

J E B P I R

Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi



23. ULUSLARARASI KAMU YÖNETİMİ FORUMU “Cumhuriyet”

Yıl/Year 2023
Cilt / Volume 9(2) - 1
KAYFOR 23 Özel Sayı

ISSN: 2149-0732
e - ISSN: 2602-4845

EDİTÖR: PROF. DR. HASAN YAYLI
SAYI EDITÖRÜ: ÖĞR. GÖR. DR. YASİN CAN GÖNÜLTAŞ

KAYFOR 23
BİLDİRİLER
ÖZEL SAYISI



Kırıkkale Üniversitesi
Ekonomi, İşletme, Siyaset ve
Uluslararası İlişkiler Dergisi

Kırıkkale University
Journal of Economics, Business, Politics
and International Relations

JEBPIR,

Kırıkkale Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi'nin
uluslararası hakemli
dergisidir.

JEBPIR

is the international
refereed journal of
Kırıkkale University
Faculty of Economics and
Administrative Sciences.

Dergi, Haziran ve Aralık aylarında
olmak üzere yılda 2 kere
yayınlanmaktadır.

Journal is published twice
in a year, on June and
December

Yayınlanan makalelerde belirtilen
görüşler yazarlarına aittir.

All opinions in published articles are
belong to their writers.

Yazıların yayınlanması, derginin ya da
üniversitenin bu görüşleri savunduğu
anlamına gelmez.

Publishing a article does not mean that
university or journal support that
opinions.

Bu derginin bütün hakları Kırıkkale
Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi'ne aittir.

All rights of this journal belong to Kırıkkale
University Faculty of Economics and
Administrative Sciences.

KÜNYE

Sahibi | Publisher

Kırıkkale Üniversitesi In behalf of Kırıkkale University
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi adına Faculty of Economics and Administrative Sciences
Mehmet BAŞALAN

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü |Managing Editor

Fatma Duygu ARSLAN

Editör |Editor

Hasan YAYLI

Editör Yardımcıları|Assistant Editors

Fatma Duygu ARSLAN

Sekreter |Secretary

Yasin Can GÖNÜLTAŞ

Yayın Kurulu|Editorial Board

Prof. Dr. Hasan YAYLI (Editör)

Prof. Dr. Seyfi YILDIZ (Kırıkkale Üniversitesi)

Prof. Dr. Haluk ÖZDEMİR (Kırıkkale Üniversitesi)

Prof. Dr. Mehmet DİKKAYA (Kırıkkale Üniversitesi)

Prof. Dr. İhsan YÜKSEL (Kırıkkale Üniversitesi)

Prof. Dr. Nihat IŞIK (Kırıkkale Üniversitesi)

Prof. Mohamed El HODIRI (Kansas University)

Prof. Khatir Mohammed (Bounaama University)

Prof. Ryoko Wada (Keiai University – Japonya)

Prof. Dr. Dragica ODZAKLIESKA (University St. Kliment Ohridski - Bitola)

Prof. Dr. Günther LOSCHNIGG (University of Graz)

Doç. Dr. Murtaza HASANOĞLU (Azerbaycan Cumhuriyeti, Devlet İdarecilik Akademisi)

Dr. Mustafa COŞKUN (University Of Tübingen)

Dr. Patrycja Jaworska (University of Warsaw)

İletişim | Contact

Adres / Address : Kırıkkale Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Ankara Yolu 7. km 71450
Yahşihan / KIRIKKALE

Telefon / Phone : +90 318 357 3860

Faks / Fax : +90 318 357 3800

E-posta / E-mail : jebpir@kku.edu.tr
ycangonultas@kku.edu.tr

ISSN : 2149-0732

Grafik/Kapak Tasarım / Graphic Design: Yasin Can Gönültaş

Bilim ve Hakem Kurulu | Advisor Board

- Abdullatif ÇEVİKER – İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Adem ÇAYLAK – Kocaeli Üniversitesi
Adem DOĞAN – Cumhuriyet Üniversitesi
Adem KORKMAZ – Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
Adnan AKIN – Kırıkkale Üniversitesi
Ahmet HASKÖSE – Erciyes Üniversitesi
Ahmet UZUN – Akdeniz Üniversitesi
Bekir Berat ÖZİPEK – İstanbul Ticaret Üniversitesi
Celalettin GÜNGÖR – Kırıkkale Üniversitesi
Dragica ODZAKLIESKA - University St. Kliment Ohridski – Bitola
Emin ERTÜRK – Uludağ Üniversitesi
Fatih ÖZATAY – TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi
Fatma ZEREN – Malatya İnönü Üniversitesi
Ferudun YILMAZ – Uludağ Üniversitesi
Fikret ÇELİK – Kırıkkale Üniversitesi
Gülfettin ÇELİK – İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Günther LOSCHNIGG - University of Graz
Güven DELİCE – Cumhuriyet Üniversitesi
Hakan BERUMENT – Bilkent Üniversitesi
Hakan TÜRKAY – Sivas Cumhuriyet Üniversitesi
Hakkı BÜYÜKBAŞ – Erciyes Üniversitesi
Halis ÇETİN – Cumhuriyet Üniversitesi
Hamza AL – Sakarya Üniversitesi
Hasan YAYLI – Kırıkkale Üniversitesi
Hilmi ÜNSAL – Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
İlker Hüseyin ÇARIKÇI – Süleyman Demirel Üniversitesi
Kâmil ŞAHİN – Kırıkkale Üniversitesi
Khatir Mohammed - Bounaama University
Kudret BÜLBÜL – Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Latif ÖZTÜRK – Kırıkkale Üniversitesi
M. Savaş KAFKASYALI – Kırıkkale Üniversitesi
M. Nazif SHAHRANİ – Indiana University
Mahmut BİLEN – Sakarya Üniversitesi
Mahmut ZORTUK – Kütahya Dumlupınar Üniversitesi
Mohamed El HODIRI - Kansas University
Muammer YAYLALI – Erzurum Teknik Üniversitesi
Muhammed Halim DALGIN – Kutztown University, Pennsylvania, USA
Muhittin ATAMAN – Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Muhittin KAPLAN – İstanbul Üniversitesi
Murat Ali DULUPÇU – Süleyman Demirel Üniversitesi
Murat ATAN – Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Murtaza HASANOĞLU - Azerbaycan Cumhuriyeti, Devlet İdarecilik Akademisi
Mustafa ACAR – Necmettin Erbakan Üniversitesi
Nezir KÖSE – Gazi Üniversitesi
Ömer ÇAHA – Yıldız Teknik Üniversitesi
Ömer DEMİR – Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Ömer Selçuk EMSEN – Atatürk Üniversitesi
Ömer ŞANLIOĞLU – Erciyes Üniversitesi
Ömer TORLAK – Rekabet Kurumu
Patrycja Jaworska (University of Warsaw)
Ramazan GÖZEN – Marmara Üniversitesi
Refik YASLIKAYA – Kırıkkale Üniversitesi
Ryoko Wada - Keiai University – Japonya
Seyfi YILDIZ – Kırıkkale Üniversitesi
Şuayıp ÖZDEMİR – Afyon Kocatepe Üniversitesi
Tayyar ARI – Uludağ Üniversitesi
Ünal Halit ÖZDEN – İstanbul Ticaret Üniversitesi
Veysel KULA – Afyon Kocatepe Üniversitesi
Yusuf PUSTU – Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

JEBPIR 2023 9. CİLT 2. SAYI

KAYFOR 23 ÖZEL SAYISI TARANAN DİZİNLER



EBSCO



ERIH PLUS
EUROPEAN REFERENCE INDEX FOR THE
HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES



Editörlerden / From Editors

Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde gelişmeye başlayan modern kamu yönetimi, Cumhuriyet idaresi ile birlikte taçlandırılmış ve bir asır içerisinde gelişerek ve dönüşerek yolculuğuna devam etmiştir. Türk kamu yönetimi, gerek Türkiye Cumhuriyeti'nin toplumsal, kültürel ve ekonomik dinamikleri, gerekse ülkenin bulunduğu coğrafyanın ve paydaşı olduğu uluslararası platformların etkisiyle farklı dönemlerde farklı fonksiyonlar kazanmış, kimi uygulamaları gelenekselleşirken kimileri tamamen yok olmuştur.

KAYFOR 23'ün temasını Cumhuriyet ana teması altında 100. Yılda Türk Kamu Yönetimi olarak belirlerken aslında, kamu yönetimi disiplininin inceleme nesnesi olarak devlet olgusunun kabulünden hareket ettik. Zira devlet olgusunun etrafında cereyan eden bütün meselelere yanıt vermek için başvurulacak olan en önemli disiplinlerden biri de kamu yönetimi disiplindir. Bu bağlamda KAYFOR 23, içinde yaşadığımız çağın siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel boyutlarda tüm temel dinamiklerini belirleyen yeni sorunları ve tartışma alanlarını, bunların kamu yönetimine ve kamu politikalarına doğrudan ve dolaylı etkilerini, politika üretme süreçlerinin doğal sonucu olarak ortaya çıkan kurumsal yapıları ve bu yapıların kamu yönetimine getirdiği yeni yaklaşımları, yeni bakış açılarını, özgürleştirici ve kısıtlayıcı yönlerini, yeni kamu politikalarının üretim süreçlerini, sistem performansı, performans ölçümleri ve geri besleme gibi konularda uygulanan yöntemleri, bunların yeni toplumsal hareketler üzerindeki etkileri ve sonuçlarını disiplinler arası bir bakış açısıyla incelemek, tartışmak, paylaşmak, yeni yol ve yöntemler keşfetmeye çabalamak ve bu amaçlar doğrultusunda oluşmakta olan literatüre katkıda bulunmak açısından önemli bir fırsat sunmuştur.

Topyekûn verilen bir mücadelenin eseri olan Cumhuriyet; ulusal egemenliğin, insan haklarının, eşitliğin, hukukun üstünlüğünün, demokrasinin, bilimsel ve akılcı eğitimin, ekonomik kalkınmanın da teminatı olmuştur. Bugün binlerce yıllık devlet geleneğimiz ile harmanlanmış olan Cumhuriyetimizin 100. yılına ulaşmanın gurur ve coşkusunu yaşıyoruz. Cumhuriyet ana temasıyla Kırıkkale Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü ev sahipliğinde ve yerel paydaşların katkılarıyla düzenlenen KAYFOR 23'de iki gün boyunca ikisi açılış ve kapanış oturumları olmak üzere toplam 30 oturum düzenlenmiştir. Kamu yönetimi, cumhuriyet, yerel yönetimler, dijitalleşme, federalizm, afet yönetimi, göç, personel yönetimi, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, siyaset, kentleşme, çevre, politik analiz ve kültür ana başlıkları altında toplam 140 bildiri sunulmuştur. Bunlara ek olarak akademik metin yazma ve akademik sunum hazırlama başlıkları altında gerçekleştirilen Akademik Gelişim Atölyelerinin başta yüksek lisans ve doktora öğrencileri olmak üzere tüm araştırmacıların akademik gelişimleri üzerinde önemli katkılarının olduğu muhakkaktır. Sunulan bildirilerden 27'si büyük bir titizlikle akademik ilkelere bağlı kalınarak hakem süreçlerinden geçmiş ve Kırıkkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler (JEBPIR) dergisinde 9. Cilt 2. Sayıda yayımlanmak üzere seçilmiştir. Dergimizin Cumhuriyetimizin 100.yılında gerçekleşen KAYFOR23 gibi önemli bir organizasyonun bilimsel çıktılarına ev sahipliği yapmasından dolayı da ayrıca gurur duymaktayız.

KAYFOR 23'ün tüm süreçlerinde başta paydaşlarımız olmak üzere emeği geçen herkese, bildirileri ile katkıda bulunan kıymetli katılımcılara ve çalışma arkadaşlarıma teşekkürü borç bilirim. Teşekkürün en büyüğü Cumhuriyetimizin kurucusu Gazi Mustafa Kemal Atatürk başta olmak üzere milletimizin sonsuza dek bağımsız yaşaması için, vatanı uğruna canlarını feda eden aziz şehitlerimize.

Prof. Dr. Hasan YAYLI
EDİTÖR
KAYFOR23 DÜZENLEME
KURULU BAŞKANI



Editörlerden / From Editors

Cumhuriyetimizin 100. Yılında Kırıkkale Üniversitesi ev sahipliğinde gerçekleşen ve “Cumhuriyet” temasıyla hazırlanan KAYFOR23 ile siz değerli bilim insanlarımızla buluşmaktan dolayı gurur duyuyoruz. Büyük Önder Mustafa Kemal Atatürk’ün kurucusu olduğu ve ortaya koymuş olduğu bilimsel ilkelerden hareketle Türkiye Cumhuriyeti’nin 100 yıllık serüveninde yönetsel, sosyal, kültürel ve toplumsal dönüşümlerine bilimsel katkı sunmayı hedefleyen KAYFOR 23’te sunulan bildirilerin tam metinlerine Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi (JEBPIR) olarak ev sahipliği yapmaktayız.

27 ayrı tam metnin bulunduğu “KAYFOR23 Bildiriler Özel Sayısı”nda yer alan her bir makale kıymetli araştırmacılarımızın özenli çalışmaları ve analizlerinin ürünü olup, Cumhuriyetimizin kuruluşundan günümüze kadar olan sürece sosyal bilimler perspektifinden yaklaşmaktadır. Bu özel tarihte ve organizasyonda yer alan bilimsel çıktılarının yayınlandığı bir sayıda sevgili hocam Prof. Dr. Hasan YAYLI’nın teveccühleriyle “Sayı Editörlüğü”nü gerçekleştirmenin mutluluğunu yaşamaktayım. KAYFOR23 Bildiriler Özel Sayısı’nın yayın sürecinde başta Editörümüz Prof. Dr. Hasan Yaylı ve sayının hazırlanmasında büyük emeği olan, mesai gözetmeksizin tüm süreci titizlikle yöneten Editör Yardımcımız Arş. Gör. Fatma Duygu Arslan ile yayın sürecinde desteklerini esirgemeyen Arş. Gör. Gülistan Alpaslan hocalarım olmak üzere emeği geçenlere ve araştırmacılarımıza teşekkür ederiz.

Öğr. Gör. Dr. Yasin Can GÖNÜLTAŞ
Sekreter
KAYFOR 23 Özel Sayı Editörü

COVID-19 Pandemisinde Göçmenlere Yönelik Sağlık Hizmetleri: Uluslararası Göç Örgütü ve Türkiye Üzerine Bir İnceleme¹

Health Services for Migrants During the COVID-19 Pandemic: A Study on the International Organization for Migration and Türkiye

Fatmagül GÜNHAR * Fatma Neval GENÇ **

ÖZET

Yerel, bölgesel ve küresel düzeyde belirleyici faktörlerden biri göçtür. Günümüzde küreselleşmeye bağlı olarak yaşam standartlarındaki olumlu veya olumsuz değişimler, salgın hastalıklar, savaş, yabancı düşmanlığı ve siyasi gibi faktörler nedeniyle uluslararası göç hareketliliği artmaktadır. Devletler ve uluslararası kuruluşlar özellikle sınır güvenliği odaklı bir tutum sergileyerek göç dalgasını kontrol altına almaya yönelik politikalar oluşturmaktadırlar. Aynı zamanda sivil toplum kuruluşları göçmenler için sosyoekonomik, sağlık ve eğitim faaliyetleri yürüterek göç yönetiminin şekillenmesinde etkili olmaktadır. Bu çalışma, Uluslararası Göç Örgütü'nün (IOM) 2020-2022 yıllarında COVID-19 pandemisinde uyguladığı göçmen sağlığı politikalarını, Türkiye'nin geçici koruma altındaki Suriyeliler, uluslararası koruma altındakiler ve yabancılara yönelik sağlık politikalarıyla karşılaştırmayı amaçlamaktadır. Çalışmanın içeriğinde, pandeminin göçmenlerin sağlık hizmetlerine erişimi üzerindeki etkisinin önemi vurgulanmaktadır. Çalışmada, veri toplama ve metin analizi gibi nitel araştırma yöntemleri ve karşılaştırmalı analiz yöntemi kullanılmaktadır. Ayrıca, IOM'in ve Türkiye'nin göçmen sağlığı politikalarının acil sağlık hizmetleri, sağlık eğitimi, hedef kitle, göçmenlerin özel ihtiyaçları ve iş birliği açısından benzerlikler gösterirken; finansman, yasal statü ve koordinasyon açısından farklılıklar olduğu öne sürülmektedir.

Anahtar Kavramlar: COVID-19, Uluslararası Göç Örgütü, Sağlık Politikaları, Türkiye.

ABSTRACT

Migration is one of the determining factors at local, regional and global levels. Today, international migration mobility is increasing due to factors such as positive or negative changes in living standards, epidemics, war, xenophobia and politics due to globalization. States and international organizations are creating policies to control the migration wave, especially with a focus on border security. At the same time, non-governmental organizations are influential in shaping migration management by conducting socioeconomic, health and education activities for migrants. This study aims to compare the migrant health policies of the International Organization for Migration (IOM) during the COVID-19 pandemic in 2020-2022 with Turkey's health policies for Syrians under temporary protection, those under international protection and foreigners. The content of the study emphasizes the importance of the impact of the pandemic on migrants access to health services. The study uses qualitative research methods such as data collection and text analysis, and comparative analysis method. It is also argued that while IOM's and Turkey's migrant health policies have similarities in terms of emergency health services, health education, target population, specific needs of migrants and cooperation, there are differences in terms of financing, legal status and coordination.

Keywords: COVID-19, International Organization for Migration, Health Policies, Türkiye.

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale'de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Doktora Öğrencisi, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, İİBF Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, fatmagulgunhar@gmail.com, ORCID No: 0000-0002-3717-6232

** Prof. Dr., Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, fngenc@adu.edu.tr, ORCID No: 0000-0003-2014-2113

GİRİŞ

Geçmişten günümüze kadar varlığını istikrarlı bir şekilde sürdüren küresel sorunlardan biri göçtür. 21. yüzyılda dünya nüfusunun hızla artması ve ülkeler arasındaki gelişmişlik düzeyinin farklılığı, göç eden kişi sayısının artmasına neden olmuş ve uluslararası göç kavramı ortaya çıkmıştır. Bu gelişmelerin sonucunda göç yönetimi bir kamu politika alanı olarak ortaya çıkmıştır. Göç yönetimi ve güvenlikle ilgili politikalar, devletler ve uluslararası örgütler tarafından sıkı bir şekilde denetlenmektedir. Sivil toplum kuruluşları da sığınmacılar ve mülteciler konusunda faaliyetler yürüterek ülkelerin göç politikalarını yönlendirmede önemli bir rol oynamaktadır. Bu karmaşık ağ içinde, göç dalgasının kontrol altına alınması ve sınır güvenliğinin sağlanması temel amaçtır (Gök, 2016: 71).

Çin'in Wuhan kentinde 13 Ocak 2020'de tanımlanan koronavirüs (COVID-19) hastalığıyla mücadelede Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ, World Health Organization- WHO) Çin Ülke Ofisi tarafından pandemi ilan edildikten sonra WHO'nun yönlendirmesi ile uluslararası sağlık politikaları geliştirilmiştir (Budak ve Korkmaz 2020: 62). Pandeminin başlangıcından itibaren 2022'nin sonlarına doğru dünya genelinde pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de karantina uygulamaları, sokağa çıkma yasağı, uzaktan eğitim modeli gibi birçok önlem alınmıştır (Genç, 2021; Güngör, 2020; WHO, 2023: 3).

Bu önlemler değerlendirildiğinde, salgın hastalıklarda olduğu gibi toplumda yaşanan diğer sorunlar açısından dezavantajlı gruplar arasında yer alan geçici koruma altındaki Suriyeliler, uluslararası koruma altındakiler, sığınmacılar ve mülteciler en zayıf ve korunmasız gruplar olmuştur (Karabulut ve Aker, 2020; Kösesoy, 2020). Bu makale, 2020-2022 yılları arasında COVID-19 pandemisinde Türkiye'nin ve IOM'in göç yönetimine dair sağlık politikaları ve faaliyetlerini konu edinmektedir. **Bu çalışmayı yapmaya iten temel problem**, COVID-19 örneğinde tecrübe edildiği gibi afet ve kriz dönemlerinde göçmenlerin daha da kırılgan hale geldiği, bu gruplara yönelik politikaların yeterli olmadığıdır. Göçmenlere hizmet vermek üzere kurulmuş IOM gibi örgütler, ulusal ve yerel ölçekte hizmet veren kurumlar olmakla beraber, bunların yeterliği sınırlı kalmaktadır.

Bu kapsamda bu makalede IOM gibi uluslararası örgütlerle ulusal örgütlerin pandemi gibi ortak bir konuda politikalarının, eylemlerinin ne ölçüde uyumlu olduğu; küresel politikaların ulusal ölçüğe ne derece etki edebildiği de incelenmektedir. Buna göre çalışmanın **yanıt arayacağı araştırma sorusu** şudur: Bir uluslararası örgüt olarak IOM'in uyguladığı sağlık politikaları ve Türkiye'nin 2020-2022 yılları arasındaki geçici koruma altındaki Suriyeliler, uluslararası koruma altındakiler ve yabancıları içeren sağlık politikaları alanındaki göç yönetimi ile benzerlikleri ve farklılıkları ve varsa tespit edilen farklılıkların sebebi nelerdir?

Çalışmanın temel araştırma sorusuna yanıt bulmak için de IOM Türkiye Ofisi tarafından 2020-2022 yılları arasında hazırlanan "Göçmen ve Mülteci Destek Faaliyetleri Raporları"ndaki bilgilerin yanı sıra, bu uluslararası örgütün diğer kaynaklarındaki (bültenler, analiz raporları, göçmenler ile söyleşiler, saha araştırması incelemeleri vb.) verilerden de yararlanılarak bir değerlendirme yapılmaktadır. Çalışmanın kapsamını, pandeminin başladığı ve hızının düştüğü 2020-2022 dönemi ile Türkiye özeli oluşturmaktadır. Türkiye'nin örnek olarak seçilmesinin nedenini günümüzde dünyada en fazla sayıda mülteciye ev sahipliği yapan ülke olmasıdır. Makalede IOM'in

incelenmesinin ana nedeni ise IOM'in, küresel göç yönetim sisteminin önemli aktörlerinden biri olmasının yanında IOM Türkiye Ofisi'nin diğer uluslararası örgütler ve yerel aktörlerle yaptığı iş birlikleri sayesinde Türkiye'nin göç yönetiminde de rol oynamasıdır.

Diğer yandan, IOM'in göç yönetimindeki etkinliğini spesifik ülke örnekleriyle inceleyen akademik çalışmaların sayısının oldukça sınırlı olduğunu söylemek mümkündür. Göç ile ilgili ulusal literatürün çoğunlukla hukuk, sosyoloji, kamu yönetimi, görece siyasal bilimler ve uluslararası ilişkiler alanına giren konulardan oluştuğu görülmektedir. Özellikle mülteci rejimi ve mevzuatı kapsamında hukuk (Bozkurt, 2018), göçmenlerin topluma entegre edilmesi girişimi kapsamında sosyoloji (Canatan, 2020), göçün yönetimi kapsamında kamu yönetimi (Özden ve Hamurcu, 2019) ve uluslararası göç politikaları ve ülke incelemeleri (Önder, 2019) haricinde göç-güvenlik ilişkisi (Küçük, 2021) bağlamında ise uluslararası ilişkiler alanına giren çalışmalardan oluştuğu görülmektedir. Nitekim incelenen çalışmalar IOM ve UNHCR gibi uluslararası aktörlerin ulusal ve uluslararası ölçekteki faaliyetlerine (Işıklı, 2017) dair çalışmaların az sayıda olduğu gözlemlenmektedir. Mevcut literatürün eksik kalmış bu boyutu göz önünde bulundurulduğunda, çalışmada ele alınan konu COVID-19 pandemi dönemi olarak ifade edilen 2020-2022 yıllarını kapsadığı için güncelliğini muhafaza etmektedir. Bu çalışmada, diğer çalışmalardan farklı olarak pandemide IOM'in tavsiye ettiği sağlık politikaları doğrultusundaki uygulamaları ile Türkiye'nin göçmen sağlığını kapsayan sağlık politikaları ve faaliyetleri karşılaştırılmaktadır. Çalışmada, veri toplama ve metin analizi gibi nitel araştırma yöntemleri ve karşılaştırmalı analiz yöntemi aracılığıyla Türkçe ve İngilizce olmak üzere birincil ve ikincil kaynaklardan yararlanılmaktadır.

Çalışma, beş ana bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde, uluslararası göç ve göç yönetimi, İkinci bölümünde göçmen kavramı, farklı statüleri ve göçmen sağlığı konuları üzerinde durulmaktadır. Üçüncü bölümde IOM'in göç yönetimi anlayışı, göçmen sağlığı hizmetleri ve COVID-19 pandemisi dönemindeki faaliyetleri incelenmektedir. Dördüncü bölüm Türkiye'de yaşayan geçici koruma altındaki Suriyeliler, uluslararası koruma altındakiler ve diğer yabancılar için pandemi döneminde, göç yönetimi kapsamında verilen sağlık hizmetleri, yasal, kurumsal ve uygulama boyutlarıyla incelenmektedir. Beşinci bölümde, pandemide Türkiye'nin ve IOM'in göçmen sağlığı yaklaşımlarını ve hizmetlerini karşılaştıran bir inceleme yapılmaktadır.

1. ULUSLARARASI GÖÇ VE GÖÇ YÖNETİMİ

Göç, geçmişten günümüze kadar var olan bir olgu iken özünde kültürlerin birbirleriyle etkileşimini sağlayan maddi ve manevi unsurların insan hareketliliği ile nesilden nesile aktarılmasını sağlamıştır. Göçün başlangıcını oluşturan temel ayrım çizgisi ise sömürgecilik öncesi dönem ve sömürgeciliğin başlangıcına dayanan dönemdir. Bu duruma tarihsel bir örnek olarak, Batı ülkelerinin insan gücüne olan ihtiyacını köle ticareti ile gidermeye çalışarak özellikle Afrika'daki ülkelere milyonlarca insanın göç yolculuğuna başlamak zorunda kalması gösterilebilir (Williams, 1944: 50-53).

Göç kavramının çok sayıda tanımı vardır. Türk Dil Kurumu'na (TDK, 2005) göre göç, "ekonomik, toplumsal, siyasi sebeplerle bireylerin veya toplulukların bir ülkeden başka bir ülkeye, bir yerleşim yerinden başka bir yerleşim yerine gitme işi; taşınma, hicret, muhaceret"tir. IOM'e (2023) göre göç, "insanların bir ülkeden başka bir ülkeye veya bir bölgeden başka bir bölgeye kalıcı veya geçici olarak yer değiştirmesi sürecidir". Castles ve Miller'a (2008: 20-29) göre göç sosyal bir

olgu olarak toplumsal değişimin birden fazla boyutunun açığa çıkması ve ekonomik yapılanmasına yol açan kolektif eylemler bütünüdür. Bir diğer ifadeyle, yaşam koşullarındaki beklenmedik değişimler bireylerde güvensizlik düşüncesine neden olur. Bu düşünce, insan topluluklarının toplumsal düzene, hükümet politikalarına ve demokratik kurumlara yönelik bakış açısının olumsuz yönde değişmesine sebep olurken diğer taraftan maddi kaygı, ırkçılık, yabancı düşmanlığı gibi tutum ve davranışlara da sebep olmaktadır.

Göç, **isteğe bağlı/gönüllü veya zorunlu**; varış noktasına ulaşmak için tercih edilen yöntemle göre **yasal veya yasa dışı** yöntemlerle yapılanlar gibi farklılaşabilir. **Düzensiz göç**; sosyal, demografik ve ekonomik özellikleri değişebilen göçmenlerin, ne zaman nereye gideceği belirsiz olan, transit göç veya mekik göç gibi kategorilere ayrılabilen bir göç türünü ifade eder (Yılmaz, 2014:1687). **Transit göç**, bir göçmenin asıl hedef ülkesine ulaşmadan önce başka bir ülkeye geçici olarak gitmesi ve burada bir süre kalması anlamına gelirken, **mekik göç** bir kişinin ya da topluluğun, belirli bir süre boyunca bir yerde yaşamak veya çalışmak amacıyla bir ülkeden diğerine seyahat etmesi ve ardından belirli bir süre sonra ilk ülkeye geri dönmesini ifade eder (Aktel ve Kaygısız, 2018: 581).

İnsanlık tarihi boyunca devletlerin sömürgecilik rekabeti üzerine kurulu olan yönetim anlayışları, bireyleri ve/veya toplulukları bir yerden başka bir yere göç etmeye yönelterek uluslararası göçün başlangıç noktasını oluşturan itici bir faktör olarak görülmektedir. Yalnızca hegemonya mücadelesinin yaratmış olduğu politik unsurlar değil aynı zamanda barınma, beslenme, ekonomik yapı, bireylerin etnik kimliklerinden ötürü toplum içerisinde azınlık olarak yaşamının zorluğu ve aidiyet problemlerinin ortaya çıkmasıyla göç hareketliliği yaşanmaktadır. Başlangıçta göçte coğrafi bakımdan ulaşımın kolay olduğu yerler tercih ediliyorken zamanla konjonktürel etkenler neticesinde deniz aşırı bölgelere doğru göç dalgasının yayılması uluslararası göç kavramının zemini oluşturmuştur. Tarihsel süreçte uluslararası göç bazında nitelendirilen ilk örnek ise MS 4. yüzyılda gerçekleşen ve Orta Çağ'ın başlangıcı olarak kabul gören Kavimler Göçü'dür (Naz, 2015: 15).

Uluslararası göç çok çeşitli nüfus hareketlerini, bu hareketlerin nedenlerini ve göçmenlerin ev sahibi ülkede ne kadar süre ve hangi koşullar altında kalabileceklerini belirleyen yasal statülerini kapsamaktadır (WHO, 2003: 9). Genellikle, güvenlik bağlamında değerlendirilen ve bitmeyen bir süreçtir. Uluslararası göç, uluslararası ilişkiler disiplinde ülkelerin sahip olduğu yumuşak güç unsurlarından biri haline gelmektedir. Kemal Kirişçi'ye (2003: 76) göre, “uluslararası ilişkilerde göç konusunda yumuşak güvenlik (soft security) perspektifinden daha çok denetim ve engelleme amacı güden politikalar üretilmektedir.”

Küreselleşmeyle birlikte, devletlerin karşılıklı bağımlılığı giderek artmıştır. Küresel piyasa ekonomisindeki iktisadi bağımlılığın yükselişiyle devletler de göç akımından kaçınmak için yaşlı, niteliksiz, eğitim seviyesi düşük göçmenleri ülke sınırından uzaklaştırmak amacıyla önlemler almaya çalışmışlardır (Marshall, 2018: 85). Uluslararası göç özellikle Soğuk Savaş dönemindeki iki kutuplu dünya düzenindeki politik gerilimlerin ve hükümet politikalarının toplum üzerindeki etkisi nedeniyle artmıştır. 1970'li yıllardan itibaren ise göçün küresel bir varyasyona evrilmesiyle kilit nokta haline gelmiştir (Abel ve Sander, 2014: 1521; Leitner, 1995). 20. yüzyılın sonu “göç yüzyılı” olarak adlandırılmakta ve hem ulusal hem de uluslararası sınırları aşan bir süreçte göçlerin sayısı artmıştır (Abadan-Unat, 1973: 17). El-Kaide'nin öncülüğünde 11 Eylül 2001 tarihinde ABD'yi

hedef alan terör olayı ile uluslararası göç gündeme gelerek hükümet yetkililerince kontrollü ve denetimli bir politika izlenmesi gerektiği algısına yol açmıştır (Castles ve Miller, 2008: 3-4). 21. yüzyılda ise dünya nüfusunun kontrolsüzce yükselişe geçmesi ve ülkeler arasındaki gelişmişlik düzeyinin farklılığı, göç eden kişi sayısının artmasına neden olmaktadır. Böylece sadece ülke içerisinde kırdan kente ya da kentler arası değil, aynı zamanda ülke sınırlarının dışına çıkararak da göçün yoğunluk kazanması uluslararası göçü oluşturmaktadır. Göçün küreselleşmesi ile çok sayıda ülke, artan göç hareketlerinden etkilenmektedir. Ayrıca, kaynak bölgelerin çeşitliliği arttığı için göç alan ülkeler, farklı ekonomik, sosyal ve kültürel geçmişlere sahip göçmenleri kabul etmektedir. Küreselleşme, ulusal hükümetlerin kontrolünü sınırlayarak, uluslararası organizasyonlar ve şirketler arasında yeni egemenlik alanları oluşturmaktadır. Ulusal hükümetler, bu değişime uyum sağlamak için de bölgesel iş birliği ve göç politikalarını yeniden şekillendirmektedir (Cohen, 1997).

Göçün ekonomik ve sosyal boyutunda göç alan ve göç veren ülkelerin de bundan etkilendiği görülmektedir. Bu süreç dinamik ve çok yönlü bir etkileşimle devam ettiği için özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin yer aldığı geniş coğrafyalarda “işsizliği azaltan, göç veren ülkeye döviz girişini sağlayan bir fırsat” şeklinde yorumlanmaktadır (Weiner ve Munz, 1997: 2). Bu bağlamda, Türkiye’den Almanya’ya yapılan işçi göçü bu duruma emsal teşkil etmektedir (Abadan-Unat, 1995: 283). Göç edilen ülkelerde ise iş gücü ihtiyacının giderilmesi önemli bir fırsat olarak görülse de topluma uyum sağlama politikalarının yetersizliği, salgın hastalıklar, göçmen nüfusun önlenemez artışı, güvenlik, ırkçılık gibi sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, hükümetlerin, ilgili kamu ve kuruluşların, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası örgütlerin bir araya gelerek iş birliği ve göçmenlerin uyum sağlaması yönünde gelişmeler yaşanmaktadır.

Göç yönetimi, ulusal ekseninde devletlerin iş birliği yaparak sınır ötesi göçleri düzenli ve insani bir şekilde kontrol altına almak için kullanılan bir süreci ifade eder. Bu süreç, göçmenlerin girişinden başlayarak yerleşimlerini ve toplumsal entegrasyonlarını içerir (Aktel ve Kaygısız, 2018: 583-584; T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 42-43). Göç yönetimi, göçün yarattığı sorunlar ile mücadele etmeye ve geçici koruma altındakiler, uluslararası koruma altındakiler ve yabancılara yönelik olarak kurumsal, yasal düzenlemeler ve uygulamaların yanı sıra, devlet düzeyinde sınır ötesi hareketlerin düzenlenmesini de içermektedir (IOM, 2023). IOM’e (2019: 138) göre uluslararası göç yönetimi farklı yasal normların, kanunların, politikaların, geleneklerin ve organizasyonel yapıların toplamından oluşan bir çerçeve sunar. Bu yapı, göçün her formuna ilişkin olarak farklı aktörlerin iş birliği yapmasını teşvik eder. Göç yönetimi çok taraflı gelişmeleri, çok bileşenli süreçleri ve birden fazla aktörün olduğu bir alanı kapsamaktadır (Sandıklı ve Kaya, 2013: 72).

2. GÖÇMEN ve SAĞLIĞI

Göçmen, kişisel nedenlerle kendi iradesiyle başka bir ülkeye veya bölgeye taşınan, yaşam koşullarını geliştirmeyi ve beklentilerini artırmayı amaçlayan bireyler olarak tanımlanır. UN’a göre, göçmen, sebep, gönüllülük, göç yolu veya düzenlilik gibi faktörlerden bağımsız olarak bir yıldan uzun süreyle yabancı bir ülkede ikamet eden bireyleri tanımlar (Aktel ve Kaygısız, 2018: 582). Göçmen terimi, Türk hukukunda uluslararası literatürden farklı olarak, Türk soyuna ve kültürüne bağlı olma şartını içerir. Genellikle bu tanıma uygun olanlar, siyasi nedenlerle ülkelerini terk edenlerdir (Başak, 2011: 4). Göçmenler, transit ülkelerdeki hukuki durumlarına bağlı olarak yasal

veya yasadışı olarak sınıflandırılabilirler ve hedef ülkelerde farklı statülere sahip olabilirler (Taşkın, 2014: 177).

Bu çalışmada göçmen grubu olarak uluslararası koruma altındakiler (mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma), geçici koruma altındakiler ve yabancılar kastedilmektedir. 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesine göre **mülteci**; “İrk, din, milliyet, bağlı olduğu sosyal konum ya da politik düşünce nedeniyle baskıya uğrama endişesi içinde olan, vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasını talep edemeyen ya da bu endişe nedeniyle talep etmek istemeyen kişidir” (Leaud, 1994: 34). Cenevre Sözleşmesi’nden sonra uluslararası düzeyde birçok uluslararası örgüt, devletler, sivil toplum kuruluşları ve ulusal kuruluşlar göç yönetimi konusunda faaliyetler yürütmeye başlamıştır. Mülteci statüsü sahipleri, çalışma izni yerine geçen bir kimlik belgesi alır ve bu belgeyle ülkede çalışabilirler (Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü, 2023).

Şartlı mülteci, Avrupa ülkeleri dışındaki olaylardan dolayı ırk, din, tabiiyet, toplumsal grup veya siyasi düşünce nedeniyle haklı bir korku taşıdığı için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da koruma istemeyen bir yabancıdır. Bu kişiye verilen statü, Türkiye’de kalmasına izin verilirken, üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar geçerlidir. Türkiye, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi’ni, coğrafi kısıtlama hakkını kullanarak sadece Avrupa dışındaki olaylar nedeniyle mülteci statüsü talep eden kişilere yönelik olarak kabul etmiştir (Göç İdaresi Başkanlığı, 2023). İkincil koruma ise mülteci veya şartlı mülteci olarak kabul edilmeyen, ancak geri gönderildiğinde ölüm cezası, işkence, şiddet veya tehdit gibi ciddi risklerle karşı karşıya olan yabancılara veya vatansız kişilere verilen statüyü açıklar. İkincil koruma statüsü sahipleri, çalışma izni yerine geçen bir kimlik belgesi alır ve bu belgeyle ülkede çalışabilirler (Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü, 2023).

Geçici koruma statüsü, ülkelerinden zorla ayrılmış, geri dönemeyen ve geçici koruma arayan yabancılara uygulanmaktadır. Geçici koruma, belirli olayların yaşandığı ülkeden veya bölgeden önce ülkemize gelmiş olanları kapsamaz ve bu statü, diğer uluslararası koruma statülerini kazandırmaz (Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü, 2023). Geçici koruma altındakiler de buna göre, geçici koruma başvurusu yaptıktan sonra eğitim, sağlık, çalışma, sosyal ve tercümanlık hizmetlerinden faydalanmaktadır (Fansa, 2021: 295).

Göçmenlerin sağlığını korumak, kaliteli sağlık hizmetlerine erişimlerini sağlamak, temel bir insan hakkıdır. Bu sebeple konuya ilişkin pek çok uluslararası ve ulusal yasal düzenleme mevcuttur. Uluslararası alanda göçmenlerin sağlığına ilişkin haklarını düzenleyen temel belgeler kronolojik olarak şunlardır: Dünya Sağlık Örgütü Anayasası (1946), İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (1948), Mültecilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme (1951), Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 97 (1949) ve 143 (1975) sayılı sözleşmeleri, Yaşadığı Ülkenin Uyruğunda Olmayan Kişilerin İnsan Hakları Bildirisi (1985), Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme (1990), Ülke İçinde Yerinden Olma Konusunda Yol Gösterici İlkeler (1998). Ayrıca Avrupa Konseyi de bu hakları tanımaktadır ve bu belgelere aykırı uygulamalar Avrupa Sosyal Şartı’na aykırıdır. Dünya Sağlık Örgütü’nün göçmen sağlığına ilişkin 2008 ve 2017 tarihli kararları da önem arz etmektedir (Kara, 2023: 49).

Bu düzenlemelere rağmen, çoğu göçmen, sosyal güvence, işsizlik yardımı ve emeklilik gibi sosyal koruma politikalarından yoksundur. Bu durum göçmenlerin topluma entegrasyonunu

olumsuz etkilemektedir. Bu nedenle hükümetler, göçmenlere temel sağlık hizmetlerine erişim sağlayan politikalar geliştirmeye çalışmaktadır (Akt., Yılmaz ve Ergül, 2021: 121).

Sağlık politikalarının oluşturulmasında ulusal ve uluslararası aktörler önemli bir rol oynamaktadır. Politikacılar, uluslararası kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları, bürokratlar ve diğer ulusal kurumlar, sağlık politikalarının oluşturulması, uygulanması ve analizi sürecinde farklı düzeylerde etkiye sahiptir (Yıldırım ve Yıldırım, 2011). Göç sürecinde göçmenlerin yaşamlarında özellikle sosyoekonomik, siyasi, eğitim ve kültürel durumlarının yanında son yıllarda iklim kaynaklı göçlerin de yaşanmasıyla beraber sağlık durumlarında olumlu veya olumsuz yönde değişiklikler olmaktadır. Bu bağlamda, göçmenlerin sağlığı da göç etme nedeni, mevcut hukuki statüleri ve hedef ülkenin genel koşullarına bağlı olarak etkilenmektedir (Aydamak, 2021: 39; Keleşmehmet, 2018: 120). Ayrıca gönüllü göçler, göçmenlerin sağlığını olumlu yönde etkilese de göçmen kitlelerinin birçoğunun sağlığını olumsuz yönde etkilemektedir (Çaman ve Özvarış, 2010: 6). Kısacası göç, genellikle ekonomik olarak gelişmiş ülkelere gönüllü olarak yapıldığında sağlık durumunun iyileşmesine yol açabilir. Ancak göçmen gruplar, kötü beslenme, zorlu gebelikler, istismar, bağımlılık, bulaşıcı hastalıklar ve şiddet gibi sağlık sorunlarına da maruz kalabilirler (Çaman ve Özvarış, 2010: 5-8).

Göçmenler, genellikle barınma merkezlerinde ve konteynirlarda, kalabalık bir ortamda yaşarlar ve bu koşullar sağlık sorunlarına neden olabilir. Çevresel faktörlerin sebep olduğu sorunlar ise hastalıklara ve ölümlere yol açabilir (Sezen, Turan ve Kaya, 2018: 121). Göç, aidiyet hissinin kaybolması nedeniyle travmatik bir deneyim olabilir ve bu durum, ruhsal ve psikolojik sağlığı olumsuz etkileyebilir. Ayrıca göçmenler sağlık hizmetlerine erişimde zorluklar yaşadıkları için bazen yasal olarak sağlık hizmetlerine dahil edilmeyebilirler, haklarını bilmeyebilirler ve dil bariyerleri ile karşılaşabilirler (Genç, 2016, s. 46-48).

Göç, bireylerin yaşam koşullarını fiziksel ve zihinsel sağlıklarını etkileyebilecek durumlarla karşı karşıya kalmasına yol açabilen yadsınamaz bir gerçekliktir. Göç sürecini çevreleyen koşullar, göçmenlerin daha kötü sağlık sonuçlarına karşı savunmasız hale gelmelerine neden olmaktadır (Migration and Health, 2023).

Göçmenler, özellikle solunum yolu enfeksiyonları dahil olmak üzere çeşitli sağlık riskleriyle karşı karşıya kalmakta ve yaşamlarını savunmasız kılan koşullar altında yaşamaktadırlar. Bu koşullar, kalabalık çalışma ve yaşam alanları, fiziksel ve zihinsel stres, konut, gıda ve temiz su eksikliği gibi faktörleri içermektedir. Dil bariyeri, sağlık tesislerine erişimdeki fiziksel, yasal ve mali sorunlar gibi engeller, COVID-19 enfeksiyonu da dahil olmak üzere sağlık risklerini ciddi şekilde artırmaktadır. Bu sebeple göçmenler, pandemi sürecinde birçok ülkede farklı sorunlarla karşılaşmışlardır (HASUDER, 2020). İnsan hareketliliği, COVID-19 hastalığının yayılmasında merkezi bir rol oynamıştır. Pandemi süreci ise insan hareketliliğini uluslararası göç dahil olmak üzere büyük ölçüde etkilemiştir (International Migration 2020 Highlights).

3. PANDEMİDE IOM'IN GÖÇMENLERE YÖNELİK SAĞLIK HİZMETLERİ

Küresel göç yönetimini ortaya çıkaran uluslararası örgütlerin amacı, kuruluş nedeni, misyonu, göç sorunlarına karşı tutumu ve rolünün boyutu göz önünde bulundurulduğunda uluslararası göç hareketlerine dair ilişkiler devletlerce kabul edilmiştir. Bunun neticesinde göçmenleri konu edinen ve geçici çözümler yerine kalıcı çözümler üretilmesinin mücbir olduğu misyonunu savunan

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK, United Nations High Commissioner for Refugees- UNHCR), Birleşmiş Milletler'e (BM, United Nations- UN) bağlı olarak kurulmuştur. Bu adım sayesinde uluslararası göç teması özelinde faaliyetler gerçekleştirmeyi temel bir misyon haline getiren Uluslararası Göç Örgütü'nün (UGÖ, International Organization for Migration-IOM) 1951'de kurulmasının zemini oluşturulmuştur (IOM, 2023).

IOM, evrensel düzeyde sosyoekonomik kalkınmayı desteklemek, zorunlu göç durumlarında göçmenlere yardımcı olmak ve hükümet-dışı kurumlarla iş birliği yaparak göçmenlerin refahını artırmak amacıyla kurulmuştur. IOM'in görevleri arasında mülteci statüsündeki göçmenlere ve diğer göçmen gruplarına hizmet etmek, göçü uluslararası hukuka uygun şekilde yönetmek, göçün doğal bir süreç olduğunu vurgulamak, fırsatları ve riskleri değerlendirmek, bu konuda raporlar hazırlamak, emek göçü ve kısa süreli göçlerle ilgili çalışmalara destek vermek ve insan haklarına dayalı çözüm önerileri sunmak yer almaktadır (IOM Strategic Vision 2019-2023). IOM göçmenlere destek sağlayarak, diğer uluslararası örgütler, hükümetler ve yerel aktörlerle iş birliği yaparak göç politikası ve uygulamalarında yer almaktadır (IOM History, 2023). Örgütün ana misyonu tüm göçmenlerin dayanıklılığını artırmak ve göçün etkilerini yönetmek için hükümetler arasında kapasite oluşturmaktır. IOM, UN'ın bir parçası olarak 175 üye ve 8 gözlemci üye devlete sahip, hükümetler arası bir kuruluştur. Türkiye, 2004'te üye statüsünü kazanarak resmi olarak 19 yıldır IOM ile iş birliği yapmaktadır (IOM Türkiye, 2023).

IOM, savaş, doğal afetler, salgın hastalıklar ve diğer krizlerden etkilenen milyonlarca insanı koruma altına almayı amaçlayan; insani yardım, kalkınma ve barış programlarıyla krizlere çözüm yolları sunan uluslararası insani bir yardım örgütüdür (IOM Türkiye, 2023). IOM'in "Strategic Vision (2019-2023: 2)" başlıklı çalışması, dayanıklılık, hareketlilik ve yönetim olmak üzere üç temel stratejik önceliği belirleyerek göç dinamiklerini ve göçmen ihtiyaçlarını değerlendirmektedir:

- Dayanıklılık; IOM, savunmasız insanların sayısının artmasıyla ilgili karmaşık etkenlere hazırlık yaparak uzun vadeli, bütüncül ve esnek bir acil müdahale stratejisi benimsemektedir.

- Hareketlilik; IOM, göçün değişen dinamiklerine uyum sağlamak için yenilikçi yaklaşımlar benimseyerek göç yönetişimi sistemlerini tasarlamakta ve uygulamakta bilgi temelli kararlar alarak, bölgesel ve siyasi bağlamları dikkate almaktadır.

- Yönetişim; IOM, aktörler arasında iş birliği ve koordinasyonu teşvik ederek kapsayıcı göç yönetişimi için paydaşlarla iletişim kurar, kapasite oluşturma ve güçlü ortaklıklarla veri toplama yeteneklerini geliştirerek etkili göç yönetimine katkıda bulunur.

Pandemide **göçmen sağlığına** odaklanırken IOM dört temel öncelik belirlemiştir: bilinç/farkındalık düzeyini artırma, politika oluşturma desteği, adil erişimi destekleme ve çok sektörlü iş birliğini güçlendirmek (IOM Migration Health, 2021). Göç yönetimini IOM, UN Göç Ajansı rolünde, Göç Sağlığı Bölümü (Migration Health Division- MHD) aracılığıyla göçmenlerin COVID-19'a hazırlıklı olması ve salgınla mücadele etmelerine yardımcı olurken, kapsamlı, erişilebilir ve adil sağlık programları sunarak göç yönetimine katkıda bulunmaktadır. MHD, göçmenlerin ve ev sahibi toplulukların refahını destekleyerek sosyal ve ekonomik kalkınmayı hedeflemektedir (IOM Migration Health, 2021; Pernitez-Agan, 2020: 3).

IOM, “Sağlıklı Göçmenler, Sağlıklı Topluluklar (Healthy Migrants in Healthy Communities)” politikalarıyla devletlerin sağlık, temel ihtiyaçlar, ekonomik ve sosyal refahın sağlanması amacıyla iş birliği çerçevesinde hareket ederek politika önerileri geliştirmektedir (UN Network on Migration, 2020). 2020’de yayımlanan “IOM Strategic Response and Recovery Plan COVID-19 (SRRP)”un içeriğinde belirtilen öncelikler de salgınla ilgili hastalık ve ölümleri azaltmada göçmenler, yerinden edilmiş kişiler ve diğer göçmenlerin insani ve kalkınma ihtiyaçlarını ön planda tutan çabaları desteklemektir (Pernitez-Agan, 2020: 3). SRRP, göçmenlerin insani ihtiyaçlarına müdahale ederken COVID-19’un etkisini hafifletmeyi ve uzun vadeli kalkınmayı desteklemeyi hedeflemektedir (SRRP, 2021).

IOM, salgının yayılmasıyla ilgili risk iletişimi ve toplumsal katılım faaliyetleri aracılığıyla halk sağlığı bilgilerini göçmenler de dahil olmak üzere en savunmasız gruplara erişilebilir ve kültürel olarak uygun bir şekilde iletmektedir. Örneğin, Yunanistan’da IOM, göçmen kamplarında bu gruplara yönelik bilgilendirme toplantıları düzenlemiş, tıbbi malzemeler dağıtmıştır. IOM, sınır ötesi koordinasyon ve kapasite geliştirme faaliyetleriyle, Afganistan, Pakistan ve İran dahil birçok ülkedeki giriş ve çıkış noktalarında sağlık gözetimini güçlendirmektedir (SRRP, 2021). IOM, göçmenlerin COVID-19 sürecinde temel ihtiyaçlarının giderilmesi için hükümet yetkililerine acil sağlık durumlarında eğitimler vererek standart işletme prosedürlerini aktarmıştır. IOM, WHO ile iş birliği yaparak da göç ve nüfus hareketliliği çalışmalarıyla bilgileri birleştirerek ihtiyaçları öngörmeyi ve önlemleri önceliklendirmeyi, giriş noktalarında geliştirilmiş ve su-hijyen hizmetlerine öncelik vererek bulaşma riskini azaltmayı hedeflemektedir. IOM, Moğolistan, Irak, Afganistan, Ruanda, Tanzanya ve diğer birçok ülkede bu çalışmaları yürütmektedir (SRRP, 2021).

Tablo 1. IOM’in Pandemide Göçmen Sağlığına İlişkin Yaklaşımı

IOM’in Göçmen Sağlığı Çerçevesinde Pandemi ile Mücadelede Stratejik İlke ve Hedefleri			
İlkeler			
- Sağlık hizmetlerinin devamlılığı, risklerin azaltılması ve göçmenlerin korunması	- Göçmen sağlığı önlemlerini genişletmek ve göç hareketliliğine duyarlı sağlık sistemlerinin güçlendirilmesi	- COVID-19’un sosyoekonomik etkilerini hafifletmek ve toplumları güçlendirmek	- Sağlık müdahaleleri kapsamında bilgilendirme yapmak ve karar alım sürecini hızlandırmak
Hedefler			
- COVID-19’un toplum üzerindeki negatif etkisini gidermek - Göçmenlere hijyenik ürünler ve maske temin etmek -Yabancı düşmanlığıyla psiko-sosyal mücadele	-Toplumlarda ve sınırlarda COVID-19 ve halk sağlığı tehditlerini gidermek -Göçmenlerin aşıya erişimini kolaylaştırmak -Devletlerin sağlık sistemlerini güçlendirmesini teşvik etmek	-Uluslararası iş birliği, göç sistemleri ve sınır mekanizmalarını güçlendirmek -Sosyoekonomik iyileştirmeyi desteklemek - COVID-19 ile ilgili olarak yeni oluşan ya da artan toplum gerginliğini azaltmak	-Ulusal ve bölgesel düzeyde hareketlilik takip sistemi, koordinasyon -Küresel bilinci güçlendirmek - Uluslararası düzeyde orta ve uzun vadeli çalışmaların desteklenmesi

Kaynak: IOM Global Strategic Preparedness and Response Plan, 2020 COVID-19, s. 7-15.

Yukarıdaki tabloya göre IOM, ilkelerini ve hedeflerini gerçekleştirme konusunda göçmenlere enfeksiyon önleme malzemeleri sağlayarak hastalığın yayılmasını önlemeyi amaçlamış ve temel sağlık hizmetlerini güçlendirerek virüsün savunmasız gruplardaki etkisini azaltmayı öncelikli bir misyon olarak benimsemiştir. Ayrıca sağlık ve sınır yönetimi sistemlerini entegre ederek hastalık önleme ve tespitini desteklemekte ve doğru bilgilere erişimi teşvik etmektedir (SRRP, 2021). IOM, küresel salgın sürecinde 141 ülkede toplamda 822,868,000 USD finansmanla göçmenlerin temel sağlık hizmetlerini sağlamıştır. Bu finansman, hayat kurtarma, koruma, sağlık ve iyileşme faaliyetlerini desteklemek ve küresel müdahaleyi güçlendirmek amacıyla kullanılmıştır (SRRP, 2021: 19).

Pandemide göçmen sağlığı konusunda 2020 ve 2022 yılları arasındaki istatistik veriler incelendiğinde şunlar öne çıkmaktadır: 2020 yılı verilerine göre, IOM tarafından yönetilen 69 göç sağlığı değerlendirme merkezi ve toplamda 653 sağlık tesisi bulunmaktadır. Ayrıca, teleradyoloji merkezleri 83 farklı noktaya ve 33 laboratuvara kurulmuştur. Kriz durumları için 121 mobil sağlık ekibi hizmet vermiştir. Bu dönemde, 853.950 göçmen aşılanmış ve 732.350 kişiye ruh sağlığı ve psikososyal destek sunulmuştur. Ayrıca, 887 sağlık tarama ve giriş noktası ile 370 katılımcı hareketlilik haritalama çalışması ve topluluklar arasında 148.050 sağlık bilgilendirme oturumu düzenlenmiştir. Kriz bağlamında, 16.600 sağlık çalışanı bulaşıcı hastalıklar konusunda eğitim almıştır. Son olarak, 6814 UN personeline ve sorumlulukları altındaki kişilere temel sağlık hizmetleri konusunda yardımcı olunmuştur (Migration Health, 2020).

IOM'in öncülüğünde, 2021 yılında 829 sağlık tesisiyle destek sağlanmıştır. Bu sağlık tesislerinin içinde 69 göç sağlığı değerlendirme merkezi, 121 teleradyoloji merkezi ve 53 laboratuvar bulunmaktadır. Ayrıca, 277 mobil sağlık ekibi görevlendirilmiş ve 118 ülkede 301 projede çalışan toplam 1299 sağlık personeli bulunmaktadır. 300,8 milyar USD yatırımla 116 araştırma yayını hazırlanmış ve yayımlanmıştır. 2 milyon göçmen COVID-19'a karşı aşılanmış, 1,6 milyon kişiye mental sağlık ve psikososyal destek hizmetleri sunulmuştur. 11,6 milyon göçmene 644 sağlık tarama noktasına erişim sağlamış, 51,884 sağlık çalışanına acil durum eğitimi verilmiş ve 4,3 milyon kişiye birinci basamak sağlık hizmeti danışmanlığı sağlanmıştır. Ayrıca, 20.000 UN personeline temel sağlık hizmetleri sunulmuştur (Migration Health, 2021).

2022 yılı istatistiklerine göre, IOM'in yürüttüğü sağlık hizmetleri şu şekildedir: 3,2 milyon göçmen aşılanmış, 1,4 milyon kişiye ruh sağlığı ve psikososyal destek sağlanmıştır. Toplamda 336 sağlık tarama noktası bulunmaktadır. 11 ülkede yaklaşık 8,2 milyon kişiye sağlık teşviki sağlanmıştır. Risk iletişimi ve toplum yönetimi konularında çalışmalar yürütülmüştür. 26.000 sağlık çalışanı kriz ortamlarında eğitilmiştir. 904.000 göç sağlığı değerlendirmesi yapılmış, kriz bağlamında 5,6 milyon birinci basamak sağlık hizmeti konsültasyonu gerçekleştirilmiştir. 8600 ön saflarda çalışan ve bakmakla yükümlü oldukları kişilere temel sağlık hizmetleri sunulmuştur. Kriz ortamlarında IOM tarafından yönetilen 124 sağlık tesisi ve IOM tarafından yönetilen 70 göç sağlığı değerlendirme merkezi dahil olmak üzere toplamda 852 sağlık tesisi desteklenmiştir. 119 yerde ise teleradyoloji merkezleri ve 61 laboratuvar hizmet vermiştir. Kriz ortamlarında 432 sağlık ekibi görev yapmıştır. Toplamda 125 ülkeye 382,8 milyon USD değerinde yatırım yapılmıştır. Son olarak da ve 244 projede 1836 sağlık personeli çalışmış ve bu alanla ilgili raporlar hazırlanmıştır (Migration Health, 2022).

IOM Türkiye Ofisi, 2020-2022 döneminde ekonomik krizden etkilenen kişilere odaklanarak iyileştirme ve Toplum İstikrarı Birimi tarafından farklı illerde sosyal uyumu teşvik etmek için projeler yürütmüştür. Koruma ve Dayanıklılık Birimi ise Belediye Göçmen ve Toplum Merkezleri aracılığıyla göçmenlere destek vermeye devam etmiştir. Ayrıca, İzmir-Çiğli Belediyesi, Hatay İl Göç İdaresi Müdürlüğü ve diğer kuruluşlara kişisel koruyucu donanım malzemeleri, makine ve araçlar bağışlanmıştır. COVID-19 pandemisi nedeniyle nakit yardımı, gıda dışı ürün dağıtımı, hijyen ve gıda kolisi dağıtımı gibi yardımların yanı sıra maske, eldiven, el dezenfektanı gibi malzemelerin dağıtımı ve psikolojik destek de sağlanmıştır (IOM Türkiye, 2022).

Sonuç olarak IOM, göçmenlere COVID-19 aşılarının ulaşmasını sağlamak için savunuculuk yapma, kapasite geliştirme, veri sağlama, aşı tereddüdü ile başa çıkma, operasyonel destek, izleme mekanizmaları oluşturma ve aşı temini (göçmenler ve UN personeli için) gibi müdahaleleri uygulayarak iş birliği yapmıştır. Bu dönemde IOM, öncelikle savunuculuk, kapasite geliştirme, veri sağlama, sosyal mobilizasyon ve bilgilendirme gibi faaliyetlere odaklanmıştır. (Migrant Inclusion in COVID-19 Vaccination Campaigns, 2021). İlaveten, 13-15 Haziran 2023 tarihleri arasında gerçekleşen 3. Küresel Danışma Toplantısı, WHO, IOM ve UNHCR tarafından göçmen sağlığına odaklanan, siyasi taahhütleri artırmayı amaçlayan önemli bir platform olarak düzenlenmiştir (Third Global Consultation, 2023). Bu toplantı, mülteciler, sığınmacılar, göçmenler ve ev sahibi toplulukların sağlığını ve refahını iyileştirmek için küresel taahhütleri ve diğer politika gelişmelerini ilerletmek, şimdiye kadar kaydedilen ilerlemeyi değerlendirmek, mülteci, sığınmacı ve göçmen sağlığı için yenilikçi yaklaşımların örneklerini vurgulamak, yerel, ulusal ve bölgesel düzeylerde uygulamak için öncelikli eylemleri tanımlamak, tartışmak ve kabul etmek amacıyla gerçekleştirilmiştir. Bu süreç, kapsayıcı toplum üyeleri olarak güvenli, destekleyici ve sağlıklı ortamlar oluşturmayı hedeflemektedir (Third Global Consultation, 2023).

4. PANDEMİDE TÜRKİYE'DE GÖÇMENLERE YÖNELİK SAĞLIK HİZMETLERİ

Türkiye, göç hareketlerinin yoğun yaşandığı ve farklı kültürlerin etkileşim içinde bulunduğu bir ülke olarak çeşitlilik arz eden göç yönetim politikaları, bürokratik yapılanması ve yabancıların hukuki statüleri konusunda önemli bir araştırma alanıdır. Jeopolitik konumu, komşu bölgelerdeki çatışma ve istikrarsızlıklar, ekonomik fırsatlar ve sosyal yapıdaki değişimler, göç hareketlerini etkilemektedir. Bürokratik yapılanma, göç yönetimi politikalarının oluşturulması, uygulanması ve denetlenmesinde kritik bir rol üstlenmektedir. Yabancıların hukuki statüleri de göç politikalarının bir parçası olarak incelenir ve düzenlenir. Türkiye'nin yabancılarla ilgili mevzuatı, uluslararası hukuk normlarına uygunluğu ve yerel ihtiyaçların karşılanmasını hedeflemektedir (Göç İdaresi Başkanlığı, 2023).

Türkiye'nin göç alanındaki tarihsel tecrübesi incelendiğinde, Orta Doğu ve Asya ülkeleri ile Avrupa arasında bir geçiş güzergahı olduğu için göç hareketlerinin yoğun olduğu görülmektedir. Bu durum, Türkiye'nin göç yönetimi üzerinde derin bir etkiye sahiptir ve tarihi, demografik, ekonomik ve kültürel unsurları etkilemektedir (T.C. Göç İdaresi Başkanlığı, 2023). Türkiye'nin göç yönetimi, bürokratik yapılanma ve ülkedeki yabancıların yasal haklarının korunması temelinde ülkenin göç alanında benimsediği politika ve uygulamaları kapsamaktadır (Mülteciler Derneği, 2023).

Türkiye'deki göçmen gruplarının yasal statüleri incelendiğinde; ilk önemli yasal adım olan 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi, insan hakları evrensel beyannamesinin 10 Aralık 1948 tarihinde

imzasının ardından mültecilerin haklarını korumak amacıyla atılmıştır (Öztürk, 2016: 394-395; BMMYK, 1951: 1). 4 Nisan 2013 tarihinde yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ile yabancıların Türkiye'ye giriş ve çıkışları, ikamet izinleri, sığınma durumu, vatansızlık, uluslararası koruma türleri ve zorla ülkeyi terk eden, geri dönemeyen veya kitlesel olarak Türkiye'ye sığınan kişilere geçici koruma sağlanacağına dair bilgiler bulunmaktadır (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 2013). YUKK, Türkiye'de düzenli göçü (yasal yollarla giriş, kalış ve çıkış), düzensiz göçü (yasal olmayan yollarla giriş, kalış, çıkış ve izinsiz çalışma), ve uluslararası korumayı içerir (İçduygu, 2009: 2). Göç yönetiminin hukuki çerçevesi açısından incelendiğinde, 2013'te YUKK'nin yayımlanmasıyla göçmenleri içeren sağlık politikalarında temel hak ve yükümlülüklerin belirlendiği anlaşılmaktadır. YUKK'den sonra şartlı mülteci başvurusu ve statü sahibi olanlara sağlık sigortası ve sağlık hizmetlerine erişim hakkı verilmiştir. Geçici koruma statüsüyle Suriyeli kişilerine sağlık hakları ve erişim koşulları düzenlenmiştir (Mardin, 2020: 67). Geçici Koruma Yönetmeliği (GKY) kapsamında ise yabancılara eğitim, sağlık, iş piyasasına erişim, sosyal yardım gibi hizmetler sunulmaktadır. Hükümet yetkilileri, sağlık hizmetlerini acil, birinci ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetleri olarak güvence altına almaktadır. Bulaşıcı hastalıklara karşı önlemler ve madde bağımlılığı tedavisi gibi hizmetler Sağlık Bakanlığı tarafından denetlenmekte ve uygulanmaktadır (Şenoğlu, 2020: 2-4).

Suriyelilerin yoğun olarak yaşadığı bölgelerde geçici koruma altındakilere yönelik olarak **Göçmen Sağlığı Merkezleri (GSM)** kurulmuştur. Bu merkezlerle, Suriyeli göçmenlerin kültürel ve dil gereksinimlerini karşılayacak sağlık hizmetleri sunarak, Türkiye'nin genel sağlık sistemine olan katkısını artırmayı ve vasıflı Suriyeli sağlık personelinin Türkiye'deki işgücüne dahil etmek amaçlanmaktadır (GAR, 2020: 16). Bu birimler, Suriyelilere temel sağlık hizmetleri ve koruyucu sağlık hizmetleri sunmak amacıyla İlçe Toplum Sağlığı Merkezlerine bağlıdır. GSM, Toplum Sağlığı Merkezi ve Bağlı Birimler Yönetmeliği kapsamında "Toplum Sağlığı Birimi" olarak faaliyet göstermektedir (HSGM, 2023).

Geçici koruma altındaki Suriyeliler, mülteciler, sığınmacılar ve yabancılar pandemi süresince Sağlık Bakanlığı kuruluşları, hastaneler, üniversite sağlık merkezleri ve gönüllü sağlık merkezlerinin hizmetlerinden yararlanmaya devam etmektedir (Mülteciler Derneği, 2020). Kaydı olmayan göçmenler, acil durumlar dışında birinci basamak sağlık kuruluşlarından ücretsiz hizmet alabilir. Ancak özel sağlık kuruluşlarına gitmek için sevk prosedürü gerekmektedir. Uluslararası koruma başvurusu yapmış veya statüsü olanlar ise Genel Sağlık Sigortası (GSS) kapsamında hizmet alır (Şenoğlu, 2020: 7). **Sağlık hizmetlerinin finansmanı AFAD tarafından** karşılanırken; ilaç ve tıbbi cihaz giderleri Sosyal Güvenlik Kurumu denetimiyle sağlanmaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2018, 151-1 52).

Sağlık hizmetleri ise Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü bünyesinde faaliyet gösteren **Göç Sağlığı Daire Başkanlığı** tarafından yürütülmektedir (Alagöz ve Demirkıran, 2020). Göç Sağlığı Dairesi Başkanlığı, geçici koruma altındaki Suriyelilere, uluslararası koruma statüsündekilere ve yabancılara yönelik sağlık hizmetlerini sunmaktadır. Türkiye, 2008'de başlatılan genel sağlık sigortası programı çerçevesinde ise ülkede yaşayan tüm vatandaşlara ve geçici koruma altındaki Suriyelilere, mültecilere ve yabancılara COVID-19 ile ilişkili tanı, tedavi ve takip hizmetlerini ücretsiz olarak sağlamaktadır. Bu hizmetler, yoğun bakım tedavisi dahil olmak üzere, sosyal güvence sahibi olup olmamasına bakılmaksızın sunulmaktadır (İşlek, 2021; 60). ASM ve GSM

ücretsiz birinci basamak sağlık hizmetleri sunar ve bunlar koruyucu, önleyici ve tedavi hizmetlerini içerir. AB-Türkiye iş birliği projesi kapsamında, Suriyeli mültecilerin sağlık hizmetlerine erişimini artırmayı hedefleyen 29 ilde toplam 180 GSM vardır. Ayrıca, yaklaşık 1300 Suriyeli sağlık personeli, bu merkezlerde çalışmak üzere Sağlık Bakanlığı tarafından istihdam edilmiştir. Bunun yanı sıra, Suriyeli olmayan mültecilere ücretsiz sağlık hizmeti sunan bazı Sağlık Bakanlığı poliklinikleri de bulunmaktadır (HASUDER, 2020).

Bürokratik yapılanma açısından Sağlık Bakanlığı ve Göç İdaresi Başkanlığı'nın yanı sıra sivil toplum kuruluşları (Mülteci Destek Derneği, Mülteciler ve Sığınmacılar Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği, Türk Kızılayı Göç ve Mülteci Hizmetleri, Yurttaşlık Derneği, Mülteci Dayanışma Derneği, Mülteci Hakları Merkezi, İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi Derneği, Mülteciler ve Sığınmacılarla Yardımlaşma Dayanışma ve Destekleme Derneği, Caritas Türkiye, Mülteci Entegrasyon ve Destek Derneği, Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği, Türk Tabipler Birliği vb.) da gönüllü olarak göçmenlere yönelik sağlık hizmetleri sunmak amacıyla sağlık tesisleri açmaktadırlar (Göç Araştırmaları Derneği, 2020). Bu tesislerde Hatay, Gaziantep ve İstanbul'da küçük ölçekte ayakta tedavi, fizik tedavi, rehabilitasyon, psiko-sosyal ve ruh sağlığı gibi hizmetler sunulmaktadır (Küçük, 2020: 480).

Kasım 2023 itibariyle Türkiye'de geçici koruma altındaki Suriyeli sayısı 3.246.178'dir. Yakalanan düzensiz göçmen sayısı 159.199'dur ve bu düzensiz göçmenlerin büyük bir kısmı Afganistan, Pakistan ve Filistin uyrukludur. Göçmen kaçakçılığı kategorisinde 8842 kişi tespit edilmiştir. 2022'nin sonuna kadar uluslararası koruma başvurusu yapan kişi sayısı ise 33.246'dır ve bu başvuruların çoğunluğu Afganistan, Ukrayna ve Irak kökenlidir (Göç İdaresi Başkanlığı, 2023). Bu sayısal tablonun temelini, özellikle 2011 Suriye İç Savaşı ve diğer Ortadoğu ülkelerinden yoğun göç dalgalarının yaşandığı dönemde, Afganistan'daki Taliban yönetiminin baskısı nedeniyle zorunlu göçe maruz kalanlar oluşturmaktadır (Çetin, 2022: 230).

Türkiye'de COVID-19 vakası, ilk kez 11 Mart 2020 tarihinde tespit edilmiştir. 9 Nisan 2020'de Sağlık Uygulama Tebliği'nde yapılan bir değişiklikle COVID-19 tedavisi acil durum kategorisine dahil edilmiştir. Salgınla mücadele çerçevesinde, 13 Nisan 2020'de yayınlanan 2399 sayılı Cumhurbaşkanı kararıyla, herkesin kişisel koruyucu ekipmanları, tanı testleri ve ilaç tedavisi gibi hizmetlere, sosyal güvencesi olup olmaması fark etmeksizin ücretsiz erişim hakkı sağlanması kararlaştırılmıştır (RG, 2020: 2399). Kasım 2023 itibariyle küresel düzeyde 6.943.794 ölüm ve 698.311.839 doğrulanmış COVID-19 vakası bildirilmiştir. Türkiye'de ise 102.174 ölüm ve 17.232.066 vaka kaydedilmiştir (Worldometer, 2023). Pandemi döneminde Sağlık Bakanlığı tarafından açıklanan ölüm ve vaka sayıları ülke vatandaşları ile göçmenler arasında herhangi bir ayırım yapılmaksızın toplam sayı olarak bildirilmiştir.

COVID-19 testi ve tedavisi, Türk hükümeti tarafından acil bir durum olarak kabul edildiği için tüm vatandaşlara ücretsiz olarak sunulmuştur. Bu önemli düzenleme, Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nda yapılan bir değişiklik ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yürürlüğe girmiştir (RG, 2020: 31094). Pandemi döneminde de göçmenlere yönelik kurumsal yapılanma çerçevesinde hizmet verilmeye devam edilmiştir. Göçmenler için yürütülen diğer faaliyetler de eğitim, iletişim ve farkındalık oluşturma odaklı olarak birinci basamak sağlık hizmetleri tarafından gerçekleştirilmiştir. Öncelikle, COVID-19 hakkında hastalara bilgi verilmesi ve semptomları olanların hastanelere yönlendirilmesi amacıyla birinci basamak sağlık hizmetlerinde bilgilendirme çalışmaları

yapılmıştır. İlaveten, COVID-19 tanı ve tedavi kılavuzları, Sağlık Bakanlığı tarafından Arapça diline çevrilerek GSM çalışanları, doktorlar ve sağlık personeli için COVID-19 protokollerine erişim sunmaktadır. Personel için eldiven, maske, alkol bazlı el antiseptiği ve yüzey dezenfektanı temin edilmektedir. Sağlık okuryazarlığını artırmak amacıyla Sağlık Bakanlığı ve WHO tarafından mültecilere yönelik temel bilgiler içeren broşürler ve çeşitli görseller hazırlanarak bir web sitesi oluşturulmuştur (Mardin, 2020: 115). Hükümet ve sivil toplum kuruluşları, hastalığın bulaşma yolları ve koruyucu önlemler hakkında sağlık eğitimi ve iletişim broşürleri hazırlamıştır. SIHHAT projesi çerçevesinde Suriyeli sağlık çalışanları, mültecilere COVID-19 hakkında sağlık bilgisi sunan videolar hazırlamıştır. Bu önemli çabalar, Türkiye’deki göçmen nüfusunun COVID-19’a karşı bilinçlenmesine ve korunmasına katkı sağlamıştır (İGAM, 2023). Nitekim sağlık harcamalarının karşılanabilir olması göçmenlerin sağlık hizmetine erişimi kolaylaştıran önemli bir husustur. Bu durumda, göçmenlerin kişisel sağlık harcamalarını karşılayacak ekonomik imkanlara sahip olması veya genel sağlık sigortası sisteminden faydalanmasıyla gerçekleştirilebilir (İşlek, 2021; 62).

Sivil toplum kuruluşları da göçmenlere yönelik telefon ve çevrimiçi iletişim gibi alternatif yöntemlerle sosyal ve sağlık hizmetlerini sürdürmüştür. COVID-19 bilgileri farklı dillerde çevrimiçi, destek hatları ve basılı materyaller aracılığıyla göçmenlere ulaştırılmış, kişisel koruyucu ekipman dağıtımı, hijyen ürünleri dağıtımı, uzaktan COVID-19 ve psikolojik semptom taraması, ruh sağlığının korunması için bilgilendirme, eğitimler ve bireysel psikolojik destek gibi hizmetler sunulmuştur (HGSM, 2020; Göç Araştırmaları Derneği, 2020; Yeryüzü Doktorları Derneği, 2020).

Türkiye’de yaşayan mülteciler arasında yapılan bir ankete göre, katılımcıların %83’ü COVID-19 hakkında yeterli bilgiye sahip olduklarını ve bu bilgilere çoğunlukla sosyal medya veya diğer medya araçlarıyla (%65) ve komşuları veya arkadaşları aracılığıyla (%19) ulaştıklarını belirtmişlerdir. Ankete katılanların %63’ü gıda temininde ve %53’ü temel hijyen ihtiyaçlarını karşılamada zorluk yaşadıklarını ifade etmişlerdir. Ayrıca, COVID-19 önlemleri nedeniyle zorunlu harcamaları etkilenen kişiler, özellikle kira, fatura ve temel ihtiyaç malzemelerini ödemekte zorlandıklarını ifade etmişlerdir (SGDD Göç Akademisi, 2020). 302 kişiye yapılan bir ankete dayanan çalışmada, Türkiye’deki mültecilerin salgın esnasında sağlık sektörü açısından nasıl etkilendiği incelenmiştir. Buna göre mültecilerin %40’ı salgın sürecinde sağlık hizmetlerine başvurma ihtiyacı hissetmiş, ancak %15’i sağlık hizmetlerinden yararlanamamıştır. Sağlık hizmetlerine erişim engelleri arasında evden çıkamama, tercüman eksikliği ve dil bariyeri sağlık kurumlarının kapalı olduğu düşüncesi, belge eksikliği ve yetersiz bilgi temel engeller olarak gözlemlenmiştir. COVID-19’dan korunmak için gerekli önlemleri aldıklarını düşünen katılımcıların oranı %78’dir. Ebeveynlerin %57’si çocuklarının düzenli aşı takibini yapabildiğini belirtirken, düzenli ilaç ihtiyacı olanların %68’i ilaç temininde zorluk yaşadıklarını ifade etmiştir (SGDD Göç Akademisi, 2020).

5. PANDEMİDE İOM VE TÜRKİYE’NİN GÖÇMEN SAĞLIĞI HİZMETLERİNİN İNCELEMESİ

Pandemi döneminde İOM ve Türkiye’nin göçmen sağlığına dair izledikleri politikalar ve yaptıkları faaliyetler incelendiğinde, her iki aktör arasındaki benzerlik ve farklılıklardan söz edilebilir.

Her iki aktör de göçmenlerin sağlık hizmetlerine erişimini geliştirmeyi ve sağlık ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlamaktadır. Ancak, bu politikaların uygulanma şekli, yöntemi, kapsamı ve kaynakları gibi farklılıklar da dikkate alınmalıdır. Bu **benzerlikler**, ortak noktalar şunlardır (İGAM, 2023; SRRP, 2021):

-Acil sağlık hizmetleri: Hem Türkiye'nin hem de IOM'in göçmen sağlığı politikalarının, göçmenlere acil sağlık hizmetlerinin ücretsiz olarak sunulmasını vurguladığı anlaşılmaktadır. Acil durumlar ve acil tıbbi ihtiyaçlar göçmenler için öncelikli olarak kabul edilmektedir.

-Hedef kitle: Türkiye ve IOM, göçmen gruplarını hedef alan sağlık politikalarına odaklanmıştır. Türkiye'nin politikaları, geçici koruma altındakiler, uluslararası koruma statüsündekileri ve yabancıları kapsamaktadır. IOM ise dünya genelindeki tüm göçmen nüfusuna odaklanarak, yerinden edilmiş ve göçmen toplulukları da desteklemektedir.

-Sağlık eğitimi ve bilinçlendirme: Türkiye'nin ve IOM'in sağlık politikaları arasında göçmenlere bilgi vermek, sağlık bilincini artırmak ve sağlıklı yaşam alışkanlıklarını teşvik etmek için eğitim programları düzenledikleri görülmektedir.

- İş birliği ve ortaklık: Türkiye ve IOM sağlık hizmetlerini etkin biçimde sunmak için yerel sağlık kuruluşlarıyla iş birliği yapmayı ve ortaklık kurmayı hedeflemektedir.

-Göçmenlerin özel ihtiyaçları: Türkiye'nin ve IOM'in sağlık politikaları, göçmenlerin özel sağlık ihtiyaçlarını dikkate almaktadır. Bu bağlamda, Türkiye ve IOM göçmenler arasında yaşlılar, çocuklar, kadınlar, engelliler ve kronik hastalığı olanlar gibi özel grupların sağlık hizmetlerine erişimini ve ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak politikalarını şekillendirmektedir. Ayrıca aşı temini, maske ihtiyacı ve sağlık kitlerinin ulaştırılması konusunda destek olmaktadır.

Türkiye ve IOM'in uygulamaları arasındaki **farklılıklar** ise şöyle sıralanabilir:

-Kapsam: Türkiye'nin sağlık politikaları, kurum ve kuruluşlarının vasıtasıyla göçmenlere hukuki statüleri çerçevesinde geniş bir sağlık hizmeti yelpazesi sunarken, IOM'in politikaları daha çok göçmenlere psikososyal destek, sağlık eğitimi ve acil müdahale gibi belirlenen spesifik alanlarda odaklanmaktadır. IOM, yerel sağlık kuruluşlarıyla iş birliği yaparak göçmenlere tam kapsamlı sağlık hizmetleri sunmada önemli bir rol oynar.

- Uygulama ve kaynak: Türkiye sağlık politikaları, sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştırmak için kendi kamusal sağlık altyapısını kullanırken, IOM daha çok sağlık projeleri ve yardım programları aracılığıyla göçmenlere hizmet verir (İşlek, 2021: 61; SRRP, 2021). IOM, genellikle uluslararası finansman, hükümetler ve diğer bağışçı kaynaklarından destek alırken, Türkiye, ağırlıklı olarak kendi bütçesinden bu hizmetleri sağlamaktadır.

- Göçmenlerin yasal statüsü: Türkiye'nin sağlık politikaları, özellikle geçici koruma altındaki Suriyelileri içeren belirli bir göçmen nüfusuna odaklanmıştır. Bu politikalar, Türkiye'nin ulusal düzeydeki sağlık sistemi içinde uygulanmakta ve genellikle geçici koruma altındaki Suriyelilerinin yanı sıra, uluslararası koruma statüsündeki sığınmacıları ve diğer yabancıları da kapsar (GAR, 2020). IOM'in politikaları ise dünya genelindeki çeşitli yerinden edilmiş ve göçmen topluluklarına yardım etmeyi amaçlar. IOM, uluslararası düzeyde çalışmalar yürütür ve farklı ülkelerdeki

göçmenlere yardım etmek için projeler geliştirir. Bu nedenle, Türkiye'nin ve IOM'in sağlık politikaları arasında bir kapsam farklılığı bulunmaktadır.

- Yönetim ve koordinasyon: Türkiye'nin göçmen sağlığı politikaları, yerel sağlık otoriteleri ve ilgili bakanlıklar tarafından yönetilmekte ve koordine edilmektedir. Bu politikalar, Türkiye'nin kendi sağlık sistemine entegre edilmektedir. IOM'in sağlık politikaları ise uluslararası bir kuruluş olarak, hükümetler, sivil toplum kuruluşları ve diğer paydaşlarla iş birliği yapılarak göçmen sağlık hizmetleri desteklenmekte ve koordine edilmektedir. Bu farklılığa bir diğer açıdan bakıldığında, şehirler pandemi yönetiminde önemli bir rol oynamaktadır ve yerel halk sağlığı yetkilileri bu süreçte büyük sorumluluk taşır. Ancak yönetim ve koordinasyon eksiklikleri ile zayıf planlama da müdahaleleri zorlaştırabilir ve karmaşaya neden olabilir. Bu nedenle, belediyeler acil durumları yönetmek için daha fazla kaynağa ihtiyaç duyar ve şehirler, küresel düzeyde kentsel çıkarları temsil edebilecek koalisyonlar oluşturabilir (Özvarış vd., 2020: 10; İGAM, 2023).

- İstatistik verilerin belirsizliği: Türkiye'de Sağlık Bakanlığı, COVID-19 vakaları ve ölümleri arasında göçmen gruplarının olduğunu beyan etse de ayrı bir şekilde hazırlanan bir veri kamuya açık olarak mevcut değildir. Türkiye'deki COVID-19 istatistikleri, Sağlık Bakanlığı tarafından günlük ve kümülatif vaka, ölüm ve yapılan toplam test sayısı olarak sınırlıdır. Sağlık Bakanlığı'nın 30 Haziran 2020 tarihinde sınırlı demografik bilgiler içeren raporuna göre, vakaların ve ölümlerin uyruğu hakkında bilgi yoktur ve il bazında bir ayırım yapılmamıştır. IOM ise uluslararası bir örgüt olarak vaka ve ölüm sayılarını hükümetler gibi belirlemese de aşı, maske, hijyenik malzeme gibi temel ürünlerin dağıtımını konusundaki istatistik verileri şeffaf bir şekilde açıklamaktadır. Bu bağlamda, pandemi ile mücadele, şeffaf veri paylaşımıyla güçlü bir planlamayı gerektirir. Türkiye'deki mültecilerin COVID-19'un etkisini anlamak için ayrıntılı verilere ihtiyaç vardır. Bu, mülteciler arasında COVID-19'un etkisini anlamak, karantina ve izolasyon önlemlerine hastalar ve temas ettikleri kişilerin uyum düzeylerini belirlemek ve uyumsuzluğun nedenlerini anlamak için yardımcı olacaktır (Özvarış vd., 2020: 8, 17-18).

Bu farklılıklar, Türkiye'nin ve IOM'in göçmen sağlığı politikaları arasındaki yönetim, finansman, yasal statü, hedef kitle ve istatistiksel veriler gibi temel alanlardaki ayrılıkları vurgulamaktadır. Her iki aktör de göçmen sağlığını önemsemekte olup, farklı stratejiler ve kaynaklar kullanarak göçmenlere sağlık hizmeti sunmayı amaçlamaktadır.

Pandemide göçmen topluluklar çeşitli sorunlarla da karşılaşmıştır. Bu **genel sorunlar** şunlardır (GAR, 2020: 41): sağlık hizmetlerine ulaşım konusunda bilgi eksikliği yaşamışlar ve hangi sağlık kuruluşlarına başvurabileceklerini belirlemede zorlanmışlardır; alınan önlemlerle ilişkilendirilerek ayrımcı tutumlarla karşı karşıya kalan bazı göçmenler özellikle çocuk hastalıkları konusundaki endişeleri artmıştır, göçmen topluluklar, kendi önlemlerini almış ve acil bir durum olmadığı sürece hastanelere başvurmamışlardır ve bu durum sağlık hizmetlerine erişimi sınırlamıştır; salgın döneminde birçok göçmen işlerini kaybettiği ve gelir kaynakları azaldığı için gıda erişimi sorunu yaşamışlar, muhtemel beslenme ve psikolojik sorunlara açık hale gelmişler, hijyen ve temiz su konusunda eşit olmayan uygulamalarla karşılaşmışlardır.

Göçmenlerin sağlık hizmetlerine erişimini güçleştiren başlıca konular; Türkiye açısından değerlendirildiğinde, kayıtsız göçmenlerin kaydolma süreçlerindeki gecikmeler, ücretsiz maske erişimindeki kısıtlamalar, kimlik eksikliği, dil sorunları ve ekonomik zorluklardır (Kirişçi ve

Erdoğan, 2020). Ayrıca mültecilerin sağlık sigortalarının sınırlı şehirlerde geçerli olması, farklı şehirlere yerleşenlerin sağlık hizmetlerine erişimini engellemektedir (Çakmak, 2015: 218). Bu durum pandemide maddi sıkıntılar veya kayıt sorunları nedeniyle hastaneye başvuruların gecikmesine yol açmıştır. Göçmenlerin COVID-19 sağlık sorunlarına erişimi için acil önlemler alınmasına rağmen, kronik hastalığı olan ve sigortası olmayan kişiler tedavilerini sürdürmekte zorluk çekmekte ve daha büyük risk altında yaşamaktadır (Mardin, 2020: 116).

IOM'in 2021 ve 2022 yıllarında yayımladığı raporlara göre, IOM ülke ofisleri, özellikle COVID-19 aşılara ilişkin bazı sorunlar yaşandığı anlaşılmaktadır. 60'tan fazla ülkede farklı göçmen kategorilerinin aşıya erişim düzeyi hala belirsizdir. Bir ülkede Ulusal COVID-19 Aşı Dağıtım Planı (NDVP) olmaması veya bu planın WHO, IOM veya diğer paydaşlarla paylaşılmamış olması en temel engel olarak kabul edilmektedir. Birçok NDVP, öncelikli grupları belirtse de bu grup içindeki farklı nüfus kategorilerini ayrıntılandırmadan bahsetmektedir. Bazı durumlarda, IOM'in aşı konularına odaklanan yetkililerden net bilgi almakta başarılı olamadığı görülmektedir. Ayrıca IOM, bazı politika yapımcıları göçmenleri aşı programlarına dahil etme niyetini kamuya duyurmak istemediklerini gözlemlemiştir. Bunun nedeni ülke nüfusunda yabancı düşmanlığı tepkilerine yol açmamak olabilir. COVID-19 aşıları sınırlı dozlar ve arz-talep dengesi nedeniyle bazı durumlarda sadece ülke vatandaşlarına ayrılmıştır. Göçmenlerin sağlık hizmetlerine erişimini engelleyen yasal düzenlemeler nedeniyle kimlik doğrulaması için belirli belgeler gereklidir ve sağlık çalışanları, göçmenleri bildirmek zorunda kalabilir. Ayrıca aşı kayıt sistemleri, maliyet belirsizlikleri, dil ve kültürel engeller, teknolojik gereksinimler ve ulaşım sorunları gibi çeşitli engellerle karşılaşılmaktadır. Lojistik engeller de aşılarda dağıtımını zorlaştırmaktadır. Çoğu ülkede, ulusal sağlık sigortası planlarına kayıtlı olan insanlar için aşı ücretsiz olsa da bazı ülkelerde bu tür düzenlemelere kayıtlı olmayan insanlar için bir maliyet/ücret olup olmadığı konusunda belirsizlik bulunmaktadır (IOM Migration Health, 2021). 31 Mart 2022 itibarıyla IOM'in veri sağladığı 180 ülkeden 162'sinde (%90), düzenli göçmenlerin pratikte COVID-19 aşılara erişimi sağlanmaktadır. Bu 180 ülkeden 95'inde (%53), düzensiz göçmenlerin de COVID-19 aşılara erişebileceği tespit edilmiştir. Ayrıca, 180 ülkeden 85'inde (%47) yerinden edilmiş kişilerin ve 132'sinde (%73) ise mültecilerin ve sığınmacıların da COVID-19 aşılara erişim imkânı bulunmaktadır (IOM Migration Health, 2022)

SONUÇ

Sağlık, her bireyin temel bir hakkıdır ve göç eden grupların sağlık hizmetlerine erişimi büyük bir öneme sahiptir. Göçmen sağlığı hizmetleri, göçmenlerin sığınmacı, geçici koruma altında, mülteci veya uluslararası koruma altında olup olmadığına bakılmaksızın sunulmalıdır. Her bireyin sağlık hizmeti alma hakkı olduğu İnsan Hakları Evrensel Beyanname ve BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme tarafından vurgulanmaktadır. Sağlık hizmetleri, toplumun dezavantajlı gruplarından biri olan göçmenler de dahil olmak üzere, mevcudiyet, erişilebilirlik ve kabul edilebilirlik ilkelerine uygun bir şekilde nitelikli, sürdürülebilir ve adil bir biçimde sunulmalıdır (BM, 2003).

Sağlık hizmetlerine erişim sorunları, sağlık eşitsizliklerinin önemli bir nedenidir. Araştırmalar, göçmenlerin sağlık sistemlerini yetersiz düzeyde kullandığını göstermektedir. Bu durum kendi sağlıklarının yanı sıra genel toplumun sağlığını da risk altına girmesine neden olabilir. Son yıllarda, göçmenlerin insan haklarının korunması, özellikle sağlık hakkı, uluslararası düzeyde

daha fazla dikkate alınmaktadır. Hükümetler, uluslararası ve ulusal düzeyde yasal yükümlülüklerini yerine getirmek için göçmenlerin sağlık ihtiyaçlarını ve savunmasızlıklarını ulusal planlar, politikalar ve stratejilerle entegre etme gerekliliğini kabul etmektedirler (Turhan, Gürsoy ve Karakullukçu, 2021: 288).

Türkiye, günümüzde çok sayıda göçmene ev sahipliği yapmakta, dolayısıyla afet ve kriz yönetimi literatüründe “dezavantajlı”, “hassas”, “kırılgan” olarak adlandırılan bu grupların sağlık hizmetlerine erişimine yönelik ayrı kamu politikaları geliştirmiş ve uygulamaktadır. Bu konuda Türkiye, sağlık hizmetlerine erişim konusunda göçmenlere eşit bir şekilde yaklaşmayı amaçlayan kapsayıcı bir sağlık politikası benimsemiştir. Sağlık merkezlerinde göçmenlerin kayıtlarını tutmakta ve acil sağlık hizmetleri verilmektedir.

IOM, Türkiye’deki ofisi ile iş birliği içinde, Türkiye’de yaşayan geçici koruma altındaki Suriyeliler, uluslararası koruma altındakiler ve yabancılar için sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştırmak için faaliyetler yürütmekte; göçmen sağlığı alanında çalışan yerel sağlık çalışanlarına eğitimler ve kapasite geliştirme programları düzenleyerek destek sağlamaktadır.

Türkiye’nin ve IOM’in ve göçmen sağlığı politikalarını inceleyen bu çalışmada, acil sağlık hizmetleri, hedef kitle, sağlık eğitimi, iş birliği, göçmenlerin özel ihtiyaçları ve hijyen malzemesine erişim konularında benzerlikler olduğu; ancak, kapsam, uygulama, finansman, yasal statü, aşı temini, istatistik verilerin belirsizliği, yönetim ve koordinasyon gibi konularda farklılıklar olduğu görülmüştür.

IOM’in yanı sıra, Türkiye’nin göç yönetimi politikaları ve uygulamaları hem ulusal hem de uluslararası düzeyde çeşitli paydaşların katılımını gerektirmektedir. Türkiye, uluslararası toplumla iş birliği yaparak mültecilerin korunması, insani yardımın sağlanması ve mültecilerin uzun vadeli entegrasyonu konularında çözümler aramaktadır. Bu kapsamda sağlık taramaları, testler, aşılama ve tercüme hizmetleri gibi önlemler uygulanmaktadır. Ayrıca göçmenlere rehberlik sağlanarak sağlık hizmetlerine erişimleri kolaylaştırılmaktadır. Türkiye ve IOM, göçmen sağlığını iyileştirmek ve sağlık risklerini azaltmak için politikalarını sürekli olarak gözden geçirmektedir.

Göçmenlerin halen mevcut olması, pandeminin çeşitli varyantlarla halen devam etmesi ve muhtemel afet ve krizlerin varlığından dolayı hükümetler ve ilgili ulusal ve uluslararası kuruluşların göçmenlere yönelik COVID-19 çalışmalarının artarak devam edeceği düşünülebilir. Bu kapsamda COVID-19 pandemisinden elde edilen tecrübelerden de yola çıkılarak şu **öneriler** getirilebilir (DRC, 2020; SGDD-ASAM, 2020; GAR, 2020: 43-44):

- Göç yönetiminde yönetim, iş birliği örnekleri artırılmalıdır. Özellikle göçmenlerle çalışan sivil toplum kuruluşları etkili iş birlikleri önemlidir.

- Sağlık personeli arasında Arapça, Farsça, İngilizce ve Fransızca konuşan tercümanlar sağlanmalı ve şekilde iletişim, bilgilendirme (sağlık merkezlerine ulaşım, COVID-19 testi ve tedavisi hakkında özel bilgilendirme vb.) sorunları azaltılmalıdır.

- Farklı dillerde hazırlanmış yazılı, görsel sağlık bilgilendirme materyalleri yaygınlaştırılmalıdır.

- Sağlık hizmetleri, tıbbi yardım arayan insanlar için bir seyahat kontrol sistemi oluşturulmalıdır.

- Yerel yönetimlerle iş birliği yapılarak mültecilerin ve kayıtsız göçmenlerin pandemi sırasında sağlık hizmetlerine erişimine yönelik iyileştirilmiş veri ve bilgi toplama ve paylaşma platformları oluşturulmalıdır.

- Kayıtsız mültecilerin hastanelere ve sağlık merkezlerine kaydolmalarını mümkün kılacak düzenlemeler yapılmalıdır.

- Göçmenlerin kişisel koruyucu ekipmanlara ve sağlık hizmetlerine erişimi sağlanmalı; karantina ve izolasyon sebebiyle evde kalmak zorunda olanlar için de destek sağlanmalıdır.

- Göçmenlerin istihdamına yönelik olarak yerel yönetimler, merkezi yönetim ve uluslararası insani yardım kuruluşları destek mekanizmaları oluşturmalıdır.

- Sağlık personeline ayrımcılık ve ırkçılıkla mücadele eğitimleri verilmeli, sağlık sisteminde ayrımcılık olaylarına yasal yaptırımlar getirilmelidir. Göçmenlerin sağlık hizmetlerine erişimindeki ayrımcılığı gidermeye yönelik projeler desteklenmelidir.

- Göçmen topluluklarına yönelik bireysel önlemleri destekleyecek sosyal hizmet uzmanları sağlık sistemine dahil edilmelidir.

- Göçmenlerin hastanelere kaydolarken kolluk kuvvetlerine bildirilme riski olmamalıdır.

- Sağlık çalışanları ve hastane personeli, kayıtsız göçmenleri bildirme yükümlülüğü altında bırakılmamalıdır.

- Sivil toplum örgütleri, gönüllü sağlık çalışanları ve eczacılarla iş birliği yaparak göçmen topluluklarına ulaşmayı ve sağlık hizmetlerine erişimlerini geliştirmeyi hedefleyen projeleri desteklemelidir.

- Genel sağlık sigortası olmayan veya kayıtlı olmayan göçmenler için kayıt süreci ve hastaneye yatışın kapsamı konusunda bazı belirsizlikler bulunmaktadır. Hükümet, bu konuda daha fazla bilgi sağlamalı ve göçmenlerin COVID-19 testi ve tedavi hizmetlerine nasıl erişebileceklerini açıkça belirtmeli; muhtemel salgınların yayılmasını engellemek için göçmenlerin de test ve tedavi hizmetlerine erişimlerinin güvence altına alınması gerekmektedir.

- Toplumun tüm kesimlerinin sağlığını korumak için göçmenlerin bu hizmetlere erişimin kolaylaştırılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Abadan-Unat, N., (1973), Türkiye'nin Dış Göç Akımı ve Sosyal Hareketlilik, Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayinevi

Abadan-Unat, N. (1995). "Turkish Migration To Europe", Cohen, C., ed., içinde The Cambridge Survey of World Migration, Cambridge: Cambridge University Press, s. 279-284

Abel, G. ve Sander, N., (2014), "Quantifying Global International Migration Flows", Science, Global, 343(6178), s. 1520-1522

- Aktel, M. ve Kaygısız, Ü., (2018), “Türkiye’de Göç Yönetimi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 23(2), s. 579-604
- Alagöz, B., ve Demirkıran, Y., (2020), “Irregular Migration, Security, and Politics: Cases From Iran and Turkey”, Ortadoğu Etütleri, 12(1), s. 206-237
- Aydamak, M. Y., (2021), “Göçmen Sağlığı Bağlamında Türkiye’deki Suriyelilere Yönelik Sağlık Politikaları”, Sağlık Yönetimi ve Liderlik Dergisi, (1), s. 36-58
- Baron, H. M., (1971), The Demand for Black Labor: Historical Notes on the Political Economy of Racism, New York: Radical America
- Başak, C., (2011), Mülteciler, Sığınmacılar ve Yasadışı Göçmenler, Ankara: İçişleri Bakanlığı Genel Yayın No:686
- BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, (2003). (Erişim Tarihi: 02.05.2023), <https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/tr/content/120-ekonomik-sosyal-ve-kulturelhaklara-iliskin-uluslararası-sozlesme/>
- BMMYK Türkiye Temsilciliği, Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Hukuki Sözleşme, (1951). (Erişim Tarihi: 10.05.2023), <https://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1951-Cenevre-Sozlesmesi-1.pdf>
- Bozkurt, K., (2018), Avrupa Birliği Politikaları ve Düzenlemeleri Kapsamında Göç Hukuku Mülteci Statüsü ve Sığınma, İstanbul: Legal Yayıncılık
- Budak, F., ve Korkmaz, Ş., (2020), “COVID-19 Pandemi Sürecine Yönelik Genel Bir Değerlendirme: Türkiye Örneği”, Sosyal Araştırmalar ve Yönetim Dergisi, (1), s. 62-79
- Canatan, K., (2020), Toplumsal Değişim Perspektifinden Göç Sosyolojisi. Ankara: Eski Yeni Yayınları
- Castles, S. ve Miller, M. J., (2008), Göçler Çağı: Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları
- Cohen, R., (1997), Global Diasporas: An Introduction, London: UCL Press
- Conner, W. (1986), “The Impact Of Homelands Upon Diasporas”, Sheffer, G., ed., içinde Modern Diasporas in International Politics, London: Croom Helm, s. 16-46
- COVID-19 Impact on Refugees in South East Turkey, Danish Refugee Council, (May, 2020), (Erişim Tarihi: 11.09.2023), <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/76662.pdf>
- Covid-19 Salgınının Hatay-Şanlıurfa Özelinde Mülteciler Üzerindeki Etki Analizi, Yeryüzü Doktorları Derneği (2020), (Erişim Tarihi: 11.05.2023), <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/76870>
- Çakmak, E. (2015), “Siyah, Yabancı, Göçmen: Afrikalı göçmenlerin İstanbul Deneyimine Dair Bir Okuma”, Körükmez, L. ve Südaş, İ., der., içinde Göçler Ülkesi, İstanbul: Ayrıntı Yayınları
- Çaman, Ö. K. ve Özvarış, Ş. B., (2010), “Uluslararası Göç ve Kadın Sağlığı”, Sağlık ve Toplum, 20(4), s. 3-14
- Çetin, E., (2022), “Türkiye’de Göç Yönetişiminde Uluslararası Göç Örgütü (IOM)’nün Rolü ve Etkisi”, MSGSÜ Sosyal Bilimler Dergisi, 2(26), s. 221-241
- Fansa, M., (2021), “Kimim Ben? Göçmen, Sığınmacı, Mülteci, Yabancı, Vatansız ve Geçici Koruma: Türkiye’deki Suriyeliler”, ANTAKİYAT, 4(2), s. 289-306
- Filiz, M. ve Yıldırım, T., (2019), “Evaluation of Health Policies for Migrants in Turkey and The European Union Countries”, Turkish Research Journal of Academic Social Science, 2(1), s. 24-30

- Genç, D. H., (2016), “Göçmenlik, Dil Engeli ve Sağlık Hizmetleri” SD Platform, Sağlık Düşüncesi ve Tıp Kültürü Dergisi, (40), s. 44-47
- Genç, F. N., (2021), Kriz Yönetimi: Covid- 19 Pandemisi, Ankara: Nobel Yayınevi
- Göç Tarihi, Göç İdaresi Başkanlığı, (Erişim Tarihi: 21.05.2023), <https://www.goc.gov.tr/goc->
- Göçmenlerin İstanbul’daki Sağlık Hizmetlerine Erişimlerinin Önündeki Engeller ve Kolaylaştırıcılar, GAR (2020), Saha Raporu, (Erişim Tarihi: 10.09.2023), <https://gocarastirmalaridernegi.org/tr/calismalar/arastirmalar/gocmenlerin-istanbul-daki-saglik-hizmetlerine-erisimlerinin-onundeki-engeller-ve-kolaylastiricilar/182-gocmenlerin-istanbul-daki-saglik-hizmetlerine-erisimlerinin-onundeki-engeller-ve-kolaylastiricilar>
- Göçmen Sağlığı Çalışma Grubu, HASUDER (2020), (Erişim Tarihi: 10.06.2023), <https://hasuder.org.tr/wpcontent/uploads/Gocmen-Sagligi-Calisma-Grubu.pdf>
- Gök, G. O., (2016)i “Kimin Güvenliği? Uluslararası Göç-Güvelik İlişkisi ve Uluslararası Örgütlerin Rolü”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (31), s. 65-82
- Güngör, B., (2020), “Türkiye’de Covid-19 Pandemisi Süresince Alınan Önlemlerin Kriz Yönetimi Perspektifinden Değerlendirilmesi”, Uluslararası Sosyal Bilimler Akademi Dergisi, (4), s. 818-851
- HSGM (2020). (Erişim Tarihi: 08.06.2023), <https://hsgm.saglik.gov.tr/tr/bagimliliklamucadeleanasayfa.html?view=article&id=3000&catid=996>
- IOM Global Strategic Preparedness and Response Plan (2020) COVID-19
- IOM History. (Erişim Tarihi: 12.05.2023), <https://www.iom.int/iom-history>
- IOM Migration Health Division (2019). Healthy Migrants in Health Communities.
- IOM Migratin Health (2021). Migration Health 2020 Impact Overview. IOM. Geneva
- IOM Migration Health (2021, May). Migrant Inclusion in COVID-19 Vaccination Campaigns IOM Country Office Review
- IOM Migration Health (2022, March). Migrant Inclusion in COVID-19 Vaccination Deployment, IOM Country Office Review
- IOM Migration Health (2023). Migration Health 2022 Impact Overview. IOM. Geneva
- IOM Strategic Response and Recovery Plan COVID-19, (SRRP- 2021). (Erişim Tarihi: 17.07.2023), <https://crisisresponse.iom.int/sites/g/files/tmzbd11481/files/uploadedfiles/IOM%20COVID19%20Strategic%20Response%20and%20Recovery%20Plan%20COVID-19.pdf>
- IOM Strategic Vision. 2019–2023: Setting a course for IOM. Geneva, (Erişim Tarihi: 17.07.2023), <https://governing.odies.iom.int/system/files/en/council/110/C-110-INF-1%20-%20IOM%20Strategic%20Vision.pdf>
- IOM, Third Global Consultation on the Health of Refugees and Migrants, 13-15 Haziran 2023, (Erişim Tarihi: 30.06.2023), <https://www.iom.int/third-global-consultation-health-refugees-and-migrants>
- IOM Türkiye, Göç Yönetimi, (Erişim Tarihi: 09.05.2023), <https://turkiye.iom.int/tr/goc-yonetimi>
- IOM Türkiye, Göçmen ve Mülteci Destek Faaliyetleri (2022, Temmuz- Eylül). Erişim Tarihi: 12.10.2023), <https://turkiye.iom.int/tr/resources/gocmen-ve-multeci-destek-faaliyetleri-temmuz-eylul-2022>
- IOM Türkiye Hakkında, (Erişim Tarihi: 11.05.2023), <https://turkiye.iom.int/tr/iom-turkiye-hakkinda>

- IOM, Who we are, (Erişim Tarihi: 15.05.2023), <https://www.iom.int/mission>
- Işıkçı, Y., (2017). “Türkiye’de Kamu Politikası Olarak 2000 Yılı Sonrası Uluslararası Göç Yönetiminin Analizi”, *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(13), s. 25-47
- İçduygu, A., Sert, D. ve Karaçay, A. B., (2009), “Türkiye’ye Yönelen Göç ve Sığınma Hareketleri ve Politikaları Üzerine Brifing”, Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Programı, (1)
- İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi (İGAMDER), (Erişim Tarihi: 17.09.2023), <https://www.igamder.org/TR/covid-19>
- İşlek, E., Özatkan, Y., Uslu, M. K. B., Arı, H. O., Çelik, H., ve Yıldırım, H. H., (2021), “Türkiye’de COVID-19 Pandemisi Yönetimi ve Sağlık Politikası Stratejileri”, *Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı Dergisi*, 4(2), s. 54-65
- Kamu Denetçiliği Kurumu, (2018), Türkiye’deki Suriyeliler Özel Rapor. Ankara: Elma Teknik Basım Matbaacılık
- Kara, M. A., (2023), “Göçmenlerin Sağlık Hizmetine Erişimi ve Sağlık Hakkı: Biyoetik Hangi Konumda”, *İş Ahlakı Dergisi*, 16(1), s. 47-75
- Karabulut, E. ve Aker, T. (2020). COVID-19 ve Mülteciler. Türkiye Psikiyatri Derneği Ruhsal Travma ve Afet Çalışma Birimi, (Erişim Tarihi: 12.05.2023), <https://www.psikiyatri.org.tr/uploadFiles/293202013329-multeciCOVID.pdf>
- Keleşmehmet, H., (2018), “Dünyada ve Türkiye’de Göçmen Sağlığı”, *The Journal of Turkish Family Physician*, 9(4), s. 119–126
- Kirişçi, K., (2003), “The Question of Asylum and illegal Migration in European Union Turkish Relations”, *Turkish Studies*, 4(1), s. 79-106
- Kirişçi K. ve Erdoğan M. M., Turkey and COVID-19: Don’t forget refugees, (Erişim Tarihi: 18.09.2023), <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/04/20/turkey-and-covid-19-dontforget-refugees/>
- Korona Sürecinde Göçmenler ve ile İlgili Durum, Halk Sağlığı Uzmanları Derneği (HASUDER) (15 Nisan 2020), (Erişim Tarihi: 18.09.2023), <https://korona.hasuder.org.tr/pandemi-surecinde-gocmenler-ve-multecilerle-ilgili-durum/>
- Küçük, A., (2020), “Türkiye’de Göç ve Sağlık Politikaları Analizi: “Sıhhat Projesi” Örneği”, *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, 20(47), s. 473-496
- Küçük, M. N., (2021), “Göç-Güvenlik Bağlantısını Yeniden Düşünmek: Eleştirel Güvenlik Yaklaşımları, Özgürleşme ve Türkiye’deki Suriyeli Mülteciler”, *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 18(69), s. 3-28
- Leaud, A., (1994), *Uluslararası Af Örgütü*, (A. Çetiner, Çev.), İstanbul: İletişim
- Leitner, H., (1995), “International Migration and The Politics of Admission and Exclusion in Postwar Europe”, *Political Geography*, 14(3), s. 259–78
- Mackreath, H., (2018), *Undocumented Migrant Access to Healthcare in İstanbul: Differential Inclusion and Regimes of Citizenship, Gender and Racialization*, İstanbul: İstanbul Politika Merkezi
- Mardin, F. D. (2017). Right to Health and Access to Health Services for Syrian Refugees in Turkey. MiReKoc Policy Brief Series, (Erişim Tarihi: 18.08.2023), https://mirekoc.ku.edu.tr/wpcontent/uploads/2016/11/PB_Right-to-Health.pdf
- Mardin, D., Özvarış, Ş. B., Sakarya, S., Kayı, İ., Gürsoy, G., Yukarıkır, N. ve Başpınar, A., (2020), “COVID-19 Sürecinde Türkiye’de Göçmen ve Mültecilerin Durumu”, *Sağlık ve Toplum*, 30 (Özel Sayı), s. 112-118

- Mardin, D., (2020), “Göçmenlere Yönelik Sağlık Politikaları ve Geçicilik”, Saha-Yurttaşlık Derneği, s. 67-73
- Marshall, T., (2018), Coğrafya Mahkumları, (M. Doğruer, Çev.), İstanbul: Epsilon Yayınevi
- Migration Data Portal, Migration and Health, (6 Nisan 2023), (Erişim Tarihi: 06.07.2023), <https://www.migrationdataportal.org/themes/migration-and-health#covid-19>
- Mülteciler Derneği, Geçici Koruma Kapsamında Sağlık Hizmetleri, (27 Mart 2020), (Erişim Tarihi: 18.05.2023), <https://muletciler.org.tr/gecici-koruma-kapsaminda-saglik-hizmetleri/#:~:text=Kimli%C4%9Fi%20bulunmayan%20bireyler%2C%20acil%20sa%C4%9Fl%C4%B1k,faydalanabilmek%20i%C3%A7in%20kimlik%20belgesi%20aran%C4%B1r.>
- Mültecilerle İlgili Durum, (15 Nisan 2020), (Erişim Tarihi: 08.09.2023), <https://korona.hasuder.org.tr/pandemi-surecinde-gocmenler-ve-muletcilerle-ilgili-durum/>
- Nasif, E., (2022), COVID-19 Pandemisi Sırasında Bir Göçmen Sağlığı Merkezine Başvuran 0-6 Yaş Grubu Çocukların Sağlık Sorunlarının OMAHA Sistemi ile Belirlenmesi, İstanbul Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul
- Naz, Y., (2015), Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikası ve Uluslararası Göçün Türkiye'deki Güncel Sorunları, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta
- Önder, N., (2019), “Türkiye’de Geçici Koruma Altındaki Suriyelilere Yönelik Sağlık Politikalarının Analizi”, Göç Araştırmaları Dergisi, 5(1), s. 110-165
- Özcan, N. A., (2016), “Sığınmacıların Ruh Hali. SD Platform”, Sağlık Düşüncesi ve Tıp Kültürü Dergisi, (40), s. 32-33
- Özden, Y. ve Hamurcu, A., (2019), “Uluslararası Göç Yönetişimi ve Türkiye”, ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi 13. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri Özel Sayısı, s. 447-455
- Öztürk, N. Ö., (2016), “1951 Tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme Çerçevesinde Mülteci Statüsünün Sona Ermesine Yönelik Ölçütlerin İncelenmesi ve Türk Hukuku Üzerindeki Yansımalarının Değerlendirilmesi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 65(2), s. 393-448
- Özvarış, B. Ş., Kayı, İ., Mardin, D., Sakarya, S., Ekzayez, A., Meagher, K., ve Patel, P., (2020), “COVID-19 Barriers and Response Strategies for Refugees and Undocumented Migrants in Turkey”, Journal of Migration and Health, 100012, s. 1-25
- Pernitez-Agan, S., Bautista, M. A., Lopez, J., Sampson, M., ve Wickramage, K., (2020). Bibliometric Analysis of COVID-19 in the Context of Migration Health: A Study Protocol. MedRxiv.
- Resmî Gazete (RG), 9/04/2020, Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ, 31094, (Erişim Tarihi: 17.09.2023), <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/04/20200409-7.htm>
- Resmî Gazete (RG). 13/04/2020 tarihli ve 2399 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararının Eki, (Erişim Tarihi: 12.07.2023), <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/04/20200414-16.pdf>
- Rhodes, H. (2009), “Dedicated Primary Care Service for Asylum Seekers in Leicester”, Fernandes, A. A. ve Pereira-Miguel, J., der., içinde Health and Migration in the EU: Better Health for All in an Inclusive Society içinde, Lizbon: Instituto Nacional de Saude Doutor Ricardo Jorge, s. 204-207

- Sandıklı, A., ve Kaya, E., (2013), “Barış Kavramına Teorik Yaklaşımlar ve Küresel Yönetişim”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi, 12(23), s. 59-79
- SGDD Göç Akademisi (2020). COVID-19 Salgınının Türkiye’de Mülteciler Üzerindeki Etkilerinin Sektörel Analizi Raporu, (Erişim Tarihi: 22.07.2023), file:///C:/Users/Fatmag% C3% BCl/Downloads/asam_covid_anket_raporu_200518_2_TR% 20(1).pdf
- Sezen, İ., Turan, M. ve Kaya, A. A., (2018), “Türkiye’deki Suriyeli Misafirler ve İlişkilendirilen Bulaşıcı Hastalıklar”, Gümüşhane Üniversitesi Sağlık Bilimleri Dergisi, 7(4), s. 119–127
- Şengün, H., ve Emeç, B., (2022), “Covid-19 Küresel Salgınının (Pandemi) Türkiye’nin Göç Yönetimine Etkisi”, İDEALKENT, 13(37), s. 2083-2107
- Şenoğlu, R., (2020), Geçici Koruma Statüsündeki Suriyelilerin Kamu Hizmetlerinden Yararlandırılması: Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Analiz Raporu (5), İstanbul: İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı.
- Taşkın, D., (2014), “Uluslararası Göç Sorunu Perspektifinde Türkiye”, Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi, 2(1), s. 175-201
- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, Göç Tarihi, (Erişim Tarihi: 26.11.2023), <https://www.goc.gov.tr/goc->
- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, Düzensiz Göç, (Erişim Tarihi: 26.11.2023), <https://www.goc.gov.tr/duzensiz-goc-istatistikler>
- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, Geçici Koruma, (Erişim Tarihi: 26.11.2023), <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>
- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, Şartlı Mülteci, (Erişim Tarihi: 26.11.2023), <https://www.goc.gov.tr/sartli-multeci#:~:text=Buna%20g%C3%B6re%20%C5%9Fartl%C4%B1%20m%C3%BClteci%3B%20Avrupa,uluslararası%C4%B1%20koruma%20talebinde%20bulunan%20ki%C5%9Fidiri.>
- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, Uluslararası Koruma, (Erişim Tarihi: 15.08.2023), <https://www.goc.gov.tr/uluslararasi-koruma-istatistikler>
- The Association for Solidarity with Asylum Seekers and Migrants (SGDD-ASAM), (Erişim Tarihi: 22.09.2023), [covid19.sgdd.org.tr](https://www.covid19.sgdd.org.tr)
- T.C. Resmî Gazete, (2014), Geçici Koruma Yönetmeliği, Ankara
- T.C. Sağlık Bakanlığı COVID-19 Bilgilendirme Platformu (2020), Pandemi, (Erişim Tarihi: 30.05.2023), <https://covid19.saglik.gov.tr/TR-66494/pandemi.html>
- Turhan, S., Gürsoy, S., ve Karakullukçu, S., (2021), “Türkiye’de Göçmenlere Sunulan Sağlık Hizmetleri İçin Yürütülen İletişim Çalışmaları”, Turkish Journal of Public Health, 19(3), s. 286-294
- Türkiye’de Mültecilerle Çalışan Bazı Sivil Toplum Kuruluşları ve Dernekler, (18 Eylül 2018), (Erişim Tarihi: 20.06.2023), <https://ogrenmetasarimlari.com/turkiyede-multecilerle-calisan-bazi-sivil-toplum-kuruluslari-ve-dernekler/>
- Türkiye’deki Suriyeli Sayısı, Mülteciler Derneği (2023, Nisan), (Erişim Tarihi: 22.05.2023), <https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi/>
- Türk Dil Kurumu (TDK), Türkçe Sözlük, Ankara (2005), (Erişim Tarihi: 20.05.2023), <https://sozluk.gov.tr/>

- Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü, Uluslararası Koruma Çeşitleri, (Erişim Tarihi: 18.08.2023), <https://www.csgeb.gov.tr/uigm/yabanci-statuleri/uluslararasi-koruma-saglanan-yabancilar/>
- Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü, (Erişim Tarihi: 18.08.2023), <https://www.csgeb.gov.tr/uigm/yabanci-statuleri/gecici-koruma-saglanan-yabancilar/>
- UN Network on Migration (2020), Healthy Migrants in Healthy Communities. (Erişim Tarihi: 02.06.2023), <https://migrationnetwork.un.org/resources/healthy-migrants-healthy-communities>
- UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2020), International Migration 2020 Highlights, (Erişim Tarihi: 13.05.2023), https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesapd_2020_international_migration_highlights.pdf
- Weiner, M. ve Rainer, M., (1997), “Migrants, Refugees and Foreign Policy: Prevention and Intervention Strategies”, *Third World Quarterly*, 18(1), s. 25-27
- WHO, Coronavirus (COVID-19) Dashboard, (Erişim Tarihi: 25.05.2023), <https://covid19.who.int/>
- WHO, Coronavirus Disease (COVID-19) Pandemic, (Erişim Tarihi: 15.05.2023), <https://www.who.int/europe/emergencies/situations/covid-19>
- WHO, International Migration, Health & Human Rights, Health & Human Rights Publication Series Issue No.4, 2003.
- WHO, Methods for Estimating the Excess Mortality Associated with the COVID-19 Pandemic World Health Organisation (2023), (Erişim Tarihi: 05.04.2023), <https://www.who.int/publications/m/item/methods-for-estimating-the-excessmortality-associatedwith-the-covid-19-pandemic>
- Williams, E., (1944), *Capitalism and Slavery*, London: Andre Deutsch
- Worldometer, (Erişim Tarihi: 26.11.2023), <https://www.worldometers.info/coronavirus/>
- Worldometer, (Erişim Tarihi: 26.11.2023), <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/turkey/>
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK), (Aralık 2013), T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No: 3, Kanun- T.C. Resmî Gazete, Ankara
- Yasin, Y. (2016), “Sağlık Hizmeti Veren Sivil Toplum Kuruluşları ve Sığınmacılar”, Ergin, I., haz., içinde *Savaş, Göç ve Sağlık*, Ankara: Türk Tabipleri Birliği Yayınları, s. 95-102
- Yıldırım, H. H. ve Yıldırım, T., (2011), *Avrupa Birliği Sağlık Politikaları ve Türkiye*, Ankara: İmaj Yayıncılık
- Yılmaz, A., (2014), “Uluslararası Göç: Çeşitleri, Nedenleri ve Etkileri”, *Turkish Studies*, 9(2), s. 1685-1705
- Yılmaz, F. K. ve Ergül, S., (2021), “Sağlık Politikası Analizi: Göçmen Sağlığı Kapsamında Suriyeli Sığınmacılar”, *Sağlık ve Sosyal Refah Araştırmaları Dergisi*, 3(2), s. 119-128
- Yılmaz, F. K. ve Türkoğlu, M. C., (2022), *Göçmen Sağlığı: Yönetmelik Bakışı Açısıyla Türkiye’deki Suriyeli Sığınmacılar*. Ankara: Akademisyen Kitabevi

Doğu ve Batı Arasında Bir Arayış: Bulgaristan'ın Avrupalılaşması ve Bir Araç Olarak Kalkınma Ajansları¹

A Quest Between East and West: Bulgaria's Europeanization And Development Agencies As A Tool

Tekin AVANER * Recep FEDAI **

ÖZET

Bu çalışmada Bulgaristan Kalkınma ajansları ele alınarak Bulgaristan'ın kalkınma politikasında ajansların rolüne yer verilmiştir. Çalışmada ilk olarak Bulgaristan'ın Osmanlı toprağından ayrılarak ulus devlet olma süreci ele alınmıştır. İki savaş arasında Bulgaristan'ın siyasi yönelimleri ve onun içinde bulunduğu ekonomik durum ele alınarak doğu ve batı bloku arasında yaptığı tercihin kalkınma politikası açısından sonuçları irdelenmiş; doğu blokunda yaşanan siyasi çözümler sonrasında Bulgaristan'ın Avrupalılaşma politikası ele alınmıştır. Bulgaristan'ın Avrupa Birliği serüveni gerek adaylık sürecinde gerekse üye ülke statüsü kazandıktan sonra gerçekleştirdiği yapısal ve işlevsel reformlar ve kalkınma ajanslarının ürettiği politikalar bağlamında değerlendirilmiştir. Bulgaristan halen Avrupa Birliği üyeleri arasında nispeten milli gelir açısından en geri kalmış ülkedir. Bakanlık düzeyinde gerçekleştirdiği kalkınma politikası ile Bulgaristan, bölgesel kalkınmaya öncelik vererek gerek Birlikten aldığı fonlarla gerekse Dünya Bankasından alınan fonlarla kalkınma için gerekli atılımları yapmakta ve buna yönelik reformlar gerçekleştirmektedir.

Bulgaristan'da toplam altı idari bölgede altı kalkınma ajansı bulunmaktadır. Bu kalkınma ajansları sivil toplum kuruluşları niteliğinde yani kar amacı gütmeyen örgütler olarak faaliyet göstermektedir. Belediyeler ve iş dünyasını buluşturan ajanslar insan kaynağı sağlama bu bağlamda istihdamı artırma, iş geliştirme merkezleri kurma dolayısıyla iş bulma kurumu gibi çalışmakta, sanayi ticaret tarım ve turizm gibi bölgesel gelişme için öncelikli olan idari bölgelerin yapısına uygun konularda uzmanlaşmışlardır.

Anahtar Kavramlar: *Bulgaristan, Kalkınma, Kalkınma Politikası, Kalkınma Ajansları, Bölge Kalkınma Ajansı.*

ABSTRACT

In this study, the role of Bulgarian development agencies in Bulgaria's development policy is discussed. Firstly, the process of Bulgaria's separation from the Ottoman Empire and becoming a nation state is discussed. The political orientations of Bulgaria between the two wars and the economic situation in which it found itself were discussed and the consequences of the choice it made between the eastern and western blocs in terms of development policy were examined; Bulgaria's Europeanization policy after the political dissolution of the eastern bloc was discussed. Bulgaria's European Union adventure is evaluated in the context of the structural and functional reforms and policies produced by development agencies both during the candidacy process and after gaining the status of a member state. Bulgaria is still the most backward country in terms of national income among the members of the European Union. With its development policy at the ministerial level, Bulgaria prioritizes regional development and makes the necessary breakthroughs and reforms for development with funds from the Union and the World Bank.

There are six development agencies in Bulgaria in a total of six administrative regions. These development agencies operate as non-governmental, i.e. non-profit organizations. Bringing together the municipalities and the business world, the agencies work as employment agencies by providing human resources, increasing employment in this context, establishing business development centers, and specializing in subjects such as industry, trade, agriculture and tourism, which are priorities for regional development in accordance with the structure of the administrative regions.

Keywords: *Bulgaria, Development, Development Policy, Development Agencies, Regional Development Agency.*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırkkale'de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Doç.Dr., Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, GÜVBEN, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, tekinavaner@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-4014-0131>

** Doç. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Lapseki Meslek Yüksekokulu, Finans Bankacılık ve Sigortacılık Bölümü, recepfedai@comu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-5547-0048>.

GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı ile birlikte Avrupa’da haritalar yeniden şekillenmiş doğu ve batı bloku olmak üzere Avrupa, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) ile Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’nin içine girdiği mücadelenin sahası haline gelmiştir. Savaş sonrasında savaşın yarattığı tahribatı ortadan kaldırmak adına girişilen kalkınma çabaları 1990’lı yıllara gelindiğinde bölgesel kalkınma adıyla yeniden gündeme gelmiştir. Ancak bu dönem arasında iki kutuplu dünya soğuk savaşın sona ermesi ile birlikte çok kutuplu bir dünya haline gelmiş; Avrupa Birliği’nin kurumsallaşması ve genişlemesi ile birlikte yeni bir politika formasyonuna ihtiyaç duyulmuştur. Dünyayı ikiye bölen ve *Iron Cut* yani Demir Perde olarak nitelendirilen dönem siyasi, askeri ve ekonomik olarak bir bölünmeye neden olmuştur. Bu durum Avrupa’nın -gelişmiş ve geri kalmış bölgeler olarak- bütünleşme sürecinin sancılı geçmesine neden olmuştur (Zlatkov, 2023: 194). Sovyet blokundan kopan ve batıya yaklaşan bu anlamda Avrupalılaşmak isteyen ülkeler zorlu bir sürece girmişlerdir. Kapitalistleşme sürecine giren ülkeler için *geçiş ülkeleri* nitelendirmesi yapılırken söz konusu süreç *geçiş süreci* olarak (Bayramoğlu Özüğurlu ve Gülpınar; 2020: 260) adlandırılmıştır. Sosyalist bir ideolojiden ve onun yarattığı ekonomik düzenden kopan doğu bloğu ülkelerinin kapitalist ekonomik düzene uyum sağlaması için idari, siyasi ve ekonomik -tabiri caizse kopma olarak adlandırabileceğimiz- reformlardan geçmeleri gerekmiştir. Diğer taraftan entegre olmaları gereken bloğa nazaran ‘geri kalmış’ etiketinden de kurtulmanın çaresi yeni kalkınma politikalarına sarılmak olarak görülmektedir. Bu bağlamda söz konusu geri kalmışlık için de kalkınma politikaları geliştirilmiştir. Kalkınmaya yönelik reçetelerin ortak pek çok ortak yönü bulunmaktadır. Karasu (2009: 2-5) kalkınma planlamasını şu şekilde özetlemektedir:

“İki kalkınma projesi temel olarak, üretim ve yönetim (devletin toprak üzerinde örgütlenmesi) ölçeği, buna dayalı olarak da kalkınmanın kurumsallaşmasındaki ölçek açısından farklılaşmaktadır. Bölgeler, 1990’lara kadar merkezi planlamayı yapan ve ulusal kalkınma politikalarını yürüten ulusal yönetimin bir parçası, bir aracı iken, 1990’lardan sonra yeni bölgeselleşme (new regionalism) politikalarıyla küresel iktisadi yönetişimin ulusal yapıdan özerk, üretim ve yönetim ölçeği olarak kurgulanmıştır. Bu kurguda bölgesel kalkınmanın kurumsal ayağı bölge kalkınma ajanslarıdır. 1950’lerden 1980’lerin başına kadar ilden geniş çevrelerde bölge düzeyinde planlama yapmak, ulusal planı tamamlayıcı bir etkinlik olarak düşünülmektedir. Bu kapsamda kurgulanan bölge planları da ülke düzeyinde eşitliği, bütünlüğü sağlamaya yönelik araçlar olarak kabul edilmektedir. Yeni bölgeselleşmede bölgeler, kalkınma, demokrasi, rekabet, ekonomik başarı, yerellik, yenilik vb. gibi çok sayıda kavramla birlikte anılmaktadır. Yeni bölgeselleşme yaklaşımına göre 1980’lerden sonra iktisadi ve yönetsel uygulamalar açısından ulus devlet düzenlemeleri/sınırlamaları/koruma duvarları işlevsizleşmiştir”.

Ancak geçen elli yıl içinde devlet ve piyasa ilişkileri yeniden şekillenmiş kalkınma kavramı da bundan etkilenmiştir. Kalkınma anlayışı ise işte tam da bu noktada farklılaşmaktadır. Kalkınma anlayışında neo-liberal kuramların belki de en temel özelliği, ekonomik bağlamda bir gelişmede devlete değil de, piyasaya yönelik bir atfın yapılması ve devletin söz konusu modelde işlevinin müdahale etmek yerine düzenleyici olarak sınırlandırılmasıdır (Övgün, 2011: 266). Kalkınma politikalarındaki belirgin değişikliklerden biri de yabancı yatırımın bölgeye çekilmesi adına bölgenin sosyo-kültürel değerlerinin ön plana çıkarılmasıdır. Ekonomik ve sosyal açıdan geriden

kalmış bölgelerin bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi politikası yerini bölgelerarası rekabete bırakmıştır (Övgün, 2007: 238).

Neo-liberal politikalar çerçevesinde bir kalkınma, iş doğu ile batı arasında bir tercih yapma zamanına geldiğinde sadece ekonomik bir kalkınmayı değil aynı zamanda ideolojik ve siyasi bir yönelimi de gerektirmiştir. ABD'nin SSCB'yi kontrol altına alabileceği bir yer olarak Avrupa ön plana çıkarken Balkanlar ise Orta Doğu ve Orta Asya arasındaki en kısa ticaret noktası olarak önem arz etmiştir. SSCB için ise bu bölge hem bir arka bahçe hem de yaşam alanı olarak Akdeniz'e ulaşmak için stratejik bir önem taşımıştır (Orhun Çalik, 2020: 60). Özellikle II. Dünya Savaşı'nın ardından 'bölgeyi yönetme' adına verilen girişimler Osmanlı toprağından kopan ve Orta ve Doğu Balkanlarda yer alan ülkeler için bir tarafta zorunluluğına dönüşmüştür. Bu ülkeler şu şekilde sıralanabilir (www.dogruveri.com, 2023):

- Bulgaristan / sofya vilayeti, tuna vilayeti, doğu rumeli vilayeti,
- Polonya / lehistan sancağı,
- Slovakya / uyvar vilayeti, orta macar krallığı,
- Romanya-Voyvodina / temeşvar vilayeti,
- Ukrayna / kırım hanlığı, podolya, kazak hatmanlığı, özi vilayeti,
- Moldova / besarabya,
- Yunanistan,
- Bosna hersek / bosna eyaleti, hersek eyaleti,
- Makedonya manastır vilayeti,
- Kosova/ Kosova vilayeti,
- Sırbistan/ belgrad paşalığı, niş eyaleti
- Arnavutluk / işkodra vilayeti,
- Kosova vilayeti, yanya vilayeti.

Doğu blokundan kopuş ile birlikte batı blokuna eklenmenin çaresini arayan Balkan ülkeleri jeopolitik konumlarının da avantajlarından yararlanmak istemişlerdir. Bu çalışmada bahsi geçen Orta ve Doğu Balkan ülkeleri arasında Bulgaristan ele alınmıştır. Bulgaristan için kalkınmanın daha doğrusu Avrupalılaştırmanın yolu yönünü doğudan batıya çevirmek olarak görülmüşse de bu yön çevirme aynı zamanda ideolojik siyasi ve ekonomik bir yön çevirmeye dönüşmüştür. Bulgaristan'ın kalkınma serüvenine geçmeden önce ülkeyi tanıtmak adına Bulgaristan'a yönelik genel bir çerçeve sunulmuştur.

1. ULUS DEVLET OLARAK BULGARİSTAN

Uzun süre medeniyetlerin kavşak noktası olan Bulgaristan (arkeolojik buluntular M.Ö. 4600 yılına kadar götürülebilmektedir), ilk kez M.S. 681 yılında bağımsız bir devlet olarak tanınmıştır.

Ulusal kimliğin ayırt edici özelliği haline gelen Bulgar Ortodoks Hıristiyanlığı 9. yüzyılda kurulmuştur. Bulgaristan 1018'den 1185'e kadar Bizans İmparatorluğu ve 1396'dan 1878'e kadar Osmanlı İmparatorluğu tarafından yönetilmiştir. 1879 yılında Bulgaristan demokratik bir Anayasa kabul etmiş ve bir Alman asilzadesi olan Battenburglu Alexander'ı prens olarak davet etmiştir (nationalarchives.gov, 2023).

Bulgaristan, 20. yüzyılın başlarında Makedonya ve diğer toprakları elde etmek amacıyla iki Balkan savaşına girmiş ve I. ve II. Dünya Savaşlarında Almanya'nın müttefiki olarak yanında yer almıştır (state.gov., 2023). SSCB'nin savaşı kazanması ve Avrupa'nın ortalarına kadar etki alanını genişletmesi ile birlikte doğu bloku ortaya çıkmış ve Bulgaristan da SSCB'nin bir uydu ülkesi olarak uzun yıllar bu etkiden kurtulamamıştır. 1954 yılında komünist partinin sekreteri olarak görev yapan Todor Jivkov'un uzun yıllar ülkenin iktidarını elden bırakmaması sonucunda ülke tamamen Sovyetlerin etkisinde kalmıştır. 1989 yılına gelindiğinde soğuk savaş bitiren Sovyet lideri Gorbaçov'un *glasnost* ve *perestrojka* politikalarının bir sonucu olarak Avrupa Topluluğu ile ilişkiler başlamış; Avrupa Topluluğu ile COMECON² ülkeleri birbirlerini tanımış ve resmi ilişkiler başlamıştır.

Bulgaristan parlamenter yönetime dayalı bir Cumhuriyet olarak, Balkan Yarımadası'nın Güneydoğu kesiminde yer almaktadır. Bulgaristan'ın sınırları toplam 2.245 kilometre kare uzunluğundadır. Bulgaristan'ın başkenti, aynı zamanda ülkenin en büyük şehri olan Sofya'dır. Plovdiv, Bulgaristan'ın ikinci büyük şehridir. Şehir Güney Bulgaristan'daki bir tarım bölgesinin merkezinde yer almakta ve gıda işleme endüstrisi olarak ifade edilmektedir. Üçüncü büyük şehir olan Varna, Karadeniz kıyısında yer almakta ve ülkenin başlıca limanı olarak bilinmektedir. Ülkenin nüfus artış hızı 1990'lı yıllar ile birlikte eksiye geçmiş durumdadır. Bulgaristan, 2007 yılında AB'ye girmesine rağmen para birimi olarak *Euro* 'yu değil Bulgar Levasını kullanmaktadır (UNECE, 2023).

Bulgaristan'da siyasi değişim ve demokratikleşme süreci 1989 yılının sonlarında başlamıştır. Ülke, merkezîyetçi ekonomiden piyasa odaklı ekonomiye 1990 yılı itibarıyla geçiş yaparken 1991 yılında yeni bir Anayasa hazırlamıştır. 2003 yılından başlamak üzere sırasıyla 2005, 2006 ve 2007 yıllarında mevcut Anayasasında değişikliklere giderek AB'ye uyum sağlamak adına bir dizi reforma girişmiştir (Çelen, 2012: 498-499).

Devlet gücü yasama, yürütme ve yargı organlarına aittir. Temel yasama organı Bulgaristan'da iktidar parlamentosu (veya Ulusal Meclis) tarafından kullanılır. Ulusal Meclis, 240 milletvekilinden oluşmakta ve seçimler dört yılda bir yapılmaktadır. Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından beş yıllığına en fazla iki dönem olacak şekilde belirlenmektedir. Birbirini izleyen iki beş yıllık dönemden fazla olamaz. Başbakan başkanlığında kurulan Bakanlar Kurulu devletin yürütme organı olarak ve iç ve dış politikayı belirlemektedir (UNECE, 2023).

Dünya Bankası verilerine göre Bulgaristan yaklaşık yedi milyon nüfusa sahiptir. Nüfusun yaklaşık % 70'i şehirlerde yaşarken geri kalan kısım ise kırsal kesimde yaşamaktadır. Ülkede kişi başı milli gelir ise ortalama on üç bin dolar civarındadır (WB, 2023). Bu oran ile Bulgaristan, AB

² 1949 yılı itibarı ile kurulan örgüt Amerika'nın Marshall yardımlarına karşılık doğu blokunda yer alan ülkeler kurulmuş alternatif bir modeldir (uliwiki.org, 2023). COMECON, Sovyetler Birliği, Bulgaristan, Macaristan, Polonya, Romanya ve Çekoslovakya'dan oluşan ülkelerin bir araya gelmesi ile 1949 yılında kurulmuş ve ardından 1949 yılında Arnavutluk, 1950 yılında ise Demokratik Alman Cumhuriyeti örgüte üye olmuştur.

üyeleri arasında son sırada yer almaktadır (EUROSTAT, 2023). Bulgaristan, AB'nin İstatistikî Bölge Sınıflandırması olan NUTS 2'ye göre 6 bölgeden oluşmaktadır. Bu bölgeler Kuzeybatı Bölgesi, Kuzey Merkezi Bölge, Kuzeydoğu Bölgesi, Güneydoğu Bölgesi, Güneybatı Bölgesi, Güney Merkezi Bölge olarak isimlendirilmiştir. Ülkenin güney bölgeleri kuzeye nispeten kişi başı düzen mili gelirden daha fazla pay almaktadır. Dolayısıyla kuzey ve güney bölgeleri açısından belirgin bir sosyo-ekonomik gelişmişlik fark bulunmaktadır.

Çalışmanın bundan sonraki kısımlarında Bulgaristan'ın ve dolayısıyla AB'nin kalkınma politikasına yer verileceğinden dolayı bölgesel kalkınma konusuna değinmek faydalı görülmektedir.

2. ULUS DEVLETEN YETKİ DEVRİNE BULGARİSTAN'IN AVRUPA BİRLİĞİ MACERASI: AVRUPA BİRLİĞİ VE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI

AB, II. Dünya Savaşı sonrasında Hint Okyanusu, Akdeniz ve Orta Doğuya yayılma arayışına girmiştir. Söz konusu aktörün yayılma stratejisi karşısında o zamanki adıyla Avrupa Topluluğu da kendi bölgesindeki ülkeleri bu yayılımdan koruma ihtiyacı duymuştur. Söz konusu durum hem Topluluğun varlığı hem de bölgenin düzeni/istikrarı için zorunluluk olarak görülmüştür. Bu saik çerçevesinde merkez ve çevre ülkelerine ve bölge ülkelerine yönelik birtakım yardımlarda bulunmuştur. Topluluğun kendi içinde barındırdığı sosyo-ekonomik dengesizlikler, gümrük birliğinden kaynaklı ortak pazarın dayattığı olumsuz etkiler mali yardımların varlığını zorunlu kılmıştır (Katsamunskı, 2010: 53-54).

Avrupa Konseyi 1994 yılında birtakım araçlar geliştirerek aday ülkelerin AB'ye üyelik sürecini kolaylaştırma girişimlerine başlamıştır. Ancak Konsey, aday ülkeler arasında bulunan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için ise Birliğin geri kalanı ile aralarındaki geri kalmışlık farkını azaltmak adına herhangi biri çabada bulunmamıştır. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında uçurumun giderek artması sonrasında yeni araçlar geliştirme gereği duyan Konsey, reform olarak adlandırılabilir mali ve kurumsal çalışmalara girişmiş yeni yapısal fonları devreye sokmuştur. IPA olarak adlandırılan ve katılım öncesi mali yardımlar anlamına gelen fonlar aday ülkelerin hukuki, siyasi ve ekonomik açıdan eksikliklerini tamamlamaları adına geliştirilmiş bir araç olarak ifade edilmelidir (Eryılmaz ve Tuncer, 2013: 169-173).

Diğer taraftan AB'nin, Bölgeler Komitesi ve Avrupa Parlamentosu aracılığı ile gelişmekte olan ülkelerin Birlik ile arasındaki sosyo-ekonomik uçurumu minimum düzeye indirmek amacıyla birtakım politikalar geliştirildiği ifade edilmelidir. Bunlardan ilki mekânsal planlama olarak ifade edilmelidir. 1992 yılında Maastricht Antlaşmasında yer verilen ve 1999 yılında Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi'nin kabul edilmesi ile süreç ilerlemiştir. Ekonomik sosyal uyum dengeli ve sürdürülebilir bir kalkınma mottosu ile bölgesel kalkınmaya yönelik hedef de belirlenmiştir. Mekânsal planlamanın bölgelerarası iş birliğini geliştirmeye yönelik olarak INTERREG III adıyla ilerlemesi aynı zamanda aday statüsündeki ülkenin bölgelerarası gelişmişlik farkının azaltılmasına yönelik bir politika olarak şekillenmiştir (Demirci ve Genç, 2007: 59-61). Bu projeye göre ; "bir bölge, "ulusal hükümetin altında bir düzeyde yer alan ve kendi yönetimine sahip idari güçtür". Mevcut kamu yönetimi altında Bulgaristan'daki sistemde bir bölge, "yerel yönetimin altındaki bir düzeydeki idari güç" olarak tanımlanabilir (Minkova, M., 2004).

AB bölgesel kalkınma politikası ile üye ülkenin istatistikî bölge birimi sınıflandırması aracılığı ile kendi bölgelerinin birbiri ile rekabetçi bir yapıya girmesini desteklemekte bölgelerin

hangi alanda üstün olduğunu ortaya çıkararak bir nevi kendi yağlarında kavrulmalarını arzu etmektedir. Neo-liberal ekonomik düzlemde bölgelerin üstün yanlarını ortaya çıkararak bir nevi bölgenin potansiyelini yakalayarak gelişimin destekçisi olduğunu göstermektedir. Bu anlayış federalizmin önünü açmakta yerel özerklik söylemlerini desteklemektedir. Böylelikle AB farklılıkları ön plana çıkararak piyasa koşullarına uygun bir model sunmaktadır (Övgün, 2007: 238). AB gerek üye gerekse aday ülke statüsündeki ülkelerin Birliğe tam uyumunu sağlamak adına mali yardımlar yapılmaktadır. Bu yardımları şu başlıklar altında toplamak mümkündür (Mescioğlu Fedai, 2023: 164):

- ✓ Bölgesel kalkınmaya dayalı farkları gidermek,
- ✓ Üye ülke ve Birliğin genelinde refahın artırılması,
- ✓ Sürdürülebilir bir ekonomi modeli ve kalkınma,
- ✓ Rekabet güçlerinin artırılmasına dair politikalar,

2007 yılında AB'ye üye olan Bulgaristan'ın Birliğin geneline yönelik –ekonomik açıdan-bir negatif etkisinden söz edilmektedir (Nozharov ve Koralava-Nozharova, 2017). Bulgaristan Birliğe üye olduktan sonra üye olmaktan kaynaklı birtakım gereklilikleri yerine getirmiştir. Avrupa Komisyonu bu mekanizmanın işletilmesinde önemli bir görev üstlenmiştir (Katsamunskaya, 2010: 55).

Birliğin bölgesel politikasına yer verdikten sonra Bulgaristan'ın yönetsel yapısına değinmekte fayda görülmektedir. Çünkü Bulgaristan'ın AB'ye üyelik sürecinde istatistiki bölge birimi sınıflandırmasına göre bölgelere ayrılması ve bu bölgelerin bölgesel kalkınma politikasına ayak uydurması gerekmektedir. Diğer taraftan bölgeler arası gelişmişlik farkının asgari düzeye indirmek isteyen ve Birlik politikalarına uyum sağlamak isteyen Bulgaristan nasıl bir idari yapıya sahip olduğunu ele almak gerekmektedir.

2.1. Bulgaristan Kamu Yönetimi: İl İdaresi, İdari Taksimat ve Bölgeler

1989 yılına kadar Orta ve Doğu Balkan Ülkeleri Sovyet tipi merkezîyetçiliğin etkisi altında kalmışlardır (Tuncer ve Alodalı, 2011: 38). Bulgaristan ancak bundan dokuz yıl sonra yani 1998 yılına gelince Birlik ve NATO'ya dahil olma konusunda ciddi adımlar atmaya başlamıştır. 1998 yılında modern bir kamu yönetimi kurmak adına yapılan girişimler sonuç vermeye başlamıştır. *Strategy for Building a Modern Administration System* adı ile bilinen ve bir dizi idari ve yasal düzenlemelere konu olan politika sonrasında 2007 yılında Bulgaristan Birliğe üye olmuştur (Katsamunskaya, 2010: 53-54).

Sovyet tipi yönetim modeli olarak adlandırabileceğimiz sistem aslında sistemin belkemiğini kamunun oluşturduğu ve piyasa tipi ekonominin yerleşik olmadığı bir yapı olarak ifade edilebilir. Orta ve Doğu Balkan ülkelerinin batı kapitalizmine eklenilebilmesi için serbest piyasa ekonomisine geçilmesi kamunun müdahaleci yapısının reformdan geçmesi gibi girişimler 'daha az kamu daha fazla piyasa' söylemi ile şekillenmiştir. Bu söylem tek başına yeterli olmamış kamu kurumlarına olan güven ve meşruiyetin azalması gibi sorunların çözüme kavuşturulması için geniş kapsamlı bir reforma ihtiyaç duyulmuştur. Kamu yönetimini reforma sokacak iktidarın da değişmesi elzem olarak görülmüştür. Elitlerin yer aldığı bir düzenden ziyade daha demokratik bir düzenin inşa

edilmesi ve devletin tekel yapıda olmadığı özelleştirmelerin yoğun bir şekilde yapıldığı, özel sektörün aktör ve piyasa yapıcı bir unsur olması arzu edilen bir özellik olmuştur. Sivil toplum kuruluşlarının kar amacı gütmeyen kurumlar olarak kamunun sorunlarını tartıştığı ve vatandaşın paydaş olarak yönetimin bir parçası olduğu bir sistem kurulmak istenmiş ve kamu yönetimi köklü bir reforma sokulmuştur (Bouckaert, Nakrosis, Nemeç, 2011: 69)

Bulgaristan yönetsel ve siyasi açıdan ele alınırken genelde doğu blokundan kaynaklı ideolojik ve ekonomik bütünün bir parçası olarak aktarılmaktadır. Yukarıda yer verildiği üzere bu kopuşu gerçekleştirmek için kamu yönetiminde siyasi ve idari değişikliklere ihtiyaç duyulmuş; Anayasal düzeyde değişikliklere idari yapıyı değiştiren değişiklikler eşlik etmiştir. 1990'lı yıllara gelindiğinde sosyo-ekonomik dengesizliklerin giderek toplumu zorlaması bunu gidermeye yönelik bir politikanın yanı sıra yasal düzenlemenin ve bu düzenlemenin uygulanmasını zorunlu hale getirmiştir. 1991 Anayasası başta olmak üzere 1995 yılında Bulgaristan'ın idari taksimatına yönelik çıkarılan kanun ve 1999 yılında çıkarılan Bölgesel Kalkınma Yasası bu reformun başlıca araçları olarak görülebilir.

Bulgaristan'ın idari bölümleri, 1991 Anayasası'nda, Yerel Özyönetimler ve Yerel İdareler Bölümü altında Anayasanın 135. maddesinde düzenlenmiş Bulgaristan bölge ve belediyeler olmak üzere ayrılmış toprak üzerindeki örgütlenme kanunla belirlenmiştir. 136. maddede belediyelere yer verilmekte ve onların tüzel kişiliği ele alınmaktadır. Bölgeler ise hükümetin yereldeki politikalarının sürdürülmesi için birer aracı konumundadırlar. Bu açıdan merkezi bir örgüt olarak işlev görmektedirler. 142. maddede yer verildiği üzere bölgeler valiler eliyle yönetilir.

1995 yılında çıkarılan Yerel Özyönetimler ve Yerel İdareler Kanunu Bulgaristan'ın toprak üzerindeki örgütlenmesinin neye göre yapılacağını belirlemektedir. Bu Kanun Bulgaristan'da idari-bölgesel birimlerin oluşturulmasını öngörmektedir. Ülke 28 bölgeye ayrılmıştır. Her bölgenin bir veya daha fazla komşu belediyesi vardır. Belediye, Bulgar iş dünyasını temsil etmekte ve yerel yönetimin temel birimi olarak kabul edilmektedir. Bulgaristan'da 263 belediye bulunmaktadır (Minkova, M., 2004: 4). İlçe, Bulgaristan'daki yerel yönetimlere göre idari bir birim olarak Oblasti'yi temsil etmektedir. İdari Bölünme Yasasına göre Bulgaristan'da yirmi sekiz oblasti kurulmuştur.³ Belediyeler, bir ya da daha fazla komşu yerleşim birimini kapsayan belediye başkanlıklarından oluşmaktadır. Birleşme, bölünme ve tasfiye gibi durumlar bu kanuna doğrultusunda gerçekleştirilmektedir (Bayramoğlu Özüğurlu ve Gülpınar; 2020: 268).

1999 yılında yürürlüğe giren yeni Bölgesel Kalkınma Yasası ile birlikte, bölgesel politikaların temeli ve bölge yönetimine yönelik temel esaslar belirlenmiştir. Yeni Bölgesel Kalkınma Kanunları için çeşitli taslaklar da dahil olmak üzere Bulgaristan'da bölgesel kalkınma için çalışmalar halihazırda sürmektedir. Anayasal temelleri 1991 tarihli Bulgaristan Anayasası'nda yer alan bölgesel kalkınma konusu her ne kadar yerel yönetimlerin özyönetim ruhuna uygun bir şekilde kalkınmalarını sağlamaya dönük olsa da bu konu genel anlamda merkezi otorite tarafından yürütülmektedir (Minkova, 2004: 7). Bakanlık düzeyinde bölgesel kalkınma meselesine bakanlık düzeyinde müdahale edilmesi de bunun önemli göstergelerinden biridir. Bölgesel kalkınma ve yerel

³ 1959 yılında Meclis tarafından yirmi sekiz ilçe kurulması kararlaştırılmıştır. Avrupa Birliği ise 2008 yılındaki düzenleme (176/2008) ile 28 ilçeyi NUTS 2 sınıflandırmasına göre altı bölgeye ayırmıştır. Bölgesel yönlerin analizi, Bulgaristan'daki İstatistik Bölge Birimlerinin Sınıflandırılmasına dayalı olarak yürütülmektedir. Düzenleme (EC) 176/2008'e göre Bulgaristan altı istatistiksel bölgeye ayrılmıştır.

özerklik konuları Birliğin önem verdiği bir konu olarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi adına atılan bir adım olarak görülebilir. Ancak söz konusu reformun merkezi otorite tarafından yönetimi hususuna da ses çıkarılmamaktadır (Tuncer ve Alodalı, 2011: 38). Daha net bir şekilde ifade etmek gerekirse Birlik yerel kalkınmanın merkezi otorite düzeyinde reformdan geçmesine göz yummaktadır.

Mekansal Planlama Kanunu (2 Ocak 2001), Bulgaristan topraklarının yapısı, yatırım tasarımı ve inşaat sektörüne ilişkin düzenlemeler getirmektedir. Kalkınma planları ve şemaları şehirleşmiş bölgeleri (yerleşimler ve yerleşim oluşumları), tarımsal bölgeleri, orman bölgelerini, korunan bölgeleri ve hasarlı bölgeleri tanımlar. Bölgelerin tanımlanmasındaki değişiklik, detaylı kalkınma planları aracılığıyla uygulanır (UNECE, 2023).

Yukarıda Bulgaristan'ın batı blokuna uyum sağlayabilmesi adına yönetsel yapısının parçalara ayrılıp yerel özerklik adı altında serbest piyasa ekonomisine eklenilebilmesi için gerekli reformlara yer verilmiştir. Ancak AB'nin kriterlerine uyum için gerekli olan ve bu anlamda araçsallaşan bölgesel kalkınma konusu ise somut bir şekilde bölgeler ve bölgelerin iş dünyası ile yaptıkları işbirlikleri üzerinden bölgesel kalkınma başlığında ele alınmıştır.

2. 2. Bulgaristan'ın Bölgeselleşme Politikası ve Avrupa Birliği'ne Uyum

AB, hem üye devletler arasında hem de üye ülkelerin kendi bölgeleri arasındaki gelişmişlik farklarını azaltmak için bir dizi girişimde bulunmaktadır. Bulgaristan'da kalkınma ajansları bölgesel kalkınmaya katkıda bulunmak için faaliyet gösterirken bölgesel kalkınmanın merkezi düzeyde yürütülmesinden sorumlu bir kuruluş ise Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık Bakanlığı (Ministry of Regional Development and Public Works) dır. Bölgesel kalkınma için Bakanlık düzeyinde yürütülen faaliyetler Bölge Kalkınma Kurulları ve İlçe Kalkınma Kurulları ile işbirliği halinde yürütülmektedir. Kalkınma Ajansları; kamu, özel ve sivil toplum arasındaki işbirliğini geliştirmek, bölge kaynaklarının anlamlı ve etkin kullanımını sağlamak, bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla kurulmuştur.

Bölgesel kalkınmaya yönelik olarak kullanılan tüm araçlar sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesi amacıyla yöneliktir. Bölgesel kalkınma politikası yapısal politikanın bir unsuru olarak merkezi otoritenin bölgeye yönelik olarak geliştirdiği sosyo-ekonomik kalkınmanın sağlanması adına üretilen bir politikadır (Minkova, M., 2004: 4).

Bulgaristan, Ulusal İstatistik Enstitüsü ve EUROSTAT tarafından hazırlanan NUTS sınıflandırmasını benimsemiştir. Bulgaristan'ın idari bölümleri, karmaşık göç süreçleri ve AB fonlarının kullanılmasına ilişkin AB gereklilikleri ile bağlantılı olarak gelişme sürecindedir. (Ignatova, 2018). Bulgaristan'ın İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması 2 (NUTS 2) olarak bilinen altı istatistik bölge biriminden beşi, düşük gelirli statüleri nedeniyle geri kalmış olarak kabul edilmektedir. NUTS 2 bölgeleri genellikle 800.000 ile 3 milyon arasında nüfusa sahiptir. Bulgaristan genelinde eşitsizlikler derinleşmekte, birkaç önemli kent merkezinde yoğunlaşan kentsel gelişim, olumsuz demografik eğilimler, nüfus azalması, gibi birtakım sorunlar bulunmaktadır. Başta Sofya, Plovdiv, Varna ve Burgaz olmak üzere büyük şehirlerin etrafındaki tek merkezli büyüme modelleri, ülken nüfusunun görece daha az yoğun olan yerlerine olumsuz sirayet etmektedir. Daha yüksek eğitim seviyesine ve teknik becerilere sahip birçok vatandaş ya

Bulgaristan içindeki bu kentsel merkezlere taşınmakta ya da iş bulmak için başka ülkelere göç etmektedir (WB 2023b).

Şekil 1: Bulgaristan'da Bölgesel Birimlerin Sınıflandırılması (NUTS2)



Kaynak: (MRDWP, 2023).

Bulgaristan altı planlama bölgesinden oluşmaktadır. Planlama bölgeleri aşağıdaki isimlere ve bölgesel aralığa sahip olarak tasarlanmıştır (www.rm.coe.int, 2023):

Tablo 1. Bulgaristan'da Planlama Bölgeleri

Kuzey-Batı	Kuzey-Merkez	Kuzey-Doğu	Güney- Batı	Güney-Orta	Güney-Doğu
Vidin	Rousse	Varna	Sofya	Plovdiv	Burgaz
Vratsa	Veliko	Targovishte	Pernik	Kardzhaly	Sliven
Montana	Tarnova	Shoumen	Kyustendil	Haskova	Yambol
	Gabrovo	Razgrad	Blagoevgrad	Pazardzhik	
	Pleven	Silistra		Smolyan	
	Lovech	Dobrich		Stara Zagora	

Kaynak: Yazarlar tarafından tablolaştırılmıştır.

Bulgaristan Kalkınma Ajansı (Bulgarian Development Agency), Bulgaristan'ın Sofya kentinde kurulmuş, kamu yararına faaliyetler yürüten ve kar amacı gütmeyen bir dernektir. Dernek, bölgesel kalkınmaya katkıda bulunmanın yanı sıra bilgi toplumu bağlamında demokratik ve bütünleştirici süreçleri teşvik etmeyi amaçlamaktadır (www.soufflearning.com, 2023):

- ✓ Yenilikçi eğitim ve öğretim ürünlerinin, materyallerinin ve metodolojilerinin geliştirilmesi, yerelleştirilmesi ve aktarılması,
- ✓ En iyi uygulamaların analizi, transferi ve yaygınlaştırılması,
- ✓ Mükemmeliyet merkezlerinin kurulması ve teşvik edilmesi,

- ✓ Mesleki Eğitim ve Öğretim ağlarının kurulması ve yaygınlaştırılması,
- ✓ Sürekli resmi/resmi olmayan ve iş yerinde eğitim,
- ✓ Niteliklerin ve kişisel gelişimin teşvik edilmesi ve geliştirilmesi.

Bulgaristan'da toplam altı idari bölgede altı kalkınma ajansı bulunmaktadır. Bu kalkınma ajansları sivil toplum kuruluşları niteliğinde yani kar amacı gütmeyen örgütler olarak faaliyet göstermektedir. Belediyeler ve iş dünyasını buluşturan ajanslar insan kaynağı sağlama bu bağlamda istihdamı artırma, iş geliştirme merkezleri kurma, -iş bulma kurumu gibi çalışmakta- sanayi ticaret tarım ve turizm gibi bölgesel gelişme için öncelikli olan idari bölgelerin yapısına uygun konularda uzmanlaşmışlardır. Bulgaristan'da bölgesel kalkınmayı sağlamak adına Sofya, Stara Zagora, Varna, Plovdiv, Vidin ve Ruscuk bölgesel kalkınma ajansı bulunmaktadır. Aşağıda söz konusu kalkınma ajanslarına dair bilgiler yer almaktadır.

2.2.1. Sofya Güney Batı (Bulgaristan Kalkınma Ajansı- BDA) Kalkınma Ajansı

Bulgaristan Kalkınma Ajansı (BDA), Bulgaristan'ın Sofya kentinde kurulmuş, kamu yararına faaliyet gösteren ve kar amacı gütmeyen bir dernektir. Dernek, bölgesel kalkınmaya katkıda bulunmanın yanı sıra demokratik ve entegrasyon süreçlerini teşvik etmeyi amaçlamaktadır. BDA, sürdürülebilir büyümenin sağlanmasına, etkin yönetim için yöntemlerin geliştirilmesine, doğal kaynakların kullanımına ve çevrenin korunmasına katkıda bulunmaktadır. Dernek, bilimsel ve bilgilendirici materyallerin ve bültenlerin hazırlanması, yayılması ve yayınlanması yoluyla girişimciliğin geliştirilmesinin yanı sıra bölgeye özgü ticari faaliyetleri de desteklemektedir. BDA, amaçlarına ulaşmak için faaliyetlerini Avrupa Birliği'nin mevcut politikalarıyla ilgili olarak aşağıdaki alanlarda yoğunlaştırmaktadır (BDA, 2023):

- ✓ Kamu-özel sektör ortaklığının teşvik edilmesi ve desteklenmesi,
- ✓ Yasal ve vergi ortamının optimizasyonu,
- ✓ Fikri mülkiyet hakları ve tüketicinin korunması,

BDA, eğitim, sağlık, kültür, spor, ekonomi, turizm, idari reform vb. alanlardaki girişimlerin gerçekleştirilmesi için kamu ve özel kurum ve kuruluşlara, merkezi ve yerel yönetimlere teknik ve operasyonel yardım sağlamaktadır. BDA, kentsel ve kırsal alanların yeniden canlandırılmasına, bölgesel altyapının iyileştirilmesine yardımcı olmanın yanı sıra mesleki eğitim vererek gençlerin ve yetişkinlerin işgücü piyasasına mesleki adaptasyonuna yardımcı olmaktadır (BDA, 2023).

2.2.2. Stara Zagora Bölge Kalkınma Ajansı (SZEDA)

Ajansın temel amacı, bölgenin sürdürülebilir kalkınmasını amaçlayan bölgesel ve yerel düzeyde politikalar geliştirerek ve ekonomik kalkınmayı teşvik ederek, bölgedeki yerel ve bölgesel yetkililerin ve işletmelerin AB'ye başarılı bir şekilde entegrasyon sürecini yönetmek için mekanizmaların geliştirilmesini ve uygulanmasını desteklemektir. Ajans yerel yönetimler ve iş dünyası arasındaki iletişimi güçlendiren bir görev görerek bölgenin ekonomik kalkınmasını destekleyen kuruluşlar ile işbirliği yapmaktadır (SZEDA, 2023).

Ajans, 1995 yılında Stara Zagora bölgesinde kurulmuştur. Stara Zagora bölgesi 360 bin nüfusa sahip, on belediyeden oluşan bir bölgedir. Bölgede öne çıkan sektörler; tarım, tekstil, makine imalatı, kömür, elektrik üretimi ile gıda ve içecek imalatı sektörleridir. Sivil toplum kuruluşu statüsünde olan Ajansın yönetim yapısında; yetkili müdür, ticaret ve sanayi odaları, belediyeler ve üniversite temsilcilerinden oluşan bir yönetim kurulu bulunmaktadır. Ajans bölge ekonomisine ilişkin analizler yapmakta, yerel kaynakları harekete geçirmek ve yabancı kaynakları bölgeye çekmek suretiyle önemli sosyal sorunları çözmeyi amaçlamakta ve buna uygun projeler geliştirmekte ve uygulamaktadır. Ajans KOBİ'lere, yerel yönetimlere, kamu kurumlarına ve STK'lara ofis alanı hizmeti ile bilgilendirme ve danışmanlık destekleri sunmaktadır. Ayrıca, bölgenin kalkınması hedefi doğrultusunda toplantılar, fuarlar, sergiler ve eğitim programları düzenlemektedir. Bunlara ek olarak, yurtiçi ve yurtdışı fuarlar ile iş forumlarına katılmaları için bölgedeki firmalara destek sağlamaktadır (SZEDA, 2023).

2.2.3. Varna İktisadi Kalkınma Ajansı (VEDA)

Varna İktisadi Kalkınma ajansı Bulgaristan'ın Kuzey-Doğu planlama bölgesinde yer almaktadır. Varna İktisadi Kalkınma Ajansı (VEDA), kamu yararına faaliyet göstermek üzere tescil edilmiş, kar amacı gütmeyen bir sivil toplum kuruluşudur. Doğu Avrupa'da Bulgaristan'ın Varna Bölgesi'nde yer alan ajans, 1997 yılında Varna Belediyesi ve USAID'in ortak programı kapsamında bölgesel ekonomik kalkınmanın ilerlemesine yardımcı olmak amacıyla kurulmuştur. VEDA, 1998 yılından bu yana Bulgaristan Bölgesel Kalkınma Ajansları ve İş Merkezleri Birliği (BARDA) ağının bir üyesidir (VEDA, 2023).

Varna, yaklaşık 335 bin nüfusuyla Bulgaristan'ın en büyük üçüncü şehri konumundadır. Ajansın günümüzdeki üyeleri; belediyeler, banka, esnaf odası, yerel yönetimler birliği, ticaret ve sanayi odaları ile özel firmalardır. Ajans; yönetici, başkan, bilgi teknolojileri koordinatörü, muhasebeci, pazarlama uzmanı ve proje yönetim danışmanından oluşmaktadır. Ajans uluslararası fuar ve forumlar hakkında KOBİ'lere yönelik bilgilendirme hizmeti sunmaktadır. Bunun yanı sıra bölgedeki firmaların yararlanabileceği eğitim programları, seminerler ve toplantılar düzenlemektedir. Ajans ayrıca, stratejik planlama, pazarlama yönetimi, işletme yönetimi, start-up'lar, kalite yönetimi, insan kaynakları yönetimi, proje yönetimi, bilgi teknolojisi ve web tasarımı alanlarında danışmanlık desteği sağlamaktadır. Ayrıca, Varna ve çevresini yabancı yatırımcılara tanıtmak amacıyla çeşitli etkinlikler düzenlemektedir (VEDA, 2023)..

2.2.4. Plovdiv Kalkınma Ajansı (RDA)

RDA yani Plovdiv Kalkınma Ajansı, Bulgaristan'ın Güney-Orta planlama bölgesinde yer almaktadır. Plovdiv bölgesi, ekonomik potansiyelinin yanı sıra zengin kültürel ve tarihi mirası ve inşa edilen altyapısıyla Bulgaristan'ın en popüler bölgelerinden biridir. Bu bölgede 18 belediye bulunmaktadır: Asenovgrad, Brezovo, Kaloyanovo, Karlovo, Laki, Maritsa, Plovdiv, Parvomay, Rakovski, Rodopi, Sadovo, Saedinenie, Hisar, Krichim, Peruştitsa, Stamboliyski, Kuklen, Sopot (rda-bg.org, 2023).

2.2.5. Kuzey Batı Bölgesi (Vidin) Kalkınma Ajansı (ARDBC)

ARDBC, Vidin bölgesinde özel işletmelerin gelişimini desteklemek için oluşturulmuş, kar amacı gütmeyen bir kuruluştur. Ajans, Eylül 1997'de *Bireyler ve Ailelere İlişkin Kanun* uyarınca ayrı bir tüzel kişilik olarak tescil edilmiştir. Ajans, Vidin Belediyesi ve ABD Barış Gönüllüleri'nin ortak projesi üzerine 1993 yılında kurulan Bulgar-Amerikan İş Merkezi'nin devamı niteliğindedir. İş yerleştirme merkezinin temel amacı, iş kiracılarının başarılı gelişimini hızlandırırken , istikrarlı hale gelmelerini ve piyasada tek başlarına faaliyet göstermelerini sağlamaktır. İş geliştirme merkezi aşağıdaki faaliyetleri içermektedir (ARDBC, 2023):

- ✓ Yerel şirketlere ve girişimcilere acil teknik yardım,
- ✓ Yeni ekonomik girişimlere destek,
- ✓ İş merkezindeki uzmanlardan yönetim, ekonomik, hukuki, finansal ve pazarlama tavsiyeleri,
- ✓ Eğitim ve yeterlilik,
- ✓ Finansmana erişimin artırılması,
- ✓ Şirketlere piyasadandan daha düşük fiyatlarla bina sağlanması,
- ✓ Ofis ve idari destek, hizmet ve ekipmanların kullanımı,
- ✓ İnternet, faks, bilgisayar, kurye ve posta hizmetleri
- ✓ Yerli ve yabancı şirketler arasında iş bağlantılarının ve işbirliğinin teşvik edilmesi.

Yukarıda yer verilen desteklere ilave olarak belirli hedef gruplara yönelik destekler de sunulmaktadır. Örneğin sosyal izolasyonun aşılması adına eğitim programlarının geliştirilmesi yeni iş imkanlarının sunulmakta, sosyal politika gereği işsizler, azınlık temsilcileri, engellilere yönelik projeler geliştirilmektedir.

2.2.6. Kuzey Merkez Bölgesi (Ruşuk/Ruse) Kalkınma Ajansı (HRDA)

İnsan Kaynaklarını Geliştirme Ajansı (HRDA), 2004 yılında Tuna Nehri üzerindeki en büyük Bulgaristan limanı ve Bulgaristan'ın Kuzey-Orta Bölgesi'nin idari merkezi olan Ruşuk şehrinde kurulmuş, kar amacı gütmeyen bir tüzel kişiliktir. Ajansın sorumluluğu ise kendi bölgesinde yer alan ilçelerle sınırlıdır bunlar; Ruşuk, Gabrovo, Veliko Tırnovo, Silistre ve Razgrad ilçeleridir. Ajans, iş aramanın etkinliğini, işgücü piyasasındaki işgücünün rekabet gücünü artırarak ve işgücünün niteliklerini ve mesleki eğitimini geliştirerek sosyal entegrasyonu ve kişisel gelişmeyi destekleme konusunda uzmanlaşmıştır. Ajans, işgücü piyasasının dinamiklerine yanıt vermek ve insan kaynakları kapasitesini geliştirmek için stratejiler ve yenilikçi yaklaşımlar geliştirmektedir. Yetişkinlere yönelik iş eğitimi programlarının geliştirilmesinde uzmanlık sağlamak, işgücü piyasasına ilişkin araştırmalar yürütmek ve işgücü piyasasına ilişkin aktif önlemlere yönelik stratejiler uygulamak ve kırsal alanlardaki azınlık gruplarının yeniden entegrasyonu konusunda mesleki eğitim girişimleriyle ortaklık kurmaktadır. Ajans, Avrupa'nın en büyük bilgi ve danışmanlık iş destek ağı olan Avrupa İşletme Ağı ile bölgesel düzeyde aktif olarak ortaklık yapmaktadır. İnsan Kaynaklarını Geliştirme Ajansı aşağıdaki amaçlara gerçekleştirmeye yönelik hareket etmektedir (HRDA, 2023):

- ✓ Kuzey Orta Bölgesinin insan kaynaklarının geliştirilmesine yardım ve destek;
- ✓ Entelektüel değerlerin, sivil toplumun, sağlığın, eğitimin ve bilimin geliştirilmesi ve uygulanması;
- ✓ Ekonominin ve insan kaynaklarının genel ve sektörel gelişimine yönelik bölgesel stratejilerin geliştirilmesi ve bu stratejilerin gerçekleştirilmesine yardımcı olunması;
- ✓ İnsan kaynakları alanında bölgesel tanıtım projelerinin bağımsız olarak veya ortaklaşa geliştirilmesi ve gerçekleştirilmesi;
- ✓ Anlaşma ve işbirliği sağlamak amacıyla insan kaynaklarının eğitimi ve geliştirilmesine yönelik proje ve girişimlerin gerçekleştirilmesine ilişkin bölgesel, ulusal ve uluslararası kuruluşların faaliyetlerinin seferber edilmesi ve koordinasyonu;
- ✓ İnsan kaynaklarının geliştirilmesine yönelik en iyi uluslararası uygulamaların yaygınlaştırılması ve uygulanmasına yönelik girişimlerin üstlenilmesi ve gerçekleştirilmesi;
- ✓ Entegrasyon, eğitim ve azınlık gruplarıyla bağlantılı uluslararası projelerin gerçekleştirilmesine yönelik stratejilerin geliştirilmesi ve uygulanması.

SONUÇ

Bulgaristan soğuk savaş dönemi boyunca doğu bloku olarak adlandırılmış; ancak Sovyetlerin çözülmesi ve Bulgaristan'ın yönünü Avrupaya çevirmesi ile birlikte ülkenin liberal piyasaya uyum için gerekli reformlardan geçmesi gerekmiştir. Doğu blokundan kopuş ve batı blokuna eklenme süreci Avrupalılaşıma olarak ifade edilse de bunu sağlamaya yönelik araçların geliştirilmesi de zaruri olmuştur. İşte kalkınma ajansları bu rolü üstlenmiş Bulgaristan, Avrupa Birliği politikaları doğrultusunda bölgesel rekabetin gelişmesi söylemi ile pazar dinamiklerine kapılarını açmıştır. NUTS doğrultusunda yapılandırılan idari bölgeler bölgesel kalkınmanın birer lokomotifi olmuş her bir bölgeyi çevreleyen ülke ile tarım, turizm, sanayi vb., ortak projeler geliştirilmiş Bulgaristan'ın Avrupalılaştırılması adına projeler AB fonları ile desteklenmiştir. Bir anlamda elli yıllık süreçte devlet ve piyasa ilişkileri yukarıda ele alındığı üzere yeniden şekillenmiş sivil toplum kuruluşu niteliğinde bir yapıya sahip ajanslar üzerinden kamu ve iş dünyası arasında bir arabuluculuk tabiri caizse bir işbirliği geliştirilmeye çalışılmıştır. Karar verme süreci yani yönetim diye adlandırılan bu süreç üçlü saç ayağı modeli ile uyumlu olarak etkili bir mekanizma haline gelmiştir. Doğu bloğunda devletin üstlendiği tekelleri, batı bloğunda kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında dağıtılmıştır. Avrupalılaşıma olgusu Birliğin ekonomik, siyasi ve hukuki araçlarının birer mekanizma haline getirilmesi ile araçsallaşmış nihai hedef ise bütünleşme politikası olmuştur. Bölgesel kalkınmada devletin rolü müdahale edici değil düzenleyici olarak sınırlandırılmış, bölgelerarası rekabet politikası ile yeni bölgesel kalkınma politikasına uygun bir girişim gerçekleşmiştir. Buna göre artık kalkınma ulusal değil yerel dinamiklerin ön plana çıktığı bir girişim olarak bölgesel eşitsizlikler yerine bölgesel rekabetin uygulandığı bir model olarak Bulgaristan bölgesel kalkınma ajansları üzerinden uygulanmakta ve Birlik politikalarına uyum sağlanmaktadır. Birliğe uyum doğrultusunda kimi zaman finansal destek kısmı ise Dünya Bankası

ile geliştirilen projeler çerçevesinde yürütülmekte ve doğu bloğuna karşı batı bloğu ekonomik olarak desteklenmektedir.

Bulgaristan’da toplam altı idari bölgede altı kalkınma ajansı bulunmaktadır. Bu kalkınma ajansları sivil toplum kuruluşları niteliğinde yani kar amacı gütmeyen örgütler olarak faaliyet göstermektedir. Belediyeler ve iş dünyasını buluşturan ajanslar, insan kaynağı sağlama bu bağlamda istihdamı artırma, iş geliştirme merkezleri kurma, sanayi, ticaret, tarım ve turizm gibi bölgesel gelişme için öncelikli olan idari bölgelerin yapısına uygun konularda çalışmalar yapmaktadır.

Bölgesel kalkınma ajansları kamu yararına faaliyet göstermek üzere tescil edilmiş, kar amacı gütmeyen bir sivil toplum kuruluşudur. Ajans yerel yönetimler ve iş dünyası arasındaki iletişimi güçlendiren bir görev görerek bölgenin ekonomik kalkınmasını destekleyen kuruluşlar ile işbirliği yapmaktadır. Ajanslar; yönetici, başkan, bilgi teknolojileri koordinatörü, muhasebeci, pazarlama uzmanı ve proje yönetim danışmanından oluşmaktadır. Sivil toplum kuruluşu statüsünde olan Ajansların yönetim yapısında; yetkili müdür, ticaret ve sanayi odaları, belediyeler ve üniversite temsilcilerinden oluşan bir yönetim kurulu bulunmaktadır. Ajanslar bölge ekonomisine ilişkin analizler yapmakta, yerel kaynakları harekete geçirmek ve yabancı kaynakları bölgeye çekmek suretiyle önemli sosyal sorunları çözmeyi amaçlamakta ve buna uygun projeler geliştirmekte ve uygulamaktadır. Ajanslar KOBİ’lere, yerel yönetimlere, kamu kurumlarına ve STK’lara ofis alanı hizmeti ile bilgilendirme ve danışmanlık destekleri sunmaktadır. Bölgedeki firmaların yararlanabileceği eğitim programları, seminerler ve toplantılar düzenlemektedir. Ajanslar ayrıca, stratejik planlama, pazarlama yönetimi, işletme yönetimi, start-up'lar, kalite yönetimi, insan kaynakları yönetimi, proje yönetimi, bilgi teknolojisi ve web tasarımı alanlarında danışmanlık desteği sağlamaktadır.

Bulgaristan’ın Ulusal Kalkınma Stratejisi (National Regional Development Strategy) olarak bilinen ve 2005-2015 yıllarını kapsayan belge, sektörel politikaların oluşturulması ve uygulanması adına önemli bir belgedir. Bu belgede bölgesel kalkınma politikası AB ile koordinasyon içinde planlanmış yapılmış ancak bu politikanın eksiklikleri olduğu uyum süreci açısından da kabul edilmiştir. Bulgaristan’ın AB kriterlerini karşılama adına giriştiği bölgesel kalkınma politikası birtakım zorluklarla karşılaşmıştır. 2005 yılında Bulgaristan hükümeti tarafından kabul edilen ve AB’ye katılım öncesi süreçte bölgesel kalkınma politikasının temel dinamiğini oluşturan stratejik belge birtakım eksikleri olmasına rağmen görevini yerine getirmiştir. Ulusal bölgesel kalkınma politikasının yürütülmesinde önemli bir kilometre taşı olan bu belge; bölge, ilçe ve belediye düzeyinde bölgesel kalkınma için bir politika çerçevesi sunmuştur (MRDPW, 2012: 4). Bulgaristan Ulusal Bölgesel Kalkınma Stratejisi 2012-2022 olarak bilinen belge ise AB’nin bölgesel politikasına uyumlu bir şekilde hazırlanmış ve hayata geçirilmiştir.

Bulgaristan’daki kalkınma ajansları AB fonları ile desteklenmekte diğer AB üyesi ülkeleri ile ortak projeler geliştirilmektedir. Örneğin *Interreg Tuna Ulusötesi Programı* kapsamında “INSIGHTS - Entegre Yavaş, Yeşil ve Sağlıklı Turizm Stratejileri” isimli geliştirilen proje Bulgaristan’ın da işbirliği yaptığı ve Slovakya’nın liderliğinde yürütülen bir projedir. Bu proje Filibe Bölgesel Kalkınma ajansının partnerliğinde yürütülmektedir. Bulgaristan’ın altı idari bölgesel yönetimi kendi sınırlarına komşu ülkeler ile birlikte projeler geliştirmekte söz konusu proje de bunlar bir tanesi olarak geliştirilmektedir. Proje ile beklenen çıktılar şu şekilde ifade edilebilir (RDA, 2023):

- Akıllı kart sistemi
- Turizm paketleri
- Yol rehberi uygulamaları
- Çevre dostu ve sağlıklı yaşamı teşvik eden eko-eğitim bağlantılı yeni turizm hizmetleri
- Eğlence programları sunan yavaş turizm ağı
- Kentsel alanlar için ekoturizm modeli

Bulgaristan hükümeti, 2021-2027 yıllarını kapsayan yeni Avrupa Birliği (AB) programlama dönemine hazırlanırken, entegre bölgesel yatırımların (ITI'ler) uygulanmasına odaklanan yeni bir bölgesel kalkınma finansmanı dönemi tasarlamakta ve bunun için 2.2. milyar Euro kredi kullanmayı planlamaktadır. Dünya Bankası'nın danışmanlığında geliştirilen projenin bölgesel yatırımları sektörel programlara entegre etmesi ve bölgelerin gelişimini sağlamayı hedeflediği ifade edilmektedir (WB, 2023b).

KAYNAKÇA

ARDBC (2023), <http://bcvidin.org/en/10.html>

Atanasov, D., Ivanova, B., Beluhova-Uzunova, R., Shishkova, M., Hristov, K., Sharipov, S., & Khasanov, I. (2023), Regional transformations in Bulgaria and challenges for sustainable development. In *E3S Web of Conferences* (Vol. 386). EDP Sciences.

BDA (2023), <https://www.bg-da.eu/en>

Bouckaert, G., Nakrošis, V., & Nemeč, J. (2011), Public administration and management reforms in CEE: Main trajectories and results. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 4(1), 9-29.

Çelen, M. (2012), Bulgaristan'da Yerel Yönetimler, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 33(2), 497-516.

Demirci, M., ve Genç, F. N. (2015), Planlamanın Avrupa Birliği Boyutu, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (19), 53-74.

EUROSTAT(2023),https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=GDP_per_capita,_consumption_per_capita_and_price_level_indices, Erişim Tarihi (10.08.2023).

Eryılmaz, B., ve Tuncer, A. (2013), Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikaları: Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Uygulaması, *Akademik İncelemeler Dergisi*, 8(1), 165-189.

HRDA (2023), <https://hrda.smebg.net/en/>

Ignatova, T. (2018), "Planning and legal principles in the administrative-territorial division of the republic of bulgaria". *Knowledge-International Journal*, 22(3), 837-841.

Khasanov, I. (2023), Regional transformations in Bulgaria and challenges for sustainable development. In *E3S Web of Conferences* (Vol. 386). EDP Sciences.

Karasu, K. (2009), Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları, *Memleket Siyaset Yönetim*, 4(11), 1-43.

Minkova, M. (2004), Defining the new role of the regions in overseeing and coordinating regional development in Bulgaria. *Center for Policy Studies, Central European University, Budapest*.

- Mescioğlu Fedai, M. (2023), “Avrupa Birliği Mali Yardım Türlerinin Değerlendirilmesi”, içinde (Ed: Mehmet Öksüz) Güncel Maliye Çalışmaları Teori Ve Uygulama, Ekin Yayınevi: Bursa, s.161-178.
- MRDPW (2012), National Regional Development Strategy (NRDS) of the Republic of Bulgaria for the period 2012-2022, Sofia.
- MRDPW (2023), <https://www.mrrb.bg/en/regional-development/regions-in-bulgaria/nationalarchives.gov>, (2023), <https://clintonwhitehouse4.archives.gov/WH/New/Europe-9911/background/bulgaria.html>
- Nozharov, S., & Koralova-Nozharova, P. (2017), Failures of the national policy for sustainable development of Bulgaria–economic dimensions. (In *Nozharov Sht. and Koralova P.*), *Failures of the national policy for sustainable development of Bulgaria–economic dimensions.(Conference Paper) Economic and social development of Slovakia-School of Economics and Management of Public Administration in Bratislava* (pp. 193-205).
- Orhun, F. Ç. (2021), Soğuk Savaş Döneminde Türk Dış Politikasında Balkanlar, *Avrasya Etüdlere*, 59(1), 59-79.
- Övgün, B. (2007), Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 62(03), 233-255.
- Övgün, B. (2011), Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 66(03), 263-281.
- Özügurlu, S. B., ve Gülpınar, T. (2020), Geçiş Sürecinde Bulgaristan'da Kamu Yönetimi, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 75(1), 259-278.
- RDA (2023), <https://rda-bg.org/en/index.php/projects/insights>
- Rm.coe (2023), <https://rm.coe.int/168074715e>
- soufflearning.com, (2023), <https://www.soufflearning.com/en/project/partners/bulgarian-development-agency/>
- State. Gov (2023), <https://2009-2017.state.gov/outofdate/bgn/bulgaria/8738.htm>
- SZEDA (2023), <https://www.szeda.eu/reda/reda.html>
- Tuncer, A. (2011), Merkeziyetçilikten Yeni Merkeziyetçiliğe: Macaristan'da Yerel ve Bölgesel Politikalar. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 6(2), 38-47.
- UNECE (2023), <https://unece.org/fileadmin/DAM/hlm/wpla/sessions/6th%20session/Informal.Notice3.pdf>
- Uliwiki.org(2023)[https://uliwiki.org/index.php?title=Kar%C5%9F%C4%B1%C4%B1_kl%C4%B1_Ekonomik_Yard%C4%B1m_Konseyi_\(COMECON\)](https://uliwiki.org/index.php?title=Kar%C5%9F%C4%B1%C4%B1_kl%C4%B1_Ekonomik_Yard%C4%B1m_Konseyi_(COMECON))
- VEDA (2023), <https://www.veda-bg.eu/#about>
- WB (2023a), <https://www.worldbank.org/en/country/bulgaria/overview>
- WB (2023b), <https://www.worldbank.org/en/country/bulgaria/brief/supporting-bulgaria-s-regional-development-reform>
- www.dogruveri.com (2023), <https://dogruveri.com/eskiden-osmanli-hakimiyeti-altinda-bulunan-devletler/>
- Zlatkov, T. (2023), The Social Context of the Post-Communist Transition in Bulgaria. *Polish Sociological Review*, 222(2), 193-210.

Genel Müdürlükten Başkanlığa: Türkiye’de Göç Yönetiminin Dönüşümü¹

From Directorate General to Presidency: Transformation of Migration Management in Türkiye

Şenol UZUN*

ÖZET

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Türkiye’de göç yönetimi alanında gerçekleştirilen reformun bir ürünü olarak 2013 yılında Türkiye’nin ilk sivil ve uzmanlığa dayalı göç kurumu olarak kurulmuştur. Kuruluşu, Türkiye’nin tarihinde daha önce görülmemiş bir göç akını sürecine denk gelen genel müdürlük, bir yandan kurumsallaşma sancıları çekerken öte yandan Türkiye tarihinin en büyük göç deneyiminde merkezi aktör olarak faaliyet yürütmüş ve bu bakımdan da kamuoyunun dikkatlerini üzerine çekmiştir. Bu durum, göçle ilgili işleri yürütmek ve kamu kurumlarını koordine etmekle sorumlu Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün, Türkiye’nin yaşamış olduğu göç kriziyle başa çıkabilme kabiliyetini, kurumsal yeterliliğini ve teşkilat yapısını tartışma konusu haline getirmiştir. Türkiye’deki yabancı sayısının artmasına paralel olarak bu tartışmalar kamu otoritelerinin de gündemine girmiş ve kuruluşundan itibaren 8 yılını tamamlamasının ardından Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 29 Ekim 2021 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Göç İdaresi Başkanlığına dönüştürülmüştür. Söz konusu değişiklik Türkiye’nin maruz kaldığı yoğun ve karmaşık göç hareketlerini yönetme sürecinde bir arayışı temsil etmesi bakımından önem arz etmektedir. Çalışmada, kamu politikası analizi yöntemlerinden süreç analizi çerçevesinde, göç idaresinin genel müdürlükten başkanlığa dönüşüm süreci analiz edilecektir. Çalışmanın temel bulgusu ise söz konusu değişikliğin göç yönetiminde meydana gelen uzmanlaşmayı yansıtmakla beraber bu alandaki yönetsel sorunları aşmayı hedeflemekten ziyade kamuoyu yönlendirmeye yönelik olduğu ve bütünsel olarak yaklaşıldığında göç yönetiminde esaslı bir değişiklik meydana getirmediğidir.

Anahtar Kavramlar: *Göç, yabancılar, göç yönetimi, göç politikaları.*

ABSTRACT

The General Directorate of Migration Management was established in 2013 as Turkey's first civil and specialized migration agency, as a product of the reform carried out in the field of migration management in Turkey. The general directorate, whose establishment coincided with a migration flow process that has never been seen before in Turkey's history, has been the central actor in the biggest migration experience in the history of Turkey, while suffering the pains of institutionalization, and has attracted the attention of the public in this respect. This situation has made the ability, institutional adequacy and organizational structure of the General Directorate of Migration Management, which is responsible for executing migration-related works and coordinating public institutions, a matter of debate in dealing with the migration crisis that Turkey has experienced. Parallel to the increase in the number of foreigners in Turkey, these discussions were also on the agenda of the public authorities, and after completing 8 years from its establishment, the General Directorate of Migration Management was transformed into the Presidency of Migration Management with the Presidential Decree dated October 29, 2021. The said change is important in that it represents a search in the process of managing the intense and complex migration movements that Turkey is exposed to. In this study, the transformation process of Directorate General of Migration Management will be analyzed within the framework of process analysis, one of the public policy analysis methods. The main finding of the study is that although the said change reflects the specialization in migration management, it is aimed at directing the public perception rather than aiming to overcome the administrative problems in this field and does not bring about a fundamental change in migration management when approached holistic.

Keywords: *Migration, foreigners, migration management, migration policies.*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale’de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu’nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Dr. Göç Uzmanı, İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, senoluzun56@gmail.com, ORCID No: 0000-0001-5618-3289

GİRİŞ

Medeniyetler arasında bir kavşak noktası olarak Anadolu coğrafyası tarihin her döneminde göç hareketlerine tanıklık etmiştir. Türk devletlerinin bir devamı, Osmanlı Devleti'nin ardılı bir ulus devlet olarak kurulan Türkiye Cumhuriyeti de kuruluşundan itibaren çeşitli göç akınlarıyla karşı karşıya kalmıştır. Tarihsel olarak bu göç hareketlerinin başında, yıllarca Osmanlı Devleti'nin tabiiyetinde yaşayan ancak sonradan buldukları topraklarda azınlıkta kalan ve zulme uğrayan Türk soylu ve Müslüman toplulukların Anadolu'ya zorunlu göçleri gelmektedir. Türkiye, bu göç akınlarını mevzuat bakımından İskân Kanunları, teşkilat bakımından ise Mübadele İmar ve İskân Bakanlıkları aracılığıyla yönetmeye çalışmıştır. Öte yandan yabancıların (ecnebinin) Türkiye'ye göçleriyle ilgili işler ise Pasaport Kanunu, Yabancıların İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun doğrultusunda Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından yönetilmiştir. Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren 1980'li yıllara kadar Türk soylu ağırlıklı bir seyir izleyen Türkiye'ye yönelik dış göçler, bu tarihten itibaren muhteva değiştirmeye başlamıştır (Düvell, 2014: 43; Sağıroğlu, 2015). Bu değişimde hem Türkiye'nin iç dinamikleri hem de uluslararası dinamikler etkili olmuştur. Bu dönemde dış göçleri etkileyen en önemli iç dinamik, Turgut Özal'ın Anavatan Partisi iktidarında Türkiye ekonomisinin liberalleşmesi olmuştur. Bavul ticareti adı altında gerçekleşen ticari faaliyetler bu dönemde Türkiye ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) ülkeleri arasında bir mekik göçünü doğurmuştur (İçduygu ve Biehl, 2012: 15-16). Sonrasında ise 2000'li yıllarda Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarının ilk dönemlerinde Türkiye ekonomisinde gözlemlenen pozitif gelişmeler, bunun yarattığı refah ortamı Türkiye'ye yönelik dış göçlerin artmasında ve çeşitlenmesinde etkili olmuştur.

1980'lerden itibaren Türkiye'ye yönelik dış göçlerin değişiminde asıl etkili olan ise dış faktörler olmuştur. 20. yüzyılın son çeyreğinde meydana gelen 1979 İran Devrimi, yine aynı yıl SSCB'nin Afganistan'ı işgali, İran-İrak Savaşı, Körfez Savaşı, Halepçe Katliamı, SSCB'nin dağılması gibi olaylar ile 21. yüzyılın başlarında Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) Afganistan ve Irak işgalleri ve son olarak Suriye iç savaşı Türkiye'ye yönelik dış göçleri tetikleyen temel dönüm noktaları olmuştur (Deniz, 2014). Türkiye'nin dış dünya ile artan etkileşimiyle birlikte komşu ülkelerde ve yakın coğrafyalarda meydana gelen bu siyasi krizler ve savaşlar Türkiye'nin göç tarihini etkilemiş, göçmen profilini değiştirmiş ve göçmen hacmini artırmıştır. Bu gelişmeler, dönemin ihtiyaçlarına cevap verebilecek şekilde Türkiye'nin göç yönetiminde birtakım değişiklikler yapmasını zorunlu kılmıştır.

Türkiye'ye yönelik dış göçleri etkileyen dış dinamikler bunlar iken göç yönetimine asıl şeklini veren ise Türkiye'nin Avrupa Birliğine (AB) üyelik süreci olmuştur. AB'ye aday ülke statüsünde bulunan Türkiye, AB müktesebatına uyum sağlama noktasında 2000'li yıllardan itibaren birçok alanda yasal ve yönetsel düzenlemeleri hayata geçirmiştir (Uzun, 2019). Göç konusu da bu alanlardan birisi olmuştur. 2005 yılından itibaren yürütülen, Türkiye'nin göç mevzuatında ve göç yönetiminde Avrupa müktesebatına uyum sağlamaya ilişkin hazırlık çalışmaları 2013 yılında somutlaşmıştır (Erkiral-Tavas, 2015; Kaya, 2021). Türkiye'nin göç yönetiminin modernleşmesi, Avrupalılaşması olarak da ifade edebileceğimiz bu sürecin sonucunda Türkiye'nin yeni ve bütünlük göç kanunu olan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) yasalaşmış, göç yönetiminden sorumlu sivil ve müstakil bir teşkilat olarak Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM)

kurulmuştur. Bu çerçevede, Türkiye’de göç yönetimindeki değişimin yasal boyutunu YUKK, yönetsel boyunu ise GİGM temsil etmektedir (Uzun, 2022).

YUKK, AB müktesebatına uyum sürecinin bir neticesi olmakla birlikte, aynı zamanda Türkiye için zamanın ruhuna uygun bir göç kanunu çerçevesini oluşturmaktadır. Göç ve insan hakları alanında Türkiye’nin imzacısı olduğu uluslararası sözleşmelere uygunluk arz eden YUKK; düzenli göç, düzensiz göç, uluslararası koruma ve uyum konuları gibi göçün farklı bileşenlerini içeren ve bu bakımdan Türkiye’nin ilk ve en kapsamlı göç kanunu olmuştur. YUKK ile birlikte GİGM’nin kuruluşuyla, Türkiye’de yönetsel anlamda birçok modern ülkede olana benzer bir göç yönetimi yapısı meydana getirilmiştir (Taş vd., 2017). Türkiye’de yabancılarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek üzere İçişleri Bakanlığına bağlı bir kuruluş olarak kurulan GİGM, göç konusunun Türkiye’de artık bir ihtisas konusu olarak değerlendirildiğini ve göç yönetiminin de bu çerçevede ele alınacağını göstermektedir.

Kuruluşu, Türkiye’nin tarihinde daha önce görülmemiş bir göç akını sürecine denk gelen GİGM, bir yandan kurumsallaşma sancuları çekerken öte yandan Türkiye tarihinin en büyük göç deneyiminde merkezi aktör olarak faaliyet yürütmüş ve bu bakımdan da kamuoyunun dikkatlerini üzerine çekmiştir. Bu durum, göçle ilgili işleri yürütmek ve kamu kurumlarını koordine etmekle sorumlu GİGM’nin, Türkiye’nin afet ve acil durum düzeyinde yaşamış olduğu göç ve sayıları milyonları bulan göçmen kriziyle başa çıkabilme kabiliyetini, kurumsal yeterliliğini ve teşkilat yapısını tartışma konusu haline getirmiştir. Türkiye’deki yabancı sayısının artmasına paralel olarak bu tartışmalar kamu otoritelerinin de gündemine girmiş ve kuruluşundan itibaren 8 yılını tamamlamasının ardından GİGM,29 Ekim 2021 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile Göç İdaresi Başkanlığına (GİB) dönüştürülmüştür.

Bu çalışmada, göç idaresinin genel müdürlükten başkanlığa dönüşüm süreci analiz edilecektir. Çalışmanın amacı kuruluşundan bugüne GİGM’nin teşkilat yapısında, görev ve yetkilerinde meydana gelen değişiklikler üzerinden Türkiye’nin göç yönetiminde meydana gelen değişikliklerin analitik ve eleştirel bir bakış açısıyla ortaya konularak yönetsel boşlukların tespit edilmesidir. Çalışmanın temel problemi ise, GİGM’nin teşkilat yapısında değişikliğe gidilmesinin nedenlerinin irdelenmesi ve bu değişikliğin göç yönetimine etkilerinin tespit edilmesidir. Çalışmanın yöntemi ise göç idaresinin genel müdürlükten başkanlığa dönüşüm sürecinin kamu politikası analizi yöntemlerinden James E. Anderson’un süreç yaklaşımı çerçevesinde analiz edilmesidir. Anderson, kamu politikasını çeşitli aşamalardan oluşan bir süreç olarak görmektedir. Bu süreçler; problemin tanımlanması (gündem belirleme), politika formülasyonu, karar verme, uygulama ve değerlendirmedir. Anderson’a göre kamu politikalarının süreç yaklaşımıyla analiz edilmesinin önemli avantajları vardır: Bunlardan ilk ve en önemli olanı, süreç yaklaşımının politika kararları veren kamu otoritelerinin eylemlerini etkileyen ve koşullandıran faktörlere odaklanmasıdır. Bir diğer önemli avantajı ise süreç yaklaşımının politika sürecini statik ve kesitsel olmaktan ziyade dinamik ve gelişimsel bir süreç olarak görmesi ve kamu politikasının evrimiyle ilgilenmesidir (Anderson, 2003: 27-30).

Bu bağlamda çalışmada, belirlenen yöntem çerçevesinde,GİGM’nin kurumsal yapılanmasında değişikliğe gidilmesine neden olan dinamikler, değişiklik gündemini resmi aktörlerin gündemine taşıyan faktörler ve sürecin politika çıktıları irdelenecektir. Bu doğrultuda, tarihsel akışa da uygun olarak, çalışmanın birinci bölümünde GİGM’nin kuruluşu, başlangıçtaki teşkilat yapısı, görev ve

yetkileri ile YUKK’de tanımlanan göç yönetimindeki koordinasyon mekanizmaları incelenecektir. Devam eden bölümde ise Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte Türkiye’nin göç yönetiminde meydana gelen değişiklikler ortaya konulacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde ise öncelikle GİGM’nin teşkilat yapısında değişikliğe gidilmesini gündeme taşıyan sosyal, siyasal ve yönetsel gelişmeler tartışılacaktır. Sonrasında ise bu kamu politikası sürecinin çıktısı olan 85 sayılı CBK ile birlikte GİGM’nin kurumsal yapılanmada meydana gelen değişiklikler, kurumun önceki teşkilat yapısı ile karşılaştırmalı bir biçimde ele alınacaktır. Çalışmanın sonuç bölümünde ise söz konusu değişikliğe neden olan temel unsur ortaya konulacak, GİGM’nin teşkilat yapısındaki değişikliğin yönetsel açıdan ne gibi etkileri olabileceği tartışılacak ve Türkiye’nin göç yönetiminde müdahale edilmesi gereken yasal ve yönetsel boşluklar saptanacaktır.

Çalışma göç yönetimi bakımından parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte kurumsal yapı ve işleyişte meydana gelen değişiklikleri içermesi ve bu değişimin etkilerini analiz etmesi bakımından önem arz etmektedir. Çalışmanın, Türkiye’nin göç yönetimine ilişkin yürütülen örgütsel tartışmalara katkı sağlaması hedeflenmektedir.

1.GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ: KURULUŞU VE TEŞKİLAT YAPISI

Türkiye’nin göç alanındaki ilk ihtisas kurumu olan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 11 Nisan 2013 tarihinde, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Resmî Gazetede yayınlanması ile kurulmuştur². GİGM’nin kuruluşu YUKK ile birlikte değerlendirildiğinde, Türkiye’de göç yönetimi bakımından bir kopuşu temsil etmektedir. Bunun nedeni, göçle ilgili mevzuatın YUKK’de mümkün mertebe tek çatı altında toplanması ve göç yönetiminin ilk defa kolluk dışında sivil bir kuruma tevdi edilmesidir. Bu durum, aynı zamanda, Türkiye için göç kontrolünden göç yönetimine geçişi sembolize etmektedir (Daoudov, 2015). Çünkü öncesinde başta sığınma konusu olmak üzere birçok noktada kanuni dayanaktan yoksun olan bu alan, kolluk birimleri tarafından güvenlik odaklı bir perspektifle yönetilmekteydi. YUKK ile birlikte Türkiye’de göç yönetimi, öncesine kıyasla güvenlik ve insan hakları dengesini gözetken kapsayıcı bir yasal zemine kavuşmuş; GİGM’nin kuruluşuyla bu yeni göç yönetimi perspektifi sivil ve uzman bir teşkilatta somutlaşmıştır (Uzun, 2017).

GİGM’nin en basit anlamda görev ve sorumluluk alanını “göçle ilgili iş ve işlemler” oluşturmaktadır. Ancak, “göç” ile neyin kastedildiğinin, GİGM’nin sorumluluk alanı bağlamında bu sosyal olgunun yönetsel kapsamının ne olduğunun açıklanması önemlidir. Çünkü kavramın tanımlanışı kurum nezdinde göç yönetimine ilişkin idari sınırları da belirlemektedir. Kanunda tanımlandığı haliyle göç, yabancıların, yasal yollarla Türkiye’ye girişini, Türkiye’de kalışını ve Türkiye’den çıkışını ifade eden düzenli göç ile yabancıların yasa dışı yollarla Türkiye’ye girişini, Türkiye’de kalışını, Türkiye’den çıkışını ve Türkiye’de izinsiz çalışmasını ifade eden düzensiz göçü ve uluslararası korumayı içermektedir (YUKK, Madde 3). Kanundaki göç tanımından da anlaşılacağı üzere GİGM’nin görev ve sorumluluk sahasının genel çerçevesini her ne sebeple olursa

²YUKK aynı zamanda GİGM’nin kuruluş kanunudur. Kurumun teşkilat yapısı ile görev ve sorumlulukları ilk olarak YUKK’yle belirlenmiştir. İleride detaylı bir şekilde de anlatılacağı üzere, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde 703 sayılı KHK ile kurumun YUKK’de tanımlanan teşkilatlanma ile görev ve sorumluluklarına ilişkin maddeleri mülga edilerek 4 sayılı CBK ile yeniden düzenlenmiştir. Çalışma bu yönüyle, GİGM nezdinde, bir kamu kurumunun hükümet sisteminin parlamenter sistem olduğu dönemi ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki dönemi arasında karşılaştırma yapma ve yeni sistemin etkilerini analiz etme imkânı sağlamaktadır.

olsun yabancıların Türkiye'ye göçü, Türkiye'yle bağlantılı sınırlar arası hareketlilikleri oluşturmaktadır.

GİGM'nin kanunda belirtilen kuruluş amacı da kurumun görev ve sorumluluk alanıyla ilgili bilgi sağlamaktadır. Buna göre GİGM; göçle ilgili politika ve stratejileri icra etmek, kurumlar arası koordinasyonu sağlamak, düzenli göç, düzensiz göç, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemleri yerine getirmek amacıyla kurulmuştur (YUKK, Madde 103). Buradan da anlaşıldığı üzere, yabancılarla ilgili rutin hizmetlerinin haricinde göç yönetimine ilişkin hükümet politika ve stratejilerini uygulamak ve hükümetin göç politika ve stratejilerinin uygulanmasında ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında eşgüdümü sağlamak GİGM'nin vazife ve sorumlukları arasındadır. Göç yönetiminin çok boyutlu doğası dikkate alındığında kurumun belki de en kritik ve zorlayıcı vazifesinin koordinasyon yükümlülüğü olduğu değerlendirilmektedir.

Kurumun yine kanunda tanımlı görev ve yetkileri incelendiğinde ise kuruluş amacında ortaya konulana kıyasla çok daha kapsamlı bir görev, yetki ve sorumluluk alanına hitap ettiği görülmektedir. Kanun, GİGM'yi, göç alanına ilişkin olarak hükümet politika ve stratejilerinin belirlenmesi noktasında çalışmalar yürütmek, hükümetçe belirlenen göç politika ve stratejilerinin uygulanmasını izlemek ve koordine etmekle sorumlu kılmıştır (YUKK, Madde 104). Unutulmamalıdır ki bu dönemde Türkiye'de hükümet sistemi parlamenter sistemdir. Hükümet politikalarının belirlenmesinden ise Bakanlar Kurulu sorumludur. Bu bakımdan hükümet sisteminin parlamenter sistem olduğu bu evrede, GİGM'nin, Bakanlar Kurulu için göç alanına ilişkin olarak politika ve strateji geliştirecek, bir bakıma bu alandaki uzmanlığıyla hükümet politikalarına yön verebilecek bir ihtisas kurumu olarak faaliyet yürütmesinin beklenildiği anlaşılmaktadır. Görev ve sorumluluk sahasına ilişkin olarak politika ve strateji geliştirmek tıpkı Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Başkanlığı örneklerinde olduğu gibi ihtisasa dayalı bir kurumdan icra etmesi beklenen bir fonksiyondur. Bu yönüyle GİGM, kuruluşunda, yalnızca yabancılarla ilgili olağan iş ve işlemleri yürüten teknik düzeyde uygulayıcı bir kurum olarak değil, aynı zamanda Türkiye'nin göç politika ve stratejilerinin tayininde rol oynayacak stratejik bir birim olarak Türk bürokrasisindeki yerini almıştır.

Yukarıda sayılanlara ilave olarak İskân Kanununda İçişleri Bakanlığına verilen görevleri yürütmek, yabancıların Türkiye'ye uyum süreçleriyle ilgili iş ve işlemleri yürütmek ve göç alanındaki proje tekliflerini değerlendirmek, onaylamak ve izlemek de GİGM'nin görev ve yetkileri arasındadır (YUKK, Madde 104). İskân Kanunuyla ilgili işler 5543 sayılı İskân Kanunu kapsamında Türk soyundan ve Türk kültüründen olup toplu veya münferit olarak Türkiye'ye iskânlı veya serbest göçmen olarak kabul edilecek kişilerin tespit edilmesi ve ülkeye kabullerinin sağlanmasıyla ilgilidir. Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren uzun yıllar Türkiye'nin göç yönetiminin ağırlık merkezini oluşturan Türk soylu göçmenlerle ilgili işler YUKK ile birlikte GİGM'nin sorumluluğuna verilmiştir. Bu durum, geleneksel olanın yeni olanda da temsilini ve devamlılığını göstermektedir. Bu bağlamda, YUKK ve GİGM bir yandan Türkiye'nin göç yönetimi ve uygulamaları bakımından geçmişten bir kopuşu temsil etmekte iken öte yandan da geçmişteki politika ve uygulamalardan önemli izler taşımaları nedeniyle de Türkiye'nin göç yönetimindeki sürekliliği göstermektedirler.

YUKK'de GİGM'nin kuruluşu ve faaliyetlerine başlayabilmesi için bir yıllık geçiş süreci öngörülmüştür. Bu bir yıllık geçiş süreci, kurumun teşkilatlanmasıyla ilgili işlerin tamamlanması için tanınan süredir. Bu süre zarfında yabancılarla ilgili işlemler merkezde Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut Kapıları Daire Başkanlığı ve taşrada İl Emniyet Müdürlüklerine bağlı Yabancılar Şube Müdürlükleri tarafından yürütülmeye devam edilmiştir (Örselli ve Babahanoğlu, 2016: 2069). Bir yıllık geçiş sürecinin dolmasıyla birlikte GİGM, 11.04.2014 tarihinde merkezde yabancılarla ilgili işleri Emniyet Genel Müdürlüğünden devralmış ve YUKK hükümleri doğrultusunda faaliyetlerine başlamıştır.

Kanunda, Genel Müdürlüğün merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatından oluştuğu ifade edilmektedir. Genel Müdürlüğün merkez teşkilatında 11 Daire Başkanlığı ve bir hukuk müşavirliği bulunmaktadır. Bu daire başkanlıkları başlangıçta:

- Yabancılar Dairesi Başkanlığı;
- Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığı;
- İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi Başkanlığı;
- Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığı;
- Göç Politika ve Projeleri Dairesi Başkanlığı;
- Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı;
- Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı;
- Eğitim Dairesi Başkanlığı;
- Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı;
- İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı;
- Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı şeklindedir.

Yabancılar Dairesi Başkanlığı, Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığı, İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi Başkanlığı ile Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlıkları yabancılarla ilgili işleri yürüten GİGM'nin ana hizmet birimlerini oluşturmaktadır. Düzenli göç ve düzensiz göçle ilgili iş ve işlemler Yabancılar Dairesi Başkanlığı; uluslararası koruma ve geçici korumaya ilişkin iş ve işlemler Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığı, insan ticareti mağdurlarının tespit edilmesi ve korunmasına ilişkin iş ve işlemler İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi Başkanlığı, yabancıların ülkeye ve topluma uyumuyla ilgili iş ve işlemler ise Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığının görev ve sorumluluk alanındadır (YUKK, Madde 108). Diğer birimler ise yardımcı hizmet birimleridir. Genel Müdürlük bünyesinde bir de genel müdür koordinasyonunda faaliyet yürüten Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu bulunmaktadır. İdari itiraz mekanizması olarak fonksiyon gören, GİGM, Dış İşleri Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı temsilcilerinden oluşan bu birimin görevi Türkiye'den uluslararası koruma başvurusunda bulunan yabancıların haklarında verilen kararlara yapılan idari itirazları incelemektir (YUKK, Madde 115).

Çalışmada, GİGM'nin teşkilat yapısındaki dönüşüme odaklanıldığından bu hizmet birimlerinin yürüttükleri işlerle ilgili detaylara girilmeyecektir.

GİGM'nin taşra teşkilatını ise 81 İilde bulunan ve Valiliklere bağlı olarak faaliyet yürüten İl Göç İdaresi Müdürlükleri oluşturmaktadır (Aktel ve Kaygısız, 2018: 584). Kanunda ayrıca İlçe Müdürlüklerinin de kurulabileceği düzenlenmiştir ancak günümüze kadar İl Göç İdaresi Müdürlüklerine bağlı ilçe müdürlükleri kurulmamıştır. İl Göç İdaresi Müdürlükleri, GİGM'den bir yıl sonra 18.05.2015 tarihinde faaliyetlerine başlamıştır. Bir yıllık sürede yabancılarla ilgili iş ve işlemler merkezde GİGM, taşrada ise İl Emniyet Müdürlüklerine bağlı Yabancılar Şube Müdürlükleri tarafından yürütülmüştür.

Yabancılarla ilgili işleri yürütmek üzere GİGM kadrosuna merkezde göç uzman ve uzman yardımcıları, taşrada ise il göç uzman ve uzman yardımcısı kadroları tahsis edilmiştir (Albayrak, 2017). Kariyer uzmanlıklar arasında sayılan merkez ve il göç uzman/uzman yardımcıları kurumun personel yapısının temel unsurunu oluşturmaktadır. Bu kadrolara atamalar ise ilk kez Genel Müdürlük faaliyetlerine başlamadan hemen önce Mart 2014 tarihinde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, faaliyetlerine başladığı sırada GİGM'nin tecrübeli personeli bulunmamaktadır. Bu noktadaki personel açığı ise Emniyet Genel Müdürlüğünden personel takviyesiyle giderilmeye çalışılmıştır. Geçiş sürecinde emniyet personelinin geçici görevlendirmeye GİGM'nin merkez ve taşra teşkilatında görevlendirilmesi polisler ve göç uzmanlarından oluşan karma bir personel yapısı meydana getirmiştir. Ancak bu bir tercihten ziyade zorunluluğun neticesi olmuştur.

Göç ataşelikleri ve göç müşavirlikleri kadrolarından oluşan GİGM'nin yurt dışı teşkilatı ise hiç kurulmamıştır. Aslında, göç konusunun bir diplomasi alanı haline geldiği, devletlerarası ilişkileri etkilediği ve devletlerarası ilişkilerden etkilendiği görülmektedir. Göç yönetiminin kaynak ülkede başladığı günümüzde göç kurumlarının yurt dışında bu alanda faaliyet yürüten uzman temsilciliklerinin bulunması önem arz etmektedir. Bunun birkaç nedeni vardır. Birincisi, yabancılarla ilgili kimi prosedürel işlemler (ikamet, çalışma izni vb.) yurt dışında tamamlanmış olur ve bu sayede hem yabancılar için hem de Türkiye için olası belirsizlikler ve riskler en alt seviyeye indirilmiş olur. Bu birimler yabancılar Türkiye'ye gelmeden önce Türkiye'ye göç prosedürleri hakkında bilgi sağlayarak kolaylaştırıcı bir vazife görebilirler. Yurt dışı teşkilatları kaynak ülkedeki sosyal, ekonomik ve siyasal koşulları göç eğilimlerine etkisi bakımından değerlendirerek merkeze bilgi sağlayabilirler ve ülke özelinde politika oluşumuna katkı sağlayabilirler. Söz konusu birimler ayrıca yürütecekleri iletişim faaliyetleriyle de iki ülke halkları arasında köprü kurma vazifesi görebilirler. Bu bakımdan GİGM'nin yurt dışı teşkilatının kurulmamış olması hem GİGM hem de Türkiye açısından yukarıda ortaya konulan çerçevede bir kayba işaret etmektedir. Dolayısıyla, devletlerarasındaki ilişkilerin günümüzdeki en önemli gündem maddelerinden birisi olan göç alanında Türkiye'nin yurt dışı temsilciliklerinde göç birimlerinin bulunması stratejik bir önem arz etmektedir. Kanunun ilk halinde öngörüldüğü üzere bu birimlerin kurulmasının Türkiye'de göç yönetiminin kurumsallaşmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

2.GÖÇ YÖNETİMİNDE KOORDİNASYON MEKANİZMALARI

Göç konusunun birden fazla kamu kurumunun görev alanıyla kesişen noktalarının olması göç alanında koordinasyon mekanizmalarını gerektirmektedir. Bu bağlamda, sekretaryasını GİGM'nin yürüttüğü Göç Politikaları Kurulu, bakanlıklar ve ilgili kamu kurumları arasında istişare ve

koordinasyon mekanizması olarak vazife görmektedir (Demirhan ve Aslan, 2015: 47). İçişleri Bakanının başkanlığında toplanan ve ilgili bakanlıkların üst düzey kamu görevlilerini bir araya getiren Göç Politikaları Kurulunun görevleri YUKK'de şu şekilde sayılmıştır (YUKK, Madde 105):

- Türkiye'nin göç politika ve stratejilerini belirlemek, uygulanmasını takip etmek,
- Göç alanında strateji belgeleri ile program ve uygulama belgelerini hazırlamak,
- Kitleli akın durumunda uygulanacak yöntem ve tedbirleri belirlemek,
- İnsani mülahazalarla toplu hâlde Türkiye'ye kabul edilecek yabancılar ile bu yabancıların ülkeye giriş ve ülkede kalışlarıyla ilgili usul ve esasları belirlemek,
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının önerileri çerçevesinde, Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu yabancı iş gücü ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının da görüşleri doğrultusunda tarım alanlarındaki mevsimlik işler için gelecek yabancılarla ilişkin esasları belirlemek,
- Yabancılar verilecek uzun dönem ikamet iznine ilişkin şartları belirlemek,
- Göç alanında yabancı ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla etkin iş birliği ve bu alandaki çalışmaların çerçevesini belirlemek,
- Göç alanında görev yapan kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanmasına yönelik kararlar almak.

Anlaşılabacağı üzere, Göç Politikaları Kurulu göç konusunda geniş bir etki alanında önemli yetkilerle donatılmıştır. Kurulun, başta, göç politika ve stratejilerini belirlemekle yetkili kılınması oldukça önem arz etmektedir. Çünkü kamu politikaları için bir keşişim konusu olan göç konusunda, politikaların ilgili tüm bakanlıkların üst düzey temsilcileriyle birlikte belirlenmesi olası risklerin düşürülmesi ve belirlenen göç politikalarından diğer kamu politikaları açısından da en üst verimin alınmasını sağlayacaktır. Kurul, kanun yapıcıların, göç konusunun ancak ilgili tüm paydaşlarla koordineli bir şekilde yönetilebilirse göç yönetiminin etkin ve başarılı olabileceğine ilişkin vizyonunu yansıtmaktadır. Bu bakımdan Göç Politikaları Kurulu, göç yönetimi açısından ileri görüşlü bir düzenlemedir. Sekreteryaya görevinin göç konusunda uzman bir kurum olarak GİGM tarafından yürütülmesi de oldukça anlamlıdır. Ancak parlamenter sistem içerisinde düşünüldüğünde İçişleri Bakanı başkanlığında toplanması kurulun siyasi ve bürokratik gücünün zayıf kalması olarak yorumlanabilmektedir. Dönemin şartları içerisinde düşünüldüğünde, parlamenter sistemin yürürlükte olduğu bu evrede, Türkiye'nin göç politika ve stratejilerinin belirlenmesinde bağlayıcı kararlar alacak ve bu anlamda ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına vazife tevdi edecek, koordinasyonu sağlayacak Göç Politikaları Kuruluna liderlik edecek makamın ez azından Başbakan yardımcısı seviyesinde belirlenmesi gerekirdi. Başbakanlık seviyesinde bir temsil düzeyinin hem kurulun gücünü ve etkinliği artıracak hem de etkin koordinasyon sağlanmasında belirleyici olabilecek bir temsil düzeyi olabileceği değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmeye neden olan etken ise eş düzeydeki bakanlıklar arasında bir anlaşmazlık, politika çatışması olması durumunda karar alınabilmesi için hakemliğine başvurulabilecek bir temsil düzeyine duyulan ihtiyaçtır. Göç yönetiminden sorumlu olmakla birlikte İçişleri Bakanlığında kuruldaki aktörlerden biridir ve diğer

kurumlarla arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmamaktadır. Bu bakımdan İçişleri Bakanlığının kurul toplantılarında gündeme taşıyacağı ve savunuculuğunu yapacağı politika önerileri de her kurum gibi kendi kurumsal çıkar ve hedeflerini yansıtacaktır. Politika çatışmalarına neden olabilecek böyle durumlarda hakem vazifesi görecektir, farklı aktörler tarafından öne sürülen politika seçeneklerinden birinde karar kılacak bir üst otoriteye gereksinim duyulmaktadır. Bunun da ancak yeterli temsil kudretine sahip bir makamın kurula başkanlık etmesi halinde sağlanabileceği değerlendirilmektedir.

Göç Politikaları Kurulu, YUKK'de stratejik bir birim olarak kurgulanmış, Türkiye'nin göç politikalarına yön vermesi ve belirlenen politika hedeflerini izlemesi öngörülmüştür. Ancak ileride de anlatılacağı üzere Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte kurul yeniden yapılandırılmıştır. Göç politika ve stratejilerinin belirlenmesi ve uygulamasının takip edilmesi gibi önemli vazifelerle donatılmış olan Göç Politikaları Kurulunun ilk toplantısını 15 Şubat 2017 tarihinde gerçekleştirmiş olması ise ayrıca düşündürücüdür. Zira, Türkiye'nin yoğun göç akınlarıyla karşı karşıya kaldığı bir dönemde YUKK'nin yürürlüğe girdiği 2014 yılından itibaren 3 yıl boyunca kurulun toplanmamış olması önemli bir eksikliklerdir. Göç Politikaları Kurulu 15 Şubat, 26 Nisan, 16 Kasım ve 28 Aralık 2017 tarihleri ile 20 Şubat 2018 tarihlerinde olmak üzere beş toplantı gerçekleştirmiştir. Yeni yapısıyla Göç Kurulu ise, İçişleri Bakanı başkanlığında ilk toplantısı 21 Kasım 2018 tarihinde olmak üzere bugüne kadar toplamda 8 toplantı gerçekleştirmiştir ([Göç İdaresi Başkanlığı](#), t.y.; Birgün, 2022).

YUKK'de istişare ve koordinasyon için öngörülen kurullar Göç Politikaları Kuruluyla sınırlı değildir. Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu ve Göç Danışma Kurulu diğer istişare ve koordinasyon kurulları olarak öngörülmüştür (Demirhan ve Aslan, 2015:48-51). Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu, güvenlikçi yönü ağır basan ve bu bakımdan Genel Kurmay Başkanlığı, Millî İstihbarat Teşkilâtı ve kolluk kuvvetleri olmak üzere yine ilgili tüm kurumsal aktörleri bir araya toplayan bir istişare ve koordinasyon kuruludur. Kurulun görevleri başta kurumlar arasındaki koordinasyonu sağlamakla birlikte; yasa dışı olarak Türkiye'ye giriş ve Türkiye'den çıkış yollarını tespit ederek önlemler geliştirmek, düzensiz göçe yönelik tedbirleri geliştirmek, düzensiz göçle mücadele alanında mevzuat oluşturma ve uygulama çalışmalarını planlamak ve uygulanmasını izlemektir. YUKK'de Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu kararlarının kamu kurum ve kuruluşlarınca öncelikle değerlendirileceği de düzenlenmiştir (YUKK, Madde 116).

Göç Danışma Kurulu, yine ilgili bakanlıkların temsilcileri dışında, uluslararası örgütler, sivil toplum kuruluşları ve akademisyenleri bir araya getiren bir yönetim mekanizması olarak öne çıkmaktadır. Kurulun görevleri YUKK'de (YUKK, Madde 114):

- Göç uygulamalarını izlemek ve önerilerde bulunmak,
- Göç alanında yapılması planlanan yeni düzenlemeleri değerlendirmek,
- Göç politikaları ve hukuku alanında bölgesel ve uluslararası gelişmeleri değerlendirmek ve bu gelişmelerin Türkiye'ye yansımalarını incelemek,
- Göçle ilgili mevzuat çalışmalarını ve uygulamalarını değerlendirmek,

- Göç alanında çalışmalar yapmak üzere alt komisyonlar kurmak, komisyon çalışmalarını sonrasında ortaya çıkacak raporları değerlendirmek olarak belirlenmiştir.

Kurulun tavsiye niteliğindeki kararlarının, GİGM ile kamu kurum ve kuruluşlarınca değerlendirileceği de yine YUKK'de düzenlenmiştir. Bu yönüyle Göç Danışma Kurulunun, Türkiye'nin göç politikalarını analiz edilecek ve resmi aktörlere politika danışmanlığı yapacak bir mekanizma olarak tasarlandığı anlaşılmaktadır.

3.CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN GÖÇ YÖNETİMİNDE MEYDANA GETİRDİĞİ DEĞİŞİKLİKLER

16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleşen referandumda Türkiye'nin yeni hükümet sistemi modeli olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine ilişkin anayasa değişikliği oylanmış ve %51 evet oyu ile kabul edilmiştir. Referandumun ardından yeni hükümet sistemine geçiş sürecine ilişkin hazırlıklar yürütülmüştür. Hükümet sistemine ilişkin anayasa değişikliğini takip eden ilk genel seçim olan 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili genel seçimleri ile birlikte yeni hükümet sistemine geçiş sağlanmıştır. Seçimlerin hemen akabinde ise anayasa değişikliğinde düzenlendiği üzere Cumhurbaşkanına yürütme yetkisi ile ilgili konularda geniş bir düzenleme yapma hakkı tanıyan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile idari boyutuyla yeni sistemin yapı taşları döşenmiştir. Göç yönetimine ilişkin yukarıda açıklanan kurumsal yapı ve koordinasyon mekanizmaları da dört yıllık bir icra sürecinin ardından hükümet sisteminde meydana gelen değişikliklerle birlikte ilk değişim tecrübesini yaşamıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde,⁹ Temmuz 2018 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanan 703 sayılı kanun hükmünde kararname³ ile GİGM'nin teşkilatlanması, görev ve yetkileri ile kurullarla ilgili olarak YUKK'de düzenlenen maddeler mülga edilmiştir. 15.07.2018 tarihinde çıkarılan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle⁴ birlikte GİGM'nin kurumsal yapısı, görev, yetki ve sorumlulukları yeniden tespit edilmiştir. Bu noktada en önemli değişiklik ise yeni hükümet sisteminin mantık ve işleyişine paralel olarak, ihtisas alanı olan göç konusunda politika ve stratejilerin belirlenmesiyle ilgili çalışma yürütüme görevinin GİGM'nin görev ve yetkileri arasından çıkarılması olmuştur. Yalnızca İçişleri Bakanlığı ve GİGM'yi değil tüm bakanlıkları ve bağlı kuruluşlarını etkileyen bu değişikliklerle birlikte GİGM, bir ihtisas kurumu olarak önemli bir fonksiyonunu yitirmiş ve göç alanıyla ilgili olarak Cumhurbaşkanlığınca belirlenecek olan politika ve stratejileri uygulayacak teknik ve icracı bir birim olarak yeniden yapılandırılmıştır. Bu durum, aynı zamanda, kurulduğu dönemdeki yaklaşım çerçevesinde GİGM'de oluşması beklenen ve Türkiye'nin göç politika ve stratejilerinin tayinine etkide bulunması arzu edilen uzmanlığın geri planda kalması olarak da yorumlanabilir. Yeni hükümet sistemi bu yönüyle ihtisas kurumlarını önemli bir fonksiyonundan koparmakta ve uzmanlığı teknik uzmanlıkla sınırlamaktadır. Bu bakımdan yeni süreçte GİGM'nin, göç alanındaki iş ve işlemleri yürüten ve yine bu yönüyle

³Tam adı: Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

⁴Tam adı: Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

kurumlar arası koordinasyonu sağlamakla görevli, teknik uzmanlıkla sınırlandırılmış, icracı bir kurum olduğu görülmektedir.

Bakanlıkların icracı olduğu yeni sistemde kamu politikalarının belirlenmesinden ise Cumhurbaşkanlığı sorumludur. Dolayısıyla diğer tüm kamu politikaları sahasında olduğu gibi Türkiye'nin göç politikalarını belirleyecek olan mercide Cumhurbaşkanlığı makamıdır (Uzun, 2018: 13). Hükümet politikalarının belirlenmesinde Cumhurbaşkanına yardımcı rolündeki birimler ise Cumhurbaşkanlığı politika kurullarıdır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle farklı politika sahalarına hitap eden 9 politika kurulu oluşturulmuştur. Müstakil bir başlık olarak ayrı bir politika kurulu olarak düzenlenmemekle birlikte oluşturulan politika kurullarının üçünde göç konusuna yer verilmiştir. Doğrudan veya dolaylı olarak göç konusu veya göçmenlerle ilgili politika belirleyecek bu kurullar: Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kuruludur. Bunlar arasında Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulunun göç alanında politika belirlemeye ilişkin olarak daha merkezi bir rol üstlendiği görülmektedir. Kurulun görevleri arasında; Türkiye'nin göç politika ve stratejilerini tayin etmek, uygulanmasını takip etmek, göç uygulamalarını izlemek ve tavsiyelerde bulunmak, göç alanında yapılması planlanan yeni düzenlemeleri değerlendirmek, göç politikaları ve hukuku alanında bölgesel ve uluslararası gelişmeleri takip etmek ve bu gelişmelerin Türkiye'ye yansımalarını değerlendirerek raporlamak yer almaktadır (1 Nolu CBK, Madde 26). Göç ve göçmen politikalarıyla ilişkili diğer kurullar olan Sosyal Politikalar Kurulu göç ve göçmen sorunlarının çözümüne ilişkin politika önerileri geliştirmekle (1 Nolu CBK, Madde, 30), Yerel Yönetim Politikaları Kurulu ise göç ve iskân konularında politika tavsiyeleri geliştirmekle görevli kılınmıştır.

Göç konusunun farklı politika kurullarında ele alınması, göç meselesinin multidisipliner doğasına, yönetsel anlamda çok yönlü olmasına ilişkin bir farkındalığın ve konuya verilen önemin göstergesi olarak okunabilir (Uzun, 2019:44). Bununla birlikte, özellikle son yıllarda, Türkiye siyasetinin ve kamuoyunun en sıcak politika konuları arasında yer alan, neredeyse toplumsal hayatın her alanına etki edebilen, siyasal ve sosyal anlamda Türkiye Cumhuriyeti'nin ikinci yüzyılına etkide edebilecek bir potansiyel taşıyan göç konusunun müstakil bir politika kurulu olarak kurgulanmasının daha uygun olabileceği değerlendirilmektedir. Bu yönüyle dikkate alındığında, göç konusunda politikaların belirlenmesine ilişkin mevcut yapının çok parçalı ve dağınık olarak değerlendirilmesi de mümkündür.

4 sayılı CBK ile birlikte çok detaylı olmamakla beraber GİGM'nin teşkilat yapısında birtakım değişiklikler meydana getirilmiştir. Örneğin, kanunun ilk halinde düzensiz göç alanına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek Yabancılar Dairesi Başkanlığının sorumluluğu altında düzenlenmiştir. Ancak Türkiye'ye yönelen düzeniz göç hareketlerinin artması, düzensiz göçle ilgili işlerin ayrı bir birim tarafından takip edilmesi ihtiyacını meydana getirmiş ve bu amaçla 4 sayılı CBK ile Düzensiz Göçle Mücadele Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. Bu ve benzeri değişiklikler, GİGM'nin ve dolayısıyla Türkiye'de göç yönetiminin kurumsallaşma sürecindeki gelişimini ve değişimini göstermektedir. Bu durum aynı zamanda dinamik bir alan olarak göç yönetiminin esneklik gerektiren bir yönetsel yaklaşım gerektirmesiyle de örtüşmektedir. Değişen göç dinamikleri karşısında ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara bağlı olarak yönetimi iyileştirmek adına örgütsel değişiklikler yapılması gayet tabii ve anlaşılabilir bir gelişme olarak görülmelidir. Ancak bu tarz değişikliklerin, gerçekten bir ihtiyacı karşılaması, yönetime konu olan meseleyi daha iyi

yönetilebilir kılması, planlı ve hesaplı olması gerekmektedir. Aksi durumda teşkilat yapısında sık yapılan değişikliklerin kurum kültürünü, kurumsal hafızayı dolayısıyla kurumun sürekliliğini ve yönetilebilirliğini olumsuz etkileme riski bulunmaktadır.

Düzensiz Göçle Mücadele Dairesi Başkanlığının kurulması dışında, YUKK'de GİGM'nin merkez teşkilatı, taşra teşkilatı ve yurt dışı teşkilatıyla ilgili yer alan hükümler kararnamede aynı şekilde yer almıştır. Yeni hükümet sisteminin göç yönetiminde meydana getirdiği değişiklikler koordinasyon mekanizmaları ve kurullar üzerinde etkili olmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte göç yönetiminde asıl değişiklik kurullarda meydana gelmiştir. Kurullar arasında en önemlisi olarak ifade edebileceğimiz Göç Politikaları Kurulu 703 sayılı KHK ile mülga edilmiş, 13 Eylül 2018 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan 17 sayılı CBK ile "Göç Kurulu" adıyla yeniden yapılandırılmıştır. 17 sayılı CBK ile Göç Kurulu, 1 sayılı CBK'nin 522. maddesinin 1. fıkrasının h bendine eklenmiştir. Düzenlenen yeni haliyle Göç Kurulu; Türkiye'nin yabancılarla ilgili göç stratejilerini belirlemek, koordinasyonunu ve uygulanmasını takip etmekle görevli kılınmıştır. Kurulun en önemli vazifesi olan göç politikalarını belirlemek ve uygulanmasını takip etmek görevi hem kurulun isminden hem de görevleri arasından çıkarılmıştır. Böylece Türkiye'nin göç politikalarını belirleyecek, göç politikalarına yön ve istikamet belirleyecek olan kurulun görevi Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenecek politikalar doğrultusunda göç stratejilerini belirlemekle sınırlandırılmıştır. Bu haliyle kurul öncesine kıyasla etkinliğini ve önemini, yani gücünü kaybetmiştir.

Kararnamede Göç Kurulunun yine İçişleri Bakanının başkanlığında toplanacağı düzenlenmiş, kurul toplantılarına ise İçişleri Bakanlığınca belirlenecek bakanlık, kurum ve kuruluşların temsilcilerinin katılım sağlayacağı belirtilmiştir. Öncesinde kurul toplantılarına katılacak temsilciler tek tek sayılmakta iken yeni düzenlemede kurul toplantılarına kimlerin katılacağı İçişleri Bakanlığının davetine bırakılarak katılımcılara ilişkin daha geniş alan açılmıştır. Öncesinde her yıl en az bir kez toplanması öngörülen kurulun yeni durumda İçişleri Bakanının toplantı çağrısı üzerine toplanacağı belirtilmiştir.

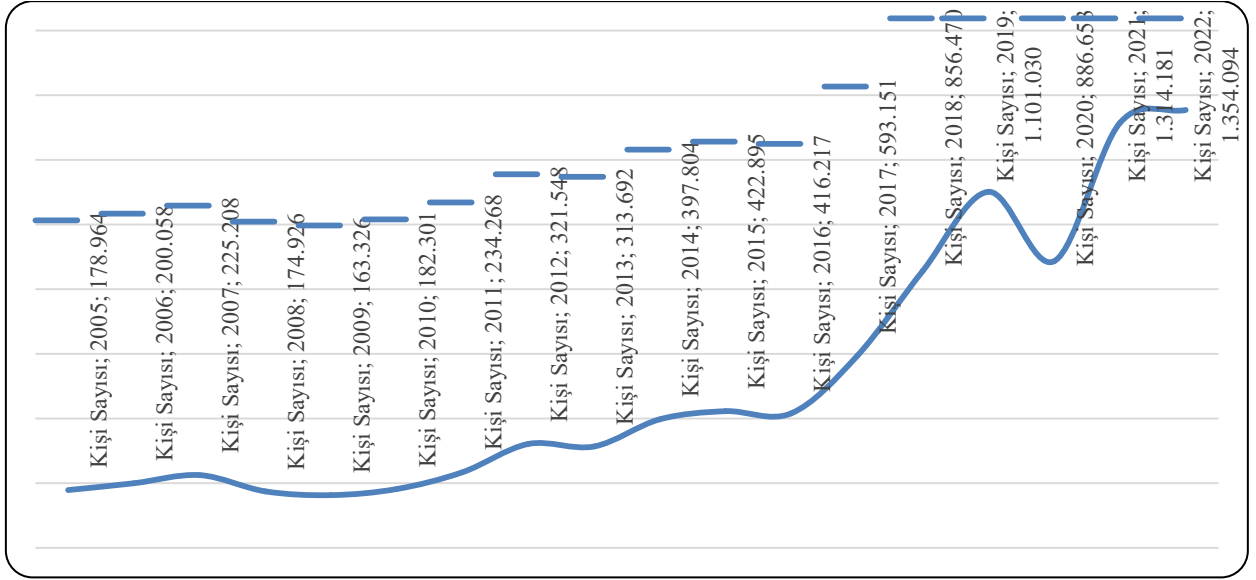
703 sayılı KHK ile kaldırılan Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu ve Göç Danışma Kurulu ise Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer almamıştır. Bu durum, düzensiz göçle mücadele konusunda kurumlar arasında koordinasyonun olmadığı veya GİGM'nin uluslararası kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları ve akademisyenlerle iş birliği yapmadığı, bu aktörlerin fikirlerinden istifade edilmediği anlamına gelmemektedir. Ancak çok açıktır ki öncesinde yasal bir zemine dayalı olarak belirli bir çerçevede gerçekleşen istişare, koordinasyon ve danışmanlık mekanizmaları yeni sistemde informel olarak kurumların tasarrufuna bırakılmıştır.

4.TÜRKİYE'DE GÖÇÜN SEYRİ VE KURUMSAL TARTIŞMALARA ETKİSİ

Göç hareketlerine ilişkin güncel eğilimlerin ve buna bağlı olarak ortaya çıkan ihtiyaçların yanı sıra Türkiye'nin göç mevzuatının ve göç yönetiminin modernizasyonunda AB önemli bir dış unsur olmuştur. Türkiye'nin AB ile üyelik müzakerelerinin başlamasıyla birlikte, göç ve iltica alanında AB standartlarına uyum sağlamak ve bu doğrultuda atılması gereken adımları hayata geçirmek üzere 2005 yılında "İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı" uygulamaya konulmuştur (Uzun, 2018: 150). YUKK tasarısının hazırlanmasına da bu dönemde başlanılmıştır. YUKK tasarısının hazırlandığı dönemde Türkiye'nin

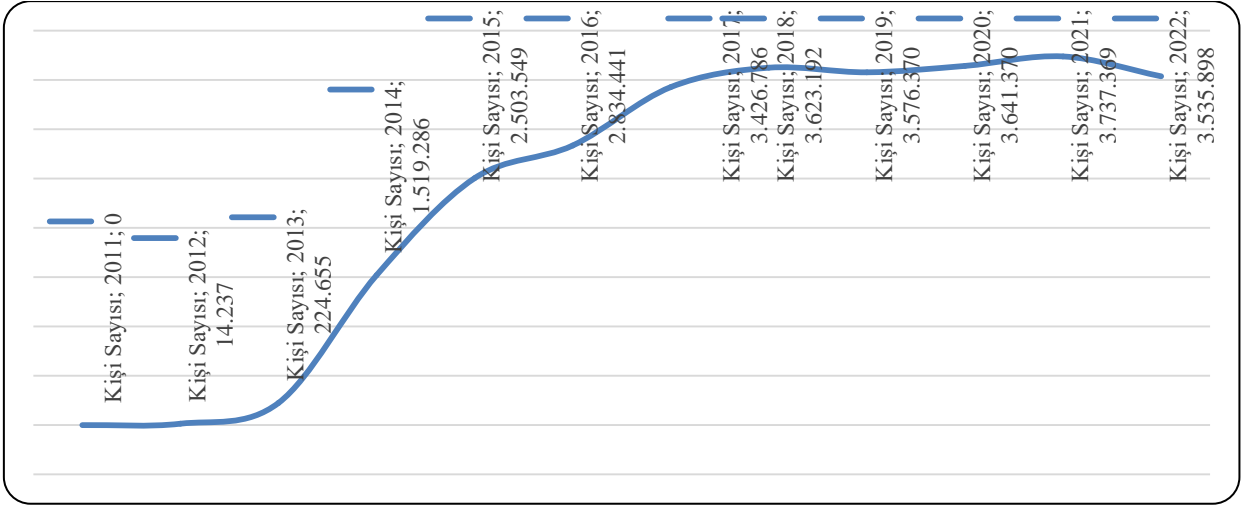
göç hacmiyle YUKK yasalaştıktan sonraki dönem arasında ciddi bir uçurum bulunmaktadır. Dolayısıyla biçilen elbise bedene dar gelmiş, bu da başından itibaren GİGM'nin teşkilat yapısına ilişkin birtakım tartışmaları beraberinde getirmiştir.

Grafik 1. İkamet İzni ile Ülkemizde Bulunan Yabancıların Yıllara Göre Dağılımı (Göç İdaresi Başkanlığı, İstatistikler, İkamet İzinleri)



2000'li yıllarda farklı göç kategorilerinden olmak üzere Türkiye'de bulunan yabancı sayısı herhangi bir yılda yaklaşık olarak 250 bin civarındadır (İçduygdu, 2014: 224). Grafik 1, 2005 yılından itibaren ikamet izni ile Türkiye'de bulunan yabancı sayısını göstermektedir. Buna göre YUKK'nin TBMM'de kabul edildiği ve GİGM'nin kurulduğu 2013 yılında, yılsonu itibariyle 313.692 yabancı bulunmaktadır. Bu tarihten itibaren ise 2020 yılı hariç her yıl ikamet izni sahibi yabancı sayısı daha da artarak 2021 yılında yaklaşık 1.3 milyon seviyelerine ulaşmıştır. Bu kanunun yürürlüğe girdiği dönemdeki sayının dört katından daha fazladır.

Grafik 2. Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler (Göç İdaresi Başkanlığı, İstatistikler, Geçici Koruma)

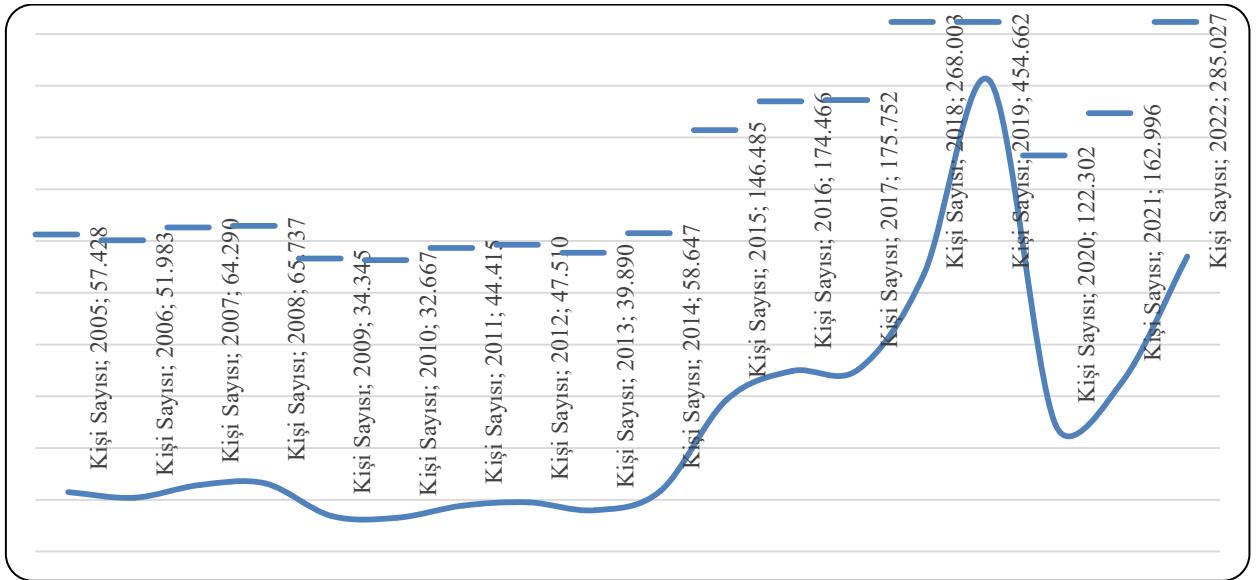


Üstelik artan yabancı sayısı ikamet izni ile Türkiye’de bulunan düzenli göçmenlerle sınırlı değildir. Başta Suriye, Irak ve Afganistan olmak üzere komşu ülkeler ile yakın coğrafyada meydana gelen savaşlar, terör eylemleri ve siyasi krizler nedeniyle söz konusu dönemde çok sayıda yabancı Türkiye’ye sığınmıştır (Uzun, 2018). Suriye krizi, 2011 yılında başlamış ve ilk kez Nisan 2011 tarihinde Türkiye, Suriye’deki savaşa bağlı olarak meydana gelen göçlerle karşı karşıya kalmıştır. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) istatistiklerine göre, 2011’den önceki son birkaç yılda yıllık on bin dolaylarında olan sığınma başvuru sayısı 2011 yılından sonra dramatik bir biçimde artmaya başlamıştır (UNHCR, t.y.). 2014 yılında YUKK’nin 91 inci maddesine dayalı olarak çıkarılan geçici koruma yönetmeliği ile Suriye’den gelenlere toplu olarak geçici koruma statüsü verilmiştir. Bunda Suriye’den gelen göç hareketlerinin kitlesel niteliği etkili olmuştur. Sayıları milyonları bulan Suriyeli sığınmacı akını karşısında bireysel uluslararası koruma değerlendirme süreçlerini işletmek mümkün olmayacağından Kanunun tanıdığı imkândan istifade edilerek Suriyeliler için geçici koruma ilan edilmiş ve 2011’deki olaylar sonrasında Suriye’den Türkiye’ye gelen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşlarına, Suriye’de yaşayan vatansız ve mültecilere geçici koruma statüsü verilmiştir. Diğer ülkelerden olan yabancıların sığınma talepleri ise YUKK’nin uluslararası koruma hükümleri çerçevesinde bireysel olarak değerlendirilmiştir.

Grafik 2’de de görüldüğü üzere 2011 yılından itibaren Türkiye’deki Suriyeli sayısı, 2019 yılı hariç⁵, sürekli olarak artmıştır. Aynı dönemde Suriye dışındaki ülke vatandaşlarının da Türkiye’den sığınma başvurularında artış olmuştur. Bu artışlara bağlı olarak geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler dışında, uluslararası koruma kapsamında Türkiye’de bulunan yabancı sayısı yaklaşık olarak 350 bin seviyelerine ulaşmıştır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021: 310). Yani gelinen noktada yaklaşık 1.3 milyon ikamet izni sahibi, 3.7 milyon geçici koruma altındaki Suriyeli ve 350 bin uluslararası koruma kapsamındaki yabancı sayısı birlikte Türkiye’de 5.4 milyon civarında bir yabancı nüfus varlığı ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte 2016 yılından itibaren 2.000.327 düzensiz göçmenin sınırlarda engellendiğini, 1.000.293’ünün ise ülke içerisinde yakalandığını ve düzensiz göç kapsamında işlem gördüğünü (idari gözetim, sınır dışı vb.) dikkate aldığımızda Türkiye’nin çok ciddi bir göç hareketliliğiyle karşı karşıya kaldığı görülmektedir (Posta, 2021). Tüm bunlar kamuoyu nezdinde Türkiye’de bir göç sorunu olduğu tartışmalarını beraberinde getirmiş, bu bağlamda Türkiye’nin göç politikaları ve bu alandaki kurumsal yapılanması masaya yatırılmıştır.

⁵Fırat Kalkanı, Zeytin Dalı ve Barış Pınarı Operasyonlarına bağlı olarak meydana gelen geri dönüşler 2019 yılında geçici koruma altında Türkiye’de bulunan yabancı sayısının azalmasında etkili olmuştur.

Grafik 3. Yıllara Göre Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı (Göç İdaresi Başkanlığı, İstatistikler, Düzensiz Göç)



Göç hacminde meydana gelen bu artışla birlikte göç konusunun halkın günlük hayatına doğrudan etki eden bir unsur haline gelmesi göç yönetimindeki tartışmaları alevlendirmiştir. Bu noktada İçduygu'ya göre göç konusu Türkiye'de 2011-2014 arası dönemde siyasallaşmamıştır (İçduygu, 2017: 28). Herhangi bir meselenin siyasallaşması, kamuoyunun bu meseleye ilişkin ilgisinin ve dikkatinin artması ile konu üzerine birtakım anlaşmazlıkların, karşıt fikirlerin ortaya çıkması anlamına gelmektedir (Van der Brug vd., 2015). Bu bağlamda İçduygu'ya (2017) göre 2014 yılından sonra iç ve dış gelişmelere bağlı olarak Türkiye'de göç konusu siyasallaşmaya başlamıştır. Göçün Türkiye'de meydana getirdiği ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal etkiler neticesinde, göç konusu halk nezdinde Türkiye'nin en önemli ilk üç sorunu arasına girmiştir (Erdoğan, 2020). Bu ve benzeri nedenlerle Türkiye'de göç konusunun siyasallaşması da GİGM'nin teşkilat yapısının tartışmaya açılmasında etkili olmuştur.

Esasında Suriye kriziyle birlikte Türkiye'deki artan göçmen sayısı, kuruluşundan itibaren GİGM'nin yapısını eleştiri konusu haline getirmiş ve Türkiye'de bir göç bakanlığına ihtiyaç olduğu kimi çevrelerce dile getirilmiştir. Ancak, kurumsal yapılanmaya ilişkin tartışmalar ve öneriler hükümetin gündemine girmeyi başaramamış ve hükümet kanadından yapılan açıklamalarda göç

yönetimi noktasında GİGM'nin yeterli olduğu ifade edilmiştir. 2021 yılında ise bu durum değişmeye başlamıştır. Kurumsal yapılanmaya ilişkin tartışmaların fitilini ateşleyen ve konuyu resmi aktörlerin gündemine sokmayı başaran gelişmeler meydana gelmiştir.

Bu gelişmelerin başında Ağustos 2021'de Taliban'ın Afganistan'da kontrolü ele geçirmesi ve zaten yıllardır yaşanmakta olan Afgan göçünün kitleselleşmesi riski gelmektedir. Başta ABD olmak üzere kimi ülkelerce Türkiye'nin Afgan göçleri için adres gösterilmesi bu konudaki endişeleri tırmandırmış ve kamuoyunda da infiale neden olmuştur. Bunun üzerine Ankara Altındağ'da biri Suriyeli diğeri Türk vatandaşı olan iki genç arasında meydana gelen kavgada Türk vatandaşı olan gencin öldürülmesi sonucunda meydana gelen olaylar tartışmaları daha da tırmandırmıştır (Öztürk, 2021).

İkisi de 2021 yılı ağustos ayında meydana gelen bu gelişmeler sonucunda basın ve medyada bir süre neredeyse her gün göç konuşulmuş, haberlerde ve tartışma programlarında göç ana gündem maddesi olmuştur. Yine aynı dönemde GİGM'nin göç yönetimi için yetersiz olduğu Türkiye'de bir göç bakanlığı kurulması gerektiği başta muhalefet partisi milletvekilleri de olmak üzere daha fazla dile getirilmiştir. Aşağıdan yukarıya bir seyir izleyen bu politika konusu nihayetinde ise hükümetin gündemine girmeyi başarmış, göç yönetimindeki kurumsal yapılanmaya ilişkin olarak resmi aktörlerce politika alternatifleri hazırlanmaya başlanılmıştır. O dönem basın ve medyaya yansıyan haberlerden, seçenekler arasında göç bakanlığının (Altay, 2021) da bulunduğu, hatta Türkiye'nin Paris İklim Anlaşması'nı onaylaması nedeniyle bir İklim ve Göç Bakanlığının (Babacan, 2021) kurulmasının gündeme alındığı anlaşılmaktadır. Ancak kurumsal yapılanmaya ilişkin hangi alternatiflerin masada olduğuna ilişkin hükümet kanadından yapılan resmi bir açıklama bulunmamaktadır.

Konunun gündeme geldiği ve çalışmalara başlanıldığı ağustos ayından kısa bir süre sonra politika çıktısı kamuoyu ile paylaşılmıştır. Hazırlanan politika alternatifleri 11 Ekim 2021 tarihindeki kabine toplantısında görüşülmüş ve İçişleri Bakanlığına bağlı bir başkanlık modelinde karar kılınmıştır. Kararı kamuoyu ile paylaşan Cumhurbaşkanı Erdoğan, GİGM'nin statüsünün genel müdürlükten başkanlığa yükseltildiğini ve bu sayede göç konusunda etkin ve hızlı hareket edilmesinin sağlanacağını dile getirmiştir (Karadağ, 2021). 29 Ekim 2021 tarihli Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle 4 sayılı CBK değiştirilerek GİGM, GİB'e dönüştürülmüştür. Cumhuriyet tarihinin ilk sivil ve uzmanlığa dayalı göç kurumu olan GİGM, faaliyetlerine başladığı 11 Nisan 2014 tarihinden sonra 7 yılın ardından Türkiye'nin yaşamış olduğu göç sorunu karşısında kamuoyu baskısına bağlı olarak "yetersiz" olarak görülerek yeni bir yapılanma sürecine girmiştir. Bu yönüyle, GİGM'nin GİB'e dönüştürülmesi, yönetsel bir soruna çözüm getirebilmek adına kamuoyundan gelen tepkiler karşısında bir kurumun teşkilat yapısının değiştirilmesi bakımından Türk Kamu Yönetimi tarihinde alışageldik bir uygulama örneğini oluşturmaktadır.

5. GÖÇ İDARESİ BAŞKANLIĞININ KURULMASI VE KARARNAMEYLE GELEN DEĞİŞİKLİKLER

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile genel müdürlükten başkanlığa dönüştürülen göç idaresinin kuruluş amacında, görev ve yetkilerinde bir değişiklik meydana gelmemiştir. Statünün başkanlığa dönüştürülmesi, etkisini kurumun teşkilat yapısında ve personel kadrolarında göstermiştir.

Kararnamede başkanlığın merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından oluştuğu yinelenmiştir. Kurumun merkez teşkilatındaki hizmet birimleri ise yeniden yapılandırılmıştır. Genel Müdürlüğün ana hizmet birimleri olan Yabancılar Dairesi Başkanlığı, Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığı, Düzensiz Göçle Mücadele Dairesi Başkanlığı ve Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlıkları genel müdürlük seviyesine yükseltilmiştir. Öncesinde ana hizmet birimlerinden birisi olan İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi Başkanlığının görevleri ise Uluslararası Koruma Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmıştır. Kurumun, yardımcı hizmet birimleri olan Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Eğitim Dairesi Başkanlığı, Personel Dairesi Başkanlığı ve Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı ise Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü altında toplanmıştır. Bir diğer yardımcı hizmet birimi olan Göç Politika ve Projeleri Dairesi Başkanlığının görevleri ise Uyum ve İletişim Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmıştır. Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı ve Hukuk Müşavirliği ise doğrudan Başkana bağlı olarak faaliyet yürütecek müstakil birimler olarak kurgulanmıştır.

Ana hizmet birimi olan daire başkanlıklarının genel müdürlük seviyesine çıkarılması bu faaliyet sahalarındaki uzmanlaşmanın bir sonucu olarak görülebilir. Bir başka açıdan ise daha fazla uzmanlık ve ilgi gerektiren faaliyet sahalarında çalışma yürütmelerinin, bu birimlerin genel müdürlük seviyesine çıkarılmalarında etkili olduğu söylenebilir. Ayrıca, söz konusu değişiklikler, Türkiye’de ikamet izni ile kalan yabancı sayısı, Türkiye’deki sığınmacı sayısı ve Türkiye’nin maruz kaldığı düzensiz göç hareketleri dikkate alındığında bu süreçlerin daire başkanlığı seviyesindeki birimlerle yönetilemeyeceğine ilişkin bir kanaati yansıtmaktadır. Bununla birlikte Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığının genel müdürlük olması, önümüzdeki süreçte ülkede bulunan yabancıların toplumsal uyumunun sağlanmasına ilişkin daha yoğun ve kapsamlı bir çalışma yürütüleceğinin işaretini vermektedir.

Kararnameyle GİB teşkilatına Rehberlik ve Denetim Başkanlığı ile Basın ve Halka İlişkiler Müşavirliği yeni birimler olarak ilave edilmiştir. Bu noktada iç denetim faaliyetlerini gerçekleştirmek ve icra edilen işlemlerle ilgili usulsüzlükleri incelemek amacıyla kurum bünyesinde bir Rehberlik ve Denetim Başkanlığı’nın kurulması GİGM’nin ilk kuruluşunda öngörülme-yen bir boşluğun doldurulmasına da katkı sağlamıştır. Rehberlik ve Denetim Başkanlığı, kurumun merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatının yabancılarla ilgili yapmış olduğu iş ve işlemleri denetleme yetkisinin yanı sıra YUKK kapsamındaki yetkili aracı kurumların faaliyetlerine ilişkin denetim, inceleme ve soruşturma işlemlerini yapmakla da görevlendirilmiştir (4 Nolu CBK, Madde 161).

Kararnameyle, kurumun mülki idare amiri hizmetleri sınıfından bir başkan tarafından yönetileceği düzenlenmiş, başkana yardımcı olmak üzere biri genel idare hizmetleri sınıfından, diğeri mülki idare hizmetleri sınıfından olmak üzere 2 başkan yardımcısı kadrosu meydana getirilmiştir. Yabancılar Genel Müdürü ile Uyum ve İletişim Genel Müdürü kadrolarının genel idare hizmetleri sınıfından, Uluslararası Koruma Genel Müdürü, Düzensiz Göçle Mücadele ve Sınır Dışı İşlemleri Genel Müdürü ile Yönetim Hizmetleri Genel Müdürü kadrolarının mülki idare amirleri hizmet sınıfından atanması öngörülmüştür. Başkanlık teşkilatında 15’i genel idare hizmetleri sınıfında, 8’i mülki idare amirleri hizmetleri sınıfında olmak üzere 23 daire başkanlığı kadrosu oluşturulmuştur. Ayrıca, öncesinde olmayan şef ve şube müdürü kadroları getirilmiştir. Rehberlik ve Denetim Başkanının da genel idare hizmetleri sınıfından atanacağı düzenlenmiştir. Rehberlik ve

Denetim Başkanlığı hizmetinde görev almak üzere 30 denetçi ve 15 denetçi yardımcısı kadrosu oluşturulmuştur (85 Nolu CBK).

Kadrolardan da anlaşıldığı üzere GİB'in yönetim komutasında mülki idare amirlerinin ağırlığı göze çarpmaktadır. Şüphesiz, Başkanlığın İçişleri Bakanlığına bağlı olması ve öncesinde de mülki idare amirlerinin yönetimde ağırlıkta olması bunda etkili olmuştur (Apan, 2014: 268).

Kurumun tahta teşkilatında meydana gelen en önemli değişiklik ise il müdür yardımcısı kadroları ile ilçe göç idaresi müdürü kadrolarının ihdas edilmesidir. Ayrıca, merkez teşkilatında olduğu gibi taşra teşkilatına da şef ve şube müdürü kadroları getirilmiştir. Öncesinde olmayan bu kadrolar, il yönetiminin güçlendirilmesi gerektiğine ilişkin bir değerlendirmeyi dışa vurmaktadır. İlçe göç idaresi müdürü kadrolarının getirilmesinin de önümüzdeki dönemde başlangıçta YUKK'de da düzenlenmesine rağmen hayata geçirilemeyen ilçe teşkilatlarının kurulacağına ilişkin ipucu vermektedir.

GİB'in teşkilat yapısı dışında, kararname göç yönetiminde etki doğurabilecek başka yenilikler de getirmektedir. Bunlardan biri İnsan Ticaretiyle Mücadele Koordinasyon Kuruludur. İçişleri Bakan yardımcısı başkanlığında toplanması öngörülen bu kurulun insan ticareti ile mücadele alanında kamu kurum ve kuruluşları, uluslararası örgütler ve sivil toplum kuruluşları arasında koordinasyon sağlaması hedeflenmektedir. Kararnamede ayrıca kurul tarafından alınacak kararların, kamu kurum ve kuruluşlarınca öncelikle değerlendirileceği de düzenlenmiştir (4 Nolu CBK, Madde 164/A).

Kararnamenin getirdiği bir diğer yenilik ise Göç Araştırmaları Merkezidir. Göç alanında bilimsel çalışmalar yürütmek, bu alanda bölgesel ve uluslararası gelişmeleri değerlendirmek, göçle bağlantılı bölgesel ve uluslararası gelişmelerin Türkiye'ye olası etkilerini analiz etmek ve bu hususlara ilişkin raporlama ve yayın çalışmaları yürütmek Göç Araştırmaları Merkezi'nin temel görevleri arasındadır. Ayrıca teori ve uygulama arasında bağlantı kurmak bağlamında göç yönetimi alanındaki uygulamaları izlemek ve tavsiyelerde bulunmak da Göç Araştırmaları Merkezi'nin kuruluş amacında belirtilmektedir. Göç Araştırmaları Merkezinin kararnamede sayılan bu görevlerini icra ederken kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler ve üniversitelerde bulunan göç araştırma merkezleri ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yapabileceği de düzenlenerek geniş bir iş birliği çerçevesi de ortaya konulmuştur (4 Nolu CBK, Madde 164/B). Bu bağlamda Göç Araştırmaları Merkezinin, öncesinde YUKK'de düzenlenen Göç Danışma Kurulunun, kamu ve üniversiteler arasında köprü kurma ve göç alanında politika oluşumuna katkı sağlayacak bilgiyi üretme fonksiyonlarını göreceği anlaşılmakta, bu yönüyle de Göç Danışma Kurulunun kaldırılmasıyla ortaya çıkan boşluğu doldurma amacı taşıdığı düşünülmektedir.

Son olarak kararnamede gelen bir diğer yenilik ise gerekli görülen il ve ilçelerde, il ve ilçe göç koordinasyon kurullarının kurulabileceğinin düzenlenmesidir (4 Nolu CBK, Madde 164/C). “De facto” olarak vali veya vali yardımcısı başkanlığında yapılan göç koordinasyon toplantıları kararname ile ilçeleri de kapsayacak biçimde “de jure” olarak göç yönetiminde yerini almıştır. Kararnameyle gelen bu düzenleme göç yönetiminde merkezde bakanlıklar arasında olduğu kadar il yönetiminde de kamu kurumları arasında koordinasyonun sağlanmasının gerekliliğini ve önemini göstermektedir.

Yalnızca GİGM'nin statüsünde ve teşkilat yapısında değişiklik meydana getiren kararnamenin bütünsel olarak bakıldığında göç yönetiminde kapsayıcı bir değişiklik meydana getirmediği görülmektedir. Özellikle Türkiye'nin maruz kaldığı düzensiz göç akınları ve bu bağlamda sınır yönetimine yöneltile eleştiriler dikkate alındığında düzenlemenin göç yönetiminin önemli bir bileşeni olan sınır yönetimini de kapsamı gerektiği değerlendirilmektedir (Uzun, 2022: 168). Ayrıca göçmenlerin uyumu bağlamında yerel düzeyde göç yönetiminde önemli rol ve sorumluluklar üstlenen ancak bu alanda hukuki çerçeveden yoksun bulunan belediyelerin rol ve sorumluluklarına ilişkin bir düzenleme getirilmemesi de bir diğer önemli bir eksiklik olarak görülmektedir (Bahçeci ve Uzun, 2017).

SONUÇ

Göç İdaresinin teşkilat yapısında meydana gelen değişiklik, Türkiye'de göç alanında yönetsel bir sorun olduğunu ve bunun kamu otoritelerince de kabul edildiğini göstermektedir. Ancak söz konusu değişiklik, Türkiye'de göç yönetiminde var olduğu kabul edilen sorunun göç idaresinin teşkilat yapısından kaynaklandığını ve dolayısıyla bu kurumun teşkilat yapısında meydana getirilecek değişikliklerle bu sorunların aşılacağına ilişkin bir beklentiyi yansıtmaktadır. Dolayısıyla, yapılan değişiklik Türkiye'deki göç yönetimine ilişkin yönetsel sorunların faturası GİGM'ye kesilmiş ve kamuoyunun dikkati kuruma yönelmiştir. Oysaki bu bakış açısı hatalıdır. Çünkü göç yönetimi, çok sayıda politika ve yönetim alanıyla kesişim noktaları bulunan bir yönetim alanıdır. Bu bağlamda GİB, Türkiye'de göç yönetiminde merkezi bir aktör olmakla birlikte aktörlerden yalnızca birisidir. Dolayısıyla uluslararası göçlerin meydana getirdiği yönetsel zorlukların aşılması ancak bütünsel bir bakış açısıyla mümkündür. Bütünsel bir göç yönetiminin, göç ve göçmenlerle ilgili faaliyet yürüten kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamı; merkez ve yerel yönetimler arasında görev ve sorumluluk paylaşımını dikkate alması ve tüm bu kurumlar arasında koordinasyonu sağlayacak etkin mekanizmalara sahip olması gerekmektedir.

Öte yandan, kurumsal yapılanmanın kamuoyunda tartışılmaya başlandığı ve kamu otoritelerinin de gündemine girmeyi başardığı 2021 yılı ağustos ayından kısa bir süre sonra (11 Ekim 2021 tarihinde) kurumun statüsünün yükseltilerek başkanlığa dönüştürüleceğinin kamuoyu ile paylaşılması, 29 Ekim 2021 tarihinde kararnamenin çıkarılması yapılan değişikliğin planlı ve hesaplanmış bir değişiklik olmadığını göstermektedir. Dolayısıyla kısa bir süre zarfında alınan bu değişiklik kararı, GİGM'nin GİB'e dönüştürülmesinin yönetsel bir ihtiyaçtan kaynaklanmaktan ziyade kamuoyundan yükselen tepkilere karşılık verme amacıyla gerçekleştirildiği yönünde şüphelere yol açmaktadır.

Türkiye'nin bugünkü göç hacmi, istatistiklerle de ortaya koyulduğu üzere GİGM'nin kurulduğu 2013 yılına göre çok daha fazladır. Bu durumunun bir neticesi olarak kurumun teşkilat yapısında örgütsel değişikliklerin gündeme alınmasının olağan olarak karşılanması mümkündür. Zira ana hizmet birimlerinin daire başkanlığından genel müdürlüğe yükseltilmesi, il müdürlüklerine il müdür yardımcısı ile ilçe müdürü kadrolarının getirilmesi, yapılan değişikliklerin teşkilatın yönetsel zorluklarını aşmaya, kurumsal kapasitesini geliştirmeye yönelik ihtiyaçlara cevap verme amacı taşıdığını göstermektedir. Ancak yapılan değişikliklerin yalnızca GİGM'nin teşkilat yapısı ile sınırlı kalması, müdahalelerin Türkiye'de göç yönetimine ilişkin bütüncül bir bakış açısından uzak olması, göç konusunda daha öncesinde olduğu gibi yerel yönetimleri sürece dâhil edecek

düzenlemeler içermemesi yapılan bu değişikliğin kamuoyundan yükselen tepkilere bir karşılık niteliğinde olduğuna ilişkin kanaati kuvvetlendirmektedir.

Politika sonuçlarını değerlendirmek için henüz erkendir. Bununla birlikte GİGM'nin GİB'e dönüştürülmesinin ne tür örgütsel etkiler doğurabileceğine ilişkin birkaç değerlendirme yapılması mümkündür. Bunların başında öncesinde yatay hiyerarşi modelinde örgütlenen kurumda, artan yönetim kadrolarına bağlı olarak dikey bir hiyerarşik modele geçildiği görülmektedir. İl müdür yardımcıları, ilçe müdürü, şeflik ve şube müdürü kadroları kurum için merkez ve taşra teşkilatında daha dikey ve katı bir hiyerarşik örgütsel yapılanmaya işaret etmektedir. İkinci olarak, personel yapısı itibariyle GİGM'nin merkez ve taşra teşkilatında uzman ve uzman yardımcılarının ağırlıkta olup birçok iş bu meslek personeli tarafından yürütülmekteydi. Başkanlığa geçişle birlikte merkez ve taşra teşkilatında kurumun personel sayısının artacağı dikkate alındığında kariyer meslek olan uzman ve uzman yardımcılarının ile diğer personel grubu arasında nasıl bir yetki, görev ve sorumluluk paylaşımı yapılacağı bir diğer sorun alanını oluşturmaktadır.

Türkiye'de göç yönetiminin iyileştirilmesi bakımından, kurumsal statü değişikliklerinden bağımsız olarak Türkiye'nin göç yönetiminde merkezi aktör olan GİB'in kurumsal kapasitesinin somut olarak artırılmasının daha faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Bu da kurumun bütçesinin, personel sayısının ve çeşitliliğinin artırılmasıyla, yurt dışı teşkilatının örgütlenmesiyle, taşra teşkilatının güçlendirilmesiyle ve bu minvalde değişikliğin üzerinden iki yıl geçmesine rağmen hala kurulmayan ilçe müdürlüklerinin kurulmasıyla yakından ilişkilidir.

Göç yönetiminde iyileştirme sağlayabilecek bu somut adımlar için kurumun kamuoyunda sıkça tartışıldığı üzere ille de müstakil bir göç bakanlığına dönüştürülmesine gerek bulunmadığı düşünülmektedir. Türkiye'nin yönetsel yapısı ve yönetim kültürü itibariyle ayrı bakanlık modeli, çok boyutlu ve çok paydaşlı bir yönetim konusu olan göç alanında aşırı merkezileşmeye ve hantallaşmaya neden olabilecektir. Ayrıca böyle bir durumda yabancılara ilişkin tüm sorumlulukların kurulacak göç bakanlığa atfedilmesiyle de göç yönetiminde ayrı yönetsel krizlerin yaşanabileceği değerlendirilmektedir. Oysaki Osmanlı Döneminden itibaren göç işlerinin İçişleri Bakanlığınca yürütülmesi, göç yönetimi bakımından bu bakanlık özelinde bir tecrübe birikiminin ve kurumsal hafızanın oluşmasını sağlamıştır. Ayrıca kolluk birimlerinin İçişleri Bakanlığına bağlı kuruluşlar olması, il ve ilçe yönetimi üzerinden bakanlığın mülki idare amirlikleriyle olan ilişkisi de Türkiye'de göç yönetiminde kolaylaştırıcı bir rol oynamaktadır. İleride kurulması olası ayrı bir göç bakanlığının, İçişleri Bakanlığının sahip olduğu bu avantajlardan mahrum olacağı ve göç yönetiminde farklı zafiyetlere neden olabileceği düşünülmektedir.

Son olarak 21 Kasım 2023 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 155 sayılı CBK ile birlikte, öncesinde İçişleri Bakanlığına bağlı İller İdaresi Genel Müdürlüğü uhdesinde daire başkanlığı seviyesinde yürütülen sınır yönetimine ilişkin sorumluluklar GİB'e devredilmiş ve Başkanlık bünyesinde Sınır Yönetimi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. GİGM'nin GİB'e dönüştürülmesinden iki yıl sonra gerçekleştirilen bu değişiklik Türkiye'de göç yönetiminde ilişkin yönetsel arayışların devam ettiğini göstermektedir. Bu değişiklikte birlikte göç ve sınır yönetiminin birbirini tamamlayıcı bir şekilde bütünsel olarak ele alınmasının göç yönetimine olumlu etkileri olacağı değerlendirilmektedir. Bununla birlikte söz konusu değişiklik, Türkiye'de göç yönetiminde iyi yönetim veya ideal model arayışları çerçevesinde önümüzdeki dönemde de göç bakanlığı tartışmalarının devam edebileceğinin ipucunu vermektedir. Bu bakımdan hem bu son değişikliğin

Türkiye’de göç yönetimine etkilerinin saptanması hem de gelecekte olası yönetsel değişiklikler için ihtiyaçların belirlenerek politika önerilerinin geliştirilmesi bağlamında göç yönetimi çalışmalarının önemini koruyacağı ve araştırmacılar için yeni çalışmalarda yol gösterici olacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Aktel, M. ve Kaygısız, Ü. (2018). “Türkiye’de Göç Yönetimi. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 23 (2), 579-604.
- Albayrak, S. (2017). Göç İdaresinde Kariyer Uzmanlık Sistemi: Merkez/Taşra Yapılanmasının Karşılaştırmalı Analizi. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu KAYSEM, 11, (s. 67-78). Elazığ.
- Altay, A. (2021 Ağustos 13). Göç Bakanlığı seçeneği masada. https://www.milliyet.com.tr/siyaset/goc-bakanligi-secenegi-masada-6573491_
- Anderson, J. (2003). Public Policymaking. Boston: HoughtonMifflinCompany.
- Apan, A. (2014). Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Babacan, N. (2021 Ağustos 31). ‘İklim ve Göç Bakanlığı’ planlanıyor. https://www.hurriyet.com.tr/gundem/iklim-ve-goc-bakanligi-planlaniyor-41884313_
- Bahçeci, H. I. & Uzun, Ş (2017). “Türkiye’de Uluslararası Göç ve Yerel Politika, Göç Entegrasyon Politikalarının Türk Kamu Yönetimindeki Yeri ve Önemi”, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 4, 192-208.
- Birgün, (2022 Ekim 20), Soylu: Biz, kimsenin göçmen deposu değiliz. <https://www.birgun.net/haber/soylu-biz-kimsenin-gocmen-deposu-degiliz-406969>.
- Daoudov, M. (2015). Göç Politikasında Söylem-Eylem Dönüşümü ve Belediyeler. Türkiye Sağlıklı Kentler Birliği Kent ve Göç Konferansı Bildiriler Kitabı (s. 1-16). Osmaniye: 13-15 Kasım 2015. https://www.researchgate.net/profile/Murat-Daoudov/publication/293275569_Goc_Politikasinda_Soylem-Eylem_Donusumu_ve_Belediyeler_Transformation_in_Discourse_and_Action_in_Migration_Policy_and_the_Municipalities/links/577763cb08aead7ba071dc25/Goec-Politikas.
- Demirhan, Y., Aslan N. (2015). “Türkiye’nin Sınır Ötesi Göç Politikaları ve Yönetimi, Birey ve Toplum Dergisi”, Sayı 9, s. 23-62.
- Deniz, T. (2014). “Uluslararası Göç Sorunu Perspektifinde Türkiye”. Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi, 18(1), 175-204.
- Düvell, F. (2014). “International Relations and Migration Management: The Case of Turkey”. InsightTurkey, 16(1), 35-44.
- Erdoğan, M. (2020). Suriyelilerle Uyum İçinde Yaşamın Çerçevesi. Suriyeliler Barometresi 2019. Orion Kitabevi.
- Erkiral Tavas, O. (2015). Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Uluslararası Göç Yönetimi Stratejisi. Doktora Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- İçduygu, A., Biehl, K. (2012). Türkiye’ye Yönelik Göçün Değişen Yörüngesi. A. İçduygu (Ed.), *Kentler ve Göç Türkiye, İtalya, İspanya* içinde (s. 9-72) İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

- İçduygu, A. (2014). Türkiye'ye Yönelen Uluslararası Göç Hareketleri. A. İçduygu, S. Erder, & Ö. F. Gençkaya (Ed.), Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları içinde, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere (s. 222-264). İstanbul: Göç Araştırmaları Merkezi.
- İçduygu, A. (2017). "Türkiye'deki Suriyeli Sığınmacılar: "Siyasallaşan" Bir Sürecin Analizi". Toplum ve Bilim, (140), 27-41.
- Karadağ, K. (2021 Ekim 12). Göç konusunda hızlı ve etkin hareket için 'başkanlık' modeli hayata geçiyor. <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/goc-konusunda-hizli-ve-etkin-hareket-icin-baskanlik-modeli-hayata-geciyor/2389611>.
- Kaya, A. (2021b). Geçici Koruma Altındaki Kişilerin Kabulü. A. Kaya, S. Rottmann, N. Gökalp Aras, & Z. Mencütek (Ed.), Koruma, Kabul ve Entegrasyon Türkiye'de Mültecilik içinde (A. Deniz, Çev., s. 111-190). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Örselli, E. ve Babahanoğlu, V. (2016). "Türkiye'nin Göç Yönetimi ve Göç Politikalarının Gelişimi: Bir Kamu Politikası Analizi", Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 9 (43): 2063- 2072.
- Öztürk, F. (2021 Ağustos 13). Altındağ olayları: 'Battalgazi'de Suriyeliler ekonomik olarak çok güç kazandılar, mahalledeki rahatsızlık ondan'. <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-58205315>.
- Taş, E. İ., Koçar, H., Çiçek, Y. (2017). Mülteci Sorununun Çözümüne İlişkin Yeni Bir Yapılanma: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Göç Özel Sayısı, s.1369-1383.
- Posta (2021 Eylül 15), Son dakika: Süleyman Soylu ülkesine dönen Suriyeli sayısını açıkladı, <https://www.posta.com.tr/siyaset/son-dakika-suleyman-soylu-ulkesine-donen-suriyeli-sayisini-acikladi-2375038>
- Sağiroğlu, A. Z. (2015). Türkiye'nin Değişen Göç Karakteri. Sosyoloji Divanı Dergisi, 3(6), 9-30.
- UNHCR (t.y.). Refugee Data Finder. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=d59XLs>
- Uzun, Ş. (2017). Geçmişten Günümüze Türkiye'nin Göç Yönetimi. Uluslararası Göç ve Mülteci Sorununun Çözümünde Kamu Yönetiminin Rolü (s. 79-96). Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu KAYSEM 11, Elazığ.
- Uzun, Ş. (2018). Uluslararası Göçün Tetikleyicisi Olarak Şiddet ve Türkiye'ye Yönelen Şiddet Kaynaklı Göçlerin Analizi. Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Uzun, Ş. (2019). 21. Yüzyılda Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları. Kamu Yönetiminde Yapısal ve İşlevsel Dönüşüm (s. 30-57). Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu KAYFOR 17, Karaman.
- Uzun, Ş. (2022). Göç Yönetimi Değil Kamu Yönetimi: Göç Yönetimini Yeniden Düşünmek. Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Ankara.
- Van der Brug, W., D'Amato, G., Berkhout, J. ve Ruedin, D. (2015) The Politicisation of Migration, Routledge, Londra.

Resmi Kaynaklar

- Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (Kararname Numarası: 703), Resmi Gazete, 703, 9 Temmuz 2018.

- Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası: 4), Resmi Gazete, 30479, 15 Temmuz 2018.
- Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası: 17), 13 Eylül 2018 Tarihli ve 30534 Sayılı Resmî Gazete.
- Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası: 85), Resmi Gazete, 31643, 29 Ekim 2021.
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası: 1), Resmi Gazete, 30474, 10 Temmuz 2018.
- Göç İdaresi Başkanlığı (t.y.). Göç Kurulu, <https://www.goc.gov.tr/goc-kurulu>.
- UNHCR, Refugee Data Finder, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=8m4YwN>.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/10/2022-Yili-Cumhurbaskanligi-Yillik-Programi-26102021.pdf>.
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Resmî Gazete, 6458, 11 Nisan 2013.

Tarihsel Bakış Açısıyla Türkiye’de Siyaset-Yönetim Dikotomisi: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Üzerinden İnceleme ¹

Political-Management Dichotomy in Türkiye With a Historical Perspective: An Examination on Central Bank of The Republic of Türkiye

Hakan UZUN *

ÖZET

Kamu yönetimi disiplininde siyasi-yönetim dikotomisinin incelenmesi, her zaman devlet kurumları ve güçler ayrılığı çerçevesindeki tartışmalarla şekillenmiştir. Tartışmaların temeli kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler ayrılığının nasıl olması gerektiğidir. Kamu yönetiminin merkezinin bir tarafında bürokratlar, diğer tarafında siyasetçiler ve bir diğer tarafında ise halk yer almakta olup genel olarak söz konusu aktörler arasındaki ilişki incelenmektedir. Aktörler arasındaki ilişki, siyasi liderlerin ve idarecilerin yetki paylaşımı ile aktörlerin idari ve siyasi süreçteki rolleri uzun yıllar konusu olmuştur. Siyaset- yönetim dikotomisi daha güçlü bir yetki paylaşımını önerirken siyaset- yönetim tamamlayıcılığı yönetim temelli bir yapıyı savunmaktadır. Bu çalışmada, Türkiye’deki siyaset-yönetim dikotomisi tartışmalarının geçmişten günümüze Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının (TCMB) bağımsızlığı çerçevesinde incelenmesine odaklanılmıştır.

Anahtar Kavramlar: *Dikotomi, Siyaset-Yönetim Dikotomisi, Türkiye’de Siyaset- Yönetim Dikotomisi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası.*

ABSTRACT

The examination of the political-administrative dichotomy in the discipline of public administration has always been shaped by discussions within the framework of state institutions and separation of powers. The basis of the discussions is the separation of powers and how the separation of powers should be. There are bureaucrats on one side of the center of public administration, politicians on the other side and the public on the other side, and the relationship between these actors in general is examined. The relationship between the actors, the power sharing of political leaders and administrators, and the roles of actors in the administrative and political process have been the subject of many years. While the politics-administration dichotomy suggests a stronger power sharing, the politics-administrative complementarity advocates a governance-based structure. In this study, it is focused on examining the debates on the politics-management dichotomy in Turkey within the framework of the independence of the Central Bank of the Republic of Türkiye (CBRT) from past to present.

Keywords: *Dichotomy, Political-Management Dichotomy, Political Management Dichotomy in Türkiye, Central Bank of The Republic of Türkiye*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale’de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu’nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, dr.uzun.hakan@gmail.com, ORCID No: 0000-0002-8484-9954

GİRİŞ

Siyaset- yönetim dikotomisi ile siyaset- yönetim tamamlayıcılığı kamu yönetiminin yoğun tartışmalar yaşandığı iki alanıdır. Siyaset- yönetim dikotomisi daha sert bir ayrılığı ifade ederken siyaset- yönetim tamamlayıcılığı iş birliğine dayalı bir sistemdir. Kurumların hedeflerini kendi kendine belirlemesi ve hedeflere ulaşmak için istediği araçları kullanması daha çok siyaset- yönetim dikotomisiyle açıklanmaktadır. Ancak yetkisini halktan alan seçilmiş siyasileri politikaların dışına iten böyle bir sistem ne literatürde ne de uygulamada karşılık bulmuştur. Bunun yerine daha demokratik ve uygulanabilir olan hedeflerin seçilmiş siyasiler tarafından belirlenmesi, ancak söz konusu hedeflere kurumların özerk olarak kendi araçlarıyla ulaşması kabul görmektedir.

Türkiye’de merkez bankasının bağımsızlığı konusu uzun bir geçmişe ve tartışma alanına sahiptir. 2001 yılından önce ülkenin kronik sorunu olan enflasyonla mücadele seçilmiş siyasilerin genel olarak göz ardı ettiği bir konu olmuştur. Çünkü seçilmiş siyasiler kısa dönemli ekonomik refahı (yüksek büyüme ve düşük işsizlik temelli) önemserken uzun dönemli düşük büyümeye ve işsizliğe neden olabilen enflasyonla mücadeleyi tercih etmemektedir. Bu nedenle 2001 yılındaki reformlarla Türkiye’de Merkez Bankasına fiyat istikrarı amacı verilmiş ve araç kullanımında bağımsız bırakılmıştır. Alınan sonuçlar ise genel olarak beklentilerle uyumlu olmuş ve enflasyon makul seviyelere inmiştir.

Bu çalışmanın amacı siyaset- yönetim dikotomisi tartışmaları çerçevesinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) bağımsızlığının tarihsel olarak incelenmesidir. Bu amaca ulaşmak için ilk olarak siyaset- yönetim dikotomisinin kavramsal ve tarihsel açıklaması yapılmış, siyaset- yönetim dikotomisinden daha uygulanabilir ve kabul gören siyaset- yönetim tamamlayıcılığı kavramı ele alınmıştır. Çalışmanın yapısına uygun olarak üçüncü bölümde merkez bankası bağımsızlığı kavramının önemi ve nedenleri incelenmiştir. Dördüncü bölümde dönemselsel olarak TCMB’nin bağımsızlığı incelenmiş ve sonrasında TCMB’nin yasal ve idari gelişmeleri özetlenmiştir. Çalışmanın beşinci bölümünde siyaset- yönetim dikotomisi çerçevesinde TCMB’nin bağımsızlığı değerlendirilmiştir. Sonuç ve değerlendirme bölümünde çalışmanın genel bir özeti yapılarak öneriler sunulmuştur.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Bu bölümde siyaset- yönetim dikotomisi kavramının tarihsel olarak açıklaması yapılmış ve kavramın daha uygulanabilir hale getirilen siyaset- yönetim tamamlayıcılığı görüşü incelenmiştir.

1.1. Siyaset-Yönetim Dikotomisi

Dikotomi (dichotomy) terimi, Yunanca kökenli olup temel olarak iki parçaya ayırma, ikiye bölmek veya kesme anlamına gelmekte olup kamu yönetimi alanında birbirine zıt olan ancak birlikte kullanıldığında birbirlerine anlam kazandıran bir kavram olarak kullanılmaktadır. Örneğin, tam bir günün iki parçası olan gece ve gündüz birbirlerine taban tabana karşıt olmasına rağmen gece ve gündüz birlikte kullanıldıklarında anlamlı bir bütün oluşturmaktadır (Özer ve Önen, 2017:23). Siyaset-yönetim arasındaki tamamlayıcı ilişkiyi dikotomi çerçevesinde ele almak, kavramların ve aktörlerin yetki, görev ile sorumluluk sınırlarının bu şekilde incelenmesi son derece önemlidir.

Tarihsel olarak, Woodrow Wilson, siyaset- yönetimin ayrılmasının (siyaset-yönetim dikotomisinin) yazarı olarak kabul edilmektedir. Thomas Woodrow Wilson (28 Aralık 1856- 3 Şubat 1924), Amerika Birleşik Devletleri'nin 28. Başkanı (1913-1921) olarak görev yapmıştır. Wilson 1902'den 1910'a kadar Princeton Üniversitesi Rektörü, 1911'den 1913'e New Jersey Valisi olarak görev yapmış ve 1912'de demokrat partiden başkan olarak seçilmiştir. Literatür, Woodrow Wilson'ın 1883'te Johns Hopkins Üniversitesi'nden doktora mezunu olduğu ve 1887'de yayınladığı *The Study of Administration (İdarenin İncelemesi)*'in yazarı olarak son derece başarılı olduğunu da göstermektedir. Wilson'ın siyaset-yönetim dikotomisi hakkındaki fikirleri ve tutkusu çalışmada kısaca sunulmaktadır.

Wilson çalışmasında, “[S]iyaset, büyük ve evrensel şeylerle ilgilenen devlet faaliyetidir, öte yandan yönetim, devletin kişisel ve küçük şeylerle ilgili faaliyetidir.” ve “[S]iyaset dolayısıyla devlet adamlarının özel alanıdır, memurun idaresi ise teknik işlerdir. Politika, yönetimin yardımı olmadan hiçbir şey yapamaz; ama yönetim bundan dolayı politik değildir.” ifadelerine yer vermiştir. Bunun yanı sıra, Wilson, “... idare, siyasetin uygun alanlarının dışındadır.” ve “... idari sorunlar siyasi sorunlar değildir.” diyerek siyaset-yönetim dikotomisinin temelini atmıştır. Ayrıca, son olarak “[S]iyaset, idareye görevler koysa da, onun makamlarını manipüle etmesine izin verilmemelidir.” ifadesiyle siyaset- yönetimi bir bütün olarak ele alarak iki ayrı yapı olarak işleme gerektiğini vurgulamıştır.

Klasik kamu yönetiminde bürokratların, seçilmiş kamu politikalarının kapsamını ve hedefini değiştirebilecek eylemlerde bulunmaları istenmemektedir. Yasa koyucular, bağımsız idari işlemleri yasamanın üstünlüğü ilkesinin ihlali olarak görmektedir. Yine de klasik kamu yönetiminde, bürokratların, özellikle bugün karşı karşıya kalınan zor ve karmaşık sorunlar göz önüne alındığında, yalnızca tarafsız bir politika yönetiminden ziyade, daha çok kurucu, politika yapıcı bir rol üstlendiklerini ileri sürmektedir (Cook, 1998.). Bu nedenle, kamu yöneticileri rollerini sürekli olarak değerlendirmeli, zorunlu görevlerini başarıyla yerine getirebilmeleri, demokratik yönetime katkıda bulunabilmeleri için seçilmiş siyasi patronları – hükümet, vali ve yasama meclisi – ve eyalet hükümetindeki diğer siyasi paydaşlarla mümkün olan en iyi çalışma ilişkisini aramalıdır. Yönetim. Bu çalışmanın merkezinde yer alan, verimli, etkili ve ilkeli olurken siyasi etkileri yönetmenin zorluğudur.

Siyaset- yönetim dikotomisinin Avrupa versiyonu Frank Goodnow tarafından incelenmiştir. Goodnow, “*Siyaset ve Yönetim*” (1900) adlı kitabında yürütme, yasama ve yargı işlevlerini hükümetin üç temel işlevi olarak ele almıştır. Goodnow, siyasetin işlevinin devletin iradesini ifade etmek olduğunu ve yönetimin işlevinin de devletin iradesini yerine getirmek olduğunu savunmuştur. Yazar, yönetimin belirli yönlerinin siyaset tarafından zarar gördüğünü ve siyasetten yönetimin korunması gerektiğini öne sürmüştür (Goodnow, 1991:25).

Yirminci yüzyılın başlarında, Weber de siyaset ve yönetim arasında dikotomiye ele almıştır. Ancak Weber'in yaklaşımı Goodnow'un tersi yönde olmuştur. Weber, siyasetin idari gücü dizginlemek için çok zayıf olduğunu ve bunun, hükümeti tedavi eden Beamtenherrschaft (memur egemenliği) tehlikesi olduğunu savunmuştur. Bu nedenle yönetimin siyasetin dışında kalması gerektiğini vurgulamıştır. “Politik Als Beruf”ta Weber, yöneticiler ve siyasiler arasında “[M]esleğine göre, memur (tek işi memurluk olan) ... siyasetle uğraşmamalı, her şeyden önce tarafsız bir şekilde yönetmelidir. Bu nedenle, politikacının, liderin ve takipçilerinin her zaman

yapması gerekeni tam yapması gerekmektedir, yani savaşımalıdır.” ifadeleriyle keskin bir çizgi çizmiştir. Bununla birlikte, Wilson, Goodnow ve Weber gibi birçok yazar “dikotomi” terimini kullanmamıştır. Örneğin, Goodnow siyaset ve yönetim arasındaki “farklılaşma (*differentiation*)” ve Wilson “ayrımcılık (*discrimination*)” kelimelerini tercih etmiştir (Overeem, 2017:83).

Siyaset-yönetim dikotomisi, 1880’lerin sonunda itibaren kamu yönetimi disipliniinde önemli bir tartışma alanı olmuştur. Yüzyılı aşkın süredir devam eden tartışmalara rağmen, soru akademisyenler ve uygulayıcılar için ilgi çekici ve zorlayıcı olmaya devam etmektedir. Kamu yönetiminin siyasetle ilişkili olarak nasıl konumlandırılacağı sorusu, kamu yönetiminin hem entelektüel kimliği hem de kurumsal gelişimi için önemli sonuçlar doğurmaktadır. Dikotomiyi, doğru anlamak için kavramlar arasındaki soyut farklılardan somut kurumlarına veya hükümet görevlilerine odaklanmak gerekmektedir. Dolayısıyla, siyaset-yönetim dikotomisini anlamak için dört farklı yaklaşım bilinmelidir (Svara, 2008: 50):

Tablo 1. Dört Farklı Yaklaşım

	Tanımlayıcı	Kuralcı
Teorik	Siyaset ve yönetim düşüncede ayrıdır.	Siyaset ve yönetim düşüncede ayrı olmalıdır.
Pratik	Siyaset ve yönetim pratikte ayrıdır.	Uygulamada siyaset ve yönetim ayrı olmalıdır.

Bu dört yaklaşım hepsine literatürde rastlamak mümkündür. Hangisinin en mantıklı veya ilgili olduğuna kişiye, zamana veya ülkeye göre farklılık göstermektedir. Geniş kapsamlı bir yaklaşımla, siyaset-yönetim dikotomisi “*hükümetin işini ustalıkla yapması ve bunu kişisel, parti veya diğer menfaatler için değil; açık, kabul edilebilir ve nesnel standartlara göre yapma becerisi*” anlamına gelmektedir (Kaufman,1956:1060). Partizan siyasetten duyulan memnuniyetsizlik ve bunun yönetimdeki olumsuz sonuçları (örneğin, yaygın siyasi yolsuzluklar, enflasyon, bütçe açıkları vb.), kamu yönetimini siyasi etkilerden arındırmak için yollar aranmasına neden olmuştur. Politika-yönetim dikotomisi, uzmanlık, tarafsızlık ve hiyerarşi öngörerek kamu yönetiminde politik etkiyi en aza indirmeye çalışmaktadır (Demir ve Nyhan, 2008:83):

Siyaset-yönetim dikotomisine ilişkin mevcut tartışmaların çoğunluğu neredeyse yalnızca ekonomik olarak zengin, gelişmiş demokrasilerden elde edilmiştir. Bununla birlikte, siyaset-yönetim dikotomisinin gelişmekte olan ülkelerde siyasiler ile bürokratlar arasındaki ilişkilerin incelenmesinde kullanılması gerekmektedir. Gelişmekte olan ülke perspektifinden dikotominin anlaşılmasında ciddi bir boşluğun olduğunu söylemek mümkündür (Dasandi ve Esteve, 2017:232). Bu önemli bilgi açığının yansımaları olan konu, gelişmiş ülkelerce benimsenen “*iyi uygulama örnekleri*” olarak isimlendirilen yönetim yaklaşımlarıdır. İyi uygulama örneklerinden olan kamu sektörü iyileştirme çalışmaları kamu başarısızlıklarını azaltmayı amaçlayan daha basit, kurala dayalı ve iyi işleyen bir kamu hedeflemektedir. Bu kamu yönetimini iyileştirme stratejileri, sadece ülkeden ülkeye önemli siyasi ve idari farklılıkları görmezden gelmekte olmayıp aynı zamanda sorunların altında yatan siyaset-yönetim gerilimlerini ciddi şekilde şiddetlendirme potansiyeline de sahiptir. Bu nedenle her bir politikanın ve aktarımın ülkelerin siyaset- yönetim dikotomisi seviyesi kapsamında değerlendirilmesi ve şekillendirilmesi gerekmektedir.

1.2. Siyaset-Yönetim Tamamlayıcılığı

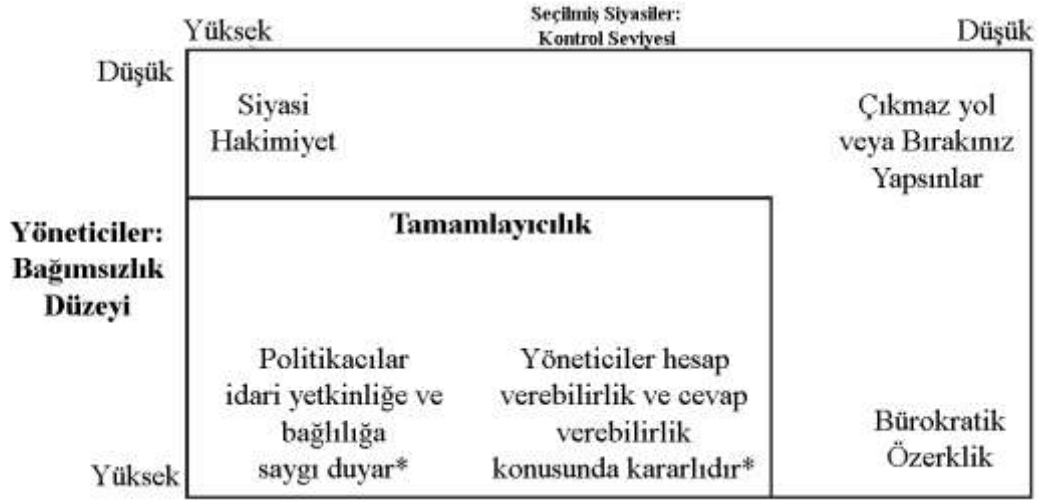
Literatür ve uygulama, yürütme erkinin (hükümet veya devlet başkanı) fiilen yasama ve yargı işlevlerinden dışlandığı veya bürokratik işleyişe müdahale edemediği demokratik bir idari sistem örneği olmadığını göstermektedir. Örneğin, Güney Afrika'daki üçlü kuvvetler ayrılığı veya trias politica sisteminde veya ABD'de denetim ve denge (checks and balances) veya federal hükümet yapılanmasında, mevcut anayasalarda belirtildiği gibi, yürütmenin hem yargı hem de yasama üzerinde birtakım yetkilerine sahip olduğu ve kamu yönetimi üzerindeki etkinin ise daha yoğun olduğu bilinmektedir (Venter ve Landsberg, 2007:47-48).

Yukarıdaki görüşe benzer şekilde İsveç, Finlandiya ve Hollanda gibi seçilmiş bazı OECD (Ekonomik İş birliği ve Kalkınma Örgütü) ülkelerinde yapılan analizle de benzer sonuçlar elde edilmiştir. Pollitt ve Bouckaert'e göre (2000:139), demokratikleşme süresince söz konusu ülkelerde "hükümet ile siyaset arasındaki sınır çizgisi zamanla değişmemiştir". Onların deyişiyle, "siyaset ve kamu hizmeti seçkinleri (ki bunlar önemli ölçüde, her iki ülkede de ayrı olmaktan çok iç içe geçmiştir) hakimiyetlerini korudular." ve ayrıca "siyasi olarak yönetilen devlet hâlâ hesaba katılması gereken toplumsal olarak bütünleştirici büyük bir güç olarak varlığını sürdürmektedir." ifadeleriyle siyaset-yönetim dikotomisinden ziyade bir *tamamlayıcılık* olduğunu savunmaktadırlar (Pollitt ve Bouckaert, 2000:139).

Seçilmiş siyasiler ve yöneticiler arasındaki ilişki, siyasi kontrol ve profesyonel bağımsızlık arasındaki sarkaç olarak görülebilir. İlişkide siyasiler karar ve hareket kontrolü, kısmen özerklik tanıyarak yön belirleme ve her bir sürecin gözetimi sürdürme şeklinde uygulamalar görülebilmektedir. İdareciler ise yasal düzenlemelere uygun olarak karar vermede bağımsız olabilir, politika oluşturmada siyasilere profesyonel danışmanlık yapılabilir veya politika uygulamada resmi standartlara bağlı kalarak süreci yönetebilirler.

İlişkiler March ve Olson'un (1995:7) "*mübadele perspektifleri*" olarak adlandırdıkları terimlerle açıklanırsa, bu iki kontrol etme ve bağımsızlık gücünün karşılıklı etkileşimi, bir tarafın hükmetmesine veya ikisinin dengesine yol açabilmektedir (March ve Olson, 1995:7). Bununla birlikte, kurula dayalı (normatif) kurumsalcı yaklaşım, yöneticilerin kurumları işletecek uygun davranış normlarına göre hareket etmeye çalıştıklarını da ifade etmektedir (Peters, 1997:177-8). Bir diğer görüş ise seçilmiş siyasiler ve yöneticilerin karşılıklı olarak birbirlerine saygı duyması ve yöneticiler tarafından ilişkiye denge katan hesap verebilirlik taahhüdü verilmesi gerektiğidir. Karşılıklı çıkarların sınırlayıcı etkisiyle kontrol ve bağımsızlık arasındaki etkileşim, siyasi-idari ilişkiyi açıklamak için bir dizi model oluşturmaktadır. Aşağıdaki şekilde modelin özeti sunulmuştur (March ve Olson 1995:25-8):

Şekil 1. Politikacılar ve Yöneticiler Arasındaki Etkileşimi Anlamak



*Diğer yetkililerin konumunu güçlendiren karşılıklı değerler.

Diktatörlükler ve mutlak monarşilerde siyaset-yönetim dikotomisinin varlığından bahsetmek mümkün değildir. Bu iki hükümet biçiminde de yasama, yargı ve yürütme yetkileri tek bir kişiye ve gruba aittir. Demokratik bir toplumun aksine, diktatörlerin özelliği keyfi ve kontrolsüz güç uygulamasıdır (Heywood, 2002:381). Siyasi ve idari rollerle işlevleri birleştirmek, hükümetin daha yüksek seviyeleriyle sınırlı değildir. ABD yerel yönetimler konseylerinde görev yapan şehir yöneticilerinin ülke çapındaki bir örneğinden toplanan ampirik verileri kullanan yakın tarihli bir çalışma, “siyaset-yönetim dikotomisinin yerel yönetim düzeyinde bile öngörülen eğilimleri fiilen elde edemediği” sonucuna varılmıştır (Demir ve Nyhan, 2008:81).

Siyaset- yönetim ilişkisinin tamamlayıcılığının en önemli göstergelerinden biri şüphesiz bütçe sürecidir. Bu açıdan bütçe üzerindeki bürokratik etki, kamu yöneticileri ile seçilmiş siyasiler arasındaki kesintisiz tamamlayıcılığı göstermek için öne sürülen bir başka argümandır. Devlet kurumlarının en üst düzey bürokratları, doğal olarak kurumlarını büyümeye yatkın olan “*bütçe maksimize ediciler*” olarak tasvir edilmektedir. Ancak seçilmiş siyasilerin veya atanmış bürokratların enflasyonu dizginlemek, kamu sektöründe tasarruf yapmak veya işlevsiz hizmetlerin sonlandırılması gibi pek çok bütçe kısıtlayıcı çalışmada ortak hareket ettikleri görülmektedir. Bu nedenle siyaset-yönetim ilişkisinin tüm ülkelerde bir sarkaç gibi dengeden ziyade bir tarafa doğru ağırlık kazandığı söylenebilir (Ryu, vd., 2007:23-24).

Modern kamu yönetiminde bir diğer araştırma konusu kamu yönetiştir. Kamu yönetiştir, seçilmiş siyasilere ve atanmış yöneticilere bir takım görev ve sorumluluk yüklemektedir. Kamu yönetiştir, güvenin güçlendirilmesine, hizmet kalitesinin yükseltilmesine ve ekonomik sistemlerin bütünlüğünün korunmasına katkıda bulunma potansiyeline sahiptir. Bunun yanı sıra kamu yönetiştirinin düzenleyiciliği ve hesap verebilirliği ile kamu kurumlarında denetim ve düzenleme sürecinin güçlendirilmesinde, sorumluluklarının yerine getirilmesinde ve performansının iyileştirilmesinde ilerlemeler beklenmektedir (Carlei, Marra and Pozzi, 2012:199).

2. MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI

Merkez bankası bağımsızlığı literatürde yeni bir konu olmayıp oldukça eski bir tarih olan 1800'lü yıllarda David Ricardo (1824) tarafından konu tartışılmıştır (Issing, 2018:26). Merkez bankasının bağımsızlığına ilişkin tartışmanın ortaya çıkması, hükümetin kontrolü altında olan merkez bankasının hükümetin çıkarlarını karşılamak için destekleyici para politikası yürütmeye teşvik eden deneyiminden kaynaklanmaktadır. Bu tarz destekleyici politikalar emisyon hacminin artmasına ve merkez bankasının enflasyon oranını kontrol etme yeteneğini kaybettirmektedir (Warjiyo ve Juhro, 2017:153). Ancak tartışmaların yoğunlaşması ve bağımsızlığın sağlanmasına yönelik politikalar oluşturulması 1970 Stagflasyon Krizinden sonra başlamıştır. Kydland ve Prescott'un (1977) para politikasındaki zaman tutarsızlıkları hakkındaki teorik bulgularının ardından, merkez bankasının neden enflasyonu kontrol altında tutmak istemediği ya da kontrol edemediğine yönelik sorular bağımsızlık tartışmalarının tetikleyicisi olmuştur. Daha sonra, Barro ve Gordon (1983) teorik modellerinde para politikasının güvenilirliğini tartışmışlar ve Rogoff (1985) tarafından araştırmaya devam edilerek zaman tutarsızlıklarının üstesinden gelmek ve para politikasının kredibilitesini artırmak için bağımsız ve enflasyona karşı tutucu merkez bankalarına yetki devrinin önemi vurgulanmıştır. Daha sonra Rogoff (1985), merkez bankasının fiyat istikrarını (düşük ve istikrarlı enflasyon) koruma hedefiyle bağlantılı olarak merkez bankalarının bağımsızlığının teorik kurucusu olmuştur (Rochon ve Olawoye, 2013:3-5).

Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler arasında merkez bankası bağımsızlığı konusunda önemli tartışmalar yaşanmıştır. Özellikle 1980'li yıllardan sonra yoğunlaşan tartışmalar sonunda 1990 ve 1995 yıllarında, beşi Latin Amerika'dan olmak üzere 30'dan fazla ülke, merkez bankalarına bağımsızlık tanımıştır. Bu, çoğu ülkenin merkez bankası ve maliye bakanlığının yüksek enflasyonun büyüme için zararlı olduğunu ve fiyat istikrarının merkez bankalarının birincil işlevlerinden biri olduğuna inanması ve kabul etmesinden kaynaklanmaktadır (Maxfield, 1997:3-5). Dünya genelinde merkez bankası reformları birkaç özel alana odaklanmıştır. İlk olarak, merkez bankası işlemlerine ve hükümetin diğer organlarıyla olan ilişkilerine ilişkin yasal mevzuatın yeniden düzenlenmesidir. Diğer ise, merkez bankasının hesap verebilirliği ve ayrıca artan merkez bankası şeffaflığı meselesidir (Crowe ve Meade, 2008:1-2). Bağımsız merkez bankalarının kurulması için temel olarak aşağıdaki üç neden ileri sürülmektedir: (Debelle ve Fischer 1994:195):

- a) Merkez bankası bağımsızlığı, ulaşılabilir enflasyon hedeflerine erişmek için uygun araçların kullanılması hususunda fiili (siyasi), idari veya hukuki kısıtlamaların olmadığı durumları ifade etmektedir (Persson ve Tabellini, 1997:3). Kydland ve Prescott (1977) tarafından yapılan çalışmadan günümüze değin enflasyon önyargısı, öncelikle zaman tutarsızlığın neden olduğu para politikasının kredibilite sorunlarının arka planında tartışılmıştır. Merkez bankası bağımsızlığı ile para politikasının siyasi çıkar veya seçim döngülerine karşı korunması amaçlanmaktadır. Önceden belirsiz seçim sonuçları ile para basılmasına bağlı suni büyüme birleştiğinde, yüksek üretim çıktısı piyasalarda oynaklığına yol açabilir ve daha yüksek bir enflasyon yanlılığına katkıda bulunabilmektedir (Alesina ve Gatti, 1995:152-53).
- b) Çok sayıda ampirik araştırma, sanayileşmiş ülkelerde merkez bankası bağımsızlığının yasal önlemlerinin ortalama enflasyonla ters orantılı olduğunu göstermektedir (Eijffinger ve De Haan, 1996:79). Buna karşılık, merkez bankası bağımsızlığı ile ekonomik büyüme

arasında sistematik bir ilişki kurulamamıştır. Gelişmekte olan ülkeler söz konusu olduğunda (gelişmiş ülkelerin aksine) merkez bankalarının yasal bağımsızlığının gerçek merkez bankası bağımsızlığının iyi bir ölçüsü olmadığı görülmektedir. Bununla birlikte, merkez bankası bağımsızlığının derecesini ölçmek için merkez bankası başkanlarının fiili devir oranları veya merkez bankası başkanının siyasi kırılabilirliği gibi sözde davranış odaklı endeksler kullanılmaktadır. Böylece gelişmekte olan ülkelerde kullanılan endeksler ile enflasyon arasındaki negatif korelasyon doğrulanmaktadır (Cukierman, 1996:3-5).

Merkez bankası bağımsızlığı, para politikası yapıcıların politikanın yürütülmesinde doğrudan siyasi veya hükümet etkisinden arınmışlığı ifade etmektedir. 1970'lerde ve 1980'lerin başlarında, büyük sanayileşmiş ekonomiler Keynesyen ekonomi modeli uygulamaları ve 1973 Petrol Krizi sonrasında sürekli yüksek enflasyon dönemlerini yaşamaya başlamıştır (Alesina and Summers, 1993:160). Bu enflasyon dönemlerini anlayabilmek için dönem içinde merkez bankalarının politikalarını incelemek gerekmektedir. Etkili bir argüman ise, merkez bankalarının (aslında hedef genel olarak siyasiler tarafından belirlenir ve uygulayıcı aktörlerden birisi merkez bankalarıdır) reel çıktı (işsizlik) hedefi ekonominin doğal denge işsizlik seviyesinin altında ise ihtiyari para politikasının doğasında var olan enflasyon ortaya çıkacaktır (Barro and Gordon, 1983:591). Böylece rasyonel beklentiler teorisi çerçevesinde halk, merkez bankasının ekonomiyi genişletmeye çalışacağını öngörür ve reel çıktı sistematik olarak etkilenmeden enflasyon dengesiz bir şekilde yükselmeye başlayacaktır.

Enflasyon için bu açıklama, merkez bankalarının neden ekonomik genişlemeyi hedefleyerek (veya gerçekçi olmayan çıktı hedeflerine odaklanarak) uzun dönemli istikrarlı büyüme, doğal oranında işsizlik ve düşük enflasyonu tercih etmediği sorusunu gündeme getirmektedir. Ekonomistler ve araştırmacılar cevap olarak sıklıkla kısa dönemli büyümeye odaklanan siyasi baskıları işaret etmektedir (Agob, vd., 2020: 157). Çünkü seçilmiş politikacılar, kısa vadeli seçim kaygılarıyla motive olmakta veya genişlemeci politikaların uzun vadeli enflasyonist sonuçlarını göz ardı ederken kısa vadeli ekonomik genişlemelere yüksek değer verebilmektedir (Balls, vd., 2018:76). Seçilmiş politikacıların para politikasını etkilemek gücü ve yeteneğini sınırsız bir şekilde kullanırsa ve genişlemeci politika uygulamaları aşırı enflasyonla sonuçlanırsa dikkat edilmesi gereken husus enflasyonun kilit bir belirleyicisi olarak merkez bankası ile seçilmiş hükümet arasındaki ilişkidir.

Literatürde merkez bankası bağımsızlığının ampirik ve teorik gerekçeleri tartışılmaz değildir. Merkez bankası bağımsızlığı ile makroekonomik değişkenler arasında başlangıçta sürdürülen korelasyonlar her zaman doğrulanmamaktadır. Merkez bankası bağımsızlığı ile enflasyon arasındaki nedensellik de tartışmalıdır (Posen, 1993:47) ve sonuç olarak yüksek enflasyon düşürme maliyetleri ile toplumun genelinin katlanacağı fedakarlık oranları arasında bir denge olması gerektiği ifade edilmektedir. Bu bağlamda, kurumsal reformların kredibilite sorununu gerçekten çözülmeye tam olarak başarıya ulaşmak mümkün değildir (McCallum, 1995:210).

Genel olarak, merkez bankası reformlarını ve ilgili ülke hükümetleri tarafından özerklik verilmesini motive eden ana faktörlerden biri, merkez bankası bağımsızlığının fiyat istikrarını kolaylaştırması ve böylece politika yapıcıların istikrarlı fiyatlara yönelik taahhütlerinin güvenilirliğini artıran kurumsal bir mekanizma olabileceğine dair inanç olmuştur (Diana vd.,

2004:387). Ayrıca, bağımsız bir merkez bankası amacına (fiyat istikrarı) ulaşmak için para ve kur politikası uygulama özgürlüğüne sahiptir. Ek olarak, merkez bankasının hedeflerinin net bir şekilde tanımlanması ve önceliklendirilmesi hem yurtiçinde hem de uluslararası alanda güvenilirliğini artıracaktır (Gutiérrez, 2003:5). Bununla birlikte, merkez bankası özerkliğinin birçok durumda yargı reformu, özelleştirme, ticaret engellerinin kaldırılması vb. içeren daha geniş bir reform paketinin parçası olduğu kabul görmektedir (Acemoğlu vd, 2008:8-9).

Bağımsızlık ve yönetim, merkez bankası ile ilgili iki temel terimdir. Bağımsızlık, merkez bankasının parasal kontrol araçlarını hükümetin talimatı, rehberliği veya müdahalesi olmaksızın kullanabilmesi anlamına gelmektedir (Henning, 1994:2-4). Amtenbrink'e (2004) göre ise merkez bankası yönetişiminin üç sacayağı (i). merkez bankası bağımsızlığı, (ii). merkez bankası hesap verebilirliği ve (iii). merkez bankası şeffaflığı şeklindedir (Amtenbrink, 2004:2). Dolayısıyla, bir merkez bankasında iyi yönetişimin göstergesi, bağımsızlığının yanı sıra hesap verebilirliği ve şeffaflığının toplam fonksiyonudur.

"Yönetişim" kelimesi, otorite, yönlendirme ve kontrol ile eş anlamlıdır (Zingales, 1997:4). Merkez bankası en sade şekilde bir tüzel kişilik olarak düşünülebilir ve şirket için tüm kurumsal yönetim konularının çoğunlukla merkez bankası için de geçerli olduğu kabul edilebilir. Benzer şekilde, yetki sorunları (politikalarını yürütme yetkisi); yönlendirme (ekonomiyi hedeflere doğru konumlandırmak) ve son olarak kontrol (hedefine ulaşmak için araç ve tekniklerini kontrol etmek) bir merkez bankası için önemlidir. Merkez bankası literatürü çoğunlukla bağımsızlık konusuna odaklanmıştır. Ancak son çalışmalar, özerklik derecesinin çerçevesini, yöneticiler ve işlevleri ile bankanın yönetim kurulu ve idaresini içeren yönetişime odaklanmıştır. Ayrıca, para politikasının güvenilirliği ve merkez bankası mevzuatının modern ekonomi kuramlarına uygunluğu önem kazanmıştır (Lybek ve Morris, 2004:9).

3. TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI

Dünyada merkez bankacılığın tarihi oldukça eski tarihlere dayanmasına rağmen dünya çapında yayılması ve standart hale gelmesi 20. yüzyılda gerçekleşmiştir. Merkez bankaları 1668'de İsviçre Riksbank kurulması ve çalışmaya başlamasıyla birlikte dünyaya yaygınlaşmıştır (Romelli, 2022:644). 1920 yılında Brüksel'de toplanan Milletlerarası Maliye Konferansı ile para ve kredi faaliyetlerini düzenlemek amacıyla birçok ülkede merkez bankası kurulması yönünde görüş bildirilmiş ve hızla birçok ülke merkez bankası kurmaya başlamıştır. TCMB ise daha 1923 yılındaki İzmir İktisat Kongresinde hedeflenmesine rağmen oldukça geç bir tarih olan 1931 yılında kurulmuştur. 1997 yılı itibariyle 172 merkez bankası varken 2023 yılında resmi olarak kabul gören 214 merkez bankası bulunmaktadır (IMF, 2023).

TCMB'nin kuruluş sürecinde bağımsızlık temel hedeflerden birisi olarak belirlenmiştir. Gerek Celal Bayar gerekse İsmet İnönü tarafından yürütülen çalışmalarda bağımsızlık (hükümete bağlı olmayan ve anonim şirket şeklinde kurulmuş özel bir merkez bankası) ve milli olma (devlet teşkilatına bağlılık) arasındaki denge tartışma konusu olmuştur (Pamuk, 2014:186). Sonuçta çıkarılan 1715 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu ile bağımsızlığına vurgu yapılabilmek için kamu kurumlarından bütünüyle farklı olarak "*Cumhuriyet*" unvanı tercih edilmiş ve banka anonim şirket olarak kurulmuştur. Ancak dönemin ekonomik ve siyasi koşullarına göre bağımsızlık tam olarak işlememiş, kamu kesiminin finansman açığını kapatmaya yönelik politikalar

tercih edilmiş ve genel fiyat düzeyi 1938-1948 yılları arasındaki dönemde üç kattan fazla artış göstermiştir (Karabulut ve Bilen, 2021:185). Bundan sonraki dönemde de benzer uygulamalar takip edilmiş ve 2001 yılına kadar fiili bağımsızlık uygulanamamıştır.

Türkiye’de 2001 yılında zirve yapan ekonomik kriz başta TCMB olmak üzere pek çok kurum ve kuruluşun köklü dönüşümlere uğramasını ve yenilerinin oluşturulmasını sağlamıştır. TCMB nezdinde ise tarihinin en köklü kurumsal değişimleri yaşanmıştır. Bu dönüşümün ana odak noktası Bankanın seçilmiş siyasilerin etkisinden kısmen uzaklaştırılması ve siyaset-ekonomi yönetimi arasındaki ayrımın tanımlanmasıdır. Dönüşüm teknokrat bir yönetimin hem siyasi hem de idari alanda görev almasıyla başlamıştır. Dünya Bankası’nda görev alan ve uluslararası piyasalarda oldukça itibarlı olan Kemal Derviş 3 Mart 2001 tarihinde ekonomi yönetiminin başına geçmiştir. Kemal Derviş böylece gerek IMF ile müzakereleri yürütmüş gerekse yapısal reformları hayata geçirmiştir. Dönem içindeki en önemli yaklaşım ise ekonominin siyasi amaçlara alet edilmemesidir (Çoşkun, vd., 2022).

2018 yılına gelindiğinde 10.07.2018 tarihinde 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yürürlüğe girmiştir. Bu kararname ile merkez bankası başkanı ve başkan yardımcılarının statüsü ile ilgili değişimler olmuştur. Bu değişimler şu şekilde sıralanabilir (3 sayılı KHK):

- Merkez Bankası Başkanı ve yardımcıları Cumhurbaşkanı tarafından atanır.
- Merkez Bankası Başkanı ve yardımcıları 4 yıllık süre ile atanır.

Merkez Bankası’nda başkan yardımcıları için aranan meslekleriyle ilgili 10 yıl çalışma şartı kaldırılmış olup başkanın önerisi üzerine atanmalarına ilişkin ibare yasal düzenlemeden çıkarılmıştır. Ayrıca 2 Temmuz 2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile TCMB’nin Hükümetle ilişkisi, Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bir bakan aracılığıyla da sağlanacaktır (703 sayılı KHK). Aşağıdaki başlıklarda dönemsel olarak Banka’nın bağımsızlığı incelenmiştir.

3.1. 1923-2001 Dönemi TCMB Bağımsızlığı

Osmanlı mirasını devralan lider kadrosunun her alanda olduğu gibi bankacılık ve merkez bankacılığında da bağımsızlık temel hedef olmuştur. Oldukça erken bir tarih olan 1923 İzmir İktisat Kongresi’nde “*millî devlet bankası*” kurulması fikri genel kabul görmüştür. Ancak gelişmeler sonuca gidilmesini engellemiş 1930 yılına kadar harekete geçilememiştir. 11 Haziran 1930 tarihinde kabul edilen 1715 sayılı TCMB Kanunu ile kuruluş tamamlanmıştır. Kanun ile bankanın doğrudan devlet bankası olması yerine hükümete karşı nispeten bağımsız bir anonim şirket olarak konumlandırılmıştır (Karluk, 2007:364). Kanunun 2. maddesinde TCMB'nin temel amacı, fiyat istikrarı değil “*memleketin iktisadi kalkınmasına yardımcı olmak*” olarak belirlenmiştir. Banka bu amaca ulaşmak için aşağıdaki araçlara sahiptir (1715 sayılı Kanun);

- İskonto oranını belirleme ve para piyasasını düzenlemek,
- Hazine işlemlerini yapmak,
- Hükümetle ortaklaşa Türk parasının değerinin korunmasına yönelik tüm önlemleri almak.

1715 sayılı Kanunun kabul edildiği ilk versiyonda Hazinesinin Banka'dan avans alması veya kredi kullanması mümkün kılınmamıştır. Ancak daha sonra kamu harcamaları ile vergi gelirleri arasındaki zamanlama farkından dolayı Hazinesinin nakit ihtiyacının TCMB'den avans alınarak kapatılması düşüncesi kabul edilmiştir (Kaya, 2007: 93). Yine de kullanılacak söz konusu avansın yılsonunda mutlaka kapatılacağı ve kesinlikle bütçe açıklarında kullanılmayacağı öngörülmüştür. Bu avans hesabının üst limiti TCMB'nin ödenmiş sermayesine göre belirlenmiştir (Karluk, 2002:408).

1715 sayılı Kanun, 14 Ocak 1970 tarihli 1211 sayılı Kanunun kabulüne kadar 22 kez değişikliğe uğramıştır. Bu kadar fazla değişiklikten sonra Kanunun genel yapısı bozulmuş ve en nihayetinde tamamen yerini 1211 sayılı Kanuna bırakmıştır (Oktar, 1997: 3). İlgili Kanundaki düzenlemelerin büyük çoğunluğu dönemim ekonomi politikasına uygun olarak emisyon hacmini artırıcı bir şekilde Hazine'ye ve kamu iktisadi teşebbüslerine daha fazla kredi verilmesine yönelik olmuştur. Bu düzenlemelerle Banka'nın temel işlevi olan etkin bir para politikasını yürütmekten uzaklaşmış ve kamunun açıkları için finansman sağlayan bir banka görünümü kazanmıştır (Karluk, 2007: 364).

1715 sayılı Kanundaki değişiklikler ve düzenlemeler Banka'nın bağımsızlığının düşük seviyelerde olduğunun bir göstergesidir. 1960'lı yıllarda uygulanan planlı kalkınma dönemiyle birlikte mevcut Kanunun kalkınma için gerekli olan para politikasının uygulanmasına yönelik esnekliğe sahip olmadığı görülmüştür. Bu nedenle II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yürürlükteki Kanunun değiştirilmesi ve Hazine ile bankalar sistemiyle ilişkilerinin günün ekonomik koşullarına uygun olarak yeniden düzenlenmesi gerektiği ifade edilmiştir (DPT, 1996: 35).

1715 sayılı Kanun, yaklaşık 40 yıl yürürlükte kalmış ve 14 Ocak 1970 yılında 1211 sayılı Kanun ile köklü değişikliklere uğramıştır. 1211 sayılı Kanun ile TCMB'nin para politikası araçlarının genişletilmesi, Banka Kredilerini Tanzim Komitesi'nin görev ve yetkilerinin TCMB'ye devredilmesi, orta vadeli kredilerin verilmesi uygulamasının getirilmesi ve idari yapıda Başkanlık (Guvernörlük) organının oluşturulması ile Banka sermayesinin artırılması gibi değişiklikler getirilmiştir. 1211 sayılı TCMB Kanunu'nda 1984, 1986, 1994 ve 1999 yıllarında da birtakım düzenlemeler yapılmıştır (Akyazı, 2001:5).

1211 sayılı Kanun kapsamında TCMB'ye bir takım önemli görevler verilmiştir. Bunları, para ve kredi politikasını kalkınma planları ve yıllık programlar çerçevesinde yürütmek, paranın iç ve dış değerinin korunmasını sağlamak, para basma ve kredi işlemlerini düzenlemek şeklinde özetlemek mümkündür. 2001 yılına kadar Banka'nın tam bir görev tanımının olmaması sebebiyle genel olarak hükümeti finanse etmek durumunda kalmıştır. Banka özellikle 70'li yıllardan sonra bağımsızlığını kaybederek hükümetin maliye politikalarını desteklemiştir (Delice, 2015:29).

1930 yılında Banka bağımsız olarak kurulmasına rağmen zamanla yapılan birçok müdahaleyle giderek bağımsızlığını yavaş yavaş kaybetmiştir. TCMB'ye Kuruluş Kanunuyla verilen görevleri yapmak üzere tanınan siyasi otoriteden bağımsızlık hem Banka'nın isminde hem de bir anonim şirket statüsünde özel hukuk hükümlerine tabii olması ile sağlanmaya çalışılmıştır (Aktan, Utkulu ve Togay, 2005). Ancak 1970 tarihli yasal değişiklik ile %15 olan Hazine'nin sermaye payı, %51'e yükseltilerek gerek Hükümetin Hazine vasıtasıyla TCMB Genel Kurulu'nda

çoğunluğu elde etmesini gerekse Banka'nın kontrolünü elinde tutmasını sağlamıştır. Bu durum bağımsız merkez bankası imajını olumsuz etkilemiştir (Oktar, 1997:3).

3.2. 2001-2022 Dönemi TCMB Bağımsızlığı

1990'lı yıllarda başlayan TCMB'nin yetki, görev ve sorumluluklarını iyileştirme çalışmalarında istenen sonuçlar elde edilememiş ve fiyat istikrarının sağlanmasına yönelik kurumsal yapının oluşturulması çalışmaları nihayete erdirilememiştir. Ancak dönem içindeki tartışmalar ve araştırmalar TCMB bağımsızlığının gerekliliği ve fiyat istikrarı için TCMB'nin önemini genel olarak kabul görmesini sağlamıştır. TCMB'nin bağımsızlığı modern iktisatçılar adeta bir zorunluluk olarak görülmüş ve ülkelerin ekonomilerine zarar veren enflasyon sarmalından kurtulmanın anahtarı olarak bağımsızlık mutlaka sağlanması gereken bir hedef olarak kabul görmüştür. Bu nedenle dönemin başlangıcından çok önce dahi TCMB Kanununun kapsamlı bir şekilde değiştirilmesi, bağımsızlığın sağlanmasına yönelik filli düzenlemeler yapılması ve siyasi etkinin azaltılması gerektiği vurgulanmıştır (Berument ve Neyaptı, 1999: 17).

Tartışmaların ve ekonomik zorlukların etkisiyle vakit kaybedilmeden Türkiye'de politikalar değişmeye başlamıştır. Ancak köklü merkez bankası reformları için 2001 Ekonomik Krizine kadar beklenmiştir. 2001'den sonra TCMB neredeyse tamamen yeniden yapılandırılmıştır. Aslında krizden önce bankanın özellikle hazine ve diğer kamu kurumlarıyla olan ilişkilerine yönelik değişiklikler yapılmaya başlanmasına rağmen ekonomiyi etkileyecek seviyede düzenlemeler hayata geçirilmemiştir. Ortaya çıkan krizi bir fırsat olarak kullanan zamanın hükümet yetkilileri hem siyasetteki tıkanmaları hem de ekonomideki zorlukları IMF programını bir çözümler olarak kullanarak (sermaye birikimi rejiminin gerekliliklerine dikkat ederek) aşmış ve yeni bir sistem kurmuştur.

TCMB nezdindeki dönüşümün siyaset ve ekonomi temelinde kurumsal yapısını da içine almak üzere üç sacayağı bulunmaktadır. Sürecin başarıyla yürütülmesi için teknokrat bir yönetim göreve getirilmiş ve o zaman Dünya Bankası başkan yardımcısı olan Kemal Derviş 3 Mart 2001 tarihinde ekonomi yönetiminin başına geçmiştir. Kemal Derviş hem IMF ve Dünya Bankasıyla müzakereleri yürütmüş hem de yapısal reformları hayata geçirmiştir. Dönem içinde uygulanan politikalarla ekonominin kısa dönemli siyasi çıkarılara alet edilmemesi gerektiğine vurgu yapılmıştır (Cizre ve Yeldan, 2005:392).

Ekonomik krizin neden olduğu sorunların giderilmesi ve krizlere daha dayanıklı bir yapının oluşturulması için yürürlüğe koyulan “*Güçlü Ekonomiye Geçiş*” programınının 27. maddesinde “*ekonominin yeniden yapılandırılması ve istikrarın kalıcı kılınması*” ifadesiyle devlet ve ekonomi mekanizmasının reforma tabi tutulacağı vurgulanmıştır. Ekonominin yaşadığı güven bunalımının aşılması ve istikrarsızlığın giderilerek geleceğe yönelik belirsizliklerin azaltılması hedeflenmiştir. Uygulama dönemi içinde sürdürülebilir ekonomik büyüme ve kamu yönetiminin iyileştirilmesi için yapısal reformlar şart koşulmuştur. Ayrıca program ile sadece ekonominin değil aynı zamanda devlet mekanizmasının da modernleştirilmesi hedeflenmiştir (TCMB, 2001).

25 Nisan 2001 tarihli ve 4651 sayılı Kanun ile TCMB'nin yapısı köklü bir dönüşümden geçirilmiştir. Kanunun temel görev ve yetkiler başlıklı 4. maddesindeki “...temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. Banka, fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisi belirler. Banka, fiyat istikrarını sağlama amacı ile çelişmemek kaydıyla Hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını destekler.” hüküm ile

araç bağımsızlığına kavuşmuş, tek bir amaç belirlenmiş ve Hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını sadece amacıyla çelişmediği durumlarda destekleyeceği ifade edilmiştir. Böylece Banka sahip olduğu araç bağımsızlığı ve amaç ile fiyat istikrarını sağlama hedefiyle çeliştiği durumlarda Hükümetin büyüme ve istihdam politikasına destek vermeyecektir. Söz konusu durum enflasyonla işsizlik veya enflasyonla büyüme arasındaki seçim hususunda Bankanın tercihinin enflasyon olması gerektiği teorisinden yola çıkmaktadır (Çolakoğlu, 2003: 6).

Şubat 2001 Bankacılık Krizi sonrasında yapılan değişikliklerin ana amacı bağımsızlığın tam olarak sağlanması ve uygulanan politikaların desteklenerek güçlü sonuçlar elde etmektir. 4651 sayılı Kanunla birlikte 1211 sayılı Kanununki toplam 14 madde değişiklik yapılmış, 7 madde yürürlükten kaldırılmış, yeni 1 madde ve geçici 2 madde eklenmiştir. Yapılan değişiklikler Avrupa Merkez Bankaları Sistemi ile uyumludur. Bir diğer önemli düzenleme ise aynı madde “[F]inansal sistemde istikrarı sağlayıcı ve para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri almak” şeklinde olup Bankanın mali piyasaları izlemesi, para ve döviz piyasalarındaki oynaklıklara karşı gerekli tedbirleri alması ve böylece finansal sistemin istikrarının sağlanmasına önem verilmiştir. Ayrıca aynı madde içinde “[B]anka, Hükümetle birlikte enflasyon hedefini tespit eder, buna uyumlu olarak para politikasını belirler. Banka, para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumludur” düzenlemesine yer verilerek Banka ile Hükümet politikaları arasında uyum gözetilmiştir. Son olarak Banka’ya hiçbir makam yâda merciinin talimatta bulunamayacağı kanunla garanti altına alınmıştır (TCMB, 1970).

TCMB bağımsızlığı kavramında dikkat çeken bir diğer önemli nokta ise başkanın (governörün) görev süresidir. 4651 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonunda TCMB başkan ve yardımcılarının görev süresi beş yıla uzatılmıştır. Ancak 703 sayılı KHK ile ilgili hüküm yürürlükten kaldırılmıştır. Görevdeki yasal süre kadar başkanların ve tüm yönetimin fiili yönetim süresi de “bağımsızlık” tartışmalarının odağında olmuştur. 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre guvernörün görev süresi dört yıldır. Başkanların hükümetle aynı görev süresine sahip olması ya da süresi dolmadan görevden alınmaları durumunda banka bağımsızlığı konusunda tartışmalara neden olmuştur (Dinçer, 2004:96-104). Gelişmiş ülkelere bakıldığında genellikle guvernörün görev süresi hükümetin görev süresinden fazla olmakta ve ortalama 8-10 yıl arasında değişmektedir. Ancak gelişmekte olan ülkelerde bu durum farklılık göstermektedir (Yazgan, 2003:125-126).

2018 yılına gelindiğinde 10.07.2018 tarihinde 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yürürlüğe girmiştir. Bu kararname ile merkez bankası başkanı ve başkan yardımcılarının statüsü ile ilgili önemli değişiklikler yapılmıştır (Demiralp ve Demiralp, 2018:51). Daha önce başkanın görevden alınması oldukça zorlaştırılmasına (1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 27. maddesindeki yasak fillileri yaparsa) rağmen düzenleme ile genel olarak (375. sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 35. maddesi) “kurumsal hedeflere ulaşılammaması” şeklindeki gerekçeyle görevden alınma hususu esnetilmiştir. Bu düzenleme ile bankanın bağımsızlığının fiili olarak ortadan kalktığı ileri sürülmekte olup geçmişteki genişlemeci politikalara geri dönüldüğü ifade edilmektedir (Barın, 2019).

4. SİYASET-YÖNETİM DİKOTOMİSİ VE TCMB BAĞIMSIZLIĞI

Merkez bankası bağımsızlığı kavramı, geleneksel ekonomi yaklaşımının bir yansıması olarak bağımsızlığın olmadığı bir durumda çeşitli nedenlerle ortaya çıkabilecek enflasyon artışlarına dayanmaktadır (Fischer, 2015). Böyle bir durumun temel nedenleri, seçim nedenleriyle kısa vadede üretimi artırmaya yönelik siyasi baskının neden olduğu para arzı artışları ve faiz indirimleri gibi politikalardır. Hükümet harcamalarının finanse etmek için merkez bankasının para basma yetkisini kullanma teşviki ile kısa vadede suni refah artışları yaratılabilir. Piyasalardaki enflasyonist hareketler, para politikası yapımındaki zaman tutarsızlığı sorunundan da kaynaklanabilir. Bu durum politika yapıcılara karşı güvenilirlik konusundaki düşük algılamadan kaynaklanmakta, yani enflasyonu düşük tutmak için bugün verdikleri sözden gelecekte cayma dürtüsüne sahip olmalarını ifade etmektedir (Bernanke, 2010).

Ülke vatandaşları yukarıdaki gibi parasal genişlemenin veya faiz indirimleri ile tüketimi arttırma çabalarının farkında olduklarından, daha yüksek enflasyon beklentilerine sahip olacaktır. Bu durum istihdam veya çıktıda herhangi bir artış olmaksızın daha yüksek enflasyona yol açacaktır. Para politikasını bağımsız ve muhafazakar (yani enflasyondan kaçınan) bir merkez bankasına devrederek, enflasyonu düşük tutma vaatleri daha güvenilirdir. Merkez bankasının bağımsız olmaması, daha fazla çıktı veya istihdam açısından hiçbir dengeleyici fayda olmaksızın, uzun vadede daha yüksek enflasyona ve enflasyon beklentilerine yol açacaktır (Crowe ve Meade, 2008:765).

Yürürlükteki merkez bankası mevzuatıyla desteklenen bağımsız merkez bankası yapısı ile enflasyon arasında negatif bir ilişki olduğuna dair güçlü kanıtlar bulunmaktadır. Ortalama olarak bağımsız bir merkez bankasına sahip ülkeler, merkez bankasının siyasetin güdümünde olduğu ülkelere göre daha düşük enflasyona sahiptir. Klomp ve de Haan (2010: 612)'ın kapsamlı meta regresyon analizlerinde, kanıtlarının *“literatürdeki yayım yanlılığı kontrol edildikten sonra, merkez bankası bağımsızlığının enflasyon üzerinde önemli bir ‘gerçek etkisi’ bularak geleneksel görüşü desteklediği”* sonucuna varmışlardır. Merkez bankası bağımsızlığının söz konusu etkisi güçlü demokratik kurumlara sahip ülkelerle daha sınırlı olup siyaset-yönetim dikotomisinin güçlü olmadığı ülkelerde daha yüksektir (Broz, 2002: 870; Bodea ve Hicks, 2015:48).

Araç bağımsızlığı, yani merkez bankasının araçlarının siyasi müdahale olmaksızın kullanımına karar verme yeteneği için güçlü literatür ve kurumsal destek olmasına rağmen, söz konusu durum hedef bağımsızlığı, yani merkez bankasının para politikasına yönelik kendi hedeflerini belirleme yeteneği için oldukça farklıdır. Hedef bağımsızlığına karşı argüman, demokraside hükümetin seçmenlere karşı sorumlu olduğundan yola çıkarak yetkinin siyasilerde olması gerektiğidir. Merkez bankası yöneticileri seçimle iş başına gelmediklerinden para politikasının nihai hedefleri seçilmiş hükümet tarafından belirlenmelidir (Mishkin, 2011:9). Söz konusu yaklaşım *“politika yapıcılar, akademisyenler ve dünyanın dört bir yanındaki diğer bilinçli gözlemciler arasında, para politikasının amaçlarının siyasi otoriteler tarafından belirlenmesi gerektiği, ancak para politikasının bu hedeflere yönelik olarak yürütülmesinin siyasi etkiden bağımsız olması gerektiği konusunda da geniş bir fikir birliği ortaya çıkmıştır.”* ifadesiyle özetlenebilir (Bernanke, 2010). Diğer bir deyişle merkez bankaları, yasal olarak zorunlu kılınan hedef(ler)ine ulaşmak için devredilmiş bir yetkiye ve amaç(lar)ına ulaşmak için siyaset-yönetim dikotomisine uygun olarak araç bağımsızlığına sahip olmalıdır.

TCMB yıllarda temel politika amacı reeskont oranlarını belirlemek olmuştur. 1940'lı yıllara gelindiğinde ise Büyük Buhran ve devamındaki II. Dünya Savaşı'nın olumsuz etkileri ile birlikte kamunun finansman açığı önem kazanarak Banka bağımsız bir para politikası yönetmekten ziyade kamu kesiminin finansman açığını kapatmaya başlamıştır. Çok partili hayata geçilen 1950'li yıllarda ise yine ekonomik büyümenin finansmanı merkez bankası kaynaklarından sağlanmıştır. Özellikle 1955'li yıllardan sonra enflasyonda hızlanma ve ekonomide daralma meydana gelmeye başlamıştır. 1960 Askeri Darbesinden sonra ekonomi yönetiminde makas değişikliği yaşanmış ve 1960'lı yıllarda genişlemeci para politikaları izlenerek hem kamuya hem de zamanla kurulan kamu iktisadi teşekküllerine kaynak aktarımına devam edilmiştir (Gediz ve Sağın, 2015:109).

14 Ocak 1970 tarihinde kabul edilen 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu ile birlikte bankanın yasal statüsünde ve organizasyon yapısında pek çok değişiklikler yapılmıştır. Düzenleme ile Bankanın doğrudan ve dolaylı para politikası araçları üzerindeki kontrolü arttırılmış ve açık piyasa işlemleri yapma yetkisi verilmiştir. Dönem içinde Hazineye verilecek avans miktarının üst limiti, ilgili yıla ait bütçe giderlerinin %15'i oranına kadar arttırılmıştır. 24 Ocak 1980 Kararlarıyla ise fiyat kontrolleri kaldırılmış, serbest dış ticaret rejimine geçilmiş ve Merkez Bankası kanununda yapılan düzenlemelerle bankanın temel görevlerinin *fiyat istikrarını sağlamak* olduğu ilgili Kanuna eklenmiştir (Karluk, 2007:533). Ancak gerekli yasal ve idari güvenceler sağlanmadığı için Banka siyaset- yönetim dikotomisi kapsamında ele alınan bağımsızlığa kavuşamamıştır.

1989 yılında çıkarılan 32 sayılı Karar ile Türk lirasının konvertibl olduğu ilan edilmiş ve daha esnek bir kur düzenlemesi kabul edilmiştir. TCMB, 1990 yılında uygulamayı planladığı para programını ilk defa kamuoyuna açıklamıştır. 21 Nisan 1994 tarihinde Hazine'nin TCMB'den kısa vadeli avans kullanmaması konusunda karar alınmıştır. Ancak dönem içinde hem ekonomik krizlerin sürekliliği hem de siyasi istikrarsızlar TCMB'nin bağımsız hareket etmesini engellemiştir. İstenen veya planlanan bağımsız merkez bankası yapısı ise kurulamamıştır. Dönemde TCMB bir yandan hükûmetin bütçe açıklarının finansmanında etkin bir rol oynarken aynı zamanda geniş bir reform çağına giriş yapmıştır (Oktar, 1996:131)

5 Mayıs 2001 tarihinde TCMB Kanununda gerçekleştirilen köklü değişiklikle araç bağımsızlığına sahip olan Banka uzun bir dönem içinde para politikası araçlarını oldukça etkin kullanmıştır. Çünkü merkez bankasının bağımsız bir şekilde faiz aracını kullanarak enflasyon hedefine odaklanabilmesi gerekir. Uzun bir dönem Türkiye'nin iç borç stokunun büyüklüğü ve bu borçların içerisinde kısa vadeli iç borçların çoğunlukta olmasından dolayı TCMB faiz aracını istediği gibi kullanamamıştır. Fiyat istikrarı hedeflemesi kapsamında merkez bankasının kısa vadeli faiz oranlarını artırması demek borçlanma faizlerinin yükselmesi ve böylece iç borcun çevrilmesinin zorlaşması anlamına gelmektedir (Öztürk, 2003:95-96). Bu nedenle dengeli bir politika uygulanarak dönem içinde siyaset- yönetim tamamlayıcılığına daha uygun hareket edilmiştir.

2008-2012 Küresel Ekonomik Kriz, 2019 COVID-19 pandemisi ve 2018-Günümüz Türkiye Ekonomik Krizi koşulları altında TCMB, finansal istikrarı da gözetken yeni bir para politikası oluşturmuştur. Akademik literatürde "*faiz koridoru*", "*geleneksel olmayan para politikası*", "*yeni para politikası çerçevesi*" olarak adlandırılan yaklaşımla Banka, döviz kuru ve kredi büyümesi çerçevesindeki ara hedeflerle birlikte finansal istikrarı korumayı amaçlamıştır. Türkiye'de 2018'de

başlayan kur krizinin dalgalı kur rejiminde ortaya çıkan ilk ciddi kur krizi olduğu söylenebilir. Yeni nesil kriz teorileri açısından değerlendirildiğinde Türkiye'nin içerisinde bulunduğu bu krizin borç ve para krizi olduğu görülmektedir. Ancak ortaya çıkışı 2001 Kriziyle benzer olarak siyasi çalkantılarla olmuştur. Küresel çapta yaşanan finansal sıkışmanın ve iç piyasadaki durgunluğun neticesinde ekonomik dalgalanmalar yaşanmış, aralıklı olarak kur şoklarıyla döviz kurları yükselmiş ve dünyada en fazla etkilenen ülkelerden birisi Türkiye olmuştur. Hızlı ve dengesiz enflasyon artışlarının yaşandığı dönemde TCMB'nin fiyat istikrarına yönelik en büyük kozu olan faiz aracını kullanmamıştır (Akçay ve Güngen, 2019:2-3).

Kurların hızlı yükselmesi ile başlayan krizin ilk adımları, sermaye çıkışları, düşük büyüme, yüksek enflasyon ve bütçe açığı, yüksek faiz ve dış borç, politika belirsizliği ve seçimler, göç krizi, batılı müttefiklerle yaşanan siyaset temelli anlaşmazlıklar şeklinde ortaya çıkmıştır. 2018 yılında başlayan ve neredeyse her yıl birkaç kez tekrarlayan kurların ani bir şekilde spekülasyon ataklarıyla sıçraması yatırım, borç, bütçe açığı, cari açık, faiz, kur, büyüme, işsizlik ve enflasyon gibi temel makroekonomik göstergelerde bozulmalar yaratmıştır. Uluslararası piyasalarda Türkiye güven kaybederken, risk primi de hızla yükselmeye başlamıştır. 2018 yılında ilan edilen uygulanan Yeni Ekonomi Modelinde merkez bankasının bağımsız olmaya devam edeceği vurgulanmasına rağmen daha önce bahsedildiği üzere merkez bankası başkanı ve yardımcılarının Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 35 inci maddesi ile 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2 nci maddesi gereğince görevden alınabileceği hüküm altına alınarak bu yetki genişletilmiştir. Böylece fiili olarak merkez bankasının bağımsızlığının ortadan kalktığı öne sürülmektedir (Şanlı, 2021:141).

Siyaset-yönetim dikotomisi seçilmiş iktidarla bürokrasi arasında kesin bir çizgi çizilmesi gerektiğini ifade eden çerçeve bir kavramdır. Siyaset- yönetim tamamlayıcılığı ise aradaki çizginin keskinliğinin azaltılması gerektiğini savunan daha yönetim temelli bir yaklaşımdır. Merkez bankasının amaçlarının siyaset tarafından belirlenmesi ve söz konusu amaçlara ulaşmak için var olan araçların bağımsız bir şekilde merkez bankasınca kullanılması düşüncesi siyaset-yönetim tamamlayıcılığına daha yakındır.

Araç bağımsızlığına sahip bir merkez bankasının uyguladığı para politikasının enflasyonla mücadelede başarı elde edebilmesi için seçilmiş iktidarın yürüttüğü maliye politikasının para politikasıyla uyumlu olması gerekmektedir. Örneğin merkez bankası enflasyonu düşürmek için uyguladığı sıkı para politikasıyla uyumlu bir şekilde siyasilerin denk bütçe politikası uygulaması gerekmektedir. Aksi bir durumda başarıya ulaşılması, yani enflasyonun düşmesi mümkün görünmemektedir. Gerek maliye gerekse para politikası arasındaki uyum için siyasi sorumlu olan hükümet ile fiyat istikrarı amacına sahip merkez bankasının beraber bir şekilde makroekonomik hedefleri tespit etmesi ve buna uygun politika araçlarını belirlemesiyle oluşturulabilir. Genel olarak para arzı artışlarının temel nedeni bütçe açıklarının finanse edilmesi olup böyle bir politika ise enflasyonun artmasına neden olmaktadır. Hükümetin para basmayla elde ettiği senyorej geliri ekonomik büyümeyle desteklendiği zaman enflasyon ortaya çıkmayabilir. Ekonomik büyüme para arzı ihtiyacı doğuracak ve böylece enflasyonist etki yaşanmayabilir. Genel olarak değerlendirildiğinde ekonominin daha sağlıklı yürütülmesi için merkez bankasının araç bağımsızlığına sahip olması, seçilmiş iktidarla politikaların uyumlaştırılması ve böylece siyaset-yönetim tamamlayıcılığının hayata geçirilmesi başarı için son derece önemlidir.

SONUÇ

Devlet yönetiminde yasa, yürütme ve yargı olarak üç ayrı gücün varlığı ile söz konusu güçlerin ayrılığı demokratik yönetimlerin olmazsa olmaz ilkelerindedir. Yürütme ile bürokrasi, yani seçilmiş iktidar ile atanmış idarecilerin ayrılığı ile tarihi eskilere dayanmasına rağmen genel fikir birliğine ulaşılmış bir yaklaşım değildir. Kamu yönetiminde dönem dönem artan siyaset-yönetim dikotomisi tartışmaları çalışma içinde merkez bankası bağımsızlığı çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Seçilmiş siyasilerin amacı oy maksimizasyonu olup özellikle seçim zamanlarında ekonomik olarak daha genişlemeci politikaları uygulamayı tercih etmektedir. Bu durum bütçe açıklarını hızlı bir şekilde artırma, açıkları kapatmak için merkez bankası kaynaklarını kullanma ve enflasyonun hızlı bir şekilde yükselmesine neden olabilecektir. Bunun yanı sıra büyüme odaklı genişlemeci maliye politikasıyla uyumlu bir şekilde uygulanan genişlemeci para politikası kısa dönemde refah artışı yaratırken uzun dönemde enflasyonun kontrolden çıkmasıyla sonuçlanabilmektedir.

Merkez bankası bağımsızlığı özellikle dünya geneline yüksek enflasyon oranlarının görüldüğü 1970'li yıllardan sonra daha yoğun olarak gündeme gelmiştir. Aynı dönem içinde görünen enflasyon ile birlikte ekonomik küçülme (stagflasyon) para ve maliye politikalarının da uyumunu gündeme getirmiştir. Merkez bankaları para politikasını uygularken hükümetin maliye bakanlığı ise genellikle maliye politikasından sorumludur. Böylece ekonomi yönetimi için atanmış merkez bankası ile seçilmiş maliye bakanlığı arasındaki ilişki son derece önemlidir. İlişkinin açıklanmasında ve nasıl olması gerektiğine ilişkin inceleme ise çalışma içinde siyaset- yönetim dikotomisi yaklaşımıyla ele alınmıştır.

Siyaset- yönetim dikotomisinin tam olarak hayata geçirilmesi geçmişte olduğu gibi günümüzde de pek mümkün görünmemektedir. Bu nedenle daha uyumlu bir yaklaşım olan siyaset-yönetim tamamlayıcılığı ilişkinin seviyesini daha gerçekçi açıklayabilmektedir. Seçilmiş siyasilerin bürokrasinin yetkinliğine güvendikleri ve atanmış bürokratların hesap ve cevap verebilirlik ilkelerine göre hareket ettikleri sistem gerek başarı için gerekse uzun dönemli istikrar için son derece hayatidir. Böylece siyasiler ve idareciler tarafından belirlenen hedeflere ulaşmak mümkün olacak ve piyasaların güven seviyesi güçlenecektir.

Merkez bankası bağımsızlığının yapısı literatürde genel olarak amaçların siyasiler tarafından belirlenmesi (*amaç bağımsızlığı olmaması*) ve politika enstrümanlarının (*araç bağımsızlığı*) bağımsız bir şekilde merkez bankasınca kullanılması kabul görmüştür. Gelişmiş ülkelerde merkez bağımsızlığı ölçülürken oluşturulan ekonometri sistemler gelişmekte olan ülkelere tam anlamıyla işlememektedir. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelere bağımsızlık ölçülürken merkez bankası atama devir hızı veya merkez bankasının siyasi kırılabilirliği gibi daha sözel araçlarla ölçülmektedir.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının bağımsızlığı 2001 yılındaki reformlarla sağlanmıştır. Güçlü ekonomiye geçiş programı ile birlikte merkez bankasının amacının fiyat istikrarı olduğu yasal güvenceye alınmış, merkez bankası başkanının görevden alınması son derece zorlaştırılmış ve başkanın görev süresi beş yıla çıkarılarak siyasilerin seçim döneminden daha fazla uzun yapılmıştır. Tüm bu bağımsızlık çalışmalarının siyaset-yönetim dikotomisine uygun olduğu görünmektedir. Ancak yasal düzenlemeler içine fiyat istikrarını sağlama amacı ile çelişmemek kaydıyla hükümetin

büyüme ve istihdam politikalarını desteklemesi amacıyla ve çoğu amacın ve aracın hükümetle birlikte kullanılması siyaset- yönetim tamamlayıcılığı göstermektedir.

2018 yılında geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle merkez bankası açısından siyaset-yönetim tamamlayıcılığının bozulduğu ve ibrenin siyasi tarafa kaydığı kabul görmektedir. Gerek başkanın görev süresi gerekse görevden alınması açısından yapılan değişiklikler kamuoyunda yoğun tartışmalara neden olmuştur. Bankanın uyguladığı pek çok politika fiyat istikrarından uzaklaştığını ve daha çok kısa dönemli ekonomik büyümeye odaklandığını işaret etmektedir. Özellikle kur şoklarının yaşandığı dönemde merkez bankası pasif kalması eleştirilmiştir. Geleneksel politika olan faiz artışlarıyla enflasyonun ve döviz kurlarının kontrol altına alınması için kullanılan ve politika faizi olan bir hafta vadeli repo ihale faiz oranını sürekli olarak düşürmesi daha fazla enflasyona ve daha büyük kur şoklarına neden olmuştur. Ekonomik büyüme için kullanılan kısa dönemli faiz oranlarını düşük tutma politikası genel olarak ülkelerde enflasyonun sıçramasına neden olmaktadır. Kırılganlığı yüksek olan Türkiye için ortaya çıkan sonuç genel kabul gören ekonomi teorileriyle uyumludur.

Sonuç olarak ülke ekonomileri için önemli olan merkez bankası bağımsızlığının genel yapısının siyaset- yönetim tamamlayıcılığına uygun olması beklenmektedir. Uzun dönemli istikrar için son derece önemli olan politikalar gelişmekte olan ülkeler için daha da hayatidir. Enflasyonu dizginlemek için uygulanması siyasilerce tercih edilmeyen ekonomiyi daraltıcı politikalar ekonomi yönetiminde amaç- araç çatışması olarak ortaya çıkmaktadır. Güçlü bir siyasi iktidar ise doğrudan ekonomi politikasını kendi hedefleri için kullanabilmekte ve ilk önce merkez bankası bağımsızlığı olmak üzere ülkelerdeki güç merkezlerinin kendine bağlayabilmektedir. Bu nedenle kurumların amaçları seçilmiş siyasiler tarafından belirlenmeli, ancak kurumlar araçlarını kullanmakta bağımsız olmalıdır.

KAYNAKÇA

- 3 sayılı KHK (2018). Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. T.C. Resmi Gazete, 30474, 10 Temmuz 2018.
- 703 sayılı KHK (2018). Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. T.C. Resmi Gazete, 30473, 9 Temmuz 2018.
- Acemoglu, D., Johnson, S., Querubin, P. & Robinson, J. (2008). When does policy reform work? The case of central bank independence. *NBER Working Paper* 14033.
- Agoba, A., Mawuko, J., Yindenaba A., Osei K. A. & Jarijsu S. (2020). The independence of central banks, political institutional quality and financial sector development in Africa. *Journal of Emerging Market Finance*, 19: 154–88.
- Akçay, Ü. & Güngen, A. R. (2019). The making of Turkey's 2018-2019 Economic Crisis, Working Paper, No. 120/2019, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, *Institute for International Political Economy (IPE)*, Berlin.
- Aktan, C. C., Togay S. ve Utkulu, U. (2005). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Bağımsızlığı. 30.07.2023 tarihinde <http://www.canaktan.org/ekonomi/merkez-bankacilik/tc-merkezbankasi.htm> adresinden erişildi.

- Akyazı H. (2001). T.C. Merkez Bankası İle Federal Rezerv Sisteminin (FED) Karşılaştırması. *Bankacılar Dergisi*, Sayı 36, 3-17.
- Alesina, A. & L. H. Summers (1993), Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. *Journal of Money, Credit, and Banking*, 25, 151-62.
- Alesina, A. & L. Summers. (1993). Central bank independence and macroeconomic performance. *Journal of Money, Credit, and Banking*, 25, 157-162.
- Amtenbrink, F. (2004). *The three pillars of central bank governance – Towards a model central bank law or a code of good governance?*. IMF LEG Workshop on Central Banking, and IMF LEG and IMF Institute Seminar on Current Developments in Monetary and Financial Law.
- Balls, E., James H. & Anna S. (2018). Central bank independence revisited: After the financial crisis, what should a model central bank look like? *M-RCBG Associate Working Paper Series*, No. 87.
- Barın, T. (2019). TCMB Başkanı'nın görevden alınması kararının hukuki tahlili. 2 Temmuz 2023 tarihinde <https://124.im/Z8nCy> adresinden erişildi.
- Barro, R. J. & Gordon, D. B. (1983). A Positive theory of monetary policy in a natural-rate model. *Journal of Political Economy*, 91, 589-610.
- Bernanke, B. S. (2010). Central Bank Independence, Transparency, and Accountability. Speech of Chairman Ben S. Bernanke at the Institute for *Monetary and Economic Studies International Conference*, Bank of Japan, Tokyo, Japan May 25, 2010.
- Bodea, C. & Hicks, R. (2015). Price Stability and Central Bank Independence: Discipline, Credibility and Democratic Institutions. *International Organization*, 69(1), 35-61.
- Broz, L. (2002). Political System Transparency and Monetary Commitment Regimes. *International Organization*, 56(4), 861-877.
- Carlei, V., Marra, A. & Pozzi, C. (2012). Public Governance, Human Capital and Environmental Outcomes: an Analysis Based on Self-Organizing Maps. *Environmental Policy and Governance*, 22(2), 116-126.
- Cizre, Ü. & Yeldan, A. E. (2005). The Turkish encounter with neo-liberalism: Economics and politics in the 2000/2001 crises. *Review of International Political Economy*, 12:3.
- Coskun, O., Devranogluh N. & Butler D. (2020). Turkey's Erdogan Ousts Central Bank Governor after Steep Lira Slide. 10 Temmuz 2023 tarihinde <https://www.reuters.com/article/turkey-cenbank-forex-idINKBN27N0CB> adresinden erişildi.
- Crowe, C. & Meade, E. (2008). Central Bank Independence and Transparency: Evolution and Effectiveness. *European Journal of Political Economy*, 24(4), 763–77.
- Crowe, C. & Meade, E. (2008). Central bank independence and transparency: Evolution and effectiveness. *IMF Working Paper*. WP/08/119.
- Cukierman, A. (1996). The Economics of Central Banking. *Discussion Paper CentER for Economic Research*, No. 9631.
- Çolakoğlu, B. (2003). Merkez Bankası Para Politikasının Güvenirliği. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*. 06.08.2023 tarihinde <http://www.econturk.org/turkiyeekonomisi/bayram.doc> adresinden erişildi.
- Dasandi N. & Esteve M. (2017). The politics–bureaucracy interface in developing countries. *Public Adm. Dev*, 37 (4): 231–245.

- Debelle, G. & Fischer, S. (1994), How Independent Should a Central Bank Be?, in Fuhrer, J. C. (ed.), Goals, Guidelines and Constraints Facing Monetary Policymakers, Boston, Federal Reserve Bank of Boston, *Conference Series No. 38*, 195-221.
- Delice, G. (2015). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası: 85 Yıllık Bir Geçmişin İzlerinden Tarihe Kayıt Düşmek”, *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 1 (2) , 21-55.
- Demir, T. & Nyhan, R. (2008). The Politics–Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice. *Public Administration Review*. 68: 81 - 96.
- Demiralp, S. & Demiralp, S. (2018). Erosion of Central Bank independence in Turkey. *Turkish Studies*, 20: ss49–68.
- Diana, G. & Sidiropoulos, M., (2004). Central bank independence, speed of disinflation and the sacrifice ratio. *Open Economic Review*, 15: 385-402.
- Dinçer, A. (2004). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ile Avrupa Merkez Bankasının Bağımsızlık Yönünden Karşılaştırılması. *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, Temmuz, s.95-105.
- DPT. (1996). *Finans Kurumları Özel İhtisas Komisyonu Özet Raporu ve Merkez Bankacılığı Alt Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT, Yayın No:2451.
- Eijffinger, S. C. W. & De Haan, M. V. (1996), Central Bank Independence in Another Eleven Countries, Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review 192, 39-83.
- Fischer, S. (2015). Central Bank Independence. Remarks by Stanley Fischer Vice Chairman Board of Governors of the Federal Reserve System at the 2015. *Herbert Stein Memorial Lecture National Economists Club*, Washington, D.C.
- Gediz, D. ve Sağın, A. (2015). Merkez Bankası Bağımsızlığı Kavramı. *Journal of Economic Policy Researches*, 2 (2), 95-112.
- Goodnow, F. (1991). *Politics and Administration*, Shafritz, Jay M. (Ed.) Classics of Public Administration, Wadsworth Pub. USA.
- Gutiérrez, E. (2003). Inflation performance and constitutional central bank independence: Evidence from Latin America and the Caribbean. *IMF Working Paper*. WP/03/53.
- Henning, C. R. (1994). *Currencies and politics in the United States, Germany and Japan*. Washington, D.C: Institute for International Economics.
- Heywood, A. (2002). *Politics (2nd ed.)*. London: Palgrave Foundations.
- IMF (2023). International Monetary Fund: Monetary policy and central banking. 13 Temmuz 2023 tarihinde <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2023/monetary-policy-and-central-banking> adresinden erişildi.
- Issing, O. (2018). *Hawks and Doves: Deeds and Words Economics and Politics of Monetary Policymaking*. In Eijffinger, S., ve Masciandaro, D. (Eds.), The uncertain future of central bank independence, pp. 25–32.
- Karabulut, M. ve Bilen, A. (2021). Merkez Bankası para politikası kurulu kararlarının toptan ve perakende işletmelerine etkisinin analizi. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 8 (3) , 183-202.
- Karluk, R. (2007). *Cumhuriyet'in İlanından Günümüze Türkiye Ekonomisi 'nde Yapısal Dönüşüm*. 11.Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.
- Kaufman, H. (1956). Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration. *American Political Science Review*, 50 (4): 1057 – 73.

- Kaya, Z. (2007). *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının Bağımsızlığı ve Enflasyon İlişkisi*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Klomp, J. & De Haan, J. (2010). Inflation and Central Bank Independence: A Meta Regression Analysis. *Journal of Economic Surveys*, 24 (4), 593-621.
- Lybek, T. & Morris, J. (2004). Central Bank governance: A survey of boards and management. *IMF Working Paper*, WP/04/226, IMF, 2004.
- March, J. ve Johan P. O. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Maxfield, S. (1997). *Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- McCallum, B. T. (1995), Two Fallacies Concerning Central Bank Independence. *American Economic Review* 85, Papers and Proceedings, 207-11.
- Neyaptı B. ve Berument H. (1999). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Ne Kadar Bağımsız. *İktisat İşletme ve Finans*, Cilt 14, Sayı 165, ss. 11-17.
- Oktar, S. (1996). *Merkez Bankalarının Bağımsızlığı*. Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul.
- Oktar, S. (1997). T.C. Merkez Bankası Ne Ölçüde Bağımsız?. *Bankacılık ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Mayıs, Yıl: 34, Sayı: 5.
- Overeem, P. (2017). *The Politics-Administration Dichotomy: Toward a Constitutional Perspective*, s.54-85.
- Özer, M. A. ve Önen M. (2017). *200 Soruda Yönetim/Kamu Yönetimi*. Gazi Kitabevi, 2. Baskı, Ankara.
- Öztürk, S. (2003), Enflasyon Hedeflemesi Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *DTM Dergisi*, Sayı:29.
- Pamuk, Ş. (2014). *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*. İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- Persson, T. & G. Tabellini (1997), Political Economics and Macroeconomic Policy, *NBER Working Paper No. 6329*, Cambridge, Mass.
- Peters, B. G. (1995). *The Politics of Bureaucracy*. White Plains, NY: Longman.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public management reforms. A comparative analysis*. New York: Oxford University.
- Posen, A. (1993). *Why Central Bank Independence Does Not Cause Low Inflation: There Is No Institutional Fix for Politics*, in: O'Brien, R. (ed.), *Finance and the International Economy* 7, Oxford.
- Rochon, L.-P., & Olawoye, S. (2013). *Monetary Policy and Central Banking: New Directions in Post-Keynesian Theory*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing.
- Romelli, D. (2022). The political economy of reforms in Central Bank design: Evidence from a new dataset. *Economic Policy*, 37: 641–88.
- Ryu, J. E., Bowling, C. J., Cho, C. & Deil W. (2007). Effects of Administrators' Aspirations, Political Principals' Priorities, and Interest Groups' Influence on State Agency Budget Requests. *Public Budgeting and Finance*, Vol. 27, No. 2, Summer 2007.
- Svara, James H. (2008). "Beyond Dichotomy: Dwight Waldo and the Intertwined Politics-Administration Relationship." *Public Administration Review*. Vol. 68, No. 1 (Jan-Feb 2008), 46- 52.
- Şanlı, O. (2021). Türkiye'de 1994, 2001 ve 2018-2021 Kur Krizlerinin Yeni Nesil Kriz Teorileri Çerçevesinde İncelenmesi. *Aydın İktisat Fakültesi Dergisi*, 6 (2) , ss.117-158.

- TCMB (2001). Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı. 06.07.2023 tarihinde <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b/program.pdf?MOD=AJPERES> adresinden erişildi.
- TCMB Kanunu (1970). 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu. T.C. Resmi Gazete, 13409, 14 Ocak 1970.
- Venter, A. & Landsberg, C. (2007). *Government and politics in the new South Africa (3rd ed.)*. Paarl: Van Skaick Publishers.
- Warjiyo, P., & Juhro, S. M. (2017). *Kebijakan Bank Sentral: Teori dan Praktik (Central Bank Policy: Theory and Practice)*. Depok: Rajawali Pers.
- Yazgan, A. (2003). *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Avrupa Merkez Bankaları Sistemine Uyumu*. Aralık, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Uzmanlık Tezleri.
- Zingales L. (1997). *Corporate governance, Working paper 6309*. National Bureau of Economic Research. Forthcoming in *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*.

Kamu Yönetiminde Çöküş mü Yoksa Dönüşüm mü? ¹

Collapse or Transformation in Public Administration

Murat İNCE * Yusuf Pustu **

ÖZET

Bu çalışmada modern kamu yönetiminde tanık olunan tarihsel dönemler kapitalist toplum formasyonunun tamamlayıcı unsurları olarak ele alınmakta ve bu kapsamda kamu yönetimi literatüründe son zamanlarda öne çıkan bir tema olarak kamu yönetiminde çöküş nosyonunun tartışmaya açılması amaçlanmaktadır. 20. yüzyılın başlarında ortaya çıkan modern kamu yönetimine doğumundan günümüze kadar kabaca iki temel paradigmanın egemen olduğunu söylemek mümkündür. Bu paradigmalardan ilki, tüm dünyada 1960'lı yıllara kadar varlığını güçlü bir biçimde sürdüren ve temelde Weberian devlet anlayışının zihinsel çerçevesini yansıtan bürokratik paradigmadır. Modern kamu yönetimine egemen olan ikinci paradigma ise demokratik paradigmadır. Bürokratik devlet anlayışının katı kurumsal/işlevselci zihniyetine güçlü bir itiraz olarak 1960'lı yıllardan itibaren yükselen demokratik paradigmada, özellikle temsili demokrasinin demokrasi açığı sorunsallaştırılır. Her iki paradigma da modern kamu yönetiminin biçimlenmesinde etkili olmaya devam etmektedir. Esasında bu paradigmalardan bir bütün olarak kamu yönetiminin varlık gerekçesinin kurucu unsurları olarak değerlendirilmesi gerekir. Kanaatimizde modern kamu yönetimine egemen olan bürokratik ve demokratik paradigmalarda içinde yaşadığımız kapitalist siyasal/toplumsal formasyonların eş görüngüleri olarak görülmelidir. Dolayısıyla günümüz kamu yönetimlerinde yaygın bir biçimde gözlemlenen bir olgu olarak bürokratik paradigmanın gerileyişini tek başına modern kamu yönetiminin bir çöküş emaresi olarak değerlendirmek hatalıdır. Sonuç olarak halihazırda tanıklık etmekte olduğumuz modern devlet ve kamu yönetimindeki köklü değişim sürecini demokratik paradigmanın yeniden yükselişine kapı aralayabilecek güçlü potansiyelleri barındıran bir dönüşüm süreci olarak resmetmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

Anahtar Kavramlar: *Kamu Yönetiminin Geleceği, Kamu Yönetiminde Çöküş, Kamu Yönetiminde Dönüşüm, Bürokratik Paradigma, Demokratik Paradigma.*

ABSTRACT

In this study, the historical periods witnessed in modern public administration are elaborated as complementary elements of the capitalist society formation, and in this context, it is aimed to discuss the notion of collapse in public administration as a prominent theme in the public administration literature. It is possible to say that two basic paradigms have been dominant in the modern public administration that emerged at the beginning of the 20th century, from its birth to the present day. The first of these paradigms is the bureaucratic paradigm, which continued its existence all over the world until the 1960s and basically reflects the mental framework of the Weberian understanding of the state. The second paradigm that dominates modern public administration is the democratic paradigm. As a strong objection to the rigid institutional/functionalist mentality of the bureaucratic state understanding, the democratic deficit of representative democracy is especially problematized in the democratic paradigm that has emerged since the 1960s. Both paradigms continue to be influential in shaping modern public administration. In fact, these paradigms as a whole should be considered as the founding elements of the existence of the public administration. In our opinion, the bureaucratic and democratic paradigms that dominate modern public administration should be seen as equivalent phenomenon of the capitalist political/social formations we live in. Therefore, it is wrong to consider the decline of the bureaucratic paradigm, which is a fact widely observed in today's public administrations, as a sign of the collapse of modern public administration. In conclusion, it would be a more accurate approach to portray the radical change process in the modern state and public administration, which we are currently witnessing, as a transformation process with strong potentials that can open the door to the re-rise of the democratic paradigm.

Keywords: *Future of Public Administration, Collapse in Public Administration, Transformation in Public Administration, Bureaucratic Paradigm, Democratic Paradigm.*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırkkale'de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Doç. Dr., Uzman Denetçi, T.C. Sayıştay Başkanlığı, muratince@sayistay.gov.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1519-0321>.

** Doç. Dr. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ypustu@yahoo.com, ORCID: 0000-0003-1785-3758.

GİRİŞ

Toplumsal ve siyasal bir görüngü olarak kamu yönetimi örgütlü yaşamın ayrılmaz bir parçasıdır. Uzmanlaşmış bir akademik disiplin olarak kamu yönetimi ise esasen devlet faaliyetlerinin etkili bir şekilde yerine getirilmesinde kullanılan yönetim mekanizması ve prosedürleriyle ilgilenir. Yönetim mekanizmaları ve işleyişi, kayıtlı tarihin başlangıcından bu yana çeşitli düşünürlerin temel ilgi odaklarından birini oluştura gelmiştir. Kastilya'nın Arthashastra'sı, Aristoteles'in Politika'sı, Machiavelli'nin Prensi ve Nizamülmülk'ün Siyasetnamesi gibi eserler hem siyasi hem de idari konu ve fikirlerin gelişiminde önemli köşe taşları olmuştur.

Teknik anlamda “kamu yönetimi” kavramı, toplumun belirli bir kesimindeki, yani kamu sektöründeki yönetim uygulaması anlamına gelir. Kamu yönetimi bu itibarla devlet yönetimidir ve devletin ya da devlet erkini kullanan kamu idarelerinin belirli bir alandaki eylem, faaliyet ya da işlevlerine odaklanır. Bu dar anlamıyla kamu yönetimi, kamu politikalarını uygulamaya yönelik yönetsel bir mekanizmadır. Bilim olarak kamu yönetimi ise, bu yönetsel mekanizmanın dolayısıyla da bir ülkenin yönetiminin nasıl organize edildiği ve nasıl işlediğiyle ilgili süreç, kurum ve yapıların incelenmesini içerir (Parlak ve Doğan, 2022:1-6).

Kamu yönetimini en iyi tanımlayan yönlerden birisi teori ve uygulamayı bünyesinde barındıran disiplinler arası bir yaklaşım olarak kavranmasıdır. Pratik açıdan ele alındığında kamu yönetimi, yöneticilerin doğru akıl yürütmeyi ve sağlam argümanları kavramasına yardımcı olan uygulamalı bir disiplindir. Nitekim kamu yönetiminin deneyimin kavramsallaştırılmasına dayalı olan teorik içeriği, yönetici ve uygulayıcıların bilimsel olarak eğitilmesinde son derece yararlı olan kavramsal bir çerçeve ortaya koyar. Bununla birlikte kamu yönetimi teorisi, kamu yönetiminin oldukça tartışmalı bir alanıdır. Her şeyden önce teori, bir konuyu sistematik olarak ele alan ilgili ilkeler bütünüdür ve olguların ortaya konulması yoluyla ampirik yasa veya ilkelerin türetilebileceği mantıksal bir varsayımlar dizisine dayanır. Teori, dünyayı anlamlandırmaya çalışan bir genellemeler bütünü olduğundan herhangi bir teorik yapının geçerliliği; tanımlama, açıklama ve tahmin etme yeteneğine bağlı olacaktır. Bu itibarla, herhangi bir disiplinin gelişimi için olduğu kadar disiplinler arası bir yaklaşım olarak kamu yönetimi için de teori oluşturma hayati önem taşımaktadır. Stephen Bailey'e göre, “kamu yönetimi teorisinin amacı, beşerî bilimlerin anlayışlarını ve sosyal ve davranış bilimlerinin doğrulanmış önermelerini bir araya getirmek ve bu anlayış ve önermeleri, anayasal olarak zorunlu kılınan araçlarla siyasi olarak meşrulaştırılmış hedeflere ulaşmayı amaçlayan yönetim sürecini iyileştirme görevine uygulamaktır” (Bailey, 1968:22).

20. yüzyılın başlarında ortaya çıkan modern kamu yönetiminde doğumundan günümüze kadar kabaca iki temel paradigmanın egemen olduğunu söylemek mümkündür. Deyim yerindeyse modern kamu yönetimi tarihi bu iki temel paradigmanın yani bürokratik ve demokratik paradigmanın kuramsal alanda kıyasıya çekişme ve mücadelesine sahne olmuştur. Bu noktadan hareketle bu çalışma hem bütünleyici hem de çelişik bir ilişki ortaya koyan bu paradigmatik sürekliliklerin izini sürmekte ve bu kapsamda kamu yönetimi literatüründe son zamanlarda öne çıkan güçlü bir tema olarak kamu yönetiminde çöküş nosyonunu tartışmaya açmayı amaçlamaktadır.

1. KAMU YÖNETİMİNİN KISA TARİHÇESİ

Modern kamu yönetimine ilişkin ilk teorileştirme çabaları özellikle Amerika Birleşik Devletleri'ndeki uygulayıcı ve reformcuların çalışmalarıyla şekillenmiştir. 20. yüzyılın ilk kısmında

Amerikan Üniversiteleri kamu yönetimine reform önerilerinde bulunmak konusuyla aktif olarak ilgilenmeye başlamıştır. Bu ilgi ile kamu yönetimi siyaset biliminin önemli bir alt alanı olarak kabul edilmiştir. Konu Amerikan Üniversitelerinde giderek daha fazla benimsenmeye başlamış ve bu alandaki çalışmalar giderek daha fazla yaygınlık kazanmıştır.

Bunun yanında kamusal örgütlere ilişkin ilk sistematik ve bilimsel çalışmaların izini 19. yüzyıla ve 20. yüzyılın başlarına kadar sürmek mümkündür. Bu klasik dönemde Amerika Birleşik Devletleri'ndeki hükümet reformlarının önemli bir esin kaynağı olan bilimsel yönetim hareketi özellikle ampirik düzlemde son derece güçlü etkiler uyandırmıştır. Bu dönemde yönetim teorisindeki tartışmaların çoğu, bir organizasyonun iç idari ortamına odaklanmış ve idari sistemlerin kapasite geliştirme süreçleriyle yakından ilişkili görülen ekonomi, etkinlik ve verimlilik gibi kavramlar yönetim teorisinin merkezi kavramları haline gelmiştir. Bilimsel yönetim hareketinin öne çıkan temsilcileri arasında yer alan Taylor ve Fayol gibi teorisyenler, yönetim çalışmalarına klasik yaklaşımın temelini oluşturan ve “ilkeler” olarak sentezlenen belirli önermeleri formüle eden ilk kişiler olmuştur. Sözü edilen “ilkeler”, temel amacı yönetimin verimlilik düzeyini arttırmak olan yetkin bir örgütsel performans çerçevesi ortaya koymayı amaçlamıştır. Ancak kamu yönetimi açısından bakıldığında, bu ilkelerin siyasi ortamda geçerliliğine ilişkin çeşitli eleştirilerin de yöneltildiğini gözlemlemekteyiz. Bilimsel ilkelerin apolitik ve durumsal niteliğine dikkate çeken Herbert Simon gibi bazı düşünürler bilimsel yönetim yaklaşımına önemli itirazlarda bulunmuşlardır. Bilimsel yönetim ilkelerini bilim dışı “atasözleri” diyerek nitelendiren Simon, yönetimin merkezinde karar alma sürecinin yer aldığını vurgulayarak karar verme sürecinin tek başına örgütsel bir ortamda gerçek davranışı yansıtabileceğini öne sürmüştür (Simon, 2016). Simon'un örgütsel ortamda bireyin davranışı üzerindeki bu vurgusu, yönetim bilimi çalışmalarını biçimsel/mechanik süreçlerden uzaklaştırarak yönetsel davranış analizini ve karar verme süreçlerini merkeze alan yeni bir eleştirel kavrayışa (davranışçı ekole) kapı aralamıştır. Fakat bu ve benzeri eleştirilere rağmen klasik teorinin geliştirdiği temel ilke ve varsayımlar hala modern kamu yönetiminde etkili olmaya devam etmektedir.

Modern kamu yönetiminin entelektüel mirası, büyük ölçüde Woodrow Wilson, Frederick Winslow Taylor ve Max Weber'in düşüncelerine dayanır. Bu üç figür, kamu yönetimine ilişkin bugün hala etkilerini devam ettiren klasik teorinin en önemli temsilcileri arasında yer almaktadır. Bilindiği üzere, modern kamu yönetimi Wilson'un 1887 yılında kaleme aldığı “Yönetimin İncelenmesi” adlı makalesiyle doğmuştur. Bu önemli çalışmasında Wilson, özgül bir disiplin olarak yönetim biliminin ve dolayısıyla ideal yönetimin nasıl olması gerektiği sorununa eğilmiş ve siyaset biliminden kesin sınırlarla ayrılan bir yönetim bilimi kavramsallaştırması geliştirmiştir. Wilson'a göre, politik kararların siyasetten sorumlu olanlar tarafından alınmasından sonra, bu politikaları uygulama görevinin “yönetim bilimi” konusunda bilgili ve bu uygulama görevini en verimli şekilde yürütecek uzmanlaşmış kişilere devredilmesi gerekmektedir (1887). Taylor, Wilson'un yönetim nosyonunu daha da ileri götürmüş bilimsel yönetim ilkelerine dayalı tamamen ussal bir yönetim sisteminin kurulabileceği önermesini merkeze alan pozitivist bir yönetim teorisi geliştirmiştir. Taylor'a göre, “her mesleğin her unsurunda kullanılan çeşitli yöntem ve araçlar arasında her zaman diğerlerinden daha hızlı ve daha iyi olan bir yöntem ve bir uygulama vardır” (1911:25). Son olarak Weber de rasyonel bir yönetim süreci için bürokrasinin en etkili örgütsel mekanizma olduğunu savunmuş ve böylelikle Taylor'ın bilimsel ilkelerini uygulamak için ideal bir bürokrasi modeli ortaya koymuştur.

Yönetim olgusunun incelenmesinde Max Weber'in bürokrasi kavramsallaştırması kamu yönetiminde son derece etkili bir kavramsal çerçeve sağlamaktadır. Öyle ki Wilson'ı kamu yönetimi disiplinin öncüsü olarak nitelendirmek ne kadar doğruysa, Max Weber'i de kamu yönetimi disiplinine sağlam bir teorik temel sağlayan ilk teorisyen olarak nitelendirmek gerekir. Bugün kamu yönetimine egemen olmaya devam eden “bürokratik paradigma” asıl kökenini Weber'in “ideal bürokrasi” modelinden almaktadır. Weber modern bürokrasiyi, yönetim yapısını ve sürecini teknik bilgi ve maksimum verimliliğe göre düzenleyen ve rasyonel kurallara dayalı olarak işleyen bir kontrol sistemi olarak kavramıştır. Taylor ve Fayol'un yönetsel olguların analizinde mühendislik yaklaşımını takip ettiği bir dönemde Weber, bürokrasilerin ayrılmaz bir parçasını oluşturduğu modern uygarlıkların evrim sürecinin incelenmesiyle meşguldür. İdeal-tipik yasal-rasyonel bir otorite sistemi çerçevesinde işleyen Weber'in bürokratik modeli, gelişmiş bir yönetsel sistemin mantıksal olarak birbiriyle ilişkili bazı özelliklerinin vurgulanmasına dayanmaktadır. Weber'in bürokratik teorisi, erken dönem Amerikan yönetim düşüncesinden bağımsız olarak gelişmesine rağmen, Taylor ve Fayol gibi yapısalcıların yönetim düşüncesinin birçok öncülünü de paylaşmaktadır. Weber, karmaşık ve uzmanlaşmış sorunların çözümünde örtülü verimlilik hedefine ulaşmayı kolaylaştırmak için yönetimde rasyonelliğin önemini vurgulamıştır (Weber, 1987; Eryılmaz, 2021; Yılmaz, V. ve C. Telsaç; 2021).

Görüldüğü üzere, klasik teori savunucularının hemen hepsi verimlilik ve ussallığı ön plana çıkaran bir yönetim teorisi geliştirme çabası içinde olmuştur. Verimlilik ve ussallığın başlı başına birer değer olması dışında en avantajlı yönlerinden biri gayrişahsi olmaları ve adil yönetimi olanaklı kılan pratik bir çerçeve sunmalarıdır. Bu anlayışa göre, yönetimin siyasetten ayrıştırılarak en iyi iş süreçlerinin tasarımında bilimsel yöntemlere riayet edilmesi ve bu iş süreçlerinin uygulanmasında uzmanlaşmış bürokratik organizasyonların kullanılması, yalnızca siyasal kararların adil ve ussal olmasını sağlamakla kalmayacak, aynı zamanda bu siyasal kararların uygulanmasının da adil ve ussal olmasını güvence altına alacaktır. Bu kavrayış, siyaset uygulamalarının siyasal karar ve süreçlerden bütünüyle ayrıştırılabileceğini ima eder. Gerçekten de şayet herhangi bir politikayı uygulamanın etkili bir yolu varsa, herhangi bir siyasal kararı hayata geçirmenin en iyi bir yolu varsa ve bu en iyi yolları uygulamak için de genel ve evrensel bir organizasyonel aygıt varsa, o zaman yönetimi siyasetten ayırmak gerekir (Behn, 1998: 3-4).

Klasik teorinin yönetim ve siyaset ayrımı, yönetim sürecinin düzenli ve doğrusal bir şekilde kavramsallaştırılmasına olanak tanımış ve aynı zamanda modern kamu yönetiminin en önemli kavramsal ayrımlarından biri olan asil-vekil (principal-agent) ayrımının da temelini oluşturmuştur. Asil-vekil ayrımına göre, insanlar yasama temsilcilerini ve yürütme organını seçerler, bu kişiler (ve onların doğrudan siyasi yardımcıları) kamu politikalarını geliştirme ve karara bağlama siyasi görevini üstlenirler, daha sonra hükümetin idari aygıtı her politikayı uygulamanın en etkili yolunu belirler ve bunu uygulamaya sokar ve son olarak da herhangi bir şeyin ters gitmesi durumunda seçilmiş yetkililer yöneticilerin çalışmalarını denetler ve gerektiğinde yöneticileri azlederler. Böylelikle demokratik hesap verebilirlik döngüsü tamamlanmış olur (Jenkins, 2007:137; Bovens, 2007: 463).

Taylor'dan Weber'e kadar uzanan klasik teorisyenlerin daha çok kamu kuruluşlarının biçimsel ve mekanik yönlerine vurgu yapan bir yaklaşım geliştirdiklerini söylemek mümkündür. Klasik teoriyi takip eden dönemde yönetim sürecinin incelenmesinde neo-klasik veya insan ilişkileri

yaklaşımı olarak nitelendirilen bir yaklaşım egemen olmaya başlamıştır. 1920'lerdeki Hawthorne deneylerinden itibaren, örgütsel ortamlardaki insan davranışına ilişkin kimyasal araştırmalar, kamu yönetimi kavram ve metodolojilerinde önemli değişikliklere yol açan idari davranış araştırmalarına yeni bakış açıları kazandırmıştır. Yine 1920'lerin sonu ve 1930'ların başındaki insan ilişkileri araştırmaları, örgüt çalışmalarında yeni bir perspektif ortaya koymuş ve böylelikle gayri resmi organizasyon, liderlik, moral ve motivasyon, insan grupları ve bunların dinamikleri gibi belirli değişkenler üzerinde duran, idari analizin insancillaştırılmasına yönelik bir hareket ortaya çıkmıştır. İnsan ilişkileri yaklaşımının kapsamı zamanla çalışma normları ve teşviklerine ilişkin ilk çalışmalardan uygulamalı davranış bilimine kadar genişlemiştir. 1940'lı yıllara gelindiğinde kamu yönetimi disiplini ilk olarak Chicago Üniversitesi'nde gelişen davranışçı ekol ağırlık kazanmaya başlamış ve Chester Bernard, Edwin. O. ve Herbert Simon gibi teorisyenlerin çalışmalarıyla birlikte "karar analizi" kamu yönetiminin ana temalarından biri haline gelmiştir (Anderson, 2003:125; Roethlisberger ve Dickson, 2003:14; Köseoğlu, 2015: 246-249; Hindle, 2014).

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, kamu yönetimi disiplini sosyal bilimlerin çeşitli disiplinlerinden etkilenmeye devam etmiştir. Bu dönemde yönetim kalitesinin modern yaşam için önemli olduğu ve iyileştirilmesi gerektiği konusunda artan bir bilinç söz konusudur. Kamu yönetimi alanında yürütülen çalışmaların önemli bir kısmı, yönetsel başarısızlıkların büyük ölçüde yönetsel beceriksizlik ve deneyimsizlikten kaynaklandığını ortaya koymuş ve bu durum da kamu yönetiminin ilgi odağını yeniden yönetsel davranışın çeşitli yönleriyle ilgili kuramsal çalışmalara çevirmiştir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kamu yönetimi alanında gözlemlenen diğer bir dönüşüm, Asya ve Afrika'da gelişmekte olan bir dizi ülkenin ortaya çıkmasıyla gerçekleşmiştir. Bu gelişme, uluslararası ve kültürler arası analizde yönetsel sistemlerin karşılaştırmalı bir biçimde incelenmesine önemli bir vurgu yapılmasına yol açmıştır. 1960'lı yıllardan itibaren kamu yönetimi teorisi, özellikle yönetsel sistemlerin karşılaştırmalı bir biçimde incelenmesi ve yönetim çalışmalarında ekolojik yaklaşımın benimsenmesiyle birlikte önemli bir eksen kaymasına tanıklık etmiştir. Bu eksen kaymasının en kritik sonuçlarından biri, yeni ortaya çıkan Üçüncü Dünya olgusu karşısında Batılı yönetim teorilerinin evrensel ve bilimsel geçerliliğinin kuşkulu hale gelmesidir. F.W. Riggs'in prizmatik toplum modeli (1961, 2006) bu dönemde ortaya çıkmış ve Amerikan Kamu Yönetimi Derneği'nin Karşılaştırmalı Yönetim Grubu öncülüğünde bir grup akademisyen farklı toplum tipolojileri, yönetim kültürleri ve yönetim sistemlerini tanımlamak için yeni bir kuramsal yaklaşım geliştirmişlerdir.

1960'lı yıllarda tüm dünyayı etkisi altına alan toplumsal/siyasal hareketler birçok devletin yönetim sistemi üzerinde olduğu gibi Amerika Birleşik Devletleri'nin kamu yönetimi sistemi üzerinde de sarsıcı etkiler doğurmuştur. Geleneksel veya muhafazakâr kamu yönetimi önlemlerinin siyasal/yönetsel krizleri çözümede başarısız olması, Amerikan kamu yönetiminde yeni anlayış ya da girişimlerin geliştirilmesini tetiklemiş ve böylece 1960'ların sonu ve 1970'lerin başı itibarıyla Amerika'da "Yeni Kamu Yönetimi" (New Public Administration) hareketi ortaya çıkmıştır. Yeni kamu yönetimi hareketinin en belirgin özelliklerinden biri, Amerikan siyasal gerçekliğine özgü bir formasyonda kamu yönetiminde siyaset bilimi bakış açısını güçlendirmiş olması ve kamu politikası yaklaşımını geliştirmiş olmasıdır. Müşteri odaklı bir perspektifi temel alan bu hareket, bir yandan kamu yönetiminin verimlilik, etkinlik gibi klasik nosyonlarını sürdürmüş diğer yandan ise kamu örgütlenmesinde demokratik hümanizmi destekleyerek kamu yönetimine katılım süreçlerindeki

demokratik farkındalığı beslemiştir. Özellikle kamu politikası yaklaşımı, kamu yönetiminin gelişiminde önemli bir kırılma noktasına işaret etmektedir.

1970'lı yıllarda Yeni Kamu Yönetimi hareketinin ortaya çıkış koşullarını aslında modern kamu yönetiminin iki temel tarihsel eğiliminin etkili bir çatışma sahnesi olarak değerlendirmek gerekir. Temel öncülleri Weber tarafından ortaya konmuş olan bürokratik paradigma, kendisine yönelik çeşitli eleştirilere rağmen, bu dönemde de kamu yönetimi disiplinine egemen olmaya devam etmiştir. Bununla birlikte gerek küresel ekonomik krizlerin gerekse de sistem karşıtı toplumsal hareketlerin etkisiyle bürokratik paradigmada önemli kırılmalar yaşanmaya başlamış, dünya çapındaki bürokrasilerin çevresel zorluklara kendi başlarına nadiren etkili bir şekilde yanıt verebildikleri ve dolayısıyla ideal tip bir bürokrasi modelinin anakronizme sürüklendiği düşüncesi demokratik paradigmanın güçlenmesine neden olmuştur (Jacob vd., 2020;1-23). Demokratik paradigmanın yükselişi hem bürokrasi teorisine hem de bürokrasi-demokrasi ilişkisine ilişkin tartışmalara önemli bir ivme kazandırmıştır. Bu tartışmalarda öne çıkan eğilimlerden biri post-modern veya post-Weberci kamu yönetimi yaklaşımıdır. Demokratik ve eşitlikçi siyasetin ahlaki ilkelerine vurgu yapan post-modern kamu yönetimi yaklaşımı, evrensel bir kamu yönetimi teorisinin olasılığını son derece kuşkulu görmüş ve Wilson'ın siyasal yönetim ikilemi, Taylor'ın bilimsel yönetim paradigması ve Weber'in ideal tip bürokrasisi üçlemesini reddeden yeni bir kamu yönetimi teorisi geliştirmiştir.

Kamu yönetiminde bürokratik paradigmanın gerileyişine yol açan bir diğer teorik yaklaşım “Kamu Tercihi” teorisidir. Kamu tercihi teorisinin açıklamaları, metodolojisi, etik kriteri ve tavsiyeleri, klasik ve neo-klasik kamu yönetiminin temel önermelerine meydan okumakta ve onlarla ciddi ölçüde çelişmektedir. İktisat teorisinin mübadele sürecini analiz etmek için geliştirdiği araç ve metotları kullanarak politik karar alma sürecinin özgül bir analizini yapmayı amaçlayan bu yaklaşım, tarafsız ve rasyonel bürokrasi mitinin çürütülmesinde son derece etkili olmuştur. Kamu tercihi teorisinde, piyasa sürecinin yerini politik karar alma süreci, piyasadaki aktörlerin yerini ise politik sürecin aktörleri olan seçmenler, bürokratlar, politikacılar ve baskı grupları almaktadır. Teori, bu süreci bir mübadele süreci olarak ele almış ve bunun pozitif analizini yapmaya çalışmıştır. Bürokratik rasyonelliğin duruma bağlı koşullar tarafından belirlenen sınırlı içeriğine dikkat çeken bu yaklaşım, bürokratları, alternatifler arasında seçim yapan fayda maksimizasyoncuları veya bütçe maksimizasyoncuları olarak değerlendirmiştir (Mueller, 1993:447; Özer ve Kartal, 49-52; Odabaş, 2019:99).

Yakın dönem kamu yönetimi teorisinin Weber sonrası gelişiminde büyük bir etkiye sahip bir diğer gelişme de eleştirel teorisinin genel olarak sosyal bilimler ve özel olarak kamu yönetimi üzerindeki etkisidir. Özellikle Jurgen Habermas (1996), modern devletlerin içinde bulunduğu meşruiyet krizinden yola çıkarak bürokratik tekno-idari tahakkümün anti-demokratik içeriklerine dikkatleri çekmiş ve kamusal alanın anlaşılmasında her türden evrensellik/aşkınlık/kolektiviteye dayalı geçerlilik iddialarının sürekli olarak sınındığı bir söylem alanı olarak iletişimsel eylemin kritik önemini vurgulamıştır. Böylece Habermas ve ardıllarının düşünceleriyle eleştirel kamu örgütlenmesi teorisi, iletişimin serbest akışı ve hiyerarşik ilişkinin doğasında var olan çelişkilerin ortaya çıkarılması yoluyla yönetimin bürokratiklikten arındırılması ve demokratikleştirilmesini merkeze alan yeni bir kamusal alan kavramlaştırması geliştirmiştir. Eleştirel düşüncenin bir diğer uzantısı olan söylem teorisi de kamusal alanın oluşum süreci üzerinde durmuş ve siyaset-yönetim

ikiliğini reddeden bir bakış açısıyla hem siyasetin hem de yönetimin kamusal alan kavramıyla çok daha iyi bir biçimde kavranabileceği görüşünü savunmuştur. Söylem teorisinin temsilcilerine göre, kamusal alan dar bir kamu yönetimi örgütlenmesinin büsbütün dışında politika sürecine dahil olan çok çeşitli aktörleri, resmî kurumları, gönüllü kuruluşları ve farklı sınıftan vatandaş gruplarını kapsamına alan oluşum halindeki bir söylem alanıdır (Habermas ve Apel, 2020; Taner ve İnce, 2021:124-131).

1980’li yıllara gelindiğinde modern kamu yönetimi hükümet sistemlerinde sağlam yönetim uygulamalarının etkili bir şekilde benimsenmesinin gerekliliğini savunan yeni bir akımın gelişimine sahne olmuştur. Geleneksel kamu yönetimine bir alternatif olarak ortaya çıkan ve Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) olarak adlandırılan bu akım, esnek ve katılımcı yönetim, yerleşme, girişimci yöneticilik, etkinlik ve verimlilik gibi esaslardan yola çıkan ve özel sektör menşeli uygulamaların kamu kurumlarına uyarlanmasını öngören etkin bir kamu yönetimi anlayışı geliştirmiştir. Amerikalı akademisyenler David Osborne ve Ted Gaebler tarafından 1992 yılında yayımlanan “Hükümeti Yeniden İcat Etmek” (1992) adlı eserle birlikte yeni kamu yönetimi yaklaşımı giderek daha çok popüler hale gelmiş ve böylece “iyi yönetim”, “katılımcılık”, “saydamlık” ve “hesap verebilirlik” gibi kavramlar modern kamu yönetiminin temel öncülleri haline gelmiştir. Bu öncüllerin gerisinde temelde işletmeci bir bakış açısı yatmaktadır. Nitekim bu işletmeci yaklaşımda; “standartların ve performans ölçümlerinin açık bir şekilde belirlenerek sonuçların temel alındığı bir yönetim anlayışı, ekonomiklik, etkinlik ve etkililik, uzlaşma ve müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi, sürekli iyileştirme gibi vurgularla, resmi süreç ve usullere göre tanımlanan “idare” (administration) kavramının yerini, sonuçların elde edilmesi için kaynakların etkili bir biçimde kullanılması gerektiğine vurgu yapan “yönetim” (management) kavramı almıştır. Bu sonuçlar gerçekleştirecek olanlar ise kendilerinden birer iyi yönetici (managers) olmaları beklenen kamu personelidir” (Güzelsarı, 2004:4).

2. KAMU YÖNETİMİNDE ÇÖKÜŞ MÜ YOKSA DÖNÜŞÜM MÜ?

Günümüz kamu yönetimi literatürü, kamu yönetiminin odağını geleneksel resmi hükümet organlarının ötesinde yönetimdeki çoklu aktörlere doğru yönlendiren yeni kamu yönetimi yaklaşımının baskın retoriği altında biçimlenmektedir. Aslında yeni kamu yönetimi; serbest piyasa ve özel mülkiyet rejimine dayalı geç kapitalist toplumsal/siyasal bir formasyonda ortaya çıkan risk yönetimi, performans değerlendirmesi, stratejik planlama gibi kimi özel sektör norm ve değerlerinin kamu yönetimine etkili bir biçimde uyarlandığı deregülatif bir devlet anlayışına dayanmaktadır. Bu yeni anlayışta refah devleti dönemindeki toplumsal/ekonomik eşitsizlikleri gidermeye yönelik müdahaleci devlet vizyonu büyük ölçüde terkedilmiş, piyasa işleyişini kolaylaştıran, rehberlik edici ve düzenleyici bir devlet nosyonu kamu politika ve prosedürlerinin birincil önceliği haline gelmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışına yöneltelen en önemli eleştirilerden biri, yeni kamu yönetiminin devleti bir hizmet tüketim aracı haline dönüştüren, devletin çatışmaları çözme, ulusal hedefler belirleme, toplumdaki güç kullanımını kontrol etme ve ulusun geleceği için yatırım yapma gibi rollerini göz ardı eden kısıtlı bir mantığa sahip olduğunu öne sürmektedir (Ricucci, 2001:173). Bununla birlikte yeni kamu yönetiminin aslında kamusal bir yönetim anlayışı ortaya koymadığı, kârlılık peşinde koşan dolayısıyla verimlilik ve performans dayalı bir eylemlilik içinde bulunma zorunluluğu bulunan belirgin bir şirket tipolojisini kamu yönetim süreçlerine aktarmakla yetindiği

ve durumun kamu yönetimini ciddi bir krize sürükleme potansiyeli taşıdığı da ifade edilmektedir (Hafer, 2016; McSwite, 1997). Farazmand'a göre kamu yönetiminin son 30 yılı kimlik krizini daha da kötüleştirmiş durumdadır zira bu dönem, kamu yönetiminin özünü yeniden tanımlamayı gerektiren çok sayıda dönüşümle karşı karşıya kalınması nedeniyle özellikle zorlayıcı sonuçlar doğurmuştur (2012: 517). Gerçekten de günümüz toplumsal/siyasal sistemlerinin mevcut niteliği ve gelecekte alabileceği yeni biçimler üzerine yürütülmekte olan güncel tartışmalarda öne çıkan en güçlü eleştirel yönelimlerden biri, siyasal iktidar kullanımının en görünür tezahür alanlarından biri olarak kamu yönetiminin anlam ve mahiyetinde tanık olunan köklü değişim süreçlerini bir çöküş ya da dağılma retoriği etrafında çözümleme arayışı olmuştur. Dikkat çekici bir olgu olarak bu çözümleme arayışları, geleneksel kriz kavramının dağılmasıyla yetinmeyen neredeyse apokaliptik bir muhtevayı dolaşıma sokmakta ve bu çözümlemeye kapitalist dünya-sistemin artık bilindik hale gelmiş olan belirgin kriz atakları yerine çok daha yıkıcı ve kendi kendini tahrip eder hale gelen anti-sistemik bir tehlikeyle karşı karşıya bulunduğuna ilişkin bir yargı da eşlik etmektedir. Bu bakış açısına göre siyasal ve yönetsel alanda gözlemlenen istikrarsızlıkların çözümlenmesinde toplumsal/siyasal sistemin düzen ve süreklilik erekleriyle bir biçimde eklemlenmiş olan kriz kavramı artık yeterli değildir. Bu çerçevede kriz kavramının ötesinde çöküş ya da dağılma retoriğine yapılan güçlü referanslar, gerek siyasal/yönetsel bir olgu olarak gerekse de akademik bir disiplin olarak kamu yönetiminin geleneksel anlam ve işlevini yitirme tehdidi ile karşı karşıya kaldığına dikkat çekmekte ve özellikle refah devleti döneminde kamu yönetimi uygulamalarına egemen olmuş olan siyaset/bürokrasi ya da asil/vekil ikiliğine dayalı hizmet odaklı kamu yönetimi kavramlaştırmasının yerini içeriği belirsiz, yapısal/toplumsal yönelimini yitirmiş ve gerçekte geç modern siyasal iktidarsızlığın ideolojik kılıfı haline gelmiş olan öznesiz bir yönetimsizlik zihniyetine bıraktığına vurgu yapılmaktadır.

Günümüz kamu yönetiminin içinde bulunduğu kriz durumuna ilişkin çözümlemesinde Şaylan, bir sosyal bilim dalı olarak kamu yönetiminin geleneksel paradigmasının anlamını yitirdiği, bir başka deyişle, disiplinin inceleme nesnesinin kapsamlı bir dönüşüm geçirdiği tespitinden hareketle kamu yönetiminin bir devlet bilimine dönüşme tehdidiyle yüz yüze kaldığını öne sürmektedir. Nitekim Şaylan'a göre; "... 20. yüzyılın başında ortaya çıkan ve hızla gelişip, akademik evrende saygın bir yer tutan kamu yönetiminin, bir bilim dalı olarak açıklayıcı ve yol gösterici olma özelliğini büyük ölçüde yitirdiği söylenebilmektedir. Buna karşılık, geleneksel kamu yönetimi paradigması ile de büyük ara kesitleri olan işletme yönetimi ya da örgüt bilimi için böyle bir benzer krizden söz edilememektedir. İşletme yönetimi, esas olarak, firma ya da korporasyonlarda kar ve emek verimliliği maksimizasyonu sorunları üzerine odaklanmış bulunmaktadır. Dünya kapitalist sistemindeki pazar köktenciliği ya da neoliberal öğretinin süregelen hegemonyası işletme yönetiminin açıklama ve reçete sunma işlevleri için uygun bir ortam sağlamış gözükmektedir. Kamu Yönetimi disiplininin yaklaşık 20. yüzyılın başlarında biçimlenen geleneksel paradigmasının krizine yol açan temel değişkenin, ulusal ve egemen devlet aygıtının toplum içindeki konumu ve işlevinin köklü bir dönüşüm sürecine girmesi olduğu söylenebilir. Sözü edilen işlevsel dönüşüm sürecinin kendi içinde ciddi çelişkiler içerdiği gözlemlenmektedir. Bu çelişkiler ya da devlet aygıtının işlevsel dönüşümü, bir bakıma doğal olarak, geleneksel kamu yönetimi paradigmasını anlamsızlaştırmaktadır" (Şaylan, 2023:251-252).

Kanaatimizce gerek bir yönetim mekanizması olarak gerekse de akademik bir disiplin olarak kamu yönetimini içinde bulunduğu tartışmalı kriz durumundan çıkaracak temel açılımı siyaset-

yönetim düalizmini ya da başka bir ifadeyle siyaset bilimi-kamu yönetimi dikatomisini aşan bir çerçevede siyasal olanın (the political) asli tezahür alanlarından biri olarak yeni bir kamu yönetimi kavramlaştırmasında aramak gerekir. Siyasal olanın cisimleştiği asli bir alan olarak kamu yönetimi aslında modernliğin iki temel mirasını oluşturan özgürlük ve eşitlik ideallerinin biteviye bir çekişme alanıdır. Kamu yönetiminin bugünü ve geleceği bu çekişmeden kesinlikle muaf değildir ve bu çekişmenin izlerini kamu yönetimine egemen olan paradigmatik yönelimlerde de gözlemlemek mümkündür.

20. yüzyılın başlarında ortaya çıkan modern kamu yönetimine doğumundan günümüze kadar kabaca özgürlük ve eşitlik idealinin uzantısı olarak okunabilecek iki temel paradigma egemen olmuştur. Bu paradigmalardan ilki, tüm dünyada 1960'lı yıllara kadar varlığını güçlü bir biçimde sürdüren ve temelde Weberyen devlet anlayışının zihinsel çerçevesini yansıtan bürokratik paradigmadır. Bürokratik paradigma en yalın anlamıyla kamu yöneticilerinin halkın demokratik şekilde seçilmiş temsilcileri tarafından onaylanmış olan politikaları hem yasal açıdan hem de etik açıdan tarafsız bir biçimde uygulama yükümlülüğü altında bulunduğu önermesinden hareket eder. Bu paradigmada kamusal iradenin orijinal kökenini oluşturan halktan seçilmiş temsilcilere ve seçilmiş temsilcilerden de kamusal kararları uygulama sorumluluğu olan kamu yönetimi hiyerarşisine uzanan bir hesap verme zinciri son derece merkezi bir anlam taşır. Modern kamu yönetiminin demokratik ve işlevsel gerekçesini oluşturan bu hesap verme zinciri aynı zamanda asil ve vekil arasındaki kurucu ayrımı da karakterize eder. Buna göre vekil konumunda olan kamu yöneticileri asillerin yani seçilmiş temsilcilerin ve dolayısıyla da halkın hizmetkârıdır ve asillerin tayin ettiği politika ve kararlar aracılığıyla açığa çıkan kamusal iradeyi nesnel, tarafsız ve olası en yüksek verimlilik ve etkinlikte uygulama yükümlülüğü altındadırlar. Bununla uyumlu bir biçimde bürokratik/idari meşruiyetin doğrudan temeli de bürokratlardan beklenen profesyonellik, uzmanlık ve verimlilikte cisimleşir. Modern kamu yönetimine egemen olan ikinci paradigma ise demokratik paradigmadır. Bürokratik devlet anlayışının katı kurumsal/işlevselci zihniyetine güçlü bir itiraz olarak 1960'lı yıllardan itibaren yükselen demokratik paradigmada, özellikle temsili demokrasinin demokrasi açığı sorunsallaştırılır. Buna göre, kamusal iradenin orijinal kökenini oluşturan halktan seçilmiş temsilcilere ve seçilmiş temsilcilerden de kamusal kararları uygulama sorumluluğu olan kamu yönetimi hiyerarşisine uzanan doğrusal bir sorumluluk zinciri şeklindeki bir demokratik meşruiyet son derece tartışmalıdır. Siyasal aktörlerin seçici/tayin edici kararlarının pürüzsüz ifadeleri olan bir bürokratik amaç kavramsallaştırması kendi içinde çelişkilidir. Siyasal aktörlerin bürokrasi üzerinde etkili bir kontrol gücünün bulunmadığı ve dahası uzmanlık ve teknik bilginin politik süreçlerin etkisizleştirilmesine hizmet eden ayrıcalıklı bir bürokratik nüfuz alanı yarattığı ortadadır. Dolayısıyla demokratik meşruiyet açısından asıl sorgulanması gereken bürokrasinin sahip olduğu görece özerklik ve seçilmiş temsilciler ve halk üzerindeki anti-demokratik yönlendirme gücüdür. Kaldı ki bürokratların değerlerden bağımsız ve bütünüyle apolitik aktörler varlık gösteren kamu yönetimi uygulayıcıları olarak düşünülmesi de yanlıştır. Teknik bilginin kamusal amaçları hedefinden saptıran araçsallaştırıcı etkisi ve özellikle de idari takdir yetkisinin yaygın varlığı dikkate alındığında hiyerarşik kontrol ve siyasi üstlere itaat kültürüne dayalı yüceltilmiş bir bürokratik ethosun bürokratik/demokratik meşruiyetin etik temeli olarak işlev göremeyeceği açıktır.

Modern kamu yönetiminin yüzyılı aşkın tarihsel serüvenine bakıldığında kabaca üç tarihsel dönemi birbirinden ayırt etmek mümkündür. 1929 Dünya Buhranına kadar olan dönemde, serbest piyasa düzeni ve özel mülkiyet rejimine dayalı liberal politikaların yaygınlaştırılmasına hizmet eden

araçsal/sınırlı bir kamu yönetimi zihniyeti egemen olmuştur. Bu zihniyet Weberyen devlet yaklaşımının normatif ve rasyonalize edici/akılcılaştırıcı unsurlarını kendi bünyesine katarak salt sınırlı/idari işlevlere indirgenmiş bir kamu yönetimi kavramlaştırması geliştirmiştir. Takip eden dönemde 1929 Dünya Buhranının sosyo-ekonomik alanda neden olduğu yıkıcı etkilerin telafi edilmesi amacıyla refah devleti politikaları genel kabul görmeye başlamış ve böylelikle 1980'lere kadar uzanan bir tarihsel kesitte toplumsal/ekonomik eşitsizliklerin etkin devlet müdahaleleriyle giderilmesine yönelik bir kamu yönetimi anlayışı tüm dünyada egemen hale gelmiştir. Refah devleti politikalarının en önemli açmazı, demokratikleştirici etkinin sadece devlete ait müdahale araçlarıyla işlevsel hale geleceğine dair sarsılmaz inanç olmuştur. Bürokratik paradigmanın Weberyen içeriklerinin sorgulanmasına pek az imkan tanıyan çelişkili içeriğiyle refah devleti dönemi, devlet eliyle demokratikleştirme stratejisinin hakim olduğu güçlü bir kamu yönetimi doğurmuştur. İçinde yaşamakta olduğumuz 80'li yıllardan günümüze uzanan tarihsel dönemde ise refah devleti uygulamaları büyük ölçüde terk edilmeye başlamış ve böylelikle devletin ve bürokratik alanın sınırlandırılmasına iyiden iyiye vurgu yapan küresel bir neo-liberal strateji eşliğinde devletin salt düzenleyici işlevlerini öne çıkaran “yeni” bir kamu yönetimi anlayışı şekillenmiştir. Günümüz kamu yönetimlerindeki bürokratik gerilemenin, demokratik paradigmanın yeniden güçlenmesiyle birlikte açığa çıkan bir olgu olmadığını görmek son derece önemlidir. Bununla birlikte ortaya çıkan resmin kamu yönetiminin çöküşünü karakterize eden tarihsel bir yönelim olmadığını da belirtmek gerekir.

SONUÇ

İnsanların toplu hâlde yaşamaya başladıkları en eski çağlardan beri “devlet” ve “yönetim” olgusu, birlikte yaşamın kaçınılmaz bir uğrağı olarak varlığını sürdürme gelmiştir. Devletsiz toplum formasyonlarına ilişkin siyasal öngörüler ve bu öngörülerin kısmen hayata geçirildiği son derece sınırlı tarihsel pratikleri bir kenara bırakırsak, insanoğlunun toplu yaşam deneyimlerinin hemen tümünün “devlet” ile “toplum” arasındaki asli/kategorik ayrım dayalı zorunlu bir bölünme (antagonizma) üzerinde şekillendiğini görürüz. Monarşiden demokrasiye bütün siyasal yönetim biçimleri bu bölünmeyi veri olarak alır. Devlet-toplum ayrımının korunduğu her durumda, en iyi yönetim biçiminde bile bu bölünme bertaraf edilemez bir nitelik taşır. Kamu yönetimi ve siyaset teorisinde bu ayrım asil-vekil (principal-agent) ayrımı olarak kavramsallaştırılmaktadır. Günümüz toplumlarının başat siyasal yönetim biçimi olarak temsili demokrasi, asil-vekil arasındaki ayrımı mümkün olan en iyi şekilde demokratik bir içerik ve yapıya kavuşturma yönelimindedir. Bu yönelimin en güçlü anlatımlarından biri, kuşkusuz “iyi yönetim” ve “etkin yönetim” nosyonlarında kristalize olmuştur. Ancak asil-vekil arasındaki asli ayrım ya da bölünmenin, her durumda varlığını sürdüren bir “demokrasi açığı” olarak mütalaa edilmesi gerekir. Buradan hareketle, “iyi yönetimi” esasında bu giderilemez demokrasi açığını olabilecek en iyi şekilde telafi etmeye yönelik bir önlemler bütünü olarak tanımlamak gerekir (İnce, 2020: 266).

Bugün kamu yönetiminin doğru bir şekilde anlaşılmasında ve uygulanmasında yönetsel sürecin bizatihi kendisinin eksikli doğasının kavranması son derece önem taşımaktadır. Yukarıda “demokrasi açığı” kavramıyla nitelendirmeye çalıştığımız bu olgu aynı zamanda yönetimin Derridacı anlamdaki “karar verilemez” yapısına işaret etmektedir. Sadece düzen ve istikrar gerekliliklerine indirgenmiş apolitik/steril bir kamu yönetimi kavramlaştırması, kendisini siyasal olanın (the political) sahici tezahürlerine sınırsız kapayan araçsal bir yönetim zihniyetini

cisimleştirir. Böylesi bir araçsal yönetim kavrayışı siyasal gerçekliğin tüm tezahürlerini dar anlamda siyasetin (the politics) kurumlarına hapseden teknokratik/bürokratik bakış açısıyla da son derece uyumludur. Bugün kamu yönetimini siyasal olanın doğrudan tezahür alanlarından biri olarak kavrayan dolayısıyla bürokratik paradigma ile demokratik paradigma arasındaki (ya da eşitlik ideası ile özgürlük ideası arasındaki) çekişmenin (agonizmin) nihayete erdirilemez içeriğini dikkate alan yeni bir teorik bakış açısına acilen ihtiyaç duyulmaktadır.

Yukarıda değinilen bakış açısıyla uyumlu bir şekilde bu çalışmada modern kamu yönetiminde tanık olunan tarihsel dönemler kapitalist toplum formasyonunun tamamlayıcı unsurları olarak ele alınmış ve bu kapsamda kamu yönetimi literatüründe son zamanlarda öne çıkan bir tema olarak kamu yönetiminde çöküş nosyonu tartışmaya açılmıştır. Kanaatimizce gerek bir yönetim mekanizması olarak gerekse de akademik bir disiplin olarak kamu yönetimini içinde bulunduğu tartışmalı kriz durumundan çıkaracak temel açılımı siyaset-yönetim düalizmini ya da başka bir ifadeyle siyaset bilimi-kamu yönetimi dikotomisini aşan bir çerçevede siyasal olanın (the political) asli tezahür alanlarından biri olarak yeni bir kamu yönetimi kavramlaştırmasında aramak gerekir.

20. yüzyılın başlarında ortaya çıkan modern kamu yönetimine doğumundan günümüze kadar kabaca iki temel paradigmanın egemen olduğunu söylemek mümkündür. Bu paradigmalardan ilki, tüm dünyada 1960'lı yıllara kadar varlığını güçlü bir biçimde sürdüren ve temelde Weberyen devlet anlayışının zihinsel çerçevesini yansıtan bürokratik paradigmadır. Modern kamu yönetimine egemen olan ikinci paradigma ise demokratik paradigmadır. Bürokratik devlet anlayışının katı kurumsal/işlevselci zihniyetine güçlü bir itiraz olarak 1960'lı yıllardan itibaren yükselen demokratik paradigmada, özellikle temsili demokrasinin demokrasi açığı sorunsallaştırılır. Bize göre her iki paradigma da modern kamu yönetiminin biçimlenmesinde etkili olmaya devam etmektedir. Esasında bu paradigmalardan bir bütün olarak kamu yönetiminin varlık gerekçesinin kurucu unsurları olarak değerlendirilmesi gerekir.

Geniş anlamda ele alındığında bürokratik paradigma ve demokratik paradigma modern kamu yönetiminin temel paradoksunu oluşturur. Siyasal erkin ve devlet aygıtının halk iradesinin yetkin bir tezahürü olarak biçimlenmesine yönelik siyasal/toplumsal talepler demokratik paradigmanın yönetimin ve ayrıcalıklı nüfuz alanlarının sınırlandırılması gereğine işaret eden olumsuzlayıcı/sınırlandırıcı retoriğine başvurur. Öte yandan kamu hizmetine tahsis edilen kaynakların toplumsal refaha en çok katkı sağlayacak yöntemlerle ve akılcı bir programlama eşliğinde etkili/verimli kullanımına yönelik siyasal/toplumsal talepler ise iyi yönetim ya da etkin devlet nosyonlarının olumlu/etkinleştirici retoriğine başvurur. Kanaatimizce modern kamu yönetimine egemen olan bürokratik ve demokratik paradigmalarda içinde yaşadığımız kapitalist siyasal/toplumsal formasyonların eş görüngüleri olarak görülmelidir. Dolayısıyla günümüz kamu yönetimlerinde yaygın bir biçimde gözlemlenen bir olgu olarak bürokratik paradigmanın gerileyişini tek başına modern kamu yönetiminin bir çöküş emaresi olarak değerlendirmek hatalıdır. Sonuç olarak halihazırda tanıklık etmekte olduğumuz modern devlet ve kamu yönetimindeki köklü değişim sürecini demokratik paradigmanın yeniden yükselişine kapı aralayabilecek güçlü potansiyelleri barındıran bir dönüşüm süreci olarak resmetmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

KAYNAKÇA

- Anderson, J. E. (2003). *Public Policy Making: An Introduction* 5th Edition, Newyork: Houghton Mifflin Company.
- Eryılmaz, B. (2021). *Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Bailey, S.K. (1968). “Objectives of the Theory of Public Administration” in J.C. Charleswarth (Ed), *Theory and Practice of Public Administration*.
- Behn, Robert (1998). “The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability”, *International Public Management Journal - INT PUBLIC MANAG J.* 1. 131-164. 10.1016/S1096-7494(99)80088-9.
- Bovens, M. (2007). “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework 1”, *European Law Journal*, 13: 447–468.
- Farazmand, Ali. (2012). “The Future of Public Administration Challenges and Opportunities-A Critical Perspective”, *Administration & Society*, 44, No. 4: 487-517.
- Güzelsarı, Selime (2004) “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, *A.Ü.SBF-GETA Tartışma Metinleri*, No.66, Mart 2004.
- Habermas, J. (1996). *İletişimsel Eylem Kuramı*, (Çev.) M. Tüzel, Kabalcı Yayınevi: İstanbul.
- Habermas, J. ve Apel, K. O. (2020). *Söylem Etiği*, (Çev.) Seyit Coşkun, Fol Kitap, İstanbul.
- Hafer, J. A. (2016). “Public Administration’s Identity Crisis and the Emerging Approach that May Alleviate It”, *Hatfield Graduate Journal of Public Affairs*:Vol. 1: Iss. 1, Article 6.
- Hindle, T. (2014). *Yönetimde Çığır Açan Fikirler ve Gurular* (Çev.) Şensoy, Ü., Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1.Baskı, İstanbul.
- İnce, M. (2020). “Kamuda Performans Yönetiminin Yerleşmesinde Sayıştayın Rolü”, içinde *Kamuda Performans Yönetimi: Kavram, Kuram ve Uygulama*, (Ed.) Eren V., Eroğlu H. Tuğba, Nobel Yayıncılık, 237-270.
- Jenkins R. (2007). “The Role of Political Institutions in Promoting Accountability”, *Performance Accountability and Combating Corruption*, (Ed.) Anwar Shah, Washington, D.C., The World Bank.
- Jacob T.; L. B. Andersen; Carsten G., ve Kurt K. K. (2020). *Public Governance Paradigms*, Elgaronline, DOI: <https://doi.org/10.4337/9781788971225.00007>.
- Köseoğlu, Ö. (2015). “Kamu Politikası Sürecinde Karar Verme Modelleri”, M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Ed.), içinde *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* 2nd Edition (s. 244-264), Ankara: Adres Yayınları.
- McSwite, O. C. (1997). “Postmodernism And Public Administration's Identity Crisis”, *Public Administration Review*, 55, No. 2: 174-181.
- Mueller, C. D. (1993). “Public Choice: A Survey” (Ed), Edward Elgar, “The Public Choice Approach to Politics” In *Economist of The Twentieth Century*.
- Odabaş, H. (2019). “James M. Buchanan ve Liberal Politik İktisat”, *SOBİAD Hukuk ve İktisat Araştırmaları Yayınları*: ISBN: 978-605-68961-5-6.
- Osborne, D. ve Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How to Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin, New York.
- Özer, M. A. ve Kartal, M. (2021). “Kamu Tercihi ve Yönetimde Karar Verme: Teorik Bir Değerlendirme”, *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 10(26), 46-74.

- Parlak, B.; Doğan, K. C. (2022). *The Handbook of Public Administration*, Vol. 1, ISBN: 978-2-38236-299-0, Livre de Lyon, Lyon.
- Riccucci, Norma M. (2001). “The Old Public Management Versus The New Public Management: Where Does Public Administration Fit In?”, *Pubic Administration Review*, 61, 2.
- Riggs, F. W. (1961). “The Ecology of Public Administration”, Asia Publishing, London.
- Riggs, F.W. (2006). “The Prismatic Model: Conceptualizing Transitional Societies”, (17-61), *Comparative Public Administration Essential Readings*, (Ed.) Eric Otenyo ve Nancy Lind), Elsevier Press, USA.
- Roethlisberger, F. J. ve Dickson, W. J. (2003). *Management and the Worker* (Vol. 5), Psychology Press.
- Simon, H. A. (2016). “Yönetim Atasözleri”, (Ed.) J. M. Shafritz ve A. C. Hyde, *Kamu Yönetimi Klasikleri* (Çev. Altuntop, S.) Global Politika ve Strateji Yayınları, Ankara.
- Şaylan, G. (2023). *Bir Bilim Dalı Olarak Kamu Yönetiminin Yükselişi ve Çöküşü*, İmge Yayınları, Ankara.
- Taner, A. ve İnce, M. (2021). *Kamu Yönetiminde Etik Kriz*, Son Çağ Yayıncılık, Ankara.
- Taylor, F. W. (1911). *The Principles of Scientific Management*, Harper, New York.
- Yılmaz, V. ve Telsaç, C. (2021). “Weber’in Bakış Açısından Otorite ve Bürokrasi”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 34, 42-52.
- Weber, M. (1987). *Sosyoloji Yazıları*, (Çev.) Parla, T., 2. Baskı, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Wilson, W. (1887). “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

Büyükşehirlerdeki Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alanların Tespiti Sürecine Yönelik Bir Araştırma: Trabzon Örneği ¹

A Research on the Detection Process of Rural Neighborhoods and Rural Built-Up Areas in Metropolitan Cities: The Case of Trabzon

Abdulgazi YIKICI * Çağrı ÇOLAK **

ÖZET

Çalışma, kırsal mahallelerin ve kırsal yerleşik alanların tespit sürecini ele almakta ve bu süreçte ilgili yönetmelikte belirlenen koşulların ne ölçüde sağlandığını ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda çalışmanın örneklemini, Trabzon ilinde 6360 sayılı Kanun kapsamında mahalleye dönüşen 57 belde ve 478 köy ile sonradan kurulan 11 yeni mahalle oluşturmaktadır. Örnek olay ve doküman analizi yöntemlerinin birlikte uygulandığı bu çalışma sonucunda toplam 430 kırsal mahalle ve 76 kırsal yerleşik alan olarak tespit edildiğine ulaşılmıştır. Bu kapsamdaki 40 mahallenin ise merkez mahalle statüsünü korumasına karar verilmiştir. Bu süreçte ulaşılan en dikkat çekici bulgular; ilçe belediye başkan ve meclislerinin bazılarının yönetmeliğin amaç ve içeriğinden habersiz olması, bununla bağlantılı olarak ilçe belediyelerince alınan ilk kararlardan bazılarının yönetmeliğe aykırılık teşkil etmesi ve sürecin yönetmeliğe uygun hâle getirilmesinde Trabzon Büyükşehir Belediye Meclisi İmar ve Bayındırlık Komisyonunun hatırı sayılır bir çaba göstermesidir.

Anahtar Kavramlar: *6360 Sayılı Kanun, Belde, Köy, Kırsal Mahalle, Kırsal Yerleşik Alan.*

ABSTRACT

Migration is one of the determining factors at local, regional and global levels. Today, international migration mobility is increasing due to factors such as positive or negative changes in living standards, epidemics, war, xenophobia and politics due to globalization. States and international organizations are creating policies to control the migration wave, especially with a focus on border security. At the same time, non-governmental organizations are influential in shaping migration management by conducting socioeconomic, health and education activities for migrants. This study aims to compare the migrant health policies of the International Organization for Migration (IOM) during the COVID-19 pandemic in 2020-2022 with Turkey's health policies for Syrians under temporary protection, those under international protection and foreigners. The content of the study emphasizes the importance of the impact of the pandemic on migrants access to health services. The study uses qualitative research methods such as data collection and text analysis, and comparative analysis method. It is also argued that while IOM's and Turkey's migrant health policies have similarities in terms of emergency health services, health education, target population, specific needs of migrants and cooperation, there are differences in terms of financing, legal status and coordination.

Keywords: *Law No. 6360, Town, Village, Rural Neighborhood, Rural Built-Up Area.*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale'de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Arş. Gör., Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, abdulgaziyikici@ktu.edu.tr, ORCID No: 0000-0003-1230-1612

** Doç. Dr., Trabzon Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, cagricolak@trabzon.edu.tr, ORCID No: 0000-0001-5806-9084

GİRİŞ

Günümüzde yaşanan hızlı kentleşmeye bağlı olarak ortaya çıkan kentlerdeki nüfus atışı, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de bir fenomen olarak kendini göstermektedir. Kentsel nüfusun artmasına koşut olarak toplumsal ihtiyaçların çeşitlenerek çoğalması durumu ise özel yönetim yapılarına yönelik bir ihtiyacın gündeme gelmesinde önemli bir rol oynamıştır. Çözüm olarak uygulamaya konulan büyükşehir belediye sistemi, 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir’de hayata geçirilmiştir. Süreç içerisinde yapılan düzenlemeler sonucunda söz konusu sisteme dahil olan il sayısı otuza ulaşmıştır (Çolak ve Yıkıcı, 2022: 274). Bu kapsamda yapılan düzenlemelerin sonuncusunu 2012 yılında yayımlanan ancak yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının görev süresinin dolmamış olması nedeniyle yürürlüğe girmesi için 30 Mart 2014 Mahallî İdareler Genel Seçimleri beklenen “6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” teşkil etmektedir.

6360 Sayılı Kanun’un gerekçesinde; israfın önlenmesi suretiyle kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını sağlamak, vatandaşın çeşitlenerek artan taleplerine cevap vermek, katılım düzeyini artırmak ve parçalı bir nitelik taşıyan plan anlayışından bütüncül planlamaya geçmek gibi başlıklar yer almıştır (Kanun Teklifi, 2013: 4-5; Çolak, 2017: 319). Hizmetlerin il merkezlerinden daha verimli ve ekonomik, yani etkin bir şekilde sunulabileceği düşüncesi ise büyükşehir belediyelerinin görev sahasının il mülki sınırlarını kapsayacak şekilde genişletilmesinde etkili olmuştur (Kılıç ve İpek, 2022: 2) ve bundan dolayı da 6360 Sayılı Kanun kamuoyunda “bütünşehir” terimiyle anılmaktadır. Bunlara ilave olarak, 6360 Sayılı Kanun’a kadar yalnızca İstanbul ve Kocaeli’de hayata geçirilen bütünşehir modelinin hizmet sunumu bağlamında olumlu etkiler ortaya çıkarması da kanunun hazırlanmasında önemli bir motivasyon kaynağı olmuştur (Zengin, 2014: 102; Yıldırım vd., 2015: 207).

Büyükşehir belediyelerinin sınırlarını il mülki sınırlarına eşitleyen, ayrıca bu sınırlar içerisindeki il özel idarelerini kaldırıp belde belediyeleri ve köyleri ise mahalleye dönüştürerek tüzel kişiliklerini sonlandıran 6360 Sayılı Kanun, Türk yerel yönetim sistematiğinde daha önce denenmemiş bir yapı oluşturmuştur (Ekinci, 2020: 772; Küçük, 2022: 2166-2167). Belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesi yani yerelde merkezleşme, hizmette halka yakınlığı ve demokrasiyi zedelemiştir. Ancak borca batmış ve kamu hizmetlerini sunmaktan aciz küçük ölçekli belde belediyelerinin varlığı da kamu hizmetlerinin optimum maliyetle sunulması ilkesiyle çeliştiği de göz ardı edilemeyecek bir gerçekliktir. Bu durum kamu politikası döngüsel bir süreç niteliği arz etmesine, yani bir sonunun olmamasına dayandırılabilir. Nitekim kamu politikaları gündeme gelişle başlar, formüle edilmeyle devam eder, kanunlaştırma ile resmîyet kazanır, uygulama ile pratiğe dökülür, değerlendirme ile yeniden başlar. İşte kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan düzenlemesi, 6360 Sayılı Kanun’un değerlendirme aşamasının bir ürünü olarak gündeme gelmiştir.

Bu çalışmada kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan düzenlemesinin Trabzon ilindeki uygulaması değerlendirilmektedir. Bu çerçevede ilk olarak 6360 Sayılı Kanun’un yaratmış olduğu yeni durum açıklanmış, ikinci olarak ise söz konusu yeni durumun kırsalda yol açtığı sorunların çözümüne yönelik atılan adımlara yer verilmiştir. Son olarak ise Trabzon’da kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tespiti sürecinin bu nasıl cereyan ettiği ortaya konulmuştur.

1. 6360 SAYILI KANUN VE KIRSAL ALANA YANSIMALARI

Türkiye’de büyükşehir yönetim modeline ilişkin son kapsamlı düzenleme 2012 yılında yayımlanan ve takip eden yerel seçimlerin ardından yürürlüğe giren “6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”dur. Yönetmel, mekânsal, sosyal ve ekonomik alanlarda esaslı değişim ve dönüşümleri beraberinde getiren bu kanun ile yalnızca 14 il daha büyükşehir yönetim modeline dahil edilmemiş, bunun yanı sıra büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı il mülki sınırlarını, ilçe belediyelerinin hizmet alanı ise ilçe mülki sınırlarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Öngördüğü yenilikler itibarıyla büyükşehir belediye sayısını artıran ve belediye sınırlarını mülki sınırlara eşitleyen bir düzenlemeden çok daha fazlası olan 6360 Sayılı Kanun ile ayrıca 30 büyükşehirin tamamında il özel idareleri kaldırılmış; belde belediyeleri ve köyler de mahalleye dönüştürülmek suretiyle mülki sınırları içerisinde yer aldıkları ilçe belediyesine bağlanmıştır. Söz konusu mahallî idare birimlerinin tüzel kişiliklerine son verilmesi, kanunun “yerelde merkezleşme” kanunu olarak algılanmasına sebep olmuştur. Mezkûr değişiklikler ile birlikte “büyükşehir” yönetim modeli kamuoyunda “bütünşehir” modeli olarak anılmaya başlamıştır. Üstelik 6360 Sayılı Kanun ile öngörülen modelin büyükşehir yönetim modeli dışında kalan alanlarda da uygulanmasına yönelik çabalar gündemde sıklıkla yer almıştır.

6360 Sayılı Kanun’un özellikle sosyo-ekonomik açıdan en tartışmalı yönünü, büyükşehir yönetim alanlarında kent-kır ayrımının ortadan kalkması oluşturmaktadır. Belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin sona erdirilerek il ya da ilçe merkezlerinde yer alan merkez mahalleri ile aynı statüye dönüştürülmeleri gerek sosyal gerekse ekonomik saiklerden hareketle sürekli tartışılmıştır. Hatta Türkiye İstatistik Kurumunun (TÜİK) demografik verilerinde bile söz konusu illerin mülki sınırlarında yaşayanların tamamı kentsel nüfus kategorisinde değerlendirilmiştir. Bu durum 6360 Sayılı Kanun’un kabul edildiği yıl ile bundan bir yıl sonrasına ait kentsel alanlarda yaşayan nüfus oranına ilişkin TÜİK verilerine de yansımıştır. Kanunun kabul edildiği 2012 yılında kentsel alanlarda yaşayan nüfus oranı %77,3 iken, söz konusu oran bundan bir yıl sonra dramatik bir şekilde artarak %91,3 olmuştur (Yoloğlu ve Zorlu, 2020: 146). Kentsel alanlarda yaşayan nüfusun oranında bir yıl gibi kısa bir süre zarfında meydana gelen bu değişim kentleşme fenomeninin olağan seyriyle açıklanacak bir durum değildir. Tahmin edileceği üzere bunun arka planında büyükşehir statüsündeki 30 ilin nüfusunun tamamının kentsel nüfus olarak kabul edilmesi yer almaktadır. Böyle kabul edilmesinin nedeni ise 6360 Sayılı Kanun öncesinde kentsel-kırsal nüfus ayrımının, il ve ilçe belediyelerindeki mahalleler ile belde belediyeleri ve köylerde yaşayan nüfus üzerinden yapılmasıdır. İlgili kanun, belde belediyeleri ve köyleri tek mahalle olarak ilçe belediyelerine eklemelerken, aynı zamanda söz konusu yerleşimlerin nüfuslarını da kentsel nüfusa eklemiştir. Dolayısıyla kırsal alanlar, kentsel yerleşim olarak kabul edilmiş ve hukuki durum ile sosyolojik realite arasında fark edilmesi güç olmayan bir tezat ortaya çıkmıştır. Bu durumun, hem toplum hem de coğrafya gerçekleriyle bağdaşmadığı süreç içerisinde deneyimlenmiştir. Bu kanun ile bir yandan kentsel yaşam pratiklerine yönelik yerel yönetim birimleri olan belediyelere kırsal yükümlülükler yüklenmiş, diğer yandan ise kırsal alanlarda yaşayanlar yerel vergi ve yükümlülüklerle karşı karşıya bırakılmıştır. Eğitim, sağlık, altyapı gibi sorunların yanına yeni mali yükümlülüklerin de eklenmesi kırsal alanda yaşayanları, hayat şartlarının daha zor bir hâle gelme riskiyle karşı karşıya bırakmıştır.

Özetle, büyükşehir belediye sayısını 16'dan 30'a çıkararak ve büyükşehir belediye sınırlarını il mülki sınırlarına eşitleyen bir düzenlemeden çok daha fazlası olan 6360 Sayılı Kanun aynı zamanda il özel idarelerinin kapatılması, belde belediyelerinin kapatılması bağlamında mahalli idareler düzenini ve sistematüğını değiştirmiştir. Çalışmaya konu oluşturan kırsal mahalle uygulamasına yönelik bir sorunun ortaya çıkmasında da bu kanunun izleri görölmektedir. Çünkü bu kanunla birlikte tüm köyler mahalleye çevrilmiş ve bir nevi her biri belediyenin birer merkez mahallesi statüsüne erişmiştir. Kanunda her ne kadar beş yıllık bir geçiş süreci öngörölmüşe de bu sürenin sonunda bir kentin merkezindeki en canlı kentsel alan ile kırdaki en ücra köşede bulunan bir alan statü olarak eşitlenmiştir. Bunun getirmiş olduğu bazı mali yükümlölükler vardır ve bu mali yükümlölükleri kırsal nüfusun boynuna yüklemek fırsat eşitmezliğine yol açacak bir riski beraberinde getirmiştir. Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan düzenlemesi, söz konusu risk karşısında atılan bir adımı ihtiva etmektedir.

2. KIRSAL MAHALLE VE KIRSAL YERLEŞİK ALAN YÖNETMELİğİNE GİDEN SÜREÇ

6360 Sayılı Kanun'un uygulanması ile birlikte kırsal alanlar, kentsel yerleşim olarak kabul edilmiş ve hukuki durum ile sosyolojik realite arasında fark edilmesi güç olmayan bir tezatlık ortaya çıkmıştır. Köy olmanın tanımış olduğu hak ve ayrıcalıklardan faydalanan yerler için 6360 Sayılı Kanun'un geçici 1. maddesinde beş yıl süreyle yerel vergi ve ücretler konusunda çeşitli kolaylıklar sağlanarak bu alanlarda bir geçiş dönemi öngörölmüştür (Alıcı ve Yaman, 2023: 36). Bu madde uyarınca köy iken mahalleye dönüştürölen yerleşim yerlerinde yaşayanlardan beş yıl süreyle emlak vergisi ile yerel vergi, harç ve katılım paylarının alınmaması, içme ve kullanma suyunun hesaplanmasında da en düşük tarifinin %25'inin geçilemeyeceği düzenlenmiştir. Aynı maddede, tüzel kişiliği kaldırılarak tek mahalleye dönüştürölen beldelerde ise içme ve kullanma suları için alınacak ücretin en düşük tarifinin %50'sini geçemeyeceği ifade edilmiştir.

Her ne kadar kanun metninde söz konusu yükümlölüklere yönelik geçici süreli birtakım muafiyet ve indirimler uygulamaya konulmuşsa da, bunların kalıcı hâle getirilmesinin elzem olduğu süreç içerisinde anlaşılmış ve bu bağlamda kentsel alanlar ile kırsal alanlara aynı mevzuat hükümlerinin uygulanamayacağı net bir şekilde anlaşılmıştır. Bunun sonucunda kırsal alanda ikamet edenlerin yerel vergi ve su ücretleri karşısında zor durumda kalacağı algısı, muafiyet ve indirimlerin süresiz hâle getirilmesi düşüncesini ön plana çıkarmış ve bu konuda kapsamlı bir düzenleme yapılması zarureti doğmuştur.

Bu çerçevede ilk olarak 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na bir madde (Ek Madde 3) ilave edilmiş ve daha önce belde belediyesi veya köy iken mahalleye dönüştürölen birimlerin belirli koşulları sağlamaları durumunda "kırsal mahalle" ya da "kırsal yerleşik alan" olarak belirlenebilecekleri öngörölmüştür. Bu değişiklik bir yandan muafiyet ve indirimleri süresiz hâle getirmiş, diğer yandan ise söz konusu birimlerin tespitinde büyükşehir ve ilçe belediye meclislerini yetkili kılmıştır. Ardından uygulamaya rehber olması için "Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği" 15 Nisan 2021'de 31455 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin 4. maddesine göre kırsal mahallelerin 1984 yılı ve sonrasında köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüştürölen yerler arasından tespit edileceği, bu çerçevede bir karar alınması sürecinde ise adalet, eşitlik ve genellik prensiplerinin göz önünde bulundurularak benzer nitelik arz eden yerler için özdeş bir statüsünün belirlenmesi gerektiğinin altı çizilmiştir. Yapılan bu

genel açıklamanın ardından aynı maddenin 3. fıkrasında bir yere kırsal mahalle statüsü verilmesinde:

- “Kırsal yerleşim özelliğinin devam edip etmemesi,
- Şehir merkezine olan uzaklık ve ulaştırma durumu,
- Belediyelerin yol, su, atık su, katı atık, toplu taşıma gibi hizmetlerinden en az birine erişebilme imkânına tam kapasitede ulaşabilip ulaşamaması,
- Mevcut yapılaşma durumunun kırsal niteliğinin devam edip etmemesi,
- İmar mevzuatı uyarınca yerleşik ve gelişme alanları içinde olup olmaması,
- Sosyo-ekonomik olarak; kırsal nüfus oranının yüksek olması, yüzölçümünün önemli bir kısmını tarım, orman, mera, yaylak ve kışlak arazilerinin oluşturması, tarımsal üretimin, hayvancılık ve orman faaliyetlerinin başlıca geçim kaynağı olarak tespit edilmiş olup olmaması”

hususlarından bir veya daha fazlası ile benzeri ölçütlerin belirleyici olacağına hükme bağlanmıştır. Ayrıca bu ölçütleri sağlamamasından ötürü kırsal mahalle tespiti yapılamayan ve 10.000 m²’den az olmayan alanların “kırsal yerleşik alan” olarak belirlenebileceği ifade edilmiştir. Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlere tanınan muafiyet ve indirimler ise söz konusu Yönetmeliğin 9. ve 10. maddelerinde şu şekilde sıralanmaktadır:

- “Gelir vergisinden muaf esnaf ile basit usulde gelir vergisine tabi mükellefler tarafından bizzat işyeri olarak kullanılan bina, arsa ve araziler ile mesken amaçlı kullanılan binalar ve zirai istihsalde kullanılan bina, arsa ve araziler emlak vergisinden muaf olacaktır.
- 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlardan muaf olacaktır.
- Ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan bina, arsa ve araziler için emlak vergisi %50 indirimli uygulanacaktır.
- 2464 sayılı Kanun uyarınca alınması gereken vergi, harç (bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlar hariç) ve harcamalara katılma payları %50, indirimli uygulanacaktır.
- Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde, içme ve kullanma suları için alınacak ücret; işyerleri için belirlenmiş olan en düşük tarifenin %50’sini, konutlar için belirlenmiş olan en düşük tarifenin %25’ini geçmeyecek şekilde uygulanacaktır.”

Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tespitine ilişkin sürecin yürütülme hususuna ise Yönetmeliğin 6. maddesinde yer verilmiştir. Buna göre kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tespiti işlemi için ilçe belediye meclisinde alınan ve gerekçeli bir şekilde büyükşehir belediye başkanlığına iletilen karar, kayıtlara intikal ettiği tarihten sonraki ilk büyükşehir belediye meclis toplantısında görüşülmektedir. Büyükşehir belediye meclisinin ilçe belediye meclisince gönderilen kararlar üzerinde aynen veya değiştirerek kabul etme ya da reddetme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediye meclisince belirlenen kırsal mahalle ve kırsal yerleşik

alan sınırlarını ekonomik ve sosyal bütünlük gerekçesiyle genişletme veya daraltma yetkisine de sahiptir.

3. ARAŞTIRMAYA İLİŞKİN BİLGİLER

6360 Sayılı Kanun, diğer büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde olduğu gibi Trabzon'da da mahallî idare teşkilatlanmasında esaslı dönüşüm meydana getirmiştir. Nitekim söz konusu kanun öncesinde Trabzon ilinde 1 il özel idaresi, 1 il belediyesi, 17 ilçe belediyesi, 57 belde belediyesi ve 478 köy bulunmaktayken; düzenleme sonrasında bu durum 1 büyükşehir belediyesi ve 18 büyükşehir ilçe belediyesi şeklinde değişmiştir. Daha açık bir ifadeyle, düzenleme öncesinde ayrı bir tüzel kişiliğe sahip toplamda 554 mahallî idare birimi bulunmaktayken, ilgili kanun sonrasında bu sayı 19'a düşmüştür. Özellikle 57 belde belediyesi ve 478 köyün, tek mahalle şeklinde mülki sınırlarında yer aldıkları ilçe belediyelerine bağlanmaları, kent-kır ayrımı açısından sosyolojik realiteyle bağdaşmayacak bir duruma yol açmıştır.

Trabzon'da 2012 yılında %56 olan kentsel nüfus oranı, 2013'ten 2021'e kadar %100'e ulaşmıştır. Söz konusu durum, Trabzon'da da kırsal nüfusun yükümlülüklerinin artması sonucunu doğurmuştur. Ortaya çıkan sorunların çözümü için çeşitli kanuni düzenlemeler yapılmış ve uygulamaların bir örnek olması ve bunlara rehberlik etmesi için de Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği yayınlanmıştır. Bu düzenlemenin Trabzon'da uygulanma süreci ise çalışmanın konusunu teşkil etmektedir.

3.1. Araştırmanın Amacı

Çalışmada kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanların tespit edilmesi süreci ele alınmakta ve bu süreçte ilgili yönetmelikte öngörülen koşullara ne ölçüde uyulduğunun ortaya koyulması amaçlanmaktadır.

3.2. Araştırmanın Örnekleme

Çalışmanın örneklemini 6360 Sayılı Kanun kapsamında Trabzon ilindeki mahalleye dönüştürülen 57 belde ve 478 köy ile bu kanun sonrasında kurulan 11 yeni mahalle oluşturmaktadır.

3.3. Araştırmanın Yöntemi

Belirlenen örneklem ve çalışma amacı doğrultusunda araştırmada örnek olay incelemesi ve doküman analizi yöntemleri bir arada kullanılmaktadır. Örnek olay yöntemi, araştırma konusunun belirli bir bağlamda ve çeşitli veri kaynakları aracılığıyla farklı yönlerinin ortaya çıkarılmasına yardımcı olma potansiyeline sahiptir (Baxter ve Jack, 2008: 556). Doküman analizi yönteminden ise belge içeriklerinin sistematik olarak incelenmesi sürecinde faydalanılmaktadır (Wach ve Ward, 2013: 1).

3.4. Araştırmanın Bulguları

Trabzon'da ilçe belediyeleri "Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği" çerçevesinde kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tespitine ilişkin kararları 7 Haziran ile 6 Aralık 2022 tarihleri arasında alarak, büyükşehir belediyesine göndermişlerdir. İlçe belediyeleri tarafından alınan kararlar, Trabzon Büyükşehir Belediyesi İmar ve Bayındırlık Komisyonu tarafından

değerlendirilerek son şekli verilmiştir. Bu bağlamda ilçe belediyelerince alınan kararlar Tablo 1’de, Trabzon Büyükşehir Belediyesi İmar ve Bayındırlık Komisyonu’nun söz konusu kararlara ilişkin tasarrufları ise Tablo 2’de gösterilmektedir.

Tablo 1. İlçe Belediye Meclis Kararları

İlçe	6360 Öncesi		6360 Sonrası Yeni Kurulan Mahalle	İlçe Belediye Meclisi Kararı	Karar Tarihi
	Köy	Belde			
Beşikdüzü	25	2		25 köyün 24’ü ve 2 belde kırsal mahalle yapılmıştır. 1 eski köy, merkez mahallesi statüsünü korumuştur.	07.10.2022
Şalpaazarı	23	1		23 köy ve 1 belde kırsal mahalle yapılmıştır.	01.11.2022
Vakfikebir	34	1	2	34 köyden 28’i kırsal mahalle, 4’ünün koordinatları dışındaki alanlar kırsal yerleşik alan yapılmıştır. Eski 2 köy, 1 belde ve sonradan kurulan 2 mahalle, merkez mahalle statüsünü korumuştur.	06.10.2022
Tonya	15	1	1	15 köy kırsal mahalle yapılmıştır. 1 belde ve yeni kurulan 1 mahallenin planlı sahaları dışındaki alanları kırsal yerleşik alan olarak belirlenmiştir.	02.12.2022
Çarşıbaşı	17			17 köyden 12’si kırsal mahalle, 2’sinin tamamı kırsal yerleşik alan yapılmıştır. Eski 3 köy merkez mahalle statüsünü korumuştur.	03.11.2022
Düzköy	7	3		7 köyün 2’si kırsal mahalle, 4’ü kırsal yerleşik alan, 1’i merkez mahalle olarak belirlenmiş; 3 beldenin tamamı merkez mahalle statüsünü korumuştur.	03.11.2022
Akçaabat	50	14		45 köyün imar planı olan ve plan yapılması tasarlanan kısımları hariç olmak üzere kırsal mahalle yapılmış, geriye kalan alanlar merkez mahalle olma statüsünü korumuştur.	03.11.2022
Ortahisar	36	7	2	36 köy ve sonradan kurulan 2 mahalleden 21’i kırsal mahalle, 10’unun koordinatları dışındaki alanları kırsal yerleşik alan yapılmıştır. 7 beldenin 2’sinin koordinatları dışındaki alanları kırsal yerleşik alana dönüştürülmüştür. Eski 5 belde ve 7 köy merkez mahalle statüsünü korumuştur.	05.10.2022
Maçka	56	2	2	56 köyün tamamı kırsal mahalle olarak belirlenmiştir.	10.10.2022
Yomra	18	3		18 köyün tamamı ile 3 beldenin planlı sahaları dışında kalan alanları kırsal mahalle olarak belirlenmiştir.	02.11.2022
Arsin	20	3		20 köyün tamamı ve 3 beldenin 2’si kırsal mahalle yapılmıştır. 1 eski belde, merkez mahallesi statüsünü korumuştur.	07.09.2022
Araklı	42	3		42 köy ve 3 beldenin tamamı kırsal mahalle olarak belirlenmiştir.	07.06.2022
Sürmene	24	4		24 köyün tamamı kırsal mahalle olarak belirlenmiştir.	07.10.2022
Köprübaşı	4	1	2	4 köyün tamamı kırsal mahalle olarak belirlenmiştir.	06.10.2022
Of	52	7		52 köyden 49’u kırsal mahalle olarak belirlenmiş; 7 beldenin tamamında koordinatlar dışında kalan alanlar kırsal yerleşik alan yapılmıştır. Eski 3 köy, merkez mahalle statüsünü korumuştur.	05.12.2022
Dernekpazarı	10			10 köyün tamamı kırsal mahalle yapılmıştır.	03.10.2022
Çaykara	27	4		27 köyden 25’i kırsal mahalle, 2’sinin planlı sahaları dışındaki alanlar kırsal yerleşik alan yapılmıştır. 4 beldenin tamamının planlı sahaları dışındaki alanları kırsal yerleşik alan olarak belirlenmiştir.	05.10.2022
Hayrat	18	1	2	İlçe sınırları içerisinde kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan olmadığı tespit edilmiştir.	06.12.2022
	478	57	11		

İlçe	Kabul Durumu	Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararı (Son Karar)	Karar Tarihi	KM ve KYA Sonrası		
				KM	KYA	MM
Beşikdüzü	Aynen kabul		14.12.2022	26		1
Şalpaazarı	Aynen kabul		14.12.2022	24		
Vakfikebir	Aynen kabul		14.12.2022	28	4	5
Tonya	Aynen kabul		14.12.2022	15	2	
Çarşıbaşı	Aynen kabul		14.12.2022	12	2	3
Düzköy	Değiştirilerek kabul	7 köy kırsal mahalle yapılmıştır. 3 beldenin koordinatları dışındaki alanları kırsal yerleşik alan olarak belirlenmiştir.	14.12.2022	7	3	
Akçaabat	Değiştirilerek kabul	50 köyden 33'ü kırsal mahalle, 12'sinin planlı alanları dışındaki alanları kırsal yerleşik alan yapılmıştır. 14 beldenen 8'inin planlı sahaları dışındaki alanları kırsal yerleşik alan olarak belirlenmiştir. Eski 6 belde ve 5 köy merkez mahalle statüsünü korumuştur.	14.12.2022	33	20	11
Ortahisar	Aynen kabul		14.12.2022	21	12	12
Maçka	Değiştirilerek kabul	56 köyden 50'si kırsal mahalle, 6'sının planlı sahaları dışındaki alanları kırsal yerleşik alan yapılmıştır. 2 beldeye ek olarak bu alanda yeni kurulan 2 mahallenin de içinde bulunduğu toplam 4 mahallenin planlı sahaları dışındaki alanları kırsal yerleşik alan olarak belirlenmiştir.	14.12.2022	50	10	
Yomra	Değiştirilerek kabul	18 köyün tamamı kırsal mahalle yapılmıştır. 3 beldenen 2'sinin planlı sahaları dışındaki alanları kırsal yerleşik alan olarak belirlenmiştir. 1 eski belde, merkez mahallesi statüsünü korumuştur.	14.12.2022	18	2	1
Arsin	Aynen kabul		14.12.2022	22		1
Araklı	Değiştirilerek kabul	42 köyden 36'sı kırsal mahalle, 5'inin planlı sahaları dışındaki alanları kırsal yerleşik alan yapılmıştır. 3 beldenin tamamı kırsal mahalle yapılmıştır. 1 eski köy, merkez mahallesi statüsünü korumuştur.	14.12.2022	39	5	1
Sürmene	Değiştirilerek kabul	24 köyün tamamı ve 4 beldenin 2'si kırsal mahalle yapılmıştır. 2 eski belde, merkez mahallesi statüsünü korumuştur.	14.12.2022	26		2
Köprübaşı	Değiştirilerek kabul	4 köy, 1 belde ve sonradan kurulan 2 mahalle kırsal mahalle yapılmıştır.	14.12.2022	7		
Of	Değiştirilerek kabul	52 köyden 49'u kırsal mahalle, 2'sinin koordinatları dışındaki alanlar kırsal yerleşik alan yapılmıştır. 7 beldenen 5'inin planlı sahaları dışındaki alanları kırsal yerleşik alan olarak belirlenmiştir. Eski 2 belde ve 1 köy merkez mahalle statüsünü korumuştur.	14.12.2022	49	7	3
Dernekpazarı	Değiştirilerek kabul	10 köyden 9'u kırsal mahalle, 1'inin koordinatları içindeki alanlar kırsal yerleşik alan yapılmıştır.	14.12.2022	9	1	
Çaykara	Aynen kabul		14.12.2022	25	6	
Hayrat	Değiştirilerek kabul	18 köy ve sonradan kurulan 1 mahalle olmak üzere 19 kırsal mahalle yapılmıştır. 1 belde ve sonradan kurulan 1 mahalle olmak üzere 2 mahallenin planlı sahaları dışında kalan alanları kırsal yerleşik alan olarak belirlenmiştir.	14.12.2022	19	2	
				430	76	40

Tablo2. İmar ve Bayındırlık Komisyon Kararları

Not: Kırsal Mahalle (KM) / Kırsal Yerleşik Alan (KYA) / Merkez Mahalle (MM)

Tablo 1 incelendiğinde “İlçe Belediye Meclisi Kararı” başlıklı sütunun altındaki satırların yeşil ve kırmızı renk ile renklendirildiği görülmektedir. Söz konusu sütunda yeşil ile renklendirilen satırlar, ilgili ilçe belediye meclisi kararının komisyona geldiği şekliyle, kırmızı ile renklendirilen satırlar ise ilgili ilçe belediye meclisi kararının komisyonda değiştirilerek kabul edildiğini simgelemektedir. Tablo 2’de yer alan yeşil renkli sütunlar ise aynen kabul edilmeyen ilçe belediye meclis kararlarının değiştirilerek kabul edilmiş hâllerine karşılık gelmektedir. Nitekim yönetmelikte öngörülen silsileye uygun olarak ilçe belediyeleri tarafından alınan kararlar, Trabzon Büyükşehir Belediyesi İmar ve Bayındırlık Komisyonu tarafından incelenmiş ve her biri “merkeze uzaklık”, “kırsalda yer alma”, “tarım ve hayvancılık faaliyetlerinin yoğun olması”, “coğrafyanın eğimi” ve “iklim koşullarının zor olması” ölçütleri üzerinden karara bağlanmıştır.

18 ilçeden gelen belediye meclis kararının 8’i geldiği şekilde, 10’u ise komisyon tarafından değiştirilerek kabul edilmiştir. Son olarak, Trabzon Büyükşehir Belediye Meclisi 14.12.2022 tarihli toplantısının 48. Birleşimi 1. Oturumunda “Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan” tespitini yaparak 884 Nolu Karar’ı almıştır. Ayrıca bu kapsamda kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerdeki imar planı bulunan alanların ilgili yönetmelik kapsamında uygulanacak muafiyetlerin dışında bırakılmasının uygun olacağına karar verilmiştir. Nihai olarak 6360 Sayılı Kanun kapsamında Trabzon ilindeki mahalleye dönüştürülen 57 belde ve 478 köy ile bu kanun sonrasında kurulan 11 yeni mahallenin 430’u kırsal mahalle ve 76’sı kırsal yerleşik alanı olan mahalle olarak belirlendiğine, 40 mahallenin ise merkez mahalle statüsünde kalmasına yönelik karar alındığına ulaşılmıştır. Bu kararlar alınırken genel olarak yönetmelikte belirlenen “adalet, eşitlik ve genellik” prensiplerine uyularak her ilçede özdeş bir statü kurulmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda köyler on yıllık süre zarfında kentleşmemiş veya sahaları planlı hâle getirilmemişse tamamen kırsal mahalle; belde belediyesinden dönüşen yerleşimlerin plansız alanları kırsal yerleşik alan; Karadeniz kıyısında bulunan tüm eski köy ve beldeler ise merkez mahalle olarak (Örneğin: Beşikdüzü’ndeki Denizli Mah.) belirlenmiştir.

Bazı ilçe belediye meclislerinden, yönetmeliğin ruhuna aykırılık teşkil eden kararların da çıktığı görülmüştür. Değiştirilerek kabul edilen 10 ilçe belediye meclisi kararında, özellikle kırsal yerleşik alan hususunun yeterince anlaşılmadığı tespit edilmiştir. Hele bir tanesinin kırsal ve küçük ölçekli bir yerleşim olmasına rağmen, belediye meclisi kararında ilçe sınırlarında hiçbir kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan bulunmadığı kararı alması oldukça düşündürücüdür. Söz konusu husus büyükşehir belediyesince düzeltilmiştir. Ancak düzeltilmediği takdirde, çoğunluğu kırsal alanlarda yaşayan ve birçok mali yükümlülüğünden muaf olan kırsal alanlardaki vatandaşlar, birçok mali yükümlülüğünde tanışacak ve ilin merkezindeki en kalabalık mahalleyle aynı statüde olacaktır.

Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği’nin Trabzon’daki uygulama süreci ana hatlarıyla ortaya konulmuş ve ortaya çıkan durum Trabzon Büyükşehir Belediyesi İmar ve Bayındırlık Komisyonu tarafından hazırlanmış olan Harita 1’de sunulmaktadır.

Harita 1 incelendiğinde ilk olarak, Trabzon'un kıyı şeridinin tamamen merkez mahalle statüsünde olduğu gözlemlenmektedir. Bu bağlamda eski dönemde belde ya da köy olan birimlerden kıyı şeridinde yer alanların tamamının kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan düzenlemesine dahil edilmediği iddia edilebilir. Öte yandan sahil şeridinden uzak olan bölgelerdeki merkez mahallelerin çok az olduğu ve bunların da büyük bir bölümünü ilçe merkezlerinin oluşturduğuna rastlanmaktadır. Mor renkle gösterilen alanlar ise merkezi kentsel kabul edilen mahallelerin, merkeze uzak olan ve kırsal statüye alınan kısımlarını göstermektedir. Buradan hareketle Trabzon ilindeki kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan düzenlemesine ilişkin sürecin yönetmelik esaslarına uygunluk arz ettiği söylenebilir.

SONUÇ

Mekânsal, ekonomik, sosyal ve idari alanlarda esaslı değişim ve dönüşümleri meydana getiren 6360 Sayılı Kanun, Türkiye'deki yerel yönetim sistemi üzerinde esaslı bir etki yaratmıştır. 6360 Sayılı Kanun, hizmetlerde etkinliği, verimliliği ve koordinasyonu sağlamak adına bütünşehir modelini öngörmüştür. Bu modelin özellikle israf ve verimsizlik açısından tamir ettiği birçok husus olduğu gibi, maalesef bazı dengelerin bozulmasına da yol açtığı görülmüştür. Bunların başında kırsal alanda yaşayan vatandaşlara yönelik getirilmesi öngörülen muhtelif ek yükümlülükler yer almıştır. Söz konusu alanlardaki vatandaşların yükümlülüklerini hafifletmek için çeşitli indirim ve muafiyetler tanınarak bir geçiş süreci yaratılmak amaçlanmışsa da kısa bir süre sonra, bunların kalıcılık arz etmesi zarureti kabul edilmiştir. Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan düzenlemesiyle birlikte bir yandan muafiyet ve indirimler kalıcı bir hâle getirilmiş, diğer yandan ise hukuki durum ile sosyolojik durum arasındaki ilişki makul bir zemine oturtulmuştur. Bu bağlamda çalışmada Trabzon ilindeki kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanların tespit edilme sürecinin nasıl işlediği ve yönetmelikte öngörülen hususlara ne ölçüde riayet edildiği ele alınmıştır.

Belirlenen çalışma amacı doğrultusunda yapılan incelemede ilçe belediyelerince alınan kararların yönetmeliğe uygun olarak Trabzon Büyükşehir Belediyesi İmar ve Bayındırlık Komisyonu tarafından incelendiği ve her biri “merkeze uzaklık”, “kırsalda yer alma”, “tarım ve hayvancılık faaliyetlerinin yoğun olması”, “coğrafyanın eğimi” ve “iklim koşullarının zor olması” ölçütleri üzerinden karara bağlandığı görülmüştür. Bu kapsamda 18 ilçeden gelen belediye meclis kararının 8'inin geldiği şekliyle, 10'unun ise komisyon tarafından değiştirilerek kabul edildiği belirlenmiştir.

Nihai olarak 6360 Sayılı Kanun kapsamında Trabzon ilindeki mahalleye dönüştürülen 57 belde ve 478 köy ile bu kanun sonrasında kurulan 11 yeni mahallenin 430'u kırsal mahalle ve 76'sı kırsal yerleşik alanı olan mahalle olarak belirlendiğine, 40 mahallenin ise merkez mahalle statüsünde kalmasına yönelik karar alındığına ulaşılmıştır. Bu süreçte ulaşılan en dikkat çekici bulgular; ilçe belediye başkan ve meclislerinin bazılarının yönetmeliğin amaç ve içeriğinden habersiz olması, bununla bağlantılı olarak ilçe meclislerince alınan ilk kararlardan bazılarının yönetmeliğe aykırılık teşkil etmesi ve sürecin yönetmeliğe uygun hâle getirilmesinde Trabzon Büyükşehir Belediye Meclisi İmar ve Bayındırlık Komisyonunun hatırı sayılır bir çaba göstermesidir.

KAYNAKÇA

- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Resmî Gazete Tarihi: 23.07.2004, Resmî Gazete Sayısı: 25531.
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmî Gazete Tarihi: 06.12.2012, Resmî Gazete Sayısı: 28489.
- 866 Sayılı Trabzon Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararı, Karar Tarihi: 14.12.2022, Birleşim No: 48, Oturum: 1.
- Alıcı, O. V. ve Yaman, A., (2023), “Büyükşehir Belediyelerinde Kırsal Mahalle-Kırsal Yerleşik Alan Uygulaması ve Bir Model Önerisi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 56(1), s. 31-59.
- Baxter, P. ve Jack, S., (2008), “Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers”, *The Qualitative Report*, 13(4), s. 544-559.
- Çolak, Ç. ve Yıkıcı, A., (2022), “51 İlde Bütünşehir Modeline Geçilmesinin Yaratabileceği Potansiyel Sonuçlar Üzerine Bir Değerlendirme”, *Karabulut, Ş., der., içinde Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Konularında Bilimsel Değerlendirmeler*, Bursa: Ekin Yayınevi, s. 273-283.
- Çolak, Ç., (2017), “6360 Sayılı Kanun’un Büyükşehir İlçe Belediye Başkanlığı Seçimlerine Etkileri: Trabzon Örneği”, *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, (18), s. 317-338.
- Ekinci, E., (2020), “Güncel Gelişmeler Işığında Türkiye’de Yeni Büyükşehir Modelinde Kırsal Mahallelerin Değerlendirilmesi”, *Kent Akademisi*, 13(4), s. 771-784.
- Kanun Teklifi (2013), “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi ve İçişleri Komisyonu Raporu”, Erişim Tarihi: 18 Ekim 2023, <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss435.pdf>.
- Kılıç, Ö. ve İpek, S., (2022), “Kırsal Mahalle: Büyükşehirlerde Tekrar Köye Dönüş mü?”, *TroyAcademy*, 7(1), s. 1-16.
- Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği, Resmî Gazete Tarihi: 15.04.2021, Resmî Gazete Sayısı: 31455.
- Küçük, Ü., (2022), “Yerel İdari Vesayet İlişkinin Yeni Bir Uygulaması Olarak Oksimoronik Bir Kavram: Kırsal Mahalle”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 30(4), s. 2163-2199.
- Wach, E. ve Ward, R., (2013), “Learning about Qualitative Document Analysis”, Erişim Tarihi: 21 Ekim 2023, <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/2989/PP%20InBrief%2013%20QDA%20FINAL2.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.
- Yıldırım, U., Gül, Z. ve Akın, S., (2015), “İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 10(2), s. 205-229.
- Yoloğlu, A. C. ve Zorlu, F., (2020), “Türkiye’de Kırsallığın ve Kırsal Alanların Tanımlanması: Bir Yöntem Denemesi”, *Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü e-Dergisi*, 3(2), s. 145-176.
- Zengin, O., (2014), “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2014(2), s. 91-116.

Türk Kamu Yönetiminde Kurumsal Risk Yönetimi: Güçlükler Ve Fırsatlar ¹

Enterprise Risk Management in Turkish Public Administration: Challenges and Opportunities

Ahmet TANER *

ÖZET

Kurumsal yönetim ve risk yönetimi temel olarak özel şirketler için geliştirilen model olsa da , kamu işletmeciliği yaklaşımının da etkisiyle, kamu sektörü için de tartışılmaya ve uygulanmaya çalışılmaktadır. Kurumsal yönetimin beş temel unsuru vardır: Katılımcılık, Şeffaflık, Hesap verebilirlik, Hukukun Üstünlüğü ve Stratejik vizyona sahip olmak. Türk kamu yönetimi sisteminin temel taşı olan 5018 sayılı Kanun, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını ve uygulanmasını düzenlemekte ve kurumsal risk yönetiminin temel bileşenlerini içeren iç kontrol süreçlerini belirlemektedir. Kurumsal risk yönetimi ilkelerini de içeren standart ve koşullar, Maliye Bakanlığı'nın 2007 yılında yayınladığı Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile belirlenmiştir. Ancak, 5018 sayılı Kanun ve ikincil düzenlemeler uluslararası standartlara uygun bir kurumsal risk yönetimi sistemi öngörse de, kamu sektöründe bu standart ve şartların uygulanmasını sağlayacak yeterli kontrol ve izleme mekanizmalarının kurulmadığı görülmektedir. Bu çalışmanın amacı, 5018 sayılı Kanun ile yürürlüğe konulan kurumsal yönetim ve risk yönetimi uygulamalarına ilişkin sonuçların, Sayıştay tarafından yapılan dış denetimde elde edilen bilgi ve bulgular çerçevesinde analiz edilmesidir.

Anahtar Kavramlar: *Kurumsal risk yönetimi, İç kontrol, Dış Denetim, Sayıştay*

ABSTRACT

Corporate governance and risk management are models mainly developed for private sector, however they have been discussed and transferred to the public sector as well, as a result emergence of new public management paradigma. There are five basic elements of corporate governance: Participation, transparency, accountability, rule of law and strategic vision. The business and sectoral crises proved that there is strong relationship between corporate governance and risk management. Law No. 5018, which is a cornerstone for Turkish public administration system, regulates the structure and functioning of the public financial management, preparation and implementation of the public budgets and identifies internal control processes that include the basic components of corporate risk management. Standards and conditions, including the principles of corporate risk management, were determined by the Public Internal Control Standards Communiqué issued by the Ministry of Finance in 2007. Although the Law No. 5018 and the secondary regulations sets forth an enterprise risk management system in accordance with international standards, it is seen that adequate control and monitoring mechanisms have not been established in the public sector to ensure the implementation of these standards and conditions. This study aims to analyze the results of the implementation of corporate governance and risk management put into effect by the Law No. 5018 in the framework of the information and findings obtained in the external audit by Turkish Court of Accounts. It also aims to determine the areas needing improvement about corporate risk management and develop recommendations for necessary actions.

Keywords: *Corporate Risk Management, Internal Control, External Control.*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale'de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Doç.Dr., Sayıştay Başkanlığı, taner.ahmet@yahoo.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1925-795X>.

GİRİŞ

Kurumsal yönetim ve risk yönetimi dünyada olduğu gibi ülkemizde de son dönemin yönetim alanındaki yenilikçi ve yükselen temaları olarak dikkat çekmektedir. Temel olarak özel şirketler için geliştirilen bu kavramlar, kamu yönetimi alanındaki yeniden yapılanma ve dönüşüm süreçleriyle birlikte, kamu işletmeciliği yaklaşımının da etkisiyle, kamu sektörü için de tartışılmaya ve uygulanmaya çalışılmaktadır. İşletmelerin gerek bireysel ölçekte gerekse de sektörel ölçekte karşılaştıkları krizler, kurumsal yönetim ile risk yönetimi arasında güçlü bir bağlantı kurulmasını sağlamış, kurumsal stratejilerin gerçekleşebilmesi açısından risklerin bütünsel değerlendirilmesi ve yönetilmesi ihtiyacı kurumsal risk yönetimi kavramına yönelik ilgiyi arttırmıştır. Dünyada kurumsal risk yönetimi konusunda genel büyük kabul gören en temel doküman ilk kez 2004 yılına yayımlanan daha sonra geçirdiği çeşitli güncellemeler sonrası 2017 yılında son halini alan COSO Kurumsal Risk Yönetim çerçevesidir. Bu çerçeve, risk yönetimini bütüncül bir perspektifte, kurumların stratejik, operasyonel ve yönetsel tüm risklerini kontrol etmeyi ve yönetmeyi hedefleyen bir yaklaşımla hazırlanmıştır.

Kamu yönetim sistemimizde 2000’li yılların ortalarında başlayan değişim ve dönüşüm süreçlerinin önemli çıktılarında birisi olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu temelinde şeffaflık ve hesap verebilirlik temelinde kurumsal risk yönetimi odaklı bir yönetim modelini idare sistemimize yerleştirmeyi hedeflemiştir. COSO Kurumsal Risk Yönetim Çerçevesi riskleri oldukça geniş bir perspektifte, kurum stratejisi ve performansını etkileyen tüm karar alma süreçleriyle bağlantılı olarak ele almasına rağmen, ülkemizde kurumsal risk yönetimi mali yönetim ve kontrol süreçlerini merkezine alan iç kontrol odaklı bir yaklaşım üzerine inşa edilmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu gereği düzenlilik denetimleri kapsamında mali ve iş işlemlerin incelenmesi yanında kurumların mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmektedir. Kamu idareleri raporlarında, kurumsal yönetim ve risk yönetimine ilişkin olarak, ilgili kamu idaresindeki mevcut durumu değerlendiren bir bölüm bulunmaktadır. Bunun dışında Sayıştay, 2018 yılında itibaren kurumların kurumsal risk yönetimi, stratejik yönetim ve iç kontrol sistemi alanlarındaki mevcut durumlarını ve geçmiş yıllara göre elde ettikleri gelişmeyi istatistiksel olarak izlemekte, elde edilen sonuçlar Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu’nda TBMM ve kamuoyuyla paylaşılmaktadır. Bu çalışma, kamu yönetim sistemimize 5018 sayılı Kanun ve ilgili ikincil mevzuatla yürürlüğe konulan kurumsal yönetim ve risk yönetimine ilişkin uygulama sonuçları, dış denetim faaliyetlerinde elde edilen veriler çerçevesinde analiz etmeyi, gelişim ihtiyacı olan alanları belirleyerek kontrol ve izlemeye ilişkin olarak, kamu idarelerinin bütçe türlerine göre alınması gereken tedbirlerle ilgili öneriler geliştirmeyi amaçlamaktadır.

1.KURUMSAL YÖNETİM VE RİSK YÖNETİMİ: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kurumsal yönetim, bir kurumun veya şirketin amaç ve hedeflerine ulaşmak için faaliyetlerini ve kaynaklarını kontrol ve idare etme, denetleme ve yönlendirme süreçlerini kapsayan çağdaş bir yönetim sistemidir. Kurumsal yönetim yaklaşımında kurumun geleceği ile ilgili stratejik kararlar almak, politika ve prosedürleri belirlemek, kuruluşun etkin ve verimli bir şekilde çalışmasını sağlayacak iş süreçleri belirlemek büyük önem taşır. Katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü ve stratejik vizyona sahip olma bu yönetim anlayışına yön veren ilkeler olarak sayılabilir.

Kurumsal yönetim stratejik planlama, organizasyon yapısı, liderlik ve karar verme, finansal yönetim, insan kaynakları yönetimi gibi bileşenleri içinde barındırır. Bunlar arasında yakın bir bağlantı vardır. Stratejik planlama kapsamında, kurumun misyon, vizyon ve uzun vadeli hedeflerini tanımlanırken, liderlik ve karar verme süreçleriyle organizasyonun çeşitli seviyelerinde ihtiyaç duyulan yönetim becerileri ortaya konulur. Yöneticilerde şirketin hedeflerine ulaşmak için kararlar alması, kaynak tahsis etmesi ve yönlendirmesi beklenir. Her kuruluş hedeflerine yerine getirirken hem finansal kaynaklara hem de insan kaynaklarına ihtiyaç duyar. Çalışanların işe alımı, eğitimi ve motive edilmesi ve performans değerlendirmesi bu sürecin önemli bir parçasıdır. Bu bileşenlerin başarılı ve etkin şekilde sürdürülmesi şirketler için artan kârlılığı, büyümeyi ve sürdürülebilirliği, kamu kurumları için ise kamu hizmetlerinde etkinliği ortaya çıkarır.

Kurumsal yönetim anlayışı ilk başta özel sektörde gelişim göstermiş olsa da, bu kavramın tüm dünyada popülerleşmesinde Dünya Bankası ve OECD gibi uluslararası örgütlerin üstlendiği inisiyatif etkili olmuştur. OECD'nin 1999 yılında yayımladığı Kurumsal Yönetim Prensipleri, önce 2004 ve 2015 yıllarında, son olarak da 2023 yılında güncellenmiştir. Prensiplerde kurumsal yönetim özel sektör perspektifli bir yaklaşımla “Firmanın üst yönetimi, yönetim kurulu, pay sahipleri ve diğer paydaşlar arasındaki ilişkiler” içeren bir kavram olarak tanımlanmıştır (OECD, 2023:6). Dünya Bankası'nın kurumsal yönetim yaklaşımı daha geniş bir perspektife dayandırır: Bir kurumun beşerî ve mali sermaye için cazibe noktası olabilmesine, etkin çalışmasına ve böylece parçası olduğu toplumun değerlerine saygı göstermenin yanında uzun dönemde ortaklarına ekonomik açıdan yararlı olmasına imkân tanıyan her türlü hukuki düzenleme ve uygulamalarıdır (Aytar, 202:79). Esasında her iki yaklaşım da yönetsel süreçlerde çok taraflılığa etkileşime ve paydaşlar arası iletişime odaklanan yönleriyle benzeşen özellikler gösterir. Kurumsal yönetim, yapılar ve süreçlerle tanımlanan bir ilişkiler sistemidir. Bu ilişkiler farklı çıkarları olan taraflar arasındaki gerçekleşebilir. Buna rağmen dayandığı temel ilkeler sayesinde, kurumsal yönetimde paydaşlar arasındaki ilişkiler doğruluk, sorumluluk, şeffaflık ve hesap verebilirlik prensipleri, sayesinde bir çıkar çatışmasına dönmez (Worldbank, 2010:14).

Kurumsal yönetim yaklaşımından istenen sonuçların alınabilmesi için risk yönetimi gibi yenilikçi yönetim araçlarıyla desteklemesi gerekir. Risk yönetimi, kurumların amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini etkileyebilecek olay ve gelişmelere karşı hazırlıklı olmayı ve bu risklere karşı gerekli adımları atabilmeyi içerir. İşletmelerin gerek bireysel ölçekte gerekse de sektörel ölçekte karşılaştıkları krizler, kurumsal yönetim ile risk yönetimi arasında güçlü bir bağlantı kurulmasını sağlamış, kurumsal stratejilerin gerçekleşebilmesi açısından risklerin bütünsel değerlendirilmesi ve yönetilmesi ihtiyacı kurumsal risk yönetimi kavramına yönelik ilgiyi arttırmıştır. Çağdaş yönetim araçlarından biri olan kurumsal risk yönetimi, kuruluşların stratejik hedeflerine ulaşmasını engelleyebilecek, mevcut varlık ve kaynaklarını tehdit edebilecek riskleri tanımlamayı, değerlendirmeyi, önceliklendirmeyi, kontrol etmeyi ve yaratacağı olumsuz etkileri azaltmayı hedefleyen sistematik süreçler bütünüdür. Kurumsal risk yönetiminin amacı, risklerin yaratacağı olumsuz etkileri en aza indirmek ve kurumun önüne çıkan fırsatları en iyi şekilde değerlendirerek başarı şansını en üst düzeye çıkarmaktır.

Kurumsal risk yönetimi, riski minimize etmek yerine yönetmeyi amaçlayarak bütüncül bir anlayışla önleyici kontrollere odaklanan bir yaklaşım sergiler. Kurumsal yönetişim, paydaşlar

arasındaki çıkar ayrışmalarını, bilgi asimetrisinin yarattığı sorunları ve bunlardan kaynaklı maliyetleri ortadan kaldırmayı hedeflemektedir (Aytar, 2022:7).

Kurumdaki etkin bir risk yönetim sisteminin kurulması sayesinde;

- Kurumlarda riskin önemine ilişkin farkındalık ve risk kültürü gelişir.
- Kritik kararların kurumsal risk algısı göz önünde bulundurularak alınmasına yardımcı olur.
- Karar alma süreçleri desteklenir,
- Riskler gerçekleşmeden önce doğru aksiyonların alınmasıyla risklerin gerçekleşmesi halinde karşılaşılabilecek kayıplar önlenir,
- Üst yönetimin risk odaklı hareket etmesi sayesinde gözetim faaliyetleri desteklenir.
- Kurumun sunduğu hizmetlerin sürekliliği ve kalitesine ilişkin güvence artar (İlgar ve Erdoğan, 2018:65).

Kurumsal risk yönetimine ilişkin temel standartlar ve çerçeveler incelendiğinde, kurumsal risk yönetiminin,

- a) Risklerin tanımlanması,
 - b) Risklerin önceliklendirilmesi,
 - c) Risk yönetimine yönelik stratejilerinin belirlenmesi,
 - d) Risklerin izlenmesi ve raporlanması,
- şeklinde aşamalarından oluştuğu görülür.

Risklerin tanımlanması, kurumsal amaç ve hedeflere ulaşılmasını etkileyebilecek olay ve durumların belirlenmesini ifade etmektedir. Bu süre, hem yeni risklerin tanımlanmasını hem de mevcut risklerin gözden geçirilmesini içerir. Risklerin önceliklendirilmesi adımı, risk seviyelerinin belirlenmesi ve risklerin önceliklendirilmesi olmak üzere iki aşamayı kapsamaktadır. Risklerin tanımlanmasının ardından ilgili riskler etki ve olasılık seviyeleri ile hâlihazırda kurum tarafından uygulanan risk yönetimi faaliyetlerine göre değerlendirilmektedir (TÜSİAD, 2008:51). Risklerin ölçülmesi risk seviyeleri belirlenmesi açısından kritik önemdedir. Risklerin ölçülmesinde risk seviyelerinin yanında , risk iştahı, birbiriyle ilişkili riskler, kurumun riske karşı göstereceği dayanıklılığı, risk kültürü ve kurum yöneticilerinin öncelikleri gibi kriterler de etkili olmaktadır. Sonrasında, kurum tarafından belirlenen öncelikli alanlar doğrultusunda her bir risk için bir risk yönetimi stratejisi belirlenir. Bu stratejiler temelde 4 bileşenden oluşur. Bunlar; riskten kaçınmak, riski kabullenmek, riski devretmek ve riski azaltmaktır. Risklerin kontrolüne yönelik stratejiler oluşturulurken, risk iştahı başta olmak üzere fayda ve maliyet analizi, üst yönetimin gündemi, yasal düzenlemeler ve paydaş beklentileri gibi faktörler değerlendirilmelidir. Kurumsal risk yönetimi yaklaşımının kurum içerisinde katma değer sağlaması ve süreklilik arz etmesi için uygulanacak en önemli adım, risklerin izlenmesi ve raporlanmasıdır (İlgar ve Erdoğan, 2018:68).

2.COSO KURUMSAL RİSK YÖNETİM ÇERÇEVESİ

Kurumsal risk yönetiminin gelişiminde dünyada yaşanan finansal krizlerin tetikleyici bir etkisinden bahsetmek mümkündür. Bu kapsamda 2000’li yıllarda ABD’de finans sektöründe başlayan krizle birlikte kurumsal risk yönetiminin önemi artmıştır. Kamu veya özel her kurumda ve kurumların tüm faaliyetlerinde uygulanabilecek ortak bir modele gereksinim duyulmuştur. Bu nedenle COSO hileli mali raporlamayı önlemek üzere prensipler geliştirmek ve rehberlik yapmak amacıyla 2004 yılında, dünya çapında büyük kabul gören Kurumsal Risk Yönetimi çerçevesini yayınlamıştır. 2013 ve 2017 yıllarında güncellenen bu çerçeve günümüzde tüm ülkelerde standart olarak uygulanabilir bir rehber haline gelmiştir. İlk versiyonun adı COSO İç Kontrol Bütünleşik Çerçevesi adını taşıırken, 2017 yılındaki güncelleme sonrası COSO Kurumsal Risk Yönetimi Strateji ve Performans Bütünleşme (COSO KRY) adını almıştır. Risk yönetimi bir önceki çerçevede de önemli bir bileşen iken, yeni çerçevede tanımlandığı şekliyle kurumsal risk yönetimi kurumların yönetim yapısını desteklemede iç kontrolden daha geniş bir rol üstlenmiştir. Kurumsal risk yönetimi çerçevesi, iç kontrol çerçevesinin yerine geçmemiş, iç kontrolün etkin bir risk yönetimiyle bağlantısını güçlendirmiştir (Usman ve Kaygusuz, 2018)

COSO Kurumsal Risk Yönetimi -Strateji ve Performans Bütünleşme (COSO KRY) modeli COSO İç Kontrol-Bütünleşik Çerçeve modelinde yer alan *Risk Değerlendirme* bileşenin daha kapsamlı ve detaylı olarak ele alınması sonucunda ortaya çıkan bir modeldir (Aytar, 2020:41). Yeni çerçeve işletmelerin değişen özellikleri ve ihtiyaçlarına göre farklılaşabilecek ve her bir işletmeye uyarlanabilecek bir model niteliğindedir. Kâr amacı olsun veya olmasın her kuruluş faaliyetlerini belirsizlik ortamında yürütürler. Kurumlar için risk ve fırsatlar yaratan belirsizlik, gelecekte ortaya çıkabilecek olayların ve bu olayların yaratacağı sonuçların belirlenememesi durumudur (Pehlivanlı, 2020:4;COSO KRY 2017).

2017 yılında yayımlanan çerçevede kurumsal risk yönetimi; “Organizasyonun değer yaratma, koruma ve realize etmede, riski yönetmek için güvenebilecekleri, stratejinin belirlenmesi ve yürütülmesine entegre edilen, kültür, imkân ve uygulamalardır.” şeklinde tanımlanmıştır. Risk yönetiminde COSO KRY çerçevesinin yanında genellikle finans sektöründeki kurumlar tarafından kullanılan BASEL Prensipleri ve Risk Yönetimi Standartları da bulunmaktadır. Genel olarak COSO KRY çerçevesi reel sektör işletmeleri Basel Prensipleri ise bankalar tarafından kullanılmaktadır. Kurumsal risk yönetimi, bir kurumun hedeflerine ulaşmasını etkileyebilecek riskleri tanımlayan, bunları yöneten ve kurum hedeflerinin başarılması konusunda makul derecede güvence sağlayan, kurum paydaşlarının kararlarından etkilenen bir süreçtir (Pehlivanlı, 2020: 14-15) COSO KRY’nin ortaya çıkış gerekçesi risklerin de ortaya çıkış gerekçesi olan kurumun başarmayı hedeflediği stratejileri ve amaçlarıdır. Güncellenen çerçeve, kurumsal risk yönetiminin stratejik planlama ile ilişkilendirmekte, kurum stratejisi ve performansını etkileyen bir faktör olarak risk yönetiminin kurumdaki tüm karar alma süreçleriyle bağlantılı olduğu kabul edilmektedir (Kurt ve Uysal, 2018:22). Etkin çalışan bir Kurumsal Risk Yönetimi risk temelli çalışan bir iç kontrol ve iç denetim sistemini gerekli kılar. Sistemin etkinliğinin denetlenmesi, eksikliklerin ve aksayan yönlerin tespiti ve düzeltilmesi ile mümkündür. Bu fonksiyon ise iç denetim birimi tarafından yerine getirilecektir (Pehlivanlı, 2020: 14).

COSO KRY modeline göre kurumsal risk yönetimi;

- Bir örgüt içerisinde gerçekleşen dinamik bir süreçtir.

- Kurumun her düzeyinde görev alan kişiler tarafından etkilenir.
- Örgütün her seviyesinde ve biriminde uygulanır.
- Meydana gelmesi halinde örgütü etkileyebilecek “potansiyel olayları” belirlemek için tasarlanmıştır.
- Kurumsal amaçların gerçekleşmesi ve yönetiminde makul bir güvence sağlar.
- Amaçlara ulaşmayı gerçekleştirir (COSO ERM, 2004).

COSO KRY modeline göre örgütlerin 4 kategoride hedefleri bulunmaktadır. Bunlar; stratejik, operasyonel, raporlama ve uygunluk hedefleridir. Stratejik hedefler örgütün misyonu ile uyumlu daha üst düzey hedefler iken operasyonel hedefler kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını, raporlama hedefleri örgüt içerisinde üretilen raporların güvenilirliğini, uygunluk hedefleri ise mevcut yasalar ve diğer düzenlemelerle uyumu sağlamayı amaçlayan daha alt düzey hedeflerdir (COSO ERM, 2004:3).

COSO Modelinin 2013 yılında güncellenen ilk versiyonunda temel bileşenler; Kontrol ortamı, Risk değerlendirmesi, Kontrol faaliyetleri, Bilgi ve iletişim, İzleme olarak belirlenmekte, bu bileşenler altında toplam 17 ilkeye yer yerilmektedir. 2017 yılında güncellenen ve gözden geçirilen yeni çerçevede, kurumsal risk yönetimi birbiri ile bağlantılı beş bileşen üzerinden açıklanmaktadır: 1- Yönetişim ve Kültür, 2- Strateji ve Hedef Belirleme 3- Performans, 4- Gözden Geçirme ve Revizyon, 5- Bilgi, İletişim ve Raporlama.



Kaynak: Ilgar ve Aydoğdu, 2018:67

2017 yılında gerçekleştirilmiş olan güncelleme temel olarak, çerçevenin odağına strateji ve performansın yerleştirmeyi amaçladığından yeni modelin adı “COSO-Kurumsal Risk Yönetimi-Strateji ve Performansla Bütünleşme / COSO Enterprise Risk Management Integrating with Strategy and Performance” olarak değiştirilmiştir (Pehlivanlı, 2020: 18-19; COSO ERM, 2017). Bu yeni yaklaşımda; *yönetişim*, üst yönetimin yönetim tonunu/tavrını belirleyerek kurumsal risk yönetiminin önemi ve gözetim sorumluluklarının belirlenmesi olarak ifade edilmiş iken *kültür* ise etik değerler, istenen/beklenen davranışlar ve varlıkların ne oranda riske tabi tutulacağı anlayışım

ortaya koymaktadır. Ayrıca, “kurumsal risk yönetiminde”, “strateji ve hedef belirleme”, stratejik planlama süreci içerisinde çalışır. Risk iştahı belirlenir ve strateji ile uyumlu hale getirilir; riskin belirlenmesi, değerlendirilmesi ve yanıtlanması için bir temel teşkil ederken stratejiyi uygulamaya koyar. Strateji ve iş hedeflerinin başarılmasını etkileyebilecek risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi gerekir (Aytar, 2020:43). Özetle; COSO KRY Modeli, risk yönetiminin kurumsal yönüne vurgu yapmak suretiyle risklerin bir örgüt içerisinde bütüncül olarak ele alınması ve uygulanmasına yönelik bir çerçeve sunmakta olup temelde örgüt stratejilerinin örgütün performans yaklaşımı ve riskleri yönetebilme becerileri ile uyumlaştırılmasını esas almaktadır. Bu yaklaşım ise modelin ana yapısını oluşturmaktadır (Pehlivanlı, 2020: 18-19).

3.KAMU YÖNETİM SİSTEMİMİZDE KURUMSAL RİSK YÖNETİM UYGULAMALARI

3.1.Kurumsal Risk Yönetiminin Yasal Çerçevesi

Türk kamu yönetim sisteminde 2000’li yılların başından itibaren etkili olan yeniden yapılanma ve reform çabalarıyla etkin ve verimli kaynak kullanımının gerçekleştiği, hesap verme sorumluluğunun güvence altına alındığı, kamuda iç kontrol süreçlerinin etkin şekilde uygulanabildiği bir yönetim anlayışı hayata geçirilmek istenmiştir. Kamu mali yönetim sistemimiz açısından dönüm noktası özelliği taşıyan 5018 sayılı Kanun, saydamlık ve hesap verebilirlik temelinde, kamu malî yönetiminin yapı ve işleyişine, kamu bütçelerinin hazırlanma ve uygulanma esaslarına ilişkin ilkeleri belirlediği gibi kurumsal risk yönetiminin temel bileşenlerini içeren iç kontrol süreçlerini de düzenlemektedir. Kanunda (63.madde) temel amacı, kamu idarelerinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek olarak tanımlanan iç denetim kamu idarelerinin hem yönetim hem de kontrol yapıları ile mali işlemlere ilişkin risk yönetim çalışmalarının etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek için tasarlanmış sistematik, nesnel ve sürekli yürütülen bir faaliyet olarak düzenlenmektedir. Kanunda, esas olarak iç denetim, iç kontrol ve ön mali kontrolün bir unsuru olarak bu süreçlerin işleyişine yönelik bir güvence mekanizması şeklinde tasarlanmıştır. Kanunda öngörülen iç kontrol ve ön mali kontrolle ilgili temel ilkeler İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’da belirlenmiş, ayrıca kamu sektöründe INTOSAI ve AB İç Kontrol Standartları esas alınarak COSO modeline uygun, kurumsal risk yönetimine dayalı bir iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanmasında izlenecek standart ve şartlar, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 2007 yılında çıkarılan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’yle belirlenmiştir. Tebliğde yer alan temel bileşenler kurumsal risk yönetimine ilişkin 2013 yılında güncellenen COSO modelindeki ilke ve standartlarla paralellik taşısa da 2017 yılında güncellenen yeni COSO Modelindeki bileşenler henüz kamu yönetim sistemimize aktarılmamıştır. Buna rağmen, Tebliğde yer alan risk değerlendirmesi, kontrol ortamı, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri kamu idarelerinde etkin bir kurumsal risk yönetiminin oluşturulmasına önemli katkılar sunacak niteliktedir.

Tebliğde yer alan standartlar ve her bir standarda ilişkin şartlar kamu yönetim sistemimiz açısından önemli yenilikler getirmesine rağmen, bu gerekliliklerin kamu idareleri tarafından benimsenmesi ve uygulanmasında yaşanan güçlükler, bunları bir eylem planına bağlama zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle, Hazine ve Maliye Bakanlığınca 2009 yılında çıkarılan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehber’inde iç kontrol standartlarının kurumlarda uygulanma ve izlenmesinde takip edilecek yöntem ve prosedürler belirlenerek ilgili taraflara rehberlik sağlanması hedeflenmiştir.

5018 sayılı Kanun'da öngörülen kamu mali yönetim sisteminin temel güvencesi Sayıştayca yerine getirilen dış denetim görevidir. 6085 sayılı Kanun'da Sayıştay'ın düzenlilik denetimini kamu idarelerinin mali faaliyet ve işlemlerinin hukuki düzenlemelere uygunluğunu belirlemek, kurumlarca hazırlanan mali faaliyet ve raporların güvenilirliği konusunda görüş vermek, mali yönetim ve iç kontrol sisteminin değerlendirilmek suretiyle yerine getireceği hüküm altına alınmıştır. 5018 sayılı Kanun ve buna dayanılarak çıkarılan ikincil düzenlemeler kamu yönetim sistemimize, uluslararası standartlarla ve iyi uygulama örnekleriyle uygun bir model öngörmesine rağmen, kamu sektöründe bu standart ve şartların uygulanmasını güvence altına alacak yeterli kontrol ve izleme mekanizmalarının oluşturulamadığı görülmektedir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu gereği, düzenlilik denetimi kapsamında kurumların mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmektedir. Kamu idareleri raporlarında, kurumsal yönetim ve risk yönetimine ilişkin olarak, ilgili kamu idaresindeki mevcut durumu değerlendiren bir bölüm bulunmaktadır. Bunun dışında Sayıştay geliştirdiği bir puanlama ve ölçüm araçlarıyla 2018 yılında itibaren denetlenen kurumların kurumsal risk yönetimi, stratejik yönetim ve iç kontrol sistemi alanlarındaki mevcut durumlarını ve geçmiş yıllara göre elde ettikleri gelişmeyi istatistiksel olarak izlemekte, Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu'nda elde edilen sonuçlar TBMM ve kamuoyuyla paylaşılmaktadır.

3.2.Kurumsal Risk Yönetimine İlişkin Dış Denetim Sonuçlarının Değerlendirilmesi

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda düzenlilik denetiminin kamu idarelerinin mali iş ve işlemlerinin yasalara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti, idarelerin mali rapor ve tablolarının doğruluğu ve güvenilirliği hakkında görüş verilmesi ve mali yönetim ve kontrol sisteminin değerlendirilmesi yoluyla yürütüleceği belirtilmektedir.

Denetim standartları gereği, prensip olarak denetçilerin mali veya uygunluk denetimi kapsamında müstakil olarak iç kontrol sisteminin incelemek veya değerlendirmek gibi bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Mali denetim bağlamında, iç kontrol sisteminin değerlendirilmesindeki öncelikli amaç kurumun kontrol risklerini tespit ederek mali tablo ve raporları etkileyebilecek yanlış bildirim risklerini belirlemek, böylece denetim riskini en aza indirmektir. Bununla beraber, kamu mali yönetim sistemimize 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile giren kurumsal risk yönetimi gibi pek çok süreç ve kavramın uygulanmasının güvence altına alınabilmesi için kamuda etkin şekilde çalışan iç kontrol sistemlerine ihtiyaç vardır. Düzenlilik denetimi bağlamında, Denetim Rehberine uygun olarak, 5018 sayılı Kanunun iç kontrol hükümlerine tabii olan kamu idare raporlarında, kurumlardaki mali yönetim ve kontrol süreçleri (aşağıda yer alan 35 sorudan oluşan form üzerinden) COSO modelindeki temel bileşenler çerçevesinde değerlendirilmektedir (Sayıştay, 2021b). 5018 sayılı Kanun'un iç kontrol ile ilgili düzenlemelerine tabi olmayan idareler için ise bu değerlendirme, idarenin iç kontrole ilişkin kendi iç düzenlemelerinden kaynaklanan gereklilikler ve fiili uygulamalar üzerinden yapılmaktadır. Kamu sektöründe iç kontrol sisteminin genel durumu hakkındaki değerlendirme ise Sayıştay tarafından her yıl hazırlanan Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu'nda ayrıca ele alınmaktadır. Denetim ekipleri aşağıda yer alan değerlendirme formundaki sorulara puanlama tablosuna uygun şekilde puan vermektedir.

Tablo 1. İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Prosedürleri Puanlama Tablosu

Puan Ölçeği	Prosedür değerlendirme seçenekleri
0	Hayır, bu konuda bir çalışma yapılmamıştır.
1	Bu konuda çalışmalar yapılmış; ancak tamamlanmamıştır.
2	Gerekli çalışmalar tamamlanmıştır ancak uygulamaya geçilmemiştir.
3	Gerekli çalışmalar tamamlanmış, uygulamaya geçilmiş ancak uygulamada yetersizlikler mevcuttur.
4	Evet, bu konuda yeterli bir uygulama mevcuttur.

Tablo 2. İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Sonuçları

İÇ KONTROL BİLEŞENİ	SORU	2021 YILI DENETİM SONUÇLARI					2022 YILI DENETİM SONUÇLARI				
		Bakanlık (17)	Genel Bütçe (19)	Üniversite (101)	Büyükşehir Belediyesi ve Bağlı İdare (56)	Belediye (114)	Bakanlık (17)	Genel Bütçe (22)	Üniversite (106)	Büyükşehir Belediyesi ve Bağlı İdare (49)	Belediye (138)
KONTROL ORTAMI	1. Kurum içerisindeki görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenerek yazılı hale getirilmiş midir?	82,4	94,7	87,6	90,6	75,9	91,18	87,5	92,22	99,49	82,48
	2. Yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenmiş midir?	75	89,5	86,4	79,9	59	88,24	90,91	89,39	91,33	74,63
	3. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmakta mıdır?	83,8	98,7	83,9	92,9	66,7	95,59	85,23	79,72	93,88	78,1
	4. Personelin işe alımı, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuş mudur?	88,2	94,7	88,6	94,2	77,2	80,88	88,64	72,17	77,04	56,39
	5. Hassas görevlere ilişkin ilkeler belirlenmiş midir?	80,9	82,9	84,9	86,2	64,9	80,88	77,27	63,44	59,18	41,42
	6. Kurumda ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlaması yapılmış mıdır?	77,9	85,5	84,7	85,3	63,2	92,65	90,91	79,72	93,88	65,33
	7. Yukarıdaki gereklilikler değerlendirildiğinde iç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetimi üst yönetim ve kurum personeli tarafından sahiplenilmiş midir?	76,5	88,2	70,3	74,6	53,5	75	84,09	73,57	73,47	55,6

RİSK DEĞERLENDİRME	8. Kurum stratejik planı içerik olarak mevzuata uygun mu?	95,6	97,4	77,7	89,3	67,3	98,53	80,68	98,82	98,47	86,68
	9. Stratejik plan idarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla hazırlanmış mıdır?	82,4	97,4	64,1	75,4	53,1	98,53	80,68	99,53	98,98	85,4
	10. İdare performans programını içerik olarak mevzuata uygun hazırlamış mıdır?	66,2	94,7	57,7	54,9	33,8	100	80,68	98,11	98,47	85,4
	11. Kurumun bütçesi performans hedefleri ve faaliyetlerle ilişkilendirilmiş midir?	89,7	97,4	75,2	80,4	54,4	97,06	79,55	98,35	96,94	85,4
	12. İdare kurumsal risklerini belirlemiş midir?	92,6	88,2	97,8	96,4	77	82,35	73,86	56,13	65,82	33,39
	13. Kurum tarafından iç kontrol riskleri belirlenmiş midir?	92,6	89,5	96,5	94,6	77	80,88	71,59	51,89	61,22	33,39
	14. Riskler kurum personelinin katılımıyla belirlenmiş midir?	89,7	84,2	96,8	96	73,7	76,47	85,23	86,08	82,14	63,32
	15. Risklerin değerlendirilmesi yapılmış mıdır?	95,6	84,2	96,8	92,4	70,4	92,65	94,32	94,81	96,94	84,49
KONTROL FAALİYETLERİ	16. İş akış süreçleri belirlenmiş midir?	66,2	85,5	67,8	66,5	37,3	76,47	81,82	68,87	73,98	43,25
	17. Kurumdaki görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesine uyulmakta mıdır ?	57,4	71,1	56,4	56,7	26,1	92,65	94,32	94,81	96,94	84,49

	18. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmiş midir?	67,6	71,1	55,9	56,7	26,3	79,41	73,86	52,12	58,16	35,4
	19. Belirlenen her bir kontrol faaliyetinin uygulanması için sorumlular belirlenmiş midir?	63,2	75	49,8	56,3	23,5	73,53	72,73	51,89	58,16	31,75
	20. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmuş mudur?	66,2	73,7	45,5	51,3	24,8	95,59	92,05	97,17	93,88	70,07
BİLGİ VE İLETİŞİM	21. Kurumda bir yönetim bilgi sistemi var mıdır?	63,2	73,7	47,5	49,1	22,8	91,18	86,36	77,12	86,73	83,58
	22. Faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun mudur ?	86,8	93,4	97,8	89,3	64	97,06	81,82	95,99	98,47	93,07
	23. Faaliyet sonuçları ile değerlendirmeleri idare faaliyet raporunda yer almakta mıdır ?	73,5	97,4	73	88,4	76,1	94,12	94,32	96,93	92,86	93,98
	24. İdare faaliyet raporu kurumun web sitesinde yayınlanmakta mıdır?	91,2	89,5	96	96,9	88,2	98,53	94,32	91,04	91,33	89,42
	25. Kurumda veri kayıt ve dosyalama sistemi mevcut mudur?	91,2	93,4	92,3	96	82,5	88,24	86,36	83,96	85,71	69,53
	26. Mevcut bilgi yönetim sistemleri bilgi güvenliğini ve yedekleme gerekliliklerini sağlayacak şekilde dizayn edilmiş midir?	94,1	86,8	97,8	99,6	82,7	88,24	82,95	82,78	83,16	66,06
İZLEME	27. Kamu İç kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmış mıdır? (Cevap hayırsa bir sonraki soru da hayır olarak işaretlenecektir.)	89,7	100	96,3	95,5	88,6	88,24	86,36	83,96	85,71	69,53
	28. Kamu İç kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı, ilgili mevzuata uygun mudur?	95,6	100	90,1	95,5	82,2	88,24	82,95	82,78	83,16	66,06

29. İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiş midir?	82,4	88,2	83,7	76,3	49,3	92,65	89,77	85,85	84,18	66,24
30. Kurul, bu raporları değerlendirerek üst yöneticinin onayına sunmuş mudur?	52,9	80,3	52	58	33,6	73,53	78,41	57,78	59,69	37,23
31. İç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmakta mıdır?	54,4	85,5	55,2	62,5	33,6	72,06	79,55	62,26	64,8	40,33
32. Raporda yer alan iç kontrol bileşenlerine ilişkin tespit edilen yetersizlikleri gidermek üzere çalışma yapılmış mıdır?	54,4	73,7	39,9	46,4	19,1	61,76	68,18	45,05	54,59	28,68
33. Kurumdaki iç denetçi sayıları, iç denetim fonksiyonun etkin yerine getirilebilmesi için yeterli midir?	79,4	55,3	60,1	52,2	19,7	79,41	52,27	54,72	48,98	14,96
34. İç denetim biriminin denetim ve raporlama çalışmaları var mıdır?	66,2	60,5	46,8	45,1	15,1	83,82	54,55	45,52	38,78	10,77
35. Üst yönetici ve harcama birimleri iç kontrol güvence beyanını imzalamış mıdır?	97,1	93,4	94,6	94,6	84,4	100	89,77	99,29	91,33	85,58

2021 ve 2022 yılı düzenlilik denetim çalışmaları çerçevesinde, 5018 sayılı Kanun'un iç kontrol hükümlerine tabii olan kamu idarelerinin iç kontrol sisteminin temel bileşenlerine ait gerekliliklerden 100 üzerinden kaç puan aldığı yukardaki tabloda gösterilmektedir. Değerlendirmeye esas veriler 2021 ve 2022 yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu (Sayıştay, 2021a ve 2022) ile ilgili kamu idarelerine ait Sayıştay denetim raporlarından derlenerek oluşturulmuştur. Tablonun en üst satırında değerlendirmeye konu kamu idarelerinin türü, sayısı (parantez içinde) görülmektedir. Sayıştay düzenlilik denetimleri, çeşitli risk analizlerine bağlı olarak hazırlanan yıllık denetim programları çerçevesinde yürütüldüğünden denetime kamu idare sayısı her yıl farklılık arz edebilmektedir. Bütçe türü aynı olan kamu idarelerinde mali yönetim ve kontrol sistemleri açısından genelde benzer özellikler göstermektedir. Bu nedenle iç kontrol sistemi değerlendirme puanlarıyla ilgili hem yıllara dayalı yatay analiz yapılması hem de kamu idareleri arasında karşılaştırma yapılması mümkündür.

COSO (2013) modeline uygun şekilde hazırlanan Kamu İç kontrol Standartları Tebliğinde iç kontrol süreçleri, Kontrol Ortamı, Risk Değerlendirme, Kontrol Faaliyetleri, Bilgi ve İletişim ile İzleme olmak üzere beş bileşenden oluşmaktadır.

Kontrol ortamı, iç kontrolün diğer bileşenlerinin kurulması ve işletilmesi için gerekli yasal ve kurumsal çerçeveyi ifade eder. Mesleki dürüstlük, yönetim ve personelin etik değerleri, iç kontrole yönelik olumlu tutum, mesleki yeterlilik, kurumsal yapı, insan kaynakları politikaları ve uygulamaları ile iş yapma tarzına ilişkin hususları kapsar. Kontrol ortamına ilişkin gereklilikler incelendiğinde kamu idarelerinin belediyeler hariç, genel olarak bu bileşenden yüksek puan aldıkları görülmektedir. Buna rağmen, kurumsal risk yönetiminin benimsenmesi konusunda kamu idarelerinin puanlarının diğer gerekliliklerden aldıkları puanlara göre düşük kaldığı, özellikle belediyelerde üst yönetim ve personelin farkındalığının bariz şekilde az olduğu çarpıcıdır.

Risk değerlendirme, kurumsal hedeflere ulaşılmasını engelleyecek risk faktörlerinin tanımlanması, analiz edilmesi ve risklerin yönetilmesine yönelik tedbirlerin alınmasına yönelik faaliyetlerdir. Tablodaki risk değerlendirmesi bileşenine ait alt sorular incelendiğinde genel olarak belediyelerin risk belirleme süreçlerinde göreceli olarak düşük puan aldıkları görülmektedir. Risk yönetimi, kurumsal yönetim süreçleri içinde kamu sektöründe en az başarı sağlanan alanlardan biri olarak kabul edilmektedir. Risk yönetimi konusunda yeterli farkındalığın olmaması, kurumsal ve yapısal sorunlar ile nitelikli insan kaynağı eksikliği gibi faktörler, risk yönetim anlayışının kamu sektöründe yeterince yerleşmemesinde belirleyici etmenler olarak gösterilebilir. Risk değerlendirme bileşeninde en az puan alınan alanlardan birisinin “görevler ayrılığı” ile ilgili soru olması oldukça dikkat çekicidir. İç Kontrol Tebliği gereğince hata, usulsüzlük ve yolsuzluk risklerini azaltmak için faaliyetler ile mali karar ve işlemlerin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrol edilmesi görevleri farklı personel tarafından yerine getirilmelidir. Mevcut puan durumunda her iki yılda da belediyelerin bu alanda en düşük değerlendirme puanı alan idareler olduğu anlaşılmaktadır. Bunda en önemli faktörün belediyelerde kurumsal yönetim süreçlerinin yerleşmemiş olmasının ve yeterli sayı ve vasıfta personel olmamasının etkili olduğu söylenebilir.

Kontrol faaliyetleri, kontrol faaliyetleri, idarenin hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlamak ve belirlenen riskleri yönetmek amacıyla oluşturulan politika ve prosedürlerdir. Bu faaliyetlerin amacı, risklerin gerçekleşme ihtimalini ortadan kaldırmak ya da yaratacağı etkileri mümkün olduğunca azaltmaktır. Kontrol faaliyetlerine ilişkin ortalama puanlara bakıldığında kamu

idarelerinin diğer gerekliliklere göre, bu alanda düşük puanlar aldıkları görülmektedir. Bununla beraber, görevler ayrılığı ilkesi ile ön mali kontrol sisteminin kurulmasına ilişkin gereklilikte nerdeyse tüm idarelerin performanslarının 2022 yılında bir önceki yıla göre artış yaşandığı görülmektedir. Diğer bileşenlerde olduğu gibi kontrol faaliyeti bileşeninde de belediyelerin diğer kamu idarelerin göre düşük puanlar alması dikkat çekicidir.

Kurumsal risk yönetim süreçlerinin sağlıklı çalışabilmesi için iç kontrol sisteminin unsurları arasında **bilgi ve iletişim** kanalları ile gerekli koordinasyonun sağlanması gerekmektedir. Kurumun hem amaç ve hedeflerinin hem de bunlara ulaşabilme için yürütülen faaliyetlerle ilgili risklerin ve alınan tedbirlerin uygun araçlarla ilgili personele aktarılması, bilgi ve iletişim bileşenin altındaki gerekliliklerle sağlanmaya çalışılır. Denetim sonuçlarına göre kamu idarelerinde uygulamalara ilişkin verilen ortalama puanlara bakıldığında diğer bileşenlerde olduğu gibi bilgi ve iletişim bileşeninde de belediyelerin diğer kamu idarelerin göre düşük puanlar aldığı görülmektedir. Bunun yanında 2021 yılına ilişkin olarak, bu bileşen içinde en düşük puan alınan gereklilik yönetim bilgi sistemini kurulmasıyla ilgilidir. Etkin ve iyi işleyen bir bilgi sistemi, faaliyetlerin etkin yürütülmesi, mevzuat ve belirlenmiş politikalara uyumun sağlanması ile raporlamanın sağlıklı ve zamanlı yapılabilmesi için personele bilgi sağlarken, aynı zamanda yönetime karar verme ve kontrol alanlarında önemli çıktılar üretmektedir. Kamu sektöründe genel olarak 2021 yılı denetim sonuçları açısından iyi bir performans ortaya konulmasa da 2022 yılı içinde bu alanda alınan puanların yükselmesi kamu yönetim sistemimizde bilgi yönetim sistemlerinin kurumsallaşması açısından sevindirici bir gelişmedir.

İzleme, iç kontrol sürecinin performansını tespit etmek amacıyla, söz konusu sürecin belirlenen aralıklarla düzenli olarak izlenmesidir. İzleme bileşeni, diğer iç kontrol bileşenlerine ilişkin faaliyetlerin uygun şekilde yürütüldüğünü sürekli izleme ve belirli aralıklarla değerlendirme fonksiyonunun yerine getirilmesini sağlar. Bu bileşen içindeki 27, 28 ve 35 nolu gerekliliklerde kamu idarelerinin genel olarak yüksek puan aldıkları görülmektedir. Ancak, iç kontrol sisteminin yıllık kez değerlendirilerek sonuçlarının İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanması gerekliliği ile iç denetim biriminin denetim ve raporlama görevine ilişkin gereklilikte puanların oldukça düşük olduğu özellikle de belediyelerin bu gereklilikten aldığı puanların 2021 yılı için sırasıyla 33 ve 15, 2022 yılı için ise 40 ve 10 olduğu göze çarpmaktadır.

4. KAMU YÖNETİM SİSTEMİMİZDE KURUMSAL RİSK YÖNETİMİNİN ÖNÜNDEKİ GÜÇLÜKLER

5018 sayılı Kanun ile kamu yönetim sistemimize giren kurumsal risk yönetimiyle temel olarak kurumların faaliyetlerinin stratejik planlamaya dayalı ve risk esaslı şekilde tasarlandığı, etkili ve verimli şekilde uygulandığı, kamu politikalarıyla ilgili şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlandığı bir yönetim modeli öngörülmektedir. 5018 sayılı Kanun'da yer alan strateji planlama (performans programı ve faaliyet raporu) çok yıllık performans esaslı program bütçe, iç kontrol, iç denetim, gibi pek çok kavram ve süreç kurumsal risk yönetim modelinin bir parçasını oluşturmaktadır. Kanun 2006 yılında yürürlüğe girmesine rağmen, kamu yönetim sistemimizdeki yapısal ve kurumsal sorunlar nedeniyle kurumsal risk yönetimi alanında hedeflenen başarı tam olarak elde edilememiştir. Bunda etkili olan pek çok faktörden bahsetmek mümkün ise de kurumsal risk yönetim süreçlerinin kamu idarelerinin stratejik planlama süreçleriyle bağlantısının kurulmamasının belirleyici bir faktör olduğu söylenebilir.

Kurumsal risk yönetim sistemi bir organizasyonda stratejik yönetimin merkezini oluşturur. Süreçlerle uyumlu hedeflerle ilişkilendirilmiş, kurumların tüm rutin faaliyetlerine yerleşmiş ve değişen koşullara cevap vermede dinamik bir risk yönetim yapısına sahip kurumlarda stratejik planlamanın başarılı sonuçlar verme olasılığı daha fazladır (Bakkal vd., 2016:55). Türk kamu yönetim sisteminde stratejik yönetim ve planlama konusunda hedeflenen başarı henüz sağlanamamıştır. Etkin çalışan bir stratejik yönetim modelinde, stratejik planlamanın kamu idaresinin tüm birimlerini kapsayan katılımcı bir anlayışa dayanması beklenir. Stratejik yönetim kamusal hizmet üstlenen her bir birimin kendi görev alanıyla ilgili strateji geliştirmek ve belirlenen kurumsal hedeflere uygun hareket etmek gibi sorumluluklar üstlenmesini gerektirir. Katılımcılık stratejik yönetimin en temel ilkelerinden biridir. Buna göre, bir kurumda stratejik yönetim süreçlerinin tanımlanması ve uygulanmasıyla ilgili hesap verme sorumluluğunun üst yönetime ait olması, bunun yanında kendilerine kaynak tahsisi yapılan alt birimlerin ise stratejik hedefleri gerçekleştirecek faaliyetlerin uygulanmasından ve elde edilen sonuçlardan idari olarak üst yönetime karşı sorumlu tutulmaları gerekmektedir. Kamu yönetim sistemimizde stratejik yönetim süreci katılımcı bir yaklaşıma dayanmak yerine, temel olarak strateji geliştirme birimlerinin görev ve sorumluluğunda bir fonksiyon olarak algılanmakta, asıl görevi koordinasyon ve rehberlik/danışmanlık olan bu birimler, mevcut mevzuata rağmen, stratejik yönetim döngüsünün tüm süreçlerinden tek başına sorumlu olan birimler olarak kabul edilmektedir.

Kurumsal risk yönetiminin başarısında hem yönetim kademesinde hem de çalışanlar arasında risk kültürünün yerleşmesi kilit önem taşır. Risk yönetimi öncelikle özel işletmelerde uygulama alanı bulan, sonradan kamu işletmeciliği yaklaşımının etkisiyle kamu sektörüne aktarılan bir model özelliği taşımaktadır. Kamu sektöründe risk yönetimi konusu uzun yıllardır tartışılmakla beraber, ülkemiz açısından kamu sektöründe kavramsal olarak riskin ve risk yönetiminin ne olduğu, neden önem taşıdığı, kuruma nasıl katkı sağlayacağı konularında yeterli farkındalık henüz oluşmamıştır. Bu durum kurumsal risk yönetim süreçlerinin sahiplenilmesini dolayısıyla istenen sonuçlar alınmasını güçleştiren bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kurumsal risk yönetimin yerleşmesinde kurumların her seviyedeki faaliyetlerini kapsayacak bir iç kontrol sistemi oluşturulmasının önemi büyüktür. COSO KRYK çerçevesi risk yönetimini kurumların stratejik ve fonksiyonel tüm risklerine cevap verecek, idari ve mali tüm faaliyetlerini kapsayacak bir model olarak tanımlamasına karşın, ülkemizde iç kontrol sistemi, mali yönetim ve kontrol süreçlerini merkeze alan bir yaklaşımla oluşturulmakta, doğrudan mali çıktısı olmayan süreçler kamu idarelerinde, kurumsal risk yönetim modelinin dışında yer alan faaliyetler olarak değerlendirilmektedir.

Kurumsal risk yönetim süreçlerinden istenen sonuçlar alınabilmesi ancak doğru şekilde belirlenmiş izleme ve kontrol süreçleriyle mümkündür. Kamu yönetim sistemimizde kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin, oluşturulacak İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu tarafından yılda en az bir kez değerlendirilmesi, hazırlanacak raporun üst yöneticinin onayına sunulması, ayrıca iç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışma yaparak bunu üst yöneticiye sunması gerekmektedir. İç kontrol değerlendirme sonuçları bu alanda kamu idarelerinde önemli eksiklikler olduğuna işaret etmektedir. Ülkemizde iç kontrol ve iç denetim ile ilgili uluslararası standartlara uygun bir mevzuat alt yapısı mevcut olmakla beraber, uygulamada iç denetim birimlerinin fonksiyonel bağımsızlığının sağlanamadığı, kurum

yöneticilerinde iç denetimin önem ve gerekliliğine ilişkin yeterli farkındalığın oluşmadığı görülmektedir (Sayder, 2021:27). COSO-Kurumsal Risk Yönetim Çerçevesine göre iç denetim, kurumsal risk yönetim modelinin izleme boyutunda yer almasına rağmen, kamu kurumlarında kurumsal risk yönetimini sadece iç denetimin görevi olduğu şeklinde yanlış bir algı bulunmaktadır. Kurumlarda, risk yönetiminin tam olarak yerleşebilmesi için kurumsal risk yönetimi konusunda kamu idarelerindeki her birimin sorumluluğunun doğru şekilde belirlenmesi, kamu idarelerinin üst yöneticilerinin süreci sahiplenmesi, uygun araçlarla risk yönetim uygulamalarının izlenmesi gerekmektedir (Uysal, 2018:43). Bunun gerçekleşebilmesi için kamu yönetiminde kurumsal yönetime ilişkin performans değerlendirmesinin yapılabildiği iyi uygulama örneklerinin paylaşıldığı bir yönetim modeline ihtiyaç olduğu açıktır (Kalkınma Bakanlığı, 2018:56).

Kurumsal risk yönetimi açısından kamu yönetim sistemimizdeki temel sorun alanlarından birisi kamu yöneticilerinin hesap verme sorumluluğunun belirlenmesinde kamu idarelerinin kurumsal risk yönetimi alanındaki performansının bir değerlendirme ölçütü niteliğini kazanamamasıdır (İlgar ve Erdoğan, 2018: 69). Kamu denetiminde kamu kaynaklarının usulsüz kullanımı ya da suiistimali konuları kamuoyunun ve parlamentonun temel odak noktasını oluştursa da bu tür hukuka aykırı işlem ve süreçlerin ortaya çıkmasına neden alan iç kontrol eksiklikleri ya da risk yönetimi alanındaki aksaklıklar kamuoyunun gündemine pek yer almamakta, dış denetim sonuçlarıyla ilgili tartışmalarda yeterince kendine yer bulamamaktadır.

Kurumsal risk yönetiminin başarısında tam, zamanlı ve doğru bilgi üretimi ve analizinin önemi büyüktür. Ancak, kurumların süreç analizleri tam olarak yapılmadığı için veri üretim kalitesinin düşük olması, teknoloji transferi altyapısının bulunmaması, kurumların veri paylaşımı ve bilgi iletişim altyapısını entegre etme gibi konularda sorunlar yaşadıkları görülmektedir. Teknolojinin donanımsal boyutlarıyla ilgili mesafe kat edilmekteyse de, yazılıma temel oluşturacak kamu hizmetlerine ve kamuda rutin işleyişe ilişkin süreç analizi bilgisi toplanmasında sorun yaşanmaktadır. Bu engel uzun vadede teknolojinin uyarlanması ve uygulanması konularında da sorun yaşanmasına sebep olabilir. (Kalkınma Bakanlığı, 2018:58).

SONUÇ

5018 sayılı Kanun'da öngörülen kurumsal risk yönetimine dayalı mali yönetim sisteminin temel güvencesi Sayıştay tarafından yerine getirilen dış denetim görevidir. 6085 sayılı Kanun'da Sayıştay'ın düzenlilik denetimini kamu idarelerinin mali faaliyet ve işlemlerinin hukuki düzenlemelere uygunluğunu belirlemek, kurumlarca hazırlanan mali faaliyet ve raporların güvenilirliği konusunda görüş vermek, mali yönetim ve iç kontrol sisteminin değerlendirilmek suretiyle yerine getireceği hüküm altına alınmıştır. 5018 sayılı Kanun ve buna dayanılarak çıkarılan ikincil düzenlemelerde (düzenlemenin yapıldığı tarih itibarıyla) kamu yönetim sistemimiz için uluslararası standartlarla uygun bir kurumsal risk yönetim modeli öngörülmesine rağmen, kamu sektöründe bu standart ve şartların uygulanmasını güvence altına alacak yeterli kontrol ve izleme mekanizmalarının oluşturulmadığı görülmektedir.

Dış denetim sonuçları, kamu idarelerinde kurumsal risk yönetiminin stratejik planlama süreçleriyle bağlantısının tam ya da yeterli şekilde kurulmadığını göstermektedir. Kurumsal risk yönetiminin başarısı, bu modeli oluşturan bileşenlerin kamu idarelerinde bütünsel bir bakış açısıyla uygulanmasına ve idareyi oluşturan tüm birimlerin süreci sahiplenmesine bağlıdır. Ne var ki, kamu

yönetim sistemimizde uygulamada stratejik planlama süreci strateji geliştirme birimlerinin, iç kontrol ise iç denetim birimlerinin uhde ve sorumluluğunda olan faaliyetler olarak görülmekte, kurumsal düzeyde tüm birimlerin ve üst yönetimin sorumlu olduğu bir model olarak işlememektedir.

Ülkemizde kurumsal risk yönetim modelinin temelini oluşturan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, eski COSO Modeline dayanması yönüyle, 2017 yılında güncellenen COSO modelindeki temel bileşenlerini içermemektedir. Kurumsal risk yönetiminin etkin bir uygulama alanı bulabilmesi için öncelikle mevzuat alt yapımızın yeni COSO Modeline uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Yeni modelin temel unsurlarından olan strateji ve performans alanlarında hedeflenen başarının elde edilebilmesinde bu hedeflerle ilgili kurumsal risklerin doğru şekilde değerlendirilmesi ve risklere uygun karşılıklar belirlenmesi büyük önem taşımaktadır.

Kamu yönetim sistemimizde iç kontrol sisteminin işleyişiyle ilgili sorunların bir kısmı yapısal bir kısmı da uygulamaya dönük sorunlardır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde kurumsal risk yönetimiyle ilgili karşılaşılan güçlükler önemli ölçüde uygulamayla ilgili iken, mahalli idarelerde kurumsal ve yapısal eksikliklerden kaynaklanmaktadır. Genel bütçeli kamu idarelerinde etkin koordinasyon süreçlerinin işlemesi, personel ödemeleri ve muhasebe işlemleri gibi idari ve mali pek çok sürecin (Bütünleşik Kamu Mali Yönetim ve Bilişim gibi) merkezileşmiş bilişim sistemleri üzerinden yürütülüyor olması gibi faktörler nedeniyle bu idarelerin kurumsal risk yönetimi alanında daha başarılı olduğu, bu tür sistemleri kullanılmadığı mahalli idarelerdeki başarı düzeyinin düşük kaldığı görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Aytar, O. (2020), Türk Kamu Yönetiminde İç Denetim ve Yönetişim İlişkisi: Bakanlıklar Örneği, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara.
- Bakkal, H., İ. Tunç, A.Kasımoğlu (2016), İç Kontrol ve Kurumsal Risk Yönetimi, İstanbul: İdeal Kültür/Yayıncılık
- Commission of the European Communities. (2007), Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework. Erişim: 10 Mayıs 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_bud_get/internal-control-standards-revision-sec-2007-1341_2007_en.pdf
- Committee of Sponsoring Organizations of the Teadway Commission (COSO), (2004). Enterprise Risk Management-Integrated Framework: Executive Summary. Erişim: 07 Haziran 2019, <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary.pdf>
- Committee of Sponsoring Organizations of the Teadway Commission (COSO), (2013), Internal Control-Integrated Framework: Executive Summary. Erişim: 11 Mayıs 2019, <https://www.coso.org/Documents/990025P-Executive-Summary-final-may20.pdf>
- Committee of Sponsoring Organizations of the Teadway Commission (COSO), (2017), Enterprise Risk Management Integrating with Strategy and Performance: Executive Summary. Erişim: 06 Haziran 2019, <https://www.coso.org/Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf>
- Ilgar T. ve G. Erdoğan (2018), Kurumsal Risk Yönetimi Türk Kamu Yönetimine Nasıl Entegre Edilebilir ?, Denetişim , Yıl. 8 • Sayı: 18 • Eylül / Aralık 2018

- KALKINMA BAKANLIĞI (2018), On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Kamuda Kurumsal Yönetim ve Yenilikçilik Özel İhtisas Komisyonu Raporu Ankara
- Kurt Ganite T. ve Uysal A. (2018), COSO Kurumsal Risk Yönetimi Çerçevesi Güncelleme Projesinin Getirdiği Yenilikler, Muhasebe ve Denetime BAKIŞ, Sayı 54, s.19-34
- OECD (2023), G20/OECD Principles of Corporate Governance 2023, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ed750b30-en>.
- Pehlivanlı, Davut (2020), Kurumsal Risk Yönetimi, İstanbul: MÜSİAD Yayınları.
- SAYDER (2021), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Sayıştay Denetim, Ankara: Sayıştay Denetçileri Derneği Yayını,
- SAYIŞTAY (2021a), 2021 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, Ankara.
- SAYIŞTAY (2021b), Kamuda Stratejik Yönetim Kurumsal Risk Yönetimi İç Kontrol Sistem, Ankara
- SAYIŞTAY (2022), 2022 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, Ankara.
- TÜSİAD (2008), Kurumsal Risk Yönetimi, İstanbul: TÜSİAD Yayınları,
- Usman Ö. ve S. Y. Kaygusuz (2018), Kurumsal Risk Yönetimi İç Kontrol ve İç Denetim İlişkisi, XX. Türkiye Muhasebe Kongresi.
- Uysal, M.C. (2018), Kamu Kurumlarında Kurumsal Risk Yönetimi ve Risk Odaklı İç Denetim: İç Denetçiler Üzerine Bir Araştırma, Denetişim, Yıl: 8 • Sayı: 18 • Eylül / Aralık
- WORLD BANK. (2010), Corporate Governance Manual. Second Edition. Hanoi: World Bank.

2023 Yılı Milletvekili Seçimleri Üzerinden Cumhuriyetin 100. Yılında Seçmenin Siyasi Yelpazedeki Yeri¹

In the 100th Year of the Republic: The Role of the Voter in the Political Spectrum through the 2023 Parliamentary Elections

Fırat DEMİRKOL *

ÖZET

İlgili çalışmada Cumhuriyet'in 100. Yılında yapılan milletvekili seçimleri kapsamında partilerin almış oldukları oy oranları ve kendilerini konumlandıkları üzerinden bir seçmen profili değerlendirmesi yapılacaktır. Seçmenlerin oy vermiş oldukları partilerin kendilerini konumlandıkları ideolojik çizgi üzerinden seçmenlerin genel olarak destek verdiği görüş ve değerler incelenmeye çalışılacaktır. 2023 milletvekili genel seçim sonuçları üzerinden yapılacak olan değerlendirme hem güncel sonuçları kapsamı hem de yeni sistemde ittifaklar içerisinde verilen oy dağılımlarının da görülebilmesi üzerinden seçmenin ideolojik profilini daha net bir biçimde ortaya koymayı sağlayacaktır. Özellikle yapılan ittifaklar neticesinde ittifak içerisindeki partilerin oy oranlarına bakılmaksızın baraj sorunlarının kalmamış olması siyasi yelpazenin daha net bir biçimde ortaya çıkmasını sağlamaktadır. Bu çalışma neticesinde 2023 yılı milletvekili genel seçimleri kapsamında seçmenlerin siyasi yelpaze üzerindeki dağılım oranları ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kavramlar: *İdeoloji, Seçmen Davranışı, Siyaset Bilimi, Türk Siyasi Hayatı.*

ABSTRACT

In this study, a voter profile evaluation will be made based on the vote rates of the parties and their positioning within the scope of the parliamentary general elections held in the 100th Anniversary of the Republic. It will be tried to examine the views and values that the voters generally support through the ideological line in which the parties to which the voters voted position themselves. Especially as a result of alliances, the fact that there are no threshold problems, regardless of the vote rates of the parties in the alliance, provides a clearer appearance of the political spectrum. As a result of this study, it has been tried to reveal the distribution ratios of the voters on the political spectrum within the scope of the 2023 parliamentary elections.

Keywords: *Ideology, Political Science, Turkish Political Life, Voter Behaviour*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale'de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Nişantaşı Üniversitesi, İktisadi İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü, firat.demirkol@nisantasi.edu.tr, ORCID No: 0000-0003-0887-0898

GİRİŞ

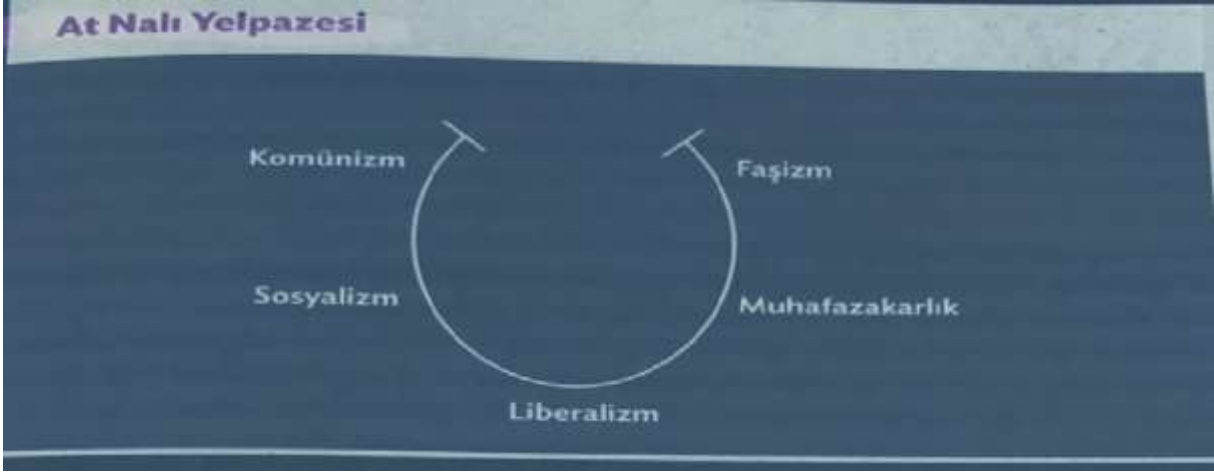
Seçmenler üzerindeki ideolojik ayrışma ve kutuplaşma ideolojilerin devamlılığı için önemli avantaj sağlamaktadır. Toplum içerisinde bulunan ideolojik kamplaşma eğilimi seçmenlerin davranış kalıplarını ve siyasal tercihlerini doğrudan etkilemektedir. Bu durumda seçimleri kazanmak için optimum oy sayısına ulaşmış olan siyasal gruplar bu kamplaşmanın yumuşamasını istememekte ve mevcut durumunu korumaya çalışarak hareket etmektedir. Ancak her ne kadar bu ideolojik kamplaşmanın devamı siyasal rekabet açısından önemli olsa da siyasetçiler ve bireyler genel olarak ideolojik davrandıklarını dile getirmekten ya da bunu kabul etmekten uzakta bir tutum sergilemektedirler. Bireylerin ve grupların davranışlarının ideolojik olmadığını kanıtlama çabaları ya da bunu dile getirmekten uzak durmalarının başlıca nedenlerinden birisi ideolojilerin kendi içerisinde dogmaları olması ve objektiflikten uzak değerlendirmelere yer vermesidir.

Türk siyasal hayatına bakıldığında ideolojik tartışmalar hep gündemde olmuş ve seçmen tercihlerini doğrudan etkilemiştir. Belirli toplumsal değerler üzerinden toplumdaki kamplaşma özellikle seçim dönemlerinde yoğun bir biçimde ön plana çıkmıştır. Bu doğrultuda seçmenin ideolojik kamplara ayrıldığı ve siyasal tercihlerini bu doğrultuda ortaya koyduğu kabul edilmektedir. İdeolojiler ile ilgili tanımlara bakıldığında rasyonel değerler üzerinden ideolojiler kabul edilmekte ve bazı fikir hareketleri bu kapsamda yeterli nitelikleri taşımadığı gerekçesi ile ideoloji olarak kabul edilmemektedir. İdeolojiler; eylem yönelimli fikirler kümesi, yönetici sınıfın fikirleri, sınıflar ve sosyal çıkarları dışı vuran siyasal fikirler, bir siyasal sistemi veya rejimi meşrulaştırmak üzere, resmi olarak ayrıcalık verilmiş fikirler kümesi ve hakikat tekeli iddiasındaki her şeyi kapsayan siyasal öğreti gibi somut bazı kavramlar üzerinden açıklanmaktadır (Heywood, 2013, s. 25). Siyasal ideolojiler ile ilgili olarak en önemli beklenti toplumdaki sorunlara yönelik olarak farklı bir çözüm önerisi ortaya koyması ve bu noktada bir yol haritası belirlemesidir. Dolayısı ile ideoloji kavramı oldukça rasyonel bir zemine oturmakta ya da oturtulmaya çalışılmaktadır (Demirkol, 2023, s. 18-19). Ancak bireylerin ideolojilerin peşinde koşmasının ve siyasal davranışlarını ideolojilere göre şekillendirmesinin başlıca nedenlerinden birisi değerler kümesidir. Bu doğrultuda ideolojiler etkileyici söylemler, sloganlar, marşlar, flamalar, mitler, semboller ve idealler gibi aslında gerçek olmayan ya da soyut olarak duygulara hitap eden kavramlar üzerinden kendisini var etmektedir. Bu kavramlar ve yaklaşımlar her ne kadar ideolojik yaklaşımın neredeyse bir suçlama olarak kabul edildiği ve ‘hizmet siyasetinin’ ön plana çıkarılmaya çalışıldığı Türk siyasetinde de kendisine fazlasıyla yer bulmaktadır. Seçmenler inançlarına, mezheplerine, etnik kökenlerine ve kısacası değer dünyalarına göre siyasal tercihlerini kullanmakta ve neredeyse katılmış bir siyasal tavır geliştirmektedir. Bu durum toplumun büyük kesiminin kemikleşmiş bir ideolojik tavır aldığına yönelik algıyı güçlendirmektedir.

Siyasal ideolojiler modern kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak son yüzyıllarda zamanın hızlı akmasıyla birlikte kısa bir süre içerisinde klasik ve modern ideolojiler olarak ikiye ayrılarak analiz edilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda liberalizm, muhafazakarlık ve sosyalizm (komünizm) klasik ideolojiler olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak zaman içerisinde bir kısmı bu ideolojilerin türevi ya da alternatifi olacak şekilde yeni ihtiyaçlara yönelik yeni bakış açıları ortaya çıkmıştır. Bu ideolojilerin yenilenmiş halleri olan neo-muhafazakarlık, neo-markisizm ve neo-liberalizmin dışında farklı isimlerle yaklaşımlar ortaya konulmuştur (Örs, 2015, s. 38-42). Komünizm ve sosyalizm birbirinden ayrı fraksiyonlar haline dönüşmüş (Marx & Engels, 2020, s.

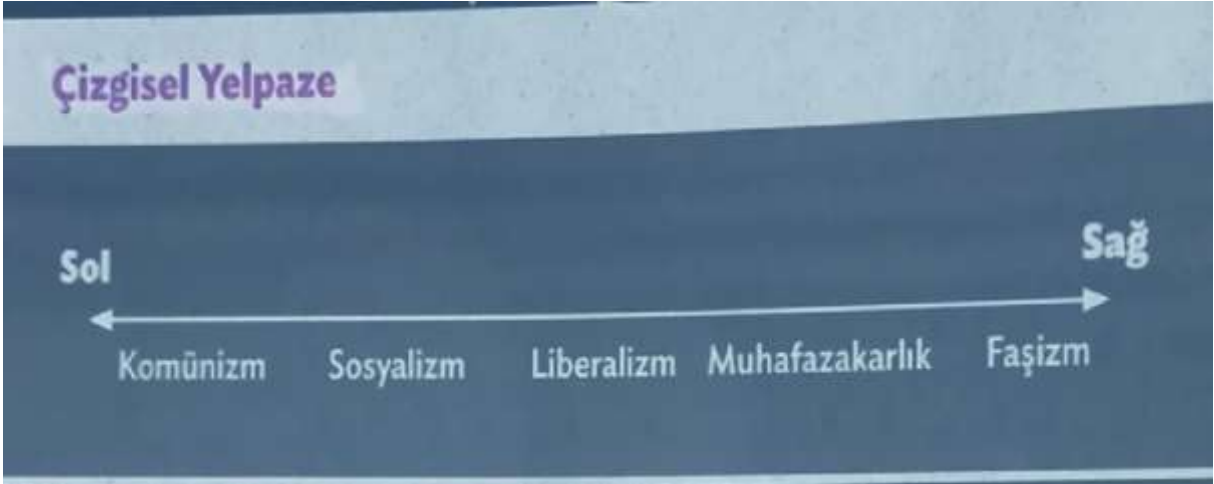
128), bunun yanında milliyetçilik ve daha katı fraksiyonu olan faşizm ön plana çıkmıştır (Anderson, 2017, s. 159-162). Daha yakın dönemlerde özellikle neo-marksizm içerisinde kabul edilen feminizm, ekolojizm gibi yeni akımlar siyasi arenada kendilerine yer bulma çabası içerisinde bulunmaktadır (Heywood, 2013, s. 39). Ortaya çıkan farklı ideolojilerle beraber ideolojilerin birbirlerine göre konumları da önem kazanmaya başlamıştır. Bu noktada at nalı ve çizgisel yelpaze karşımıza çıkmaktadır.

Şekil 1. At Nalı Yelpazesi



Kaynak: (Heywood, 2013, s. 39)

Şekil 2. Çizgisel Yelpaze



Kaynak: (Heywood, 2013, s. 39)

İdeolojilere ilişkin olarak yukarıda belirtilen yaklaşımlar, en uç noktada bulunan ve birbirlerinden çok farklı hatta zıt olduğu düşünülen ideolojilerin bazı bakış açıları ve noktalarda birbirlerine yakın söylemler ortaya koyduklarını ve birbirlerine yaklaştıklarını ortaya koymaktadır. İdeolojiler arasındaki ayrımı ortaya koyan yelpazeler sağ ve sol kavramları üzerinden ideolojileri konumlandırmakta ve değerler silsilesi üzerinden olay ve olgulara yaklaşımlarını ortaya koymaktadır. Bir süre sonra bu konumlandırma, kalıplaşmış düşünce sistemleri içerisinde

davranışların ortaya çıkmasını ve bu davranış kalıplarının neredeyse inanca dönüşen değerler kümesini ortaya çıkarmıştır. Sağ-sol ayırımı, Fransız Devrimi zamanında oluşturulan Meclis'in ilk toplantısındaki oturma düzeni neticesinde ortaya çıkmıştır. Kral taraftarı olan aristokrat ve ruhban sınıfı kürsünün sağına, burjuva sınıfını destekleyenler ise kürsünün soluna oturmuştur. Bu oturma daha sonra yapılan toplantılarda da devam etmiş ve zaman içerisinde siyasi ayırımın tanımlama aracı haline dönüşmüştür. Bir süre sonra Meclis içerisinde kurulan partilerinde kendilerini bu şekilde tanımlamaya başlaması ile sağ ve sol kavramları Fransa Meclisi'nin dışına çıkararak tüm dünyaya yayılmıştır (Fedayi, 2019, s. 5-7).

Yukarıda belirtildiği şekliyle ideolojiler siyasal davranış kalıpları, kimlikler ve değerler üzerinde oldukça etkilidir ve toplumları anlamak ve açıklamak için kullanılan önemli argümanlardır (Örs, 2015, s. 10-11). Bu kapsamda Türk siyaseti içerisinde de benzer şekilde değerler oluşmuş ve ideolojik kamplaşmanın değer yargıları ön plana çıkmaya başlamıştır. Daha seküler değerler üzerine konumlanan merkez sol ve daha soldaki sosyal demokrat ve sosyalist çizgi toplumun çoğunluğunun desteğine ulaşmakta zorluk yaşamaktadır. Bu durumun temelinde toplumun büyük çoğunluğu tarafından kabul gören muhafazakâr değerler kümesi bulunmaktadır. Genel söylem ve kanı doğrultusunda Türkiye'de sağ siyaset olarak adlandırılan siyasi yelpazenin tarafları büyük çoğunluğu oluştururken sol siyaset olarak adlandırılan kısım ise 'kısıtlı oy potansiyeli' nedeniyle geleneksel muhalefet rolünü almıştır. Ortaya çıkan bu yargı ve toplumda kabul gören değerler kümesi üzerinden seçmen profili tanımlaması yapılmaktadır. Yapılan bu tahlilin devamında partilerin oy potansiyelleri, seçimi kazandıracak optimum oy noktası ve bu noktaya ulaşmanın yolları tahmin edilmeye çalışılmaktadır.

Yukarıda belirtilen çıkarımlar ve bakış açıları doğrultusunda Cumhuriyetin 100. yılında yapılan milletvekili genel seçim sonuçları üzerinden Türk seçmen profilinin siyasi yelpaze üzerindeki konumu ve dağılımı anlaşılmaya ve yorumlanmaya çalışılmıştır.

1.2023 YILI MİLLETVEKİLİ SEÇİM SONUÇLARININ ANALİZİ

Türkiye Cumhuriyeti'nin 100. yılı olan 2023 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişin ardından ikinci kez Cumhurbaşkanlığı seçimi ve milletvekili genel seçimleri için 14 Mayıs tarihinde sandık başına gidilmiştir. Seçim sistemi gereği milletvekili seçimleri tek turlu olarak yapılmaktadır ve meclisteki milletvekili dağılımı 14 Mayıs'ta yapılan seçimlerin ardından belli olmuştur. Ancak Cumhurbaşkanlığı seçimleri herhangi bir adayın salt çoğunluğu sağlayamaması nedeniyle 28 Mayıs'ta düzenlenen en yüksek oyu alan iki adayın yarıştığı ikinci tur sonucunda belirlenmiştir. İlgili çalışma kapsamında sadece milletvekili seçim sonuçları incelenecek olup Cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin olarak verilere yer verilmeyecektir.

14 Mayıs'ta gerçekleştirilen milletvekili seçimlerine 24 parti ve 151 bağımsız aday katılmıştır (YSK, Kesin Seçim Sonuçları, 2023). Adalet ve Kalkınma Partisi (Ak Parti) ve Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ilgili seçimde seçim ittifakının yanı sıra liste ittifakı da yaparak farklı partilerin adaylarına kendi listelerinde yer vermiştir. 5819 Sayılı Milletvekili Seçim Kanunu'nun 12/A maddesinde 13.03.2018 tarihinde yapılan değişiklik neticesinde seçim ittifaklarının önu yasal olarak açılmıştır (Milletvekili Seçim Kanunu, 1983). Bu durumun sonucu olarak 14 Mayıs seçimlerinde 13 parti toplam 4 ittifak çatısı altında olmak üzere seçime girmişlerdir. Bu ittifaklar Ak Parti, Milliyetçi Hareket Partisi (MHP), Büyük Birlik Partisi (BBP) ve Yeniden Refah Partisi'ni (Yeniden Refah)

kapsayan Cumhuri İttifakı, CHP ve İYİ Parti'yi kapsayan Millet İttifakı, Yeşiller ve Sol Gelecek Partisi (YSP) ve Türkiye İşçi Partisi'ni (TİP) kapsayan Emek ve Özgürlük İttifakı, Türkiye Komünist Partisi (TKP), Türkiye Komünist Hareketi (TKH) ve Sol Parti'yi kapsayan Sosyalist Güç Birliği İttifakı , Adalet Partisi (AP) ve Zafer Partisi'ni kapsayan Ata İttifakı şeklinde oluşturulmuştur (NTV, 2023). Cumhuri İttifakı, Millet İttifakı ve Emek ve Özgürlük İttifakı bileşeni olan partilerin aldıkları oy oranlarının toplamı neticesinde %7'lik seçim barajını geçmeyi başarmış ve Cumhuri İttifakı bünyesinde bulunan BBP hariç ilgili ittifaklar dahilindeki tüm partiler mecliste sandalye sahibi olmuştur (Milletvekili Seçim Kanunu, 1983).

Tablo 1. Parti Bazlı Seçim Sonuçları

Parti Adı	Oy Oranı (%)
Adalet ve Kalkınma Partisi	35,62
Cumhuriyet Halk Partisi	25,35
Milliyetçi Hareket Partisi	10,07
İyi Parti	9,69
Yeşiller ve Sol Gelecek Partisi	8,82
Yeniden Refah Partisi	2,80
Zafer Partisi	2,23
Türkiye İşçi Partisi	1,76
Diğer	3,66

*%1'in altında oy alan partiler diğer kısmında verilmiştir

(YSK, Yurt İçi, Yurt Dışı ve Gümrük Sandıkları Dahil Milletvekili Genel Seçimi Sonucu, 2023)

Milletvekili seçimlerine ilişkin olarak oy oranlarını gösteren sonuçlar yukarıda bulunan Tablo1'de paylaşılmıştır. Gerçekleşen bu oy oranlarına yönelik olarak aşağıdaki şekilde milletvekili dağılımı gerçekleşmiştir.

Tablo 2. Siyasi Partilerin Çıkardıkları Milletvekili ile Bağımsızların Sayısı

Parti Adı	Milletvekili Sayısı
Adalet ve Kalkınma Partisi	268
Cumhuriyet Halk Partisi	169
Yeşiller ve Sol Gelecek Partisi	61
Milliyetçi Hareket Partisi	50
İyi Parti	43
Yeniden Refah Partisi	5
Türkiye İşçi Partisi	4
Bağımsızlar	0

(YSK, Siyasi Partilerin Çıkardıkları Milletvekili İle Bağımsızların Sayısı, 2023)

Partilerin aldıkları oy oranının mecliste sandalye olarak yansımaları yukarıdaki tabloda detaylı biçimde aktarılmıştır. Bu noktada oy oranlarına paralel olarak ilerleyen bir durum söz konusu iken tek istisnai durum YSP'nin milletvekili sayısında ortaya çıkmıştır. Oy oranında MHP ve İYİ Parti'nin gerisinde kalan YSP milletvekili sayısında ise iki partiden de yüksek sayıda temsiliyet sağlamıştır. 2023 yılı seçim sonuçlarının takip edilen analiz alanlarından birisi de ittifakların durumu olmuştur. Aşağıda bulunan tabloda ittifakların oy oranları ve sahip oldukları milletvekili sayıları paylaşılmıştır.

Tablo 3. İttifakların Oy Oranları ve Milletvekili Sayıları

İttifak Adı	Oy Oranı (%)	Milletvekili Sayısı
Cumhur İttifakı	49,46	323
Millet İttifakı	35,04	212
Emek ve Özgürlük İttifakı	10,58	65
Ata İttifakı	2,43	0
Sosyalist Güç Birliği İttifakı	0,29	0

İttifakların seçim barajı sorununu ortadan kaldırıyor olması %7'nin altında oy alan ve ittifak içerisinde bulunan partiler açısından avantaj sağlamaktadır. Bu noktada örneğin Zafer Partisi 2,2 oy almış olmasına rağmen ülke geneli baraj nedeniyle vekil çıkaramamış ancak TİP ve Yeniden Refah ise yakın oy oranları ile sırasıyla 4 ve 5 vekil çıkarabilmişlerdir.

Bu seçim sürecinde ve sonrasında tartışılan konulardan birisi de seçim ittifaklarının yanında liste ittifakları olmuştur. Ak Parti kendi listesi içerisinde Hür Dava Partisi (Hüdapar) ve Demokratik Sol Parti (DSP) adaylarına, CHP ise kendi listelerinde Gelecek Partisi, Saadet Partisi (SP), Demokrat Parti (DP) ve Demokrasi ve Atılım Partisi (DEVA) adaylarına yer vermiştir. Seçimin ardından bu partilerin adayları listelerinden milletvekili oldukları partilerden ayrılmış ve kendi partilerine geçiş yapmışlardır. İlgili duruma ilişkin son dağılım aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Tablo 3. 28. Dönem Milletvekili Sandalye Dağılımı

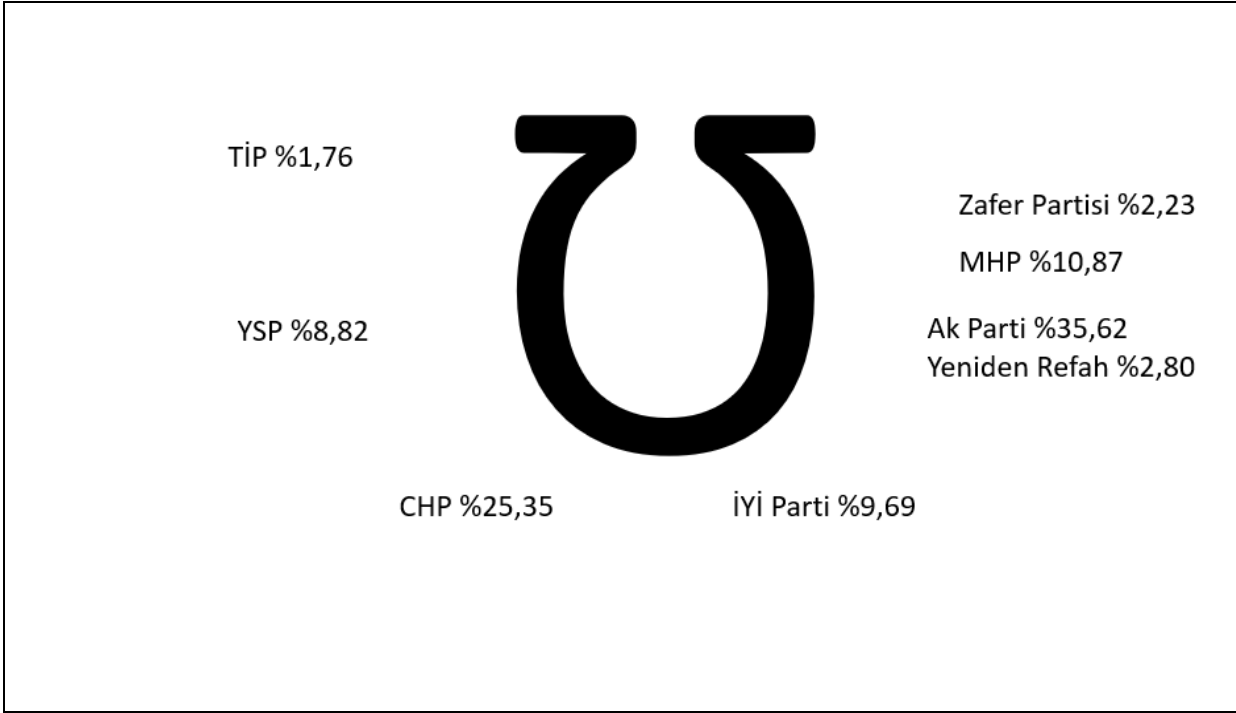
Parti Adı	Milletvekili Sayısı
Adalet ve Kalkınma Partisi	263
Cumhuriyet Halk Partisi	130
Halkların Eşitliği ve Demokrasi Partisi*	57
Milliyetçi Hareket Partisi	50
İyi Parti	44
Saadet Partisi**	20
Demokrasi ve Atılım Partisi	15
Yeniden Refah Partisi	5
Türkiye İşçi Partisi	4
Hür Dava Partisi	4
Demokrat Parti	3
Demokratik Bölgeler Partisi	2
Emek Partisi	2
Demokratik Sol Parti	1
*YSP yaptığı kongrede parti ismini değiştirmiştir.	
** Gelecek Partisi vekilleri (10) grup kurmak için SP çatısı altına geçmiştir.	

(TBMM, 2023)

SONUÇ

Yapılan analiz neticesinde seçmenin oy verme davranışının meclise yansımaları ve oy dağılımı sonucu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda at nalı yelpaze ve çizgisel yelpazeye uygun olarak partilerin ideolojik konumları açısından seçmenin siyasi duruşu ortaya açıklanmaktadır. Partilerin ideolojik olarak konumlandığı ya da kendilerini konumlandığı yerler her ne kadar çeşitli şekillerde tartışma konusu olsa da bu noktada partilerin kendilerini konumlandıkları yer üzerinden bir değerlendirme yapılmıştır.

Şekil 3. Seçim Sonuçlarına Göre Oy Oranı Dağılımı



Yapılan çalışma sonucunda ilk olarak partilerin seçim neticesinde almış oldukları oy oranları üzerinden at nalı yelpazeye göre seçmenin dağılımı gösterilmiştir. Yelpazede ortaya konulan dağılım neticesinde

Oy oranları:

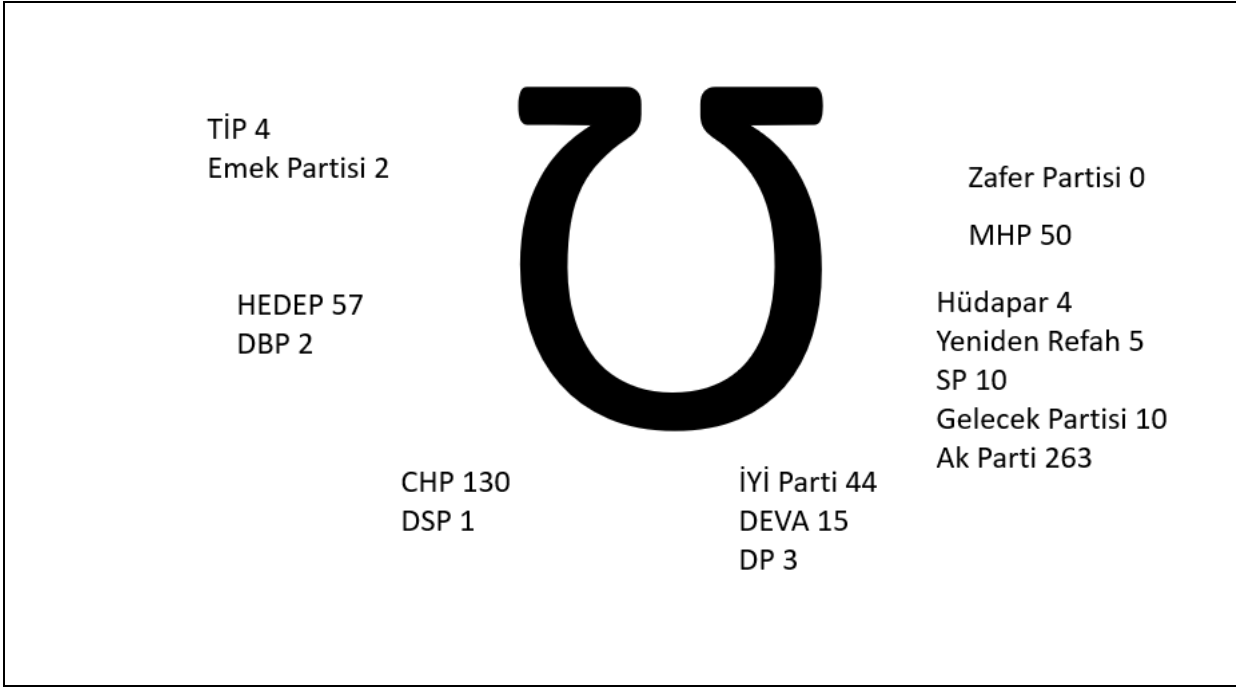
- Komünist: %1,76
- Sosyalist: %8,82
- Sosyal Demokrat: %25,35
- Liberal-Milliyetçi (Merkez Sağ): %9,69
- Muhafazakâr: %38,42
- Milliyetçi ve Aşırı Milliyetçi: %13,10

Toplam Sağ Oy: %61,21

Toplam Sol Oy: %35,93

şeklinde ortaya çıkmıştır. Ancak bu seçim özelinde belirleyici olan ve tartışma konusu haline gelen başka bir hususta seçim ittifakının yanı sıra ortaya konulan liste ittifaklarıdır. Liste ittifakları neticesine ortak liste ile seçime giren partilerin vekilleri seçimin ardından kendi parti çatıları altına geri dönmüşlerdir ve bu durum ideolojik olarak dağılımda farklılıklar meydana getirmiştir.

Şekil 3. Milletvekili Dağılımına Göre Mevcut Durum



Farklı partilerin listelerinden meclise giren vekillerin kendi partilerine dönüş yapmalarından ardından dağılım aşağıdaki şekilde revize olmuştur.

Milletvekili Sayıları:

- Komünist: 6 (%1)
- Sosyalist: 59 (%9,83)
- Sosyal Demokrat: 131 (%21,83)
- Liberal-Milliyetçi (Merkez Sağ): 62 (%10,33)
- Muhafazakar: 292 (%48,66)
- Milliyetçi ve Aşırı Milliyetçi: 50 (%8,33)

Toplam Sağ Oy: % 67,32

Toplam Sol Oy: %32,66

Sonuç olarak ortaya çıkan bu tablo Cumhuriyetin 100. yılında yapılan seçim sonuçları seçmenin %65 civarında yelpazenin sağındaki partilere ve %35 civarında da yelpazenin solunda kalan partilere oy verme eğilimi gösterdiğini ortaya çıkarmıştır. Sağ ve sol siyasi ideolojilerin ortaya çıkış noktasından itibaren kendilerini konumlandıkları değerler kümesi mevcuttur. Bu kapsamda sağ bakış açısı daha muhafazakâr değerler kümesine sahip seçmen davranışını temsil ederken sol bakış açısı ise daha yenilikçi ve değişimci bir yaklaşım ortaya koymaktadır. Türkiye toplumuna baktığımızda 2023 seçimleri sürecine gelene kadar genel ve yerel seçim tercihlerinde çoğunlukla iktidarı sağ ideolojinin değerlerini savunan partileri vermişlerdir. Bu durum nedeniyle

çalışmanın ilk başında belirtilmiş olan sol oy potansiyelinin kısıtlılığı değerlendirilmesi 2023 yılı seçimlerinde somutlaşmış ve tahmin edildiği şekliyle potansiyel oy görüşü gerçek sonuçlara da yansımıştır. 2023 yılı seçimlerine Cumhuriyet İttifakı klasik bir sağ ittifak şeklinde milliyetçi-muhafazakâr bir çizgide seçmenin karşısına çıkmıştır. İktidar iddiasıyla seçimlere giren Millet İttifakı ise daha karma bir ideolojik yapıda seçmenin kapısını çalmıştır. Her ne kadar Millet İttifakının Cumhurbaşkanı adayını destekliyor olsa da Emek ve Özgürlük İttifakı Partileri ile arada hep mesafe olduğuna dair topluma mesajlar verilmiştir. Bu mesajların verilme nedeni YSP ya da Hedef'in (çalışmanın yayımlandığı tarihte Dem Parti adını almıştır) terör ve terör örgütü ile arasına mesafe koyamamasından kaynaklanmaktadır. Bu durum Cumhuriyet İttifakı tarafından sıklıkla gündeme getirilmiş ve Millet İttifakı içerisinde bulunan milliyetçi-muhafazakâr partiler bu konuda eleştirilmiştir. Millet İttifakının en büyük bileşeni olan CHP oy kısıtlılığı gerçeğini göz önünde bulundurarak hem ittifak içerisinde hem de liste ittifakında sağ ve muhafazakâr partilere görünür bir biçimde yer vermiş ve sağ seçmenden oy devşirmeye çalışmıştır. Ancak seçmen bu noktada tam anlamıyla sağ bir ittifak olan Cumhuriyet İttifakını daha yüksek oranda tercih etmiştir. Özellikle büyükşehirlerde kendisini milliyetçi olarak tanımlayan seçmen daha seküler değerlere yakın olması üzerinden Millet İttifakına oy verme konusunda çok tereddüt yaşamamış ancak İç Anadolu ve Karadeniz gibi bölgelerin milliyetçi seçmeni bu konuda temkinli yaklaşım sergilemiştir.

Yapılan çalışma neticesinde Türk toplumunun seçmen davranışı olarak sağ parti ve sağ ideolojileri desteklediği sonucuna varılmaktadır. Milliyetçi-muhafazakâr değerler ülkenin neredeyse tamamında seçmen davranışını belirleyen unsur olarak ortaya çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

- Anderson, B. (2017). *Hayali Cemaatler Milliyetçiliğin Kökenleri ve Yayılması*. İstanbul: Metis Yayınları.
- Demirkol, F. (2023). *Türkiye'de Siyasi Fikir Hareketleri*. Ankara: Nobel Bilimsel Eserler.
- Fedayi, C. (2019). *Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sağ Siyaset*. Ankara: Kadim Yayınları.
- Heywood, A. (2013). *Siyasi İdeolojiler* (13 b.). Ankara: Felix Kitap.
- Marx, K., & Engels, F. (2020). *Komünist Manifesto*. İstanbul: Can Sanat Yayınları.
- Milletvekili Seçim Kanunu. (1983, Haziran 10). T.C. Resmi Gazete. Mayıs 20, 2023 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2839&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> adresinden alındı
- NTV. (2023, Mayıs 10). *14 Mayıs seçimlerinde hangi parti hangi ittifakta yer alıyor?* Haziran 06, 2023 tarihinde www.ntv.com.tr: <https://www.ntv.com.tr/2023-secim/14-mayis-secimlerinde-hangi-parti-hangi-ittifakta-yer-aliyor,rTi2Pw9N1kyoVYv98MC95g> adresinden alındı
- Örs, H. B. (2015). *19. Yüzyılda 20. Yüzyıla Modern Siyasal İdeolojiler*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- TBMM. (2023). *28. Dönem Milletvekili Sandalye Dağılımı*. Ekim 22, 2023 tarihinde www.tbmm.gov.tr: <https://www.tbmm.gov.tr/sandalyedagilimi> adresinden alındı
- YSK. (2023). *Kesin Seçim Sonuçları*. Temmuz 10, 2023 tarihinde www.ysk.gov.tr: https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/14Mayis2023/KesinSecimSonuclari/ULKE_GENELI_TOPLAMI_MM24.pdf adresinden alındı
- YSK. (2023). *Siyasi Partilerin Çıkardıkları Milletvekili İle Bağımsızların Sayısı*. Haziran 23, 2023 tarihinde www.ysk.gov.tr:

https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/14Mayis2023/KesinSecimSonuclari/SIYASI_PARTILERIN_CIKARDIKLARI_MILLETVEKILI_VE_BAGIMSIZLARIN_SAYISI_MM25.pdf adresinden alındı

YSK. (2023). *Yurt İçi, Yurt Dışı ve Gümrük Sandıkları Dahil Milletvekili Genel Seçimi Sonucu*. Haziran 23, 2023 tarihinde www.ysk.gov.tr: https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/14Mayis2023/KesinSecimSonuclari/ULKE_GENELI_TOPLAMI_MM24.pdf adresinden alındı

Yerel Yönetimlerde Dijital Dönüşüm ve Akıllı Kent Uygulamaları: Çeşitli Tartışmalar¹

Digital Transformation in Local Governments and Smart City Applications: Various Debates

Ebru ŞEN*

ÖZET

İçinde bulunduğumuz çağda, özellikle bilişim teknolojilerinde yaşanan gelişmelerle, internet kullanımı oldukça yaygınlaşmıştır. İnternetin yaygınlaşması yönetim anlayışında meydana gelen dönüşümü de beraberinde getirmiş, devlet ve birey arasındaki ilişkilerin biçimi değişmiştir. Kamu yönetiminde zamana ve mekâna bağlılığı azaltan veya ortadan kaldıran etkin, verimli, şeffaf, katılımcı bu yönetim anlayışıyla kamu yönetiminde dijital dönüşüm süreci başlamıştır. Bu değişim ve dönüşümle birlikte; büyük veri, yapay zekâ, nesnelerin interneti, e-devlet uygulamaları gibi dijital uygulamalar kamu yönetimi alanında ve yerel yönetimlerde sıkça kullanılmaya başlanmıştır. Ayrıca bu uygulamalara bağlı olarak yerel yönetimlerde de akıllı şehir yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır.

Kent yaşamının çeşitli yönlerden bireylere daha cazip gelmesi, kentlerdeki nüfusun hızla artmasına sebep olmuştur. Artan nüfusla beraber ortaya çıkan sorunlar kent yöneticilerini çözüm üretme konusunda harekete geçirmiştir. Kaynakların ve alt yapının daha etkin yönetildiği, daha yaşanabilir, işlevsel, sürdürülebilir, kaliteli kentler yaratabilmek için, bilgi iletişim teknolojilerinden faydalanıldığı akıllı kent uygulamaları yaygınlaşmaya başlamıştır.

Dijital çağda, kamu yönetimi ve yerel yönetimlerdeki dijital dönüşüm sürecinin ve bunun bir yansıması olarak ortaya çıkan akıllı kent uygulamalarının ele alındığı bu çalışmanın amacı, dünyada ve Türkiye’de meydana gelen dijitalleşme sürecinin neyi ifade ettiğini, bu süreçte nelerin etkili olduğunu ve beraberinde getirdiği yansımaları ve sonuçları, bu sonuçların uygulamalarda ne gibi avantajlar veya dezavantajlar getirdiğini tespit ederek, akıllı kent uygulamalarına ilişkin çeşitli tartışmaları ortaya koymaktır.

Anahtar Kavramlar: *Dijital Dönüşüm, Bilgi İletişim Teknolojileri, Akıllı Kentler, Yerel Yönetimler.*

ABSTRACT

In the age we are in, internet usage has become quite widespread, especially with developments in information technologies. The widespread use of the internet has brought along the transformation that occurred in the administrative area, the form of relations between the state and the individual has changed. With this effective, efficient, transparent and participatory management approach that reduces or eliminates the commitment to time and place in public administration, the digital transformation process in public administration has started. With this change and transformation; digital practices such as big data, artificial intelligence, internet of things, e-government applications have started to be used frequently in public administration and local governments. In addition, depending on these practices smart city management approach has emerged in local governments.

Be tempting to urban life more attractive to individuals from various aspects, has caused the rapid increase of the population in the cities. The problems that emerged with the increasing population prompted city administrators to find solutions. Smart city applications, in which resources and infrastructure are managed more effectively and in order to create more livable, functional, sustainable, quality cities, benefited from information communication technologies, have started to spread.

The purpose of this study, which deals the digital transformation process in public administration and local governments and smart city applications that emerged as a repercussion of this, in the digital age, in the world and in Turkey of digitization process occurring what are the means, in this process, what is effective and brought along repercussions and consequences, by detecting what kind of advantages or disadvantages these consequences bring in applications, is to present various debates regarding smart city applications.

Keywords: *Digital Transformation, Information Communication Technologies, Smart Cities, Local Government.*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale’de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu’nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Öğr. Gör. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, ebrusen@kmu.edu.tr, ORCID No: 0000-0002-8783-8249

GİRİŞ

Dijital çağ olarak da nitelendirilen 21. yy. 'da iletişim teknolojilerindeki gelişmelere bağlı olarak insan hayatındaki internet kullanımı yaygınlaşmış, bu gelişmeler kamu yönetiminde dijital dönüşüm sürecini başlatmıştır. Küreselleşen dünyayla birlikte etkin, verimli, akılcı ve şeffaf bir yönetim anlayışının gereği olarak kamu hizmetlerinin sunumunda dönüşüme gidilmesi devlet ve bireyler arasındaki ilişkinin biçimini değiştirmiş, bilişim teknolojilerine dayalı uygulamaları da beraberinde getirmiştir. Bu değişim ve dönüşümle birlikte dijital uygulamalar kamu yönetimi alanında ve yerel yönetimlerde sıkça kullanılan bir unsur haline gelmiştir. Tüm bu değişim ve dönüşüm aslında tarım toplumu öncesinden, sanayi ve bilgi toplumuna ve dijital topluma varışa uzanan çok aktörlü bir dönüşüm sürecini kapsamaktadır.

Mekân ve zaman sınırlarının ortadan kalktığı dijital çağda, yapay zekâ (AI), bulut teknolojisi, otomasyon, büyük veri ve nesnelerin interneti (IoT) gibi ifadeler en çok kullanılan teknolojik ifadeler olarak karşımıza çıkmaya başlamıştır. Bu çağda bilgiye ulaşım, bilginin kullanımı ve paylaşımı yaygın olarak bilgisayarlar ve internet yoluyla sağlanarak, bu teknolojiler sayesinde yeni tür ilişkiler gündeme gelmeye başlamıştır. Bu yeni tür ilişkilerin yürütüldüğü dijital mekân ve zaman, bireyler ve gruplar arasındaki toplumsal ilişkilere hizmet ettiği gibi, devlet ve bireyler arasındaki resmi işlemlerin de yürütülmesinde sıkça kullanılan platformlar olmuştur. Bireylerin hayatını ciddi ölçüde hem değiştiren hem de kolaylaştıran bu gelişmeler, kamusal hizmet alanında da oldukça etkili olmuş ve kullanımı gün geçtikçe yaygınlaşmıştır. Dijital uygulamalar hem genel kamu hizmetlerinin hem de yerel boyuttaki hizmetlerin sunumunda ve bunlarla ilgili bilgi alışverişinde kullanılan temel araçlara dönüşmüştür.

Dijital dönüşümün beraberinde getirdiği, bilgiye ulaşımı kolaylaştırması, insan hayatını daha kolay ve yaşanabilir kılması, hizmet sunumunda etkinliği ve verimliliği artırması, kamu yönetiminde bürokrasiyi ve kırtasiyeciliği azaltması gibi birçok olumlu yönleriyle birlikte, dijital dönüşümün yerel yönetimlerde uygulandığı alan olarak akıllı kent uygulamaları ortaya çıkmıştır. İnsanların kentlerde yaşamayı daha çok tercih etmesi, kamu yönetimi mekanizmalarını ve kent yöneticilerini harekete geçirmiş, nüfus yoğunluğunun getirdiği sorunlarla ve aynı zamanda hızlı ve sürekli kullanım sebebiyle yıpranan altyapıyla ilgili sorunlarla baş etme konusunda onları çözüm arayışlarına yöneltmiştir.

21. yüzyılda kent yaşamının birçok alanında, küreselleşmenin de etkisiyle, hızlı değişimler görülmeye başlanmıştır. Dijital çağda bilgi iletişim teknolojilerindeki gelişmeler kentsel alanlarda da farklı yaklaşımların doğmasına neden olmuştur. Bu yaklaşımlar enerji, ulaşım, yapılaşma, iletişim, üretim gibi çeşitli alanlarda, teknolojik gelişmeler kullanılarak insan hayatını kolaylaştıran ve kalitesini yükselten hedefler doğrultusunda gelişme göstermiş, göstermeye de devam etmektedir. Ayrıca sürdürülebilirliğin yön verdiği yeni kentsel planlama anlayışı da kentlerdeki çeşitli problemlerle ilgili planlama ve çözüm arayışları üretmeye çalışmaktadır. Daha açık bir ifadeyle kentsel planlamaya yön verenler akıllı kent uygulamaları olarak karşımıza çıkacak olan çeşitli planlama ve kent yaklaşımları geliştirmişlerdir.

Çalışmada yerel yönetimlerde dijital dönüşümün kapsamı, bununla birlikte bu dönüşümün etkileriyle ortaya çıkan akıllı kent uygulamaları ve bunların kent halkının yaşamlarını kolaylaştırmada meydana getirdiği pozitif sonuçlarının yanı sıra, doğurduğu veya ihtimal dâhilinde

olan negatif sonuçlarının olup olmadığı bu çalışmanın ana konusunu oluşturmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimlerdeki dijital dönüşümün ve bunun bir yansıması olarak ortaya çıkan akıllı kent uygulamalarının ele alındığı çalışmanın amacı, dünyada ve Türkiye’de meydana gelen dijitalleşmenin, gelişmelerden en çok etkilenen birim olarak; yerel yönetimlere yansımalarını ve sonuçlarını, ayrıca bu sonuçların uygulamalarda ne gibi avantajlar ve dezavantajlar getirdiğini ortaya koyarak, gerçekleştirilen uygulamalara eleştirel bir bakış sunmaktır. Bu doğrultuda hazırlanacak çalışmanın kavramsal çerçevesi oluşturulurken, dijital dönüşümün çok sayıda aktörlerinden/bileşenlerinden olan “nesnelerin interneti”, “yapay zekâ” ve “büyük veri” gibi kavramlara yer verilecek, ayrıca dijital dönüşümün kamu yönetimi ve yerel yönetimlere yansımasının sonucu olan; dijital kamu hizmetleri ve e- devlet, e-belediyeçilik gibi uygulamalar da açıklanacaktır. Çalışmada dijital kamu yönetiminin yerel ayağı olan akıllı kent uygulamalarının ortaya çıkış ve gelişim süreciyle ilgili bilgilere değinilerek, Türkiye’de ve dünyada akıllı kent örneklerine yer verilecektir. Son olarak ise akıllı kent uygulamalarının daha kaliteli, etkin ve verimli hizmet sunulması, yerel halkın değişen beklentilerine cevap verilmesi, katılımcılık ve şeffaflık, rekabet, güvenlik riskleri, topluma ve sağlığa olumsuz etkileri bağlamında mevcut ve olası sonuçlarına karşı eleştirel bir bakış açısı ortaya konulacaktır.

1. YEREL YÖNETİMLERDE DİJİTAL DÖNÜŞÜM

21. yüzyılda teknolojinin hızla gelişmesiyle internet yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanmış, modernleşme sürecinin de bir parçası olarak değerlendirilebilecek ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına hizmet eden bilgi iletişim teknolojilerindeki gelişmeler dijital dönüşümü de beraberinde getirmiştir. Bu değişim ve dönüşümle birlikte dijital uygulamalar kamu yönetimi alanında ve yerel yönetimlerde sıkça kullanılan bir unsur haline gelmiştir.

Genel olarak dijital dönüşüm, toplumun değişen ihtiyaçları karşısında örgütlerin, gelişen bilgi ve iletişim teknolojilerinin sağladığı imkanlarla toplumun taleplerini daha etkin ve verimli bir şekilde karşılayabilmek için yapılarında gerçekleştirdikleri teknolojik dönüşümleri ifade etmektedir (Taş vd., 2017: 2307).

1.1. Topluların Dönüşümü: Dijital Topluma Varış

M.Ö.8000’li yıllarda gerçekleştiği kabul edilen tarım devrimini yaşayan toplumlarda görülen en önemli özellik göçebe hayat tarzından yerleşik hayat tarzına geçilmesidir. Yerleşik hayata geçilmesiyle toprak, sermayenin en önemli unsuru olmuş, çok uzun yıllar hem üretimde hem ulaşımda insan ve hayvan gücünden ve bunlara dayalı geliştirilen aletlerden faydalanılmıştır (Günay, 2002: 8). Bu dönemde ekonominin tarıma dayalı olmasından dolayı coğrafi ve iklimsel koşullar son derece önemliydi ve insan bu çarkı çeviren temel unsurdu. Teknik imkânlar ise günümüze kıyasla yok denecek kadar azdı (Meder, 2001:73). Küçük yerleşim yerlerinde yerleşik bir yaşam süren, kitlesel üretimde bulunmayıp, kendi ihtiyaçlarını üreten tarım toplumlarının hayvanları evcilleştirerek üretimde hayvan gücünden yararlanılmasının yanında merkezi bir otoritenin varlığının bulunmaması da bir diğer özelliğidir (Aksoy, 2016: 32).

18. yüzyıla gelindiğinde bu tarıma ve insan gücüne dayalı ekonomik ve toplumsal yapıdan, makinelerin ve seri üretimin hâkim olduğu bir yapıya geçilmiş ve bu büyük dönüşüme Sanayi

Devrimi denilmiştir. Sanayi Devrimi ile tarım toplumunun aksine ilk kez dış ticaret geliştirilmiş, teknik icatlarla makineler üretimde kullanılmaya başlanmış, böylece bilimsel ve teknolojik gelişmelerle makineleşmiş sanayileşme ortaya çıkmıştır (Maillet, 1983: 142-143). Gerçek anlamda İngiltere’de buharlı makinelerin üretimde kullanılmasıyla ortaya çıkan sanayi devrimiyle ekonomik ve idari gelişmeler yaşanmıştır.

Sanayi Devrimi’yle birlikte çalışma biçimlerinde de değişiklik meydana gelmiş, kitlesel üretime geçilmesiyle birlikte toprakta çalışan insan gücü, fabrikalarda ücretli olarak çalışmaya başlamıştır. Buna bağlı olarak da toplumsal yapıda değişiklikler meydana gelmiş (Arslan, 2018:149), tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş süreci gerçekleşmiştir. Toplumların yaşam biçimini de değiştiren sanayi devrimi ileride yaşanacak olan toplumsal değişimlerde de etki unsuru olan bir zemin oluşturmuştur. Öyle ki toplumların gelenek ve görenekleri, hayat tarzları ve kuralları değişime uğramıştır. Üretim, yaşam alanlarının yakınındaki üretim yerlerinden, fabrikalara taşınmış ve buralarda yerleşim yerleri yani kentleşmeler oluşmaya başlamıştır (Göksal, 2003:12). Yeni toplum biçimlerini de beraberinde getiren sanayi devrimi kendi içinde farklı dönemlere ayrılmaktadır. Teknolojik şartlara bağlı olarak değişen ilk dönem sanayi toplumu ve sonraki dönemlerdeki toplumsal yapılar, kendine has özellikler taşıyan hayat biçimi ve organizasyonların doğmasına neden olmuştur. (Eren,2019:172). İlk dönem sanayi devrimiyle ortaya çıkan ve gelişen, fabrikalarda gerçekleşen seri üretim ve üretime dayalı ekonomik yapıdan sonra değişim ve dönüşüm devam etmiş, hizmet ve bilgiye dayalı üretimin hakim olduğu bir yapıya geçiş süreci yaşanmıştır. Bu süreçte bilgi, sanayi toplumunun stratejik kaynağı olan sermayenin yerini almıştır (Bozkurt, 2012: 36-38). İlk dönem sanayi çağından sonra, tarım ve sanayi çağlarının birçok özelliğinden farklı ve yeni metotlar ortaya çıkararak elektronik bir çağ olan bilgi çağına geçilmiş, sermaye olarak insan zihnine ve gelişmişliğine dayanan bir toplumsal dönüşüm başlamıştır (Meder, 2001:73). Bu bilgi ve elektronik teknolojilerinin ortaya çıktığı, 1970’li yıllardan sonra da dijitalleşmenin ilk izlerinin görüldüğü dönem ise endüstri 3.0 olarak adlandırılmıştır. Bu aşamada büyük boyutlu ilk bilgisayarlar icat edilmiş ve internet ilk kez kullanılmıştır. Endüstri 4.0 olarak isimlendirilen dönem ise dijital dönüşümü ifade eder ve yüksek teknolojik gelişmeleri içeren bir dönem olarak devam etmektedir (Eren,2019:172).

Bilgi teknolojilerinde yaşanan hızlı gelişmelerle, bireyler, örgütler ve toplumlar bu teknolojiyi hızla benimsemiş ve ortaya “dijital toplum” kavramı çıkmıştır. Bu bağlamda dijital toplum bilgi teknolojilerinin bir sonucu gibi görünse de sosyal, politik, ekonomik ve kültürel birçok etkene bağlı olarak oluşmuştur ve küresel bir boyuta ulaşmıştır (Sayar,2016:762). İnternetin yaygınlaşması ve bilgisayar teknolojilerinin geliştirilmesiyle birlikte karşılıklı iletişimde “chat”in, posta yoluyla haberleşmede “e-posta”nın kullanımı, bilgiye ulaşmanın geleneksel araçları olan televizyon ve gazete kullanımının internet üzerinden (online) olması, ticarete e-ticaret uygulamalarının gelişmesi gibi değişim ve dönüşümler dijital topluma geçişin göstergeleri arasındadır (Tosun, 2004:414).

Küreselleşmeye koşut bir şekilde artan bilgi ve bilişim teknolojilerindeki gelişmeler, dünyayı dijitalleştirerek mekân ve zaman sınırlarının ortadan kalktığı bir toplum düzeni yaratmıştır. Dijital çağda bu toplumsal düzende; yapay zekâ (AI),bulut teknolojisi, otomasyon, büyük veri ve nesnelerin interneti (IoT) gibi ifadeler en çok kullanılan teknolojik ifadeler olarak karşımıza çıkmaya başlamıştır. Bu çağda bilgiye ulaşım, bilginin kullanımı ve paylaşımı yaygın olarak bilgisayarlar ve internet yoluyla sağlanarak, bu teknolojiler sayesinde yeni tür ilişkiler gündeme

gelmesi kaçınılmaz olmuştur. Bu yeni tür ilişkilerin yürütüldüğü dijital mekân ve zaman, bireyler ve gruplar arasındaki toplumsal ilişkilere hizmet ettiği gibi, devlet ve bireyler arasındaki resmi işlemlerin de yürütülmesinde sıkça kullanılan araçlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.2. Dijital Dönüşüm ve Yerel Yönetimlere Yansıması

Bireylerin hayatını ciddi ölçüde hem değiştiren hem de kolaylaştıran dijital dönüşüm ve bilgi teknolojileri, birçok alanda olduğu gibi kamusal hizmet alanında da oldukça etkili olmuş ve kullanımı gün geçtikçe yaygınlaşmıştır. Dijital uygulamalar hem genel kamu hizmetlerinin hem de yerel boyuttaki hizmetlerin sunumunda ve bunlarla ilgili bilgi alışverişinde kullanılan temel platformlara dönüşmüştür.

Kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde benimsenen yeni anlayışla birlikte bilgi teknolojilerinin çok önemli bir yere sahip olduğu kabul edilmektedir. Kamusal hizmetlerde, yönetim süreçlerinde ve vatandaşlarla iletişimde dijitalleşmeye geçilmesiyle kurumların dijital görünümü de belirginleşmiştir (Buffat, 2015: 150). Vatandaşların memnuniyeti amacıyla çeşitli alanlarda kullanılan bilgi ve iletişim teknolojilerine dayalı yenilikçi uygulamalar eğitim, sağlık, kent hayatı, çevre ve enerji gibi alanlardaki temel sorunların çözülmesinde de oldukça etkili rol oynamaktadırlar (Kalkınma Bakanlığı, 2014:31).

Kamu yönetiminde teknoloji ve internetin kullanılmasıyla birlikte; e-devlet uygulamaları, büyük veri, akıllı şehir yönetimi, nesnelerin interneti gibi teknolojiler gelişmiş, bu yeni dijital kamu yönetimi dönemi Kamu Yönetimi 4.0 olarak adlandırılmıştır (Göçoğlu,2019:112). Davidsson ve diğerleri (2016:1) dijitalleşme sürecinin dört aşama şeklinde süregeldiğini ifade etmektedirler. Birinci aşama 1980’li dönemde ilk bilgisayar deneyimleri ile başlar. İkinci aşama 1990’larda bilgiye ulaşımı daha kolay hale getiren internet ve bilgisayarın kullanımının arttığı dönemdir. Üçüncü aşama mekândan bağımsız bir şekilde internet bağlantısının mümkün olduğu mobil internetin kullanımının başladığı dönemi ifade eder. Dördüncü ve son dalga ise “nesnelerin interneti” olarak da adlandırılan, internetin sadece insanlar tarafından değil; nesnelere, cihazlara, araçlara, makinelere ve uygulamalara tarafından da kullanıldığını ifade eden, içinde bulunduğumuz dönemdir.

Nesnelerin interneti, sensörler ve nanoteknoloji gibi teknik gelişmelere dayanan, ulaşım, sağlık, endüstri, kamu yönetimi gibi çeşitli alanlarda, birbirleriyle ve çevreleriyle etkileşim halinde olan, çevrimiçi olarak kontrol edilebilen akıllı nesnelere oluşan uygulamalardır (Oral ve Çakır,2017:176-177). Gül (2018:10)’e göre “*Nesnelerin interneti (Internet of Things - IoT), insan davranışlarını ve taleplerini dijital sensörlerle algılayan ve bunlara yanıt veren, internet temelli akıllı araç gereçlerden oluşan ve yapay zekâ ile işleyen, farklı nesnelere arasında koordinasyonu sağlayan sistem*” dir.

Kamu yönetiminde çevre denetimi, su ve enerji yönetimi, sokak aydınlatmaları, trafik yönetim sistemleri ve otoparklar gibi birçok uygulamada nesnelerin internetine uygun teknolojiler geliştirilmiştir (Huawei,2018:2).

Dijital dönüşümün en önemli bileşenlerinden birisi de “yapay zeka”dır. Diğer dijital dönüşüm aktörleri gibi yapay zeka da kamu yönetimi açısından oldukça önem teşkil etmekte, ortaya çıkan

gelişmelere ayak uydurmak adına, kamusal alanda da kullanımına başvurulmuş bir araç olma özelliği taşımaktadır.

Yapay zekâ, farklı problemleri çözebilmek için, elde ettiği verileri kullanan bilgisayar sistemlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu sistemler insan zekâsına benzer özellikler taşımaktadır (The Norwegian Data Protection Authority, 2018: 5). Wirtz ve diğerleri (2018:3-4)'na göre yapay zekâ; “*insanı taklit etme yeteneğine sahip, etkileşim, öğrenme, uyum sağlama ve tecrübelerini genişleterek uygulama imkânı olan dijital teknoloji ve/veya uygulamalar*” olarak ifade edilmektedir.

Dijital çağda gözlemlenen bir diğer özellik ise; yapay zekânın, sensörlerin, nesnelerin ve internetinin gelişmesi sonucu, çok büyük oranlarda ortaya çıkan “büyük veri” oluşumudur (Gül,2018:11). Büyük veri, programların depolama, yönetme ve işlemedeki kapasitelerinin daha üstündeki veri kümelerini ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Ayrıca verinin türünü ve veriyi saklamak ve işlemek için kullanılan teknolojiyi de ifade etmektedir. Büyük verinin sahip olduğu olağanüstü büyüklükle, bundan yararlanmak için gereken incelemelerin karmaşıklığının bir araya gelmesi, farklı ve yeni teknolojilerin ve bunlar için kullanılacak araçların ortaya çıkmasını kaçınılmaz kılmıştır (Cackett, 2013:14).

Dijital dönüşümün en önemli aktörlerinden olan büyük veriyle ilgili yaşanan teknolojik süreçten kamu yönetimi de etkilenmiş, sınırsız bilginin farklı hedefler için kullanılabilir şekilde işlendiği büyük veri, kamu yöneticisi ve politikacıların daha etkin politika üretiminde başvurdukları bir araç haline gelmiştir (Gül, 2018, s. 13). Kamu kurum ve kuruluşlarının kendilerine ait olan verileri paylaşması, bununla ilgili veri merkezlerinin bütünleştirilerek güvenilir istatistik sonuçlara varılması ve kamu yönetiminde de büyük veriyle ilgili gelişmelerin uygulamaya konulması, kamu politikalarının belirlenmesi, oluşturulması ve uygulanmasında oldukça önem arz etmektedir (Önder ve Ulaşan, 2016).

Kamu yönetiminin bütünlüğü içerisinde yerel yönetimlerde de kendine özgü teknolojik gelişmeler meydana gelmiş, yerel hizmetlerin sunumunda da dijital uygulamalara geçilmiştir. Tıpkı genel kamusal hizmetlerde olduğu gibi bu uygulamalar da bürokrasinin katılığının giderilmesine, kırtasiyeciliğin azaltılmasına, vatandaşın daha etkin, verimli, hızlı, doğru ve güvenilir hizmet almasına, bunların yanında devletin bundan tasarruf etmesine hizmet etmektedir. Erdoğan (2019:68-69) dijital uygulamaların yerel yönetim kuruluşlarına ve bireylere sağladığı avantajları şu şekilde sıralamıştır:

- Bireylerin karar alma süreçlerine dijital yoldan katılımını mümkün kılmaktadır ve yönetişime dayalı belediyeçilik anlayışıyla bireylerin de yönetime dâhil olmalarını sağlamaktadır.
- Zaman ve kaynak israfını en aza indirmeye hatta ortadan kaldırmaya katkı sağlamaktadır.
- Yerel yönetim dijital uygulamaları, daha hesap verebilir, vatandaşın ön planda tutulan, bilgiye ve hizmetlere daha kolay erişilebilir ve daha şeffaf bir yönetim anlayışını desteklemektedir.

- Bireylerin karşılaştıkları yerel yönetimlerin sorumluluğunda olan zorlukları azaltmaktadır veya ortadan kaldırmaktadır.
- Yerel yönetimlerin hızlı ve etkin karar alıp, uygulayabilmesini sağlamaktadır.
- Belediyecilikte vatandaşın hizmet sunumlarını daha iyi tanımasını sağlamaktadır.
- Bireylerin düşük ücretli hatta ücretsiz yerel hizmetlerden faydalanmalarını sağlamaktadır.
- Yöneticilerle halk arasındaki iletişim ve etkileşim ağı daha da artmaktadır.

1.2.1. Dijital Kamu Hizmetleri ve E-devlet

Dijital çağda, dönüşen ve gelişen teknolojiyle birlikte, dijitalleşmenin kamu yönetimine yansımaları, kamu hizmetlerinin sunumunda karşımıza çeşitli şekillerde çıkmaktadır. Kent ve kamu hizmetlerinde dijital teknolojilerden yararlanılarak, e-devlet, e-yönetişim, mobil hizmetler, akıllı/dijital hizmet sunumu gibi yöntemlerle dijital çağa ayak uydurulmaya çalışılmaktadır (Gül,2018:14). Kamu hizmetlerinin elektronik ortamda sunulması kapsamında kamu yönetimi örgütlerinde uygulamaya geçilen en önemli somut adım “elektronik devlet (e-devlet) uygulamaları olmuştur. E-devlet en kısa ifadeyle, kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesini ve sunumunu bilişim teknolojilerinden faydalanarak yerine getirmektir (Balcı, 2013: 320). Daha açık bir ifadeyle e-devlet; “*Çağdaş toplumlardaki devlet ve birey ilişkilerinde, devletin vatandaşa karşı getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetler ile vatandaşların devlete karşı olan görev ve hizmetlerinin karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesi*” ni ifade etmektedir (Çarıkçı, 2010: 98).

E-devletin temel amaçlarından birisi, devleti oluşturan paydaşların kurumsal bilgi ve belgelere güvenli ve hızlı bir şekilde ulaşımını mümkün hale getirmektir. Aynı zamanda bu bilgi ve belgelerin elektronik ortamda işleme konulması; geniş kapsamlı kaynak paylaşımını, bunların güvenli kullanımını, kaynaklara daha hızlı ulaşılmasını, önemli ve gizli gibi ayrımlara tabi tutulmasını gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla bu şekilde e-devlette belgelerin üretimden arşivlemeye kadar tüm evrelerde belli bir standart çerçevesinde düzenlenmesi ve yönetilmesi mümkün olmaktadır (Odabaş, 2008:6). Aşağıdaki tabloda geleneksel devlet anlayışı ile e-devletin uygulandığı devlet anlayışının karşılaştırmasına yer verilmiştir.

Tablo 1. Geleneksel Devlet Anlayışı ile E-Devletin Uygulandığı Devlet Anlayışında Vatandaş Kamu Yönetimi İlişkisi

Geleneksel Devlet	E-Devlet
Pasif Yurttaş	Aktif-Müşteri-Yurttaş
Kâğıt Temelli İletişim	Elektronik İletişim
Dikey/Hiyerarşik Yapılanma	Yatay/Koordineli Ağ Yapılanması
Yönetimi Veri Yükleme	Yurttaşın Veri Yükleme
Eleman Yanıtı	Otomatik Sesli Posta, Çağrı Merkezi vb.
Eleman Yardımı	Kendi Kendine Yardım/Uzman Yardımı
Eleman Temelli Denetim Mekanizması	Otomatik Veri Güncellemesiyle Denetim
Nakit Akışı/Çek	Elektronik Fon Transferi (EFT)

Tek Tip Hizmet	Kişiselleştirilmiş/Farklılaştırılmış Hizmet
Bölümlenmiş/Kesintili Hizmet	Bütünsel/Sürekli/Farklılaştırılmış Hizmet
Yüksek İşlem Maliyetleri	Düşük İşlem Maliyetleri
Verimsiz Büyüme	Verimlilik Yönetimi
Tek Yönlü İletişim	Etkileşim
Uyruk İlişkisi	Katılım İlişkisi
Kapalı Devlet	Açık Devlet

Kaynak: (Uçkan, 2003:47)

Dijital hizmet sunumunun, kamu yönetimi üzerindeki gereksiz yükü kaldırdığı ve kamu yönetiminde yaşanan birçok olumsuzluğu yok ettiği ya da azalttığı yadsınamaz bir gerçektir. Hizmetlerin sunumu için ihtiyaç duyulan kırtasiyeciliğe dayalı işler, hem işin yapılış süresini uzatmakta hem de maliyetleri yükseltmektedir. Kamu yönetiminin çağımızda karşılaması gereken sorumluluklardan biri de artan ihtiyaçlar karşısında hızı yüksek, maliyeti düşük hizmet sunumudur. Toplumun devlete duyduğu güven duygusu ve devletin sağlayacağı otorite açısından, bu ihtiyaçlara ne kadar ve ne şekilde cevap verildiği büyük önem arz etmektedir (Şişman vd., 2011:29-30).

1.2.2.E- Belediyecilik

Dijital çağda yönetim reformlarıyla birlikte gelen en önemli araçlardan olan bilgi iletişim teknolojileriyle birlikte kamu kurumları da yapılarında değişikliklere gitmişler, halka en yakın yönetim birimleri olan yerel yönetimler, özellikle belediyeler bu değişim ve dönüşümün bir parçası olarak etkinliği de giderek artan kurumlar haline gelmişlerdir.

Dijital dünyanın getirdiği tüm alanlardaki değişim, dönüşüm ve uygulamalar ülkelerin yerel yönetim politikalarını da etkilemiş, onlarla uyumlu bir şekilde yürütülen dijital yerel yönetim uygulamaları ortaya çıkmıştır. Belediyelerin tasarruflu hizmet sunumunu gerçekleştirmelerini sağlamak ve aynı zamanda bireylerin yaşamını kolaylaştırmak için belediyeler tarafından oluşturulan bu uygulamalar dijital vezne, dijital gazete, dijital kütüphane, dijital arşiv, dijital anket, dijital engelli takip projeleri, e-imar, e-turizm, e-okul projeleri, e-mezarlık, e-bilet satış, e-belge yönetim sistemleri, e-meclis, kent bilgi sistemleri, akıllı duraklar, akıllı sağlık uygulamaları, araç takip sistemleri, akıllı ulaşım sistemleri uygulaması olarak sayılabilir (Erdoğan, 2019:69).

Hizmet sunumunda vatandaş odaklı yerel yönetim anlayışı doğrultusunda, hızlı, kesintisiz ve güvenli hizmet verilmesi amacıyla geliştirilen e-Belediye Bilgi Sistemi; yerel nitelikteki hizmetlerin elektronik ortamda sunulmasına imkân veren ve belediyelerin bütün işlemlerini yine çevrimiçi yapabilmelerini sağlayan, dijital dönüşümün yerel nitelikli uygulamasıdır. E- Belediye ile tüm belediyeler ortak bir platformda bir araya gelebilmektedirler. Bu da, hizmetlerin e-devlet üzerinden zaman ve mekan kısıtlaması olmadan sunulması ve yönetilmesini sağlamaktadır. Ayrıca gerekli verilere tek merkezden ulaşılabilir ve belediyelerin kurum içinde ve kendi aralarında, diğer kamu kuruluşlarıyla internet üzerinden kesintisiz iletişim halinde olabilmesi mümkün hale gelmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2018). E-devlet sisteminin yerel yönetimlerdeki uygulama alanı olarak da düşünülebilen e-belediyecilik; belediyelerin sunduğu mal ve hizmetlerin, bölge halkına, internet üzerinden sunulması olarak da ifade edilebilir. Ayrıca e-belediye, bölge halkıyla internet üzerinden iletişim kuran belediyelerin, gelen talep ve şikâyetleri alarak işleme koyduğu bir sistemdir. Ayrıca bu sistemle belediyeler yerel halkın daha büyük kesimiyle iletişim kurabilmekte, daha kolay ve hızlı hizmet yürütebilmekte, gerekli bilgileri internet siteleri üzerinden yayınlamak suretiyle, halka karşı da daha ulaşılabilir olabilmektedirler (Alodalı vd., 2012: 88).

2. AKILLI KENT KAVRAMI

Dijital dönüşümün beraberinde getirdiği, bilgiye ulaşımı kolaylaştırması, insan hayatını daha kolay ve yaşanabilir kılması, hizmet sunumunda etkinliği ve verimliliği artırması, kamu yönetiminde bürokrasiyi ve kırtasiyeciliği azaltması gibi birçok olumlu yönleriyle birlikte, dijital dönüşümün yerel yönetimlerde uygulandığı alan olarak akıllı kent uygulamaları ortaya çıkmıştır.

Dünya nüfusunun büyük bir kısmı kentlerde yaşadığı için, kentleşme oranı da dünya genelinde artış göstermektedir. Bu artış, altyapı, güvenlik, konut, sağlık, ulaşım, eğitim gibi hizmetlerin gerçekleştirilmesinde zorluklar meydana getirmektedir. Bundan dolayı dünyada, özellikle büyük kentlerde gereksinimlerin daha etkin yollarla belirlendiği ve uygun hizmetlerin sunulduğu akıllı kent uygulamalarına artık daha fazla rastlamak mümkün hale gelmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014:30). İnsanların kentlerde yaşamayı daha çok tercih etmesi, kamu yönetimi mekanizmalarını ve kent yöneticilerini harekete geçirmekte, nüfus yoğunluğunun getirdiği sorunlarla ve aynı zamanda hızlı ve sürekli kullanım sebebiyle yıpranan altyapıyla ilgili sorunlarla baş etme konusunda çözüm arayışlarına yönlendirmektedir. Bu sorunlarla baş edebilmek için ve daha yaşanabilir, işlevsel, sürdürülebilir ve kaliteli kentler yaratabilmek için, bilgi iletişim teknolojilerinden faydalanılarak çözümler daha da hızlı hale getirilmektedir. Böylece devletler tarafından akıllı kent olgusu gün geçtikçe daha da yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır.

İngilizce karşılığı “Smart Cities” olan “Akıllı Kentler” kavramı yaygın olarak kullanılmakla birlikte yine İngilizce “Information Cities”, “Digital Cities” anlamlarına gelen “Bilişim Kentleri” “Sayısal Kentler”, (Akgül, 2013) ayrıca “Sanal Şehir”, “Hibrid Şehir”, “Öğrenen Şehir”, “Sürdürülebilir Şehir”, Çevre Dostu Şehir”, “Bilgi Şehri”, “Yeşil Şehir” kavramlarına da literatürde karşılaşılmaktadır (Dameri vd., 2018:28). 1990’lı yıllardan bu yana kullanılan akıllı kent kavramı kentlerin büyümesinde ve kentsel üretimde bilgi iletişim teknolojilerinin etkinliğini vurgulamaktadır. (Alkan,2015:72).

Literatürdeki bazı akıllı kent tanımları şunlardır: Akıllı kent, bir şehrin kamu hizmetleri, kent yönetimi, kamu güvenliği, eğitim, sağlık, gayrimenkul ve ulaşım gibi kritik yönetim bileşenlerini ve hizmetlerini birbirine bağlı, daha akıllı ve verimli hale getirmek için akıllı bilgi işlem teknolojilerinin kullanıldığı kentlerdir. (Washburn ve Sindhu, 2010: 2). Akıllı kent, kent halkı için yapılan iktisadi ve sosyal hayatla ilgili düzenlemelerle, pazar yönetimi gibi çeşitli alanlarda bilgi ve iletişim teknolojileriyle yapılan hizmetlerin ön planda olduğu kentlerdir (Lu, 2011: 117). Kent halkının hayat kalitesini ve kentsel altyapılarının verimliliğini artırmak ve etkin hizmette bulunmak hedeflerinden yola çıkarak, bilgi iletişim teknolojilerinin kullanıldığı kentlerdir (Cicarelli vd., 2017:106)

Çeşitli tanımlardan yola çıkılarak kapsamlı bir tanım yapmak gerekirse, akıllı kentler, bilgi işlem teknolojileri sayesinde bir kente dair verilerin toplanarak, o kentte yaşayan kent halkının ihtiyaçlarını gidermek, hizmet ve kaynakları yönetmek için, toplanan verilerden faydalanan ve bunları sürdürülebilir şehirleşme ve yaşam için kullanan kentlerdir.

Literatür genelinde akıllı kentlerin 6 ortak bileşeninden bahsedilmektedir:

1. **Akıllı Yönetişim (Smart Governance):** Akıllı yönetişim sosyal medya ve e-devlet gibi yollarla, vatandaş katılımını mümkün kılan ve aynı zamanda kolaylaştıran iş birliğini ifade

etmektedir (Letaifa, 2015: 1416). Akıllı yönetim bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanarak, farklı paydaşların etkin ve etkili iletişim kurmasını ve aynı zamanda şeffaf bir kamu yönetimini amaçlamaktadır (Çetin ve Çiftçi, 2019:137).

2. **Akıllı Ekonomi (Smart Economy):** Akıllı ekonomi, ulusal ve küresel ekonomiyle bütünleşerek, rekabet edilebilirlik açısından işgücü piyasasının esnekliği, girişimcilik, markalaşma, yenilikçilik ve verimlilik gibi konuları kapsamaktadır (Chourabi vd., 2012:2293).
3. **Akıllı Hareketlilik (Smart Mobility):** Akıllı hareketlilik, bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılarak gerçekleştirilen lojistik ve nakliye hizmetlerini kapsamaktadır. Kent lojistiğini geliştirmek için çevresel ve coğrafi aktörler ile trafik şartlarını kentsel hareketliliğe entegre edebilme gücüdür. Kentlerin hareket yeteneğinin iyileştirilmesi amacıyla gerçekleştirilecek uygulamalar arasında sürdürülebilir ve inovatif ulaşım sistemlerinin oluşturulması, toplu taşımalarda çevre dostu yakıt kullanımı gibi uygulamalar sayılabilir (Neirotti vd., 2014: 28).
4. **Akıllı Yaşam (Smart Living):** Akıllı kentlerde, bilgi ve iletişim teknolojileri sayesinde refah ve sağlık içinde daha kolay bir yaşam sürdürülmesi planlanmaktadır (Çetin ve Çiftçi, 2019:137). Akıllı kentler nesnelerin interneti sayesinde insanların birbirleriyle iletişim kurmasını, iş ve yaşam alanlarını dışardan kontrol edebilmesini mümkün kılarak akıllı yaşam sağlamaktadır. Yine sosyal ağlar sayesinde kent sakinlerinin daha canlı bir yaşam tarzı sürdürmeleri sağlanarak mutlu, sağlıklı bir şekilde kaliteli bir ortam sunulması hedeflenmektedir (Armağan, 2018: 394).
5. **Akıllı Çevre (Smart Environment):** Akıllı kentlerin amaçlarına ulaşabilmesi ve devamlılığını sağlayabilmesi için çevrenin de akıllı düzenlenmesi gerekmektedir. Akıllı çevre, katı atık toplama sistemleri, enerji tüketimi kontrolü, su, kanalizasyon gibi altyapı sistemleri, çevre kalitesi ölçümü gibi uygulamaları kapsamaktadır (Varol, 2017:54).
6. **Akıllı İnsan (Smart People):** Yeniliklere ve yaratıcılığa teşvik edilen bir akıllı kent sisteminin oluşturulması için akıllı insan bileşeninin bilgi ve iletişim teknolojileri konusunda üretme ve kullanma yeteneklerinin ve olanaklarının artırılması sağlanmalıdır (Elvan, 2017: 8). Akıllı insan aktörü, akıllı kentlerin hedeflerine ulaşmalarında merkezi önem taşımaktadır ve akıllı insan olmadan akıllı kentlerin devamlılığı mümkün değildir (Örselli vd.,2018: 8).

3. AKILLI KENT UYGULAMALARI

21. yüzyılda kent yaşamının birçok alanında, özellikle de küreselleşmenin etkisiyle, hızlı değişimler görülmeye başlanmıştır. Dijital çağ olarak da adlandırılan bu dönemde bilgi iletişim teknolojileri kentsel alanlarda farklı yaklaşımların doğmasına neden olmuştur. Bu yaklaşımlar enerji, ulaşım, yapılaşma, iletişim, üretim gibi çeşitli alanlarda, teknolojik gelişmeler kullanılarak insan hayatını kolaylaştıran ve kalitesini yükselten hedefler doğrultusunda gelişme göstermiştir.

Akıllı kent uygulamalarının ortaya çıkışında şehirlerde sürdürülebilir gelişmenin mümkün kılınabilmesi için çözüm arayışları yatmaktadır. “Sürdürülebilir Gelişme” kavramı ilk kez 1972

yılında Meadows ve arkadaşları tarafından “The Limits to Growth (Büyümenin Sınırları)” isimli kitapta kullanılmış, ilerleyen yıllarda ülkeler için kalkınma hedeflerinde ışık tutacak ilkelerin ortaya çıkmasını sağlamıştır (Terzi ve Ocağcı, 2017:10). Meadows ve arkadaşları, mevcut gelişme ve ekolojik kaynakların tüketim eğilimlerinin değiştirilmediği taktirde, küresel büyümenin de etkisiyle 21. y.y.’ın ikinci yarısında dünyadaki doğal dengenin ve küresel işleyişin çökebileceğini ifade etmişlerdir. Ayrıca sürdürülebilir denge koşullarını sağlamanın ve gelecekteki devamlılığının gerekliliğine de vurgu yapmışlardır (Meadows vd., 1972). Sürdürülebilirliğin yön verdiği kentsel planlama aktörleri kentlerdeki çeşitli problemlerle ilgili planlama ve çözüm arayışları üretmeye çalışmaktadır. Daha açık bir ifadeyle kentsel planlamaya yön verenler akıllı kent uygulamaları olarak karşımıza çıkacak olan çeşitli planlama ve kent yaklaşımları geliştirmişlerdir.

Akıllı kent uygulamaları, nüfusu gittikçe artan kentlerdeki çeşitli problemlerle baş etmek için ülkelerin ve uluslararası kuruluşların kamu politikalarında öne çıkan unsurlardan biri haline gelmiştir. Bu bağlamda insan müdahalesi olmadan, şebekelerin ve kentsel altyapıların kendi kendini yönetebilmesi ve bu sayede kent halkının yaşam kalitesinin yükseltilmesi amaçlanmaktadır. Bu süreçte de birbirini tamamlayan kentsel gelişmenin unsurları dikkate alınmalıdır. Başta ulaşım ve enerji olmak üzere kentsel verimliliğin artırılması, hava ve gürültü kirliliği ile ilgili önlemler alınması, halka hizmet sunumunda etkinliğin artırılması, kentlerin rekabet gücünün geliştirilmesi ve yerel ekonomilerin desteklenmesi gibi kentsel gelişme eksenleri belirlenmelidir (Elvan, 2017:7).

Sürdürülebilir bir kent yaşamı için kentlerde teknolojinin uygulanması olarak da tanımlanabilen akıllı kentlerde, temiz ve yenilenebilir enerji, şehir içi hareketlilik, atık yönetimi, su yönetimi, e-devlet, kablosuz internet erişilebilirliği, akıllı trafik kontrolü gibi konulardaki çözümler en çok uygulanan teknolojik çözümler olarak değerlendirilmektedir (Terzi ve Ocağcı, 2017:11). Bunların yanında artan kent nüfusuyla birlikte, çeşitlenen taleplere de çözüm sunmayı amaçlayan ve teknolojik gelişmelerin ardından artan akıllı binalar, akıllı ulaşım, akıllı güvenlik, akıllı sağlık, hava ve su kirliliğinin sensörlerle takibi, teknolojik konut alanlarının birleştirilmesi (Çetin ve Çiftçi, 2019:138), engelli vatandaşlara yönelik uygulamalar, kent bilgi sistemleri, e-belediye, bilgilendirme servisleri, dijital kütüphaneler, akıllı duraklar, akıllı sayaçlar, akıllı konteynerlar, çeşitli belediyelerde kullanılan dijital kartlar ve mobeseler (Örselli vd., 2018:11), akıllı aydınlatma, akıllı park gibi alanlara dair uygulamalar da akıllı kent çözümleri olarak nitelendirilmektedir. Ayrıca daha da çeşitlendirilebilen tüm akıllı kent uygulamaları kentlerin ihtiyaçlarına, nüfusuna, kültürüne ve bunlar gibi faktörlere bağlı olarak değişme gösterebilmektedir.

Akıllı şehirleri uygulamalar bağlamında ilgilendiren bir diğer konu; haberleşme sektörünün geçmeye hazırlandığı, dünyanın bazı şehirlerinde ve uygulamalarında kullanılmaya başlanan 5G teknolojisidir. 5G ile haberleşme hızı artarak, akıllı şehirler, nesnelerin interneti (IoT), akıllı araçlar, uçan arabalar gibi birçok teknolojik gelişmenin gerçekleşmesi ve insanların hayatına kolaylık katması beklenmektedir (Buluş,2019:5). Geniş iletişim ağı ve yüksek hız sayesinde daha yüksek dereceli artırılmış ve sanal gerçeklik alanlarının etkin kullanımıyla beraber akıllı evler, araçlar kısacası akıllı şehirler açısından 5G teknolojisi oldukça önemli hale gelecektir (İnaltekin, 2019:2). 5. Nesil telekomünikasyon teknolojisi olan 5G ile her nesneye haberleşebilme özelliği katılarak, makineden insana, insandan makineye, insandan insana gibi haberleşmelerin daha da ileriye taşınması hedefleniyor. 5G’nin yoğun kullanıma uygunluğu, yüksek hız ve geniş bant özelliğiyle gecikmeleri azaltacağı, nesnelerin interneti (IoT)’ne de katkı sağlayacağı, bu özelliklerle de, sağlık, eğitim,

sanayi, tarım gibi birçok alanda yeni bir çağa geçilen 4. Sanayi Devrimi'ne de hız katacağı öngörülmektedir (Şahin,2019:4). Bunlara ek olarak bireylerin dünya üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmaya ve yaşadığımız gezegenin ömrünü uzatmaya yönelik; enerji ve su kaynakları tasarrufu, karbon salımı azaltma yöntemleri gibi yaklaşımlar da geliştirilmiştir. Ayrıca Yeni Şehircilik (New Urbanism) akımı ve bu akımın ortaya çıkardığı Akılcı Büyüme (smart growth); yeni yerleşme alanlarının sınırlandırılarak karbon azaltılmasına ve sürdürülebilir kentleşmenin bu yolla elde edilmesine vurgu yapmaktadır. İngiltere'deki Kentsel Rönesans (Urban Renaissance) yaklaşımı ise kentlerdeki eski yerleşim yerlerinin ve sanayi bölgelerinin yeniden kullanılmasını ve böylece daha sıkı bir kentleşme ortaya çıkarılarak enerjinin etkin kullanımının sağlanmasını savunmaktadır (Hall, 2000:359-360). 1998 yılında ortaya çıkan "Akıllı Büyüme" akıllı kent düşüncesinin çıkış noktası olarak ifade edilmektedir. Akıllı büyümenin önemli örneği olarak da Portland kabul edilmektedir (Harrison ve Donnelly, 2011:2)

3.1.Türkiye'de Akıllı Kent Uygulamaları

Türkiye'de akıllı kentlere ilişkin ilk çalışma akıllı kent bileşenleri arasında yer alan akıllı hareketlilik bileşeniyle ilgili olup "Ulusal Bilim ve Teknoloji Politikaları 2003-2023 Strateji Belgesi"nde yer almaktadır. Ayrıca akıllı kent politikalarına yapılan yatırımların uygun proje ve faaliyetlere uygulanıp uygulanmadığını garanti altına almak amacıyla 2020-2023 Ulusal Akıllı Şehirler Strateji ve Eylem Planı hazırlanmıştır. Bu plan ulusal ölçekte hazırlanan Türkiye'nin ilk, dünyanın dördüncü akıllı kent stratejisi ve eylem planıdır (akillisehirler.gov.tr, 2019:6).

Ülkemizde teknoloji odaklı gelişen kentlerde, mevcut kaynakların daha verimli kullanılması, yaşam kalitesinin yükseltilmesi amacıyla bazı belediyelerin akıllı arayışlar içine girerek, akıllı çözümler üreten firmalarla iş birliği yaptığı ve bu doğrultuda uygulamalara gittiği gözlemlenmektedir. Başarılı akıllı kent projeleri yürüten kentlere baktığımızda Konya, Kocaeli, Bursa, Sakarya, Gaziantep, İzmir, Kütahya, Manisa, Çanakkale ilk sıralarda karşımıza çıkmaktadır.

Akıllı kent projeleri bakımından oldukça ön planda olan Konya, akıllı kent projelerini "Teknolojik Belediyecilik" adı altında yürütmektedir. Teknolojik Belediyecilik alanında önemli oranda bir altyapıya ulaşmış durumdadır. Türkiye genelinde e-Türkiye Projesinde yer alan ilk büyükşehir belediyesidir. Ayrıca Konya Büyükşehir Belediyesi "Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Batı Asya ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı (UCLG-MEWA) Akıllı Şehirler Komitesi" 'nin de yönetimini yürütmektedir (Akkan, 2018:11). Konya Büyükşehir Belediyesi ve TÜBİTAK arasında "*Konya Büyükşehir Sınırları içinde elektronik haberleşme amacıyla kullanılmak üzere Fiber-Optik altyapı kurma ve bu altyapıdan karşılıklı faydalanılması esasına dayalı iş birliği protokolü*" imzalanmıştır. Bu protokol ile Konya'da ulaşım ve haberleşme alt yapısıyla ilgili önemli bir adım atılarak, tramvay yolunun iyileştirilmesi sağlanmış ve yeni yolların inşası mümkün hale gelmiştir. Yine bu protokol ile trafik denetleme sistemleri yaygınlaştırılmış, kentin network alt yapısının oluşturulması noktasında bir adım atılmıştır. (Altınsarı, 2020:1).

Kent genelinde gerçekleştirilen akıllı kent projelerinden birisi de merkezi kavşaklardaki trafiği azaltmak amacıyla, Türkiye'de ilk kez uygulanan; Akıllı Trafik Sistemi (Akıllı Kavşaklar) uygulamasıdır. Bunun yanında 800 bisiklet ve 447 kilometrelik bisiklet yolu ile Türkiye'de bisikletin en çok kullanıldığı il olan Konya'da akıllı bisiklet uygulaması bulunmaktadır. Yine Türkiye'de ilk kez 2016 yılında elektrikli otobüsler Konya'da kullanılmaya başlanmıştır. Konya'da

katenersiz* tramvay kullanımını ise, UITP Dünya Toplu Taşımacılar Zirvesi kapsamındaki Toplu Taşımacılık Projeleri Yarışması'nda ödül almıştır. Bunların yanında Akıllı Toplu Ulaşım Sistemi, Elkart ve Bankacılık Kartlarının Toplu Ulaşımında Kullanımı, Kent bilgi sistemi, Mezarlık Bilgi Sistemi, Mobil Mesnevi, Katı Atıktan Elektrik Üretimi, Yenilenebilir Enerji Kaynaklarıyla Aydınlatma, Atık su Arıtmasından Biyogaz ve Elektrik Üretimi ve Konya'nın tüm zenginliklerine ve imkânlarına rahatlıkla erişilebilmesini sağlayan Akıllı Konya Mobil Uygulaması diğer akıllı kent uygulamaları arasında sayılabilmektedir (Akkan, 2018:11-15). Bu uygulamalardan Akıllı Bisiklet uygulamasıyla Konya'da bulunan 500 adet akıllı bisikletten kullanmak isteyenler, 40 farklı istasyondan hangisinden bisiklet kiralayabileceklerini, nereye bırakabileceklerini, bisiklet ve boş kilitleme yeri olan istasyonların hangileri olduğunu öğrenmek için Mobil Konya Uygulamasını kullanabilmekte, ödemelerini yine aynı uygulama üzerinden yapabilmektedirler. Mobil Mesnevi uygulamasıyla ise kullanıcılar; ney dinletilerine ulaşabilme, ekleme yapabilme, işaretleyebilme, not alabilme, içindekileri görebilme, Mevlâna Müzesi albümüne erişebilme, Mesnevi'ye ait sözleri internet aracılığıyla paylaşabilme imkânına sahiptirler (Erkek, 2017: 65-67).

Türkiye'de akıllı kentlere örnek olarak karşımıza çıkan diğer bir kent olan İstanbul'da akıllı kent uygulamaları 2015 yılından bu yana yeni bir boyut kazanmıştır. Çalışmaların daha koordineli, belirli bir düzen halinde yürütülmesi hedeflenerek, İBB yetkilileri, uzmanlar ve ilgili belediye teşekkülü şirketlerinin yöneticilerinin dahil olduğu "Akıllı Şehirler Özel Komisyonu" kurulmuştur. 8 ay görev yapan komisyonun ardından, Aralık 2015'te "Akıllı Şehirler Müdürlüğü"nin kurulması kararlaştırılmıştır (Çelikyay, 2017:4). 2016'da resmen kurulan İstanbul Büyükşehir Belediyesi Akıllı Şehirler Müdürlüğü, bir yıl sonra hazırladığı İstanbul Akıllı Şehir Yol Haritasıyla ilgili tüm şehir paydaşlarını tek bir hedef doğrultusunda birleştirmiştir. Bununla beraber tüm kente yönelik Akıllı Şehir Manifestosu da yayınlamıştır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2019:8).

Gerçekleştirilen uygulama ve çalışmalarla İstanbul'da akıllı kent uygulamaları önemli bir noktaya ulaşmıştır. Kent genelinde İstanbul'un canlı kameralarla takip edilmesini sağlayan Trafik Kontrol Merkezi, Araç Takip Sistemi, Elektronik Denetleme Sistemi (EDS), Akıllı Sinyalizasyon ve Coğrafi Bilgi Sistemi (GIS) ulaşım alanındaki akıllı kent uygulamaları olarak değerlendirilebilir. Ayrıca İBB Cep Trafik, İ-Taksi, İBB Navi gibi mobil uygulamalar ve akıllı duraklar da toplu taşıma alanındaki akıllı kent uygulamalarıdır (Baraçlı, 2017:49-50). Diğer öne çıkan akıllı kent uygulamaları ise Eysel Atık Yakma ve Enerji Üretim Tesisi, Akıllı Park Yönetimi, Ulaşım Yönetim Merkezi, Zemin İstanbul, Mobil EDS, Çevre Kontrol Merkezi, Çöp Gazından Enerji Üretimi, Hayal Kart, , İBB Yol Gösteren, Yüzer Güneş Enerji Santrali, Akıllı Geri Dönüşüm Konteyneri olarak sayılabilir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2019:8).

Beyoğlu ve Fatih İlçe Belediyeleri sokakların Google Earth ile üç boyutlu görüntülenmesini sağlayan uygulamaya geçmiştir (Akgül, 2013: 4). Ayrıca Fatih Belediyesi akıllı kent projelerine *Artırılmış Gerçeklik (augmented reality)* uygulamasını da dâhil etmiştir. Bu uygulama ile Fatih'teki kamu alanları, tarihi ve kültürel alanlar ile bunlara ait parsel bilgilerinin resim, video, ses ve yazılı bilgileri görüntülenebilmektedir. Ayrıca herhangi bir binanın görüntüsü alınarak servis merkezine 3G-4G teknolojisi ile ulaştırılarak, binaya ait bilgiler kullanıcılara bilgi merkezi tarafından

* Raylı sistemlerin enerji aktarımında kullanılan hat sistemine katener denilmektedir. Katenersiz sistemde katener enerji direkleri ve buna bağlı havai hat enerji kabloları kullanılmamaktadır.

aktarılmaktadır. ÇEVKO mobil uygulamasıyla 20 civarında temizlik faaliyeti kontrol edilerek anlık verilerin sisteme ulaşması sağlanmaktadır (Şahin,2017:1, vd, 2017:1793).

5,5 milyon civarındaki nüfusuyla Türkiye'nin ikinci en kalabalık ili olan Ankara'da, artan nüfus yoğunluğunun getireceği olumsuzluklara karşı büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri tarafından akıllı kent yaklaşımı doğrultusundaki uygulamalarla çeşitli adımlar atılmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi EGO Genel Müdürlüğü, akıllı şehir uygulamaları kapsamında, toplu taşıma araçları hakkında yer bilgisi, durağa geliş bilgisi ve güzergâh bilgilerini mobil uygulamalar ile kullanıcıların erişimine sunmaktadır. Bazı noktalarda trafik yoğunluğu ölçümü yapılarak, akıllı kavşak uygulamalarına yer verilmektedir. Entegre Katı Atık Yönetim Sistemi ile bazı ilçe belediyelerinde çöp toplama alanında ayrıştırma ve takip sistemleri uygulanmaktadır. Kısmen eksikleri olsa da Otomatik İtfaiye Komuta Merkezi sistemi faaliyet göstermektedir (Varol, 2017:53-56). Bunların dışında öne çıkan diğer akıllı kent uygulamaları; görüntülerin web üzerinden halkın erişimine açıldığı *şehir ve trafik kamera sistemleri*, belediye tesislerinde %75'e varan enerji tasarrufu amacıyla uygulanan *Elektrik Enerji Takip Sistemi*, daha hızlı su dağıtım hizmeti için uzaktan okunmalı sayaç sistemi kullanılan *Akıllı Su Yönetim Sistemleri*, ayrıca güvenli su sağlama amacıyla ASKİ bünyesinde kurulan *SCADA merkezi*, parklarda çocuk kaçırma, şüpheli paket ve hırsızlık gibi tehlikeleri azaltmak adına uygulanan *Harikalar Diyarı Akıllı Park Projesi*, yine bunların yanında *Ankara BB Mobil Uygulaması*, *Akıllı Ulaşım Sistemleri*, *Ankara Telsiz Haberleşme Sistemi*, *Mezarlık Bilgi Sistemi Mobil Uygulaması* olarak sayılabilir. Ayrıca Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2018 yılında geçtiği *Sıfır Atık Projesi* ile 30 kg atık pil, 1,7 ton cam atık, 8,5 ton kâğıt atık, 2,5 ton plastik atık, 1310 kg kartuş-toner, 150 kg floresan ve 880 kg metal atığın toplanması gerçekleştirilmiş; 12,3 MWs elektrik enerjisinden, toplanan cam atıklar sayesinde de 3 ayda 170 litre petrolden tasarruf edilmiştir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2019:8).

3.2.Dünya'da Akıllı Kent Uygulamaları

Dünyada kent hayatıyla teknolojiyi entegre ve adapte edebilen kentler akıllı bir biçimsel görünümüne dönüşerek, kentsel alanlarda yaşam kalitelerinin yükselmesini, daha sürdürülebilir bir kent ortamının oluşmasını sağlamaktadır. Bu sebeple yeni projeler her geçen gün artarak birçok dünya kentinde akıllı uygulamalar yaygınlaşmaya devam etmektedir (Örselli ve Akbay, 2019:233). Akıllı Şehir çalışmaları pek çok ülkede şehirler bazında hazırlanan stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Akıllı Şehir çalışmalarının ilk örnekleri verimlilik elde etmek için teknolojilerin kullanılmasının faydalarına odaklanmıştır. 2013 yılı öncesi stratejilerin odak noktasında ekonomi yer alırken, 2013 yılı sonrasında stratejilerin ana motivasyonunu sosyal ve çevresel konuların oluşturduğu görülmüştür (akillisehir.com.tr, 2023:1).

80 önemli dünya kentinde; sürdürülebilirliği ve yaşam kalitesini oluşturan; ekonomi, teknoloji, beşeri sermaye, sosyal uyum, uluslararası erişim, çevre, hareketlilik ve ulaşım, şehir planlama, kamu yönetimi ve yönetim olmak üzere kentsel yaşamın 10 farklı boyutunda 79 göstergelyi analiz eden, IESE Cities in Motion Index 2017'ye göre; akıllı kentler sıralamasında ilk 10 sırasıyla; "New York, Londra, Paris, Boston, San Francisco, Washington D.C., Seoul, Tokyo, Berlin ve Amsterdam"dır (Forbes, 2017). Eden Strategy Institute (2019)'e göre 2018-2019 yıllarına ait; vizyon, liderlik, bütçe, finansal teşvikler, destek programları, kabiliyetin hazırlıklı olma durumu, insan odaklılık, inovasyon ekosistemleri, akıllı politikalar, geçmiş performans faktörleri

dikkate alınarak ortaya çıkan sıralamada ilk 10 akıllı şehir; Londra, Singapur, Seul, New York, Helsinki, Montreal, Boston, Melburn, Barselona, Şanhay'dır. Yine 2020 IESE Cities in Motion Index'ine göre genel sıralamada ilk on akıllı kent; Londra, New York, Paris, Tokyo, Reykjavik, Kopenhag, Berlin, Amsterdam, Singapur ve Hong Kong'tur (IESE,2020:31).

2023 yılına geldiğimizde Dünya Rekabet Edebilirlik Merkezi'nin bir parçası olan Akıllı Şehir Gözlemevi: IMD; Seul merkezli Dünya Akıllı Sürdürülebilir Şehirler Örgütü (WeGO) ile ortaklık kurmuş ve IMD Akıllı Şehir Endeksi Raporu 2023 yayınlanmıştır. Bu rapora göre dünya akıllı şehirler sıralaması aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 3. IMD Akıllı Şehir Endeksi Raporu 2023 (IMD Smart City Index Report 2023)

City	Rank 2023
Zurich	1
Oslo	2
Canberra	3
Copenhagen	4
Lausanne	5
London	6
Singapore	7
Helsinki	8
Geneva	9
Stockholm	10
Hamburgh	11
Beijing	12
Abu Dhabi	13
Prague	14
Amsterdam	15
Seoul	16
Dubai	17
Sydney	18
Hong Kong	19

Kaynak:(IMD-Smart-City-Index-Report-20231)

4. AKILLI KENT UYGULAMALARINA İLİŞKİN TARTIŞMALAR

Kentlerdeki nüfusun artmasıyla ortaya çıkan sorunlara akıllı uygulamalarla cevap verilmesi ve kentleri olası sorunlara karşı geleceğe hazırlama ihtiyacından yola çıkılarak, akıllı kent kavramı ortaya çıkmıştır. Her geçen gün teknolojiye yeni gelişmeler ışığında dijitalleşen dünyada bu kavramın da kapsamı genişlemekte, çeşitli paydaşlara artan görev ve sorumluluklar düşmektedir.

Sadece teknolojik gelişmelerin ve devamında ortaya çıkan uygulamaların şehir hayatına uyarlanması şehirleri akıllı yapmaya yetmeyeceği bir gerçektir. Akıllı kent bileşenlerinin bu sürece ne kadar dahil olduğu ve ne kadar uyum gösterdiği burada kilit noktayı oluşturmaktadır. Akıllı kent bileşenlerinden; akıllı yönetim *açık veri kullanımı ve şeffaflığı*, akıllı ekonomiler

rekabetçiliği, akıllı hareketlilik birbiriyle uyumlu sistemleri, akıllı yaşam kaliteli yaşam göstergelerini, akıllı çevre yoğun doğal kaynak kullanımını, akıllı insan ise katılımcı vatandaşlar ile konuları ifade etmektedir. Şehirlerin uyguladığı akıllı kent uygulamalarının, tüm paydaşlar için olumlu sonuçlar vermesi ve fırsatlar yaratması veya tam tersi sonuçlarla karşılaşılması ancak bu bileşenlerin içeriğini oluşturan hedeflere ulaşıp ulaşılmamasıyla mümkün olabilmektedir.

Kent yönetimlerinin altyapı, enerji, çevre ve ulaşım gibi alanlarda teknoloji ve bilişim alanındaki gelişmelere paralel olarak ortaya koydukları akıllı kent uygulamaları kaynak kullanımını daha etkin ve verimli, yönetimleri daha katılımcı ve şeffaf, ayrıca ulusal ve uluslararası arenada daha rekabet edebilir, hizmetlerde ise kalite ve memnuniyet oranlarının yüksek olmasını sağlamaktadır.

4.1.Etkinlik ve Verimlilik

Akıllı kent teknolojileri, kaynakların etkin ve verimli kullanılması açısından oldukça önemlidir. Bu doğrultuda çeşitli ülkelerde yerel yönetimler e-belediyeçilik gibi klasik dijital uygulamaların ötesine geçerek sensör ve araçlarla elde edilen büyük verinin akıllı uygulamalar yoluyla, hizmetlerin sunumunda, kentlerde yaşanan problemlerin çözümünde ve kenti meydana getiren tüm aktörlerin katılımında daha etkin ve verimli kullanılabilmesini sağlamak amacıyla çalışmalarını sürdürmektedirler (Köseoğlu ve Demirci, 2018:54).

Çeşitli akıllı kent tanımları içerisinde etkinlik ve verimlilik konusuna vurgu yapan Örselli ve Akbay (2018:231)'in tanımına göre; nüfus artışından dolayı meydana gelen problemlerin ortadan kaldırılıp, artan çeşitli taleplerin karşılanabilmesi amacıyla bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılarak, sınırlı kaynakların vatandaşların da katılımı ile akıllı birliktelikler oluşturularak etkin ve verimli kullanılması akıllı kent kavramını ifade etmektedir. Bu tanımdan da hareketle, şehirlerdeki nüfus artışından dolayı ortaya çıkan mevcut kaynakların kullanımında sürdürülebilirlik ve verimlilikle ilgili sorunlar zamanla yenilikçi çözümlere olan ihtiyacı arttırmış, bu çözüm arayışlarında teknolojik uygulamalara başvurulmasıyla da akıllı kent yaklaşımları ortaya çıkmıştır. (Terzi ve Ocakçı, 2017: 10). Kaynakların ve altyapının etkin ve verimli yönetimine dair uygulanan akıllı kent projeleriyle, daha yeşil bir çevre, daha kaliteli bir yaşam sağlama ile sonuçlanan akıllı yönetim ile kentler daha akıllı hale getirecektir. (Haidine vd., 2016:56).

Akıllı kentlerde uygulamaların fırsata çevrilmesi için, alt yapı ve üstyapı sistemlerini takip edip analiz eden mekanizmaların geliştirilmesi, bununla birlikte verilerin toplanıp bunlar aracılığıyla maliyetlerin azaltılarak hizmetlerde etkinliğin ve kaynakların etkin kontrolünün sağlanması amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda etkinlik ve verimliliği artırmak için kentin kamu, özel tüm sistemlerini ortak paydada birleştiren mekanizmaların da kurulması gerekmektedir (Varol, 2017:45).

4.2.Katılım ve Şeffaflık

Akıllı kent uygulamalarında, hedeflenen fayda ve başarıya ulaşılabilmenin yolu, kent halkının uygulamaları benimsemeleri, ulaşabilmeleri ve ayrıca planlama ve uygulama sürecinin içerisinde yer alabilmelerinden geçmektedir. Bu doğrultuda katılımcılık ve şeffaflık ilkelerinin esas alındığı uygulamalar halk için fırsat teşkil eden sonuçları da beraberinde getirecektir.

Teknolojik gelişmelerle artan akıllı şehirler ve yerel problemlerin çözümünde akıllı teknolojilerin tercih edilmesi, yerel halkın talep ve beklentilerinin hızlı bir şekilde karşılanmasının yanında yerel yönetimlerdeki şeffaflığı ve katılımcı demokrasinin güçlenmesini sağlamıştır (Köseoğlu ve Demirci, 2018:54).

Akıllı kent projeleri hayata geçirilmeden önce, kullanılacak olan teknolojinin kent halkına getireceği faydalar ortaya konularak, her kentin kendine ait ekonomik, coğrafik ve sosyal yapısı dikkate alınmalı ve en önemlisi katılımcılık ve sürdürülebilirlik ilkelerine önem verilmelidir. Bu noktada sosyal, ekonomik ve çevresel verilerini akılcı ve sürdürülebilir bir sistemle yöneten, planlama ve uygulamanın her aşamasında şeffaflık ve vatandaş katılımını sağlayan idari ve politik yapılarla beraber oluşturulan akıllı kent sistemleri uzun vadede başarıyı sürdürebilme kabiliyetine sahip olabilirler (Çetin ve Çiftçi, 2019:143). Akıllı kentleri oluşturan kent halkı, kamu kurumları ve özel firmalar gibi çeşitli aktörler tarafından yine akıllı kent uygulamalarında kullanımı oldukça önemli olan nesnelere interneti (IoT) sayesinde üretilen veriler katılımı ve şeffaflığı desteklemek adına açık veri şeklinde yerel yönetimler tarafından paylaşılmaktadır (Köseoğlu ve Demirci, 2018:47).

4.3.Rekabet Gücü

Büyük hacimli verinin, klasik donanım ve yazılım şekilleriyle depolanması, işlenmesi, dağıtılması ve analizi yüksek insan kaynağı harcamalarına ve maliyetlere sebep olmakta iken, günümüzdeki yatırımlar ve ilerleyen bilgi teknolojileri ile yüksek harcamalar olmadan depolanıp işlenmesi ve paylaşılması mümkün hale gelmiştir. Bu sayede bilginin rekabet üstünlüğüne katkı sağlayan bir faktöre dönüşmesiyle birlikte kamu kurumlarına ve örgütlere sağladığı katma değer oranı da önemli boyutlara gelmiştir. Böylece kamu kurumları ve özel sektörler; çeşitli politikalar üretme, kar elde etme ve hizmet sunma gibi amaçlar için sahip olunan verilerden yararlanarak bilgi teknolojileri alanlarına yatırımları arttırmaktadırlar (Köseoğlu ve Demirci, 2017: 2224).

Bilişim teknolojileri kullanılarak akıllı kent uygulamaları yaygınlaştırılan kentler kentsel rekabette daha öndedirler. Kentin kullandığı yenilikçi uygulamalar kent ekonomisine pozitif değer katarken ülke ekonomisi de bundan faydalanmakta ve ülke kalkınması bundan olumlu etkilenmektedir. Rekabeti güçlendiren bir diğer etmen ise, akıllı şehirleri oluşturan tüm faktörlerin aralarındaki bilgi akışının akıllı teknolojilerle daha etkin bir şekilde sağlanmasıdır (Geyik ve Coşkun, 2004: 677). Kent yönetimlerinin yenilik için ihtiyaç duyulan bilgileri gereği gibi yönetebilmesi, rekabet avantajı açısından çok önemlidir (Akyos, 2009: 8).

4.4.Kalite ve Memnuniyet

Dünyanın değişik yerlerinde bulunan kentler, akıllı olarak nitelendirilen; nesnelere interneti, sanal kentler, yapay zeka, yeşil enerji gibi teknolojiye dayanan ve veri odaklı projeler geliştirerek uygulamaktadırlar. Bu uygulamaların gerçekleştirildiği kentler yalnızca teknolojinin uygulama alanları olarak sınırlı değildir. Bunun da ötesinde kent halkının hayat kalitesini yükseltmek için eğitim fırsatları, iyi yönetişim, sosyal eşitlik, ekonomik gelişme gibi çeşitli olguları aynı anda gerçekleştirmeyi amaçlayan kentlerdir (Lehr, 2018: 3). Başa bir ifadeyle akıllı kentler, kentsel yaşam kalitesinin yükseltilmesi ve iyileştirilmesi hedeflenerek, dijital teknoloji ve verilerin kullanımıyla, tüm faktörlerin kent yönetimiyle uyumlu hale getirilmesidir (Pehlivan, 2017: 1).

Bilgi ve iletişim teknolojileri geliştikçe ortaya çıkan uygulamalar sayesinde bireylerin hayatları kolaylaşmakta, özellikle kentlerde yaşayan ve akıllı kent hayatının imkânlarından faydalanan kesimin hayat kalitesi yükselmektedir. Daha çeşitli, ucuz, sağlıklı ve çevre dostu hizmetlere ulaşabilme, zamandan tasarruf, bazı alanlarda mekân sınırlarının ortadan kalkması, iş, eğitim, sosyal yaşam kalitesinde iyileşme gibi olumlu yönler akıllı kent uygulamalarının halka getirdiği fırsatlar olarak nitelendirilebilir.

Akıllı kent uygulamalarını tam anlamıyla hayata geçirebilmek aslında çok da kolay değildir. Öncelikle sunduğu avantajların yanında toplumsal, yönetsel, teknik ve ekonomik açıdan bazı engellerin aşılması gerekmektedir. Etkin bir akıllı kent oluşturulabilmesi, her şeyden önce devlet, yerel yönetimler, bilişim sektörü gibi şehrin tüm paydaşlarının ortak hareket etmesiyle oluşan bir yönetim anlayışını gerekli kılmaktadır. Bu doğrultuda politikalar üretilirken veri güvenliği, yüksek maliyetler, teknolojik problemler, hizmet kullanıcıları, nitelikli insan gücü ve politikaların benimsenme seviyeleri (Köseoğlu ve Demirci, 2018:54), uygulamaların toplum, çevre, sağlık, ekonomi gibi çeşitli alanlara olası olumsuz sonuçları gibi faktörler oldukça önem arz etmektedir.

Kentlerin mevcut teknik altyapısı, yaşam alanları, ulaşım sistemleri yeni uygulamalara uyum sağlamak adına planlı olarak geliştirilmelidir. Akıllı kent konsepti için sıfırdan bir kent inşa etmek daha kolay olabilir ancak mevcut şehirlerde akıllı kent uygulamalarının etkin bir şekilde işleyebilmesi ancak düzenli ve planlı gelişen kentler için daha mümkündür. Aksi takdirde, akıllı kent projelerinin fırsatlar yaratması yerine, olumsuz sonuçlarıyla karşılaşılabilir (Türkoğlu, 2019:1).

4.5.Güvenlik Riskleri

İnsanlık tarihi kadar eskiye dayanan güvenlik kavramı, küreselleşmenin de etkisiyle zaman içerisinde klasik anlamından daha farklı anlamlar kazanmıştır. Ulusal ve uluslararası güvenlik ile ilgili tehditler boyut değiştirmiş ve çeşitlenmiştir. Bu yeni tehditler, küreselleşme ve teknolojik gelişmelerle yeni güvenlik anlamları ortaya çıkarmıştır. Bu dönüşümle de dünya, önceden öngörülemeyen, çeşitli risklerle ve tehditlerle karşı karşıya kalmıştır (Tozkoparan, 2019: 418). (Butt ve Afzaal, 2017: 6-7)'ye göre akıllı kentlerin güvenlik ihtiyaçları ikiye ayrılır: Birincisi operasyonel güvenlik ihtiyacı, ikincisi veri ile ilgili güvenlik ihtiyacı. Operasyonel güvenlik ihtiyacında altyapıların ve kullanılan teknolojilerin siber saldırılara karşı güvenli olması sağlanmalıdır. Veri ile ilgili güvenlik ihtiyacı ise farklı teknolojiler kullanılarak alt yapı içerisinde üretilen ve paylaşılan veriler için söz konusudur. Bu verilerin güvenliği işletim sistemi güvenliğine bağlıdır. Bunun için akıllı kent verileriyle ilgili hukuki alt yapının da güçlendirilmesi gerekmektedir. Özel hayata ilişkin gizlilikler, devlet ve ticari sırlar gibi konularda veri toplanması ve paylaşımının her yönden güvenli kılınması çok önemlidir (Köseoğlu, 2019: 37).

Akıllı kent projeleri doğru bilgi ve güvenlik varsa etkin sonuçlar vermektedir. Özel sektör, kent yönetimi, enerji şirketleri, yazılım tedarikçileri, ağ ve iletişim sektörü tedarikçileri gibi sistem aktörlerinin güvenlik içinde çalışmaları gerekmektedir. Akıllı kent yönetimleri için etkin bir yetkilendirme ve bilgilendirme sistemine ihtiyaç vardır. Aksi durumda sistem risklere açık hale gelir ve teknolojik yıkımlarla karşılaşılabilir (Türkoğlu, 2019:1). Gerekli olan güvenlik seviyesi sağlanamadıkça, akıllı kentler hedeflerine ulaşamazlar. Akıllı kent güvenliği; gizlilik, bütünlük, erişim kontrolü şartlarını kapsamaktadır. Akıllı kentlerde bu şartlarda yaşayan kent halkı ile ilgili detaylı bilgiler ve fiziksel ortamlara ait veriler kullanılmaktadır. Bu verilerin aktarımı sensörler

yardımıyla başlar ve kullanıcıların elinde son bulur. Bu süreçte güvenlik çok önemlidir. Güvenlik sağlanamazsa kent hizmetlerinin etkin kullanımı engellere maruz kalabilmektedir (Butt ve Afzaal, 2017: 2). Ayrıca akıllı kent projelerine yapılan yatırımlar ile siber güvenlik yatırımlarının da güvenlik sorunlarının önlenmesi açısından birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir (Köseoğlu, 2019: 26). Örneğin iletişim teknolojilerinde geçilmesi hedeflenen, akıllı kent uygulamalarına da uyarlanması beklenen ve hatta bazı alanlarda uygulamaya geçilen 5G teknolojisinin bu alanda riskleri bulunmaktadır. 5G teknolojisi özellikle 4G'ye göre daha yüksek güvenlik tehditleri içermektedir. Bunun sebepleri daha fazla arka plan uygulamasının bulunması ve bu uygulamalarda mevcut bulunan açıklardır (Aktan,2020). 5G ile ilgili kapsamlı bir güvenlik analizi yapan Dundee Üniversitesi, Zürih Federal Teknoloji Enstitüsü ve Lorraine Üniversitesi araştırma görevlileri, mevcut hizmet kapasitesiyle sayısız siber saldırılara yol açabilecek birçok güvenlik açığının bulunduğunu ortaya koymuşlardır (Congar, 2020).

4.6.Topluma Olumsuz Etkileri

Akıllı kent projelerinin hayata geçirilmesi ve olumlu geribildirim alınabilmesi için kentin kullanıcı profili oldukça belirleyici rol oynamaktadır. Akıllı teknolojilere belli bir yaş üzeri kullanıcı profili uyum sağlamak zorlanmakta, genç kullanıcılar teknolojiye daha kolay ve hızlı ayak uydurabilmektedirler. Bu noktada akıllı projeler geliştirilirken ve uygulanırken bu durum mutlaka dikkate alınmalıdır. Özellikle yaşlı nüfusa sahip olan ve giderek nüfusu yaşlanan ülkeler için bu durum daha da önem arz etmektedir. Akıllı kentlerin dijitalleşen uygulamalarıyla birlikte geleneksel sistemlerin bir anda kaldırılması dezavantajlı grubun hizmetlerden gereği gibi faydalanamaması sonucunu doğurabilir (Türkoğlu, 2019:1). Bu noktada öncelikle gerekli hukuki düzenlemeler gerçekleştirilmeli, teknolojinin bilinçli kullanılmasını sağlayacak eğitim başta olmak üzere, kamu spotları gibi uygulamalarla toplumun tüm kesimlerine bilgilendirmelerde bulunulmalıdır (Bozkurt-Yüksel, 2020: 523).

Akıllı kentlerin belki de en önemli bileşenini insan faktörü oluşturmaktadır. Vatandaşların akıllı kent uygulamalarına karşı akıllı ve bilinçli, yeniliğe ve gelişime açık olmaları uygulamaların tehde dönüşmesinin önüne geçen etkenlerdir. Kullanıcılarda hayat boyu öğrenme eğilimi, öğrendiklerini uygulayabilme cesareti ve alışkanlığı çok önemlidir. Akıllı vatandaş olmadan akıllı kentten bahsedilmesi mümkün değildir.

Akıllı kentleri akıllı yapan bileşenlerden birisi de toplumun tümünü etkileyen ekonomi bileşenidir. Akıllı kentlerin ekonomilerinin de akıllı yönetilmesi gerekmektedir. Akıllı kent projelerinin finansman ihtiyacı bütün dünya ülkeleri için oldukça önem arz etmektedir. Yanlış ekonomik modellerin uygulanması mevcut kaynakların etkin ve verimli kullanımında tehdit unsuru oluşturarak, hem ekonomik hem de insan kaynağına dair birçok sorunu beraberinde getirecektir.

Akıllı kent projeleri bilgi ve iletişim alanında güçlü bir altyapı ile ciddi mali kaynak gerektirmektedir. Dolayısıyla hem toplumun tamamını hem de bireyleri ekonomik ve toplumsal açıdan dönüşüme zorunlu kılmaktadır (Örselli ve Akbay, 2019:237). Akıllı kentlerde projelerin tehdit unsuruna dönüşmemesi, kent yönetiminin ve hükümetlerin akıllı kent politika ve stratejilerini oluştururken mevcut kaynaklarını etkin kullanmalarına, plan ve programları belirlemede bütüncül hareket etmelerine ve maliyet analizlerini gereği gibi yapmalarına bağlıdır (Köseoğlu ve Demirci, 2018:54).

4.7.Sağlığa Olumsuz Etkileri

Teknolojide meydana gelen hızlı gelişmelerle dünyada 5G adı verilen 5. Nesil uygulamalar ortaya çıkmıştır. İletişim ağlarındaki altyapının yeniden yapılandırılmasıyla geniş bant ve yüksek hıza ulaştırılması anlamına gelen 5G teknolojisi, yalnızca iletişim alanıyla kalmayıp kentlerdeki yaşam için de uyarlanmaya başlanan bir teknoloji olarak karşımıza çıkmaktadır. Pek çok akıllı kent uygulamalarının yanında, 5G teknolojileriyle ilgili en çok gündem oluşturan konulardan birisi yaydığı radyasyon miktarından dolayı canlılara ve özellikle insan sağlığına vereceği zararlarıdır.

5G ile yüksek frekanslı dalga boyları kullanılarak hızlı internet sağlanabilmektedir. Düşük frekanslı dalga boylarına göre daha fazla enerjiye sahip olan yüksek frekanslı dalga boylarıyla dalganın uzunluğu azaldığı için yerleştirilen anten sayısı artmaktadır. Bu artışla düşük frekanslı dalgaların sayısında artış olacağından insan vücudunun bundan olumsuz etkileneceği ve insan DNA'sında tahribat yaratacağı bazı bilim insanları tarafından vurgulanmaktadır (Akbaş, 2019).

International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP) tarafından, 5G teknolojisinin yaydığı frekansların zararlarıyla ilgili bir rapor hazırlanmış, yüksek frekansın insan sağlığını olumsuz yönde etkileyeceği belirtilmiştir. Ayrıca 5G'nin yaydığı radyasyon oranının analiz edilmesi için Uluslararası EMF (Elektro manyetik alan) Bilim İnsanları Kurulu araştırmacıları tarafından ortak bir bildiri yayınlanmış, 5G'nin hem insan hem hayvan sağlığını tehlikeye sokacak etkilerinin olduğunu savunulmuştur (Congar, 2020).

SONUÇ

Dijital çağda yönetimde yeniden yapılanmaya gidilmesiyle birlikte gelen en önemli araçlardan olan bilgi iletişim teknolojileriyle birlikte kamu kurumları da yapılarında değişikliklere gitmişler, halka en yakın yönetim birimleri olan yerel yönetimler, özellikle belediyeler bu değişim ve dönüşümün bir parçası olarak etkinliği de giderek artan kurumlar haline gelmişlerdir. Kamu yönetiminin bütünlüğü içerisinde yerel yönetimlerde de kendine özgü teknolojik gelişmeler meydana gelmiş, yerel hizmetlerin sunumunda da dijital uygulamalara geçilmiştir. Tıpkı genel kamusal hizmetlerde olduğu gibi; bu uygulamalar da bürokrasinin katılığının giderilmesine, kırtasiyeciliğin azaltılmasına, vatandaşın daha etkin, verimli, hızlı, doğru ve güvenilir hizmet almasına, bunların yanında devletin bundan tasarruf etmesine hizmet etmektedir.

Teknolojideki yeni gelişmeler ışığında dijitalleşen dünyada kamu yönetiminin yerel yönetim birimlerinden olan kentlerle ilgili akıllı kent kavramı ortaya çıkmıştır. Akıllı kentler; kentlerdeki nüfusun artmasıyla ortaya çıkan sorunlara akıllı uygulamalarla cevap verilmesi ve kentleri olası sorunlara karşı geleceğe hazırlama ihtiyacından yola çıkılarak gelişmiştir. Her geçen gün teknolojik gelişmelere bağlı olarak bu kavramın da kapsamı genişlemekte, çeşitli paydaşlara artan görev ve sorumluluklar düşmektedir. Daha yaşanabilir, işlevsel, sürdürülebilir ve kaliteli kentler yaratabilmek için, bilgi iletişim teknolojilerinden faydalanılarak çözümler daha da hızlı hale getirilmekte, devletler tarafından akıllı kent olgusu gün geçtikçe daha da yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır.

Kent yönetimlerinin altyapı, enerji, çevre ve ulaşım gibi alanlarda teknoloji ve bilişim alanındaki gelişmelere paralel olarak ortaya koydukları akıllı kent uygulamaları kaynak kullanımını daha etkin ve verimli, yönetimleri daha katılımcı ve şeffaf, ayrıca ulusal ve uluslararası arenada

daha rekabet edebilir, hizmetlerde ise kalite ve memnuniyet oranlarının yüksek olmasını sağlamaktadır. Bu süreçte unutulmaması gereken en önemli nokta sadece teknolojik gelişmelerin ve devamında ortaya çıkan uygulamaların şehir hayatına uyarlanmasının şehirleri akıllı yapmaya yetmeyeceğidir. Akıllı kent bileşenlerinin bu sürece ne kadar dâhil olduğu ve ne kadar uyum gösterdiği burada kilit noktayı oluşturmaktadır. Akıllı kent bileşenlerinden; akıllı yönetim *açık veri kullanımı ve şeffaflığı*, akıllı ekonomiler *rekabetçiliği*, akıllı hareketlilik *birbirine uyumlu sistemleri*, akıllı yaşam *kaliteli yaşam göstergelerini*, akıllı çevre *yoğun doğal kaynak kullanımını*, akıllı insan ise *katılımcı vatandaşlar* ile konuları ifade etmektedir. Şehirlerin uyguladığı akıllı kent uygulamalarının, tüm paydaşlar için olumlu sonuçlar vermesi ve fırsatlar yaratması veya tam tersi sonuçlarla karşılaşılması ancak bu bileşenlerin içeriğini oluşturan hedeflere ulaşıp ulaşılmamasıyla mümkün olacaktır.

KAYNAKÇA

- Akgül, M. (2013). Kentlerin e-Dönüşümü “Akıllı Kentler”. *Kalkınmada Anahtar Verimlilik*, 291. <http://anahtar.sanayi.gov.tr/tr/news/kentlerin-e-donusumu-akilli-kentler/416>, (Erişim Tarihi: 06.07.2020).
- Akkan, M., (2018). Akıllı Kent ve Akıllı Uygulamalar: Konya-Barcelona İncelemesi. *Konya Ticaret Odası, Ekonomik Araştırmalar ve Proje Müdürlüğü Araştırma Raporu*. Konya, 1-18.
- Aksoy, A., (2016). Geleneksel Devletten Modern Devlete: Sanayi Devrimi ve Kamu Yönetimi Düşüncesinde Değişim. *Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi*, 2(3), 31-37.
- Aktan, S. (2020). 5G Teknolojisi Nedir, Hangi Risklerle Karşı Karşyayız, Hayatımız Nasıl Etkilenecek?. <https://tr.euronews.com/2020/01/14/5g-mobil-teknolojisi-nedir-ne-kadar-hizlidir-ve-hayatimizi-nasil-degistirecek-3g-4g-ve-5g> , (Erişim Tarihi: 11.08.2020).
- Alkan, T., (2015). Akıllı Kentler ya da 21. yüzyıl Şehirleri. *Türkiye Bilişim Dergisi*, 43(182). 70-77.
- Alodalı, F., Tuncer, A., Usta, S., Halis, M., (2012). Yerel Yönetimlerde E-Belediyecilik Uygulamaları: Akdeniz Bölgesi Örneği. *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*. 1(1). 83-95.
- Altınsarı, Uğur, TÜBİTAK- Ulakbim Konya Altyapı Projesi. <https://ulakbim.tubitak.gov.tr/sites/images/Ulakbim/konya.fiber.altiyapi-ugur.altinsari.pdf> (Erişim: 06.08.2020)
- Armağan, V., (2018). Dijital Dönüşüm Sürecinde Akıllı Şehirler ve E-Devlet Platformu. *İletişim Kuram ve Araştırma Dergisi*, 46, 387-413.
- Arslan, G. T., (2018). Çalışmanın Evrimi: Sanayi Toplumundan Sanayi Ötesi Topluma Geçiş. *Fırat Üniversitesi İİBF Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2(1), 145-162.
- Balcı, A., (2013). E-devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar., A. Balcı, A. Nohutçu, B. Coşkun ve N.K. Öztürk (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar içinde* (ss. 319-339). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Baraçlı, H., (2017). Akıllı Şehir İstanbul Projesi Kapsamında Yürüttüğü Çalışma ve Uygulamalar. *İTÜ Vakfı Dergisi*, (77), 44-50.
- Bozkurt-Yüksel, A., (2020). Yıkıcı Teknolojilerin Bedensel Zararlara Etkileri, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 8(15), 483 – 538.
- Bozkurt, V., (2012). *Endüstriyel ve Post-Endüstriyel Dönüşüm*. Bursa: Ekin Basım Yayın.
- Buffat, A., (2015). Street-Level Bureaucracy and E-Government,. *Public Management Review*, 17(1), 149-161

- Buluş, U., (2019). Antenom Anten Teknolojileri. *Cyber Spot Dergisi*. (17). 5. <https://www.cyberpark.com.tr/content/upload/bulletins/documents/cyberspot-17web-20191030113505.pdf> , (Erişim Tarihi:10.08.2020).
- Butt, T. and Afzaal, M., (2017). Security and Privacy in Smart Cities: Issues and Current Solutions, https://www.researchgate.net/profile/Talal_Butt/publication/325452315_Security_and_Privacy_in_Smart_Cities_Issues_and_Current_Solutions/links/5b0ed7b64585157f87245ffa/Security-and-Privacy-in-Smart-Cities-Issues-and-Current-Solutions.pdf?origin=publication_detail , 1-15. (Erişim Tarihi: 11.08.2020).
- Cackett, D., (2013). . Information Management and Big Data, A Reference Architecture. *An Oracle White Paper*, 1-32.
- Cicirelli, F., Guerrieri, A., Spezzano G., and Vinci, A. (2017), An edge-based platform for dynamic Smart City Applications, *Future Generation Computer Systems* 76, 106–118.
- Chourabi, H., Nam, T., Walker, S., Gil-Garcia, R., Melloulı, S., Nahon, K., Pardo, T. ve Scholl, H., (2012). Understanding Smart Cities: An Integrative Framework. *45. Hawaii International Conference on System Sciences*.
- Congar, K., (2020). 5G Teknolojisi Hakkında Bilmemiz Gereken 2 Büyük Tehlike: Radyasyon Ve Güvenlik Açığı. <https://tr.euronews.com/2020/01/14/5g-teknolojisi-hakkinda-bilmemiz-gereken-2-buyuk-tehlike-radyasyon-ve-guvenlik-acigi> , (Erişim Tarihi: 11.08.2020).
- Çarıkcı, O., (2010). Türkiye’de E-devlet Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (12), 95-122.
- Çelikyay, H., (2017). İstanbul Perspektifinden Akıllı Şehirlere Bakış: Şehirleri Akıllı Kılan Sadece Teknoloji mi?, *Yüüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(4). 1-8.
- Çetin, M. ve Çiftçi Ç., (2019). Literatüre Göre Dünya ve Ülkemizden Örneklerle Akıllı Kent Kavramının İrdelenmesi. *Ulusal Çevre Bilimleri Araştırma Dergisi*, 2(3). 134-143.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, (2019). Akıllı Şehirler. https://webdosya.csb.gov.tr/db/cbs/menu/akillisehirler-kitap_20190311022214_20190313032959.pdf (Erişim Tarihi: 06.08.2020).
- Dameri, R., Benevolo, C., Veglianti, E. ve Li, Y., (2018). Understanding Smart Cities As a Glocal Strategy: A Comparison Between Italy and China. *Technological Forecasting and Social Change*, *142*, 26-41.
- Davidsson, P., Hajinasab, B., Holmgren, J., Jevinger, A. ve Persson, J. A. (2016). The Fourth Wave of Digitalization and Public Transport: Opportunities and Challenges. *Sustainability*, 8(12), 1-16.
- Dünya’da Akıllı Şehir Genel Görünümü, <https://www.akillisehir.com/idet/4/797/dunyada-akillisehir-genel-gorunumu>, (Erişim Tarihi: 20 Ekim 2023).
- Eden Strategy Institute, (2018), Top 50 Smart City Governments, https://static1.squarespace.com/static/5b3c517fec4eb767a04e73ff/t/5b513c57aa4a99f62d168e60/1532050650562/EdenOXD_Top+50+Smart+City+Governments.pdf , (Erişim Tarihi: 11.08.2020).
- Elvan, L., (2017). Akıllı Şehirler: Lüks Değil İhtiyaç. *İTÜ Vakfı Dergisi*, (77). 6-9.
- Erdoğan, O., (2019). Yerel Yönetimlerde Dijital Dönüşüm: Molenwaard Belediyesi Örneği. *Siirt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (13), 59-74.

- Eren, Z., (2019). Toplum 5.0 ve Dijital Dünyada Toplumsal Dönüşüm ve Eğitim 5.0. [https://www.academia.edu/42636247/Toplum 5.0 ve Dijital D%C3%BCnyada Toplumsal D%C3%B6n%C3%BCm ve E%C4%9Fitim 5.0](https://www.academia.edu/42636247/Toplum_5.0_ve_Dijital_D%C3%BCnyada_Toplumsal_D%C3%B6n%C3%BCm_ve_E%C4%9Fitim_5.0) (Erişim Tarihi: 26.06.2020).
- Erkek, S., (2017). ‘Akıllı Şehircilik’ Anlayışı ve Belediyelerin İnovatif Uygulamaları. *Medeniyet Ve Toplum Dergisi*, 1(1), 65- 67.
- Forbes, (2017). The Smartest Cities In The World For 2017. <https://www.forbes.com/sites/iese/2017/05/31/the-smartest-cities-in-the-world-for-2017/#70e0b5865c4c> (Erişim Tarihi: 07.08.2020).
- Geyik, M. ve Coşkun, R. (2004). Şehirler Arası Rekabette Bilginin Yeri. 3. *Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi*, Eskişehir.
- Göçoğlu, V. (2019). Kamu Yönetimi 4.0: Bürokraside Dijital Dönüşüm. *Selçuk 1. Uluslararası Sosyal Bilimler Kongresi*, Konya.
- Göksal, G., (2003). *Sanayi Devrimi: Öncesi, Sonrası ve Etkileri*. İstanbul: Kora Yayın.
- Gül, H. (2018). Dijitalleşmenin Kamu Yönetimi ve Politikaları ile Bu Alanlardaki Araştırmalara Etkileri. *Yasama dergisi*, 36, 5-26.
- Günay, D., (2002). Sanayi ve Sanayi Tarihi. *Mimar ve Mühendis Dergisi*, (31),8-14.
- Hall, P., (2000). Urban Renaissance/New Urbanism, *Journal of the American Planning Association*, 66 (4), 359-360.
- Harrison, C. ve Donnelly, I., (2011). A Theory of Smart Cities. *Proceedings of the 55th Annual Meeting of the ISSS*, 55(1) Hull, UK, 1-15.
- Haidine, A., El Hassani, S., Aqqal, A., El Hannani, A., (2016), The Role Of Communication Technologies İn Building Future Smart Cities, Da Silva, I. N. ve Flauzino, R. A., (Eds.) *Smart Cities Technologies* içinde, (ss. 55-76). IntechOpen.
- Huawei, (2018). IoT security White Paper. China, https://www.huawei.com/minisite/iot/img/iot_security_white_paper_2018_v2_en.pdf (Erişim Tarihi:29.06.2020).
- İçişleri Bakanlığı, (2018). e-Belediye. *Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı*, <https://www.icisleri.gov.tr/bilgiislem/e-belediye-projesi>, (Erişim Tarihi: 05.07.2020).
- IESE Business School University of Navarra, (2020). IESE Cities in Motion Index 2020. <https://media.iese.edu/research/pdfs/ST-0542-E.pdf>, (Erişim Tarihi: 11.08.2020).
- İnaltekin, F., (2019). Önsöz. *Cyber Spot Dergisi*. (17). 5. <https://www.cyberpark.com.tr/content/upload/bulletins/documents/cyberspot-17web-20191030113505.pdf>, (Erişim Tarihi:10.08.2020).
- Kalkınma Bakanlığı, (2014). 2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı., *Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı*, Ankara.
- Köseoğlu, Ö. ve Demirci, Y., (2018). Akıllı Şehirler Ve Yerel Sorunların Çözümünde Yenilikçi Teknolojilerin Kullanımı. *Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi*, 4(2). 40-57.
- Köseoğlu, Ö. (2019). *Metropolitan Kentlerin Geleceği, Yeni Yaklaşım, Model ve Uygulamalar*. İstanbul: Seta Yayınları.
- Lehr, T., (2018). Smart Cities: Vision on-the-Ground. McClellan, S., J. A. Jimenez ve G. (Ed.) *Smart Cities Applications, Technologies, Standards, and Driving Factors* içinde, (ss.3-17). Switzerland: Springer International Publishing.

- Letaifa, S., (2015). How to Strategize Smart Cities: Revealing the SMART Model. *Journal of Business Research*, 68(7), 1414-1419.
- Lu, S., (2011). The Smart City's systematic application and implementation in China, *2011 International Conference on Business Management and Electronic Information*, Guangzhou, China, 116-120.
- Maillet, J., (1983) *İktisadi Olayların Evrimi*. (Çev. Ertuğrul Tokdemir), İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Meadows, D., Meadows, D., Randers, J., ve Behrens, W. (1972). *The Limits To Growth*. New York: Universe Book.
- Meder, M., (2001). Bilgi Toplumu ve Toplumsal Değişim. *Pamukkale Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*,(9), 72-81.
- Neirotti, P., Marco, A., Cagliano, A., Mangano, G., Scorrano, F. (2014). Current Trends in Smart City Initiatives: Some Stylised Facts. *Cities*, 38, 25-36.
- Odabaş, H. (2008). Elektronik Belge Düzenleme Yaklaşımları ve Türkiye’de E-devlet Uygulamalarında Elektronik Belge Yönetimi. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12 (2), 121-142.
- Oral, O ve Çakır, M., (2017). Nesnelerin İnterneti Kavramı ve Örnek Bir Prototipin Oluşturulması. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, 1(Özel Sayı), 172-177.
- Önder, M., ve Saygılı, H. (2018). Yapay Zekâ ve Kamu Yönetimine Yansımaları. *Türk İdare Dergisi*, (487), 629-668.
- Örselli, E., Bilici, Z., ve Babahanoğlu, V., (2018). Akıllı Vatandaş, Akıllı Kentler ve Türkiye, *4rd International Congress on Political, Economic and Social Studies (ICPESS)*, Proceedings (1): Political Studies, Venice, Italy.
- Örselli, E. ve Akbay C., (2019). Teknoloji ve Kent Yaşamında Dönüşüm: Akıllı Kentler. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2(1), 228-241.
- Pehlivan, E., (2017). Katılımcı, Sürdürülebilir Bir Akıllı Şehir Hedefliyoruz. *Fortune Dergisi*. <http://www.fortuneturkey.com/yol-acin-akilli-sehirler-geliyor-45878> , (14.082020).
- Sayar, K. (2016). Dijital Toplum. *TRT Akademi*, 1(2), 762-765.
- Şahin, A. (2017). Yol Açın! Akıllı Şehirler Geliyor. *Fortune Dijital*, <https://www.fortuneturkey.com/yol-acin-akilli-sehirler-geliyor-45878> (Erişim Tarihi: 06.08.2020).
- Şahin, S. (2019). 1F Bilişim. *Cyber Spot Dergisi*. (17). 4. <https://www.cyberpark.com.tr/content/upload/bulletins/documents/cyberspot-17web-20191030113505.pdf> , (Erişim Tarihi:10.08.2020).
- Şişman, A., Alkış, Z., Maraş, E. (2011). E-Devlet ve M-Devlet’in Geliştirilmesinin Önündeki Engel; Sayısal Uçurum. *Harita Teknolojileri Elektronik Dergisi*, 3(1), 27-37.
- Taş, İ.E., Uçacak, K.. ve Çiçek, Y., (2017). Türk Kamu Yönetiminde Yaşanan Dijital Dönüşümün Bürokratik İşlemlerin Azaltılması Üzerindeki Etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(Kayfor Özel Sayısı), 2303-2319.
- Terzi, F., ve Ocağcı, M., (2017). Kentlerin Geleceği: Akıllı Kentler. *İTÜ Vakfı Dergisi*, (77). 10-13.
- The Norwegian Data Protection Authority, (2018). *Artificial intelligence and privacy Report*.
- Tosun, G., E., (2004). Elektronik Demokrasi. M. Acar ve H. Özgür (Ed.). *Çağdaş Kamu Yönetimi II* içinde, (ss.413-440), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

- Tozkoparan, İ., (2019). Değişen Güvenlik Anlayışında Geleceğin Akıllı Kentleri. *Assam Uluslararası Hakemli Dergi*. 13. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri Özel Sayısı. 417-427.
- Türkoğlu, H., (2019). Akıllı Kentler: Sorunlar ve Potansiyeller. <http://www.skb.gov.tr/akilli-kentler-sorunlar-ve-potansiyeller-s30192k/>, (Erişim Tarihi: 10.08.2020).
- Uçar, A., Şemşit, S. ve Negiz, N., (2017). Avrupa Birliği Akıllı Kent Uygulamaları ve Türkiye'deki Yansımaları. *SDÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Kayfor 15 Özel Sayısı, 1785-1798.
- Uçkan, Ö., (2003). E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye, Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması İçin Strateji ve Politikalar-I, İstanbul: Literatür Yayıncılık.
- Varol, Ç., (2017). Sürdürülebilir Gelişme de Akıllı Kent Yaklaşımı : Ankara'daki Belediyelerin Uygulamaları. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 26(1), 43-58
- Washburn, D., Sindhu, U., Balaouras, S., Dines, R., Hayes, N., Nelson, L., (2010). Helping CIOs Understand "Smart City" Initiatives: Defining The Smart City, Its Drivers, And The Role Of The CIO., *Forrester Research*, Cambridge. MA, USA, 1-17. http://public.dhe.ibm.com/partnerworld/pub/smb/smarterplanet/forr_help_cios_und_smart_city_initiatives.pdf, (Erişim Tarihi: 07.07.2020).
- Wirtz, B., Weyerer, J., C., ve Geyer, C., (2018). Artificial Intelligence and the Public Sector- Applications and Challenges. *International Journal of Administration*, 42(7), 596-615.
- 2020-2023 Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi Ve Eylem Planı, 2019, <https://www.akillisehirler.gov.tr/wp-content/uploads/EylemPlani.pdf>, (Erişim Tarihi: 19 Ekim 2023).
- <https://imd.cld.bz/IMD-Smart-City-Index-Report-20231>, (Erişim Tarihi: 19 Ekim 2023).

Türk Kamu Yönetiminde Bireysel Performans Değerlendirme ve Değerlendirme Önündeki Engeller¹

Individual Performance Appraisal in Turkish Public Management and Obstacles on Evaluation

Alev KORUK *

ÖZET

Tarihte örgütler var olduğundan bu yana, yönetim bilimlerinde örgütsel ve bireysel performans kavramı tartışılmıştır. Örgütsel ve bireysel performans değerlendirme kavramları, özellikle kamu yönetiminin yeni kamu işletmeciliğine dönüşümü sürecinde daha fazla önem kazanmaya başlamıştır. Türk Kamu Yönetiminde de performans esaslı bütçelemeye dayanan 5018 sayılı Kanununun 2006 yılında yürürlüğe girmesi ile bireysel performans değerlendirme uygulamaları artış göstermiştir. Türkiye’de bireysel performans değerlendirmeleri bazı kamu kurum ve kuruluşlarında uygulama alanı bulurken, aynı zamanda akademisyenlerce uygulamalar hakkında teori ve pratik açısından tartışmalar süregelmiştir.

Bu çalışmada öncelikle Türk kamu yönetiminde 2023 yılı itibariyle bireysel performans değerlendirmesi yapan kamu kurum/kuruluşlarının uygulama örnekleri araştırılacaktır. Ayrıca, konu hakkında ulusal literatürde yer alan çalışmalar sonuçlarına göre taranarak gruplandırılacaktır. Ulusal literatürde yer alan ve bireysel performans değerlendirmesi önünde engeller olarak beliren tartışmalar çeşitli konularda yoğunlaşmaktadır. Bunlar; eşit işe eşit ücret tartışmaları, kamu görevlilerinin statü farklılıklarının artması, hizmet sektöründe faaliyet gösteren kamu kurumlarında değerlendirme ölçütlerinin ortaya konmasındaki zorluklar, kamu kurumlarının ücrete dayalı performans değerlendirmeler için ödeme kalemlerinde belirsizlik/yetersizlik, Türk kamu personel rejiminde işe göre değerlendirmeden çok unvana ve kıdeme göre değerlendirmenin söz konusu olması, bireysel performans değerlendirmelerinin performansı gerçekten artırıp artırmadığına dair tartışmalar, çalışanlarının değerlendirme ve değerlendiriciler hakkında algıları, olumlu performansın teşviki ve olumsuz performansın yaptırımının mevzuatla ilişkisinin kurulmasında eksiklikler olarak sayılabilir. Çalışmanın nihai amacı ise, 2023 yılında var olan sahadaki uygulamaların ulusal literatür taramasında elde edilen bulgular çerçevesinde niceliksel ya da niteliksel olarak yeterince rasyonelleştirilip rasyonelleştirilemediği konusunda bir değerlendirme sunmak olacaktır.

Anahtar Kavramlar: *Kamu Yönetimi, Bireysel Performans Değerlendirme, Türkiye.*

ABSTRACT

The concept of organizational and individual performance has been discussed in management sciences since organizations existed in history. Appraisals of performance both at the organizations and individual have gained more importance and become widespread in public sector during the transformation public administration to public management. In Turkey, especially when the performance-based budgeting principle was introduced with the Law No. 5018 enacted in 2006, individual performance appraisal practices have increased. Today, individual performance appraisal systems are being applied for some public organizations. At the same time, discussions on theory and practices of individual performance appraisal systems have continued by academic authorities of the country. Discussions have focus on these subjects; equal pay for equal work, the increase in status differences of public officers, the difficulties in determining of the evaluation criterias in public services, the uncertainty/insufficiency in the payment items of public institutions for performance based pay systems, the evaluation by title and seniority rather than the job in the Turkish public personnel regime, debates on whether individual performance appraisal is really increase the performance, perceptions of officers about evaluators and evaluation criteria.

The purpose of this study is to research individual performance appraisal practices of Turkish Public Management in 2023. Additionally, discussions about the subject at literature of the country will be categorized. Thus, it will be tried to conclude whether the individual performance appraisal practices in the Turkish Public Management could be rationalized sufficiently or not quantitatively and qualitatively.

Keywords: *Public Management, Individual Performance Appraisal, Türkiye.*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale’de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu’nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Yüksek Lisans Öğrencisi, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, alev.koruk2@student.asbu.edu.tr ORCID: 0009-0004-6984-388X

GİRİŞ

Örgüt, tarihin başlangıcından beri var olan ortak hedefler uğruna eylemlerde bulunmayı gerektiren birlikteliklerin adıdır. Tarihte örgütler var olduğundan beri belirlenen hedeflere ne kadar ve ne şekilde ulaşıldığı hakkında çeşitli başarı değerlendirmeleri yapılagelmektedir. Örgütler, hedeflerine her seferinde bir öncekinden daha fazla yaklaşılarak zaman sürecinde meydana gelen değişikliklere uyum sağlayıp hayatta kalmayı ve kendini geliştirmeyi amaçlar. Bu nedenle, örgütlerin hedefe ulaşma düzeyine yönelik yapılan başarı değerlendirmeleri de, yönetim biliminin en çok üzerinde durduğu konuların arasında yer almıştır.

Örgütlerin üretimlerinin, yönetimlerinin ya da çalışanlarının nasıl daha etkin ve verimli olması gerektiği hakkında bilimsel çalışmalar, özellikle sanayileşme sonrasında artış göstermiştir. Sanayileşme çağının erken dönemlerinde ortaya konan çalışmalarda, daha çok örgütün niceliksel yönden geliştirilerek en fazla, en kârlı, en hızlı, en az maliyetli üretimin ortaya konması hedeflenmiştir. Dönemin bilimsel çalışmalarının, fabrikaları ve çoğunlukla da ürettikleri mal ya da hizmetin maliyet verimliliğini esas alması nedeniyle, çalışmalar kamu yararını esas alan kamu sektöründe pek karşılık bulamasa da etkilerini hissettirmiştir.

Zamanla Kamu Yönetimi disiplininin siyaset bilimi üst başlığından ayrılması disiplini işletme disiplinine daha çok yaklaştırmıştır. Siyaset bilimi başlığı altındaki kamu yönetimi disiplini bürokrasi ve idarecilik öncü kavramlar iken artık kârlılık ve verimlilik öncü kavramlar olmaya başlamıştır. Şeffaflık ilkesi ile idareleri gözlemleyebilen aktörler artmıştır. Ayrıca kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları iş birlikleri ile taşeronlaşma uygulamaları, idarelerin kararına etki eden paydaşları da çoğaltmıştır. Değişimin sloganı her ne kadar “kamu yönetiminde reform” olarak adlandırılrsa da, aslında değişim ekonomideki reformun sonucudur. 1980’li yıllar sonrasında özel ve kamu örgütleri, bu dönüşüme zorlanmıştır.

Yeni Kamu İşletmeciliği adıyla ortaya çıkan kamu yönetimi ilkeleri, kamu yönetiminde yer alan örgütleri dönüştürürken, bu dönüşümle birlikte “performans yönetimi” ve bu başlık altında yer alan “bireysel performans değerlendirme” kavramı literatürde ve uygulamalarda yerini almış, günümüzde de popülerliğini korumaya devam etmiştir.

Bu çalışmada öncelikle 2023 yılında Türk kamu yönetiminde yer alan kamu kurumlarının uygulama örneklerinin ve literatür tarama yöntemiyle ulusal akademik yazından bir kısmının incelenmesi amaçlanmıştır. Ardından, uygulamaların niteliksel ve niceliksel düzeyde yeterince rasyonel olarak olgunlaşıp olgunlaşmadığı ile literatürde bireysel performans değerlendirme önündeki engeller olarak beliren konular hakkında bir değerlendirme sunulacaktır.

1. BİREYSEL PERFORMANS DEĞERLENDİRME

Performans yönetimi; etkinlik, etkililik, verimlilik gibi yeni kamu işletmeciliği ilkeleri çerçevesinde, örgütlerin içerde çalışanlarının bireysel ve takım performanslarından, merkezde örgüt performansına, dışarda da örgütün ulusal ve uluslararası sektörel performansına kadar performanslarının değerlendirildiği sistemler bütünüdür.

Bireysel performans değerlendirme ise bir çalışanın belirlenen görev tanımları çerçevesinde objektif ölçütlerle değerlendirilerek yine önceden belirlenen bireysel hedeflere yaklaşması, hedeflerden aşağı düzeyde kalması ya da hedeflerin üstüne çıkması olarak performans yönetimi

içinde yer alan bir unsurdur. Bir çalışanın yaptığı işlerin, görev tanımlarında belirlenen hedeflere objektif ölçütlerle yaklaşma düzeyine göre iyi ya da kötü performans sergileyip sergilemediği hakkında verilerin toplanıp değerlendirilmesi sürecidir (Uysal , 2015: 33).

Geleneksel kuramlarda bireysel performans değerlendirmeleri daha çok çalışanların fiziksel ve davranışsal özelliklerinin ölçülmesi olarak sürdürülmüştür. Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışında kamu çalışanları, bürokrasi mekanizması ile devlete karşı sorumludur. Dolayısıyla çalışanların performansları da, yaptığı işlemlerin mevzuata uygunluk açısından idarece denetlenmesi, işyerindeki davranışları dolayısıyla yöneticileri tarafından kişisel yargıları da içerebilecek betimleme ve puanlama ile değerlendirilmiştir. Değerlendirme sonucunda da çalışanlar hakkında terfi, ödül ya da görevden uzaklaştırma/çıkarma gibi süreçler işletilmiştir. Örneğin, Türkiye’de 1986-2011 yılları arasında yürürlükte olan “Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği” bu klasik anlayışlı değerlendirmelerdendir. Bu değerlendirmede devlet memuru 6 yıl sicil notu ortalaması 90 üstü ise bir kademe terfi hakkı kazanırken, üst üste 2 defa olumsuz değerlendirme sözü konusu ise başka bir birim sicil amiri emrine atanabilmekte, 3 defa olumsuz değerlendirmede de mevzuat kapsamında ilişki kesilebilmekteydi. Ancak bu geleneksel değerlendirme yöntemi, yeni kamu işletmeciliğinin ilkelerinden olan şeffaflık ilkesi dolayısıyla çıkarılan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile sorgulanmaya başlanmıştır. Çünkü Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile çalışanlar, o güne dek kendileri hakkındaki gizli tutulan değerlendirmelere erişebilme hakkına sahip olmuştur. Çalışanlarca olumsuz algılanan değerlendirmeler nedeniyle, sicil amirleri ve memurlar yargı karşısında karşı karşıya gelmiş ve sonucunda 6111 sayılı Kanunla uygulamanın yürürlükten kaldırılmasına karar verilmiştir (Saydam, 2018: 78-79).

Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışında artık kamu çalışanları, tutum, davranış, mevzuata uygun iş görme, kamu kaynaklarının kullanımında ve korunmasında üstün bir başarı elde etme gibi geleneksel sistemden kalma kriterlerin yanında; hizmetin kalitesinden, verimliliğinden ve kârlılığından ile iç ve dış paydaşların memnuniyetinden de sorumlu tutulmaya başlanmıştır. Çünkü örgütler, serbest piyasa ekonomisinde ayakta kalmak için verimsiz alanlardan hızla vazgeçerek daha kârlı ya da daha etkin başka bir düzeyde örgütlenebilir yani değiştirebilir (esnek) olmalıdır. Esneklik, kamu hizmet birimlerinin, çalışanların statülerinin, hizmet sınıflarının ve ünvanlarının da sürekli şekilde değişmesine ya da çoğalmasına neden olmuştur. Türk kamu yönetiminde de esneklik kavramının bu özelliğine dönemin koşullarına göre dönüşen örgütlerden ve personel statülerinden örnekler verebiliriz. Örgütlerden örnek vermek gerekirse; üniversitelere projeleri ile kaynak sağlayabilecek Araştırma ve Uygulama Merkezlerinin dönem içindeki verimliliğine, kârlılığına göre artması, değişmesi, kapanması esneklik ilkesi dolayısıyladır. Yine benzer şekilde çalışanların statüleri, hizmet sınıfları ve ünvanlarındaki esnekliğe, personel kaynaklarının taşeronlaşması dolayısıyla kamu yönetimine dahil olan sözleşmeli, geçici, sürekli işçi gibi personel statü ve ünvanlarında artış ve değişiklikler örnek gösterilebilir. Bu saydığımız değişimler nedeniyle yeni kamu işletmeciliği anlayışında, kamu çalışanlarının bireysel performans değerlendirmeleri de giderek detaylanmış; değerlendirmede kullanılan amaç, yöntem ve faydalanılan sonuçlar da çeşitlendirilmiştir. (Uygun, 2016: 86-87), (Jordan, 2009: 9-14), (Can vd., 2020: 213-222). Artışa örnek olarak, 20. yüzyılda geliştirilen bireysel performans değerlendirme teknikleri olan Hedeflere Göre Değerlendirme, Davranış Temelli Değerlendirme, Değerleme Merkezi ile Değerlendirme, İnsan Kaynağını Maliyet Muhasebesi ile Değerlendirme, 360-720 Derece Değerlendirmeler gösterilebilir (Aggarwal ve Thakur, 2013: 18). Tablo 1’de 2017 yılı itibariyle Avrupa Birliği üye ülkelerinin bazılarında bireysel performans değerlendirme uygulamalarının amaçları hakkında

bilgiler yer almaktadır. Bu tablo günümüzde bireysel performans değerlendirmenin uygulama amaçlarının arttığını göstermektedir.

Tablo 1. Avrupa Birliği Üye Ülkelerinin Bireysel Performans Değerlendirme Uygulama Amaçları

Ülke	Terfi/Kariyer Gelişimi	Görev Süresi Uzatımı	Görev Yeri Değişikliği	Sözleşme İptali	Disiplin İşlemleri	Örgüt Eğitimi İhtiyaçlarını Planlama	Hizmet içi Eğitime Yönelendirme	Para Ödülü	Ücret Azaltma	Diğer Ödeme
<i>Belçika</i>	x	x		x						
<i>Almanya</i>	x									x
<i>Fransa</i>	x		x		x	x		x		
<i>İtalya</i>	x			x				x	x	
<i>Danimarka</i>	x					x	x			
<i>Macaristan</i>	x			x		x		x	x	
<i>İspanya</i>	x					x	x	x		
<i>Hollanda</i>	x					x		x		
<i>İsviçre</i>	x						x	x	x	
<i>Norveç</i>						x	x			
<i>Yunanistan</i>	x			x		x	x			x
<i>Bulgaristan</i>	x			x			x	x		

Kaynak: Staroňová, 2017: 4

2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BİREYSEL PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ

Türk Kamu Yönetiminde bireysel performans yönetiminin geliştirilmesinin önünü açan 2003 yılında yayımlanan ve 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. Kanunun kapsamında, merkezi yönetime bağlı kamu kurumları, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idareler yer almaktadır. Kanun ile kapsamındaki kurumlarda öncelikle performansa bağlı bütçeleme için stratejik yönetim ve performans yönetimi alt yapısı oluşturulmuştur. Benzer şekilde KİT'ler için de 'Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıklarının 2008 Yılına Ait Genel Yatırım ve Finansman Programının Tespitine İlişkin 15/10/2007 tarihli ve 2007/12702 sayılı Kararname'de stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. Kısaca, bu mevzuatlarla kamu kurum ve kuruluşlarından performans kriterleri ve hedeflerini belirlemesi, hedefleri öncelik sırasına göre düzenlemesi, belirlenen dönemlerde gerçekleşme durumlarına göre izlemesi, iç kontrol sistemleri geliştirmesi, böylelikle stratejik yönetim planlarını oluşturması talep edilmiştir. Ardından, performans yönetimi içinde önemli bir unsur olan bireysel performans değerlendirmesi gündeme gelmiş ve 2007 yılında yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde, idareler için personelin yeterliliği ve performansı hakkında tanımlara yer verilmiştir. Aynı zamanda tebliğde, personelin performansının birim yöneticisi tarafından en az yılda bir kez olmak üzere değerlendirilmesi ve değerlendirme sonuçlarının personel ile paylaşılması, performansı yetersiz olanların performansını geliştirmek için önlemler alınması ayrıca yüksek performans gösterenler için de ödüllendirme yöntemlerinin geliştirilmesi hüküm altına alınmıştır. Yine aynı dönemde Devlet Personel Başkanlığı tarafından, 2011 yılında kaldırılan sicil değerlendirme uygulaması yerini alabilecek yeni bir personel değerlendirme sistemi uygulaması üzerinde çalışmalar başlatılmış ve 2012 yılında Personel Başarı Değerlendirme Sistemi

kurgulanarak sisteme ilişkin bir yönetmelik taslağı hazırlanmıştır (Saydam, 2018: 89-98). Ancak kurumun 2018 yılında kapatılması ile çalışma uygulamaya geçirilememiştir.

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının 2018 yılında 3 ve 2021 yılında 3.1 sürümünü yayımladığı Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzunda İnsan Kaynakları Yetkinlik Analizine yer vermesi ile yetkinlik analizinde kullanılacak yöntemler belirlenmiştir. 360 Derece Değerlendirme, Öz Değerlendirme ve Yönetici Değerlendirmesi sistemlerinin kılavuzda belirtilmesinde amaç, kamu kurum ve kuruluşlarında bireysel performans değerlendirme sistemlerinin yaygınlaşmasına aracı olmaktadır.

Tablo 2. Türkiye Kamu Kurumlarının Bireysel Performans Değerlendirme Uygulama Amaçları

<i>Kamu Kurumları</i>	<i>Terfi/Kariyer Gelişimi</i>	<i>Görev Süresi Uzatımı</i>	<i>Görev Yeri Değişikliği</i>	<i>Sözleşme İptali</i>	<i>Disiplin İşlemleri</i>	<i>Örgüt Eğitim İhtiyaçlarını</i>	<i>Hizmet İçi Eğitime Yönelendirme</i>	<i>Ek Ödeme/Para</i>	<i>Ücret Azaltma</i>	<i>Başarı/Üstün Başarı Belgesi/ Ödeme</i>
<i>Sağlık Bakanlığı</i>								x		x
<i>KİT'ler</i>		x						x		x
<i>TBMM</i>			x			x	x			x
<i>TÜBİTAK</i>	x	x	x	x						x
<i>Yerel Yönetimler (Belediyelere göre değişiklik arz eder.)</i>	x	x	x	x		x	x	x		x
<i>Üniversiteler - İdari Personel (Üniversiteye göre değişiklik arz eder.)</i>			x			x	x			x
<i>Üniversiteler -Akademik Personel</i>		x						x		x
<i>Emniyet Genel Müdürlüğü</i>			x			x	x			x
<i>Milli Eğitim Bakanlığı (İdari Personel)</i>										x
<i>Milli Eğitim Bakanlığı (Öğretmen)</i>	x							x		x
<i>Adalet Bakanlığı (Hakimler ve Savcılar Kurulu)</i>	x									x

Türk Kamu Yönetiminde bireysel performans değerlendirme sistemleri, aslında 1990'lı yıllarda ticari işletme özelliklerine yakınlığından dolayı KİT'lerde 399 sayılı KHK hükümleri kapsamında uygulanmaya başlamıştır. Genel Bütçe kapsamındaki kamu idareleri içinde bireysel performans değerlendirme üzerine ilk uygulama ise 2004 yılında Sağlık Bakanlığı tarafından başlatılmıştır. Ancak bireysel performans değerlendirmelerinin başka kamu kurum ve kuruluşlarında yaygınlaşması yukarıda bahsettiğimiz gelişmeler sonrasındadır. Türkiye'de günümüz itibarıyla kamu kurumlarının bir kısmının uygulamakta oldukları Bireysel Performans Değerlendirme Sistemleri Tablo 2'de sunulmaktadır. Tabloda yer alan başarı/üstün başarı belgesi verilmesi ile bu üstün başarı karşılığında ek ödeme yapılması durumu 657 sayılı Kanunda yer aldığı için bu kanuna tabi memur çalışana sahip tüm kurumlarca uygulanabilmektedir. Ancak Kanunda üstün başarı karşılığında ek ödeme yapılması durumu "verilebilir" ifadesi ile idarelerin takdir yetkisine bırakıldığından idarelerce ne derece uygulandığı yönünden tartışmalıdır (Kandemir A. , 2022). Avrupa Birliği üye ülkelerinde görülen ücrete dayalı değerlendirme yöntemleri Türkiye'de

sınırlı ölçüde benimsenmiştir. Bireysel performans değerlendirmede, değerlendirme sonuçlarının disiplin işlemleri ile ilişkilendirilmediği görülmektedir. Terfi ve kariyer gelişimini destekleyen bireysel performans değerlendirme uygulamaları azdır. Çünkü Devlet Memurları Kanunu'nda memurun terfisi, kıdeme veya ünvana dayalı olarak belirlenmiştir. Ayrıca söz konusu idarelerin çoğunda, görevde yükselme ile bireysel performans değerlendirme yönetmelikleri incelendiğinde, personelin değerlendirme sonuçlarına göre görevde yükselme avantajı elde etme imkânının bulunmadığı görülmektedir.

KİT'lerde 1990 yılından bugüne Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sözleşmeli Personel Sicil ve Başarı Değerlemesi Hakkında Yönetmelik kapsamında sözleşmeli personelin değerlendirme notu hesaplanmaktadır. Yönetmeliğe bağlı ölçütlerle alınan sicil ve başarı puanı üzerinden sözleşmeli personele başarı ücreti ilavesi verilerek sözleşmeleri yenilenmektedir.

Sağlık Bakanlığınca 2004 yılından itibaren Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurum ve Kuruluşlarında Görevli Personele Döner Sermaye Gelirlerinden Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönetmelik kapsamında, Bakanlık ve bağlı kuruluşlarında görevli kadrolu ve sözleşmeli personele, döner sermaye gelirlerinden aylığına ek ödeme yapılmak suretiyle ücrete dayalı performans değerlendirmesi yapılmaktadır (Erkan, 2011: 424-425). Ancak her iki kurumun performans değerlendirme yöntemi de, yapılan ek ödemelerin yargı kararları dolayısıyla süreklilik arz eden bir rutine dönüştüğü hakkında eleştirilere maruz kalmaktadır (Saydam, 2018: 86-87). Ayrıca sağlık çalışanlarının performansa dayalı ücret uygulaması hakkında algılarının araştırıldığı bazı akademik çalışmalarda, uygulamanın adil olmadığı, hizmet kalitesini ve çalışan motivasyonu arttırmadığı sonucuna varılmıştır (Sayan ve Şahan, 2011: 67-69), (Ekinci, 2021: 119-121).

TBMM'de 2013 yılında yürürlüğe giren TBMM İdari Teşkilatı Personeli Performans Değerlendirme Yönergesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında çalışanların performansı mesleki bilgi beceri bazlı yetkinlik değerlendirmeye tabii tutulmaktadır (Erbaş & Kutlu, 2020: 79). Performans değerlendirmesi üst, eşit ve ast düzeydeki diğer personel tarafından yapılmaktadır. Değerlendirme sonucu performansı eksik bulunanlar ile görüşme yapılarak, eğitim planlaması, birim değişikliği gibi önlemler alınırken performansı yüksek bulunanlara Devlet Memurları Kanunu kapsamında Başarı/Üstün Başarı Ödülleri verilmesi söz konusudur.

Emniyet Genel Müdürlüğünde, 2012 yılından bu yana yürürlükte olan Emniyet Genel Müdürlüğü Kurum İçi Bireysel Performans Değerlendirme Yönetmeliği ile emniyet birimlerinde görevli personelden akademik kadrolu, sözleşmeli personel ile işçi kadrosunda olanlar hariç iki değerlendirme amiri belirlenerek bireysel performans değerlendirmesi yapılmaktadır. Yönetmelikte hizmet sınıflarına göre personelin atış performansının, eğitim performansının, fiziksel yeterlilik ve iş ve davranışının değerlendirilebileceği belirtilmiştir. İlk aşamada kayıt amiri tarafından değerlendirmeye hazırlayıcı bir gözlem ve takip formu doldurulmaktadır. Bu formu sadece değerlendirme amirleri görebilmektedir. Değerlendirme amiri kayıt amiri tarafından doldurulan bu ilk formda yer alan bilgilere göre, asıl değerlendirmenin yer aldığı nihai bir performans değerlendirme formu oluşturmaktadır. Değerlendirme sonucu performansı eksik bulunan personel için görev yeri değişikliği, hizmet içi eğitim, Rehberlik ve Psikolojik Danışma Büro Amirliğine ya da Sağlık Kuruluşuna sevk gibi önlemler alınmaktadır. 10 yıl üst üste çok iyi performans gösterenlere amirin teklifi halinde Üstün Performans ödülü verilebilmektedir. Ancak uygulamanın çalışanlar için psikolojik boyutu araştırılmadan ve tüm çalışanlarca benimsenmesi önemsenmeden

hızla uygulamaya konulduğu ve daha rasyonel bir sistem olması gerektiği hakkında akademik çalışma bulunmaktadır (Çalı, 2016: 9).

Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Performans Tabanlı Sicil ve Başarı Değerlendirme Esasları ile TÜBİTAK'ta çalışan personel için de performans değerlendirme yapılmaktadır. Esasların, kurumda görev yapan çeşitli statüdeki tüm çalışanları kapsadığı ancak prim ödemelerinin ilgili mevzuat kapsamında belirlenen çalışanlar için gerçekleştirileceği belirlenmiştir. Performans değerlendirmesinin çalışanların kademe ve derece terfisinde, görevde yükselmesi ve yönetici olarak atanabilmesinde, personele ödenecek prim tutarının belirlenmesinde, kariyer, eğitim ve personel güçlendirme planlaması gibi insan kaynakları süreçlerinde kullanılacağı esaslarda belirtilmiştir (TÜBİTAK, 2022).

Belediyelerin web sayfalarında yer alan yönergelere ve akademik yayınlara göz atıldığında bireysel performans değerlendirmelerinin belediyeden belediyeye değerlendirilen grup, değerlendirmenin amacı yönünden değişiklik gösterdiği anlaşılmaktadır. Örneğin Mersin Büyükşehir Belediyesi 2018 yılından bu yana memur, sözleşmeli personel ve işçiler için yetkinlik bazlı değerlendirme yapmakta ve değerlendirme sonucunda değerlendiren amir ve değerlendirici geri bildirim görüşmesi yapmaktadır (Mersin Büyükşehir Belediyesi, 2023). Muğla Belediyesi, sadece memur ve sözleşmeli personel için performans değerlendirmesi yapmakta ve her iki statüdeki personel için düşük performans durumunda gelişim planı hazırlama, sözleşmeli personel için sözleşme süresinin sonlandırılması, memur çalışan için yüksek performansa dayalı ikramiye ödemesinde kullanılmak üzere performans değerlendirmesi uygulamaktadır (Muğla Büyükşehir Belediyesi, 2023). Balıkesir Belediyesi kişisel gelişim planı hazırlama ve terfi, eğitim, ödüllendirmede kullanılmak üzere performans değerlendirmesi yapmaktadır (Balıkesir Belediyesi, 2022). Rize Belediyesi yüksek performans gösteren memur ve sözleşmeli personele ikramiye, işçilere toplu iş sözleşmesi teşvik primi ödemesi yapabilmektedir. Düşük performans gösteren çalışanlara ise uyarı, başka amir emrinde görevlendirme, sözleşme feshi gibi yaptırımlar uygulanmaktadır (Rize Belediyesi, 2023). Yönergelerde dikkat çeken nokta; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinde yer alan "*Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir.*" hükmüdür. Bu hükümlerle belediyelerin ikramiye ödemeleri yasal bir zemine oturtulmuştur.

Bireysel performans değerlendirme sistemlerinin benzer hizmet faaliyetlerinde bulunan kamu kurumlarınınca farklı uygulanması üzerinde düşünülmesi gereken bir husustur. Çünkü x belediyesi y belediyesine göre farklı yörede, farklı iş yüküne sahip olmasına rağmen aynı faaliyetlerde bulunmakta ve aynı ünvan, hizmet sınıflarında personel çalıştırmaktadır. Dolayısıyla bireysel performans değerlendirme uygulamalarında birliğin olmasının yerinde olacağı düşünülmektedir. Mevcut yasal düzenlemenin, performans değerlendirmeleri hakkında idarelere sunduğu takdir yetkisi, benzer faaliyette bulunan idareleri farklı uygulamalara sevk etmektedir.

Benzer şekilde Üniversitelere bakıldığında, çoğunlukla idari personel için yetkinlik ya da beceri bazlı performans değerlendirmesi uygulandığı ancak performans sonuçlarının hizmet içi eğitime yönlendirme, takdir belgesi verme, kişisel gelişim için görüşme, sözleşme feshi, görev yeri değişikliği gibi farklı sonuçlarla değerlendirildiği görülmektedir (Bartın Üniversitesi, 2022), (Dokuz Eylül Üniversitesi, 2022), (Aksaray Üniversitesi, 2023). Orta Doğu Teknik Üniversitesi ise ücrete dayalı bireysel performans değerlendirme yapmaktadır (ODTÜ, 2022). Kısaca uygulamaların üniversitelere göre değiştiği görülmektedir. Üniversitelerin üst kuruluşu olan

Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı, Üniversitelerarası Kurul Başkanlığının ise idari personel ya da kariyer meslek gruplarına yönelik herhangi bir bireysel performans değerlendirme yönergeleri bulunmadığı gözlemlenmiştir. Ayrıca üniversitelerde çalışan akademik personel için ayrı bir performans değerlendirme sistemi mevcut olmasa da, akademisyenlerin 2547 sayılı Kanun hükümlerine ve üniversitelerin değişen akademik kriter yönergelerine göre akademik çalışmalarındaki performansına bağlı görev süreleri uzatılmakta ya da atamaları yapılmaktadır.

Bunlara ek olarak kamuda 657 Devlet Memurları Kanunu dışında Yükseköğretim Personel Kanunu, Hakimler ve Savcılar Kanunu, Öğretmenlik Meslek Kanunu gibi kendi personel kanunlarına bağlı çalışan bazı meslek gruplarının mesleki bazlı performans değerlendirmelerine tabi tutuldukları gözlemlenmiştir. Örnek vermek gerekirse, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanun kapsamında çalışan akademisyenler “Akademik Teşvik Ödeneği Yönetmeliği” hükümlerince akademik çalışmaları üzerinden değerlendirmeye tabi tutularak maaşlarına ek ödenekten yararlanırken, 2802 sayılı Hâkim ve Savcılar Kanunu’na göre çalışan hâkim ve savcılar “Hâkim ve Savcıların Derece Yükselmesi Esaslarına İlişkin İlke Kararı” kapsamında terfi imkanlarından yararlanmaktadır (HSK, 2022). Millî Eğitim Bakanlığı da, Aday Öğretmenlik ve Öğretmenlik Kariyer Basamakları Yönetmeliği ile uzman öğretmen ve başöğretmen olarak kariyer basamakları belirlemiştir. Bu Yönetmelikle kademe ilerleme cezası almayan ve belirlenen eğitimleri tamamlayıp sınavlarda başarı göstererek performansını kanıtlayan öğretmenler için maaş farklılaştırması yoluna gidilmektedir.

2006-2023 yılları arasında adında “bireysel performans” kelime grubu geçen lisansüstü tezler ile akademik yayınlar araştırıldığında, YÖK Ulusal Tez Merkezi taramasında 73 tezden 34 tanesinin, “Google Akademik” arama motoru taramasında ise lisansüstü tezlerle ilgili olanlar çıkarıldıktan sonra kalan 66 sonuçtan 21 tanesinin kamu sektörü ile ilgili olduğu görülmüştür. Çalışmalar Tablo 3’te ve Tablo 4’te listelenmiştir. Özel sektörde olduğu gibi kamu yönetiminde de “Bireysel Performans” kavramının araştırılmasına belli bir eğilim oluşmuştur. Şunu belirtmek gerekir ki, sadece akademik yayının başlığında “bireysel performans” kelime grubu geçmeyen ancak içeriğinde bireysel performans yönetiminden bahseden çalışmalar da bulunmaktadır (Acar ve Demir, 2019) (Coşkun vd., 2016). Dolayısıyla, konu hakkında daha detaylı bir literatür tarama yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Lisansüstü tezlerin çoğunluğunda bireysel performansın, örgüt performansı, kurumsal bağlılık, liderlik ve alt kavramları, iş tatmini, işten ayrılma niyeti, stres, personel güçlendirme, iç müşteri memnuniyeti vb. kavramlarla ilişkisinin araştırıldığı görülmektedir.

Tablo 3. “Bireysel Performans” kavramı hakkında lisansüstü tez tarama sonuçları

	YÖK Ulusal Tez Tarama	Sonuç
1	İş yerinde yalnızlık algısının bireysel performansa etkisinde kaytarmacılık rolü: Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi örneği (Özgöz, 2023)	İşyerinde yalnızlık algısı Bireysel Performansı negatif, sanal kaytarmacılığı pozitif yönde etkilemektedir.
2	Panoptikonun bireysel performansa etkisi: Türkiye Nüfus Müdürlüklerinde bir araştırma (Eren, 2022)	Panoptikonun (bütünü gözetleme politikası) bireysel performans üzerinde düzenleyici etkisi vardır.
3	Giresun ilinde görev yapan beden eğitimi öğretmenlerinin iş tatmin düzeyleriyle bireysel performansları arasındaki ilişkinin incelenmesi (Yıldız, 2022)	İş tatmini ile bireysel performans arasında (-) yönlü ilişki mevcuttur.

4	Bireysel kariyer yönetiminin, bireysel performans ve örgütsel performansa etkisine ilişkin bir araştırma: Bankacılık sektörü örneği (Asparuk, 2022)	Çalışanlarda bireysel kariyer yönetimi bilincinin bireysel ve örgütsel performans üzerinde anlamlı etkisi vardır.
5	Stresin bireysel performans üzerine etkileri (Erdal, 2021)	Sağlık çalışanlarının stres durumu bireysel performansı etkilemektedir.
6	Duygusal emek ve duygusal tükenmişlik ilişkisinin bireysel performans algısına etkisi (Gülsevgi, 2021)	Örgütler stres altında olduğunda bireysel performans düşmektedir.
7	Sağlık çalışanlarının hastanelerde bilişim teknolojilerine yönelik tutumları ve hazır bulunuşluk seviyelerinin bireysel performansına etkisinin değerlendirilmesi (Mertoğlu, 2020)	Çalışanların hastanelerde bilişim teknolojilerine yönelik tutumları ve hazır bulunuşluk seviyelerinin bireysel performansı ile anlamlı ilişkisi vardır.
8	Sosyal zekanın bireysel performansa etkisi: Örgütsel mizahın aracılık rolü (Kalmaz, 2020)	Sosyal zeka bireysel performans üzerinde etkilidir. Örgütsel mizah sosyal zeka dolayısıyla bireysel performans üzerinde etkilidir.
9	Dijital liderlik uygulaması ile öğrenen örgüt ilişkisinin bireysel performansa etkisi (Artüz, 2020)	Dijital liderlik/öğrenen örgüt ilişkisinin bireysel performans üzerinde anlamlı etkisi vardır.
10	Kamu kurumlarında bireysel performans yönetimi ve değerlendirme sistemi: Kamu çalışanları ile yapılan bir araştırma (Erbaş M. S., 2019)	Kamu görevlileri objektif ve ölçülebilir kriterlere ve standartlara dayalı adil bir bireysel performans değerlendirme sistemi olması gerektiğine katılmaktadır.
11	X ve Y kuşaklarındaki toksit liderlik algılarının örgütsel bağlılık, psikolojik iyi oluş ve bireysel performans üzerindeki yansımaları (Kılıç, 2019)	Toksit liderlik davranışları bireysel performansı olumsuz etkilemektedir.
12	Sözleşmeli personelde iş doyumunun bireysel performans etkisi: Tekirdağ Büyükşehir Belediye Başkanlığı performans araştırması (Çeliker, 2019)	Sözleşmeli personelde iş doyumunun bireysel performansa pozitif etkisi vardır.
13	Sosyal sermaye algısının bireysel performansa ve yaşam tatminine etkisi: Sağlık çalışanları üzerine bir araştırma (Kaya, 2019)	Sosyal sermaye bireysel performansı pozitif anlamda etkiliyor, bireysel performans düzeyi de yaşam tatminini etkiliyor.
14	İletişim aracılık rolü bağlamında örgüt kültürünün bireysel performansa etkisi: Ampirik bir çalışma (Yanaşma, 2019)	Örgütsel iletişim ve örgüt kültürü ile bireysel performans arasında anlamlı bir ilişki vardır.
15	Lider-üye etkileşim algısı ile bireysel performans arasındaki ilişkide işe yönelik motivasyonun aracılık rolü: Gençlik hizmetleri ve spor il müdürlükleri üzerine bir araştırma (Beltekin, 2019)	Lider-üye etkileşim düzeyleri ile bireysel performans ve motivasyon arasında olumlu bir etkileşim vardır.
16	Yerel yönetimlerde kurumsal bağlılığın bireysel performansa etkisine ilişkin bir araştırma: Osmaniye Belediyesi örneği (Özdemir, 2018)	Yerel yönetimlerde kurumsal bağlılık ile bireysel performans arasında (+) yönlü anlamlı bir ilişki vardır.
17	Şahinbey Araştırma ve Uygulama Hastanesi Acil Tıp Anabilim Dalı erişkin acil servisi maliyet analizi (Bireysel performans ve havuz sisteminin karşılaştırılması) (Topak, 2018)	Performansa dayalı ücret ödeme sistemi hizmet kalitesini arttırarak maliyeti azaltmada etkilidir.
18	Lider üye etkileşimi ile bireysel performans arasındaki ilişki (Karaman, 2018)	Lider üye etkileşimi ve alt boyutlarının bireysel performans ile (+) yönlü ilişkisi vardır.
19	Olumlu-olumsuz ağ ilişkileri, danışma (aracılık) ağları ve bireysel performans üzerine görgül bir çalışma (Eroğlu, 2018)	Olumlu ağ ilişkilerinin merkezinde olan çalışanların bireysel performansının artmadığı, olumsuz ağ ilişkileri merkezinde olanların bireysel performansı azalmadığından, sosyal ağ ve bireysel performans arasındaki ilişki anlamlı bulunmamıştır.
20	Çalışanların iş tatmin düzeylerinin işten ayrılma niyetlerine ve bireysel performanslarına etkisi (Ankara ilçe belediye çalışanlarına yönelik bir uygulama) (Hacıoğlu, 2018)	İş tatmini ile bireysel performans arasında anlamlı bir ilişki olmadığı değerlendirilmiştir.
21	Sağlık kurumlarında toplam kalite yönetimi	TKY ile bireysel performans arasında (+) yönlü

	uygulamalarının bireysel performansa etkisi üzerine bir alan araştırması (Gündüzhan, 2017)	anlamli bir ilişki vardır.
22	Sağlık çalışanlarının etik iklim algısının örgütsel güven ve bireysel performansa etkisi (Özel, 2017)	Etik iklim algısının örgütsel güven ve bireysel performans ile anlamli ilişkisi vardır.
23	Algılanan örgütsel adaletin bireysel performansa etkisi ve iş tatmininin aracılık rolünün incelenmesi: Nevşehir Valiliği çalışanlarına yönelik bir uygulama (Ünlü, 2017)	Örgütsel adalet algısının bireysel performans ile anlamli ilişkisi vardır. İş tatmininin aracılık rolü anlamlidir.
24	Lider-üye etkileşiminin bireysel performansa etkisinde örgütsel bağlılığın rolü (Kandemir G. , 2016)	Lider üye etkileşimi ile örgütsel bağlılık arasında ve örgütsel bağlılık bireysel performans arasında pozitif yönlü anlamli ilişki vardır.
25	Bireysel performans ile çalışan motivasyonu arasındaki ilişki: Kamu bankasında bir araştırma (Gökdemir, 2015)	Motivasyon düzeyi ile performans arasında pozitif yönlü zayıf bir ilişki tespit edilmiştir.
26	Kamu kurumlarında iç müşteri memnuniyeti ile bireysel performans ilişkisi: T.C. Başbakanlık Merkez Teşkilatına yönelik bir uygulama (Aras, 2015)	İç müşteri memnuniyeti ile bireysel performans arasında anlamli bir ilişki olduğu sonucuna varılmıştır.
27	Sağlık çalışanlarında stresin bireysel performans üzerindeki etkisi (Kalafaki, 2014)	Çalışanlarda stresin bireysel performansı olumsuz yönde etkilediği algısı tespit edilmiştir.
28	Toplam kalite yönetimi algısının bireysel performansa etkileri üzerine sağlık çalışanları uygulaması (Gürbüz F. , 2014)	TKY algısı ile bireysel performans arasında anlamli bir ilişki vardır.
29	Üniversitelerde akademik personele yönelik mobbing süresi: Mobbing davranışları ile akademisyenlerin sağlığı ve bireysel performans ilişkisi (Şenerkal, 2014)	Mobbinge tek başına maruz kalanların bireysel performansı olumsuz etkilenmektedir.
30	Performans yönetimi sistemi ve kamu kurumlarında bireysel performansın değerlendirilmesine ilişkin bir model önerisi (Uysal Ş. , 2014)	Kamu kurumlarında görev yapan 6 müdür ile odak görüşme yapılarak, bireysel performans planlama, değerlendirme, kriterleri, sıklığı, sonuçlarının kullanımı nasıl olmalıdır hakkında çıkarım yapılmıştır.
31	Performans değerlendirme sisteminin örgütsel adalet ve bireysel performans algıları üzerine etkisi: Tapu ve Kadastro Hatay XII. Bölgesinde bir örnek olay incelemesi (Işık, 2014)	Bireysel performans ile örgütsel adalet algısı arasından anlamli bir ilişki olduğu belirlenmiştir.
32	Çalışma yaşamında stresin bireysel performans üzerindeki etkileri: Eğitim ve sağlık çalışanlarına yönelik bir araştırma (Ergül, 2012)	Çalışma yaşamında stresin bireysel performansa anlamli bir etkisinin olmadığı belirlenmiştir.
33	Belediyelerde bireysel performans değerlendirme: İzmir ili ilçe belediyeleri örneği (Şekercioğlu, 2010)	Çalışanların uygulamanın objektif olmadığı algısına sahip olduğu sonucuna varılmış.
34	Kamu kurumlarında bireysel performans değerlendirmesi (Yıldırım, 2008)	Değerlendirme gerekli ancak idari yapılanma ve mevzuat düzenlemesine ihtiyaç olduğu belirlenmiş.

Tablo 4. “Bireysel Performans” kavramı hakkında diğer akademik yayın tarama sonuçları

	Google Akademik	Sonuç
1	Hacettepe Üniversitesi Hastanelerinde bireysel performans değerlendirme süreci (Yalçın Balçık, Yenilmez, & Şahin, 2016)	Geliştirilmesi gereken yönleri olmakla beraber akademik, idari(memur) ve işçi için yapılan değerlendirme sürecinin alanda örnek bir uygulama olabileceği sonucuna varılmıştır.
2	Psikiyatri kliniğinde çalışan hemşirelerde farkındalık eğitiminin bireysel performans standartlarına etkisi (Çam & Engin, 2006)	Farkındalık eğitimleri performans standartlarını oluşturan etkenlerde artış sağlamaktadır.
3	Ofis otomasyon sistemlerinin bireysel performans üzerine etkisi (Altınöz, 2008)	Ofis otomasyon sistemlerinin bireysel performans üzerinde pozitif yönlü etkisi vardır.
4	İş-aile ve aile-iş çatışması ile bireysel performans	

	etkileşiminde mesleki bağlılığın aracı rolü: hemşireler üzerinde bir araştırma (Aktaş & Gürkan, 2015)	Her iki çatışma bireysel performansı olumsuz etkilemektedir.
5	Bireysel performans ile örgütsel performans arasındaki ilişkinin temellerine dair felsefik bir inceleme (Ertugut & Keskin, 2013)	Antik çağ düşünürlerinin görüşleri üzerinden bireysel ve örgütsel performansın birbirlerini geliştiren yönleri incelenmiştir.
6	Duygusal emek ile iş tatmini ve bireysel performans arasındaki ilişki (Özişli & Sevinç, 2021)	Duygusal emek iş tatminini etkilemekte ama bireysel performans ile arasında anlamlı ilişki bulunmamaktadır.
7	Psikolojik sermaye, bireysel performans ve birey-örgüt uyumu: Bir literatür taraması (Özkan, Omay, & Akyüz, 2019)	Bireysel performans ile en çok ilişki kurulan kavramların iş tatmini, işten ayrılma niyeti, örgütsel bağlılık, liderlik gibi kavramlar olduğu tespit edilmiştir.
8	İzlenim yönetimi taktiklerinde bireysel performans algısının rolü: Kamuda bir araştırma (Dalmış, 2021)	İzlenim yönetimi; örnek olma, kendini sevdirmeye, tanıtma taktikleri bireysel etkilemektedir.
9	Kamu kurumlarında bireysel performans ölçümü (Albayrak, 2012)	Bireysel performanstan önce kurumsal performans yönetiminin kurulması ve anlaşılır olması gerekmektedir.
10	Kamu yönetiminde bireysel performans ve örgütsel verimlilik aracı olarak personel güçlendirme (Yatkin, 2009)	Kamuda örgütsel verimlilik aracı olarak personel güçlendirmeye yönelik bireysel performans uygulamaları artırılmalıdır.
11	İşe adanmışlığın güçlendirme iklimi ve bireysel performans ile ilişkisinin incelenmesi: hizmet sektöründe bir araştırma (Acaray & Pelenk, 2018)	Güçlendirme ikliminin işe adanmışlık üzerinde pozitif bir etkiye sahip olduğu ve işe adanmışlığın da bireysel performansı pozitif yönde etkilediği ortaya konmuştur.
12	Türk kamu yönetiminde bireysel performans değerlendirilmesi ve ülke örnekleri (Erbaş & Kutlu, 2020)	ABD, İngiltere, AB ülkeleri ile Türkiye karşılaştırılarak 657 sayılı kanunda belirlenen sınıflandırma sisteminin yeniden ele alınması gerektiği değerlendirilmiştir.
13	Kamu personeli bireysel performans değerlendirilmesi : “Ağırlıklı performans puanlama modeli” (Bilgin & Sevim, Kamu Personeli Bireysel Performans Değerlendirmesi: “Ağırlıklı Performans Puanlama Modeli”, 2022)	Her bir işe işin ağırlığı ve personelin 1-5 arasında iş puanı amirlerce girilerek ağırlıklı bireysel performans puanının hesaplandığı bir sistem önerisi sunulmuştur.
14	Sağlık çalışanlarında bireysel performans ve fomo (fear of missing out) ilişkisi (Tatar & Menteş, 2022)	Günceli kaçırma kaygısı ile bireysel performans arasında zayıf bir ilişki mevcuttur.
15	Sosyal ağ bağlantılarının bireysel performans üzerindeki etkisi: Akademisyenler üzerine bir çalışma (Sözen & Fayganoğlu, 2022)	Olumlu ağ ilişkileri merkezinde bireysel performansının düşük, olumlu ağ ilişkileri merkezinde yüksek olduğu aktarılmıştır.
16	Çok yönlü bireysel performans değerlendirme (Aktürk & Harmancı, 2014)	Emniyet Teşkilatında yapılan çok yönlü bireysel performans değerlendirme uygulaması ve geliştirilmesi gereken yönleri tespit edilmiştir.
17	Örgütsel sinizim ile bireysel performans ilişkisi: Eğitim sektöründe bir araştırma (Doğan H. , 2020)	Örgütsel sinizm ile bireysel performans arasında negatif yönlü ve anlamlı bir ilişki olduğu aktarılmıştır.
18	Teknolojik enstrümanlar bireysel performans değerlendirme sistemine nasıl adapte edilebilir? (Özaydın & Tozlu, 2015)	Excel, Google drive, Spss, Stata gibi basit teknolojik programlarla ve hamlelerle bireysel performans değerlendirmenin insan kaynakları ve bilişim uzmanlarınca uygulanabilir olabileceği açıklanmıştır.
19	Bireysel performans değerlendirmede kullanılacak yetkinliklerin belirlenmesi: Yöneticiler üzerinde bir araştırma (Gürbüz, Mert, & Acar, 2010)	Yapılan araştırma ile 16 yönetici yetkinliği kriteri belirlenmiştir.
20	Kamu Sektöründe 360 derece bireysel performans değerlendirmenin uygulanabilirliğine yönelik bir araştırma (Turgut, Tokmak, & Güçel, 2012)	Geleneksel amir değerlendirmesi ile 360 derece bireysel performans değerlendirme arasında karşılaştırmalar yapılmış, karşılaştırmalarda anlamlı bir farklılığa ulaşılamamıştır.

21	Türk kamu sektörü bireysel ve kurumsal performans değerlendirme politikasının uygulama aşamasının analizi: 1965-2018 (Özgür & Aydın, 2020)	Bireysel performans değerlendirmenin kamu politikası süreç teorisi olarak süreç/ aşamalar modeli çerçevesinde ve tarihsel gelişim analizidir.
----	--	---

Lisansüstü tezler ve diğer yayınların çoğunun, bireysel performans yönetimine olumlu yaklaştığı ancak bireysel performansın geliştirilmesi gereken yönlerine de vurgu yapmakta oldukları görülmektedir (Albayrak, 2012), (Erbaş ve Kutlu, 2020), (Uygun, 2016) (Çalı, 2016) (Özgür ve Aydın, 2020), (Biçer ve Tahtaloğlu, 2023). Söz konusu yayınların içeriğinde ya da sonucunda, bireysel performans değerlendirmesi önünde engeller olarak beliren konuların ise şu şekilde yoğunlaştığı söylenebilir:

- Türk kamu personel rejiminde var olan ünvana ve kıdeme göre sınıflandırma sisteminin işe göre değerlendirmeye engel olması,
- Kamu görevlilerinin kadrolu, sözleşmeli, işçi gibi statü farklılıklarının artması,
- Eşit işe eşit ücret tartışmaları,
- Hizmet sektöründe faaliyet gösteren kamu kurumlarında değerlendirme ölçütlerinin ortaya konmasındaki zorluklar,
- Kamu kurumlarının ücrete dayalı performans değerlendirmelerde ödeme kalemlerinde belirsizlik/yetersizlik,
- Bireysel performans değerlendirmelerinin performansı gerçekten arttırap arttırmadığına dair tartışmalar,
- Kurum çalışanlarının değerlendirme ve değerlendiriciler hakkında olumsuz algıları,

Olumlu performansın teşviki ve olumsuz performansın yaptırımının mevzuatla ilişkisinin kurulmasında eksiklikler.

SONUÇ

Araştırmada, 5018 sayılı Kanunun uygulamaya konduğu 2006 yılından 2023 yılına kadar geçen süre göz önünde bulundurulduğunda, Türk kamu yönetimi sistemi içinde yer alan idarelerde bireysel performans değerlendirme uygulamalarının yeterince yaygınlaşmadığı gözlemlenmiştir. Mevcut uygulamaların da geliştirilmesi gereken yönlerinin bulunduğu akademik araştırmalarda sıkça vurgulanmaktadır.

Bireysel performans yönetiminin tüm yönetim süreçlerinde olduğu üzere planlama, örgütlenme, yönlendirme ve idare, eşgüdümleme, kontrol, bütçeleme gibi artık evrensel olarak kabul edilen yönetim fonksiyonlarına sahip olması gerekmektedir. Bu bağlamda, Türk kamu yönetiminde bireysel performans yönetimi uygulamalarına ve konu hakkında akademik araştırmalara baktığımızda “planlama” aşaması için söyleyebileceğimiz; daha kapsamlı bir mevzuat alt yapısına sahip planlamaya ihtiyaç duyulduğudur. Bu planlama; kurumsal performans ile uyumlu, benzer faaliyet alanlarında bulunan kamu kurumları için benzer şekilde kurgulanmış, ölçülen objektif

kriterler ile ölçüm sonuçlarının kullanım alanı tespit edilmiş, hizmet alanına/personel statüsüne uygun değerlendirme ücrete dayalı olacak ise ödeme kalemi ve ödemenin alt-üst sınırı belirlenmiş bir bireysel performans yönetimi şeklinde kurgulanabilir. Ulusal literatürde de bireysel performans değerlendirmesi önünde engeller olarak Türk kamu personel rejimi yapılanması için bütünsel bir güncellemeye ihtiyaç olduğu sıkça belirtilmektedir. Dolayısıyla, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer personel kanunları, görevde yükselme ve hizmet içi eğitim yönetmelikleri, İşçi Kanunu, İdare Hukuku mevzuatı da göz önünde bulundurularak bütünsel bir çalışma planlanmalıdır. Bu kapsamlı çalışmanın ilgililerini de, kamu yönetimi, idare hukuku, işletme-insan kaynakları, bilişim alanında uzman akademisyenler, kamu yönetimi kapsamındaki kurumlarda çalışan ve sahada durumu analiz edebilecek yöneticiler ile kamu politikası oluşturabilecek yetkililer oluşturacaktır.

Türk kamu yönetiminde bireysel performans yönetiminin “uygulama” aşaması için söyleyebileceklerimiz ise planlama aşaması ile ilişkili olacaktır. Yukarıda belirtilen planlama aşamasının gözden geçirilmesi, uygulamaların yaygınlaşmasını da destekleyecektir. Bu şekilde de uygulamaların etkililiği, “eşgüdümlü” olması ile sürdürülebilirliği daha çok tartışılabilir, geliştirilebilir.

Türk kamu yönetiminde bireysel performans yönetiminin “kontrol” aşamasında, bireysel performans değerlendirme sistemleri ile ortaya konulan sonuçların iç denetim, dış denetim, bağımsız yargı ve kuruluşlarca denetimi gibi denetimlerle gözetiminin ilgili mevzuat altyapısında yer verilmediği görülmüştür.

Türk kamu yönetiminde bireysel performans yönetimi hakkındaki ulusal akademik literatürde, özellikle lisansüstü tezlerde, bireysel performans yönetiminin toplam kalite yönetimi, etik, kurumsal aidiyet, liderlik vb. insan kaynakları kavramları ile ilişkileri konusunda yoğunlaşma söz konusudur. Sahadaki uygulamaların artması akademik yazımda zenginleşmesine vesile olacaktır.

Çalışmamızda gerek sahadaki uygulama örneklerinin incelenmesi gerekse konu hakkındaki akademik literatür taramasındaki bulgular çerçevesinde, Türk kamu yönetiminde bireysel performans yönetiminin uygulama ve araştırma yönünden niceliksel olarak kısmen bir artış sağladığı görülse de niteliksel olarak bir dönüşüm yaratması açısından konunun daha rasyonel bir şekilde ele alınması gerektiği gözlemlenmiştir.

KAYNAKÇA

- Acar, O., ve Demir, Ü. (2019). Performansa Dayalı Ücret ve Eşit İşe Eşit Ücret Paradoksu: Kamu Kurumları Üzerinden Analiz. 5(2), s. 81-109. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/uiibd/issue/50806/572962> adresinden alındı
- Acaray, A., ve Pelenk, S. (2018). İşe adanmışlığın güçlendirme iklimi ve bireysel performans ile ilişkisinin incelenmesi: hizmet sektöründe bir araştırma. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 7(5), s. 154-177. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/itobiad/issue/41845/465929> adresinden alındı
- Aggarwal, A., ve Thakur, G. (2013). Techniques of Performance Appraisal-A Review. *International Journal of Engineering and Advanced Technology (IJEAT)*(2), s. 617-621.

- Aksaray Üniversitesi. (2023, 09 25). *Aksaray Üniversitesi*. Aksaray Üniversitesi: <https://personel.aksaray.edu.tr/dosya/a97be490-d184-480f-93f6-b7372739d5e1.pdf> adresinden alındı
- Aktaş, H., ve Gürkan, G. (2015). İş-aile ve aile-iş çatışması ile bireysel performans etkileşiminde mesleki bağlılığın aracı rolü: hemşireler üzerinde bir araştırma. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 16(2), s. 139-154. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/doujournal/issue/66673/1043090> adresinden alındı
- Aktürk, A., ve Harmancı, F. (2014). Çok yönlü bireysel performans değerlendirme. *GÜVENLİK SEKTÖRÜNDE TAKTİKSEL YÖNETİCİLİK* (s. 177-224). içinde Ankara: Nobel Yayıncılık. https://www.academia.edu/44506126/%C3%87OK_Y%C3%96NL%C3%9C_B%C4%B0R_EYSEL_PERFORMANS_DE%C4%9EERLEND%C4%B0RME_2014_Akt%C3%BCrk_A_E_ve_Harmanc%C4%B1_F_M adresinden alındı
- Albayrak, H. (2012). Kamu kurumlarında bireysel performans ölçümü. *Turgut Özal Siyaset ve Ekonomi Kongresi II* (s. 1411-1432). Malatya: İnönü Üniversitesi. https://www.academia.edu/39806736/KAMU_KURUMLARINDA_B%C4%B0REYSEL_PERFORMANS_%C3%96L%C3%87%C3%9CM%C3%9C adresinden alındı
- Altınöz, M. (2008). Ofis otomasyon sistemlerinin bireysel performans üzerine etkisi. (20), s. 51-63. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/susbed/issue/61796/924203> adresinden alındı
- Aras, C. E. (2015). Kamu kurumlarında iç müşteri memnuniyeti ile bireysel performans ilişkisi: T.C. Başbakanlık Merkez Teşkilatına yönelik bir uygulama . YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Artüz, S. D. (2020). Dijital liderlik uygulaması ile öğrenen örgüt ilişkisinin bireysel performansa etkisi. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Asparuk, D. H. (2022). Bireysel kariyer yönetiminin, bireysel performans ve örgütsel performansa etkisine ilişkin bir araştırma: Bankacılık sektörü örneği. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Balıkesir Belediyesi. (2022, 12 25). *Balıkesir Belediyesi*. Balıkesir Belediyesi: <http://cmsapi.balikesir.bel.tr//Media/Dokumanlar/Mevzuat/36-personel-performans-degerlendirme-yonetmeli-bce4b6a8-f01e-4f27-8170-bd0346c83f3e.pdf> adresinden alındı
- Bartın Üniversitesi. (2022, 12 25). *Bartın Üniversitesi Personel Daire Başkanlığı*. <https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/139537?AspxAutoDetectCookieSupport=1> adresinden alındı
- Beltekin, E. (2019). Lider-üye etkileşim algısı ile bireysel performans arasındaki ilişkide işe yönelik motivasyonun aracılık rolü: Gençlik hizmetleri ve spor il müdürlükleri üzerine bir araştırma. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Bıçer, B., ve Tahtaloğlu, H. (2023). Niğde ilinde kamu sektöründe görev yapan öğretmenlerin performans değerlendirme ölçütlerine ilişkin algıları. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, s. 141-158. <https://dergipark.org.tr/en/pub/akuiibfd/issue/73858/1278770> adresinden alındı
- Bilgin, K., ve Sevim, V. (2022). Kamu personeli bireysel performans değerlendirmesi : “Ağırlıklı performans puanlama modeli”. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 42(24), s. 255-276. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1954320> adresinden alındı
- Can, H., Kavuncubaşı , Ş., ve Yıldırım, S. (2020). *Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

- Coşkun, S., Dulkadiroğlu, H., ve Kunduracı, N. (2016). Kamu Sektöründe Bireysel Performansa Göre Ücret Uygulamaları: Başarısızlığın Yaygınlaşması. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, s. 627-651. <https://dergipark.org.tr/en/pub/ausbf/article/180803> adresinden alındı
- Çalı, H. H. (2016). Türk Polis Teşkilatında Performans Değerlendirmesi. *Internatonal Journal of Academic Value Studies*(2), s. 1-11. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/288236> adresinden alındı
- Çam, O., ve Engin, E. (2006). Psikiyatri kliniğinde çalışan hemşirelerde farkındalık eğitiminin bireysel performans standartlarına etkisi. *Anadolu Psikiyatri Dergisi*, 7(2), s. 82-91. <https://search.trdizin.gov.tr/tr/yayin/detay/59669/> adresinden alındı
- Çeliker, M. (2019). Sözleşmeli personelde iş doyumunun bireysel performans etkisi: Tekirdağ Büyükşehir Belediye Başkanlığı performans araştırması. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Dalmış, A. B. (2021). İzlenim yönetimi taktiklerinde bireysel performans algısının rolü: Kamuda bir araştırma. *İş ve İnsan Dergisi*, 8(1), s. 49-58. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iid/issue/61263/745886> adresinden alındı
- Doğan , E., Aktaş, K., ve Kılınç, E. (2020). Örgütsel sinizim ile bireysel performans ilişkisi: Eğitim sektöründe bir araştırma. *Ekonomi İşletme ve Maliye Araştırmaları Dergisi*, 2(1), s. 68-78. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ekimad/issue/53015/701540> adresinden alındı
- Doğan, H. (2020). İş Performansı ve Performans Değerleme Sistemi Üzerine Kavramsal Bir Değerlendirme. *Uluslararası İşletme ve Ekonomi Çalışmaları Dergisi*, 2(1), 44-55.
- Dokuz Eylül Üniversitesi. (2022, 12 25). *Dokuz Eylül Üniversitesi*. Dokuz Eylül Üniversitesi: <https://www.deu.edu.tr/file/2021/12/dokuz-eylul-universitesi-performans-degerlendirme-yonergesi.pdf> adresinden alındı
- Ekinci, N. (2021, Nisan). Türkiyede'ki Sağlık Çalışanlarının Performansa Dayalı Ücret Uygulaması Hakkında Görüşlerine Dayalı Araştırmaların Değerlendirilmesi. *Verimlilik Dergisi*(2), s. 11-125.
- Erbaş, M. S. (2019). Kamu kurumlarında bireysel performans yönetimi ve değerlendirme sistemi: Kamu çalışanları ile yapılan bir araştırma. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Erbaş, M., ve Kutlu, Ö. (2020). Türk Kamu Yönetiminde Bireysel Performans Değerlendirmesi ve Ülke Örnekleri. *Sayıştay Dergisi*, 31(119), 69-97.
- Erdal, G. G. (2021). Stresin bireysel performans üzerine etkileri. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Eren, Y. (2022). Panoptikonun bireysel performansa etkisi: Türkiye Nüfus Müdürlüklerinde bir araştırma. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Ergül, A. (2012). Çalışma yaşamında stresin bireysel performans üzerindeki etkileri: Eğitim ve sağlık çalışanlarına yönelik bir araştırma. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Erkan, A. (2011). Performansa Dayalı Ödeme: Sağlık Bakanlığı Uygulaması. *Maliye Dergisi*, Ocak-Haziran 2011(160), 423-438. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/021-1.pdf> adresinden alındı
- Eroğlu, H. (2018). Olumlu-olumsuz ağ ilişkileri, danışma (aracılık) ağları ve bireysel performans üzerine görgül bir çalışma. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Erturgut, R., ve Keskin, U. (2013). Bireysel performans ile örgütsel performans arasındaki ilişkinin temellerine dair felsefik bir inceleme. *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme İktisadi Enstitüsü Yönetim Dergisi*, 23(73), s. 20-40. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/98065> adresinden alındı

- Gökdemir, H. (2015). Bireysel performans ile çalışan motivasyonu arasındaki ilişki: Kamu bankasında bir araştırma. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Gülsevgi, E. B. (2021). Duygusal emek ve duygusal tükenmişlik ilişkisinin bireysel performans algısına etkisi. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Gündüzhan, B. (2017). Sağlık kurumlarında toplam kalite yönetimi uygulamalarının bireysel performansa etkisi üzerine bir alan araştırması. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Gürbüz, F. (2014). Toplam kalite yönetimi algısının bireysel performansa etkileri üzerine sağlık çalışanları uygulaması . YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Gürbüz, S., Mert, İ. S., ve Acar, A. C. (2010). Bireysel performans değerlendirmede kullanılacak yetkinliklerin belirlenmesi: Yöneticiler üzerine bir araştırma. *18. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiriler Kitabı* (s. 103-110). Adana: Çukurova Üniversitesi.
- Hacıoğlu, S. (2018). Çalışanların iş tatmin düzeylerinin işten ayrılma niyetlerine ve bireysel performanslarına etkisi (Ankara ilçe belediye çalışanlarına yönelik bir uygulama). YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- HSK. (2022, 12 22). <https://www.hsk.gov.tr/ilke-kararlari>. <https://www.hsk.gov.tr/https://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/60e307a2-5679-46ea-841d-cf4c51f567b7.pdf> adresinden alındı
- Işık, M. (2014). Performans değerlendirme sisteminin örgütsel adalet ve bireysel performans algıları üzerine etkisi: Tapu ve Kadastro Hatay XII. Bölgesinde bir örnek olay incelemesi. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Jordan, K. (2009). *Performans Değerlendirmesi*. (M. İnan, Çev.) İstanbul: Optimist Yayınları.
- Kalafaki, S. (2014). Sağlık çalışanlarında stresin bireysel performans üzerindeki etkisi. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Kalmaz, C. (2020). Sosyal zekanın bireysel performansa etkisi: Örgütsel mizahın aracılık rolü. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Kandemir, A. (2022, Nisan 25). [memurlar.net. https://www.memurlar.net/memurlar.net:https://www.memurlar.net/haber/1022151/soru-ve-cevaplarla-basari-ustun-basari-degerlendirmesi-ve-odul.html](https://www.memurlar.net/memurlar.net:https://www.memurlar.net/haber/1022151/soru-ve-cevaplarla-basari-ustun-basari-degerlendirmesi-ve-odul.html) adresinden alındı
- Kandemir, G. (2016). Lider-üye etkileşiminin bireysel performansa etkisinde örgütsel bağlılığın rolü. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Karaman, E. (2018). Lider üye etkileşimi ile bireysel performans arasındaki ilişki. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Kaya, N. (2019). Sosyal sermaye algısının bireysel performansa ve yaşam tatminine etkisi: Sağlık çalışanları üzerine bir araştırma. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Kılıç, M. (2019). X ve Y kuşaklarındaki toksit liderlik algılarının örgütsel bağlılık, psikolojik iyi oluş ve bireysel performans üzerindeki yansımaları . YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2023, 09 25). *Mersin Büyükşehir Belediyesi*. Mersin Büyükşehir Belediyesi: <https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Kurum/85077348> adresinden alındı
- Mertoğlu, S. (2020). Sağlık çalışanlarının hastanelerde bilişim teknolojilerine yönelik tutumları ve hazır bulunuşluk seviyelerinin bireysel performansına etkisinin değerlendirilmesi. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Muğla Büyükşehir Belediyesi. (2023, 09 25). *Muğla Büyükşehir Belediyesi*. Muğla Büyükşehir Belediyesi: <https://www.mugla.bel.tr/uploads/mevzuattr/33155090-53b2-4e64-8680->

2ca40c3ab489_MBB_PERFORMANSDEGERLENDIRMEYONETMELIGI_10032020_141432.pdf adresinden alındı

- ODTÜ . (2022, 12 11). ODTÜ Personel Daire Başkanlığı: <https://pdb.metu.edu.tr/tr/performans-primi-islemleri> adresinden alındı
- Özaydın, M., ve Tozlu, A. (2015). Teknolojik enstrümanlar bireysel performans değerlendirme sistemine nasıl adapte edilebilir? *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(3), s. 70-82.
- Özdemir, M. C. (2018). Yerel yönetimlerde kurumsal bağlılığın bireysel performansa etkisine ilişkin bir araştırma: Osmaniye Belediyesi örneği. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Özel, A. F. (2017). Sağlık çalışanlarının etik iklim algısının örgütsel güven ve bireysel performansa etkisi. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Özgöz, N. N. (2023). İş yerinde yalnızlık algısının bireysel performansa etkisinde kaytarmacılık rolü : Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi örneği. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Özgür, H., ve Aydın, G. (2020). Türk kamu sektörü bireysel ve kurumsal performans değerlendirme politikasının uygulama aşamasının analizi: 1965-2018. *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, 1(3), s. 6-35.
- Özişli, Ö., ve Sevinç, S. (2021). Duygusal emek ile iş tatmini ve bireysel performans arasındaki ilişki. *Journal of International Social Research*, 14(76), s. 862-872. <https://web.s.ebscohost.com/abstract?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnl=13079581&AN=148909101&h=IE8bM1qFIKNUZCa69TLruZ7%2bAWDfE7JI6bLs%2bP28NORSi%2fMmUxNJ3XRpgr6Qqsof2i3%2b1FdYkFUfKLZt3vGIIw%3d%3d&crl=c&resultNs=AdminWebAuth&result> adresinden alındı
- Özkan, O., Omay, T., ve Akyüz , G. (2019). Psikolojik sermaye, bireysel performans ve birey-örgüt uyumu: Bir literatür taraması. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(41), s. 113-126. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/susbed/issue/61822/924981> adresinden alındı
- Rize Belediyesi. (2023, 09 25). *Rize Belediyesi*. Rize Belediyesi: <http://www.rize.bel.tr/icerik/performans-degerlendirme-yonergesi> adresinden alındı
- Sayan, İ. Ö., ve Şahan, Y. (2011). Sağlık Bakanlığı'nda Performans Değerlendirme ve Ek Ödeme Sistemi. *Memleket Siyaset Yönetim*(16), s. 33-70. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/msydergi/issue/75929/1254237> adresinden alındı
- Saydam, M. (2018). Türk Kamu Yönetimi İçin Önerilen Yeni Değerlendirme Sistemi: Personel Başarı Değerlendirme Sistemi (PBDS). *Yasama Dergisi*(38), s. 70-109.
- Sözen, H., ve Fayganoğlu, P. (2022). Sosyal ağ bağlantılarının bireysel performans üzerindeki etkisi: Akademisyenler üzerine bir çalışma. *SAVSAD Savunma ve Savaş Araştırmaları Dergisi*, 32(1), s. 37-66. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/savsad/issue/70399/1134235#article-authors-list> adresinden alındı
- Staroňová, K. (2017). Performance Appraisal in the EU Member States and the European Commission. *Survey Commissioned by the Slovak EU-Presidency Bratislava: Government Office of Slovakia*, 3-70.
- Şekercioğlu, L. S. (2010). Belediyelerde bireysel performans değerlendirme: İzmir ili ilçe belediyeleri örneği. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Şenerkal, R. (2014). Üniversitelerde akademik personele yönelik mobbing süresi: Mobbing davranışları ile akademisyenlerin sağlığı ve bireysel performans ilişkisi. YÖK Ulusal Tez Merkezi.

- Tatar, C., ve Menteş, N. (2022). Sağlık çalışanlarında bireysel performans ve fomo (fear of missing out) ilişkisi. *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(31), s. 351-373. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/diclesosbed/issue/73179/1159571> adresinden alındı
- Topak, N. (2018). Şahinbey Araştırma ve Uygulama Hastanesi Acil Tıp Anabilim Dalı erişkin acil servisi maliyet analizi (Bireysel performans ve havuz sisteminin karşılaştırılması). YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Turgut, H., Tokmak, İ., ve Güçel, C. (2012). Kamu Sektöründe 360 Derece Bireysel Performans Değerlendirmenin Uygulanabilirliğine Yönelik Bir Araştırma. *1.Ulusal ÜNYE İ.İ.B.F. İşletmecilik Sempozyumu*.
- TÜBİTAK. (2022, 12 11). <https://www.tubitak.gov.tr/>. https://www.tubitak.gov.tr/sites/default/files/tbtik-essaslar-tubitak_performans_tabanli_sicil_ve_basari_degerlendirme_essaslari-21.10.2021.pdf adresinden alındı
- Uygun, S. V. (2016). Kamu İşletmeciliği Perspektifinde Performansa Dayalı Ücretlendirme Sisteminin Kamu Personel Yönetiminde Uygulanabilirliği. *Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 5(12), 82-101. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/hakisderg/issue/27095/281194> adresinden alındı
- Uysal, Ş. (2014). Performans yönetimi sistemi ve kamu kurumlarında bireysel performansın değerlendirilmesine ilişkin bir model önerisi. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Uysal, Ş. (2015). Performans Yönetimi Sisteminin Tanımı, Tarihçesi, Amaç ve Temel Unsurlarına Genel Bir Bakış. *Ejovoc (Electronic Journal of Vocational Colleges)*, 5(2), 32-39. doi:10.17339/ejovoc.51537
- Ünlü, S. (2017). Algılanan örgütsel adaletin bireysel performansa etkisi ve iş tatmininin aracılık rolünün incelenmesi: Nevşehir Valiliği çalışanlarına yönelik bir uygulama. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Yalçın Balçık, P., Yenilmez, K., ve Şahin, S. (2016). Hacettepe Üniversitesi Hastanelerinde bireysel performans değerlendirme süreci. *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, 1(19), s. 87-99. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/552671> adresinden alındı
- Yanaşma, G. (2019). İletişim aracılık rolü bağlamında örgüt kültürünün bireysel performansa etkisi: Ampirik bir çalışma. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Yatkın, A. (2009). Kamu yönetiminde bireysel performans ve örgütsel verimlilik aracı olarak personel güçlendirme. *e-Journal of New World Sciences Academy*, 4(2). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/187185> adresinden alındı
- Yıldırım, R. (2008). Kamu kurumlarında bireysel performans değerlendirmesi. YÖK Ulusal Tez Merkezi.
- Yıldız, E. (2022). Giresun ilinde görev yapan beden eğitimi öğretmenlerinin iş tatmin düzeyleriyle bireysel performansları arasındaki ilişkinin incelenmesi. YÖK Ulusal Tez Merkezi.

Türkiye’de Siyasal Ayrışma ve Göç Politikası Üzerine Elit-Kitle İletişimi¹

Political Cleavage and Elite-Mass Communication on Migration Policy in the Turkey

Zafer EVMEZ*

ÖZET

Araştırmada Türkiye’deki siyasal ayrışmanın gelişimi, göç politikasıyla ilgili elit-kitle iletişimi örneğinde irdelenmiştir. Ülkemizde demokratik siyasetin ilk ve istikrarlı örneklerinin ortaya çıktığı 1908 tarihli II. Meşrutiyet’ten bugüne siyasal hayat, sosyolojik, ekonomik ve günümüzde de kültürel siyasal ayrışmaya sahne olmuştur. Özellikle kültürel ayrışmayla ilgili yazında göçmen sorunu ve onun GAL/TAN ayrımındaki konumu sıklıkla tartışma konusudur. Araştırma, sorunsala Türkiye örneğindeki somut verilerin yanı sıra elit-kitle iletişimi üzerine teoriler perspektifinden de ışık tutulmaya çalışılmış olması bakımından özgünlük taşımaktadır. Bu amaçla H1: *Türkiye’de Batı’da gözlemlenen GAL/TAN bölünmesine dayalı bir siyasal ayrışma geçerlidir.* ve H2: *Türkiye’de göç politikasına dair elit-kitle iletişimi GAL/TAN bölünmesine dayalı olarak yapılmaktadır.* hipotezleri, post-ışlevselci yaklaşım ve sözü edilen teorilerin yardımıyla sınanmıştır. İktidar elitleri TAN eksenli konumlanmalarına rağmen, göç yanlısı bir politikayı seçmenlerin kültürel norm ve değerleri ile uyumlu ikame kavramlar içeren söylem ile meşrulaştırmaya çalışmaktadır. Muhalefet elitleri büyük ölçüde GAL eksenli konumlanmada olsa da, bunu göç karşıtı tutumları ile bağdaştıracak bütünsel bir söylem eksikliği ile karşılaşmaktadırlar. Tek istisna olarak yaşam tarzı üzerine retorik geliştirmeleri belirtilebilir. Son olarak kamuoyu algısında göçmenlerin bir sorun teşkil etmesi elit söylemlerinin yönünü ve tonunu paralel etkilemektedir.

Anahtar Kavramlar: *Siyasal Ayrışma, Göç Politikası, Elit-Kitle İletişimi, Seçmen Eğilimi.*

ABSTRACT

In research, development of political division in Turkey was examined in sample of elite mass communication related to immigration policy. Since II. Meşrutiyet (Constitutionalism) in 1908, that first and stable examples of democratic politics emerged in our country, political life has witnessed sociological, economic and, today, cultural and political cleavages. Especially in literature on cultural cleavage, immigrant issue and its position in GAL/TAN distinction are frequently subject of discussion. research is original in that it tries to shed light on problem from perspective of theories on elite-mass communication, using concrete data from Turkish sample. For this purpose, H1: *A political cleavage based on GAL/TAN division observed in West is valid in Turkey.* and H2: *Elite-mass communication regarding immigration policy in Turkey is carried out based on GAL/TAN division.* hypothesis has been tested through post-functionalist approach and mobilization of aforementioned theories. Although ruling elites are positioned around TAN, they try to legitimize a pro-immigration policy with a discourse containing substitute concepts compatible with cultural norms and values of voters. Although opposition elites are largely GAL-oriented, they face a lack of a holistic discourse that would reconcile this with their anti-immigration stance. Only exception is their rhetoric on lifestyle. Finally, fact that immigrants pose a problem in public perception affects direction and tone of elite discourses in parallel.

Keywords: *Political Cleavage, Migration Policy, Elite-Mass Communication, Voter Tendency.*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırkkale’de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu’nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Dr., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, zaferevmez12@gmail.com , ORC ID No: 0000-0003-0646-348X

GİRİŞ

Bu çalışmada Türkiye'deki siyasal ayrımlanmanın (*cleavage*) Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze kadarki süreçte gelişimine odaklanılmıştır. Göç politikası üzerine elit-kitle iletişimi örnekleminde siyasal ayrımlanmadaki eğilimler irdelenecektir. Cumhuriyet'in kuruluşu siyasal erk etrafında konumlanmış sosyolojik siyasal ayrımlanmadan, ekonomi temelli sınıfsal bir ayrımlanmaya geçişi de ifade etmektedir. Klasik sağ/sol politik kutuplar eksenindeki ayrımlanmanın Türkiye'de 1970'li yıllarda zirve yaptığı vurgulanabilir. Yakın dönemde kültürel normlar temelinde bir ayrımlanma da gelişim göstermiştir. Bir yanda kozmopolit ve evrenselci (GAL), diğer yanda yerel savunucusu (TAN) sosyo-kültürel değerler GAL/TAN ayrımlanması² oluşturacak biçimde konumludur. Bu durum, seçmen eğilimlerinin değişimine ve ekonomi temelli tutumu devam ettiren merkez sağ ve sol partilerin güç kaybetmesine neden olmuştur. Dahası kimlik siyaseti benimseyen sağ ve sol popülist siyasal aktörler ön plana çıkabilmiştir. Dolayısıyla, siyasetin zeminindeki dönüşüm, seçmen eğilimlerinin yanı sıra elitlerin kitlelere yönelik söylemlerinde yer alan norm ve değer bileşenlerini de etkileyebilmektedir.

İlk bölümde elit-kitle iletişimi ve siyasal ayrımlanma teorik açıdan irdelenecektir. Teoride GAL/TAN ayrımı ve göçmenler özelinde insani ve evrensel hakların GAL savunusu felsefi temeller ve olgular açısından tartışılmaktadır. TAN eğilimde ise göçmen karşıtlığı ve yerel kültürel unsurların korunması üzerine bir meşrulaştırma mevcuttur. Göç politikası, yeni siyasal ayrımlanma ve elit-kitle iletişimine dair farklı teorik perspektiflerin eş anlamlı olarak sınırlanabileceği bir alandır. Türkiye, AB ile imzaladığı Geri Kabul Anlaşması sonrasında, kendi kamuoyu algısında göçmenlerin bir sorun olarak belirginleşmesiyle birlikte belirtilen olgu için önemli bir örneklem olma potansiyelindedir. İkinci bölümde araştırma tasarımı oluşturularak post-işlevselcilik (post-functionalism) yaklaşımı ile bu örneklemin analizi için gerekli koşullar ve data tanımlanacaktır. Yaklaşım partilerin ve ulusal kurumların ilişkilerine, seçmenin tutumu ve değer ile normlarını da göz önünde tutarak eğilmektir.

Üçüncü bölümde Cumhuriyet'in kuruluşundan AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşmasına kadarki dönemde Türkiye'nin siyasal ayrımlanmasının gelişimi incelenecektir. Böylelikle hem siyasal ayrımlanmanın gelişimi hem de göç politikasına dair elit-kitle iletişiminin analizi için bir bağlam sergilenmeye çalışılacaktır. Dördüncü bölümde ise Geri Kabul Anlaşması sonrası Türkiye'de siyasal ayrımlanma, göç politikasına dair elit-kitle iletişimi örnekleminde, çözümlenmeye çalışılacaktır. Göç politikası üzerine elit söylemi kozmopolit/normatiflik-milliyetçi/paternalist kutupları arasında gerçekleşmektedir. Seçmen eğilimlerinin elit söylemi ile uyuma seviyesi, söylemlerin kültürel siyasal ayrımlanmanın norm ve değerlerine adaptasyonu ile paraleldir. Zira TAN eksenli konumlanmalarına rağmen iktidar elitlerinin göç yanlısı –ve bir ölçüde GAL-politikaları seçmen kültürel norm ve değerleriyle paralel 'ikame' ya da 'çift yönlü' kavramlar kullanarak meşrulaştırması, çelişkinin seçmen üzerindeki negatif yönlerini azaltabilmektedir. Örneğin yurtdışındaki Türk vatandaşları için paternalist ile normativist unsurlar eş anlamlı sahiplenilebilmektedir. Ayrıca göçmenlerin kökenine bağlı olarak Osmanlı nostaljisi ve dinsel kimlik söyleme dahil edilebilmektedir. Muhalefet elitlerinin bazıları ekonomi temelli unsurlar ile kozmopolit evrenselci değerleri söylemlerinde eşanlı kullanmaktadır. Fakat bütünsellik eksikliği,

² İngilizce Green (Yeşil), Alternative (Alternatif), Libertarian (Özgürlükçü) kavramları GAL'ı oluştururken; Tradition (Gelenek), Authoritarian (Otoriter), Nationalist (Milliyetçi) kavramları TAN'ı oluşturmaktadır.

göçmen karşıtı paternalist unsurların da söylemlerine dahil edilmesiyle ortaya çıkabilmektedir. Başka bir deyişle, bazı istisnalar dışında, GAL konumlanmaları ile göç karşıtı söylemlerini bağdaştıracak bütünsel söylem eksikliği ile karşılaşmaktadırlar. Dahası göçmen sorununun kamuoyu algısında belirginleşmesi kültürel siyasal ayrımlanmanın da belirginleşmesine yol açabilmektedir. Muhalefet elitlerini kitle eğilimlerine cevap verebilme konusunda zorlayan bu olgu karşısında iktidar elitleri, ikame kavram (örneğin göçmen yerine sığınmacı, misafir, ensar, insanilik kavramları) kullanımı yoluyla belirtilen bütünsellik sorununu, göçmenler hakkındaki algısı giderek olumsuz hâle gelen, kitle nezdinde aşabilmektedir.

1. SİYASAL AYRIMLANMA VE GÖÇ POLİTİKASI ÜZERİNE ELİT-KİTLE İLETİŞİMİ

Elit-kitle iletişimi üzerine yazında yer alan tartışmalarda iki ana eğilim söz konusudur. İlkinde elitlerin kamuoyu tutumuna yön vereceği, ikincisinde ise siyasal partilerin ve Hükümetlerin kamu politikalarında seçmen tercihlerine göre stratejik konumlanacağı varsayılmaktadır. Dahası seçimlerin sıklığı, kutuplaşmanın artışı ve göçmen krizi örneğinde sorun belirginliği ikinci yaklaşıma kuvvet kazandırabilmektedir. Seçmenlerin elit söylemleri paralelinde eğilim gösterebilmesi, ilgili kamu politikasına dair bilgi edinebilme olanaklarının sınırlı olabilmesi ile ilintilidir (Helbling *etc*, 2010). Bununla birlikte bu olgu seçmen kitlesi içerisinde de değişim gösterebilmektedir. Zira siyasal bilinç ya da eğitim düzeyi yüksek seçmen gruplarında elit söyleminin etkinliği sınırlanabilmektedir (Gabel & Scheve, 2007). Sosyo-kültürel siyasal ayrımlanmaya dair belirtilen elit-kitle iletişimini İsveç'in 2018 parlamento seçimleri hakkındaki bir araştırma üzerinden örneklendirebiliriz. Bu çalışmada, geleneksel değerlerin korunması, göçmen karşıtlığı ve devletin siyasal ve ekonomik hayata paternalist müdahalesine destek ağırlıkla işçiler ve kırsal kesim arasında görülebilmektedir. Oysa, kadın-erkek eşitliği ve adem-i merkezileşme talepleri daha çok şehirlerde ve profesyonel iş kesimlerinde yaygın olarak görülebilmektedir (Elgennius & Wennerhag, 2018: 139-154).

Siyasal ayrımlanma üzerine yazın ilk kez Lipset ve Rokkan (1967) tarafından ekonomik ve kültürel bağlamda ele alınmıştır. Çalışmalarında siyasal partiler ve sistemlerin şekillenmesi bu bağlamlar etrafında irdelenmiştir. Onlara göre ekonomik bağlam klasik sağ/sol sınıfsal ayrımına gönderme yapmaktadır. Burada ekonomi temelli sınıfların, kendilerinden önceki sosyolojik temelli siyasal ayrımlanmaya dair kamusal sınıf kimliklerine modern bir alternatif olarak tezahür ettiği belirtilebilir. Yeni belirginleşen kültürel bağlam ise yaşam tarzı ve şehir-taşra (pheriphery) ayrımına vurgu yapmaktadır. Kültürel ayrımlanma, günümüzde GAL/TAN ayrımı üzerinden gerçekleşen elit ve seçmen tutumlarını tanımlamaktadır. GAL/TAN ayrımı AB örneğinde ilk başlarda ekonomik bütünlüşmeyi siyasal bütünlüşmenin takip etmesiyle birlikte ulusal sınırların ve siyasetin göreceleşmesine yerel kamuoyunun kimliksel, değersel ve yabancı korkusu ile tepki vermesinin mevcut sağ/sol temelli siyasete yansımalarıyla görülmüştür (Hooghe, Marks ve Wilson, 2002; Hooghe ve Marks, 2005). Yakın dönemde, AB'ye dışarıdan göçmen akışıyla birlikte artan göçmen karşıtlığı, elit-kitle iletişimini buna kolayca uyarlayabilen aşırı-sağ partilerin yükselişini ve GAL/TAN tartışmalarını genişletmiştir.

Göçmen nüfusun Batı ülkelerinde artışı üzerine tartışmalara ilk başta “çok kültürlülük” kavramı üzerinden çözüm getirilmeye çalışılmıştır (Kymlicka, 2015). Çok kültürlülüğün önemi, kültür, gelenek, değerler gibi kimliksel öğelerin toplumsal iletişim süreçlerinin ayrılmaz bir parçası olduğunun ve göçmen artışı ile birlikte artan çok kültürlü sosyal sistemlerin geçici bir istisnadan

çok sürekli bir olgu arz ettiğinin kabulü ile ilgilidir. Aynı perspektifte, Avrupa Birliği (AB) örneğinde göç politikasının oluşumu, uygulanması ve hatta eleştirilmesinde insan hakları temelli normativizm, kültürel siyasal ayrımlanmanın belirginleştiği yolunda tartışmaların başladığı Maastricht Anlaşması sonrasında sıklık bulabilmektedir. Diğer tarafta ise –yeni- paternalizm bulunmaktadır. Yazında, global normların kullanılmasıyla yönetsel paternalist mirasın günümüzde de pratik bulabilmesinden, piyasa ve özgürlük ilkeleri ile ahenkli olarak paternalist eğilimlerin olumlanmasına uzanan tartışmalar mevcuttur. Özellikle TAN’ın gelenekçi ve otoriter siyasal değerlerini kapsayacak şemsiye niteliği bakımından paternalizm işlev görmektedir.

Bu dinamikler devletlerin, iletişim ve ulaşım teknolojisindeki artışın yanı sıra uluslararası bütünleşme (örneğin ortak gümrük, güvenlik, hukuk ve parasal bütünleşme) süreçleri nedeniyle rasyonel siyasal karar alma yetilerinin görece azaldığı ya da neoliberal yaklaşım örneğinde işlevlerinin daraltıldığı yolundaki tartışmalar ile eş anlamlı olarak belirginlik kazanmıştır (Pierson, 2014:164; Evmez, 2021). Schmittyen bir perspektifte, daha önce ulus devletin ortaya çıkışı mevcut dini ve mevcut sınıfsal kimlikleri göreceleştirmiş ve kendi çerçevesi altına almıştı. Schmitt (2011; 2017) ulus devletin de belirtilen göreceleşmeye maruz kaldığını savunur. Bu ise içerideki ya da ulusal sınırların ötesi ile bağlantılı kimliklerin ya da çoğulculuğun güçlenebilmesi anlamına gelmektedir. Böylelikle klasik ulus devlet kamuoyu bireysel, ulusal ya da küresel ölçekte öne çıkabilen farklı kimliklerin (örneğin dil, tarihsel nostalji, yöre ve cinsiyet) ulusal kimlik ile yan yana gözükmesi nedeniyle çok parçalı görünüme sahip olabilmektedir.

TAN’daki milliyetçilik ve paternalizm, GAL’daki kozmopolit ve insan hakları normativizmi ile karşılık bulmaktadır. Bu karşılık mutlak değildir. Zira liberteryan paternalizm örneğinde liberal ve kozmopolit değerlerle uyumlu bir paternalizm pratiği olabileceği gibi, paternalist bir sahada insan hakları ile çelişmeyen davranışlar da mümkün olabilmektedir. İnsan hakları normativizmi ve yeni paternalizmin modern siyasal meşruiyetin son yıllarda sıklıkla tartışılan iki yüzü olduğu savunulabilir. Normativizm, ekonomik ve siyasal güce sahip siyasal aktörlerin (örneğin AB, ABD ve Çin), bu güçlerinin yardımıyla zihinsel ve normsal bağlamda da güç sahibi olma ya da politikalarına meşruiyet sağlayabilme eğilimine gönderme yapmaktadır (Larsen, 2014). İnsan hakları normativizmi ise, özellikle AB’de ve ABD’de B.M. ilkelerinin savunuculuğu mottosuyla partner ülkeleri ile siyasal ve ekonomik işbirliğinin sürdürülmesi bağlamında gelişme göstermiştir (Manners, 2005). İnsan hakları ve demokratik normlardan türeyen söylem ve taahhüt, tarafların kendi kamuoyları karşısında meşruiyet sağlayabilmenin yanı sıra işbirliği için gerekli ortak standart ve güveni de sağlayabilmektedir (Evmez *etc*, 2022). AB örneğinde göç politikası, meşrulaştırma ve hatta eleştiri yapılmasında insan hakları normatifliğinin kullanıldığı bir alan teşkil etmektedir (Lavenex, 2018).

Paternalizm ise göçmen karşıtı, TAN eksenli politikalardan özellikle Çin’in kendi BRI küreselleşme girişimlerine ve partner ülkeler ile işbirliğine meşruiyet zemini sağlayabilmesine (Suzuki, 2011) dek uzanan bir yazınsal tartışma konusudur. Tartışmalar paternalizmin piyasa ve özgürlük ile ilişkisine ve liberteryanizm bağlamında liberal düzenler ile çelişmeyen paternal pratiklerin olumlanabilmesine (Marneffe, 2006: 69, 81; Scoccia, 2008: 358) değin genişleyebilmektedir. Paternalizm kavramı ‘babadan kalma’ ya da ‘babadan görülen’ usullerin uygulanmasına referans göstermektedir. Bunlara geleneksel ya da teamülden gelen bazı usullerin pratiğini de ekleyebiliriz. Dolayısıyla paternalizmin siyasal tüm uygulamalarının tarihsel ve felsefi

temeli baba/annenin çocukları üzerindeki koruyucu ve yarar gözetici müdahilliği üzerine olmuştur. Ayrıca fayda ve koruma temelindeki paternal meşrulaştırmanın, bu fayda ve koruma pratiğinin de ötesinde, paternalist yönetici elitlerin söylemlerine konu olarak meşruiyet sağlayabilmesi mümkün olabilmektedir.

GAL/TAN ayrımında kozmopolit yapısıyla birlikte AB, göç yanlılığı ve bunu savunan elitleriyle bir bütün olarak görülebilmektedir. Karşı tarafta ise göç karşıtı ve yerel kültürel savunuya eğilimli elitler yer almaktadır. AB'ye sadece aday ülke olan Türkiye'nin AB göç politikası ile eklemlenmesi büyük ölçüde Geri Kabul Anlaşması üzerinden gerçekleşmektedir. Bu durumda AB'deki GAL/TAN ayrımının Türkiye'de nasıl bir karşılık bulacağı sorunsalı ortaya çıkmaktadır. Takip eden bölümlerde Türkiye'de GAL/TAN kültürel siyasal ayrımlanması, göç politikasına dair elit-kitle iletişimi örnekleminde çözümlenecektir.

2. ARAŞTIRMA TASARIMI

Araştırmada yöntem olarak sosyal bilimlerdeki post-işlevselcilik (post-functionalism) yaklaşımı kullanılacaktır. Post-işlevselcilik, AB bütünleşmesi ve yönetişimine dair mevcut teorilerin ulusal kurumlar, siyasal sistemler ve demokratik karar alma süreçleriyle sınırlı olan yaklaşımlarına vatandaşların tutumlarını, kimliklerini ve değerlerini de hesaba katarak bütünsel bir perspektif getirmiştir. Özetle bu yeni yaklaşımda demokratik siyaset ve yönetim sürecinde kamuoyu, siyasal partiler ve seçimlere odaklanılmaktadır. AB'de kültürel (GAL/TAN) siyasal ayrımlanmanın gelişimiyle Avrupa şüpheci (Euroscptic) siyasal parti ve Hükümetlerin güç kazanmasının Avrupa bütünleşmesini –Brexit dahil- tartışmaya açması ile empirik bulgular edinebilme bakımından da potansiyel kazanabilmiştir.

Araştırmada literatür ve Türkiye'nin bağlamından çıkarım yapılan iki adet hipotezin sınanması üzerinden araştırma sorusuna yanıt aranacaktır. H1: *Türkiye'de Batı'da gözlemlenen GAL/TAN bölümlenmesine dayalı bir siyasal ayrımlanma geçerlidir.* hipotezine dayalıdır. Böylelikle araştırmanın esas sorunsalına ışık tutulabilmesi için teorik bilgiler ile olgusal bilgilerin tutarlı olup olmadığı belirlenebilecektir. H2: *Türkiye'de göç politikasına dair elit-kitle iletişimi GAL/TAN bölümlenmesine dayalı olarak yapılmaktadır.* hipotezinden oluşmaktadır. Analiz bölümünde H1'in sorgulanması demokratik siyasetin güçlü biçimde başladığı varsayılabilir olan 1908 tarihli II. Meşrutiyet'in ilanından AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşması'na kadar olan dönemde tarihsel yörünge (historical trajectory) oluşturularak sağlanacaktır. Data için ikincil yazının yanı sıra resmi kurumların yayımladığı rapor ve bildirimler kullanılacaktır. H2'nin sınanma süreci için kullanılacak data seçim bildirgeleri, X (Twitter) sosyal medya platformunda siyasal aktörlerin bildirimleri ve kamuoyu eğilim anketlerinden sağlanacaktır. Belirtilen data ikincil yazın üzerinden tamamlanmaya çalışılacaktır. H2'nin sınanması Geri Kabul Anlaşması'ndan 2023 yılındaki Genel Seçim ve Cumhurbaşkanlığı Seçimi'ne kadarki süreci kapsamaktadır.

Çözümleme sürecinde, araştırmanın sınırlarını da oluşturacak biçimde, popülizmden kaynaklı göç dışındaki unsurlar örneklem dışında bırakılmıştır. Ayrıca siyasal elitlerin resmi doküman ve bildirimlerine konu olan ve yakın dönem sosyolojik eğilimlerde ölçümlenen düzensiz göç dışındaki yasal ve düzenli göç (örneğin Avrupalı emeklilerin ya da çalışma ve eğitim programları kapsamındaki göçü) örneklem dışında bırakılmıştır. Örneklemin inceleneceği kapsam sadece kültürel siyasal ayrımlanma ile sınırlıdır. Böylelikle TAN/yeni paternalizm ve GAL/insan hakları

normativizmi kavramları yardımıyla göç politikası özelinde yakın dönem Türkiye'nin kültürel siyasal ayrımlanması irdelenebilecektir. Söz konusu bağlamın post-işlevselcilik bakımından inşa süreçleri aşağıda belirtilmiştir.

Tablo 1. Türkiye’de siyasal elitler ve kamuoyunun göç politikasına dair tutum ile söylemlerine post-işlevselcilik inşa blokları perspektifinden bakış

GENEL VARSAYIMLAR	Sosyolojik Kurumsalcılık Post-işlevsel Kendi Kaderini Tayin Mantiğı Demokratik Kitle Tutumları ve Parti Siyaseti	
AÇIKLAYICI TEORİLER	Demokratik Siyaset	i- İnsan Hakları Normativizmi ii- Yeni-Patemalizm iii- Siyasal Ayrımlanmalar (Cleavages)
GÖÇ POLİTİKASININ ETMENLERİ	Ulusal Kamu Politikası, Ulusal Kimlik ve Değerler, Siyasal Parti Elitleri, Ulusal Demokratik Kurumlar ve Süreçler	

Kaynak: Leuffen, Rittbeger, Schimmelfennig’in (2022) “Differentiated integration in the European Union: A concept stretching across time and space” adlı eserinde tanımlanan model yazar tarafından araştırma sorunsalı ve örnekleme uygun olarak yeniden oluşturulmuştur.

3. TÜRKİYE’NİN SİYASAL AYIRILANMASININ CUMHURİYET’İN KURULUŞUNDAN GÜNÜMÜZE GELİŞİMİ

H1: Türkiye’de *Batı’da gözlemlenen GAL/TAN bölümlenmesine dayalı bir siyasal ayrımlanma geçerlidir.*

Cumhuriyet’in ilk yıllarındaki siyasi yapı ve kültürün Osmanlı’nın son yıllarına tekabül eden İTC döneminin bir mirası olduğu kabul edilebilir. Osmanlı’nın geç dönemlerindeki Tanzimat ve Islahat Fermanlarının yanı sıra Kanun-i Esasi girişimleri modernleşme ve yasal-ussal temeldeki siyasal, sosyal ve ekonomik ilişkiler için bir çerçeve oluşturma çabalarıydı. 1908 tarihli II. Meşrutiyet ile birlikte demokratik siyasete istikrarlı bir biçimde geçilebilmiştir. Önceki meşrutiyet girişiminin savaş döneminde ilan edilişi de göz önünde tutularak geçici bir nitelik taşıdığı söylenebilir. Buna rağmen siyasal ayrımlanma daha çok sosyolojik ayrımlanmaya (cleavage) dayalıydı. Buna göre dini ve etnik kimlikler (örneğin Müslüman, Maruni, ruhban Rum gibi) sosyo-politik sahada da karşılıklarını bulabilmekteydi. Nitekim Habermasyan bakışla, sosyal gruplar siyasal iktidarın etrafında örgütlenmektedir (Kırık, 2005:99-120). Diğer yandan modern burjuvazi ve işçi sınıfı oldukça zayıf olup; daha çok İstanbul, İzmir, Selanik ve diğer Balkan şehirleri ile sınırlıydı. Balkanların kaybı ve nüfus mübadeleleri yeni kurulan Cumhuriyet’in siyasal ayrımlanmasının benzer mirası bir süre taşımasına neden olmuştur. Düşünsel boyutta ise, Osmanlıların Batı’dan aldıkları, özgürlüğü önceleyen ilkeleri, mevcut adalet temelli siyasal yaklaşımı da dâhil ederek, benimsemiş olmaları (Kırık, 2018: 177) bu mirasa eklenebilir.

Her ne kadar Cumhuriyet ile birlikte, Tanzimat’tan beri süren bürokratik modernleşme daha kapsamlı ve daha etkin uygulama olanağı bulabilse de sanayileşme, tarımın modernleşmesi ve ticaretin gelişimiyle birlikte ekonomi temelli sınıfsal ayrımlanmanın burjuvazi ayağı 1950’lerde

belirgin ve siyasal olarak eşgüdümlü hâle gelebilmiştir. Dahası 1946 yılından itibaren çok partili hayata geçiş, seçimler ve siyasal partiler üzerinden seçmen talep ve eğilimlerinin siyasal sistemi belirgin olarak etkileyebilmesine olanak sağlamıştır. Bu olguya, Demokrat Parti Hükümeti ile İstanbul ve İzmir’de fabrika sahibi olup; daha sonra TÜSİAD’a dönüşecek burjuvazinin çatışması eşlik etmiştir (Timur, 2021; Kaynar, 2023). 1961 Anayasası’nın getirdiği reformlar ile işçi sınıfının örgütlenme ve haklar yönünden gelişimi sağlanmıştır. Böylece sınıf temelli siyasal ayrımlanmayı besleyecek biçimde bir yanda TÜSİAD, diğer yanda özellikle 1968 sonrasında siyasallaşan işçi sınıfı örgütlenmeleri meydana gelebilmiştir. Olgunun sosyo-politik sahadaki gelişimi ise 1950’lerden 1970’lere kadar siyasal partilerin popülist bir ekseninde muhafazakarlık ile merkez sol arasındaki çizgide bölünmesi üzerinedir. 1970’lerden itibaren ise artan politik kutuplaşma koşullarında, yine popülist bir ekseninde muhafazakar-milliyetçilik ile sol ve sosyal demokrat eğilimler arasında bir bölünme yaşanmıştır (Kaynar, 2023; Aydın ve Taşkın, 2022).

Bir görüşe göre 1970’lerin sonundan itibaren Yeni Sağ ve Neoliberal anlayışın devlet-toplum ilişkisine yansımaları, Türkiye’de yukarıda belirtilen sürecin dönüşümüne de neden olabilmektedir. Sermayenin uluslararası bağlama eklenmesi ve üretim sürecinin esnekleşmesinin klasik ekonomi temelli sınıfsal yapıda, daha çok da işçi örgütlenmelerinin siyasal alana baskı kapasitesindeki mevcut göreceleşmenin (Gevgilili, 1972) daha da artmasına neden olabilmektedir. Bu süreç eş anlamlı olarak kültürel siyasal ayrımlanmaya, başka bir deyişle kimlik ve sosyal norm ile değerler üzerine siyasal söylem ve ilişkilerin biçimlenmesine dair tartışmaların başlangıcı ile çakışabilmektedir.

1980’lerde popülist politika izlenmesi ve önceki on yıla göre daha az gerilimli de olsa mevcut sağ-sol ikiliği devam etmiştir. Ancak bir yandan taşradan kentlere göç olgusu, uluslararasılaşma ve Özal döneminin liberalleşme reformları ile birlikte mevcut siyasal ayrımlanma ile siyasal yapı ve kültür arasındaki ilişkinin dönüşümünden söz edilebilir. Bu sürece eş anlamlı olarak muhafazakar iktidar elitleri ile paralel konumlanmış yeni bir sermaye sınıfının ‘Anadolu Kaplanları’ ismiyle gelişiminin desteklenmesi eşlik etmiştir. Sonuç olarak sermaye sınıfı, sosyo-kültürel ve siyasal bölünmeye uygun olarak görünürde ikiye ayrılmıştır. Diğer yandan ise 1990’lar ve nihayet 2000’ler ile birlikte belirginleşerek su yüzüne çıkacak olan kimlik ve sosyal normların siyasallaşması söz konusudur (Karakaş, 2013:29-38). Bu olguya kentlere taşradan yerleşen kitlelerin kırsal kültürü ile kozmopolit kültürün çatışmasının da katkıda bulunduğu söylenebilir. Türk milliyetçiliğinin kültürel bağlamda da gelişimi, tarihsel ve coğrafi kökenler (örneğin Kafkasya, Balkan, Selanik) ile etnik/dilsel ve mezhepsel aidiyetlere (örneğin Kürt, Çerkez, Alevi) vurguya kamusal alanda daha sık rastlanır olagelmıştır. Bu olgu ile paralel bir biçimde, 1990’lı yıllardaki Refah-Yol Hükümeti döneminde kültürel alanda yer alan türban ve kamusal alandaki kullanımı siyasal alana da bir gündem olarak taşınabilmektedir. Böylelikle laik/seküler yaşam tarzı gibi kültürel unsurlar da karşı konumlanma ile yeni siyasal ayrımlanmanın şekillenmesine katkıda bulunabilmektedir.

Yukarıda belirtilen olgular ile hemen hemen aynı tarihsel aralıkta, işçi sınıfı örgütlenmeleri ve hakları, neoliberalizmin yükselişiyle de paralel olarak görece gerilemiştir. Sosyo-politik alanda Avrupa’da sosyal demokrat partilerin yükselişi, Türkiye’de de dönem dönem yankısını bulsa da merkez solun 1970’lerdeki oy oranını yakalayamaması bakımından seçmen kitlesinde sınıfsal kimliğin göreceleştiği ve sosyo-kültürel söylemi kalkınmacı yaklaşımla birleştiren sağ partilere (Aydın ve Taşkın, 2022) doğru kopuşların olduğu ileri sürülebilir. Sürecin unsurlarından biri işçi

haklarından bazılarının özellikle popülist sağ partilerce savunusuna dair paternalist/TAN bir söylemin benimsenmesidir. Diğer bir unsur ise bahsi geçen kimliklerin ‘su yüzüne’ çıkma süreci ile GAL/TAN tutum ve söylemlerin çakışması üzerinedir. Nitekim Fransa, İngiltere, Rusya ve Çin’de sosyolojik siyasal ayrımlanmadan, ekonomi temelli sınıfsal ayrımlamaya geçiş süreçlerinde de taşra ve şehirdeki kitleler kendi sosyolojik kimlik, tarih, değer ve çıkarları ile uyumlu siyasal taraflarda konumlanma eğilimi göstermiştir (Moore, 2016).

Sağ ve sol siyasetin dönüşümü başka bir perspektiften incelenirse, sol siyaset sosyal adaletin sağlanması örneğinde devletin sosyo-ekonomik alana daha fazla müdahalesini desteklemektedir; sağ siyaset devleti kendi geleneksel sınırlarında ‘aşkın’ olarak görmektedir. Ancak yeni sol siyasette, devletin müdahalesi GAL politikalar ile kozmopolitlik ve küreselleşme çerçevesindeki bir alana sıkıştırılmıştır. Sağ bakış bu anlamda liberal sınırlı devlet anlayışının da yanı sıra 1970’lerden beridir süren neoliberal daraltılmış devlet anlayışına da halihazırda yatkın konumdaydı. Sağ siyasette yeni olan, popülist bir eksende sosyal, ekonomik ve siyasal paternalizmin kuvvet kazanabilmesi olgusudur. Bunlara eskiden solun arka bahçesi olarak görülen ‘yerli’ işçi sınıfının çıkarlarını savunması da eklenebilir. Nitekim yeni dönemde İngiltere’de Liverpool, Manchester; Türkiye’de Kağıthane gibi işçi sınıfı yerleşim alanları sağ partilerin kontrolüne geçerken, kozmopolit yerleşim alanlarında solun siyasal nüfuzu artışa geçebilmiştir. Türkiye’de de bir örneği belirtilen olgu yansıma bulabilmiştir ve sözü edilen parti politikası eğilimleri Türkiye’nin bu dönemdeki siyasal hayatında da sıklıkla gözlemlenebilir hâle gelmiştir.

2002 yılından itibaren, Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) Hükümetleri döneminde bahsi geçen kültürel siyasal ayrımlanma olgusu derinleşip güçlenmiştir. İlaveten, yukarıda belirtilen iktidar elitleri ile paralel sermaye sınıfını teşvik sürecinin daha da hızlandığı söylenebilir. Örneğin 1990 yılında kurulan MÜSİAD, bu dönemde nicel ve nitel açıdan gelişim yaşamıştır. Özellikle 2012 yılından günümüze ‘yerli-milli’ sloganı örneğinde oksidentalizmle ilişkili tutumlar da belirtilen olguya eklenmiştir. Bu dönemde Batı’daki kültürel siyasal ayrımlanma dinamiklerine Türkiye’de de güçlü biçimde tanık olunmuştur. Bir tarafta kadın, çocuk, çevre haklarının yanı sıra kültürel azınlıkların korunması ve LGBT-I gibi GAL değerlerin, diğer tarafta ise dini değerler ve taşra yaşam tarzının yanı sıra dışarıya dönük oksidentalist ve milliyetçi TAN değerlerin siyasal alanda sahiplenildiği söylenebilir.

Burada seçmen eğilimlerinin, özellikle kültürel siyasal ayrımlanmanın belirginleştiği dönemde, siyasal partilerin konumlanmaları üzerindeki etkinliği hususunda durulabilir. Zira Avrupa Birliği üyeliğine dair kamuoyunda güçlü desteğin olduğu dönemde iktidar ve muhalefet elitlerinde benzer stratejik konumlanma söz konusudur. Bunu, kamuoyunda Avrupa şüphesizliğinin izlemesiyle birlikte, yukarıda anılan oksidentalist tutumu siyasal partiler iç siyasal bağlamı da dikkate alarak sahiplenebilmektedirler (Evmez, 2020). Daha önce sınıfsal çıkarları sağ/sol ayrımıyla temsil eden siyasal partilerin kamuoyuna tavizi daha çok popülist ekonomik politikalar yoluyla idi. Günümüzde ise göç politikası ve kamusal alanda yaşam tarzı hakkındakiler başta olmak üzere kamuoyu ya da seçmen eğiliminden bağımsız bir siyasanın, herhangi bir ekonomik tavizle dahi oldukça yüksek bir siyasal maliyete sahip olabileceği ileri sürülebilir.

4. TÜRKİYE’NİN DEĞİŞEN SİYASAL AYRIMLANMASI ve GÖÇ POLİTİKASI ÜZERİNE ELİT-KİTLE İLETİŞİMİ

H2: *Türkiye’de göç politikasına dair elit-kitle iletişimi GAL/TAN bölümlenmesine dayalı olarak yapılmaktadır.*

Kültürel siyasal ayrımlanmanın oluşumunu iletişim ve ulaşım teknolojilerinin yakın zamanda benzeri görülmemiş bir ilerleme yaşaması bağlamında kısaca özetlenebilir. Kültürel siyasal ayrımlanma bağlamında, haberleşme ve ulaşım teknolojilerindeki ilerlemenin ilkin ulusal toplulukların kendi içlerindeki bilgi, haberleşme ve işbirliği olanağını artırabileceği savunulabilir. Eş anlı olarak, bu toplulukların, öteki topluluklar ile görece daha fazla karşılaşabilmesine de neden olabileceği varsayılabilir. Benzer olguya, Avrupa’daki GAL/TAN üzerine çalışmalarda da değinilmektedir (Hooghe & Marks, 2005). Ancak bir etmen olarak bütünleşme süreci dışındaki dinamikler büyük ölçüde bu araştırmalarda ihmal edilmiştir. Böylelikle toplulukların kendi kimliklerini yeniden üretim olanaklarını belirtilen iki bağlamın etkisiyle artırabilmeleri ile bu kimliklerin demokratik siyasette, özellikle de popülist parti elitlerince siyasallaştırılmaları arasında bir bağ kurulabilir. Başka bir deyişle, iletişim ve ulaşım imkânlarının hızlanması ve yoğunlaşması, zaman ve mekân ölçeğinde daha önce görece dar ölçekte ya da parçalı görünen grupların imkân ve kabiliyetlerini görece artırabilmiştir. Kimlik ve değerlere önceki dönemde -ekonomik sınıfların gölgesi altında- siyasal alanda bir nesne olarak tanık olunabilmekteydi. Yeni dönemde özellikle kamusal alandaki konum ve statüleri açısından siyasal alanda doğrudan ve belirgin biçimde yer alabildikleri ileri sürülebilir. Bu bölümde, 2016 yılında yürürlüğe giren AB-Türkiye göç anlaşmasına binaen göç politikası özelinde kültürel siyasal ayrımlanmanın görece baskın olduğu ve günümüze kadar uzanan bir dönem irdelenecektir.

2013 tarihli AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşması (yürürlüğe girdikten 3 yıl sonra uygulanmıştır) sonrasında Afrika, Ortadoğu, Güney ve Güneydoğu Asya kökenli göçmenlerin Türkiye’ye girişinde büyük bir artış meydana gelmiştir (TÜİK, 2018; 2022). Geri Kabul Anlaşması Doğu Akdeniz’den Avrupa’ya doğru ana göç rotası konumundaki Türkiye’de, özellikle Suriye’den gelen göçmenlerin tutulmasına odaklanmaktadır. Bu bakımdan AB’nin yeni güvenlik odaklı göç politikasının bir enstrümanıdır (Sönmez ve Kırık, 2017). Ayrıca Afganistan’da mevcut Hükümet’in 2021 yılında Taliban tarafından devrilmesinden sonra Türkiye’ye doğru büyük bir Afgan göçü bu sürece eşlik etmiştir. 2022 yılının başlarında Rusya-Ukrayna Savaşı’nın meydana gelmesi ile Türkiye bu defa kuzeyden gelen Rus ve Ukraynalı göçmen akını ile karşılaşmıştır. Türkiye’de iktidar elitlerinin sözü edilen göç yanlısı yaklaşımın yanı sıra TAN eğilimli retoriği de sahiplenmeleri söz konusudur. Bu bölümün devamında Türkiye’de iktidar ve muhalefet elitlerinin ittifak ve konumlanmaları yapısal olarak incelendikten sonra göç politikasındaki GAL/TAN retoriklerine dair örnekler üzerinden belirtilen ikilik irdelenecektir.

Darbe girişimi sonrasında Türkiye’nin siyasal yapısı Cumhurbaşkanlığı ağırlıklı olarak yeniden biçimlendirilmiştir. Dolayısıyla siyasal rekabetin, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ndeki (TBMM) milletvekili çoğunluğundan da öncelikli olarak Cumhurbaşkanlığı makamının elde edilmesine odaklandığı belirtilebilir. Bu durum ise siyasal parti ya da ittifakların GAL ya da TAN eğilimli kendi seçmen kitlelerini büyük ölçüde konsolide etmenin yanı sıra diğer seçmen gruplarını da kapsayıcı tutum ve söylemlere yönelmelerini gerekli kılabilmektedir. Nitekim Türkiye’nin siyasal yaşamında Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) ve diğer bazı milliyetçi parti ve politik isimler

İktidar partisinin ittifakı (Cumhur) içine girmiştir. Buna karşıt olarak ana muhalefet partisinin seküler milliyetçi/merkez sağ eğilimli seçmen kitlesine hitap ettiği varsayılabilir olan İYİ Parti ve takiben de çeşitli merkez sağ partilerin yanı sıra muhafazakâr Saadet Partisi ile ittifaka (Millet) girmesi söz konusudur. İktidar elitleri için TAN nitelemesini belirgin biçimde ifade edebilmek mümkün gözükmemektedir. İttifakın üye kimlikleri bakımından büyük ölçüde TAN seçmenin konsolidasyonu ile onun demografik niceliğinden yararlanma amacı güdüldüğü anlaşılmaktadır. Muhalefet elitleri GAL seçmen kitlesinin yanı sıra seküler milliyetçi ve demokratik ilkeler ile uyumlu olabilen TAN eğilimdeki seçmen kitlelerine de hitap edebilecek biçimde konumlanmıştır. Bu stratejilerin, 2018 ve 2023 Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekiliği genel seçimlerinin Cumhur ittifakı, 2019 yerel seçimlerinin ise büyük ölçüde büyükşehir belediyeleri açısından Millet ittifakı lehine olmasına neden olduğu ileri sürülebilir.

Göç politikasının ya da eleştirilerinin siyasal elitlerce meşrulaştırılmasının bir boyutunu kamuoyu tutumu oluşturmaktadır. İktidar elitlerinin 2015 ve 2020 yılları arasında gözlemlenen göçmen yanlısı tutumu karşısında, kamuoyunun göçmenleri sorun olarak görme düzeyi 2018 yılında ilk 3 sırada bulunmamaktadır. Geri Kabul Anlaşmasının uygulanmasının etkisi ve Afgan göç akınıyla birlikte göçmenler 2021 ve 2023 yıllarında ilk 5 sorun arasında yer alabilmiştir (Metropoll, 2018: 29; Metropoll, 2021:49; Metropoll, 2023: 49). Kamuoyu tutum değişikliğiyle paralel olarak, 2023 yılı genel seçim bildirgesinde göç politikası, terör ve dış politika ile aynı kategoride ele alınmıştır. Ancak seçim bildirgesinin takip eden bir bölümünde kamuoyunda göçün olumsuz bir gündem maddesi olmasına atıfla hem GAL kapsamındaki insan hakları ilkelerine referans, hem ekonomik kalkınma hem de düzensiz göçün önlenmesine yönelik tedbirler ile göç politikası meşrulaştırılmaktadır. Sonuç olarak iktidar elitleri, kamuoyu tutumundaki değişim karşısında nostaljik ve kimliksel aidiyete dair paternal söylemi alt düzeylere alırken, onun yerine yurt dışındaki Türk vatandaşlarının haklarının savunulmasını belirgin olarak vurgulamaktadır (AKP, 2023).

Göç politikası, dünyadaki GAL/TAN ayrımı örnekleri göz önünde tutulacak olursa, Türkiye’de önemli özgünlükler sergileyebilmektedir. Nitekim GAL ilkeleri ile de paralel biçimde göç yanlısı bir politika izleyen iktidar elitleri, aynı zamanda TAN tutum ve söylemi de benimseyebilmektedir. Diğer tarafta GAL değer ve ilkeleri benimsediğini ileri süren ana muhalefet ve diğer bazı muhalefet elitleri göçmen karşıtı söylemi de eş anlamlı olarak sahiplenebilmektedir. Cumhuriyet Halk Partisi’nin (CHP), İYİ Parti’nin ve Millet İttifakı’nın seçim bildirimleri ve mutabakat metinlerinde göç politikası güvenlik odaklı (örneğin Suriyelileştirme) ve göçle mücadele üzerinedir. Bununla birlikte mevcut göçmenlerin haklarını iyileştirici ve yurtdışındaki Türk vatandaşlarının geri dönüşünü destekleyen tutumu da benimsemektedirler (CHP, 2018; Millet İttifakı, 2023; İYİP, 2023). X (Twitter) platformunda yer alan, Millet İttifakı’nın parti lider ve sözcülerinin bildirimlerinde göç karşıtı söylem Ağustos 2021 tarihinde başlamıştır (Kılıçdaroğlu, 2021). Muhalefet elitleri, “sığınmacı” kavramını göçmen ifadesine ikame olarak da kullanabilmektedir. Bu ise ileride gösterileceği üzere iktidar partisi ile bir retorik paylaşımı anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, iktidar elitlerini AB ile pazarlık sonucu –ya da anti-oksidental eğilim sonucu- göç yanlısı olmakla itham etmenin yanı sıra güvenlik eksenli bir göç karşıtı söylemi sahiplenmektedirler (Akşener, 2022a, 2022b, 2023; Kılıçdaroğlu, 2022a, 2022b). Ayrıca “Suriyelileştirme” karşıtlığı üzerinden kimlik-kültür ve güvenlik eksenli bir göç karşıtlığı vurgulanmaktadır (Öztrak, 2023).

Muhalefetin geri kalanından ayrı olarak Yeşil Sol Parti ve daha önce HDP, göçmen yanlısı bir tutumu -yurtdışı Türk vatandaşlarının hakları ve geri dönüşü de dâhil olmak üzere- açıkça benimsemektedir (YSP, 2023). Muhalefet elitlerinin evrensel haklar, göçmenler ve işçi sınıfına yönelik -göçmen işçiler ve işsizlik olgusu dâhil- sosyal adalet politikaları alanında bütünsel olmayan bir söylem benimsediği ileri sürülebilir. Bunun bir istisnası yaşam tarzına tehdit üzerinden GAL ilkeleri ile uyumlu gözükebilen bir söylemi benimseyebilmeleridir. Karşılaştırmalı örnek olarak, bütünsel söylem kullanan siyasal aktörlere Yunanistan’da Syriza dönemi ile Almanya’da Sosyal Demokratlar ve Yeşillerin tutum ve söylemleri verilebilir. Yakın dönemde iktidar ya da iktidar ortağı olmayı başarabilen bu partilerin hâlihazırda devam eden bir olgu olarak, yeni GAL politikalar ile klasik refah devleti müdahaleciliğini, bütünselliği bozabilecek bir TAN konumlanma olmaksızın, bağdaştırabilme düzey ve süreçlerinin ileriki çalışmalarda ele alınması faydalı olabilecektir.

İktidar elitleri bu çelişkiyi, her bir özgün durumla çakışacak ayrı paternalist söylem inşası ile çözüm yoluna gitmiştir. İktidar elitlerinin ilk bildirimleri göç yanlısı ve ekonomik fayda üzerine kurulan bir meşruiyet temelindedir (Erdoğan, 2012, 2013). İlerleyen dönemde Avrupa’daki Türk göçmenleri hakkında insan hakları normativizmini çekirdeğinde barındıran bir koruyucu paternalist söylem söz konusudur (Cumhurbaşkanlığı, 2019). Diğer yandan Suriyeli göçmenler hakkında eski Osmanlı İmparatorluğu mirasının koruyuculuğu ön plana çıkmaktadır. Nihayet, özellikle 2015 yılından sonra arttığı varsayılabilecek olan Sudan, Afganistan, Pakistan gibi Müslüman kimliğe de sahip göçmenler hakkında dini kimliğin, bir bakıma oksidentalist açıdan koruyuculuğu söz konusu olabilmektedir (Cumhurbaşkanlığı, 2017; Cumhurbaşkanlığı, 2020). Özellikle Suriyeli göçmenler hakkında Türkiye’nin “ensar”, göçmenlerin de “muhacir” olduğu belirtilerek kültürel norm ve değerlere belirgin bir vurgu yapılmaktadır (AKP İnsan Hakları Başkanlığı, 2018: 13). Dahası 2018 yılındaki seçim bildirgesinde de “sığınmacı kardeşlerimiz” ve “Suriyeli misafirlerimiz” söylemleri üzerinden eski Osmanlı coğrafyası ve Müslüman nüfuslu ülkelerden gelen göçmenlerin sosyal ve ekonomik haklarının korunması meşrulaştırılmıştır (AKP, 2018).

Yerleşik kültürel değerler ile uyumlu olarak göç yanlısı bir politikanın TAN bir yaklaşımla kamuoyuna yansıtılması iktidar elitleri arasında ortak bir eğilim değildir. Buna rağmen Cumhuriyet İttifakı’nın diğer ortağı olan MHP de göçle mücadele retoriğini belirtilen tarihsel nostalji ve kültürel kimlik odaklı yaklaşım ile yakınsamak durumunda kalmıştır (MHP, 2018). Böylelikle her bir durumda Türkiye nüfusundaki ya da seçmen kitlesindeki yerleşik sosyo-kültürel değerlerin bir ya da birkaçının paternalist savunuculuğu tezahüründe göç politikasını meşrulaştırma çabası gözlemlenebilmektedir. Nitekim 2020 yılında göçmenlerin “mazlum” ve Avrupa’daki ırkçı partilerin hedefi olduklarının altı çizilerek kültürel benzeşime vurgu kolaylaştırılmak istenebilmektedir (Çelik, 2020). Ancak Geri Kabul Anlaşmasının uygulanmasının kamuoyunda olumsuz yankılara neden olabildiği 2021 yılında göç karşıtı bir söyleme dönüş yaşanmıştır (Erdoğan, 2021a, 2021b). Muhalefet elitlerinin de aynı dönemde göç karşıtı söylemlerini belirginleştirdiğine yukarıda değinilmiştir. 2021 yılından önce yalnızca MHP, tek bir defaya mahsus olarak, kimliksel ve kültürel referansla göç olgusunu tehdit olarak adlandırmıştır (Bahçeli, 2018).

İlk gözlemde, iktidar elitlerinin TAN, muhalefet elitlerinin birçoğunun GAL politikaları genel olarak sahiplenmesine rağmen, göç politikasında iktidar elitlerinde GAL eğilimin TAN eğilimden daha yüksek olduğu ve muhalefet elitlerinin de TAN eğilime GAL eğilimden daha fazla yöneldiği anlaşılmaktadır. Retorik ve siyasal tutum arasındaki ikiliğe işaret eden olguyu ‘çift yönlü

ya da ikame kavramlı söylem' olarak adlandırabiliriz. Zira bu söylem siyasal parti ya da elitlerin ulusal siyasal bağlam ile tutarsız ancak hitap ettikleri ulus altı kültürel –seçmen- gruplarının bağlamları ile tutarlı oldukları koşullara işaret etmektedir. Bu olgu, elit-kitle ilişkisinde özdeşleşme koşullarında bir ölçüde olanaklı olabilmektedir. Sosyal psikolojide özdeşleşme, genellikle karizmatik ve aynı zamanda sosyal açıdan benimsenmiş bir güç kaynağına kitlenin uymasını belirtmektedir (Yüksel, 2013). Yukarıda kültürel siyasal ayrımlanma üzerine literatüre değinirken, sosyal değerler ve normlar ile siyasal aktörlerin bütünselliğinden söz edilmişti. Bu bağlamda, siyasal elitlerin karizmatik ve popülist çabaları kitle ile elitler arasındaki özdeşleşmeyi artırabilmektedir. Bu temeller üzerinde, bazı yönlerden 'post-truth' anlamına da gelebilecek olan bu çift yönlü/ikame söylemlerin başarılılığı bir bakıma açıklanabilmektedir.

Göç politikası üzerine elit-kitle iletişimde dikkat çeken diğer bir olgu da göçmenlerin sahip oldukları kültürel nitelik üzerinedir. Türkiye’de, TÜİK (2021; 2022) verilerine göre, yıllık gelen göçmen büyüklüğü olarak yeri ilk üç sırada yer alabilen göçmen topluluğu İranlılardan oluşmaktadır. Buna rağmen, seçim bildireleri, sosyal medyadaki tartışmalar ve siyasal partilerin bildirimlerinde, Suriyeli, Afgan ve Pakistanlılara nazaran, bu topluluğun adı neredeyse hiç geçmemektedir. Bunun nedeni İranlıların kısmen Azeri kültür ile etnik özelliklerini de içerebilmeleri; kısmen de Selçuklular ve Osmanlıların Fars kültürü ile etkileşim içinde bulunmuş olmasının getirdiği ortak tarihsel ve kültürel mirastan kaynaklı olduğu ileri sürülebilir. Dolayısıyla kültürel benzeşimdeki yükseklik GAL/TAN ayrımlanmasına dayalı göç karşıtı söylemlerde bir kesintiye yol açabilmektedir. Bu varsayım geçerli kabul edilecek olursa, kültürel farklılıkların karşılaştırmalı olarak daha yüksek olduğu –bir bakıma- Suriyeli, -daha çok da- Afgan ve Pakistanlı göçmenlerin sosyal olay, suç ve dışlanma gibi durumlara görece daha fazla dâhil olabilmeleri yönündeki sosyal algının, bunun tersi olduğu İranlılarda görece daha az olabilmesinden kaynaklı olduğu ileri sürülebilir. Elbette buna, İranlı göçmenlerin eğitim durumları ve diğer göçmenlere nazaran kolayca Avrupa ve Kuzey Amerika’ya ilticada bulunabilmeleri (TÜİK, 2022) gibi faktörler de eklenebilir.

SONUÇ

Türkiye’de siyasal elitlerin göç politikası hakkındaki görüş ve eleştirilerini kitlelere yansıtması kültürel bir bağlamda gerçekleşmektedir. Başka bir deyişle yaşam tarzı, din, tarihi-nostaljik kimliklerin yanı sıra “sığınmacı”, “misafir” ve “ensar” gibi sosyal değerlerin korunmasını içeren bir kültürel siyasal ayrımlanma ekonomi temelli sınıfsal siyasal ayrımlanmaya eşlik etmektedir. Göçün kamuoyunda henüz belirgin bir sorun olmadığı 2018 genel seçimlerinde elitlerin kitleleri yönlendirebilmesinde bu söylemin elverişli bir araç olduğu siyasi yaşamın tarihsel olarak gözlemlenmesinden anlaşılabilir. Ancak 2023 genel seçimine doğru göçün kamuoyunda başta gelen sorun maddelerinden biri olmasıyla birlikte iktidar elitlerinin yanı sıra muhalefet elitlerinin önemli bir kısmı göç karşıtı bir söylemi belirginleştirmeye başlamıştır. İktidar elitlerinde hâlâ göçmen haklarına dair birtakım GAL politikalar, belirginleşen TAN söyleme eşlik edebilmektedir. Muhalefet elitlerinin büyük bir bölümü ise özellikle seküler yaşam tarzının korunması gibi bir kültürel kimlik savunusunun yanı sıra güvenlik ekseninde göç karşıtlığını benimsemiştir. Bununla birlikte birçoğu GAL ilkeleri üst ya da alt perdeden savunma iddiasındaki muhalefet elitlerinin gelişen göçmen karşıtı tutum ve söylemlerinin bir bütünsellik sorunu ortaya çıkardığı da belirtilebilir. İktidar elitlerinde bu söylem sorunu, “sığınmacı”, “ensar” gibi ikame kavramlar örneğinde, GAL bir politikanın aynı zamanda birtakım sosyo-kültürel değerlerle çakışan

TAN bir politika benimseniyor iddiasıyla kamuoyuna sunulabilmesi üzerinden aşılmaya çalışılmaktadır.

Kültürel siyasal ayrımlanmanın siyasal hayatta neden olduğu önemli bir olgu da kimlik, değer ve normlar yönünden kitlenin özdeşlik kurduğu siyasal parti ya da şahsiyetin, kitledeki aidiyet düzeyi ya da kutuplaşma düzeyine paralel olarak, ekonomik temelli siyasal ayrımlanmadaki performansının kitle algısında göreceleşebileceği varsayımı üzerinedir. Temel varsayım ekonomi ve kültürel temelli siyasal ayrımlanmanın eş anlı olarak var olması üzerinedir. Bunun bir koşulu, 4. bölümde gözlemlendiği üzere, örneğin göçmen sorununun kamuoyunda belirgin bir sorun (*issue salience*) olduğu zamanlarda seçmen tutumu siyasal elitlerin konumlanmasında ters yönde ya da vurgu artırımı yönünde değişikliklere neden olabilmesiyle ilgilidir. Bu kapsamda, iktidar ya da muhalefet elitlerinin kendi kitlelerindeki GAL/TAN eğilimlerin yüksekliği ve bu eğilimlere cevap verebilmedeki başarıları önem taşımaktadır. Böylelikle çeşitli olumsuzlukların (örneğin enflasyon, göçmen işçiler) siyasal elitlerin kültürel siyasal ayrımlanmadaki konumu ve tutumu karşısında geri planda kalabilme potansiyeli taşımaktadır. Çift yönlü ya da ikame kavram kullanılan söylemlerin – en azından seçim sonuçları bakımından- başarılılığı bu olguyu kısmen aydınlatabilmektedir. Son olarak özellikle seçim bildirgelerinde göçmen kadınlara yönelik hak ve yaşam koşulları bakımından iyileştirme taahhütleri bulunabilmektedir. Geç Osmanlı ve erken Cumhuriyet dönemlerinde daha çok kentli kadınların yararlanabildiği kazanımlar genele yayılamamıştır (Çetin Can, 2022: 99-101). GAL/TAN ayrımına dair Türkiye’deki elit söylemi ve sosyolojik eğilimler ile göç konusunun kadın hakları yönünden örüntülenmesi bakımından bu olgu önem taşımaktadır. Elit taahhütlerinin uygulanmasında kentli, eğitilmiş ve orta ile üst gelirli olanlar ile geride kalanlar arasında bir boşluk olup olmadığı ve bunun Türkiye’nin sosyo-politika sahasındaki yankı bulma durumu ileriki çalışmalarda bu araştırma bulgularına binaen incelenmelidir. İleriki çalışmaların ayrıca, saha araştırması ve elit-kitle ilişkisi değişkenlerinin her iki siyasal ayrımlanma için eş anlı olarak modellenmesi üzerinden araştırma sorunsalını diğer açılardan da sınaması ve irdelemesi yararlı olabilecektir.

KAYNAKÇA

- AKP İnsan Hakları Başkanlığı (2018). Bir İnsan Hakkı Olarak Sığınma Hakkı: Suriyeli Sığınmacılarla İlgili Doğru Bilinen Yanlışlar, <https://www.akparti.org.tr/media/275669/suriyeliler-kitapcik-1.pdf> Erişim Tarihi 20/07/2023
- AKP. (2018). Seçim Bildirgesi, <https://www.akparti.org.tr/media/quhdqtia/24-haziran-2018-cumhurbaskanligi-secimleri-ve-genel-secimler-secim-beyannamesi-sayfalar.pdf> Erişim Tarihi 20/07/2023
- AKP. (2023). Seçim Bildirgesi, <https://www.akparti.org.tr/media/bwlbqkif/tu-rkiye-yuzy%C4%B1%C4%B1-ic-in-dog-ru-ad%C4%B1mlar-2023-sec-im-beyannamesi.pdf> Erişim Tarihi 20/07/2023
- Akşener, M. [@meral_aksener]. (2022, Haziran 15). *Bugün ülkemizdeki düzensiz göç sorununun muhatabı da sorumlusu ... mesele sığınmacıların kendisi değil, para karşılığı Türkiye’yi hendek ülke yapmayı kabul eden bu iktidarın ta kendisidir.* [Tweet]. Twitter. www.twitter.com.
- Akşener, M. [@meral_aksener]. (2022, Kasım 16). *Devlet hudutlarımızı namus bilerek sahip çıkmakla görevlidir. Bir teröristin mülteci kılığına girerek; 4 koca ay kaçak bir şekilde*

- ülkümüzde yaşamasına göz yummaz, yumamaz. İktidar ise kontrolsüz bir göç politikasıyla sınırlarımızın kevgire çevrilmesine sessiz kalmaz, kalamaz!* [Tweet]. Twitter. www.twitter.com.
- Akşener, M. [@meral_aksener]. (2023, Mayıs 27). *Hem göç konusunda hem sığınmacıların gönderilmesi konusunda hem de terörle mücadele konusunda uzman bir Güney Ordusu'nun kurulması ülkemiz için çok önemlidir. Biz geldiğimizde bunu yapacağız!* [Tweet]. Twitter. www.twitter.com.
- Aydın, S. & Taşkın, Y. (2022). *1960'tan Günümüze Türkiye Tarihi*. İstanbul: 8. Baskı, İletişim.
- Bahçeli, D. [@dbdevletbahceli]. (2018, Eylül 8). *Türkiye Türk milletininidir. Anadolu Türk vatanıdır. Ülkemizdeki Suriyelilerin güvenli ve süratli şekilde asıl yurtlarına sevki acilen planlanıp hayata geçirilmelidir. Sınırlarımıza diktiğimiz duvarların aşılması, yeni göç akınları millet varlığının geleceğini karartacaktır.* [Tweet]. Twitter. www.twitter.com.
- CHP. (2018). Seçim Bildirgesi, <https://chp.org.tr/yayin/2018-secim-bildirgesi/Open> Erişim Tarihi 20/07/2023.
- Çelik, Ö. [@omerrcelik]. (2020, Ocak 20). *CHP yöneticilerinin İdlip'ten ölümden kaçarak göç eden mazlumlar için "terörist" demesi, Avrupa'daki ırkçuların göçmenlere karşı kullandığı dilin aynısıdır. CHP yöneticileri neden Avrupa'nın aşırı sağ partileriyle aynı dili kullanıyor?* [Tweet]. Twitter. www.twitter.com.
- Çetin Can, F. G. (2022). Erken Cumhuriyet Döneminde "Yeni Kadın" İdeali. F. G. Çetin Can (Ed.), *Kadın ve Toplum, Değişen Roller, İlişkiler, Sonuçlar* içinde (s. 97-113). Ankara: Orion Kitabevi.
- Elgenius, G., ve Wennerhag, M. (2018). The Changin Political Landscape: Political Cleavages, Actors and Process. *Sociologisk Forskning*, 55(3), 1-15.
- Erdoğan, R. T. [@RTErdogan]. (2012, Mart 25). *Şu ana kadar ülkemize göç eden Suriye'li kardeşlerimizin sayısı 17 bin kişiyi aşmış durumda.* [Tweet]. Twitter. www.twitter.com.
- Erdoğan, R. T. [@RTErdogan]. (2013, Aralık 16). *11 yılda 7 milyona yakın kişiye istihdam ürettik. Türkiye artık iş göçü veren bir ülke değil, göç alan bir ülke konumuna geldi.* [Tweet]. Twitter. www.twitter.com.
- Erdoğan, R. T. [@RTErdogan]. (2021, Ağustos 23). *Afganistan'daki gelişmeler ve düzensiz göç konusuyula ilgili uluslararası alanda yoğun bir diplomasi yürütüyoruz. Bölgemizde istikrarı sağlamak, ülkemizi göç baskısına karşı korumak ve milletimizin huzurunu temin etmek için gereken tüm adımları atmaya devam edeceğiz.* [Tweet]. Twitter. www.twitter.com.
- Erdoğan, R. T. [@RTErdogan]. (2021, Eylül 21). *Suriye krizinde insanlık onurunu kurtaran bir ülke olarak artık yeni göç dalgalarını karşılamaya ne imkânımız ne de tahammülümüz vardır.* [Tweet]. Twitter. www.twitter.com.
- Evmez, Z. (2021). Avrupa Birliği'nde Siyasallaşma ve De-Politizasyon: Doğu Avrupa Üye Ülkelerindeki Kamuoyu Tahayyülü. *Akademik İzdüşüm Dergisi*, 6(1), 75-95.
- Evmez, Z., Massadikov, H., Ozhan, M. and Jusufi, A. (2022). European Union's Normative Free Trade Agreements with The Australia and New Zealand: Are They a Booster for the Global Gateway Project?. *New Zealand Journal of Research on Europe*, 16(1), 37-56.
- Gabel, M. ve Scheve, K. (2007), Estimating the Effect of Elite Communications on Public Opinion Using Instrumental Variables, *American Journal of Political Science*, 51(4): 1013–1028.
- Gevgilili, A. (1972). Türkiye'de Kapitalizmin Gelişmesi ve Sosyal Sınıflar, *Journal of Social Policy Conferences*, 0 (24), 45-96.

- Helbling, M., Hoeglinger, D. ve Wüest, B.(2010). How Political Parties Frame European Integration. *European Journal of Political Research* 49(4): 495–521.
- Hooghe, L. ve Marks, G. (2005). Calculation, Community, and Cues: Public Opinion on European Integration. *European Union Politics* 6(4): 419–44.
- Hooghe, L., Marks, G., & Wilson, C. J. (2002). Does left/right structure party positions on European integration? *Comparative Political Studies*, 35(8), 965-989.
- İYİ Parti. (2023). Seçim Bildirgesi, <https://iyiparti.wetransfer.com/downloads/5f4c71008554e4f85fb46f58da4e73dc20230425170032/10f470> Erişim Tarihi 20/07/2023.
- Karakaş, M. (2013). Türkiye'nin Kimlikler Siyaseti ve Sosyolojisi. *Akademik İncelemeler Dergisi* 8 / 2 (Temmuz 2014): 1-44.
- Kaynar, M. K. (2021). *Türkiye'nin 1960'li Yılları*, İstanbul: 2. Baskı, İletişim.
- Kaynar, M. K. (2021). *Türkiye'nin 1970'li Yılları*, İstanbul: 2. Baskı, İletişim.
- Kaynar, M. K. (2023). *Türkiye'nin 1950'li Yılları*, İstanbul: 3. Baskı, İletişim.
- Kılıçdaroğlu, K. [@kilicdarogluk]. (2021, Ağustos 15). *Ayrıca halkımıza sesleniyorum; yeni döneme giriyoruz. Göç riskini gören Batı, Erdoğan ile masaya oturmaya çalışacaktır. ... Buna izin vermeyeceğiz. Pazarlık öncesi halktan onay alınması şarttır. Gelsin sandığa, alsın onayını.* [Tweet]. Twitter. www.twitter.com.
- Kılıçdaroğlu, K. [@kilicdarogluk]. (2022, Nisan 11). *Bu, şiirlerle romantize edilecek bir mesele değildir. Sığınmacılar kaçak yollarla hala ülkemize geliyor. Ülke yolgeçen hanına döndü! Göç İdaresi'ne milletimiz adına gitmem gerekiyor ama sonucun ne olacağını herkes biliyor. Zincirler, teller; şimdi kum torbası koyarlar herhalde.* [Tweet]. Twitter. www.twitter.com.
- Kılıçdaroğlu, K. [@kilicdarogluk]. (2022, Nisan 11). *Milletimiz adına Göç İdaresi'ne soruyorum:1. Sığınmacıların eski kimlik bilgileri elinizde mevcut mu? 2. Kaçına vatandaşlık verdiniz ve hangi güvenlik soruşturmalarından geçirdiniz? 3. Sınırlarımızın delik deşik edilmesini neden izliyorsunuz? Amaç ne? Neyin hazırlığındasınız?* [Tweet]. Twitter. www.twitter.com.
- Kırık, H. (2005). *Türban Sorunu: Kamusal Alan ve Demokrasi*. İstanbul: Salyangoz Yayınları.
- Kırık, H. (2013). Türkiye'de Kamu Kavramının Kökenleri. *Selçuk İletişim*, 3(3):143-154.
- Kırık, H. (2018). “Adalet” Toplumundan “Özgürlük” Toplumuna(!) Teleolojik Bir Sıçrama Olarak Türk Modernleşmesinin Kavramsal Çözümlemesine Katkı, *Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi*, (30)-MEDYA ve DEMOKRASİ:-165-180.
- Kymlicka, W. (2015). *Çokkültürlü Yurttaşlık: Azınlık Haklarının Liberal Teorisi*. çev. A. Yılmaz. İstanbul: 2. Basım, Ayrıntı Yayınları.
- Larsen, H. H. (2014). “The EU as a Normative Power and the Research on External Perceptions: Missing Link”. *Journal of Common Market Studies* 52, no.4, 896-910.
- Lavenex, S. (2018). *'Failing Forward' Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System*. *Journal of Common Market Studies*, 1-18.
- Leuffen, D., Rittberger, B., & Schimmelfennig, F. (2022). Differentiated integration in the European Union: A concept stretching across time and space. *Journal of European Public Policy*, 1-20.
- Lipset S.M. ve Rokkan, S. (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. Toronto, Free Press
- Manners I. (2005). “The European Union as a Normative Power in the Global Polity”. Leeds: *Present to PSA Annual Conference* (2005). Thomas Diez, “Constructing the Self and

- Changing Others: Reconsidering “Normative Power Europe””. *Millennium: Journal of International Studies* 33, no.3, 615-636.
- Marneffe, P. (2006). The European Union and the United Nations: Partners in effective multilateralism? *European Foreign Affairs Review*, 11(4), 469-486.
- Metropoll (2018). Türkiye'nin Nabzı. <https://www.metropoll.com.tr/arastirmalar/turkiyenin-nabzi-17/1819> Erişim 04/08/2023.
- Metropoll (2021). Türkiye'nin Nabzı Ocak 2021. <https://www.metropoll.com.tr/arastirmalar/turkiyenin-nabzi-17/1883> Erişim Tarihi 04/08/2023.
- Metropoll (2023). Türkiye'nin Nabzı Ocak 2023. <https://www.metropoll.com.tr/arastirmalar/turkiyenin-nabzi-17/1916> Erişim Tarihi 04/08/2023.
- MHP. (2018). Seçim Bildirgesi, https://www.mhp.org.tr/usr_img/_mhp2007/kitaplar/24haziran2018_secim_beyannamesi_tam_web.pdf Erişim Tarihi 20/07/2023.
- Millet İttifakı. (2023). Ortak Politikalar Mutabakat Metni, <https://chp.org.tr/yayin/ortak-politikalar-mutabakat-metni/Open> Erişim Tarihi 20/07/2023.
- Öztrak, F. [@faikoztrak]. (2023, Şubat 14). *Belçika Başbakanı'nın “Suriye’de 5,5 milyon kişi evsiz kaldı. Yeni bir göç dalgasına karşı Türkiye’ye para verelim Suriyeliler orada kalsın” sözlerini Bu Suriyelileştirme politikasını reddediyoruz. Atamızın emaneti Hatay başta olmak üzere sınır güvenliğimiz, kırmızıçizgimizdir.* [Tweet]. Twitter. www.twitter.com.
- Pierson, C. (2014). *Modern Devlet*, (N. Kutluğ & B. Erdoğan, Çev.). İstanbul: Chiviyazıları-Nemesis Kitaplığı, İkinci Baskı (Orijinal eserin yayım tarihi 2004).
- Schmitt, C. (2011). Somut ve Çağa Bağlı bir Kavram Olarak Devlet. (B. E. Oder, Çev.). (Ed.) Akal, C. B. *Devlet Kuramı*, (s. 245-254). Ankara: Dost Kitabevi (Orijinal eserin yayım tarihi 1958).
- Schmitt, C. (2017). *Parlamente Demokrasinin Krizi*. (A. E. Zeybekoğlu, Çev.). Ankara: Dost Kitabevi (Orijinal eserin yayım tarihi 1923).
- Scoccia, D. (2008). The European Union and the United Nations: Partners in effective multilateralism?. *European Foreign Affairs Review*, 13(4), 469-486.
- Sönmez, P. ve Kırık, H. (2017). Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması: AB-Türkiye Göç Diyalogu Üzerine Bir Eleştiri. *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, 13(1), 1-26.
- Suzuki, S. (2011). “Why does China participate in intrusive peacekeeping? Understanding paternalistic Chinese discourses on development and intervention”. *International Peacekeeping*, 18(3), 271-285.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı (2017). “Göçmenler Konusunda Başımız Ne Kadar Dikse, Kendilerini Gelişmiş Ülke Olarak Tanımlayanların Başı O Kadar Eğik”, <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/87779/gocmenler-konusunda-basimiz-ne-kadar-dikse-kendilerini-gelismis-ulke-olarak-tanimlayanlarin-basi-o-kadar-egik.html#/> Erişim Tarihi 14/05/2023.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı (2019). İsviçre’ye Göçün 50. Yılı Vesilesiyle Düzenlenen Etkinlikte Yaptıkları Konuşma, <https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/113983/isvicre-ye-gocun-50-yili-vesilesiyle-duzenlenen-etkinlikte-yaptiklari-konusma> Erişim Tarihi 14/05/2023.

- T.C. Cumhurbaşkanlığı (2020). Uluslararası Göç Filmleri Festivali Kapanış Töreninde Yaptıkları Konuşma, <https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/120480/uluslararasi-goc-filmleri-festivali-kapanis-torende-yaptiklari-konusma> Erişim Tarihi 14/05/2023.
- Timur, T. (2020). *Türkiye’de Çok Partili Hayata Geçiş*, İstanbul: 4. Baskı, İmge.
- TÜİK. (2018). Uluslararası Göç İstatistikleri. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=uluslararasi-goc-istatistikleri-2018-30711&dil=1> Erişim Tarihi 04/08/2023.
- TÜİK. (2021). Uluslararası Göç İstatistikleri. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Uluslararası%20Göç%20İstatistikleri-2021-45814&dil=1> Erişim Tarihi 04/08/2023.
- TÜİK. (2022). Uluslararası Göç İstatistikleri. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Uluslararası-Goc-Istatistikleri-2022-49457> Erişim Tarihi 04/08/2023.
- Yetkin, Ç. (1983). *Türkiye’de Tek Parti Yönetimi 1930-1945*. İstanbul: 3. Baskı, Altın Kitaplar.
- YSP. (2023). Seçim Bildirgesi, <https://hdp.org.tr/Images/UserFiles/Documents/Editor/2023/yesil-sol-parti-2023-sbildirgesi.pdf> Erişim Tarihi 20/07/2023.
- Yüksel, H. (2013). Toplumsal etki ve uyma. A. Şimşek, Ö. Eroğlu (edt.), Davranış Bilimleri (ss.456-484). Konya: Eğitim Yayınevi

Yerel Yönetimlerde Dijital Dönüşüm: E-Belediye Uygulamaları¹

Digital Transformation in Local Governments: E-Municipality Applications

Mehmet YILDIZ * Erhan GÜMÜŞ **

ÖZET

Belediyeler genel anlamda yönettikleri idari alanın vatandaşlarının sunmuş oldukları kamu hizmetlerine erişimlerini kolaylaştırmak, vatandaşların siyasi karar alma süreçlerine katılımını teşvik etmek, bu hizmetlerden etkin bir şekilde faydalanmak, zaman ve kaynak tasarrufu sağlamak amacıyla dijitalleşme sürecine girmiştir. Bu sürecin sonunda geleneksel kamu yönetimi anlayışı zaman içerisinde işlevselliğini yitirmiş ve yerini yeni dijital yönetime dönüştüren süreçlere bırakmıştır. Konuyla ilgili literatür incelendiğinde belediyelerde teknoloji kullanımının avantaj ve dezavantajlarının değerlendirildiği, geleneksel olanlara göre belediye çalışanları ve vatandaşlar tarafından ayrı ayrı karşılaştırmalar yapılarak niteliksel değerlendirmelerin yapıldığı sınırlı sayıda çalışma bulunmaktadır. Literatürde bu anlamda bir boşluk bulunmaktadır. Mevcut boşluğun giderilmesi adına bu çalışmanın amacı, yerelde dijital dönüşüm ışığında hayata geçirilen e-belediye uygulamalarının kullanımında yaşanan fayda ve zorlukları inceleyerek, yeni kamu yönetimi stratejilerinin geliştirilmesinde ve uygulanmasında nelere dikkat edilmesi gerektiğinin ortaya koyulması olarak belirlenmiştir. Bu amaç doğrultusunda çalışmada e-belediyeciliğin kavramsal çerçevesi, e-belediyecilikte kullanılan uygulamalar, dijital dönüşümün fayda ve eksiklikleri ile dünyada ve Türkiye'deki mevcut durum değerlendirilerek derleme bir çalışma ortaya koyulmuştur.

Anahtar Kavramlar: Yerel Yönetim, E-Belediye Uygulamaları, Kamu Yönetiminde Dijital Dönüşüm, Türkiye'de Yerel Yönetimler, Dünyada Yerel Yönetimler.

ABSTRACT

Municipalities have entered the digitalization process in order to facilitate citizens' access to public services, to benefit from these services effectively, to encourage citizens' participation in political decision-making processes, and to save time and resources. At the end of this process, the traditional public management approach lost its functionality over time and was replaced by processes that transformed it into new digital and electronic management. When the literature on the subject is examined, there are a limited number of studies in which the advantages and disadvantages of technology use in municipalities are evaluated, and qualitative evaluations are made by making separate comparisons by municipal employees and citizens compared to traditional ones. There is a gap in the literature in this sense. In order to eliminate the current gap, the purpose of this study is to examine the benefits and difficulties experienced in the use of e-municipality applications implemented in the light of digital transformation at the local level and to reveal what should be taken into consideration in the development and implementation of new public management strategies. For this purpose, a compilation study has been put forward by evaluating the conceptual framework of e-municipalism, the applications used in e-municipality, the benefits and shortcomings of digital transformation, and the current situation in the world and in Turkey.

Keywords: Local Administration, E-Municipality Applications, Digital Transformation in Public Administration, Local Administration in Turkey, Local Administration in the World.

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale'de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Yüksek Lisans Öğrencisi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, yldzml@gmail.com ORCID: 0000-0003-4472-7220

** Prof. Dr. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, erhang@comu.edu.tr ORCID: 0000-0002-5113-1006

GİRİş

Kamu yönetimi, dinamik bir yapıya sahip olması nedeniyle çağın gerekliliklerine uygun olarak sürekli gelişmesi ve küresel koşullara uyum sağlaması gereken bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Vatandaşın da beklemekte olduğu birincil ilkeler olan idari organların şeffaflığının artırılması ve sorumluluklarının güçlendirilmesi, kamu yönetiminin sürekli olarak düzenlenmesini gerektirmektedir. Yaşanan teknoloji devriminin ardından tüm dünyada klasik kamu yönetimi anlayışı önemli ve anlamlı değişimlere uğramaya başlamıştır. Bilgisayar ve bilişim teknolojilerinin yaygınlaşması ve dolayısıyla ülkenin yapısal değişimi kamu yönetiminde bu denli bir değişikliğe gidilmesine neden olmuştur. Bunun nedeni ise dünyadaki bilgi-iletişim teknolojilerinde yaşanan değişimin yönetim tarzlarını da etkilemesidir.

Dijital dönüşüm ve gelişimin ortaya çıkmasının nedenleri çevresel, idari ve politiktir. Bu çevresel faktörler dünya ekonomisinin yönünü üretim odaklı kalkınmadan ziyade bilgiye dayalı kalkınmaya doğru çevirmektedir. Kısacası ekonomiler mal ve projeden ziyade bilgiye dayalı üretim yöntemine dönüşen bir hâl almaktadır. Bilgi ve iletişim alanı ve internet teknolojisinin tüm dünyada yaygınlaşması, yerel e-devletin de yaygınlaşmasının önünü açmıştır. İdari faktörler, vatandaşların sanal bilgi ve hizmet sunumunun takdirinden kaynaklanan kolaylık, çabukluk, ucuzluk ve şeffaflık talepleridir. Siyasi faktörler devletlerin şeffaflığı ve hesap verebilirliği, insanların siyasi alanının artması, katılımı ve güveni ile ilgilidir. Aynı zamanda siyasi faktörler, halkın siyasi alana katılımını ve güvenini artıran, devletlerin şeffaflığı ve hesap verebilirliği ile ilgilidir. Katılım, hesap verebilirlik ve şeffaflık sorumluluğunun sağlanması politik unsurları oluşturmaktadır (Çakır ve ark., 2022: 14). Dijital yenilik ve gelişimlerden yönetim tarzlarının etkilenmesinin akabinde ise bireyde, toplumda ve yerel anlayışta değişiklikler meydana gelmiştir. Dolayısıyla küreselleşmenin yarattığı kelebek etkisi nedeniyle hemen her düzeydeki yerleşim yeri yönetiminde bilgi teknolojisi temelli bir belediye yapısına gereksinim duyulmuştur. Teknolojinin gelişimi sürecinde hem iletişim hem de haberleşme alanlarında da büyük başarı ve yenilikler elde edilmiş, geliştirilen yazılımların belediyeceilikte de kullanılması sağlanarak belediyeler tarafından iyi yönetim ilkelerini hayata geçirmek amacıyla hazırlanmış entegre yazılım teknolojilerinden; e-devlet entegrasyonu, Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS), e-dilekçe, e-belediye ve e-imza en sık kullanılan teknolojiler arasında yer almıştır. Ayrıca daha yerel kullanımlara uygun olarak akıllı otobüs, akıllı otobüs durağı, kiosk uygulamaları ve akıllı atık yönetim sistemleri gibi mobil teknolojiler, vatandaşların birçok yerel hizmetten daha kolay yararlanmasına olanak sağlamaktadır. Bu bağlamda kamu yönetim hizmetlerinde verim, şeffaflık, hız, erişim kolaylığı, halk memnuniyeti ve hizmet kalitesinde artış sağlanmıştır. Ayrıca dijitalleşmenin kamu yönetiminde sağladığı bir diğer avantaj, çevrimiçi platformlar sayesinde yönetimde yeni stratejik süreçler değerlendirilmeye başlanmıştır. Belediyelerin geçiş yaptıkları bu dijital reformlarla birlikte vatandaşların siyasi karar alma süreçlerinde teşvik edilmelerinin de sağlanabileceği düşünülmektedir ve toplumun her kesiminden bireyin de kullanım pratiği kazanabilmesi açısından gerekli yönlendirmelerde bulunmaktadır.

Yeni nesil hizmetlerin sağlanması; E-devlet uygulamalarının daha yerelleştirilmiş bir versiyonu olarak da ifade edilebilen “e-belediye” hizmeti kamunun yararlanacağı birimleri tek bir ağda birleştirerek, belediyelerin faaliyetlerinde bilgi teknolojilerini kullanmalarına, vatandaşlara ve sahadaki diğer şirketlere internet üzerinden etkin hizmetler sunmalarına ve belediye dışı kurumlarla da aynı ağ aracılığıyla iletişim kurulmasına olanak vermektedir. E-belediye hizmetlerindeki örtük

amaç vatandaşların yönetime katılma oranlarını artırmak ve zaman tasarrufu yoluyla verimi artırmak ve dolayısıyla da memnuniyeti sağlamaktır. E-belediye uygulamaları aynı zamanda kamu kurumları arasında gereksiz bürokrasi ve hizmet mükerrerliğinin azaltılmasına yardımcı olan yeni nesil vatandaş odaklı hizmet anlayışını temsil etmektedir.

Literatür incelendiğinde belediyelerin teknoloji kullanımına ilişkin çok sayıda araştırma olduğu görülmektedir. Fakat bu uygulamalar ve kullanımlarına ilişkin fayda ve problemlerinin değerlendirildiği, geleneksele nazaran belediye çalışanları ve vatandaş tarafından olmak üzere ayrı ayrı kıyaslamaların yapılarak nitel değerlendirmelere başvurulduğu sınırlı sayıda çalışma bulunmaktadır ve bu çalışmanın özgün yönünü ortaya koymaktadır. Kamu yönetimi araştırma alanında gerçekleştirilen bu çalışmanın amacı, yerel yönetimlerde yaşanan dijital dönüşüm ışığında uygulamaya geçilen e-belediye uygulamalarının vatandaşlara ve yerel hizmetlere sağlamış oldukları faydalar ve kullanım noktasında yaşanan kolaylık ve güçlüklerin irdelenerek yeni kamu yönetimi stratejilerinin geliştirilmesinde ve uygulanmasında nelere dikkat edilmesi gerektiğinin açığa çıkarılması olarak belirlenmiştir. Bu amaç doğrultusunda sistematik derleme yöntemi ile detaylı bir literatür taramasının gerçekleştirilmesi sağlanmıştır. Sistematik derlemeler bu çalışmanın da amacına uygun olan şekilde, belirli bir probleme ilişkin cevaba daha önce yapılmış çalışmalar vasıtasıyla ulaşmayı sağlamaktadır. Çalışmada dünyada ve Türkiye'deki mevcut e-belediye faaliyetlerinin değerlendirilmesinin ardından yeni kamu yönetimi stratejileri adına hem teorik hem de pratik anlamda öneriler geliştirilmiştir.

1. KAMU YÖNETİMİNDE DİJİTAL DÖNÜŞÜM

Küreselleşmenin etkisiyle özellikle 1990'lı yıllardan sonra kamu yönetiminin modernizasyonu ve yeniden yapılandırılmasında gerçekleştirilen reformların başında kamu yönetiminin dijital dönüşüm süreci gelmektedir. Bu değişimde ülkenin sürekli kendini yenileyen, günün koşullarına göre siyasi, ekonomik ve sosyo-kültürel değişimler yaşayan dinamik bir topluluk olmasının da önemli bir rolü vardır. Son yıllarda internet kullanımının yaygınlaşması, bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi, akıllı telefon ve mobil uygulamaların yaygınlaşması kamu yönetimini büyük ölçüde etkilemiştir. Özel sektörde bilgi ve iletişim teknolojisinin başarılı kullanımı da bu durumdan etkilenmektedir (Çoruh, 2009: 12). Bilgi ve iletişim teknolojisindeki hızlı değişimler, adalet, sağlık, eğitim, ulaştırma ve güvenlik hizmetleri gibi devletin varlık nedeni olan kamu hizmetlerinde vatandaşların devletten beklentilerini ve devlete karşı tutumlarını da değiştirmektedir. Bu durum vatandaşların devletten e-devlet uygulamaları gibi dijital uygulamaları daha fazla kullanma taleplerini artırmıştır. Bunun sonucunda devletler internet kullanımını teşvik etmek, e-devlet uygulamalarını yaygınlaştırmak ve bilgisayar okuryazarlığını artırmak amacıyla çeşitli proje ve uygulamaları hayata geçirmeye başlamıştır. Günümüzde bilgi ve iletişim teknolojileri kamu hizmetlerinin kalitesini, verimliliğini ve etkinliğini artırmaya yönelik birçok fırsat sunmaktadır. Devlet kurumları ve belediyeler bu fırsatlardan daha fazla yararlanmak, belediyelere hız ve dinamizm kazandırmak için kendi web sitelerini oluşturmaya ve dijital uygulamaları kullanmaya çalışmaktadırlar (Erdoğan, 2019: 552).

Vatandaşların kamu hizmeti alabilmek için başvurdukları ilk kurum belediyelerdir ve kamu işlemlerine dair yapılan pek çok işlem belediye kurumu üzerinden gerçekleştirildiği için vatandaşların şehir yaşamına dair beklentileri de küreselleşen dünyada hızla artmaya devam etmektedir. Belediyeler de kurumlarına karşı oluşmuş beklentileri karşılayabilmek için mevcut teknolojik gelişmelerin entegrasyonu üzerinde çalışmalar yapmaktadırlar. İnternetin yaygınlaşması ve bilgi çağına erişilmesiyle hizmet sunumları da çağa uygun olarak revize edilmiş ve alternatif bir kamu yönetimi stratejisi veya modeli yerel yönetim pratiğine kazandırılmıştır. Dijital olarak dönüştürülen belediye uygulamaları, teknik kısıtlamalar (insan kaynakları ve muhasebe gibi) nedeniyle neredeyse küresel ihtiyaçları takip eden belli başlı yazılımların kullanılmasıyla başlamıştır.

E-belediye erişimine geçişle birlikte daha geniş kitlelere ulaşım, toplumsal hizmetlerin sunumlarının hızlanması, meclis kararlarının şeffaf bir şekilde açıklanması ve bunun yanı sıra belediyeye ilişkin gelir ve giderler gibi birçok bilginin internet sitesinde yayınlanması sağlanabilmektedir. Belediyelere ait internet siteleri ile ise halkın 7 gün 24 saat hizmet alabileceği bir platform yaratılabilmektedir. Bu doğrultuda vatandaşlara güvenilir ve kesintisiz hizmet sunmak, yerel halkın kişisel verilerinin Kişisel Veriler Kanunu parametreleri dahilinde korunmasını, güvenilir kaynaklardan bilgiye erişilmesini, endüstriyel kontrol sistemleri kullanılarak siber saldırılara karşı korunmasını sağlamaktır. Belediye hizmetlerine zaman ve mekândan bağımsız olarak erişebilmek ve vatandaşlara uygulamalar aracılığıyla olanak sağlamak yeni nesil vatandaş ile de daha doğru bir bağ kurulmasını kolaylaştırmaktadır. E-belediye uygulamalarının kuruma katkıları; kaynak ve zaman tasarrufu, personel tasarrufu, evrak ve bürokrasi azaltılması, hizmet ve hizmet seviyesinin sağlanması, belediye faaliyet ve işlemlerinin anında raporlanması, kamu hizmetlerinin sorunsuz üretilmesi olarak özetlenebilmektedir.

2.E-BELEDİYECİLİĞİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Devletin görev, yetki ve sorumlulukları dikkate alındığında o alan çok büyük bir sınır teşkil etmektedir. Bu noktada 1930 yılında 1500 sayılı Belediye Kanunu ile yerel yönetimler oluşturulmuştur. Böylece devletin görev ve yetkilerini tam olarak yerine getirebilmesi ve kamu hizmetlerine yönelik toplumsal ihtiyacı merkezi hükümetten daha verimli ve etkin bir şekilde belirleyebilmesi sağlanmıştır. Eğer, yerel yönetimlerin merkezi yönetimdeki görev ve sorumlulukları, kurulduğu ilk yıllarda belirli idari görevlerle sınırlı olsaydı; günümüzde toplumsal hayatta yaşanan çeşitli değişimler sonucunda bu beklentilerin hem belediyelerin yapısı hem de belediyelerin beklenti ve ihtiyaçlarının karşılanması mümkün olmayacaktır. Bu durumu somutlaştırmak gerekirse; Cumhuriyetin ilk yıllarında görev ve sorumlulukları inşaat ve temizlikle sınırlı olan belediyeler vatandaşlar için bir kamu hizmetinden çok düzenleyici ve yardımcı araç pozisyonunda kalabiliyorlardı (Zengin, 2009: 120). Her geçen gün artan kentleşme olgusu, insanların ekonomik sorunlarının çözümüne yöneliktir. Dolayısıyla bu açıdan bir değerlendirme yapacak olursak, kentleşme arttıkça belediyelerin kamu yönetimindeki rolü, kamu yönetiminin yerel tamamlayıcısı haline geldiğini göstermektedir. Yerel yönetimlerde halk-iktidar ilişkisini başka bir boyuta taşıyan bir diğer gelişme ise belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi olmuştur

(Karataş ve Tarhan, 2021: 319). Ülkemizde belediye başkanları 1961 yılına kadar sulh hakimleri tarafından seçilmekteydi ve 1965'ten sonra belediye başkanı halk tarafından seçilmeye başlandı. Bu gelişmeyle birlikte halkın yönetime katılımı artmış ve daha demokratik bir yönetimin gelişmesinin temelleri oluşturulmuştur. Geleneksel belediyecilik, küçük kasabaların kuruluşunun ilk yıllarından 1980'li yıllara, özellikle bilgi ve iletişim teknolojisinin gelişmesine kadar geçen sürede, küçük kasabaların doğal yönetim tarzı olarak adlandırılabilir. Çünkü bu dönemin ilk yıllarında özyönetim anlayışı birtakım yönetsel görevlerle sınırlı kalmıştır. Merkezi vesayet hâkim olduğu bir yerel yönetimde, halk kavramı ve kamu hizmeti olgusu tam olarak anlaşılammış olsa da bürokratik yapının engellediği geleneksel bir yönetim tarzının hâkim olduğu söylenebilmektedir (Urhan, 2008: 92-93). Bu dönemde gerçekleştirilen araştırma ve projeler, idari ve organizasyonel görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinin önündeki engelleri çözmeye yönelik faaliyetler olarak nitelendirilebilmektedir. Küçük kasabaların sosyal yaşamdaki varlığının değiştiği ve organizasyon yapısının da bu değişime paralel olarak olduğu o yıllarda, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını yerine getirememelerinin nedenleri, yapılan araştırmalar sonucunda belirlenerek sistemin değişimine gidilmiştir. Belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi için ihtiyaç duyulan mali kaynakların örgütsel ve kişisel sorunlara odaklandığı görülmektedir. Ayrıca Yalçındağ (1991) yaptığı araştırmada belediyelerin özerkliğinin, halkın katılımının, denetiminin ve temsiline demokratik olarak idari açıdan yeterli olmadığını ve bunun sonucunda tutarlılık ve örgütsel verimlilik ve etkililiğin oluştuğunu tespit etmiştir. Kentleşme olgusu ve kentleşmeyle birlikte sosyal kalkınmanın da artmasıyla ilgili olarak arz sorunlarının olduğuna dikkat çekerek belediyelerin yeniden yapılandırılması gerektiğine dikkat çekmiştir.

Bilgi çağının gerektirdiği kentsel yaşamı teşvik edici planlı ve programlı faaliyetleri yürütmek belediyelerin sorumluluğundadır; bunlardan özellikle belediyelere önemli görev ve sorumluluklar düşmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojisinin gelişmesiyle birlikte bireylerin ve kurumların yerel yönetimlere yönelik beklentileri de sürekli artmakta ve değişmektedir. Kent hizmetlerinde verimlilik, etkinlik, şeffaflık, hesap verebilirlik, vatandaş odaklılık, daha düzenli ve sağlıklı bir çevre temel gereksinimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Sürekli gelişen bilgi ve iletişim teknolojisi, belediyelerin çeşitli hizmet ihtiyaçlarına göre yeni ufuklar açmakta ve sorunlara uygun çözümler sunmaktadır. Birincisi, hızla gelişen bu teknolojiler, kontrolsüz büyüyen şehirlerin izlenmesi ve kontrol edilmesi, rasyonel planlama ile yatırım ve bakım çalışmalarının yapılması ve hizmet kalitesinin artırılması için geniş olanaklar sunmaktadır (Mecek, 2017: 1834). Sürekli olarak e-yönetime doğru ilerlediğimiz bu dönemde, e-yönetimin yerel düzeyde geliştirilmesi, uygulanması ve etkinliğinin tam olarak anlaşılmadığı ve geliştirilemediği görülmektedir. Bu noktada ilk olarak “Elektronik olarak toplum yönetiminin veya elektronik yönetimin toplum üzerinde başarılı ve yararlı olması kültürel ve düzen anlamında uygun mudur?” sorusu akıllara gelmektedir. Yoksa bilgi ve iletişim teknolojisinin gelişmesiyle kamu yönetiminin modernleşmesine yönelik bir atılım mıdır? Genel olarak belediyelerin elektronik başvuruları, formların online olarak gönderilmesi, belediyelerin internet sitelerine katılım imkânı, elektronik işlem ve iletişim kolaylığı gibi online hizmetlerle sınırlıdır (Arslan, 2022: 78-79). Web uygulamaları ve bunların faydaları, başarılı bir dijital ortamın alanının yalnızca bir parçasıdır. Aslında e-yönetime ilişkin tüm tanımlar, ilkeler ve beklentiler, e-yönetimin kentsel kurumlardaki tüm yerel uzantıları için de geçerlidir. Çünkü e-dönüşümün nihai hedefi, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının sunduğu bilgi ve hizmetlere tek bir portal üzerinden ulaşmaktır. Bu hedefe ulaşmak için devlet ve yerel yönetimler arasında iş birliği ve koordinasyon şarttır. Bir başka deyişle e-yapılanma iş birliğini gerektirmektedir (Peker, 2015: 173).

E-yönetişim yaklaşımını yönlendiren şeffaf, kapsayıcı, hesap verebilir, vatandaş odaklı, etkin ve verimli bir yönetim yapısı yeni oluşturulan tüm elektronik belediye hizmetlerinde korunmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda yerel yönetimlerde e-yapıya olan ihtiyaç ve e-devlet uygulamasına yönelik kişi ve kurumların beklentileri; kent hizmetlerinin verimliliği ve etkinliği, düzenli ve sağlıklı bir çevre, yollarda düzenli trafik ve yönlendirme, abone işlemlerinin ve ödemelerinin hızı, hızlı, verimli ve etkili afet müdahalesi, imardaki hız, türlü problemlerin çözümlenmesinde yetkililere aracısız, hızlı ve doğrudan ulaşım olarak özetlenebilmektedir. Şehir düzeyinde ağa geçiş (e-belediye yapılanması) üç ana boyuttan oluşmaktadır (Güven, 2022: 1625):

- Belediyelerin mali, özlük, editoryal, imar planlama vb. yönetim süreçlerinin otomasyonunun sağlanması,
- Şehir sakinlerinin şikâyet, istek ve görüşleri; Belediyenin idaresi altındaki iş ve işlemlere, belediyenin ruhsat, izin ve onaylarına, örneğin bir şirket veya projenin onaylanmasına ilişkin bilgi taleplerinin karşılanması; Yerel yönetim tarafından toplanan adli yardım masraflarının çevrimiçi olarak ödenmesi,
- Yerel yönetimin temel bilgilerini paylaşmak, diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla bağlantı kurmak.

2.1. Dünyada Yerel Yönetimlerin Dönüşümü

Dünya genelinde belediyelerin dijital belediyecilik yaklaşımını yoğun bir şekilde benimsedikleri görülmektedir. Dijital dönüşümden dijital yönetime geçiş yapan dünya genelindeki belediyeler, Wi-Fi hizmeti, elektronik imza, e-devlet kapısı, e-devlet yazılımları, mobil uygulama kullanımı, gerçek zamanlı trafik kameraları, e-sağlık uygulamaları ve dijital kütüphane sunmaktadır. Dünyada yaratıcı hizmetler değişimin ilk adımı olarak görülmektedir ve konu üzerinde sıklıkla araştırmalar yapılmakta ve uygulamalar geliştirilmektedir. Söz konusu uygulamalar dijital geçiş sürecinde vatandaş ve belediyeler arasında tek taraflı ilişkilere dönüşmüştür. Hizmetlerin elektronik ortamda sunulduğu ve vatandaşların kullandığı bu tek yönlü ilişkinin, dijital yönetimle birlikte çift yönlü bir ilişkiye dönüşmesi dikkat çekicidir (Das ve ark., 2017: 419). Yurttaş aktivizmi, sorgulama ve karar alma süreçlerinde elektronik ortamda görüş bildirme, dünyadaki bazı belediyelerde daha yaygın hale gelmiştir. Dijital yönetimin işlevselliğini sağlamak için ilk kez açık veri platformunun oluşturulması, dünya belediyelerinin öncülük ettiği teknolojik geliştirme projelerinden biridir. Londra, Boston, Auckland ve Montreal gibi şehirler bunun örnekleridir (Gauld ve ark., 2016: 288).

Açık veri platformunun amacı vatandaşları veriye dayalı kararlar alma ve sürece katılma konusunda güçlendirmektir. Anında paylaşılan açık verilerin yardımıyla vatandaşlar, yaşadıkları topluluktaki bilgileri düzenli olarak kontrol etme fırsatına sahip olmaktadır. Açık veriler aracılığıyla hava kirliliği, barajlardaki su seviyeleri, ulaşım araçları, trafik koşulları ve vatandaşlara uygulanan çeşitli ödeme oranları gibi bilgiler vatandaşlara anında iletilebilmektedir. Açık veri platformlarının diğer tarafı ise vatandaşların dijital ortamda anında bilgi alabilmesi ve mevcut verileri kullanarak sorunlarını bildirebilmesi veya kendi alanında çözüm sunabilmesidir. Bu sayede

açık verinin kent sınırındaki yenilikçi faaliyetlere olumlu etkisinden söz edebilmektedir. Açık veri platformunun sağladığı yerel katılım örneği olarak Yeni Zelanda'nın Auckland Belediyesi incelendiğinde, açık veri platformunun aynı zamanda vatandaşların sistemi nasıl kullanabileceği veya bir vatandaşın sistemi nasıl kullanabileceği gibi teknik talimatları da içerdiği görülmektedir. Sistemde olmayan bilgilere, ayrıca çevre, planlama, ulaşım, park ve açık alanlar, hava durumu ile ilgili faaliyetler gibi detaylı gizli bilgilere açık bilgi olarak ulaşmak mümkündür. Açık verinin önemli yönlerinden biri de belediye bünyesinde uygulanan tüm projelerin detaylı listesini görebilme ve tamamlanan projelerin bütçesini görebilme yeteneğidir (Atenas, 2015: 381; Keller ve ark., 2023: 351). Dünyanın tüm yönetim birimlerinde vatandaşa açık şekilde sunulan hizmetler kamusal tatmini ve güveni artırmakta yardımcı olmaktadır.

Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Avrupa ülkeleri, Avustralya ve Asya'daki gelişmiş ülkelerde elektronik şehir hizmetlerinin geliştirilmesine yönelik çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. Bu raporların temel amacı elektronik özerkliğe ilişkin hizmetlerin standardizasyonunu sağlamaktır. Hizmet sunumunun standardizasyonunu sağlamak amacıyla bu ülkeler uluslararası konferans ve kongreler aracılığıyla çeşitli projeler geliştirmişlerdir. Buradan Amerika Birleşik Devletleri'nde elektronik belediye hizmetlerinin merkezi hükümet tarafından belirlenen standartlar çerçevesinde uygulanması gerektiği sonucu çıkmaktadır (Yang ve ark., 2009: 57). İngiltere'de ise standartlar yerel yetkililer tarafından belirlenmektedir. E-belediyecilik alanında yapılan en kapsamlı çalışma, 2016 yılında gerçekleştirilen yedinci küresel e-devlet çalışması olan: "Dünyadaki Belediye Web Sitelerinin Boylamsal Değerlendirilmesi" olarak literatürde yer almaktadır. Bu çalışma 2016 yılında yapılmıştır ve gizlilik, güvenlik, kullanılabilirlik, içerik, hizmetler ve sosyal katılım kategorilerine göre 120'den fazla ulusal başkentteki belediyelere ödül verilmesine karar verilmiştir. Yapılan araştırma sonucunda Seul, Tokyo, Hong Kong, Helsinki, Toronto ve Barselona belediyeleri en çok puan toplayan belediyeler olarak derecelendirilmiştir. Vatandaşlardan toplanan anket sonuçlarına göre Seul Belediyesi'nin internet sitesinde şehrin ve belediyenin ana organları, kentsel planlama, uluslararası iletişim, ekonomi ve yatırımlar, trafik, çevre ve enerji, kültür ve turizm ile ilgili bilgi ve hizmetler yer alırken aynı zamanda yapı, sağlık, sosyal hizmetler, güvenlik ve eğitim anlamında da pek çok hizmet vatandaşa sunulmuştur. Rapora göre acil durum yönetimi, kadın ve çocuklara yönelik hizmetler de e-devlet uygulamalarında başarılı bir şekilde yer almaktadır (Ingrams, 2020: 740).

Dijital yerel yönetimlerin işlevlerinden biri olan bütçe oluşumuna katılım konusunda Helsinki ve Madrid belediyelerinin bu etkinlik için geliştirdiği elektronik araç ve uygulamalara dikkat çekilmektedir. Helsinki sakinleri belediyenin faaliyetlerine katılabilir ve fikir önererek, katılım bütçesine oy vererek, şehre geri bildirim göndererek ve gönüllü çalışma fırsatları elde ederek karar alma süreçlerini etkileyebilmektedirler. Dijital yönetim ağına sahip, tüm bu süreçler için ayrı web sayfalarının bulunduğu, vatandaşların olumlu veya olumsuz görüşlerini hızlı ve kolay bir şekilde iletebildiği Helsinki kent yönetiminde katılımcı bütçeleme uygulaması planlandığı gibi hayata geçirilmiştir. Katılımcı bütçelemede, Helsinki vatandaşları şehir fonlarını şehir bölgelerinin iyileştirilmesine yönelik fikirler üretmek için kullanmaktadırlar ve ardından belediye meclisi tarafından onaylanan tahsislere göre hangi fikirlerin uygulanacağına oy vermektedirler. Katılımcı bütçelemenin (beyin fırtınası) ilk aşamasında, 12 yaşın üzerindeki tüm sakinlere bütçenin kullanımına ilişkin fikirler verilmektedir. İkinci aşamada (birlikte yaratma) üretilen fikirler öneriye dönüştürülmektedir. Bu aşamada alanın uzmanları ve bölge sakinleri bir araya gelerek teklifin

maliyetini hesaplamakta ve teklif değerlendirilmektedir. Üçüncü aşamada (oylama) sunulan öneriler oylanırken, son aşamada (uygulama), Helsinki şehir yönetimi en çok oy alan önerileri uygulamaya başlamaktaadır. Uygulama, bu aşamada önerilerini sunan bölge sakinleri ile Helsinki Belediyesi'nden uzmanların ortak çalıştaylarıyla devam eder. Son olarak vatandaşlar bütçe ilerlemesini dijital olarak izleyerek ve geri bildirimde bulunabilmektedirler (Jaakola ve ark., 2015: 120).

Barselona, Amsterdam ve New York belediyelerinin uygulamakta olduğu dijital yönetişimin önemli uygulamalarından biri de sosyal projelerin oylanmasıdır. Bu dijital uygulamada vatandaşlar belediyelerin sosyal projelere verdiği desteği artırmaktadır. Bu kapsamda ağırlıklı olarak evsizler, yoksullar ve mülteciler üzerinde araştırmalar yapılmakta ve dijital ortamda kasaba halkının onayı alınmaktadır. Bu dijital uygulamanın gönüllülük ilkesini ön planda tutması önemli bir odak noktası gibi görünmektedir (Yadav ve ark., 2017: 1253; Calzada, 2021: 4-5). Belediyeler demokratik yapısı gereği doğrudan vatandaşlara hizmet sunan ve hizmete yakın konumlanmaları nedeniyle çalışmaları verimli olan kuruluşlardır. Bu yakınlık yerel katılımı desteklemektedir. Bu bağlamda dijital yönetişime yerel katılımı sağlayan bir diğer eylem alanı da sosyal medya kullanımınıdır. Sosyal medya araçları belediyelerin şeffaf, açık, kapsayıcı ve işbirlikçi sunumunda önemli bir adım haline gelmiştir. Dünya genelinde belediyelerde sosyal medyanın etkin kullanımı da dikkati hak etmektedir. Bugün hemen hemen her belediyenin sosyal medya üzerinden paylaşım yaptığını görmekteyiz ve Londra şehri gibi dünya genelinde bazı belediyeler açık veri platformlarını sosyal medyaya taşımış durumdadırlar (Kitchin, 2014: 134).

2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Dönüşümü

Günümüzde bilgi çağının bir sonucu olarak Türk belediyelerinde dijital dönüşümün yaşandığını gözlemlemek mümkündür. Çünkü birçok belediye dijital dönüşüme altyapısını geçirmiş durumda ya da hazırlıkları sürdürmektedir. Ancak, geleneksel yönetim anlayışına göre olağanüstü olarak nitelendirilen bu halde tek taraflı hizmet sunumu bağlamında dijital transformasyon sağlanmıştır. Daha geniş perspektifle yerel katılım bağlamında dijital dönüşümden dijital yönetişime geçişin örnekleri bulunsa da belediyeler bu geçişi henüz kabul etmiş değillerdir. Öncelikle Türk belediyelerinde dijital değişimin tek taraflı hizmet sunumu şeklinde geliştii e-devlet kavramı ve uygulamalarını incelemek, değişimin ne kadar ikili ilişkiye dönüştüğünü anlamak açısından faydalı olacaktır (Kabakuş, 2014: 308).

Elektronik özerklik olarak nitelenen kavram, en anlaşılır ifadeler ile belediyelerin sunmuş olduğu hizmetlerin dijital ortamda da sağlanabilmesidir. Bir diğer ifadeyle, yönetilen kente dair verilerin bilgi teknolojileri desteğiyle yönetilmesi, modern teknolojiye dayalı araştırmalar yapılması, bu verilerden farklı türde bilgilerin kent ve toplum yararına üretilmesi ve kente etkili bir şekilde vatandaşlara sunulmasıdır. Bu tanıma ek olarak e-devletin kapsamı da bilgi ve iletişim teknolojileri aracılığıyla vatandaşa daha yakın, katılımına daha açık, etkin ve verimli bir yapıyı ifade edecek kadar geniştir (Çiftçi ve Çiftçi, 2023: 716). Geline aşamada elektronik belediye kavramı sadece çevrimiçi olarak sunulan hizmetleri değil aynı zamanda özerklik kavramındaki değişimi de ifade etmektedir. Söz edilen değişim ile vatandaşın da karar alma süreçlerine katılımı, hatta bu süreçlerin tamamen vatandaş odağında gerçekleştirilmesi, belediye personelinin de dijital

kullanıma olan uyumunu ve hiyerarşik olarak tepede bulunan yönetimi kapsamaktadır. Ülkemiz belediyelerinde yaşanan dijital dönüşümün parçası olan e-devlet ve daha birçok uygulama etkin bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Uygulamaların en aktif kullanılanları arasında e-devlet entegrasyonu, elektronik belge yönetim sistemi (EBYS), e-dilekçe ve e-imza yer almaktadır. Ek olarak video konferans, kiosk uygulamaları, mobil teknolojiler, web-casting ve intranet uygulamaları, çağrı merkezlerinin telefon teknolojileri de belediyelerin dijital ortamda hayatı kolaylaştırmak için sunduğu basit hizmetlerdir. E-belediye alanında vatandaşlara sunulan diğer dijital hizmetler arasında; dijital kasa, dijital kütüphane, e-okul projeleri, kent bilgi sistemleri, e-mezarlık, dijital engelli izleme projeleri, dijital arşiv, etkinlik yönetim sistemleri, MOBESE, e-değerlendirme, turizm akıllı hizmetleri, akıllı trafik sistemi uygulaması, otobüs durakları, akıllı sağlık uygulamaları, e-parlamento, dijital anket, ücretsiz wi-fi, sosyal medya (Twitter, Facebook, Instagram), online bilet portalı, internet TV, dijital gazete, iris ve parmak izi tanıma sistemleri gibi dijital hizmetlerdir (Önal ve Alaca, 2017: 96-97).

E-devlet uygulamalarına bakıldığında Türkiye’de hemen hemen her şehirde faaliyetler farklı olsa da dijital uygulamaları görmek artık mümkündür. Bu bağlamda bazı büyükşehir belediyesi örneklerine bakıldığında Ankara büyükşehir bölgesindeki vatandaşlar belediye meclisinin faaliyetleri, stratejik yönetim araçları, denetim raporları, ihale ve satın alma raporları, geçim ve hizmet raporları ve mali raporlar hakkında belediyenin web sitesi ya da uygulamalara girerek bilgi sahibi olabilmektedirler. E-ödeme, e-tahsilat, Mavi Masa, EGO Ulaşım ve elektronik raporlama gibi uygulamalarla fatura ödeme, maaş sorgulama, mezarlık bilgileri, ulaşım bilgileri ve şikayetler gibi çeşitli mali ve sosyal görevleri yerine getirebilmektedirler. Benzer şekilde İstanbul Büyükşehir bölgesinde Beyaz Masa, e-bilgilendirme, e-başvuru gibi uygulamalarla evde sağlık hizmeti, ulaşım kartı gibi her türlü talebi belediyeye iletebilir veya iş kurmayı dahi online olarak gerçekleştirecek bir süreci deneyimleyebilmektedirler. Aynı zaman da beyannameler, e-soruşturma, e-ödeme şehir tanımları hakkında bilgi alabilmekte, faturaları ödeyebilmekte, planlama veya askıya alma işlemleri hakkında bilgi alınabilmektedir (Erdem ve Emini, 2021: 1913; Karataş ve Tarhan, 2021: 327). Benzer dijital uygulamalar pek çok şehir belediyeleri, ilçeleri ve başkent dışındaki ilçelerde de kullanılabilir. Tüm bu hizmetlerin öne çıkan özelliği vatandaşa sunulan hizmetler olması ancak tek yönlü bir ilişkiyi hedeflemesidir. Ülkemizde katılımcı demokrasiye yönelik vatandaş-belediye ilişkisi esas olarak elektronik katılım ve elektronik demokrasi bağlamında karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle elektronik belediyenin dijital yönetimini tercih eden uygulamaya aşına olmanız gerekmektedir. E-katılım, teknolojik gelişmenin bir yansıması olarak halkın demokratik süreçlere katılımının bilgi ve iletişim ağları aracılığıyla yaygınlaşması ve değişmesi anlamına gelmektedir. Bu bağlamda e-katılım, katılımı artırmayı ve vatandaş katılımını desteklemeyi amaçlamaktadır. Elektronik demokrasi, artan bilgi ve iletişim teknolojisinin vatandaşların demokratik süreçlere katılımını kolaylaştırması anlamına gelmektedir. Bu bağlamda ise elektronik katılım, elektronik demokrasinin ön koşuludur. Çünkü dijital katılımcı araçlar sayesinde karar alma, hizmet sunumu ve müzakere gibi aşamalarda e-demokrasi süreci tartışılabilir (Çakır, 2017: 8). Dijital yönetişimin elektronik katılımını ve dolayısıyla elektronik demokrasiyi temel alarak, dijital yönetişim sürecinin dijital ağ ekseninde devlet kurumları ve diğer çıkar grupları tarafından uygulanan etkin bir katılımcı sistem olduğu gösterilebilmektedir. Belediyelerin dijital uygulamalarına elektronik demokrasiye dayalı elektronik katılım ve dijital yönetişim perspektifinden bakacak olursak, elektronik oylama, çevrimiçi sohbet ortamları, toplantıların çevrimiçi izlenmesi, çevrimiçi toplantılara katılım, çevrimiçi tartışma ortamları ve çevrimiçi

protesto ve imzalar karşımıza çıkmaktadır. Bu uygulamaların yanı sıra kullanımları halen çok etkili olmasa da sosyal medya kullanımının da etkili bir katılımcı dijital yönetim kanalı olarak değerlendirilmesi gerekmektedir (Özyardımcı, 2022: 41).

2.3. Dijital Dönüşümün Faydaları

E-devlet uygulaması sosyal ve kurumsal hayatta bazı avantajlar sağlamıştır. Daha önce de sözü edildiği üzere bu uygulamalar temelde, devletin hızlı ve verimli işleyişini sağlamak; devlet şeffaflığı; vatandaşların her düzeyde yönetime (yönetim) katılımını sağlamak; kurumlar arası bilgi alışverişini sağlayarak iş ve bilgi mükemmeliyetinin önlenmesi; vatandaş memnuniyetini sağlamak; ekonomik kalkınmanın desteklenmesi; bazı bürokratik uygulamaların azaltılması; vatandaşın talebi öne çıkıyor; vatandaşlarla devlet arasındaki ilişkileri geliştirmek ve güven ortamını güçlendirmek ve aktif bir kamu yaratmak gibi pozitif amaçlara hizmet eden bu uygulamalar aynı zamanda, siyasilerin kişisel çıkarları doğrultusunda yapılan harcamaların ve yanlış yatırımların büyük oranda tasfiye edilmesini sağlamaktadır. Aslında dijital uygulamalar geleneksel devlet anlayışında bir değişiklik gerektirmektedirler (Yıldırım ve Öner, 2004: 51).

Yerel yönetimlerin dijital uygulamaları hizmet verimliliğini ve kalitesini artırmakta, devlet ve vatandaş arasındaki ilişkiyi değiştirmektedir. Vatandaşlar istedikleri bilgiye, resmî belge ve hizmetlere daha hızlı, 7 gün 24 saat ve daha az bürokrasi ile ulaşabilmektedirler. Böylece bir yandan belediyeler şeffaflaşmakta, diğer yandan vatandaşlar devletin karar alma mekanizmalarına daha aktif katılabilmektedirler. Elektronik uygulamalar aynı zamanda yüz yüze gerçekleştirilmediği için statüsü ne olursa olsun hizmetlerden eşit şekilde yararlanmayı sağlamakta, bir diğer ifadeyle kamusal eşitlik sağlamaktadır. Dijital uygulamaların yerel yönetimlerde kullanılmasının hem vatandaşlar hem de yerel yönetim kuruluşları üzerinde pek çok olumlu etkisi vardır ve bu etkiler aşağıdaki gibi sıralanabilmektedir (Çoruh, 2009: 320; Erdoğan, 2019: 70; Onaran ve ark., 2021: 18):

- Belediyelerin dijital uygulamaları, belediyeleri vatandaş odaklı, erişilebilir, şeffaf ve hesap verebilir hale getirmektedir.
- Belediyelere hızlı ve etkili karar alma ve uygulama olanağı tanır.
- Yerel kamu hizmetleri vatandaşların hayatını kolaylaştırır.
- Belediye hizmetlerine desteği teşvik eder.
- Vatandaşlar ile yerel yönetimler arasında etkin bir iletişim köprüsünün oluşturulmasını sağlar.

- Bilgi ve iletişim teknolojisinin yardımıyla vatandaşların siyasi karar alma süreçlerine katılımını teşvik eder. Böylece yönetim kavramının yerini yönetimin aldığı günümüz özyönetim anlayışını destekleyen dijital uygulamalar aracılığıyla vatandaşların yönetime katılımı sağlanmaktadır.
- Vatandaşa sunulan hizmetlerin kalitesini ve verimliliğini artırır.
- Yetkililer ile halk arasındaki iletişim güçlendirilerek, farklı belediyelerde yaşayan vatandaşlar, vatandaşların idareye fiziki erişimi ve belediye yönetiminin vatandaşlara sunduğu hizmetler gibi değişkenlere eşit erişime sahip olunur. Bu sayede kamuoyunun görüş, istek, öneri veya şikayetlerinin yönetime daha kolay ulaşması ve geri bildirimlerin de bir o kadar kolay olması sağlanır.
- Kaynaklardan ve zamandan tasarruf edilir; bu vatandaş memnuniyetini ön plana çıkarmaktadır.
- Vatandaşların yerel kamu hizmetlerinden ucuza, hatta ücretsiz olarak yararlanmasına olanak sağlar.
- Hizmetlere tek noktadan erişim.
- Yerel yönetimlerde gereksiz insan gücü ve iş yükünden kaçınmayı sağlar; bu mevcut çalışanların daha verimli çalışmasına olanak tanır.
- İdari ve belediye fonksiyonlarının izlenmesi ve uygulanması çok daha kolay ve pratiktir.
- Yerel hizmetlerin yerel halkın ihtiyaçlarına göre düzenlenmesi ve sunulur.
- 7/24 internete aktarılabilen yerel hizmetlere erişim.
- Belediyelerin faaliyetleri ve gündemleri her yerden izlenebilir.
- Farklı bölge ve ilçelerde yaşayan yerel halka eşit mesafede olunarak eşit hizmet sunulur.
- Prosedürlerin daha iyi yönetilmesi ve hizmetlerin ilgili hedef gruba daha iyi sunulması.
- İmar, paketleme, ihale vb. operasyonlarda rüşvet ve yolsuzluğu önlenir.
- Daha fazla yerel hizmeti çevrimiçi hale getirerek bürokratik prosedürleri azaltılır.
- Sorumlu ve daha açık şehir yönetimine erişilir.
- Yerel halkın talep ve şikayetlerine kısa sürede cevap verebilecek bir belediye yönetimi oluşturulur.
- Devlet ile belediyeler arasında etkin bir ağ yapısının oluşturulmasıyla karşılıklı bilgi paylaşımı kolaylaşır.

Yeni dijital belediyeçilik uygulamalarının olumlu bir yönü de gereken düzenlemelerin yapılmasının ardından hizmet sağlayıcılarının süreç boyunca, geleneksel kamu yönetimine kıyasla profesyonellik göstermesidir, dijital anlamda belediyenin olgun olması bu profesyonelliğin yakalanabilmesi anlamında oldukça önemlidir. Ayrıca belediyeler, geleneksel yönetimi sürdüren diğer belediyelerin vermiş olduğu hizmetlerin yanı sıra eğitim, stabilizasyon ve destek gibi yaşamın farklı aşamalarında esneklik gösterebilmektedir; bu da e-belediye uygulamalarının belediyeye entegrasyonunun başarılı olduğunu göstermektedir (Aydın ve Kiracı, 2014: 36). BT uygulamasının başarılı bir şekilde uygulanmasını etkileyen bir diğer faktör, BT departmanı tarafından yürütülen projenin liderliğidir; burada çeşitli faaliyetler koordine edilmiştir, örneğin: gerçekleştirilecek görevlerin planlanması ve hizmeti verecek olan personele gerekli destek ve eğitimin sağlanması; dijital uygulama hizmetini sağlayan tarafın yanı sıra belediye yetkilileri tarafından yürütülen faaliyetlerin izleme ve kontrolünün de gerçekleştirilmesidir. Başlangıçta çok karmaşık sorunlara sahip olmasına rağmen, bunların entegrasyon sürecinde aşılabildiği, bunun sağlayıcının yeterli profesyonelliği ve belediyenin farklı departmanlarının desteği sayesinde olduğunu vurgulamak gerekmektedir (Reascos ve ark., 2019: 83).

Entegrasyonun birinci ve ikinci aşamaları tamamlandıktan sonra, belediyenin zaten bütünleşik bir şekilde çalıştığı, yani kurum genelinde çapraz bilgi akışlarının zaten ele alındığı ancak bu noktaya gelmesi için gerekli çalışmalar yapıldığı söylenebilir. Süreçleri değiştirmek ve iyileştirmek ve bazı durumlarda belirlenen parametreleri yeniden kodlamak için gereklidir. Bu projenin teknolojik olduğu düşünülerek yönetimi BT departmanına devredilebilir ancak bu durum BT üzerinde idari bir yük oluşturabilir ve bu departmanın diğer departmanları etkileyecek kararlar alma yetkisi olmadığı için belediyede zorluklar yaratabileceği gözden kaçırılmamalıdır. Tüm organizasyonun kendisine ek olarak, ana değişikliklerin mali yönde yapıldığını da belirtmek gerekmektedir (Ulusoy ve Tekdere, 2019: 180).

Belediyelerde yukarıda sıralanan elektronik uygulamalardan beklenen faydaların gerçekleşmesi için çeşitli faktörlerin karşılanması gerekmektedir (Dolanbay ve ark., 2023: 78). Genel olarak e-yönetim ve yerel düzeyde e-yönetim ile ilgili olarak, yönetim biliminin temel kavramlarından biri, teknolojinin veya uygulamalarının tek başına başarılı e-yönetimin anahtarı olmadığıdır ve buna mutlaka dikkat edilmelidir.

2.4. Dijital Dönüşümde Karşılaşılan Problemler

Belediyeçilik kavramında geçilen bu yeni teknolojik devrimin her ne kadar pek çok faydası bulunsa da yerel yönetimlerde bilgi teknolojilerinin kullanılması kişi, kurum ve kuruluşların yerel yönetimleri üzerinde baskı oluşturmaktadır. Bu baskı sayesinde katılımcı demokrasinin gelişmesi yönünde önemli adımlar atılıyor olsa da çabalara rağmen kent dijital başvuru sürecinde pek çok sorun ortaya çıkabilmektedir. Bu problemler; kanunların hukuki ve teknik konularda yetersizliği, kentsel birimlerin yetersiz bilgi nedeniyle yeniden düzenlenmesi çalışmaları, çalışanların yeni teknoloji kullanımına karşı dirençleri, geleneksel yönetim biçimi ve farklı siyasi partilere mensup işçiler arasında yaşanan anlaşmazlıklar, bürokratik engeller, elektronik özgürlüğün tam anlamıyla sağlanamaması gibi durumlardır (Yolcu ve Özdemir, 2020: 219-221). Ayrıca belediyelerin

kullanmakta olduğu uygulamalarda kentlerin bilgi sistemlerinde belirlenmiş bir standardın eksikliği de sıklıkla göze çarpmaktadır. Devlet iletişiminin teknik yetersizliği, geleneksel devlet anlayışının elektronik yönetim anlayışının işlevselliğini sağlayamaması, geleneksel hizmet sunumu yöntemlerinin devam etmesi, çalışanların korku nedeniyle eski şekilde devam etme zorunluluğu, gelir kaybı veya yenilik kaybı, eski iş organizasyonundan yeni iş organizasyonuna geçiş sorunlarının henüz çözülmemiş olması ve yeni çalışma şeklinin tam olarak geliştirilmemiş oluşu noktasında da belediyelerde aksaklıklar yaşanmaktadır (Yarış ve Cömert, 2015: 18). Yeni iş süreçlerinin uygulanmasında mali açıkların meydana gelmesi de vatandaşların dijital süreçlere karşı güvenlerinin azalmasına neden olabilmektedir. Ayrıca pek çok ilde yaşayan nüfusun kuşak itibarıyla da dijital belediye uygulamalarının henüz tam olarak yerleşmemiş olması, kamu yönetiminde yekpare bir hareket tarzının sağlanamamasına neden olmaktadır (Kaypak, 2017: 1801). Bilgi güvenliğinin ulusal düzeyde sağlanmasının mümkün olmaması, dolayısıyla kullanıcılara güven eksikliği, bilgisayar becerilerinin düşük olması kamu yönetiminde ve vatandaşlarda internet kullanımının düşük olması ve bu alanda gecikme yaşanması, ülkenin beyin gücünün teknoloji üretimine uygulanmamasından kaynaklanmaktadır.

Türk belediyelerinin bütüncül bir yapıları bulunmamakla birlikte belediyeler kendi içlerinde etki alanı bakımından da uygulamaları etkileyecek nitelikte; büyükşehir belediyeleri ve belediyeler olmak üzere iki tür yapıya ayrılmaktadır. Nüfusu 750.000'den fazla olan belediyeler büyükşehir belediyeleri ve nüfusu daha az olan belediyeler de küçük şehir oldukları için doğrudan belediye olarak nitelendirilmektedir (Oktay, 2016: 88). Belediyeler 2005 yılında yürürlüğe giren ve halen geçerli olan 5393 sayılı Kanuna göre hizmet verirken, başkentteki belediyeler ise 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 Sayılı Kanun'a göre kamuya hizmet vermektedir. Bu kanunlarda çağın ihtiyaç ve gereklerine göre zaman zaman değişiklikler yapılmıştır. Yerel halkla ilişkiler konusunda, etkin işleyen belediyelerde pek çok olumlu değişiklik gözlemlenmiştir. Yerel halkın farkındalığı her geçen gün arttıkça belediyelerin talep ve beklentileri, yapmak istedikleri de çeşitlendiği için kent yetkilileri de her gün yeni soruşturmalar yaparak gündeme uyum sağlamaya çalışmaktadırlar. Türkiye'de yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin çözmesi gereken temel olarak dört sorun bulunmaktadır. Bu sorunların aşağıdaki gibi sıralanması mümkündür (Çoruh, 2010: 505):

- Tamamen bağımsız bir yönetimin olmayışı,
- Yetersiz fon,
- Sürdürülemez hizmetler,
- Kaynakların verimsiz ve verimsiz kullanılmasıdır.

Yukarıdaki problemler irdelendiğinde iyi hizmet için yeterli kaynak, tesis ve ekipmanın mevcut olması gerekmektedir ve bu bağlamda aslında dijital dönüşümün bu eksiklikleri giderebilecek yapıya sahip olduğu da görülmektedir. Ancak belediyelerin öncelikli olarak çözmesi gereken dört temel sorundan biri olan "kaynakların verimsiz ve verimsiz kullanımı" sorununu çözenin, diğer üç sorunun çözümüne de önemli katkı sağlayacağı vurgulanmaktadır. Kentsel kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlamak için dijital çağın getirdiği internete ve bilgi teknolojisine yakın durmalı ve bundan faydalanılması gerekmektedir (Bulut ve Yılmaz, 2014: 78).

Belediyelerin dijital dönüşümünde bu sorunlarla birlikte; merkezi yönetim arasında yetersiz iş birliği ve koordinasyon, vatandaşa ek olarak yerel yönetimlerde görev yapan personelin de etkin teknoloji eksikliği İnternet kullanımına yönelik altyapının yetersiz olması, internet kullanımında sorunlar yaşanması, kurum başkanlarının değişime direnç göstermesi, yeniliklere uyum sağlayacak ve yakından takip edecek nitelikli personel yetersizliği, birçok belediyenin resmi internet siteleri işe yaramaz oluşu, güncellenen web sitelerinin sadece vatandaşları bilgilendirmek amacıyla kullanılmakta olup, vatandaşların aktif katılımını teşvik edecek ortamların bulunmaması gibi sorunlar da bulunmaktadır (Akman, 2018: 522). Belediyelerin dijital uygulamaları üzerinden akıllı şehirlerin oluşturulabilmesi için veri toplama ve uygun idari çalışmalara yönelik hukuki altyapının oluşturulması gerekmektedir. Ayrıca ticari sırlar, devlet sırları ve mahremiyete ilişkin bilgilerin toplanması ve paylaşılmasının sağlanması gerekmektedir. Açık veri politikası kapsamında şehirlere ilişkin bilgilerin toplanması, analiz edilmesi ve paylaşılması çok kolay hale gelmiştir. Ancak bilgi paylaşımının sınırları, paylaşılan bilgi ve bilgi güvenliği gibi konular bu alanda ilerlemeyi engellemektedir. Belediyelerin dijital dönüşüm alanında yaşadığı sorunlardan biri de her belediyenin uygulamayı kendisinin gerçekteştirmesidir. Bu konunun koordinasyonunu sağlamaya yönelik projelerin eksikliği de sorunun çözümlenmesine engel olmaktadır. Aynı zamanda yerel yönetimlerde bilgi teknolojisine verilen önemin düşük olması da sorunlara yol açmaktadır. Bu sorunlar, kullanımdaki verilerin mükerrer olmasına, verilerin güncellenememesine, iç iletişimin sağlanamamasına ve gerekli bilgilerin zamanında alınamamasına yol açmaktadır (Sever, 2021: 196). Bu nedenlerden dolayı yöneticiler hatalı kararlar vermekte ve hizmet sürecinde kesintiler meydana gelmektedir. Belediyelerin dijitalleştirilmesinde karşılaşılan bir diğer sorun ise personel sorunudur. Belediye çalışanları için dijital uygulamalarda uzmanlaşma önemlidir. Aksi takdirde kapsamlı bir politika yerine sorunların çözümlenmesine yönelik ayrı ve bağımsız çözümler sunulabilmektedir. Ayrıca bazı dijital uygulamalar bir şehrin kapsamını aşabildiğinden, bu gibi durumlarda uygulamaların bölgesel veya ülkeye özel olarak hayata geçirilmesi gerekmektedir. Birçok dijital uygulama, farklı sektörlerdeki farklı kurum veya kuruluşlarla iş birliği gerektirebilir, bu durumda yatay ve dikey iş birliklerinin tasarlanmasına özen gösterilmesinde fayda vardır. Hem yerel vatandaşların hem de yerel birim liderlerinin belediyede dijitale geçişi kabul etmesi ve ortak hedefte ortak anlayışta buluşması önemlidir (Çabuk ve ark., 2016: 89).

Belediyelerin daha şeffaf ve kapsayıcı bir yapıya kavuşması için kamu hizmetlerinin internet üzerinden sunulması yaygınlaştırılmalıdır. Yerel halkın belediye faaliyetlerine ve denetimlerine daha fazla katılımını sağlamak için halka açık yerlerde ücretsiz internet hizmeti sunulmalıdır. Belediyelerin sunduğu hizmetlerden dijital ortamda faydalanabilmek için telefon hatlarının etkin kullanılması gerekmektedir. Belediyelerin kullandığı web sitelerinin sürekli ve düzenli olarak güncellenmesi gerekmektedir. Dijital dönüşümün gerektirdiği yaşam koşullarının sürdürülebilmesi için yerel birim çalışanlarına ve yerel halka yönelik eğitimler ve konferanslar düzenlenmelidir. Kırsal kesimde yaşayan vatandaşlara bilgisayar, telefon, tablet ve internet gibi dijital çağın araçları daha uygun şartlarda ve bazı bölgelerde daha düşük fiyatlara sunulduğu takdirde bu hizmetlerden yararlanabilecek ve gelişmelerden haberdar olabileceklerdir (Yıldırım, 2021: 70). Görüldüğu üzere dijital uygulamalar hem birçok problemi beraberinde getirebilmekte hem de uygulama esnasında maliyeti düşürürken, donanım anlamında maliyeti artıran bir etkiye sahip olabilmektedir. Bölümde anlatılan dezavantajlara ek olarak Tablo 1’de, dijital uygulamaların neden olabileceği başarısızlık faktörleri ve alt nedenleri sıralanmıştır.

Tablo 1. Dijital Uygulamaların Yerel Yönetimlerde Neden Olabileceği Başarısızlık Faktörleri (Siegfriede, 2003: 455)

Başarısızlık Faktörleri	Alt Faktörler
Rehber ilkeler ve strateji	E-devlet için yol gösterici ilkeler; sanal belediye binası genel strateji, yol gösterici ilke ve stratejinin henüz genişletilememiş ilkelere sahip olması ve bu nedenle stratejik uyumun zorlaşması; üst düzey liderin süreci reddi / ilgisizliği; sanal belediye binası (e-belediye) için öncelikler hakkında fikir birliğine varılamaması ve uzun dönem planlamanın yapılamaması.
Fayda ve maliyetler	Vatandaşlar, şirketler, misafirler, yönetim, politikacılar.
Uygulamalar	Bilgi, iletişim, işlemler, entegrasyon, katılım olarak henüz bir sınıırın yaşanması.
İş birliği ve ortaklıklar	Diğer kamu kurumları ile iş birliği; ticari şirketlerle ortaklıklar, kurumlar ve girişimcilerle iş birliği; bilim ve araştırma arasında değişim için aynı altyapıya sahip olma gerekliliğinin doğması.
Doğru teknoloji ve teknoloji kullanımının örgütlenmesi	İşsel veri tasarımı; bt ağı – yazılımı; temel hizmetler ve altyapı; elektronik imza; erişim gibi alanlarda standartların bulunmaması.
Yetenek, motivasyon ve nitelikler	Personel; yönetim, konsey / kıdemli idari personel; kullanıcılardan pek çoğunun değişim sürecine direnç göstermesi.
E-belediye uygulamalarının benimsenmesi	Belediye içi iletişim; belediye dışına yönelik iletişimde gerek kültürel gerekse kuşak farklılıkları nedeniyle problemlerin yaşanması.
Organizasyon, proje ve değişim yönetimi	Proje organizasyonu; idari reformlar ile iş birliği / uyum; organizasyonda değişim mühendisliği, işlem süreçlerinin analizi ve optimizasyonu; yapısal organizasyonlarda değişim mühendisliği, iş birliğinin organizasyonu; sonuçların değerlendirilmesi ve izlenmesi konularında mutlaka uzmana ihtiyaç duyulması ve aslında yeni iş gücüne ihtiyacın artması.
Sürdürülebilir kaynaklar	Finansman, personel, bilgi noktasında eksikliklerin yaşanması.
Yasalık	Yasal yeterlilik; portalın kullanım yapısı, portal hizmetleri için izin verilebilirlik; özel sektöre ait uzmanların entegrasyonu, portal kullanım için genel yükümlülükler ile uygunluk; bilgi hizmetlerinin yasal koşulları, iletişim hizmetlerinin yasal koşulları; kopyalama işlemlerinin yasal koşulları, yasalardaki değişikliklerde ve özellikle kişisel verilerin korunumu noktasında bir garanti sağlanamaması.

3. YEREL YÖNETİMLERDE E-BELEDİYE UYGULAMALARI

Dünyada ve Türkiye'de elektronik belediye ekseninde araştırmalar yapılmaktadır. Literatürde e-devlet hizmetlerinin uluslararası bağlamda değerlendirilmesine yönelik farklı parametrelerin kullanıldığı çalışmalar bulunmaktadır. Örneğin Polat (2006) belediyelerin elektronik özerklik alanındaki çalışmalarını elektronik demokrasi kavramı üzerinden değerlendirmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimler için örneğin şeffaflık, kontrol edilebilirlik ve hesap verebilirlik açısından çok önemli olan e-demokrasi, vatandaşların katılım hakkını elektronik ortam aracılığıyla kullanması olarak tanımlanmaktadır (Akt. Erdoğan, 2019: 559). Belediye web siteleri arasında web varlığı (doğrudan belediye web sitelerinden bilgi paylaşımı), iletişim (arama, form yükleme gibi etkinlikler), resmi işlemler (vatandaşlar resmi işlemlerini çevrimiçi olarak yaparlar), dönüşüm (devlet işlemlerinin dijitalleştirilmesi, hükümet işlemleri) yer almaktadır. Dünyada yapılan araştırmalar sonucunda Avrupa'nın e-yönetim uygulamalarını en başarılı şekilde kullanan başkentlerin Hollanda, İngiltere, Estonya, Almanya, Finlandiya, Norveç, İsviçre, Rusya, Fransa ve Danimarka olduğu belirlenmiştir (Akgümüş ve ark., 2021: 108). Görüldüğü üzere Avrupa'nın pek çok ülkesinde e-belediyecilik uygulamalarının dünya genelinde farklı şekillerde benimsenmiştir.

Yerel yönetimler, teknolojiyi kullanarak hizmet sunumunu geliştirme ve vatandaşların ihtiyaçlarına daha hızlı ve etkili bir şekilde yanıt verme konusunda çeşitli stratejiler benimsemektedir.

Dijitalin, bir diğer ifadeyle bilgi, hizmet ve ürün işinde bilgi teknolojisinin kullanılarak, etkili bir belediye aracılığıyla hizmetlerin etkinliğini, verimliliğini ve kalitesini artırmaya çalışan yerel yönetim birimleri, dijital özyönetim aynı zamanda bürokratik oligarşinin azaltılması ve verimliliğin kaybedilmesi, kaynak ve zaman tasarrufu için yerel kamu hizmetlerinin elektronik ortama (çevrimiçi) taşınmasını sağlayabilmişlerdir. Vatandaşların günlük yaşamını kolaylaştırmak ve yerel yönetimde iyi yönetim ilkelerini hayata geçirmek amacıyla dünyanın farklı yerlerinde birçok dijital uygulama oluşturulmuştur. Bunlar arasında wifi hizmeti, yönetim ve raporlama sağlayan elektronik belediye yazılımı, elektronik medya online hizmetleri, kişisel seyahat kartı yönetim sistemi, makine ve sürücü verimliliğini artırma projesi, elektronik imza uygulaması, e-devlet kapısı entegrasyonu, cep telefonu uygulaması, araç takip sistemi, reklam ve online izleme sistemi, coğrafi bilgi sistemi, iç iletişim, merkezi iletişim yönetimi, akıllı yazıcı çıktı kontrol sistemleri yer almaktadır (Karaca ve Öztürk, 2019: 529). Ayrıca canlı trafik kameraları, güvenlik kamera sistemleri, kameralı araç izleme sistemleri, ters kamera sistemleri, elektronik sağlık uygulamaları, turistik yayın kameraları, müze sesli rehber sistemi, 3 boyutlu mobil turist haritası, kazı izleme sistemi, kentsel atıklarda tıbbi sistemler, yönetim sistemi, iç mekan akıllı ışık otomasyonu, akıllı sinyalizasyon kavşaklar, yeşil dalga sistemi, değişken mesajlaşma uygulamaları, lokasyon bazlı SMS bilgilendirme projesi, araç içi internet projesi, asansörler, yürüyen merdivenler, aydınlatma sistemleri, dış mekan panelleri, USB şarj cihazı ve/veya wi-fi hizmeti ile kent mobilyası projesi, internet uygulaması ve altyapı izin yönetimi, uçtan uca akıllı cadde, bulvar projesi, akıllı trafik yönetim sistemi ve merkezi kurulum, akıllı otoparklar, mobil ödeme, dijital kütüphane gibi birçok uygulama vatandaşların hayatını kolaylaştırarak pek çok kaynaktan tasarruf sağlamaktadır (Erdoğan, 2019a: 68). Aşağıda alt başlıklar halinde ülkemiz ve dünyadaki uygulamalara daha detaylı bir şekilde değinilmiştir.

Yerel yönetimlerde e-devlet belediye uygulamalarından en efektif olarak kullanılanı şüphesiz e-devlet uygulamasıdır. Bilgi teknolojilerinin etkisi altında gelişen bilgi toplumu ve her şeyden önce internet aracılığıyla ortaya çıkan küresel iletişim ortamı, kamu yönetimini verimli, etkili ve kaliteli hale getiren ve katılımcı demokrasinin dönüşümünü destekleyen elektronik yönetim modelini teşvik etmiştir. Bu sayede ise kamuya yönelik oluşturulan e-hizmetler işleyen bir yapıya kavuşturulmuştur. Elektronik yönetim kavramı ve modeli; önce siyasi, sonra sosyo-ekonomik talepler sonucunda geliştirilen modelin odağını devletin “ekonomik verimlilik” hedefinden ziyade yurttaş katılımı ve kontrolü talepleri doğrultusunda belirlenmiştir. Bu çerçevede; e-yönetişim; e-yurttaş; e-demokrasi; e-oylama; e-ekonomi; e-ticaret; e-banka; vb. kavram ve modelleri geliştirilmiştir (Ateş ve Banazılı, 2020: 301). E-devlet uygulaması; kamu hizmetlerinin bilgi toplumu aracılığıyla vatandaşlara, işçilere ve iş ortaklarına ulaştığı ve fayda sağladığı bir yapıdır. Elektronik iletişim ve iş ortamında devlet görev ve hizmetlerinin yanı sıra vatandaşlık görev ve hizmetlerinin devlete karşı sorunsuz ve güvenli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamaktadır. Kamu kurumları, vatandaşlar ve işletmeler arasında bilgi, hizmet ve mal alışverişinde teknolojiyi kullanarak performansı ve verimliliği artırmayı amaçlayan kamu yönetim modelinin de en başarılı örneklerindedir (Tamer, 2022: 522). Bu bilgiler ışığında e-devlet ’in, internet bağlantılı bir yürütme organı olduğunu söylemek çok yanlış olmayacaktır. Aynı zamanda bu tanımlara göre kamu yönetiminde elektronik yönetim; verimlilik ve etkililiğin sağlanması, daha bilgili bir vatandaşlık yaratılması, herkes için eşit erişim, kapsamlı kaliteli bilgi, daha iyi hizmet, maliyet tasarrufu, daha

fazla şeffaflık, hükümet düzeyinde rüşvet ve yolsuzlukla mücadele, basitlik ve kolaylık gibi avantajları hem vatandaşlara hem de kamu kuruluşlarına sağlamaktadır

E-Yönetişim modelinin nihai hedefi bahsedilen özelliklere sahip olacak şekilde etkin kamu yönetiminin sağlanabilmesidir. Ayrıca temsili demokrasinin zayıf yönlerini ortadan kaldırmayı amaçlayan katılımcı demokrasinin elektronik ortama aktarılması ve bu sayede kurumsal ve toplumsal yapıya daha şeffaf, kapsayıcı ve yönetişime dayalı bir yönetim anlayışının (e-demokrasi) getirilmesinin de bu yöntemle hayata geçirileceği ve gelecekte e-devletin öngördüğü e-demokrasiyi tam olarak hayata geçirmenin mümkün olacağı düşünülmektedir. Bunun sağlanabilmesi için ise ilk olarak, bilgi ve iletişim teknolojisinin toplumun tamamına eşit ve adil dağıtımının gerçekleştirilmesi; aynı zamanda bu teknolojinin kullanımına ilişkin eğitim altyapısının tüm bireyler için eşit şekilde sağlanması gerekmektedir. Toplum ve sistem arasında dijital uçurum oluşturulmamalı veya kaldırılmamalıdır (Yıldırım ve Öner, 2004: 50)

SONUÇ

Belediyeler, halka tatmin edici hizmetlerin sunulmasında hükümetlerin temel unsurlarından biri olarak kabul edilmektedir. E-Belediye kurulması için gerekli koşulların sağlanması halinde devletin elektronik hizmetlerin sunumundaki sorumluluğunun azalması, hizmetlerin daha doğru ve verimli sunulması, kamu sektöründe maliyetlerin düşürülmesi, şeffaf yerel yönetim ve şeffaflık gibi pek çok avantaj yaratmaktadır. Vatandaşların hizmetlere daha kolay erişimi sağlanmasının yanı sıra e-belediyede şeffaflık ve hesap verebilirlik, vatandaşların karar alma süreçlerinde de siyasi ve sosyal faaliyetlere katılımı için uygun bir fırsat sağlamaktadır (Karlıdağ, 2014: 115). Gelişmekte olan bazı ülkelerde e-belediyeciliğin önemi hızla farkına varılmış ve bu anlamda atılan adımların sayıları giderek artmaktadır. Teknolojik gelişmeleri hayatına yansıtabilen bireyler olarak bilgi çağı toplumunun bireyleri arasında katılımcı yerel yönetim düşüncesinin yaygınlığı korunmalı; şeffaf, kolay ulaşılabilir, hesap verebilir, vatandaş ve kalite odaklı hizmet sunan bir yönetim anlayışını benimseyen yerel yönetimler takdir edilmeli ve desteklenmelidir (Köylüoğlu, 2013: 9).

Gelişen ve büyüyen bilgi ve iletişim teknolojileri, zamanla hantallaşan yerel kamu bürokrasisine etkin ve verimli hizmet sunumu açısından büyük kolaylıklar sağlamakta ve kuruluşların denetlenebilir hale gelmesi konusunda önemli avantajlar sağlamaktadır. Ayrıca bu teknolojiler insanların hizmetlerden yararlanma, bilgiye kolay ve hızlı ulaşma ve yükümlülüklerini zahmetsizce yerine getirme konusundaki beklentilerine de cevap vermektedir. E-devlet, devletin topluma karşı yerine getirdiği görev ve hizmetler ile vatandaşların devlete karşı yükümlülüklerinin elektronik iletişim ve işlem ortamları aracılığıyla yerine getirilmesini sağlayan projeyi/geçidi ifade etmektedir (Henden ve Henden, 2005: 56). Günümüz dünyasında bazı idari işlevler, hızlı ve doğru karar verme açısından daha karmaşık hale gelmiştir. Bu nedenle kentsel alanlarda teknik hizmet sağlayan yerel yönetimlerin çağdaş ve dijital tabanlı, bilgiye hızlı ve güvenilir erişime sahip olmaları önemlidir. Bu açıdan e-belediye ve kentsel bilgi sistemi teknolojileri kentsel yönetişim için oldukça etkili karar destek araçlarıdır. E-belediye politikaları ancak vatandaş odaklı olursa başarılı olabilecektir. Gelişmekte olan ülkelerde hükümet, yerel yönetim, işletmeler ve vatandaşlar arasındaki çevrimiçi istişarelerin çok düşük olduğu görülmektedir (Bojang ve Bwando, 2018: 14). Bu çerçevede, bu çalışmada yapılan literatür taraması ışığında e-belediye uygulamasında karşılaşılan zorlukların üstesinden gelmek için aşağıdakileri önermektedir:

- E-belediye gelişimi için temel BİT altyapıları iyileştirilmelidir,

- Dijital uçurum ve e-hazırlık: Paydaşların BİT altyapılarının mevcut durumunu anlamalarını ve bilmeleri sağlanmalıdır. Önceki çalışmalar, gelişmiş ekonomiler ile gelişmekte olan ülkeler arasındaki dijital uçurumun, gelişmekte olan dünyadaki kırsal-kentsel toplumlarda bile çok büyük olduğunu göstermiştir,
- Elektrik, internet, bilgisayarlar, çevrimiçi hükümet web siteleri vb. hala bir zorluktur ve donanım ihtiyacının giderilmesi için bütçe ayrılmalıdır,
- E-belediye projelerinde siyasi ve bürokratik onaya ihtiyaç vardır ki bu pek çok ülkede ciddi anlamda eksiktir. Siyasi irade ile veri güvenliği ve mahremiyet yasaları garanti altına alınabilir ve dolayısıyla e-belediye başarısında kritik öneme sahip olan sisteme vatandaşların güveni artırılabilir,
- İnsan kaynaklarının geliştirilmesine daha fazla yatırım yapılması gerekmektedir. Vatandaşlar çevrimiçi işlemleri kolaylıkla gerçekleştirebilecek şekilde eğitilmelidir. Devlet çalışanları da son yenilikleri takip edebilmeleri için düzenli olarak eğitim almalıdır. Yine çeşitli devlet daireleri arasında daha fazla koordinasyona ihtiyaç vardır ve aynı durum bilgi paylaşımı için de geçerlidir.

E-belediyecilik uygulamaları gelecekte, teknolojik gelişmeler ve toplumun beklentileri doğrultusunda şekillenmeye devam edecektir. Ülkemizde E-Devlet Kapısı ve belediye web siteleri üzerinden sunulan hizmet çeşitliliğinin artacağı, mevcut eksikliklerin giderilerek vergi ödemeleri, izin başvuruları gibi temel hizmetlerin yanı sıra, eğitim, sağlık ve kültür gibi farklı alanlarda çevrimiçi hizmetler sunulacağı tahmin edilmektedir. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin e-belediyecilik uygulamalarında akıllı şehir projelerine daha fazla ağırlık vermesi gerekmektedir. Trafik yönetimi, enerji verimliliği, çevre koruma gibi konularda daha kapsamlı ve entegre çözümler hayata geçirilirse dijital katılım ve kamu-yönetim iletişimi güçlenebilecektir. Dünya perspektifinden ise belediyeler arası ve ülkeler arası iş birliklerinin artması, en iyi uygulamaların paylaşarak benzer sorunlara yönelik çözümlerin birlikte geliştirilmesini sağlayacaktır. E-belediyecilik uygulamalarının geleceği, teknolojik ilerlemelerin yanı sıra toplumun değişen beklentileri ve ihtiyaçlarına adapte olma yeteneğine bağlı olacaktır. Bu noktada, veri güvenliği, gizlilik ve kullanıcı deneyimi gibi konular ön planda tutulmalıdır.

Dijitalleşme süreci kamuya pek çok fayda getirmiş olsa da yönetim uygulamaları özelinde değerlendirildiğinde kamunun rolünün yeniden tanımlanması, gözden geçirilmesi, merkezi, hiyerarşik yönetim yapılarının yerel yönetim yöntemleriyle değiştirilmesi ve hizmet yararlanıcılarıyla etkileşime geçilmesi gerekmektedir. Kamu yönetiminde yeni bir yaklaşımın hayata geçebilmesi için bir an önce harekete geçilmesi gerekmektedir. Sağlanan yeni perspektife birlikte kamu yönetiminde herkes için erişilebilirlik, şeffaflık, vakit tasarrufu ve zamanında işlem yapabilme ilkelerinde gelişim sağlanmıştır. İlkeler ışığında kamu yönetiminde temel uygulama araçlarında, geleneksel yöntemlerde ortaya çıkan sorunlar da giderilmiştir. Tüm avantajlar ve küreselleşme neticesinde geleneksel yöntemler işlevselliklerini yitirmişlerdir ve yeni olana yerini bırakmışlardır. Bu bağlamda dünya genelinde insanların siyasi karar alma süreçlerine katılımını sağlayacak çeşitli araçların hayata geçirilmesi kaçınılmazdır.

KAYNAKÇA

- Akgümüş, E., Ballanlı, D., Birben, Ş., Dadaylı, A., Sakınç, A. İ., Öztürk, Ö., & Güre, M. D. P. (2021). Dijital dönüşüm bakış açısıyla yerel yönetimlerde sosyal hizmetlerin sunumu: e-belediye hizmetlerinin içerik analizi. *Sosyal Çalışma Dergisi*, 5(2), 102-116.
- Akman, Ç. (2018). Mahalle yönetimi ile ilgili yeni bir yasal düzenleme gerekli mi?: Isparta ili özelinde bir araştırma. *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi (AKAD)*, 10(19), 516-534.
- Arslan, M. (2022). E-Belediyecilik Uygulamaları: San Jose Belediyesi ve Başakşehir Belediyesi Örneği. *Gaziantep Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(2), 76-92.
- Atenas, J., Havemann, L., & Priego, E. (2015). Open data as open educational resources: Towards transversal skills and global citizenship. *Open praxis*, 7(4), 377-389.
- Ateş, H., & Banazılı, A. M. (2020). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda E-Belediyecilik Uygulamaları: Dört Farklı Büyükşehir Belediyesinin Karşılaştırmalı Analizi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 3(2), 298-309.
- Aydın, İ. S., & Kiracı, A. (2014). Belediyelerin hizmet sunumunda e-belediyecilik kriterleri: Kocaeli İli ve bazı ilçelerinden bir örnek. *İktisadi Yenilik Dergisi*, 2(1), 32-43.
- Bojang, M. B., & Bwando, W. (2018). E-municipality applications in local government: prospects and challenges. *The Proceedings & Abstracts of ICONASH 2018 Antalya*, 86.
- Bulut, Y., & Yılmaz, V. (2014). Türkiye’de İl Özel Yönetimleri ve Geleceği. *KAYFOR XII Bildiriler Kitabı*, 76-82.
- Calzada, I. (2021). The right to have digital rights in smart cities. *Sustainability*, 13(20), 11438.
- Çabuk, U. C., Çavdar, A., & Demir, E. (2016). E-Demokrasi: Yeni Nesil Doğrudan Demokrasi ve Türkiye’deki Uygulanabilirliği [E-Democracy: The Next Generation Direct Democracy and Applicability in Turkey]. *Retrieved December, 12*.
- Çakır, A. C., Karataş, M., & Genç, Z. (2022). E-Government Use in Local Governments. E-Government and Public Administration Course Note.
- Çakır, C. (2017). İzmir Büyükşehir Belediyesinde E-Belediye Uygulamaları ve Vatandaşın Farkındalığı. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 9(1), 1-12.
- Çiftçi, S., & Çiftçi, L. (2023). Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinde E-Belediye Uygulamaları: Karşılaştırmalı Bir Analiz. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 22(87), 714-730.
- Çoruh, M. (2009). Kent bilişim sistemi ve e-belediye. *Akademik Bilişim*, 9, 11-13.
- Çoruh, M. (2010). Kent kaynaklarının etkin ve verimli kullanımında kablosuz belediye internet ağlarının (KBIA) etkileri. *Akademik Bilişim*, 503-508.
- Das, A., Singh, H., & Joseph, D. (2017). A longitudinal study of e-government maturity. *Information & Management*, 54(4), 415-426.
- Dolanbay, G., Timor, M., & Taşdelen, N. (2023). *İlçe Belediye Hizmetlerine Ait Kriterlerin Swara Yöntemi ile Sıralanması*. Eğitim Yayınevi.
- Erdem, A. D., & Emimi, F. T. (2021). Ankara Büyükşehir Belediyesinin E-Belediye Uygulamalarının Kamu Bürokrasisinin Sorunları Bağlamında İncelenmesi. *OPUS International Journal of Society Researches*, 18(Yönetim ve Organizasyon Özel Sayısı), 1909-1942.
- Erdoğan, O. (2019a). Yerel yönetimlerde dijital dönüşüm: Molenwaard belediyesi örneği. *Siirt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(13), 59-74.

- Erdoğan, O. (2019b). Yerel Yönetimlerde E-Belediye Uygulamaları: İçişleri Bakanlığı E-Belediye Bilgi Sistemi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24(3), 551-566.
- Gauld, R., Flett, J., McComb, S., & Gray, A. (2016). How responsive are government agencies when contacted by email? Findings from a longitudinal study in Australia and New Zealand. *Government Information Quarterly*, 33(2), 283-290.
- Güven, A. (2022). Türkiye’de E-Belediyecilik Uygulamaları Çerçevesinde İl Belediyelerinin Analizi. *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 12(3), 1621-1650.
- Henden, H. B., & Henden, R. (2005). Yerel yönetimlerin hizmet sunumlarındaki değişim ve e-belediyecilik. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(14), 48-66.
- Ingrams, A., Manoharan, A., Schmidhuber, L., & Holzer, M. (2020). Stages and determinants of e-government development: A twelve-year longitudinal study of global cities. *International Public Management Journal*, 23(6), 731-769.
- Jaakola, A., Kekkonen, H., Lahti, T., & Manninen, A. (2015). Open data, open cities: Experiences from the helsinki metropolitan area. case helsinki region infoshare www. hri. fi. *Statistical Journal of the IAOS*, 31(1), 117-122.
- Kabakuş, A. (2014). Türkiye’deki Büyükşehirlerin İlçe Belediyelerine Göre E-Belediye Hizmetlerinde Etkinliğinin Veri Zarflama Analizi ile Ölçülmesi. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 18(3), 307-324.
- Karaca, Y., & Öztürk, N. K. (2019). Yeni nesil belediyecilik: Dijital belediye uygulamaları. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2(3), 528-537.
- Karataş, E., & Tarhan, A. (2021). Yerel yönetimlerde e-belediye uygulamaları: Büyükşehir belediyeleri üzerine bir içerik analizi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (45), 317-335.
- Karataş, E., & Tarhan, A. (2021). Yerel yönetimlerde e-belediye uygulamaları: Büyükşehir belediyeleri üzerine bir içerik analizi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (45), 317-335.
- Karlıdağ, S. (2014). Yeni iletişim teknolojileri ve mahremiyet: E-Belediyeler kişisel bilgileri koruyor mu?. *Erciyes İletişim Dergisi*, 3(4), 102-120.
- Kaypak, Ş., Yılmaz, V., & Bimay, M. (2017). Dijital çağda yerel yönetimler. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(Kayfor 15 Özel Sayısı), 1798-1813.
- Keller, E. D., Hilton, T. W., Benson, A., Karalliyadda, S., Xie, S., Gurney, K. R., & Turnbull, J. C. (2023). Mahuika-Auckland: A spatially and temporally resolved fossil fuel CO2 emissions data product for Auckland, New Zealand. *Geoscience Data Journal*, 10(3), 347-367.
- Kitchin, R. (2014). The data revolution: Big data, open data, data infrastructures and their consequences. *The Data Revolution*, 1-240.
- Köylüoğlu, A. S., İnce, H., Koyuncuoğlu, Ö., & Zerenler, M. (2013). The relationship between e-municipality, information systems and quality of service and their reflections in Turkey. *International Journal of eBusiness and eGovernment Studies*, 5(1), 1-11.
- Mecek, M. (2017). E-Devlet ve E-Belediye: Kavramsal Çerçeve ve Türkiye’de Belediye Web Sitelerine Yönelik Yapılan Çalışmaların İncelenmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22 (Kayfor 15 Özel Sayısı), 1815-1851.

- Oktay, T. (2016). 6360 Sayılı Kanun'a Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma. *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 1(1), 71-131.
- Onaran, B., & Gençtürk, K. K. (2022). Mobil Belediye Aplikasyonlarında Hizmet Kalitesi: İzmir Örneği. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 5(1), 16-31.
- Önal, H. İ., & Alaca, E. (2017). Vatandaşlık okuryazarlığı çerçevesinde e-Belediye uygulamalarının değerlendirilmesi. *Bilgi Dünyası*, 18(1), 93-124.
- Özyardımcı, E. E. (2022). Dijitalleşmenin Yerel Yönetimlere Etkisi: Türkiye ve İngiltere Yerel Yönetimleri Örnekleri. *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(2), 35-52.
- Peker, K. (2015). Yerel Yönetimlerde E-Belediyecilik Uygulamaları ve Mobil Uygulamalara Verilen Önem: İstanbul Örneği, 1. *Uluslararası Dijital Yaşam Ortamları (Digital Life Environment) Kongresi, İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi*.
- Reascos, I., Carvalho, J. Á., & Bossano, S. (2019, April). Implanting IT applications in government institutions: a process model emerging from a case study in a medium-sized municipality. In *proceedings of the 12th International conference on theory and practice of electronic governance* (pp. 80-85).
- Sever, H. (2021). Yaşam Seyri Boyunca Biriktirilen Avantaj ve Dezavantajlarla Yaşlılıkta Tek Başına Yaşamak: Gaziantep Örneği. *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, 20(1), 192-211.
- Siegfried, T., Grabow, B., & Drüke, H. (2003). Ten factors for Success for Local Community E-government. In *Electronic Government: Second International Conference, EGOV 2003, Prague, Czech Republic, September 1-5. Proceedings 2* (pp. 452-455). Springer Berlin Heidelberg.
- Tamer, H. Y. (2022). Akıllı Şehirlerde Veri Yönetimi Yaklaşımları. *Abant Sosyal Bilimler Dergisi*, 22(2), 519-534.
- Ulusoy, A., & Tekdere, M. (2019). Türkiye'deki belediyelerin mali sorunları ve muhtemel etkiler. *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi (IBAD)*, 4(2), 167-182.
- Urhan, V. F. (2008). Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*, (70), 85-102.
- Yadav, P., Hasan, S., Ojo, A., & Curry, E. (2017). The role of open data in driving sustainable mobility in nine smart cities.
- Yang, J., Harris, E. M., & Whitfield, M. (2009). E-government application in promoting local tourism: an empirical study. *Electronic Government, An International Journal*, 6(1), 54-69.
- Yarış, A., & Cömert, M. (2015). Mardin İlindeki Restoranların Yerel Ürün Kullanımındaki Avantaj ve Dezavantajları ile İlgili Algı Düzeyleri. *Journal of International Social Research*, 8(37).
- Yıldırım, A. (2021). Yerel Yönetimlerde Dijital Dönüşüm Uygulamaları. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (54), 61-82.
- Yıldırım, U., & Öner, S. (2004). Bilgi Toplumu Sürecinde Yerel Yönetimlerde Eğitim-Bilisim Teknolojisinden Yararlanma: Türkiye'de E-Belediye Uygulamaları. *TOJET: The Turkish Online Journal of Educational Technology*, 3(1).
- Yolcu, H., & Özdemir, A. (2020). E-belediyecilik hizmetlerinin teknoloji kabul modeli ile değerlendirilmesi: Palandöken Belediyesi örneği. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11(2), 215-238.
- Zengin, E. (2009). Yerel yönetimler ve çevre. *Journal of Qafqaz University*, 26, 116-123.

Cumhurbaşkanlığı Seçiminde Seçmenler Tarafından Aday Gösterilme Biçimine Alternatif Bir Model Önerisi: E-Devlet Kapısı Sistemi¹ An Alternative Model Proposal To The Candidates By Votes in The Presidential Election: E-Government Gate System

Metehan BEKLEVİŞ * Zeynep DUYAR **

ÖZET

Türkiye Cumhuriyeti'nde Cumhurbaşkanı, meclisteki milletvekilleri tarafından seçilirken, 2007 yılında yapılan referandum sonucunda Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kabul edildi. 2014 yılında, Cumhurbaşkanı ilk kez halkoylaması ile seçilerek göreve geldi. Türkiye'de 2017 yılında gerçekleşen referandumla hükümet sistemi değiştirilerek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş yapıldı. Cumhurbaşkanlığı için aday gösterme hakkının seçmenlere tanınması, yeni hükümet sistemi düzenlemesinin en dikkat çekici yönlerinden biridir. Bu düzenlemeye göre, Yüksek Seçim Kurulunca belirlenecek süre içinde Cumhurbaşkanı adayı olma niteliklerini taşıyan kişi veya kişilerin en az 100.000 kişi tarafından aday gösterilerek Cumhurbaşkanlığı seçim yarışına girmesi mümkündür. Seçmenlerin imza atarak aday gösterme süreçleri kayıtlı oldukları ilçe seçim kuruluna gitme, bizzat başvuru yapma ve yalnızca bir aday için imza atma hakkı olarak işlemektedir. Seçmenlerin aday gösterme sürecine bizzat katılması, hem seçmenler hem de ilçe seçim kurulu çalışanları açısından ciddi bir yük getirmektedir. Ayrıca hem zamanın hem de kamu kaynaklarının tasarruflu kullanılmasına ve verimlilik ilkesini zedeleyici bir unsur haline gelmektedir. Bu çalışma, genel itibarıyla Türkiye'de gerçekleştirilen Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde seçmenlerin aday gösterme sürecini e-devlet kapısı sistemine taşıyarak hızlı ve düşük maliyetle ilerlemesini sağlamayı amaçlamaktadır. Bu doğrultuda Cumhurbaşkanlığı seçiminde seçmen tarafından aday gösterilme sürecinin bürokratik yükünün azaltılmasına yönelik bir model önerisi sunulmaktadır. Geçmişten bugüne cumhurbaşkanı seçilme usulüne ayrıntılı olarak yer verilip ardından model önerisi detaylandırılmaktadır.

Anahtar Kavramlar: *Cumhurbaşkanı Seçimi, Aday Gösterme, Seçmen, E-Devlet Kapısı..*

ABSTRACT

In the Republic of Turkey, the President of the Republic was elected by parliamentary deputies, but in 2007, a referendum resulted in the election of the President by the people. In 2014, the President was elected by popular vote for the first time. A referendum held in 2017 changed the government system in Turkey to the Presidential Government System. One of the most striking aspects of the new system of government is that voters were given the right to nominate candidates for the presidency. According to this regulation, it is possible for a person or persons who meet the qualifications to be a presidential candidate to be nominated by at least 100,000 voters within the period to be determined by the Supreme Electoral Council and enter the presidential election race. The process for voters to nominate a candidate by signing a petition is based on the right to go to the district election board where they are registered, to apply in person and to sign for only one candidate. Voters' personal participation in the nomination process imposes a significant burden on both voters and district election board staff. In addition, it becomes a factor that undermines the principle of efficiency and the inefficient use of both time and public resources. This study aims to move the nomination process of voters in the Presidential elections held in Turkey to the e-government gateway system to ensure that it proceeds quickly and at low cost. In this direction, a model proposal is presented to reduce the bureaucratic burden of the nomination process by the voters in the presidential election. The procedure for the election of the president from past to present is given in detail and then the model proposal is elaborated.

Keywords: *Presidential Election, Nomination, Voter, E-Government Gateway.*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale'de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Öğr. Gör., Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Gölpazarı Meslek Yüksekokulu Yönetim ve Organizasyon (Yerel Yönetimler) Bölümü, metehan.beklevis@bilecik.edu.tr, ORCID: 0000-0002-9184-0851

** Öğr. Gör., Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Gediz Meslek Yüksekokulu Hukuk Bölümü, zeynep.duyar@dpu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0408-4486.

GİRİŞ

1980’li yılların başından itibaren kamu yönetiminde bir dizi radikal reform çalışmaları yapılmıştır. Özellikle kamu kurum ve kuruluşlarının işlevini artırmak, var olan olası sorunları çözüme kavuşturmak, özel sektörün bazı uygulamalarını kamu sektörüne de transfer etmek gibi çalışmalar sürdürülmektedir. Yapılan reform çalışmalarından en dikkat çekenlerden birisi ise 30 Haziran 2021 tarihinde Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından imzalanmış olan “Tasarruf Tedbirleri” genelgesi Resmî Gazete ’de yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Genelgede, amacına ve azami tasarruf prensiplerine uygun olarak kullanılması her kamu kurum ve görevlileri için zorunluluk olduğu belirtilmiştir. Bu doğrultuda kamu kurum ve kuruluşlarının harcamalarında tasarruf sağlanması, bürokratik işlemlerin azaltılması ve kamu kaynaklarının etkin, etkili, verimli ve ekonomik kullanıma ilişkin bazı tedbirler gerekli görülmüştür (2021/14 Genelge).

Türkiye Cumhuriyeti’nde Cumhurbaşkanı; 1921, 1924 ve 1961 anayasalarında belirtildiği üzere parlamentoda görev yapan milletvekilleri tarafından seçilerek göreve gelirken 2007 yılında gerçekleşen referandum sonucunda Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kabul edilmiştir. 2014 yılında Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilerek görevine başlamıştır. Türkiye’de gerçekleşen 2017 referandumu ile beraber hükümet sistemi değiştirilerek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığına aday gösterme hakkının seçmenlere de verilmesi yeni hükümet sistemi düzenlemesinin en dikkat çeken noktalarından birisidir. Bu düzenlemeye göre, Yüksek Seçim Kurulu tarafından belirlenen süre içerisinde Cumhurbaşkanı aday olma niteliklerine haiz olan kişi ya da kişilerin en az 100.000 seçmen tarafından aday gösterilmesi neticesinde Cumhurbaşkanlığı için seçim yarışına girebilmesi mümkündür. Seçmenlerin imza vererek aday göstermesi sürecine bakılacak olursa, kayıtlı buldukları ilçe seçim kuruluna giderek şahsen başvuruda bulunmaları ve yalnızca bir aday için imza verme hakkına sahiptirler. İlçe seçim kurulunda aday gösterme formları seçmen tarafından imzalanır ve elektronik ortamda Yüksek Seçim Kuruluna gönderilir. Belgenin bir fiziki hali ilçe seçim kurulunda saklanır ve seçmene de aday teklifinde bulunduğu dair belge verilerek aday gösterme süreci tamamlanır. Belirtilen bu bilgiler ışığında seçmen tarafından aday gösterme yönteminin ilk kullandığı seçim, 24 Haziran 2018 yılında Türkiye ve yurt dışı temsilciliklerinde icra edilmiştir.

Yarı doğrudan demokrasinin araçlarından birisi olan halk girişiminin bir örneği olarak kabul edilebilecek bu uygulama ile vatandaşlar, kendileri istedikleri cumhurbaşkanını aday gösterip ardından o kişiye oy verebilmektedir. Ancak bu aday gösterme sürecinde birçok açıdan kamu kaynaklarının israfına ve vatandaş üzerinde de ek maliyet getirdiği gözlenmektedir. Zira aday göstermek için vatandaşların il ve ilçe seçim kurullarına gitmesi özellikle büyükşehirde ya da kırsal kesimlerde yaşayanlar için hem zaman hem de ekonomik anlamda ciddi külfet getirdiğini söylemek mümkündür. Ayrıca her bir seçmenin aday gösterme işleminde bulunması için iki adet kâğıdın kullanılması hem kamu kaynağı israfına hem de fazladan ağaçların kesilmesine neden olarak çevre açısından da olumsuz sonuçlar meydana getirmektedir. Örneğin, bir aday için 100 bin imza verilmesi 200 bin adet kâğıdın kullanılması anlamına gelmektedir. Ayrıca yeterli imza sayısına ulaşamayan ya da adaylıktan çekilenler de hesaba katıldığında oluşan israfın ve zararın daha da arttığı görülmektedir.

Bu çalışmanın amacı 2014 yılı cumhurbaşkanlığı seçimlerinden itibaren uygulamaya konulan cumhurbaşkanlığı seçimlerine aday gösterme usullerinden birisi olan 100 bin imza koşulunun ve

aday olabilmek için toplanan imzaların ekonomiklik ve verimlilik açısından kamu kaynağının israfına yol açtığı için bu usule alternatif bir model önerisi sunmaktır. Çalışmada öncelikle cumhuriyet ve cumhurbaşkanlığı kavramları ele alınarak geçmişten günümüze yürürlükte olan anayasalarda cumhurbaşkanı seçimlerinin yapılaş biçimi tartışılmaktadır. 1982 Anayasasında yapılan değişiklikler ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde yaşanan kritik gelişmeler üzerinde durulmaktadır. En son aşamada sunulmak istenen model önerisi anlatılarak çalışma sonlandırılmaktadır. Çalışma, nitel araştırma yöntemlerinden birisi olan doküman analizi yöntemi kullanılarak hazırlanmıştır.

1. CUMHURİYET VE CUMHURBAŞKANLIĞI KAVRAMI

Literatürde Cumhuriyet tanımlamalarına bakıldığında Cumhuriyetin, devlet şekli ve hükümet biçimi olarak iki tanımının mevcut olduğu görülmektedir. İlk olarak devlet şekli olarak Cumhuriyet, egemenliğin toplumun tümüne ait olduğu, egemenliği kullanma yetkisinin bir kişi veya zümreye özgülenmediği bir devlet yapısını ifade eder. Devlet şekillerinin tasnifinde kullanılan başlıca kriterlerden biri egemenliğin kaynağına göre sınıflandırma olduğundan cumhuriyetin bu anlamda devlet şekli olarak kabul edilmesi doğaldır. Ancak Cumhuriyet, aynı zamanda bir hükümet (devlet yönetimi) şekli olarak da kabul edilmektedir (Özbudun, 2022: 71). Bu anlamı ile cumhuriyet, devlet başkanının belirli sürelerle seçim yoluyla görev başına geldiği bir rejimdir. Başka bir ifadeyle cumhuriyet, devlet başkanının irsiyete dayalı veya yaşam boyu kaydıyla göreve gelmediği yönetim biçimini ifade etmektedir (Kaboğlu, 2021:193).

Cumhuriyet, devlet rejiminin başında meclis ya da halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı (reisicumhur) bulunmasını öngörmektedir. Mustafa Kemal Atatürk'ün de söylediği gibi cumhuriyette son söz seçilmiş meclise aittir. Millet adına her türlü kanunları yapan, hükümeti kuran ve hükümeti düşüren yine meclisin kendisidir (İnan, 2022:35). Aynı zamanda meclis, 2007 yılındaki Anayasa değişikliğine kadar da devletin yürütme organının temsilcisi olan cumhurbaşkanını seçen yegâne aktördür.

Osmanlı Devleti'nin ardından kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde cumhurbaşkanı yürütmenin başı, devletin temsilcisi olması sebebiyle cumhurbaşkanı seçimleri de her dönem önemli olmuştur. Bazı dönemler cumhurbaşkanı aday adayının, adayının belirlenmesi ve cumhurbaşkanın seçilmesi noktasında siyasi krizler yaşanmıştır.

TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı'nın hazırladığı “1923'ten Günümüze Cumhurbaşkanlığı Seçimleri” çalışmasına göre, 1921 ve 1924 Anayasalarının yürürlükte olduğu süreçlerde cumhurbaşkanı seçimlerinde herhangi bir kriz durumu meydana gelmezken, 1961 ve 1982 Anayasalarının yürürlükte olduğu dönemlerde zaman zaman cumhurbaşkanı seçimleri siyasi krizlere sebep olmuştur. Bu doğrultuda özellikle 1961 ve 1982 Anayasalarında cumhurbaşkanı seçimi, seçim usulü ve seçim yeterliliği üzerine anayasa değişiklikleri gerçekleştirilmiştir.

Bugüne kadar toplamda 21 cumhurbaşkanı seçimi gerçekleştirilip 12 cumhurbaşkanı görev yapmıştır. Mustafa Kemal Atatürk ve İsmet İnönü dört dönem, Celal Bayar üç dönem, Cemal Gürsel, Cevdet Sunay, Fahri Korutürk, Kenan Evren, Turgut Özal, Süleyman Demirel, Ahmet Necdet Sezer ve Abdullah Gül bir dönem görev yapmıştır. Türkiye Cumhuriyeti 6. Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk'ün görev süresinin son zamanlarında, başta CHP ve AP olmak üzere çok sayıda siyasal parti bir aday üzerinde uzlaşmamışlardır. Bu cumhurbaşkanı seçiminde ilerleyen turlarda

da çok sayıda aday seçime katılmıştır. Ancak seçimlerde beklenen sonuç alınamamıştır. 5.5 ay süren 118 birleşimde Cumhurbaşkanı seçimi için yapılan 115 turun sonunda Türkiye, 5 ay 6 gün Cumhurbaşkansız kalmıştır. 12 Eylül 1980 askeri darbesinin ardından, 7 Kasım 1982 tarihinde kabul edilen Anayasa ile Kenan Evren, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin yeni cumhurbaşkanı olmuştur. 6 Kasım 1989 tarihinde görev süresi son bulan Kenan Evren yerine, oylamanın üçüncü turunda 285 milletvekilinden 263 oy alan Turgut Özal 8. Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Turgut Özal'a kadar askeri darbe dönemleri Cumhurbaşkanları hariç bütün cumhurbaşkanları meclis üyeleriymiş ve seçimleri meclis tarafından gerçekleştirilmiştir. Ahmet Necdet Sezer, 3. tur oylamada 330 oy alarak Cumhurbaşkanı seçilmiştir. TBMM'de yer alan siyasi partilerin tamamı tarafından desteklenen Sezer, 1982 Anayasası döneminde Meclis dışından seçilen Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin ilk Cumhurbaşkanı olmuştur (Tuncer, 2013:19-108).

11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün seçim döneminde ise Türkiye gergin günler yaşamıştır. Tarihe 367 krizi olarak kaydedilen bu seçimin ardından cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmiştir. 2014 yılından itibaren cumhurbaşkanı seçimlerine siyasi partilerin dışında halkın 100 bin imzaya ulaşması ile cumhurbaşkanlığına aday gösterebilmesinin yolu açılmıştır. 2023 seçimlerinin ardından halkın oyları ile seçilen 12. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan ise üç dönem üst üste seçilerek cumhurbaşkanlığı görevine devam etmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin yürütme kanadının halk tarafından seçilmesi ve halk tarafından da aday gösterilmesi usulü, egemenliğin halk tarafından kullanılması durumunu açıkça göstermektedir.

2. TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANI SEÇİMİ

2.1. 1921 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı Seçimi

1921 Anayasası, olağanüstü bir dönemde kabul edilmiş bir çerçeve anayasasıdır. 23 Nisan 1920'de bu olağanüstü dönemde açılan Türkiye Büyük Millet Meclisi, "Milli Egemenlik Prensibi"ni kendisine siyasi ve hukuki temel edinerek, kuvvetler birliği esasına dayanan meclis hükümet sistemi kabul edilmiştir (Aslan, 2000:61). 1921 Anayasası'nda hükümet sistemi olarak meclis hükümet sistemi öngörüldüğü için ayrı bir devlet başkanı tanımı yapılmamıştır. Ayrıca cumhuriyet rejimi ilan edilmediğinden 1923 yılına kadar Cumhurbaşkanı seçilmemiştir. 1921'den 1923'e Cumhurbaşkanı seçilinceye kadar TBMM yasama ve yürütme yetkisini kendinde toplamıştır (Öztürk, Kırışık ve Durdu, 2022:61).

1921 Anayasası'nda yasama ve yürütme yetkisine sahip meclis başkanı, meclis genel kurulunca seçilmektedir. Ayrı bir seçim usulü ve seçim yeterliliği bu dönemde ayrıntılı olarak düzenlenmemiştir. Seçilen meclis başkanı, aynı zamanda devlet başkanı özelliği taşıdığından 1921 Anayasası, normalde devlet başkanına ait olması gereken birtakım fonksiyonları meclis başkanına atfetmiştir (1921 Anayasası md. 9). Örneğin, Anayasanın 9. maddesine göre, meclis başkanının meclis adına imza koyma yetkisi mevcuttur. Esasen bu yetki devleti, temsil yetkisidir. Yine parlamenter sistemlerde devlet başkanına tanınan bakanlar kurulunun kararlarını onaylama yetkisi de meclis başkanına tanınmıştır (Özbudun, 1992:66-67).

2.2. 1923-1982 Yılları Arasında Cumhurbaşkanı Seçimi

Yeni bir devletin kurulduğunu bildiren 1921 Anayasası, egemenlik hakkını net bir şekilde millete vermekte fakat yeni devlet şekline geçiş ve cumhuriyetin ilan edilmesi için o dönemde

gerekli koşulların oluşturulması beklenmekteydi. 1921 Anayasası'nda düzenlediği üzere egemenliğin kayıtsız, şartsız millete ait olabilmesi için 1 Kasım 1922 tarihinde saltanatın kaldırılması, cumhuriyetin ilanı için en önemli adımlardan biriydi. Çünkü saltanat sistemi, devlet yönetiminin irsi bir şekilde belirlendiği bir devlet şeklidir.

29 Ekim 1339 (1923) tarihli ve 364 sayılı “*Teşkilatı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun*” ile Cumhuriyet rejimine geçilerek ilk defa Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuştur. “*Türkiye Devleti'nin hükümet şekli, Cumhuriyettir*” maddesi anayasaya eklenmiştir. 1921 Anayasası'nın ilk halinde olduğu gibi meclisin üstünlüğü ilkesi kaldırılmadan devletin asli organlarından yürütme kısmının iki başlı olarak düzenlenmesine karar verilmiştir (Özkul, 2011:11-12). Bu noktada yine meclisin kendi üyeleri arasından seçeceği bir cumhurbaşkanı ve onun atayacağı fakat meclis tarafından uygun bulunacak bir başbakan düzenlenmiştir. 1921 Anayasası'nın 1923 yılında yapılan değişikliği Cumhurbaşkanı seçilme yeterliliğini tek şarta bağlamıştır. Bu şart ise Büyük Millet Meclis üyesi olmaktır (Tuncer, 2003: 27). 1921 Anayasası'nın 4. Maddesine göre ise BMM üyesi olabilmenin şartı, vilayetler tarafından seçilmiş olmaktı (1921 Anayasası md. 4). Birinci BMM'de dönemde hükümet sistemine üzerine yapılan değişiklikler ile birlikte meclis hükümet sisteminden parlamenter sisteme doğru bir yönelimin olduğu görülmektedir. Zira, o dönemde bakanların tek tek BMM tarafından seçilmeleri usulü terk edilip, parlamenter sisteme daha da yakınlaşarak bakanların başbakan tarafından atanması mümkün hale gelmekte ve sonuç olarak bu durum da bakanlar kurulunun uyum içinde çalışmasına imkan tanımaktaydı (Özbudun, 2004: 30-31; Koçak, 2021: 6).

BMM'nin, 11.08.1923 tarihinde başlayan ve 02.09.1927 tarihinde sona eren 2. Yasama dönemi, devletin asli organlarından yasama ve yürütme faaliyetleri açısından önemlidir. Zira, Cumhuriyetin ilan edilmesi ve ardından bu yeni rejime uygun tercihlerin sistematik hale getirilmesi sağlanmıştır. Bu doğrultuda 1876 Kanun-i Esasi ve 1921 Anayasası'nı yürürlükten kaldıran 1924 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) hazırlanmıştır (İba, 2021:45).

Cumhuriyetin ilanının ardından kabul edilen ilk anayasa olma özelliğini taşıyan 1924 Anayasasında cumhurbaşkanlığı seçimi de ilk olarak düzenlenmiştir. Söz konusu anayasasının 31. Maddesinde “*Büyük Millet Meclisi kendi zabitasını Reisi marifetiyle tanzim ve idare eder*” hükmü ile o dönem cumhurbaşkanının Büyük Millet Meclisi üyeleri tarafından seçildiği anlaşılmaktadır (1924 Anayasası md. 31). 1924 Teşkilat-ı Esasiye kanununda cumhurbaşkanı seçilebilmek için belirtilen iki temel koşuldan ilki Büyük Millet Meclisi üyesi olmaktı. Meclis dışından bir kimsenin cumhurbaşkanı olması mümkün değildi (1924 Anayasası md. 31). İkincisi ise milletvekili seçilme yeterliliğe sahip olmaktı. Aynı maddenin devamında “*...Vazifei Riyaset Reisicumhurun intihabına kadar devam eder ve tekrar intihap olmak caizdir*” (1924 Anayasası md.31) hükmü ile görev süresi sona eren cumhurbaşkanı birden çok cumhurbaşkanlığı seçimine katılabilir, tekrar ve üst üste seçilmesinin önünde hiçbir engel yoktur. Nitekim bu Anayasa'nın yürürlükte olduğu süreçte cumhurbaşkanlığı görevini yürüten Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin ilk Cumhurbaşkanı Mustafa Kemal Atatürk ve halefi İsmet İnönü dörder kez, üçüncü Cumhurbaşkanı Celal Bayar ise üst üste üç kez cumhurbaşkanı olarak seçilerek cumhurbaşkanlığı görevine yürütmüştür (Tavaş, 2007:28).

1924 Anayasası'nın kabul edildiği ilk halinde kadınların cumhurbaşkanı olabilmesine ilişkin bir düzenleme yoktu. Zira kadınlar, seçme ve seçilme hakkına 1934 yılında yapılan değişiklikler ile kavuşmuşlardı. 1934 değişikliği öncesinde meclis üyesi olabilmek yani cumhurbaşkanı seçilme

yeterliliğine sahip olabilmek için erkek olmak ve en az 30 yaşını tamamlamış olmak gerekliydi. Söz konusu değişiklik ile birlikte kadınlar da cumhurbaşkanı seçimlerine aday olabilme hakkına kavuştular (Özku, 2011:13).

1924 Anayasası'nın 1934 değişikliğinden 1961 Anayasası'nın kabulüne kadar geçen süreçte Cumhurbaşkanı seçim yeterliliği ve usulü üzerine bir değişiklik yapılmamıştır. 9 Temmuz 1961 tarih ve 334 sayılı Türkiye Cumhuriyeti anayasası, referandum ile kabul edilen ilk Türk anayasasıdır. Bu anayasanın yürütme başlığı altında cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı seçilme yeterliliği ve usulü 95-101. maddeleri arasında düzenlenmiştir (TASAM, 2011). 1961 Anayasası cumhurbaşkanı seçilebilmek için yeni şartlar öngörmüştür. Söz konusu anayasanın 95. maddesine göre, TBMM tarafından seçilecek olan cumhurbaşkanının yükseköğrenimini tamamlamış ve kırk yaşını doldurmuş olması gerekli kılınmıştır. TBMM üyeleri arasından seçilen cumhurbaşkanının meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ve gizli oyla seçileceğine hükmedilmiştir. Ayrıca seçilen cumhurbaşkanının yedi yıllık bir süre için seçileceği, ilk iki oylamada da nitelikli çoğunluk sağlanamaz ise salt çoğunluk ile cumhurbaşkanının belirleneceği kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıl olarak belirlenmesinin gerekçesi, cumhurbaşkanı seçimleri ile parlamento seçimlerinin çakışmaması içindir. 95. Maddenin devamında cumhurbaşkanının tekrar seçimi ile alakalı yeni bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre, "*Bir kimse arka arkaya iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez*" hükmü ile cumhurbaşkanı seçilen kimsenin yedi yıllık görev süresinin bitiminin ardından yeniden seçilemeyeceği, ancak araya başka bir cumhurbaşkanı seçilip seçilen cumhurbaşkanının dönemi sona erdiğinde tekrar cumhurbaşkanı seçilebileceği düzenlenmiştir. Ayrıca seçilen kişinin TBMM üyeliği sona erip, partisi ile ilişkisi kesilir düzenlemesi de ilk olarak 1961 anayasasında düzenlenmiştir. (1961 Anayasası md. 95).

1961 Anayasası ile 1924 Anayasası'ndan farklı olarak iki meclisli bir yapıya geçilmiştir. Bu yapının ilk kanadın 18 yaşını bitiren, kısıtlı veya kamu hizmetinden yasaklı olmayan kadın-erkek her Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı tarafından seçilen Millet meclisi ve diğer kanadını ise Milli Birlik Komitesi üyelerinden olma şartı ile Cumhuriyet senatosu oluşturmaktadır. Cumhuriyet senatosuna 150 üye, halk tarafından 15 üye, cumhurbaşkanı tarafından seçiliyordu (Arsel, 1965:364). 1961 Anayasasının bu çift meclisli yapıyı benimsemesinden dolayı hem Millet Meclisi üyeleri hem de Cumhuriyet Senatosu üyeleri cumhurbaşkanı aday olabiliyordu. 1961 Anayasasının 72.maddesinde "*Kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış bulunan ve milletvekili seçilmeye engel bir durumu olmayan her Türk, Cumhuriyet Senatosuna üye seçilebilir*" hükmü yer almaktadır (1961 anayasası md. 72). Cumhurbaşkanı tarafından Cumhuriyet senatosuna seçilen 15 üye için bazı kıstaslar aranmamıştır. Örneğin; kırk yaş şartı, yükseköğrenimi tamamlamış olma şartı re'sen seçilen üyeler için bir ölçüt olmamıştır. Bu durum ise şu sonucu ortaya çıkarmıştır: Cumhuriyet senatosu üyelerinin her ne kadar Cumhurbaşkanı aday olabilmek yolunda bir engel bulunmamışsa da yükseköğrenimini tamamlamış olma şartından dolayı Cumhurbaşkanı olarak seçilmeleri mümkün değildi. Aynı durum eski cumhurbaşkanları için de geçerliydi. Cumhuriyet senatosu üyeleri, yaşamları boyunca görev yapmak üzere seçilirlerdi. Bu sebeple yükseköğrenimini tamamlamamış Cumhuriyet Senatosu üyesi olan eski cumhurbaşkanları da cumhurbaşkanı aday olamazlardı (Özku, 2011:14).

2.3. 1982 Anayasasında 2007 Değişikliği Öncesi Cumhurbaşkanı Seçimi

1982 Anayasası'nda hükümet sistemi olarak parlamenter hükümet sisteminin kabul edilmiş olduğu, 1982 Anayasa'sının parlamenter hükümet sisteminin sahip olduğu niteliklere ve esas unsurlarına yer verilmesi ile anlaşılmaktadır. 1982 Anayasası ile birlikte devletin asli organlarından birisi olan yürütme organının sorumsuz kanadı olan cumhurbaşkanının yetkileri artırılmıştır. 1982 Anayasası hazırlanma sürecinde de devleti temsil eden ve bir hayli fazla yetki ile donatılan cumhurbaşkanının, meşruluğunun ancak halk tarafından seçilerek göreve gelmesi ile sağlanacağı yönünde fikirler ortaya konulmuştur. Ancak 1982 Anayasası'nın ilk halinde Cumhurbaşkanı'nın halkın seçtiği temsilcilerden oluşan TBMM tarafından seçilmesi, doğrudan halkın oyları ile seçilmiş olmaması iki dereceli seçim sisteminin benimsendiği göstermektedir (Özbudun, 2008:306).

Kıta Avrupası hukuk sistemi içerisinde yer alan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde 1982 Anayasası hazırlanırken Kıta Avrupası'nda uyguladığı siyasi sistemin isimlendirilmesine ilişkin Fransa'ya dikkat çekilmiş ve cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin görüşlerin oluşumunda Fransa örnek teşkil etmiştir (Coşkun ve Davut, 2013:184).

Bir hükümet darbesi sonrası hazırlanıp yürürlüğe konulan 1982 Anayasası'nın ilk şekline göre Cumhurbaşkanı'nın, benimsenen hükümet sisteminin bir gereği olarak meclis tarafından seçilmesine karar verilmiştir. Ancak 1982 anayasasının ilk Cumhurbaşkanı olan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin 7. Cumhurbaşkanı Kenan Evren, meclis tarafından seçilmemiştir. Kenan Evren, Anayasasının halk oylaması ile kabul edilmesinin ardından doğrudan cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir. Bu durum 1982 Anayasası'na geçici olarak eklenen 1. madde'nin gereği olarak kabul edilmiştir. 1982 Anayasasının öngördüğü usul ile seçilen ilk Cumhurbaşkanı Turgut Özal'dır. Turgut Özal aynı zamanda Celal Bayar'dan sonra seçilen ilk sivil Cumhurbaşkanıdır. Anayasanın yapılış çalışmaları sırasında, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi üzerinde durulmuş, fakat bu seçim şekli Anayasa koyucu tarafından benimsenmemiştir (Özkul, 2011:26).

1987 yılına gelindiğinde dönemin Başbakanı Turgut Özal, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Ayrıca Özal, güçlü yetkilere sahip olan cumhurbaşkanının halk tarafından seçilerek meşruluk kazanmasının demokratik usullere daha uygun olduğunu ifade etmiştir (Özkul, 2011:27). Turgut Özal gibi hükümet tartışmalarına girilmeden cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi gerekliliğini vurgulayan Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel de bu doğrultuda açıklamalar yapmıştır (TBMM Tutanak Dergisi, 1999). Ancak cumhurbaşkanının seçim usulüne yönelik değişikliklerin 1982 Anayasasının hazırlanma sürecinden 2007 yılı değişikliğine kadar sürdüğü ve gerek halk tarafından gerek muhalif partiler kanadında da çeşitli tartışmalara sebebiyet verdiği bilinmektedir.

2.4. 2007 Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Seçimi

2007 yılının ilk çeyreğinde, 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in görev süresi sona ererken, yürürlükteki 1982 Anayasası'nın 102. Maddesi şu şekildeydi (1982 Anayasası md.102):

“En az üçer gün ara ile yapılacak oylamaların ilk ikisinde üye tam sayısının üçte iki çoğunluk oyu sağlanamazsa üçüncü oylamaya geçilir, üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunu sağlayan aday cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Bu oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamada en çok oyu almış bulunan iki aday arasında dördüncü

oylama yapılır. Bu oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı seçilemediği takdirde derhal Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri yenilenir.”

AK Parti'nin büyük bir çoğunlukla iktidara geldiği 3 Kasım 2002 tarihinden itibaren en sık tartışılan ve gündemde olan konulardan birisi de Anayasa'ya göre 2007 yılı Nisan ayı içerisinde yapılması gereken cumhurbaşkanlığı seçimidir (Tekin ve Okutan, 2019:231).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine giden süreçte 2007 yılı Nisan ayı içerisinde yaşanan tartışmalı olayları incelemek doğru olacaktır. İlk olarak bazı hukukçuların iddia etmiş olduğu meclisin nitelikli çoğunluk olan üçte ikisiyle toplanma şartı sağlanarak cumhurbaşkanı seçiminin yapılması gerektiğidir. Kamuoyunda “367 Krizi” olarak adlandırılan bu olay 2007 yılında gerçekleşen cumhurbaşkanı seçimine damga vurmuştur. Bunun dışında Genelkurmay Başkanı tarafından 12 Nisan tarihinde yaptığı basın toplantısıdır. Bu toplantıda cumhuriyete gerçek manada bağlı olan ve hayatına yansitan birinin cumhurbaşkanı seçilmesi gerektiği Genelkurmay Başkanı tarafından ifade edilmiştir. Bir diğer önemli olay ise cumhurbaşkanı seçiminin yapılacağı tarih olan 27 Nisan gece yarısı Genelkurmay Başkanlığı internet sitesine konulan basın bildirisidir. E-muhtıra olarak nitelendirilen açıklamada TSK'nın gerekli gördüğünde görünür bir şekilde tavrını ortaya koyacağı belirtilmiştir. 27 Nisan'da yapılan cumhurbaşkanı seçimine 361 vekil katılmıştır. Aynı gün CHP, toplantı yeter sayısına ulaşamadığı için oylamanın iptali istemi ile Anayasa Mahkemesi'ne müracaat etmiş ve Anayasa Mahkemesi ikinci tur oylama yapılmadan iptal kararı vermiştir. Yaşanan olaylar neticesinde iktidar partisi erken seçim kararı almış ve 22 Temmuz 2007'de genel seçimler gerçekleşmiştir. Genel seçimler neticesinde AK Parti, CHP ve MHP siyasi parti grupları olarak ve 26 adet bağımsız milletvekili parlamentoya girmiştir. Cumhurbaşkanlığı seçiminde herhangi bir parti tek başına cumhurbaşkanı seçimini yapma yeterliliğine sahip değildir. MHP'nin de cumhurbaşkanı adayı çıkararak seçimlere katılmasıyla birlikte “367” sayısı sağlanmıştır. Yapılan üçüncü tur oylamanın sonunda Abdullah Gül 339 oy almış ve 11. cumhurbaşkanı seçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı seçiminin ardından bir diğer önemli gelişme ise 2007 yılında gerçekleştirilen halkoylamasıdır. Halkoylamasına sunulan değişiklik teklifinde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, görev süresinin beş yıla indirilmesi, iki dönem seçilebilme imkânı, meclis görev süresinin dört yıla düşürülmesi ve TBMM toplantı yeter sayısının anlaşılabilir hale getirilmesi hükümleri bulunmaktadır. Halkoylamasına katılan vatandaşların yaklaşık %70'i “Evet” tercinde bulunmuş ve ilgili anayasa maddelerinde değişiklik sağlanmıştır (Tekin ve Okutan, 2019:236-238).

21 Ekim 2007 tarihli halkoylamasıyla onaylanan, 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği ile birlikte, cumhurbaşkanı seçilebilmek için yine belli şartlara sahip olmak gerekmektedir (Özkul, 2011:18-19). 5678 sayılı kanunun 4.maddesindeki 1982 Anayasasının 101. maddesi şu şekilde değiştirilmiştir. İlgili maddede şu hükmü yer verilmiştir (1982 Anayasası md.101;5678 Sayılı Kanun md.4):

“Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir. Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri içinden veya Meclis dışından aday gösterilebilmesi yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkündür. Ayrıca, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte

hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilir. Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer.”

1982 Anayasası'nın 101. maddesinde yapılan bu son değişiklikle birlikte artık 5 yıllık bir süre için en fazla iki dönem seçilecek olan cumhurbaşkanı doğrudan halkoyu ile belirlenmektedir. Cumhurbaşkanı seçimlerinde aday gösterebilmek için tek bir milletvekilinin oyu yeterli olmamaktadır. En az yirmi milletvekilinin (siyasi parti grupları) ortak karar vermesi veya en son yapılan genel seçimlerde yüzde on oranında geçerli oy almış siyasi partilerin cumhurbaşkanı seçimlerine aday gösterebilmesinin yolu açılmıştır (Yavuz, 2008:1177). Önceki anayasalarda ve 1982 Anayasası'nın 2007 yılındaki değişikliğine kadar Anayasa, kanunlar ve TBMM içtüzüğünde siyasi parti gruplarınca cumhurbaşkanı adayı gösterilmeyeceğine ilişkin bir hüküm mevcut olmamasına rağmen, anayasal teamül olarak siyasi parti gruplarınca cumhurbaşkanı seçimine aday gösterilmemekteydi (İba, 2008:218). Bu söz konusu değişiklik ile birlikte bu anayasal kabulde terk edilmiş olmuştur.

1982 Anayasası'nın 102. maddesi 5678 sayılı değişik kanunun 5. maddesindeki düzenleme ile yeniden gözden geçirilmiştir. İlgili kanun maddesi hükmü şu şekildedir (5678 Sayılı Kanun md.5):

“Cumhurbaşkanı seçimi, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından önceki altmış gün içinde; makamın herhangi bir sebeple boşalması halinde ise boşalmayı takip eden altmış gün içinde tamamlanır. Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış bulunan iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin ölümü veya seçilme yeterliğini kaybetmesi halinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Cumhurbaşkanı göreve başlayınca kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevi devam eder. Cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin usûl ve esaslar kanunla düzenlenir.”

1982 Anayasa'nın ilgili bu madde hükmü ile Cumhurbaşkanının halkoyu ile seçimine ilişkin ayrıntılı düzenleme yapılmıştır.

5678 sayılı kanunun 2. maddesinde ise Yüksek Seçim Kurulu'nun cumhurbaşkanı seçimlerine ilişkin görev ve yetkilerinde düzenleme yapılmıştır. 1982 Anayasası'nın 79. maddesinde yapılan değişiklik ile birlikte ikinci fıkra da geçen “seçim tutanaklarını” ibaresinden sonra gelmek üzere “ve Cumhurbaşkanlığı seçimi tutanaklarını” ibaresi; son fıkrasında geçen “halkoyuna sunulması” ibaresinden sonra gelmek üzere, “Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi” ifadesine yer verilmiştir. Bu hüküm ile birlikte Yüksek Seçim Kurulu'nun görev alanında değişiklik yapılarak cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin görev ve yetkilere yer verilmiştir (5678 Sayılı Kanun md. 2).

Bu kanun ile eklenen 19. maddede ise Cumhurbaşkanlığına aday olacak kişilere şartları sağladıklarına ilişkin belgeler ve diğer belgeler ile ilk tur oylama tarihinden otuz gün önce Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne başvuru yapmaları gerektiği, adayların bilgi ve belgelerinde eksiklik tespit eden TBMM'nin bu eksikliklerin giderilmesi için süre verileceği, süresi içerisinde eksikliklerini

gidermeyen adayın adaylıktan çekilmiş sayılacağına hükmedilmiştir. Anayasa'nın 101. Maddesinde belirtilen nitelikleri taşıdığı anlaşılan adayların ise kesin listelerinin iki gün içinde ilan edilip TBMM Başkanlığınca Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığına bildirilmesi gerekliliği düzenlenmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanı adayı gösterilen kamu görevlisinin, aday gösterildiği tarihten itibaren görevinden ayrılmış sayılacağı, Cumhurbaşkanı seçilememesi halinde görevine geri dönmesi konusunda ilgili kanun hükümleri uygulanacağı belirtilmiştir (5678 Sayılı Kanun md. 6).

5678 Sayılı kanunun 6. maddesinin geçici 19. maddesinde ise cumhurbaşkanı seçim turuna ilişkin düzenleme yapılmıştır. İlgili madde hükmü şu şekildedir (5678 Sayılı Kanun md. 6):

“Birinci tur seçim sonuçlarının kesinleşmesinden ikinci tur oylamanın sonuçlanmasına kadar, ikinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin ölümü veya seçilme yeterliğini kaybetmesi halinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki oy sıralaması esas alınarak sıradaki adayla doldurulması suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilmiş olur.”

Bu noktada görüldüğü üzere 5678 sayılı Anayasa değişikliği kanununda cumhurbaşkanı seçim ve usulüne ilişkin pek çok değişiklik yapılmıştır.

Son olarak, 6271 Sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu 2012 yılında TBMM tarafından kabul edilerek 1 Ocak 2013 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanunun yürürlüğe girdiği ilk halinde 7.maddede aday gösterilme yer almıştır. Buna göre, TBMM üyelerinin en az yirmisinin imzasıyla ve son yapılan genel seçimde %10'u geçen siyasi parti ya da partilerince ortak aday gösterileceği hükümleri bulunmaktadır (6271 Sayılı Kanun md. 7).

2.5. 2014 ve 2023 seçimi arasındaki Cumhurbaşkanı Seçimine İlişkin Yaşanan Gelişmeler

2007 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği halkoylaması ve 6271 Sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanununun yürürlüğe girmesi sonrasında Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk kez cumhurbaşkanı halk tarafından 10 Ağustos 2014 tarihinde seçilmiştir. YSK'nın 2014/3719 kararıyla ilan edilen sonuçlara göre geçerli oyların %51,79'unu alan Recep Tayyip Erdoğan, Türkiye Cumhuriyeti'nin 12. Cumhurbaşkanı olmuştur (YSK, 2014). 2014 seçimi ile beraber halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı ve parlamento içerisinden çıkan başbakan başkanlığındaki bakanlar kurulu kabinesi yürütme organının iki kolunu oluşturmaya başlamıştır. 7 Haziran 2015 yılında gerçekleşen 25.dönem Milletvekili Seçiminde herhangi bir partinin hükümeti kuracak çoğunluğa sahip olamamıştır. Sonrasında gerçekleştirilen koalisyon görüşmelerinin olumlu sonuçlanmaması nedeniyle 1 Kasım 2015 tarihinde seçim yenilenmiştir. Yeni seçim sonucuna göre AK Parti %49,50 oranında oy almıştır. Ahmet Davutoğlu başbakanlığında hükümet kurulmuştur. 2016 yılında başbakan ile cumhurbaşkanı arasında yaşanan görüş ayrılıkları sebebiyle yürütme organında birtakım krizler yaşanmıştır. Yaşanan bu krizlerin sonucunda Ahmet Davutoğlu hem başbakanlık hem de AK Parti genel başkanlığı görevlerinden istifa etmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından yeni kabineyi kurma görevi Binali Yıldırım'a verilmiş ve aynı zamanda AK Parti genel başkanı olarak seçilmiştir. 2016 yılı Türk siyasal hayatı açısından çalkantılı bir yıldır. 15 Temmuz'da asker üniformalı FETÖ mensupları tarafından bir darbe kalkışması gerçekleştirilmeye çalışılmış ancak devlet ve milletin el ele vererek karşı koymasıyla engellenmiştir. Hemen akabinde

Olağanüstü Hal kararı alınarak terör örgütüne yönelik ayıklama sürecine başlanmıştır. OHAL 17 Temmuz 2018 tarihine kadar devam etmiştir (Tekin ve Okutan, 2019:258-260).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişte dönüm noktası MHP lideri Devlet Bahçeli'nin 11 Ekim 2016'da yapmış olduğu grup konuşmasıdır. Bahçeli, özetle uygulamadaki durumun yasallaşması için başkanlık sistemine TBMM'ye gelmesi durumunda destek vereceklerini ifade etmiştir. 10 Aralık 2016 tarihinde meclise gelen anayasa değişikliği teklifi 21 Ocak 2017'de kabul edilmiştir. 11 Şubat 2017 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanmıştır. Teklif meclis üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisinden az oyla kabul edilip Cumhurbaşkanı tarafından iade edilmeden Resmî Gazetede yayımlandığı günden 60 gün sonraki ilk pazar günü olan 16 Nisan 2017'de halkoylamasına sunulmuştur (Nohutçu, 2018:852-854).

16 Nisan 2017 halkoylaması %51,41 oranıyla "EVET" tercih edilerek sonuçlanmıştır (YSK, 2017). Bu oylama sonucunda parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş yapılması halk tarafından onaylanmıştır. Anayasada ve kanunlarda çok ciddi değişiklik meydana gelmiştir. Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin olarak 6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunu'nda köklü dönüşümler gerçekleşmiştir. Buna göre, cumhurbaşkanı görev süresi 5 yıl olarak belirlenmiş ve en fazla iki defa seçilebileceği hükmü getirilmiştir. Cumhurbaşkanı seçimi ile TBMM seçimleri beraber yapılır. Geçerli oyların salt çoğunluğu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir. Cumhurbaşkanlığına aday gösterilmek için 20 milletvekili, en son yapılan milletvekili seçiminde geçerli oyların tek başına ya da birlikte en az %5 alan siyasi partiler ve 100 bin seçmen tarafından imza verilmesi şartı getirilmiştir.

2018 yılında yaşanan gelişmeler neticesinde normal olarak 3 Kasım 2019 Pazar günü gerçekleşecek TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri için tarih 24 Haziran 2018 olarak belirlenmiştir. 30 Nisan 2018 tarihi itibarıyla de seçim takvimi başlamıştır. Seçim takviminin başlamasıyla beraber seçmenler tarafından aday gösterilme işlemi 4-9 Mayıs 2018 (08:00-20:00) tarihleri arasında dört aday için seçim kurulu başkanlıklarına müracaat ederek gerçekleştirilmiştir. Sonuç olarak üç aday yeterli imza sayısına ulaşmıştır. Siyasi parti gruplarınca da üç aday gösterilmiştir. Böylelikle 24 Haziran 2018 seçimlerinde cumhurbaşkanlığı için altı aday yarışa girmeye hak kazanmıştır (YSK, 2018).

Seçmenler tarafından cumhurbaşkanlığına aday gösterilme yönteminin kullanıldığı ikinci seçimler 14 Mayıs 2023 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Seçmenler tarafından aday gösterme işlemi 22-27 Mart 2023 (08:00-20:00) tarihleri arasında gerçekleşmiş ve on bir aday yeterli imza sayısına ulaşmaya çalışmıştır. Sadece iki aday cumhurbaşkanlığına aday gösterilmeye yeterli olan imzaya ulaşabilmiştir. Böylece seçimlere iki aday siyasi parti gruplarınca, iki aday ise seçmenler tarafından gösterilmiştir (YSK, 2023).

2.6. 6271 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu'nda Seçmenler Tarafından Aday Gösterilme Yöntemi

16 Nisan 2017 halkoylaması sonucunda cumhurbaşkanlığına aday gösterilmede yeni bir yöntem olarak ortaya atılan seçmenler tarafından aday gösterilme yer almıştır. 6271 Sayılı Kanun'un 8/A maddesinde bu düzenleme belirtilmiştir. Buna göre, seçmenler tarafından aday gösterilme şeklinde, cumhurbaşkanı olmaya haiz özellikleri bulunan aday adayının başvuru dilekçesi ve gerekli belgelerle Yüksek Seçim Kuruluna şahsen müracaatta bulunması

gerekmektedir. Yüksek Seçim Kurulu tarafından başvurusu geçerli sayılan aday adayları ilan edilir. Seçmenler, sadece bir aday için imza verme hakkına sahiptir. Seçmenler, adaylık teklifi için ikamet ettikleri ilçe seçim kuruluna şahsen başvuru yaparak imza verirler. İmza veren seçmene adaylık teklifinde bulunduğu dair evrak verilir ve elektronik ortama da kaydederek ilçe seçim kurulunca saklanır. Belirlenen sürede yüz bin seçmen tarafından aday gösterilen kişi ya da kişiler, geçici aday listesinde yerini alır.

Yukarıda görüldüğü gibi cumhurbaşkanlığına seçmen tarafından aday gösterilme şekli kısaca bu şekilde gerçekleşmektedir. Yürütme organını oluşturan cumhurbaşkanının seçiminde demokratik bir hak olarak yerini almıştır. Son iki seçimde başvurusu kabul edilip adaylık teklifi için imza verilen aday aday sayısı on beştir. Yeterli imza sayısına ulaşmış cumhurbaşkanlığı yarışına katılan aday sayısı ise sadece beştir.

Seçmenlerin şahsen başvuru yapması neticesinde gerçekleşen işlemlerde kamu kaynağı israfına yol açabilecek durumların olduğu düşünülmektedir. Çünkü hem başvuran seçmene, aday teklifinde bulunduğu dair bir evrak verilmekte hem de ilgili başvuruya dair bir evrak ilçe seçim kurulunda saklanarak muhafaza edilmektedir. Görüldüğü gibi tek bir aday gösterme işlemi için iki adet evrak oluşturulmaktadır. Oluşturulan bu evrak aynı zamanda da elektronik ortama eklenerek Yüksek Seçim Kuruluna aktarılmaktadır. Aşağıda sunulan model önerisiyle birlikte seçmenlerin buldukları herhangi bir yerden kolay ve güvenli bir şekilde cumhurbaşkanı aday adayına imza verebilmesinin önü açılacağı düşünülmektedir.

3. CUMHURBAŞKANLIĞINA ADAY GÖSTERMEDE ALTERNATİF BİR MODEL ÖNERİSİ: E-DEVLET KAPISI

Günümüzde birçok işlem artık E-Devlet Kapısı üzerinden kamu kurum ve kuruluşlarına gitmeksizin güvenli bir şekilde yapılabilmektedir. Yaşanan gelişmeler ışığında her geçen gün dijitalleşme daha geniş bir alanda kendisini göstermeye devam etmektedir. Güncel verilere bakıldığında E-Devlet Kapısı sisteminin kullanıcı sayısı 63.697.332 kişiye ulaşmıştır. Web hizmet sayısı 5.726 ve mobil hizmet sayısı ise 4.240'tır (E-Devlet Kapısı, 2023). Görüldüğü gibi E-Devlet Kapısı sistemi çok geniş bir yelpazede hizmet vererek vatandaşın hızlı ve güvenli bir şekilde iş ve işlemlerini gerçekleştirmektedir. Aynı zamanda birçok işlemin de E-Devlet Kapısı üzerinden yapılması kamu kurumları tarafından zorunluluk haline getirilmiştir. Günümüzde artık birçok işlemin dijital ortama aktarıldığı bir dönemde cumhurbaşkanlığına seçmen tarafından aday gösterilmede yaygın olarak vatandaşlar tarafından bilinen ve kullanılan E-Devlet Kapısı sisteminin yeterli olacağı düşünülmektedir. Böylelikle yukarıda belirtilen aday gösterme işleminden kaynaklı olarak ortaya çıkan hem zaman hem de kamu kaynağının israfının da önüne geçilmesi mümkün olacaktır. Ayrıca aday teklifinde bulunmak isteyip ancak ilçe seçim kuruluna gitme imkânı bulunmayan seçmenlerin erişme olanağı ortaya çıkacaktır.

E-Devlet Kapısı sistemine erişim sağlamada E-devlet şifresi, E-imza, Mobil imza, internet bankacılığı gibi farklı kanallar kullanılmaktadır. Alternatif model önerisi işlem aşamaları şu şekildedir:

1. YSK, E-Devlet Kapısı sistemine diğer ilgili kurumlarla çalışma yaparak cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin olarak seçmen tarafından aday gösterilme modülünü ekler.

2. Bu belirtilen erişim kanalları aracılığıyla sisteme giriş sağlanır.
3. E-Devlet Kapısı sistemi içerisinde aday gösterme ekranına geçilerek istenilen aday tercih edilir.
4. Herhangi bir seçmenin yerine başka bir kişinin müdahalesinin önüne geçilmesi için mobil cihazlardan seçmenin kendisi öz çekim ile fotoğrafını yükler ve Türkiye Cumhuriyeti Kimlik Kartına yüklenen biyometrik fotoğrafı ile sistemin tarafından doğrudan karşılaştırılması yapılarak aday gösterme işlemi tamamlanır. (Hata ile karşılaşan seçmen olursa karşılaşmış olduğu hata ile bağlı bulunduğu ilçe seçim kuruluna giderek ya da iletişim kanalları üzerinden karşılaşmış olduğu hataya göre yönlendirilmesi yapılarak işlemin gerçekleştirilmesi sağlanabilir.)



Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

5. Aday gösterme işlemi verileri, YSK sistemine işlendikten sonra cumhurbaşkanlığına aday olan bütün adayların ve talep eden siyasi partilere sayısal veri (Kişisel herhangi bir veri olmaksızın) olarak erişim sağlama imkânı verilir.

Sunulan model önerisiyle birlikte işlemler seçmenler tarafından buldukları mekândan bağımsız olarak aday gösterme işlemi gerçekleştirilebilecek olup, kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılmasına fayda sağlayacaktır. Seçmenlerin kimlik doğrulamasına ilişkin olarak yapmış olacakları öz çekim ile sistemin kontrolünden geçip onaylanacağı ve bütün adaylar ile talep eden siyasi partilere seçmenlerin sayısal verisinin YSK tarafından aktarılacağı için yasallık ve meşruluk sorunu oluşmayacaktır. Her seçmenin daha önce aday tercihinde bulunup bulunmadığının tespiti, seçmenin tercihini belirten ıslak imzalı belgenin çıkarılıp sisteme yüklenmesi ve seçmene de belge verme zorunluluğu ortadan kalkacak olup kâğıt israfının da önüne geçilecektir. Böylelikle seçmenlerin demokratik bir hakkı olan cumhurbaşkanlığına aday gösterme süreci hızlı, şeffaf ve güvenli bir şekilde elektronik ortamda gerçekleşebilecektir. E-Devlet Kapısı gibi birçok hizmeti

rahatlıkla verebilen bir sistem varken yeni bir sistem kurmak yerine bu sisteme aday gösterme sürecinin entegre edilmesinin doğru bir karar olacağı düşünülmektedir

SONUÇ

Türkiye Devleti 29 Ekim 1923 yılında cumhuriyetin ilan edilmesi ile yeni bir yönetim biçimini kabul etmiştir. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte özellikle devletin asli organlarından birisi olan yürütme organında önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. İrsiyete dayanmayan ve yaşamı boyunca görevde kalmayacak devlet başkanı da cumhurbaşkanı olarak düzenlenmiştir. Cumhuriyet tarihi boyunca cumhurbaşkanı seçimi çeşitli değişikliklere uğrayarak 16 Nisan 2017’de yapılan halkoylaması sonucunda en son halini almıştır. Cumhurbaşkanını halkın seçmesi dışında halk tarafından aday gösterilme şeklinin de yer alması oldukça önemli bir gelişmedir.

Yapılan düzenleme sonrası iki kez cumhurbaşkanı seçimi yapılmış ve imza toplamaya ise toplamda 15 cumhurbaşkanı adayı katılmıştır. Seçim yarışına katılan beş aday seçmenler tarafından aday gösterilerek katılmıştır. Hâlihazırda seçmenler tarafından aday gösterilme işleminin oldukça bürokratik olduğu gözükmemektedir. Aday gösterme işlemi için iki adet kâğıt kullanımı hem kamu kaynağının israfına hem de kâğıt tüketimini arttırarak ağaçların kesilmesine neden olmaktadır. Yapılan iki seçimde sadece seçime katılan beş aday hesaplamaya katılsa bile bir milyon adet kâğıdın kullanımı söz konusudur. Aday adaylığından çekilen ya da yeterli imzaya ulaşamayan adaylar da dikkate alındığında bu sayının çok daha yukarılara çıktığı aşikârdır. Ayrıca hem kamu kurumu olan YSK’nın işlem süreçleri uzamakta hem de seçmenlerin sadece ilçe seçim kurullarına şahsen müracaat ederek işlemin gerçekleşme süresi bakımından zaman almaktadır. Bunun dışında ciddi miktarda kâğıt kullanımı kamu kaynağı israfını arttırmaktadır. Özellikle kırsal kesimde ve büyükşehirde yaşayan seçmenlerin bu haklarını kullanmaları zamansal ve ekonomik maliyeti de arttırmaktadır. Öğrencilerin, mevsimlik işçilerin ya da herhangi bir sebepten ötürü ikamet adresi dışında bulunanların aday gösterme işleminden yararlanamadıklarını söylemek mümkündür. Seçmenlerin istedikleri aday adayının seçim yarışına katılmasına onay vermelerinin önünü açma noktasında sunulan model önerisi bu işlemi oldukça hızlandıracaktır.

Önerilen model önerisinin hayata geçmesinde birçok kamu kurum ve kuruluşuna sorumluluk düştüğünü de belirtmek gerekir. YSK’nın öncülüğünde yasal düzenlemenin gerçekleşmesi adına TBMM’ye, Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisine, Bilgi ve Teknolojileri ve İletişim Kurumu bunlara verilecek örnekler arasındadır. Bunların haricinde yazılım sektöründe çalışan yazılımcılara, sivil toplum örgütlerine ve medyaya da bu önerinin gerçekleşmesinde rol düştüğünü ifade etmek doğru olacaktır. Model önerisinin yürürlüğe girmesinde birçok paydaştan görüşler alınarak uygulamaya konulması gerektiği düşünülmektedir.

Veri güvenliğinin sağlanması bu model önerisi açısından oldukça önemli bir konudur. Önerinin gerçekleşmesi durumunda şeffaflık ve hesap verilebilirlik kriterlerinin YSK tarafından sağlanması gerekmektedir. Çalışmada ortaya konmak istenen seçim sistemini değiştirmek değildir. Bürokratik işlemlerden dolayı oluşan kamu kaynağı israfının önüne geçerek seçmenlere tanınan bir hakkın etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamaktadır. Ortaya konulan model önerisiyle birlikte kamu kurum ve kuruluşlarının dijitalleşmesi sürecinde dikkat çeken bir eşik geçilmiş olacaktır. Eğer sunulan model önerisi gerçekleştirilebilirse önümüzdeki dönemler elektronik seçim ya da benzeri bir seçim modelinin de tartışılabilirliğinden bahsetmek mümkün olacaktır.

KAYNAKÇA

- Arslan, Y., (2000), "I. Dönem TBMM'de 'İcra Vekilleri Riyaseti (Hükümet Başkanlığı)nın Statüsü ve TBMM Reisi'nin İcra ile İlgili Yetki ve Sorumluluğu", *Atatürk Dergisi*, Cilt 3, Sayı 1, 61-67.
- Arsel, İ., (1965), *Türk Anayasa Hukukun Umumi Esasları*, I. Kitap, Ankara.
- Coşkun, Ş., Davut, Ş., (2013), "Cumhurbaşkanının Seçimi, Yetkileri ve Görevleri Açısından Türkiye Ve Fransa'nın Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi", *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı: 3, 182-229.
- E-Devlet Kapısı. (2023). <https://www.turkiye.gov.tr/edevlet-istatistikleri>, Erişim Tarihi: 01.10.2023.
- İba, Ş., (2008), *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- İba, Şerif (2021), "1924 Anayasası'nın Hazırlık ve Kanunlaşma Süreci Üzerine", *Yasama Dergisi*, Sayı: 44, Temmuz-Aralık, 43-60.
- İnan, A. A., (2022), *Medeni Bilgiler-Gazi M. Kemal*, İstanbul: Örgün Yayınları-Kültür Dizisi, 14. Baskı.
- Kaboğlu, İ. Ö., (2021), *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*, İstanbul: Legal Yayıncılık, 16. Baskı.
- Koçak, B., (2021), "Osmanlı-Türk Anayasaları Üzerinde Gerçekleştirilen Önemli Değişiklikler" , *Avrasya Dergisi*, Cilt 12, Sayı 2, 76-100.
- Nohutçu, A., (2018), "Türkiye Siyasetinde ve Hükümet Sisteminde Yeni Dönem", *Türkiye'nin Siyasal Hayatı*, Eds. Adem Çaylak ve Seyit Ali Avcu, Ankara: Savaş Yayınevi, Ankara.
- Özbudun, E., (1992), *1921 Anayasası*, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları.
- Özbudun, E., (2008), *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özbudun, E., (2022), *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları, Gözden Geçirilmiş 22. Baskı.
- Özkul, F., (2011), "1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı", (Yayımlanmamış Doktora Tezi) Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Öztürk K., Kırışık, F., ve Durdu, M., (2022), "1921 Anayasasından Günümüze Türkiye'de Cumhurbaşkanının Güvenlik Politikalarındaki Rolü", *HKÜHFD*, 12(23), 57-76.
- Tavaş, İ. H., (2007), "Türk Anayasalarında Cumhurbaşkanı Seçimi" , *Yasama Dergisi*, Sayı: 5, Nisan-Mayıs-Haziran, 27-56.
- Tekin, Y., Okutan, Ç., (2019), *Türk Siyasal Hayatı*, Ankara: Orion Kitabevi.
- Tuncer, E., (2003), *Osmanlı'dan Günümüze Seçimler (1877-2002)*, Ankara: Tesav Yayınları, Yayın No: 24.
- Tuncer, E., (2013), *19923'ten Günümüze Cumhurbaşkanlığı Seçimleri*, Tesav Yayınları, Ankara.
- TASAM (2011), "Cumhurbaşkanlığı Seçimleri Üzerine" https://tasam.org/tr-TR/Icerik/2446/cumhurbaşkanligi_secimleri_uzerine#_ftn20, Erişim Tarihi: 10.10.2023.
- TBMM Tutanak Dergisi (2009), "Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'in 1 Ekim 1999 Tarihinde, TBMM'nin Yeni Yasama Yılında Yaptığı Açılış Konuşması", 21. Dönem, 2. Yasama Yılı, C.13.
- Yavuz, B., (2008), "2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 1, 1173-1214.
- YSK. (2014). <https://www.ysk.gov.tr/tr/onikinci-cumhurbaşkanı-secimi/3456>, Erişim Tarihi: 27.09.2023.

- YSK. (2017). <https://www.ysk.gov.tr/tr/16-nisan-2017-anayasa-degisikligi-halkoylamasi/5002>, Erişim Tarihi: 30.09.2023.
- YSK. (2018). <https://www.ysk.gov.tr/tr/24-haziran-2018-secimleri/77536>, Erişim Tarihi: 01.10.2023.
- YSK. (2023). <https://www.ysk.gov.tr/tr/14-mayis-2023-secimleri/82491>, Erişim Tarihi: 01.10.2023
- 1921 Anayasası, Kabul Tarihi: 20/1/1337 (1921)
- 1924 Anayasası, Kabul Tarihi: 20/4/1340 (1924)
- 1961 Anayasası, Kabul Tarihi: 9/7/1961
- 1982 Anayasası, Kabul Tarihi: 18/10/1982
- 5678 Sayılı Kanun, Kabul Tarihi: 31/5/2007
- 6271 Sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu, Kabul Tarihi : 19/1/2012
- 2021/14 Genelge, “Cumhurbaşkanlığından Tasarruf Tedbirleri”, Resmi Gazete: 30. 06. 2021, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/06/20210630-15.pdf> , Erişim Tarihi: 01.10.2023.

Tarihten Günümüze Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi ve Yeni Trendler¹

The Development of the Public Administration Discipline from History to the Present and New Trends

Emre AYDİLEK * Celalettin GÜNGÖR **

ÖZET

Sosyal bilimlerin her disiplini gibi Kamu Yönetimi alanı da teorilerden, ekollerden, düşünce akımlarından ve paradigmalardan beslenir. Tarihsel sürecin farklı dönemlerinde, zaman zaman düşünürlerin görüşlerinin pratiği yönlendirdiği, kimi zaman da pratikteki somut gelişmelerin düşünürlerin görüşlerini şekillendirdiği trendler, disiplinin gelişimine yön vermiştir. Bu nedenle, Kamu Yönetimi çalışmaları da, diğer sosyal bilim alanları gibi, belirli görüş kümeleri çerçevesinde ve/veya dönemsellerle sınırlamalarla kategorize edilmektedir. Bu kategorik yaklaşım, Kamu Yönetimi literatürünün gelişimini anlamak ve anlamlandırmak için faydalı bir araçtır. Bu çalışma, Kamu Yönetimi disiplininde güncel trendlerin/son dönem çalışmaların hangi yönde seyrettiğini sorgulamayı amaçlamaktadır. Söz konusu sorgulamayı yapabilmeyi gerekliliği olarak öncelikle Kamu Yönetimi literatüründeki gelişim, tarihsel bir sistematiğe ve disiplini inşa eden düşünürlerin oluşturduğu paradigmlar temelinde, kategorik bir anlatımla ortaya konmaya çalışılmıştır. Disiplinin tarihsel seyrinin inşa ettiği altyapı üzerine, 2020-23 yıllarını kapsayan çalışmalardan 2467 adet makale örneklem olarak seçilerek metin madenciliği uygulamaları ile bibliyometrik analiz yöntemine tabi tutulmuş ve bu şekilde Kamu Yönetimi alanındaki güncel trendler ve araştırmaların nasıl şekillendiği ve somutlaştığı üzerine bir inceleme sunulmuştur.

Anahtar Kavramlar: *Kamu Yönetimi, Disiplinin Gelişimi, Kamu Yönetiminde Yeni Trendler, Bibliyometrik Analiz.*

ABSTRACT

The area of public administration, like all other social science disciplines, is nourished by theories, schools, schools of thought, and paradigms. In different periods of the historical process, the development of the discipline has been shaped by trends in which sometimes the views of thinkers have guided practice, and sometimes concrete developments in practice have shaped the views of thinkers. For this reason, Public Administration studies, like other social science fields, are categorized within the framework of specific clusters of views and/or periodic limitations. This categorical approach is a valuable tool for understanding and making sense of the development of Public Administration literature. This study aims to question the direction of current trends/recent studies in the discipline of Public Administration. As a necessity to make this question, first of all, the development in the Public Administration literature has been tried to be presented in a categorical narrative in a historical systematic based on the paradigms formed by the thinkers who built the discipline. On the infrastructure built by the historical course of the discipline, 2467 articles covering the years 2020-23 were selected as a sample and subjected to the bibliometric analysis method by text mining applications. In this way, an examination of how current trends and research in the field of Public Administration are shaped and embodied is presented.

Keywords: *Public Administration, Development of Discipline, New Trends in Public Administration, Bibliometric Analysis.*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale'de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Dr., Kastamonu Üniversitesi, BAP Koordinatörlüğü, eaydilek@kastamonu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-4767-2424

** Doç. Dr., Kırıkkale Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, gungorce@yahoo.com, ORCID: 0000-00015041-2554

GİRİŞ

Kamu Yönetimi, hem pratik bir uygulama/hizmet sunma alanı (örgüt); hem de akademik bir disiplindir. Pratik uygulama alanı olarak Kamu Yönetimi'nin en kapsamlı tanımlamalarından birini Dimock'un şöyle yapmıştır: “*Kamu Yönetimi, kamu düzeninin yetkili makamlarca ilan edildiği şekliyle yerine getirilmesi veya uygulanmasıdır. Devletin politika oluşturma kurumları tarafından formüle edilen yasa ve politikaların uygulanmasında yer alan organizasyonun sorunları, yetkileri ve yönetim teknikleri ile ilgilenir. Kamu Yönetimi bir hükümetin yürütme tarafıdır*” (Nwanisobi ve Christopher, 2020: 56). Daha öz bir tanıma Encyclopedia Britannica'da rastlıyoruz: “*Kamu Yönetimi, hükümet politikalarının uygulanmasıdır*”. Kamu Yönetimi öte yandan bir bilim dalıdır: “*Kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik teorik bir disiplindir*” (Parlak, 2011: 428).

Kavramın işlev ve fonksiyonlarını yine iki boyutlu bir açıklama düzeyi ile temellendirmek gerekir. Nwanisobi ve Christopher'a göre (2020: 60) pratik bir örgüt olarak Kamu Yönetimi, hükümetin icraat ve yönetim tarafıyla yakından ilişkilidir ve bu nedenle politika yürütmeye ilgilidir. Ancak aynı zamanda politika oluşturma süreçleriyle de yakından ilgilenir. Kamu Yönetimi, genellikle yürütme organına odaklansa da, devletin üç ana kolunu (yasama, yürütme ve yargıyı) kapsar. Kamu Yönetimi, insanlara daha iyi bir yaşam sürmeleri için gerekli düzenleyici ve hizmet işlevlerini yani kamu hizmetlerinin etkili bir şekilde sunulmasını ve kamu politikalarının uygulanmasını sağlar. Kamu Yönetimi, özel idare veya özel sektör yönetiminden farklıdır, çünkü kamusal kaynakların toplumun genel yararına (kamu yararı) kullanılmasını vurgular. Bu nedenle, toplumun ihtiyaçlarını karşılamaya odaklanır. Bir akademik alan olarak Kamu Yönetimi disiplini ise, siyaset bilimi, ekonomi, sosyoloji gibi diğer sosyal bilim alanlarıyla etkileşim içindedir. Bu disiplinler arası bir yaklaşım gerektirir, çünkü kamu yönetimi sadece bir tek disipline indirgenen açıklama düzeyiyle yeterli düzeyde anlaşılabilir. Bu nedenle, Kamu Yönetimi teorileri, farklı disiplinlerden gelen çok yönlü katkıları içerir.

Kamu Yönetimini akademik bir disiplin olarak ele aldığımızda, alanın tarihsel ve kuramsal gelişimini ortaya koymalıyız. Tarihsel süreçte toplumsal, politik ve ekonomik değişikliklere odaklanarak Kamu Yönetimi disiplininin gelişimi belirli dönemlere ayrılabilir ve bu tasnif sayesinde, gerçekleştirilecek analiz için gereken altyapı oluşturulabilir.

1.KAMU YÖNETİMİ LİTERATÜRÜNÜN GELİŞİMİ

Kamu Yönetimi üzerine oluşan literatürün gelişimi, konjonktürel etkilerden ve çağın koşullarından bağımsız düşünülemez. Ekonomik ya da politik krizler veya bilimsel ve teknolojik ilerlemeler gibi çeşitli küresel gelişmeler, Kamu Yönetimi alan yazını doğrudan ya da dolaylı yoldan etkilemiştir.

Kamu Yönetimi tarihsel olarak birçok düşünürün ve yöneticinin dikkatini çeken ve tartıştığı bir konu olmuştur. Pek çok düşünür, devletin daha iyi yönetilmesini sağlayacak ilkelerin, kuralların ve kurumların arayışı içerisinde olmuş ve buna ilişkin görüşlerini siyaset, felsefe ve ahlak kitaplarında ele almışlardır (Cesur, 2020: 769-770). Kamu Yönetimine ilişkin yazılar eski uygarlıklara kadar uzanmaktadır. Eski Mısırlılar ve Babilliler yönetim ve idare teknikleri konusunda önemli tavsiyeler bırakmışlardır. Çin, Yunan ve Roma medeniyetlerinde de benzer nitelikteki eserlere rastlanmaktadır. Modern yönetim tekniklerinin izleri Büyük İskender'in personel

kullanımından; Venedik tersanesinin montaj hattı yöntemlerine; Niccolo Machiavelli'nin liderliğin doğasına ilişkin teorilerinden; Adam Smith'in iş bölümü savunusuna ve Robert Owen'ın "hayati makineler" (çalışanlara) "cansız makineler" kadar önem verilmesi gerektiği iddiasına kadar sürülebilir (Shafritz ve Hyde, 2015: 3) Yine de Klasik Dönem öncesi yönetim ve hükümet, hemen hemen hiç ayırt edilmemiş, devletin kapsadığı kadarıyla *kamu* bir hükümdarın mülkü olarak görülmüştür (Rutgers, 2010: 7).

Kamu Yönetimi disiplini üzerine ulusal ve yerel literatürde farklı tasniflere rastlanır. Örneğin, H.G. Frederickson (1976) kamu yönetimini; i.klasik bürokratik model, ii.neobürokratik model, iii.kurumsal model, iv.insan ilişkileri modeli ve v.kamu tercihi modeli olarak kategorize etmiştir. N. Henry (1975) disiplini beş temel paradigma çerçevesinde ele almıştır: i.siyaset/yönetim dikotomisi, ii.yönetimin ilkeleri, iii.siyaset bilimi olarak kamu yönetimi, iv.yönetim bilimi olarak kamu yönetimi ve v.özerk bir alan olarak kamu yönetimi. Hamza Ateş'in editörlüğünü yaptığı Kamu Yönetimi Teorileri (2020) kitabında disiplinin literatürü dört kısımda incelenmiştir: i.klasikten moderne, ii.yeni kamu işletmeciliği paradigması, iii.yeni kamu işletmeciliği sonrası ve iv.diğer yaklaşımlar. Ahmet Nohutçu ise Kamu Yönetimi (2007) isimli kitabında disiplinin gelişimini yedi bölümde açıklamıştır: i.bilimsel disiplin olmadan önce kamu yönetimi, ii.klasik yaklaşım, iii.neo-klasik yaklaşım, iv.klasik ve neo-klasiklere tepkici yaklaşım, v.sistem yaklaşımı, vi.karşılaştırmalı kamu yönetimi yaklaşımları ve vii.kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar.

Bu çalışmada, literatür taramasından elde edilen bilgiler ışığında; "klasik paradigma", "neo-klasik paradigma", "yky hareketi", "yki paradigması" ve "yki sonrası arayışlar" olmak üzere beş temel kategorizasyon tercih edilmiştir. Bu çerçevede disiplinin sistematik gelişimini klasik/geleneksel paradigma ile başlatmak yerinde olabilir.

1.1.Klasik/Geleneksel Paradigma² (17. yy.-20. yy.)

Geleneksel yönetim modeli, merkeziyetçi ve katı bir hiyerarşik yapılanmaya dayanan, ayrıntılı kural ve biçimsellik içeren bir yapıya sahiptir. Bu modelde, bürokratik yönetim yapısı önemli bir rol oynar ve yönetim süreçleri belirli kurallar ve prosedürlere göre yürütülür. Siyaset ve yönetim düşüncesi farklı boyutlarda ele alınır ve birbirinden ayrılır (Atmaca ve Yılmaz, 2020: 769). Geleneksel paradigma, *1929 Büyük Buhranı* olarak bilinen dünya ekonomik krizine kadar yönetsel süreçleri şekillendiren temel teorilerden biridir (Çetinkaya, 2020: 75). Kamu Yönetimi disiplininin temelleri, geleneksel paradigma olarak bilinen çalışmalarla atılmıştır. Geleneksel paradigma, kendi içinde üç temel gelişim çizgisi üzerinden ilerlemiştir: (a) Erken dönem (kurucu çalışmalar); (b) olgunlaşma dönemi (yönetim-siyaset, yönetim-idare hukuku ve Kamu Yönetimi-özel yönetim gibi dikotomiler); (c) geç dönem (yönetimin ilkeleri/prensipleri üzerine yazılar).

Geleneksel paradigmanın erken dönemine yön veren ilk çalışmalar arasında 17. yüzyılda Ludwig Von Seckendorff'un "Alman Prens Devletleri" ve Nicolas Delamare'in "Politika Üzerine İnceleme" adlı eserleri bulunmaktadır. Aynı dönemde, Prusya'da, devlet yönetimi ve Kamu Yönetimi konularında eğitim ve araştırmaların yapıldığı bir merkez olan "Kameral Bilim Kürsüsü" kurulmuştur. Ayrıca, 18. yüzyılda toplum sözleşmesi teorisyenleri olarak bilinen düşünürler de Kamu Yönetimi ve devlet yönetimi konusunda önemli yaklaşımlar geliştirmişlerdir. Bu düşünürler

² *Klasik/Geleneksel Paradigma* ifadesi; *klasik kamu yönetimi anlayışı/modeli* ve *geleneksel kamu yönetimi anlayışı/modeli* terminolojileriyle aynı anlamda kullanılmaktadır.

arasında özellikle Thomas Hobbes, John Locke ve Jean-Jacques Rousseau gibi isimler yer almaktadır. Onların eserleri, devletin kuruluşu ve işleyişi, toplumla devlet arasındaki ilişki ve devletin rolü gibi konularda gelecek dönemleri etkileyen katkılarda bulunmuştur (Rutgers, 2010: 7). Erken dönem çalışmaları, Kamu Yönetimi disiplininin temellerini oluşturan ve geleneksel paradigmanın gelişimine yol açan önemli adımlardır. Bu çalışmaların etkisi, daha sonraki yıllarda Kamu Yönetimi alanında yapılan ardıl çalışmalara da yansımış ve disiplinin gelişimine katkı sağlamıştır.

19. yüzyıldan itibaren, Montesquieu'nün ünlü *güçler ayrılığı* ilkesinin de dolaylı etkisiyle; yönetim-siyaset, yönetim-idare hukuku ve Kamu Yönetimi-özel yönetim gibi dikotomiler üzerine yapılan tartışmalar, disiplinin olgunlaşmasında önemli bir kırılma noktasına işaret etmektedir. Johann Kaspar Bluntschli'nin 1875 tarihli "Devletin Teorisi" isimli kitabıyla fitili ateşlenen bu tartışmalar, Woodrow Wilson'un 1887 tarihli "İdarenin İncelenmesi" makalesiyle popülerleşmeye başlamıştır. Wilson, politika oluşturma ve uygulama süreçlerini ayırmıştır. Ona göre siyaset, politika yapma ve hedef belirleme sürecini ifade ederken; yönetim, bu politikaları uygulama ve yürütme sürecini ifade eder. Frank Goodnow'un 1900 tarihli "Siyaset ve Yönetim: Hükümet Üzerine Bir Çalışma" adlı eseri de benzer bir şekilde, siyaset ve yönetim arasındaki farklılıkları ele almış ve güçler ayrılığı ilkesine vurgu yapmıştır. Leonard D. White'ın 1939 yılında yazdığı "Kamu İdaresine Giriş" adlı eseri ise siyaset-yönetim dikotomisine yönelik tartışmaları Wilson'un argümanlarını paralelinde derinleştirmiştir (Wilson, 1887; Goodnow, 1900; White, 1926; Karakoç, 2021; Karasu, 2004). Bu öncü çalışmalar, disiplinin bağımsızlaşmasına ve siyaset, hukuk, işletme gibi alanlarla arasındaki ilişkileri anlamlandırmasına katkı sağlamıştır.

Geleneksel paradigmanın geç döneminde, nicelik ve nitelik açısından daha kapsamlı çalışmalar ortaya çıkmıştır. 19. yüzyılın başlarında, Charles J. Baptiste Bonnin'in kaleme aldığı "Kamu Yönetiminin İlkeleri" (1812) kitabıyla başlayan ve yönetimin temel prensiplerini ve özelliklerini açıklamaya yoğunlaşan tartışmalara; Max Weber'in 20. yüzyılın başındaki bürokratik örgütlerin özelliklerini sıraladığı katkıları eşlik etmiştir. 20. yüzyılın ilk yarısında, benzer içerikteki eserlerde yoğunlaşma başlamış ve Kamu Yönetimi literatürü daha da derinleşmiştir. Frederick W. Taylor'ın 1911 tarihli "Bilimsel Yönetimin İlkeleri"; Henri Fayol'un 1916 tarihli "Genel ve Endüstriyel Yönetim"; W. F. Willoughby'nin 1927 tarihli "Kamu Yönetiminin İlkeleri"; Luther H. Gullick ile Lyndall Urwick'in 1937 tarihli "Yönetim Bilimi Üzerine Notlar" gibi önemli eserler, bu alandaki öne çıkan çalışmalardandır. Geleneksel paradigmanın geç dönemindeki tartışmalar, Kamu Yönetimi disiplininin bilimsel temellerini ve teorik çerçevesini güçlendirmiş, amme idaresi kürsüsündeki modern ilerlemenin önünü açmıştır.

1.2. Neo-klasik Paradigma (1930-65)

Disiplinin gelişiminde ikinci kırılma noktası *İnsan İlişkileri Okulu* ya da *Davranışçı Okul* da denilen Neo-klasik paradigmadır.

1929 Küresel Ekonomik Krizi, klasik yönetim teorilerinin, yönetimsel sorunları çözmeye yetersiz kaldığını ortaya çıkarmış, örgütlerde verimliliği artırmak için yönetim bilimi üzerine çalışanları başka çözüm arayışlarına yönlendiren önemli bir dönüm noktası olmuştur. Küresel konjonktürde hegemonikleşen *refah devleti* politikalarının da dolaylı etkisiyle, bu dönemde, disiplinde daha fazla insan davranışlarına ve psikolojisine odaklanma sürecine girilmiştir. İnsanın

örgütlerdeki rolü, motivasyon, liderlik, iletişim, grup dinamikleri ve insan davranışları gibi konularda araştırmalar ve teoriler geliştirilmiştir. Bu süreç, *insan odaklı yönetim* anlayışının gelişimini tetiklemiştir (Çetinkaya, 2020: 75).

Neo-klasik yönetim modeli, geleneksel yönetimin eksik bıraktığı noktalara odaklanarak yönetimde insan unsurunu merkeze alan bir yaklaşımdır. Bu model, insanların psikolojik ve sosyal yönlerini vurgulayarak örgütleri sadece yapısal bir süreç olarak değil, aynı zamanda birden fazla insanın bir araya gelerek ortak amaçlar için oluşturduğu sosyal yapılar olarak görmektedir (Atmaca ve Yılmaz, 2020: 769). Geleneksel paradigmanın temel dayanaklarına (Weber'in ideal bürokrasisi ve Taylor'ın insanı makineleştirme çabaları gibi) bir karşı duruşu temsil eden bu yaklaşımlar, çalışanlarla iletişim ve iş birliği üzerine yoğunlaşmışlardır. Elton Mayo'nun 1927-1933 yıllarında gerçekleştirdiği ve örgütsel verimliliği ölçtüğü *Hawthorne Araştırmaları*; Chester Barnard'ın 1938 yılında yayınladığı "Yürütmenin İşlevleri" kitabında öne sürdüğü *İşbirliği Yaklaşımı*; Mary Parker Follett'in *yönetilenlerin rızası ve örgütsel emir* gibi konularda geliştirdiği sosyo-psikolojik önermeler; Abraham Maslow'un ünlü *İhtiyaçlar Hiyerarşisi Kuramı*; Herbert Simon'un *Karar Verme Modeli*; Douglas McGregor'ın 1957 yılında kaleme aldığı "İşletmelerin Beşeri Yönü" kitabında sunduğu *Kuram X - Y Önermeleri* ve Dwight Waldo'nun 1940-65 yılları arasında *verimlilik* üzerine yaptığı çalışmalar, bu alanda verilebilecek başlıca örneklerdendir (Shafriz ve Hyde, 2015: 86-89).

1.3. Yeni Kamu Yönetimi Hareketi (1968-1980)

1960'lı yıllardan itibaren disiplinin niteliğinde, bu defa küresel bir krizin değil, alanın kendi iç krizinin tetiklediği yapısal bir reform dalgasının başladığı görülmektedir. Bu dönüşümün ilk dalgası, Yeni Kamu Yönetimi Hareketi (YKY, New Public Administration) olarak adlandırılan düşünsel akımdır.

YKY anlayışı, geleneksel paradigmanın yetersiz kaldığı ve dönemin koşullarına çözüm üretmez nitelikte olduğu düşüncesinden doğmuş bir perspektiftir. Dwight Waldo liderliğinde gerçekleşen *1.Minnowbrook Konferansı*³, bu yeni anlayışın ortaya çıkmasında önemli bir rol oynamıştır. YKY hareketi, disiplin ile gerçek dünyayı buluşturmayı ve toplumsal sorunları merkezine alan bir yaklaşımı benimsemiştir. Geleneksel paradigmaya ve salt pozitivist/statükocu bakış açılarına karşı duruş sergilenmiş; Kamu Yönetiminin sadece teknik ve yönetsel bir iş olarak görülemeyeceği ve sosyal adalet, eşitlik, hakkaniyet gibi değerlerin de Kamu Yönetiminin temel unsurları arasında yer alması gerektiği vurgulanmıştır (Özgür ve Öztepe, 2015: 98).

YKY, alternatif bir model ya da çözüm önerisi sunamamış olsa da geleneksel Kamu Yönetimi teorilerindeki anormallikleri ve kısıtlamaları vurgulayarak Kamu Yönetimi çalışmalarında alternatif bir bakış açısı getirmiştir (Denhardt, 2008: 102-103). Kamu Yönetimi literatüründe diğer akımlar kadar yer edinemesi de, mevcut alan yazınının yetersizliğini vurgulamayı başarmış ve disiplinin dönüşümünde tetikleyici bir etki yaratabilmiştir.

³ Her yirmi yılda bir düzenlenen konferansların ilki 1968, ikincisi 1988 ve üçüncüsü 2008 yılında gerçekleşirken, dördüncüsü 2028 yılında düzenlenecektir (Bahçıvan, 2022: 221).

1.4. Yeni Kamu İşletmeciliği Paradigması (1980-2000)

YKY'nin açtığı yolu, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ, New Public Management) olarak adlandırılan yeni bir anlayış takip etmiştir. Kamu işletmeciliği, yönetim, kamu tercihi, ağ yaklaşımı ve karmaşıklık kuramı gibi alt fraksiyonlar çerçevesinde şekillenen YKİ paradigması (Ateş, 2020), özellikle 1980'lerde (ilk dalga olarak adlandırılabilir) ve sonrasında birçok ülkede ses getiren bir değişim hareketi olarak ortaya çıkmıştır. Geleneksel paradigmanın katı ve merkeziyetçi bürokratik yapısının verimsiz görüldüğü bu anlayışta, devletin piyasadaki rolünün azaltılarak ve özel sektörde kullanılan işletme yönetim tekniklerinin Kamu Yönetimine uyarlanarak; daha etkin, verimli, performansa dayalı, rekabetçi, sonuç odaklı ve profesyonel bir yönetim anlayışı geliştirmek hedeflenmiştir. Örgütlerin serbest/rekabetçi piyasa temelli, müşteri odaklı ve adeta özel işletme mantığıyla hareket eden bir forma evrilmesini amaçlayan bu dönüşümde (Hood, 1991: 4-5; Box, 1999; Atmaca ve Yılmaz, 2020: 769; Dziak, 2023: 2), yine küresel konjonktürün (neo-liberalleşmenin) etkisi önemli bir rol oynamıştır.

YKİ paradigması, geleneksel yönetim ve siyaset ayrımının ötesine geçerek ekonomik alanı (piyasayı), siyasi ve idari ilişkilerin bir aracı olarak konumlandırmıştır. Bu yaklaşıma göre, kamu kuruluşları ve hizmetleri, halkın taleplerini karşılamak için rasyonel girdi ve çıktılar üzerine odaklanırken, kamu yararı gözetilmez/ikinci plandadır. Piyasa güdümlü ilkeler dâhilinde, kamu kuruluşları piyasa güçlerine maruz kalmaları nedeniyle rekabet etmeye zorlanmaktadır (Thornhill ve Dijk, 2010: 104).

1980'lerde neo-liberal politikaların etkisiyle devletin rolünün sınırlanmasının ve bu durumun işsizlik, yoksulluk ve enflasyon gibi sorunlara yol açmasının ardından *yönetişim* olarak adlandırılan YKİ'nin ikinci dalgası ortaya çıkmıştır. Dünya Bankası, 1989'da Sahra Altı Afrika ülkeleri için hazırladığı bir raporla yönetim kavramını gündeme getirerek devletin rolünün yeniden tanımlanmasına katkıda bulunmuştur (Özmen ve Yılmaz, 2019: 276). Bu paradigma, sosyo-ekonomik kalkınmanın sorumluluğunu kamudan özel sektöre kaydırmış ve devlete özel sektörün gelişimini desteklemek için uygun yasalar çıkarma görevi vermiştir. Bu yeni yaklaşım altında Kamu Yönetiminin temel işlevi, hükümet ve özel sektör arasındaki koordinasyonun sağlanmasıyla çizilmiştir. Bu bağlamda, doğrudan yabancı yatırım çekme, serbest ticaretin önündeki engelleri azaltma, demokratikleşme, özelleştirme ve yerinden yönetim gibi politikaları içermektedir (Batool v.d., 2020: 422).

1.5. Yeni Kamu İşletmeciliği Sonrası Arayışlar / Post-New Public Management (21. yy.)

21. yüzyılla birlikte, bilim ve teknoloji başta olmak üzere her alandaki baş döndürücü ilerlemelerin gündelik yaşama ve devletin rolüne/işlevine yönelik dönüştürücü etkileri, bir asırdan uzun süredir sunulan teorik yaklaşımların yeniden sorgulanmasına yol açmıştır. Sosyo-ekonomik, toplumsal ve politik mecralardaki dönüşümlere uyumlu/entegre bir yönetim anlayışı sunabilmek amacıyla, son 20 yıllık süreçte disiplin adeta yönünü aramaktadır. Yeni Kamu İşletmeciliği Sonrası Arayışlar olarak adlandırılabiliriz bu dönemde Yeni Kamu Hizmeti⁴, Neo-Weberyen Devlet⁵, Kamu Değeri Yaklaşımı⁶, Eleştirel Kamu Yönetimi⁷ gibi birçok teorik önerme belirlemiştir.

⁴ Kamu Yönetimine piyasa, rekabet ve müşteriden ziyade demokrasi, özsaygı ve vatandaş kavramlarının hâkim olması gerektiği düşüncesinden hareket eden anlayışlardır (Domarkas, 2004: 11).

Drechsler (2013), Yeni Kamu İşletmeciliği sonrası kamu yönetimi alanında tutarlı bir paradigmanın oluşmadığını ve onun yerine birkaç hibrit metnin geldiğini savunmuştur. Dolayısıyla, kabaca son 20 yıllık dönemde ortaya konan bu yaklaşımların; tıpkı Geleneksek, Neo-Klasik ya da YKİ gibi baskın/ana akım bir paradigma niteliğine erişebildiklerini ya da evrensel düzeyde kabul gördüklerini söylemek zordur.

2. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Bu çalışma, Kamu Yönetimi disiplininde güncel trendlerin/son dönem çalışmaların hangi yönde seyrettiğini sorgulamayı amaçlamaktadır. Söz konusu sorgulamayı yapabilmeyi gerekliliği olarak öncelikle Kamu Yönetimi literatüründeki gelişim, tarihsel bir sistematiğe ve disiplini inşa eden düşünürlerin oluşturduğu paradigmlar temelinde, kategorik bir anlatımla ortaya konmaya çalışılmıştır. Literatürün gelişimi, beş ana başlık altında (Klasik Paradigma, Neo-Klasik Paradigma, YKY Paradigması, YKİ Paradigması, YKİ Sonrası Arayışlar) kategorize edilmiştir. Böylece bir taraftan da disiplinin tarihten günümüze geçirdiği evrim gösterilebilmiştir. Kamu Yönetimi alanında oluşan yazının tasnif ve konumlandırılmasında; akademik arama motorları, kitaplar, bloglar, çeşitli haber kaynakları gibi farklı dokümanlardan literatür taraması kapsamında yararlanılmıştır.

Disiplindeki güncel trendlerin belirlenmesinde ise *bibliyometrik analiz* yöntemi uygulanmıştır. Analiz, *Kamu Yönetimi* ve *Siyaset Bilimi* kategorilerinde belirli kriterler üzerinden seçilmiş bazı bilimsel dergilerin ve yayınların taranması yoluyla gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın bu bölümündeki mekânsal sınırlılıklar, alandaki ‘impact faktörü’ en yüksek dergilerde yayınlanmış makaleleri kapsamaktadır. Zamansal sınırlılıklar ise güncel bir tarih olarak 2020-23 yıllarını kapsayan dört yıllık zaman dilimi baz alınarak oluşturulmuştur.

Analiz için, en prestijli akademik yayınları tarayan ‘Web of Science’ ağı gözetilerek TÜBİTAK tarafından hazırlanan ‘ULAKBİM UBYT 2023 dergi listesi’ içerisinde yer alan ‘Kamu Yönetimi’ ve ‘Siyaset Bilimi’ kategorilerinde impact faktörü en yüksek beşer dergi seçilmiştir. Bu dergiler şunlardır: Journal of Public Administration Research and Theory, Public Administration Review, Public Administration, American Review of Public Administration, Public Administration and Development, Annual Review of Political Science, American Journal of Political Science, British Journal of Political Science, Quarterly Journal of Political Science, Political Science

⁵ Weberyen modelin varyantlarını içeren ve Weber'in karşılaştırmalı analiz yöntemlerini kullanan analizleri ifade eder *Neo-Weberyen Devlet* kavramı genellikle idari sistemlerdeki güç ilişkilerini ya da araşsal rasyonaliteyi vurgular (Lynn, 2008: 4-5).

⁶ Kamu değeri yaratma fikri, bireyleri iyinin ve doğrunun peşinden gitmeye ve bunu demokratik yönetim ilkelerine saygı göstererek yapmaya çağırır (Shafritz ve Hyde, 2015: 608). Bozeman'a göre (2007: 17) bir toplumun 'kamusal değerleri', (a) vatandaşların sahip olması gereken (ve olmaması gereken) haklar, faydalar ve ayrıcalıklar; (b) vatandaşların topluma, devlete ve birbirlerine karşı yükümlülükleri; ve (c) hükümetlerin ve politikaların uyması gereken ilkelerdir.

⁷ Eleştirel Kamu Yönetimi, disiplinindeki teorileri ve uygulamaları (kamu hizmetlerinin sunumu, kamu politikalarının oluşturulması, bürokrasinin işleyişi ve kamusal kaynakların dağıtımı gibi konuları) eleştirel bir perspektiften değerlendiren; toplumsal eşitsizlik, adaletsizlik, demokrasi eksikliği ve diğer sorunları ele alan fikirleri yansıtmaktadır. Bu yaklaşımın temelleri, Robert A. Dahl (Kamu Yönetimi Bilimi: Üç Sorun), Dwight Waldo (İdari Devlet), Robert B. Denhardt (Eleştirel Bir Kamu Yönetimi Teorisine Doğru), Richard C. Box (Kamu Yönetiminde Eleştirel Sosyal Teori) ve Frankfurt Okulu (özellikle J. Habermas) gibi araştırmacılar önderliğinde şekillenmiştir.

Research and Methods⁸. Bu kapsamda seçilen on (10) adet derginin 2020-23 tarih aralığını kapsayan 2467 adet makalenin, anahtar kelime ve özetleri *Scopus* veritabanından “CSV” formatında çekilmiş ve bir metin madenciliği uygulaması olan “VOSviewer Bibliyometrik Haritalama Programı” ile analiz edilmiştir. Bu analiz sonucunda elde edilen veriler sistematik bir biçimde değerlendirilmiş; anahtar kelimeler, kelime bulutları, ısı haritaları ve bibliyometrik haritalar oluşturulmuştur. Ayrıca, belirlenen anahtar kelimeler "Word Art Kelime Bulutu Oluşturucu" kullanılarak ikinci bir analiz ile karşılaştırılmıştır. Elde edilen bulgular yorumlanarak, Kamu Yönetimi alanındaki güncel trendlerin hangi eğilimde olduğu tespit edilmeye çalışılmıştır.

3. KAMU YÖNETİMİNDE GÜNCEL TRENDLER

Bu çalışmada, Kamu Yönetimi disiplinindeki güncel trendleri belirleyebilmek için 10 adet dergi seçilmiştir. Tablo 1.'de seçilen dergilerin isimleri, tanımlayıcı bilgileri (e-ISSN) ile UBYT ve WOS derecelendirmelerine göre impact faktörü yer almaktadır

Tablo 1. Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Trendlerin Belirlenmesinde Seçilen Dergiler

Çalışma Alanı	Dergi Adı					
	Kamu Yönetimi		Journal of Public Administration Research and Theory	Public Administration Review	Public Administration	American Review of Public Administration
<i>Impact factor</i>		UBYT: 2,853 WoS: 1,47	UBYT: 2,748 WoS: 2,56	UBYT: 1,574 WoS: 1,56	UBYT: 1,485 WoS: 1,47	UBYT: 0,67 WoS: 0,68
<i>e-ISSN</i>		1477-9803	1540-6210	1467-9299	1552-3357	1099-162X
Siyaset Bilimi		<u>Annual Review of Political Science</u>	American Journal of Political Science	British Journal of Political Science	Quarterly Journal Of Political Science	Political Science Research and Methods
	<i>Impact factor</i>	UBYT: 7,687 WoS: 5,62	UBYT: 5,843 WoS: 1,95	UBYT: 4,068 WoS: 3,06	UBYT: 3,493 WoS: 0,82	UBYT: 3,183 WoS: 2,09
	<i>e-ISSN</i>	1545-1577	1540-5907	1469-2112	1554-0634	2049-8489

Seçilen dergilerde, 2020-2023 tarih aralığına ait tüm cilt ve sayılarda yayınlanmış 2467 adet makalenin Scopus veri tabanından çekilen verilerine (başlıkları, anahtar kelimeleri, özetleri) göre dergi isimleri, yayın sayıları ve elde edilen anahtar kelimeler şöyledir:

⁸ UBYT dergi listesine göre ‘Siyaset Bilimi’ kategorisinde ilk sırada yer alan American Political Science Review dergisinin anahtar kelimelerine ulaşamadığından, yerine sıralamada impact faktörü en yüksek dergi olan Political Science Research and Methods dergisi tercih edilmiştir.

Tablo 2. JoPARaT Dergisindeki Çalışmaların Konu Başlıkları

<i>Dergi Adı</i>	<i>Yayın Sayısı</i>	<i>İçerik / Konu Başlıkları/Anahtar Kelimeler</i>		
<i>Journal of Public Administration Research and Theory</i>	161	<ul style="list-style-type: none"> • Ağ yönetişimi • Ayrımcılık • Bürokratik uzmanlık • Bürokratik yozlaşma • Bütçe • Çalışanlar • Hükümet dışı kuruluşlar • Hükümete güven • İş tatmini • İşbirlikçi yönetişim • Kamu politikası 	<ul style="list-style-type: none"> • Kayırmacılık • Kriz yönetimi • Kurumsal karar verme modelleri • Kurumsal mantık • Performans • Personel yönetimi • Reform • Sözleşmeli çalışma • Statüko/patronaj • Stratejik yönetim 	<ul style="list-style-type: none"> • Şeffaflık • Temsil • Toplumsal cinsiyet ve kimlik • Ücret farklılıkları • Verimlilik • Yeni teknolojiler • Yolsuzluk • Yönetici davranışları • Yönetime katılma

Tablo 3. PAR Dergisindeki Çalışmaların Konu Başlıkları

<i>Dergi Adı</i>	<i>Yayın Sayısı</i>	<i>İçerik / Konu Başlıkları/Anahtar Kelimeler</i>		
<i>Public Administration Review</i>	499	<ul style="list-style-type: none"> • Bürokratik takdir yetkisi • Çatışma • Entegrasyon • Göç politikası • İdari gelenekler • Kamu değeri 	<ul style="list-style-type: none"> • Kamu idaresi • Liderlik • Meşruiyet • Profesyonel değerler • Siyasi denetim • Sosyal eşitlik • Yeni kamu hizmeti 	<ul style="list-style-type: none"> • Yeni teknolojiler • Yönetim etiği • Yönetimsel ırkçılık • Yönetimsel kötülük • Yönetişim

Tablo 4. PA Dergisindeki Çalışmaların Konu Başlıkları

<i>Dergi Adı</i>	<i>Yayın Sayısı</i>	<i>İçerik / Konu Başlıkları/Anahtar Kelimeler</i>		
<i>Public Administration</i>	314	<ul style="list-style-type: none"> • Ağ yönetişimi • Bürokrasi • Covid-19 • Çevre politikaları • Demokrasi • Devletin rolü • Hesap verebilirlik • Hükümet • İstihdam • Kamu harcamaları • Kamu hizmeti • Kamu idaresi • Kamu politikası 	<ul style="list-style-type: none"> • Kamu sağlığı • Kamu-özel ortaklığı • Karar alma süreçleri • Karşılaştırmalı siyaset • Kriz yönetimi • Kurumsal çerçeve • Liderlik • Mevzuat • Özel sektör • Parlamento • Performans • Politika analizi 	<ul style="list-style-type: none"> • Reform • Siyasal davranış • Siyasal sistemler • Sosyal politika • Sosyal medya • Yerel katılım • Yerel yönetimler • Yerelleşme • Yolsuzluk • Yönetici davranışları • Yönetişim

Tablo 5. ARoPA Dergisindeki Çalışmaların Konu Başlıkları

<i>Dergi Adı</i>	<i>Yayın Sayısı</i>	<i>İçerik / Konu Başlıkları/Anahtar Kelimeler</i>		
<i>American Review of Public Administration</i>	200	<ul style="list-style-type: none"> Bürokratik temsil Covid-19 Hükümete güven Eşitlik Federalizm Güvenlik Hükümet sözleşmeleri İdari yük İşbirlikçi yönetim Kamu alımları Kamu değeri 	<ul style="list-style-type: none"> Kamu hizmeti motivasyonu Kamu sağlığı Kar amacı gütmeyen kuruluşlar Kriz yönetimi Performans yönetimi Sokak düzeyi bürokrasi 	<ul style="list-style-type: none"> Sosyal eşitlik Sosyal medya Stratejik yönetim Şeffaflık Takdir yetkisi Teknoloji Yeni Kamu Yönetimi Yerel yönetimler Siyasallaşma

Tablo 6. PAAd Dergisindeki Çalışmaların Konu Başlıkları

<i>Dergi Adı</i>	<i>Yayın Sayısı</i>	<i>İçerik / Konu Başlıkları/Anahtar Kelimeler</i>		
<i>Public Administration and Development</i>	106	<ul style="list-style-type: none"> Ahlak Algı Bürokrasi Covid-19 Demokrasi Eğitim Ekonomi politik Federalizm Gelişmekte olan ülkeler Hesap verebilirlik Hükümet Hükümet dışı organizasyonlar 	<ul style="list-style-type: none"> İnsan hakları Kamu hizmeti Kamu idaresi Kamu politikası Kamu sektörü Kamu-özel ortaklığı Karar alma süreçleri Kurumsal çerçeve Liderlik Maliye politikası Performans yönetimi Politika analizi 	<ul style="list-style-type: none"> Reform Sağlık politikası Sivil toplum Siyasal katılım Sokak düzeyi bürokrasi Sosyal politika Statü Sürdürülebilirlik Şeffaflık Yerel katılım Yerel yönetimler Yerelleşme Yolsuzluk Yönetişim

Tablo 7. ARPS Dergisindeki Çalışmaların Konu Başlıkları

<i>Dergi Adı</i>	<i>Yayın Sayısı</i>	<i>İçerik / Konu Başlıkları/Anahtar Kelimeler</i>		
<i>Annual Review of Political Science</i>	96	<ul style="list-style-type: none"> Bilgi Bürokrasi Demokrasi Devlet Eğitim Ekonomi politik Göç İklim değişikliği Kamuoyu 	<ul style="list-style-type: none"> Karşılaştırmalı siyaset Kurumlar Küreselleşme Partizanlık Popülizm Seçimler Siyasal davranış Siyasal partiler 	<ul style="list-style-type: none"> Siyasal şiddet Temsil Toplumsal cinsiyet ve kimlik Toplumsal hareketler Toplumsal kutuplaşma Yönetimsel ırkçılık

Tablo 8. AJPS Dergisindeki Çalışmaların Konu Başlıkları

<i>Dergi Adı</i>	<i>Yayın Sayısı</i>	<i>İçerik / Konu Başlıkları/Anahtar Kelimeler</i>		
<i>American Journal of Political Science</i>	352	<ul style="list-style-type: none"> • Adalet • Hesap verebilirlik • Hükümetin sorumluluğu • İç politika 	<ul style="list-style-type: none"> • İfade özgürlüğü • Kurucu meclisler • Lider meşruiyeti • Seçimler 	<ul style="list-style-type: none"> • Toplumsal cinsiyet ve kimlik • Yönetimsel sistemler

Tablo 9. BJPS Dergisindeki Çalışmaların Konu Başlıkları

<i>Dergi Adı</i>	<i>Yayın Sayısı</i>	<i>İçerik / Konu Başlıkları/Anahtar Kelimeler</i>		
<i>British Journal of Political Science</i>	407	<ul style="list-style-type: none"> • Covid-19 • Çatışma • Demokrasi • Ekonomi politik • Eşitsizlik • Göçmenlik • Hesap verebilirlik • İdeolojiler • İnsan hakları 	<ul style="list-style-type: none"> • Kamuoyu • Karşılaştırmalı siyaset • Katılım • Otoriterlik • Partizanlık • Popülizm • Siyasal partiler • Sosyal medya 	<ul style="list-style-type: none"> • Sosyal politika • Seçimler ve oy verme davranışı • Şiddet • Temsil • Toplumsal cinsiyet ve kimlik • Toplumsal kutuplaşma • Yeniden dağıtım • Yolsuzluk

Tablo 10. QJPS Dergisindeki Çalışmaların Konu Başlıkları

<i>Dergi Adı</i>	<i>Yayın Sayısı</i>	<i>İçerik / Konu Başlıkları/Anahtar Kelimeler</i>		
<i>Quarterly Journal Of Political Science</i>	64	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomi politik • Kamuoyu • Karşılaştırmalı siyaset 	<ul style="list-style-type: none"> • Oyun teorisi • Partizanlık • Seçimler 	<ul style="list-style-type: none"> • Siyasal katılım • Toplumsal kutuplaşma

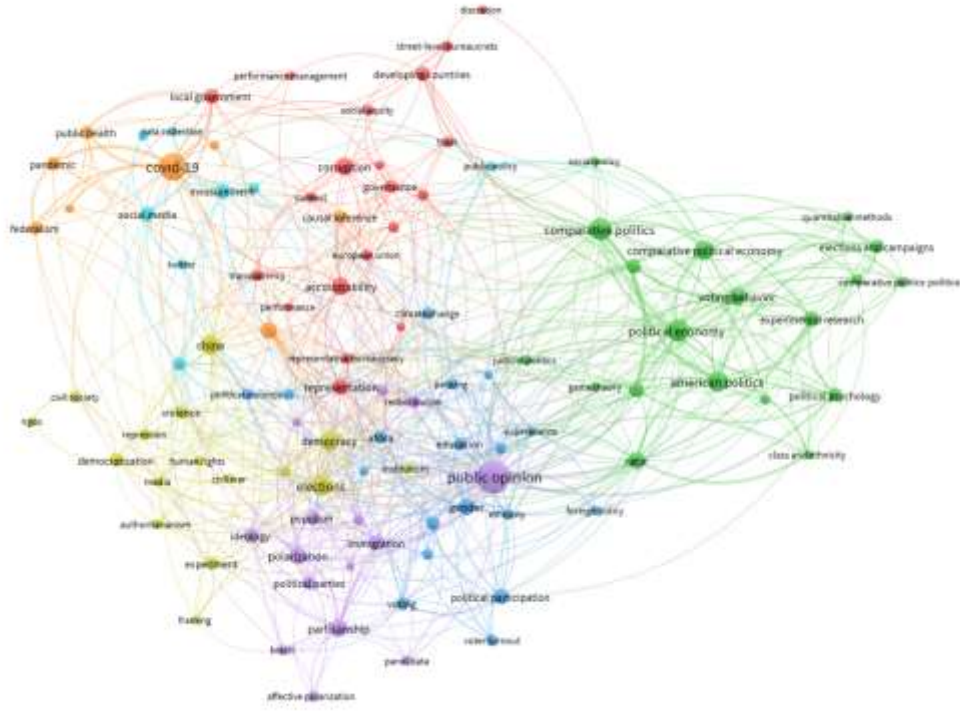
Tablo 11. PSRM Dergisindeki Çalışmaların Konu Başlıkları

<i>Dergi Adı</i>	<i>Yayın Sayısı</i>	<i>İçerik / Konu Başlıkları/Anahtar Kelimeler</i>		
<i>Political Science Research And Methods</i>	270	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomi politik • Etnisite ve milliyetçilik • Hesap verebilirlik • Hiyerarşik modeller • Kamu politikası • Kamuoyu • Karşılaştırmalı siyaset • Oy verme davranışı 	<ul style="list-style-type: none"> • Seçimler ve kampanyalar • Siyasal davranış • Siyasal katılım • Siyasal kurumlar • Siyasi partiler ve çıkar grupları • Sosyal politika 	<ul style="list-style-type: none"> • Temsil • Toplumsal cinsiyet ve kimlik • Toplumsal kutuplaşma • Yargı • Yasama • Yönetimsel ırkçılık

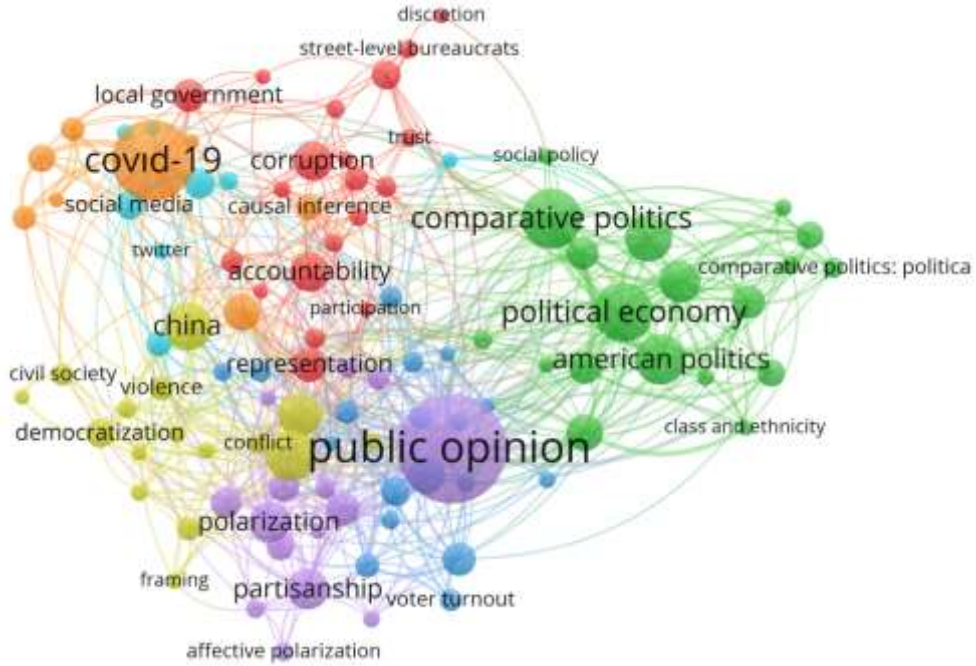
4. BULGULAR

Seçilen dergilerde, 2020-2023 tarih aralığına ait tüm cilt ve sayılardan 2467 adet makalenin Scopus veri tabanından çekilen başlıkları, anahtar kelimeleri, özetleri VOSviewer bibliyometrik haritalama programı ile analiz edilmiştir. Bu analize göre, elde edilen kelime bulutları, bibliyometrik haritalar, ısı haritaları ve kelime haritaları şöyledir:

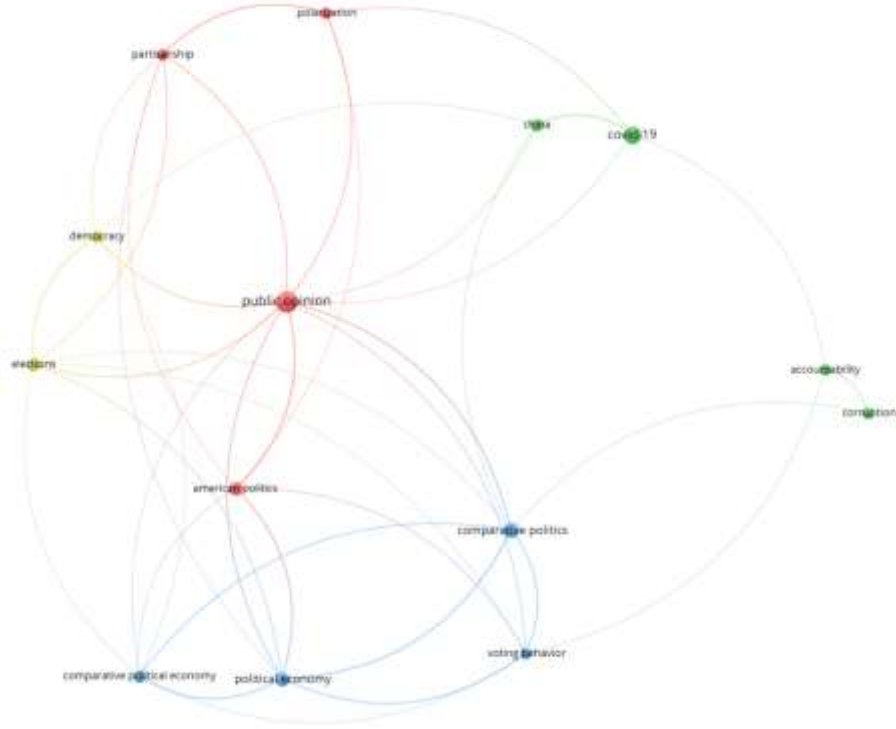
Şekil 1. VOSviewer Kamu Yönetimi Güncel Çalışmaları Gösteren Anahtar Kelime Haritası (genişletilmiş)



Şekil 2. VOSviewer Kamu Yönetimi Güncel Çalışmaları Gösteren Anahtar Kelime Ağları



Şekil 5. VOSviewer daraltılmış kelime ağları (en yoğun)



Şekil 6. Word Art Kamu Yönetimi Güncel Çalışmaları Gösteren Kelime Bulutu



SONUÇ

Bu çalışmada, örneklem olarak seçilen makalelerin anahtar kelimeleri başta olmak üzere özet, sonuç ve yöntem bölümleri genel hatlarıyla incelenmiştir. Seçilen makalelerin anahtar kelimeleri, “VOSviewer” isimli metin madenciliği uygulaması ile analiz edilmiştir. Anahtar kelimeler ikinci bir karşılaştırma düzeyi elde etmek için Word Art isimli web tabanlı uygulama yardımıyla “Kelime Bulutu”na dönüştürülmüştür. Elde edilen bulgular özetle şöyledir:

Zamansal ve mekânsal kısıtlamalar çerçevesinde ve bibliyometrik analiz metoduyla incelenen makalelerdeki bazı anahtar kelimelerin yoğunlaşma düzeyi, Kamu Yönetimi alanındaki güncel çalışmaların hangi yönde ilerlediğini anlamak için önemli ipuçları sunmaktadır. Analiz sonucu ortaya çıkan bulgular neticesinde (kelime ağları, kelime haritaları, kelime bulutları ve ısı haritasına göre) öne çıkan anahtar kelimeler, dört ana konu başlığı altında kategorize edilebilir:

- I. Teorik Çalışmalar: Karşılaştırmalı siyaset, siyasal katılım, demokrasi, politik psikoloji, politik ekonomi, seçim-oy verme davranışları.
- II. Pratikteki İşleyiş Sorunları: Kamuoyu araştırmaları, kutuplaşma, yolsuzluk, partizanlık, ayrımcılık, hesap verebilirlik, kimlik-cinsiyet.
- III. Güncel Konjonktür: Popüler siyasetin konularından Covid-19 pandemisi ve popüler meselelere odaklanan bölgesel çalışmalar.
- IV. Yöntem: Disiplinde metodolojiye ve veri analizine odaklanan regresyon analizleri, örneklem ölçümleri, modellemeler, algoritmalar, yeni teknolojiler aracılığıyla gerçekleştirilen analizler.

Böylece Kamu Yönetimi alanındaki güncel trendlerin; literatürde her dönem yer alan teorik çalışmaların yanında; hükümetlerin ve bürokrasinin performansına, demokratik değerlere, kayırmacılık-ayrımcılık-yolsuzluk-partizanlık gibi kamu hizmetlerinin sunumundaki temel problemlere de odaklandığı söylenebilir.

Gerçekleştirilen analizin bir diğer önemli sonucu, incelenen makalelerde yoğun veri setlerinin kullanılması ve interdisipliner metodolojik çeşitliliğin dikkat çekici bir düzeyde olmasıdır. Araştırmacılar, anketler, regresyon analizleri, modellemeler, algoritmalar, makine öğrenimi ve yapay zekâ gibi farklı analiz yöntemlerini kullanarak geniş veri setleri üzerinde çalışmışlardır. Ayrıca, incelenen makalelerin büyük bir kısmının sağlam teorik önermeler ve vaka çalışmaları ile desteklendiği görülmüştür. Bu, araştırmacıların çalışmalarını güçlü bir teorik çerçeve içinde yürüttüklerini ve bu teorileri somut vakalarla ilişkilendirdiklerini göstermektedir. Kuram-metodoloji uyumu bu çalışmalarda önemli bir rol oynamıştır. Bu, araştırmacıların geniş veri setleriyle çalıştıklarını ve farklı disiplinlerden gelen yöntemleri entegre ettiklerini göstermektedir.

Bu çalışma, Kamu Yönetimi disiplininin tarihsel gelişimini ve güncel trendlerini inceleyerek çeşitli sonuçlar ortaya koymaktadır. Kamu Yönetimi disiplininin tarihsel gelişiminin aktarıldığı literatür bölümündeki eğilimler üzerinden çıkarım olarak sunabileceğimiz sonuçlardan biri, Kamu Yönetimi disiplininin yakın dönem çalışmalara dek küresel gelişmeler ve krizler tarafından şekillendirildiğidir. Özellikle büyük toplumsal, siyasi ve ekonomik değişimler (Sanayileşme, 1929 Küresel Ekonomik Krizi, Neo-liberalleşme gibi) yönetim paradigmalarında doğrudan etkisini

göstermektedir. Ayrıca, bu analizde belirlenen diğer bir önemli sonuç, Kamu Yönetimi alanındaki son dönem çalışmaların daha spesifik ve lokal konulara yönelik olduğudur. Araştırmacılar, daha önceki paradigmaları temel alarak ve önceki evrensel kabul görmüş yaklaşımların ötesine geçerek; yerel meselelere, demokratik değerlere ve hizmet sunumuna odaklanmakta ve bu konuları derinlemesine incelemektedirler. Sonuçlar, Kamu Yönetimi alanındaki değişen vurguları ve öncelikleri yansıtmaktadır. Bu, Kamu Yönetimi disiplininin değişen konjunktüre/ihtiyaçlara yanıt verme kapasitesine sahip olduğunu göstermesi açısından önemlidir.

KAYNAKÇA

- Ateş, H. (2020), *Kamu Yönetimi Teorileri*, Ankara: Savaş Yayınevi.
- Atmaca, Y. ve Yılmaz, V., (2020), “Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımına Genel Bir Bakış”. *Turkish Studies–Economics, Finance, Politics*, 15(2), s. 767-779. <https://dx.doi.org/10.29228/TurkishStudies.43196>
- Bahçivan, S., (2022), “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi’nin Ortaya Çıkmasını Sağlayan Minnowbrook Konferansları”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 23(2), s. 221-235.
- Batool, S. & Khan, S.A. ve Rasool, A., (2020), “Emerging Trends of Public Administration and Their Impact on Socio-Economic Development”, *Palarch’s Journal of Archaeology of Egypt/Egyptology*, 17(12), s. 412-422.
- Box, R. C., (1999), “Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice”, *The American Review of Public Administration*, 29(1), s. 19–43.
- Bozeman, B. (2007), *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Washington, DC: Georgetown Uni. Press
- Cesur, A., (2020), “Tarihsel Bağlamıyla Kamu Yönetimi Disiplininin Kimlik Sorunsalı ve Disiplinin Türkiye’deki Gelişimi”, *Journal Of Social, Humanities and Administrative Sciences*, 6(27), s. 769-781.
- Çetinkaya, İ. N. (2020), “Klasik ve Neo-Klasik Yönetim Yaklaşımı”, Ateş, H., ed., içinde *Kamu Yönetimi Teorileri*, Ankara: Savaş Yayınevi, s. 67-82.
- Denhardt, R.B. (2008), *Theories of Public Organization*, California: Thomson Wadsworth.
- Domarkas, V., (2004), *Naujieji Viešojo Administravimo Raidos Akcentai, Viešojo Politika Ir Administravimas*, 7, s. 7-15.
- Drechsler, W., (2013), “Three Paradigms of Governance and Administration: Chinese, Western and Islamic”, *Society and Economy*, 35(3), s. 319–342.
- Dziak M., (2023), “New Public Management (NPM)”, *Salem Press Encyclopedia*, Access Date: October 31, 2023, <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ers&AN=119214107&lang=tr&site=eds-live>
- Frederickson, H.G., (1976), “The Lineage of New Public Administration”, *Administration and Society*, 8(2), s. 149–174.
- Goodnow, F. (1900), *Politics and Administration*, New York: Macmillan.
- Henry, N., (1975), “Paradigms of Public Administration”, *Public Administration Review*, 35(4), s. 378-386.
- Hood, C., (1991), “A Public Management for All Seasons”, *Public Administration*, 69, s. 3-19.

- Karakoç, F., (2021), “Kamu Yönetimi Disiplininde Yönetim-Siyaset Ayrımına Yönelik Bir Tenkit: Siyasetnamelerde Yönetim Düşüncesi”, *İşletme Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 2, s. 397-419.
- Karasu, K., (2004), “Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not”, Ömürgönülşen, U. ve Öktem, M.K., haz., içinde 2. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı: Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşüm ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları, s. 225-242.
- Lynn L.E., (2008), “What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications”, *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), s. 17-30.
- Mosher, F.C. v.d., “Public Administration”, *Encyclopedia Britannica*, Son Güncelleme: Haziran 19, 2023, <https://www.britannica.com/topic/public-administration>
- Nohutçu, A. (2007), *Kamu Yönetimi*, Ankara: Savaş Yayınları.
- Nwanisobi, B.C. ve Christoph, I.C., (2020), “Definition of Public Administration: Various Scholars”, *American International Journal of Business Management*, 3(9), s. 56-61.
- Özgür, H. ve Öztepe, M., (2015), “Amerikan Yeni Kamu Yönetimi Hareketi (YKYH): Sosyal Adalet ve Hakkaniyet Odaklı Bir Kamu Yönetimi Arayışı”, Köseoğlu, Ö. ve Sobacı, M.Z., ed., içinde *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*, Bursa: Dora Basım Yayın, s. 97-127.
- Özmen, A. ve Yılmaz, B., (2019), “Her Dönem Geçerli Bir Kamu Yönetimi Modeli Mümkün Mü?: Yönetim Kültürü Temelli Bir Perspektif”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20(2), s. 269-292.
- Parlak, B. (2011), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Bursa: MKM Yayıncılık.
- Rutgers, M.R., (2010), “Theory and Scope of Public Administration: An Introduction to the Study’s Epistemology”, *The Foundations of Public Administration Series*, 1(c), s. 1-45.
- Shafritz, J.M. ve Hyde, A.C. (2015), *Classics of Public Administration*, Boston: Cengage Learning
- Thornhill C. ve Dijk, G.V., (2010), “Public Administration Theory: Justification for Conceptualisation”, *Journal of Public Administration*, 45(1), s. 95-110.
- Web of Science Databases, Tree Map Diagram, <https://mjl.clarivate.com/>
- Wilson, W., (1887), “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, 2, s. 197-222.
- White, L.D. (1926), *Introduction to the Study of Public Administration*, New York: Macmillan.
- Word Cloud Generator, <https://wordart.com/>
- VOSviewer Visualizing Scientific Landscapes (Bibliyometrik Analiz Yazılımı) Version 1.6.19.

Kamuda Performans Yönetimi Açısından Kariyer Uzmanlığı: Bakanlıklar Araştırması¹

Career Expertise Terms of Performance Management in the Public Sector: Ministries Research

Gizem Naz DÖLEK * Kamil Ufuk BİLGİN **

ÖZET

Türkiye'de bakanlıklarda istihdam edilen kariyer uzmanlarının, performans yönetimi bağlamında analiz edilmesini amaçlayan bu çalışma, uygulamayı olabildiğince tam yansıtması amacıyla anket, odak grup görüşmesi ve yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşme gibi farklı alan araştırma yöntemleriyle gerçekleştirilmiştir. Araştırma stratejisi gereği ise, anket aşaması sonuçlarının hipotezlere göre analizi sonrası mülakata geçilmiş ve detaylı incelemesi yapılmıştır. Araştırma için kurulan temel hipotez ve destekleyici tali hipotezler, anket yanıtlarından toplanan veriler kullanılarak SPSS 24.0 aracılığıyla test edilmiştir. Daha sonra da odak grup görüşmesi ve yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmelere geçilmiştir. Buna göre Araştırmanın temel hipotezi, “Kariyer Uzmanları için performans yönetimi uygulamasının bireysel performansını artıracaktır”dır. Araştırma sonucu elde edilen bulgulara göre, performans yönetiminin etkin kullanımı, hem kariyer uzmanları, hem de stratejik düşünme ve stratejik yönetime daha yakın yönetici pozisyonundaki kariyer uzmanları tarafından oldukça kabul görmektedir. Maaş, terfi, yurt dışında eğitim gibi isteklendirme araçları, iş performansı açısından önemli görülürken; görev tanımları çok net olmayan kariyer uzmanları için performans yönetimi gereği, görev tanımlarının yol gösterici, ayrıntılı ve açıklayıcı biçimde yeniden hazırlanmasının ve kariyer planlamasında “Baş Uzmanlık ve Kıdemli Uzmanlık” gibi ara kademe yükselme basamaklarının olmasının, iş performansını arttıracaktır ve teşvik edeceği belirlenmiştir. Son olarak, performans yönetimi konusunda kurumlar arasında standart sağlanması açısından, kariyer uzmanlık sisteminin tamamını kapsayacak bir “çatı düzenleme”ye gidilmesinde yarar olacağı anlaşılmıştır.

Anahtar Kavramlar: Kariyer Uzmanlığı, Performans Yönetimi, Bireysel Performans.

ABSTRACT

This study, which aims to analyze career specialists employed in Turkish ministries in the context of performance management, was conducted with different field research methods such as questionnaires, focus group interviews and semi-structured in-depth interviews in order to reflect the practice as accurately as possible. In line with the research strategy, after analyzing the results of the questionnaire phase according to the hypotheses, interviews were conducted and analyzed in detail. The main hypothesis and supporting secondary hypotheses were tested using SPSS 24.0 using the data collected from the survey responses. Focus groups and semi-structured in-depth interviews were then conducted. Accordingly, the main hypothesis of the study is that "Performance management implementation for Career Specialists will increase individual performance". According to the findings of the research, the effective use of performance management is highly accepted by both career specialists and career specialists in managerial positions who are more prone to strategic thinking and strategic management. Incentives such as salary, promotion, and study abroad were considered important in terms of job performance. For career specialists whose job descriptions are not very clear, job descriptions should be redrafted in a guiding, detailed, and explanatory manner as required by performance management. It has been determined that the existence of intermediate promotion steps such as "Chief Specialist and Senior Specialist" in career planning will increase and encourage job performance. Finally, to standardize performance management across institutions, an "umbrella arrangement" covering the entire career expertise system would be useful.

Keywords: Career Specialist, Performance Management, Individual Performance

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale'de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Dr. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, gizemnazcaliskan@gmail.com, ORCID: 0000-0001-9067-9720

** Prof. Dr. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, kamil.bilgin@hbv.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5715-5466.

GİRİŞ

Türk kamu personel sisteminde “kariyer uzmanlığı” kamuda etkin, donanımlı, dinamik, hızlı karar alabilen, kurumunu temsil kabiliyeti olan, dil bilen ve gerektiğinde yöneticilik de yapabilecek kişilerin istihdam edilmesi amacıyla oluşturulmuştur. Ancak uzman tanımlamasındaki dağınıklık, kurumlarda çok çeşitli uzman kadrosu ihdas edilmesi ve kariyer uzmanlık üzerine inşa edilen yeni sistemler sonucu, Devlet memurluğunun görev tanımında ve kapsamında bazı sorunları da (Acar, 2019: 136) beraberinde getirmiştir. Bunlardan biri de kariyer uzmanlarının performanslarına göre yönetilmesi olmuştur. Zira 2011 yılında kaldırılan “Sicil Sistemi”nden bu yana genel olarak Devlet memurlarının performanslarını yönetecek, ölçecek, değerlendirecek ve kariyerlerini onların performanslarına göre planlayacak herhangi bir standart metodun uygulanmıyor oluşu sonucu, kariyer uzmanların performanslarının yönetilmesi sorunu da gün yüzüne çıkmıştır.

Küresel şartlarda rekabet ortamında günümüz kamu hizmetlerinin ekonomik, verimli ve etkili sunmanın öneminin günden güne arttığı düşünüldüğünde, öncelikle kariyer uzmanlarının hizmet başarısı ve bu başarıyı sürekli kılmak için kariyer uzmanlığı performans yönetiminin hayata geçirilmesi büyük önem kazanmıştır. Ancak bunun için gerek kariyer uzmanlığının, gerekse kamu performans yönetiminin iyi anlaşılmasında fayda bulunmaktadır. Çünkü her ikisinin de Türk Kamu Yönetimi’nde yer alışı çok eskiye dayanmamaktadır. Zira kariyer uzmanlığı bir kamu personel çeşidi olarak bakanlıklar ve diğer bazı kamu kurum ve kuruluşların kadrosunda yer almakta iken; kamu performans yönetimi, az sayıdaki kamu kuruluşlarında değerlendirme yöntemi olarak, Sağlık Bakanlığı ve bazı kuruluşlarda ise ücretleme yöntemi olarak uygulanması söz konusudur.

Her iki olumlu gelişmeyi, hem kariyer uzmanlığı hem de performans yönetim anlayışını birlikte bünyesinde barındıran bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşuna ise, Türk Kamu Yönetiminde henüz rastlanmamıştır. Bu nedenle, çalışmanın araştırma bölümünde bakanlıklardaki kariyer uzmanlarının performansa ilişkin soruları, sorunları ve çözümlerine hakkındaki önerileri üzerinde durulmuştur.

1. KARİYER UZMANLIĞI

Köken olarak; “Latince *carrus* (at arabası) ve *carrera* (yol); Fransızca *carrière* (koşu yolu, arena); İngilizce ise *career* (meslek, meslek hayatı)” kelimelerinden türediği (Uyargil, Adal vd. 2009: 264) bilinen kariyer kavramı; Türk Dil Kurumu’nun (TDK) internet tabanlı sözlüğünde Fransızca “*carrière*” kelimesiyle özdeşleştirilerek “bir meslekte zaman ve çalışmayla elde edilen aşama, başarı ve uzmanlık” şeklinde tanımlanmıştır (TDK, 2022). Gündelik yaşamda ise çalışanın ifa ettiği iş, çalışma hayatındaki ilerleme durumu veya mevcut konumuna/pozisyonuna erişinceye kadar katettiği ve devam etmekte olan mesleki yolu olarak da kullanılmaktadır.

Memurluk mesleği olarak kariyer ise, görece genç yaşlarda işe başlanan, çalışmanın garanti altına alındığı ve emekliliğe kadar süren; düzenli ilerleme ve terfi imkânının olduğu bir çalışma süreci (Eryılmaz, 2019: 327) olarak tanımlanmıştır. Çalışanların iş hayatındaki profesyonel birikimine atıf yaparken de kullanılan bu tanım, çoğunlukla kuruma değerli katkıları olan ve hiyerarşide üst noktalarda görev alan yöneticilerle de ilişkilendirilebilmektedir (Novac ve Abrudan 2008: 67).

Kariyer kavramının mantığına oturtulmuş olan kariyer uzmanlık ise, mesleğe kabulün yarışma/özel yeterlik sınavı gibi unsurlarla yapıldığı, görev tanımı net, kariyer basamaklarının ve memuriyet süresince yer değiştirme koşullarının belirlendiği (Albayrak, 2016: 191) ve çalışma hayatında bulunduğu sürece “uzmanlaşarak” profesyonellik kazanılan bir meslektir.

Kariyerin dil kökeni dışında çalışma hayatı ve sosyal hayattaki algısına ek olarak, yasal temelde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun² 3.maddesi olan temel ilkeler altında da bir karşılığı bulunmaktadır. Buna göre kariyer; “Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanını sağlamaktır.” şeklinde yer almaktadır.

Kariyer kavramıyla birlikte kullanılmasına karşın “Kariyer Uzmanlığı” kadro adı ise, aslında genel memurluktan farklı olarak, Türk kamu kurum ve kuruluşlarının nitelikli personel ihtiyacı için üretilmiş yeni bir kadro adıdır. Üstelik kariyer uzmanlık kadrosuna yüklenen niteliğin hizmete özel olması için kariyer uzmanları, kurumlarında çalışılan kurum adıyla istihdam edilmişlerdir. Buna göre Türkiye’de ilk kariyer uzmanlığı, “Planlama Uzmanlığı” ile mülga (DPT) Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nda hayata geçirilmiştir. Planlama başlığı altında uygulaması denenen kariyer uzmanlığı böylece, başarılı bir kariyer gelişim ikliminin oluşması sonrasında mülga Başbakanlık ve ona bağlı/ilgili kuruluşları olmak üzere diğer tüm merkezi kamu kurum ve kuruluşlarında da yer almaya devam etmiştir.

Kariyer uzmanlığı kadrolarına ilişkin bu olumlu gelişme, kariyer uzmanlıklarının, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesi var oluşlarıyla Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, DPT, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Savunma Sanayi Müsteşarlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı gibi mülga kurumlarda uygulanmış; ardından Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Türk Patent Enstitüsü Başkanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı, Bakanlık ve Bağlı Kuruluşların Avrupa Birliği Birimleri, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu ve bazı genel müdürlüklerde yaygın kullanılan bir kadrodan (Özkal Sayan ve Güneşer Demirci, 2012: 196), 666 sayılı KHK³ ile farklı kurum adlarıyla, pek çok bakanlıkta kadroları oluşturularak sayıca arttırılmıştır. 2011 yılından sonra ise, tüm merkez kariyer uzmanlıkların eşit statüye gelmesi ve “standartlaşması” şeklinde bir yenilenmeye gidilmiştir. Ancak kariyer uzmanlık sistemi, kamu istihdam yapısında memur-uzman şeklinde ikili bir yapıya zemin oluşturması ve “yüksek maaşlı memur” vb. bazı eleştirilere maruz kalmıştır⁴

Başlangıçta Türk kamu yönetimi merkez teşkilatlarında kadrosu oluşturulan kariyer uzmanlığına, taşra teşkilatlarındaki nitelikli personel açığının kapatılması için de yer verilmiştir. Ancak zaman içinde taşradaki kariyer uzmanları ile merkez kariyer uzmanları arasında özlük hakları açısından farklılıklar ortaya çıkmış ve Türk kamu yönetiminde çözümü aranan sorunlar arasına girmiştir.

² Bkz. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 1965.

³ Bkz. 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla...KHK, 2011.

⁴ Bkz. On Birinci Kalkınma Planı, Kamuda İnsan Kaynakları Raporu, 2018: 15-17.

Bu sorun aslında 2018’de kapatılan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü-TODAİE’de, 1963 yılında tamamlanan MEHTAP⁵ araştırmasında ve 1988-1991 yılları arasında yürütülen KAYA⁶ araştırmasında da ele alınan bir konu olmuş, nitelikli kamu personelinin istihdamı, görevlendirilmeleri hususlarında düzenlemeye gidilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Özellikle 2000 yılında hazırlanan Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu⁷ ile birlikte, kamuda kariyer uzmanı istihdam oranının arttırılması ve bu kişilerin çalıştıkları kurumlarda anahtar rolü alması planlanmıştır (Şeşen, 2017: 110).

Kariyer uzmanlarının kamuda etkin ve aktif bir rol üstlenmesi, analitik yaklaşımlar ile sisteme dahil olarak süreçleri kısaltması, hızlı ve çevik iş akışlarını oluşturacak olması gibi sebeplerden hareketle bu uygulamanın kurumlar arasında yaygınlaştırılmak istenmesi, bir tesadüf olmaktan öte kamu personel rejimindeki planlı değişimin bir parçası haline gelmiştir.

Kariyer uzmanlık sisteminde yaşanan tarihsel gelişim, Albayrak tarafından (2016: 192-201) Türkiye’de kariyer uzmanlığın ortaya çıkışı (1960-1980), kariyer uzmanlığın merkez bürokrasisinde yaygınlaşması (1980-2000), bakanlıkların yapılanmasındaki dönüşüm ve yeni kariyer uzmanlık anlayışı (2002 ve sonrası) şeklinde aşamalara da ayrılmıştır. Buna göre Cumhuriyet tarihinin planlı kalkınma dönemine denk gelen ilk aşama, kamu hizmetlerinde düzenlemeye gidilmesi amacıyla yapılan yasal ve pratik düzenlemeleri içeren, beş yıllık kalkınma planlarında kamu yönetiminin iyileştirilmesi hedeflerini barındıran bir süreçtir. 1980’li yılları kapsayan ikinci dönem ise, tüm dünyada yayılan yeni kamu işletmeciliği anlayışının etkisiyle post fordist bir yapıya evrilen kamu yönetimi anlayışına denk gelmektedir. Özellikle, özelleştirmelerin yoğun olarak yaşanmasıyla küçülmeye giden Devletin “*minimalleşme politikası*”, icracı bakanlıklardan “*düzenleyici bakanlık*” yapısına taşımıştır (ÇASGEM, 2022: 10-11). 2002 yılı ve sonrası 2011 yılında yaşanan değişimle birlikte, artık merkez teşkilatta bakanlıklar, uzmanlık alanlarına göre personel istihdamına tam anlamıyla kanalize olmuştur.

Kariyer uzmanlıkların yaygınlaşması, piyasa temelli yönetim anlayışıyla birlikte küçülen devletin sendika ve toplu sözleşme gibi güvencelerin de getirildiği bir döneme denk gelmiştir (Albayrak, 2017: 15). Cumhurbaşkanlığı Hükûmet sistemine geçildikten sonra ise, bakanlıklardaki Müsteşarlık makamı kaldırılmış ve hiyerarşinin yoğun olarak hissedildiği klasik bakanlık yapılanması son yıllarda daha az hiyerarşinin olduğu esnek bir modele kaymış ve buna göre bir rota belirlenmiştir.

Günümüz Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi’ndeki bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında oluşturulan kariyer uzmanlığı kadrolarına, adaylık için öncelikle merkezi kamu personeli sınavı sonucunda kurumca istenen puanının karşılanması gerekmektedir. Daha sonra da, özel yarışma sınavını geçen adaylar uzman yardımcısı olarak istihdam edilmektedir.

Kariyer Uzman Yardımcıları işe girdikten sonra ise, belirli bir plan çerçevesinde ilgili birimlerde yetiştirilerek, yeterli sınavı sonucu başarılı olması beklenir. Bunların yanı sıra hem hizmete girişte, hem de uzmanlığa atanmak için dil yeterli puanı (en az 70) alması beklenir.

⁵ Bkz. MEHTAP - Merkezi Hükûmet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, 1963.

⁶ Bkz. KAYA - “Personel Rejimi”, Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu, 1991.

⁷ Bkz. “Personel Rejimi”, 8.Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması ÖİK Raporu, 2000.

Kariyer Uzman Yardımcıları son olarak, seçilen bir konu başlığında ve kıdemli kariyer uzmanlarının refakatinde tez hazırlaması ve tezini başarıyla savunması sonucu Devlet memurluğuna atanmaktadır.

Devlet memuriyetine uzman yardımcısı unvanıyla atanmak için merkezi sınav puanı, dil puanı, kurumun yazılı ve/veya sözlü yarışma sınavı ve bunların ardından uzman olabilmek için 3 yıllık sürecin neticesinde hazırlanan bir uzmanlık tezi neticesinde kariyer uzmanı olarak atanan bu personel, her bakanlığın kendi görev, yetki ve sorumluluk alanına girecek şekilde merkez teşkilatlarında hizmet vermektedir.

2. BAKANLIKLARDA KARIYER UZMANLIĞI

Türkiye’de hali hazırda 17 bakanlık bulunmaktadır. Türk kamu yönetimindeki bu bakanlıkların, istihdam edilen hizmet alanlarına göre üç gruba ayrılarak ele alınması mümkündür (Albayrak, 2016: 238-254) Buna göre gruplandırma, bakanlıklarda asli ve sürekli işlerin (hâkim, savcı, Kaymakam, dış işleri meslek memurları gibi) meslek memurlarınca yapılması; asli işlerin kariyer uzmanlarınca yapılması ve son olarak kariyer uzmanları ile ‘teknik’ memurların bir arada işleri yürütmesi başlıkları altında toplanarak oluşturulmuştur. Bu sınıflandırmaya göre ilk grupta Adalet, Dışişleri ve İçişleri Bakanlıkları; ikinci grupta kariyer uzmanlarının yoğun olarak asli işleri yürüttüğü Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Hazine ve Maliye, Sanayi ve Teknoloji ile Ticaret Bakanlığı ve son grupta ise kariyer uzmanları ile birlikte mühendisler, teknikerler, biyologlar, sosyal araştırmacılar, psikologlar, hekimler, öğretmenler gibi teknik meslek memurları ve kariyer uzmanlarının birlikte yer aldığı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve özellikle 2011 yılı sonrası kurulan Gençlik ve Spor Bakanlığı gibi kurumlar sayılmaktadır.

Son 20 yılda bakanlıklarda yoğun olarak istihdam edilen kariyer uzmanlarının, uygulamada geçmişten günümüze süregelen şeflik ve şube müdürlüğü pozisyonlarının yerine alternatif olarak yetişmekte olduğu da görülmektedir. Başlangıçta daire başkanı ile şube müdür arasında yer alacak bir kadro olarak planlanan bu uzmanlıklar, kurumlarında hali hazırda koordinatörlük, şube/birim sorumluluğu gibi farklı sıfatlar altında, eğitimleri ve uzmanlıklarına uyumlu olarak sorumluluk altına girmektedir.

Çağdaş kamu personel rejimi dahilinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte kariyer uzmanlık için birtakım düzenlemeler de yapılmıştır. Buna göre Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi⁸ ile tüm bakanlıkların teşkilatları her bir Genel Müdürlüğün görev yetki ve sorumlulukları düzeyine kadar indirgenerek ele alınmıştır. Bu birimlerin altlarında oluşturulacak Daire Başkanlıkları ise, her bakanlığın yetki alanına ve sorumluluğuna bırakılmıştır. 4 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi⁹ ile de bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının yapılarını düzenleyen maddelerin hükümlerinde, söz konusu kurumların “merkez ve taşra teşkilatlarında görev yapmak üzere merkez ve taşra uzman ve uzman yardımcıları istihdam edecekleri ‘uzman personel çalıştırılması’ başlıkları altında ifade edilmiştir”.

⁸ Bkz. 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018.

⁹ Bkz. 4 no.lu Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018.

Kamuda uzman istihdamı başlangıçta istisna ve kıymetli bir yaklaşım iken günümüzde özellikle bakanlıklarda genel bir personel politikası haline gelmiştir (Karşlı, 2013: 102). Devlet Personel Başkanlığı tarafından yayımlanan en son veriye göre, Türkiye’de merkez ve taşra ayrımı olmaksızın istihdam edilen kariyer uzman/uzman yardımcısı sayısı 2019 yılında yaklaşık 40.000’dir (Özayan, 2020: 89). Aralık 2021 tarihinde mülga Devlet Personel Başkanlığı verilerine göre, yalnızca bakanlıkların merkez teşkilatında görev yapan kariyer uzmanı sayısı yaklaşık olarak 6.500’dür (Dölek, 2023: 154).

3. KAMU PERFORMANS YÖNETİMİ

Türkçe’de elde edilen başarı ve kişinin yapabileceği en iyi derece olarak bilinen “başarım” olarak karşılık bulan¹⁰ performans sözcüğü, Fransızca kökenli olup farklı dillerde benzer tınılar ile söylenen dans/bale gösterisi, müzik eserinin sahnelenmesi gibi birden çok karşılığa sahiptir. Yeni bir anlayış olarak “*Kamu Performans Yönetimi*” ise, performans yönetimi anlayışının kamu yönetimine uyarlanması ve uygulanmasıdır (Bilgin, 2020: 202).

Çok fazla boyutu olan performans, çok disiplinli bir olgu olup, performans yönetimi uygulamaları arasında bazı farklılıklar olabileceği ve performansın farklı boyutları için entegre modellere de gerek duyulabilmektedir (Holton 1999: 26-38). Ancak performansa dair bilinen ilk eşleştirme ve vurgu verimlilik üzerinden yapılmıştır. Taylor’un kurumsal verimliliği arttırmak için gözlem yapmasıyla oluşturduğu düzenlemeler, performans amacı gütmeye gibi temel hedefleri gün yüzüne çıkartmıştır.

Dünya’yı sarsan 1973 Ekonomik Krizi’nin sonuçları arasında, yönetime bakış açısını etkileyen noktalar da olmuştur. Özellikle neo-liberal politikaların doğuşuna, küçülmeye gidilmesinin gerekliliğine atıf yapılmıştır. Bu yaklaşımla birlikte, devletin faaliyet alanları daraltılmalı ve özel iştiraklere öncelik verilmelidir (Işıklı, 1997: 77–78). Bu dönemdeki özelleştirme uygulamalarının sonucunda, başarıyı ölçmek amacıyla performans kavramının kamu yönetimine girişi gerçekleşmiştir.

Özellikle “*Yeni Kamu İşletmeciliği*” etkisiyle girilen bu süreçte, yapılan reformların temeli devlet ve özel sektör ilişkileri açısından ekonomiklik ve etkinlik düşüncesine yönelim olmuştur (Balci, 2005:23). Bu uygulamaların ortak noktalarının 3E olarak kısaltılan, ‘ekonomik’, ‘verimli’ ve ‘etkili’ kavramları olduğu (Boden, Cox ve Nedeva 2006: 132) ve ekonomikliğin, harcamaları gerekli olan kadar yapmayı; verimliliğin (efficiency) ise, girdi ve çıktı arasındaki orantıyı; etkililiğin ise (effectiveness), amaçlara/hedeflere ne derecede ulaşıldığını gösteren kavramlar olduğu kabul görmektedir (Songür, 2015: 203).

Hem verimlilik ve üretim hedefleri hem de şeffaflık, yenilikçilik, çalışan morali/motivasyonu unsurları açısından özellikle net ve ölçülebilir hedeflerin tanımlanması performansla doğru orantılı ilişkilidir (Verbeeten, 2008: 442). Bu şekilde farklı unsurları ve boyutları olan performansın yönetilmesi de, sonuçta temel bir sorun ve kamu performansını belirlemede de ele alınması gereken bir konu olarak gündemdeki yerini korumaktadır.

¹⁰Türk Dil Kurumu, Genel Sözlük

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c9ef197551ff8.52834076

Performans ile ilgili değinilmesi gereken bir diğer önemli konu ise, motivasyon ile arasında olan ahenkli uyumdur. Bu iki kavram birbirini her daim besleyen, dengede tutan ve birbirleriyle etkileşimde olan bir ilişkiye sahiptir. Kamuda motivasyonun temel görevi nitelikli çalışanı kurumda tutmak olarak bilinmektedir. Bunun sebebi kalifiye ve donanımlı personeli kendilerinde tutma konusunda kamu ile özel sektörün rekabet etmesidir (Acatrine, 2010: 2'den aktaran Arslan, 2018:109). Dolayısıyla kamuda çalışan ve iyi eğitilmiş bir diğer deyişle "uzman" personelin etkin ve verimli çalışması yani performanslı çalışması için yüksek maaş gibi unsurların yanı sıra çalışma saati, pozisyonu, sosyal olanaklar gibi daha farklı motivasyon araçları bulunmalı ve uygulamaya konulmalıdır.

Günümüzde kamu kurum ve kuruluşların daha ekonomik, verimli ve etkin şekilde devamlılığını sürdürmesi ve mevcudiyetini koruması için sistematik performans yönetimine gerek duydukları ortadadır. Buna göre performans yönetimi planlama ve denetim gibi yönetimin başlıca unsurlarını daha farklı aşamalarla zenginleştiren ve performans olgusundaki değişimlerin de eklenmesiyle uygulamaya geçirilen modern bir yönetim yaklaşımıdır (DPT, 2000: 76). Bireylerin ve takımların performansını artırarak kurum performansını iyileştirmeye yönelik bir süreç olarak da değerlendirilebilen performans yönetimi saptanan hedefler, belirlenen standartlar ve yetkinlik gereklilikleri üzerinde hem fikir olunan bir yöntem olarak performans anlamak ve yönetmek ve nihayetinde daha iyi sonuçlar elde etmek için kullanılan bir yoldur (Armstrong, 2009: 9). Bu süreç için kurumların var oluş amaçları ışığında çeşitli analizlerle belirlenmiş stratejik plana göre performans hedeflerine ulaşmak için insan kaynağını da kapsayacak biçimde tüm kaynakların ekonomik, verimli ve etkili biçimde yönetilmesi şeklinde bir tanım yapmak yerinde olacaktır (Eroğlu, 2020: 128-129). Ancak çevresel, kurumsal ve personele ilişkin engeller olabilmektedir (Öztürk, 2020: 272-281). Bir başka deyişle insan kaynağının etkin ve verimli yönetilmesiyle, kurumların başarısının ve kaliteli hizmet sunumuna ilişkin iyileştirmenin yolu performansı iyi yönetmekten geçmektedir.

Sistemin hayati önemini vurgulamak için insan kaynakları yönetimi "*Aşil tendonu*" olarak da bilinmektedir. Böylesine önemli bir konu olan performans yönetimi, tüm modern kurumlar için temel bir işlemdir. Bu noktada, hedef koymak, işi değerlendirmek ve ödülleri dağıtmak gibi kilometre taşları iyi belirlenmelidir (Armstrong, 2009: 2).

Performans yönetimini genelden özele sıralamak gerekirse kurumsal, takım ve bireysel performans yönetimi şeklinde bir sıralama ortaya çıkacaktır (Bilgin, 2018: 55-56). Bu sıralamadaki her bir noktanın birbirini beslemesi ve her birinin ayrı ayrı iyi yönetimiyle kendinden sonra gelene daha da sağlam bir zemin hazırladığı bilinen bir gerçektir. Buna göre öncelikle ele alınan kurumsal performans yönetimi, hesap verebilirlik ve şeffaflığın sağlanması ve örgütün verimlilik esaslarına uygun yönetilmesi için en uygun araçtır (Bilgin, 2007a: 79). Kurumsal bazda belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmak amacıyla belirlenen performans göstergeleri/ölçüleri; kurumu oluşturan birimlerde yer alan takımlar için de gerek amaç/hedef belirlemek, gerekse performans ölçütleri oluşturmada yol gösterici olmaktadır. Buradan hareketle takımı oluşturan üyelerin performansından ayrı olarak, takımın bir bütün olarak performansının yönetilmesi hususu önemli olup, bu durum takım performans yönetimi olarak adlandırılmaktadır.

Kurumların etkili ve verimli (bir başka deyişle yüksek performanslı) hizmet sunmalarının ön şartı, çalışanlarının performansının da sürekli yükseltilmesi olarak kabul görmektedir. Dolayısıyla

bireysel performansın yönetilmesi, kurumun performansını da artırıcı bir unsurdur (Çöl, 2008: 45). Bu bağlamda bireysel performans, kurum amaçlarına ulaşabilmesi için çalışanların sahip olduğu ve iş hayatlarında kullandığı tutum ve davranış ile eğitim ve deneyim gibi yetkinlikler olarak değerlendirilebilir (Barutçugil, 2015: 46-47).

Aslında bireysel ve kurumsal performans arasında uçurum olmadığı, gerek normatif gerekse ampirik anlamda kurumsal ve bireysel performans uygulamalar ile bunların özellikle yönetsel politikaları arasında bariz bir ayırımdan bahsetmek zordur. Hatta performans yönetiminin en önemli aşaması olan performans ölçütlerini belirleme evresinde, kamuda performans ile ilgili OECD'nin kamu idarecileriyle yaptığı bir çalışmada “*iyi performans*” ile ilgili bireysel ve kurumsal performans ölçütlerinin birbiri ile oldukça örtüştüğü de gözler önüne serilmiştir (Talbot, 2007: 496'dan aktaran Kırılmaz, 2012: 77). Bir diğer deyişle, kurumun insan kaynağı ile kurumsal performans arasında birbirini yukarı çıkaran doğru orantılı bir ilişki olduğu ve dolayısıyla “insan” a yapılacak her yatırımın, kamu kurumlarında özellikle performans yönetimi sürecinde önemli katkıları olacağı savunulmaktadır (O'Toole ve Kenneth, 2009: 499).

Performans yönetimi sürecinin amacı, bu noktada başlangıçta bireysel anlamda çalışanın ardından kurumun performansını iyileştirmek olması (DeNisi ve Pitchard, 2006: 255) sebebiyle, bireysel performans yönetiminin ilk etapta derinlemesine ele alınmasının önemi ortadadır Cederblom ve Pemeerl (2002: 138). Bahsedilen süreçler detaylı olarak incelendiğinde, performans yönetiminin sadece “*personel değerlendirmesi*”nden ibaret olmadığı, kurumlarda performans yönetimini bireysel performans değerlendirmesine indirgememek gerektiği ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle performansı “*değerlendirmekten*” ziyade, “*yönetmek*” yaklaşımını benimsemek gerekmektedir.

Kamu sektörü için performans yönetimi denildiğinde, kamu kuruluşu amaçları doğrultusunda kurumun yetki, görev ve sorumluluk alanına giren mal ve hizmet üretiminden, iş başarımının sağlanması ve sonunda tüm süreçlerin etkin ilerlemesi akla gelmektedir. Özellikle kamu yönetiminde bu bakış açısıyla, performansı arttıran, sağlam temellere dayalı stratejiler geliştirmeye yönelinmelidir (Wholey ve Hatry, 1992: 604).

Türkiye'ye bakıldığında, 5018 sayılı Kanunun¹¹ 68.maddesine göre performansla dayalı denetim, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirilmektedir. Bu denetimin Türkiye'de kamu kurumlarının etkinliği açısından yerine getiren yetkili kurum olarak Sayıştay'ın, 6085 sayılı Kanunu'nda¹², kamu denetimlerinin “*Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi...*” unsurlarına dayandırılarak yapılması gerektiği belirtilmiştir. Kısıtlı kaynağı olan kamunun denetimi ve performans algısına bakış açısı da ekonomiklik, verimlilik ve etkililik yaklaşımı ile ele alınmıştır.

Bir taraftan kamu kurumlarının verimini arttırmaya yönelik sistemik yaklaşım çerçevesinde “performansı yönetmenin yollarını” ararken, diğer taraftan kamu personel yönetimi geleneği ışığında, Devlet memurları performans değerlendirmesi uygulamasının başarılı olabilmesi, pek

¹¹ Bkz. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003.

¹² Bkz. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 2010.

kolay değildir. Çünkü mevzuat açısından, Türkiye’de mevcut bir kamu personel değerlendirme yöntemi bulunmamaktadır (Sayan ve Güneşer, 2018: 673). 2011 yılında personel değerlendirmesine ilişkin Sicil Sistemi kaldırılmış ve yerine yeni bir personel değerlendirme sistemi getirilmemiştir.

Sayıştay’ın (2000: 51) Performans ve Risk Denetim Terimleri adlı derleme sözlüğünde performans yönetimi kavramı “*örgütlerde tüm çalışanları performansın sürekli gelişimini hedefleyen ortak amaçlarda birleştirmeyi ve bu amaçlara ulaşmak için gerekli planlama, ölçme, yönlendirme, kontrol işlerini, yönetimin diğer işlevleri ile eşgüdümlü olarak yürütmeyi öngören bir yönetim biçimidir*” tanımıyla yer almaktadır.

Performans yönetiminin devlet memurları için uygulanmasında öncelikle bireysel performansa hazırlık, bireysel performansı tespit etme (ölçütleri ve tüm unsurlarıyla) ve son olarak uygulama aşamaları olmak üzere üç aşamadan oluşmaktadır. Son iki aşama çalışanların da bilgi sahibi olduğu aşamalarken ilk kısım olan hazırlık aşaması, öncesinde performans ölçüt ve göstergelerinin belirlendiği başka bir aşamadır. Çeşitli analizlerin yapılması gereken bu aşamada; önce örgüt ve iş analizi, ardından iş ölçümü, iş tasarımı, norm kadrolama çalışması ve son olarak ise iş tanımı yapılarak süreç bitirilmelidir (Bilgin, 2007b: 98-99). En nihayetinde uygulamanın yapılması ve sürecin gözden geçirilerek varsa iyileştirilecek noktaların tespiti ve bir sonraki uygulama dönemine kadar düzeltmelerin yapılarak yeniden hayata geçirilmesi gelmektedir.

4. KARIYER UZMANLAR İÇİN KAMU PERFORMANS YÖNETİMİ YAKLAŞIMI

Bakanlıkların merkez teşkilatlarında görev yapan kariyer uzmanları, devlet memurluğu merkezi sınavında istenen puana erişim sonrasında, kurumların pozisyonlara özel açtığı yarışma sınavlarında gerek sözlü gerekse yazılı aşamalardan başarı ile geçip, kadronun gerektirdiği yabancı dil puanı, 3 yıl uzman yardımcısı pozisyonunda çalışma ve ardından uzmanlık tezi hazırlayarak bunu jüri önünde savunma gibi şartları sağladıktan sonra ancak “kariyer uzmanı” olan kamu personelidir.

Bakanlıklardaki şube müdürü ve teknik personel yerine ikame olması amacı da güdülecek oluşturulan kariyer uzmanlıklar, yeni hizmet bakanlıkları modelinin taşıyıcı unsuru olması hedefiyle kadrolaştırılmıştır. Kariyer uzmanlık için “*kamu hizmetlerinin ihtisas birimi niteliğindeki şube müdürlükleri esasında bölümlenmesi anlayışı üzerinde yükselen bakanlıklar artık doğrudan hizmet sunmak yerine piyasadan hizmet alımı yapacaklar, yabancı dil bilen, dış dünya ile bütünleşik kariyer uzmanlar da piyasa eliyle sunulan kamu hizmetini denetleyecek ve piyasa ile bakanlık arasında eşgüdümü sağlayacaktır*” hedefi konulmuştur (Albayrak, 2016: 237).

Bu çalışmada bakanlıkların merkez teşkilatlarında istihdam edilen kariyer uzmanları için performans yönetimi yaklaşımı ele alınmıştır. Buna göre kariyer uzmanları için kamu performans yönetimi yaklaşımı araştırması, “*Bakanlık Kariyer Uzmanları için Performans Yönetim Sisteminin Performansa Etkisi Nedir?*” temel sorusundan hareketle “*Kariyer Uzmanları İçin Performans Yönetim Sistemi Getirilmesi Performansı Arttıracaktır*” temel hipotezi üzerine kurulmuştur. Buna göre gerek uzman, gerekse yönetici kadrolarında görev yapan kariyer uzmanlarının bahsedilen süreçlere dair görüşlerinin alınmasıyla birlikte performans ve performans yönetimine yönelik farkındalık düzeyinin belirlenmesi; bu sistemin sağlıklı işlemesi için geliştirilecek önerilerle birlikte performans yönetimi uygulamalarının yerinde olup olmayacağı; bu kişilerin sisteme yönelik sorunları, özellikle performans yönetiminin kodlarında yer alan çözümler getirilip

getirilemeyeceğine ilişkin bakış açıları gibi unsurlara yönelik analiz yapılması, araştırmada hedeflenmiştir.

5. BAKANLIKLAR ARAŞTIRMASI

Kamuda Performans Yönetimi Açısından Kariyer Uzmanlığının incelendiği bu çalışmanın Bakanlıklar Araştırmasında, uygulama gerçekliğini olabildiğince tam görebilmek için nitel ve nicel araştırma yöntemleri bir arada kullanılmıştır. Bu amaçla gereken veriyi toplamak için anket, odak grup görüşmesi ve yarı yapılandırılmış derinlemesine mülakat yöntemleri kullanılmıştır. Araştırmada kullanılan karma yöntemlerin birleştirme stratejisi ise, önce kariyer uzmanlarının durumunu genel olarak görebilmek için ankete başvurulmuş; anket sonuçlarının araştırma hipotezlerine göre Kabul-Red sonuçları belirlenmiş; daha sonra da bu sonuçların detaylı incelemesi için odak görüşmesi ve mülakat yöntemlerine geçilmiştir. Araştırmanın temel soruları, şu şekilde sıralanmıştır:

- Kariyer uzmanlarının performans yönetimine bakış açıları nedir?
- Kariyer uzmanlarının bireysel performans yönetimi uygulamalarına bakış açıları nelerdir?
- Kariyer uzmanlık sistemi kariyer uzmanlarınca nasıl değerlendirilmektedir?
- Kariyer uzmanlarının kariyerlerinin uzman olduktan sonra başka bir ünvanla ilerlemiyor oluşuna ve ara kademe yükselme basamaklarına bakış açıları ve bu uygulamanın hayata geçmesi halinde performanslarına olası etkileri nelerdir?
- Kariyer uzmanlarının bağlı oldukları yöneticinin kadrosu ile stratejik yönetim ve performans yönetimine bakış açıları arasında bir bağlantı var mıdır?
- Kariyer uzmanlarının bireysel performansını arttırıcı motivasyon unsurları nelerdir?
- Yöneticilerin kariyer uzmanı olmasının kamu yönetimindeki yansımaları nelerdir?
- Kariyer uzmanlık sistemi için çatı bir düzenleme getirilmeli mi? Yoksa her kurum uzmanları için ayrı bir düzenleme mi oluşturmalıdır?

5.1. Bakanlıklar Araştırması Hipotezleri

Bakanlıklar Araştırmasında, sonuçlara göre test edilen hipotezler şunlar olmuştur:

Hipotez 1: Kariyer uzmanlarına sorulan motivasyon araçları, kariyer uzmanlık sistemine yaklaşım ve performans yönetimi algıları arasında pozitif yönlü bir korelasyon bulunmaktadır. Diğer deyişle, kariyer uzmanları için performans yönetimi uygulanmasıyla bireysel performansın artacağı düşüncesi ile bunun motivasyon araçlarıyla da destekleneceğine yönelik pozitif yönlü bir etkileşim bulunmaktadır.

Hipotez 2: Kurumda mevcut dolu pozisyon ile kariyer uzmanlık sistemine yaklaşım arasında anlamlı bir etkileşim vardır. Buna göre pozisyon değişkeni (koordinatör/sorumlu vb.) ile kariyer uzmanlık ölçeğinin arasındaki bu etkileşim test edildiğinde, özlük hakkı olan kariyer uzmanı

yöneticilerin kariyer uzmanlık için ara kademe yükselme basamaklarının getirilmesi gerektiğine yönelik kuvvetli inancı bulunmaktadır.

Hipotez 3: Uzman yardımcılığı sürecinin tamamlanmasından sonra uzmanlıkta bekleyenlerin, önlerinde bir kariyer yolu bulunmamasının performanslarına olumsuz etkide bulunacağı ön kabulüyle bu hipotez kurulmuştur. Ancak kariyer uzmanlık (bağımlı değişken) ile kurumda geçirilen süre (bağımsız değişken) arasında anlamlı bir sonuç bulunamamıştır ($p>0.05$). Kurumda çalışma süresi fark etmeksizin, bu sisteme ara kademe yükselme basamaklarının getirilmesinin performansa olumlu etkisinin olacağı değerlendirilmiştir.

Hipotez 4: Performans yönetimi hakkında bilgi sahibi olan uzmanlar, bu uygulamaların bireysel performansı da arttıracığına dair pozitif yönde yaklaşım sergilemiştir.

Hipotez 5: Kurumda geçirilen süre arttıkça, performans yönetimine ve uygulamalara yaklaşım da negatif yönde etkilenmektedir. Buna göre kurumlarında 10 yıldan fazla süreli çalışan kariyer uzmanları, daha az süreli çalışma geçmişi olan uzmanlara kıyasla kurumsal ve bireysel performans yönetimi uygulamalarının olmadığı, uygulansa dahi performanslarının artmayacağı, yöneticilerinin kendilerine ölçülebilir hedefler koymadıkları yönünde olumsuz bir algıya sahiptir.

Hipotez 6: Kariyer uzmanı yönetici ile çalışan kariyer uzmanları, diğer gruptaki uzmanlara göre kariyerlerinde daha profesyonel ilerlemektedirler. Buna göre yöneticisi kariyer uzmanı olanlar, yöneticisi kariyer uzmanı olmayanlara göre daha fazla uzmanlıkla ilişkilendirilen görevler yerine getirmekte ve görev tanımlarını daha net bilmektedirler.

Hipotez 7: En yakın hiyerarşik amir ile performans yönetimi ve stratejik plan konularında bilgi sahibi olmak ve buna yaklaşım algısı arasında anlamlı bir etkileşim bulunmuştur. Görülmüştür ki en yakın amir özlük hakkı olan yönetici (yukarıdan aşağı: genel müdür, genel müdür yardımcısı, daire başkanı) oldukça, kariyer uzmanlarının yönetimin temel unsuru olan stratejik plan ve performans yönetimi hakkında bilgi sahibi olma seviyeleri artmaktadır.

5.2. Bakanlıklar Araştırması Anket Aşaması

Araştırmada anket ile elde edilen veriler, hipotezlere göre test edilirken, odak grup görüşmeleri ile anket çalışması sonucunda desteklenmeye ve/veya sorgulanma gereksinimi olan hususlar detaylıca görüşülmüştür. Son olarak derinlemesine mülakatlar ile yönetici gözünden kariyer uzmanlık sistemi, çok daha detaylı ele alınmıştır. Araştırmada, daha önce alan yazında kurumsal ve bireysel performans yönetimi ile kariyer uzmanlığı özelinde yapılan çalışmalarda yer alan sorulardan da faydalanılarak, çoktan seçmeli 8 sorudan oluşan demografik ve kurumsal soruların olduğu birinci bölüm; toplamda kapalı uçlu 15 sorudan oluşan 5'li Likert Ölçeğine (1=tamamen katılıyorum, 5=tamamen katılmıyorum) uygun olarak hazırlanmış, sırasıyla kariyer uzmanlığı, performans yönetimi ve kariyer uzmanlık sisteminin performans yönetimiyle etkileşimi başlıklı ikinci, üçüncü ve dördüncü bölümler ile tek bir sorudan oluşan ve performansa etkisi olacağı düşünülen kurumsal motivasyon araçlarının önem düzeyine göre puanlandığı son bölüm olacak şekilde, beş bölümden oluşan toplamda 24 soruluk bir anket hazırlanmış ve uygulanmıştır.

Kaynak ve zaman tasarrufu unsurları sebebiyle online anket formatında 17 bakanlığın merkez teşkilatında görev yapan kariyer uzmanlara iletilen ankete 16 bakanlık¹³ kariyer uzmanları katılım sağlamıştır. Evren büyüklüğünün 5.000-10.000 kişi olduğu ve örneklem hatasının $\pm\%5$, gerçekleşme ve gerçekleşmeme olasılıklarının aynı olduğu senaryoda (p ve q birbirine eşit ve 0,5) kabul edilmesiyle uygun örneklem büyüklüğü olarak kabul edilen 357-370 değerinin (Yazıcıoğlu ve Erdoğan, 2004: 50) üzerinde olacak şekilde, 463 kişi katılım sağlamıştır.

Anket verileri, SPSS 24.0 programı ile analiz edilmiştir. Anketin güvenilirliğini gösteren Cronbach's Alfa katsayısı yüksek düzey olarak kabul gören 0,781 ile oldukça yüksek (0,60 ile 0,80 arası) (Yıldız ve Uzunsakal, 2018: 19) çıkmıştır. Ölçek parametrelerinin birbirine uyumluluğunu ölçmek amacıyla faktör analizi testi de, Kaiser-Meyer-Olkin KMO ve Barlett's küresellik testi ile yapılmıştır. Bu test sonucunun 1'e yakın çıkmasının, "ölçekteki her bir değişkenin ölçekteki diğer değişkenler tarafından mükemmel bir şekilde tahmin edilebileceği" anlamına gelmesi ve KMO test sonucunun 0,5'ten büyük olması gerekmektedir (Şencan, 2005: 384). Bu çalışmada KMO test sonucu kabul edilir ve makul bir seviye olarak 0,791 çıkmıştır. Buna göre ankete faktör analizi yapılmış ve ankete yönelik 5 faktör belirlenmiştir ($X^2(253)=4260,772$). Bunların anket varyansının, %55,313'ünde toplandığı görülmüştür. Böylelikle anketin %50'sinden yüksek bir varyans değeri olduğu için, sonuç geçerli kabul edilmiştir.

Anketin ilk alt boyutu, *Motivasyon Aracı* ölçeğidir. Bu ölçek altında toplanan 9 sorunun güvenilirlik analizi sonucu Cronbach's Alfa değeri 0,845 çıkmıştır. Aynı şekilde 4 ifadenin yer aldığı *Kariyer Uzmanlık* ölçeği için yapılan güvenilirlik analizi sonucu, Cronbach's Alfa değeri kabul edilen bir değer olarak 0,760 çıkmıştır. Yine 4 ifadeden oluşan *Performans Yönetimi* ölçeğinin Cronbach's Alfa değeri, 0,788 çıkmıştır. Kariyer uzmanlarının kariyerlerinin başlangıcı ile hali hazırdaki çalışma hayatlarına dair 3 sorudan oluşan *Kariyer Uzmanlık Kariyeri* ölçeğinin Cronbach's Alfa değeri, 0,599 çıkmıştır. Son olarak performans yönetimine ilişkin bilginin varlığını ele alan *Bilgi* ölçeğinin Cronbach's Alfa değeri, 0,492 çıkmıştır. Bu değer alan yazında kabul edilen sınır değer kabul edilebilir seviyede altında olsa da yalnızca 2 sorudan oluşan bir ölçek olması ve ilgili soruların daha sonra hipotez testlerinde anlamlı sonuçlar elde etmek amacıyla değerli bilgilere atıf yapması ve bu sebeple araştırmada kullanılacak olması öngörüsüyle ölçekten çıkarılmamıştır. Bahsedilen ölçeklere test edilmek istenen hipotezler, istatistik biliminin belirttiği şekilde her bir hipotez için yokluk (H_0) ve alternatif (H_1) hipotezler olmak üzere kurulmuştur.

İstatistiki analizlere geçmeden önce, anket sorularına verilen yanıtların demografik değişkenlerine göre betimsel istatistik üzerinden okuması yapılmıştır. Çalışmanın geneline fikir vermesi amacıyla, Araştırmamanın anket aşamasına katılan kariyer uzmanları hakkında bilgiler veren bu aşama, oldukça değerli görülmüştür. Çıkan sonuçlara göre, araştırmaya katılan kariyer uzmanların %37,8'si kadın, % 62,2'si erkektir. Bu kişilerin %90'ı 25-45 yaş aralığında, aktif iş gücüne katılım sağlayan dinamik kişilerdir. Ankete katılan uzmanların %54,6'sı lisans, %45,4'ünün ise lisansüstü program mezunudur. Oldukça yüksek olan bu oranının, kariyer uzmanların lisans sonrası akademik hayata devam eden, hali hazırda kariyer basamaklarında bir tıkanma yaşadığı tahmin edilen uzmanlar olduğu değerlendirilmiştir.

¹³ Milli Savunma Bakanlığı kurumun gizlilik politikası sebebiyle çalışmaya katılım sağlanmayacağını bildirmiştir.

Ankete katılım oranlarına bakıldığında, üç farklı gruba ayrılan ve ilk grupta yer alan bakanlıklardan katılım %9,5 iken; kariyer uzmanları tarafından işlerin yürütüldüğü ikinci grup bakanlıklardan katılım %31,97; son olarak uzmanlarla meslek memurlarının bir arada olduğu ancak sayıca da daha fazla olan son grup bakanlıklardan katılımın %58,1 olduğu görülmüştür. Bu katılımın, kurumlarında uzman olarak geçirdikleri çalışma sürelerine bakıldığında; 1-5 yıl arası %19,3, 6-10 yıl arası %46,1, 10 yıldan fazla çalışanlar ise %34,6 oranındadır. Katılımcıların %8,6'sı fiili (kadrosuz) yönetici, diğer deyişle kendi kurumunda koordinatör, şube sorumlusu, birim sorumlusu vb. gibi unvanlarla çalışma gruplarının/şubelerin yöneticisi/sorumlusu pozisyonundadır. Oysa bu uzmanların sadece 9'u (%1,9) özlük hakkı olan ve kamu yönetiminde kadrolu yönetici olarak sayılan kadrolardan olan daire başkanı, genel müdür yardımcısı vb. pozisyonlarındayken; kalan %89,4'si kurumlarında aslında kariyer uzmanı kadrosunda oldukları belirlenmiştir.

Uzmanların özlük haklarını tüm kurumlarda eşitleyen 666 Sayılı KHK, bu meslek grubuna dikkate çekilmesinde önemli bir rol oynamıştır. Bu durumu destekler şekilde; bahsedilen düzenlemeden önce bakanlıklarda göreve kariyer uzmanı olarak başlayanlar, katılımcıların %28,3'ünü oluştururken; bahsi geçen düzenlemenin yürürlüğe girmesinden sonra çalışmaya başlayanlar katılımcıların %71,7'sidir. Öte yandan katılan kariyer uzmanlarının yarısından fazlasının (%58,1 oranında) bir Daire Başkanına bağlı çalıştığı; %17,7'sinin Koordinatör/şube sorumlusu, %13,4'ünün Şube Müdürü, %4,3'ünün Başkan, sırasıyla %4,1, %1,3, %1,1'inin yine sırasıyla Genel Müdür, Başkan Yardımcısı ve Genel Müdür Yardımcısına bağlı çalıştığı görülmüştür.

Kariyer uzmanlıklarının aslında, kurumlarda daire başkanı ile şube müdürü arasında dinamik bir rol üstlendikleri anlaşılmaktadır. Çünkü Türk kamu personel yönetim sisteminde özellikle bakanlıklarda ara kademe yöneticilik basamaklarının olmaması sonucunda şef, şube müdürü, daire başkanı şeklinde ilerleyen yükselme basamakları arasına şube sorumlulukları, koordinatörler, birim sorumluları gibi unvanlar geliştirilmiştir.

Yöneticilere sorumluluk verip yetkinin verilmediği; özlük haklarında bir iyileştirme yapmadan uygulanan bu yeni modelde görevlendirilen yöneticiler, çoğunlukla kariyer uzmanlarından oluşmaktadır. Buna göre Araştırma sonuçlarına bakıldığında, en yakın hiyerarşik amir olarak görev yapanların %41,9'u kariyer uzmanı iken; kalan %58,1'inin kariyer uzmanı olmadığı görülmektedir.

Anket sorularına verilen yanıtların birbiri ile etkileşimlerini belirlemek amacıyla, SPSS 24.0 programı aracılığıyla veri analiz edilmiş ve tüm testler %95 güven aralığında gerçekleştirilmiştir. Verinin analizinde parametrik ya da parametrik olmayan (non-parametrik) testlerin kullanılacağına normallik testi yapılarak karar verilmiştir. Programın çalıştırılmasıyla çıkan tablodan, verinin basıklık ve çarpıklık (skewness ve kurtosis) değerlerine bakılmıştır. Alan yazında bu değerlerin, +1,5 ve - 1,5 arasında olduğu durumlarda verinin "normal dağıldığı" kabul edilmektedir (Tabachnick and Fidell, 2013: 51).

Buna göre kariyer uzmanlık ve performans yönetimine ilişkin soruların tümü "normal dağılım" çıkmıştır. Ancak performansa etki edecek motivasyon unsurlarına ait ölçeğin yanıtlarının dağılımının normal olmadığı görülmüştür. Normal dağılım gösteren sorular için parametrik testler, normal dağılım göstermeyen sorular içinse non-parametrik testlerden birden fazla gruba göre

değişiklik gösteren unsurlar için Kruskal Wallis testi ve ardından post-hoc testlerinden varyansın eşit dağılmadığı durumda uygulanan Games Howell testine başvurulmuştur.

Analizler yapılırken birbirinden bağımsız gruplar arasında (kadın-erkek, kariyer uzmanlığa başlayış tarihi, amirlerinin kadrosu gibi) ve demografik özelliklerine göre kariyer uzmanlık, performans yönetimi, motivasyon araçları gibi ölçeklere ilişkin yanıtları istatistiksel olarak anlamlı farklar olup olmadığına karar vermek amacıyla t-testi analizi kullanılmıştır

Tablo 1. Hipotez Sonuçlarına İlişkin Özet Tablo

Ölçek/ Demografik Veri	Hipotez No	Hipotez	Sonuç	Analiz
Motivasyon Araçları	1	H ₀ Kariyer uzmanlarına performans yönetimi getirilmesiyle uygulanacak motivasyon araçları ile bireysel performans arasında anlamlı bir ilişki yoktur.	RET	Pearson Korelasyon
		H ₁ Kariyer uzmanlarına performans yönetimi getirilmesiyle uygulanacak motivasyon araçları ile bireysel performans arasında anlamlı bir ilişki vardır.	KABUL	
Kariyer Uzmanlık	2	H ₀ Kariyer uzmanları için ara kademe yükselme basamağı getirilmesinin performansa etkisi algısı ile kurumda çalışılan pozisyon arasında anlamlı bir ilişki yoktur.	RET	Pearson Korelasyon ve Tek yönlü ANOVA (LSD)
		H ₁ Kariyer uzmanları için ara kademe yükselme basamağı getirilmesinin performansa etkisi algısı ile kurumda çalışılan pozisyon arasında anlamlı bir ilişki vardır.	KABUL	
	3	H ₀ Kariyer uzmanları için ara kademe yükselme basamağı getirilmesinin performansa etkisi algısı ile kurumdaki çalışma süresi arasında anlamlı bir ilişki yoktur.	KABUL	Pearson Korelasyon ve Tek yönlü ANOVA (LSD)
		H ₁ Kariyer uzmanları için ara kademe yükselme basamağı getirilmesinin performansa etkisi algısı ile kurumdaki çalışma süresi arasında anlamlı bir ilişki vardır.	RET	
	4	H ₀ Kariyer uzmanlarında PY algısının bireysel performans üzerinde anlamlı bir etkisi yoktur.	RET	Pearson Korelasyon
		H ₁ Kariyer uzmanlarında PY algısının bireysel performans üzerinde anlamlı bir etkisi vardır.	KABUL	
Performans Yönetimi	5	H ₀ Kariyer uzmanlarının kurumlarındaki çalışma süresi ile PY algısı arasında anlamlı bir ilişki yoktur.	RET	Pearson Korelasyon ve ANOVA
		H ₁ Kariyer uzmanlarının kurumlarındaki çalışma süresi ile PY algısı arasında anlamlı bir ilişki vardır.	KABUL	
Kariyer Uzmanlık Kariyeri	6	H ₀ Kariyer uzmanı amir ile kariyer uzmanlık kariyeri algısı arasında anlamlı bir ilişki yoktur.	RET	T-Test
		H ₁ Kariyer uzmanı amir ile kariyer uzmanlık kariyeri algısı arasında anlamlı bir ilişki vardır.	KABUL	
Bilgi	7	H ₀ Kariyer uzmanlarının bağlı oldukları amirin pozisyonu ile PY ve stratejik plan bilgisi arasında anlamlı bir ilişki yoktur.	RET	Pearson Korelasyon ve Tek yönlü ANOVA (Tukey)
		H ₁ Kariyer uzmanlarının bağlı oldukları amirin pozisyonu ile PY ve stratejik plan bilgisi arasında anlamlı bir ilişki vardır.	KABUL	

İkiden fazla grubun olduğu durumlarda (yaş, eğitim durumu, çalışılan bakanlık, çalışma yılı ve mevcut pozisyon) karşılaştırma yapılabilmesi ve olası anlamlı farklılıkların tespit edilmesi ve buna hangi grubun neden olduğunun bulunması için tek yön ANOVA testi¹⁴ uygulanmıştır. Varyansların eşit dağıldığı senaryolarda, LSD ve Tukey testleri çalıştırılmıştır. Çalışma ile kurulan hipotezlerin hangi ölçekler ile test edildiği, kurulan hipotezlerin kabul veya reddedilme durumları ile kullanılan istatistiksel test metodu Tablo 1’de sunulmuştur.

5.3. Bakanlıklar Araştırması Odak Grup Görüşmesi Aşaması

Anket ile toplanan verinin analizi ve kurulan hipotezlerin test edilmesiyle ulaşılan sonuçların neticesinde, kariyer uzmanların performans yönetimine yaklaşımları, hali hazırdaki uygulamaların işleyişi, bu kişilerin kariyer algısı gibi hususların daha detaylı incelenmesi gerekliliği de belirlenmiştir. Buna göre Bakanlıkların merkez teşkilatında çalışan kariyer uzmanlardan oluşan 8 kişilik (her gruptan dengeli katılım sağlayacak şekilde) homojen bir grup katılımcıyla, odak grup görüşmesi gerçekleştirilmiştir.

Çevrimiçi bir platformda, 2011 yılından önce uzman olan 2 katılımcı, kadrosuz yönetici olarak görev yapan 1 katılımcının olduğu; katılımcılara yöneltilen 6 adet sorunun tartışılması ile 95 dakika süren ve görüşmeye katılan kariyer uzmanlarının çoğunluğunun, lisans sonrası akademik hayatlarına devam ettiği belirlenmiştir.

Görüşme sonrası katılımcıların kendilerine yöneltilen sorulara verdikleri yanıtların metne dönüştürülmesi ile öncelikle betimsel analizle sık tekrarlanan, vurgulanan, tekrarlanmasa dahi konuyu açıklamak amacıyla dile getirilen unsurlardan “kodlar” elde edilmiştir. Akabinde birbiri ile bütünlük oluşturan kodlar içerik analizi ile kategorilere, ardından yeniden anlamlı bütünlük oluşturan kategorilerin bir başlık altında toplanmasıyla temalara ulaşılmıştır. Özellikle temaların oluşturulması sonrasında bulgular yorumlanırken neden-sonuç ilişkisine dayalı olacak şekilde değerlendirmelerde bulunulmuştur. Buna göre görüşmeler sonucunda “kariyer uzmanlık sistemi sorunları”, “iyileştirme önerileri” ve “sistemin performans yönetimi bağlamında değerlendirilmesi” şeklinde üç tema elde edilmiştir. Bu temaların altında yer alan önermelere göre ulaşılan sonuçları, şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Kariyer uzmanları için net bir görev tanımı yapılamadığı ve zaman zaman memurluk (evrak) işlerini de yaptıkları;
- Farklı hizmet sınıfında yer alıp (teknik, öğretmen, sosyolog vb.) uzmanlar ile benzer işleri yapan Devlet memurlarının özlük hakları arasında farklılık olması sebebiyle, çalışma barışının zaman zaman bozulduğu;
- Bağlı olunan amirin şube müdürü veya daire başkanı hatta genel müdür yardımcısı olması arasında fark olduğu;

¹⁴ ANOVA testi varyansların eşit dağıldığı ($p>0,05$) ve eşit dağılmadığı $p<0,05$ senaryoları ortaya koymaktadır. Varyansların eşit dağıldığı ölçeklerin hangilerinde gruplar arasında anlamlı fark olduğu ise, aynı testin sonuç tablosu Sig. (p) değerinden okunarak gruplar arasında anlamlı fark olanlar ve bu farkın hangi gruplar arasında olduğu ise Post-Hoc testleri ile test edilmiştir.

- Anket sonuçlarıyla de desteklenen bir sonuca göre bürokraside yükseldikçe daha stratejik bakış açısına sahip olarak, benzer yaklaşımın astlara sirayet etmesinden kaynaklanabildiği değerlendirilen Daire başkanı ve üzeri makamda yer alan yöneticilerle çalışan uzmanlar, süreçlerde daha aktif rol oynamakta, stratejik amaç/hedef belirleme çalışmaları hakkında daha tecrübeli olduğu;
- Politika üretmesi, strateji geliştirmesi beklenen kariyer uzmanlık için çatı bir düzenlemenin gerekli olduğu;
- Tüm Devlet memurları için kariyer planlamasını içinde barındıracak şekilde yapılacak bir düzenlemeyle, uzmanlar için kıdemli uzmanlık, başuzmanlık gibi ara kademe yükselme basamaklarının olmasının motive edici olacağı;
- Performans yönetimi uygulamalarının kariyer uzmanlık sistemine adaptasyonu ile özellikle çalışan ile çalışmayan ayrımının somut olarak belirleneceği;
- Dönem (yılın) başında yönetici ile birlikte belirlenecek, kurumsal ve takım amaç ve hedefler ile örtüşen bireysel amaç ve hedefler doğrultusunda çalışmaların yürütülmesi ve bunun sonucunda yapılacak değerlendirmeler ile ödül mekanizmasının çalıştırılmasının yerinde olacağı;
- Kariyer uzmanların “yükselme” temelinde bir kariyer yollarının olmayışı, motivasyon eksikliğine ve performans düşüklüğüne sebep olduğu;
- Benzer şekilde anket sonuçlarında ortaya konulduğu üzere, meslek hayatında geçirilen süre arttıkça performans yönetiminin kamu yönetiminde uygulanabilirliğine dair inancın da azalabileceği;
- İş/süreç analizlerinin eksik veya hiç olmayışı, görev tanımlarında netlik olmayışı gibi sebeplerin de ışığında amaç/hedef odaklı işlerin geliştirilmesinin teşvik edilmesi;
- Özellikle işe uygun kişilerin doğru birimlerde görev yapması ve norm kadro çalışmaları neticesinde insan kaynağının yönetilmesiyle ortaya konan performansın muhakkak ölçülmesi;
- Katılımcı bir anlayışla ve stratejik yönetim yaklaşımıyla uyumlu, ‘yönetici taahhüdünü’ de içeren bir performans yönetimi sisteminin uygulanması gerektiği;
- Kariyer uzmanları için performans yönetim sisteminin geliştirilmesiyle beklenen ilk motivasyonun en çok ‘takdir edilmek’ olduğu;
- Buna ek olarak özellikle süreçlere katılım, mesleki tatmin, ödüllendirme, yükselme basamaklarının (kariyer yolunun) oluşturulması ve yurt dışında eğitim/staj/çalışma imkanının sunulmasının performansa oldukça önemli yansımalarının olacağı belirlenmiştir.

5.4. Bakanlıklar Araştırması Yarı Yapılandırılmış Mülakat Aşaması

Araştırmanın son kısmı için kariyer uzmanı olan yöneticilerle yarı yapılandırılmış derinlemesine mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Bakanlıkların sınıflandırmaları gözetilerek (1. Grupta yer alan idarecilere ulaşılamamıştır) toplam 6 kariyer uzmanı ile 45-60 dakika arası süren görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Odak grup görüşmesinin analizinde izlenen yol takip edilerek mülakat kayıtları deşifre edilmiş, betimsel ve içerik analizleriyle önce kodlara ardından kategori ve en sonunda temalara ulaşılmıştır. Buna göre “kariyer uzmanlık sistemi sorunları”, “kariyer uzmanlık geleceğine ilişkin öneriler” ve “kariyer uzmanların yöneticilik becerileri” şeklinde üç ana tema elde edilmiştir. Bunun sonucunda belli başlı vurgu noktaları şu şekildedir:

- Uzmanlar için net bir iş tanımının olmayışı bu kişilerin hak ettiği değeri bulmamasında bir etkindir.

- Kariyer uzmanları kendini sürekli geliştiren, yabancı dili olan, kurumu temsil eden, yöneticilik ve yükselme motivasyonuna sahip, analitik düşünen, politika üretebilen ve çoğunluğu özel sektör yerine kamu hizmetinde yer almayı seçen donanımlı kişiler olarak kabul görmektedir.

- Yöneticilik tecrübesi olan kariyer uzmanlarınca, sistemde özellikle kariyer basamaklarının eksik oluşunun etkisinin bilindiği; kendilerinin yöneticilik deneyimleri ile birlikte bu tecrübenin kısıtlı kadrolara rağmen diğer uzmanlarca da deneyimlenmesi gerektiği; Özellikle yöneticilik yaptıktan sonra kurumu tanıyarak olgunlaşan kariyer uzmanlarının kurumsal hafızasının, çok kıymetli olduğu ve bu durumun değerlendirilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur.

- Uzmanlığa atandıktan sonra kariyer yolunun ilerlemeyişi, 25 yıllık uzman ile 5 yıllık uzmanın da “uzman” olarak aynı isimle/kadroyla anılmasından kaynaklı olarak, kariyer uzmanlarının mesleki tatminde aradıkları doluluğu akademik hayata yönelerek aradıkları; yüksek lisans, ve doktora yaparak ‘kendini gerçekleştirme’ evresine ulaşmak istedikleri belirlenmiştir.

- Özlük hakkı olacak şekilde ara kademe yükselme basamaklarının adaptasyonu; yurtdışı imkanlarının sunulması, eski sicil sisteminden farklı olarak, yalnızca hizmet yılı ölçütüne bağlı kalmayan, performansa dayalı bir performans yönetimi modelinin kurulması; görevlendirmelerin şeffaf yapılması; kişilerin akademik çalışmalarının kariyerlerine de yansıtılmasının (hali hazırda kademe ilerlemesi verilmesi dışında) bilinmesinin motive edici olacağı yönetici uzmanlarca dile getirilmiştir.

- Yöneticilerin, kendi birimlerinde performans yönetimi ilkelerine uygun yönetim anlayışı benimsediğini, süreç takibiyle ve gerektiğinde mentorluk yapmak suretiyle sorun çözmek, birimin amaç ve hedeflerine göre işleri dağıtma yoluna gittiklerini; küçük takımlarda sağlıklı işleyen bu uygulamanın daha üst yöneticilerin de kabulü ile kurumsal düzeyde hayata geçirildiğinde daha verimli bir çalışma ortamının oluşturulacağı belirtilmiştir.

- Meslek hayatlarına kariyer uzmanı olarak başlayıp idarecilik yapanların uzmanlık köklerinden gelen sonuç odaklılık, analitik düşünme, çözüm üretme, performans göstergelerine aşina olma, bürokrasinin sert kuralları yerine esnek ve çözüme dayalı alternatifleri geliştirme, takım çalışmasına yatkınlık, yönetişim kültürünü ekibinde oturtma, üst yönetim ile kolay iletişime geçme,

üst politika belgelerini makama iletirken ve hatta astlar ile üstler arası uzlaştırıcı rol üstlenme avantajlarından faydalandıkları gündeme gelmiştir.

• Motivasyonu ‘yükselme’ ve ‘yönetici olma’ olan ve hali hazırda yönetici olarak görev yapan kariyer uzmanlarının bu yönelmelerindeki ortak temel sebeplerin, uzman olduktan sonra kariyerinde başka bir hedef olmayışı, uzmanlıkta edinilen tecrübeleri ‘karar verici’ olunca pratiğe aktarma motivasyonu ve uzman kökenli yöneticilerin personel tarafından daha kolay kabul görmesi gibi gerçekler olduğu belirlenmiştir.

• Kariyer uzmanlık sisteminin performans yönetimi ilkelerine uygun yasal bir düzenleme ile yeniden ele alınmasının, kariyer uzmanlığı sistemini çok daha iyi bir duruma getireceği belirtilmiştir.

SONUÇ

İlk uygulamalarından sonra mülga Başbakanlık ve bağlı kuruluşlarında kariyer uzmanlık sisteminin yerleştirilmesinin akabinde bakanlıkların merkez teşkilatlarında da istihdam edilmeye başlanan kariyer uzmanları, 2000’li yılların başından itibaren yaşadığı dönüşümle Türk kamu yönetim sistemine yer almıştır. Günümüzde kariyer uzmanlığına, çeşitli sınavlar sonrası uzman yardımcılığına atanmayla başlamaktadır. Bu pozisyonda geçirilen asgari 3 yılın ardından, uzmanlaşmak istenen alanda hazırlanan tez, ardından tekrar eden yazılı ve sözlü sınavlar neticesinde başarılı olanlar, Genel İdari Hizmet sınıfı içinde yer alan “kariyer uzman” kadrolarına atanmaktadır.

Bu çalışmada, başlangıçta kurumlarında analitik düşünme, sorun çözme, temsil etme gibi özellikler kazanarak çalışma hayatlarını sürdüren kariyer uzmanlarının kamu performans yönetimi açısından incelenmesi amaçlanmıştır. Buna göre çalışma dahilinde 16 bakanlık merkez teşkilatında görev yapan kariyer uzmanlarına yönelik bir alan araştırması yapılarak, konuya ilişkin belirlenen hipotezler test edilmiştir.

Elde edilen sonuçların ışığında odak grup görüşmesi ile yarı yapılandırılmış derinlemesine mülakatlar gerçekleştirmiş ve kariyer uzmanlık sisteminin performans yönetimi açısından ele alınabilirliği detaylıca irdelenmiştir. Buna göre öncelikle sisteme performans yönetimi açısından getirilen eleştiriler, şu şekilde sıralanmıştır:

- Bakanlıkların merkez teşkilatlarında çalışan kariyer uzmanların net bir görev tanımı bulunmamaktadır.
- GİH Sınıfında yer alan kariyer uzmanları, uzmanlıktan ayrı memur, veri hazırlama kontrol işletmeni, kurum uzmanları gibi görevleri de zaman zaman yerine getirmektedir.
- Kariyer uzmanlarının performansını yönetecek bir sistem mevcut değildir.
- Sayıca çok olan kariyer uzmanlarının niteliklerini artırıcı veya değerlendirici bir sistem uygulanmamaktadır.
- Bakanlıklarda uzmanların bağlı çalıştıkları amirin pozisyonu (şube müdürü, koordinatör, bölüm sorumlusu), görevleri gibi hususlarda farklı uygulamalar bulunmaktadır.

- Kariyer uzmanları “kariyer yolu”, uzmanlık kadrosu sonrası motivasyonları, sadece DMK’da yer alan kademe/derece ilerlemesi şeklinde olup; ara kademe yükselme basamakları bulunmamaktadır.
- Kariyer uzmanlarının performans yönetimine dair bilgi sahibi olduğu, ancak bu yönetim anlayışının belli bir standardı ve yasal zemini olmadığı için performansa göre uygulamaların değerlendirme mi, ücretleme mi, yükselme mi gibi soruları cevapsız kalmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi kapsamında Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi’nin kurulması ile kamuda insan kaynağının doğru yerlere kanalize edilmesi ve bunun doğal sonucu olarak performansın artması hedefine odaklanıldığı görülmektedir (Acar, 2019: 141-142). Buna göre Ofisin görevleri arasında (Madde 527/D-d), “*Kamuda kariyer yönetimi, performans yönetimi ve diğer modern insan kaynağı yönetim modellerinin hayata geçirilmesi için projeler geliştirmek*” hükmü yer almaktadır. Bu çalışmanın da iki temel konusu olan kariyer ve performans yönetimine atıf yapılan hükümde, yer alan görevlerin “*İnsan Kaynağı ve Kariyer Planlama Dairesi Başkanlığı*”na yerine getirileceği belirtilmektedir. Dolayısıyla bu çalışma ile ulaşılan sonuçlardan olan “*çatı kurum*” ve “*tek elden düzenleme*”nin, Ofis bünyesinde gerçekleştirilmesi uygun bir seçenek olarak görülmektedir.

Cumhuriyetin kurulduğu tarihten bu yana geçen bir asır boyunca birçok değişim geçiren Türk kamu personel rejimi, günümüzde karşılaşılan farklı durumlar, yeni yöntemler, stratejik e-devlet entegrasyonları gibi süreçlerle evrilmesi gerekmiştir. Özellikle 2020 yılı başında tüm dünyayı saran ve etkileri halen günümüzde hissedilen küresel salgın sürecinde kamu hizmetlerinin sunumunda, yeni kamu yönetimi ve insan kaynakları yönetimi gibi post modern yaklaşımlar (Bilgin, 2016: 178-179), memurlar için esnek çalışma gibi alternatif uygulamalara başvurulması, halkın hizmet beklentilerinde daha etkin işleyen bir kamu yönetimine yönelmiştir. Bu tür bir kurum ikliminde performans yönetimi uygulamalarının hayata geçirilmesi de önem kazanmıştır. Buna göre kamu performans yönetimi açısından kariyer uzmanlık sisteminin sorunlarına ve iyileştirilmesine yönelik önerilebilecek çözümlerin, temelde şu maddeleri içermesi gerekmektedir:

- Kariyer uzmanlık sistemini görev tanımlarının yapılmasından, istihdam edilecekleri kurumlara, yükseleceklere kadrolara ve kariyer basamaklarına; ödül-ceza sisteminden teşvik mekanizmalarına kadar ele alacak ve kurumlar arasında standart bir uygulama alanı oluşturacak “çatı” bir düzenlemenin hayata geçirilmesi ve Türk kamu yönetim sistemi içinde çalışan bir mekanizma tarafından da denetlenmesi yerinde olacaktır.
- Uygulama birliğini sağlayacak bu çatı düzenlemesi sonrası, kurumların kendi dinamiklerine uygun ikincil düzenlemelerin de kurumların inisiyatifine bırakılarak yapılması gerekecektir.
- Kariyer uzmanlık sistemine uygulanacak performans yönetiminin, ilk aşamadan son aşamaya kadar adapte edilmesi, kariyer uzmanları için oldukça motive edici olacaktır.
- Sisteme getirilecek “Kıdemli Uzmanlık ve Baş Uzmanlık” gibi ara kademe yükselme basamakları; uzmanlık sonrası kariyerleri tıkanan ve mesleki tecrübelerini pekiştirecekleri yönetici kadroları uzmanlar için performansı arttırıcı ve teşvik edici bir uygulama olacaktır.

- Yetişmiş ve kariyer odaklı olan uzmanların karar verme, politika üretme, proje geliştirme gibi uygulamalarda önemli bir aktör olması ve bu sorumlulukla birlikte yetkilerinin de aynı oranda düzenlenmesinin gerekliliği, performanslarının yönetilmesi, kariyer yollarındaki tıkanıklığın giderilmesi, kurumlar arası uygulama birliğinin mevzuat ile güvence altına alınarak hayata geçirilmesi ile bireysel performanslarının artması mümkün olacaktır.
- Böylelikle kariyer uzmanları kurumlarına yabancılaşmayan, görev tanımları net, mesai dahilindeki potansiyellerini performansa dönüştüren ve bu performansları şeffaf ve iyi tespit edilmiş performans ölçütleriyle belirlenen, kariyer yolu açık, katılımcı yönetim yaklaşımında politika üreten kişiler olarak kariyer uzmanlıklarını sürdüreceklerdir.

Bireysel performansı arttıracak bu düzenlemeler, kurumsal performansa da benzer oranda yansıtacak ve en nihayetinde kamu yönetiminde yukarı doğru ivmelenen olumlu bir güç oluşmuş olacaktır.

KAYNAKÇA

- Acar, O. K. (2019). “Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine: Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Yönetim Tarihçesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24 (1), 119-146.
- Albayrak, S. O. (2016). *Kariyer Uzmanlık Sistemi*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Albayrak, S. O. (2017). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sonrası Kamu Personel Rejimi. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 12 (27), 1-18.
- Armstrong, M. (2009). *Armstrong's Handbook Of Performance Management: an Evidence-Based Guide to Delivering High Performance* (4th Edition), London and Philadelphia: Kogan Page.
- Arslan, M. (2018). Özel Sektör Motivasyon Araçlarının Türk Kamu Sektöründe Uygulanabilirliği, *Sayıştay Dergisi*, 109, 103-136.
- Balcı, A. (2005) Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri, Ed: Aktan C.C. ve Saran, U., *Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite*, Ankara: Hizmet İş Sendikası yayını, <http://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/balci.pdf>
- Barutçugil, İ. (2015). *Performans Yönetimi*. İstanbul: Kariyer Yayıncılık.
- Bilgin, K. U. (2007a). Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık Performans Yönetimi, *Sayıştay Dergisi*, 65 Özel sayı, Ankara: Sayıştay Başkanlığı, 53-87.
- Bilgin, K. U. (2007b). Performance Management for Public Personnel: Multi-Analysis Approach Toward Personnel, *Public Personnel Management*, 36 (2), 93-113.
- Bilgin, K. U. (2016). A Parallel Change with the New Public Administration Approach: Human Resources Performance Management, Ed: Y. Demirkaya *New Public Management in Turkey*, New York: Taylor and Francis, 177-206,
- Bilgin, K. U. (2018). “Türk Kamu Personel Yönetiminde Aktif Çalışma Politikası: Performans Yönetimi”, Ed: C.Babaoğlu - E.Akman, *Kamu Politikası Analizi-Türkiye Uygulamaları*, Ankara: Gazi Kitabevi, 43-73.
- Bilgin, K. U. (2020). “Kamusal Bir Sorumluluk Olarak Kamu Personeli Performans Yönetimi”, Ed: V.Eren – T.Eroğlu, *Kamuda Performans Yönetimi*, Ankara: Nobel yayını, 195-236.
- Boden, R., Cox D., Nedeva M. (2006). The Appliance of Science? New Public Management and Strategic Change. *Technology Analysis & Strategic Management*, 18(2), 125-141.
- ÇASGEM, (2022). Merkez Kariyer Uzmanlık Sistemi Saha Araştırması Raporu. Ankara.

- Cederblom, D., Pomeroy, D. E. (2002). From Performance Appraisal to Performance Management: One Agency's Experience. *Public Personnel Management*, 31(2), 131-140.
- Çöl, G. (2008). Algılanan Güçlendirmenin İşgören Performansı Üzerine Etkileri. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 9 (1), 35-46.
- DeNisi, A. S. - Pritchard, R. D. (2006). Performance Appraisal, Performance Management and Improving Individual Performance: A Motivational Framework. *Management and Organization Review*, 2(2), 253-277.
- DPT (2000). "Personel Rejimi", *8.Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması ÖİK Raporu*, DPT yayını, Ankara.
- Dölek, G. N. (2023). Kariyer Uzmanlık Sisteminin Performans Yönetimi Bağlamında Analizi: Bakanlıklar Kariyer Uzmanları Araştırması, Doktora Tezi Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi.
- Eroğlu, T. (2020). "Kamuda Performans Yönetiminin Bileşenleri ve Aktörleri", Ed: V.Eren – T.Eroğlu, *Kamuda Performans Yönetimi*, Ankara: Nobel yayını, 119-140.
- Eryılmaz, B. (2019). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*, İstanbul: Umuttepe Yayınları.
- Holton, E.F. (1999). Performance Domains and Their Boundaries, *Advances in Developing Human Resources*, 1, 26-46.
- Işıklı, A. (1997). Kamu Kesimi ve Siyasal Rejimin Demokratikleşmesi, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 21 (200), 75-79.
- Kalkınma Bakanlığı (2018). "Kamuda İnsan Kaynakları Çalışma Grubu Raporu", *On Birinci Kalkınma Planı*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı yayını.
- Karşlı, M. R. (2013). "Kamu Kesiminde Kariyer Uzman İstihdamı", *Vergi Dünyası Dergisi*, 386, 92-111.
- KAYA (1991). "Personel Rejimi", *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu*, TODAİE yayını, 199-209.
- Kırılmaz, H. (2012). Sağlık Hizmetlerinde Performans Yönetimi: Sağlık Bakanlığı'na Bağlı Hastaneler Örneği (Doktora Tezi), *Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Sakarya.
- MEHTAP (1963). "Merkezi Hükûmet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri" *Merkezi Hükûmet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu*, TODAİE yayını, 426-450.
- Novac, E., Abrudan, D. (2008). *Human Resource Management-Theoretical And Practical Elements*, Timişoara: Eurobit Publishing House.
- O'Toole, L. J. ve Kenneth, J. M. (2009). The Human Side of Public Organizations: Contributions to Organizational Performance, *The American Review of Public Administration*, 39 (5), 499-518.
- Özayan E. E. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi Sürecinde Kariyer Uzmanlık Sisteminin Dönüşümü (Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi.
- Öztürk, N.K. (2020). "Kamu Performans Yönetiminde Karşılaşılan Sorunlar", Ed: V.Eren – T.Eroğlu, *Kamuda Performans Yönetimi* içinde, Ankara: Nobel yayını, 271-300.
- Sayan, İ.Ö., Güneşer D.A.(2018). "Kamu Personelinin Değerlendirilmesinde Performans Sistemine Geçiş Sürecinin Analizi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 73 (2), 667-700.
- Sayan, İ.Ö., Güneşer D.A.(2012). Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişen Personel Sistemi, Ed: Akdoğan, A. Argun, *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek* içinde (179-238), Ankara: YAYED Yayını.

- Sayıştay (2000). *Performans ve Risk Denetim Terimleri: Derleme*. Ankara: Sayıştay yayını.
- Songür, N. (2015). “Kamu Yönetiminde Değişim ve Stratejik Planlama”, Ed: Filiz Kartal, *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, Ankara: TODAİE, 56-78.
- Şencan H. (2005). *Sosyal ve Davranışsal Güvenilirlik ve Geçerlilik*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Şeşen Y. (2017). Türkiye’de Kariyer Uzmanlık Sisteminin Tarihsel Gelişimi ve Bilgi ve Belge Yönetimi Açısından Durum Değerlendirmesi, *Türk Kütüphaneciliği*, 31 (1), 108-111.
- Tabachnick B. G. Fidell, L. S. (2013). *Using Multivariate Statistics* (sixth ed.) Pearson: Boston.
- TDK (2022). Güncel Türkçe Sözlük, Ankara: Türk Dil Kurumu yayını.
- Uyargil, C. Adal, Z. (2009). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Verbeeten, F.H.M. (2008), "Performance management practices in public sector organizations: Impact on performance", *Accounting, Auditing - Accountability Journal*, 21 (3), 427-454. <https://doi.org/10.1108/09513570810863996>
- Yazıcıoğlu, Y., Erdoğan S. (2004). *SPSS Uygulamalı Bilimsel Araştırma Yöntemleri*, Ankara: Detay Yayıncılık.
- Yıldız D., Uzunsakal E. (2018). “Alan Araştırmalarında Güvenilirlik Testlerinin Karşılaştırılması ve Tarımsal Veriler Üzerine Bir Uygulama”, *Uygulamalı Sosyal Bilimler Dergisi*, 1, 14-28.
- Wholey, J. S., Hatry, H.P. (1992). “The Case for Performance Monitoring”, *Public Administration Review*, 52 (6), 604-610.
- 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). 10/07/2018 tarih ve 30474 sayılı R.G.
- 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). 05/07/2018 tarih ve 30479 sayılı R.G.
- 666 Sayılı KHK (2011). Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmüne Kararname, 2/11/2011 tarih ve 281103 (Mükerrer) sayılı R.G.
- 6085 sayılı Kanun (2010). Sayıştay Kanunu, 3/12/2010 tarih ve 27790 sayılı R.G.
- 5018 sayılı Kanun (2003). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24/12/2003 tarih 25326 sayılı R.G.
- 657 Sayılı Kanun (1965). Devlet Memurları Kanunu. 23/07/1965 tarih ve 12056 sayılı R.G.

Türk Kamu Yönetiminde Büyükşehir Belediye Yönetimi: 6360'ın 10 Yılı¹

Metropolitan Municipality Administration in Turkish Public Administration: 10 Years of 6360

Vehbi Alpay GÜNAL * Ayşegül GÜLER AĞIN **

ÖZET

Türk idare tarihinde büyükşehir belediyesi, 1980 sonrasında yerel yönetim sorunlarına çözüm arayışlarının bir sonucu olarak yasal dayanağa kavuşmuş bir idari sistemdir. 2012 yılında 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte büyükşehir belediye yönetim sisteminde önemli bir dönüşüm yaşanmıştır. Büyükşehir yönetimine ilişkin baskın tartışmalarda, sunulan hizmetler ve hizmetlerin sunulduğu coğrafi sınırlar büyük önem taşımaktadır. Bu çalışmanın amacı, 6360 sayılı Kanun ile getirilen büyükşehir belediyesi yönetim sistemini, 10 yıllık bir dönem üzerinden merkezileşme-yerelleşme ve idari vesayet tartışmaları temelinde değerlendirmektir. Bu amaçla nitel araştırma yöntemlerinden durum çalışması deseninin kullanıldığı çalışmada veri toplama aracı olarak dokümanlar kullanılmış; Anayasa ve ilgili kanunlardan yararlanılmıştır. Belgelerin 5216 sayılı Kanun çerçevesinde incelenmesi sonucunda sorunlu alanlar; ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki görev ve yetki paylaşımı, kırsal alanın örgütlenmesi ve büyükşehir belediyelerinin merkezi yönetim ve ilçe belediyeleri ile ilişkileri olarak değerlendirilmiştir.

Anahtar Kavramlar: *Büyükşehir belediyeleri, idari vesayet, merkezileşme, 6360 sayılı Kanun.*

ABSTRACT

In Turkish administrative history, the metropolitan municipality is an administrative system that gained legal basis due to the search for solutions to local government issues after 1980. The enactment of Law No. 6360 in 2012 led to a significant transformation in the administration system of metropolitan municipalities. In the prevailing discussions surrounding metropolitan administration, the provision of services and their geographical limits are significant factors. This study aims to assess the metropolitan municipality administration system which was introduced by Law No. 6360 over a decade, considering debates on centralisation-localisation and administrative tutelage. For this purpose, the study employed a qualitative research methodology in the form of a case study design. Document analysis was utilised as the primary method of data collection. The Constitution, related laws, and regulatory frameworks were the sources of the data analysed. Additionally, technical terms were abbreviated and clearly defined upon introduction. The language used is objective, neutral, and formal, with consistent grammar and spelling adhering to British conventions. After evaluating the documents under Law No. 5216, problematic areas were identified concerning the allocation of duties and powers between district and metropolitan municipalities, the organisation of rural areas and the relationships between metropolitan municipalities, central government and district municipalities.

Keywords: *Metropolitan municipality, administrative tutelage, centralisation, law no. 6360*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale'de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Dr. Öğr. Üyesi, Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, alpaygunal@yahoo.com, ORCID No: 0000-0002-3906-3629

** Doktora Öğrencisi, Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, aysegulguler9@gmail.com, ORCID No: 0000-0003-1139-3949

GİRİŞ

Dünya genelindeki büyükşehir yönetim sistemlerinde süreç belirli kuramlar çerçevesinde ele alınmakta; deneyimler ve idari aksaklıklar sonucu yeni kuram ve sistemler ortaya çıkmaktadır. Doktrinde bu sistemler belirli sınıflandırmalarla anılmakta; merkezi yönetim ile metropoliten alanlar arasındaki güç paylaşımı dikey örgütlenme, metropoliten alanda yer alan belediyeler arasındaki güç paylaşımı ise yatay örgütlenme ekseninde incelenmektedir (Hamilton et al., 2004: 150-151). Metropoliten yönetim modelleri, Shah (2012), Slack (2007), Lefèvre (1998), Keleş (1985), Eke (1985), Kübler ve Heinelt (2005) gibi yazarlar tarafından farklı şekillerde sınıflandırılmış olsa da en yaygın kullanılanlardan biri Bird ve Slack (2008, pp. 196-211)'in de kullandığı tek kademeli, iki kademeli, gönüllü iş birliği ve özel amaçlı metropoliten şehir yönetimleridir. Bu sınıflandırmadan hareketle ülkemizde uygulanan iki kademeli metropoliten yönetime neden ihtiyaç duyulduğu, yasalar temelinde nasıl uygulandığı, gelişim süreci ve son 10 yılda büyükşehir belediyelerinin karşılaştığı sorunlar ve zorluklar değerlendirilmiştir.

Su, kanalizasyon, ulaşım gibi hizmetlerin verilmiş şekli, büyükşehir belediyeleri ile alt kademede bulunan birimler arası ilişkiler, görev, yetki ve sorumluluk paylaşımı, ölçek konularındaki tartışmalar büyükşehir yönetimlerini yönlendirici nitelik taşımaktadır. Ülkemizde uygulanan büyükşehir sistemi, resmi olarak 20. yüzyılın son çeyreğinde 3030 sayılı kanun ile başlamış, yaşanan keskin gelişmelerle 2004 yılında yerini 5216 sayılı yasaya bırakmıştır. Ancak büyükşehir belediye yönetimi ile ilgili asıl dönüşüm 6360 sayılı yasa ile yönetim tarihimizde yer edinmiştir.

6360 sayılı yasa ile üzerinde durulmayı hak eden konuların belki de en çarpıcısı, büyükşehirlerde yaşanan merkezileşme ve sonuçlarıdır. Bu sonuçlar, literatürde yeni olan yerel idari vesayet, kırsal mahalle, ilçe ve büyükşehir belediyesi arasında yetki ve görev paylaşımı ile merkezi yönetimin büyükşehir belediyeleri üzerinde uyguladığı “klasik” idari vesayet gibi önemli konuları ilgilendirmektedir. Bu kapsamda, çalışmada büyükşehir belediye yönetiminde yaşanan idari değişim ve gelişmelerin 6360 sayılı kanun çerçevesinde son 10 yılı kapsayacak şekilde sınırlandırılarak değerlendirilmesi amaçlanmıştır; merkezi yönetim ile büyükşehir belediyeleri arasındaki ilişkiler, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler, kırsal hizmet örgütlenmesi, idari vesayet denetimi gibi konular ele alınmış, buradan hareketle yerel idari vesayet tartışması üzerine değerlendirmelerde bulunulmuştur.

1. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ

Başlı başına karmaşık ve hiyerarşik bir düzen içinde yapılan devlet, doğrudan kendine bağlı birimleri olduğu gibi tamamen özerk olmayan idari yapıları da bulunmaktadır (Poggi, 1978: 96). Merkezi hükümetin, ülkede bulunan bütün birimlerde hizmetlerin önceliğine karar verme, görev ve yetki çatışmalarını uzlaştırma ile uğraşacak zamanı ve enerjisi olmaması, yerel yönetimlerin varlığının başlıca sebeplerinden biridir (Sharpe, 1970: 168). Yatay örgütlenmeleri ifade eden yerel yönetimler sadece idari sistemler değil, halka en yakın yerden hizmet sunan birimlerin yöneticisini seçme eylemi nedeniyle aynı zamanda bir hesap verebilirlik ve siyasi rekabet alanıdır (Edwards vd., 2015:49-53). Hesap verebilirlik ve yerel seçimlerle yerel demokrasiyi sağlamaya dönük (Tortop vd., 2008: 24) yerel yönetimler, il özel idareleri, belediyeler ve köylüdür (Gözübüyük, 2015).

Metropoliten yönetim olarak da adlandırılan büyükşehir yönetimleri, yerel yönetimlerin bir parçasıdır. Başlangıçta kent devletlerini nitelemek için kullanılan metro (ana) ve polis (kent) kelimelerinin birleşimi olan anakent/metropolis Londra, Tokyo, Paris gibi büyük yerleşim merkezlerini ifade etmek için kullanılmıştır (Eke, 1985: 41). Kentsel yığılmanın sınırlarını belirlemek için benimsenmiş bir kavram olarak da ifade edebileceğimiz metropoliten alan, esasında birçok küçük kentin bir araya getirilmesinden oluşan, yoğun nüfuslu yerleşim alanlarıdır (Frey & Zimmer, 2001: 26). Metropoliten alanların en önemli özelliklerinden biri belirli bir nüfus aralığı ile tanımlanıyor olmalarıdır. Buna göre, metropoliten alan Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)ye göre, nüfusu 500.000 ila 1,5 milyon arasındaki fonksiyonel kentleri ifade ederken (OECD, 2012: 14), 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanuna göre 750.000'in üzerindeki kentler büyükşehir belediye statüsü kazanmaktadır (5216 sayılı Kanun/ md.4).

Metropoliten yönetim, metropoliten belediye ya da büyükşehir yönetimi ise, Lefèvre (1998: 10)'nin tanımıyla, metropoliten alanların yönetimini, kurumsal yapısını kasteder ve siyasi temsilcilerin seçim yoluyla geldiği, siyasi meşruiyeti, idari ve mali özerkliği olan yönetimlerdir. Büyükşehirlerin genellikle nüfus ölçütü ile tanımlanmasına karşın (Demir & Çabuk, 2010: 198), büyükşehir belediyeleri, kentlerin ekonomik ve sosyal olarak gelişmiş (Yaşamış, 1995: 93), üretkenlik alanı olmalarından kaynaklı küresel olarak rekabet edebilen (Bird & Slack, 2008: 193), hizmet koordinasyonu için farklı birimler arasında iş birliği yapabilen yönetimlerdir (Ahrend & Schumann, 2014: 4).

Büyükşehir yönetimleri tanımlanırken birtakım sınıflandırmalardan yararlanılmaktadır. Bu sınıflandırmalar, merkezi yönetim ile metropoliten alan arasındaki ilişkiyi ya da metropoliten alanda yerel yönetim birimleri arasındaki yetki paylaşımını konu almaktadır. Merkezi yönetim ile metropoliten alanlar arasındaki güç paylaşımı dikey örgütlenme, metropoliten alanda yer alan belediyeler arasındaki güç paylaşımı ise yatay örgütlenme olarak ifade edilmektedir (Hamilton vd., 2004: 150, 151). Metropoliten yönetim modelleri, Shah (2012), Slack (2007), Lefèvre (1998), Keleş (1985), Eke (1985), Kübler ve Heinelt (2005) gibi yazarlar tarafından farklı sınıflandırmalara tabi tutulmuştur. Çalışmada, Türkiye'deki büyükşehir belediye yönetiminin "iki kademeli" şeklinde nitelendirilmesinden dolayı Bird and Slack (2008: 196-211)'in de kullandığı tek kademeli, iki kademeli, gönüllü iş birliği ve özel amaçlı metropoliten şehir yönetimleri sınıflandırması esas alınmıştır. Tek kademeli metropoliten yönetim, yerel hizmetlerle ilgili tek bir idari ve siyasi birimin olması ve sorumluluğun tek merkezde toplanması anlamına gelmektedir. Kimi zaman ulaşım, kanalizasyon, sağlık, temiz su gibi sorunların çözülmesi, bütünsel planlarla kalkınmanın sağlanması için birden fazla küçük yerel birimin tüzel kişiliğinin kaldırılması ve daha büyük bir yönetim oluşturulması yoluyla da kurulabilen yönetimlerdir (Bird & Slack, 2008: 198; Kalabalık, 2000: 244; Yıldırım, 2014: 328). İki kademeli metropoliten alan yönetiminde, metropoliten alandaki işlevler üst kademe tarafından yerine getirilirken, alt kademede belediyeler yerel işleri idare etmek üzere örgütlenmiştir (Zimmerman, 1970: 539). Başka bir ifadeyle üst kademede büyükşehir belediyesi bulunurken, alt kademelerde ilçe, köy, kasaba gibi birimler bulunmaktadır. Parçalı bir yönetim yapısı olarak da nitelendirilebilen iki kademeli yönetimde, iki düzeyde aynı anda örgütlenen benzer veya aynı yapılar kaynak israfına neden olabilirken, küçük yerel yönetim birimlerinin halka yakın olması da avantaj yaratmaktadır (Bird & Slack, 2008: 201; Kalabalık, 2000: 246). Türkiye örneğini incelemeyen önce iki kademeli yapıya Metropoliten Toronto Belediyesi örnek gösterilebilir. 1954 yılında oluşturulan bu yönetim, metropoliten alanda Metropoliten Toronto, ulaşım, zabıta, çöp

toplama, su dağıtımını, kanalizasyon gibi hizmetlerden sorumlu olurken, yerel birimler yerel kanalizasyon, çöp toplama, halk sağlığı gibi hizmetlerden sorumludur (Yıldırım, 2014: 336).

Metropoliten yönetimlerde gönüllü iş birliği modeli ise yerel yönetimler arasında kalıcı kurumsal bir statü oluşturmadan, birimlerin tüzel kişilikleri korunarak, genellikle ölçek ekonomilerinden yararlanmak amacıyla belirli bir hizmetin yerine getirilmesi için uygulanmaktadır (Bird & Slack, 2008: 204). İki kademeli metropoliten yönetimlerde de uygulanan bu yöntem birkaç yerel yönetimi içeren birlik şeklinde de kurulabilmekte (Eken et al., 2020: 18) ve kentsel planlama, atık su artırma, toplu ulaşım gibi alanlarda bütün bir yönetim oluşturabilmektedir (Gül & Batman, 2013: 17). Belediye birlikleri, bu yöntem içinde değerlendirilmektedir (Demirkol, 2021: 48).

Hızlı kentleşme, nüfus artışı ile gelen yerel hizmetlerin çeşitlenmesi hizmet sunumunda farklı arayışları ve alternatifleri gündeme getirmiştir. Yukarıda sayılan yöntemlere ek olarak belediye sınırlarını aşan hizmetlerin sunumunda alternatif bir yöntem olarak özel amaçlı metropoliten yönetimler de oluşturulmaktadır (Ökmen & Parlak, 2015: 165; Slack, 2007: 23). Bu yöntem de ulaşım, atık yönetimi, temiz su sağlama gibi hizmetleri yerine getirirken kullanılmakta, genellikle tek bir hizmet için belirli bir alan belirlenmektedir (Bird & Slack, 2008: 210). Türkiye’de uygulanmış bu modelin örneği, 1981 yılında, henüz büyükşehir yönetimleri yasal olarak var olmadığı dönemde kurulan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ)’dür (Parlak & Ökmen, 2016: 330).

Büyükşehir yönetimlerinin yapısı, yasal çerçevesi, yetki ve sorumlulukları üniter devletlerde genellikle merkezi yönetim tarafından belirlenir. Tarihsel gelişim ve siyasetin kimi durumlarda buna etki etmesinin yanı sıra, esas olan hizmet sunumunda verimliliği sağlamak, halkın yerel hizmetlere erişimini kolaylaştırmak ve hesap verebilirliği sağlamaktır (Andersson, 2015: 10). Siyasi kültür, büyükşehir yönetimine karşı tutum, teorinin uygulanabilirliği gibi soyut unsurlar metropoliten yönetim anlayışlarını etkilemekte, genellikle ulusal düzeyde homojen modeller düzenlenmektedir (Tomàs, 2017: 245).

Metropoliten alanlar daha önce de belirtildiği üzere genellikle nüfus ölçütü ile tanımlanmaktadır. Ülkelerin uyguladıkları yerel yönetim reformlarında da büyükşehir belediyeleri ya da belediye birleştirmeleri ile oluşturulan daha büyük yerel yönetimler, ölçek ekonomilerinden yararlanma amacını taşımaktadır. Büyüklük, ekonomik, sosyal ve idari açıdan metropoliten alanlar için önemli bir yere sahiptir ve Bahl vd. (2013: 3) bunu “metropoliten alanların büyüklüğü, nasıl yönetildiklerine bağlı olarak ekonomik bir nimet veya bir lanet olabilir” cümlesiyle ifade etmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin yukarıda sayılan farklı türleri esasında yerel kamu hizmetlerinin tek merkezli veya çok merkezli olarak yürütülmesini ifade eder (Yaslıkaya, 2019: 2687). Yerel hizmetlerin daha merkezi yönetimlerle üretilmesi ve sunulmasındaki en büyük beklenti ve optimal büyüklük arayışlarındaki temel varsayım, maliyetlerde düşüş yaşanması ve ölçek ekonomilerinden yararlanmaktır (Newton, 1982: 191). Ölçek ekonomileri ile anlatılmak istenen durum, bir hizmeti sağlamak için harcanan ortalama maliyetin o hizmetin çıktısından etkilenmesi durumudur (Boyne, 1995: 219). Daha çok belediye birleşmeleri yoluyla sınır ve coğrafya büyütülüp, hizmetin daha büyük nüfus ve coğrafyaya verilmesi sonucunda maliyet açısından daha verimli olunacağı, kişi başına düşen maliyetin azalacağı varsayılır (Yaslıkaya, 2019b: 164). Yerel yönetimlerin coğrafya ve nüfus olarak büyüklüğü, birleştirmelerin küçük ve parçalı birimlere göre daha verimli olacağı savını

taşıyan, ancak yapılan araştırmalarda nüfus ve ölçek ekonomileri arasında ölçek kazançları sağlamaya dönük tespitlerin çoğunlukla olumsuz sonuçlandığı (Callanan vd., 2014: 372) ölçek ekonomileri, ülkemizde de yerel yönetim reformlarında ve gerekçelerinde yer almıştır.

2. TÜRK İDARE TARİHİNDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ

Büyükşehir belediye yönetimine ilişkin düzenlemeler 1982 Anayasası ile başlamıştır. Osmanlı döneminde ise Şehremaneti, büyükşehir belediye yönetimine dair fikirlerin ortaya çıkmasını sağlayan iki kademeli belediye örgütlenmesi olarak değerlendirilmektedir (Alada, 1988: 138; Şengül, 2019: 38). 1876 tarihli Kanun-i Esasi yerel yönetimler için ciddi atılımlar barındırmış; vilayet yönetiminde yetki genişliği, âdem-i merkeziyetin güçlendirilmesi için önemli başlangıçlar yapmıştır (Kanun-i Esasi, 1876/ md.108). 1921 Anayasası'nda ise özerk yerel yönetimler ve tüzel kişilik üzerinde durulduğu görülmektedir (1921 Anayasası/ m.11). Cumhuriyet'in ilan edilmesi ve milli egemenliğin anayasal bir kavram olarak kabul edilmesi ülkenin dönüm noktası olmuştur (Erbay & Akgün, 2017: 65). 1924 Anayasası ile mahalli idarelerin tüzel kişilik sahibi oldukları, il idaresinin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerine göre düzenleneceği belirtilmiştir (1924 Anayasası/ md. 89, 90, 91).

Tarihsel gelişim seyrinde, yerel yönetimlerle ilgili önemli gelişmelerden biri 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. 1930 yılında yürürlüğe giren bu kanun, belediye hukukunu ortaya çıkarmıştır (Yıldırım, 2014: 546). Ankara, İstanbul, İzmir gibi şehirlerde metropol alan sorunları ortaya çıkmaya başlasa da büyükşehir yönetimleri henüz gündeme gelmemiştir (Bulut & Dönmez, 2020: 285; Çukurçayır, 2013: 235). Ancak İstanbul için özel bir yönetim biçimi getirilmiş, İstanbul Belediyesi ile İl Özel İdaresi birleştirilerek belediye başkanlığı İstanbul Valisi'nin yürütmesine verilmiş, ortak bir yönetim oluşturulmuştur (Keleş, 1985: 73).

1950-1960'lı yıllarda kentsel nüfus oranı artış göstermiş, kent alanlarının nüfusu ve sınırları genişlemeye başlamış, bunun sonucunda altyapı, ulaşım, atık toplama gibi büyük şehir sorunları belirmiştir. Belediyelerin hizmet kapasitelerinin hizmet talebi karşısında yetersiz kalması belediye yönetimlerinde koordinasyonu ve hizmet birliğini ön plana çıkarmaya başlamıştır (Şengül, 2019: 134-135). Nihayet 1961 Anayasası ile idarenin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayandığı, mahalli idarelerin il, belediye ve köylerden oluştuğu ve bu yönetimlerin halk tarafından seçilen karar organları olan kamu tüzel kişilikleri olduğu hükme bağlanmıştır. Ayrıca mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmalarının kanunla düzenlenebileceği belirtilerek artan nüfus ve kent sınırlarının getirdiği hizmet talepleri için çözüm yolları sunulmaya başlanmıştır (1961 Anayasası/ md. 112, 116, 133).

Türkiye Cumhuriyeti'nde belediye, il özel idaresi ve köy dışında kentlerin nüfus ve coğrafya olarak büyümesi sonucunda ortaya çıkan sorunların çözümü için metropoliten yönetim modellerine başvurulmuştur. Planlı dönem olarak da bilinen 1960-1980 arası yıllarda metropoliten yönetim için çalışmalar olmuşsa da bu yönetim anayasal bir zemine sahip olmamıştır. Bu dönemde yapılan girişimlerden biri, 1965 yılında İstanbul, İzmir ve Ankara'da Nazım İmar Büroları kurulmasıdır. Bir diğer önemli gelişme, 1972 yılında nüfusu 100.000'i aşan yerleşim yerlerinde ve çevresindeki birimlerin kuracakları hizmet birliklerine dayanan bir anakent yönetimi öneren Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısıdır. 1972 yılında büyükşehir problemlerini çözmek ve imar planlarında bütünlük sağlamak amacıyla 25 Nisan 1972 Gün ve 7/4345 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile

Bakanlıklar Arası İmar Koordinasyon Kurulu kurulmuştur. 1978 yılında metropoliten bölge içindeki il, belediye ve köylerin kalkınma planları ile uyumlu gelişmeleri, faaliyetlerinde eşgüdümlü olmaları, yerel yönetimlerin güç ve yetkisini aşan hizmetlerde daha kapsayıcı bir yönetim oluşturmayı amaçlayan Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. 1981 yılında yürürlüğe giren 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ) Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile de İstanbul ve çevresinde içme suyu ve kanalizasyon hizmetlerinin tek elden planlanması ve yürütülmesi amaçlanmıştır (Altaban, 2002: 33; Çukurçayır, 2013: 235; Eke, 1982: 170; Keleş, 1994: 237-246; Oktay, 2020: 14; Tekel, 2006: 80).

Büyükşehir yönetimi için atılan önemli adımlardan biri 12 Eylül askeri müdahalesinden sonra Milli Güvenlik Konseyi tarafından düzenlenen 34 sayılı karardır. Bu kararda kentlerin nüfus açısından büyümesi, göçlerin yarattığı kent çeperindeki yerleşim yerlerinde aydınlatma, su, ulaşım, kanalizasyon gibi hizmetlerin talebini artırıcı unsurlar nedeniyle kent çevresindeki belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak ana belediyelere bağlanması öngörülmüştür (7187 Sayılı Resmi Gazete, 1980: 11). Bir çeşit belediye birleştirme uygulaması olan bu karar ile belediye sayıları azaltılmak istenmiştir (Çukurçayır, 2013: 238). Bunun sonucunda 1984 yılına kadar il merkezlerinde İçişleri Bakanlığı'nın görevlendirdiği, diğer belediyelerde ise vali tarafından atanan belediye başkanları görev yapmıştır (Oktay, 2020: 17). Bu dönemin önemli gelişmelerinden biri olan İSKİ, İstanbul ve çevresindeki su ve kanalizasyon hizmetlerinin tek elden planlanması ve sunulması açısından özel amaçlı metropoliten yönetim örneği olarak vücut bulmuş, 1984 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne bağlanmıştır (Akyılmaz, 1988: 133; Keleş, 1994: 238).

Büyük şehirlerle ilgili önemli gelişmeler 1980 sonrasında başlamış ve 1981 tarih ve 2561 sayılı “Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun” hukuki gelişmelerin başında gelmiştir. Bu kanun da önceki plan ve tasarılar gibi metropoliten kentlerin sorunlarını ele almış, “enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar” hizmetlerinin koordinasyonu ve bütün bir planla verimli bir şekilde yerine getirilmesini öngörmüştür. Nüfus şartı ise 300.000 olarak belirlenmiştir (2561 sayılı Kanun/ md.1). Bundan sonraki gelişme 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi ve Anayasanın 127. Maddesinde yer alan “Kanun, büyük yerleşim merkezileri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmü ile büyükşehir belediyelerinin kurulması için bir madde var olmuştur. Anayasal gerekçeye dayanarak büyükşehir teşkilatlanması 23 Mart 1984 tarihinde Bakanlar Kurulu'nun çıkardığı 195 sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile sağlanmıştır. Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler büyük şehir olarak tanımlanmış ve iki kademeli büyükşehir yönetim modeli uygulanmaya başlanmıştır (195 Sayılı KHK, 1984). Bu KHK, 3030 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile iyileştirilerek kanun haline getirilmiştir. Yerel kamusal hizmetlerin paylaşılmasında iki kademeli büyükşehir modelini kabul eden yasada büyükşehir belediyesi organları belediye meclisi, belediye encümeni, belediye başkanı ve teşkilatlanması genel sekreter ve yardımcıları, daire başkanlıkları, müdürlükler ve memurluklardan oluşmuştur (3030 Sayılı Kanun, 1984). Bu dönemde tüzel kişiliklerin kaldırılması ve parçalı bir belediye yapısının tercih edilmemesinin nedeni, hizmetlerin planlanması ve koordinasyonunda bütüncül bir yaklaşımın benimsenmesidir (Oktay, 2020: 20). Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görevleri ayrı ayrı tanımlanmakla birlikte, ilçe belediyeleri arasındaki hizmetlerde bütünlük sağlamak için Altyapı Koordinasyon Merkezi ile Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulmuştur (Tekel, 2006: 83). 1993 tarih

ve 504 no'lu KHK ile kurulan Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun belediyeleri büyükşehir statüsü kazanmıştır. Farklı bir uygulama barındıran KHK'ya göre, belediye sınırları içinde ayrıca ilçe oluşturulmasına gerek olmaksızın sınırları, nüfus ölçütleri ve adları Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek "alt kademe" belediyelerinin kurulacağı belirtilmiştir (504 Sayılı KHK 1993/ md.1). 2000 yılında çıkarılan 593 sayılı KHK ile de Sakarya ili büyükşehir statüsü kazanmış (593 sayılı KHK 2000/ md.1) ve 2000 yılına dek büyükşehir sayısı 16'ya yükselmiştir.

Tablo 1. Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş Tarihleri ve Yasal Düzenlemeleri

<i>Yıl</i>	<i>Yasal Düzenleme</i>	<i>Büyükşehir Belediyesi</i>
1984	3030 sayılı Kanun	İstanbul, Ankara, İzmir
1986	3306 sayılı Kanun	Adana
1987	3391, 3398, 3399 sayılı Kanunlar	Bursa, Gaziantep, Konya
1988	3508 sayılı Kanun	Kayseri
1993	504 sayılı KHK	Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit (Kocaeli), Mersin, Samsun
2000	593 sayılı KHK	Adapazarı (Sakarya)
2014	6360 sayılı Kanun	Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van

Kaynak: Zengin, O. (2014). Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi. Ankara Barosu Dergisi, 0(2): 91-116, 104.

2000'li yıllar idari reformların giderek arttığı ve yerel yönetimlerin de bu reformlardan etkilendiği bir dönemin başlangıcı olmuştur. Büyükşehir belediye mevzuatı da bundan etkilenmiş ve 3030 sayılı kanun yürürlükten kaldırılarak 10 Temmuz 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile büyükşehir statüsü ile ilgili bazı değişiklikler yapıldığı görülmektedir. Büyükşehir belediyesi en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, belediyeler arası koordinasyonu sağlayan belediyeler olarak tanımlanmıştır. Ayrıca idari ve mali özerkliklerinin olduğu, karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulduğu da vurgulanmıştır (5216 sayılı Kanun/ md. 3). Büyükşehir kuruluşu ve sınırları için de farklı kriterler getirilmiştir. Buna göre büyükşehir kurulabilmesi için belediye sınırlarında ve bu sınırlara 10 km uzaklıktaki yerleşim yerlerindeki nüfusun 750.000 olması, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeylerinin dikkate alınması gerekmektedir (5216 sayılı Kanun/ md.4). Ayrıca bu kanun ile İstanbul ve Kocaeli illerinde, büyükşehir belediye sınırı il mülki sınırı olarak belirlenmiş, diğer büyükşehirlerin hizmet alanı genişletilmiştir. Sayılan iki büyükşehir belediyesi dışındaki büyükşehir belediyelerinde, "mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan

fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur” (5216 sayılı Kanun/ Geçici Madde 2) şeklinde yeni bir sınır belirleme modeli getirilmiştir. Yarıçap belirleme, pergelle çizilmeye benzetildiği için bu kanuna “pergel kanunu” dendiği de bilinmektedir (Zengin, 2014: 100). Bu kanun 2008 yılında 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile değişikliğe uğramış, büyükşehir belediye sınırları içerisindeki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Ayrıca büyükşehir belediye sınırları içinde kalan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüş, orman köylerinin tüzel kişiliği korunmuş, ancak imar açısından büyükşehir belediyelerinin mücavir alanı sayılmışlardır. Bu nedenle orman köylerinde su ve kanalizasyon hizmetlerini büyükşehir belediyesine bağlı idareler üstlenmiştir (5216 sayılı Kanun/ Geçici Madde 2).

3. 6360 SAYILI KANUN İLE GELEN DEĞİŞİMLER, KURUMLAR VE POLİTİKALAR

Bu çalışmada, büyükşehir belediye yönetiminin son 10 yılını, 6360 sayılı Kanun’un yarattığı değişiklikler ve etkiler açısından merkezileşme ve yerelleşme bağlamında derinlemesine keşfetmek amaç edinilmiştir. Çalışma bu amaca uygun olarak, nitel araştırma yöntemlerinden olan durum çalışmasına göre yürütülmüş, veri toplama aracı olarak dokümanlardan yararlanılmıştır.

Bu çalışmanın ele aldığı temel soru, 6360 sayılı kanunun getirdiği ve iki yerel seçim dönemi boyunca uygulanmış iki kademeli büyükşehir belediye modelinin 10 yılda yönetsel açıdan oluşan sonuçlarının neler olduğudur. Büyükşehir belediyeleri açısından 3030 sayılı yasadaki sonraki en radikal müdahale 2012 yılında 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile yapılmıştır. Bu nedenle iki kademeli modelin Türkiye sürecinde 5216 ve 6360 sayılı kanunlar çerçevesinde ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyesi arasındaki ilişkiler, kırsal örgütlenme ve idari vesayet konularının Anayasa, yasalar, Anayasa Mahkemesi kararları, Danıştay kararları, büyükşehir belediye meclisi kararlarında nasıl yer aldığı (örnek uygulamalar) araştırmanın alt sorunlarıdır. Bu amaçla çalışmanın sorularına yönelik olarak, yukarıda sayılan dokümanların yanı sıra büyükşehir belediyelerinin resmî web siteleri aracılığıyla ulaşılan yazılı kaynaklar ve teşkilat şemaları da incelenerek, büyükşehir yönetiminin son 10 yıldaki dönüşümü örnek uygulamalarla değerlendirilmiştir.

3.1. 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediye Yönetiminin Dönüşümü

Yerel yönetimler açısından en önemli konulardan biri hizmet sunumunun yönetilmesidir. Özellikle büyükşehirlerde hizmet paylaşımında ve sunumunda ortaya çıkan zayıflıklarda, kamu harcamalarındaki merkezileşme bir gerekçe olarak sunulmaktadır (Bahl vd., 2013: 9). Ancak 6360 sayılı yasa ile uygulanmaya başlanan ve büyükşehir belediye sınırları ile il mülki sınırlarının örtüşmesi ile sonuçlanan iki kademeli yapıda, küreselleşme ve hızlı kentleşmenin yarattığı sorunlara yönelik girişilen çözümlerin yasanın gerekçesi olarak sunulduğu, ölçek ekonomilerinden yararlanmanın ve bütüncül makro planların vatandaşın hizmet beklentilerini karşılayacağı düşüncesinin hâkim olduğu görülmektedir (TBMM, 2012: 6, 7).

6360 sayılı yasa ile oluşan büyükşehir belediye yönetiminde tanımlar, sınırlar, yetkiler değişmiş merkezi yönetimle büyükşehir belediyesi arasındaki ilişkilerin yanı sıra büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki iki kademeli yapıdan kaynaklanan sorunlar tartışılmaya

devam etmiştir. Günümüzde hala devam eden bu tartışmalar, kimi zaman yetki ve sorumluluğu hangi belediyede olduğunu tam olarak bilinmemesinden, idari vesayet tartışmasına, mükerrer örgütlenmelerden maliyet kayıplarına kadar birçok çelişkiyi de içinde barındırmaktadır.

Değişen büyükşehir belediye yönetimini kısaca şu şekilde özetleyebiliriz. Öncelikle büyükşehir belediyesi tanımı, il ve ilçe sınırları mülki sınırlara genişletildiği için değişmiştir. Buna göre, büyükşehir belediyesi, sınırları içindeki ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyonu sağlayan, idari ve mali özerkliğe sahip, karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişidir. Yasada ilçe belediyelerinin tüzel kişilikleri korunurken, ilk kademe belediyesi uygulaması kaldırılmıştır (5216 sayılı Kanun/ md. 3). Köklü değişikliklerden biri, büyükşehir kurulması için sadece 750.000 nüfus şartı getirilmesidir (5216 sayılı Kanun/ md.4). Büyükşehir belediye sayısı önce 16'dan 29'a yükselmiş daha sonra Mart 2013 tarihinde yürürlüğe giren 6447 sayılı yasa ile Ordu da büyükşehir statüsü kazandığı için bu sayı 30'a çıkmıştır.

6360 sayılı yasa ile gelen daha birçok değişiklik vardır. Bunlardan biri de büyükşehir belediye sınırlarında kalan belde ve köy tüzel kişiliğinin kaldırılarak ilçe belediyelerine bağlı mahallelere dönüştürülmesi, buna bağlı olarak "büyükşehir belediyesine katılma" maddesine artık gerek kalmadığı için ilga edilmesidir. Ayrıca büyükşehir olmayan illerde 2000 nüfusun altındaki beldelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak köye dönüştürülmeleri de (Günal vd., 2014: 63) bu yasanın gerekçesinde belirtildiği gibi ölçek ekonomilerinden yararlanmanın bir yolu olarak görülmüştür.

Yapılan bir diğer değişiklik ise büyükşehir belediye sınırları içindeki il özel idarelerinin kaldırılmasıdır. Bir yerel yönetim birimi olan ve merkezi yönetimin taşradaki faaliyetleri açısından önemli bir birimin kaldırılması taşra faaliyetleri açısından olumsuz sonuçlanmıştır (Oktay, 2016: 87-88). Belediye sınırları dışında, il sınırları içinde hizmetleri karşılama amacıyla kurulan il özel idarelerinin yerine, faaliyetleri yürütmek ve koordinasyonu sağlamak amacıyla büyükşehirlerde valiye bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur. Bu kuruluş, 2016 yılına kadar valilik bünyesinde çalışırken, 15 Temmuz 2016 tarihindeki darbe girişimi sonrasında çıkarılan 674 sayılı KHK ile kamu tüzel kişiliğine sahip özel bütçeli kuruluş haline getirilmiştir (Dağlı & Özgül, 2019: 27-28). Kurulan YİKOB'lar ile kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin verimli ve etkin bir şekilde sürdürülmesi ve koordinasyonunun sağlanması, 112 acil çağrı hizmetlerini, afet ve acil yardım hizmetlerinin yürütülmesi ve koordine edilmesi amacıyla kurulmuştur (1 No'lu CBK, 201/ md.273).

Büyükşehir belediye yönetiminin değişmesi sonucunda sayısal verilerin ve idari yapının değişmesinin yanı sıra buralarda yaşayan yerel halkı yakından etkileyen bazı değişiklikler de olmuştur. Halkın bu değişikliklere uyum sağlayabilmesi ve mahalleye dönüşecek köylerde mali yük oluşmaması için, bu değişikliklerin özellikle büyükşehir yönetim sistemine uyum sürecini kolaylaştırması beklenen yerel vergiler, tarife ve harcama payları, belediyeler tarafından yapılacak yardım ve destekler olduğu görülmektedir (Erbay & Akgün, 2017: 342). 6360 sayılı yasa belirtildiği üzere, tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, alınması gereken emlak vergisi ile Belediye Gelirleri Kanunu'na göre alınması gereken vergi, harç ve katılma paylarınının 31.12.2017 tarihine kadar alınmayacağı kararlaştırılmıştır. Ayrıca, bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret, 31.12.2017 tarihine kadar en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde belirleneceği ifade

edilmiştir. Ancak yapılan değişikliklerle bu tarihler 2017 yılında 31.12.2020 ve 2018 yılında 31.12.2022 olacak şekilde güncellenmiştir (6360 Sayılı Kanun 2012, Geçici Madde 1).

Türkiye’de belediyelerin mekânı yönetmek üzere oluşturulmasına (Güler, 2013: 289) karşın 6360 sayılı yasa ile mülki sınır uygulaması gelmiş ve alan yönetimi söz konusu olmuştur. Gözler (2019: 212) Bu durumu, büyükşehir belediyelerinin kaldırılıp yerlerine il özel idareleri kurulmuş birer araziye tanımlı mahalli idare şeklinde büyükşehir belediyesi olarak ifade etmiştir. Alan yönetimi şeklinde ve “hizmette bütünlük ilkesi” etrafında tasarlanan büyükşehir belediyelerinde kentin bütününe ilgilendiren hizmetlerde büyükşehir belediyeleri yetkili kılınmış, idarenin bütünlüğü ilkesi adete büyükşehirler ile ilçe belediyeleri bağlamında düşünülmüştür (Günel vd., 2014: 62).

Esasında büyükşehir belediyesinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları ile ilgili mülki sınırla eşleşme kararı neredeyse yasadaki diğer değişikliklerin de ana sebeplerinden biri olmuştur. 5216 sayılı yasanın önceki haliyle halihazırda uygulanan büyükşehir sınırlarında köy ve beldelerin kapatılması, 6360 ile il sınırlarına sirayet etmiştir. Aynı şekilde il özel idarelerinin görev alanı olan idari sınırlarda artık büyükşehir belediyesi yetkili olduğu için il özel idarelerin görev alanı yok olmuş ve kurumsal varlığına da gerek kalmamıştır. Mülki sınırlar büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin yetki alanlarını genişlettiği için kimi zaman belediyeler arasında yetki ve görev paylaşımı konusunda sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Ayrıca merkezi yönetim ile büyükşehir belediyesi ve büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında da görev ve yetki paylaşımında var olan sorun alanlarının derinleştiği görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin yüzölçümlerinin büyük olmasından kaynaklanan ve hizmet götürmek zorunda olduğu uzak ilçeler de bir başka sorun alanıdır. Bir sonraki bölümde 6360 sayılı yasa sonrasında oluşan kurumlar ve politikaların zaman içindeki ortaya çıkan sonuçları ve sorun alanları ile ilgili çözüm olarak ortaya çıkmış uygulamalara değinilecektir.

3.2. 6360 Sayılı Yasa ile On Yılda Yaşanan Gelişmeler

Verimli ve etkin bir yerel yönetim anlayışı oluşturma, yerinden yönetimleri güçlendirme, ilçe sınırlarını aşan hizmetleri tek elden yürüterek ölçek kazançlarından yararlanma anlayışı ile oluşturulan yeni büyükşehir modelinde merkezi yönetim ile büyükşehir belediyeleri arasındaki ilişkiler ve büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasındaki ilişkiler idarenin bütünlüğü, idari vesayet, yerel özerklik, yetki ve görev paylaşımı açısından incelenebilmektedir. Bu incelemeler siyasi katılım, ekonomik etkiler, mükerrer örgütlenmeler veya ihtiyaç duyulan yeni örgütlenmeler açısından da değerlendirilebilir niteliktedir.

6360 sayılı yasa ile 5216 sayılı yasaya yapılan müdahaleler sonucunda kurumsal yapı, işlevler ve hizmetler açısından birtakım değişikliklerin olduğu, yasaya dönem dönem güvenlik sorunları, toplumsal sorunlar, ihtiyaçlar ve son olarak hükümet sistemi değişikliğinin gerektirdiği düzenleme ve eklemelerin de yapıldığı görülmektedir.

2014 ile 2019 yılları arasında büyükşehir yönetiminde alışma veya geçiş dönemi olarak nitelendirilebilir (Zengin, 2014: 114). Bu dönem ile ilgili yasada ve uygulamalarda dikkat çeken önemli noktalar vardır. Öncelikle büyükşehir belediye yasasında değişikliğe gidilmesinin önemli nedenlerinden birinin imar planları ile ilgili olduğunu söylemek gerekir. Büyükşehir sınırlarını kapsayan bütüncül imar planları ile koordinasyon sağlanmak istenmiştir (TBMM, 2012: 7). Diğer

illerde devam eden bu soruna yönelik olarak Cumhurbaşkanı 2016 yılında il, ilçe ve merkez ilçe belediyelerinin vatandaşa hizmet sunma, uygulama farklılıklarına dikkat çekmiş, şehirler arasındaki ayırımın ortadan kaldırılması için nüfus kriterinin düşürülerek daha fazla büyükşehir yaratılmasını öngörmüştür (Yetkin, 2020: 11). Yapılan düzenlemeler, Cumhurbaşkanı'nın tabiriyle "ilçelerin kendi başlarına farklı farklı karar almalarının önlenmesi" içindir. Karar alma farklılıklarının ortadan kaldırılarak ilçeler arasındaki planlama farklarının da en aza indirileceğinin amaçlandığı görülmektedir (Memurlar, 24.12.2023).

Sınırların kırsal alanı da kapsamı sonucunda büyükşehir ve ilçelerinin tarım ve hayvancılığı desteklemesi için 5216 sayılı yasaya madde eklenmiştir. Aynı şekilde belediye sınırlarına dahil olan yerlerin altyapı projelerinin gerçekleştirilmesi için buradaki belediye yönetimlerinin bütçelerinin %10unu 10 yıl süreyle bu projelere ayırması kararlaştırılmıştır. Yerel hizmetlerin aksaması durumunda yasanın uygulandığı ilk altı ayda valilere belediyeler arasındaki koordinasyonu sağlama ve gerekli tedbirleri alma görevi verilmiştir (Zengin, 2014: 105).

Kentlerin merkez ve çevresiyle, hatta kentin bütün idari sınırlarıyla bir bütün olarak düşünülüp tasarlanan büyükşehir modelinde iki kademeli yapı 3030 sayılı kanundaki kadar net fakat büyükşehir sınırları açısından oldukça kapsayıcıdır. Bu durum Gözler (2019: 211) tarafından Anayasadaki "büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" maddesine dayanarak eleştirilmiştir. Eleştirinin nedeni metropol kavramına atıfta bulunan büyük yerleşim merkezlerinin yanı sıra merkez olsun olmasın bunlara dahil olmayan ormanlar, köyler, dağların da büyükşehir belediyesi statüsü içine alınmasıdır.

Geçiş sürecinde sınır değişikliği, tüzel kişilik kaldırma, kuruluş şartlarındaki değişime ek olarak, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin tek başına veya birlikte yapabilecekleri yetki ve sorumluluklarda da değişiklikler olmuştur. Bu değişiklikler ilçe belediyelerinden yetki ve görev açısından farklı statüde bulunan büyükşehir ilçe belediyeleri için oldukça önemlidir. Büyükşehir belediye ilçeleri bazı yetki ve görevlerini büyükşehir belediyesiyle paylaşmakta ve ilçe mülki sınırlarında hizmet vermektedir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin tek başına yapabilecekleri görevler, büyükşehir belediyelerinin sayılan görevleri dışında kalanları yapma hükmü ilçede genel yetkili oldukları anlamına gelmekle birlikte, büyükşehir ilçe belediyelerinin görevleri aşağıda sıralanmıştır (5216 sayılı Kanun/ md.7):

- Katı atık planını uygun olarak atık toplayıp aktarma istasyonuna aktarmak (depolama ve bertaraf görevi büyükşehir belediyelerinde),
- Halka açık eğlence ve dinlenme yerlerini ruhsatlandırıp denetlemek, spor, eğlence yerleri yapmak, sosyal ve kültürel hizmetler sunmak, mesleki eğitim ve beceri kursları açmak,
- Defin hizmetlerini yürütmek,
- Afet riski durumunda tehlikeli binaları tahliye etmek ve yıkmak (2012 yılında eklenmiştir),
- Cemevleri yapım, bakım ve onarımını yapmak (2022 yılında eklenmiştir),
- Büyükşehir belediyelerinin de üstleneceği tarım ve hayvancılık faaliyetlerini destekleme (2012 yılında eklenmiştir).

Ayrıca büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine devredebileceği veya ilçe belediyeleri ile yapabilecekleri görevler vardır. Bunlar, temizlik hizmetleri ve adres numaralandırma, yolcu ve yük terminalleri, otopark, mezarlık ve defin, toptancı hali ve mezbahalarla ilgili yapma, işletirme, denetleme ve ruhsatlandırma yetkileridir (5216 sayılı Kanun/ md. 7).

Büyükşehir belediye yasasının 27. maddesi ile sadece yeni kurulan değil bütün büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesisler ile ilgili hizmet paylaşımında esasların büyükşehir belediye meclisleri tarafından verilmesine karar verilmiştir (5216 sayılı Kanun/ md.27). Ayrıca büyükşehir belediyelerinin görevlerine 2020 yılında bisiklet yolları, şeritleri, elektrikli scooter park ve şarj istasyonlarının, yaya yollarının plan, proje, yapım ve bakım görevleri; 2022 yılında da gerektiğinde cemevleri bina ve tesis yapım, bakım ve onarımı görevleri eklenmiştir (5216 sayılı Kanun/ md.7).

Bu süreçte yaşanan en radikal gelişmenin 2017 yılındaki Anayasa ve hükümet sistemi değişikliği olduğu söylenebilir. 2018 yılında yürürlüğe giren 6771 sayılı kanun ile Anayasada birtakım değişiklikler yapılırken parlamenter sistem terkedilerek hükümet sistemi de değişmiş ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Bu değişikliğin yerel yönetimleri ilgilendiren kısımları İçişleri Bakanlığı'na bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün kapatılarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na bağlı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün kurulması olmuştur. Bir diğer değişiklik ise Cumhurbaşkanlığına bağlı Yerel Yönetim Politikaları Kurulunun kurulmasıdır. Genel olarak merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki vesayet denetimi ile tartışılan bu değişiklikler 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenlenmiştir (1 No'lu CBK/ md.31, md.97). Ayrıca 2018 yılında 5216 sayılı kanunun birçok maddesinde “İçişleri Bakanlığı” ibaresi şimdiki adıyla “Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı” veya “İçişleri Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı” şeklinde değiştirilmiş, bu da idari vesayet yetkisinin hangi bakanlıkta olduğu konusunda kafa karışıklığı yaratmıştır.

2019 yılından 2023 yılının son çeyreğine kadar olan dönemde büyükşehir belediyeleri ile ilgili yaşanan bir değişim kırsal örgütlenmelere ilişkindir. Büyükşehir belediyelerinde kır-kent ayrımının kalmaması durumu ile karşı karşıya olunması (Apan, 2016: 12) 2020 yılında Kırsal Mahalle uygulamasının çıkması ile sonuçlanmıştır. Mahalle düzeyinde bir kırsal alan uygulaması “Köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüşen ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunup sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususlar dikkate alınarak ilgili ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç doksan gün içinde alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahalleler, kırsal mahalle kabul edilir” şeklinde ek madde ile yasalaşmıştır. Ayrıca 2023 yılında bu madde ile ilgili yönetmeliklerin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafında çıkarılacağı ile ilgili fıkra eklenmiştir (5216 sayılı Kanun/ ek madde-3). Küçük (2022) Tarafından yapılan bir araştırmada kırsal mahalle örgütlenmesi büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında “yerel idari vesayet” olarak değerlendirilebilecek bir uygulama olarak ele alınmıştır. Burada yerel idari vesayet ile anlatılmak istenen, yerelde merkezileşmenin bir sonucu olarak büyükşehir belediyelerinin merkez, ilçe belediyelerinin de yerel yönetim birimi gibi algılanıp, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin karar ve uygulamalarındaki müdahaleleridir. Başka bir deyişle idarenin bütünlüğü esası gereği, merkezi

yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı denetimin, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri ile ilişkilerinde rastlanan denetime benzetilmesi sonucu alanda tartışılmaya başlanmış bir kavramdır. Kavram iki kademli metropoliten yönetimin bir sonucu olarak da değerlendirilebilir. Esasında hukuki dayanağını Anayasanın 127. Maddesinden alan idari vesayet, 123. Madde ile açıklanmış idarenin bütünlüğü anlayışının bir sonucudur. İdari vesayet yetkisinin Türk idare hukukunda sayılan özellikleri aşağıdaki gibidir (Gözler, 2019: 76, 77; Günday, 1999: 74; T.C. Anayasası, 1982):

- Mahalli idare ile merkezi idare arasında kurulmuş bir ilişkidir.
- İdari özerkliğin istisnası olması bakımından istisnailik; sadece yasalarda belirtilmesi durumunda kullanılması ve idari yargı yolunun açık olması nedeniyle hukukilik özelliğine sahiptir.
- Yerindelik denetimi içermez.
- İdarenin bütünlüğü ve kamu görevlerinde birliğin sağlanmasını esas alır.

Anayasa Mahkemesi'ne göre “Anayasa’da mahallî idarelere idari ve mali özerklik tanınmış olmasına karşın merkezi yönetime, yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisi verilmiş ve bu yetki idari vesayet olarak somutlaştırılmıştır.” ifadesi ile bu durum açıklanmıştır. Ayrıca bu yetki hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimini içerecek şekilde düzenlenebilir niteliktedir. Vesayet makamı, işlemler üzerinde “iptal, onama, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme” gibi denetim usullerini uygulayabilmektedir (AYM, 27/02/2014, E. 2012/87, K. 2014/41, KBB).

Bir başka Anayasa Mahkemesi kararına göre, “Devlet tüzelkişiliği dışında kalan ve ayrı kamu tüzelkişiliği bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının işlemleri üzerindeki söz konusu denetim yetkisinin idari vesayet denetimi niteliğinde olduğu ise açıktır.” (AYM, E.2018/127, 18/03/2021, K.2021/18, KBB) ibaresi idari vesayet olarak kabul edilebilecek denetimlerin sayısını artırır niteliktedir.

Danıştay’a göre,

...bir kamu hukuku kurumu (kavramı) olan idari vesayet, merkezi idareye, yerinden yönetim idarelerinin icraya ilişkin bazı kararlarını, idari işlem ve eylemlerini kamunun ve yöre halkının çıkarları açısından denetleme amacıyla tanınmış sınırlı bir yetkidir. Bu nedenle, vesayet makamının onama işlemi, yerinden yönetim idaresinin kararının bir unsuru değildir. Çünkü karar, idari özerkliği bulunan yerinden yönetim idaresinden doğmuş bir hukuki tasarruf olup idari vesayetin uygulanması olan onama tasarrufunun dışından kalmaktadır (Danıştay 9. Dairesi, E. 1980/4070, K. 1981/4814, T. 27.10.1981).

Yerel idari vesayet ise Alıcı (2020: 255)’nın tanımıyla, “iki kademeli yerel yönetim sisteminin uygulandığı büyükşehir belediye sınırları içinde kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon sağlanması amacıyla büyükşehir belediyesinde tanınan ve büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde kullanılan nev’i şahsına münhasır bir denetim yetkisi” şeklinde tanımlamıştır. Yaylı ve Gönültaş (2018: 809) ise büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisinin, literatürde yerel idari vesayet tartışması şeklinde yer aldığını belirtmişlerdir.

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında 6360 sayılı yasanın uygulanmasına yönelik ve yerel idari vesayet ile örneklendirilebilecek, 5216 sayılı yasada yer alan konular da vardır. Büyükşehir belediye meclisinin ilçe belediyelerinin yaptıkları imar planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak, kırsal mahalle veya kırsal yerleşim alanlarının belirlenmesi konusunda ilçe belediyelerinden gelen teklifi aynen veya değiştirilerek kabul etmek veya reddetmek, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemek, meclis kararlarının yeniden görüşülmesini istemek, büyükşehir belediyesinin koordinasyon sorumlu olması nedeniyle yönlendirici ve düzenleyici kararlar alması gibi konular büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde bir denetim yöntemi olarak tartışılan yerel idari vesayete işaret etmektedir.

Uygulama açısından değerlendirildiğinde “ilçe koordinatörlükleri” uygulamasından da bahsedilebilir. Bu uygulama 2014 yerel seçimlerinden sonra Antalya’da Kepez ve Muratpaşa haricinde diğer ilçelerde hayata geçirilmiştir. Dönemin büyükşehir belediye başkanı Menderes Türel, bu uygulamanın ilçeler ile büyükşehir arasında koordinasyonu sağlamak, vatandaşa hizmet götürülebilmek için belediye bünyesinde çalışan kişiler arasından ilçelere koordinatör atanması yoluyla yapıldığını belirtmiştir. İlçelerde seçilmiş belediye başkanına karşı büyükşehir belediyesi tarafından atanmış bir temsilcinin varlığı siyasi bir atama olarak değerlendirildiği gibi aynı zamanda idari vesayet benzeri bir uygulamayı da büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında konumlandırmıştır. Ancak bu uygulamadan beklenen sonucun alınamaması, koordinatörlerin belediye başkanlarının alternatifi haline gelmesi, böylece sorunların çözülmesinin zorlaşması sonucunda İçişleri Bakanlığı’nın 2 Mart 2018 tarihli yönetmeliği ile koordinatörlerin görevlerine son verilmiştir .

Benzer bir uygulama büyükşehir belediyelerinin ilçe sınırlarındaki hizmetlerini yerine getirmek amacıyla ilçelerde yapılandığı “İlçe Hizmet Birimleri”dir. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerindeki sorumluluklarının artması sonucunda (örneğin Antalya Büyükşehir Belediyesinin Alanya, Gazipaşa, Kaş gibi uzak ilçelerine hizmet götürme yükümlülüğünün doğmuş olması), ilçe belediyesinin bulunduğu bir alanda büyükşehir belediyelerinin ilçe hizmet binalarının kurulması söz konusu olmuştur. Arıkboğa (2018: 20), ilçe hizmet birimleri ile ilgili olarak, bir ilçede hem seçilmiş hem de atanmış yönetim birimlerinin olmasının, BŞB’nin mevcut ilçe belediyesine paralel bir örgütlenmeye gitmesi anlamına geldiğini ifade etmiştir. İlçe düzeyinde büyükşehir hizmeti vermenin ana gerekçelerinden birinin ölçek kazançlarından yararlanmak olduğunu söyleyebiliriz.

BŞB’lerin ilçelerde şubeleşmeye gitmesi yerine farklı bir çözüm, ilçe belediyelerinin kapasitelerinden yararlanıp kendi yetkisinde olan sorumluluklar (cadde ve yolların yapım ve onarımı, mesleki kurslar vs.) konusunda asıl yetkili konumunu koruyarak, ilçe belediyelerini yetkinin kullanıcısı konumuna getirmesi şeklinde olabilir. Delegasyon ya da yetki aktarımı olarak da adlandırılan bu durum, yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında bir sözleşme ilişkisi içermektedir. Bir başka deyişle, politika sorumluluğunun merkezi yönetim tarafından kontrol edilmeyen ancak ona karşı sorumlu olan yerel yönetimlere devredilmesidir (Schneider, 2003: 38).

Yukarıda adı geçen örgütlenmelerin oluşturulmasının, çok büyük yüz ölçümüne sahip büyükşehir belediyelerinde 6360 sayılı yasanın getirmiş olduğu hizmetleri daha etkin bir şekilde verme zorunluluğundan kaynaklandığını da belirtmek gerekir. Kullanma yetkisi BŞB’nin tekelinde olan itfaiye, su ve kanalizasyon, mezarlık, otopark, hal gibi hizmetler ilçelerde taşra birimi gibi

örgütlenmeyi gerektirmiştir. Bu durumun, BŞB'nin ilçe belediyesi ile paylaşabileceği yetkiler açısından da dezavantaj oluşturabileceği, yetkileri paylaşma konusunda çekimserlik yaratabileceği göz önünde bulundurulmalıdır

SONUÇ

6360 sayılı yasanın uygulanması ile mülki sınırların il mülki sınırlarına taşınması, ilçe belediye sınırlarının da ilçe mülki sınırlarına taşınması sonucunda büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin aynı sınırlarda örgütlendiği, buna bağlı olarak köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalle statüsüne getirildiği görülmektedir. Bu düzenlemelerin sonucu olarak, kırsal alanda 6360 öncesi İl Özel İdaresi sorumluluk sahibi iken, şimdi büyükşehir belediyeleri ön plana çıkmıştır. Merkezi yönetimin “yerel”e hizmet sunabilmesi için valilikler bünyesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurularak, il özel idarelerinin kaldırılması sonucu oluşan düzensizlik giderilmeye çalışılmıştır.

Çalışmada işlenmiş olan değişimlerin önemli bir bölümünü ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki tartışma/çekişmeler oluşturmaktadır. Bunun en önemli nedeni, iki kademedeki belediyenin de aynı sınırlarda örgütlenmiş olmasıdır. Hizmet alanı genişleyen büyükşehir belediyelerinin hizmetler açısından daha fazla yetki ve sorumluluğa sahip olduğu 5216 sayılı yasa da gözlenebileceği gibi, büyükşehir belediyelerinin teşkilat şemaları incelendiğinde kimi yerel hizmetlerin büyükşehir belediyeleri tarafından yapılması gerekliliğinin sonucu olarak yeni örgütlenmelere gidildiği de tespit edilmiştir. Bu örgütlenmelere örnek olarak, Aydın Büyükşehir Belediyesi'nde “Yerel Hizmetler Şube Müdürlüğü”, Antalya Büyükşehir Belediyesi'nde “İlçe Hizmetleri Daire Başkanlığı” ve ilçe sınırları içinde büyükşehir belediyesine bağlı ilçe hizmet birimi şube müdürlükleri, “Kırsal Hizmetler Daire Başkanlığı”, Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nde “İlçe Hizmetler Dairesi Başkanlığı” örnek gösterilebilmektedir. Bu yeni oluşumlar, hizmetlerin ilçe belediyeleri tarafından üstlenilmesi imkânı varken, neden büyükşehir belediyelerinin, uzak bir ilçesinde yerel nitelikli hizmetleri sunmaya başladığı sorusunu akla getirmekte; yerelde merkezleşme ve ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki ilişkilerin değişimi konusunda tartışmaları gündeme taşımaktadır. 6360 sayılı yasanın getirdiği değişimlerin sonuçları olarak değerlendirilebilen bu durumlar idari vesayet tartışmalarında da yerini almış; merkezin yerel yönetim üzerindeki “klasik” denebilecek idari vesayetinin azaltılması amaçlanırken, büyükşehir belediyelerinin yeni bir idari vesayet makamı haline dönüşmesi sorgulanmaya başlamıştır.

KAYNAKÇA

- Adıgüzel, Ş. (2018). "Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Büyükşehir-Bütünşehir Düzenlemeleri". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 27(4): 1-28.
- Ahrend, R., & Schumann, A. (2014). "Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview". OECD Regional Development Working Papers 2014/03, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Akyılmaz, B. (1988). Büyükşehir belediyelerinin kurulması. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1(1), 129-140.
- Alada, A. B. (1988). "Bir Erken Büyük Şehir Yönetimi Denemesi". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 43(3): 135-142

- Alicı, O. V. (2020). "Su ve Kanalizasyon İdareleri Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisinin Dönüşümü: Teknik Vesayet". *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 1(42): 247-268.
- Altaban, Ö. (2002). "Ankara Metropolitan Alan Planlama Deneyimi: 1970-1984 Nazım Plan Bürosunun Kuruluşu, Örgüt Yapısı, Planlama Yaklaşımı ve Sorunlar". *Planlama Dergisi*, 0(4): 32-45.
- Andersson, M. (2015). "Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development". Discussion Paper. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Eschborn, Germany, and United Nations Human Settlements Programme (UNHabitat), Nairobi. <https://unhabitat.org/unpacking-metropolitan-governance-for-sustainable-development>.
- Apan, A. (2016). "Bütünşehir Modeli ve Taşra Yönetimine Etkileri". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25(1): 1-24.
- Arıkboğa, E. (2018). "Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması". *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6(1): 1-34.
- Bahl, R. W., Linn, J. F. ve Wetzel, D. L. (2013). "Governing and Financing Metropolitan Areas in the Developing World". J. F. L. Roy W. Bahl ve D. L. Wetzel (Ed.), içinde *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. Lincoln Institute of Land Policy, 1-30.
- Bird, R. ve Slack, E. (2008). "Fiscal Aspects of Metropolitan Governance". E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura ve J. M. F. Güell (Ed.), içinde *Governing the Metropolis: Principles and Cases*. Inter-American Development Bank, 193-259.
- Boyne, G. (1995). "Population Size and Economies of Scale in Local Government". *Policy & Politics*, 23(3): 213-222.
- Bulut, Y., & Dönmez, D. (2020). "Türkiye’de Büyükşehir Yönetimlerine İlişkin Değişim ve Dönüşüm". *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 3(2): 283-297.
- Callanan, M., Murphy, R. ve Quinlivan, A. (2014). "The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government". *The Economic and Social Review*, 45(3): 371-403.
- Çolak, Ç. D., Sağlam, H. ve Topal, A. (2017). "'Bütünşehir' Modelinin 2014 Büyükşehir Belediye Başkanlığı Seçimlerine Etkileri". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 26(2): 1-47.
- Çukurçayır, A. (2013). *Yerel Yönetimler Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar*. Çizgi Kitabevi, Konya.
- Dağlı, Z. ve Özgül, C. G. (2019). "Kamu Yönetimi Sistemi İçinde Yeni Bir Birim Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının İşlevi: İzmir Örneği". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28(1-2): 25-44.
- Demir, K. ve Çabuk, S. (2010). "Türkiye’de Metropolitan Kentlerin Nüfus Gelişimi". *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(28):193-215.
- Demirkol, M. (2021). *Metropol Yönetimlerde Türkiye Modeli Arayışı: İstanbul Örneği*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Edwards, B., Yılmaz, S. ve Boex, J. (2015). "Decentralization As a Post-conflict Strategy: Local Government Discretion and Accountability in Sierra Leone". *Public Administration and Development*, 35(1): 46-60
- Eke, A. E. (1982). *Anakent Yönetimi Yönetimler Arası İlişkiler*. A.Ü. S.B.F. Basın ve Yayın Yüksek Okulu Basımevi, Ankara.

- Eke, A. E. (1985). "Anakent Yönetimi Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye". *Amme İdaresi Dergisi*, 4(18): 41-68.
- Eken, M., Köseoğlu, Ö., & Tuzcuoğlu, F. (2020). Dünya'da Metropolitan Kent Yönetimi- Modeller, Yaklaşımlar ve Uygulamalar. Marmara Belediyeler Birliği, İstanbul.
- Erbay, Y. ve Akgün, H. (2017). *Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Yönetimler*. Röle Akademik Yayıncılık, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (1997). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*. Birleşik Yayıncılık, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi, Düşünceler- Yapılar-Fonksiyonlar –Politikalar*. Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Frey, B. S., Briviba, A. ve Gullo, A. (2023). "The Impact of Municipality Mergers on Political Participation". *Swiss Political Science Review*, (29): 330-347.
- Frey, W. H. ve Zimmer, Z. (2001). "Defining the City". R. Paddison (Ed.), içinde *Handbook of Urban Studies*. Sage Publications. 14-35.
- Gözler, K. (2019). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözübüyük, Ş. (2015). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gül, H. ve Batman, S. (2013). "Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa". *Yerel Politikalar*, (3) Ocak- Haziran: 7-47.
- Güler, B. A. (2013). *Türkiye'nin Yönetimi- Yapı*. İmge Kitabevi, Ankara.
- Günel, A., Avtur, S. ve Dernek, K. O. (2014). "6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3): 55-70.
- Günday, M. (1999). *İdare Hukuku*. İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Hamilton, D. K., Miller, D. Y. ve Paytas, J. (2004). "Exploring the Horizontal and Vertical Dimensions of the Governing of Metropolitan Regions". *Urban Affairs Review*, 40(2): 147-182.
- Kalabalık, H. (2000). "Metropolitan Alan Yönetim Modelleri İçerisinde Türkiye Metropolitan Yönetimlerinin Yeri ve Yasal Çerçevesi". *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 8(1-2): 237-265.
- Keleş, R. (1985). "Türkiye'de Anakent Yönetimi". *Amme İdaresi Dergisi*, 18(2): 69-82.
- Keleş, R. (1994). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. Cem Yayınları, İstanbul.
- Kübler, D., & Heinelt, H. (2005). "Introduction". D. Kübler & H. Heinelt (Ed.), *Metropolitan Governance in the 21st Century: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. Routledge. 1-7.
- Küçük, Ü. (2022). "Yerel İdari Vesayet İlişkisinin Yeni Bir Uygulaması Olarak Oksimoronik Bir Kavram: Kırsal Mahalle". *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 30(4): 2163-2199.
- Lefèvre, C. (1998). "Metropolitan Government And Governance in Western Countries: A Critical Review". *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1): 9-25.
- Memurlar, <https://www.memurlar.net/haber/644507/>, Haber Tarihi: 6 Şubat 2017, (erişim tarihi: 24 Aralık 2023).
- Newton, K. (1982). "Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government". *Political Studies*, 30(2): 190-206.
- OECD. (2012). *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*. OECD Publishing.

- Oktay, T. (2016). "6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma". *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 1(1): 71-131.
- Oktay, T. (2020). "1855-2020 Döneminde Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi". *Strategic Public Management Journal*, 6(12): 1-41.
- Ökmen, M. ve Parlak, B. (2015). *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*. Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Parlak, B. ve Ökmen, M. (2016). *Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler- Teori ve Uygulama*. Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Poggi, G. (1978). *The Development of The Modern State-A Sociological Introduction*. Stanford University Press.
- Shah, A. (2012). "Grant Financing of Metropolitan Areas: A Review of Principles and Worldwide Practices". *World Bank Policy Research Working Paper No. 6002*.
- Sharpe, L. J. (1970). "Theories and Values of Local Government". *Political Studies*, 18(2): 153-174.
- Slack, N. E. (2007). "Managing The Coordination Of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role Of Metropolitan Governance". *Policy Research Working Paper 431*. The World Bank, Urban Development Unit.
- Şengül, R. (2019). *Yerel Yönetimler*. Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Tekel, A. (2006). "Desantralizasyon ve Türkiye’de Metropoliten Alan Yönetimleri Üzerine Bir Değerlendirme". *Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları (HÜTAD)*, (5): 71-88.
- Tomàs, M. (2017). "Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain". *Raumforschung und Raumordnung| Spatial Research and Planning*, 75(3): 243-252.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., & Özer, A. (2008). *Mahalli İdareler*. Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Yaslıkaya, R. (2019). "Yerel Yönetimlerde Ölçeği Büyütmenin Ekonomik Sonuçları: Belediye Birleşmeleri Üzerinden Bir İnceleme". *Turkish Studies-Social Sciences*, 14(5): 2683-2706.
- Yaslıkaya, R. (2019b). "Yerel Yönetimlerde Ölçek Ekonomisi: Teori, Kavram ve Tartışmalar". *Liberal Düşünce Dergisi*, 24(95): 163-192.
- Yaşamış, F. D. (1995). "Büyük Şehir Sorunsalı". *Amme İdaresi Dergisi*, 28(1): 93-111.
- Yaylı, H., & Gönültaş, Y. (2018). "Türkiye’de İdareler Arası İlişkide Büyükşehir ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri". Mehmet Mecek, Bekir Parlak, & E. Atasoy (Ed.), *Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Etkin Belediyecilik Uygulamaları*. Nobel Yayınevi, Ankara, 803-813.
- Yetkin, O. (2020). "Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Yapısı ve Geleceği". *Akademik Düşünce Dergisi*, 0(1): 4-16.
- Yıldırım, S. (2014). *Dünya’da ve Türkiye’de Büyük Kent Yönetimi Üstüne*. Çanakkale Belediyesi.
- Zengin, O. (2014). "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi". *Ankara Barosu Dergisi*, (2): 91-116.
- Zimmerman, J. F. (1970). "Metropolitan Reform in the U. S.: An Overview". *Public Administration Review*, 30(5): 531-543.
- 1876 Kanun-i Esasi, (1876).
- 1921 Anayasası. (1921).
- 1961 Anayasası. (1961).
- 34 No’lu Milli Güvenlik Konseyi Kararı. (1980).
- 2561 Sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun, (1981).

- 195 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, (1984).
Yedi İilde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 21693 sayılı Resmi Gazete (1993).
Sakarya İlinde Büyük Şehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 06.03.2000 tarih ve 23985 sayılı Resmi Gazete.
5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete
6360 sayılı Kanun, On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararname. 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete.
TBMM. (2012). Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı. T.C.Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü Sayı: B.02.0.KKG.0.10/101-649/4099.
AYM, 27/02/2014, E. 2012/87, K. 2014/41, KBB.
AYM, E.2018/127, 18/03/2021, K.2021/18, KBB
Danıştay 9. Dairesi, E. 1980/4070, K. 1981/4814, T. 27.10.1981
1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete

Cumhuriyetin 100. Yılında Kamu Yönetimine Etki Eden Güncel Bir Özne Olarak Genç Nüfusun Ters Göç Politikası Açısından İncelenmesi¹

Studying the Young Population in Relation to Reverse Migration Policy as a Current Issue Affecting Public Administration in the Centennial of the Republic

M. Burhanettin COŞKUN * Ahmet GÜNEŞDOĞDU **

ÖZET

Göç olgusu başta yönetim biliminin bir çalışma alanı olmakla birlikte Sosyoloji, Siyaset Bilimi, Ekonomi gibi birçok bilim dalı da “göç” kavramı üzerinde çalışmaktadır. İnsanlık tarihinde büyük nüfus hareketleri MS 350-800 Kavimler Göçü ile ortaya çıkmış ve bu hareketlilik geri dönülmez bir şekilde devletlerin idari, coğrafi, askeri ve ekonomik yapıları başta olmak üzere birçok alanda köklü bir değişime sebebiyet vermiştir. Göç olgusunun ekonomik ve siyasi atmosferden ve olaylardan etkilendiği yadsınamaz bir gerçektir. Nüfusun batıya karşı olan bu göç hareketi günümüzde de benzer sebeplerle devam etmekte ve devletler üzerinde olumlu veya olumsuz etkileri sürmektedir. Yoksul ve gelişmekte olan ülkelerden gelişmiş ülkelere olan göç, gelişmiş ülkelerde çok kültürlü bir yapı oluşmasına da sebebiyet vermektedir.

Çalışmanın konusu göç veren ülke adına olumsuz bir yanı olan "beyin göçü" ve kamu yönetiminin beyin göçünü tersine çevirecek politika alanlarının incelenmesidir. Araştırmanın temel amacı formal bir eğitim sonrası "beyin göçü" olarak adlandırılan; genç nüfusun hangi sebeplerle farklı ülkelere göç ettiklerini irdelemek ve politika yapıcıların tersine göç için uyguladıklarını kamu yönetimi politikalarını tartışmaktır. Çalışmada betimsel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Sonuç olarak, gözlemlenen mevcut haliyle kişisel potansiyelinin farkında olan gençler ekonomik ve sosyal olarak daha üst imkânlarla yaşama hedeflerini farklı ülkelere göç ederek gerçekleştirmektedir. Potansiyeli olan gençlere yurtdışında burslu okuma imkânı sunan 1416 sayılı Ecnabi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanun ile beyin göçünü engellemeye yönelik tazminat şartları varsa da dövizin Türk lirası karşısında olan yüksek değeri ile yurt dışında okuyan öğrenciler çalışmaya başladıklarında bu bursun tazminatını kolayca ödeyebilmektedirler. Kısaca yurt dışına giden potansiyeli yüksek gençlerin geri dönüşleri için tersine göç konusu, kamu yönetiminin özel olarak politika üretmesi gereken bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır.

Anahtar Kavramlar: COVID-19, Uluslararası Göç Örgütü, Sağlık Politikaları, Türkiye.

ABSTRACT

Even though management science studies the issue of migration, other academic fields such as sociology, political science, and economics also focus on the idea of "migration". The Migration of Tribes, which took place between 350 and 800 AD, was one of the largest population movements in human history. As a result of this mobility, many aspects of society underwent irreversible change, particularly the administrative, topographical, military, and economic systems of states. Unavoidably, current economic and political conditions have an impact on the migratory phenomena. For similar reasons, the population is still moving westward, and states continue to experience either favorable or negative effects as a result. A multicultural framework develops in industrialized countries as a result of migration from underdeveloped and developing nations. The "brain drain," which has a detrimental effect on the sending nation, is the study's focus, and public administration policy areas that can stop it are also examined. After receiving a formal education, the study's major goal is to explore the causes of the "brain drain" of young people to other nations and to discuss the public administration policies put in place by policymakers to encourage migration.

In the study, descriptive research methodology was employed. As a result, young people who are conscious of their own potential in the present can achieve their dreams of moving to a country with better economic and social prospects. Although Law No. 1416, which offers young people with potential the chance to study abroad with scholarships, includes compensation conditions to prevent brain drain, students studying abroad can easily pay the compensation of this scholarship when they start working due to the high value of the foreign currency relative to the Turkish Lira.

Keywords: COVID-19, International Organization for Migration, Health Policies, Türkiye.

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale’de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu’nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Doç. Dr. Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, burhanettincoskun@osmaniye.edu.tr ORCID: 0000.0001.7138.7669

** Yüksek Lisans Öğrencisi, Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi, ahmetgunesdogdu@gmail.com ORCID: 0009.0006.8281.1617

GİRİŞ

Bu çalışmada, genç nüfusta görülen beyin göçünün ne olduğu, sebepleri ve etkileri incelenecektir.

Göç; toplumların ekonomik, dini, siyasal ya da sosyal nedenlerle yaşamlarının bir kısmını ya da tamamını geçirmek üzere bir yerleşim bölgesinden başka bir yerleşim alanına taşınması süreci olan yer değiştirme sürecidir. Göç hem varış hem de kaynak ülkelerdeki toplumların yapısını kültürel, sosyal, ekonomik ve politik olarak değiştirmektedir. (Yılmaz, 2019, 2)

Beyin göçü, eğitilmiş, düşünen, üretken ve deneyimli işgücünün en verimli zamanında araştırma veya çalışma için başka bir ülkeye gitmesi ve geri dönmemesi durumudur. (Kaya, 2023, 152)

Beyin göçü, bir ülkedeki yetenekli insanların, genellikle daha iyi fırsatlar, maaşlar, yaşam kalitesi veya daha fazla araştırma imkanları sunan başka bir ülkeye taşınmasını ifade eder. Bu genellikle yüksek nitelikli profesyoneller, bilim insanları, doktorlar, mühendisler ve sanatçılar gibi kişileri içerir. Beyin göçü, kaynak ülkenin bu nitelikli bireyleri kaybetmesine ve diğer ülkenin kazanmasına neden olur.

1.GENÇ NÜFUSTA GÖRÜLEN BEYİN GÖÇÜ VE SEBEPLERİ

Dünya üzerinde gelişmiş olan ülkeler, sahip oldukları nüfus yapılarından ve kendi ekonomik yapılarından dolayı nitelikli çalışanlara ihtiyaç duyar. Nitelikli iş gücünü yetiştirmek ya da transfer etmesi gereken ülkeler daha az maliyetli ya da maliyetsiz bir yöntem olan iş gücü transferini tercih etmektedirler. Nitelikli iş gücü transferi sahip olduğu özellikler dolayısıyla “beyin göçü” olarak tanımlanmaktadır. Yüksek nitelikli çalışanlara duyulan ihtiyaç, gelişmiş ülkelere yönelen bir göç yaratmaktadır. Bu göçün arka planındaki sebepleri iki ana başlıkta sınıflandırabiliriz: itici sebepler, çekici sebepler.

Beyin göçünü etkileyen faktörler itici ve çekici faktörler olarak ayrılabilirken temel etkenin dünya ekonomisinin gelişmiş ve az gelişmiş – gelişmekte olan ekonomiler olarak ikili bir yapıya sahip olmasıdır. Bir tarafta yüksek teknolojiye sahip ve büyük hacimli sermaye-iş hacmine sahip çokuluslu şirketlerin mülkiyetine sahip ülkeler, diğer tarafta sermaye kıtlığı yaşayan tarımsal üretimin başat olduğu kalkınma girişimlerine başlamış gelişmekte olan ülkeler vardır. Dünya ekonomisinin ekonomik ve politik istikrarsızlıklar gösteren bu ikili yapısı insanları göçe zorlamaktadır. (Barışık, 2002)

İtici Sebepler: Ülkenin görece az gelişmiş olması, ülkede işsizlik oranlarının yüksek olması, nitelikli iş gücünün düşük ücretlerle çalıştırılması, ülkede uygulanan ücret politikalarının yanlışlığı, yöneticilerin terfisinde liyakat olmaması, ülkede nitelikli kişi sayısında artış olmasına rağmen bu kişileri istihdam edememe gibi sebepler iticidir. Bu itici sebeplerin yanına ülkede Ar-Ge faaliyetlerinin gelişmemiş olması, gençlere fırsat tanımama, nepotizm oranının yüksekliği gibi nedenler de itici sebepler olarak kabul edilir.

Çekici Sebepler: Ekonomik koşullarda iyileşme, yüksek kazanç beklentisi, daha kaliteli bir yaşam arzusu, gelişmiş Ar-Ge şartları, şehir merkezlerinin sosyal yaşam olanakları ve yabancı eğitimde prestiji yakalama isteği çekici sebepler olarak kabul edilir.

Beyin göçü veya bilimsel adıyla "nörolojik göç," genç nüfusta giderek artan bir sorun haline gelmiştir. Genç yeteneklerin, uzmanların ve araştırmacıların yurtdışına gitmeleri, beyin göçünün bir sonucu olarak, kaynak ülkenin bilim, teknoloji, kültür ve ekonomi alanlarında büyük bir kayıp yaşamasına neden olabilir.

Genç Nüfusta Beyin Göçünün Sebepleri aşağıda maddeler halinde sıralanmıştır:

İş Fırsatları ve Ekonomik Nedenler: Genç profesyoneller genellikle daha yüksek maaşlar, daha iyi kariyer fırsatları ve daha iyi yaşam standartları sunan ülkelerde iş bulma fırsatları peşinde olurlar. Bu, genç nüfusun başka ülkelere yönelmesinin temel sebeplerinden biridir.

Eğitim Olanakları: Yükseköğrenim alanında başka ülkelerde daha iyi eğitim imkanları sunulduğunda, genç yetenekler bu ülkelerde eğitim almayı tercih edebilirler. Daha sonra kariyerlerini sürdürmek için o ülkelerde kalmayı düşünebilirler.

Araştırma ve İnovasyon Fırsatları: Bilim ve teknoloji alanlarında birçok ülke, araştırma ve inovasyon faaliyetlerine yatırım yapar ve bu da genç bilim insanlarını ve araştırmacıları kendilerine çeker.

Siyasi ve Sosyal İstikrarsızlık: Bazı ülkelerde siyasi veya sosyal istikrarsızlık, genç nüfusun güvende hissetmelerini ve daha istikrarlı ülkelere gitmeyi tercih etmelerine neden olabilir.

Kültürel ve Sosyal Farklılık: Genç nüfus, farklı kültürel deneyimler ve sosyal farklılıklar arayabilir. Bu da başka ülkelerde yaşam ve çalışma isteğini artırabilir. "Alıştırma" ve "telkin" yoluyla gelişmiş ülkelerin cazip gösterilmesi için sürdürülen kültür emperyalizmi ve orta öğretimde yabancı dille öğretim (Erkal, 1980) sebepler arasında sayılabilir.

Gelişmiş ülkelerin cazibesi, yüksek maaşlar, daha iyi çalışma şartları, daha fazla kariyer fırsatı ve daha iyi yaşam standartları ile ilişkilendirilebilir. Ayrıca, bu ülkelerdeki araştırma ve geliştirme faaliyetleri, yaratıcı düşünceye teşvik, eğitim olanakları ve özgürlük gibi faktörler de beyin göçünü tetikleyebilir.

2.GELİŞMİŞ ÜLKELERİN BEYİN GÖÇÜNE BAKIŞI VE İLİM PERSONELİ KORSANLIĞI

Gelişmiş ülkeler, bilim, teknoloji, ekonomi ve kültür alanlarında büyük ilerlemeler kaydetmeye devam ediyor. Bu ilerlemeler, dünya genelinde yetenekli insanların dikkatini çekiyor ve "beyin göçü" olarak bilinen olguyu tetikliyor. Beyin göçü, üstün yeteneklere sahip profesyonellerin, bilim insanlarının, mühendislerin, doktorların ve diğer uzmanların, kariyerlerini geliştirmek veya daha iyi yaşam koşulları arayışıyla gelişmiş ülkelerde çalışmak veya yaşamak için kendi ülkelerini terk etmelerini ifade eder.

Sermaye ve emeğin verimliliğini artırmak için, gelişmekte olan ülkelerin vasıflı işgücünü korumaları ve fiziki ve beşeri sermayeyi ülkelere çekmeye çalışmaları gerekmektedir. Beşeri sermaye, fiziksel sermayeden daha fazla arzu edilmektedir. Çünkü yetkin insan sermayesi fiziki sermayeyi ülkeye çekmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin kendi ülkelerindeki doktor, mühendis ve bilim adamlarına uygun bir çalışma ortamı sağlaması gerekmektedir. Göçmen bir bilim insanının veya yüksek eğitilmiş işgücünün kendi ülkesindeki eğitim masraflarını karşılayan uluslararası bir

tazminat sistemi aracılığıyla göçün yol açtığı hasarı telafi etmek ve göçü azaltmak için de kullanılabilir (Öztürk, Türkoğlu ve Yıldırım, 2009: 8). Literatürde Bhagwat'ın "beyin göçü vergisi" önerinin ötesine geçmemiştir. Bu vergi, gelişmiş ülkelerden gelişmekte olan ülkelere beyin göçünü azaltırken, aynı zamanda araştırmacılar gibi vasıflı kişilerin göçünü de dengeliyor. Ülkelerin bu vergiyi uygulaması durumunda beyin göçünün azalacağı düşünülüyor. Mezun olduktan sonra Türkiye'de çalışma zorunluluğu konusunda onları bilgilendirmek, yurt dışında uzun süre kalmamaları için önlem almak ve ülkede sunulan olumlu koşullar hakkında onları bilgilendirmek de önemlidir. (Atılğan, 1986: 22).

Beyin göçü, gelişmekte olan ülkeler için bir kayıp olabilir. Bu ülkeler, kendi yeteneklerini yetiştirmek ve yerel ekonomilerini geliştirmek konusunda güçlük yaşayabilirler. Bu nedenle, beyin göçü sorunlu bir konu olabilir ve bu ülkeler, yetenekli insanlarını tutmak ve yerinde kullanmak için stratejiler geliştirmeye çalışabilirler.

Gelişmiş ülkelerdeki beyin göçü, bu ülkelerin inovasyon, bilimsel keşif ve ekonomik büyüme açısından avantaj sağlayabilir. Ancak, aynı zamanda bu ülkelerdeki işgücü pazarını rekabetçi hale getirir ve maaşlarını artırır. Aynı zamanda, göçmenlerin entegrasyonu, kültürel çeşitlilik ve insan hakları konularında bazı zorluklar yaratabilir.

Gelişmiş ülkeler, beyin göçü ile başa çıkmak için sürdürülebilir politikalar ve programlar geliştirmelidir. Bunlar, yerel yeteneklerin geliştirilmesini ve çekilen yeteneklerin ülke içinde kullanılmasını destekleyebilir. Ayrıca, beyin göçünün olumlu yönlerini kullanarak kültürel ve ekonomik zenginlik yaratma potansiyeline sahiptirler.

Gelişmiş ülkelerin beyin göçü, karmaşık bir fenomendir ve hem avantajları hem de dezavantajları vardır. Bu olgunun anlaşılması ve etkili bir şekilde yönetilmesi, tüm ülkeler için önemlidir. Beyin göçünün, dünya çapında yeteneklerin dolaşımına olanak tanırken, aynı zamanda eşitsizlikleri artırabileceği ve gelişmekte olan ülkeler için zorluklar yaratabileceği unutulmamalıdır. Bu nedenle, uluslararası iş birliği ve stratejik politikaların önemi büyüktür.

2.1. İlim Personeli Korsanlığı

Beyin göçü, farklı kaynaklarda "ilim personeli korsanlığı" olarak da adlandırılmaktadır. Amerikan sanayi şirketleri tarafından genç sosyal ilim adamlarını ve yaratıcı teknik elemanları ikna ederek ABD'ne çekebilmek amacıyla Avrupa'ya elemanlar gönderilmiştir. Nitekim, ABD'de önde gelen birçok kuruluşta çalışan doktora yapmış sosyal ilimcilerle mühendislerin yaklaşık olarak %10 ile %20'si ya bancı ülkelerde doğmuşlardır (Zimmermann, 1964, 145) Gelişmekte olan ülke ilim ve fen adamlarına "Fulbright Programı" çerçevesinde burs verilerek uluslararası dolaşım sağlanmaktadır.

Dış yardım ile beyin göçünden doğan katma değeri karşılaştıranların ortaya koyduklarına göre, meselâ, ABD'de beyin göçünden elde edilen katma değer, bu ülkenin dış yardımlarından birkaç kat fazladır. A.B.D. ve Kanada'nın yanı sıra İngiltere, Fransa ve Almanya gibi ülkeler geniş ölçüde beyin göçü almaktadırlar. (Erkal, 1980)

3.BEYİN GÖÇÜNÜ ARTIRAN FAKTÖRLER

Günümüzde, birçok ülke, uluslararası yetenekleri ve zihinleri kendilerine çekmek için rekabet ediyor. Bu rekabet, "beyin göçü" olarak bilinen olayın bir sonucudur. Beyin göçü, bir ülkenin kendi yetenekli insanlarını kaybedip diğer ülkelere gitmelerine neden olan bir süreçtir. Bu bölümde, beyin göçünü artıran faktörlere odaklanacağız.

Eğitim Olanakları

Bir ülkenin eğitim sistemleri, genç nesilleri yetiştirme ve yeteneklerini geliştirmelerine yardımcı olur. Yüksek kaliteli üniversiteler, araştırma olanakları ve eğitim programları, beyin göçünün artmasına neden olabilir. İnsanlar, kariyerlerini geliştirmek ve bilgi birikimlerini artırmak için eğitim fırsatlarına ihtiyaç duyarlar.

Beyin göçünün önemli bir bölümünün (%54) ABD’de yoğunlaşmasında ekonomik – sosyal fırsatlar açısından en iyi konumda bulunan ülke olmasının yanı sıra dünya üniversitelerinin dörtte birine (yaklaşık 3000 yüksek öğretim kurumu ve 50 ana araştırma üniversitesi) sahip olması ve iyi bir barınma imkanı, profesyonel yardım ile iyi bir bireysel motivasyon önemli rol oynamaktadır. (Rosovsky, 1996, 28)

İş Olanakları ve Ekonomik Büyüme

Ekonomik istikrar ve büyüme, bir ülkenin cazibesini artırabilir. İşsizlik oranlarının düşük olması, yüksek ücretler ve iş garantileri, yetenekli insanları çekmek için önemli faktörlerdir. Ayrıca, girişimciliği destekleyen politikalar ve teknoloji sektöründe fırsatlar da beyin göçünü artırabilir.

Araştırma ve İnovasyon

Araştırma ve inovasyon, yetenekli bilim insanlarını ve mühendisleri çekmek için kilit bir faktördür. Üniversiteler, araştırma enstitüleri ve özel sektördeki inovasyon merkezleri, beyin göçünü azaltmak ve hatta tersine çevirmek için önemlidir. İnovasyon ve teknolojik ilerlemeler, yetenekli insanların kendilerini bir ülkede değerli hissetmelerini sağlayabilir.

Kültürel ve Sosyal Faktörler

Bir ülkenin kültürel çekiciliği ve yaşam kalitesi de beyin göçünü etkileyebilir. Güvenli ve çeşitli bir sosyal ortam, insanları bir ülkede kalmaya teşvik edebilir. Ayrıca, ailelerin eğitim, sağlık hizmetleri ve diğer sosyal hizmetlere kolay erişim sağlayabilmesi de önemlidir.

Göç Politikaları

Son olarak, bir ülkenin göç politikaları, beyin göçünü etkileyebilir. Kolay vize işlemleri, oturma izinleri ve vatandaşlık süreçleri, yetenekli bireyleri çekmekte yardımcı olabilir. Ayrıca, uluslararası öğrenci programları ve çalışma izinleri de beyin göçünü artırabilir.

Beyin göçü, ülkeler arasındaki rekabetin bir sonucu olarak devam ediyor. Ancak yukarıda belirtilen faktörleri dikkate alarak, bir ülke bu süreci etkileyebilir ve yetenekli insanları kendisine çekebilir.

4.BEYİN GÖÇÜ VE TÜRKİYE (1960-2023)

Roma Antlaşması ile Avrupa Ortak Pazarı ülkeleri 1956 yılında hukuki varlıklarını kazanmış ve aynı zamanda bu ülkeler gerçek bir göç alanı haline gelmiştir. Türkiye'den Avrupa'ya göç özellikle Almanya'ya (Batı Almanya) yoğunlaşmıştır. Bu ülkeye göç, ülkeler arasında 30 Ekim 1961'de imzalanan "İşgücü Alımı Anlaşması" ile başlamış, 1963 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Ortaklık Anlaşması'nın imzalanmasıyla daha da hızlanmıştır. (Artukoğlu, 2005)

Beyin göçü olgusu 1960'lı yılların ortalarından bu yana hem akademisyenler hem de politikacılar tarafından incelenmektedir. Türkiye'de beyin göçünün ilk dalgası 1960'lı yıllarda doktor ve mühendislerin göç etmesiyle başladı. Ülkedeki siyasi istikrarsızlık, ücretlerin düşük olması, iş arama kısıtlamaları gibi faktörler yurt dışına giden öğrencilerin geri dönmek yerine orada yaşamasına neden oluyor. (Tansel, 2003)

1960'ların sonlarından itibaren Türkiye'den diğer ülkelere gerçekleşen beyin göçü, ülkenin ekonomik, siyasi ve sosyal koşullarındaki değişiklikler, eğitim sistemi ve istihdam fırsatları gibi bir dizi faktörden etkilenmiştir. Beyin göçünü istatistiklerle açıklamak için bazı dönemleri ve ana nedenleri ele alabiliriz:

1960'lar ve 1970'ler: Bu dönemde, Türkiye'den Avrupa ülkelerine ve Amerika'ya büyük bir göç dalgası yaşandı. Bu göçün temel nedenleri arasında siyasi istikrarsızlık, ekonomik sıkıntılar ve daha iyi yaşam koşulları arayışı bulunmaktaydı.

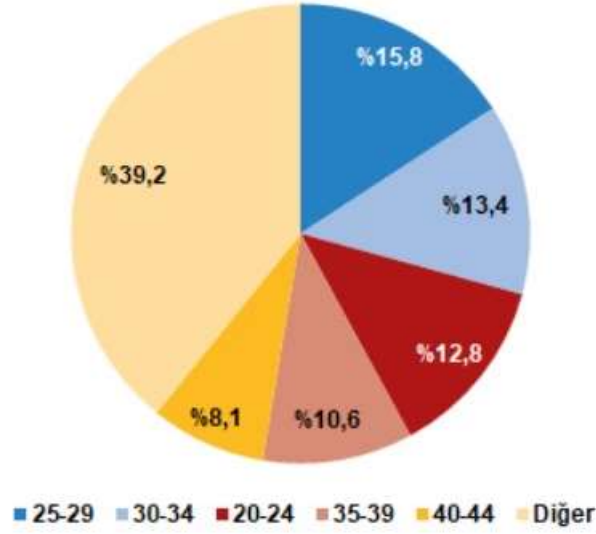
1980'ler ve 1990'lar: Bu dönemde, Türkiye'de siyasi istikrar arttı ve ekonomik reformlar gerçekleştirildi. Ancak, yurtdışındaki eğitim fırsatları ve daha yüksek maaşlar hala cazip gelmesi sebebiyle beyin göçü devam etti.

2000'ler: Türkiye ekonomisi büyümeye başladı ve eğitim kalitesi arttı. Ancak, hala birçok genç profesyonel yurtdışına gitmeye devam etti. Özellikle bilim, teknoloji, mühendislik ve tıp alanlarında uzmanlaşanlar sık sık yurtdışında daha iyi iş fırsatları ve araştırma imkanları arayışına devam etti.

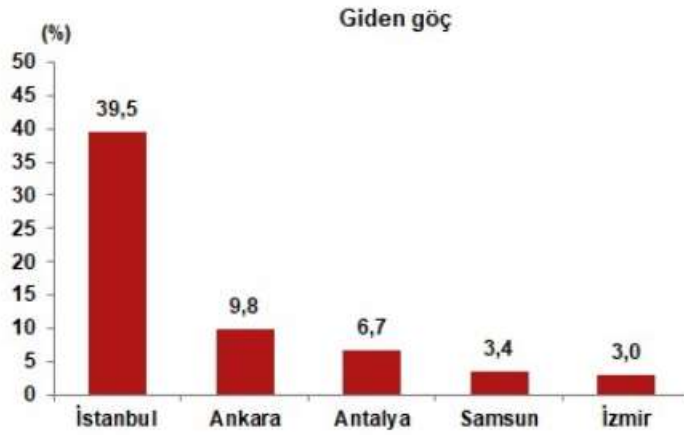
2010'lar: Türkiye'de siyasi istikrar tekrar sarsıldı ve toplumsal gerilimler arttı. Bu dönemde, Türkiye'den beyin göçü hız kazandı. Ayrıca, yurtdışındaki üniversitelerde eğitim gören öğrencilerin birçoğu mezun olduktan sonra ülkelere dönmek yerine yurtdışında kalmayı tercih etti.

4.1.Türkiye'den Göç İstatistikleri

Türkiye'den yurt dışına göç eden kişi sayısı 2022 yılında bir önceki yıla göre %62,3 artarak 466 bin 914 oldu. Göç eden nüfusun %55,7'sini erkekler, %44,3'ünü ise kadınlar oluşturdu. Türkiye'den yurt dışına giden nüfusun 139 bin 531'ini Türk vatandaşları, 327 bin 383'ünü ise yabancı uyruklular oluşturdu. (TÜİK, 10.10.2023)

Grafik 1. Türkiye'den Giden ilk 5 yaş grubu (2022)(TÜİK)

Türkiye'den göç eden nüfusun yaş grupları incelendiğinde, en fazla göç edenlerin %15,8 ile yine 25-29 yaş grubunda olduğu görülmektedir. Bu yaş grubunu %13,4 ile 30-34 ve %12,8 ile 20-24 yaş grubu izledi.

Grafik 2. Türkiye'den Giden Göçün En Fazla Olduğu İlk 5 İl (2022)(TÜİK)

Türkiye'den göç eden nüfusun illere göre dağılımına bakıldığında ise %39,5 ile İstanbul'un en fazla göç veren il olduğu görülmüştür. İstanbul'u %9,8 ile Ankara, %6,7 ile Antalya, %3,4 ile Samsun ve %3 ile İzmir izlemektedir.

Beyin göçü istatistiklerini net bir şekilde belirtmek zordur çünkü insanların göç nedenleri kişisel ve karmaşık olabilir. Ancak Türkiye'den yurtdışına göç eden profesyoneller genellikle daha iyi maaşlar, kariyer fırsatları ve yaşam kalitesi arayışında oldukları için bu göç devam etmektedir. Bu eğilimler, Türkiye hükümetinin ekonomik ve eğitim politikaları, siyasi istikrar ve dış ilişkiler gibi faktörlerle de yakından ilişkilidir.

5. TÜRKİYE'DEN GERÇEKLEŞEN BEYİN GÖÇÜNÜN SEBEPLERİ

Beyin göçü, yüksek nitelikli profesyonellerin, bilim insanlarının, doktorların, mühendislerin, iş insanlarının ve diğer yetenekli bireylerin kendi ülkelerini terk ederek yurtdışında çalışmalarını seçmeleri durumunu ifade eder. Türkiye'den diğer ülkelere gerçekleşen beyin göçünün ana sebepleri aşağıda açıklanmıştır:

İş Fırsatları: Türkiye'de iş fırsatlarının sınırlı olması, nitelikli profesyonellerin yurtdışında daha iyi kariyer fırsatları aramalarına yol açmaktadır. Diğer ülkelerde daha yüksek maaşlar, daha iyi iş koşulları ve kariyer ilerleme olasılıkları sunulduğundan, nitelikli bireyler başka ülkelere gitme eğilimindedir.

Eğitim Olanakları: Türkiye'deki eğitim sistemi, uluslararası üniversitelerin ve araştırma kurumlarının sunduğu eğitim ve araştırma olanaklarına kıyasla sınırlıdır. Bu nedenle, birçok genç yetenekli birey, yurtdışında daha iyi eğitim imkanlarına sahip olmak ve uluslararası deneyim kazanmak amacıyla ülkeyi terk etmektedir.

Araştırma ve Bilim: Bilim insanları ve araştırmacılar için Türkiye'deki bilimsel araştırma ve inovasyon desteği sınırlı olabilir. Yurtdışındaki ülkeler, daha fazla kaynak ve araştırma fırsatları sunar. Bu nedenle, bilim insanları genellikle uluslararası arenada daha büyük etki yaratma fırsatı bulmak için başka ülkelere giderler.

Politik İstikrarsızlık: Türkiye'de yaşanan siyasi ve ekonomik istikrarsızlık, birçok kişinin geleceğe dair belirsizlik hissetmesine neden olur. Bu da, insanların başka ülkelerde daha güvende hissetmelerine ve kendi geleceklerini daha iyi kontrol edebilmelerine yol açabilir.

Kalite ve Yaşam Standartları: Yurtdışındaki birçok ülke, daha iyi yaşam standartları, sağlık hizmetleri, eğitim ve genel yaşam kalitesi sunar. Bu nedenle, aileler, çocuklarının daha iyi bir geleceğe sahip olması amacıyla başka ülkelerde yaşamayı tercih edebilirler.

Dil Yeteneği: Türk vatandaşlarının çok dilli olmaları, yabancı ülkelerde iş ve yaşam fırsatlarına daha kolay erişim sağlar. İngilizce, Almanca, Fransızca gibi yaygın dilleri konuşabilen bireyler, uluslararası iş dünyasında avantajlıdır.

Öğrencilerin yurt dışında kalma kararında yurt dışında sistemli ve düzenli bir yaşam tarzı en önemli etken olsa da yurt dışında çalışan kişilerin Türkiye'ye dönmemelerinin temel nedeni Türkiye'deki ekonomik ve siyasi istikrarsızlıktır (Tansel, 2004).

Türkiye'den diğer ülkelere gerçekleşen beyin göçü, ülkenin yetenekli insan kaynaklarını kaybetmesine neden olabilir. Bu nedenle, Türkiye'nin bu sorunu ele almak ve yerel yetenekleri ülkede tutmak için politika ve uygulamalar geliştirmesi önemlidir. Bu, Türkiye'nin bilim, teknoloji ve ekonomik büyüme alanlarında rekabet edebilirliğini artırabilir.

5.1. Türk Doktorların Göçü: Deneyimler, Etkiler ve Topluma Katkılar

Dünya genelindeki göç hareketleri, farklı ülkelere farklı nedenlerle insanların başka ülkelere taşınmasını içerir. Türkiye'den başka ülkelere göç eden doktorlar da bu hareketin bir

parçasıdır. Bu bölümde, Türk doktorların yurtdışına göç etme nedenleri, deneyimleri ve bu göçün tıp alanına ve topluma olan etkileri incelenecektir (Zimmermann, 1964, 178-179).

Türkiye'den başka bir ülkeye göç eden doktorlar için çeşitli nedenler bulunmaktadır. Bu nedenler arasında şunlar yer almaktadır:

1. **İstihdam Olanakları:** Yurtdışında, özellikle gelişmiş ülkelerde doktorlara daha iyi maaşlar, çalışma koşulları ve kariyer fırsatları sunulmaktadır.
2. **Eğitim ve Araştırma Fırsatları:** Yurtdışında, doktorlar daha iyi eğitim ve araştırma fırsatlarına sahip olabilirler.
3. **İş Güvencesi:** Bazı ülkelerde doktorlar daha fazla iş güvencesine sahiptir, bu da kariyerlerini daha istikrarlı hale getirebilir.
4. **Daha İyi Yaşam Kalitesi:** Daha yüksek yaşam kalitesi, sağlık çalışanlarının yurtdışında çalışma motivasyonunu artırabilir.

Deneyimler ve Zorluklar

Türk doktorların yurtdışında çalışma deneyimleri, faydaların yanı sıra bazı zorlukları da içerebilir. Bu deneyimler aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

1. **Dil Engeli:** Yurtdışında çalışan doktorlar için dil bariyeri, hastalarla iletişim ve uygulama yapma becerilerini zorlaştırabilir.
2. **Uyum Süreci:** Farklı kültürlerde çalışmak, başlangıçta uyum sorunlarına neden olabilir.
3. **Lisans Sorunları:** Her ülkenin kendi tıp lisansı gereksinimleri vardır, bu nedenle doktorlar lisanslarını geçerli hale getirmek için ek eğitim almak zorunda kalabilirler.
4. **Aile ve Sosyal Hayat:** Aileleriyle birlikte göç eden doktorlar için, aile üyelerinin uyum sağlaması ve yeni bir yaşam kurması da önemli bir zorluk olabilir.

Topluma Katkılar

Türk doktorlarının yurtdışında çalışması, sadece kişisel kariyerlerine değil, aynı zamanda toplumlara da katkı sağlayabilir. Bu katkılar şunları içerebilir:

1. **Sağlık Hizmetlerinin Geliştirilmesi:** Türk doktorlar, yurtdışında edindikleri deneyimleri ve bilgiyi Türkiye'ye dönerek sağlık sistemini geliştirmek için kullanabilirler.
2. **Kültürel Köprüler Kurma:** Yurtdışında çalışan doktorlar, farklı kültürler arasında köprüler kurabilir ve tıp alanında uluslararası iş birliğini teşvik edebilirler.
3. **Bilgi Transferi:** Türkiye'den yurtdışına göç eden doktorlar, dönüşlerinde yeni bilgi ve teknikleri yerel meslektaşlarıyla paylaşarak tıp alanında yerel kapasiteyi artırabilirler.

Türkiye'den başka ülkelere göç eden doktorlar, hem kendi kariyerlerini hem de toplumu olumlu etkileyebilirler. Ancak bu göçün beraberinde getirdiği zorluklar da göz önünde

bulundurulmalıdır. Türk doktorlarının yurtdışında çalışma deneyimleri ve katkıları, dengeli bir şekilde ele alındığında, tıp alanında küresel iş birliğini ve gelişimi teşvik edebilir.

6.TÜRKİYE’DE BEYİN GÖÇÜNÜ TERSİNE ÇEVİRECEK POLİTİKA ARAYIŞLARI

Gelişmekte olan bir ülke, bölge veya şehrin göç almaya başlaması sürecini ifade eden ters göç kavramı, U dönüşü, J dönüşü, geri dönüş gibi göçü açıklayan çeşitli kavramlarla birlikte ele alınmaktadır. (İslamoğlu vd., 2012)

Tersine göçü beşeri sermaye teorisiyle açıklayan çalışmalara göre, bölgesel farklılıklar ve eşitsizlikler ters yönde tekrarlanan ve geçici göçlere yol açmaktadır. Ekonomik faktörler, işgücünün göç etmeye karar vermesi açısından önemli olsa da, göçün maliyet ve faydalarını tartmak gerekir. Beşeri sermaye teorisine göre, bir bireyin bir yerden başka bir yere gitmeye karar vermesi için faydaların maliyetleri aşması gerekir. (İslamoğlu vd., 2012)

Türkiye, uzun bir süredir yetenekli ve eğitilmiş insanların yurtdışına göç etmesiyle karşı karşıya bir durumdadır. Bu durum, bilim insanları, doktorlar, mühendisler, girişimciler ve diğer birçok sektördeki nitelikli profesyonellerin ülkeyi terk etmesi anlamına geliyor. Türkiye'nin bu beyin göçünü tersine çevirerek ülke içinde yetenekleri ve potansiyeli değerlendirmesi gerekiyor. Bu amaçla, Türkiye'de beyin göçünü tersine çevirebilecek politika arayışlarına odaklanmak, ülkenin ekonomik büyümesine ve kalkınmasına önemli bir katkı sağlayabilir.

Eğitim Sisteminin Geliştirilmesi:

Türkiye, eğitim sistemini sürekli olarak güncellemeli ve uluslararası standartlara uygun hale getirmelidir. Kaliteli bir eğitim sistemi, gençlerin yeteneklerini geliştirmelerine ve kariyerlerini ülke içinde sürdürmelerine olanak tanır. Ayrıca, yurtdışında eğitim alma eğiliminde olan gençler için cazip bir seçenek sunmalıdır.

Bilimsel Araştırma ve İnovasyonu Desteklemek:

Türkiye, bilimsel araştırma ve teknolojik inovasyonu teşvik eden politikalar geliştirmeli ve bu alandaki yatırımları artırmalıdır. Bilim insanları ve araştırmacılara uluslararası standartlarda laboratuvarlar ve kaynaklar sunarak, yaratıcı fikirlerin geliştirilmesine yardımcı olabilir.

İş Dünyasına Destek:

Girişimciliği teşvik etmek, genç işletmecilere ve girişimcilere finansal destek sağlamak, yeni iş fırsatları yaratmak, Türkiye'de iş kurma süreçlerini kolaylaştırmak ve bürokratik engelleri azaltmak, ülke içinde beyin göçünün tersine çevrilmesine yardımcı olabilir.

Teşvik ve İstihdam Fırsatları:

Türkiye, uluslararası düzeyde yetenek çekmek ve mevcut beyin göçünü tersine çevirmek için cazip teşvikler sunabilir. Özellikle özel sektör işletmelerine ve büyük teknoloji şirketlerine nitelikli profesyonelleri çekmek için teşvikler sunarak, ülkeyi iş dünyası için daha çekici hale getirebilir.

Dijital Dönüşümü Hızlandırmak:

Türkiye, dijital ekonomiyi geliştirmek için altyapı yatırımları yapmalı ve dijital sektörlerde iş fırsatları yaratmalıdır. Bilgisayar bilimi, yapay zeka, siber güvenlik gibi alanlarda yeteneklerin ülkeye geri dönmesini teşvik edebilir.

Daha İyi Bir Yaşam Kalitesi:

Türkiye, nitelikli profesyonellerin ve ailelerinin daha iyi bir yaşam kalitesi sunmaya odaklanmalıdır. Eğitim, sağlık hizmetleri, ulaşım ve konut gibi alanlarda gelişmeler sağlayarak, ülkenin cazibesini artırabilir.

Türkiye'nin beyin göçünü tersine çevirme çabaları, uzun vadeli ve kapsamlı bir yaklaşım gerektirir. Bu politikaların uygulanması, zaman alacaktır, ancak ülkenin yeteneklerini korumak ve değerlendirmek için önemlidir. Beyin göçünün tersine çevrilmesi, Türkiye'nin ekonomik büyümesini sürdürmesine ve uluslararası rekabet gücünü artırmasına yardımcı olabilir.

Etkileri ve Çözüm Önerileri

Genç nüfusta beyin göçünün olumsuz etkileri arasında kaynak ülkelerin nitelikli işgücü kaybı, beyin göçü yapan kişilerin aileleriyle kopmaları ve kaynak ülkenin ekonomik gerilemesi yer alır.

6.1. Genç Nüfusun Ters Göçünün Kamu Yönetimine Etkileri

Kentsel Yapının Değişimi: Genç nüfusun ters göçü, büyük şehirlerin nüfusunu artırarak kentsel yapının değişmesine yol açar. Bu durum, kamu yönetimine altyapı, konut, ulaşım ve hizmet talepleri konusunda yeni zorluklar getirebilir.

Ekonomik Büyümeye Katkı: Genç göçmenler, işgücüne katkıda bulunma potansiyeline sahiptirler. Bu da yerel ekonominin büyümesine katkı sağlayabilir. Kamu yönetimi, bu yeni nüfusun işgücü piyasasına entegrasyonunu yönlendirmeli ve teşvik etmelidir.

Eğitim ve Sağlık Hizmetleri: Genç nüfusun ters göçü, eğitim ve sağlık hizmetlerine olan talebi artırabilir. Kamu yönetimi, bu hizmetleri genç göçmenler için daha erişilebilir hale getirmeli ve kalitesini artırmalıdır.

Kültürel Çeşitlilik: Genç göçmenler, farklı kültürel geçmişlere sahip olabilirler. Kamu yönetimi, bu kültürel çeşitliliği yönetmeli ve toplumsal uyumu teşvik etmelidir.

Kırsal Alanların Gerilemesi: Genç nüfusun ters göçü, kırsal alanlarda nüfus azalmasına ve ekonomik gerilemeye neden olabilir. Kamu yönetimi, bu bölgeleri canlandırmak için politika ve teşvik önlemleri geliştirmelidir.

Gençler, toplumların ve ülkelerin geleceğini şekillendiren önemli bir kesimi temsil ederler. Ekonomik, sosyal ve siyasi gelişmelere katkı sağlayabilmeleri için desteklenmeleri kritik bir öneme sahiptir. Gençlerin bu alanlarda katkı sağlamalarını teşvik etmek için aşağıda bazı önemli stratejiler ve yöntemler belirtilmiştir:

1. **Eğitim ve Beceri Gelişimi:** Gençlerin ekonomik, sosyal ve siyasi katkı sağlamalarının temel koşulu, iyi bir eğitim almaları ve gerekli becerilere sahip olmalarıdır. Devletlerin, eğitim sistemi

üzerinde çalışarak gençlere çağın gerektirdiği bilgi ve becerileri kazandıracak kaliteli bir eğitim sunmaları gerekmektedir. Ayrıca, yaşam boyu öğrenmeyi teşvik etmek için fırsatlar sunmalıdırlar.

2. İş İmkanları ve Girişimciliği Desteklemek: Gençlerin ekonomik gelişmelere katkı sağlamaları için iş bulma veya kendi işlerini kurma fırsatlarına erişimleri önemlidir. Hükümetler, iş yaratma programları, girişimcilik eğitimleri, kredi imkanları ve teşvikler gibi politikaları geliştirmeli ve genç girişimcileri desteklemelidir.

3. Siyasi Katılımı Teşvik Etmek: Gençlerin siyasi süreçlere katılması, toplumların demokratik yapısının güçlenmesine katkı sağlar. Gençlerin siyasi eğitim almaları ve seçimlere katılmaları teşvik edilmelidir. Ayrıca, gençlerin siyasete girmelerini kolaylaştırmak için yaş sınırları gibi engeller kaldırılmalıdır.

4. Toplumsal Katılımı Desteklemek: Gençlerin toplumsal sorumluluklarını yerine getirmeleri teşvik edilmelidir. Gönüllülük, sivil toplum kuruluşlarına katılma ve toplumsal hizmet faaliyetlerine katkı sağlama gibi fırsatlar sunulmalıdır. Bu, gençlerin toplumlarına daha fazla bağlılık geliştirmelerine yardımcı olur.

5. İnternet ve Teknoloji Erişimini Artırmak: Gençler, teknoloji ve internet aracılığıyla ekonomik, sosyal ve siyasi gelişmelere daha fazla katkı sağlayabilirler. Bu nedenle, internet erişimi ve dijital becerilerin geliştirilmesi için altyapı ve eğitim fırsatları sunulmalıdır.

6. Mentorluk ve Rehberlik: Gençlerin potansiyellerini en üst düzeye çıkarmalarına yardımcı olacak deneyimli mentorlara erişimleri teşvik edilmelidir. Bu, gençlerin kariyerlerini yönlendirmelerine ve önemli bağlantılar kurmalarına yardımcı olabilir.

7. Gençlerin Görüşlerini Dikkate Almak: Karar verme süreçlerinde gençlerin görüşlerine ve ihtiyaçlarına önem vermek, onların motivasyonunu artırır ve katkılarını teşvik eder.

Gençler, her toplumun en büyük varlıklarından biridir ve onları ekonomik, sosyal ve siyasi gelişmelere katkı sağlamaları için desteklemek, gelecekte daha güçlü ve sürdürülebilir toplumlar inşa etmek için hayati bir adımdır. Bu stratejiler, gençlerin potansiyellerini en üst düzeye çıkarmalarına yardımcı olabilir ve toplumlarına değerli katkılarda bulunmalarını sağlayabilir.

Sonuç olarak, genç nüfusta görülen beyin göçü, birçok ülke için önemli bir sorundur. Bu konunun çözülmesi, kaynak ülkelerin genç yeteneklerini elde tutmalarına yardımcı olabilir ve aynı zamanda genç profesyonellerin daha iyi fırsatlar peşinde koşmalarını teşvik edebilir. Bu, kaynak ülkelerin rekabetçiliğini artırabilir ve küresel çapta işbirliği için yeni fırsatlar yaratabilir.

SONUÇ

Türkiye, uzun bir tarihe sahip olan Cumhuriyeti'nin 100. yılını kutlarken, bir yandan modernleşme ve kalkınma hedeflerini gerçekleştirmeye çalışırken, diğer yandan iç ve dış faktörler nedeniyle büyük demografik değişikliklerle karşı karşıya kalmıştır. Bu değişikliklerden biri de genç nüfusun ters göç politikası çerçevesinde kamu yönetimine etkisidir. Gençler, ülkedeki ekonomik, sosyal ve siyasi gelişmelere etki eden önemli bir aktördür. Bu makale, Türkiye'de genç nüfusun ters göç politikası açısından kamu yönetimine olan etkisini inceleyerek, Cumhuriyetin 100. yılında karşı karşıya kalınan demografik zorlukları ele almaktadır.

Gençler, kırsal alanlardan büyük şehirlere olan göç hareketlerinde önemli bir aktör olmuşlardır. Bu göç hareketleri, hem kırsal alanların boşalmasına hem de büyük şehirlerdeki nüfus artışına yol açmıştır. Bu bağlamda, genç nüfusun ters göç politikasındaki etkisi derinlemesine incelenmelidir.

Gençlerin ters göç politikasının etkilerini derinlemesine analiz etmek için birkaç farklı açıdan yaklaşmak gerekir. Bu tür politikaların etkileri karmaşık olabilir ve farklı yönlerde görülebilir.

İşgücü Piyasası Etkileri:

- Gençlerin ters göçü, kaynak ülkelerinde işgücü eksikliği yaratabilir. Bu, özellikle nitelikli iş gücü gerektiren sektörlerde (bilim, teknoloji, mühendislik, sağlık vb.) hissedilir. Bu eksiklik, yerel iş piyasasının büyümesini sınırlayabilir veya ücretleri yükseltebilir.
- Kaynak ülkelerinde işsizlik oranlarının yükselme riski vardır, çünkü gençler yurtdışında iş bulduklarında geri dönmeyi düşünmeyebilirler. Bu, işgücü piyasasında rekabeti artırabilir ve işsizlik sorunlarını artırabilir.

Eğitim Sektörü Etkileri:

- Gençlerin yurtdışında eğitim almaya gitmeleri, kaynak ülkelerdeki eğitim sektörünün büyümesini teşvik edebilir. Ancak bu durum, yerel üniversitelerdeki kapasiteyi artırma ihtiyacını da beraberinde getirebilir.
- Eğitimli gençlerin yurtdışında kalma eğilimi, kaynak ülkelerin bilim ve teknoloji alanlarında inovasyon yeteneklerini azaltabilir, çünkü bu yeteneklere sahip bireyler başka ülkelerde çalışmaya devam edebilirler.

Ekonomik Etkiler:

- Gençlerin ters göçü, kaynak ülkelerin döviz girişini artırabilir, çünkü yurtdışında çalışan gençler döviz göndererek ülkelere katkı sağlayabilirler. Ancak uzun vadeli perspektifte, kaynak ülkelerin yetenekli genç nüfuslarını kaybetmeleri, ekonomik büyümeyi olumsuz etkileyebilir.
- Ayrıca, gençlerin yurtdışında kazandıkları gelirin bir kısmını ülkelere yatırarak yerel ekonomilere katkı sağlayabilirler.

Sosyal Etkiler:

- Gençlerin ters göçü, aileleri ve toplumları üzerinde de etkilere sahip olabilir. Aileler, gençlerini yurtdışında göndermekten duygusal olarak etkilenebilirler.
- Toplumsal olarak, gençlerin yurtdışında daha geniş bir perspektife sahip olmaları ve farklı kültürlerle etkileşimde bulunmaları, ülkelere döndüklerinde daha fazla açık fikirli ve kültürel olarak zengin bireyler olmalarını teşvik edebilir.

Politik Etkiler:

- Ters göç politikaları, hükümetlerin göç yönetimi ve dış politikalarını etkileyebilir. Özellikle kaynak ülkeler, gençlerin geri dönmesini teşvik eden politikalar geliştirebilirler.

Sonuç olarak, gençlerin ters göç politikalarının etkileri karmaşık ve çok yönlüdür. Herhangi bir politikanın sonuçları, uygulama biçimi, hedefleri ve yerel koşullar gibi birçok faktöre bağlı olacaktır. Politikaların ekonomik büyüme, işgücü piyasası, eğitim, toplum ve kültür gibi alanlarda uzun vadeli etkilerini dikkate almak önemlidir.

Genç nüfusun ters göç politikasının yarattığı zorluklar ve fırsatlar, ülkenin ekonomik, demografik ve sosyal dinamikleri üzerinde önemli etkileri olabilir. İşte bu tür bir politikanın potansiyel etkileri:

Zorluklar:

1. Eğitim ve Sağlık Hizmetleri: Genç nüfusun ters göçü, eğitim ve sağlık hizmetlerine olan talebi artırabilir. Bu, kamu kaynaklarının baskı altına girmesine neden olabilir.
2. İstihdam Sorunları: Ters göç politikaları, genç işgücünün işsizliğini artırabilir, çünkü geri dönen gençler iş bulmakta zorluk yaşayabilirler. Aynı zamanda, yüksek nitelikli işgücünün iş bulma zorluğu, beyin göçünü teşvik edebilir.
3. Altyapı ve Konut: Genç nüfusun ters göçü, altyapı ve konut talebini artırabilir, bu da altyapı geliştirme ve konut inşası ihtiyacını artırabilir.
4. Sosyal Uyum Sorunları: Ters göç politikaları, geri dönen gençlerin topluma yeniden uyum sağlamasını zorlaştırabilir, özellikle kültürel farklılıkların bulunduğu bölgelerde.

Fırsatlar:

1. Bilgi ve Beceriler: Genç nüfusun ters göçü, ülkeye yeni bilgi ve beceriler getirebilir. Bu, teknoloji transferi ve yenilikçiliği teşvik edebilir.
2. Girişimcilik ve İnovasyon: Ters göç politikaları, geri dönen gençlerin girişimciliği teşvik etmelerine olanak tanır, bu da yerel iş ekosistemini canlandırabilir ve inovasyonu teşvik edebilir.
3. Demografik Denge: Ters göç, yaşlanan nüfusun sorunlarını hafifletebilir, çünkü genç nüfusun artışı, yaşlanan nüfusun bakımını ve emeklilik maliyetlerini dengeleyebilir.
4. Kültürel Zenginlik: Ters göç, kültürel çeşitliliği artırabilir ve toplumun daha açık ve çok yönlü olmasına katkı sağlayabilir.

Ters göç politikalarının başarılı olabilmesi için iyi planlama, kaynak tahsisi, eğitim ve istihdam fırsatları yaratma gibi faktörlere dikkat edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, bu politikaların demografik ve ekonomik özelliklere uygun olarak tasarlanması önemlidir.

Genç nüfusun ters göçü, kamu yönetimini önemli şekillerde etkileyebilir. Bu etkiler, yerel yönetimlerin planlama, kaynak yönetimi ve hizmet sunumu konularında daha fazla esneklik ve

stratejik düşünmeye ihtiyaç duyduğunu göstermektedir. Genç nüfusun ters göç politikası açısından kamu yönetimine etki etme potansiyeli, dikkatli bir şekilde yönetilirse, ülkelerin sosyal ve ekonomik kalkınmasına büyük katkılar sağlayabilir. Bu nedenle, kamu yöneticileri, bu değişen demografik dinamikleri anlamak ve etkili politika tedbirleri almak için çaba göstermelidirler.

Bu çalışma, Cumhuriyetin 100. yılında Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı genç nüfusun ters göç politikası açısından kamu yönetimine etkisini değerlendiren bir incelemedir. Gençlerin, ülkenin geleceğine şekil veren önemli bir güç olduğu gerçeğini vurgularken, kamu politikalarının bu demografik değişikliği nasıl yönlendirebileceği ve genç nüfusun potansiyelini nasıl en üst düzeye çıkarabileceği üzerinde odaklanmıştır.

KAYNAKÇA

- ARTUKOĞLU, O. S. “Yurtdışı İşçi Tasarruflarının Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Banka Sistemi Ve Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri”, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, İşçi Dövizleri Genel Müdürlüğü, 2005, Ankara. <http://www.tcmb.gov.tr/kutuphane/TURKCE/tezler/oguzhansokmenartukoglu.pdf> , (Erişim Tarihi: 24.09.2023)
- ATILGAN, D., “Beyin Göçü”, Türk Kütüphaneciliği, Cilt 35, Sayı 3, 1986, ss. 17-33
- BARIŞIK, S. ve ÇETİNBAŞ, H., “Beyin Göçü ve Beyin Göçünün Oluşumunda Yüksek Öğrenim, Ar-Ge Faaliyetleri, Çokuluslu Şirketlerin Rolü”, 2002, <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1694832> (Erişim Tarihi: 15.10.2023)
- ERKAL, M., “Beyin Göçü”, 1980 <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/101182> (Erişim Tarihi: 15.10.2023)
- İSLAMOĞLU, E., YILDIRIMALP, S., BENLİ, A., “Türkiye’de Tersine Göç ve Tersine Göçü Teşvik Eden Uygulamalar: İstanbul Örneği” , 2012, İstanbul, <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sid/issue/30095/324728> (Erişim Tarihi: 05.10.2023)
- KAYA, M. “Beyin Göçü/Erozyonu”, İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Yıl: 2003/ Cilt: 5 Sayı: 2 Sıra: 13 / No: 152.
- ÖZTÜRK, M., TÜRKÖĞLU, M., E., YILDIRIM, K., “Sosyo-Ekonomik ve Siyasal Boyutlarıyla Beyin Göçüne Genel Bir Bakış”, <http://www.idc.sdu.edu.tr/tammetinler/demokrasi/demokrasi45.pdf>, 2009, ss. 1-12, (Erişim Tarihi: 24.09.2023).
- ROSOVSKY, H., “Üniversite Bir Dekan Anlatıyor”, Çev: Süreyya Ersoy, TÜBİTAK Popüler Bilim Kitapları, 9. Basım, Ankara, 1996, ss.23
- Tansel, A. ve N. D. Güngör, “Brain Drain’ From Turkey: Survey Evidence of Student Non-Return”, Working Paper 0307, 2003. http://www.erf.org.eg/cms.php?id=publication_details&publication_id=323 , (Erişim Tarihi: 30.09.2023).
- TANSEL, A. ve N. D. Güngör, “Türkiye’den Yurt Dışına Beyin Göçü: Ampirik Bir Uygulama”, Erc Working Paper in Economic 04/02, 2004, <http://www.erc.metu.edu.tr/menu/series04/0402.pdf> , (Erişim Tarihi: 31.09.2023).
- TÜİK (Erişim Tarihi:10.10.2023) <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Uluslararası-Goc-Istatistikleri-2022-49457#:~:text=T%C3%9C%C4%B0K%20Kurumsal&text=Yurt%20d%C4%B1%C5%9F%20>

C4%B1ndan%20T%C3%BCrkiye'ye%20g%C3%B6ç%20A7,%C3%BCn%C3%BC%20is
e%20yabanc%C4%B1%20uyruklular%20olu%C5%9Fturdu.

YILMAZ, E.A., “Uluslararası Beyin Göçü Hareketleri Bağlamında Türkiye’deki Beyin Göçünün Durumu”,

(chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/942275) (Erişim Tarihi: 28.09.2023)

ZIMMERMANN, C.C., Yeni Sosyoloji Dersleri (çev. A. Kurtkan), İstanbul 1964, ss.145-146.

Kamu Kurumlarında Çalışan Personelin Liyakat ve Yetkinliği Üzerine Bir İnceleme: Gaziantep Üniversitesi ve Gaziantep İslam Bilim ve Teknoloji Üniversitesi Örneği¹

A Study on the Merit and Competence of Personnel Working in Public Institutions: The Example of Gaziantep University and Gaziantep Islamic Science and Technology University

Yakup BULUT * Seda KULU BAY **

ÖZET

Birçok kamu kurumunda kurum yöneticilerinin şikayet ettiği ve düzeltilmesi gerektiğini düşündüğü en önemli konulardan biri, birim veya kurum çalışanlarının kendi işlerindeki liyakat ve yetkinliği olduğu ifade edilmektedir. Elbette ki, bunun birçok sebebi olabilir. İşe almadan tut iş yapım sürecindeki işle ilgili güncellemelerin yapılmaması, çalışanların kendilerini kurum ihtiyaçları doğrultusunda sürekli yenileyememeleri, ya da kurumların bu konuda çalışanlarını donanımlı hale getirecek eğitimleri verememeleri olabilir. Özellikle performans ile liyakat arasında doğru orantılı bir ilişki vardır. Ancak çalışanların potansiyellerini keşfetmek ve onları kurum açısından daha yararlı hale getirmek de kurum yöneticilerinin bakış açısıyla ilgilidir. Çünkü kurumsallığı ve dünyadaki gelişim ve değişimi takip eden yöneticiler kendi kurumlarını ve dolayısıyla personelini sürekli güncelleme hazırlama çabasını güderler.

Şunu ifade etmek gerekir ki, bütün kamu birimleri, önceden konulmuş soyut kurallar ve ilkeler üzerine bina edilmiştir. İşleyişin kurumsal bir nitelik kazanması için bu kural ve ilkelerin kurum çalışanları tarafından özümsemesi ve kurumun tüm kademeleri Toplam Kalite Yönetimi anlayışı çerçevesinde hareket etmeleri sağlanmalıdır ki, çalışanların liyakatini ve buna bağlı olarak performansının tespiti yapılabilir. Zaman zaman kamu kurumlarında ortaya çıkan işleyiş sorunlarının temelinde de liyakat ilkesinin ve kurumsallığın ihlalleri yatmaktadır. İşte bu çalışma, Gaziantep ili ölçeğinde Gaziantep Üniversitesi ve Gaziantep İslam Bilim ve Teknoloji Üniversitesi'nde hizmet sunumunda kamu personelinin liyakat, performans ve yetkinliğinin kurum yöneticilerinin gözüyle ele alıp incelemektedir. Elde edilen bilgilerin SPSS programıyla değerlendirilip bazı önerilerde bulunmak amaçlanmaktadır.

Anahtar Kavramlar: *Personel, Liyakat, Yetkinlik, Kamu İdareleri.*

ABSTRACT

In many public institutions, one of the most important issues that institutional managers complain about and think needs to be corrected is the merit and competence of unit or institutional employees in their work. There are, of course, many reasons for this. It could be the lack of job-related updates during the hiring process, the inability of employees to constantly renew themselves in line with the needs of the organization, or the inability of organizations to provide trainings to equip their employees in this regard. In particular, there is a directly proportional relationship between performance and merit. However, discovering the potential of employees and making them more useful for the organization is also related to the perspective of the managers of the organization. Because managers who follow institutionalization and the development and change in the world constantly strive to prepare their institutions and therefore their personnel for the current situation.

It should be noted that all public units are built on a set of abstract rules and principles. In order for the functioning to gain an institutional character, these rules and principles should be assimilated by the employees of the institution and all levels of the institution should act within the framework of Total Quality Management understanding so that the merit and performance of the employees can be determined. Violations of the principle of merit and institutionalism lie at the basis of the operational problems that arise from time to time in public institutions. This study examines the merit, performance and competence of public personnel in service delivery at Gaziantep University and Gaziantep Islamic Science and Technology University from the perspective of the managers of the institutions. The information obtained is evaluated with SPSS program and it is aimed to make some suggestions.

Keywords: *Personnel, Merit, Competence, Public Administrations.*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale'de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Prof. Dr., Gaziantep Üniversitesi, yakupbulut@gantep.edu.tr, ORCID No.: 0000-0002-0838-4200

** Arş. Gör., Gaziantep Üniversitesi, sedakulu@gantep.edu.tr, ORCID No.: 0000-0001-6989-0695

GİRİŞ

Kamu kurum ve kuruluşlarının en çok ihtiyaç duyduğu en önemli kaynak, insan kaynağıdır. Kamu personelinin liyakatli ve yetkin olması sürdürülebilir ve nitelikli kamu hizmeti sunma anlamına gelmektedir. Bu açıdan kamu personelinin, işe alma sürecinden emeklilik aşamasına kadar, tüm aşamalarının verimlilik, liyakat, etkinlik ve donanım nitelikleri göz önünde bulundurulması ve bu bağlamda gerekli alt yapı çalışmalarının yapılması gerekmektedir. Özellikle bilgi teknolojilerinin hızlı değiştiği dikkate alındığında, kamu personelinin sürekli güncellenmesi ve iş akışlarına göre niteliklerini geliştirmeleri gerekmektedir. Bu açıdan kamu personelinin liyakati ve yetkinliği, işe alım süreci ile başlasa da sürdürülebilir bir liyakat ve yetkinliğin kurumun ihtiyaçları doğrultusunda sürekli güncellenmesi gerekmektedir. Çünkü personelin başarı performansı ile liyakat ve yetkinliği arasında yakın bir ilişki vardır. Diğer bir ifade ile yetkinlik ve performans iç içe geçmiş iki kavram olmakla beraber, performans ve liyakat arasında da doğru orantılı bir ilişki mevcuttur. Bununla beraber çalışanların potansiyellerini keşfetmek ve onları kurum açısından daha yeterli hale getirmek için kurum yöneticilerinin de önemli görevleri vardır. Özellikle çalışanların çalışma alanlarının iyi belirlenmesi, motive edilmesi, sevk ve idare edilmelerinde kurumsal davranılması gibi faktörleri performans ve liyakati geliştirebilir. Dolayısıyla daha çok uygulamada kendini gösteren, performans, liyakat ve yetkinlik sorunu etkileyen birçok faktör vardır ve bu faktörlerin neler olduğunu en iyi tespit edenlerin başında da yöneticiler gelmektedir. İşte bu çalışma, kamu kurumlarında çalışan personelin hizmet sunumunda ortaya çıkan olumsuz faktörlerin nedenlerini araştırmak amacıyla, yöneticilerinin/idari amirlerinin gözünden personelin liyakat, performans ve yetkinliğini incelemektedir. Çalışmanın evrenini Gaziantep ilindeki Gaziantep Üniversitesi ve Gaziantep İslam Bilim ve Teknoloji Üniversite’lerinde yönetici pozisyonunda görev yapanlar oluşturmaktadır. Farklı düzeylerde görev yapan yöneticilerden her iki üniversitedeki yönetici sayısı dikkate alınarak uygun örneklem alanı belirlenmiştir. Çalışmada nicel araştırma yöntemi kullanılacaktır. Veri toplama aracı olarak anket uygulaması seçilmiştir. Anketlerden elde edilen veriler çerçevesinde teorik bilgiler de dikkate alınarak bir analiz yapılacaktır. Bu bağlamda gerek kurum yöneticilerinin yaklaşımları gerekse süreçte ortaya çıkan sorunlar çerçevesinde birtakım sonuç ve öneriler sunulacaktır. Bu bağlamda araştırmada *ilk olarak* kavramsal çerçeve ve süreç hakkında literatür bilgileri sunulacak, *daha sonra* saha araştırmasından elde edilen verilere yer verilecektir. Sonuçta ise genel bir değerlendirme yapılarak birtakım öneriler geliştirilecektir.

1-LİYAKAT VE YETKİNLİK KAVRAMLARI

Kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan birim yöneticilerinin şikayet ettiği ve düzeltilmesi gerektiğini düşündüğü en önemli konuların başında, birim veya kurum çalışanlarının liyakati ve yetkinlik sorunun olduğu söylenebilir. Özellikle iş ve işlemlerin hızlı ve sağlıklı işe yansması konusunda kamu çalışanlarının gelişen teknolojiye adaptasyon sorunu yaşadığı, kendilerini güncelleyemediği ve kurumların da buna ilişkin yeterli düzeyde hizmet içi eğitimleri veremediği görülmektedir. Bu durum, kamu idarelerinde çalışma performansını olumsuz etkileyebilmekte hatta yapamadığı için işten kaçma veya yapabilenler üzerinden iş süreçlerini devam ettirme gibi bir sorunu ortaya çıkarmaktadır. Bu açıdan liyakat ve yetkinliğin sadece işe alım sürecinde değil sonraki süreçlerde de geliştirilmesi gerekmektedir.

Liyakat, kavram olarak, ‘yeterlik, layık, uygun olma, ehil olma’ şeklinde tanımlanmakla beraber, genellikle sistem olarak etkin, verimli ve rasyonel bir personel yönetiminde kural ve

uygulamaların bütünü olarak tanımlanabilir. Liyakat kavramı, tüm tarihsel dönemlerde üzerinde durulan ve yönetime egemen kılınması gerektiğine vurgu yapılan bir kavramdır. Antik Yunan düşünürü Platon'dan beri fikir birliği sağlanan sorunlardan birisidir. Memuriyete girişin yarışmacı bir anlayışla, diğer bir ifade ile sınav yoluyla olmasına ilişkin sürecin Eski Çin'e kadar dayandığı ileri sürülmektedir (Gönülaçar, 2014: 6). Weber'in bürokrasisinde liyakat, işe alım süreci, yükselme, işten ayrılma/çıkarılma gibi konularda önemli yer tutmaktadır (Aydın, 2012: 58). Uzun bir geçmişe sahip olması ve uygulanabilirliğini kaybetmeyerek gün geçtikçe daha da önem kazanan liyakat kavramı, gerek kamu gerek özel yönetimde mihenk taşı niteliğindedir. Çünkü yönetimde liyakat konusu, kamu hizmetinin sunulduğu her yerde ana önceliklerden, kaygılardan ve meselelerden birisi olmuştur.

Liyakatin ortaya konulmasında ve onun tamamlayıcısı bir konumda olan yetkinlik kavramı ise, kamu çalışanının kıvraklığını, zekavetini ve donanımını göstermektedir. 1973 yılında McClelland'ın, kurumlardaki başarıda, bireylerin sahip oldukları özelliklerin (zeka gibi) değişkenlere nispeten daha belirleyici olduğunu vurgulamasıyla gündeme gelmiştir (Akgeyik, 2002:70). Günümüzde genellikle çalışanların yaptığı işlerde başarılı olması için gerekli olan yeteneklerin ve özelliklerin tamamı belirtilmektedir. Böylesine bir durum bireysel yetkinlikten örgütsel yetkinliğe giden yolu da açmaktadır. Özellikle personelin performansının değerlendirilmesi yetkinlikte ayrı bir önem taşımaktadır. Nitekim kamu hizmeti sunmaya aday olan bir kişi yeterli bilişsel kabiliyete sahip olabilir, ancak hizmet sağlaması beklenen işi tam anlamıyla yürütemeyebilir. Çünkü yetkinlikler tüm psikolojik ve davranışsal özellikleri beraberinde getirerek performans bileşenlerini oluşturmaktadır. Bu bağlamda çalışanların liyakat ve yetkinliklerini sürdürülebilir hale getirmek için, özellikle işe alım süreci, çalışma sürecindeki işle ilgili güncellemelerin yapılma durumu, çalışanların kendilerini kurum ihtiyaçları doğrultusunda sürekli yenileme gereksinimleri veya kurumların bu konuda çalışanlarını donanımlı hale getirecek eğitimleri vermeleri gibi faktörleri dikkate almaları gerekir (Bulut vd., 2016: 4). Çünkü yetkinlik, liyakat ve performans iç içe geçmiş kavramlardır ve aralarında doğru orantılı bir ilişki mevcuttur. Ancak çalışanların potansiyellerini keşfetmek ve onları kurum açısından daha yeterli hale getirmek de kurum yöneticilerinin bakış açısıyla ilgilidir. Çünkü dünyadaki gelişim ve değişimle beraber kurumsallık mantığının gelişimini de takip eden yöneticiler, kendi kurumlarını ve dolayısıyla personellerini güncelleme hazırlama noktasında çaba sarf etmeleri gerekmektedir.

Aslında Weber'in yaklaşımında görüldüğü gibi, tüm kamu çalışanlarının çalışma performansı önceden konulmuş soyut kurallar ve ilkeler üzerine bina edilmiştir. İşleyişin kurumsal bir nitelik kazanması için bu kural ve ilkelerin kurum çalışanları tarafından özümsemesi ve kurumun tüm kademeleri Toplam Kalite Yönetimi anlayışı çerçevesinde hareket etmeleri sağlanmalıdır ki, çalışanların liyakatini ve buna bağlı olarak performansının tespiti yapılabilir. Belirtilen kurallar; işe alım, atama, yükseltme ve tüm işleyişin hukuka uygun bir zeminde ve mevzuata uygun bir şekilde ifa edilmesini öngörmektedir (Eryılmaz, 2022: 289). Bu kuralların yerine getirilebilmesi için eşitlik, ehliyet, yarışma, kariyer, tarafsızlık, adil ve yeterli ücret ve güvenlik sistemi ilkelerini de dikkate almak gerekmektedir (Çamur, 2020: 462). Ayrıca, her türlü ayrımcılık, kayırmacılık, hizmeti yerine getirmeme, sürecin getirdiği yeniliklere ayak uyduramama gibi durumlara karşı da etkin bir denetimin sağlanması gereklidir.

2-TÜRKİYE’DE LİYAKAT VE YETKİNLİĞE İLİŞKİN SÜREÇ

Türkiye’de kamu kurumlarında liyakate dayalı bir yönetim uygulanması iki temele dayandırılmaktadır. *İlki*, 1876’da Kanun-i Esasi’yle beraber hizmete girişte eşitlik ilkesinin bir gerekliliği olarak liyakat ilkesinin bir zorunluluk olması, *ikincisi* kamu yönetiminde başarı sağlanmasının kamu personelinin yetkinliğine bağlı olmasıdır. 1923 yılında Cumhuriyet ilanına kadar, Osmanlı Devleti’nde, saray görevlileri dışında, devlet memuru olarak görev yapan kimseler dört sınıfa ayrılmaktaydı. Kanun-i Esasi’ye kadar Mülkiye, İlmiye, Seyfiye ve Kalemîye olarak adlandırılan bu dört sınıfta görevlendirilenler yetkin ve liyakatli kişiler olduğu söylenebilir ancak, tüm devlet sınırları içerisinde uygulanacak spesifik kurallara bağlı yarışmacı bir şekilde liyakat ve yetkinlik tespitinden faydalanılmadığı ifade edilmektedir (Eroğlu, 2016: 183). 1876 Kanun-i Esasi ile liyakat kavramı anayasal ilke haline gelince, devlet hizmeti, siyasi hak olarak herkese açılmış ve kamu hizmetine girişte “yeterlilik ve yetenek” tek ölçüt olarak kabul edilmiştir (Güler, 2020: 157-159). Cumhuriyet’in ilanının ardından, 1924 Anayasasının 23. ve 93. maddelerinde kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapacak devlet memuru kadrosunda olacak kimselere yönelik düzenlemelere ve birtakım kaidelere yer verilmiştir. Böylece çalışma şartları, atanma kriterleri, ücretler gibi durumlar netlik kazanmış ve liyakat sistemi düşünce olarak daha belirgin hale gelmiştir.

Cumhuriyet’le beraber idari reformlara yönelik gerek yerli gerek yabancı raporlar yayınlanmıştır. Neumark, Barker, Dorr, Thonburg, Podol, Martin-Cush, MEHTAP, İYD ve KAYA raporları bu raporların başında gelmektedir. 1933-1934’te personel yönetimi ile yabancı uzmanlarca hazırlanmış raporda (Öktem, 1992: 87-88); personel sayısının fazlalığına, bilgi ve kapasite bakımından yetersizliğine, kurumlarda uzmanlaşmış kimselerin yoksunluğuna ve eski yöntemlerin kullanılmasından vazgeçilmediğine dikkat çekilmiştir. 1936’da çıkarılan 3008 sayılı İş Kanunu endüstriyel ilişkilerde yeni bir dönemin başlangıcı olsa da (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3330.pdf>). liyakat ve yetkinlik endişeleri hep devam etmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası Türkiye’de de ‘personel yönetimi’ kavramının kullanılmaya başlandığı ve “Personel İdaresi ve Beşeri Münasebetler” olarak disiplin haline getirildiği görülmektedir. 1951’de Türkiye ve Dünya Bankası’nın finanse ettiği Barker Raporu, Türk kamu sistemi içerisinde personel yönetimine ilişkin bazı tespitler yapmıştır. Rapor, kamu kurumlarında hizmet içi eğitime önem verilmesi, kamu personelinin siyasetten uzak tutulması, harcamaların daha kontrollü olması ve üst bir personel örgütü kurulması gerektiğine dikkat çekmiştir (Öktem, 1992: 88). Bu dönemde kamu yönetiminin örgütlenme ve çalışma esaslarını inceleyen bir rapor daha hazırlanmıştır. Özellikle Maliye Bakanlığı’nın araştırma evreni olarak alındığı çalışmada, James W.Martin ve Frank A. Cush tarafından hazırlanan raporda, Barker Raporu ile benzer önerilerde bulunulmuştur. Diğer bir ifade ile hizmet içi eğitimin gerekliliği, personel niteliğinin artırılması, merkezi devlet personel dairesinin yoksunluğu, liyakat, atama kriterleri ve kamu yararı çerçevesinde personelin ihtiyaçlarının giderilmesi konularına değinilmiştir (Kara, 2006: 156). Bugün de bu konular sıkça dile getirilmekle beraber standart bir çözüm getirildiği söylenemez.

Planlı kalkınma dönemine geçildiği 1963 yılı ve sonrasında da yabancı uzmanlarca hazırlanan benzer sorunlara değinilmiştir. Örneğin Podol Raporu’nda (bir diğer adıyla Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi Raporu) teknik personel yoksunluğu, hizmet içi eğitimin yanı sıra yöneticilik eğitimi alan personel sayısının azlığı gibi konulara dikkat çekilmiştir (Öktem, 1992: 91). Yine bu dönem içerisinde günümüzde halen yürürlükte olan 657 sayılı Devlet

Memurları Kanunu hazırlanmış ve kabul edilmiştir. Başlangıçta bu yasaya direnç gösterilse de yasa 1970'te 1327 sayılı yasa ile yürürlüğe girmiştir. Yasanın temel ilkelerini sınıflandırma, kariyer ve liyakat kavramları oluşturmaktadır. Ayrıca Türkiye'deki önemli personel uygulamalarından biri olarak kabul edilen ve 1971 yılında personel yöneticilerine yönelik Personel Yöneticileri Derneğinin (Peryön) kurulması önemli bir gelişme olarak görülmektedir (Erçek, 2004: 187-188).

Liberal politikaların öne çıktığı ve “Minimal Devlet” anlayışının kabul görmeye başladığı 1980 sonrasında personel sistemine ilişkin sorunların giderilmesi amacıyla yeni yasal düzenlemelere yer verilmiştir. Nitekim 1982 Anayasası'nda “her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez” (AY/m70) hükmü ile işe alımda yarışmacı bir modeli ve liyakat ilkesini ifade etmiştir. Yine bu dönemde ülkede yaklaşık 30 yıllık geçmişe sahip personel yönetimi kavramı yerine insan kaynakları yönetimi kullanılmaya başlanmıştır (Üsdiken ve Wasti, 2002; Erçek, 2004: 189). Ayrıca personelin meslek içi yükselmeye yaşadığı sorunlar ve buna bağlı olarak ortaya çıkan ücret sorunu dolayısıyla, kamu görevlileri kendi yetenek ve eğitimlerini kullanarak farklı iş dallarında da aktif olmaya başlamışlardır (Aslan, 2012).

Memurlar tarafından yürütülmesi gereken asli ve sürekli kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilebilmesi için devlet kurumlarınca memurların yetiştirilmesi, meslekleri ve görevleri için gerekli bilgilerin verilerek yetiştirilmelerinin sağlanması kurumsal bir sorumluluktur. On Birinci Kalkınma Planında da liyakat ve yetkinlik kavramları üzerinde durularak özellikle kamu kurumlarındaki personellerin yaşamlarının kolaylaştırılmasının (barınma ihtiyacı vb.), işe alımda yetkinlik ve liyakatin göz önünde bulundurulmasının, ehliyet ve liyakat temelli kariyer sistemine geçilmesinin önemine vurgu yapılmaktadır (On Birinci Kalkınma Planı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 128).

Yapılan saha çalışmalarında (Bulut vd., 2016: 11-12; Karatepe ve Kurnaz, 2019: 95-97; Yılmaz ve Çakıcı, 2021: 381-383) da liyakat ve yetkinlik konusu farklı açılardan irdelenmiştir. Özellikle liyakat ve kariyer yönetiminde etkin bir yönetim anlayışının olmadığı, kurumda hizmet içi eğitim verilmekle beraber eğitimlerin etkin olmadığı, çalışanların kendi işlerini öğrenmeleri teşvik edilmekle beraber yeterince karşılık görmediği, siyasi atamaların yaygınlaştığı ve bürokrasinin niteliğinin bozulduğu, işe alım sınavlarda oluşturulan kurullar açısından güven sorununun yaşandığı, teknolojik gelişmeler çerçevesinde çalışan personelin eğitilemediği ve bu bağlamda nitelikli personelin azaldığı, liyakatin gözetilmesinde şeffaflık, kurumsallaşma, profesyonellik gibi ilkelerin öneminin kavranması gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Bütün bunlar dikkate alındığında kaliteyi artırma ve liyakatli ve yetkin insan kaynaklarının oluşturulması açısından yeni yol ve metotların denenmesi gerekir (Bulut ve Bakan, 2002: 102). Diğer bir ifade ile bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişim seyri ve dijital kamu yönetimlerini de hesaba katacak bir personel sisteminin kurulması gerekmektedir.

3-KAMU KURUMLARINDA ÇALIŞAN PERSONELİN LİYAKAT VE YETKİNLİĞİ ÜZERİNE GAZİANTEP ÖLÇEĞİNDE YAPILAN ARAŞTIRMA VERİLERİNİN ANALİZİ

Burada araştırma evreni hakkında kısa bilgi verildikten sonra anketlerden elde edilen verilerin analizi yapılacaktır.

3.1-Araştırma Evreni, Kapsamı ve Yöntemi

Araştırma Gaziantep il ölçeğinde yapılmıştır. Gaziantep ilinde 2'si özel 2'si devlet olmak üzere 4 üniversite bulunmaktadır. Bu araştırmanın kapsamı Gaziantep ilinde faaliyet gösteren Gaziantep Üniversitesi ve Gaziantep İslam Bilim ve Teknoloji Üniversitesi akademik ve idari yöneticilerini kapsamaktadır. Ankete katılan kişilerin farklı birimlerde görev yapan kişiler olmasına dikkat edilmiştir. Ayrıca ankete katılım sağlayan kişilerin birimdeki görev süreleri ve yönetici pozisyonları dikkate alınmıştır. Anketler Google Formlar 'da hazırlanarak KEP ile yöneticilere dağıtılmıştır. Aşağıda Tablo: 1'de görüldüğü gibi her iki üniversitenin akademik ve idari yöneticilerinin sayısal toplamı 77'dir. Ankete katılım 50 kişi olarak gerçekleşmiştir. Ankete katılanların sayısal açıdan yeterli görüldüğünden elde edilen verilerin analizi yapılmıştır.

Tablo 1. GAÜN ve GİBTÜ Akademik ve İdari Yönetici Sayıları Tablosu

	AKADEMİK (Dek.,YO, MYO,EM)				İDARİ ²	
GAÜN	20	2	11	5	17	1
GİBTO	8	1	2	1	8	1
TOPLAM	28	3	13	6	25	2
GENEL TOPLAM						77

Anketlerin uygulanması, 2023 yılı Ağustos-Ekim ayları arasında gerçekleşen ankete katılanların sayısı 50 olması analiz için gerekli yeterliliği sağlamıştır (Mason, 2010: 1-3).

Anketlerin analizinde frekans yönteminin yanı sıra SPSS Programında sıklıkla kullanılan Ki-Kare istatistiksel test yöntemi kullanılmaktadır. Katılımcı sayısı yeterli olmakla beraber, verilen cevapların benzerlik taşımasından dolayı çalışmada yeni bir ölçek geliştirilememiştir. Bundan dolayı anketlerde sorular arası ilişki ve katılımcıların özellikleriyle verdikleri cevaplar arasındaki ilişki ölçülerek bunlar arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı incelenmektedir. Ki-Kare testinin daha anlamlı bir sonuç verebilmesi için analizler %1 önem seviyesinde ($p<0,01$) incelenmiştir. Çalışmanın özgünlüğü dolayısıyla %1 önem seviyesi tercih edilmiştir. İlerleyen analiz açıklamalarında tekrardan kaçınmak adına istatistiksel açıklayıcı bilgiler verilmeden sadece ilişki ve anlamlılık durumları hakkında bilgi verilmektedir.

3.2-Anketlerden Elde Edilen Verilerin Değerlendirilmesi

Burada öncelikle ankete katılanlar kişisel özellikleri verildikten sonra, doğrusal ölçek ve likert ölçeği kullanılarak hazırlanan anketler ilk olarak hem katılımcıların kişisel özellikleri hem de verilen yanıtlar frekans yöntemi ve çapraz tablolar yöntemi kullanılarak değerlendirilmektedir. Ardından dört başlık altında gruplandırılan anket, yine başlıklar altında ayrıca analiz edilerek her bölüme atfedilen hipotezler sınanmaktadır. Dört hipotezin de sınanmasının ardından bir sonraki bölümde elde edilen sonuçlar doğrultusunda değerlendirmelere ve önerilere yer verilmektedir.

3.2.1-Katılımcıların Özellikleri

Ankete 35'i (%70'i) erkek ve 15'i (%30'u) kadın olmak üzere toplam 50 kişi katılmıştır. Katılımcıların 19'u (%38'i) 41-50 yaş aralığında ve 17'si (%34'ü) 51-60 yaş aralığında olduğu için

² Fakülte sekreteri, Bölüm başkan ve yardımcıları, Genel Sekreter ve yardımcıları, Rektör ve yardımcıları ankete katılan idari personeli oluşturmaktadır.

orta yaşlı sayılabilecek kişilerden oluştuğu görülmektedir. Çalışmanın seyrini ve analiz sonuçlarını en çok belirlediği belirtilebilecek katılımcı özelliği ise, katılımcıların aynı kurumda çalışma süresidir. Katılımcıların 25'i (%50'si) 11 yıl ve üzeri süredir aynı kurumda çalışmaya devam etmektedirler. Ayrıca katılımcıların 11'i (%24'ü) ise kurumda henüz yeni sayılabilecek kişilerdir. Yine incelendiğinde kurumdaki görev yılı dağılımında da kurumda çalışma süresine benzer bir sonuçla karşılaşılmaktadır. Kurumda 11 yıl ve üzeri çalışan kişiler ve 1-3 yıl arası çalışan kişiler çoğunluğu oluşturmaktadır. İlerleyen başlıklar altında bu özelliğin önemi tekrar vurgulanacaktır. Ankete katılanların özellikleri Tablo 2'de gösterilmektedir.

Tablo 2. Ankete Katılanların Özellikleri

		Frekans	Yüzde %
Cinsiyet	Erkek	35	70,0%
	Kadın	15	30,0%
Medeni Durum	Evlü	48	96,0%
	Bekar	2	4,0%
Yaş	18-30	3	6,0%
	31-40	10	20,0%
	41-50	19	38,0%
	51-60	17	34,0%
	61 ve üzeri	1	2,0%
Görev	Akademik	17	34,0%
	İdari	33	66,0%
Görev Yılı	1-3	21	42,0%
	4-6	4	8,0%
	7-10	4	8,0%
	11 ve üzeri	21	42,0%
Kurumda Çalışma Süresi	1-3	11	24,0%
	4-6	5	10,0%
	7-10	9	16,0%
	11 ve üzeri	25	50,0%

3.2.2- Personelin Liyakat ve Yetkinliğine İlişkin Yaklaşımlar

Anketin bu bölümünde personelin liyakat ve yetkinliği yöneticilerin bakış açısıyla incelenmektedir. Bu bölümde sınanan hipotez;

H0: Kamu kurumlarında çalışan personeller (yöneticilerin görevde geçirdikleri süreye bağlı olarak) yöneticiler bağlamında yetkin ve liyakatli olarak değerlendirilmektedir.

Tablo 3. İlk Bölüm Soru ve Yanıtlarının Değerlendirilmesi

		Frekans	Yüzde %
Çalışanlar liyakatli bir şekilde işe alınmış, hizmete uygun ve yetkin kişilerdir.	Asla	4	8,0%
	Nadiren	9	18,0%
	Zaman Zaman	22	44,0%
	Genellikle	10	20,0%
	Her Zaman	5	10,0%
Kamu çalışanlarının büyük bir kısmı liyakatli ve yetkin değildir.	Asla	4	8,0%
	Nadiren	6	12,0%
	Zaman Zaman	24	48,0%
	Genellikle	15	30,0%

Kamu çalışanları liyakatli ancak gelişmelere adapte edilecek eğitimler verilmediği için yetkin olamamaktadır.	Her Zaman	1	2,0%
	Asla	3	6,0%
	Nadiren	12	24,0%
	Zaman Zaman	22	44,0%
	Genellikle	11	22,0%
	Her Zaman	2	4,0%
Terfi ve yükselmelerde liyakat ve yetkinlik konusunda kayırmacılık yapılmaktadır.	Asla	5	10,0%
	Nadiren	8	16,0%
	Zaman Zaman	16	32,0%
	Genellikle	12	24,0%
	Her Zaman	9	18,0%
	Çalışanların yetkin olmamasında yöneticilerin çalışma politikaları da etkili olmaktadır.	Asla	3
Nadiren		4	8,0%
Zaman Zaman		10	20,0%
Genellikle		22	44,0%
Her Zaman		11	22,0%
Çalışanların liyakat ve yetkinliğindeki sorunlar, denetimlerin yapılmamasından kaynaklanmaktadır.		Asla	1
	Nadiren	5	10,0%
	Zaman Zaman	17	34,0%
	Genellikle	17	34,0%
	Her Zaman	10	20,0%
	Çalışanların liyakat ve yetkinliğindeki sorunların yaptırımların uygulanmamasından kaynaklanmaktadır.	Asla	4
Nadiren		3	6,0%
Zaman Zaman		14	28,0%
Genellikle		14	28,0%
Her Zaman		15	30,0%
Çalışanların liyakat ve yetkinliğindeki sorunlar ödüllendirmenin olmamasıdır.		Asla	3
	Nadiren	8	16,0%
	Zaman Zaman	14	28,0%
	Genellikle	13	26,0%
	Her Zaman	12	24,0%
	Çalışanlar arasında işi bilen ve yapanlara daha fazla iş yüklediği düşüncesiyle yetkin olanlar da iş yapmamaya başlıyor.	Asla	1
Nadiren		5	10,0%
Zaman Zaman		9	18,0%
Genellikle		23	46,0%
Her Zaman		12	24,0%
Çalışanların liyakat ve yetkinlik sorunu kurumsallığın olmaması ve işlemlerin kişisel ilişkiler üzerinden yürütülmesinden kaynaklanmaktadır.		Nadiren	3
	Zaman Zaman	9	18,0%
	Genellikle	19	38,0%
	Her Zaman	19	38,0%

İlk gruptaki sorular yöneticinin gözünden kamu kurumlarında personelin liyakatini ve yetkinliğini ölçmeye yönelik sorulardır. Tablo: 2 incelendiğinde katılımcıların çoğunluğu “zaman zaman” cevabını vermeyi tercih etmişlerdir. Örneğin, “Çalışanlar liyakatli bir şekilde işe alınmış, hizmete uygun ve yetkin kişilerdir.” sorusuna 22 katılımcı (%44’ü) ‘zaman zaman’ yanıtını vermiştir. “Kamu çalışanlarının büyük bir kısmı liyakatli ve yetkin değildir” sorusuna 24 katılımcı (%48’i) ve “Kamu çalışanları liyakatli ancak gelişmelere adapte edilecek eğitimler verilmediği için yetkin olamamaktadır” sorusuna 22 katılımcı (%44’ü) ‘zaman zaman’ yanıtını vermiştir. Personelde liyakat ve yetkinlik sorunlarının varlığı ve sebeplerinin araştırılmaya çalışıldığı bu sorulara verilen cevaplar dikkate alındığında, yöneticilerin sorumlulukları konusunda

da bazı soruları akla getirmektedir. Bu sebeple bu bölümün analizinde sorular arasındaki ilişki yerine katılımcıların özellikleri ile cevapları arasında anlamlı bir ilişki kurulmaya çalışılmıştır

Tablo 4. Ki-Kare Test Sonuçları-1

	Ki-Kare Testleri		
	Value	Df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Ki-Kare	17,877 ^a	12	,119
Olabilirlik Oran Testi	24,199	12	,019
Doğrusal Bağlantı	,001	1	,976
Geçerli vaka sayısı ³	146		

a. 13 hücrenin (65,0%) 5 değerinden az olması bekleniyor. Beklenen en düşük değer 1,03.

Anket analizinde ilk grup sorular genellikle olumsuzluk eki kullanılarak oluşturulduğu için ilk soru ayrı değerlendirilmiştir. 1.soru ve görev süresi %1 önem seviyesinde değerlendirildiğinde H0 reddedilemez. Aynı zamanda katılımcıların yaşları, görev süreleri ve kurumda çalışma süreleri verdikleri cevapla anlamlı bir ilişkiye sahiptir

Tablo 5. Ki-Kare Test Sonuçları-2

	Ki-Kare Testleri		
	Value	Df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Ki-Kare	38,924 ^a	12	,000
Olabilirlik Oran Testi	37,278	12	,000
Doğrusal Bağlantı	4,029	1	,045
Geçerli vaka sayısı	146		

a. 12 hücrenin (60,0%) 5 değerinden az olması bekleniyor. Beklenen en düşük değer, 34.

İlk bölüm soruları genellikle olumsuzluk ekiyle kurulduğu için geri kalan 9 soru ayrı olarak test edilmiştir. Sorular katılımcıların görevde geçirdikleri süre ile anlamlı bir ilişkiye sahip olup olmadığı analiz edildiğinde hipotez reddedilmiştir. Yani personelin liyakatli ve yetkin olarak değerlendirilmesinde yöneticinin görevde geçirdiği süre etkilidir.

3.2.3-Personelin Performans ve Liyakatinin Kuruma Etkisine Dair Yaklaşımlar

Anketin bu bölümünde kurumda çalışan personelin performansının ve liyakatinin kurumun işleyişine nasıl etki ettiği araştırılmaktadır. Buna göre bu bölümün hipotezi;

H0: *Liyakat ve yetkinlik kurum işleyişini olumlu etkilemektedir.*

Tablo 6. 2. Bölüm Soru ve Yanıtlarının Değerlendirilmesi

		Frekans	Yüzde %
		Çalışanların liyakatli ve yetkin olması kurumun işleyiş ve başarısında önemli bir faktördür.	Genellikle
	Her Zaman	33	66,0%
Çalışanların liyakatli ve yetkin olması yetmez kurumun işleyişinin sistemli olması gerekir.	Nadiren	1	2,0%
	Zaman Zaman	2	4,0%
	Genellikle	18	36,0%
	Her Zaman	29	58,0%

³ N of Valid Cases

Kurumun verimliliği için çalışanların liyakatli ve yetkin olmalarının yanı sıra kurumda işleyiş sistemli olmalıdır.	Zaman Zaman	1	2,0%
	Genellikle	14	28,0%
	Her Zaman	35	70,0%
Çalışanların sayısal olarak yeterli olsa da liyakat olmadığı için kurumun işleyişinde ciddi sorunlar oluşmaktadır.	Asla	1	2,0%
	Nadiren	3	6,0%
	Zaman Zaman	14	28,0%
	Genellikle	17	34,0%
	Her Zaman	15	30,0%
Çalışanların yetkinliklerinin ve performanslarının düşük olmasının nedeni kuruma olan aidiyet ve güven eksikliğinden kaynaklanmaktadır.	Nadiren	8	16,0%
	Zaman Zaman	13	26,0%
	Genellikle	16	32,0%
	Her Zaman	13	26,0%

Burada sorular arasındaki ilişki test edilmiş olup aynı zamanda yöneticinin görevi ve kurum işleyişi arasında anlamlılık olup olmadığı test edilmektedir. Böylece çalışmanın seyrinde yöneticinin gözünden personelin liyakati ve kurumun ilişkisi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu bölümde verilen yanıtlar, kurumun nasıl daha iyi işleyeceğine dair bir yol haritası çizme niteliği taşımaktadır. Genellikle genç yaşta (18-30 yaş aralığı ve 31-40 yaş aralığı) ve ilk yıllarında sayılan yöneticilerin (1-3 ve 4-6 yıldır çalışma süresi olan) “çalışanların liyakatli ve yetkin olması kurumun işleyiş ve başarısında önemli bir faktördür” sorusuna katılımcıların 33’ü (%66’sı) ‘her zaman’ yanıtını vererek; “çalışanların liyakatli ve yetkin olması yetmez kurumun işleyişinin sistemli olması gerekir” sorusuna 29’u (%58’i) ‘her zaman’ yanıtını vererek, “kurumun verimliliği için çalışanların liyakatli ve yetkin olmalarının yanı sıra kurumda işleyiş sistemli olmalıdır” sorusuna ise 35’i (%70’i) ‘her zaman’ yanıtını vererek ilerleyen süreçlerde daha liyakatli ve yetkin personelin yetiştirilmesi konusunda bir işaret niteliği taşımaktadır.

Tablo 7. Ki-Kare Test Sonuçları-3

	Ki-Kare Testleri				
	Value	Df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Ki-Kare	,552 ^a	1	,457		
Continuity Correction ^b	,312	1	,576		
Olabilirlik Oran Testi	,558	1	,455		
Fisher's Exact Test				,580	,290
Doğrusal Bağlantı	,548	1	,459		
Geçerli vaka sayısı	146				

a. 0 hücrenin (0,0%) 5 değerinden az olması bekleniyor. Beklenen en düşük değer 17,01.

b. Hesaplanan yalnızca 2x2 tablosu

Yapılan istatistik testine göre yöneticinin görevi ve kurum işleyişi arasında ilişki vardır. Bu bölüm sorularına uygulanan Ki-Kare testinde, çalışanların liyakat ve yetkinliğinin kurum işleyişinde etkili olmasının yanı sıra, yöneticinin görev pozisyonunun da (akademik ve idari olarak ayrıldığında) ilişkili olduğu görülmektedir. Diğer bir ifade ile yöneticinin pozisyonu kurumun liyakatli ve yetkin olarak işlemesine etki etmektedir.

3.2.4-Yöneticinin Bakış Açısından Personelin Performansına İlişkin Yaklaşımlar

Bu bölümde kurum içinde personelin performansından memnun olmayan yöneticilere bu durum karşısında ne yapacakları araştırılmaktadır. Bu bölümün hipotezi;

H0: *Yöneticiler personeline yapıcı davranır.*

Tablo 8. 3. Bölüm Soru ve Yanıtlarının Değerlendirilmesi

		Frekans	Yüzde %
Sözlü ve yazılı uyarılarda bulunurum.	Asla	3	6,0%
	Zaman Zaman	7	14,0%
	Genellikle	24	48,0%
	Her Zaman	16	32,0%
Yerinin değiştirilmesini isterim.	Asla	6	12,0%
	Nadiren	9	18,0%
	Zaman Zaman	16	32,0%
	Genellikle	14	28,0%
	Her Zaman	5	10,0%
Çalışanın davranışının sürekli mi yoksa şartlara göre mi değiştiğini anlamaya çalışırım.	Zaman Zaman	8	16,0%
	Genellikle	19	38,0%
	Her Zaman	23	46,0%
Çalışanlarla muhatap olmadan, mevzuat neyi gerektiriyorsa ona göre hareket ederim.	Asla	14	28,0%
	Nadiren	13	26,0%
	Zaman Zaman	15	30,0%
	Genellikle	5	10,0%
	Her Zaman	3	6,0%
Kızarıyorum ve bu kızgınlığımı çalışana yansıtırım.	Asla	12	24,0%
	Nadiren	21	42,0%
	Zaman Zaman	11	22,0%
	Genellikle	4	8,0%
	Her Zaman	2	4,0%
Çalışanın hatasını düzeltmesi için telkinde bulunurum ve kendini düzeltmesi için fırsat veririm.	Zaman Zaman	8	16,0%
	Genellikle	17	34,0%
	Her Zaman	25	50,0%
Çalışanın performansını olumsuz etkileyen nedenleri öğrenmeye ve gidermeye çalışırım.	Zaman Zaman	9	18,0%
	Genellikle	15	30,0%
	Her Zaman	26	52,0%
Karşı karşıya gelmemek ve kötü olmamak için hatalarını görmezden gelirim.	Asla	26	52,0%
	Nadiren	12	24,0%
	Zaman Zaman	9	18,0%
	Genellikle	3	6,0%
Çalışana herhangi bir yaptırım uygularsam siyasi ve dışsal baskıya maruz kalacağımı düşünürüm.	Asla	20	40,0%
	Nadiren	11	22,0%
	Zaman Zaman	10	20,0%
	Genellikle	4	8,0%
	Her Zaman	5	10,0%
Farklı bir çalışan aracılığıyla durumu iletmeye çalışırım.	Asla	20	40,0%
	Nadiren	15	30,0%
	Zaman Zaman	9	18,0%
	Genellikle	6	12,0%
Çalışanın pozisyonunda/departmanında değişiklik yaparım.	Asla	5	10,0%
	Nadiren	12	24,0%
	Zaman Zaman	22	44,0%

Sürekli hatırlatmalarda bulunarak işini eksiksiz yapmasını sağladım.	Genellikle	10	20,0%
	Her Zaman	1	2,0%
	Asla	4	8,0%
	Nadiren	9	18,0%
	Zaman Zaman	19	38,0%
Tüm çalışanların liyakat ve performansı için sözleşmeli olmaları gerektiğini düşünmekteyim.	Genellikle	12	24,0%
	Her Zaman	6	12,0%
	Asla	13	26,0%
	Nadiren	2	4,0%
	Zaman Zaman	13	26,0%
	Genellikle	11	22,0%
	Her Zaman	11	22,0%

Tablo:8’deki veriler incelendiğinde, yöneticilerin genellikle yapıcı ve olumlu davranışlarda bulduklarını belirttikleri görülmektedir. Özellikle bölüm içerisinde “Çalışanın davranışının sürekli mi, yoksa şartlara göre mi değiştiğini anlamaya çalışırım” sorusuna 19 kişi (%46’sı) ‘her zaman’ yanıtını vermiştir. “Çalışanın hatasını düzeltmesi için telkinde bulunurum ve kendini düzeltmesi için fırsat veririm” sorusuna 17 kişi (%38’i) ‘genellikle’ yanıtını, 25 kişi ise (%50’si) ‘her zaman’ yanıtını vermişlerdir. Bu sorulara verilen cevaplar, yönetici ve personel arasındaki ilişkinin gelişmişlik seviyesini göstermektedir. Ancak burada sorulması gereken soru “Yöneticiler beyan ettikleri gibi yapıcı ve olumlu tutum ve davranışlar sergiliyorsa neden kamu kurumlarının işleyişi ağır ve aksak olarak tanımlanıyor” olmalıdır. Bu konuda farklı bir saha çalışmasının yapılması konuyu daha net ortaya koyabilir.

Tablo 9. Ki-Kare Test Sonuçları-4

	Ki-Kare Testleri		
	Value	Df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Ki-Kare	13,431 ^a	9	,144
Olabilirlik Oran Testi	13,875	9	,127
Doğrusal Bağlantı	2,740	1	,098
Geçerli vaka sayısı	146		

a. 9 hücrenin (56,2%) 5 değerinden az olması bekleniyor. Beklenen en düşük değer,55.

Ki-kare testinde, yöneticilerin yaş, görev süresi, görev pozisyonu ve cinsiyet bağlamında personele karşı yaklaşımı analiz edilmiştir. Çıkan sonuçlara göre, görev süresi 11 ve üzeri olanlar ile 1-3 arası olanlar ve yaş aralığı 18-30 ile 51-60 arası olan grupların personele yapıcı davranış biçimlerinin artışında doğru oranda bir artış görülmektedir. Analiz sonucuna göre %1 önem seviyesinde H0 reddedilemez sonucu elde edilmiş olup yöneticilerin personellerine karşı yapıcı davrandığı söylenebilir

3.2.5-Genel Görüş ve Yaklaşımlara İlişkin Değerlendirmeler

Burada elde edilmek istenen amaç, yöneticilerin mevzuat ve uygulama doğrultusunda nasıl davranılması gerektiğine dair genel kapsamlı bilgiler elde etmektir. Bu sebeple bu bölümün hipotezi;

H0: *Yöneticinin personele karşı tutumu ve personelin liyakat ve yetkinliği birbirinden bağımsız değildir.*

Tablo 10. 4. Bölüm Soru ve Yanıtlarının Değerlendirilmesi

		Frekans	Yüzde %
Personelin aldığı eğitimle hizmet sunacağı kurum ve yapacağı iş uygun olmalıdır.	Tamamen Aynı Fikirdeyim	23	46,0%
	Aynı Fikirdeyim	27	54,0%
Kurumlar kendi ihtiyaç duyduğu personeli sözleşmeli olarak kendileri almalıdır.	Tamamen Aynı Fikirdeyim	10	20,0%
	Aynı Fikirdeyim	23	46,0%
	Fikrim yok	9	18,0%
	Karşı Fikirdeyim	7	14,0%
	Tamamen Karşı Fikirdeyim	1	2,0%
Liyakatın sağlanması için işe alım değerlendirmelerinin objektif yapılması sağlanmalıdır.	Tamamen Aynı Fikirdeyim	36	72,0%
	Aynı Fikirdeyim	14	28,0%
Çalışma performansını göre ücret farklılıkları gözetilmelidir.	Tamamen Aynı Fikirdeyim	23	46,0%
	Aynı Fikirdeyim	19	38,0%
	Fikrim yok	5	10,0%
	Karşı Fikirdeyim	2	4,0%
Çalışanların liyakat ve yetkinliğini bozan sistem hatalarıdır ve hata büyük ihtimalle kurumun sitemindedir.	Tamamen Aynı Fikirdeyim	1	2,0%
	Tamamen Aynı Fikirdeyim	5	10,0%
	Aynı Fikirdeyim	28	56,0%
	Fikrim yok	12	24,0%
Çalışanlarda, çalışmaya da kimse onu iş yapmaya ve işten çıkarmaya gücünün yetmeyeceği algısı hakimdir.	Karşı Fikirdeyim	5	10,0%
	Tamamen Aynı Fikirdeyim	18	36,0%
	Aynı Fikirdeyim	26	52,0%
İnsanın çalışmayı ve sorumluluk almayı sevip sevmemesi kurumun içinde bulunduğu duruma bağlıdır.	Fikrim yok	6	12,0%
	Tamamen Aynı Fikirdeyim	5	10,0%
	Aynı Fikirdeyim	32	64,0%
	Fikrim yok	7	14,0%
Liyakat ve yetkinlikten ziyade kişisel bağlantıların görevlendirmelerde etkin olduğu düşüncesi liyakatli olanları kuruma karşı yabancılaştırmaktadır.	Karşı Fikirdeyim	5	10,0%
	Tamamen Karşı Fikirdeyim	1	2,0%
	Tamamen Aynı Fikirdeyim	12	24,0%
	Aynı Fikirdeyim	33	66,0%
Personelin devamlı olarak hizmet içi eğitim alması gerekmektedir.	Fikrim yok	3	6,0%
	Karşı Fikirdeyim	2	4,0%
	Tamamen Aynı Fikirdeyim	21	42,0%
	Aynı Fikirdeyim	21	42,0%
Personel hizmet süreci içerisinde hizmet alanı dışında eğitimler almalıdır.	Fikrim yok	3	6,0%
	Karşı Fikirdeyim	5	10,0%
	Tamamen Aynı Fikirdeyim	9	18,0%
	Aynı Fikirdeyim	20	40,0%
Personelin kendini yetiştirmesi açısından eğitim alabilmesi için belirli dönemlerde ücretli izin verilmelidir.	Fikrim yok	15	30,0%
	Karşı Fikirdeyim	6	12,0%
	Tamamen Aynı Fikirdeyim	7	14,0%
	Aynı Fikirdeyim	28	56,0%
Personelin belirli periyotlarla yurtdışına çıkması gerekmektedir.	Fikrim yok	9	18,0%
	Karşı Fikirdeyim	6	12,0%
	Tamamen Aynı Fikirdeyim	12	24,0%
	Aynı Fikirdeyim	20	40,0%
Personelin işe alım süreçlerinde açık-yaygın duyuru kullanılmaktadır.	Fikrim yok	14	28,0%
	Karşı Fikirdeyim	4	8,0%
	Tamamen Aynı Fikirdeyim	16	32,0%
	Aynı Fikirdeyim	18	36,0%
	Fikrim yok	10	20,0%
	Karşı Fikirdeyim	5	10,0%
	Tamamen Karşı Fikirdeyim	1	2,0%

Burada verilen cevaplar, bir önceki bölümde kurum içindeki davranışsal yapıcılığın genel kamu kurumlarında nasıl olması gerektiği yönündedir. Yine katılımcılar, yapıcı olunması gerektiğine dair yanıtlarda bulunmuşlardır. Buradaki sorular aynı anlama gelecek şekilde çapraz şekilde sorulmuş ve katılımcıların cevaplarında herhangi bir zıtlığın oluşmasında anketin ne ölçüde doğru veri içerdiği de test edilmeye çalışılmıştır. Verilen cevaplar incelendiğinde ise katılımcıların tutarlı bir yaklaşım sergiledikleri görülmüştür. Burada yöneticilere, personelin liyakati, yetkinliği, eğitim alma durumu, kendisini yetiştirmesine kurumun ve yöneticinin bakış açısı ve personelin işe alım süreçleriyle ilgili sorular yöneltilmiştir. Bir önceki anket bölümlerinde de sıklıkla karşılaşıldığı gibi burada da 18-30 yaş arası katılımcılar daha açık fikirli ve daha gelişimci cevaplar verdikleri görülmektedir. Örneğin, “Personelin kendini yetiştirmesi açısından eğitim alabilmesi için belirli dönemlerde ücretli izin verilmelidir” sorusuna verilen cevaplar, 28 kişinin (%56) ‘aynı fikirdeyim’ şeklinde ortaya çıkmaktadır. Diğer yandan 9. soru olan “personelin devamlı olarak hizmet içi eğitim alması gerekmektedir” cevabında ise katılımcıların 42’si (%84’ü) ‘tamamen aynı fikirdeyim’ ve ‘aynı fikirdeyim’ cevaplarını vererek personelin kendisini geliştirmesinin önemli olduğunu altını çizmektedir. Tablo: 9 incelendiğinde yine bu tarz soruların ve cevapların benzer şekilde olduğu görülmektedir. İşe alım süreci hakkındaki “personelin işe alım süreçlerinde açık-yaygın duyuru kullanılmaktadır” soruya da yine aynı şekilde 16 kişi (%32’si) tamamen aynı fikirdeyim yanıtını, 18 kişi (%36’sı) aynı fikirdeyim yanıtını vererek bu sürecin de iyi yönetildiğini işaret etmişlerdir.

Tablo: 11. Ki-Kare Test Sonuçları-5

	Ki-Kare Testleri		
	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Ki-Kare	7,767 ^a	9	,558
Olabilirlik Oran Testi	9,167	9	,422
Doğrusal Bağlantı	,350	1	,554
Geçerli vaka sayısı	146		

a. 9 hücrenin (56,2%) 5 değerinden az olması bekleniyor. Beklenen en düşük değer,75.

Tablo: 12. Ki-Kare Test Sonuçları-6

	Ki-Kare Testleri		
	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Ki-Kare	12,054 ^a	12	,441
Olabilirlik Oran Testi	14,296	12	,282
Doğrusal Bağlantı	,482	1	,487
Geçerli vaka sayısı	146		

a. 13 hücrenin (65,0%) 5 değerinden az olması bekleniyor. Beklenen en düşük değer,30

Ki-kare testinde, yöneticilerin yaş, görev süresi, görev pozisyonu ve cinsiyet bağlamında yöneticinin personele karşı tutumu ve personelin liyakat ve yetkinliği arasındaki ilişki araştırılmaktadır. Tablo: 10’da soruların ilişkisine dair yapılan teste yer verilmiştir, Tablo: 11’de ise katılımcıların kişisel özellikleri ve cevaplar arasındaki anlamlılığa bakılmıştır. Buna göre, yapılan farklı eşleştirmeli testlerde hipotezin %1 önem seviyesinde reddedilemeyeceği sonucu çıkmaktadır

SONUÇ

Çalışmada gerek literatür bilgileri gerek farklı ölçeklerde yapılan saha çalışmaları gerekse Gaziantep ölçeğinde iki devlet üniversitesinde yapılan bu çalışma göstermektedir ki, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların liyakat ve yetkinliği konusunda farklı sebepler olsa da genel anlamda bu iki özellik açısından sorunların olduğu görülmektedir. Diğer bir ifade ile kamu kurumlarının sağlıklı bir işleyişe sahip olması için liyakat sisteminin önemi çok açık bir şekilde vurgulanmaktadır. Özellikle işin gereklerine uygunluk kriterlerinin gözetilmesi, işe alma/atama/terfi sisteminin düzeltilmesi, şeffaflığın ve kurumsallaşmanın sağlanması, hizmet içi eğitimlerin güncel gelişmeleri de kapsayacak şekilde verilmesi liyakat ve yetkinliği geliştirecektir. Tarihsel süreçte hiç gündemden düşmeyen bu konu günümüzde de gerek personel sistemi açısından gerekse kurumsal yapılarda yöneticiler tarafından dikkate alınması ve çözümlerin geliştirilmesi gereken bir konudur.

Çalışmanın sonuçları doğrultusunda yapılan tespitler ile, yöneticilerin görüşleri dikkate alındığında, kamu kurumlarındaki personelin liyakati ve yetkinliği konusunda bir kafa karışıklığı olsa da katılımcıların yarısına yakını, kamu çalışanlarının büyük bir kısmını (%48) liyakatli ve yetkin bulmamaktadırlar. “Zaman zaman”, “kısmen” gibi ölçütlerle liyakat ve yetkinlik vurgusu olsa da genel anlamda bir liyakat sorunun olduğu açıkça görülmektedir. Yöneticilerin yaklaşımları ortaya koymaktadır ki, çalışanların liyakatli ve yetkin olması kurumun işleyiş ve başarısında önemli bir faktördür. Ancak bu faktörü güçlendiren diğer bir faktör de kurumun işleyişinin sistemli olmasıdır. Dolayısıyla liyakatli ve yetkin personelin yetiştirilmesi çok farklı süreçleri içinde barındırmakla beraber, hem kişisel yetenek ve yetkinlik hem de kurumların sistemli olması birlikte kurum başarısını doğurmaktadır. Elbette ki, yöneticinin pozisyonu kurumun liyakatli ve yetkin olarak işlemesine ayrıca etki etmektedir. Diğer bir ifade ile yöneticilerin personele karşı davranışları, sorun çözme yaklaşımları ve vizyoner bir bakış açısına sahip olmaları kamu personelinin liyakati ve yetkinliği açısından önem arz etmektedir.

Yapılan tespitler bağlamında hizmet içi eğitimlerinin verilmesi, eğitim almak isteyenlere fırsatların verilmesi, işe alma duyurularının açık bir şekilde yapılması gibi faktörlerin de hem iyi bir personel yönetimini sağlamak hem de liyakat ve yetkinliğin gelişmesinde önemli olduğu görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Akgeyik, T. (2002). İnsan Kaynaklarında Yetkinlik Yönetimi. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 52(1), 69-89.
- Aslan, O. E. (2012). *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Aydın, N. (2012, Mayıs-Haziran). Weberyen Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit: 'Siyasetin Bürokrasi İronisi'. *Sayıştay Dergisi*(85), 51-67.
- Bulut, Y., Duruel, M., Kara, M., & Bilbay, Ö. (2016). Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynaklarının Etkin Yönetimi: Hatay'da Bir Uygulama. *Strategic Public Management Journal*, 1-24.
- Bulut, Y., Bakan, İ (2002), Yöneticilerin Eğitimi: Kahramanmaraş'taki Yöneticiler Üzerinde Bir Uygulama. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 35, Sayı, 2, s. 93-117.
- Çamur, Ö. (2020). Kamu Yönetiminde Liyakatin Önemi: Adalet Temelinde Bir Değerlendirme. *Gaziantep University Journal of Socail Sciences*, 19(2), 459-474.

- Erçek, M. (2004). Çeviri, Aktör Ağları ve Eksik/Öncül Kurumsallaşma: Türkiye'deki Mesleki Personel/İnsan Kaynakları Söyleminin Yeniden Kurgulanması: 1960-1999. *Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 4(2), 129-195.
- Eroğlu, O. (2016). 1923'ten Günümüze İnsan Kaynaklarının Gelişimi. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 12(29), 181-193.
- Eryılmaz, B. (2022). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Gönülaçar, Ş. (2014, Mayıs). İnsan Kaynakları Yönetiminde Kayırmacılık Kuşatması ve Liyakatsizlik Çıkmazı.
- Güler, B. A. (2020). *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Kara, B. (2006). Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar. *Cumhuriyet Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30(2), 149-162.
- Karatepe, S., & Kurnaz, S. (2019). Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi: İngiltere Örneği Üzerinden Türkiye İçin Bir İnceleme. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 77-104.
- Mason, M. (2010). Sample size and saturation in PhD studies using qualitative interviews. *Qualitative Socail Research*, 11(3), 1-13.
- Mevzuat Bilgi sistemi. (1965, Temmuz 14). *Devlet Memurları Kanunu*. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=657&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> Erişim tarihi: 05.10.2023
- Öktem, M. K. (1992, Haziran). Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(2), 85-105.
- Resmi Gazete . (1936, Haziran 15). *3008 Sayılı İş Kanunu*. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3330.pdf> Erişim tarihi: 04.10.2023
- Resmi Gazete. (1982). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf> Erişim tarihi: 05.10.2023
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019, Temmuz 18). *11. Kalkınma Planı*. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On_Birinci_Kalkinma_Planı-2019-2023.pdf Erişim tarihi: 05.10.2023.
- Üsdiken, B., & Wasti, S. (2002). Türkiye'de Akademik Bir İnceleme Alanı Olarak Personel veya İnsan Kaynakları Yönetimi: 1972-1999. *Amme İdaresi Dergisi*, 35(3), 1-37.
- Yılmaz, F., & Çakıcı, A. (2021). Kamu Çalışanlarının Liyakat İhlali Algısı, Kaynakları ve Etkileri. *İş ve İnsan Dergisi*, 8(2), 195-208.

Türkiye’de Göçmenlerin Uyum Sorunu Bağlamında Bir Değerlendirme^{1 2}

An Evaluation In The Context Of The Adaptation Problem Of Migrants In Türkiye

Hasan YAYLI * Yusuf Ziya Aslan **

ÖZET

Çeşitli bilim dalları tarafından farklı tanımlamaların getirildiği göç kavramı, insanlık var olduğundan beri sürekli olarak karşımıza çıkan bir kavramdır. Göç kavramını tanımlarken, göçü meydana getiren olaylara bakılmaktadır. Siyasi, ekonomik, toplumsal, terör, savaş, afet gibi çeşitli nedenlerle göçler gerçekleşmektedir. Günümüz dünyasında da gerçekleşen siyasi sorunlar, teknolojik ilerleme, doğal ve doğal olmayan afetler, insan hakları, eğitim imkânları, sağlık hizmetleri ve daha güzel bir yaşam düşüncesi gibi birçok sebepten ötürü insanlar göç eylemini gerçekleştirmektedir. Günümüzde meydana gelen toplumsal olaylar ve siyasi karışıklıklar göç kavramının popülerliğini oldukça arttırmıştır. Göç anında ve göç gerçekleştikten sonra karşılaşılan sorunlar nedeniyle ülkeler çeşitli önlemler almaya ve politikalar üretmeye zorlanmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti geçmişten günümüze kadar oldukça fazla göç hareketlerine ev sahipliği yapmıştır. 2011 yılında yaşanan Suriye iç savaşı ile 3,5 milyon üzerinde göçmen, Türkiye topraklarına göç etmiştir. Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşundan günümüze kadar gelen sürede birçok göç olayının yaşandığı görülmektedir. Günümüzde Türkiye Cumhuriyeti göç alıp veren bir ülke konumundan çıkıp göç yolları güzergâhında olan bir geçiş ülkesi konumuna gelmektedir. 2011 yılında Suriye iç savaşının başlaması ile gerçekleşen sürede, Orta Doğu’da yaşanan siyasi krizler sonucu göç olayları önemli bir boyut kazanıp çeşitli sorunlara neden olduğu görülmektedir. Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşundan beri bu boyutta bir göç dalgası ile karşı karşıya kalmayıp çeşitli krizleri de beraberinde getirmiştir. Türkiye’nin daha önce karşılaşmadığı bu denli bir göç dalgası ülkeyi etkisi altına almıştır.

Anahtar Kavramlar: *Göçmen Sorunu, Göç Entegrasyonu, Türkiye’de Göç Uyumu*

ABSTRACT

The concept of migration, which has been given different definitions by various branches of science, is a concept that we have constantly encountered since humanity existed. When defining the concept of migration, the events that cause migration are taken into consideration. Migrations occur for various reasons such as political, economic, social, terrorism and disaster. In today's world, people migrate for many reasons such as political problems, technological progress, natural and unnatural disasters, human rights, education opportunities, health services and the idea of a better life. Today, social events and political turmoil in the Middle East have increased the popularity of the concept of migration. Due to the problems encountered during and after migration, countries are forced to take various measures and produce policies. The Republic of Turkey has hosted many migration movements from past to present. It is seen that many migration events have occurred, especially from the establishment of the Republic of Turkey to the present day. Today, the Republic of Turkey is no longer a country that receives and receives immigrants, but instead becomes a transit country on the route of migration routes. As a result of the political crises in the Middle East after the start of the Syrian civil war in 2011, migration events gained a serious dimension and caused serious problems. The fact that the Republic of Turkey has not faced such a severe wave of migration since its establishment has brought about various crises. This wave of migration, which Turkey has never encountered before, has seriously affected it.

Keywords: *Immigrant Problem, Migration Integration, Migration Adaptation in Türkiye*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale’de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu’nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

² Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kentleşme Ve Çevre Sorunları Anabilim Dalında Prof. Dr. Hasan Yaylı Danışmanlığında Yazılan “Göçmenlere Yönelik Entegrasyon Politikaları: Türkiye Ve Almanya Karşılaştırması” Başlıklı Tezden Üretilmiştir.

* Prof. Dr., Kırıkkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, hyayli@hotmail.com, 0000-0002-9567-6382

** Yüksek Lisans Öğrencisi, Kırıkkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, aslanziya2346@outlook.com, 0000-0002-5035-1031

GİRİŞ

İnsanlığın var oluşundan beri karşılaştığımız göç kavramını tanımlamak güç olsa da genel olarak, insanların yaşamını sürdürürken buldukları yerde gerçekleşen olumsuz durumlar veya daha iyi bir hayat isteği nedeniyle süreli ya da süresiz yer değiştirme eylemi şeklinde tanımlanabilir.

Göçmen kavramı ise; göç eylemini gerçekleştiren, yaşadığı coğrafyada karşılaştığı ekonomik, sağlık, siyasi, dini ve günümüzde yoğun olan iç savaş gibi mücbir sebeplerle terk ettiği ve yerleşim sağladığı bazen hedef ülkeye bazen de hedef ülkeye ulaşmak için transit ülkeye hareket eden kişidir.

Göç eylemini gerçekleştiren insan sadece bedenini değil; dilini, dinini, kültürünü, yaşamlarını, yeteneklerini de beraberinde götürmektedir. Göç alan ülkeye göç hareketinin yoğun olduğu düşünülürse, göç eden kişinin göç ettiği ülkeye kendi kültüründen bir şeyler katması kaçınılmazdır. Bu nedenle göç eden kişi sadece kendisini değil, göç eylemini gerçekleştirdiği ülkeyi de etkisi altına almaktadır. Göç eylemini gerçekleştiren kişi, göç ettiği bölgeye belli bir süreden sonra uyum sağlaması ve yaşadığı çevreye göre şekillenmesi yadsınamayacak bir gerçektir. Devletler, gerçekleşen göç olaylarına karşı önlemler almakta ve uyum politikaları hayata geçirmektedir. Göç ve uyum kavramını bundan dolayı bir arada değerlendirmek gerekmektedir. Göç edenlerin göç ettikleri toplumlarda ayrımcılık yaşamamaları ve toplumun içine dahil olmaları için uyum kavramına önem verilmelidir. Uyum süreciyle birlikte göçmenlerin, göç alan ülkedeki yerleşik insanlar kadar topluma entegre olması hedeflenmektedir.

Türkiye günümüzde 3.5 milyonun üzerinde düzenli göçmene ev sahipliği yapmakta olup dünyada en fazla göçmen barındıran ülke konumundadır. Bu durumdan hareketle Türkiye göçmenlerin uyumu için çeşitli çalışmalar yürütmeye başlamıştır. Göçmenlerin uyumu sadece Türkiye'nin ulusal seviyede çözüm aradığı bir politika alanı değildir. Günümüzde hızla artan göç dalgaları, uluslararası seviyede de uyum konusunu ülkelerin, uluslararası kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin en önemli politika gündemlerinden biri haline dönüştürmüştür.

Toplumsal yapının düzenini koruyup yeniden şekillenmesi konusunda göç hareketlerinin etkisi önemli bir boyuttadır. Toplumlar, içlerinde farklı gurup ve çeşitli kültürleri barındıran geniş bir ilişkiler ağı olarak tanımlanmaktadır (Türkkahraman & Tutar, 2009, s. 3). Bu durumdan hareketle göç olgusunun, toplumda olan bu çeşitliliği belli bir çerçeve içerisine alarak göç alan bölgeleri uyumlu hale getirip birey ile toplumun bütünleşmesinde bir araç olması gerekmektedir.

Bahsedilen bu durumun meydana gelmesi için sosyal bütünleşme ve uyum seviyelerinin artırılmasına yönelik politikaların oluşturulması önem arz etmektedir. Devletlerin, yaşanan bu göç hareketlerine karşı hem göçmenlere hem de vatandaşlarına yönelik çeşitli politikalar üretmek ve sosyal yapıda yaşanacak olumsuzluklara karşı tedbirler almak önemli sorumlulukları arasında yer almaktadır. Bu bağlamda gerçekleşecek planlar ve politikalar göç eden kişilerin göç ettikleri bölgelerde yaşayan insanların yaşam standartlarını düşürmeden ve toplumun düzenini koruyup istikrarı sağlayabilecek seviyelerde olması gerekmektedir (Akıncı vd., 2015, s. 61).

Bu çalışmada genel olarak göç hakkında literatür taraması yapıp göç sonucu ortaya çıkan uyum sorunu üzerinde durulup, dünya üzerinde en fazla göçmene ev sahipliği yapan ülkelere biri konumunda olan Türkiye'de göçmenlere yönelik uygulanan uyum politikaları incelenecektir.

1.GÖÇ

Göç kavramı insanlığın var oluşundan beri sürekli karşılaşılan bir olgudur. Göç kavramı genel olarak bireylerin ya da toplulukların bir bölgeden başka bir bölgeye hareket etme fiili şeklinde tanımlanırken beraberinde çeşitli sorunları da meydana getirmektedir. Göç hareketliliği sadece bireylerin veya toplulukların yer değiştirme eylemi olarak görülse de, beraberinde kültürel, ekonomik, psikolojik, sosyal öğeleri de içerisinde barındırmaktadır (Sağlam, 2006, s. 33-34).

Türk Dil Kurumu göç kavramını; “toplumsal, siyasal ve ekonomik nedenlerle bireylerin ya da toplulukların bulunduğu ülkeden başka bir ülkeye gitme eylemi” şeklinde tanımlama getirmektedir (tdk.gov.tr, 2023).

Uluslararası Göç Örgütü göç kavramını; “Uluslararası sınırlardan geçerek ya da herhangi bir devlet içerisinde süresine, yapısına ve nedenine bakılmadan bireylerin veya toplumların yer değiştirme fiili gerçekleştirdiği bir nüfus hareketidir.” şeklinde tanımlama getirmektedir (IOM, 2009, s. 22).

Bu tanımlardan hareketle göçe getirilen en kapsamlı tanım, mekânsal olarak yer değiştirme eylemi şeklindedir. Göç olgusu, en temelde insan hareketliliği olarak görülse de devamlı değişim ve etkileşim içerisinde olan bir eylemdir (Çoştan & Yaylı, 2020, s. 3).

Göç kavramı hakkında ilk bilgi 1885 tarihinde Ernst Georg Ravenstein tarafından yazılan “Göç Kanunları” adlı eserde bulunmaktadır. Georg Ravenstein, göç fiilinin çeşitli olaylar sonucu meydana geldiğini ve bu olayların göçün kanunu olduğunu söylemektedir. Bahsedilen kanunlar şu şekildedir (Grigg, 1977, s. 42-43);

- 1) Göç edenler, yakın mesafe mobilitesine uygun şekilde hareket etmektedir.
- 2) Göçmenler, gitmek istedikleri bölgeye bir defada değil birkaç defada ulaşmaktadır.
- 3) Uzak mesafeye göç eden göçmenler, sanayi ve ticaret açısından gelişmiş bölgelere göç etme eğilimi taşımaktadır.
- 4) Göçmenlerin terk ettiği bölgelere, yine başka lokasyonlardan gelen göçmenler doldurmaktadır.
- 5) Kırsal alanda yaşayan bireyler, kentsel alanda yaşayan bireylere oranla daha fazla göç etme eğilimine sahiptirler.
- 6) Erkeklerle oranla kadınlar, daha fazla göç etme eğilimi taşımaktadır, fakat erkekler yer değiştirme fiilini daha çok gerçekleştirmektedir.
- 7) Göç fiilini gerçekleştiren bireyler genelde yetişkin kişilerdir. Çocuklar, nadiren aileleri ile göç etmektedir.
- 8) Kentsel alanlar, meydana gelen göç olayları sonucu daha hızlı büyümektedir.
- 9) Göçmenler, göç ettikleri bölgelerin ulaşım yollarını ve ticaretini geliştirir.
- 10) Göç olayının ana sebebi ekonomiktir.

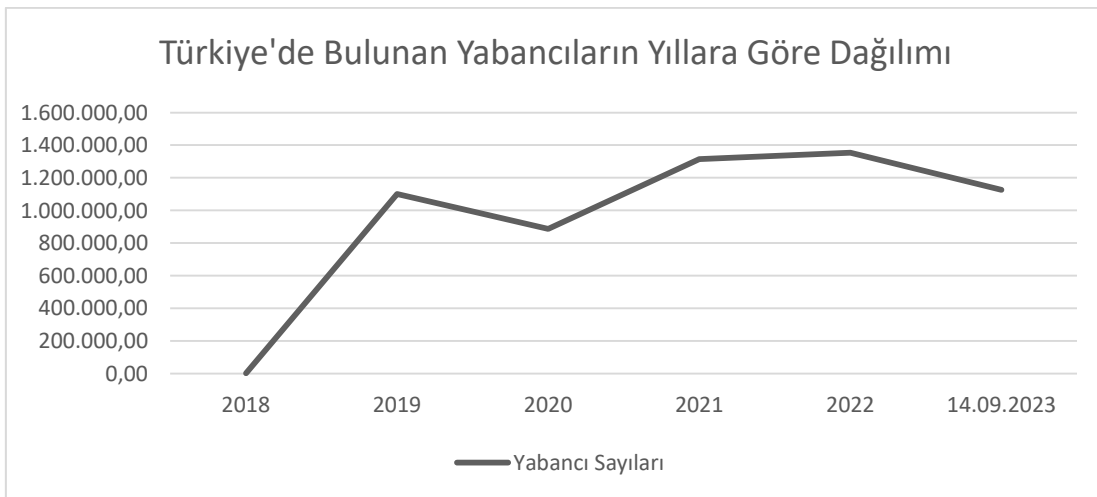
Göç kavramı; iç göç, dış göç, düzenli göç, düzensiz göç, gönüllü göç, zorunlu göç, geçici göç ve daimi göç gibi çeşitli tanımlamalar içermektedir (Çoştan & Yaylı, 2020, s. 18).

İç göç kavramı, bir ülkenin kendi sınırları içerisinde meydana gelen göç hareketi olarak tanımlanmaktadır. Dış göç kavramı ise, çeşitli nedenlerle bulunduğu devletin sınırlarından geçip başka bir devlete doğru yapılan göç hareketine denilmektedir. Dış göç genel tabiriyle az gelişmiş ülkeden gelişmiş ülkeye doğru yapılmaktadır. Düzenli göç, bireyin kendi ülkesi dışında bir ülkeye göç ederken, göç ettiği ülkenin yasal prosedürlerine uyarak giriş yapması şeklinde tanımlanabilir. Düzensiz göç, bir ülkeden başka bir ülkeye göç ederken, göç ettiği ülkenin yasal prosedürlerine uymayıp yasa dışı yollarla hedef ülkeye geçme fiili olarak tanımlanmaktadır. Zorunlu göç kavramı, bireylerin veya toplulukların bulunduğu ülkeden ayrılmak istememelerine rağmen mecbur bırakılarak göç etme durumunda kalan kişileri kapsamaktadır. Gönüllü göç; bir yerden başka bir yere hareket ederken tamamen kendi isteği ve arzusu ile gerçekleştirilmesi şeklinde tanımlanmaktadır. Gönüllü göçün başlıca nedenleri; eğitim, sağlık, daha güzel bir yaşam gibi koşullar ön plana çıkmaktadır. Geçici göç kavramı; bireylerin veya toplumların belirli bir süre için bulunduğu ortamdan ayrılıp ülke içinde ya da dışında gerçekleştirilen göç eylemidir. Daimî göç kavramı ise; bireylerin veya toplumların bulunduğu ortamı geri dönmek üzere terk edip başka bir bölgeye yerleşme fiilidir. Daimî göç ülke içinde olabildiği gibi ülke dışına da olabilmektedir. Daimi göç gönüllü olabileceği gibi zorunlu da olabilmektedir (Çoştan & Yaylı, 2020, s. 18). Bu göç hareketleri başta dünyada olmak üzere Türkiye’de de toplumsal ve mekânsal ilişkileri de yönlendirmiştir (Çelik Gönültaş ve Gönültaş, 2021: 250).

1.1. Türkiye’de Göç İstatistikleri

2011 yılından önce transfer ülke konumunda olan Türkiye 2011 yılından sonra Suriye’de yaşanan iç savaş ve siyasi iktidarsızlık nedeniyle hedef ülke konumuna gelmiştir. Grafik 1’de gösterilen verilerde son yıllarda giderek artan yabancı nüfusu örnek olarak gösterilebilir.

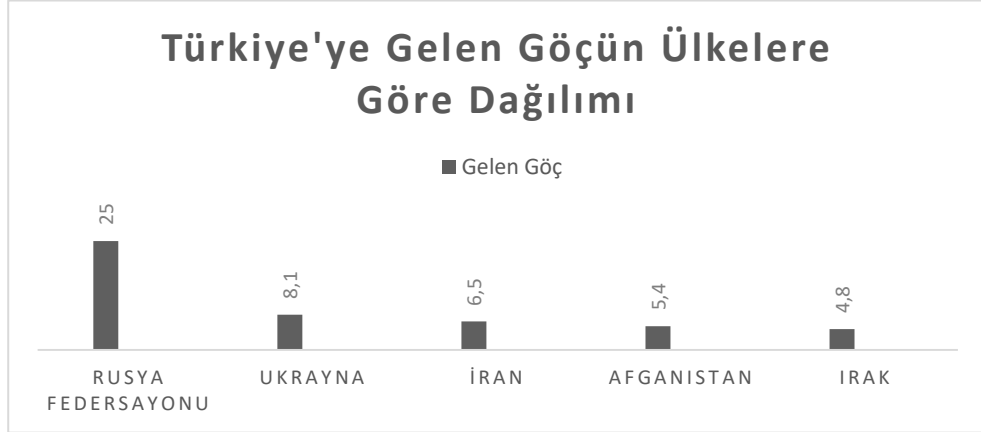
Grafik 1. İkamet İzni ile Türkiye’de Bulunan Yabancıların Yıllara Göre Dağılımı



Kaynak: <https://data.tuik.gov.tr/2023>

Türkiye'ye gelen göçmenlerin genellikle savaş durumunda olan ülkelerden geldiği görülmektedir. Türkiye'ye 2022 yılı içerisinde gelen yabancı uyruklardan ilk sırayı %25 ile Rusya vatandaşları alırken, %8,1 ile Ukrayna, %6,5 ile İran, %5,4 ile Afganistan ve %4,8 ile Irak vatandaşları izlediği görülmektedir (www.tuik.gov.tr, 2023). Türkiye'ye 2022 yılında gelen yabancı uyruklu nüfus grafik 2'de gösterilmiştir.

Grafik 2. Türkiye'ye Gelen Göçün En Yüksek Olduğu İlk 5 Ülke, 2022



Kaynak: <https://data.tuik.gov.tr/2022>

Türkiye'ye gelen göçün illere göre dağılımı demografik anlamda önem taşımaktadır. %35,4 ile en yüksek oranda göç alan il İstanbul olurken, İstanbul'u %14,8 ile Antalya, %5,4 ile Ankara, %3,9 ile Bursa ve %3,8 ile Mersin takip etmektedir (www.tuik.gov.tr, 2023). Türkiye'ye 2022 yılında göç edenlerin illere göre dağılımı Grafik'3'te gösterilmiştir.

Grafik 3. Türkiye'ye Gelen Göçün En Yüksek Olduğu İlk 5 İl, 2022



Kaynak: <https://data.tuik.gov.tr/2022>

Türkiye'ye gelen göçlerin cinsiyete göre dağılımı incelendiğinde, erkeklerin daha fazla göç fiilini gerçekleştirdiği görülmektedir. Türkiye'ye yurt dışından göç edenler; 2022 yılında, 2021 yılına göre %33 azalma göstererek 494 bin 52 kişi olmuştur. Türkiye'ye göç edenlerin %52.9'unu erkekler %47.1'ini ise kadınlar oluşturmaktadır. Grafik 4'te Türkiye'ye gelen göçün cinsiyete göre dağılımı gösterilmiştir.

Grafik 4. Türkiye'ye Gelen Göçün Cinsiyete Göre Dağılımı, 2021, 2022



Kaynak: <https://data.tuik.gov.tr/2022>

1.2.Yabancıların Türkiye'deki Statüleri

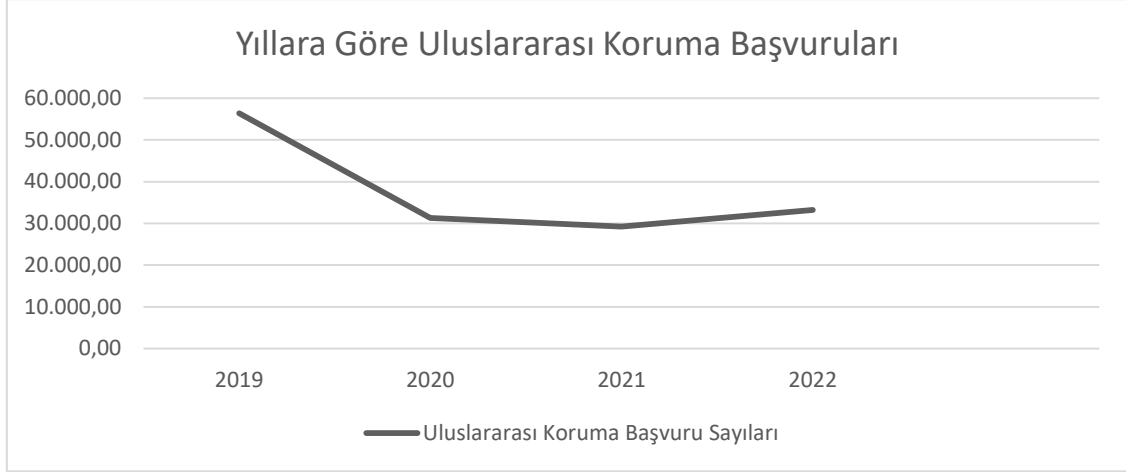
Yabancıların Türkiye'deki statüsünü belirlemede Göç İdaresi Başkanlığı yetkili kurum olarak bulunmaktadır. Göç İdaresi Başkanlığı'ndan alınan verilere göre Türkiye'de bulunan yabancıların hukuki statüleri şu şekilde belirtilmiştir. "Uluslararası korumaya ilişkin hükümler, insan hakları standartlarına ve AB müktesebatına uygun olarak kanun düzeyinde belirlenmiştir. Söz konusu kanunla, ülkemizin uluslararası koruma alanındaki mevzuat ve uygulamaları, 1951 Cenevre Sözleşmesine uyumlu hale getirilmiş ve Sözleşmeye ülkemizin koyduğu coğrafi kısıtlama korunmuştur" (www.goc.gov.tr, 2023).

Göç İdaresi Başkanlığı kitlesel akım durumunda meydana gelecek geçici koruma statüsü kapsamına giren yabancılara yönelik uyum süreçleri belirlemektedir.

1.2.1.Uluslararası Koruma

Bireyler; haklarını ve güvenliklerini vatandaşı olduğu ülkelerden beklerler. Fakat göç etmek zorunda kalan bireylerin haklarını ve güvenliklerini sağlamada göç ettikleri ülkeler geri planda kalmaktadır. Bu durumun önüne geçilmek için uluslararası koruma statüsü ortaya çıkmıştır. Devletler geri dönmek istemeyen göçmenleri zorlayamamakta ve haklarını sağlamakla yükümlü durumuna gelmektedir. Grafik 5'te yıllara göre Türkiye'de uluslararası koruma statüsüne başvuran yabancı sayıları gösterilmiştir.

Grafik 5. Yıllara Göre Uluslararası Koruma Başvuru Sayıları



Kaynak: <https://www.goc.gov.tr/uluslararsi-koruma/2022>

Uluslararası koruma; mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma statüleri adı altında üç başlıkta düzenlenmiştir.

- **Mülteci Kavramı**

Mülteci Kavramı: Vatandaşı olduğu ülkede; dini, dili, etnik kökeni veya siyasi düşüncesi nedeniyle eziyet görmesi sonucu ülkesinden ayrılan kişilerin statüsünü belirlemek için kullanılan bir kavramdır (www.goc.gov.tr, 2023).

- **Şartlı Mülteci**

Şartlı Mülteci; “Avrupa kıtası dışında meydana gelen olaylar sebebiyle, mülteci tanımındaki şartlara haiz olduğunu iddia ederek, üçüncü ülkelere iltica etmek üzere Türkiye’den uluslararası koruma talebinde bulunan kişidir” tanımında bulunmaktadır (www.goc.gov.tr, 2023).

- **İkincil Koruma**

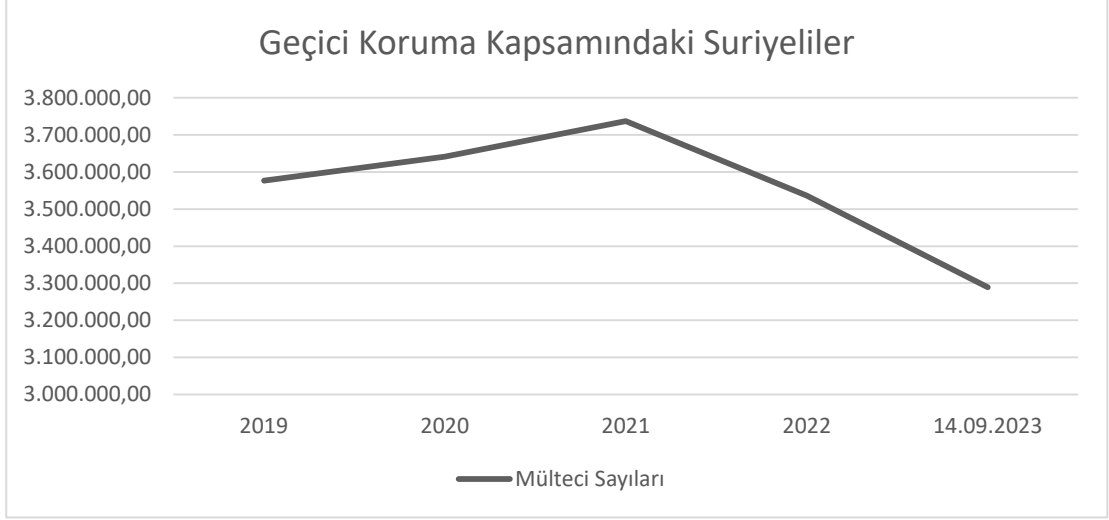
İkincil Koruma kavramı; şartlı mülteci ya da mülteci olarak nitelendirilmeyen fakat ülkesine geri gönderildiğinde ölüm cezası alacak, işkenceye veya onur kırıcı bir muameleye maruz kalacak veya kişinin şahsına yönelik ciddi boyutlarda tehditle karşı karşıya kalacak kişilere ikincil koruma statüsü verilmektedir (www.goc.gov.tr, 2023).

1.2.2.Geçici Koruma

Geçici koruma, uluslararası sınırlarda yoğun bir göç hareketliliğinin olması ve bu yoğun hareketliliğin hızlı bir şekilde hedefe ulaşması durumunda, göç alan ülkenin normal şartlarda göçmenlere yönelik uygulayacağı prosedürü uygulaması zorlaşacağından geçici koruma statüsü verilip süreci sürdürülebilir hale getirmeyi amaçlamaktadır (www.goc.gov.tr, 2023). Geçici koruma statüsü kitlesel bir göç olayı karşısında devletlerin hızlı bir şekilde çözüm bulmasını sağlamak için

meydana gelen koruma biçimidir. Kitlesel göç olayı ile karşı karşıya kalan devletlerin bireysel olarak statü belirleme süreçleriyle zaman kaybetmeden hayata geçirilen pratik bir çözüm yoludur. Grafik 6’da geçici koruma kapsamında olan Suriyeli göçmenlerin sayıları gösterilmiştir.

Grafik 6. Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeli Sayıları



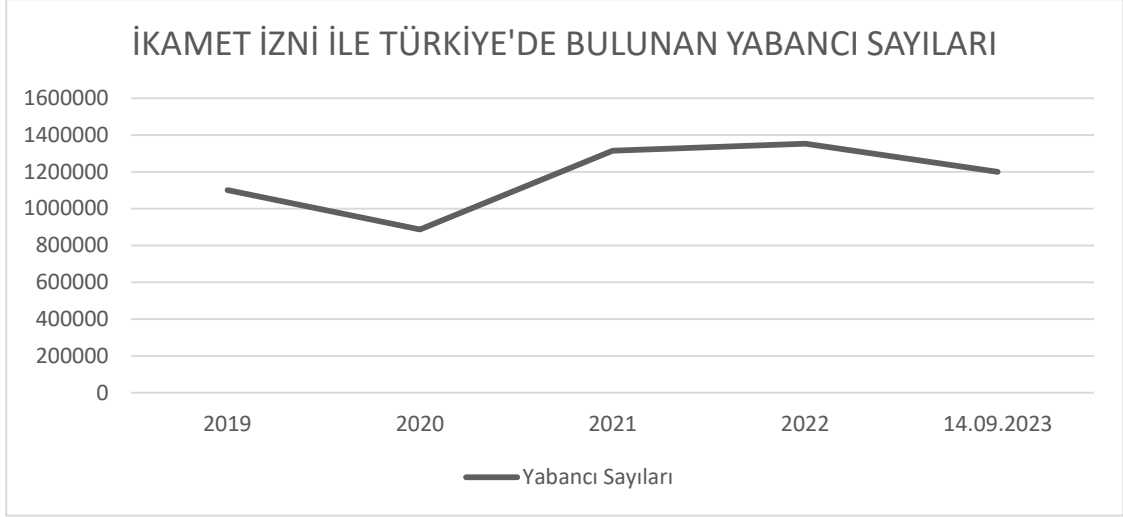
Kaynak: <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma>

1.3.İkamet İzin Çeşitleri

İkamet izin çeşitleri, başvuran bireylerin nedenlerine göre verilmektedir. Göç İdaresi Başkanlığı’ndan elde edilen verilere göre 6 farklı ikamet izin çeşidi bulunmaktadır (www.goc.gov.tr, 2023). Bunlar;

- ✓ Kısa Dönem İkamet İzni
- ✓ Aile İkamet İzni
- ✓ Öğrenci İkamet İzni
- ✓ Uzun Dönem İkamet İzni
- ✓ İnsani İkamet İzni
- ✓ İnsan Ticareti Mağduru İkamet İzni

İkamet izni ile Türkiye’de bulunan yabancı sayıları Grafik 7’de gösterilmiştir.

Grafik 7. İkamet İzni ile Türkiye’de Bulunan Yabancıların Yıllara Göre Dağılımı

Kaynak: <https://www.goc.gov.tr/ikamet-izinleri/2023>

- **Kısa Dönem İkamet İzni**

Kısa dönem ikamet izni, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığına sahip olmayan kişilerin belirli bir süre Türkiye’de kalmalarına olanak tanıyan izin türüdür. Kısa dönem ikamet izinleri büyük çoğunlukla turistik nedenle verilen bir izindir. Kısa dönem ikamet izninde süre en fazla bir yıl ile sınırlandırılmış ve bu süre sadece bir defa uzatılabilmektedir (www.goc.gov.tr, 2023).

- **Aile İkamet İzni**

İkamet izin çeşitlerinden birine sahip olan yabancılar ile ikincil koruma statüsünde olan göçmenlerin eşlerine ve 18 yaşını doldurmamış çocuklarına aile ikamet izni verilmektedir (www.goc.gov.tr, 2023).

- **Öğrenci İkamet İzni**

Öğrenci ikamet izni, Türkiye’ye eğitim görmek için gelip de vizesi olmayan öğrencilere öğrenci ikamet izni verilmektedir. Türkiye’deki herhangi bir yükseköğretim kurumlarından birinde ön lisans, lisans, yüksek lisans veya doktora eğitimi alan yabancı öğrencilere öğrenci ikamet izni verilmektedir (www.goc.gov.tr, 2023).

- **Uzun Dönem İkamet İzni**

Türkiye’de ayrılamadan sekiz sene kalan ve içişleri bakanlığının belirlediği şartları sağlayan kişilere ikamet ettiği ilin valiliği tarafından süresiz ikamet izni verilebilmektedir. Mülteci, şartlı mülteci, geçici koruma statülerine sahip yabancılarda uzun dönem ikamet izni verilememektedir. Uzun dönem ikamet iznin belirli bir süresi bulunmamaktadır (www.goc.gov.tr, 2023).

- **İnsani İkamet İzni**

Herhangi bir aciliyet söz konusu olduğu durumlarda ya da ülkenin menfaatlerinin gözetilmesi amacıyla diğer ikamet izinlerinden birini alamayan yabancılara olağanüstü süreçlerde insani ikamet izni verilebilmektedir (www.goc.gov.tr, 2023).

- **İnsan Ticareti Mağduru İkamet İzni**

İnsan ticareti mağduru olan veya olma şüphesi olan yabancılara verilen ikamet izin çeşididir. İnsan ticareti mağduru ikamet izni bağlı olunan valilikler eliyle otuz gün süreli bir şekilde düzenlenmektedir. İnsan ticareti mağduru ikamet izni en fazla üç yıl süreyle uzatılabilmektedir (www.goc.gov.tr, 2023).

2023 yılına ait ikamet izniyle bulunan yabancıların sayıları Tablo 1’de belirtilmiştir.

Tablo 1. 2023 Yılında İkamet İzniyle Bulunan Yabancılar

İkamet İzin Çeşitleri	Yabancı Sayıları
Kısa Dönem	744,025
Öğrenci İkamet İzni	147,290
Aile İkamet İzni	110,589
Diğer	198,421

Kaynak: <https://www.goc.gov.tr/ikamet-izinleri>

2. ENTEGRASYON

Entegrasyon birçok yönü olan karışık ve süreci kapsayan bir olgudur. Bu, göçmenlerin hukuki statüden eğitime, işgücü piyasasından kültürel hayata kadar çeşitli yönlerden yeni ülkelerinin sosyal yapısına uyum sağlamalarını ifade etmektedir.

Genel olarak entegrasyon; ortak değer ve normlar çerçevesinde bütüne uyum sağlamak, tek tek parçalardan bütünü elde etmek, toplumsal grupları bütüne uyarlamak anlamına gelir. Sosyolojik açıdan "entegrasyon" terimine ilişkin bir fikir birliği yoktur. Toplumu oluşturan bireylerin, farklı grupların ve diğer farklı varlıkların, karşılıklı bağımlılık ve düzen yaratacak şekilde bir araya geldiği bir süreç olarak tanımlanabilir (Martikainen & Özmen, 2010, s. 264).

Göç toplumun tüm kesimlerini etkileyebilmektedir. Bu çalışmada entegrasyonun; kültürel, yapısal ve siyasi yönleri üzerinde durulacaktır.

2.1. Kültürel Entegrasyon

Kültürel entegrasyonun, hem göçmen topluluklarının yerel değerlerle, kaidelere ve davranış kalıplarıyla ilişkisi ve entegrasyonu, hem de ev sahibi topluluğun, göçmenlerin kültürel yaşamına karşı oluşturduğu tepki ile ilgilidir. Kültürel entegrasyonun yeri günümüz dünyasında giderek artan sivil toplumdur. Başarılı ve olumlu kültürel entegrasyon, güçlü etnik ilişkilere açıkça yansıdığı görülmektedir (Coşkun, 2019, s. 144).

2.2.Yapısal Entegrasyon

Göçmenler yapısal entegrasyon sayesinde farklı sektör, kurum, kuruluşlara sızmayı başarmakta ve bu kurumların paralel formlarını kendileri oluşturmaktadırlar. Bu sektörler, kurumlar ve kuruluşlar arasında iş dünyası, eğitim, siyasi partiler ve dini topluluklar yer almaktadır. Yerel işgücü piyasasındaki ortaklıklar yapısal entegrasyonun önemini gösteren göstergelerinden biridir. Bilim insanları aynı zamanda etnik gruplar arası örgütlenmenin de önemli bir rol oynadığını düşünmektedir (Uslu, 2022, s. 229).

2.3.Siyasi Entegrasyon

Siyasi entegrasyon, devletlerin göç eden bireylerle iş birliği yapma biçimini ifade eder. Temel konular arasında vatandaşlık alma ve ev sahibi topluma tam katılımı gerektiren diğer yasal haklar yer almaktadır. Bu nedenle göç eden bireylerin kendilerinin politikada rol alabilmeleri de aynı derecede önemlidir. Ayrımcılığı ve fırsatları yasaklayan yasalar ve vatandaşlığa ilişkin kısıtlamalar siyasi entegrasyonun bir parçasıdır (Uslu, 2022, s. 230).

Entegrasyon politikalarını değerlendirmeye, entegrasyon sonuçlarını ve kamuoyunu ölçmeye yönelik; Göç ve Entegrasyon Politikası Endeksi (MIPEX) adı verilen bir kurum bulunmaktadır. MIPEX, 2020'deki beşinci baskısında, sekiz politika alanında entegrasyonun üç boyutunu tanımlamaktadır: Fırsat eşitliği, gelecek güvenliği, Temel haklar. MIPEX kapsamında değerlendirilen ülkeler, göçmen entegrasyon süreçlerini ölçmek için geliştirilen kriterlere göre değerlendirilmektedir.

Göç ve Entegrasyon Politikaları İndeksi, ülkelerin göçmenlere yönelik entegrasyon politikalarını 2004 yılından bu yana ölçmektedir. 2020 senesi indeksinde 52 farklı ülkenin iş gücü piyasası, eğitim, vatandaşlığa erişim, aile bağı kurma, sağlık, kalıcı yerleşim alanlarında göçmenlere yönelik uyum politikalarının etkinliği ölçülmüştür. Ölçüm sonuçlarına bakıldığında; Türkiye Cumhuriyeti, 2014-2019 seneleri arasında entegrasyon politikalarında önemli seviyede ilerleme kaydettiği gözler önüne serilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti, 2014'te yapılan ölçümde 26 puanla "göç alan; fakat entegrasyon politikası olmayan" ülke kategorisinde bulunmaktayken, 2019 senesinde yapılan ölçümde 43 puana yükselerek, "kapsamlı entegrasyon politikaları olan ülke" durumuna gelip bu alanda önemli ilerleme kaydettiği görülmektedir. Özellikle sağlık ve eğitim alanlarında ilerleme kaydedilmesine karşın, siyasi iştirak, işgücü piyasası ve ayrımcılıkla mücadele gibi alanlarda ilerleme kaydedilmesi dikkat çekmektedir (www.mipex.eu, 2020).

3.UYUM

Uyum kavramı, göç edilen ülke içerisinde yerleşik bireyler ile yeni göç eden bireylerin arasında yaşanabilecek problemleri ve zorlukları engellemek için ortaya çıkan, göçmenlerin geldikleri topluma entegre olmasını amaçlayan bir kavramdır. Göçmenlerin topluma entegre olması

ekonomik açıdan da önemli bir yer tutmaktadır. Topluma entegre olan göçmenler ticareti geliştireceği gibi vergi yükümlüsü de olabilmektedir. Bu bağlamdan hareketle göçmenler, yasalara uyduğu, vergi yükümlülüğünü karşıladığı, ekonomiye katkıda bulunduğu sürece toplumsal uyum sağlanmış sayılmaktadır. Topluma yeni katılan bu bireylerin buldukları bölgedeki dili bilme, kültürünü bilme, geleneklerine uyum sağlamaları ve yerleşik bireylerle etkileşim halinde olmaları da gerekmektedir (Kocadaş, 2021, s. 27).

Türkiye, konumu bakımından dünya üzerindeki en önemli göç yollarından biri üzerinde bulunmaktadır. Bu nedenle geçmişten günümüze meydana gelen göç olaylarında ya transfer ülke konumunda ya da hedef ülke konumunda bulunmaktadır. Türkiye'nin son yıllarda artan refah seviyesi ve artan ekonomik gücü göçmenleri kendisine doğru çekmekteyken diğer taraftan da komşu ülkelerde meydana gelen siyasi iktidarsızlık ve otorite boşluğu ülkemizi hedef ülke konumuna getirmektedir.

Uyum kavramı, bireyin sahip olduğu kişisel özellikleri taşıyarak çevresi ile kendisi arasında oluşturduğu bağı belirtmektedir. Uyum kavramı, var olan bir durumdan başka bir duruma geçme süreci olarak ifade edilmektedir. Uyum kavramı hakkında birçok tanım bulunmaktadır fakat en fazla kabul gören tanım; Kişinin yerel örf ve adetlerini uyum sağlamak amacıyla değiştirmesidir. Uyum süreci, yaşamı sağlıklı bir şekilde ilerletmek, keşfedilen kişisel özellikleri uygun yerlerde doğru biçimde kullanmak ve ihtiyaç duyulan çeşitli özellikleri kazanmak için oldukça önemli bir süreçtir (Sözer, 2019, s. 422).

Günümüzde komşu ülkelerinde meydana gelen iç savaş ve otorite boşluğu, gelen mülteci sayısını büyük boyutta arttırarak aldığı göç, verdiği göçten fazla bir konuma gelmiştir. 2000'li yıllardan önce göç veren bir ülke konumunda olan Türkiye, günümüzde göç alan, göç veren, ve Avrupa'ya geçmek isteyen göçmenler için transfer ülke konumuna gelmiştir (Özgüler, 2018, s. 10).

Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan itibaren farklı göç hareketliliğine ev sahipliği yapmıştır. Bu hareketlerden bazıları şunlardır:

1922-1938 seneleri arasında komşu ülke Yunanistan ile nüfus mübadelesi sonucu 384 bin kişi Türkiye'ye gelmiştir. Yine aynı yıllar içerisinde 800 bin kişi balkanlardan gelmiştir. 1988 senesinde Irak'tan 450 binin üstünde göçmen Türkiye'ye göç etmiştir. Yine 1991 senesinde körfez savaşından kaçan 460 binin üstünde sığınmacı Türkiye'ye sığınmıştır. Türkiye tarihinin en büyük göç hareketliliği ise 2011 yılında yaşanan Suriye savaşı ile 3.5 milyonun üstünde mülteci Türkiye topraklarına gelmiştir. Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan günümüze kadar geçen sürede 5 milyonun üstünde göç eden bireye kapısını açmıştır (www.goc.gov.tr, 2023).

5 milyonun üstünde göçmene ev sahipliği yapan Türkiye, uyum sorununu en derinden yaşayan ülkelerden biri konumundadır. Dünya üzerinde en fazla göçmeni içinde barındırmasından ötürü yaşanan uyum sorununu aşabilmek için uyum kavramının önemini kavrayabilmek hayati önem taşımaktadır. Yerleşik toplum ile göç eden toplumun etkileşimi kaçınılmazdır. Uyum politikaları, bu etkileşimin en iyi biçimde gerçekleşmesini ve göçmenlerin yerleşik toplum içerisinde sosyal uyumu sağlayabilmesini hedeflemektedir. Bu uyumun sağlanmasında önemli iki başlık bulunmaktadır. Bunlar; kültürleşme, asimilasyon ve toplumsal kabul başlıklarıdır.

3.1.Kültürleşme

İnsanlar toplum halinde birlikte yaşamayı ve bu yaşam içerisinde uyum içerisinde olmayı öğrenirken ‘kültürleşme’ şeklinde isimlendirilen bir süreç meydana gelmektedir. Genel görüşe göre kültürleşme, bir toplumun diğer toplumla etkileşim yaşamasıyla hem yerleşik olan toplumun hem de farklı bir ülkeden gelen azınlık misafir topluluğun dini, dili, kültürel değerleri ve davranışlarında farklılıklar meydana gelmektedir. Toplumun yapısında kültürel çeşitliğin fazla olması ve bu çeşitli kültürel özelliklere sahip kişilerin bir arada yaşaması “kültürleşme” ile mümkün olmaktadır. Farklı grupların birlikte yaşaması konusunun açıklanmasında üç boyut kullanılmaktadır (Özgüler, 2018, s. 5);

- Grupların birlikte gönüllü olarak yaşaması göçmen olarak tanımlanırken. Grupların zorunlu olarak birlikte yaşaması, azınlık gruplar ve mültecileri kapsamaktadır.
- Grupların kendilerine ait yaşam alanlarında yaşarken bazıları kendi yaşam alanından uzakta yaşamaktadır.
- Göç edilen bölgelerdeki yaşam alanlarında geçirilen zaman.

Çeşitli kültürler ve geleneklerden oluşan grupların birbirleriyle etkileşimini takip eden kültürel farklılaşma sürecini içine alan kültürleşme süreci kişisel açıdan incelendiğinde kültürlerarası etkileşimleri takip eden psikolojik süreçleri ardından getirmektedir. Kültürleşme yaşanan mekândan bağımsız olması mümkün değildir. Kültürleşmenin yönelim biçimi ve toplumsal uyum bakımından sonuçları büyük oranda çeşitli faktörlerden etkilenmektedir. Kültürleşme sürecini izleyen ve değerlendiren modeller incelendiğinde iki dikkat çekici yaklaşımın ön plana çıktığı görülmektedir. Bu yaklaşımlardan biri “Tek Boyutlu Kültürleşme Modeli” diğer yaklaşım ise “İki Boyutlu Kültürleşme Modeli” olarak belirtilmektedir. Gordon tarafından geliştirilen “Tek Boyutlu Kültürleşme Modeli”, kişi kendi değerlerine, etnik kökenine, kültürüne, tutum ve davranışlarına devam ettirmekte veya kendi değerinden ve kültüründen ayrılıp, var olan kültürün özelliklerini benimsemektedir. Tek boyutlu model bir ulus, bir kültür, bir din, bir değer, bir toplum görüşünü benimsemektedir. İki Boyutlu Kültürleşme Modeli 1970’li yıllarda Berry tarafından ortaya atılmıştır. Tek Boyutlu Kültürleşme Modeli aksine İki Boyutlu Kültürleşme Modeli, kültürleşme olgusunu geniş kapsamlı olarak ele almaktadır. Bu modele göre göçmenler göç ettikleri toplumda gerekli olan bağları ve değerleri benimserken diğer yandan kendisine ait kültür ve değerlerini devam ettirmektedir (Saygın & Hasta, 2018, s. 314).

3.2. Toplumsal Kabul

İnsanların mekanlarla ilgili kurduğu bağlar insana dair olanları anlamlı kılar. Ancak birçok unsur gibi göç unsuru da bu bağları zedeleyici unsurlardan biridir. İnsanlar buldukları mekanları çeşitli nedenlerden dolayı terk ederler. Terk edilen mekanlar ve yerleşilen mekanlar ile göçmenlerin görünen ve görünmeyen özellikleri farklılık taşır. Bu bağlamdan hareketle her göç bir diğerinden farklı anlamlar taşımaktadır. Geçici koruma statüsündeki Suriyeliler, göçlerin toplumsal doku, toplumsal durum, toplumsal yapı ve karşılıklı etkileşim üzerindeki etkilerinin tekrar kontrol edilmesi gerekmektedir. Türkiye Cumhuriyeti’ne göç ile gelen geçici koruma statüsündeki Suriyelilerde erişkin erkek oranı oldukça düşüktür. Bu nedenden ötürü toplumsal ilişkilerde sorunlar ortaya çıkmaktadır (Özgüler, 2018, s. 8).

3.3. Asimilasyon

Asimilasyon, sosyal grupların etkileşime girmesiyle meydana gelen sosyokültürel bir karşılaşmadır. Bu tür etkileşim ile asimilasyon, zamanla bir kültürel sistemin bir veya daha fazla kültürel sisteme benzer hale gelmesi ve onları etkilemesiyle meydana gelmektedir.

Asimilasyon, yabancıların iç veya uluslararası göç yoluyla zaman içinde kendi kültürel değerlerinden ayrılarak ev sahibi toplum veya topluluğun kültürel normlarını ve davranışlarını benimseyip asimile etme sürecini ifade eder. Asimilasyon, sosyal grupların etkileşime girmesiyle meydana gelen sosyokültürel bir karşılaşmadır. Bu tür etkileşimlerde asimilasyon, zamanla bir kültürel sistemin bir veya daha fazla kültürel sisteme benzer hale gelmesi ve onları etkilemesiyle birlikte ortaya çıkar (Duman, 2019, s. 49). Bu neticenin sonucu, bir kültürel yapının diğerine hakimiyet kurması sürecidir. Chicago Okulu, Amerika Birleşik Devletleri'nde asimilasyon teorisine ilişkin en önemli çalışmayı gerçekleştirmiştir. Robert Ezra Park'ın yönetimi altında bir araya gelen okulun ilk amacı, göçün ardından Amerika'nın etnik birliğinin nasıl sağlanacağıydı. Bu okulun öncülerinden Park ve Ernest W. Burgess'in (1921: 735) yazılarında asimilasyon, “kültürel grupların tarihlerini, izlenimlerini ve tecrübelerini ortak bir alan dahilinde diğer kültürlere aktararak elde ettikleri karşılıklılık” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımdan yola çıkarak Park'ın "ırk ilişkileri döngüsü" adı verilen ünlü teorisinden bahsetmek gerekir. Park, teorisinde kentsel alanlara yeni gelen kişilerin ve grupların dört aşamada gerçekleştiğini söylediği bir uyum sürecinden geçtiğini savunuyor. Bu; karşılaşmalar ve ilişki kurma, kısıtlı kaynaklar için rekabet, devletin yeni gelenleri barışçıl bir şekilde kamusal alana entegre etme çabaları ve gönüllü veya zorla asimilasyon/adaptasyon olarak ifade edilebilir (Çakmaklı, 2021, s. 129).

4. TÜRKİYE'DE UYUM SORUNU

Günümüz dünyasının hemen her yerinde göç ile gelen insan toplulukları, ülkelerin kültürlerine ve ekonomilerine karşı tehdit olarak algılanmaktadır. Bu bakış açısı göç ile gelen insan toplulukları nezdinde özellikle hedef ülke konumunda olan Avrupa ülkelerinde tepkilerin oluşmasına sebep olmaktadır. Türkiye gibi transfer ülke konumunda olan ülkeler ise oluşan bu tepkiyi koz olarak kullanmakta göç ile gelen insanları, kendi politikalarını uygulayabilme açısından bir araç olarak görmektedir. Göç ile gelen insan topluluklarının siyasi çıkarlar için bir araç konumuna gelişi ve göçmenlere yönelik güçlü bir politikanın olmayışı, Türkiye'de yabancı karşıtlığını giderek tırmandırmaktadır (Danış & Dikmen, 2022, s. 38). Avrupa'ya geçiş yolunda bulunan Türkiye'de, meydana gelen ekonomik kriz halkın üstündeki baskıyı arttırmaktadır. Bu durumun sebebini göç ile gelen bireylere kaynak ayrılmasından dolayı gerçekleştiğini düşünen yerel halk, yabancılara yönelik tutumunu nefret ve öfke ile göstermektedir.

Göç alan bölgelerde gerçekleşen çarpık kentleşme sonucu kentsel yapıda meydana gelen bozulmalar, kültürel çatışma ve kimlik krizini de beraberinde getirmektedir. Göçmenlerin göç ettikleri bölgelerdeki kültüre karşı yaşadığı çatışma, kültürlerinde değişikliklerin yaşanmasını ve yaşam tarzlarının farklılaşması göçmenlerde kimlik oluşturma sorununu ortaya çıkarmaktadır. Göçmenlerde meydana gelen bu kimlik sorunu yaşamını sürdürdükleri toplum ile uyum sağlamasını güçleştirmektedir (Özkan, 2019, s. 137).

Uyum kavramı, göçmenlerin kendi kültürel yapılarından vazgeçmeyecek bir şekilde göç ettikleri toplumda kabul görmesi olarak tanımlanan iki taraflı bir durumdur. Göç eden ve ev sahibi durumda olan kişilerin karşılıklı bir şekilde hoş görü içerisinde meydana gelen durum uyum kavramını tanımlamaktadır. Uyumun; sağlık, eğitim, iş gücü piyasasında yer edinme gibi çeşitli boyutları bulunmaktadır. Bu boyutların çeşitliliği uyum politikalarının da tek bir boyutta ele alınması durumunu ortadan kaldırarak uyum politikalarını çeşitlendirmiştir. Göçün türü ne olursa olsun meydana getirdiği olumlu ve olumsuz durumları içerisinde barındırmaktadır. Uyum politikaları ile meydana gelen zorlukları ve yaşanabilecek sorunları en aza indirmek uyum politikalarının etkinliği ile gerçekleşmektedir (Özgüler, 2018, s. 9).

Göç hareketliliğinden olumsuz etkilenen yerel halk, göçmenlere çeşitli tepkiler göstermektedir. Özellikle Türkiye'nin güneydoğusunda göçmenlerin fazla oluşu yerel halkın tepkisini çekmekte ve çeşitli protestolara neden olmaktadır. Göçmenlerin fazla olduğu illerde meydana gelen güvenlik tehditleri ve yaşanan suç olayları, yerel halka var olan göçmen karşıtlığını şiddetle arttırmaktadır. Türkiye'ye gelen göçmenlerin kültürel yapısındaki farklılık ve düşük gelir seviyesine sahip olması yerel halkın yaşadığı istihdam sorunu ile birleşince toplumsal uyumun sağlanması ve göçmenlerin uyum sağlayabilmesi zorlaşmaktadır. Göç ile gelen bireylerin kentsel alanlara düzensiz bir şekilde yayılması, kentlerde konut arzını ve istihdam olanaklarını daraltmıştır. Bu durum sonucu kentsel alanda yaşanan olumsuzluklar, yerel halkın göç ile gelen bireylere yönelik tutumunu olumsuz etkilemiştir. Son zamanlarda karşılaşılan göçmenlere yönelik protestolar ve medyaya yansımaları bu durumu net bir şekilde göstermektedir (Ertan & Ertan, 2017, s. 27).

Göç ile gelen bireylerin yaşadığı sıkıntılar, sadece kendilerini ilgilendirmemektedir. Toplumda meydana gelen huzursuzluk ve hoşnutsuzluk göçmenler kadar yerel halkı da etkilemektedir. Bu olumsuz durumun önüne geçilmesi için yukarıda bahsedilen sorunlara çözüm getirecek politikalar ve toplumsal uyumu sağlayacak uygulamalar büyük önem arz etmektedir. Toplumsal uyumun sağlanamadığı durumlarda yaşanılacak sıkıntılar tüm ülkeyi etkisi altına almaktadır.

SONUÇ

Göç olgusu, bilinen insanlık tarihinden günümüze kadar var olan ve popüleritesini her zaman koruyan bir kavram olmaktadır. Göç olgusunun bu kadar önemli olması göç fiilini gerçekleştiren kişilerin hayatlarında köklü değişiklikler yaratması yatmaktadır. Göç eden kişilerin hayatlarını sürdürdüğü ortamdan ayrılıp kendisine yabancı olan farklı bir topluma, kültüre, sahip olan bir yerde yaşamını sürmek durumunda kalmaktadır. Bu durum göç eden bireylerin kolay bir şekilde aşacağı bir süreç olmamaktadır. Bu süreci kolaylaştırmak için devletler, uyum kavramına odaklanmalıdır. Göç olgusu, sadece göç eden bireyleri değil aynı zamanda göç edilen bölgedeki yerleşik bireyleri de derinden etkilemektedir. Göç ile yeni bir topluma gelen bireylerin yerleşik toplumla etkileşime girmesi kaçınılmaz bir durumdur. Bu durum da beraberinde kültürlerin, değerlerin çatışması sorununu doğurmaktadır. Bu sorunu hızlı bir şekilde aşmak, devletlerin uygulayacağı uyum politikaları ile sağlanabilmektedir. Göç edilen bölgede oluşan farklı etnik grupların ve çeşitli kültürlerin çatışma doğurması uyum politikalarının başarısız olduğu sonucunu bizlere göstermektedir. Göç eden bireylerin uyum sorununu aşmada sadece göç edilen bölgedeki uyum politikaları yeterli olmamaktadır. Aynı zamanda göç eden bireyler, göç ettikleri bölgeye uyum sağlamak için yerleşik kültürü, toplumsal kuralları ve iletişim kurabilmek için dili bilmeleri uyum

sorununu aşmada önemli etkiye sahip olmaktadır. Türkiye, coğrafi olarak göç yolları üzerinde yer alması ve 2011 yılında yaşanan Suriye iç savaşı ile göç etme zorunda kalan bölgesel halkın ulaşabileceği en yakın konumda olması yoğun bir biçimde göç almasına neden olmuştur. 2011 yılından önce transfer ülke konumunda olan Türkiye, 2011 yılından sonra hedef ülke konumuna gelmiştir. Bu durum sonucu göçmenleri kayıt altında tutabilmek adına geçici koruma statüsü verilmiştir. 26.10.2023 tarihli verilere göre geçici koruma kapsamında 3.259.853 göçmene ev sahipliği yapan Türkiye göç politikalarına önem vermek durumunda kalmıştır (www.goc.gov.tr, 2023). Hedef ülke konumuna ilk defa gelmesi beraberinde bazı aksaklıkları da doğurmuştur. Önceden böyle bir göç dalgasına maruz kalmayan Türkiye’de etkili bir göç politikası bulunmamaktayken son yıllarda göç kavramı üzerinde durulmasına sağlamıştır. 2013 yılında kurulan Göç İdaresi Başkanlığı bu durumun en somut örneğidir. Bu tarz somut örneklerin artırılması, göçmenlerin ve yerel halkın uyumunu sağlamakta önemli rol oynamaktadır.

Türkiye’de göçmenlerin uyum sorunu, genellikle ekonomik, sosyal ve kültürel faktörlerle birlikte değerlendirilmelidir. Türkiye, tarih boyunca çeşitli sebeplerle gelen göçmenlere ev sahipliği yapmış bir ülkedir. Ancak, son yıllarda yaşanan yoğun göç dalgaları, göçmenlerin ve yerel toplumun uyum sürecini zorlayabilir.

Türkiye’nin uyum politikaları genellikle göçmenlerin entegrasyonunu ve topluma uyumunu desteklemeyi amaçlar. Özellikle Suriye, Afganistan, Irak gibi ülkelere gelen göçmenlerle ilgili olarak uygulanan politikalar, çeşitli alanlarda çözümler sunmaya çalışmaktadır. Ancak, politikaların etkinliği, zaman içinde değişebilir ve güncellenebilir. Bu politikalar şu şekilde sıralanabilir; Geçici Koruma Statüsü, Eğitim Politikaları, Sağlık Hizmetleri, İstihdam ve Mesleki Eğitim, Kültürlerarası Diyalog ve Toplumsal Entegrasyon, Hukuki Düzenlemeler, Sosyal Yardımlar, Uyum ve Entegrasyon Merkezleri

Türkiye, göçmenlerle ilgili politikalarını sürekli olarak güncelleyerek, değişen ihtiyaçlara ve koşullara uyum sağlamaya çalışmaktadır. Ancak, bu politikaların başarılı olabilmesi için toplumsal kabul, iş birliği ve sürdürülebilir çözümler üzerinde durulması önemlidir.

Bu sorunlarla başa çıkabilmek için, Türkiye’deki göçmen politikalarının güçlendirilmesi, dil eğitimi ve mesleki eğitim imkanlarının artırılması, kültürel anlayışın artırılması ve toplumsal uyumu destekleyici programların hayata geçirilmesi önemlidir. Ayrıca, göçmenlerin haklarına saygı gösterilmesi ve ayrımcılıkla mücadele edilmesi de toplumsal uyum sürecini olumlu yönde etkileyecektir. Günümüzde yoğun bir şekilde göç olaylarının yaşanması, toplumu çok kültürlü bir yapıya dönüştürmüştür. Bu çok kültürlü yapılarda sorunları en düşük seviyelerde tutmak için; uyum, kültürleşme ve toplumsal kabul stratejileri üzerinde yoğunlaşılması gerektiği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Akıncı, B., Nergiz, A., & Gedik, E. (2015). Uyum Süreci Üzerine Bir Değerlendirme: Göç ve Toplumsal Kabul. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 2, Article 2.
- Berry, J. (1980). *Acculturation Strategies And Adaptation. Immigrant Families In Contemporary Society*.

- Bilge Zafer, A. (2016). Göç Çalışmaları İçin Bir Anahtar Olarak “Kültürleşme” Kavramı. Uludağ Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, 30(30), 75-75. <https://doi.org/10.21550/Sosbilder.290739>
- Coşkun, H. (2019). Göç ve Bütünleşme (Entegrasyon): Suriyeli Göçüne Sosyal Sermaye Temelinde Bir Sosyal Hizmet Müdahalesi [Masterthesis, Sivas Cumhuriyet Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü]. <https://acikerisim.cumhuriyet.edu.tr/Xmli/Handle/20.500.12418/12586>
- Çakmaklı, E. (2021). Asimilasyon ve Çokkültürlülük Sarmalında Amerikan Kimliği. Pamukkale University Journal Of Social Sciences Institute. <https://doi.org/10.30794/Pausbed.961071>
- Çelik Gönültaş M. Ve Gönültaş Y. C. (2021) “Bir Mekansal Ayrışma Örneği: Favela ve Gecekonduklara Sosyolojik Bir Bakış, Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Dergisi, 22(49), s.249-265.
- Çoştan, U., & Yaylı, H. (2020). Suriyeli Mülteciler Özelinde Türkiye’nin Güvenlik Politikaları. Social Mentality And Researcher Thinkers Journal, 6(37), 2081-2096. <https://doi.org/10.31576/Smryj.668>
- Danış, D., & Dikmen, H. (2022). Türkiye’de Göçmen ve Mülteci Entegrasyonu: Politikalar, Uygulamalar ve Zorluklar. İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 21(Özel Sayı), 24-45. <https://doi.org/10.46928/iticusbe.1106715>
- Duman, D. (2019). Türkiye’de Göçmenlere Yönelik Entegrasyon Politikalarının Eksikliğinin Değerlendirilmesi. Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 8(2), Article 2.
- Ertan, K. A., & Ertan, B. (2017). Türkiye’nin Göç Politikası. Contemporary Research In Economics And Social Sciences, 1(2), Article 2.
- Grigg, D. B. (1977). E. G. Ravenstein And The “Laws Of Migration”. Journal Of Historical Geography, 3(1), 41-54. [https://doi.org/10.1016/0305-7488\(77\)90143-8](https://doi.org/10.1016/0305-7488(77)90143-8)
- Günay, E., Atılgan, D., & Serin, E. (2017). Dünya’da ve Türkiye’de Göç Yönetimi. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 7(2), Article 2.
- Kesgin, B. (2022). Geçicilikten Kalıcılığa Suriyeli Göçmenler ve Uyum Sorunu. Anasay, 0(19), 29-49. <https://doi.org/10.33404/Anasay.1034459>
- Keskinel, B., & Doğan, C. (2020). Göç, Çokkültürlülük ve Toplumsal Uyum.
- Kimsesiz, Ö. (2021, Mayıs 4). Kısa Dönem İkamet İzni. Barlas Hukuk Bürosu. <https://barlaslaw.com/tr/kisa-donem-ikamet-izni/>
- Kocadaş, B. (2021). Suriyeli Sığınmacıların Türk Toplum Yapısına Uyum Sürecinde Yaşadıkları Sorunlar Üzerine Bir Değerlendirme. Sosyolojik Düşün, 6(1), Article 1. <https://doi.org/10.37991/Sosdus.935761>
- Martikainen, T., & Özmen, N. (2010). Din, Göçmenler ve Entegrasyon. M.Ü. İlahiyat Fakültesi Dergisi, 38(1).
- Özgüler, V. C. (2018). Göç ve Uyum Politikaları. Gsı Journals Serie B: Advancements in Business and Economics, 1(1), Article 1.
- Özkan, R. (2019). Göç Olgusu ve Toplumsal Yapıya Etkisi. Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 33(47), Article 47.
- Özütürk, Ş. (2019). Suriyeli Sığınmacıların Toplumsal Kabul Ve Uyum Sürecinde STK’ların Göç Yönetimindeki Rolü: Denizli İli Örneği [Yüksek Lisans Tezi]. Aydın Adnan Menderes Üniversitesi.

- Sağlam, S. (2006). Türkiye’de İç Göç Olgusu ve Kentleşme.
- Saygın, S., & Hasta, D. (2018). Göç, Kültürleşme ve Uyum. *Psikiyatride Güncel Yaklaşımlar*, 10(3), Article 3. <https://doi.org/10.18863/pgy.364115>
- Sözer, A. (2019). Göç, Toplumsal Uyum ve Aidiyet. *Bayburt Eğitim Fakültesi Dergisi*, 14(28), 418-431. <https://doi.org/10.35675/befdergi.643948>
- Şimşek, D. (2018). Mülteci Entegrasyonu, Göç Politikaları ve Sosyal Sınıf: Türkiye’deki Suriyeli Mülteciler Örneği. *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, 367-392. <https://doi.org/10.21560/spcd.vi.446153>
- Şimşek, H., & Kula, S. S. (2018). Türkiye’nin Göçmen Politikasında İhmal Edilen Boyut: Eğitsel Uyum Programı. *Ahi Evran Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(2), Article 2.
- Taşçı, Ö., & Kara, A. (2019). Türkiye’de Oluşturulan Yeni Uyum Politikası. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 5(2), Article 2.
- Türkiye | mipex 2020. (T.Y.). www.mipex.eu. Geliş Tarihi 01 Kasım 2023, Gönderen <https://www.mipex.eu/turkey>
- Türkkahraman, M., & Tutar, H. (2009). Sosyal Değişme, Bütünleşme ve Çözülme Bağlamında Toplumda Farklı Kültür ve Anlayışların Yeri ve Önemi. *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 1(1), Article 1.
- Uslu, L. (2022a). Geçici Koruma Statüsüne Sahip Suriyelilerin Kültürleşme Bağlamında Sosyal Uyumlarının Değerlendirilmesi. *İçtimaiyat*, 6(Göç ve Mültecilik Özel Sayısı), Article Göç ve Mültecilik Özel Sayısı. <https://doi.org/10.33709/ictimaiyat.1082360>
- Uslu, L. (2022b). Geçici Koruma Statüsüne Sahip Suriyelilerin Kültürleşme Bağlamında Sosyal Uyumlarının Değerlendirilmesi. *İçtimaiyat*, 6(Göç ve Mültecilik Özel Sayısı), Article Göç ve Mültecilik Özel Sayısı. <https://doi.org/10.33709/ictimaiyat.1082360>
- www.goc.gov.tr. (2023a). Göç Tarihi. <https://www.goc.gov.tr/goc-tarihi>
- www.goc.gov.tr. (2023b). İkamet İzni Çeşitleri. <https://www.goc.gov.tr/ikamet-izni-cesitleri#>
- www.goc.gov.tr. (2023c). Uyum Hakkında. <https://www.goc.gov.tr/uyum-hakkinda>
- www.tuik.gov.tr. (2023). Türkiye İstatistik Kurumu/ Göç İstatistikleri. <https://data.tuik.gov.tr/bulten/index?p=uluslararası-goc-istatistikleri-2022-49457>
- Yıldırım, Umur. (2022, Eylül 20). Öğrenci İkamet İzni (Oturma) 2023. <https://kadimhukuk.com.tr/makale/ogrenci-ikamet-izni-oturma/>
- Yildirimalp, S., & İyem, C. (2017). Suriyeli Sığınmacıların Toplumsal Kabul ve Uyum Sürecine İlişkin Bir Araştırma. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2, Article 2.
- Yıldız, A. (2017). Göç ve Entegrasyon Politikalarında Vatandaşlık. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 3(1), Article 1.

Yalın Devlet: Geleneksel Yönetimden Yalın Yönetime¹

Lean State: From Traditional Management To Lean Management

Bekir PARLAK * Melisa SÜMEL **

ÖZET

Dünya üzerindeki birçok hükümet kamusal mal ve hizmetleri sunmakta zorlanmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları en az maliyetle hizmet sunmak istemektedir. Vatandaşlar ise daha hızlı, daha kaliteli ve ihtiyacının tam anlamıyla karşılanmasını beklemektedir. Geleneksel yönetim anlayışında her iki tarafın da bu beklentileri karşılanamadığı için devlet aktörleri farklı bir yönetim modeli aramaya başlamıştır. Bu yönetim modeli ise yalın sistem olmuştur. Yapılan araştırmalar neticesinde, Japonya’da ortaya çıkan ve israfa karşı yaratılmış olan bu sistemin, kamu yönetiminde uygulanabilir olduğu kanıtlanmıştır. Böylece yalın yönetim sisteminin, israf içermeyen süreçleri maliyet sorununu çözmüş, kendi yarattığı teknik ve metotlarla da hızlı ve kaliteli hizmet sunulmasına katkı sağlamıştır. Bu makalede yalın yönetim kavramı çerçevesinde yalın yönetimin geleneksel yönetimden farklılıkları, devletlerin kamusal hizmetlerinde yalını tercih etme nedenleri ve uygulamaları aktarılacaktır.

Anahtar Kavramlar: *Yalın, Yalın Yönetim, Geleneksel Yönetim, Yalın Devlet*

ABSTRACT

Many governments around the world have difficulty providing public goods and services. Public institutions and organizations want to provide services at the least cost. Citizens expect faster, better quality and full satisfaction of their needs. Since these expectations of both parties could not be met in the traditional management approach, state actors began to seek a different management model. This management model is the lean system. As a result of the researches, it has been proven that this system, which emerged in Japan and was created against waste, is applicable in public administration. Thus, the waste-free processes of the lean management system have solved the cost problem and contributed to the provision of fast and quality service with the techniques and methods it has created. In this paper, within the framework of the concept of lean management, the differences of lean management from traditional management, the reasons why states prefer lean in their public services and their applications will be explained.

Keywords: *Lean, Lean Management, Traditional Management, Lean Government*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale’de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu’nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Prof. Dr., Uludağ Üniversitesi İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, bparlak21@gmail.com ORCID No:0000-0002-9173-7563

** Doktora Öğrencisi, Uludağ Üniversitesi İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, ORCID No: 0000-0003-1022-2881

GİRİŞ

Yalın, II. Dünya Savaşı'ndan sonra sınırlı olan kaynaklarla optimum üretimi gerçekleştirmek için geliştirilmiş bir sistemdir. İlk olarak otomotiv alanında ortaya çıkan bu sistem, 2000 yıllarda diğer sektörlerde de kullanılmaya başlanmıştır. Yalının temel amacı dünya üzerindeki ve altındaki kısıtlı kaynaklardan en iyi şekilde faydalanmak, bu kaynakları ilk seferde doğru kullanmak ve bu kullanım sırasındaki israf içeren süreçleri ortadan kaldırmaktır. Yalın, israfın karşısında konumlanmış bir sistemdir. Önemli olan israfın olmadığı, değer yaratan süreçleri belirlemek ve her zaman daha iyisi için düşünüp gerekli iyileştirmeleri uygulayabilmektir.

Küreselleşen dünya sonucunda geleneksel yönetim anlayışının, vatandaşların ve müşterilerin beklentilerini karşılamakta zorlandığı fark edilmiştir. Geleneksel yönetim sisteminde, süreçte yer alan tüm aktörlerin fikirleri yerine sadece yöneticilerin fikirleri ve düşünceleri önemsenmektedir. Değer katmayan faaliyetler tespit edilememektedir. En mühimi ise iyileştirme projeleri ciddiye alınmamaktadır. Bu sorunlar nedeniyle yöneticiler alternatif sistemler aramaya başlamışlar ve var olan bu problemlere yalın yönetimin çözüm üretebileceğini düşünmüşlerdir. Yalın yönetim, günümüzde birçok sektör tarafından uygulanmaktadır. Yalın sistemi uygulayan ve bu çalışmada da incelenen sektörlerden biri de kamu sektörüdür. Yani diğer bir ifadeyle kamusal mal ve hizmet üreten devlettir. Devletler, kaynaklarını etkin ve verimli şekilde kullanarak vatandaşlarına kaliteli bir hizmet sunabilmek için yalın yönetimi uygulamaktadır.

Bu sebeple çalışmada kamu hizmetlerinin sunulmasında yaşanan kaynak israfı, bürokrasi, kırtasiyecilik gibi sorunların yalın yönetimin temelinde yatan anlayış ve tekniklerle çözülebileceği vurgulanmaya çalışılmaktadır. Çalışmada ilk olarak yalın yönetim hakkında kavramsal bir çerçeve sunulduktan sonra geleneksel yönetimle karşılaştırılması yapılmakta ve son aşama da dünyada yalın yönetimi kamusal hizmet süreçlerinde uygulayan ülkelerin faaliyetleri hakkında bilgi verilerek yalının hızlı ve kaliteli hizmet sunulmasına sağladığı katkılardan bahsedilmektedir.

1.KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Yalın, Japonya'nın içinde bulunduğu maddi kaynak sıkıntısını çözmek için yaratılmış bir düşüncedir. İsminden de anlaşılacağı üzere yalın; üretim ve hizmet aşamalarının karmaşadan uzak, öz ve yeterli kaynak kullanımıyla gerçekleşmesini sağlamaktadır. Yalın yaklaşım, süreçte değer katmayan işlemleri elemeye ve olası problemleri minimize etmeye odaklanmış bir felsefedir. Yalın optimum oranda emek, hammadde ve sermaye kullanarak en kısa süre zarfında vatandaşlarının ve müşterilerinin isteklerini karşılamayı hedeflemektedir. İmalat alanında ortaya çıkan bir düşünce olmasından kaynaklı yalının, diğer sektörler için uygun olmadığı düşünülmüştür. Fakat yalın, süreç içeren her alanda uygulanmaya elverişli bir felsefedir. Günümüzde de bankacılık, muhasebe, enerji ve kamu kurum ve işletmelerinde uygulanmaktadır.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra Japonya, büyük ekonomik problemler yaşamaya başlamıştır. Japon firmalar kaynak eksikliği, personel yetersizliği ve kalite sorunları nedeniyle zor günler geçirmiş ve bu problemleri ortadan kaldırmak için bir Japon firması olan Toyota, yalın sistemi geliştirmiştir (Womack, Jones ve Roos 1996: 51). 1973 yılında petrol krizinin etkileri hissedilmeye başlayınca imalat sektöründe yeniden sorunlar ortaya çıkmıştır. Ford sistemini üretim sahasında uygulayan işletmeler, kaynak sıkıntıları sebebiyle üretim yapmakta oldukça zorlanmış ve bu nedenle de kâr oranları büyük ölçüde azalmıştır. Toyota ise geliştirdiği yalın üretim modeliyle bu

kriz durumunda Fordist firmalara oranla oldukça iyi bir konumda yer almıştır (Ohno, 1996: 39). Toyota'nın bu farklı durumu diğer firmaların ilgisini çekmiş ve neyin farklı yapıldığı merak uyandırmıştır. Toyota'nın izniyle üretim sahasına giden kişiler otonomasyon ve tam zamanında üretim denilen iki yeni yalın tekniğin uygulandığını tespit etmişlerdir. Toyota bu iki teknikle, yalının en büyük düşmanı olan israfsız üretimi gerçekleştirmeye başlamış ve kaynaklarını en etkili şekilde kullanmayı başarmıştır.

Farklı firmaların ziyaretiyle yalın yönetim öğrenilse de tüm dünyanın yalın hakkında bilgi sahibi olması 1991 yılında gerçekleşmiştir. Womack, Jones ve Roos “Dünyayı Değiştiren Makine” isimli kitapla Toyota'nın başarıları ve teknikleri hakkında bilgi vermişlerdir (Mol ve Birkinshaw, 2008: 24). 1996 yılında ise Womack ve Jones'un birlikte yazdıkları “Yalın Düşünce” kitabıyla Toyota'nın uyguladıkları bu tekniğe yalın ismi verilmiş ve ilkeleri belirlenerek okuyucularla paylaşılmıştır (Womack ve Jones, 2002: 195). Yalın ismi ile hedeflenen, bu felsefenin diğer sektörlerde de merak uyandırıp uygulanmaya başlamasıdır.

Yalın, sürekli gelişmeyi ve tüm paydaşların söz sahibi olmasını bekleyen bir felsefedir (Grabau, 2018: 51). Yalın, Japonca'da “muda” olarak tanımlanan israf kelimesinin düşmanı ve onun çözüm yoludur (Womack ve Jones, 2002: 5). Yalın yönetim ise zincirin en sonundaki kişi veya işletmenin beklentileri doğrultusunda değeri tanımlayan, bu değeri israfsız bir akış içinde ilerleten, istenilen zamanda ürün veya hizmetin sunulmasını sağlayan ve her zaman daha iyisi için çabalayan bir sistemdir (Womack ve Jones, 2002: 11). Kıt kaynakların var olduğu bu dünyada hedeflerin doğru belirlenmesi çok kıymetlidir (Czabke, vd., 2008: 78). Kısaca yalın yönetim, tüm süreçlerdeki ve sahadaki israfi ortadan kaldırmaya odaklanmıştır. Böylece süreçlerdeki bekleme süreleri ve sorunlar ortadan kalkarak müşteriye daha hızlı ulaşılmaktadır (Vincenti, 2002: 58).

Yalın; değer, değer akışı, akış, çekme ve mükemmellik ilkeleri ile optimum seviyede kaynak kullanarak kaliteli ürün ve hizmet sunabilen bir yönetim sistemidir (Womack ve Jones, 2002: 5). Yalın yönetim, insana gerekli değer verilmesi gerektiğini savunmaktadır (Matejun, 2014: 124). Yöneticiler, kurum ve işletmeleri daha ileriye taşımak ve başarılı olabilmek için bu hususa oldukça dikkat etmişlerdir. Bu sebeple bir yalın kültür oluşturulmuş ve bu kültürün temeline insana saygı ilkesi yerleştirilmiştir. Yalın kültür, insana verdiği önemi eğitimlerle ve sosyal projelerle kanıtlamaktadır. Yalın yönetimde eğitimin oldukça önemli bir yer teşkil etmesinin bazı nedenleri vardır. İlk olarak yalın yönetimin temelleri tarım toplumundan gelmektedir. Çiftçiler her zaman ileriki kuşaklarda üretimin devam etmesi için bilgilerin aktarılmasına önem vermiştir. İkinci olarak bir ada ülkesi olan Japonya'da eğitim çok kıymetli bir olgudur. Eğitim ile ülke topraklarında var olan ve getirilen kaynaklar daha doğru kullanılmaktadır. Son olaraksa Japonlar için bütün işler önemlidir. Küçük veya büyük olmasının hiçbir önemi yoktur (Liker ve Hoseus, 2008: 146-147).

Yalın yönetim sistemi, süreçlerdeki israfi azaltmak ve daha kaliteli hizmet sunmak için bazı teknikler geliştirmiştir. Bu teknikler; standart iş analizi, 5S, görsel denetim, kaizen, tam zamanında üretim, kanban, değer akış haritası, jidoka, poka-yoke, andon, U tipi düzen, toplam verimli bakım ve tek parça akışıdır. Teknikler, hizmet ve üretim sektörünün özelliklerine göre entegre edilmektedir. Örneğin imalat alanında tek parça akışı adı ile kullanılan teknik, hizmet alanında tek evrak akışı ismiyle kullanılmaktadır.

2.GELENEKSEL YÖNETİMDEN YALIN YÖNETİME

Dünya'nın sürekli gelişim gösteren yapısı, geleneksel yönetimin ihtiyaçlar karşısında yetersiz kalmasına neden olmuştur. Vatandaşlar ve müşteriler daha şeffaf, daha hızlı, daha az maliyetli ve yüksek kaliteli hizmet ve ürün talep etmeye başlamıştır. Bu talepler ise günümüzde yalın yönetimle karşılanır hale gelmiştir. Yalın yönetimle etkili, az maliyetli, hızlı ve verimli süreçler oluşturulmuştur.

Geleneksel yönetimin gerektirdiği ilkelerle, üretim ve hizmet sunan işletmeler maddi problemlerle karşılaştıklarında sorunun özüne odaklanmamaktadır. İlk yaptıkları personeli işten çıkarmak veya zarara neden olan bölümleri kapatmaktır. Böylece sıkıntıları bertaraf ederek üretime devam etmektedir. Fakat bu çözüm kısa sürelidir ve benzer problemlerin her zaman yaşanma ihtimali bulunmaktadır. İşletmelerin ve kurumların bu yollara başvurmasının nedeni geleneksel mantıkta var olan böyle gelmiş böyle gider algısıdır (Byrne, 2018: 15). Yalın ise tekniklerle sorunun köküne odaklanmakta ve işi iyileştirmek adına yalınlaştırma projeleri planlamaktadır. Bu planlar en kısa süre zarfında uygulanarak tekrarlanmaması için gerekli önlemler alınmaktadır.

İş iyileştirmek için geleneksel yönetimde de bazı yollar izlenmektedir. Mesela yüksek teknolojik cihazlar alınmakta veya yeni sistemler oluşturulmaktadır. Fakat tüm bu yapılanlar iş sürecine bir değer katmamaktadır. Hizmet sektöründe ise iyileştirme adına herhangi bir plan görmek oldukça zordur. Çünkü personel işin yıllardır aynı şekilde yapıldığını ve bunda bir terslik olmadığını düşünmektedir. Bu ise kayıpların görülmesini engellemektedir (Byrne, 2018:18-21). Yalın yönetim ise personeline verdiği eğitimlerle kayıpların görülmesini sağlamaktadır. Görülen kayıpların ortadan kalkması için gerekli teknikler kullanılarak kazanımlar elde edilmektedir.

Geleneksel yönetim sisteminde işler türlerine göre ayrılmaktadır. Montaj atölyesi, press atölyesi veya farklı isimlerle kurulan departmanlar bu ayrımların örnekleridir. Ancak bu ayırım bir önceki sürecin tamamlanmasını gerekli kılmaktadır. Önceki süreç, işini tamamlamadan diğer grup eyleme geçememekte bu da sürecin uzamasına yani kayıp süreye sebebiyet vermektedir. Yapılan incelemelerde beklenen sürenin üretim sürecinden daha uzun olduğu görülmüştür (Stewen ve Bowen, 1999: 98). Yalın yönetim ise tam zamanında üretim tekniği ile bekleme kaybını ortadan kaldırmakta ve daha hızlı ürün sunmayı başarmaktadır.

Farklılaşan taleplere cevap vermek isteyen kurumlar ve işletmeler yalın yönetimi uygulamak için harekete geçmişlerdir. Fakat bazıları geleneksel yönetim yapılarından vazgeçmemiş, yalın yönetimi bu yapıya ilave etmeye çalışmıştır. Ancak bu yapılmaması gereken bir eylemdir. Çünkü geleneksel yönetim, değer görülmesinin önüne ket vurmaktadır. Bu da yalınmış gibi görünmekten öteye gidilmesini engellemektedir. Geleneksel yönetim sistemini tercih eden büyük ölçekli ekonomiler, yalın yönetime direkt geçişin oldukça zor olduğunu düşünmektedir. Fakat yalın yönetim, değer olduğu her sektörde uygulanabilecek bir sistemdir. Yalın yönetime geçiş, kültürel ve fiziksel değişikliği beraberinde getirmektedir. Yalını, doğru anlamak ve kazanımlarını görmek bile zaman alabilmektedir. Lider bu noktada devreye girerek personeline öncülük etmelidir. Yalın dönüşümün baş rolü olmalı ve yapılması gerekenleri öğretmelidir. Bunu yaparken de ofiste süreci yönetmemeli, üretim sahasında bizzat inerek dönüşümü değerlendirmelidir (Byrne, 2018: 50). Kısaca yalın lider, göz önünde olmalı ve bu büyük değişim sürecinde çalışanlarını cesaretlendirmelidir.

Geleneksel yönetimde lider, iş sürecinde herhangi bir değişiklik yapma cesareti sergilememektedir. Önceden planlanan süreçler ve uygulanan tekniklerin hepsi sorunsuzdur. Fakat daha önce de belirttiğimiz gibi dünya değişmektedir ve bu nedenle süreçler de geliştirilmeli ve değiştirilmelidir. Yalın yönetimde ise lider, kaizen felsefesi temelinde yetişmiş kişidir. O, sürekli gelişimin olması gerektiğini bilmektedir. Bu nedenle değişimden korkmaz ve her zaman daha iyisi için çaba göstermektedir (Grabau, 2018: 230).

Yalın yönetim, geleneksel yönetimin hiyerarşi piramidini tam tersine çevirmektedir. Yalın yönetim sisteminde personel değeri yaratmaktadır ve kültür gereğince her insan çok değerlidir. Geleneksel yönetim de ise personelden sadece aylık hedefini tutturması istenmektedir. İş süreci ve yönetimi hakkındaki görüşlerine kıymet verilmemektedir. Fakat yalın yönetim, kaizen ve öneri formları ile personelin görüşlerini dikkate almaktadır (İmai, 1999: 227). Çünkü sürekli iyileştirme ancak tabana yayıldığında büyük tasarruflar elde edilmektedir ve o işi en iyi bilen kişi onu yaratan kişidir. Yani ortaya atılan fikirler büyük kazanımların oluşmasını sağlamaktadır. Tablo 1’de yalın yönetim ve geleneksel yönetimin karşılaştırılması yapılmıştır:

Tablo 1. Geleneksel Yönetim ile Yalın Yönetimin Karşılaştırılması

Geleneksel Yönetim	Yalın Yönetim
Yönetici işi planlamaktadır.	Yönetici ve takım üyeleri işi planlamakta ve belirlemektedir.
İşler dar olarak planlanmıştır.	İşler geniş bilgi ve beceri gerektirmektedir.
Bilgilerin büyük bir kısmı yöneticilerin mülkiyetindedir.	Bilginin büyük bir kısmı her düzeyde serbestçe paylaşılmaktadır.
Yönetici olmayanların eğitimi, teknik beceriler üzerine yoğunlaşmıştır.	Sürekli öğrenme anlayışıyla, herkes için yönetime ve teknik konulara yönelik her türlü eğitim söz konusudur.
Risk alma teşvik edilmez ve cezalandırılmaktadır.	Ölçülmüş risk alma teşvik edilmekte ve desteklenmektedir.
Bireysel çalışma bulunmaktadır ve ödüller bireyseldir.	Karşılıklı dayanışma ve yardımlaşma tarzı ile çalışılmaktadır. Ödüller takımın çalışmasına dayanmaktadır.
Yöneticiler en iyi yöntemleri belirlemektedir.	Yöntemleri ve süreçleri iyileştirmek için herkes sürekli çalışmaktadır.

Yönetim tarafından uyulması istenilen kurallar bulunmaktadır.	Yönetim tarafından sürekli kolaylaştırıcı ortam sağlanarak çalışanlar tarafından kabul edilen otokontrole dayalı disiplin anlayışı vardır.
Tek fonksiyona dayalı uzlaşma mevcuttur.	Esneklik ilkesi ışığında çalışabilmesi için fonksiyonlu uzmanlaşma vardır.

Kaynak: Vergiliel T., (2001), Kriz ve İşletme Yönetimi, İstanbul: Alfa Yayınları, 2001.

3. YALIN DEVLET

Yalın yönetim ve düşünce hakkında yapılan değerlendirmelerde bazı yazarlar ve araştırmacılar yalın yönetimin imalat alanında ortaya çıkmasından dolayı sadece o alanda uygulanması gerektiğini iddia etmişlerdir. Fakat ilerleyen dönemde yapılan incelemeler, yalının israf içeren her sektör için uygun olduğunu göstermiştir (Andres- Lopez vd., 2015: 24). Günümüzde özel sektörde oldukça başarılı şekilde uygulanan yalın yönetim sisteminin, devletin süreçlerinde de uygulanması gerekmektedir. Çünkü devletler daha iyi eğitim, daha iyi sağlık hizmetleri, daha iyi emekli maaşları ve daha iyi ulaşım hizmetleri sunmak istemektedir. Kamu sektöründeki yavaşlık ve müşteri odaklı hizmet sunamama sorunlarını çözmek isteyen kamu sektörü liderleri, özel sektörde uzun süredir kullanılan yalına şans vermişlerdir (Bhaita ve Drew, 2006: 97).

Devletlerin vatandaşlarına sunduğu hizmet süreçlerinde ve kendi iç işleyişlerinde yalın felsefeyi benimseyen ve yalın teknikleri uygulamaya başlayan ülkelere yalın devlet dememiz mümkündür. Yalın üretimde müşteri temelli değer yaratma algısı, yalın devlette vatandaşlara göre değer yaratma şeklinde değişikliğe uğramaktadır. Çünkü yalın sistemde vatandaşlar devletin mağazalarından hizmet satın alan müşteriler olarak görülmektedir (Teeuwen, 2011). Askeri araçların onarımından, gelir vergisi beyannamelerinin işlenmesine, ameliyattan, şehir planlamasına kadar uygulanan yalın, yalnızca kamu hizmetlerini iyileştirmekle kalmayıp aynı zamanda bu hizmetlerin daha iyi hale getirebileceğini tüm dünyaya göstermektedir.

Kamu kurumları, farklı çıkarlarla ve belirli taleplerle ilgilenen özel kuruluşlardan farklı konumda yer almaktadır. Örneğin, kamu hizmeti talepleri çok daha büyük ve daha çeşitlidir. Knight ve ark. (2007), hükümetlerin yalını uygularken şu hususlara dikkat etmesi gerektiğini söylemektedir: dış talepler (şeffaflık, bütünlük, hesap verebilirlik ve örneklik gibi); iç talepler (iç hedefler, siyasi ve birden fazla paydaşla ilgili olanlar gibi); bağlamsal talepler (bütçeler ve siyasi ve kültürel tekillikler gibi); ve prosedürel talepler (kurallar, prosedürler ve özel yasalar gibi). Radnor ve Walley (2008), ise hükümet kuruluşlarında yalın yönetim uygulanırken olası vurgularının ve ilkelerinin doğru bir şekilde anlaşılması gerektiğini savunmaktadır (Lukrafka vd., 2020: 506).

Yalın yönetimin, devletin hizmet süreçlerinde başarılı bir şekilde uygulanabilmesi; daire bazlı örgütlenmeye, sıfır hiyerarşiye, etkin koordinasyona ve orta kademe yönetici pozisyonlarının kaldırılması unsurlarına bağlıdır. Kamu kurumları, çalışma biçimi açısından şube bazlı örgütlenme modeline göre tasarlanmıştır. Şube birimleri ile ana hizmet birimleri arasındaki kopukluk yerine; o konu ile ilgili şubelerin tümünün tek bir daire bünyesinde örgütlenmesiyle bürokrasi azalacaktır. Yönetenler ve yönetilenler arasındaki ast-üst emir komuta zincirinin ortadan kaldırılıp bunun yerine koordineli çalışanların var olması gerekmektedir. Kamuda yönetenle, üreten arasındaki bürokratik

ara kademeler bürokrasiyi gereksiz yere arttırmaktadır. Orta kademe yönetici pozisyonları, yalın yönetim için kaynak ve etkinlik yönünden gereksizdir. Bu yüzden genel müdür yardımcılığı şeflik ve şube müdürlüğü pozisyonlarının kaldırılması gerektiği savunulmaktadır (Saygıaroğlu ve Arı 2002: 162-164).

Yalın yönetimi, devletin hizmet süreçlerinde uygulamak özel sektörde olduğundan daha da zordur. Başarılı yalın dönüşümler, yöneticilerin ve personelin yeni bir çalışma şekline geçiş yapabilmeleriyle başlamaktadır. Yalın dönüşümü başlatmak ve yeni dahili yetenekler oluşturmak için kamu sektörü dışından yalın uzmanlığa ve deneyime sahip birkaç kişinin işe alınması gerekmektedir (Bhaita ve Drew, 2006: 97).

Yalın yönetimin ve tekniklerinin, kamu alanında uygulanmaya başlaması bazı çalışmalarda Yeni Kamu İşletmeciliği'nin (YKİ) devamı olarak kabul görmüştür (Arlbjorn vd., 2011: 278). Bunun nedeni yalın yönetimin tıpkı YKİ gibi vatandaşı müşteri olarak kabul etmesi, bürokrasiyi azaltmaya odaklanmasıdır. Bu iki sistemde temel hedefi, katı hiyerarşiyi esnek bir yapıya dönüştürmek, hizmetlerin kalitesini arttırmak ve müşteriyi merkeze alıp etkin süreçleri planlamaktır. Her iki sistemde süreçlerin şeffaf olmasına, ekibin bu süreçlere katılmasına ve yetkinin paylaşılmasının gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Bu kadar çok ortak yönleri olsa da YKİ, bu değişimlerin nasıl olması gerektiği hakkında bir yol yordam sunmamaktadır. Fakat yalın yönetim, geçmişte hazırlanan dönüşüm planları ve yalının kendi geliştirdiği tekniklerle dönüşüm sürecinin nasıl olması gerektiğini açıklamaktadır. Ek olarak YKİ, sonuçları önemseyen bir yönetim modeliyken yalın yönetim sonuçlardan daha çok süreçleri önemsemektedir. Çünkü başarılı sonuçlar ancak süreçlerin doğru bir şekilde ilerlemesiyle gerçekleşmektedir.

Janssen ve Estevez isimli araştırmacılar tarafından ise yalın devlet, e-devletin üçüncü dalgası olarak görülmektedir. _Yalın devlet, elektronik devlet gibi geleneksel yaklaşımlara bir yanıt olarak ortaya çıkmış yeni bir dalgadır. Elektronik devlet (e-devlet) ve dönüşümsel devlet (t-devlet), kurumsal yapıları ve süreçleri basitleştirerek ve düzene sokarak kamu sektörünün karmaşıklığını azaltmayı ve aynı zamanda paydaşları harekete geçirerek inovasyonu teşvik etmeyi amaçlamaktadır (Janssen ve Estevez, 2013: 1).

Yalın yönetim, dünya çapındaki hükümetler arasında giderek önemli bir kavram haline gelmiştir. Ancak bazı araştırmacılar, idare hukukunun yalın yönetimin uygulanmasını engelleyebileceğini veya bu dönüşümün öngörülenden daha maliyetli olacağını ya da yönetim ile emek arasındaki potansiyel çatışma sebebiyle uygulanmasının çok daha zor olduğunu düşünmektedir (Scorsone, 2008: 61). Örneğin kamu güvenliği gibi sendikalaşmanın yüksek olduğu hizmet alanlarında yalın tekniklerin benimsenme olasılığının diğer hizmet alanlarına kıyasla daha düşük olacağı düşünülmektedir.

Ne kadar yalının kamu hizmetlerinde uygulanamayacağı ve başarı elde edilemeyeceği düşünülse de var olan problemlere çare bulabilmek için yalın yönetim birçok ülke tarafından uygulanmaya başlamıştır. Yalın, devlet faaliyetleri alanında yeni uygulanmaya başlamış bir yönetim metodudur. Yalın; devletin hizmet süreçlerindeki bütçe yetersizliği, personelin etkin kullanılamaması, katı hiyerarşi ve kaynak israfı sorunlarına kendi teknik ve metotlarıyla çözüm getirmektedir. Kamusal hizmetlerin sunulmasında yalın yönetimi uygulayan devletlerin bazıları şunlardır; Amerika Birleşik Devletleri, Arjantin, Avustralya, Benin, Birleşik Arap Emirlikleri,

Brezilya, Çin, Danimarka, Hollanda, İngiltere, İspanya, İsveç, Kanada, Malezya, Türkiye ve Portekiz'dir.

4. KAMU HİZMETLERİNDE YALIN YÖNETİM UYGULAMALARI

2011 yılından beri Kanada'daki Saskatchewan eyaleti hem sağlık hizmetlerinde hem de diğer kamusal hizmetlerinin sunumunda yalın yönetin tekniklerini benimsemiştir. Kurum, yalın yolculuğa hizmetlerindeki süreci iyileştirmek ve Saskatchewan sakinlerine daha iyi bir hizmet sunabilmek adına çıkmıştır. İlgili bakanlık personeline, yalın teknikler bağlamında eğitimler vermiştir. İlk etapta bakanlıktaki üst düzey yöneticiler geliştirmek istedikleri iki hizmet sürecini belirlemiş ve gerekli iyileştirmeleri personeliyle planlamaya başlamıştır (www.saskatchewan.ca). Ek olarak kurum "Saskatchewan Üretiminde Yalın İyileştirmeler" (SLIM) adlı program ile tarım işletmelerindeki son teknolojik gelişmelerin üretim sürecine nasıl entegre edileceğini ve sera gazı emisyonunun nasıl azaltılabileceğine dair iyileştirme süreçlerini teşvik eden tekniklerin uygulanması için gerekli finansmanı sağlamaktadır (www.saskatchewan.ca).

Yalın yönetim teknikleri Dubai'de polis hizmet süreçlerinde de kullanılmaktadır. Yalınla kurum birçok iyileştirme projesi tamamlamıştır. Örneğin Ulaştırma ve Kurtarma Dairesi Mekanik Departmanı'nda, hafif araçların bakımı ve servisi için gereken süre iyileştirme projeleriyle kısaltılmıştır. Departman, dünyada üretilen hemen hemen her marka otomobilin yanı sıra deniz ve kurtarma araçlarına da hizmet vermektedir. Yalınla birlikte araçların çok uzun süreler boyunca bakımda kaldığı belirlenmiştir. Kök neden analizi neticesinde karşı önlemlerin geliştirilmesiyle teslim süresi minimuma indirilmiştir. Verimlilikte toplam %31'lik bir artış yaşanmıştır. Ek olarak kurum "Yalın Altı Sigma" kategorisinde ödül kazanmış ve 2021 yılında 359'den fazla yalın iyileştirme projesi denetlemiştir (www.wam.ae).

Çin'de, 2006 yılında Jiangmen şehrinin belediye yönetimin önerisi üzerine yalın temelli bir hizmet ağı oluşturmuştur. Bu hizmet ağı, vatandaşların belediye hizmetlerini iyileştirmesi yönündeki taleplerine karşılık kurulmuştur. Hizmet hattı, e-devlet projesinin gelişimine büyük katkı sağlamıştır. Hizmet hattının test sürecinden sadece birkaç ay sonra, "12345" adı verilen bu yardım hattı geniş övgüler almış ve halk ile devleti birbirine bağlayan uygun bir bağlantı konumuna gelmiştir. Örneğin bir vatandaş, Honggaoliang Caddesi yakınlarında açık bir kanalizasyon bulunduğunu ve bunun altı yıldır bertaraf edilmediğini bildirmiştir. Belediye meclisi bu şikâyet üzerine hemen toplanmış ve olası çözümleri tartışarak yer altı drenajı yapılmasına karar vermiştir (Miao vd., 2011: 1566-1567). Kurulan bu hat ile yalın yönetim kapsamında vatandaşların görüşleri önemsenmeye başlanmış ve yalın zincirin oluşumu için ilk adım atılmıştır.

Yalın yönetim 2013 yılından beri Malezya'daki belediyelerde de kullanılmaktadır. Belediyelerin en çok kullanmayı tercih ettikleri teknik, 5S tekniği olmuştur. Diğer uygulanan yalın teknikler ise değer akış haritalama ve kaizen tekniğidir. Belediye yönetimleri, yalın yönetime geçtiklerinde büyük bir dirençle karşılaştıklarını belirtmişlerdir. Üst yönetimin desteğiyle yalın uygulanmaya devam etmiş ve yalın sayesinde hata oranları azaltılmış ve verimlilikte artış sağlanmıştır (Bakar, vd., 2017: 90-94). Kazanımlar hakkında bir bilgi bulunulmasa da yalın dünyanın birçok yerinde adını duyurmayı başarmış ve ülkeler yalın tekniklerle vatandaş müşteri olarak görüp hizmet kalitelerini arttırmaya odaklanmıştır.

NSH, Greenpoint, Cape Town'da bulunan, Cape Metropole'ün batı bölgesinde hizmet veren ve 500.000 kişiyi aşan bir nüfusa hem yatarak hem de ayakta tedavi hizmetleri sunan bir hastanedir. Uzun bekleme süreleri nedeniyle yüksek düzeyde hasta memnuniyetsizliği sorunları yönetime bildirilmiştir. Her klinikte 40 ila 70 hastaya hizmet veren ortopedi kliniklerinde bu sorunlar daha da kötü bir hal almıştır. Kurum, yalın yönetim kapsamında bekleme sürelerini %10 azaltmak istemiştir. İlk etapta ortopedi kliniği pilot bölge olarak belirlenmiş ve personelin de dahil olduğu bir yalın ekip kurulmuştur. PUKÖ döngüsü, A3, değer akış haritası ve balık kılçığı diyagramları kullanılmıştır. Hastane yalınlaştırma kapsamında hastalara röntgen sırası verilmesini sağlayan yeni röntgen formları yayımlayıp elektronik sisteme geçmiş ve yine yalın kapsamında zeminlere oklar çizerek hastaların daha kolay işlemlerini yürütmesini sağlamıştır. Yapılan bu iyileştirmelerle 161 dakika süren bekleme süresi 64 dakikaya düşürülmüştür. Pilot uygulamada elde edilen bu başarının hastanenin tamamında uygulanmasıyla yılda ilave olarak 550 hastaya daha bakılabileceği tespit edilmiştir (Price, 2023 :194-196).

Son olarak İspanya'daki bir adli tıp kurumu da yalın yönetim sistemini uygulamaya başlamıştır. Kurum personeli yalına karşı birtakım endişeler duymuştur. Çoğu yalın yönetimin sadece imalat alanında uygulanması gereken bir sistem olduğunu belirtmiştir. Ancak çalışma ortamının küçük olması ve dağınık olması yalın yönetimi kurumda gerekli kılmıştır. Yalınlaştırma projesi kapsamında, işlerin daha hızlı sonuçlanması için renkli etiket sistemi geliştirilmiştir. Kırmızı etiket cesedin hala otopsi için beklediği anlamına gelirken siyah etiket bir sorun olduğu anlamına gelmektedir. İdari personelde böylece daha hızlı sorunları tespit edip çözümü için gerekli çalışmalara odaklanmaktadır. Yine yalın yönetime geçişle her bir soğutma odasının elektriğini sabitleyecek bir cihaz geliştirilmiş böylece açık kalan kapılar sebebiyle gereksiz elektrik tüketiminin önüne geçilmiştir. Ek olarak 5S kapsamında bütün çalışma alanları iyileştirilmiş ve gereksiz eşyalar atılarak ek çalışma ortamları oluşturulmuştur (www.planet-lean.com).

SONUÇ

Yalın yönetim, II. Dünya Savaşı'nda sonra Japonya'da kendini göstermiş ve büyük buhran döneminde dikkatleri üzerine çekmiş bir yönetim sistemidir. Yalın yönetim, kültürü ve teknikleri sayesinde daha az kaynak, emek, alet ve mekanla üretim ve hizmet sunmaktadır. Yalın sadece bir yönetim metodu değil, bir felsefe ve bir kültürdür. Çalışanlarına, temelinde insan olduğu için değer veren ve onları yönetime dahil eden bir sistemdir. Sadece çalışanlar değil, tüm paydaşlar yönetimde söz sahibidir. Çünkü yalın, sürekli gelişmek istemektedir ve bunun içinse beklentiler doğrudan direkt kişiler tarafından öğrenilmelidir.

Otomotiv alanında kök salan bu sistemin diğer sektörlerde uygulanabilirliğine kuşkuyla bakılmıştır. Farklı sektörler yalını uygulamak istediklerinde personelleri tarafından dirençle karşılaşmışlardır. Çünkü yalının kendi iş süreçleri için uygun olmadıklarını düşünmüşlerdir. Fakat her sektör sürecinde israfın olması, yalın sistemin uygulanması için yeterli kabul edilmiştir. Yalın sadece sektörde değil hayatımızın her alanında uygulanmaya değerdir. Çevremizdeki her kaynak sınırlıdır ve bunu optimum şekilde kullanmamız gerekmektedir. Bu nedenle yalın yönetime şans verilmelidir.

Dünya'nın birçok yerinde devlet kelimesinden bahsedildiğinde verimsiz, bürokratik, kırtasiyecilik, hizmet sunmada gecikme ve israf sorunları olan ve bunlardan yakınan vatandaşları

görmek mümkündür. Geleneksel yönetim sistemi bu sorunlara çare olamamaktadır. Bu nedenle üst düzey yöneticiler alternatif yönetim sistemlerine başvurmuştur. Yeni Kamu İşletmeciliği'nin yarattığı değişim dalgasıyla birlikte vatandaş müşteri gibi görülmeye başlanmış, düşünceleri önemsenmiş, bürokrasi bir sorun olarak görülmüş ve esnek hiyerarşi modeline geçilmiştir. Yalın yönetim de bu değişim furyası etrafında şekillenmiş ve temelinde israfı önlemeye çalışan bir yönetim modeli olarak adını duyurmuştur.

Yalın; giderek artan yüksek kaliteli hizmet talebini karşılamaya çalışan ve kısıtlı bütçelerle, nitelikli insan kaynağını bulmakta zorlanan kamu sektöründe önemli bir kelime haline gelmiştir. Günümüzdeki birçok kamu kurum ve kuruluşu, “daha azıyla daha fazlasını yapmak” yani gereksiz tüm israfı ortadan kaldırmak ve daha fazla vatandaş değeri yaratmak için yalını uygulamaktadır.

Kamu alanında yalın; Amerika Birleşik Devletleri, Arjantin, Avustralya, Benin, Birleşik Arap Emirlikleri, Brezilya, Çin, Danimarka, Hollanda, İngiltere, İspanya, İsveç, Kanada, Malezya, Türkiye ve Portekiz'in farklı birimlerinde uygulanmaktadır. Bu ülkeler, yalın yönetimin kamu için de uygun olduğunu ve devletin yalın sayesinde vatandaşla daha yakın temasa geçebildiğini göstermiştir. Kamu kaynaklarının etkin kullanılmasıyla hem devlet büyük kazanımlar elde etmekte hem de vatandaş daha hızlı ve kaliteli hizmet alabilmektedir. Fakat bazı kurumlar ve kuruluşlar, yalın yönetime geçiş sonucunda elde ettiği kazanımları düzenli bir şekilde paylaşmamaktadır. Bu nedenle elde edilen başarıların paylaşılabilmesi ve etkileşimin artırılabilmesi platformlar kurulmalıdır.

KAYNAKÇA

- Andres-Lopez E., Gonzalez-Requena I., Sanz-Lobera A., (2015), “Lean Service: Reassessment of Lean Manufacturing for Service” Activities, *Procedia Engineering*, 132, s. 23-30.
- Arlbjorn S., Freytag V.P., Haas H., (2011), “Service Supply Chain Management” (A survey of lean application in the municipal sector), *International Journal of Physical Distribution & Logistic Management*, 41(3), s.277-295.
- Bakar N., Mat T., Fahmi F., Urus S., (2017), “Lean Management Practices and Its Effect on Malaysian Local Government Performance”, *Asia- Pasific Management Accounting Journal* 12(2), s.80-104.
- Bhatia, N., & Drew, J. (2006), Applying lean production to the public sector. *The McKinsey Quarterly*, 3(1), 97-98.
- Byrne A., (2018), *Yalın Dönüşüm*, çev. Melis İnan, İstanbul: Optimist Yayınları.
- Czabke J., Hansen N. E., Doolen L. T., (2008), “Lean Thinking in the Secondary Wood Products Industry: Challenges and Benefits”, *Forest Products Journal*, 58(9), s.77- 85.
- Dubai’de Yalın Yönetim, Erişim Tarihi (03.04.2023); <https://wam.ae/en/details/1395302957511>
- Grabam M., (2018), *Yalın Hastane*, çev. Pınar Şengözer, İstanbul: Optimist Yayınları.
- Imai M., (1999), *Kaizen* çev. Kollektif, İstanbul: Kalder Yayınları.
- İspanya’daki Adli Tıp Kurumunda Yalın Yönetim, Erişim Tarihi (22.04.2023); <https://www.planet-lean.com/articles/forensic-medicine-catalunya-lean-thinking>
- Janssen M., Estewez E., (2013) “Lean Government and Platform-Based Governance Doing more with less”, *Government Information Quarterly*, 30(1), s.S1-S3
- Kanada’da Yalın Yönetim; Erişim Tarihi, (05.04.2023), <https://www.saskatchewan.ca/business/agriculture-natural-resources-and->

industry/agribusiness-farmers-and-ranchers/sustainable-canadian-agricultural-partnership/programs-for-agri-businesses-or-industry-organizations/saskatchewan-lean-improvements-in-manufacturing

Kanada'da Yalın Yönetim; Erişim Tarihi, (05.04.2023);
<https://publications.saskatchewan.ca/#/products/122352>

- Liker J., Hoseus M., (2008), *Toyota Kültürü*, çev. Ayşe Soydan, İstanbul: Optimist Yayınları.
- Lukrafka T. O., Silva D., Echeveste M., (2020), "A Geographic Picture Of Lean Adoption In The Public Sector: Cases, Approaches, And A Refreshed Agenda" *European Managemen Journal*, 38, s.506-517.
- Matejun M., (2014), *Small and Medium-Sized Enterprises in the European Union: Development Challenges in 2014-2020 Perspective*, Lodz: Lodz University of Technology.
- Miao X., Tang Y., Xi B., Liu Z., (2011), "Lean public management: How lean principles facilitate municipal governance reform in China", *African Journal of Business Managment*, 5(5), s.1564-156.
- Mol M., Birkinshaw J, (2008), *Giant Steps*, UK: Prentice Hall.
- Ohno T., (1996), *Toyota Ruhu*, çev. Canan Feyyat, İstanbul: Scala Yayıncılık.
- Price J., (2013), "Lean Management in the South African Public Health Sector: A Case Study", *Published Jan, 1*, s.191-199.
- Saygılaroğlu, N., Arı S., (2002), "Etkin Devlet," *Sabancı Üniversitesi Yayınları*.
- Scorsone A. E., (2008), "New Development. What are the Challenges in Trasferring Lean Thinking to Government ?" *Public Money & Management*, 8 (1), s.61-64.
- Stewen S. J., Bowen K. H., (1999), "'Decoding DNA of The Toyota Production System", *Harvard Business Review*, 77 (5), s. 97-106.
- Teeuwen B., (2011), *Lean for the Public Sector*. New York: CRC Press
- Vergiliel T., (2001), *Kriz ve İşletme Yönetimi*, İstanbul: Alfa Yayınları, 2001.
- Vincenti A., (2002), "Lean Machine", *Automotive Engineer*, 27 (1), s.58-59.
- Womack J., Jones D., Roos D., (1996), *Dünyayı Değiştiren Makine*, çev. Otomotiv Sanayi Derneği, İstanbul: Otomotiv Sanayi Derneği.
- Womack James, Jones Daniel, (2002), *Yalın Düşünce*, çev. Nesime Aras, İstanbul: Sistem Yayıncılık.

1914 Tarihli Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesinin İncelenmesi¹

Examination of “The 1914 Act Concerning the Records of the Standing of Civil Servants (Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesi)”

Oral KARAKAYA *

ÖZET

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kuruluşunun 3. yılında yürürlüğe giren 788 sayılı Memurin Kanunuyla memur, devlet hizmeti yürüten, özel siciline kayıtlı olarak devletten maaş alan kişi olarak tanımlanmış; memurların “değerlendirilmesine” ilişkin olarak, haklarında tezkiye varakalarıyla raporların yer aldığı gizli dosyaların tanzim edileceği belirtilmiştir. 1932 yılında yürürlüğe giren Dahiliye Vekaleti Memurları Sicil Nizamnamesinde, 15 Mayıs 1330 tarihli Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesinin, Dahiliye memurları hakkında uygulanamayacağı yönünde düzenleme yer almıştır. 1944 yılında Dahiliye Memurları Sicil Nizamnamesinde yapılan değişiklikle, Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesinin Dahiliye memurları hakkında uygulanamayacağı yönündeki hüküm yürürlükten kaldırmıştır. Böylece Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesinin 788 sayılı Kanun'a aykırı olmayan hükümlerinin Cumhuriyet döneminde, en azından 1944 yılına kadar yürürlükte olduğu anlaşılmaktadır. Literatürde, 15 Mayıs 1330 (28 Mayıs 1914) tarihli Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesine ilişkin ayrıntılı bir çalışmaya rastlanamamıştır. Osmanlı-Türk idare tarihinde modern memuriyet rejiminin önemli unsurlarından birisi olan memurların değerlendirilmesine ilişkin düzenlemeler arasında yer alan Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesinin analiz edilmesi; ayrıca bu nizamnamenin yürürlükten kaldırdığı Ahval-i Memurin Sicil Komisyonu Talimatının incelenmesi bu bildirinin temel hedefidir. Belirtilen iki düzenlemenin değerlendirilmesi suretiyle, Cumhuriyet Dönemi'nde kurulacak olan Weberyen memuriyet rejiminin ilk işaretleri ortaya konulmaya çalışılacaktır. Ayrıca, Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesinin hükümleriyle, Cumhuriyet Dönemi'nde memur sicillerine ilişkin yapılan düzenlemelerin karşılaştırılması da yapılacaktır. Çalışmanın merkezinde Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesinin günümüz Türkçesine çevrilmesi yer almaktadır. Bildiri metni, nitel araştırmaya dayalı bir durum çalışmasıdır.

Anahtar Kavramlar: *Devlet memuru, Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesi, sicil, tezkiye varakası, memur değerlendirmesi.*

ABSTRACT

The Civil Servants Law (*Memurin Kanunu*) (Law No. 788) which came into force in the third year after the establishment of the Republic of Türkiye defines “civil servant” as an individual who provides public service and receives compensation as per their personal records. It also indicates that there shall be undisclosed files for civil servants concerning their “evaluation” composed of documents of acquittal and reports. “The Act Concerning the Civil Servants of the Interior” (*Dahiliye Vekaleti Memurları Sicil Nizamnamesi*) which came into force in 1932, indicated that the Act Concerning the Records of the Standing of Civil Servants (*Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesi*) would not be applied to the civil servants working in the Ministry of Interior. An amendment to the Act of 1932 rescinded this arrangement in 1944. Thus, it is understood that the provisions of the Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamname's that were not contrary to Law No. 788 were in force during the Republican period, at least until 1944. The literature review conducted for this study suggests that there are no detailed studies about this act. The main objective of this declaration is to analyze “the Act Concerning the Record of the Standing of Civil Servants” which served as a part of the legislation regarding the evaluation of civil servants and to examine the preceding legislative document entitled “Directive for the Commission of Records for the Standing of Civil Servants” (*Ahval-i Memurin Sicil Komisyonu Talimatı*). The evaluation of these two legislative documents will also yield the first signs of the Weberian civil service regime to be established in the Republican period. Moreover, the “Directive for the Commission of Records for the Standing of Civil Servants” shall be compared and contrasted with the legislations enacted during the Republican era. The text, which is based on a comprehensive literature review, is a case study and revolves around the translation of “the Act Concerning the Record of the Standing of Civil Servants” to Turkish.

Keywords: *Civil servant, Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesi, record, document of acquittal, evaluation of civil servants..*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale'de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Dr. Mülkiye Başmüfettişi, İçişleri Bakanlığı, karakayaoral@gmail.com, ORCID: 0000-0002-0378-2146.

GİRİŞ

Kapitalist toplum düzeninin unsuru olan Weberyen kamu personel rejiminin en önemli ilkeleri liyakat ve kariyerdir. Liyakat, personelin göreve alınmasında ve görevde yükselmesinde yeterliliğinin ölçülmesini gerektirirken; kariyer de meslek içinde ilerleme olanaklarının bulunmasını ifade etmektedir. Liyakat ve kariyer ilkelerinin uygulanması, kamu personelinin başarısının, tutum ve davranışlarındaki tutarlılığın, devletin vakarına uygun tavır sergileyip sergilemediğinin ölçülmesine ve kayıt altına alınmasına bağlıdır.

Osmanlı'da memurların bilgilerinin kayıt altına alınmasına ve "değerlendirilmesine" ilişkin ilk çabalar 1879 yılında başlamıştır. Konuya ilişkin ayrıntılı düzenlemelerden biri de 1914 tarihli Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesidir. Cumhuriyet döneminde 1926 yılında yürürlüğe giren 788 sayılı Memurin Kanunuyla her memur için bir gizli dosya tutulması, dosyada kişisel bilgilerinin, amirler ve müfettişler tarafından düzenlenen, memurun hal ve gidişatını gösteren "tezkiye varakaları"nın yer alması hükme bağlanmış; daha sonra hazırlanan alt normlarla tezkiye varakalarının içeriği belirlenmiştir. Tezkiye varakaları, başlarda memurun ağırlıklı olarak ahlak ve karakter özelliklerini ortaya koymaya yönelikken zamanla yürüttüğü hizmetteki başarısının değerlendirilmesini amaçlamıştır.

Makalenin konusu, 20. yüzyılın sonlarında Osmanlı İmparatorluğu'nun oluşturduğu merkezi personel kayıt sisteminin bir parçası olarak memurların değerlendirilmesine yönelik olarak atılan ilk adımların, bu çerçevede 1879 tarihli Ahval-i Memurin Sicil Komisyonu Talimatıyla 1914 tarihli Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesinin incelenmesidir. Amacı ise sicil raporu yöntemiyle memurların değerlendirilmesine ilişkin Cumhuriyet döneminde yapılan düzenlemelerin Osmanlı'daki ilk işaretlerine ulaşmak ve bu iki dönemi karşılaştırmaktır. Alan yazında ağırlıklı olarak sicil-i ahval kayıtları (defterleri) incelenmek suretiyle doğum yerlerine göre devlet memurlarının biyografilerinin ortaya çıkarıldığı görülmektedir.² Bu nedenle çalışmanın önemi, 1879 tarihli Ahval-i Memurin Sicil Komisyonu Talimatıyla 1914 tarihli Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesinin içeriklerinin literatüre kazandırılmasından kaynaklanmaktadır.

Makale hazırlanırken, TBMM kütüphanesinde yer alan Takvim-i Vekayi nüshalarından yararlanılmış, 1879 tarihli Ahval-i Memurin Sicil Komisyonu Talimatıyla 1914 tarihli Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesinin günümüz Türkçesine çevirileri yaptırılmıştır.³ Çevrilen metinler, Cumhuriyet dönemindeki benzer düzenlemelerle karşılaştırılmıştır. Çalışma, ağırlıklı olarak Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesine dayandığından, monografik niteliktedir.

Memur sicillerinin önemli bir unsuru olan sicil raporları, 2003 yılında yayınlanan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'na kadarki dönemde gizli nitelikte olduğundan, bu raporların incelenmesine dayalı literatür çalışması yapılamamıştır. Gerek memurların kişilik özelliklerine ve mesleki yeterliklerine ilişkin sonuçlara ulaşılması gerekse de memurlara yönelik tipoloji geliştirilmesi amacıyla sicil raporları üzerinde yapılacak çalışmaların kamu personel rejimindeki önemli bir eksikliği gidereceği değerlendirilmiştir. Bu konunun incelenmesi, araştırmacıların ilgisine muhtaçtır.

² Findley, 1914 yılında personel kayıt sisteminin ilkelerini, işleyişini düzenleyen nizamnameden bahsetmektedir. Yazar, Jön Türk yıllarında önceki dönemden devralınan personel kayıt sisteminin korunduğunu, sicil dairelerinin modern personel idaresinin örgütlenmesine benzediğini belirtmektedir. (Findley, 2018: 522, 531).

³ Çeviriler, Türk Tarihi Kurumunda görevli uzman Gökhan KOÇ tarafından yapılmıştır.

1. AHVAL-İ MEMURİN SİCİL KOMİSYONU TALİMATI

Sicil-i ahval'e ilişkin olarak hazırlanan ilk tarifnamenin 27 Nisan 1909 tarihli Sicil-i Ahval Talimat-ı Umumiyesi ve Zeyli ile Tarifnamesi Ahkam-ı Münderecesini Tavzihan ve Tadilen Vaz Olunan Devlet-i Aliyye-i Osmaniyye Sicil-i Ahval Kanunname-i Umumiyesi ismiyle yayınlandığı (Mert, 2000: 97) yönünde tespitler bulunmakla birlikte, bu konudaki ilk düzenleme 3 Mart 1879 tarihli Ahval-i Memurin Sicil Komisyonu Talimatıdır (Sarıyıldız, 2004: 119). 1871 yılında İntihab-ı Memurin-i Mülkiye ve ardından 1896'da Memurin-i Mülkiye Komisyonunun kurulmasıyla atama ve yükselmelerde merkezi bir sistemin oluşturulması sağlanmış (Findley, 2018: 426-427), modern bir memur kayıt sistemi ise sicil-i ahval ya da bazı kaynaklarda yer aldığı şekliyle sicil-i ahlak adıyla oluşturulmuştur. Bu sistemin işleyişini düzenlemek üzere, 1879 ve 1887 yıllarında talimatlar çıkarılmıştır (Findley, 2018: 427-428).

1879 tarihli Ahval-i Memurin Sicil Komisyonu Talimatı 16 maddeden oluşmaktadır. İlmiye, askeriye ve kolluk personeli hariç en üst düzeyden nahiye müdürlerine kadar tüm memurlar, Talimatnamenin kapsamına alınmıştır. Bu kapsamdaki memurlar, kendilerine ait tercüme-i hal evrakı düzenleyecek ve memur siciline kaydedilecektir. Talimatnamede devlet çalışanları iki sınıfa ayrılmış; ilk sınıfta, padişah emriyle memuriyette bulunanlar, mahkemelerde oy hakkına sahip olanlar, bazı kalemlerin başında ve bazı zabıtlıklarda bulunanlar sayılmıştır. İkinci sınıfta ise padişah tarafından atanmış olan veya olmayan, maaşlı veya maaşsız⁴ devlet kalemlerinde hizmete devam eden katipler, askerler ve benzeri şekilde vali tarafından tayin olunan memurlar yer almaktadır. İki sınıfa tabi memurların da "tercüme-i hal"leri genel sicile kaydedilecektir.

Talimata göre memurların kendileri tarafından doldurulacak tercüme-i hal formunda ad, unvan, şöhret, lakap, önemli bir aileye veya sülaleye mensupsa bilgileri ve mezhebi yer alacaktır. Belirtilen kişisel bilgiler yanında eğitim durumuna ilişkin olarak da bitirdiği resmi ya da özel okullar, eğitim aldığı bilim, sanat veya fen alanı, bildiği yabancı dillerle buna ilişkin belgeler, aldığı sertifikalar, yazmış olduğu eseri varsa yayın yeri ve tarihi, gerçekleştirdiği buluş ve bilimsel çalışmalara ilişkin belgeler dosyaya konulacaktır. Memuriyete ilişkin bilgiler kısmında, göreve başlama ve tayin tarihi, maaşı, ne kadar süreyle maaş aldığı, maaş almadıysa süresi ve bu arada ne iş yaptığı, işsizlik maaşı almışsa miktarı, rütbe, nişan ve madalyası varsa bunları aldığı tarihler, yabancı nişan ve madalyaları varsa verilme sebebi, yeri ve tarihi, resmi olmayan bir işte çalışmış ya da özel bir memuriyet için yetkilendirilmişse görevin niteliği yer alacaktır. Ayrıca memuriyetten ayrılmışsa nedenine, devlet memurluğuna yakışmayan hareketlerden dolayı hakkında mahkeme kararı bulunup bulunmadığına ilişkin belgeler de dosyada bulunacaktır.

Talimatta, tercüme-i hal evraklarının düzenlenmesine ilişkin ayrıntılara da yer verilmiştir. Tercüme-i hal evraklarında gereğinden fazla bilgi yer almayacak, yalan beyan içeren evraklar da sicil-i ahvale eklenecektir. Tercüme-i hal, memuriyete atamada esas belge olacak, bu belgeyi vermeyenlerin tayinleri gerçekleştirilmeyecektir. Birimler arası ya da vilayetler arası memur nakillerine ilişkin kayıtlar da sicil-i ahval dosyasına eklenecektir. Sicil komisyonları, dairelerle ve vilayetlerle haberleşmeye yetkili olup, dairelere ve vilayetlere tercüme-i hal için gerekli evrakları, standart formları göndereceklerdir. Her evrak Dahiliye Vekaleti mührüyle tasdik edilecek,

⁴ Maddede yer alan maaşsız olarak devlet kurumlarında çalışan memurlardan bahsedilmesi de kapitalist personel rejiminin temel ilkeleri arasında yer alan "memurun maaş karşılığı çalıştırılmasının" o dönemde uygulamaya girmediğini göstermektedir.

numaralandırılarak sicil haline getirilecek, sicil defterlerine fihrist konulacaktır. Memur tarafından doldurulan tercüme-i hal evrakları ilgili vekalet, komisyon başkanlığına ya da valiliğe gönderilecektir.

İstanbul'da 2, taşrada da 4 ay içinde tercüme-i hal evrakları sicil komisyonlarına gönderilecek ve komisyon incelemesinden geçecektir. İncelenip onaylanan bu evrakların özetleri alfabetik sırayla komisyon siciline kaydedilecek, birer sureti de dairesine, ilgili vekalet, komisyon başkanına veya valiliğe gönderilerek oralardaki özel sicile kaydedilecektir. Sicil-i ahval işlerini yürütmek üzere Dahiliye Vekaleti bünyesinde bir şube oluşturulacaktır. Ancak uygulamada, bu kayıtların tutulmasının ağır ilerlediği ve bazı memurların bilgilerinin sicil-i ahval defterlerine geçirilmediği belirtilmektedir. (Kütükoğlu, 1998: 149).

Talimatın 15 inci maddesiyle valiler, taşra memurlarının tercüme-i hal evraklarının muhafazasından sorumlu tutulmuş; ayrıca valilerin memurlara ilişkin mülhazalarını (görüş ve düşüncelerini) tercüme-i hal varakalarına yazması hükme bağlanmıştır. Talimatın 15 inci maddesi hükmü, detaylandırılmış bir formata bağlanmamış olmamakla birlikte, memurların amirleri (valiler) tarafından değerlendirilmesine ilişkin ilk uygulama olarak görülebilir. Ancak, bu değerlendirme yöntemi genelde üst düzey memurlara yönelik olmuş, memur ve katipler için yazılan görüş ve düşünceler, onların mühür ve imzalarının onaylanması amacıyla sınırlı kalmıştır (Sarıyıldız, 2004: 133-134). Dolayısıyla uygulamada memurların değerlendirilmesinin yönetici düzeyindeki görevlilerle sınırlı kaldığı anlaşılmaktadır.

1880 yılında ek bir talimatla sistemin aksayan yönlerinin giderilmesine çalışılmıştır (Çetin, 2005: 90). Önceleri tercüme-i hal varakalarındaki beyanlar esas alınırken 1884 yılından sonra kayıtların doğruluğunun araştırıldığı, yapılan incelemeler sonucunda çok sayıda eksikliğin tespit edildiği görülmektedir (Sarıyıldız, 2004: 137, 140). 1887 yılında yürürlüğe konulan Memurin-i Mülkiye'nin Tercüme-i Hallerinin Suret-i Kayd ve Tahririni ve Teferruatını Mübeyyin Tarifnameyle, tercüme-i hal varakalarına ilişkin ayrıntılı bir açıklama yapılmıştır (Sarıyıldız, 2004: 125). Memurin-i Mülkiye Komisyonunun teşkil ve vazifelerine ilişkin olarak 1896 tarihinde yayınlanan Nizamnameyle de sicil-i ahval komisyonları kaldırılmıştır (Mert, 2001: 47). Nizamnameye göre vilayetlerin, maliye ve mülkiye müfettişlerinin memurların hal, hareket ve görevlerinin yürütümüne ilişkin olarak hazırladıkları raporlar memurin komisyonuna her üç ayda bir gönderilecek ve içerikleri komisyon tarafından kaydedilerek (Mert, 2001: 49-50) incelenecektir. Ancak, memurlara ilişkin değerlendirmeler, birkaç övgü ifadesiyle sınırlı kalmıştır. (Findley, 2018:429, 439).

1909 tarihli Sicil-i Ahval Talimat-ı Umumiyesi ve Zeyli ile Tarifnamesi Ahkam-ı Münderecesini Tavzihan ve Tadilen Vaz Olunan Devlet-i Aliyye-i Osmaniyye Sicil-i Ahval Kanunname-i Umumiyesiyle, memurların atama, yükselme, ödül ve ceza işlemlerine esas olmak üzere, sicil sisteminin (Mert, 2000:99) oluşturulması çabaları devam etmiştir.

2. SİCİL-İ AHVAL-I MEMURİN NİZAMNAMESİ

10 Temmuz 1914 tarihli Takvim-i Vekayi'de yayınlanan ve 1879 tarihli Ahval-i Memurin Sicil Komisyonu Talimatını yürürlükten kaldıran Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesi 4 bölüm ve 43 maddeden oluşmaktadır. "Tercüme-i hallerin düzenlenmesi ve belgelendirilmesi" başlıklı 1 inci bölümde, memurların işe başlamadan önce tercüme-i hallerini içeren formu doldurmaları gerektiği

belirtilmektedir. Bu bölümünde tercüme-i hal formunun içeriğinin Ahval-i Memurin Sicil Komisyonu Talimatındaki benzer şekilde düzenlendiği görülmektedir. “Kişisel bilgiler” bölümünde memurun adı, doğum tarihi ve yeri, unvanı, şöhret ve lakabı, önemli bir aileye veya sülaleye mensupsa bilgileri, mezhebi, eğer yabancı uyruklu ise; baba adı, mesleği ve şöhretine ilişkin bilgiler yer alacaktır.

“Eğitim bilgileri” kısmında eğitim aldığı resmi ve özel okul ve medreseler, bilim, sanat, fen dalları, konuşup yazdığı yabancı diller ve bunlara ait varsa belgeleri, aldığı sertifikaların tarihleri, daha önce yazmış olduğu bir eseri varsa zamanı ve yayınlandığı yer, yeni buluş veya bilimsel çalışması varsa buna dair belgeler yer alacaktır.

“Memuriyete ilişkin bilgiler” bölümünde daha önce memuriyete başlayıp tercüme-i hal belgesi vermemiş olanların göreve hangi tarihte ve nerede başladığı, tayin tarihi ve maaşı, maaş aldığı yıllar, arada maaş alamadıysa süresi ve bu süreçte ne işle uğraştığı, işsizlik maaşı almışsa miktarı, zam alıp almadığı, rütbe, nişan ve madalyalarını aldığı tarih, yabancı nişan ve madalyaları varsa verilme nedeni ve zamanı, gayri resmi hizmette bulunmuş ve özel memuriyet için bir yere gönderilmişse niteliği, memuriyetten ayrılmışsa sebebi ve yeniden memuriyete kabul edilip edilmediği, devlet memurluğuna uymayan hallerden dolayı hakkında mahkeme kararı olup olmadığı, bundan dolayı ceza alıp almadığı yazılacaktır.

Tercüme-i halde yazılan bilgiler, kimlik belgesi, mezuniyet belgesi, tasdikname, ehliyetname, atama kararı, imtiyaz ve ihtira beratı (buluş belgesi), eserlerin ve basılı teliflerin örneği, tayin, işe başlama, işten ayrılış ve maaş tarihleriyle birlikte maaş miktarını gösteren mazbata ve tasdiknameler, borcunun olmadığını gösteren belge ve resmi evrak, rütbe ve nişan beratları, mahkeme kararları gibi belgelerle ispat edilecektir. Memurlar tarafından verilen evrakların asılları ve suretleri karşılaştırılarak, asıllarının bir tarafına “görölmüştür” ibaresi yazılarak memurun imzası ve kalemin resmi mührüyle tasdiklendikten sonra sahiplerine iade edilecek, bu evrakların suretleri tasdiklendikten sonra tercüme-i halle birlikte saklanacaktır.

Kaybedilen evrakın neden kaybolduğu tercüme-i hal içerisine yazılacak, tercüme-i hal evrakına eklenecek belgelerin suretleri hukuken kıymetli evrak değeri göreğinden üzerlerine damga pulu yapıştırılacaktır. Merkez daireye mensup olan memurlar tercüme-i hallerini Memurin Müdüriyetine veya Sicil Kalemine, taşra memurları ise buldukları yerdeki bir üst kademeye vereceklerdir. Tercüme-i hal evraklarında bulunan eksikler sahiplerine düzeltmeleri için iade edilecek, tercüme-i hal sahipleri tarafından sunulan bilgilerin teyidinin yapılamadığı durumlarda memur kalemlerince ilgili daireden bununla ilgili kayıtların eksikleri tamamlanacaktır. Sahipleri tarafından sunulan tercüme-i hallerde bulunan resmi evrakların ispat olunamadığı durumlarda bilirkişi tarafından durumun tespit edilmesi gerekecek, bu yapılamaz ve resmi makamlarca imzalı belgeyle ispatlanamazsa sunulan bilgiler geçersiz kabul edilecektir. Taşrada sunulan tercüme-i hal ve ekleri orada muhafaza edilmeyip ilgili merciiler vasıtasıyla merkez daireye gönderilecektir. Tercüme-i haller tescil edildikten sonraki aşamada memurlar, bir okuldan mezuniyet, tasdikname, icazetname veya herhangi bir makamdan alınan takdir belgesi, onur belgesi, rütbe, nişan gibi belgelerinin asıllarını veya suretlerini, eğer eser telifleri varsa birer örneğini mensup oldukları daireye teslim edilecektir. Memurin ve Sicil Kalemlerince bunlar tescillenip kayda alınacaktır. Tercüme-i hallerin bizzat sahibi tarafından yazılması, bu mümkün olmadığı takdirde sebebinin açıklaması gerekmektedir. Tercüme-i haller bir defaya mahsus verilecek, tescil olunduktan sonra da

herhangi bir daireye tekrar verilmeyecek; ancak kaybolduğu durumlarda önceki tercüme-i halin hangi tarihte ve nereye verildiği gösterilecektir.

“Tercüme-i hallerin tescil edilmesi ve saklanması, belge ekleri, memurlara verilecek cüzdanlar” başlıklı ikinci bölüme göre, Memurun Kalemlerince tercüme-i hal evraklarının içindekiler kısmının ve eklerinin usule uygunluğu anlaşıldıktan sonra müsveddesi bir zarf içerisine konularak üzerine memurun ismi ve sicil numarası, evrakın türü ve adedi yazılarak numara sırasına göre dolaplarda saklanacak, özetlerin ve özel hanelerine kaydolunacak vukuatın her birinin imzalanması gerekmeyecek; yalnız kaydın sonuna yeni bir şey ilave edilmemesi için müdür tarafından bir yazı yazılacak, sicillerin aranmasını kolaylaştırmak için memurların isim ve memuriyetleriyle sicil numaralarını içeren ve her dairenin kendi teşkilat yapısına göre fihrist defterleri tutulacaktır. Tercüme-i hal üzerinde sabit mürekkep kullanılmaması, karalama ve düzeltme işlemlerinin renkli mürekkep kullanılarak yapılması, müsveddeler üzerindeki yazıların okunaklı olması, düzenleme esnasında karışan evrakın değiştirilmesi gerekmektedir. Müdürler tarafından imzalanan özetlerin kayıt memurları tarafından değiştirilmesinin mümkün olmadığı; eğer bir hata olmuşsa daha sonra müdüre bilgi verilerek düzeltilip imzalatılacağı, aksi yönde harekette bulunan görevlilerin uyarılacağı, bunlardan kıymetli evrak ve pul bedelinin tazmin edileceği, görevindeki dikkat eksikliği tekrar ederse birinci defasında bir aylık maaşının kesileceği, ikinci defasında maaşı düşürülerek memuriyetinde değişiklik yapılacağı belirtilmektedir.

Her memur için Nizamname ekinde yer alan 3 numaralı örneğe uygun olarak bir özel sicil düzenlenecek ve bu sicilde o memurun adı, soyadı, baba adı ve mesleği, doğum tarihi ve yeri, mezhebi, uyuğu, devlet hizmetine başlama tarihi, eğitim derecesi, memuriyetleri, aldığı ödüller, zimmet ve beratları, hizmeti sırasında mahkeme veya idare tarafından alınan kararlar, amirler veya müfettişler tarafından her altı ayda bir özel evrak üzerine yazılan değerlendirmeler (lehte ve aleyhte mütalaalar), işsizlik maaşı, resmi olmayan hizmetleri yer alacaktır. Tercüme-i hallerden aktarılan özet evraklarının özel hanelerine geçirilmiş olanlardan gelişigüzel yazılanlar, müdürler tarafından imza edilmiş olan kayıtlar ve vukuat sicillerindeki kısım, özel hanelerine aynen nakledilerek temize geçirilecektir. Siciller üzerinde herhangi bir karalama ve silinti yapılamayacaktır. Eğer yazım esnasında meydana gelen bir hata olursa kelime veya ibare okunacak derecede çizilip doğrusu kenarına yazılacak ve müdür tarafından imza edilecektir. Sicillerin kaplarının üzerine memurun ismi, sicil numarası ve arkalarına da sicil numarası yazılacak ve sırayla dolaplara konulacaktır. Sicillerin, sicile ait işlemlerle uğraşmayanlar tarafından alınması yasaktır. Dolaplardan alınacak sicillerin yerlerine numaralarını ve alan kişinin imzasını içeren mukavvadan evrak konulacaktır.

Her memura Nizamname ekinde yer alan 4 numaralı örneğe göre özel sicili içeren malumat vukuatı ve tasdiklenmiş cüzdan verilecektir. Müfettişler veya amirler tarafından ortaya konulacak gizli bilgilerle mütalaalar sicile yazılmayacaktır. Tercüme-i hallerden aktarılarak cüzdanlara alınacak özetlerin sicillere kaydından sonra meydana gelecek her türden olay için birer müsvedde yapılarak bu müsvedde temize geçirilecek ve müdür tarafından imzalanarak sicillerdeki özel sütunlara aynen ve harfiyen kaydolunacaktır. Eklenecek olayların müsveddeleri bunların ispatlı belgeleriyle beraber dosya zarfına konulacak ve bu olayların özetleriyle bu belgelerin numara ve tarihi adı geçen zarfın üzerine yazılacaktır. Tescil olunan durum hiçbir şekilde değiştirilemeyecek ve imha edilemeyecektir. Ancak resmi makamlarca alınan karar doğrultusunda üzerine ek olarak düzenleme yapılabilecektir. Göreve kabul ve azilleri valilerin veya diğer dairelerin amirlerinin

yetkisinde olan memurlar hakkında gerek görülmesi halinde özel sicil düzenlenecektir. Bu sicillerin birer sureti ait olduğu Bakanlığın Memurin veya Sicil müdüriyetine, bu sicile ait vukuat sicili tanzim eden dairece vukuat pusulalarının birer tasdikli sureti eklenmek üzere suretin bulunduğu daireye geciktirmeden gönderilecektir.

“Yükümlülük gerektiren haller” başlıklı 3. bölüme göre, usulüne uygun olarak tercüme-i hal varakası vermeyenler memuriyete tayin olamayacaktır. Ancak aciliyet üzerine memuriyette bulunanların tercüme-i halleri daha sonra alınabilecektir. Nizamname yayınlandığında görevde olup da altı ay içinde tercüme-i hal evrakı vermemiş olanların belgeleri tamamlayıncaya kadar maaşları durdurulacaktır. Tercüme-i hal evraklarında memuriyetle ilgili bazı bilgileri saklayan, değiştiren, kimliğine ve şahsına ait bilgileri gizleyenlerin neden böyle bir yola giriştikleri ve gerçeğin ne olduğu siciline yazılacaktır. Eğer değiştirilen ve saklanan durum, cezalandırma ise ayrıca soruşturma yapılacaktır. Tercüme-i hal evrakı kasıtlı olarak sorumlu görevli tarafından kaybedilirse hakkında yasal soruşturma yapılacak; eğer kasıtlı olmadan kaybedilirse memur uyarılacak ve kıymetli evrakla pul bedeli tazmin edilecektir. Görevindeki dikkat eksikliği tekrar ederse birinci defasında bir aylık maaşı kesilecek, ikinci defasında maaşı düşürülerek memuriyetinde değişiklik yapılacaktır. Müdürler tarafından imza edilmiş olan özet ve vukuat müsveddeleri üzerinde müdüre bilgi vermeden değişiklik yapanlar idari olarak cezalandırılacak, kasıtlı olarak yapanlar hakkında Kanun hükmü uygulanacaktır.

“Çeşitli hükümler” başlıklı 4. bölüme göre, memurlar ve hizmetliler hakkında şikâyeti içeren evrak sicile kaydedilerek geciktirilmeden Memurin Müdüriyetlerine veya Sicil Kalemlerine havale edilecektir. Özel evraklara yazılacak konuların her türlü etkiden uzak olmasını ve tamamen adil bir şekilde tarafsız olarak yazılmasını sağlamak için memurin müdüriyetlerince gizli bilgilerin saklanmasına özen gösterilecektir.

Nizamname’de memur kayıt sisteminin oluşturulmasına verilen önem açık bir şekilde görülmektedir. Ayrıca tercüme-i hal evrakları dosyasında memurlar hakkında amirler veya müfettişler tarafından her altı ayda bir özel evrak üzerine lehte ve aleyhte görüşlerin yazılması yönündeki düzenleme, memurların değerlendirilmesine ilişkin kayda değer bir gelişme olarak görülmüştür. Ayrıca sicillerin doldurulmasında objektifliğin, tarafsızlığın ve adaletin sağlanması, sicillerin saklanmasında da gizliliğe riayet edilmesi personel rejimi bakımından önem taşıyan ilkeler olarak göze çarpmaktadır.

3. SICİLL-İ AHVAL-I MEMURİN NİZAMNAMESİYLE CUMHURİYET DÖNEMİNDEKİ BENZER DÜZENLEMELERİN KARŞILAŞTIRILMASI

Sicil, personelin özgeçmişine ilişkin belgelerin tümünü ifade ettiği gibi, personelin değerlendirildiği sistemin de adıdır (Bozkurt, Ergun, 2008: 221-22). Bu nedenle sicil, liyakat ve kariyer ilkelerinin uygulanmasında kullanılan araçlar arasında yer almaktadır (Güler, 2005: 285). Osmanlı’nın son döneminde yürürlüğe giren 1879 tarihli Ahvall-i Memurin Sicil Komisyonu Talimatıyla memur kayıt sistemi oluşturulmuş, valilerin memurlara ilişkin görüş ve düşüncelerini tercüme-i hal varakalarına yazması hükme bağlanmıştır. 1914 tarihli Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesinde 1879 tarihli Talimatla kurulan memur kayıt sistemi korunmuş; amirler veya müfettişler tarafından her altı ayda bir memurlar hakkında değerlendirme yapılması; ayrıca amirlerin memurlar hakkındaki görüş ve düşüncelerinin kayda alınması hükme bağlanmıştır.

1926 yılında yürürlüğe giren Memurin Kanunu'nda, tercüme-i hal varakalarının içeriğine benzer şekilde her memur için sicil düzenleneceği, gizli bir dosyada amirler ve müfettişler tarafından düzenlenen ve memurların hal ve gidişatlarına ilişkin tezkiye varakaları ve raporların muhafaza edileceği belirtilmektedir. Memurin Kanunu'nda memur sicillerine ilişkin ayrıntılı düzenlemelere de yer verilmiş, ayrıca bu Kanuna aykırı hükümlerin mülga olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla, Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesinde yer alan hükümlerden Memurin Kanuna aykırı nitelik taşıyanlar yürürlükten kaldırılırken, diğer hükümler varlığını sürdürmüştür.

1932 tarihli Dahiliye Vekaleti Memurları Sicil Nizamnamesiyle⁵ her memurdan tercüme-i hal alınması yönünde düzenleme yapılarak, Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesinde yer alan uygulama sürdürülmüştür. Sicil dosyalarında memurların eşinin yabancı olup olmadığı, bildiği yabancı dil, sağlık durumu gibi hususların yanında, gizli sicillerde amirlerin görüşleri, müfettiş raporları ve tezkiye varakaları yer alacaktır. Memurların halini, durumunu ve niteliklerini göstermek üzere her yıl amirler tarafından tezkiye varakası doldurulacaktır. Tezkiye varakaları inceleme ve soruşturma ile kesin olan veya açıkça izleri görülen duruma göre doldurulacak, memurların iyi ve kötü eğilimleri değerlendirilecek, meslek ve görev fikri, kişinin gözetilmesi düşüncesinin önünde tutulacak ve yazılanlar memurun durumunu tamamıyla gösterecektir. Memurun bazı vukuatları varsa varakada bunlara ilişkin soruşturma evrakına ve raporlarına da değinilecektir. Dahiliye Vekaleti Sicil Nizamnamesi ekinde yer alan tezkiye varakası formunda, memurların değerlendirilmesi amacıyla sağlık durumu⁶, bilimsel değeri⁷, görev duyguları ve yönetim yeteneği⁸, karar⁹, ahlakı ve zihniyeti¹⁰ bölümleri bulunmaktadır. Karar kısmının, ahlakı ve zihniyeti bölümünden önce gelmesi dikkat çekicidir.

1934 yılında tüm bakanlıklar için tezkiye varakası formu örneği yayınlanmıştır.¹¹ Bu formda memurun kişiliğine ve memuriyetine ilişkin sorular yer almıştır. 1938 yılında Mülki Memurların Sicilleri Üzerine Tekaüdlüklerinin İcrası ve Tezkiye Varakalarının Tanzimi Hakkında Nizamname¹² ekinde yer alan tezkiye varakası formunda, 1934 yılında yayınlanan varaka örneği genel olarak korunmuş, “kendisinin ve karısının mahrem sicile geçmeyi gerektiren fiil ve hareketleri” kısmı eklenmiştir. Nizamname’de müfettişlerin işlemlerini teftiş etlikleri memurlar hakkında ayrı birer rapor düzenleyerek o memurların sicillerinin saklanacağı makama göndermesi de hükme bağlanmıştır.

⁵ 22.02.1932 tarih ve 2032 sayılı Resmî Gazete.

⁶ Görevine engel sağlık sorununun bulunup bulunmadığı.

⁷ Eğitim durumu, okuma alışkanlığı ve okuduğu kitap çeşitleri, sözlü ve yazılı ifade yeteneği, kanun ve nizamlara hakimiyeti, fen ve sanat alanındaki başarı durumu, yabancı dil seviyesi.

⁸ Görevine devamı, çabası, dikkati ve hoşgörüsü, iş sahiplerine, amir ve memurlarına karşı tutum ve davranışı, astlarını yetiştirmede çaba ve başarısı, görevindeki başarısı ve dikkate değer hizmetleri, olağanüstü durumlarda ani ve kesin karar verip uygulama yeteneği, hakkında düzenlenen en son sicilden sonra aldığı ödül ve cezalar.

⁹ Görevinin ehli olup olmadığı, üst görevleri yürütebilme yeteneği, hangi alanda ve kademedede başarılı olabileceği.

¹⁰ Yenileşmeye, ilerlemeye ve Cumhuriyete karşı tutum ve davranışları, iyi ve kötü alışkanlıkları, zeka derecesi, doğrultusu ve kişisel menfaatlerine düşkünlüğü, kin ve garaz gütmeye alışkanlığı ve yalan söyleme eğilimi, ağırbaşlılığı, içki, kumar ve başka zevklere düşkünlüğü ve bunların görevine etkisi, çalıştığı yerde mali ve ailevi ilişkisinin bulunup bulunmadığı, varsa derecesi, geliriyle yaşam tarzı arasında uyumsuzluk olup olmadığı, borçlanma alışkanlığı, resmi görevin onurunu koruma ve saygı uyandırma derecesi, davranışlarının iyi ve kötü yönleri, görgü kurallarını bilme ve uyma derecesi, kılık-kıyafeti, korkaklığı, tereddüde düşmesi veya cesareti, teşebbüs fikri ve azmi, resmi veya kişisel işlerden dolayı zora düşmüşse bunun işine etkisi ve bundan nasıl kurtulabileceği.

¹¹ 26.04.1934 tarih ve 2685 sayılı Resmî Gazete.

¹² 07.03.1938 tarih ve 3849 sayılı Resmî Gazete.

1951 yılında yayınlanan Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı ile İlgili Memur ve Hizmetlilerin Sicilleri Üzerine Emekliye Sevklere Hakkında Tüzük¹³ ekindeki gizli tezkiye varakası örneğinde yeterlikle ilgi 10, ahlak durumuyla ilgili 17 sorunun bulunduğu, varakanın önceki formların içeriğiyle benzeştiği görülmektedir.

1965 yılında yürürlüğe giren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda siciller başlıklı bir bölüm oluşturulmuştur. Bu bölümde, memur kütüğü, cüzdanı, özlük dosyası; sicil dosyası, özlük ve sicil dosyasının önemi; sicil raporu vermeye yetkili amir, sicil raporlarında belirtilecek hususlar; sicil not defteri, sicil raporlarının doldurulması; değerlendirme kurulları, memurların uyarılmaları; itiraz hakkı, olumlu ve olumsuz sicil; iki defa üst üste olumsuz sicil alma; sicil tüzüğü, takdirname ve ödül başlıklı kısımların bulunduğu görülmektedir. Takdirname ve ödüle ilişkin hükümlerin sicil başlığı altında yer alması, sicil raporlarında yapılan değerlendirmelerle memurların ödüllendirilmesi arasında ilişki kurulduğuna işaret etmektedir. Kanun'un 121. maddesinde, sicillere ilişkin ayrıntılı düzenlemeler için sicil tüzüğü çıkarılması hükme bağlanmış olmakla birlikte, bu düzenleme yapılamamıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun yürürlüğe girişinden 14 yıl sonra, 1979'da Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği yayınlanmıştır.¹⁴ Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği gereğince memurlar hakkında sicil ve özlük olmak üzere iki ayrı dosya oluşturulacak, tercüme-i hal evrakları özlük dosyasına konulacaktır. Bu dosyada mal beyannameleri, sicil formları, denetim elemanlarının hazırladığı raporlar bulunacaktır. Yönetmelik ekindeki sicil formu, kişiliğe ilişkin sorular, göreve ilişkin sorular, yönetici memurlar için yöneticilik yeteneğine yönelik sorular ve yurt dışında görevli memurlar için sorular olmak üzere dört bölümden oluşmaktadır. 5 ay sonra Bakanlar Kurulu Kararıyla,¹⁵ Yönetmeliğin yürürlüğe girişi 01.01.1981 tarihine ertelenmiş, 07.02.1981 tarihinde de 1979 yılında uygulamaya geçen Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmış,¹⁶ 1986 yılında "yeni" Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği yürürlüğe konulmuştur.¹⁷ Yönetmelik ekinde yer alan sicil raporu formunda memurun kişiliğinin, görevdeki başarısının, yönetici durumundaki memurların yöneticilik yeteneklerinin ve yurt dışındaki memurların ülkeyi temsil ve menfaatlerini korumadaki başarısının değerlendirilmesi bölümleri yer almıştır. Kısa sürede yürürlükten kaldırılan 1979 tarihli Sicil Yönetmeliği ekinde yer alan sicil formuyla, 1986 tarihli Yönetmelik ekinde yer alan sicil raporu formu karşılaştırıldığında, yeni yönetmelikte kişilik özellikleri ya da şahsiyet değerlendirmesinin puanlama dışı bırakıldığı; sadece bu konuda amirlerin görüşlerine yer verildiği ve görev başarısının ön plana çıkarıldığı görülmektedir. Dolayısıyla, devlet memurlarından beklentiler, kişilik özelliklerinden, yürüttüğü görevdeki başarıya doğru kaymış, değerlendirmeler ise iş odaklı hale gelmiştir. Yönetmeliğin 25 yıllık uygulamasından sonra da sicil yoluyla memurların değerlendirilmesi yöntemine son verilmiştir.

1944 yılına kadar sicil memuriyete son verme yöntemiyle, bu tarihten sonra meslek içinde yükselme aracı olarak da kullanılmaya başlamış, Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının yaygınlaşmasıyla, sicilin yerini alan performans değerlendirmesi yöntemiyle de çalışanın maaşı ve görevde kalma süresi arasında ilişki kurulmuştur (Aslan, 2005: 294-296).

¹³ 01.09.1951 tarih ve 7899 sayılı Resmî Gazete.

¹⁴ 26.07.1979 tarih ve 16708 sayılı Resmî Gazete.

¹⁵ 26.12.1979 tarih ve 16851 sayılı Resmî Gazete.

¹⁶ 07.02.1981 tarih ve 17244 sayılı Resmî Gazete.

¹⁷ 18.10.1986 tarih ve 19255 sayılı Resmî Gazete.

Sicil raporları bir yandan memurların kişisel bilgilerini, görevdeki başarısını, düşünce yapısını, mesleki ve ahlaki açıdan değerlendirmesini sağlarken (Adal, 1968: 265), aynı zamanda da amir-memur hiyerarşisini sağlama aracıdır (Chapman, 1970: 150). Weber'in bürokrasi teorisinin unsurlarından biri hiyerarşinin sağlanmasıdır (Mouzelis, 2003:44). Weber'e göre, memur teminatı, kölelerin efendilerine bağımlılığına benzer şekilde devletle memur arasında "kölelik" ilişkisi kurmaktadır (Weber, 2011: 330-331). Sicil de bu ilişkiyi ayakta tutan mekanizmalar arasındadır. Bu mekanizmanın kaldırılması gerek hiyerarşinin sağlanması gerekse de kurumsal düzenin korunması bakımından bazı sakıncaları da beraberinde getirecektir.

SONUÇ

Osmanlı'nın son döneminde başlayan merkezi kayıt sisteminin ve bunun bir parçası olarak da sicil düzeninin kurulmasıyla başlayan memurların değerlendirilmesi süreci kamu personel rejiminde 2011 yılına kadar varlığını korumuştur. Bu sistemin ilk kuruluşu, bürokratik mekanizmanın merkezileştirilmesi ve memurların kontrolü amaçlıyken zamanla meslek içinde yükselme aracına dönüşmüştür.

1789-1922 yılları arasını incelediği "Osmanlı İmparatorluğunda Bürokratik Reform" başlıklı eserinde Carter V. Findley, 1879 ve 1887 yıllarında personel kayıt sistemine ilişkin talimatnameler çıkarıldığını, talimatnamelerde yer alan soru çizelgelerinde "amirlerin memurlar hakkındaki görüş ve düşüncelerine" ilişkin bölümlerin bulunduğunu; ancak bu bölümlerde genelde amirlerin birkaç övgü ifadesiyle yetindiklerini belirtmektedir. Dolayısıyla bu dönemde memurların değerlendirilmesinin personel yönetimi öncelikleri arasında bulunmadığı anlaşılmaktadır.

1914 tarihli Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesinin 21. maddesine göre, memurlar için düzenlenecek sicil kayıtlarında, amirler veya müfettişler tarafından her altı ayda bir özel evrak üzerine yazılan değerlendirmeler yer alacaktır. Nizamnamenin 38. maddesine göre özel evraklara yazılacak konuların her türlü etkiden uzak olmasını ve tamamen hakkaniyetli bir şekilde tarafsız olarak yazılmasını temin için memurun müdüriyetlerince gizli bilgilerin saklanması özen gösterilecektir. Nizamname ekinde yer alan formlarda, memurun lehine ya da aleyhine verilmiş mütalaaların yazılacağı bir bölüm de yer almıştır.

Memurların değerlendirilmesinde, sicil yöntemi başka bir ifadeyle amirlerin ve/veya müfettişlerin memur hakkındaki görüş ve düşüncelerinin esas alınması 1879 tarihli Ahval-ı Memurin Sicil Komisyonu Talimatıyla başlamış, 1914 tarihli Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesiyle de uygulama devam etmiştir. 1914 tarihli Nizamname, Cumhuriyet döneminde de yürürlükte kalmış, 1926 yılında yürürlüğe giren Memurin Kanunu'na aykırı hükümleri dışındaki bölümleri varlığını korumuştur. 1944 yılında yayınlanan Dahiliye Vekâleti Memurları Sicil Nizamnamesinin 3'üncü Maddesine İki Fıkra İlavesi ve 28 inci Maddesinin Kaldırılması Hakkında Nizamnameyle, Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesinin Dahiliye memurları için uygulanmayacağı yönündeki 1932 tarihli Nizamname hükmü kaldırılmıştır.

1914 tarihli Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesinin tamamıyla yürürlükten kalkmasına ilişkin resmi bir kayıt mevcut değildir. Bu durumda iki olasılık bulunmaktadır. İlki, 1979 yılında Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği yürürlüğe girişine kadarki dönemde Nizamnamenin bir bölümünün hukuken varlığını sürdürdüğü, ancak fiilin uygulanmadığı şeklindedir. Ya da 1932 yılında Dahiliye Memurları Sicil Nizamnamesinin 28. maddesinde yer alan, Sicil-i Ahval-ı

Memurin Nizamnamesinin Dahiliye memurları için uygulamayacağı yönündeki hükmün sehven metinde yer aldığı, 1914 tarihli düzenlemenin 1932 yılında yürürlükte olmadığı fark edilmesi üzerine de 1944 yılında Dahiliye Memurları Sicil Nizamnamesinin 28. maddesinin yürürlükten kaldırılmasıyla yanlışlığın düzeltildiği düşünülebilir.

Kamu personelinin değerlendirilmesine ilişkin Cumhuriyet dönemindeki ilk düzenleme 1926'da yürürlüğe giren 788 sayılı Memurin Kanunu'dur. Kanun'un 14. maddesine göre, her memurun gizli bir dosyası bulunacak ve bu dosyada memurun kişisel halleri, karakteri ve gidişatı gibi konularda amirler ve müfettişler tarafından düzenlenen "tezkiye varakaları" ve raporlar yer alacaktır. Benzer şekilde 1932 tarihinde yürürlüğe konulan Dahiliye Memurları Sicil Nizamnamesinde, her memur için gizli sicil ve tezkiye varakasının düzenleneceği hükme bağlanmış, tezkiye varakasinda amirlerin memurlar hakkındaki düşüncelerinin yer alacağı, memurlar hakkında düzenlenecek müfettiş raporlarının da sicil dosyasında bulundurulacağı yönünde hükümler yer almıştır. 1934 yılında da tüm bakanlık ve devlet dairelerince uygulanmak üzere gizli tezkiye varakası örneği (standart formu) yayınlanmıştır.

1965 yılında yürürlüğe giren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na dayalı olarak 1979 yılında Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği yürürlüğe konulmuş, Yönetmelik ekinde devlet memurlarının değerlendirilmesi amacıyla kullanılacak standart sicil raporu formuna yer verilmiştir. 2011 yılına kadar memurların sicil raporları yöntemiyle değerlendirilmesi uygulaması sürdürülmüş, bu tarihten itibaren de memurların değerlendirilmesi, kurumların inisiyatifine bırakılarak sicil raporu aracılığıyla değerlendirme yöntemi kaldırılmıştır. 85 yıl yürürlükte kalan tezkiye varakası, sicil formu ya da sicil raporu yöntemiyle kamu personelinin değerlendirilmesi uygulamasının kaynağı, Osmanlı İmparatorluğunun Batılılaşma dönemindeki düzenlemelere dayanmaktadır.

Devlet memurlarının sicillerine ilişkin olarak 1914 tarihli Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesinin 1926 tarihli Memurin Kanununda yer alan hükümlere aykırı kısımları iptal edilmiştir. Bu durumda, Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesinin bazı hükümlerinin Cumhuriyet döneminde de uygulandığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla Nizamname, Cumhuriyet dönemi personel rejiminin önemli bir unsuru olan "sicil düzeni" oluşturulurken yararlanılan kaynaklar arasında yerini almıştır.

KAYNAKÇA

- Aslan, O. E. (2005), Kamu Personel Rejimi, TODAİE Yayınları: Ankara
- Adal, H. Ş. (1968), Kamu Personel İdaresi, Ahmet Sait Matbaası: İstanbul
- Bozkurt, Ö. ve Ergun, T. (2008), Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ed. S. Sezen, TODAİE Yayınları: Ankara
- Chapman, B. (1970), İdare Mesleği, Çev. Cahit Tutum, TODAİE Yayınları: Ankara
- Çetin, A. (2005), "Sicill-i Ahvâl Defterleri ve Dosyaları Hakkında Bir Araştırma", Vakıflar Dergisi, 29, s. 87-104
- Güler, B. A. (2005), Kamu Personeli, İmge Kitabevi: Ankara
- Findley, C. V. (2018), Osmanlı İmparatorluğunda Bürokratik Reform, Çev. E. Ertürk, Alfa Yayınları: İstanbul
- Kütükoğlu, M. S. (1998), Sicill-i Ahval Defterlerini Tamamlayan Arşiv Kayıtları. Güneydoğu Avrupa Araştırmaları Dergisi, 0 (12), s. 141-157

- Mert, T. (2000), “Sicill-i Ahval Defterleri ve Buna Dair Yayınlanan Nizamnameler I”, Arşiv Araştırmaları Dergisi, 2, s. 97-111
- Mert, T. (2001), “Sicill-i Ahval Nizamnameleri III: Me’murin-i Mülkiye Komisyonunun Teşkili ve Vazifelerine Dair Nizamname”, Arşiv Araştırmaları Dergisi, 3, s. 45-52
- Mouzelis, N. P. (2003), Örgüt ve Bürokrasi, Çev. H. Bahadır Akın, Çizgi Kitabevi: Konya
- Sarıyıldız, G. (2004), Sicill-i Ahval Komisyonu’nun Kuruluşu ve İşlevi (1879-1909), Der Yayınları: İstanbul
- Weber, M. (2011), Sosyoloji Yazıları, Çev. Taha Parla, Deniz Yayınları: İstanbul
- Dahiliye Memurları Sicil Nizamnamesi, (22.02.1932 tarih ve 2032 sayılı Resmî Gazete)
- Memurin Kanunu’nun 14 üncü Maddesi Mucibince Memurların Gizli Dosyaları Hakkında Kararname, (26.04.1934 tarih ve 2685 sayılı Resmî Gazete)
- Mülki Memurların Sicilleri Üzerine Tekaüdlüklerinin İcrası ve Tezkiye Varakalarının Tanzimi Hakkında Nizamname, (07.03.1938 tarih ve 3849 sayılı Resmî Gazete)
- Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı ile İlgili Memur ve Hizmetlilerin Sicilleri Üzerine Emekliye Sevkleri Hakkında Tüzük, (01.09.1951 tarih ve 7899 sayılı Resmî Gazete)
- Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği, (26.07.1979 tarih ve 16708 sayılı Resmî Gazete)
- Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı, (26.12.1979 tarih ve 16851 sayılı Resmî Gazete)
- Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı, (07.02.1981 tarih ve 17244 sayılı Resmî Gazete)
- Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği, (18.10.1986 tarih ve 19255 sayılı Resmî Gazete)

Afet ve Kriz Yönetiminde Sokak Düzeyi Bürokratların Rolü: Covid-19 Örneği¹

The Role Of Street Level Bureaucrats In Disaster And Crisis Management: The Case Of Covid-19

Neslihan SAVAÇ * Fatma Neval GENÇ **

ÖZET

Afet ve krizler, tüm canlı ve cansız varlıklar için gerekli önlemler alınmadığı müddetçe tehdit oluşturmaktadır. Afet ve krizleri önleyebilmek veya en az zararla üstesinden gelebilmek için etkili kriz ve afet yönetimi yapılanmasına ihtiyaç vardır.

Afet ve kriz yönetiminde etkinliğin, başarının unsurlarından biri, olağandışı dönemde kamu hizmetlerinin kesintisiz biçimde verilebilmesidir. Bu nedenle afet ve kriz dönemlerinde kamu hizmeti, sunumu ve bunda görev alan kamu personelinin önemi daha da artmaktadır. Buradan hareketle, bu çalışmanın temel amacı, 2019 yılından bu yana dünyayı etkisi altına alan ve Türkiye’de de birçok alanda olumsuz etkileri görülen Covid-19 pandemisinin sokak düzeyi bürokratlar üzerindeki etkilerini incelemektir. Bu çalışmada, olası bir afet ve kriz durumunda sokak düzeyi bürokratların görev ve görev dışı tüm sorumlulukları yerine getirdikleri halde neden geri planda kaldıkları araştırılmakta, sokak düzeyi bürokratların karşılaştıkları güçlükler ve bu güçlüklerin nedenleri Covid-19 pandemisi üzerinden değerlendirilmektedir. Konu itibarıyla Türkçe kamu yönetimi literatüründe eksik olduğu görülen sokak düzeyi bürokrasi konusuna da dikkat çekerek, katkı sağlamak amaçlanmaktadır.

“Sokak düzeyi bürokratlar” kavramı Michael Lipsky tarafından literatüre kazandırılmıştır. Sokak düzeyi bürokratlar kavramı en basit haliyle; vatandaş ile birebir temas eden kamu görevlileri anlamına gelmektedir. Covid-19 pandemisi ile birlikte sağlık personeli, kolluk kuvvetleri, sosyal hizmet sorumluları ve tüm sokak düzeyi bürokratlarının önemi daha da ön plana çıkmıştır.

Anahtar Kavramlar: *Afet Yönetimi, Kriz Yönetimi, Covid-19, Sokak Düzeyi Bürokratlar.*

ABSTRACT

Disasters and crises pose a threat to all living and non-living beings unless necessary precautions are taken. In order to prevent disasters and crises or to overcome them with minimum damage, effective crisis and disaster management structuring is needed.

One of the elements of effectiveness and success in disaster and crisis management is the uninterrupted provision of public services in extraordinary periods. For this reason, the importance of public service, its provision and the public personnel involved in it increases even more during disaster and crisis periods. From this point of view, the main purpose of this study is to examine the effects of Covid-19 pandemic, which has affected the world since 2019 and has negative effects in many areas in Turkey, on street-level bureaucrats. In this study, it is investigated why street-level bureaucrats remain in the background despite fulfilling all their duties and responsibilities in a possible disaster and crisis situation, and the difficulties faced by street-level bureaucrats and the reasons for these difficulties are evaluated through the Covid-19 pandemic. It is aimed to contribute by drawing attention to the issue of street-level bureaucracy, which is seen to be missing in the Turkish public administration literature.

The concept of "street level bureaucrats" was introduced to the literature by Michael Lipsky. In its simplest form, the concept of street-level bureaucrats means public officials who have one-to-one contact with citizens. With the Covid-19 pandemic, the importance of health personnel, law enforcement officers, social service officers and all street-level bureaucrats has become more prominent.

Keywords: *Disaster management, Crisis Management, Covid-19, Street-Level Bureaucrats.*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale’de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu’nda (KAYFOR23) “Kriz Yönetiminde Sokak Düzeyi Bürokratların Rolü: Covid-19 Örneği” isimli başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Yüksek Lisans Öğrencisi, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Tezli Yüksek Lisans, neslihansavaas@gmail.com, ORCID No: 0009-0003-3916-2402

** Prof. Dr., Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, fngenc@adu.edu.tr, ORCID No: 0000-0003-2014-2113

GİRİŞ

Afet ve krizler ortaya çıkmaya başladığı andan itibaren sosyal hayatın kamu düzeni, ekonomi, güvenlik, sağlık başta olmak üzere her alanında kargaşa ve karmaşıklığa neden olmaktadır. Afet ve krizler görünür hale gelmeden önce bunları öngörebilmek bazı durumlarda olanaklar ve daha önce benzeri yaşanmış ya da tekrar yaşanma ihtimalleri olan durumlarla tahmin yolu aracılığıyla veya teknolojik gelişmelerle kısmen mümkün olsa bile, doğurabileceği sonuçları tam anlamıyla bilmek zordur.

Ortaya çıkması muhtemel, olma ihtimali yüksek olan herhangi bir afet ve kriz durumunda, önceden alınabilecek tedbirler ciddi önem arz etmektedir. Krizler; depremler, sel baskınları, yangınlar gibi afetler, salgın hastalıklar ve benzeri gibi doğal nedenlerden kaynaklı olabileceği gibi yönetim kaynaklı da olabilir. Krizleri yönetebilmede en önemli faktörler; krizler yaşanmadan önce yapılması gereken plan ve hazırlık sürecidir. Tüm kurum ve kuruluşların iç ve dış çevrelerine dair gündem takibi doğru bir şekilde sağlanır ise yaşanma ihtimali olan krizlere sebep olabilecek unsurların ve olayların tespit edilmesi daha mümkündür. Bu sayede en uygun zamanda müdahale edilmesi koşuluyla afet ve krizlerin başarılı bir şekilde yönetilebilmesi de mümkün olacaktır (Genç, 2008: 1-3).

Kriz yönetiminin kamu yönetiminde uygulanabilirliği noktasında bazı problemlerle karşı karşıya kalınsa da neredeyse dünyanın her yerindeki kamu örgütleri kriz yönetimi oldukça önemli bir yere sahiptir. Kriz yönetimi; gerçekleşmesi beklenen ve beklenmeyen krizlerin, ilk işaretlerini göstermesiyle beraber, minimum hasarla atlatılabilmesi için belli başlı plan ve programlar doğrultusunda hareket edilmesi gereken çözüm sürecini ifade etmektedir (Genç, 2009: 4). Tam da bu noktada çalışmanın da konusunu oluşturan yakın tarihte ülkemiz ve tüm dünya ülkeleri için her anlamda olumsuz etkilerini uzun süre gösteren Koronavirüs (Covid-19) krizi dikkati çekmektedir. Koronavirüs (Covid-19) salgın hastalık olarak bilinen bir kriz türüdür. Daha önce birçok salgın türü görülmüş olsa da hepsini aynı kategoride değerlendirmemek gerekmektedir. Çünkü, her salgın hastalığın yol açtığı kriz aynı sonuçlar ve küresel etkiler doğurmaz (Sarı ve Sarı, 2020: 50). 2019 yılında Çin'in Wuhan kentinde ortaya çıkan ve sonrasında tüm dünyaya hızla yayılan Koronavirüs (Covid-19) salgını, 11 Mart 2020 tarihinde Dünya Sağlık Örgütü (World Health Organization) tarafından "Pandemi"; küresel salgın olarak ilan edilmesiyle birlikte dünya gündemine oturmuştur. Aynı zaman diliminde ülkemizde de ilk vakanın açıklanmasıyla birlikte tüm dünya ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de eğitim, ticaret, kültür, turizm, sanat, ekonomi, iş, sosyal hayat, tarım ve benzeri gibi hemen hemen her alanda olumsuz etkilerini fazlasıyla göstermiştir.

Koronavirüs (Covid-19) salgını sebebiyle Türkiye'de de hükümet birçok sağlık ve güvenlik tedbirine başvurmuştur. Boy gösteren Koronavirüs (Covid-19) salgın hastalığı sebebiyle alınan tedbirler gündelik hayatın dengesini sarsarak tüm dünyada olduğu gibi ülkemizi de yeni bir düzene geçmek zorunda bırakmıştır. Kalabalık yerler için kapatılma zorunluluğu getirilmiştir, hijyen tedbirlerine yönelik uyarılar yapılarak dezenfektan kullanımının öneminden ve en az 20 saniye ellerin yıkanması konusunda da tavsiyelerde bulunulmuştur. Belli başlı noktalara dezenfektan makineleri yerleştirilmiştir. Sokağa çıkma yasağı, işyerleri kapatılması, seyahat kısıtlamaları, sosyal mesafe kuralı, maske takma zorunluluğu, HES kodu kontrolü, karantina süreci ve benzerleri gibi tedbirlerin alındığı görülmektedir (Atik ve Genç, 2022).

Bu tedbirlerin hayata geçirilebilmesi, olası krizler esnasında da ön saflarda yer alan ‘Sokak Düzeyi Bürokrat’ olarak nitelendirilen kamu personeli tarafından yerine getirilmesi mümkün olmuştur. Normal ve acil durumlar sırasında vatandaşla birebir temas halinde bulunmak, sokak düzeyi bürokratlar için çalışma koşullarındaki farklar göz önünde bulunmasıyla beraber can güvenliklerine dair riskleri de arttırdığı görülmektedir. Bu çalışma olası kriz durumlarında sokak düzeyi bürokratların rolünü daha iyi anlayabilmek ve karar vericilerin herhangi bir kriz esnasında onların beklentilerine kulak verilmesi için hazırlanmıştır. Tüm dünyayı etkileyen Koronavirüs (Covid-19) krizi de bunun en büyük örneklerinden biri olmuştur.

Devletin fonksiyonel kolu olarak görev yapmalarına rağmen olası krizlerin sokak düzeyi bürokratlar üzerindeki etkileri yeterince ele alınmamaktadır. İlk kez 1969 yılında Michael Lipsky tarafından ortaya atılan bu kavram halkla doğrudan temas halinde hareket eden kesim anlamına da gelmektedir (Buffat, Hill ve Hupe, 2016). Sokak düzeyi bürokratlar üst düzey yöneticiler ve vatandaş arasında adeta bir köprü görevi görmektedir. Bu görevliler kamu hizmetlerinde rol alan ve üst düzey yöneticiler tarafından alınan kararlara uygun hareket eden kişilerdir. Özellikle polis, öğretmen, zabıta, sağlık çalışanları, sosyal hizmet birimlerinde çalışan gruplar ve benzerleri için bu tanımı kullanmak mümkündür. Sokak düzeyi bürokratlar çerçevesinde yer alan görevliler bu süreçte her türlü önlem, denetim ve uyarı mekanizmalarını kullanarak görev ve görev dışı birçok sorumluluğu yerine getirmişlerdir.

Bu çalışmada, sokak düzeyi bürokratların pandemi dönemindeki çalışmaları konu edinilmiştir. Bu konunun seçilme nedeni pandemi gibi kriz dönemlerinde kamu hizmetinin kesintisiz olarak sunulabilmesinin ve bunu sunarken ilk seviyede görev yapan sokak düzeyi bürokratların rol ve sorumluluklarının çok daha önemli hale geldiğinin anlaşılmış olmasıdır. Bu kapsamda çalışmada, öncelikle sokak düzeyi bürokratların kimler olduğu, Koronavirüs (Covid-19) kaynaklı pandemi sürecinde mesleki görevlerini yerine getirirken karşılaştıkları güçlükler, bu güçlüklerin nelerden kaynaklandığı, literatürden hareketle incelenmiştir. Çalışmada veri toplama tekniği olarak nitel veri analizi olan doküman incelemesi yöntemi kullanılmıştır. Konuyla ilgili literatür araştırması sonucunda çalışmaların belli bir konu üzerinde yoğunlaştığına ve özellikle Türkiye’nin Koronavirüs (Covid-19) ile mücadelesi üzerine yapılan araştırmalarda içerik olarak tekrara düştüğü tespit edilmiştir. Koronavirüs ile ilgili uluslararası kamu yönetimi, kamu politikası literatüründe ele alınan sokak düzeyi bürokratların salgın ile mücadeledeki rolü konusu Türkçe literatürde neredeyse hiç yer bulmamıştır. Çalışma, kısa bir literatür özeti de sunmaktadır. Bu çalışma Türkiye özelinde yapılacak çalışmanın başlangıcı niteliğinde, konuya ve ilgili literatüre dair bir durum tespiti yapmayı da amaçlamaktadır.

1.KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kriz yönetimi nosyonunun temel ögesi kriz kavramıdır. Bu nedenle bu bölümde, ilk olarak kriz kavramı açıklanarak, daha sonra kriz yönetimi konusuna değinilecektir.

Literatürde **kriz** kelimesini açıklamaya çalışan birçok tanım yer almaktadır. Bu sebeple kriz kelimesinin üzerinde uzlaşmış tek bir tanımı bulunmamaktadır. Yapılan tanımlara bakıldığı zaman basite indirgenemeyecek bir kavram olduğu gerçeği üzerinde de ortak görüşler mevcuttur (Pira ve Sohodol, 2015: 23). Kriz kelimesi yunanca “karar vermek” anlamına gelen “kpiveiv” kelimesinden türemiştir (Rühle, 1993: 491). Kriz; Çince’de “fırsat” ve “tehlike” anlamlarını karşılayan iki

sembolle vurgulanmaktadır, bir başka deyişle kriz kelimesi aynı anda hem pozitif hem de negatif çağrışımında bulunmaktadır (Kadıbeşegil, 2002: 46). Türk Dil Kurumu (TDK), Türkçe sözlüğünde ise; bunalım sonucu tehlike arz edebilecek durum şeklinde ifade edilmektedir. Kriz kelimesinin, yukarıda ifade edilen anlamları dışında da birçok tanımı mevcuttur. Buna göre kriz; bir örgütün, öngöremeden, mevcut mekanizmasını yetersiz konuma getiren, işleyişi aksatan adeta tehdit unsuru haline gelen, gerilime sebep olan ve zaman baskısı yaratan durumu ifade etmektedir. Yeterli düzeyde iletişim ve koordinasyon sağlanmaması, bilgi eksikliği ve benzeri gibi durumlar, krizle yüz yüze gelinmesinin nedenleri arasındadır (Pira ve Sohodol, 2015: 25-27).

Kriz yönetimi; yaşanma ihtimali olan krizleri anlamlandırmak ve onlarla baş edebilmek için öne sürülen faaliyetlerin tamamını ifade etmektedir. Kriz yönetiminin temel amacı ise; işletmeyi, karşılaşma ihtimali olabilecek kriz durumlarına karşı hazırlıklı haline getirmektir (Haşit, 1999: 64). Bir başka deyişle kriz yönetimi; örgütlerin, plan ve programlar çerçevesinde, varlık nedenlerini muhafaza edebilmek adına yüz yüze kalınan değişimlerin altından kalkabilmek için geliştirdikleri çözüm sürecini ifade etmektedir (Genç, 2009: 4). Kriz yönetimi; gerçekleşebilecek krizlerin gün yüzüne çıkması durumunda yaşanabilecek olumsuz etkileri minimum seviyeye indirerek, krizin sunmuş olduğu bazı fırsatları da değerlendirmek maksadıyla, özel nitelikli tedbirlerin alınmasını kolaylaştırmak için geliştirilen yönetim modeli anlamını da taşımaktadır (Aykaç, 2001: 124). Anlaşılacağı üzere tıpkı kriz kavramında olduğu gibi kriz yönetimi kavramı için de birden çok tanım mevcuttur. Kriz ve kriz yönetimi başlıkları hemen hemen her devirde oldukça önemli bir yere sahip olmuştur. Kriz yönetimi planlamasıyla, alınan hasarların hızlı bir şekilde onarılması ve yaşanabilecek kayıpların en aza indirilmesi için ilgili kurum ve kuruluşların profesyonel koordinasyon ve organizasyonuna ihtiyaç duyulmaktadır. Kriz yönetiminin, acil ve aynı zamanda hayati öneme sahip niteliği de bulunmaktadır. Yaşanan krizlere yönelik üretilen politikalar, stratejiler, oluşabilecek hasarları minimum seviyede tutmak ve krizlerin etkisini azaltmak için önemlidir (Kılınç, 2020: 351). Kriz yönetiminin başarısı, krizi yönetecek kişilerin önceden almış oldukları eğitim, kriz sürecine hazırlıklı, donanımlı ve yönetim becerilerinin güçlü olması ile yakından ilgilidir (Genç, 2009: 8).

Kriz yönetiminin **en belirgin amacı;** gerçekleşme ihtimali olabilecek krizleri önceden tespit ederek önlemler alabilmek ve kriz oluştuğu esnada, örgüt yararına hızlı ve gerekli tedbirleri alarak sonuca bağlamaktır. Böylelikle örgütün yöneticileri en az hasarla krizi kontrol altına alıp çözüme kavuşturma amacı güderler (Bayram, 2015: 34).

Kriz yönetimi her geçen gün gelişen ve gelişime açık bir alandır. Buradan hareketle **kriz yönetiminin bazı özellikleri** şöyle sıralanabilir (Can, Azizoğlu, ve Aydın, 2011: 443; Haşit, 1999: 65-68);

- ✓ Kriz yönetimi, karar alma sürecini gösterir.
- ✓ Kriz yönetimi, örgütün bütünlüğünü bozabilecek olaylarla ilgilenir.
- ✓ Birçok aşamadan meydana gelen karmaşık bir süreçtir.
- ✓ Kriz yönetimi, yönetimin farklı bir türünü simgeler.

- ✓ Örgütte meydana gelebilecek herhangi bir krize karşı hazırlıklı bulunmak asıl amaçlarından biridir.
- ✓ Stratejik yönetimin ögeleriyle, emsal özellikleri bulunmaktadır.
- ✓ Kriz yönetiminin en önemli hedeflerinden biri; meydana gelme ihtimali olan olumsuz durumları az bir süre içinde, minimum maliyetle maksimum fayda sağlanmasıdır.
- ✓ Sürekliliği olan kriz yönetimi planlaması ile yaşanan ve yaşanma ihtimali olan krizler için çalışmalar yapılarak kontrol edilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Gerçekleşen her bir krizin farklı değişkenleri vardır. Bu yüzden oluşan krizin çeşidine göre kriz yönetim planı hazırlanması gerekmektedir. Kriz yönetimi sürecinin 5 aşamasından söz edilebilir: (Demirtaş, 2000: 363):

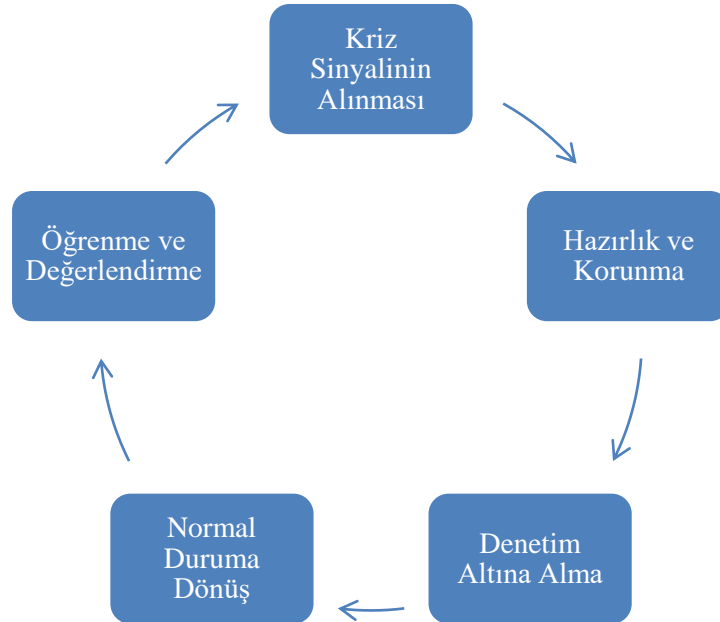
Kriz sinyallerinin alınması,

Kriz hazırlık ve korunma,

Krizin denetim altına alınması,

Normal duruma geçiş,

Öğrenme ve değerlendirme.



Kaynak: Genç, F. N., (2021), Kriz Yönetimi Covid-19 Pandemisi, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Olası ya da tahmin edilemeyen krizlerin bir anda ortaya çıktığı, çoğu zaman küçük küçük belirtilerinde görüldüğü aşama; **kriz sinyalinin alınması** aşamasıdır (Bayram, 2015: 29). Kriz yönetiminin ikinci aşaması ise **kriz durumuna hazırlanma ve krizden korunma** sürecidir. Bu kısımda uyarıların erken olması gerekmektedir. Erken uyarı mekanizmasıyla elde edilen bilgiler ışığında yaşanma ihtimali olan durum ve olaylara göre önlem amaçlı korunma yolları oluşturulmaya çalışılmaktadır (Güler, 2022: 17). Kriz yönetimi sürecinin üçüncü aşaması ise; içerisinde bulunulan durumu **denetim altına alma** aşamasıdır; örgütün elde ettiği erken sinyaller aracılığıyla krize hazırlıklı olup, alınan önlemleri sağlıklı bir biçimde uygulayabilmesi gerekmektedir. Krizin büyük boyutlarda etkiler göstermemesi için denetim altına alınması gerekmektedir. Dördüncü aşama olan **normal duruma geçiş** aşamasında ise; denetim altına alınan ve atlatılan kriz durumlarının istikrarlı hale gelmesi gerekmektedir. Kriz dönemlerinde meydana gelen bozulmaların, zayıflayan bağların olağan hale dönmesi gerekmektedir. Krizin yol açtığı negatif durumların iyileştirilmesi için, çevre koşullarına uygun hale getirilmesi gerekmektedir (Bayram, 2015: 30). Son aşamada ise, kriz sonrası **öğrenme ve değerlendirme** süreci yer almaktadır. Bu kısımda, meydana gelen kriz atlatılmıştır ve sorumlu kişiler tarafından, yaşanan krizden çıkartılması gereken dersler ele alınmaktadır (Güler, 2022: 19-20). Kriz yönetimi, ivedi kararlar alınmasını gerektirdiği için karmaşıklığa sebebiyet verebilmektedir. Bundan ötürü örgütte çalışan personeller arasından olası kriz anında sorumlu olacak kişiler belirlenerek “Kriz ekibi” oluşturulmalıdır (Tutar, 2000: 102-103). Krize karşı alınması gereken önlemler arasından en önemli olanı da budur.

Devletin en önemli görevlerinden biri halk sağlığını korumaktır. Salgın hastalıklar ile ilgili bir gündem söz konusu olduğunda her ne kadar tıp, sağlık alanına dahil olduğu düşünülse de bu konu aynı zamanda kamu yönetimi ve siyaset alanlarıyla da ilgilidir. Devlet, vatandaşın can ve mal güvenliğini sağlamak durumundadır. Bu sebeple salgın hastalıklar konusu söz konusu olduğunda gerekli politikaları (aşı vb.) üreterek belli başlı tedbirler almaktadır (Güler, 2022: 20). Salgın hastalıklar da kriz olarak değerlendirilmektedir. Devlet, bu bağlamda kriz yönetimi planları oluşturmaktadır (Akman, 2019: 38). Bazı krizler küresel büyüklüktedir ve bütün dünyayı etkisi altına almaktadır. Yaşanılan Covid-19 (Koronavirüs) krizi de bunlardan biridir. Dünya Sağlık Örgütü tarafından 11 Mart 2020 tarihinde Pandemi ilan edilmesi de Covid-19’un (Koronavirüs) küresel çapta bir kriz türü olduğunun bir kanıtıdır (Kılınç, 2020: 353). Bu sebeple kriz yönetimi konusunu ele alırken Covid-19 (Koronavirüs) örneği araştırma konusu olarak tercih edilmiştir.

Geçmişte yaşanan salgın hastalıklar incelendiğinde çoğunluğunun krize sebebiyet verdiği anlaşılmaktadır (Genç, 2021). Bundan ötürü salgın hastalıkların büyük bir krize dönüşme olasılığının oldukça yüksek olduğu aşikardır (Güler, 2022: 21). Covid-19 (Koronavirüs) pandemisinin meydana getirdiği krizler, toplum düzenini her anlamda olumsuz etkilemiştir. Neredeyse tüm dünyada, ekonomi, sağlık, turizm, sosyal faaliyetler ve benzeri birçok alanda ciddi derecede bozulmalar, olumsuz durumlar ve aksaklıklar meydana getirmiştir.

2.COVID-19 PANDEMİSİ ve KRİZ YÖNETİMİ

İnsanlık tarihi boyunca toplumların gündeminde yer alan salgınlar, toplum düzenini ve kişileri sarsarak etkisi altına alan biyolojik afet türleri arasında yer almıştır (Genç, 2021). Her devirde bu tür krizlerle karşılaşmıştır. Gerçekleşen krizin boyutuna ve o günün şartlarına göre, karşılaşılan zorlu süreçlerin üstesinden gelinmeye çalışılmaktadır. Yakın tarihte de tüm dünya ülkelerinin şahit

olduğu Koronavirüs krizinin yarattığı negatif etkiler herkes tarafından görülmüştür (Karlı ve Çelikyay, 2020: 324).

Covid-19 pandemisi 2019 yılında Çin'in Hubei eyaletine bağlı olan Wuhan kentinde ortaya çıkarak küresel boyutlara ulaşmıştır. Hiç beklenmedik bir zaman diliminde ortaya çıkan Covid-19 salgını neredeyse dünyanın tamamına yayılarak birçok olumsuz etkenle karşılaşılmasına sebep olmuştur. Koronavirüsün ne şekilde ortaya çıktığı konusunda net bir bilgi yer almamaktadır. Ancak bazı bilgiler ışığında bu virüsün kaynağı olarak Çin'in Wuhan şehrinde bulunan gıda pazarında satışı yapılan vahşi hayvan ve deniz ürünleri gösterilmektedir (Öztek, 2020: 6). Covid-19 salgının ilk zamanlarında ortaya atılan belirtileri; nefes almakta güçlük çekme, mide bulantıları, yüksek ateş ve öksürük şikayetlerinden oluşmaktadır. İlerleyen süreçlerde ise yüksek boyutlarda solunum ve organ yetmezliği ve ölümler meydana gelmiştir (Güler, 2022: 76). Covid-19 (Koronavirüs) salgınında farklı belirtiler yaşayanlarda olmuştur. Bu belirtiler tat, koku kaybı gibi duyu organlarına etki eden belirtilerdir. Koronavirüs salgınının her insanda farklı reaksiyonlar gösterdiği aşikardır. Bu reaksiyonlar kimi insanda hafif ve orta düzeyde olurken, ileri yaşa sahip, kronik hastalıkları bulunan insanlarda daha yüksek ve ağır düzeyde etki göstermiştir. Dünya Sağlık Örgütü'nün 2023 Ekim ayı verilerine göre Covid-19 virüsü nedeniyle hayatını kaybedenlerin sayısı toplamda 6.974.473'tür. Koronavirüs gibi kötü bir örnek tüm dünya ülkelerine uyarıcı nitelikte olmuştur. Zira Covid-19 pandemisi ile ülkelerin ne kadar hazırlıksız ve yetersiz olduğu görülmüştür (Özsoy, 2022: 37).

Yaşanan Covid-19 krizini aşabilmek adına küresel ve ulusal ölçekte, halk sağlığını koruma amaçlı birçok önlem ve kararlar alınmıştır; kalabalık ortamlarda sosyal mesafe kurallarının uygulanması, maske takma zorunluluğu, HES kodu sorgulamaları, evde kal çağrısı, kapanmalar, sokağa çıkma yasakları, ülke sınırlarının kapatılması, karantina süreçleri, aşı ve benzeri bunlar arasında sayılabilir (Doğan, 2023: 57-64).

Covid-19 pandemisi sonrasında benzer olumsuz durumların yaşanmaması için bu tip biyolojik afetlerin önüne geçebilmek adına çeşitli politikalar üretilerek, kriz yönetimi planları yapılması konusuna odaklanılmıştır. Çünkü Covid-19 krizinin ortaya çıkıp hızla yayılması sürecinde genel olarak ülkelerin ne denli hazırlıksız ve etkisiz kaldığı anlaşılmıştır (Genç, 2021; Güler, 2022: 97). Örneğin Türkiye'de pandemi ile anlaşılan bir sorun, kriz yönetimine dair birbirinden farklı, sorumlu çok sayıda kurumun var olmasına rağmen, bu kurumların birbirleri arasında koordinasyonunun zayıf olması, bunları tek çatı altında birleştirecek bir üst yapının var olmamasıdır (Övgün ve Gül, 2019: 179).

Covid-19 salgını daha önce karşılaşılan virüslere benzemeyerek hızlı bir şekilde dünya geneline yayılan bir kriz haline gelmiştir. Korku ve güven kaybı Covid-19 pandemisinin toplumlar üzerinde gösterdiği ilk etkilerdir (Alkan, 2020: 269). Pandemi öncesi ülkelerin birbirleriyle etkileşim halinde olması ve hazırlıklı olmamaları, virüsün hızla yayılıp küresel çapta bir krize dönmesine neden olmuştur (Karlı ve Çelikyay, 2020: 325). Bu sebepten ötürü çoğu ülke sınır kapılarını kapatma kararı alarak kendi ülkelerini koruma altına almaya çalışmıştır (Yılmaz, 2023: 19). Covid-19 salgını ile alakalı yapılan ilk açıklamalarla birlikte ülkeler krizi algılamıştır. Bu bağlamda hemen hemen her ülke kendi politikalarını oluşturmaya çalışmıştır.

Türkiye’de pandemiyle mücadeleye yönelik çalışmalar, 2020 yılının Ocak Ayı’nda oluşturulan Bilim Kurulu’nun önerilerine dayanarak başlatılmıştır. Pandemi süreci boyunca “Koronavirüs Bilim Kurulu” tarafından oluşturulan politikalar aracılığıyla birçok tedbir alınarak hayata geçirilmiştir. Bu tedbirler aracılığıyla Covid-19 salgını kontrol altına alınmaya çalışılmıştır. Ancak alınan tedbirleri hayata geçirme noktasında, zorluk çıkartan bazı noktalarda olmuştur. Bu nedenden ötürü süreç boyunca geniş ölçekli bir kriz yönetimi planının uygulanmasına ihtiyaç duyulmuştur. Toplumun devlete en çok ihtiyaç duyduğu dönemler bu tür krizlerin yaşandığı dönemlerdir (Yılmaz, 2023: 21-24). Covid-19 salgınının küreselleşmesinin arka planında, ülkelerin bu tip virüsü algılama ve gerekli tedbirleri faaliyete geçirme noktasında yaşadıkları zorluklar yatmaktadır (Alkan, 2020: 269). Yaşanılan Covid-19 salgınıyla, gerçekleşme ihtimali olan krizlere karşı afet ve salgın planları yapılması gerekliliği kaçınılmaz bir gerçek haline gelmiştir (Karlı ve Çelikyay, 2020: 323).

3.SOKAK DÜZEYİ BÜROKRASI

Çalışmanın bu bölümünde, uluslararası literatürde “Street-Level Bureaucracy” olarak yer alan “Sokak Düzeyi Bürokrasi” konusu, sokak düzeyi bürokrasinin ne olduğu, sokak düzeyi bürokratların kimler olduğu ve Covid-19 zamanı sokak düzeyi bürokratların önemi ve bu dönemde yaşadıkları güçlüklerin neler olduğu konuları üzerinde durulmuştur.

“Sokak Düzeyi Bürokrat” kavramı ilk kez Amerikalı Siyaset Bilimci Michael Lipsky’nin “The Dilemmas of the Individual in Public Service” eserinde yer almaktadır. Bu kavram; kamu hizmetlerinin gerçekleştirildiği esnada vatandaşla birebir temasta bulunan kamu çalışanlarını ifade etmektedir (Lipsky, 1980: 11). Sokak düzeyi bürokratların rolü, kamu politikalarını uygulama noktasında hükümetin, başarı durumunu doğrudan etkilemektedir (Arpacı, 2023: 24). Sokak düzeyi bürokratlar halkla doğrudan etkileşim halinde oldukları için adeta köprü vazifesi görerek ön saflarda yer almaktadırlar. Sokak düzeyi bürokratlar vatandaş ile birebir temas halinde oldukları için sorunların direkt içinde yer alarak, durumu gözlemleyebilmektedirler. Böylelikle vatandaşın istek ve ihtiyaçlarını doğrudan giderebilmektedirler. Bu bağlamda; Michael Lipsky’nin (1980) eserinde yer alan sokak düzeyi bürokrat kavramına; sağlık personelleri, polisler, sosyal hizmet uzmanları ve öğretmenler gibi kamu hizmetlerini vatandaşa sunan kurum ve kuruluşların çalışanları dahil olmaktadır. Sokak düzeyi bürokratlar yalnızca kamu kurumlarını değil, sivil toplumu da konusu çerçevesine almaktadır. Sokak düzeyi bürokratlar karar verme sürecinde önemli bir yere sahiptirler (Erdoğan, 2019: 26).

Lipsky'nin 1980 tarihli "Street-Level Bureaucracy: Dilemma of the Individual in Public Services" adlı eserinden sonra, bu kavram üzerinde birçok çalışma yapılmıştır. Koronavirüs pandemisi ile birlikte sokak düzeyi bürokratların önemi göz ardı edilemeyecek kadar ön plana çıkmıştır. Covid-19 krizinde sokak düzeyi bürokratların halk ile doğrudan etkileşim halinde olma durumu kriz yönetimi sürecinde de önem düzeylerini gözler önüne sermiştir. Sağlık çalışanları, kolluk kuvvetleri, sosyal hizmet personelleri ve diğer sokak düzeyi bürokratlar, olağan dönemlerde olduğu gibi Covid-19 pandemisi gibi olağanüstü bir durumda da sahada en aktif rolü oynayarak daha da ön plana çıkmışlardır. Bu bağlamda Covid-19 kriz döneminde ulusal ve uluslararası literatürde sokak düzeyi bürokratları kapsayan akademik çalışmalar incelenmiştir. Sokak düzeyi bürokratların Covid-19 pandemi sürecinde karşı karşıya kaldıkları güçlüklerin nedenleri ve bu gibi durumlarda kriz yönetimi süreçlerindeki durumları ele alınmıştır. Bu çerçevede, literatürde öne

çıkan, pandemi döneminde sokak düzeyi bürokratları konu alan bazı çalışmalar ve üzerinde durdukları konular şöyledir:

Güner (2020), tezinde İzmir İli Kemalpaşa ve Bornova ilçelerinde (içerik analizi yöntemi ve alan araştırması kullanılarak) polis, jandarma ve zabıtalara yapılan saha çalışmasında Covid-19 (Koronavirüs) döneminde kolluk kuvvetlerinin işlevleri ve Covid-19 (Koronavirüs) pandemisinin kolluk kuvvetlerine etkilerini araştırmıştır. Buna göre; pandemi döneminde alınan kararların vatandaşa uygulanma noktasında ve daha önce böyle bir durumla karşılaşmadıkları için kolluk kuvvetlerinin ciddi zorluklar yaşadığı anlaşılmıştır. Uygulanılan kısıtlama kararlarının kolluk kuvvetleri ile vatandaş arasındaki ilişkileri son derece olumsuz etkilediği tespit edilmiştir. Bu dönemde kolluk kuvvetlerinin görev dışı işlerde yavaşlamak zorunda kaldığı çıkan sonuçlar arasındadır.

Ajolor, Okewale, Aliu ve Ojikutu (2020) Nijerya örneğini konu alan makalelerinde, sokak düzeyi bürokratların Covid-19 (Koronavirüs) ile mücadele kapsamında yaşadıkları zorlukların nedeni araştırmışlardır. Buna göre, Covid-19 (Koronavirüs) döneminde sokak düzeyi bürokratlar her ne kadar aktif rol oynasa da Nijerya hükümetinin almış olduğu tedbirlerin yetersiz olduğu ve bu yüzden zorluklarla karşı karşıya kaldıkları sonucuna ulaşılmıştır. Covid-19 (Koronavirüs) pandemi döneminde de sahada ön planda yer alan sokak düzeyi bürokratlar için maddi ve manevi yatırımlar yapılması gerektiği tavsiye edilmiştir.

Lotta, Magri, Sandim, Silva (2020) Brezilya örneğindeki makalelerinde sosyal hizmet çalışanlarının Covid-19 (Koronavirüs) pandemisi döneminde göstermiş oldukları performans ve Covid-19 (Koronavirüs) pandemisinin çalışma hayatlarını nasıl etkiledikleri anket yöntemi kullanılarak araştırmıştır. Çalışmadan sonucunda sokak düzeyi bürokrat olan sosyal hizmet çalışanlarının Covid-19 (Koronavirüs) pandemisi döneminde kendilerini korunaklı ve güvende hissetmedikleri aynı zamanda kurumsal desteğe ihtiyaç duydukları sonucuna ulaşılmıştır. Alcadipani, Cabral, Fernandes ve Lotta (2020) Covid-19 (Koronavirüs) pandemisinin Brezilya'da polisler üzerindeki etkisi nitel araştırma yöntemi kullanılarak araştırmışlardır. Buna göre, Covid-19 (Koronavirüs) pandemisinin sokak düzeyi bürokrat olan kolluk kuvvetleri üzerinde bıraktığı izlerin, sağlık personellerinin üzerinde bıraktığı etkilere göre görünür olmadığı sonucuna varılmıştır. Bu sebeple, bu konu üzerinde daha çok araştırma yapılması gerektiği tavsiye edilmiştir. Lotta, Magri, Nunes, Benedito, Aliberti, Ribeiro ve Santos (2021) Covid-19 (Koronavirüs) Brezilya'da pandemisi ile mücadele kapsamında sokak düzeyi bürokratların rolüne odaklanmışlar; bu grubun olağan zamanlardaki görevlerinin Covid-19 (Koronavirüs) krizi ile birlikte göstermiş olduğu değişikliklerin sebebini araştırmışlardır. Çalışmanın sonucuna göre; Covid-19 (Koronavirüs) zamanı sokak düzeyi bürokratların hükümet tarafından baskı gördüğü ve sorumluluklarının arttırıldığı; vatandaş ile karşılıklı münakaşalar yaşadıkları ve bu sebeple yetkilerinin azaltılması gerektiği savunulmuştur.

Carlitz, Yamanis ve Mollel (2021) Tanzanya üzerinde yaptıkları çalışmalarında Covid-19 (Koronavirüs) zamanı sokak düzeyi bürokratların salgını yönetmeye çalışırken karşı karşıya kaldıkları zorlukların nedenlerini, 40 yetkilinin deneyimleri üzerinden tümevarımsal yaklaşımla araştırmışlardır. Çalışmadan elde edilen sonuçlara göre; sokak düzeyi bürokratların salgını kontrol altına almaya çalışırken yaşadıkları zorlukların en önemli nedeninin kaynak eksikliği ve yetersizliği olduğu anlaşılmıştır.

Civinskas, Sumskas ve Dvorak (2021) Litvanya özelindeki çalışmalarında, nitel araştırma yöntemine dayanarak sokak düzeyi bürokratların Covid-19 (Koronavirüs) salgını ile mücadeleleri esnasında alınan tedbirlerin uygulanması temeline dayanmaktadır. Çalışmanın sonucuna göre Covid-19 (Koronavirüs) pandemisi döneminde sokak düzeyi bürokratların iş yükünün arttığı ve bu dönemde ortaya konulan kurallar ve değişikliklerin hızlı bir şekilde benimsenip faaliyete konulması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Hadna, Listyaningsih ve İhwanudin (2022), Endonezya özelinde yaptıkları çalışmada sokak düzeyi bürokratların Covid-19 (Koronavirüs) pandemi sürecinde yaşadıkları deneyimlere yönelik alan araştırması yapmış, bu süreçte sokak düzeyi bürokratların takdir yetkisinin kısıtlarına odaklanmışlardır. Çalışmanın sonucuna göre sokak düzeyi bürokratların takdir yetkisini kullanımı ile cinsiyet ve yaşlarının arasında anlamlı bir bağlantı olduğunu ortaya koymuşlardır.

Gouri (2022) Hindistan özelindeki çalışmasında Covid-19 (Koronavirüs) zamanı sokak düzeyi bürokratlarının rolü ve yaşadıkları zorlukların sebeplerinin neler olduğunu araştırmıştır. Buna göre; Hindistan'ın nüfus yoğunluğu sebebiyle Covid-19 (Koronavirüs) pandemisi sürecinde kamu kaynaklarının yetersiz kaldığı ve bu sebeple çalışanların baskıya maruz kaldıkları anlaşılmaktadır. Sokak düzeyi bürokratlar belirlenen politikaların hayata geçirilmesinde uygulayıcı role sahip oldukları için politikaların başarı ve başarısızlığını gösterdikleri performansla büyük oranda etkiledikleri sonucu elde edilmiştir. Bundan ötürü kamu politikalarının başarılı bir şekilde yürütülebilmesi için belirlenen politikalarda değişikliğe gidilmesi gerektiği sonucu elde edilmiştir.

Sokak düzeyi bürokratlar devletin kamu politikalarının uygulayıcısı olarak devlet ile vatandaş arasında köprü görevi görmektedir. Karar alma sürecinde önemli bir yere sahip olan sokak düzeyi bürokratlar, vatandaş ile birebir temas halindedir. Sokak düzeyi bürokratlar, Covid-19 pandemi sürecinde belirlenen kural ve alınan tedbirleri faaliyete geçirirken birçok zorlukla karşılaşmışlardır (Semerci, 2022: 14).

İncelenen çalışmalara göre, bu zorluklardan bazıları; sokak düzeyi bürokratların böylesi bir krizle ilk defa karşılaşması, alınan önlemlerin ve kaynakların yetersiz kalması, görev dışı sorumlulukları üstlenmeleri, görevleri gereği halk ile doğrudan temas halinde oldukları için Covid-19 virüsüne yakalanma risklerinin yüksek olması, bu sebeple kendilerini güvende ve korunaklı hissetmemeleri, vatandaşın Covid-19 zamanı alınan kararlara uymamaları, görevlerini yapacakları esnada zorluk çıkarmaları, özellikle sokak düzeyi bürokrat olan kolluk kuvvetlerinin cezai işlem uygulaması gereken durumlarda vatandaş ile ilişkilerini zedelediğidir.

Bunların yanında Covid-19 sürecinde personel sayısının yeterli olmaması iş yüklerini arttırarak fazla mesai yapmalarına neden olmuştur (Güner, 2021: 115-119; Yücel, 2021: 104). Covid-19 pandemisi, biyolojik bir afetin ne denli büyük problemlere ve kalıcı hasarlara sebebiyet verebileceğini göstermiştir. Bu gibi durumlara karşı daha hazırlıklı olunması gerekmektedir. Ülkeler bu süreçte çoğunlukla kendi imkanları doğrultusunda, Covid-19 krizi ile mücadele etmek durumunda kalmışlardır. Koronavirüs süreci küresel krizlerin geleneksel yöntemlerle çözülemeyeceğini göstermiştir ve bu süreçte daha güçlü yöntemlere ihtiyaç duyulduğu anlaşılmıştır (Özcan ve Tokdemir, 2022: 131-133).

SONUÇ

Krizler beklenmedik anlarda meydana gelen, örgütler için var olma ve zaman baskısı yaratan durumlardır. Krizler doğru zamanda müdahale edilmez ve hızlı bir şekilde yönetilmezse çok ciddi sonuçlar doğurabilmektedir. Biyolojik afetler, ekonomik kayıplar, savaşlar, doğal afetler, kıtlıklar ve daha sayılabilecek birçok kriz türleri vardır. Bu bağlamda gerçekleşme ihtimali olabilecek krizler için, önceden kriz yönetimi planları yapılması gerekmektedir. İnsanlık tarihi boyunca salgın hastalıklar hep var olmuştur ve toplumlar üzerinde büyük hasarlara yol açmıştır. Yakın tarihte meydana gelen Covid-19 salgını tüm dünyada olumsuz izler bırakmıştır, Koronavirüs kaynaklı kapanmalar, kısıtlamalar yasaklar meydana gelmiştir. Bu durum tüm dünyada gündelik hayatı durma noktasına getirmiştir. Binlerce kişinin ölümüne sebep olan Koronavirüs krizi döneminde, insanlar korku ve panik durumu yaşamışlardır. Ülkeler, toplum sağlığını koruyabilmek için özel politikalar geliştirmişlerdir. Hazırlanan bu politikalar sokak düzeyi bürokratlar aracılığıyla faaliyete geçirilmiştir.

Sokak düzeyi bürokratlar tüm risklere rağmen kamu sağlığını korumak için Covid-19 sürecinde sahada en önde yer almışlardır. Bu sebeple küresel düzeyde insan sağlığını etkileyen pandemi dönemlerinde sokak düzeyi bürokratlarının rolünün önemi anlaşılmıştır. Covid-19 zamanı sokak düzeyi bürokratların çalışma şartlarında hazırlıklı, tecrübeli, bilgi sahibi olmaktan kaynaklanan bazı düzensizlikler de meydana gelmiştir. Böylesi bir pandemi sürecinin tekrar yaşanması ihtimaline karşı sokak düzeyi bürokratların pandemi dönemlerinde hazırlık planları çerçevesinde personel sayısı arttırılarak çalışma şartlarının iyileştirilmesi, ilgili mevzuatın ve özel kurumsal yapılanmanın oluşturulması, kamu yöneticilerinin pandemi gibi kriz durumlarında eğitilmesine ihtiyacı vardır. Covid-19 salgını ilk defa karşılaşılan bir durum olduğu için ülkeler, başlangıçta yavaş hareket etmek durumunda kalmıştır. Artık bu konuda herkes tecrübe sahibi olduğu için bundan sonra yaşanabilecek olası pandemi durumlarına karşı, karar vericilerin süreci daha hızlı ve kontrollü yürüteceği düşünülmektedir. Sokak düzeyi bürokratlar görevleri gereği her zaman vatandaş ile temas halinde olduğu için Covid-19 zamanı görevlerini icra ettikleri esnada vatandaş kaynaklı birçok zorlukla da mücadele etmişlerdir. Vatandaşın, sokak düzeyi bürokratların görevlerine, pandemi dönemi ne tür hizmetlerde bulduklarına, kamu sağlığını koruyabilmek için verilen sorumlulukları yerine getirmek zorunda olduklarına dair bilinçlendirilmesi gerekmektedir. Bu durumun vatandaş ile sokak düzeyi bürokratlar arasındaki ilişkileri daha sağlıklı bir hale getireceği öngörülmektedir. Bu gibi eksiklikler giderildiği takdirde sokak düzeyi bürokratların kendilerini güvende hissederek daha verimli performans sergileyecekleri düşünülmektedir. Literatürde sokak düzeyi bürokratlar ve özellikle de kriz dönemlerindeki görev ve sorumlulukları üzerine destekleyici, alan araştırmasına dayalı çalışmalara da ihtiyaç ortadadır. Koronavirüs krizi aracılığıyla bu tip pandemilerin önüne geçebilmek için küresel önlemler alınarak iş birliği halinde hareket edilmesinin gerektiği anlaşılmıştır.

KAYNAKÇA

- Açıkgöz, R. (2020). "Bir Afet Türü Olarak Salgınlar: Veba Ve Covid-19 Örnekleri Bağlamında Sosyolojik Bir Çözümleme"., Can, İ. (Editör), Afet Sosyolojisi İçinde (189-208). İstanbul. Çizgi Kitabevi Yayınları.
- Ajolor, O., R., O., F., A., & A., O. (2020). Covid 19: Assessing Social Welfare Policy and the Involvement of Street Level Bureaucrats in Nigeria. International Journal of Innovative

- Research in Social Sciences and Strategic Management Techniques, 7, 1-14.
<https://doi.org/10.48028/İprds/İjirssmt.V7.İ1.01>
- Akman, Elvettin. 2019. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri”. *Paradoks Ekonomi Sosyoloji Ve Politika Dergisi* 15(1):35-54.
- Alcadipani, R., Cabral, S., Fernandes, A., & Lotta, G. (2020). Street-Level Bureaucrats Under Covid-19: Police Officers’ Responses in Constrained Settings. *Administrative Theory & Praxis*, 42(3), 394-403.
- Alkan, Haluk. 2020. “Covid-19 Sonrasında Yönetmel Kapasite: Demokrasi Bağlamında Devletlerin Geleceği”. *Küresel Salgının Anatomisi: İnsan ve Toplumun Geleceği*. Ankara: Tüba Yayınları.
- Arpacı, Sabri Çağdaş. 2023. “Tapu Müdürlüklerinde Çalışan Sokak Düzeyi Bürokratlarının Örgütsel Adalet Algılarının Örgütsel Bağlılıkları Üzerindeki Etkisi: İzmir İli Alan Araştırması”.
- Aykaç, B. (2001). Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(2), 123-132.
- Baltaş, Z. (2002). *Krizde Fırsatları Görmek: Yöneticiler İçin Krizde Yönetim El Kitabı*. İstanbul Remzi Kitabevi.
- Bayram, Ayhan. 2015. “İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin Doğal Afetlere Dayalı Kriz Yönetimi Ve İstanbul Halkının Bakış Açısı”. Doktora Tezi, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne.
- Can, Halil, Öznur Aşan Azizoğlu, ve Eren Miski Aydın. 2011. *Organizasyon ve Yönetim*. Sekizinci Baskı. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Carlitz, R., Yamanis, T., & Mollel, H. (2021). Coping With Denialism: How Street-Level Bureaucrats Adapted And Responded To Covid-19 In Tanzania. *Journal Of Health Politics, Policy And Law*, 46. <https://doi.org/10.1215/03616878-9349128>
- Civinskas, R., Šumskas, G., & Dvorak, J. (2021). Beyond The Front-Line: The Coping Strategies And Discretion Of Lithuanian Street-Level Bureaucracy During Covid-19. *Corvinus Journal Of Sociology And Social Policy*, 12, 3-28. <https://doi.org/10.14267/Cjssp.2021.1.1>
- Demirtaş, Hasan. 2000. “Kriz Yönetimi”. *Kuram Ve Uygulamada Eğitim Yönetimi* 23(23):353-73.
- Doğan, Merve. 2023. “Uluslararası Kuruluşlarda Ve Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi: Covid-19 Örneği”. Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale.
- Esra, Sarı, ve Sarı Buşra. 2020. “Kriz Zamanlarında Eğitim Yönetimi: Covid-19 Örneği”. *Uluslararası Liderlik Çalışmaları Dergisi: Kuram Ve Uygulama* 3(2):49-63.
- Ezgi, Atik, ve Fatma Neval Genç. 2022. “Covid-19 Pandemi Sürecinde Büyükşehir Belediyelerinin Gerçekleştirdiği Çalışmalar”. *Artuklu Kaime Uluslararası İktisadi Ve İdari Araştırmalar Dergisi* 5(1):49-83.
- Genç, Fatma, Neval. 2008. “Kriz İletişimi: Marmara Depremi Örneği”. *Selçuk İletişim* 5(3):161-75.
- Genç, Fatma Neval. 2009. “Kriz Yönetimi ve Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği”. *Verimlilik Dergisi* (4):7-22.
- Genç, Fatma Neval. (2021). *Kriz Yönetimi-Covid-19 Pandemisi Örneği*, Ankara: Nobel Yayınevi.
- Gofen, A., & Lotta, G. (2021). Street-Level Bureaucrats At The Forefront Of Pandemic Response: A Comparative Perspective. *Journal Of Comparative Policy Analysis: Research And Practice*, 23(1), 3-15.

- Gouri, V. (2022). Indianjournals.Com Role Of Street Level Bureaucrats During Covid-19: A Study In India. *Dynamics Of Public Administration*, 38, 105-115.
- Güler, Hüsnü Gürkan. 2022. "Türkiye'de Covid-19 Salgınıyla Mücadele Sürecinde Kriz Yönetimi ve Kamu Politikaları". Yüksek Lisans Tezi, Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Zonguldak.
- Güner, S. (2020). Covid 19 Pandemisinin Önlenmesi Sürecinde Kolluk Kuvvetlerinin Fonksiyonlarının Değerlendirilmesi (Master's Thesis)
- Haşit, Gürkan. 1999. "İşletmelerde Kriz Yönetimi Ve Türkiye'nin Büyük Sanayi İşletmeleri Üzerinde Yapılan Araştırma Çalışması". Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Hadna, A., Listyaningsih, U., & Ihwanudin, I. (2022). To What Extent Have Street-Level Bureaucrats Used Their Discretionary Powers During The Covid-19 Pandemic In Indonesia? *International Journal Of Public Sector Management*, 35. <https://doi.org/10.1108/Ijpsm-12-2021-0272>
- Kadıbeşegil, Salim. 2002. *Kriz Geliyorum Der*. İstanbul: Mediacat Yayınları.
- Karlı, Rukiye Gizem Öztaş, Ve Selma Çelikyay. 2020. "Akıllı Kentlerin Gelişiminde Covid-19 Etkisi". *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (Salgın Hastalıklar Özel Sayısı)*:321-38.
- Kılınç, E. (2020). "Afetlerde Kriz Yönetimi"., Can, İ. (Editör), *Afet Sosyolojisi İçinde* (351-362). İstanbul. Çizgi Kitabevi Yayınları.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street Level Bureaucracy, Dilemmas Of The Individual In Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Lotta, G. S., Magri, G. M., Nunes, A. C., Bedito, B. S., Aliberti, C., Ribeiro, E. C., ... & Santos, A. (2021). The Impact Of The Covid-19 Pandemic On The Performance Of Street Level Bureaucrats In Brezilya. *Revista Brasileira De Ciencia Politica*.
- Negiz, Nilüfer, Pınar Savaş Yavuzçehre, Ve Özkan Yalçın. 2021. "Covid-19 Sürecinde Kentler Ve Kentliler: Yaşananlar Ve Beklentiler Üzerine Tespitler (Göller Bölgesi Bulguları)". *Hacettepe Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 39(Covid 19 Özel Sayısı):135-53.
- Oba Erdoğan, Cansu. 2019. "Street Level Bureaucrats And Service Provision: The Case Of Syrian Refugees In Altındağ, Ankara". Master's Thesis, Middle East Technical University.
- Övgün, Barış, Ve Gül Hasan. 2019. "Kriz Yönetiminde Reform". *Resilience* 3(2):173-81.
- Özcan, Arif Behiç, ve Ahmet Samet Tokdemir. 2022. "Covid-19 Pandemisi ve Türkiye'nin Kamu Diplomasisi Uygulamaları". *İletişim ve Diplomasi* (7):117-36.
- Özsoy, Sultangül. 2022. "Türkiye'nin Covid-19 Pandemisi İle Mücadelesinde Karantina Yönetimi Ve Kolluğun Rolü". Yüksek Lisans Tezi, İçişleri Bakanlığı Jandarma Ve Sahil Güvenlik Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Öztek, Zafer. 2020. "Pandemi Mücadelesi Ve Yan Kazanımlar". *Journal Of Health And Society, (Covid-19 Özel Sayı)* 6-14.
- Pira, Aylin, Ve Çisil Sohodol. 2015. *Kriz Yönetimi Halkla İlişkiler Açısından Bir Değerlendirme*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Rühle, Michael. 1993. "Crisis Management In Nato". *European Security* 2(4):491-501.
- Saraçoğlu, Hande. 2021. "Covid-19'un Kentler Üzerindeki Etkisi: Van İli Örneği". Yüksek Lisans Tezi, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Van.

- Semerci, Hasret. 2022. “Dünyadaki Aşılama Konulu Kamu Politikalarının Karşılaştırmalı Analizi: Covid-19 Örneği”.
- Turan, Menaf, Ve Hicran Hamza Çelikyay. 2020. “Türkiye’de Kovid-19 İle Mücadele: Politikalar Ve Aktörler”. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi* 3(1):1-25.
- Tutar, H. (2000). *Kriz Ve Stres Ortamında Yönetim*. İstanbul: Hayat Yayınları.
- Ünalnış, A. Nafız, Ve Ceren Gürseler, Ed. 2019. *Afrika’da Krizler, Kriz Yönetimi Ve Türkiye*. Ankara: Akçağ Yayınları.
- Yılmaz, Ali. 2023. “Türkiye’de Mülki İdarenin Kriz Yönetme Kapasitesinin Değerlendirilmesi: Covid-19 Örneği”. Doktora Tezi, Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü.
- Yücel, Kaan. 2021. “Salgın Yönetimi ve Yerel Yönetimler: İskenderun İlçesi Covid-19 Salgını ile Mücadele Örneği”. Yüksek Lisans Tezi, Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Osmaniye.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Kamu Yöneticiliği Ve Kamu Personel Hukukunda Kanunilik İlkesi ¹

Senior Public Administration And Principle Of Legality Of Public Personnel Law In The Presidential Government System

Mücahit İsmail COŞKUN *

ÖZET

2017 Anayasa değişiklikleri ile beraber hükümet sistemi değişikliğe uğramıştır. Bunun bir yansıması da üst kademe yöneticilerinin düzenlenmesi kapsamında yürütmeye kararname yoluyla yetki verilmesi çerçevesinde görülmektedir. Buna karşın, uzun zamandan beri kamu personelinin düzenlenmesine ilişkin kabul edilen kamu personel hukukunda kanunilik ilkesi de anayasada muhafaza edilmiştir. Üst kademe yöneticilerinin yürütme tarafından çıkarılan bir kararname ile düzenlenmesi, kamu personel hukukunda kanunilik ilkesi ile çelişik gibi görünmektedir. Kanunilik ilkesi temelde yasama (meclis) organı tarafından yasa ile belirli konuların düzenlenmesini konu alırken kararname (yürütmenin takdiri) ile üst kademe yöneticilerinin düzenlenmesi istisnai bir durum yaratmaktadır. Bu çalışmada da öncelikle üst kademe yöneticiliğinin ve kamu personel hukukunda kanunilik ilkesinin Türk siyaset-hukuk tarihinde geçirmiş olduğu çeşitli evreler tarihsel bağlamda ele alınmaktadır. Bu tarihsel süreç ortaya konduktan sonra kamu personel hukukunda kanunilik ilkesinin dayanağı ve kapsamı ortaya konulmaktadır. Ayrıca kararname ile üst kademe yöneticilerinin düzenlenmesi kanunilik dışında kamu personel hukukuna hâkim olan ilke ve esasları da etkilemesinden ötürü bu ilke ve esaslar da ele alınmaktadır. Çalışma salt bir hukuk çalışması değil, aynı zamanda bir kamu yönetimi çalışması da içerdiği için kararname ile üst kademe yöneticiliği ile doğrudan alakalı olan çeşitli kamu yönetimi kavramları (kamu personel rejimi, bürokrasi, kamu görevliliği) çerçevesinde de değerlendirilmesini içermektedir. Bu konular ortaya konduktan sonra üst kademe yöneticiliğine ilişkin çıkarılmış olan temel hukuki metin olan 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çerçevesinde hukuki değerlendirmeler ile yeni üst kademe kamu yöneticiliği sistemi ortaya konulmaktadır. Son aşamada ise başkanlık sisteminin prototipi olan ABD’de üst kademe kamu yöneticiliğinin düzenlenmesinin nasıl işlediği ve aynı zamanda başkanlık sistemlerinin sapmaları olan Latin Amerika modellerinde başkanın konuya ilişkin yetkisi çerçevesinde bir karşılaştırma yapılarak Türkiye bağlamında bazı sonuç ve öneriler sunulmaktadır. Nihayetinde, çalışmada üst kademe yöneticiliği ve kanunilik ilkesi disiplinlerarası bir şekilde ele alınarak sonuca ulaşılmaktadır.

Anahtar Kavramlar: *Üst Kademe Kamu Yöneticiliği, Kanunilik, Kararname, Cumhurbaşkanı, Başkanlık Sistemi*

ABSTRACT

With the 2017 Constitutional amendments, the government system has undergone changes. A reflection of this is seen in the framework of authorizing the executive through executive decrees within the scope of regulation of senior public administrators. On the other hand, the principle of legality in public personnel law, which has been accepted for a long time regarding the regulation of public personnel, has also been preserved in the constitution. The regulation of senior public administrators by a decree issued by the executive seems to contradict the principle of legality in public personnel law. While the principle of legality basically deals with the regulation of certain issues by law by the legislature (parliament), the regulation of senior executives by decree (decision of the executive) creates an exceptional situation. In this study, first of all, various phases of senior management and the principle of legality in public personnel law in the history of Turkish politics and law are discussed in the historical context. After revealing this historical process, the basis and scope of the principle of legality in public personnel law is revealed. In addition, these principles and foundations are also discussed, since the regulation of senior public administrators by the decree affects the principles that dominate public personnel law, apart from legality. Since the study includes not only a legal study, but also a public administration study, it also includes the evaluation within the framework of various public administration concepts (public personnel regime, bureaucracy, public service) that are directly related to the decree and senior public administration. After these issues have been put forward, within the framework of the Presidential Decree No. 3, which is the main legal text on senior public administrator, legal evaluations and a new senior public administration system are put forward. In the last stage, some results and suggestions are presented in the context of Turkey by comparing how the regulation of senior public administration works in the USA, which is the prototype of the presidential system, and at the same time, in the Latin American models, which are deviations of presidential systems, within the framework of the president's authority on the subject. Finally, in the study, senior public administration and the principle of legality are handled in an interdisciplinary way and the result is reached.

Keywords: *Senior Public Administration, Legality, Decree, President, Presidential System.*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale’de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu’nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Doktora Öğrencisi, İstanbul Gedik Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, mucahitismailcoskun@gmail.com, ORCID: 0000-0001-6033-4801

GİRİŞ

Türk kamu yönetiminde üst kademe yöneticiliği kavramı oldukça tartışmalı bir konudur. 2017 Anayasa değişikliği ile beraber hükümet sisteminin değişmesi sonucunda üst kademe kamu yöneticilerinin kim olduğu, statüsü ve kanuni dayanakları çok daha tartışmalı hale gelmiştir. Keza, anayasanın 128. maddesinde vücut bulan kamu personel hukukunda kanunilik ilkesi korunurken Cumhurbaşkanı'na üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili kararname yoluyla takdir yetkisi tanınmıştır. Bu anlamda parlamenter rejim döneminde üst kademe yöneticisi olsun ya da olmasın tüm kamu personelinin kanun ile düzenlenmesini gerektiren kanunilik ilkesi yürütme lehine genişletilmiş; bu ilkeye bir istisna getirilmiştir. Bu nedenle yürütmenin üst kademe yöneticiliği kapsamında teşkilatlanma yetkisi dar yorumlanarak değerlendirilmesi gereken bir konudur.² Bu çerçevede çalışmamız, kamu personel hukukunda kanunilik ilkesi ile üst kademe kamu yöneticiliği arasında yer alan bir ayrık sorunun giderilmesine yönelik problemin ortaya konması, karşılaştırma yapılması ve çözüm önerileri üretme üzerine kurulmuştur. Dolayısıyla çalışmanın üst kademe yöneticiliği kavramı ve kamu personel hukukunda kanunilik ilkesi olmak üzere iki ana konu üzerinden bir çalışmayı içerdiği söylenebilir.

Bu iki konunun disiplinlerarası bir boyuta sahip olduğu açıktır. Bu anlamda hem üst kademe yöneticiliği hem de kamu personel hukukunda kanunilik ilkesi yalnızca bir idare hukuku, anayasa hukuku meselesi değil, ayrıca yönetim bilimi ve siyaset bilimi alanlarını da ilgilendiren konulardır. Bu çerçevede çalışmamız yalnızca bir kamu yönetimi disiplinine yönelik olarak değil, ayrıca bağlantılı olarak idare hukuku ve anayasa hukuku çerçevesinde de değerlendirmeleri içeren yapıya sahiptir.

Çalışmamız üst kademe kamu yöneticiliği kavramı ile kamu personel hukukunda kanunilik ilkesinin tarihçesini incelemekle başlamaktadır. Burada üst kademe kamu yöneticiliği uygulamasının esasında Osmanlı yönetim yapılandırmasına kadar gittiğini, modernleşme ile beraber ise kurumsallaştığını, Cumhuriyet ile birlikte ise kanuni dayanağı çerçevesinde uygulanmaya gelen bir kurum olduğunu tespit edilmektedir. Aynı yönde kamu personel hukukunda kanunilik, yeterlilik, memurluk statüsü güvence, eşitlik gibi ilke ve esasların temellerinin de 1876 Anayasası olan Kanun-i Esasi'de atıldığı görülmektedir. Tarihsel süreç ortaya konduktan sonra kamu personel hukukunda kanunilik ilkesinin kanuni dayanağı ve kapsamı ele alınmakta, ortaya konulmaktadır. Bu anlamda bu ilkenin tek kaynağının anayasanın spesifik olarak yalnızca 128. maddesi olmadığı, bu madde ile bağlantılı anayasa hükümlerinin olduğunun görülmesinin yanı sıra ilgili kanunların ve hatta Avrupa idare hukukuna dahi kaynaklık ettiği ortaya konulmaktadır.

Üst kademe yöneticileri de esasında geniş anlamda kamu görevlisi sayılmaları dolayısıyla ayrı bir hukuki statüsü yoktur; bu nedenle gerek kamu görevlilerinin statüsünün gerekse kamu personel hukukuna hâkim olan diğer ilkelerin de ortaya konması gerekir ki çalışmamız da kanunilik ilkesinin yanı sıra birçok ilkenin kamu personel hukukumuzda yer bulduğu görülmektedir. Özellikle hükümet

² Sever dar anlamda teşkilatlanma yetkisini şu şekilde ifade etmektedir: “*idari birimlerin oluşturulması ve bunlar arasındaki iş bölümü ile iç düzenin sağlanacağı belirlenmesi, üçüncü kişilerin haklarını etkilemeyecek şekilde çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi ile hak ve özgürlükleri güvence altına alan bazı görevlerin tanımlanmasını ifade eder.*” bkz. Dilşad Çiğdem Sever, İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi, Ankara: Turhan Kitabevi, 2021, s. 177-178.

sistemi sonucunda ihdas edilen yeni üst düzey kamu yöneticiliği rejiminde idare hukukunda uzun zamandır kabul edilen kamu personelinin *statüyerlik* özelliğinin tartışmalı hale geldiği söylenebilir. Temel olarak ortaya konulan hukuki tablonun yanı sıra üst düzey kamu yöneticiliği kavramı kamu yönetimi disiplini açısından da ele alınmaktadır. Bu kapsamda üst düzey kamu yöneticiliği, kamu yönetimi ile bağlantılı olan; bürokrasi, kamu personel rejimi, yeni yönetim anlayışı gibi birtakım unsurlar çerçevesinde de ortaya konulmaktadır.

İlgili konu, hukuk ve kamu yönetimi bağlamında teorik olarak ortaya konduktan sonra temel araştırma konumuz olan üst kademe yöneticiliğe ilişkin yasal düzenlemeler incelenerek, anayasa değişikliği sonucunda değişen yeni hükümet sisteminde üst kademe yöneticiliği kurumu incelenmiştir. Özellikle 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) çerçevesinde bu hukuki yapı ortaya konulmakta ve kanunilik ilkesi çerçevesinde birtakım değerlendirmeleri içermektedir. Burada Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin hukuki niteliği ve normlar hiyerarşisindeki yeri de kanaatimizce tespit edilmekte; bu doğrultuda üst kademe kamu yöneticiliği değerlendirilmektedir. Özellikle CBK'lerin eski dönem Kanun Hükmünde Kararnamelerden farklılaşması dolayısıyla özerk kararname olarak görülebilecekse de yürütmeye çok geniş bir takdir yetkisi verildiği; bu takdir yetkisinin ise kanunilik ilkesinin bir istisnası olması dolayısıyla dar yorumlanması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

Mevcut yapılmış çalışmalardan farklı olarak çalışmamızın son bölümünde üst kademe yöneticiliği kurumunun başkanlık sistemine sahip ABD ve Latin Amerika ülkelerinde ne şekilde, hangi hukuki işlemle düzenlendiği karşılaştırmalı olarak ele alınmaktadır. Bu karşılaştırma yapılırken yalnızca ülkelerin üst kademe yöneticiliği kurumu değil, ayrıca genel olarak ülkelerin siyasal sistemleri de ortaya konulmaktadır. Böylece üst düzey kamu yöneticiliği kurumunun siyasal sistem içerisinde yeri daha net bir biçimde gözükmekte ve karşılaştırma açısından daha doğru veri sunmaktadır. Saf başkanlık sistemi olarak tanımlanan ABD'de idareye ve dolayısıyla üst düzey kamu yöneticiliğine ilişkin bu tür düzenlemelerin kanun koyucu tarafından yapıldığı veya kanun koyucunun onayıyla yapıldığı görülmekteyken, başkanlık sisteminden sapma olarak tarif edilen Latin Amerika ülkelerinde ise üst düzey kamu yöneticiliği kurumunun düzenlenmesinin yürütme tarafından geniş kararname yetkisi ile yapıldığı görülmektedir. Bu bakımdan ülkemizde yer alan üst düzey kamu yöneticiliği kurumunun geniş bir özerk kararname yönetimiyle tanımlanması esasında Latin Amerika ülkelerinde yer alan üst düzey kamu yöneticiliği rejimine benzemektedir. Bu durumun ise başta kanunilik ilkesi gibi demokrasi ve hukuk devleti ilkelerinden bir sapmayı ifade ettiği söylenebilir.

Sonuç olarak çalışmamız konusu gereği birçok disiplini ilgilendiren bir mesele olmasından dolayı kamu yönetimi, siyaset bilimi, idare ve anayasa hukuku gibi birbiri ile bağlantılı olan disiplinler çerçevesinde incelenen, değerlendirilen bir yapıya sahiptir. 2017 Anayasa değişikliği sonucunda yürütme organına asli anlamda kararname çıkarma yetkisi verilmesi ve bu kararname ile üst düzey kamu yöneticiliğinin düzenlenmesi hükümet sistemi tercihinin bir sonucu olduğu görülmesine karşın teori ve uygulamada birtakım hukuki ve kamu yönetimine ilişkin sorunları ya da tartışmaları ortaya getirdiği anlaşılmaktadır. Bu anlamda mevcut çalışmanın da bu tartışmalı konular çerçevesinde öğretiye katkı sunması amaçlanmaktadır.

1. TARİHSEL SÜREÇ

Öncelikle Türkiye Cumhuriyeti'nde kamu yöneticiliğinin ne ifade ettiğini iyi tespit edebilmek adına tarihsel ve anayasal sürece bakmamız gerekir. Osmanlı'da kamu hizmetini yürütmekle sorumlu olan organ veya kişiler için kul sistemi geçerliydi (Akbay, 2022: 283). Kulluk sistemi içerisinde üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi ve göreve başlamaları, bir dönem boyunca devşirme sistemi çerçevesinde yapılmıştır. Bu anlamda Osmanlı'da resmi teşkilatlanma ve usul mekanizması bakımından bir yönetici sınıf yer almaktaydı, fakat bunların hukuki statüsü sultan karşısında kölelikti. Üst düzey kamu yöneticilerinin devşirme sistemiyle gelmelerinden dolayı ayrıca seçkinci bir yapısı da vardı. Bu üst düzey kamu yöneticileri yine de monark (sultan) karşısında hiçbir özerkliğe sahip olmayıp, hukuki anlamda itaatkarlık esası benimsenmişti (Findley, 2019: 45-46). Bu nedenle Osmanlı kamu yönetiminde Weber'in tanımıyla bürokraside hukukun üstünlüğü ilkesinin benimsendiği de ifade edilmektedir (Findley, 2019: 47).

Osmanlı devletinde üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi bakımından dönemlere göre farklı yöntemler tercih edilmiş ve belirli bir gelişim göstermiştir. Bu anlamda 16.yüzyıla kadar üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi devşirme usulüne dayalı olarak kamu yöneticilerini yetiştirmek üzere kurulan *Enderun* isimli okulda yapılmıştır. Enderun'da yetişen kişiler idareci, devlet adamı, şeyhülislam, kumandan gibi üst düzey yönetici olarak devlet içerisinde görev almaktaydı. 16. yüzyıldan 19. yüzyıla kadar ise kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde usta-çırak ilişkisine dayanan ve daha çok uygulamada yöneticilerin yetiştirilmesini kapsayan bir usul benimsenmiştir (Eryılmaz, 2015: 72). Tanzimat döneminde üst düzey yöneticiler tercüme odasında yetiştirilmiştir (Eryılmaz, 2015: 73). Tanzimat'tan sonra ise modern bürokrasinin de ortaya çıkması ile Enderun benzeri fonksiyonu Mektep-i Sultanî (Galatasaray) ve Mektep-i Fûnun-Mülkiye çerçevesinde bir kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi usulü kabul edilmiştir (Ortaylı, 2016: 202-206).

Osmanlı devletinde üst düzey kamu yöneticileri arasında sınıflandırılma usulü benimsenmiş; çeşitli devlet organları arasında işlevsel bir farklılık bağlamında bir iş birliğinin sağlanması amaçlanmıştır. Bu anlamda Osmanlı'da kamu yönetimi *ilmiye*, *seyfiye* ve *kalemiye* olma üzere üç ayrılmaktaydı. Her üç sınıfta da belirli üst düzey yöneticilerin yukarıda bahsedilmiş olan usuller çerçevesinde yetiştirilmekte ve görev yapmaktaydı (Akbay, 2022: 283). Burada yürütme organı açısından 19. yüzyıla kadar kamu yönetimini temsil eden kalemiye sınıfıydı. 19. yüzyıl sonrasında modernleşen bürokratik yapı çerçevesinde sivil bürokrasi idarenin resmi teşkilatlanma ve usul mekanizmasını temsil etmiştir. 19. yüzyıl sonrasında sivil bürokrasinin güçlenmesi ile beraber idare hukukunun şekillendiği; idari teşkilatlanmaya ilişkin kanun ve nizamnamelerin çıkarıldığı görülmektedir (Findley, 2019: 323-328).

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla birlikte kamu personel hukukunun öncelikle anayasa sonrasında kanunlar çerçevesinde düzenlediğini görmekteyiz. Bu anlamda çeşitli anayasal esas ve ilkeler çerçevesinde kamu personel hukukunun oturtulduğunu görmekteyiz. Esasında ilk anayasamız olan 1876 Anayasası'nda 19. ve 39. maddeler ile kamu görevine girişte, atanmasında ve görevden alınmasında eşitlik, yeterlilik ve memurluk statüsünün güvencesi ilke ve esasları benimsendiğini görmekteyiz. 1921 Anayasası'nda da kamu yöneticiliğine ilişkin bir hükme rastlanmayıp; yalnızca 14. madde kapsamında kaymakam ve valilerden üst düzey yönetici olarak bahsedildiği görülmektedir (Günay, 2006: 153-154). 1924 Anayasasınının 92. maddesi ile ilk defa liyakat ilkesi benimsenmiştir. Ayrıca 23. maddesinde kamu görevlilerinin siyasi nitelikte görev

alabileceğini ancak milletvekilliği gibi siyasi görevleri ile beraber kamu görevliliğini birlikte ifa edemeyeceklerini belirterek bir anlamda tarafsızlık ilkesine yer verilmektedir. 1924 Anayasasında kamu yöneticiliğinin statüsüne ilişkin bir hüküm olmamakla birlikte çalışma konumuzun diğer bir boyutu olan kanunilik ilkesinin ilk defa 1924 Anayasasının 93. maddesi ile ihdas edildiğini görmekteyiz. Bu kapsamda yine ilk defa anayasa kuralı gereği 18 Mart 1826 tarih ve 788 sayılı Memurin Kanunu çıkarılmıştır. Yürürlüğe girmesi ile beraber anayasadaki temel ilke idare hukukuna etki etmiş ve düzenlemiştir. Bu Kanun ile beraber kamu personeli ile ilgili ilkeler, nitelikler ve statüleri ve diğer özlük işleri düzenlenerek kanuni anlamda bir güvence verilmiştir. 1924 anayasası döneminde çıkarılan bu kanun 1970’li yıllara kadar uzunca bir süre uygulanmıştır. 1924 Anayasasında yalnızca memurluk statüsünde kamu görevlisinin istihdam edilmesi öngörülmekteydi (Boz vd. 2021: 31).

1961 Anayasası dönemine bakıldığında 117. madde ile kanunilik, 119. madde ile tarafsızlık ilkelerinin benimsendiğini görmekteyiz. Kamu personel hukukunda ilk defa 117. madde ile kanunilik ilkesine yer verilmesi bu döneme denk gelir. Böylece yürütme, keyfi karar ve uygulamalar ile kamu görevlilerine ilişkin düzenlemelerin yasama organının takdirine bırakıldığı; yürütmenin düzenleyici işlemleri ile ancak ikincil derecede bir kural koyma yetkisini haiz olduğu kabul edilmiştir. Ayrıca böyle bir ilkenin olması devlet memurlarının güvence altına alınması açısından önemli bir anayasal güvence oluşturmaktadır (Köroğlu, 2019: 80). 1961 Anayasası döneminde memurluk teminatı anayasal güvenceye kavuşturulması açısından geçmiş döneme göre daha güvenceli bir hukuki yapıyı getirmiştir (Boz vd. 2021: 32). Bu anayasal güvence ile beraber memurlar açısından istikrarlı bir statü sağlama amacı güdüldüğünü görmekteyiz (Eryılmaz, 2015: 358). 1961 Anayasası döneminde yasama organınca 1965 yılında kabul edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yürürlüğe girmesiyle kamu personel hukukunun bir anlamda değiştiğini görmekteyiz. Bu kanunun temel bir özelliği memurları sınıflandırarak tasnif etmesidir. Kanunun 36. maddesine göre yöneticilik pozisyonu için ayrı bir statü öngörülmesi de ayrı bir sınıflandırma öngörmüştür. Yönetici kişilerin, *Genel İdare Hizmeti* sınıfında tanımlanmıştır. 1961 Anayasası döneminde de üst düzey kamu yöneticiliğine ilişkin özel bir düzenleme yer almamış, yalnızca 657. sayılı kanunun 68. maddesinde³ bir atıf yapılmıştır, ancak bu hükmün de açık olduğu söylenemez. 657 sayılı kanunda yalnızca mülki amirler için üst düzey kamu yöneticisi olduğu vurgusu yapılmaktadır. Bu vurgu çerçevesinde üst düzey kamu yöneticilerine has ayrı bir statü oluşturulduğu anlamı çıkmamaktadır (Akbay, 2022: 287-290).

1982 Anayasası dönemine gelindiğinde daha önce benimsenmiş olan kamu görevlilerinin tarafsızlığı, kamu personel hukukunda kanunilik gibi ilkelerin benimsendiğini görmekteyiz. Bu anayasa ile beraber eşitlik ilkesi de hayata geçirilmiştir. Anayasanın 70. maddesi kamuya girme hakkını düzenlemektedir. 1982 Anayasası geçmiş dönemle kıyaslandığında ilk defa kamu personeli sınıfının memuriyet ve diğer kamu görevlileri olmak üzere ikiye ayrıldığı görülmektedir (Boz vd. 2021: 33). Anayasanın 128. maddesi bir yönüyle kamu personel hukukunda kanunilik ilkesine atıf yaparken bir yönüyle ilk defa normatif anlamda üst düzey kamu yöneticiliği kavramı anayasal bağlamda ifade edilir. Anayasa 128. madde kapsamında üst düzey kademe yöneticileri ile ilgili 3072 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Bu kanunda kamu yöneticilerinin kim olduğu tek tek belirtilmiştir.

³ İlgili madde hükmünün bir kısmı: “(...) *Başbakanlık ve bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarının müsteşar ve müsteşar yardımcıları ile en üst yönetici konumundaki genel müdür ve başkan kadrolarına atanacaklar için tamamı, diğer kadrolara atanacaklar için altı yılı geçmemek üzere dörtte üçü dikkate alınır.*”

Ancak, kanun kamu personel hukukunda kanunilik ilkesi ve uygulanmasına imkân bulunmaması nedeniyle Anayasa Mahkemesi tarafından 18.06.1985 tarihinde tüm kanun iptal edilmiştir (AYM, E.1985/3, K.1985/8, Kt. 18/06/1985). Üst düzey kamu yöneticisi kavramının geçtiği bir diğer kanun, 2003 tarih, 5018 sayılı Kanununun 11. ve 31. maddeleridir. Ancak, bu Kanun kapsamında ifade edilen üst düzey kamu yöneticilerinin kim olduğu konusunda da açıklık olmadığı belirtilmektedir (Akbay, 2022: 292-293).

Tüm bu sürece bakıldığında kamu personeli için öngörölmüş bir yönetici-memur statü ayrımının olmadığını görmekteyiz. Tüm kamu personeli kanuni dayanak kapsamında örgütlenmekte ve görevlerini icra etmektedirler. En alttan normal memur olarak başlayarak en üstte kadar yükselmesi mümkün bir şekilde bir sistematik kurulmuştur. Bu anlamda üst düzey kamu yöneticiliğinin elde edilmesi için en alttan başlayarak kariyer ilkesi çerçevesinde görevde yükselme yapılması gerekmektedir. Bu nedenle Türkiye’de üst düzey kamu yöneticisi olma şartı kariyer ve kıdeme dayanmaktadır (Köroğlu, 2019: 112). Bir kurumun üst düzey yöneticisi olunması için en alttan basamakları tek tek tırmanarak yükselmesi gerekmektedir (Eryılmaz, 2015: 358). Kamu üst düzey yöneticiliğinin en belirginleştiği memuriyet statüsü ise istisnai memuriyettir. Kamu kurum ve kuruluşlarındaki bakan yardımcısı, müsteşar ve yardımcıları, genel müdür ve yardımcılıkları, kurul başkanları, daire başkanları, valiler, kaymakamlar üst düzey kamu yöneticisi olarak uygulamada görev yapsalar da kanuni bir statüleri yoktur (Akbay, 2022: 284-285). Tabi bu durum 2017 anayasa değişikliğine kadar olan parlamenter sistem dönemini kapsamaktadır. 2017 anayasa değişikliği ile beraber hükümet sisteminin değişmesi hem kamu yönetimine hem de kamu personel hukukuna etki etmiş, değiştirmiştir.

Sonuç olarak, kamu personel hukukunda kanunilik ilkesi anayasalarımızda her zaman yer alan bir ilke olmuştur. Buna karşılık yalnızca 1982 Anayasasında üst düzey kamu yöneticiliği kavramına atıf yapıldığı görülmektedir. Ancak parlamenter sistemde boyunca kanuni dayanaklar incelendiğinde üst düzey kamu yöneticisi kamu yöneticisinin statüsü ile ilgili hukuken bir boşluk olmuştur. Üst düzey pozisyonlar her kamu kurum ve kuruluşunun kendi iç düzenlenmesi ve uygulamada ortaya çıkan durum ile bağlantılı olarak seyir göstermiş ve gelişmiştir (Akbay, 2022: 295). 2017 anayasa değişikliği sonrasında hükümet sisteminin değişmesi ile beraber ise üst düzey kamu yöneticilerinin düzenlenmesi ve atanması hususları ise doğrudan yürütme organınca kararname ile yapılır hale gelmiştir. Yasama organının kamu personel hukukunu düzenlemedeki üstünlüğü sona ermiş, yürütmenin en azından üst düzey kamu yöneticileri bağlamında kural koyucu ana organ olmuştur. Bu makalede de kanunilik ilkesi ile üst düzey kamu yöneticiliğine ilişkin yeni düzenleme usulü arasındaki ilişki ele alınmaktadır.

2. KAMU PERSONEL HUKUKUNDA KANUNİLİK İLKESİNİN KAPSAMI VE DAYANAĞI

Kamu kurum ve kuruluşları maddi ve beşerî olmak üzere iki unsurdan meydana gelmektedir. (Atay, 2019: 847) İdare bu temel görevini yerine getirirken bir takım mal ve mülklere ve insan kaynağına ihtiyaç vardır. İdarenin kamu hizmeti görevini ifa ederken kullandığı taşınır veya taşınmaz mallara kamu malı yani idarenin maddi unsuru denilmektedir (Yayla, 2010: 328-329). İdarenin insan kaynağı veya beşerî unsuru ise kamu görevlileridir. Maddi unsurun anlam kazanması beşerî unsurun onu kullanmasına bağlıdır. Bu bağlamda idare toplumun ortak ihtiyaçlarını

karşılama için kamu hizmeti yaparken gerek idarenin insan unsuru olan kamu görevlilerinden gerekse kamu mallarından yararlanarak görevlerini yerine getirir. Anayasanın 128. maddesinin 1.fıkrası şu ifadelerle yer vererek kamu hizmetinin kamu görevlileri aracılığı ile yürütüleceğini kabul etmiştir: *“Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”*

Hükümden de görüldüğü üzere memurlar ve diğer kamu görevlileri olmak üzere iki farklı kamu personeli sınıflandırılması yapılmıştır. Bu sınıflandırmaya göre memurlar; 657 sayılı devlet memurları kanuna tabi olan ve idare ile kamu personeli arasında herhangi bir sözleşme olmayıp direkt yasadan aldığı hak ve yükümlülükleri yerine getiren kamu görevlilerini ifade etmektedir. Diğer kamu görevlileri ise 657 sayılı devlet memurları kanuna veya özel kuruluş yasalarına ve cumhurbaşkanlığı kararnamesine tabi, (Yıldırım vd. 2018:145) fakat idare ile kamu personeli arasında hizmet sözleşmesi olan sözleşmeli personel ile kendi yasaları olan⁴ kamu görevlilerini kapsamaktadır (Tan, 2019: 521). Ancak her iki grup arasında görevler bakımından bir ayrım yoktur. Yani hem memurlar hem de diğer kamu görevlileri kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa edecektir.

Kamu personel hukukunda kanunilik ilkesine ilişkin hükümler anayasanın 128. maddesinde belirtilmiştir. Bu hükümlere göre, *“Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.”* Görüldüğü üzere bu konuda da sınıf ayrımı yapmaksızın memurların ve diğer kamu görevlilerinin görev ve yetkileri ve tüm özlük hakları kanunda belirtilmek zorundadır. Ayrıca anayasa bu hüküm ile kamu personel rejiminde kanunilik ilkesinin geçerli olduğu kabul edilerek kamu görevlileri açısından güvenceli bir özlük sistemi oluşturmayı amaçlamıştır (Akbulut, 2013: 143).

Anayasanın 128. maddesinde memurlara ve diğer kamu görevlilerinin özlük haklarına ilişkin tüm hususların belirtilmesi, kapsayıcı bir üslup ile yazıldığını göstermektedir. Zira, memurların ve diğer kamu görevlilerinin özlük haklarına girebilecek nitelikleri, atanmaları, göreve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri tek tek sayılmış ve sonrasında diğer özlük işlemleri ifadesine de yer vererek kanun koyucunun takdiri dışında düzenlenmesi engellenmiştir. Bu nedenle kamu personelinin özlük işleri yasama organının münhasıran kanun alanı içinde sayılabilir. Burada tartışmalı olan nokta Cumhurbaşkanının anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasına göre yürütmeye ilişkin konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisidir. Çünkü kamu personeli yürütmenin içinde yer alan bir unsurdur dolayısıyla Cumhurbaşkanının böyle bir düzenlemeyi yapabileceği düşünülebilir. Fakat Kaman'ın da belirttiği gibi *“anayasada bir konunun kanunla düzenleneceğinin ifade edilmesi o konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmaması için yeterlidir.”* (Kaman, 2018: 88-95) Dolayısıyla kamu personelinin tüm özlük işlerinin anayasada kanunla düzenlenmesi gerektiği ifade edilmesinde dolayı bu alana ilişkin cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmaması gerekmektedir.

4 Hakimler ve savcılar, Türk Silahlı Kuvvetleri personeli, emniyet teşkilatı mensupları veya yükseköğretim kurumları öğretim elemanları gibi meslek mensuplarının kendi özel yasaları vardır.

Kamu personelinin özlük işlerinde kanunilik mekanizmasının öngörülmesinin getirdiği bir başka sonuç veya sınırlama da kamu görevlilerine ilişkin bu konuların idareni düzenleyici veya birel işlemleriyle düzenlenememesidir. Yani idare takdir yetkisini kullanarak yönetmelik gibi bir düzenleyici işlemle veya tek taraflı birel işlemle kamu personelinin özlük işlerini konu edip, düzenleyemez. Yüksek mahkemenin verdiği kararlar çerçevesinde de bu tutumu görebiliriz. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi bir kararında kamu personelinin özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi konusunda anayasanın 7. maddesindeki yasama yetkisinin devredilemezliği kuralına dikkat çekmekte ve yasama tarafından bu konuya ilişkin temel ilkeleri ve çerçeveyi çizmesi gerektiğini, yürütme organına ise genel ve sınırlı belli olmayan bir takdir yetkisinin verilmemesi gerektiğini vurgulamaktadır.⁵ Yine Anayasa Mahkemesinin bazı kararlarında⁶ kamu personelinin özlük işlerinin yürütme tarafından oluşturulacak olan bir yönetmelikle düzenlenmesinin anayasanın 2. ve 128. maddelerine aykırılık oluşturacağını ifade etmektedir.

Kamu görevlilerinin özlük işlerinin kanunla düzenlenmesinin temel amacı liyakat sisteminin sağlanmasıdır denebilir. Liyakat sistemi kamu görevlilerinin seçiminde, ilerlemesinde, yükselmesinde ve görevinin sona erdirilmesinde eşit kuralların ve uygulamaların hâkim olmasını ifade etmektedir. Ayrıca anayasanın 70. maddesindeki şu hükmü de liyakat sisteminin kamu personel rejiminde uygulanması gerektiğini ifade etmektedir: *“Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.”* Liyakat sisteminin uygulanması ile kamu görevlileri açısından eşit ve güvenceli bir istihdam etme modeli ortaya konmuş olur. Ayrıca kamu personeli özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi yalnızca kamu görevlileri açısından bir güvence oluşturmayıp, vatandaşlar açısından da bir güvence oluşturmaktadır. Zira kamu personelinin görev ve yetkileri, atanmaları ve nitelikleri ve sahip olduğu hak ve yükümlükler kanunda belirtilmesinden dolayı vatandaşlar açısından belirgin ve öngörülebilir olmasını sağlayacaktır (Yıldırım vb. 2018: 155).

Anayasanın 128. maddesinde belirtilen kamu personelinin özlük işlerindeki kanunilik ilkesi, 123. maddede belirtilen idarenin kanuniliği ilkesinin bir sonucu veya tamamlayıcı bir unsurudur denebilir. Çünkü idarenin kanuniliği ilkesi, idarenin görev ve yetkilerinin kanun ile düzenlenmesi ve faaliyet bulunmasını ifade etmektedir. 128. maddede belirtilen kamu personelinin özlük işlerindeki kanunilik kuralıda kamu görevlilerinin yetki ve sorumlulukları dahil özlük işlerinin kanunla öngörülmesini kapsamaktadır. Bu açıdan bakıldığında idarenin kanuniliği ilkesi ile kamu personelinin özlük işlerinin kanuniliği ilkesi arasındaki birbirini tamamlayıcı ilişki görülebilir.

Her iki madde arasında var olan ilişki Anayasa Mahkemesi kararlarına da konu olmuştur. Anayasa Mahkemesi bir kararında bu ilişkiyi şu şekilde ifade etmiştir:

“Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında, İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir hükmü yer almış, maddenin gerekçesinde, İdarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceği ilkesinin bir sonucu olarak, kamu tüzel kişilerinin de ancak kanunla veya kanunun açık yetki vermesi halinde idarî işlemle kurulabileceği öngörülmektedir denilmiş, 128. maddesinde de memurların ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerinin, atanmalarının, görev ve yetkilerinin, haklarının ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödeneklerinin ve diğer özlük işlerinin yasayla

5 AYM, 29.01.2009 E:2005/152 K:2009/14, Anayasa Mahkemesi bu kararında kamu görevlilerine tedavi yardımının esas ve usullerinin belirlenmesi konusunda idareye yetki veren iki yasa kurallını anayasanın 7. ve 128 maddesine aykırı bularak iptal etmiştir.
6 Örneğin Bkz: AYM 12.06.2008 E:2004/55 K:2008/118, AYM,15.01.2009 E:2004/70 K:2009.

düzenlenmesi öngörülmüştür. İdarenin yasallığı ilkesi, idarenin hizmet birimleri ile bu birimlerin kadro ve görev unvanlarının ve görevlerinin yasayla düzenlenmesini de içerir. Kadrolar, bir kamu hizmetinin teşkilatlanmasının ön koşuludur. Kadro unvanı, personelin yerine getireceği görevlerini, yetkilerini, haklarını ve yükümlülüklerini, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük haklarını ifade etmektedir. Kadro derecesi ile personelin özellikle aylık ve ödenekleri ve diğer özlük hakları bakımından sıkı bir bağ bulunmaktadır. Kadro ile birlikte, ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinde istihdam edilecek personelin niteliklerinin Yasa ile belirlenmesi Anayasa'nın 128. maddesinin gereğidir (AYM. 12.12.2007 E:2002/35 K:2007/95).”

Yüksek Mahkemenin bu yorumunda da görüleceği üzere anayasanın 123. maddesinde belirtilen kanuni idare ilkesi 128. maddesinde belirtilen yasallık ilkesi birbirini tamamlayan ve güçlendiren iki ilkedir denebilir.

Kanunilik ilkesi AB idare hukukunun da temel prensiplerinden biridir. Bu kapsamda aday devletler AB idare hukukunun bu temel ilkelerine uymalıdır. Bunlardan biri de hukukun üstünlüğü ve bu bağlamda kanunilik ilkesidir. Ayrıca kamu yöneticilerinin de karar alma mekanizmalarında öngörülebilirliği sağlaması ile idari işlem ve eylemlerinin denetimini kolaylaştırması amacıyla hukuka uygun olarak hızlı karar almasını sağlayan mekanizmalar sahip olması gerektiği de vurgulanmaktadır (Özer, 2016: 312).

3. KAMU GÖREVLİLERİNİN STATÜSÜ VE KAMU PERSONEL HUKUKUNA HÂKİM OLAN DİĞER İLKELER

Kamu görevlilerinin hukuki statüsü esas itibariyle göreve geliş usullerine göre (sözleşme ile veya atama işlemi) veya tabi oldukları hukuk dalına (kamu hukuku) göre belirlenmektedir. Türkiye’de *memurluk ve sözleşme personel* olmak üzere iki tür kamu hukuku durumunu yansıtan statü bulunur. Kamu görevlileri atama ile göreve gelirken sözleşmeli personel sözleşme ile göreve gelir. Ancak sözleşmeli personelin tabi olduğu hukuk dalı da idare hukukudur; idari hizmet sözleşmesine bağlı olarak göreve gelir ve görevini yürütür. Dolayısıyla her iki kamu görevlisi türü için de kamu hukuku durumu söz konusudur (Gözler, 2009: 655).

Memurların hukuki durumu *kanunî ve nizamî* bir hukuki durumu yansıtmaktadır. İdare hukukunda buna *statüyerlik ilkesi* de denilmektedir (Yayla, 2010: 283). Atama ile görev gelen tüm memur ve diğer kamu görevlileri önceden belirlenmiş kanunlar ve bunlara bağlı düzenleyici işlemler çerçevesinde bir statüye girmektedirler. Bu atama işlemi kamu görevlisini statüyer bir duruma sokmaktadır. Ancak karşılıklı irade uyuşması olmasına rağmen koşullar tek taraflı olarak belirlenmektedir. Kişinin atama işlemi üzerinde bir isteği dışında dahil olmadığı için her zaman değiştirilebilir özellik taşır. Ayrıca bunlara ilişkin pazarlık yapılamaması da bir başka özelliğidir (Gözler, 2009: 655).

Sözleşmeli personelin ve geçici personelin⁷ statüsü ise memurlardan ayrıdır. Bunlar kamu hukuku durumunda olmakla beraber tek taraflı idari işlemle değil, iki taraflı sözleşme ile göreve başlarlar. Yani akdi bir hukuki statüye kavuşmaktadırlar. Bu nedenle idare ve personel arasında özel bir anlaşma söz konusudur. Personelin işe alınması, sözleşme süresi, ücreti, sözleşmenin

⁷ Geçici personel statüsü hukuken artık mümkün değildir; keza 696 sayılı KHK'nin 17. maddesiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinin “Geçici Personel” başlıklı (C) fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

yenilenmesi ve feshedilmesi vb. özel hükümler konabilmektedir. Yine de sözleşmeli personel işçi değil, kamu görevlisidir (Gözler, 2009: 659-661).

Kamu personel hukukuna hâkim olan bir diğer ilke *serbestlik ilkesidir*. Anayasa gereği herkes ilke olarak kamu hizmetine girme; girdikten sonra ayrılma hakkına sahiptir (Anayasa 70. madde) Sadece kamu hizmeti yürütmesi dolayısıyla bazı sınırlar konabilmektedir (Yayla, 2010: 277). Anayasa gereği olan bir diğer ilke *eşitlik ilkesidir*. Vatandaş olan ve hizmetin gerektirdiği niteliklere haiz olan herkesin kamu görevlisi olabilmesi ilkesi anayasaca konulmuştur (Yayla, 2010: 278).

Anayasanın yanı sıra kamu personel hukukunu doğrudan düzenleyen diğer yasal düzenleme ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'dur. Bu kanun kapsamında da çeşitli temel ilkeler öngörülmüştür. Bu kapsamda görülebilecek ilk ilke *sınıflandırmadır* (657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 3. madde). Sınıflandırma benzer birimlerin bir araya toplanarak ayrıma tabi tutulması veya hiyerarşik bakımdan nitelikleri birbiri ile uygun grupların bir araya getirilmesidir (Kayar, 2021: 77). Sınıflandırma, ortak özellikleri olan memurları toplama veya farklı özellikleri olan grupları ayırt etmektir. Bu, memurun kadrosuna, derecesine ve kademesine göre yapılır (Boz vd. 2021: 69). Böylece belirli bir memuriyet düzeni ve sistemi sağlanmış olur.

Devlet Memurları Kanunu'nda görülen diğer bir ilke *kariyerdir* (657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu 3. madde). Kariyer ilkesi gereğince memurlar ve diğer kamu görevlileri belli bir kamu görevine girerek bu yolda yetişebilir ve en yüksek dereceye kadar çıkabilirler (Yayla, 2010: 282). 2017 Anayasa değişikliği sonrasında kariyer ilkesi üst düzey yöneticiler bakımından rütbe sistemi sınırlı değil, sık sık uygulanabilir bir hal almıştır. Artık özel sektörden de üst düzey yöneticiliğe atanmanın önü açılmıştır. İlgili kamu hizmetinin gerektirdiği deneyim ve görevin gerektirdiği niteliklere haiz olan kişi üst düzey kamu yöneticisi olarak atanabilmektedir (Kayar, 2021: 87-88).

Bir diğer ilke olan *liyakat*, bir kişinin görevini hakkıyla, gerektirdiği gibi yapabilme yeterliliğini ifade eder. Dar anlamda liyakat kamu hizmetine girmek için ön plana çıkan sınavların yapılmasını gerektirir, böylece en yetenekli kişi bulunmuş olur. Geniş anlamda liyakat sistemi ise personel yönetim sürecinin tümünde kendini gösteren ve verimli bir personel sistemi oluşturma aracını ifade eder (Kayar, 2021: 88). Liyakat ilkesi ile kayırmacılığın önlenmesi ve memurların tarafsızlığı amaçlanır (Kayar, 2021: 89). Bu kapsamda serbestlik ve eşitlik ilkelerinin tamamlayıcı unsuru, kariyer ve liyakat ilkelerinin gerçekleştirme aracı olan giriş sınavları kamu görevlisi olunması giriş için bir zorunluluktur (Yayla, 2010: 279).

4. KAMU PERSONEL REJİMİ, KAMU GÖREVLİLİĞİ KAVRAMI, BÜROKRASİ VE KANUNİLİK-ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLİĞİ İLİŞKİSİ

Çalışmamız anayasa ve idare hukukunun yanı sıra yönetim bilimi-kamu yönetimi alanını içeren bir yapıya sahiptir. O nedenle bu başlık altında üst düzey kamu yöneticiliği kavramı ile kanunilik ilkesi kamu yönetiminin birtakım kavramları çerçevesinde değerlendirilecektir.

Modern bürokrasi tanımı genelde Weber'in yaklaşımı çerçevesinde yapılır. Weber'in modern bürokrasisinin özü esas itibarıyla iş bölümü, otorite ve hiyerarşi üzerine kuruludur. Bu bürokrasi tipolojisinde kamu yöneticileri akılcı bir örgüt modeli çerçevesinde hukuksal yönü

yanında ayrıca bu kurallara göre emir verme hakkı olan kişiler olarak görülürler. Akılcılık sayesinde kişisel kaprisi ve kayırmacılığın dışlanacağı iddiasındadır (Özer, Yönetim Guruları, 2012: 99). Bir organizasyondaki resmi güç kaynağı kuvvetli ve cazibeli bir kişi veya gelenekten ziyade bir kuruluşu ifade etmektedir (Özer, Yönetim Guruları, 2012: 99). Bu kapsamda üst kademe yöneticileri bir örgütsel yapıda otorite ve hiyerarşik gücünü kullanarak personeller arasında iş bölümü ve koordinasyonu sağlamakla yükümlü yetkililer olmaktadır (Fişek, 2015: 98). Görüldüğü üzere, Weber'in modern bürokrasisinde hukuksal yetki üst kademe yöneticileri için bir zorunluluk olmakla birlikte ayrıca yöneticiye hukuk sınırları içerisinde takdir yetkisinin verilmesini de kapsar.

Modern bürokrasi dünyada ve Türkiye'de bazı anayasal özellikler gösterir. Bunlar ulus-devlet biçiminde örgütlenmesi, merkezizetçiliğe dayanması, hukuk devleti olması, toplumsal iradenin bir mecliste toplanmış olması ve laiklik ilkesi temelinde kurulmuş olmasıdır (Güler, 2013: 112-118). Tüm bu özellikler anayasamızın Cumhuriyet'in niteliklerinin belirtildiği 2. maddesinde ve başlangıç kısmında belirtilmektedir. Üst kademe yöneticilerinin gerek atanması ve gerekse görevlerini ifa etmeleri sırasında bürokrasinin bu temel özelliklerine dikkat edilmelidir.

Kamu yönetimi anlayışının dönemsel olarak değişime uğradığı gözükmektedir. Özellikle 1980'lerden sonra kamu yönetimi anlayışı Türkiye ve dünyada katı, hiyerarşik ve bürokratik yapıdan daha esnek, piyasa tabanlı bir kamu yönetimi anlayışını bırakmıştır (Parlak ve Doğan, 2016: 43). Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde ekonomik-işletmecici bir usallık anlayışına geçildiği; hukuksal usallık anlayışının ise bir amaçtan araca dönüştüğü gözlemlenmektedir. Yeni anlayışta ölçüt soyut kurallara uygunluk değil, somut sonuç odaklı bir yaklaşımı ifade eder (Aykaç vd. 2012: 675). Somut sonuçlar kuralların öncesinde; soyut kurallar ikincil hale gelir. Kamu yönetimi anlayışının değişmesi kamu personel rejimine de etki eder. 2005'den bu yana devletin sosyal devlet niteliği azaldığı ve kamu personel istihdamında diğer Avrupa devletlerine kıyasla sayısal olarak daha az memuriyet daha çok sözleşmeli personel istihdamına yönelme eğilimi olduğu ifade edilmektedir (Güler, 2005: 100-104). Bu kapsamda Türkiye'de son 15 yıldır bir kamu yönetimi ve personel rejiminde bir esneklik yaşandığı iddia edilir. Memurluk statüsü kapsamında istihdam azalırken, sözleşme personel istihdamı artırılmakta, böylece memurluk rejimi esnekleştirilerek memurluk statüsü ve rejiminin içi boşaltıldığı ifade edilmektedir (Aslan, 2019: 378-379). Bunun yansıması olarak üst düzey memuriyet veya yöneticilerin memurluk statüsü elde etmesinde kadro karşılığı veya sözleşmeli personel yoluyla, alt düzey bürokraside ise geçici işçilik ve taşeronlaşma yoluyla kamu personel rejiminin esnetilmesi söz konusudur (Aslan, 2019: 378-379). Sonuç olarak kamu yönetimi anlayışının değişmesi neticesinde hukuki yapı bağlamında kamu personel rejimi ve bu bağlamda üst düzey yöneticilerin istihdam ediliş biçimlerinde değişiklik yaşanabilmektedir.

Kamu yönetimi ve dolayısıyla bürokrasi bağlamında kanunilik ve üst düzey kamu yöneticiliği ilişkisi ortaya konduktan sonra yöneticilik kavramına değinilmesi gerekir. Daha özelden kamu görevliliği kavramının ve bu kavram çerçevesinde kamu yöneticiliğini özelliklerinin ortaya konması gerekir. Türkiye Cumhuriyeti'nde üst düzey kamu yöneticiliği diye ayrı bir yasal statü olmamasından dolayı geniş anlamda kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan her personel kamu görevlisi olarak görülebilir. Kamu görevlilerinin temel farklılık noktası göreve gelme usulleri ve tabi oldukları yasal çerçevedir denebilir. Birtakım kamu görevlileri seçimle göreve gelip anayasa hukuku hükümlerine tabi olurken bir kısım kamu görevlileri idare hukuku hükümlerine tabi olurlar.

Örneğin Cumhurbaşkanı (CB) ve meclis üyeleri seçimle göreve gelir ancak anayasa hukuku hükümleri tabi olurken belediye başkanı, il genel meclisi üyeleri, belediye başkanları, köy ve mahalle muhtarları da seçimle göreve gelir ancak idare hukuku hükümlerine tabidirler. Diğer bir kısım kamu görevlileri ise atanma ile göreve gelirken kendilerine özel yasaları vardır. Bunun en büyük örneğini 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu oluşturur. Yine atanma ile göreve gelen ve iş hukuku hükümlerine tabi; hizmet akdi ile çalışan kamu görevlileri de bulunur (Öztekın, 2012: 389-393). Görüldüğü üzere kamu görevlilerinin belirlenmesinde temel iki unsur göreve geliş usulleri ve tabi oldukları hukuki dayanaktır. 2017 Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile üst düzey kamu yöneticilerinin atanabileceği ve düzenleme yapılabileceği kabul edilmiştir. O nedenle CBK ile düzenlenen ve atanan üst düzey kamu yöneticileri için de atanma ile göreve gelen ve idare hukuku hükümlerine tabi kamu görevlileri denebilir. Çünkü Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri de artık idare hukukunun kaynakları arasında sayılmaktadır. Ancak daha önceki dönemden farklı olarak bu kararnameleri çıkaran direk olarak yürütme organı yani Cumhurbaşkanının kendisidir. Bu ise üst düzey kamu yöneticileri ile ilgili kural koyma yetkisini yeni sistemde yürütme lehine genişletildiğini; yasama aleyhine daraltıldığını göstermektedir. Ancak, yine de CBK'lerin niteliği göz önüne alınarak Cumhurbaşkanına mahfuz bir yetki olarak görülmemelidir; yasama organı hala bu konu da düzenleme yapma yetkisine yasama organının asliliği ve genelliği kapsamında sahip olmalıdır (Coşkun & Budak, 2022).

Yönetim bilimi açısından kamu yöneticilerinin özellikleri de incelenmelidir. Üst kademe yöneticiliğe atanmada yalnızca yüksek öğrenim değil aynı zamanda ilgili makama yeteneğini kanıtlamış kişiler seçilmelidir. Üst kademe kamu yöneticisi yenilikleri izleyen, devletin yapısını ve yasa değişiklikleri takip eden ve halkla iyi ilişkileri olan kişilerden seçilmesi yönetim açısından daha uygun olacağı ifade edilir (Tortop vd. 2012: 99-100). Ayrıca 21. yüzyıla uygun olarak üst düzey yöneticilerin niteliklerinde, görevlerinde değişim olduğu; yöneticilerin ya da seçilecek olan yönetici adaylarının bu değişime ayak uydurması gerektiği de ifade edilmektedir (Özer, 2011). Kamu yöneticisinin liderlik özelliği olması gerektiği de vurgulanmaktadır (Taşdan ve Gül, 2013: 87). Ancak kamu yöneticileri, üstlerine hesap verme, hukuka uygun davranma ve siyasal iradeye karşı sorumlu olmaları dolayısıyla liderlik yapma özelliği arka planda kalabilmektedir. Kamu yöneticileri, kamu gücü ve yetkisi ile donatıldığından özel kişilere kıyasla üstün bir konumdadırlar (Yayla, 2009: 185). Bu nedenle görevlerini yerine getirirken çok dikkatli davranmak durumundadırlar. Kamu yöneticilerinin amacı hizmet ettiği örgüt tipi ile de uyumlu olmalı; birinci önceliği kamu yararına yönelik kamu hizmeti yapma olmalıdır. Kamu yöneticilerinin yetki ve sorumlulukları, anayasa, kanun ve kararname gibi birtakım yasal mevzuat çerçevesinde tanımlanmaktadır. Kamu yöneticileri, bu düzenlemeler çerçevesinde takdir yetkisini kullanırken hukuk kurallarına bağlı kalarak işlem ve eylemlerini gerçekleştirme zorunluluğu, kanuni idare ilkesinin bir gereğidir (Ulusoy, 2019: 117). Bu nedenle bazı durumlarda kamu yöneticilerinde tutuculuk görülebilir (Taşdan ve Gül , 2013: 72-76). Kamu yöneticileri bürokratik bir yapı içerisinde görevlerini ifa ederler. Yine bu faktör de liderlik bakımından inisiyatif almasını engelleyen bir başka etken olarak görülür. Tüm bunlardan ötürü Türkiye'de kamu yönetimi incelendiğinde yöneticilerin liderlik yapması için halen gerekli alt yapının olmadığı, bunun geliştirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Taşdan ve Gül , 2013: 77-87).

Sonuç olarak kamu görevliliği, kamu yönetimi, bürokrasi ve kamu personel rejimi gibi birtakım unsurlar üst düzey kamu yöneticiliği ile doğrudan ilişkilidir. Aynı yönde bu kavramlar

kanunilik ilkesi ile de ilişkilidir. Çünkü gerek geniş anlamda tüm kamu yönetimi özelde ise üst düzey kamu yöneticiliğinin düzenlenmesi kanun ile veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile olmaktadır. Zaten bir hukuk devletinde de kamu yönetimi hukuka tabi olarak işler. Tabii üst düzey kamu yöneticiliği konusunda yürütmeye bu denli geniş bir kural koyma yetkisi verilmesi ayrı bir konudur ve aşağıda tartışılacaktır.

5. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ VE ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLİĞİ

2017 Anayasa değişikliğinden sonra yürütme organını güçlendirme eğilimi çerçevesinde Cumhurbaşkanı'na kararname yoluyla üst düzey kamu yöneticilerinin atanma ve görevden alınma usul ve esaslarını düzenleme yetkisi verilmiştir. Buna karşın kamu personel hukukunda kanunilik, kanuni idare ilkesi gibi temel ilkeler anayasada korunmuştur. Kamu yöneticiliğine ve kanunilik ilkesine ilişkin anayasal düzenlemeler şu şekildedir:

- *“Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.” (104/9)*
- *“Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” (128/2)*
- *“Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir. (128/3)”*

Yukarıda anayasa hükümleri incelendiğinde üst kademe yöneticilerinin atama usul ve esaslarından tespit edilmesi yetkisinin yürütmeye verildiği, ancak yetiştirilmesine ilişkin hükümlerin hala düzenlenmesi ile ilgili yetkinin yasama organı takdirinde olduğu görülmektedir (Karşlı, 2020: 189). Çalışmamızın tarihsel süreç kısmında da incelendiği gibi atama ve yetiştirilmesi iki farklı durumdur (Öztürk, 2019: 1291). Her ikisi de farklı hukuki işlem ile yapılması anayasaca öngörülen bir kuraldır. Anayasada öngörülen kural bu olmakla birlikte yetiştirilme ve atanma usul ve esaslarını ayrı erkler tarafından düzenlenmesi durumunda hukuki sorunlar da yaratabileceği ifade edilmektedir (Kaman, 2018: 88-94).

2017 Anayasa değişikliği ile beraber üst düzey kamu yöneticilerinin atanma usul ve esaslarının CBK ile düzenlenmesinin öngörülmüş olması kamu personel hukukunda kanunilik ilkesinin istisnasını oluşturmaktadır (Ulusoy, 2019: 126). Ancak bu kapsamda sadece üst düzey kamu yöneticilerinin atama usul ve esaslarına yönelik konu sınırı konmuştur. Anayasal düzeyde hâlâ geçerli olan temel ilke kanuniliktir. Temel ilke karşısında istisna dar yorumlanması gerekir. Bu itibarla, kamu personelinin üst kademe yöneticisi olması farketmeksizin kanunla düzenlenmesi gereken konularda hâlâ yasama organı yetkilidir; yasa ile düzenlenmelidir (Atay, 2019: 74). Zaten yeni hükümet sisteminde üst kademe yöneticisi kavramının kullanılmış olması yukarıda bahsetmiş kamu görevlileri statülerini kapsamında olacağının açık göstergesidir (Albayrak, 2020: 117-118).

5.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin niteliği veya kimliği farklı perspektiflerden ele alınabilecek bir konudur. Konumuz açısından yalnızca CBK'lerin niteliğine genel olarak değinilecektir. Çünkü esasında üst kademe kamu yöneticilerinin kararname ile düzenlenmesi esasında yasama-yürütme arasında yer alan yetki paylaşımı ile ilgili bir konudur. Bir tarafta yasama

organı tarafından düzenlenmesini içeren kamu personel hukukunda kanunilik ilkesi yer alırken, bir tarafta yeni hükümet sisteminin bir uzantısı olarak üst kademe kamu yöneticilerinin kararname ile düzenlenmesi yer alır. Bu çelişik durumu üzerinden bir yorum yapmak için öncelikle CBK'lerin niteliğinin genel olarak ortaya konması gerekmektedir. Böylece yasama işlemi (kanun) ile yürütme işlemi (kararname) arasındaki ayırım daha net bir biçimde ortaya konabilir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin niteliği⁸ şu şekilde özetlenebilir (Coşkun ve Budak, 2022: 145-179):

- 1) İşlemin içeriği göz önüne alındığında ve CBK'lerin uygulamada çıkarılma alanına göz önüne alındığında bunların *düzenleyici işlem* olduğunu görmekteyiz.
- 2) Hukuki işlemlerin tespitinde yaygın olarak kullanılan maddi ve şekli ölçüte göre bir değerlendirme yapılacak olursa CBK'ler; maddi açıdan *yasama işlemi*, şekli açıdan ise *yürütme işlemidir*. Hem yapılış usulleri hem de hukuki işlemi yapan organ dikkate alındığında ise; yani fonksiyonel açıdan *CBK'ler yürütme işlemidir*.
- 3) CBK çıkarma yetkisi doğrudan anayasada tanımlanmış bir ilk-el yetki olması dolayısıyla *asli yetkinin tezahürüdür*, fakat bu yetki yürütmenin türevseliği karşısında istisnai ve sınırlandırılmış bir yetkidir.
- 4) Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, önceki dönem *Kanun Hükmünde Kararnamelerden niteliği itibari ile farklıdır*: CBK'ler, hukuki güç itibariyle kanun ile eşdeğer olmadığı gibi, yetki yasası çerçevesinde çıkarılmaması dolayısıyla devredilmiş kararnameler de değildirler.
- 5) Karşılaştırmalı anayasa hukuku açısından değerlendirildiğinde ise CBK'ler; idari teşkilata yönelik çıkarılmaları, kanun altı norm olmaları ve ilk-el bir şekilde başkan tarafından çıkarılmaları dolayısıyla *anayasal kararnamelerin bir alt türü olan özerk kararnameler* olarak nitelendirilebilir.

Bu değerlendirmeler göz önüne alındığında CBK'lerin yasama işleminden yani kanunlardan ve önceki dönem KHK'lerinden farklılaştığı açıkça görülmektedir. Bu kapsamda üst kademe kamu yöneticilerinin düzenlenmesi de anayasada yer alan yürütmenin türevseliği ve kanunilik ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesi gereken bir konudur. Unutulmamalıdır ki CBK'ler bu sınırlı ve istisnai bir yetkiyi içerir ve uygulamada da bu şekilde kullanılması gerekir.

5.2.3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Çerçevesinde İnceleme

Yeni hükümet sisteminin ve anayasanın 104/9 hükmü gereğince 3 Sayılı CBK ile kamu yöneticilerinin atanma koşulları düzenlenmiştir. Kararnamenin kapsamına bakıldığında tüm üst düzey kamu yöneticilerinin atanmalarına dair usul ve esasların düzenlendiği görülmektedir. Daha

⁸ CBK'lerin hukuki niteliği veya kimliği tartışmalı bir konudur. Burada yapılan değerlendirmeler anayasanın bütünlüğü ve yürütmenin türevseliği kapsamında bir sonucu ifade etmemdir. Çeşitli yazarların ve hukukçuların farklı görüş ve değerlendirmeleri de vardır. Detaylı tartışma için Bkz. Mücahit İsmail Coşkun ve Muhammed Alparşlan Budak, 2022, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. Ankara: Adalet Yayınevi: 145-199.

önce çıkarılmış olan 375 sayılı KHK'nin 35 ve 36. maddelerin kapsamında da üst düzey kamu yöneticiliğine atanma konusunda düzenleme yapılmıştı, ancak 3 Sayılı CBK daha ayrıntılı bir hukuki rejim sunmaktadır. 3 Sayılı CBK kapsamında üst kademe yöneticilerinin atanması ile ilgili üç yöntemin olduğunu görmekteyiz.

- 1) **Cumhurbaşkanı Kararıyla Yapılan Atamalar:** Cumhurbaşkanı yalnızca üst düzey kamu yöneticilerini belirleme değil, aynı zamanda bu üst düzey yöneticilere ilişkin atama usul ve esasları bağlamında asli ve ilk-el bir şekilde kural koyma yetkisine haiz olmuştur. Ancak bu durum kişiye özel düzenlemelerin yapılabileceği ve üst kademe yöneticiliğine atanma konusunda liyakat sağlama ve korumakla görevli bir mekanizmanın kurulmaması nedeniyle eleştirilmektedir (Albayrak, 2020: 120-121). Buna karşın, Anayasanın 70. maddesinde ve Devlet Memurları Kanun'unda liyakat ve kariyer ilkelerine yer verilmektedir. Cumhurbaşkanı üst düzey kamu yöneticilerini atarken bu esaslara dikkat etmek zorundadır. Atamaların hepsinin keyfi ve politik olması idareyi çıkmaza sürükleyeceğinden; nitelikli personelin işbaşına gelmeyeceğinden ötürü böyle bir yöntemin tercih edilmeyeceği de ifade edilir (Öztürk, 2019: 1295).
- 2) **Cumhurbaşkanının Onayıyla Yapılan Atamalar:** Bu yöntemde atama ile ilgili Cumhurbaşkanı'na öneride bulunmak suretiyle atama teklifi sunulur. Cumhurbaşkanı ise nihai kararı vererek atama işlemini onaylar veya onaylamaz (Albayrak, 2020: 122). Ancak Cumhurbaşkanı'nın burada sadece atama ile ilgili işlem yapması söz konusu olup; CBK ile düzenleme yapması söz konusu değildir. CBK çıkarma yetkisi münhasıran Cumhurbaşkanı'na aittir. Ancak bu atama yönteminin anayasaya aykırı olduğu haklı olarak iddia edilmektedir. Keza, anayasa üst kademe yöneticilerini atama konusunda da münhasıran Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır. Atama işlemi idare ve anayasa hukuku açısından bir basit işlem olup Cumhurbaşkanının tek taraflı irade açıklaması ile sonuç doğurmaktadır. Bu nedenle 3 Sayılı CBK'nin 2. maddesine göre II sayılı cetvelde belirtilen kadro ve pozisyonların CB onayıyla atanması anayasa aykırı bir durumdur. Yahut burada belirtilen kadro ve pozisyonların üst kademe yöneticisi olarak sayılmaması gerekir (Gözler, 2021: 872-873). Gözler'in belirtmiş olduğu bu görüşü Anayasa Mahkemesi de doğrulamıştır. Anayasa Mahkemesi'nin 3 Sayılı CBK'ye ilişkin verdiği yeni tarihli bir kararına göre, II sayılı cetvelde sayılan kadro, pozisyon ve görevlerin artık Cumhurbaşkanının onayı ile atanması usulü (3 sayılı CBK'nin 2. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen) iptal edilmiştir (AYM 11/10/2023 Tarihli ve E: 2018/120, K: 2023/171). Dolayısıyla iptal işleminin yürürlüğe gireceği tarih olan 1.09.2024'den sonra 3 sayılı CBK kapsamında CB onayıyla atanma yapılması mümkün olmayacaktır.
- 3) **Cumhurbaşkanının İradesi Dışında Atama:** Üçüncü olarak üst düzey kamu yöneticileri Cumhurbaşkanı Yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amir tarafından yapılabilir. Ancak bu durumda Cumhurbaşkanının doğrudan atama işlemine müdahil olma durumu söz konusu değildir (Albayrak, 2020: 123).

3 Sayılı CBK'nin atama usulüne bakıldığında TBMM'nin bir denetim organı olarak müdahil olmadığını görmekteyiz. Ancak TBMM, kanun çıkarma suretiyle ilgili CBK'ni engelleyebilir. Bu durum CBK'nin mahfuz alanı ile ilgili bir konudur, ancak Cumhurbaşkanı'nın kararname çıkarma konusunda yasama organının genelliği ilkesi çerçevesinde değerlendirildiğinde mahfuz bir yetkisi olmadığı görüşüne katılmaktayız (Coşkun ve Budak, 2022, s. 184-191). Ancak böyle bir durumun

yürütme ve yasama organının aynı siyasi eğilimlere sahip olması durumunda yaşanmayacağından dolayı üst kademe yöneticilerinin atama usul ve esaslarını belirleme konusunda kural koyucu organ Cumhurbaşkanı olmuştur denebilir.

3 Sayılı CBK çerçevesinde değerlendirmemiz gereken bir diğer konu ise üst düzey kamu yöneticisinin kim olduğudur. Özellikle başkanlık sistemine sahip ülkelerin kamu yönetiminde politik atamalar yaygın olması nedeniyle üst düzey kamu yöneticileri genel itibariyle politika tespit edip uygulayan değil, daha ziyade siyasetçilere yakın çalışan memurlar olarak tanımlanmaktadır. Ancak genel bir tanım yapmak zordur. Yine de bunlar 1982 Anayasasında üst düzey kamu yöneticisi olarak kamu görevlisi olarak nitelendirildiğinden dolayı o şekilde kabul etmek gerekir. Üst kademe kamu yöneticileri 3 Sayılı CBK'nın ekinde yer alan cetvellerde sayılmıştır.⁹ Görüldüğü üzere I sayılı cetvelde sayılan üst düzey kamu yöneticileri siyasi nitelikli memurlardır (Öztürk, 2019: 1283). Bunların görev süresi Cumhurbaşkanı'nın görev süresine endekslenmiştir. Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin bitimiyle beraber bu kişilerinde de görev süresi bitmektedir.

⁹ I Sayılı Cetvele Göre Üst Düzey Kamu Yöneticileri: *Diyanet İşleri Başkanı, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Devlet Denetleme Kurulu Başkan Ve Üyeleri, Savunma Sanayii Başkanı, Bakan Yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanları, Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum Ve Kurul Başkanları, Türkiye Radyo – Televizyon Kurumu Genel Müdürü, Türkiye Radyo – Televizyon Kurumu Yönetim Kurulu Başkan Ve Üyeleri, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı, Özelleştirme İdaresi Başkan, Sayıştay Başsavcısı, Valiler, büyükelçiler, Daimi Temsilci/Delegeler, Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumlar Başkan Ve Üyeleri (Rtük Ve Kişisel Verileri Koruma Kurulunun Tbm'm'ce Seçilen Üyeleri Hariç), Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkan Ve Üyeleri, Yükseköğretim Kurulu Üyeleri, İç Denetim Koordinasyon Kurulu Üyeleri, Yunus Emre Vakfı Mütevelli Heyet Üyeleri, Türkiye İnsan Hakları Ve Eşitlik Kurumu Başkan Ve Üyeleri, Rektörler (Milli Savunma Ve Türk-Japon Bilim Ve Teknoloji Üniversitesi Rektörleri Dahil), Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkanı, Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkan Yardımcıları, Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Rehberlik Ve Denetim Başkanı, Gelir İdaresi Başkanı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı, Küçük Ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme Ve Destekleme İdaresi Başkanı, Türk İşbirliği Ve Koordinasyon Ajansı Başkanı, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı, Yurtdışı Türkler Ve Akraba Topluluklar Başkanı, Akaryakıt İkmal Ve Nato Pol Tesisleri İşletme Başkanı, Atatürk Kültür, Dil Ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanı, Bakanlıkların, Teftiş Kurulu, Teftiş, Rehberlik Ve Denetim, Denetim Hizmetleri Başkanları İle Diğer Kurul Başkanları, Diyanet İşleri Başkanlığı Rehberlik Ve Teftiş Başkanı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Rehberlik Ve Teftiş Başkanı, Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi Başkanı, Diyanet İşleri Başkan Yardımcıları, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkan Yardımcıları, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı Başkanları, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreter Yardımcıları, Savunma Sanayii Başkan Yardımcıları, Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum Ve Kurul Başkan Yardımcıları, Merkez Bankası Başkan Yardımcıları, Din İşleri Yüksek Kurulu Başkanı, Diyanet Akademisi Başkanı, Mushafı İnceleme Ve Kıraat Kurulu Başkanı, Toplu Konut İdaresi Başkanı, Çanakkale Savaşları Ve Gelibolu Tarihi Alan Başkanı, Türk Patent Ve Marka Kurumu Başkanı, Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanı, Türkiye Tıbbi Cihaz Ve İlaç Kurumu Başkanı, Bölge Kalkınma İdaresi Başkanları, Ölçme, Seçme Ve Yerleştirme Merkezi Başkanı, Tarım Ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Başkanı, Türkiye Bilimsel Ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkanı, Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanı, Türkiye Su Enstitüsü Başkanı, Ulaştırma, Denizcilik Ve Haberleşme Araştırmaları Merkezi Başkanı, Vergi Denetim Kurulu Başkanı, Gelir İdaresi Başkan Yardımcıları, Türk Akreditasyon Kurumu Genel Sekreteri Helal Akreditasyon Kurumu Genel Sekreteri Sosyal Güvenlik Kurumu Başkan Yardımcıları Özelleştirme İdaresi Başkan Yardımcıları, Yurtdışı Türkler Ve Akraba Topluluklar Başkan Yardımcıları, Genel Müdürler, Strateji Geliştirme Başkanları, Helal Akreditasyon Kurumu Yönetim Kurulu Başkanı, İller Bankası Genel Müdürü, Basın İlan Kurumu Genel Müdürü, Türkiye Varlık Fonu Yönetim Kurulu Başkanı, Genel Müdürü Ve Yönetim Kurulu Üyeleri, Adli Tıp Kurumu Başkanı, Avrupa Birliği Eğitim Ve Gençlik Merkezi Başkanı, Türkiye'nin Taraf Olduğu Uluslararası Anlaşmalar Gereği Kurulan Üniversitelerin Mütevelli Heyeti, Yönetim Ve Denetim Kurulu Başkan Ve Üyeleri, Türkiye Uzay Ajansı Başkanı, Din İşleri Yüksek Kurulu Üyeleri, Türkiye Adalet Akademisi Başkanı, Türkiye Bilimler Akademisi Başkanı, Türkiye Enerji, Nükleer Ve Maden Araştırma Kurumu Başkanı, Türkiye Enerji, Nükleer Ve Maden Araştırma Kurumu, Başkan Yardımcıları, İklim Değişikliği Başkanı, Göç İdaresi Başkanı, Göç İdaresi Başkan Yardımcıları, Göç İdaresi Başkanlığı Rehberlik Ve Denetim Başkanı, Kapadokya Alan Başkanı, Alevi-Bektaşî Kültür Ve Cemevi Başkan Ve Başkan Yardımcıları, Uludağ Alan Başkanı.”*

II Sayılı cetvelde¹⁰ yer alan kadro ve pozisyonların ise da belirtildiği üzere atama ile gelmeleri dolayısıyla farklılık gösterir. Bunların üst kademe yöneticisi olup olmadığı tartışmalıdır. Söyler, burada yer alan bazı kadro ve pozisyonların üst kademe yöneticilik niteliği gerektirmediğini belirtir (Söyler, 2020: 64). 3 Sayılı CBK'nın III sayılı cetvelinde ise ilk iki cetvelde yer alan kamu görevlileri tekrar sayılmış ve bunların görev süresi 3 yıl veya 4 yıl olarak öngörülmüştür. (bkz. 3 Sayılı CBK) I Sayılı cetvelde öngörülen kadro ve pozisyonların tümünün üst kademe yöneticisi olduğu kabul edilmektedir (Koç, 2023: 112).

3 Sayılı CBK'de üst kademe yöneticiliği için öngörülen başka bir husus istihdam biçimine ve statüsüne ilişkindir. Yeni hükümet sisteminde üst kademe yöneticilerinin kamu veya özel sektörde elde ettiği deneyime bağlı olarak atanmasının önü açılmıştır. Bu tür özel sektörden gelen üst düzey kamu yöneticilerinin kamu görevlisi sayılmayacağını belirtenler vardır. Çünkü bu tür bir atanmanın kamu personel hukukuna hâkim olan kariyer, liyakat ve güvenlik hakkını engellediği, anayasa ve içtihatlarla benimsenen kamu görevlisi tanımının dışına çıkıldığı ifade edilir (Yüzbaşıoğlu, 2022: 200-203). Ancak özel sektörden atanan üst düzey kamu yöneticilerinin de kamu görevlisi olarak tanınması kadro ve pozisyon bağlamında bir eşitsizliğin ortaya çıkması açısından daha makul olacaktır (Koç, 2023: 125).

Üst kademe yöneticilerinin nihayetinde görevden alma konusunda farklılık vardır. 675 Sayılı Devlet Memurları Kanun'a göre yazılı haller dışında devlet memurunun görevine son verilememektedir. Ancak 3 Sayılı CBK'ye göre Cumhurbaşkanı hiçbir gerekçe göstermeksizin üst kademe kamu yöneticilerinin görevine son verebilmektedir. Böyle bir yöntemin tercih edilmiş olması gerek Danıştay içtihatlarına gerekse kanunun sözüne aykırı olması dolayısıyla eleştirilmektedir (Yüzbaşıoğlu, 2022: 207-209). Aynı yönde bu şekilde bir görevden alma usulünün

¹⁰ II Sayılı Cetvele Göre Üst Düzey Kamu Yöneticileri: “Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Üyeleri, Diplomasi Akademisi Başkanı, Mushafları İnceleme Ve Kiraat Kurulu Üyeleri Helal Akreditasyon Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri, Toplu Konut İdaresi Başkan Yardımcıları, Türkiye İstatistik Kurumu Başkan Yardımcıları, Atatürk Kültür, Dil Ve Tarih Yüksek Kurumu Bağlı Kurum Başkanları, Sayıştay Savcıları, Bölge Kalkınma İdaresi Başkan Yardımcıları, Türk İşbirliği Ve Koordinasyon Ajansı Başkan Yardımcıları, Polis Akademisi Başkanı, Adli Tıp Kurumu Başkan Yardımcıları, İhtisas Kurulları Başkan Ve Üyeleri, Bakanlık Daire Başkanları, Bakanlık Müfettişleri (Adalet, Mülkiye, Vergi Ve İş Müfettişleri Dâhil), Hazine Kontrolörleri, I.Hukuk Müşavirleri (Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşları)(Bu kadro, AYM tarafından iptal edildi. bkz. AYM 11/10/2023 Tarihli ve E: 2018/120, K: 2023/171), Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Eğitim Araştırma Merkezi Başkanı, Genel Müdür Yardımcıları (Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşlar Dâhil), Gelir İdaresi Daire Başkanları, Sosyal Güvenlik Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri (3), Türkiye Tıbbi Cihaz Ve İlaç Kurumu Başkan Yardımcıları, Türk Patent Ve Marka Kurumu Başkan Yardımcıları Ve Yönetim Kurulu Üyeleri, Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkan Yardımcıları, Vergi Denetim Kurulu Başkan Yardımcıları, Spor Toto Teşkilat Başkanı, Daimi Temsilci Yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı İle Bakanlık Ve Bağlı İlgili, İlişkili Kuruluşlarının Yurtdışı Sürekli Görevlerine Atanacaklar, İller Bankası Genel Müdür Yardımcıları, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yönetim Kurulu Üyeleri, Milli Piyango İdaresi Yönetim Kurulu Üyeleri, Küçük Ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme Ve Destekleme İdaresi Başkan Yardımcıları, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Para Politikası Kurulu Üyesi, Türkiye Bilimsel Ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkan Yardımcıları, Türkiye İş Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri, Türk Akreditasyon Kurumu Genel Sekreter Yardımcıları, Spor Müşavirleri(Bu kadro, AYM tarafından iptal edildi. bkz. AYM 11/10/2023 Tarihli ve E: 2018/120, K: 2023/171), Bakanlıklardaki Kurul Üyeleri, Türkiye Bilimsel Ve Teknolojik Araştırma Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri, Vakıflar Meclisi Üyeleri, Bölge Müdürleri (Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşlar Dahil), Defterdarlar, Bakanlık İl Müdürleri, İl Emniyet Müdürleri, İl Müftüleri, Vali Yardımcıları, Hudut Mülki İdare Amirleri Ve Kaymakamlar, Vergi Dairesi Başkanları, Vakıflar Genel Müdürlüğü Rehberlik Ve Teftiş Başkanı, Türkiye Uzay Ajansı Başkan Yardımcıları, Türkiye Uzay Ajansı Yönetim Kurulu Üyeleri, Ulaşım Emniyeti İnceleme Merkezi Başkanı, Türkiye Enerji, Nükleer Ve Maden Araştırma Kurumu Yürütme Kurulu Üyeleri, Hazine Ve Maliye Bakanlığı Teftiş Başkan Yardımcıları, Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkan Yardımcıları, İklim Değişikliği Başkan Yardımcıları, Bölge Liman Başkanları, Ulusal Deniz Emniyeti Başkanı.”

benimsenmiş olması liyakat ilkesinden sapma; kayırma sistemine benzer bir uygulamanın hayata geçirildiğine işaret etmektedir (İriş, 2021: 50-63).

Sonuç olarak, üst kademe yöneticiliğinin atanması ve atanma usul ve esaslarının 3 Sayılı CBK ile düzenlendiğini ve bu bağlamda yürütme geniş bir takdir yetkisi verildiğini görmekteyiz. Yukarıda belirtilen CBK çerçevesinde belirtilen konu ve düzenleme alanları daha önceki dönemde kanunilik ilkesi gereğince yasama organın takdirindeydi ve bu nedenle kanun ile düzenlenmekteydi. Ancak artık üst kademe yöneticiliği bağlamında yürütme organın da bir asli kural koyucu organ olduğunu görmekteyiz. Ayrıca 3 Sayılı CBK ile getirilen kurallar klasik Türk kamu personel hukukuna hâkim olan ilke ve esaslar bağlamında değişiklik yapmakta; bunları esnetmektedir.

6. KARŞILAŞTIRMALI ANAYASA HUKUKUNDA ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLİĞİNİN KARARNAME DÜZENLENMESİ

Başkanlık sistemi dünyada en çok tercih edilen hükümet sistemi olmasına karşın protitip olan saf başkanlık sistemi sadece ABD’de işlemektedir. ABD dışında başkanlık sisteminin en çok uygulandığı yer Latin Amerika’dır (Açıl, 2018: 5-12). Ancak, Latin Amerika başkanlık sistemlerinde uygulanan hükümet sistemi ABD’de uygulanan sistemden denge ve fren mekanizmalarının eksikliği ve yürütmenin tüm anayasal sistemde üst ve ayrıcalıklı bir konumu dolayısıyla saf başkanlık sisteminden sapmayı ifade eden hükümet sistemleri olarak görülürler. Bu durum üst kademe yöneticiliğinin kararname ile düzenlenmesi bağlamında da gözükmektedir. Aşağıda da görüleceği üzere, ABD’de üst kademe kamu yöneticilerinin başkanlık kararnameleri ile düzenlenmesi mümkündür, ancak anayasal kurallar gereği bu konuda parlamento ile uzlaşmak durumundadır. Buna karşın Latin Amerika başkanlık sistemlerinde ise bizdekine benzer bir biçimde üst düzey kamu yöneticilerinin kararname ile düzenlenmesi konusunda parlamento ile bir uzlaşmaya gerek olmaksızın, başkanın tek taraflı iradesi ve tasarrufu ile üst düzey kamu yöneticiliği düzenlenebilir (Coşkun, 2023: 22-27). Bu durum gerek başkanlık sisteminin temel unsurlarından biri olan denge ve denetlemeyi aşındırdığı gibi hukuk devleti ilkesinin uzantısı olan kanunilik ilkesinin de esnetilmesi anlamına gelmektedir. Daha detaylı bir inceleme ve karşılaştırma yapabilmek için üst kademe yöneticiliğine ilişkin düzenlemelerin öncelikle ABD başkanlık sisteminde nasıl düzenlendiği, sonrasında ise konuya ilişkin Latin Amerika başkanlık sisteminde yer alan anayasal kurum ve kurullara değinilecektir.¹¹

ABD başkanlık sisteminde üst düzey kamu yöneticilerinin atanması dört grupta yapılmaktadır. Bu sınıflandırma esasında atamanın kim tarafından veya hangi kurum tarafından yapıldığı ile ilişkilidir. Bizim konumuz açısından önemli olan grup başkan tarafından atanan üst düzey kamu yöneticileridir. Keza, üst kademe yöneticiliğinin atanması konusunda başkanlık kararnamesi çıkarmaya yetkili organ başkandır. Anayasal sistemde en üst düzey kamu yöneticilerini ifade eden birinci gruptaki yöneticilerin atanması için tek başına başkanın kararname ile atanması yeterli olmayıp; ayrıca senatonun onayına ihtiyaç vardır (Akbay, 2022: 191). Bu yöneticiler kamu yönetiminin en tepesinde bulunurlar. Bu nedenle de başkan ve senatonun uzlaşma çerçevesinde bu işlemi yapması denge ve denetleme açısından siyasal sistemde öngörülmüştür. İkinci grup kamu yöneticileri ise ilk grupta yer alan üst kademe yöneticilerine bağlı olarak çalışacak yöneticileri kapsar (Akbay, 2022: 191-192). Bu nedenle bu tür atamalarda senatonun onayına gerek yoktur.

¹¹ Latin Amerika ülkeleri anayasalarında ifadesel bağlamda yer alan kararname-üst düzey kamu yöneticiliği çerçevesinde bir incelemeye değinilmiş olup, ülkelerin konu özelinde ortaya çıkan uygulamalarına değinilmemiştir.

Burada başkana takdir yetkisi tanınmıştır. Üçüncü grup kamu yöneticileri ise kariyer dışı üst düzey yöneticilerin atamalarını kapsar ki bunlara siyasi atamalar da denebilir. Ancak bunların oranı tüm atamalara oranla %10'u geçemez (Akbaş, 2022: 194-195). Yine bu grupta yer alan kamu yöneticileri de en tepe üst kademe yöneticilerine bağlı olarak çalışan kamu yöneticilerini kapsar. Dördüncü grupta yer alan atamalar ise program C atamaları olarak isimlendirilir. Bunlar senatonun onayıyla olabileceği gibi onayı olmadan da atanabilirler. Diğer gruplara göre daha alt düzey kamu yöneticiliğini kapsamaktadır (Akbaş, 2022: 195). İşte burada bahsetmiş olduğumuz tüm gruplardaki üst düzey kamu yöneticilerinin atanma işlemleri başkan tarafından çıkarılan başkanlık kararnamesi ile düzenlenir. Fakat buradaki kararnama ile düzenlenebilecek alan yalnızca atama ile sınırlıdır. Bu yöneticileri görev ve sorumlulukları ile diğer özlük hakları kanunilik ilkesi gereğince yasa ile düzenlenmek zorundadır. Görüldüğü üzere, ABD başkanlık sisteminde üst düzey kamu yöneticiliğinin kararnama ile düzenlenmesinde kısmen de yasama-yürütme arasında bir denge kurulmuştur. Yapılan çalışmalara göre, ABD'de üst düzey kamu yöneticilerinin yaklaşık yarısı siyasi nitelikli atamayken, yarısı da kariyer nitelikli atamaları kapsamaktadır (İriş, 2021: 82-85).

Latin Amerika anayasalarına baktığımızda ise beş ülkede üst kademe yöneticiliğinin kararnama ile düzenlenebileceğini görmekteyiz (Coşkun ve Budak, 2022: 151-152). Bu ülkeler: Nikaragua, Brezilya, Ekvador, Küba, Şili ve Bolivya'dır. Üst kademe yöneticiliğinin düzenlenmesine ilişkin doğrudan veya dolaylı olarak atıf yapan anayasa maddeleri şu şekildedir:

Tablo 1. Anayasal Karşılaştırma: Latin Amerika ve Türkiye¹²

Ülke	Anayasa Maddesi	Anayasal Kararnamenin Düzenleme Alanı
Bolivya	172. Madde	Başkan yüksek kararnameler ve kararlar çıkarabilir.
Küba	128. Madde	Başkan yetkilerini kullanmak üzere Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.
Şili	32. Madde	Başkan yasa alanına girmeyen tüm konularda düzenleme gücünü kullanabilir.
Nikaragua	150. Madde	Başkan, idari konularda genel uygulama kararnameleri çıkarabilir.
Ekvador	151. Madde	Devlet bakanlarının sayısı, adları ve kendilerine verilen yetkiler, Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılacak bir kararnama ile belirlenir.
	147. Madde	Başkan, kamu yönetimin entegrasyonu, örgütlenmesi, düzenlenmesi ve izlenmesi için ihtiyaç duyulan kararnameleri çıkarabilir.
Türkiye	104. Madde	Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları CBK ile düzenler.
	106. Madde	Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması CBK ile düzenlenir.
	108. Madde	Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, CBK ile düzenlenir.
	118. Madde	Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri CBK ile düzenlenir.

¹² Türkiye ve Latin Amerika anayasalarının detaylı karşılaştırması için bkz. Mücahit İsmail Coşkun ve Muhammed Alparslan Budak, 2022, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Ankara: Adalet Yayınevi: 149-158.

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere, başkanlık kararnamelerinin düzenleme alanı anayasalarda farklı terim ve kavramlarla öngörölmüştür. Birtakım anayasalarda başkanın kararname yetki genel olarak tanımlanmıştır. Üst düzey kamu yöneticiliğinin atanması veya düzenlenmesi başka bir maddede veya aynı madenin başka bir hükmünde yer verilerek düzenlenmiştir. Örneğin Bolıvyaya, Küba, Nikaragua, Şili anayasalarında başkanın kararname düzenleme alanı genel olarak belirtilmiş başka bir hüküm veya maddede ise üst düzey kamu yöneticilerinin başkan tarafından atanacağı veya düzenleneceğı anayasal kuralla bağlanmıştır. Buna karşın Ekvador anayasasında ise üst düzey kamu yöneticisi olarak bakanların veya kamu yönetiminin örgütlenmesi kapsamında üst düzey kamu yöneticilerinin kararname ile başkan tarafından düzenlenebileceğı kuralına yer verilmiştir. Bu, Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin üst düzey kamu yöneticiliğı bağlamında hukuki rejimi de benzerdir. Türkiye’de 104. Madde kapsamında anayasa, üst kademe yöneticiliğinin düzenlenmesine ilişkin geniş bir yetki Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Üstelik bu yetki sadece atama yetkisinin ötesinde atama usul ve esaslarının da düzenlenmesini kapsamaktadır. Bu genel maddenin dışında anayasa bakanlıklar, Devlet Denetleme Kurulu üyeleri ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğı bağlamında üst kademe yöneticilerinin de kararname ile düzenlenebileceğı kuralı öngörölmüştür. Anayasal kurum ve kurumlar incelediğinde kararname ile üst düzey kamu yöneticilerinin düzenlenmesine ilişkin Latin Amerika anayasaları düzenlemeleri ile Türkiye’de yer alan mevcut durumun oldukça benzer olduğı söylenebilir. Bu durum esasında Türkiye’de başkanlık sisteminin ABD benzeri bir saf başkanlık sistemi yerine başkanlık sisteminden sapmayı ifade eden Latin Amerika ölkelerinin siyasal rejimlerine benzer bir sistemin kurulmasından kaynaklanmaktadır. Keza, Türkiye’de üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasında parlamentonun onayı gerekmediğı gibi kararname ile düzenlenebilecek alan da geniştir; yalnızca atama yetkisini içermez. Bu ise esasında anayasal sistem içerisinde yürütmenin diğere devlet organlarına karşı üstün bir şekilde tasarlanmanın sonucudur.

SONUÇ

Üst kademe yöneticiliğı bağlamında yürütme organına geniş bir takdir yetkisi öngöröldüğünü görmekteyiz. Kadro ihdasının esasında kanun ile düzenlenmesi kuvvetler ayrılığı ilkesinin ve başkanlık sisteminin temel unsuru olan denge ve denetlemenin bir parçası olmasına rağmen CBK’leri ile yürütmeye bu takdir yetkisi verilmiştir. Aynı yönde kadro ihdasının mali boyutu da bütçe ile ilgili olup bütçede kanunilik ilkesi gereğince ve anayasanın başlangıç bölümünde ifade edilen kuvvetler ayrılığı prensibine uygun olduğı söylenemez. Üst kademe yöneticilerinin aylık ve diğere özlük hakları mülkiyet hakkına ilişkin olduğundan ve temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında kanunilik ilkesi gereğince yine kanun ile düzenlenmesini gerektirmektedir (Yüzbaşıoğlu, 2022: 194-195).

3 Sayılı CBK’nin düzenleme içeriğı incelendiğinde kariyer ilkesi, liyakat ilkesi ve statü hukuku ilkesinin terkedildiğini görmekteyiz (Kaman, 2018: 88-94). Üst kademe yöneticiliğı bağlamında öngörölen atama usul ve esasları incelendiğinde yeni kısmen memurluk statüsünün ötesine geçen ayrı bir üst kademe yöneticiliğı öngörölmüştür (Karşlı, 2020: 205). Esasında bu durum daha önce ifade edildiğı gibi devletin şirket gibi yönetilmesi anlayışının bir yansıma olarak personel rejiminin statüye dayalı anlayıştan esnek istihdam biçimi ve sözleşmeli personele dayalı modele geçilmenin bir yansımasıdır. Bu istihdam biçimde üst kademe yöneticilerinin memuriyet güvencesi olmadığı gibi kariyer ve liyakat ilkelerine uyulması da yürütmenin takdirine bırakılmıştır.

Üst kademe kamu yöneticiliği bağlamında görülen bu tür bir statü ve istihdam biçimi ABD’de bir dönem uygulanan kayırma ve yağmacılık sistemini hatırlatmaktadır (Kaman, 2018: 88-94).¹³

Üst düzey kamu yöneticiliğinin kararname ile düzenlenme konusu karşılaştırmalı bir biçimde de incelendiğinde konuya ilişkin anayasamızda yer alan düzenlemelerin ABD’den ziyade, Latin Amerika anayasalarında yer alan düzenlemelere benzediğini açıkça görmekteyiz. Bunun temel sebebi de aslında yürütme organının siyasal sistemin merkezinde ve kilit konumda tasarlanmasından kaynaklanmaktadır. Aynı durumda Latin Amerika başkanlık sistemlerinde de geçerlidir. Oysa ABD başkanlık sisteminde esas olan devlet organları arasında denge, denetleme ve frenlemedir: ABD’de her bir anayasal organ dengeli bir biçimde birbirini dengeler, denetler ve frenler. Ancak Türkiye bağlamında ise Cumhurbaşkanına, üst düzey kamu yöneticiliğinin düzenlenmesine ilişkin bu türden bir geniş ilk-elden asli düzenleme yetkisinin verilmesi yasama-yürütme arasındaki dengeyi bozduğu gibi yasamanın yürütmeyi denetlemesi de engellemektedir.

Her ne kadar üst kademe yöneticileri ile ilgili geniş bir takdir yetkisinin yürütmeye verilmiş olduğu görülse de bu yetki anayasa tarafından konmuş olan bazı ilke ve esasları yok sayarak sınırsız bir şekilde kullanılmamalıdır. Hukuk devleti ilkesinin bir uzantısı da kanunilik ilkesidir. Kanunilik ilkesinin birçok boyutu olmakla beraber üst kademe yöneticiliği bağlamında temel hak ve özgürlüklerde kanunilik, idarenin kanuniliği ve kamu personel hukukunda kanunilik ilkesi anayasaca öngörülmüş temel ilkedir. Buna karşın Cumhurbaşkanına tanınan CBK yetkisi kapsamında üst kademe yöneticileri ile ilgili düzenleme alanı istisnai bir yetki olması dolayısıyla dar yorumlanarak değerlendirilmeli ve uygulanmalıdır.

KAYNAKÇA

- Açıl, M. (2018). Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi, İstanbul: On İki Levha Yayınevi
- Akbal, C. (2022). Siyasal Sistemlerde Üst Düzey Yöneticilerin Statüsü, Ankara: Nobel Bilimsel
- Akbulut, E. (2013). Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi, İstanbul: Beta Yayıncılık
- Albayrak, S. O., (2020), “Türkiye’de Üst Kademe Kamu Yöneticiliğine Atanma”, Memleket Siyaset Yönetim, 15(33), s. 101-140
- Aslan, O. E. (2019). Devlet Bürokrasi Ve Kamu Personel Rejimi, Ankara: İmge Kitabevi
- Atay, E. E. (2019). İdare Hukuku, Ankara: Doruk Kitabevi
- Aykaç , B., Durgun, Ş., & Yayman , H. (2012). Türkiyede Kamu Yönetimi, Ankara: Nobel Yayın
- Boz , S., İnce , A., Büyükyıldırım , G., & Acar , E. (2021). Kamu Personel Hukuku, Ankara: Adalet Yayınevi
- Coşkun, İ. M., & Budak, M. A. (2022). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Ankara: Adalet Yayınevi
- Coşkun, İ. M. (Haziran 2023), “2017 Anayasa Değişiklikleri Sonrası Yasama-Yürütme İlişkilerinin Hukuki, Siyasi ve Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi”, Eklektik Sosyal Bilimler Dergisi(1), 1, 11-46.
- Eryılmaz, B. (2015). Kamu Yönetimi, Kocaeli: Umuttepe Yayınları
- Fındley, C. V. (2019). Osmanlı İmparatorluğu Bürokratik Reform, İstanbul: Alfa Kitap
- Fişek, K. (2015). Yönetim, Ankara: Kilit Yayınları
- Gözler, K. (2009). İdare Hukuku Cilt 2, Bursa: Ekin Yayınevi

¹³ Yağmacılık sisteminde iktidara gelen başkan kendi partizan çevresini üst kademe yöneticisi olarak atamakta ve kamu görevlerine getirmekteydi. Başkanın görev süresinin doluşuyla beraber ise atanmış olan bu kamu görevli ve yöneticileri de görevi bitmekteydi. Ancak bu sistem kamu hizmetinin gerekliliği olan eşit ve adli bir şekilde kamu hizmeti sunulması niteliğini olumsuz etkilemesi dolayısıyla 1900’lerden sonra terkedilmiş ve kısmen de olsa liyakat sistemine geçilmiştir.

- Gözler, K. (2021). Türk Anayasa Hukuku, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım
- Güler, B. A. (2005). Devlette Reform Yazıları, Ankara: Paragraf Yayınevi
- Güler, B. A. (2013). Türkiyenin Yönetimi Yapı, Ankara: İmge Kitabevi
- Günay, Ö. F. (2006), “Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi İle İlgili Anayasa Maddesinin İlginç Serüveni”, TBB Dergisi(62), 152-172
- İriş, H. İ. (2021). Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri Ve Görevlerinin Sona Ermesi, Ankara : Yetkin Yayınları
- Kaman, N. (2018). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Kamu Personel Hukukuna Etkileri. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu Bildiri Kitabı (s. 88-110). içinde İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınevi
- Karşlı, M. R. (2020), “Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul Ve Esasları Üzerine Bir İnceleme”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 28, s. 187-208
- Kayar, N. (2021). Kamu Personel Yönetimi, Bursa : Ekin Yayınevi
- Koç, M. (2023). Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul Ve Esasları Ankara: Yetkin Yayınları
- Köroğlu, Ö. T. (2019). Türkiye'de Kamu Personeli İstihdamında Dönüşüm, Ankara: Gazi Kitabevi
- Ortaylı, İ. (2016). Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, Ankara: Cedit Neşriyat.
- Özer, M. A. (2011). Yönetim Ve Yöneticiler, Ankara: Nobel Yayın
- Özer, M. A. (2012). Yönetim Guruları, Ankara: Gazi Kitabevi
- Özer, M. A. (2016). Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi, Ankara: Adalet Yayınevi
- Öztekin, A. (2012). Yönetim Bilimi, Ankara: Siyasal Kitabevi
- Öztürk, N. K. (2019), “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 33, s. 1279-1297
- Parlak, B., & Doğan, K. C. (2016). Kamu Yönetimi, İstanbul: Beta Yayınları
- Sever, D. Ç. (2021). İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi, Ankara: Turhan Kitabevi
- Söyler, Y. (2020), “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?” ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi, 2, s. 59-110.
- Tan, T. (2019). İdare Hukuku, Ankara : Turhan Kitabevi
- Taşdan , N., & Gül , H. (2013). Kamu Yönetiminde Liderlik ve Kaymakamlık, Ankara: Detay Yayıncılık
- Tortop, N., İsbir , E., Aykaç, B., Yayman , H., & Özer , A. (2012). Yönetim Bilimi, Ankara: Nobel Yayın
- Ulusoy, A. D. (2019). Yeni Türk İdare Hukuku, Ankara: Yetkin Yayınları
- Yayla, Y. (2010). İdare Hukuku . İstanbul: Beta Basım.
- Yıldırım , T., Yasin , M., Kaman , N., Özdemir , E., Üstün , G., & Okan Tekinsoy , O. (2018). İdare Hukuku, İstanbul: On İki Levha Yayınevi.
- Yüzbaşıoğlu, C. (2022), “2017 Anayasa Değişikliğinin Kamu Personel Hukukuna Bazı Yansımaları (Güncel Anayasa Mahkemesi İçtihadı Ve Uygulamadan Hareketle Bir İnceleme)”, İ. Şahbaz, G. Kuru, & M. Yetimoğlu (Dü) içinde, Anayasa Hukukundaki Gelişmelerin Işığında Kamu Hukuku Sepozyumu (s. 188-224). İstanbul: Maltepe Üniversitesi Yayınları

Erken Cumhuriyet Döneminde Kadınların Siyasal Katılımı: Türk Kadın Birliği¹

Women's Political Participation In The Early Republican Period: Turkish Women's Union

Merve OĞUZHAN*

ÖZET

Devletin, siyasi otoritenin aldığı kararları etkilemeye yönelik tutum ve faaliyetler olarak tanımlanan siyasal katılım hem iktidarı yönlendirebilmek hem de iktidara meşruiyet kazandırmak ve varlığını devam ettirebilmek için önemli bir araçtır. Siyasal katılım, vatandaşların siyasi iktidarı belirlemede kullandıkları oylardan, üye oldukları gazete, dergi, parti, sendika ve sivil toplum kuruluşlarına kadar pek çok şekilde gerçekleşebilmektedir. Siyasal katılım içerisinde siyasal otoriteye yön verebilecek nüfus, halk olarak nitelendirilirken bu halkın içerisinde kimlerin yer alıp siyasal katılımı gerçekleştireceği, dönemden döneme ve toplumdaki topluma değişiklik göstermiştir. Bilhassa kadınlar, antik çağlardan itibaren belirli nedenlerle siyasal alana dâhil edilmemiştir. Bu anlamda kadınların siyasal alana katılımı için siyasal hak mücadelesi, 18. yüzyılda kendini göstermeye başlamıştır. Türkiye'de kadınların siyasal katılım mücadelesi ise dünyadaki kadınların siyasal hak mücadelesine paralel olarak gelişmiştir. İlk olarak Tanzimat döneminde kendini gösteren kadın hareketleri, Meşrutiyet döneminde ivme kazanmıştır. Bu dönemde kadın hareketleri, derneklerin kurulması, gazete ve dergilerde kadınların eğitim hakları ve toplumsal hayata katılımları ile ilgili yazıların yayınlanması ile kendini gösterirken, Cumhuriyet döneminde kadınların siyasal hakları ve siyasal alana katılımları ile ilgili konular ön plana çıkmıştır. Cumhuriyet'in ilk yıllarında kadınların siyasal alana katılma ve siyasal haklarını elde etme çabaları, günümüz Türkiye'sinde kadınların hem siyasal hem de sosyal haklarının temelini oluşturmaktadır. Bu doğrultuda çalışmanın amacı, Türk kadınının siyasal haklarını kazandığı dönemin başlangıç noktası olarak, Cumhuriyet'in ilk yıllarında kadınların siyasal haklar talep etmek üzere kurdukları Türk Kadınlar Birliği üzerinden kadınların siyasal katılımını incelemektir.

Anahtar Kavramlar: *Cumhuriyet, Kadın, Siyasal Katılım, Türk Kadınlar Birliği.*

ABSTRACT

Political participation, which is defined as attitudes and activities aimed at influencing the decisions taken by the state and the political authority, is an important tool for both directing the government and gaining legitimacy for the government and ensuring its continued existence. Political participation can be realized in many ways, from the votes citizens cast in determining political power to the newspapers, magazines, parties, trade unions and non-governmental organizations they are members of. While the population that can give direction to the political authority within political participation is characterized as the public, who will take part in this public and realize political participation has varied from period to period and from society to society. In particular, women have not been included in the political sphere for certain reasons since ancient times. In this sense, the struggle for political rights for women's participation in the political sphere began to manifest itself in the 18th century. The struggle for women's political participation in Turkey has developed in parallel with the struggle for women's political rights in the world. Women's movements, which first manifested themselves in the Tanzimat period, gained momentum in the Constitutional Monarchy period. In this period, women's movements manifested themselves through the establishment of associations and the publication of articles in newspapers and magazines on women's educational rights and their participation in social life, while in the Republican period, issues related to women's political rights and their participation in the political sphere came to the fore. The efforts of women in the early years of the Republic to participate in the political sphere and to obtain their political rights constitute the basis of both political and social rights of women in today's Turkey. Accordingly, the aim of this study is to examine women's political participation through the Turkish Women's Union, which was established by women in the early years of the Republic to demand political rights, as the starting point of the period when Turkish women gained their political rights.

Keywords: *Republic, Women, Political Participation, Turkish Women's Union.*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale'de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Öğr. Gör. Kayseri Üniversitesi, Develi Hüseyin Şahin Meslek Yüksekokulu, Yönetim ve Organizasyon Bölümü, merveoguzhan@kayseri.edu.tr ORCID: 0000-0001-9414-0503

GİRİŞ

İnsan dünyada var olduğu ilk çağlardan günümüze kadar gerek sosyal gerekse siyasal pek çok dönüşüm içerisinde olmuş, olmaya da devam etmektedir. İlk çağlarda belirli ihtiyaçlar dizisi etrafında toplanan insanlar, zamanla topluluk oluşturmayı ve bu topluluk içerisinde bir arada yaşayabilmek için asgari sınırlar belirlemeyi öğrenmişlerdir. İnsanların bir araya gelerek oluşturmuş oldukları basit yapılanmalarda meydana gelen sosyal ilişkiler, belirli süreçler sonunda yönetim fikriyatı üzerinde siyasal ilişkileri de belirlemeye başlamıştır. En küçük sosyal yapılanma tasviri olan ailelerin birleşmesi ile daha büyük toplulukların ortaya çıkması, toprağın işlenmeye başlanması ve tabii ki de ticaretin gelişmesi büyüyen nüfusla beraber topluluk içerisinde düzeni sağlayabilecek ve kuralların uygulayıcısı olacak egemen bir güce, “devlet”e ihtiyacı doğurmuştur. Devlet olgusu, tarihsel süreç içerisinde pek çok kavram ve yönetim biçimi ile tasvir edilerek açıklanmaya çalışılsa da en nihayetinde devlet, sınırları belirli bir alan üzerinde yer alan insanların yönetilmesiyle ilişkilendirilmiştir. Bu husus etrafında, insanların nasıl ve kim tarafından yönetileceği ise birbirinden farklı aristokrasi, monarşi, demokrasi gibi yönetim anlayışlarının doğmasına yol açmıştır. Hangisi olursa olsun her yönetim biçiminde insan, toplumda belirli bir siyasal alana dâhil olmaktadır. Ancak bilhassa demokraside siyasal alan, toplum içerisinde yer alan insanların yani vatandaşların siyasal katılımı ile şekillenmektedir. Buradan hareketle siyasal katılım, insanların kamusal karar alma süreçleri ve siyasal iktidar üzerinde söz sahibi oldukları yönetim biçimi olan, demokrasinin etkin bir şekilde sürdürülebilmesinde önemli rol oynamaktadır.

Kurulan düzen içerisinde siyasal iktidarın almış olduğu kararları etkilemeye yönelik her türlü davranış ve eylemler siyasal katılım olarak tanımlanmaktadır. Siyasal katılım hem yöneteni hem de yönetileni etkileyen bir süreçtir. Zira siyasal alan içerisinde meşruiyetini sağlamış olan siyasal iktidar, varlığını devam ettirebilmek ve meşruiyetini sürdürebilmek için halkın siyasal katılımına ihtiyaç duyarken, halk da yönetimde söz sahibi olabilmek ve doğrudan veya dolaylı bir şekilde iktidarın kararlarını yönlendirebilmek için siyasal katılımı gerçekleştirmek durumundadır. Siyasal katılımın nasıl gerçekleşeceği konusunda pek çok değerlendirme yer alsa da esasen siyasal katılım, sadece iktidarın belirlenmesine yönelik oy kullanmak demek değildir. Oy kullanmanın yanı sıra düşüncelerini ifade etme aracı olarak gördükleri gazetelere, dergilere, üye oldukları partilere, sendikalara, sivil toplum kuruluşlarına kadar pek çok şekilde siyasal faaliyet içerisinde gerçekleşebilmektedir.

Siyasal katılım ile siyasal otoritenin kararlarını etkileyebilecek nüfus, halk olarak tasvir edilirken halk içerisinde kimlerin siyasal katılımında bulunacağı dönemden döneme, toplumdan topluma farklılık göstermiştir. Antik zamanlardan gelen bir düşünce yapısı olan kadının kamusal alanın dışında sadece aile içerisinde konumlandırılması Rönesans, Reform ve Fransız Devrimi gibi belirli siyasal ve toplumsal olayların sonucunda kırılmaya uğrasa da asıl gelişmeler, 18.yüzyıl aydınlanması ile beraber gerçekleşmiştir. Yaşanan siyasal ve toplumsal gelişmelerin sonucunda, insan hakları ortaya çıkarken bu durum kadın haklarının biçimlenmesine de etkide bulunmuştur. 18.yüzyıl itibarıyla kadınlar varlıklarını kamusal alanda göstermek üzere belirli hareketler başlatmışlardır. Temelde siyasal ve sosyal alanlarda kadın- erkek eşitliğine ve kadınların siyasal katılımına yönelik siyasal haklarını talep etme söylemi etrafında toplanan kadınlar, siyasal alanda var olabilmek için mücadele vermişlerdir.

Türkiye’de kadınların siyasal hayatta var olma mücadelesi ise dünyada kadınların siyasal hak mücadelesine paralel olarak gelişme göstermiştir. Tanzimat döneminde kendini gösteren kadın hareketleri, Meşrutiyet döneminde hız kazanmıştır. I. Meşrutiyet dönemi ile kadınların eğitim haklarının genişletilmesi, evlilik üzerinde karar sahibi olabilmesi ve boşanma hakkının verilmesiyle kadınların sosyal hayata katılımı için adımlar atılmış, bu gelişmelerin neticesinde belirli bir aydın kadın kitlesi de şekillenmeye başlamıştır. Bu dönemde kadın hareketleri derneklerin kurulması, gazete ve dergilerde kadınların eğitim hakları ve toplumsal hayata dâhil edilmesi ile ilgili yazıların yer almasıyla kendini gösterirken, kadınların siyasal hakları ve siyasal alana katılımı ile ilgili konular Cumhuriyet dönemiyle beraber ön plana çıkmıştır. Siyasal haklar için verilen mücadelelerin en önemli gelişmeleri, Cumhuriyetin ilanı ile başlayan dönemden kadınların seçme ve seçilme hakkını elde ettikleri zamana kadar gerçekleştirmiş oldukları siyasal girişimleri kapsamaktadır. Bu girişimlerin başında Türk Kadın Birliği, hem Cumhuriyetin ilk kadın birliği olması açısından hem de kadınların siyasal haklarını ön plana almasından dolayı dönemin en önemli yapılanmalarından olmuştur.

Erken Cumhuriyet döneminde kadınların siyasal alanda varlık kazanmak için siyasal haklarını elde etmeye yönelik girişimleri, günümüzde kadınlara tanınan sosyal ve siyasal hakların temel dayanağıdır. Buradan hareketle çalışmanın amacı, kadınların siyasal alanda var olmasına yönelik gelişmelerin yaşandığı ve nihayetinde Türk kadınının siyasal haklarını elde ettiği Erken Cumhuriyet dönemi referans alınarak, bu dönemde ilk kadın birliği olan ve kadınların siyasal haklarını gündeme getiren Türk Kadın Birliği üzerinden kadınların siyasal katılımını ele almaktır. Çalışmanın ilk bölümünde Cumhuriyetin ilanına giden süreçte kadınların siyasal katılımına yönelik gelişmeler, Tanzimat ve Meşrutiyet dönemleri doğrultusunda kadınlara yönelik reformlar üzerinden açıklanacak, ikinci bölümde ise Cumhuriyetin ilan edildiği ve sonrasında 1930’ların ortalarında kadınların siyasal haklarını elde ettikleri döneme kadar ki süreçte, kadınların siyasal katılım için kurmuş oldukları örgütler üzerinde durularak, Türk Kadın Birliği üzerinden kadınların siyasal haklarını elde etmesi, siyasal alana dâhil olması ve siyasal katılımı değerlendirilecektir.

1.CUMHURİYETİN İLANINDAN ÖNCE KADINLARIN SİYASAL KATILIMINA YÖNELİK GELİŞMELER

Dünya’da kadınların siyasal hak mücadelesinin başlamasında Fransız Devrimi önemli rol oynamıştır. Farklı kesimlerden kadınların tek bir hareket altında birleşmesinde genel başlık özgürlük ve eşitlik olmuştur. 18. yüzyıl sonlarında kendini gösteren kadın hareketlerinin dinamiği bu zamana kadar kadınların kendilerine biçilen rollere ve yaşam tarzlarına başkaldırı niteliğindedir (Çakır, 1996:18). Ancak Fransız Devrimi kitlesel olarak, ilk kez farklı kesimlerden kadınları bir araya getirirse de kadınlar için gerekli siyasal hakları elde etmesinde yeterli olmamıştır. Kadın hareketlerinde kadın işçiler için çalışma koşullarının iyileştirilmesi, adil ücretlendirme politikaları talep edilirken, hem işçi kadınları hem de orta sınıf kadınları ilgilendiren ortak nokta oy kullanma hakkı olmuştur (Gönenç, 2006: 65).

Buna yönelik kadınlar, siyasal alanda varlık kazanarak, oy hakkına sahip olmak için vermiş oldukları mücadeleyi pek çok birlik altında gerçekleştirmişlerdir. Nitekim 19.yüzyıl sonu itibariyle Uluslararası Kadınlar Konseyi, Uluslararası Kadın Oy Hakkı Birliği ve Kadınların Uluslararası Barış ve Özgürlük Birliği gibi örgütlenmeler altında kadınlar siyasal hakları için oy kullanma talebinde bulunarak siyasal katılım mücadelesi vermişlerdir. Bu birlikler altında kadınların,

birliklere üye olan olmayan bütün kadınların siyasal haklara sahip olmaları için mücadele vermesi farklı toplumlarda da etki uyandırmıştır (Rupp, 1997: 13)

Osmanlı Devleti de Avrupa’da yaşanan pek çok toplumsal olaydan etkilendiği gibi Avrupa’da cereyan eden kadın hareketlerinden de etkilenmiştir. Bilhassa Osmanlı’nın modernleşme süreci için başlangıç olarak görülen, kendi içerisinde bir reform hareketi olarak bilinen Tanzimat Fermanı ile gelen dönem ve siyasal iktidarın sınırlandırılması üzerine şekillen Meşrutiyet dönemi kadınların siyasal haklarını elde etmek üzere mücadele vermeleri için gerekli ortamı şekillendirmiştir. 18.yüzyıldan başlayarak Tanzimat, Meşrutiyet ve Milli Mücadele dönemlerindeki siyasal, ekonomik ve sosyal gelişmeler kadınların kamusal alanda örgütlenerek, siyasal katılımı sağlamalarında etkili olmuştur. Buradan hareketle çalışmanın bu bölümünde kadınların siyasal katılımına yönelik gelişmelere zemin hazırlayan üç dönem üzerinden, kadınların konumu ve kamusal hayata dâhil olma süreci ele alınacaktır.

1.1.Tanzimat Dönemindeki Gelişmeler

Osmanlı modernleşmesinin başlangıcıyla ilgili farklı değerlendirmelerin yer almasının yanı sıra bu sürecin genel itibarıyla Tanzimat Fermanı’nın ilan edilmesiyle beraber başladığı ve sonrasında yapılan reform hareketleri ile devam ettiği görülmektedir (Ortaylı, 2010: 16). Tanzimat dönemiyle beraber toplumsal yaşam içerisinde kadının konumunda değişiklik yaşanmıştır. Osmanlı’da Müslüman kadının hukuki anlamdaki konumu şeriat hükümlerince belirlenmişken, Tanzimat döneminde kadınların eğitime ve çalışma yaşamına girmesine yönelik gelişmelerle bu konumu sınırlı bir biçimde de olsa kamusal alana doğru kayma yaşamıştır. Tanzimat döneminde kadının kamusal statüsü ve hakları temelinde yaşanan küçük çaplı gelişmeler kadın hareketi için zeminin oluşmasında etkili olmuştur (Hamzaoğlu, 2018:77).

3 Kasım 1839’da yeni bir dönemin başladığını simgeleyen Tanzimat Fermanı ilan edilmiştir. Her padişahın tahta çıktığından sonra ilan etmiş olduğu fermanlardan farklı olarak Tanzimat Fermanı’nda, adalet ve refah vaat edilen millet imparatorluğun bütün tebaasını kapsamaktadır (Ortaylı, 2012: 401). Tanzimat Fermanı’nın kapsadığı eşitlik ortamı cinsiyet konusunda da eşitlik içermektedir. Nitekim 1858 yılında yürürlüğe giren “*Arazi Kanunnamesi*” ile kız erkek çocuklarına eşit miras hakkı tanınarak kadınların miras yolu ile mülkiyet hakkına sahip olması sağlanmıştır (Kurnaz, 2011: 63- 65).

Hukuki açıdan eşitlik temelinde bir takım haklara sahip kılınan kadın için eğitim anlayışı da Tanzimat döneminde, kadınları içerisine alacak şekilde gelişme göstermiştir. Kadınların ilköğretiminden sonra eğitim alıp almaması hususu Tanzimat döneminde gelişme göstermiş, kadınların eğitim alabilecekleri eğitim kurumları belirlenmiştir. 1842’de “*Ebelik Okulu*”, 1869’da “*Sanayi Mektebi’nde*” eğitim hakkı, 1870 Kız Öğretmen Okulu “*Darül Muallimat*” gibi eğitim kurumlarında kadınların da yer alması aydın bir kadın nüfusunun yetişmesinde etkin olmuştur. Esasen Osmanlı Devleti’nde elit tabakadan gelen kadınlar özel dersler ile eğitimlerini geliştirebilmiş ve her zaman sosyal hayatın pek çok alanında yer almışlardır. Ancak Tanzimat ile beraber gelen eğitim anlayışı tüm kesimden kadınları içermektedir (Balcı ve Tuzak, 2017: 44). Tanzimat döneminde eğitim alanındaki gelişmeler, kadınların bilinçlenmesi ve sonrasında hakları için mücadele vermesinde önemli rol oynamıştır. Bu anlamda Tanzimat dönemiyle beraber gelen

yenilenme hareketi, cinsiyet temelinde ayrıştırmaların kaldırılmasına yönelik girişimleri içerdiği için kadın haklarına yönelik temel gelişmeleri kapsamaktadır.

1.2.Meşrutiyet Dönemindeki Gelişmeler

Osmanlı modernleşme tarihinde demokratikleşme hareketlerinin en yoğun yaşandığı Meşrutiyet dönemi, 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin ilan edilmesiyle başlayıp, sonrasında kanun askıya alınsa da 1908 yılında tekrar yürürlüğe girmesiyle 1913 yılına kadar devam eden süreci kapsamaktadır. Bu dönemde hem demokrasinin gelişmesini sağlayacak çeşitli parti, dergi ve gazeteler kurulmuş hem de kadınların kamusal alan içerisinde yer almasına yönelik adımlar atılmıştır (Ahmad, 2009: 45; Çaylak, 2018: 45). Meşrutiyetle beraber Osmanlı Devleti, hükümdarlık altında bir parlamentonun kurulmasıyla hükümdarın yetki alanını kısıtlamak ve halkı da yönetime dâhil etmek üzerine kurulu demokratik sürece girmiştir. Tanzimat dönemiyle beraber gelişme gösteren kadınların kamusal alana dâhil olma hareketleri I. Meşrutiyetle devam etmiş, ancak bilhassa II. Meşrutiyet döneminde ivme kazanmıştır.

Kanun-i Esasi'nin sağlamış olduğu demokratik hava içerisinde kadınların kamusal alana çekilmesi için zemin hazırlanmıştır. Bilhassa 1869 yılından itibaren Cumhuriyet dönemine kadar kırka yakın kadın gazete ve dergileri çıkartılmıştır. Kadınların belirli bir bilince sahip olmasında ve seslerine aracı olmasında gazete ve dergiler önemli rol oynamıştır. Bu yayın araçlarıyla kadınlar gündelik yaşamdaki sorunlarını ve taleplerini ifade etmişlerdir. 1869 yılında çıkarılan ilk kadın dergisi (Kadınların İlerlemesi) "*Terakki-i Muhaderat*" iken, 1886 yılında sahibi ve yazarları kadınlardan oluşan ilk kadın dergisi "*Şükufezar*" dır. Yine sahibi ve yazar kadrolarının kadınlardan oluştuğu ilk kadın gazetesi ise 1895'te yayımlanmaya başlayan "*Hanımlara Mahsus Gazete*"dir. İlk kadın derneği ise "*Şefkat-i Nisvan*" 1898 yılında Ahmet Cevdet Paşa'nın kızı olan Emine Semiye Hanım ve arkadaşları tarafından kurulmuştur (Kaymaz, 2010: 338).

Bu dönem içerisinde kadının toplumsal hayattaki konumunu etkileyecek yönden gelişmeler yaşanmıştır. Bu gelişmeler arasında eğitim hakkının genişletilmesi, kadınlara boşanma hakkının verilmesi ve çok eşliliğin kadının rızasına bırakılması yer almaktadır. Yaşanan gelişmeler kadının toplumsal hayata katılımı için teşvik olmuş ve eğitilmiş, bilinçli aydın bir kadın kitlesinin oluşmasını imkân sağlamıştır. I. Meşrutiyet dönemiyle oluşmaya başlayan aydın kadın kitlesi varlığını, 1908 yılından itibaren somut bir şekilde göstermeye başlamıştır. 1908 yılında Kanun-i Esasi'nin tekrar yürürlüğe girmesiyle pek çok partinin yarış içerisinde olduğu özgürlükçü ve çok partili siyasal bir ortam oluşmuştur. Yaşanan demokratikleşme hareketlerinin yapısal dönüşümlerinin etkisi kadınlara da yansımış, bu zamana kadar ev içerisinde annelik ve eşlik vazifesiyle sınırlandırılan kadın, farklı bir statü elde etme arayışına girmiştir. Bu arayışta kadınların en önemli araçları ise yine dernek, gazete, dergi ve konferanslar olmuştur (Çakır, 1996: 22).

II. Meşrutiyet'le beraber hızlanan modernleşme sürecinde, Osmanlı toplumunda kadının toplumsal kimliğini kazanması daha da önemli bir hal almıştır. Bu süreçte kadınlar kendileriyle ilgili meselelere duyarsız kalmayıp, çeşitli yayın organlarıyla düşüncelerini dile getirerek toplum içerisinde görünürlük kazanmışlardır. Bu minvalde, aydın Osmanlı kadınları ortak bir çatı altında birleşerek, kadınlara ait sorunlara ve bunlara çözüm arayışlarına yönelik ortak bir kadınlık bilinci geliştirmişlerdir. Kadınların bu dönemde seslerini tüm topluma iletmeyi başaran, Osmanlı

Devleti'nin ilk feminist kadın dergisi olan, 1913 yılında çıkarılmaya başlanan "*Kadınların Dünyası*" dergisidir (Gönenç, 2006: 75-76).

Bu dergi yine aynı yıl içerisinde kurulan "*Osmanlı Müdafaa-i Hukuk-ı Nisvan Cemiyeti*"nin (Osmanlı Kadınının Hakkını Savunma Derneği), yayın organı durumundadır. Cemiyet'in temel amacı, kadınların etkin bir şekilde toplumda yer alması ve sahip olması gereken haklardan mahrum bırakılmamasıdır. Buna yönelik Cemiyet, yayın organı olan *Kadınların Dünyası* dergisinde bir yandan kadını ev ile sınırlandıran anlayışları eleştirirken diğer yandan kadının eğitimi öğretimi, evlenme, kıyafet, hürriyet, sanayi gibi konuları da ele almaktadır. Kadının her alanda var olmasını savunan Cemiyet, bu anlamda kadının her alanda bilgilenebilmesinde kendini önemli bir araç olarak görmüş ve kadın haklarının gelişmesi, kadının kamusal alana çekilmesinde öncü rol oynamıştır. Öncesinde Müslüman kızların gazete ve dergilerde fotoğrafları yer almazken *Kadınların Dünyası* dergisi buna yer vermiş, ardından pek çok dergi ve gazete bunu takip etmeye başlamıştır (Hamzaoğlu, 2018: 78).

Osmanlı döneminde çıkarılan dergi ve gazetelerde tam anlamıyla kadınların siyasi haklarına yönelik bir mücadele gerçekleşmese de toplumsal konularına, yaşam tarzlarına ve erkekler tarafından ikincil duruma düşürülmelerine karşı eleştirel bir yaklaşım görülmektedir. Kadının toplum içerisinde biçilen rolünün değişmesine yönelik girişimler, bilhassa kadınlara başta eğitim hakkı olmak üzere bazı hakların tanınması, kadınların kamusal hayata katılımının önünü açmakla beraber, siyasi hak mücadelesi için savaşacak kadın nüfusu ve ortamına zemin hazırlamıştır. Ancak ortaya çıkan yayınlarda ataerkil kalıpların dışında özgün bir kadın imgesi sunulamamıştır. Zira dergilerde işlenen konular genel itibarıyla, iyi bir eş olma, ev işleri ve çocuk bakımı etrafında şekillenmiştir. Kadınların eğitim hakkı üzerinde yazılarda bile bu üç başlık etrafında iyi eğitilmiş bir kadının iyi bir eş ve anne olması noktasında vurgu yapılmıştır (Akagündüz, 2012: 343).

1.3. Milli Mücadele Dönemindeki Gelişmeler

Osmanlı Devleti'nin önce Balkan Savaşları'nı yaşaması, sonrasında Birinci Dünya Savaşı'nı girmesiyle fedakâr Osmanlı kadını, kendini hem toplumsal yaşam içerisinde hem de cephede bulmuştur. Savaş nedeniyle erkeklerin askerliğe alınması pek çok iş alanına ve devlet memurluklarına kadınların girmesine yol açmıştır. Böylece kadınlar zaruret halinde toplumsal hayata dâhil olmuşlardır. Bu süre zarfında savaş içerisindeki devletin öncelikleri de değişmiş, kadınlar haklarını dile getirmekten ziyade cepheye yardım etmenin telaşına girmişlerdir. Osmanlı kadın hareketinin öncülerinden olan Fatma Aliye Hanım'ın kurmuş olduğu "*Cemiyeti İmdadiye*" isimli dernek, Rumeli sınırlarındaki askerlerimize yardım gönderilebilmesi için çalışmalar yapmıştır. Yine hem kadın hareketlerinin hem de Milli Mücadele'nin önemli aktörlerinden biri olan, Halide Edip Adivar da "*Teali-i Nisvan Cemiyeti*" ile bir yandan kadın haklarına yönelik çalışmalar yaparken diğer yandan savaşta kadınlara cesaret vermiştir. Ancak bu dönemde kurulan kadın derneklerinin varlığı, savaş durumu ve dönem koşullarından dolayı uzun süreli olmamıştır (Balcı ve Tuzak, 2017: 45).

Birinci Dünya Savaşı'nın kaybedileceği 1918 yılında anlaşıldığında, işgale uğrayan vatanı kurtarmak üzere birçok proje yapılmış, bu projelerin ortak amacı ise Anadolu'da bir mücadele başlatarak vatanı kurtarmak olmuştur. Bu anlamda verilen milli mücadele ve vatanın kurtuluşu toplum içerisinde sadece bir kesimin değil, erkek kadın ayırt etmeksizin tüm milletin sorunu haline

gelmiştir (Fedayi, 2016:39). Milli Mücadele Dönemi'nin başlamasıyla, öncelik vatan olmuş kadınlar da bu önceliğe yönelerek faaliyetlerini buna göre şekillendirmişlerdir. Milli Mücadele'de aktif bir şekilde yer alan kadınlar, hem cephede hem de arka planda milli mücadele ruhunun oluşmasında ve canlı tutulmasında önemli rol oynamıştır. Bu dönemde kadınlar, konferanslar yapmış, mitingler düzenlemiş, yardım faaliyetleri organize edip, cemiyetler kurmuş ve gazetelerde kaleme aldıkları yazılarda bağımsızlık mücadelesi azmini canlı tutmaya çalışmışlardır. Nitekim bu kadınlar arasında yer alan Halide Edip Adıvar, Müfide Ferit gibi dönemin önemli kadın yazarları, gazetelerdeki yazılarıyla Türk kadınına ve toplumuna cesaret vermiştir. Kadınların Milli Mücadele dönemindeki çabası ve azmi neticesinde, Cumhuriyetin ilanından sonra kadınlara yönelik söylemler "Fedakâr Türk Kadını" çerçevesinde yer almıştır (Işık, 2021: 217).

Türk modernleşme tarihinde kadına bir yandan Batılılaşma ve modernleşmenin taşıyıcılığı rolü verilirken diğer yandan, bu rolün sınırları erkekler tarafından keskin bir şekilde çizilmiştir. Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde kadın, salt aile ocağına bağlı kılınmış iken, Milli Mücadele dönemiyle beraber gelen yeni düzende kadın, vatan ocağına bağlı kılınmıştır. Nitekim Halide Edip Adıvar gibi dönemin ses getiren kadın yazarları, bu dönemde vatanın hukukunun kadınlık hukukundan bin kat daha önemli olduğunu dile getirerek, yeni düzendeki fedakâr Türk kadınına vurgu yapmıştır (Berktaş, 2003: 106-107).

Osmanlı kadınları, kamusal alanda var olmak isterken, aydın erkekler onları hem desteklemiş hem de söylemin ve pratiğin sınırlarını çizmişlerdir. Aydın erkekler, kadının eğitiminin gerekliliği konusunu, Batı'daki tartışmalara benzer bir biçimde kadının eş ve annelik rolünü daha iyi yapabilmesi üzerine temellendirmişlerdir. Erkeklerin kadınların kamusal alandaki konumu ve kadın hakları ile ilgilenmeleri Osmanlı'ya özgü bir davranış olmamakla beraber, Batı'da da örnekleri görülmektedir. Toplumsal ve siyasal yaşama erkeklerin egemen olduğu bir ortamda, kadınların hak arayışında erkeklerin desteğini beklemeleri doğal karşılanmaktadır. Ancak bunun tersine Osmanlı feministleri içerisinde erkeklerin gölge etmemelerinden başka bir şey istemeyen bir grup da yer almaktadır (Berktaş, 2003: 94).

Nihayetinde Osmanlı döneminde eril toplum yapısının etkisi, kadınlara yönelik gelişmelerde, çıkarılan gazete ve dergilerde hissedilse de kadınların kamusal alanda varlık kazanabilmesi ve kadın haklarının gelişmesine yönelik adımlar atılmış, II. Meşrutiyetin sunmuş olduğu özgürlük ortamı, kadınların geleneksel rollerinin dışında başka roller kazanmasını sağlamıştır. Bilhassa kadınların eğitilmesi, mirastan pay alabilmesi ve evliliğe dair hususlarda kadınlara söz hakkının verilmesi, sonrasında Cumhuriyetin ilk yıllarında kadınların siyasal hak mücadelesi verebilecek bilince sahip olmasında ve siyasal alana dâhil olmasında temel oluşturmuştur. Ayrıca yaşanan savaşlar neticesinde Milli Mücadele döneminde, cephede ve toplumda önemli rol oynayan kadınlar, bu dönem içerisinde örgütlenmeyle beraber, birlik ruhuna sahip olmayı da geliştirmişlerdir.

2.ERKEN CUMHURİYET DÖNEMİNDE SİYASAL KATILIMA YÖNELİK KADIN ÖRGÜTLENMELERİ

Milli Mücadelenin amacına ulaşmasının ardından 29 Ekim 1923'te Cumhuriyetin ilan edilmesiyle yaşanan gelişmeler, peşi sıra kadınlara yönelik hakların ortaya çıkmasında ve sonrasında kadınların siyasal haklarına kadar genişletilecek olan modernleşme sürecinde önemli bir etken olmuştur. Zira Cumhuriyetle beraber, yönetimde ortaya çıkan değişiklik topluma da yansımış,

toplumsal yapıda da değişikliklerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Hem yönetsel hem toplumsal değişikliklerin belirleyici ise Mustafa Kemal Atatürk'ün fikir ve modernleşme ideolojisi olmuştur. Kurulan yeni Cumhuriyetin, çağdaş medeniyetler seviyesine ulaşmasında engel olabilecek her şeyin ortadan kaldırılabilmesi için toplumsal, siyasal, ekonomik ve hukuki alanda değişiklikler yaşanmıştır. Yeni düzenin temel meselelerinde biri ise kadın ve kadın hakları olmuştur (Arslanel, 2021: 198).

Mustafa Kemal Atatürk henüz Cumhuriyet ilan edilmeden önce, 1923 yılının Ocak ayı içerisinde bir söylevinde yeryüzündeki her şeyin kadının eseri olduğunun ve bir topluluğu oluşturanların yalnızca bir kısmının çağdaş gereksinimlerinin karşılanması o toplumun yükselmekten ziyade güçsüzlük içerisinde kalacağını söylemiştir. Bu noktada kadınların eğitimi konusuna dikkat çekerek, kadınların da erkekler gibi eğitim öğretim yollarından geçip bilgin olacaklarını ve toplumsal yaşam içerisinde erkeklerle beraber yürüyerek birbirlerine destek olacaklarını ifade etmiştir (Atatürk, 1969: 700). Buradan hareketle dönemin sahip olduğu anlayış çerçevesinde kadın, hem modernleşmenin hem de toplumsal yaşam içerisinde yükselmenin kilit noktası olarak görülmüştür. Bunun için de Türk kadınlarının, Batılı hem cinsleri ile aynı seviyede olabilmeleri ve toplumsal yaşam içerisinde var olabilmeleri için bazı bir takım düzenlemeler yapıp uygulamaya konulmuştur.

Cumhuriyetin ilanı ile beraber kadınların haklarına yönelik ortaya çıkan gelişmeler, en nihayetinde 1930'lu yılların ortalarına doğru kadınların siyasal haklarını elde etmesiyle sonuçlanmıştır. Erken Cumhuriyet döneminde kadın haklarına yönelik ilk gelişme, 1924 yılında kabul edilen Tevhidi Tedrisat Kanunu'dur. Bu kanunla beraber, kadınların eğitim haklarının önündeki engeller kaldırılmış, kadınların erkeklerle eşit eğitim almalarına olanak sağlanmıştır. Böylece Cumhuriyet döneminde, Tevhidi Tedrisat Kanunu ile eğitim öğretimde kadın erkek eşitliği sağlanmıştır. Kadınların siyasal hayata katılımını sağlayacak diğer bir gelişme ise 1926 yılında kabul edilen Medeni Kanun olmuştur. Osmanlı Devleti'ndeki eril düzen içerisinde erkeğin üstünlüğüne yönelik düzenlemeler mevcut iken, 1917 yılında günün şartlarına uymak adına Aile Hukuku Kararnamesi çıkarılmıştır. 1926 yılında ise Medeni Kanunun kabul edilmesiyle beraber, toplumsal yaşam ve hukuki anlamda kadın- erkek eşitliği sağlanmıştır. Bu süreçte kadınlara tek eşle yapılan evlilik, resmi nikâh zorunluluğu, kadınların mahkemede tanıklık yapması, istedikleri çalışma alanında yer almaları, mirasta erkekle aynı hakka sahip olması ve boşanma hakkının olması gibi pek çok hak tanınmıştır (Yüceer, 2008: 131-152).

Erken Cumhuriyet döneminde kadınlara sadece medeni, toplumsal ve siyasal haklar verilmemiş aynı zamanda bu hakları kullanmalarına yönelik devlet ve kamu otoriteleri tarafından destek de sağlanmıştır. Eğitim, tıp, bilim, hukuk gibi alanlarda yer alan kadınlar, Cumhuriyetin ve yeni rejimin ülkeyi çağdaş medeniyetler seviyesine ulaştırmadaki rol modeli olmuştur. Türk modernleşme tarihinde kadın figürü, modernleşmenin sembolü olarak ülkeyi yükseltmek adına Türk erkeğiyle yan yana yürümüştür (Dedeoğlu ve Elveren, 2012: 77). Ancak kadınlara yönelik gerçekleştirilen bu reform hareketlerinin ve kadınlara verilen siyasal, sosyal, ekonomik hakların devleti yöneten erkekler tarafından belirlenmesi "*devlet destekli feminizmi*" ortaya çıkarmıştır. Yönetici konumdaki erkekler, kadınların sahip olacağı hakları tanımlamakla beraber kadınların siyasal hayata katılımını da sınırlandırmıştır. Cumhuriyet rejimine göre kadın elbette özgür ve eşit bir yurttaş olarak toplumsal yaşamda yer almalıydı, ancak bunu devletin çizmiş olduğu sınırlar

içerisinde gerçekleştirmeliydi ki 1930'lu yılların ortalarına kadar bu sınırlar, kadınların siyasal hayata dâhil olmasına izin vermemiştir.

Yine de Erken Cumhuriyet döneminde yapılan reformlar, eğitim ve hukuk alanındaki gelişmeler, kadınların kamusal alanda var olmasında, siyasal katılım için örgütlenmelerinde ve siyasal hak mücadelesi vermelerinde uygun ortamı hazırlamıştır. Meşrutiyetle beraber oluşturulan ortak kadın bilinci, Milli Mücadele döneminde daha da gelişmiş ve bu süre zarfında kadınların hem devlet dairelerinde çalışmaları hem de yayın organları ile yakından ilişkili olmaları örgütlenme bilincini de geliştirmiştir. Cumhuriyetin ilanıyla beraber kadınların siyasal hayata dâhil olma çabalarında girişmiş oldukları örgütlenmeler, kadınların siyasal haklarını elde etmelerinde ve siyasal hayata katılım sağlamalarında önemli rol oynamıştır. Bu süreçte kadınların siyasal bir aktör olarak rol aldığı iki örgütlenme dikkat çekmektedir. Bunlar Cumhuriyetin ilk kadın siyasal parti girişimlerinden olan Kadınlar Halk Fırkası ve ilk kadın birliği olan Türk Kadın Birliği'dir.

2.1. Kadınlar Halk Fırkası

Cumhuriyetin ilanıyla beraber kadınların siyasal haklarına yönelik ilk örgütlü mücadelenin örneğini Kadınlar Halk Fırkası oluşturmaktadır. Kadınlar Halk Fırkası, Mustafa Kemal Paşa henüz Halk Fırkası'nın çalışmalarını bitirmemişken, Nezihe Muhiddin ve kadın arkadaşları tarafından 15 Haziran 1923'te kurulmuştur. Böylece Cumhuriyetin ilanından sonra kadınların siyasal hayata katılımındaki ilk adım atılmıştır. Kurtuluş Savaşı'nda cephede yer alan kadınlar, savaş sonrası seslerini daha gür bir şekilde dile getirmeye başlamışlardır. Nezihe Muhiddin yeni kurulan siyasal düzen içerisinde kadınların haklarının henüz belirlenmediği ortamda, kadınların hak ettiği değerin verilmesini istemiş, buna yönelik de ilk adımı Kadınlar Halk Fırkası'nı kurarak atmıştır (Balcı ve Tuzak, 2017: 46).

Kadınlar Halk Fırkası'nın kurucu başkanı Nezihe Muhiddin, ikinci başkanı Nimet Rumeyde, genel sekreteri Şükufe Nihal, saymanı Latife Bekir, muhasebecisi Seniyye İzzeddin, sekreteri Muhsine Salih, veznedarı Matlube Ömer, idari heyette görev almışlardır. Kadınlar Halk Fırkası'nın kurucu üyeleri ise Zeliha Ziya, Faize Emrullah, Nesime İbrahim, Tuğrul Bedri'dir. Kadınların kurmuş olduğu bu parti, henüz kadınların seçme ve seçilme hakkı yokken buna yönelik verilen mücadelenin de simgesi olmuştur (Zihnioğlu, 2003: 45).

Kadınlar Halk Fırkası kuruluşunun ardından yayınlamış oldukları beyannameyle partinin amaçlarını ortaya koymuştur. İlk bakışta Fırka'nın ilk hedefi siyasal bir nitelik taşıyor gibi gözükse de temelinde kadınların siyasal haklarını elde etmelerine yönelik istek bulunmaktadır. Zira Fırka'nın genel sekreteri Şükufe Nihal "*Fırkamızın Mefrukesi*" başlıklı yazısında, partinin amaçlarından bahsederken önce Türk kadınının eğitim, çalışma hayatı ve aile hukuku gibi konularda sahip olduğu haklar açısından bilgilendirilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Bu nedenle Fırka'nın ilk hedefi kadının kamusal alan içerisinde var olabilmesi için önce kadını bilinçli bir vatandaş konumuna getirmek olmuştur. Şükufe Nihal yazısının devamında, eğitilmiş ve bilinçli hale getirilen kadının, önce kendisini yönetecek olanları seçmeyi, sonra da bizzat kendisinin seçilmesini hak bileceğini öne sürmüştür. Bu yazı, yeni kurulan düzen içerisinde iddialı olmakla beraber, Fırka'nın nihai amacının da kadınların siyasal haklara sahip olması temelinde olduğunu göstermiştir (Gökçimen, 2008: 20).

Kadınlar Halk Fırkası 27 maddelik sunmuş oldukları parti tüzüğünde en önemli madde, Fırka'nın politik bir kuruluş olduğunu ortaya koyan, siyasal haklarla ilgili olan ikinci maddesi olmuştur. Bu maddede kadınların ülkenin sosyal, siyasal ve ekonomik alanlarında etkinlik göstererek kendilerini kanıtladıktan sonra, kadınlara siyasal haklar verilmesi üzerinde durulmuştur (Hamzaoğlu, 2018: 85). Nitekim Kadınlar Halk Fırkası'nın kurucu başkanı olan Nezihe Muhiddin, Fırka'yı şu şekilde tanımlamıştır: “Kadınlar Halk Fırkası kadınların sosyal, siyasal ve ekonomik haklarını elde etmesi için mücadele veren, kadınların toplum içerisindeki konumu yükseltmekle beraber, Cumhuriyet yönetiminin gölgesinde, meclis kürsüsünde bu hakları savunmak için çalışan siyasal bir cemiyettir (Zihnioğlu, 2003: 132).” Nezihe Muhiddin'in tanımlamasından ve Fırka'nın sahip olduğu tüzükten yola çıkarak, Cumhuriyetin ilk örgütlü kadın yapılanması olan Kadınlar Halk Fırkası, Erken Cumhuriyet döneminde kadınların siyasal hayata katılma mücadelesini başlatmış ve kadınların siyasal hakları konusunda önemli bir gündem yaratmıştır.

Kadınlar Halk Fırkası 16 Haziran 1923'te kuruluşunda gerekli olan izinler için valiliğe başvuru yapmış, valilik de bu başvuruyu İçişleri Bakanlığı'na bildirmiştir. Ancak başvuruya olumlu cevap gelmemiş, mevcut seçim yasasına (*Kanun-i Esasi*) göre, siyasal haklara sahip olmayan kadınların parti kuramayacakları kendilerine iletilmiştir. Mevcut seçim yasasında, her Türk erkeğin seçme ve seçilme hakkı varken cinsiyetçi bir şekilde, kadınlar bu hakka sahip değildir (Gökçimen, 2008: 20). Kadınlar Halk Fırkası kuruluşu itibarıyla, pek çok eleştirilere maruz kalmış, kadınların cemiyet oluşturmak yerine siyasal bir yapılanma içerisine girmeleri eleştirilmiştir. En nihayetinde parti, kadınların siyasal haklara sahip olmaması gerekçesiyle kuruluşu için izin alamamıştır. Fakat partinin kurulmamasına ilişkin asıl gerekçe, toplumu cinsiyet temelinde ayırtıran bir partinin dönemin koşullarına uygun düşmemesi olmuştur (Toprak, 1994: 8).

Kadınlar Halk Fırkası'nın kuruluşuna ilişkin olumsuz yanıt Ocak 1924 yılında verilmiş, kadınlara siyasal parti yerine bir cemiyet kurmaları önerilmiştir. Kadınlar Halk Fırkası girişimi, kadını siyasal alanda var edebilmeye ve siyasetle alakalı bir konuma getirmeye çalışmıştır. Ancak kadının siyasetle alakalı olması dönemin koşulları içerisinde ve yeni rejimin kadına biçmiş olduğu rol içerisinde yer almadığı görülmüştür. Bu durumda Nezihe Muhiddin ve arkadaşları kadınların siyasal katılım ve siyasal hakları için mücadelelerini bir parti değil, bir birlik altında sürdürmeye devam etmişlerdir. Bu birlik Cumhuriyetin ilk kadın birliği olan Türk Kadın Birliği'dir.

2.2. Türk Kadın Birliği

Kadınlar Halk Fırkası'nın kuruluşu için izin alamayan kadınlar pes etmemiş, Cumhuriyetin ilanıyla beraber başlatmış oldukları siyasi mücadelelerini bir birlik altında devam ettirme kararı almışlardır. 7 Şubat 1924 yılında Nezihe Muhiddin öncülüğünde aynı kurucu heyetle kadınlar, bu sefer tarih sahnesine “Kadın Birliği” (1927 yılında *Türk Kadın Birliği* olarak ismi değişmiştir) ile çıkmıştır. Kadınlar Halk Fırkası'nın hem anayasadan hem basından hem de hükümetin bölücü olarak nitelendirmesi sonucunda engellenmesiyle, tüzüğünde siyasi yönüne vurgu yapan, kadınların “*hukuk-ı siyasiye (siyasi haklarının) kazanılmasına*” ilişkin ikinci maddesi kaldırılarak, “*Birliğin siyasetle alakası yoktur*” ibaresi eklenmiştir. Böylece Kadınlar Halk Fırkası, tüzüğünde değişiklik yaparak siyasi içeriklerden arınmış bir şekilde, Türk Kadın Birliği'ne dönüşmüştür. Birlik, Kadınlar Halk Fırkası'nın çekmiş olduğu tepki ve eleştirilere maruz kalmamak adına, programını hükümetin kabul edebileceği sınırlar içerisinde hazırlamıştır. Ancak kadınlar, her ne kadar Kadınlar Halk Fırkası'nın tüzüğünde değişiklik yaparak siyasi bir amaç gütmüyormuş gibi görülen Birlik altında

örgütlense de Birlik ile beraber, kadınların siyasi hak mücadelesi için daha etkin bir şekilde çalışmaya devam etmişlerdir. Nezihe Muhiddin'in açıklamalarına göre, Türk Kadın Birliği'nin kuruluşunun ardından üye sayısı 200'e ulaşmış ve üyeliklerin 20'sini erkekler oluşturmuştur. 1924 yılında kuruluşunu sağlayan Birlik, çok geçmeden Anadolu'ya kadar yayılmış, 1926'da Denizli'de, 1927'de Üsküdar'da, 1927'de Diyarbakır'da şubelerini açarak, kısa sürede 500'e yakın üyeye sahip olmuştur (Arslanel, 2021: 201; Zihnioğlu, 2003: 4-5).

Türk Kadın Birliği yayınlamış olduğu tüzüğünde yegâne amacının, Türk kadınına düşünsel ve toplumsal alanlarda yükseltmek olduğunu belirtmiştir. Birlik, bu amacın gerçekleşebilmesinin ancak kızların gerçek bir anne gibi yetiştirilmesi ile mümkün olduğunu ifadelerinde beyan etmiştir. Türk Kadın Birliği'ne göre, önce kadınların toplumsal yaraları iyileştirilmeli; savaştan dolayı dul kalan kadınlara, yetim kalan çocuklara yardım edilmeli, okumak isteyen kız çocuklarına imkân sağlanmalı, kadınlar ekonomik alanda hak ettiği iş konumuna getirilmeli, siyasal ve toplumsal alanda üretken olmalıdır. Buna yönelik Türk Kadın Birliği, sesini duyuracak bir yayın organı aracılığıyla kitlelere seslenmeyi amaçlamış ve 1925-1927 yılları arasında faaliyet gösteren Türk Kadın Yolu Dergisi'ni çıkarmıştır (Arslanel, 2021: 201).

Türkiye'de birinci dalga feminist hareketin o dönemki çıkan tek kadın dergisi olan Türk Kadın Yolu Dergisi, kadınların siyasal mücadelelerinde ve kurulan uluslararası ilişkiler bakımından birincil kaynak değerindedir. Türk Kadın Birliği'nin bağlantılı olduğu örgütler, uluslararası siyasi hak mücadelesinde Batılı öncü kadınlarla ilgili yazı ve mektuplaşmalar Türk Kadın Yolu Dergisi'nin "Dünya Kadın Postası" köşesinde yer almıştır (Davaz, 2014: 166). Bu anlamda Dergi, Türk Kadın Birliği'nin yayın organı olarak, kadınların siyasal haklarına yönelik mücadelesinde bir aracı olmuş, Cumhuriyet rejiminin kazanımlarına ve kadınların siyasal haklarına yönelik yayınlara yer vermiştir.

1924 yılında kuruluşunu sağlayan Birlik, 1930 yılında yerel seçimlerde, 1934 yılında da genel seçimlerde asıl amacı olan, kadınların siyasal haklarını elde ettiğini ifade ederek amacının nihayete ermesi gerekçesiyle 1935 yılında kendini fesih etmiştir. Ancak Türk Kadın Birliği dağılana kadar gerçekleştirmiş olduğu her faaliyette, kadınların siyasal katılımına yönelik bir girişim görülmektedir. Çalışmanın asıl konusu, kadınların Cumhuriyetin ilanından sonra siyasal hayatta var olabilmek ve siyasal katılımını gerçekleştirebilmek için girişmiş olduğu faaliyetleri, Türk Kadın Birliği üzerinden ele almaktır. Bu anlamda çalışmanın devamında, Türk Kadın Birliği'nin gerçekleştirmiş olduğu faaliyetlere odaklanarak, bu faaliyetler üzerinden kadınların o dönem içerisindeki siyasal katılımı incelenmeye çalışılacaktır.

3.KADINLARIN SİYASAL KATILIMINDA TÜRK KADIN BİRLİĞİ'NİN ROLÜ

Erken Cumhuriyet döneminde kadınların siyasal örgütlenmesinin en iyi örneği olan Türk Kadın Birliği, kuruluşundan feshine kadar geçen süre zarfında, kadınların siyasal alanda var olabilmek mücadelesini ve siyasal katılımını gözler önüne sermektedir. Osmanlı'dan itibaren kadın hareketlerindeki gelişmeler, Cumhuriyet döneminde siyasal gelişmelerle desteklenmiş ve bu noktada Türk Kadın Birliği'nin, kadınların hükümetten talep ettiği siyasal haklara sahip olmaya yönelik girişimleri, aynı zamanda kadınların siyasal katılımını da göstermiştir. Kadınlar siyasal haklarını kazanabilmek için Birlik kurmuş, bu birlik altında dergi çıkartmış ve dönemin

hükümetine, toplumdaki kadın anlayışına, sahip olması gereken ancak erkekler tarafından engellenen haklarına yönelik pek çok eleştirel yazı ele almıştır.

Dergi ve gazete yazılarının yanı sıra kadınları eğitmek, kadınlara, kimsesi çocuklara yardım etmek, dönemin kadın anlayışına eleştirilerini dile getirerek haklarını talep etmek için kongre ve konferanslar düzenleyerek yüzlerce kadına ulaşmıştır. 1930'lu yılların ortalarında, siyasal haklarına sahip olacak kadınların henüz bu haklara sahip değilken vermiş oldukları mücadele, kadınların oy hakkına sahip olmadan da siyasal katılımda bulunmalarına güzel bir örnek olmuştur. Bu anlamda kadınların Erken Cumhuriyet döneminde siyasal katılımını, Türk Kadın Birliği'nin bilhassa 1924-1927 yılları arasında gerçekleştirmiş olduğu faaliyetlere bakarak değerlendirebiliriz. Zira Türk Kadın Birliği'nin, kadınların siyasal haklara sahip olana kadar ki faaliyetleri kadınların siyasal katılımında önemli rol oynamıştır.

Türk Kadın Birliği'nin, kadınların siyasi mücadelelerinde en etkin faaliyetlerini ortaya koyduğu dönem, şüphesiz 1924-1927 yılları arasındır. Bilhassa Birliğin kadınların siyasal haklarına yönelik en önemli girişimleri 1927 yılında gerçekleşmiş, Birlik bu yıl içerisinde hem tüzüğünde değişikliğe gitmiş hem de 1927 seçimlerine kadınların katılabilmesi için faaliyetlerde bulunmuştur. 25 Mart 1927 yılında düzenlenen Türk Kadın Birliği'nin ilk Kongresi'nde, kadınların siyasal haklarını elde edebilmesi ve siyasal alan içerisinde yer alabilmesi açıkça gündeme getirilmiştir. Nezihe Muhiddin'in kadınların siyasal haklara sahip olması gerektiğine yönelik net tavrı, onu destekleyenlerle birlikte Kongre içerisinde yankı uyandırmıştır. Nezihe Muhiddin konuşmasında, "Yeteneklerini ispatlamış olan Türk kadınına seçme ve seçilme hakkının verilerek siyasal hayata kabul edilmesi büyük bir gerekliliktir." diyerek kadınların siyasal hak talebini açık bir şekilde ortaya koymuştur (Caporal, 1982: 690).

Kongre'de Birliğin geri kalan üyelerini ikna eden Nezihe Muhiddin, Türk Kadın Birliği'nin tüzüğünde tekrar bir değişiklik yaparak, Birliğe tam anlamıyla siyasal bir kimlik kazandırmıştır. Hükümet, Birliğin tüzüğündeki değişiklik isteğini tehlikeli bulmamış ve İstanbul Valiliğine değişikliğin onaylanması yönünde talimat vermiştir. Böylece öncesinde Birliğin kuruluş tüzüğünde yer alan, "*Birliğin siyasetle alakası yoktur*" ibaresinin aksine, 1927'de yapılan Kongre'de Birliğin amaçları arasına, "kadınların siyasal haklara sahip olabilmesi adına kamuoyu hazırlamak, uluslararası kadın kongrelerinde yer almak, seçme ve seçilme hakkı talep eden kadın cemiyetlerini desteklemek, dünyadaki diğer kadın örgütlenmeleri ile ilişki kurup Türkiye'de kadın konulu uluslararası konferanslar düzenlemek" eklenmiştir (Öztürk, 2007: 175).

Nihayetinde Türk Kadın Birliği, siyasi bir amaç doğrultusunda faaliyet gösterecek ilk dernek olma unvanını alarak, asıl amacının kadının toplumsal ve siyasal hayatta konumunu saygın bir duruma getirmek ve siyasal haklarını elde edebilmek olduğunu göstermiştir. Kadınların siyasal hak mücadelesinde Türk Kadın Birliği, kendisini öncü olarak görmüş ve tüzüğünde yapmış olduğu değişiklik ile bu durumu açık bir şekilde herkese bildirmiştir. Kongre sonrasında Nezihe Muhiddin öncülüğünde Türk Kadın Birliği, kadınların siyasal ve toplumsal haklarının elde edilmesine yönelik mücadelesini etkili propagandalar ile devam ettirmiştir.

Birlik hem dergi ve gazetelerde hem de düzenlemiş olduğu konferanslarda isteklerini sürekli dile getirerek, dönemin kadın anlayışına muhalefetini etkili bir şekilde sürdürmüştür. Bilhassa Nezihe Muhiddin'e göre, Türk devriminin kadınlarla birlikte yapılması gerekiyordu aksi halde,

kadınları temel almadan, kadın sorununa değinmeden ve kadınların toplum içerisinde hak ettiği konumunu vermeden, onları siyasal haklarla donatmadan, kadınsız yapılan her inkılap başarısız olmaya mahkûmdur. Bu anlamda hükümeti ve yapmış olduğu kadınsız devrimleri eleştiren Birliğin sesini yükseltmesi, propagandalarıyla baskı grubu olarak hükümeti taleplerine ikna etmeye çalışması, devlet yönetimi kademelerindeki belirli bir kesim tarafından hoş karşılanmamıştır (Metintaş, 2018: 85).

Türk Kadın Birliği ilk büyük siyasi girişimini, 1927 yılında yapılacak olan milletvekili seçimlerine Nezihe Muhiddin ve Halide Edip Adıvar'ı aday olarak göstererek yapmıştır. Henüz kadınların siyasal haklara sahip olmadıkları bu dönemde Birlik, başvurulara karşı onay gelmeyeceğini bilse de siyasal hayatta görünür olmak ve kadınların siyasal hakları için mücadeleyi bırakmadıklarını göstermek adına bu hareketi gerçekleştirmiştir. Türk Kadın Birliği'nin Kadınlar Halk Fırkası'ndan sonra, yeniden siyaset alanına dâhil olma hareketi eleştirilerin tekrar gün yüzüne çıkmasına ve Birlik içerisinde ayrışmaların doğmasına yol açmıştır. Bu süreçte Birliğin Başkanı Nezihe Muhiddin, kadınların siyasal haklarını elde etmesine yönelik Türk Kadın Birliği altında oluşan muhalefette başrolü oynamıştır (Yüceer, 2008: 138-146). Birliğin seçimlere aday göstermesi, 1924 Anayasası'nda yer alan seçme ve seçilme hakkının Türk erkek kistası ile belirlenmiş olmasından dolayı reddedilmiştir. Ancak Türk Kadın Birliği bu ret cevabının geleceğini bildiği halde, böyle bir girişimde bulunması tamamen hükümet üzerinde baskı uygulamak ve kadınların siyasal haklarını talep etmeye yönelik olmuştur.

Türk Kadın Birliği bu süreçte, kadınların siyasal haklarının yanı sıra toplumsal hakları için de mücadele vermiş, bilhassa kadınların her mesleğe girebilmesi, kamu dairelerinde çalışmaları ve kadınlardan polis memuru olabileceğine ilişkin konuları da gündeme getirmiştir. Kadınların siyasal hayata dâhil edilmesine yönelik mücadeleyi bırakmayan Birlik, 1927 yılında Büyük Millet Meclisi'ne başvurarak Belediye Kanunu'nda kadınların seçilebilmesi ve belediye meclisine üye olabilmesine yönelik değişiklik talep etmiştir. Kısacası Türk Kadın Birliği, kadınların sosyal ve siyasal haklarını elde edene kadar her yola başvurarak, hükümetin kararlarını yönlendirmeye çalışmış ve buna yönelik girişimlerde bulunmuştur. Türk Kadın Birliği'nin bu kadar etkin olması eleştirilerle beraber hükümetin de tepkisini çekmiş, hükümet Birliğe bazı kısıtlamalar getirmiştir. Birlik içerisinde görüş ayrılıklarının varlığının üzerine bir de hükümetin tepkisinin çekilmesi Nezihe Muhiddin'in birlikten uzaklaştırılması sürecini de başlatmıştır (Balcı ve Tuzak, 2017: 48).

Nezihe Muhiddin Türk Kadın Birliği içerisinde kadınların siyasal haklarını elde edebilmeleri için her türlü mücadeleyi vererek, biran evvel Cumhuriyet içerisinde kadını hak ettiği konuma getirmek gerektiğini düşünen bir kesimi temsil ederken, Birlik içerisinde Nezihe Muhiddin'in bu anlayışına karşıt olarak, kadınların siyasal haklarının elde edilmesinde acele edilmemesinin gerektiğini savunan Latife Bekir'in etrafında toplanan bir kesim de vardır (Metintaş, 2018: 88). Birliğin yıllık Kongresi'nde, Nezihe Muhiddin'in sunmuş olduğu Birliğin üç yıllık çalışma raporundaki maddeler tartışma yaratmış, bunun üzerine Nezihe Muhiddin'in Türk Kadın Birliği'nin bir hayır kurumu değil, siyasi bir cemiyet olduğunu söylemesi üzerine tartışmalar daha da büyümüştür. Nezihe Muhiddin'e karşı toplantıda bulunan kadınlar, kadınların siyasal haklarını kazanması için acele edilmemesi gerektiğini ve dönemin yönetimde bulunan çoğunluk erkeklerinin düşüncesini destekler nitelikte bunun için erken olduğunu savunmuşlardır (Kartal, 2005: 105).

Birlik içerisindeki fikir ayrılığı Nezihe Muhiddin'in Birlikten tasfiye olmasıyla sonuçlanmış, Birlik başkanlığına Latife Bekir geçmiştir. Birlikteki bu karışıklık Birliğin faaliyetlerini de önemli ölçüde etkilemiş, zira sesini gür bir şekilde duyurup muhalefet rolünü üstlenen Birlik, kendi içerisine çekilmeye başlayıp sadece hayır işleri ile ilgilenmiştir. Türk Kadın Birliği'nin Nezihe Muhiddin'in öncülüğündeki etkin siyasal mücadele faaliyetleri, Latife Bekir'in başkanlığa geçmesiyle durağan bir hal kazanmıştır. Latife Bekir kadınların siyasal haklarını elde etmesi konusunun zamana bırakılması gerektiği görüşünde olmuş ve Birlik kuruluş yıllarındaki gibi hayırsever bir dernek gibi çalışmaya başlamıştır. Latife Bekir'in başkanlığı döneminde Birlik ve hükümet iyi ilişkiler geliştirmiş, hükümete muhalefet etmemiştir (Ökten, 2002: 183).

1930'lu yıllarda Türkiye'de demokratikleşme hareketleri gerçekleşmiş, Mustafa Kemal Atatürk öncülüğünde tek partili hayattan çok partili hayata geçiş denenmiştir. Bu dönemdeki demokratikleşme hareketlerinden kadınlar da etkilenmiştir. 1929 yılında Dâhiliye Müfettişi Hilmi Bey tarafından, kadınların belediye seçimlerine katılma hakkının verileceği açıklanmış, 3 Nisan 1930 yılında Belediyeler Kanunu ile kadınlar için çok önemli olan ilk siyasal hakları tanınmış olmuştur. Bu kanun, kadınların siyasal hayata dâhil olduğunun bir başlangıç noktası olarak görülmektedir. Kadınların belediye seçimlerinde yer alabileceğini kabul eden kanun, ülke genelinde sevinçle karşılandığı gibi Türk Kadın Birliği de bu durumdan memnun olmuştur. Ancak Birlik, Belediye seçimlerine hak kazanan kadınlara yönelik gerçekleştirmiş olduğu etkinliklerde pasif kalmış, kadınların belediye seçimlerine katılmalarına yönelik tek faaliyet, Birlikte düzenlenen konferans olmuştur. Bu dönemde dikkat çeken bir olay da Türk Kadın Birliği'nden Efzayiş Suat Hanım'ın, Berlin'de düzenlenen Uluslararası Kadın Kongresi'ne katılım sağlaması olmuştur. Bu Kongre'de Efzayiş Suat Hanım, diğer ülkelerin belediye üyesi olan kadınlarla belediyecilik üzerine konuşmalar yapmıştır (Milliyet, 1929). Türk Kadın Birliği'nin eski başkanı olan Nezihe Muhiddin, Birliğin bu süreçte pasif kalmasına ve genel olarak faaliyetlerine yönelik eleştirel yaklaşmış, kadınların belediye seçimlerine katılma hakkının o dönemki Türk Kadın Birliği üyelerinin bir başarısı olmadığını, hükümetin bir lütfu olduğunu ifade etmiştir (Cumhuriyet, 1929).

Belediyeler Kanunu'nun kabulü ile kadınlar siyasal partilere üye olma hakkını elde etmiş ve Cumhuriyet Halk Fırkası'na ilk kadın üye olarak Afet İnan'ın kaydı yapılmıştır. Bu süreçte kadınlar partiye üye olma heyecanını yaşarken Türk Kadın Birliği, kadınları bilgilendirmek adına miting düzenlemiş ve tüm kadınları davet etmiştir. Bu mitingde Birliğin başkanı Latife Bekir, kadınların belediyelerde seçme ve seçilme hakkının verilmesine yönelik teşekkür konuşması yapmış, bu hakkın Türk kadınının zaferi olduğunu vurgulamıştır. Ancak mitinge çoğunlukla erkeklerin katılım göstermesi eleştirilere yol açmıştır. Nitekim kadınların mitinge az katılım göstermiş olması, gazetelerde Birliğin Türk kadınlarının tümünü temsil etmediği ve kadınların verilen bu hakka ne kadar laik olduğuna yönelik ağır eleştirileri beraberinde getirmiştir. İstanbul Kız Lisesi Müdürü Nakiye Hanım, kadınların mitinge katılımının az olması nedeniyle mitingin başarısızlığının sorumlusunun Türk kadınlarının olmayıp, Türk Kadın Birliği'nin başarısızlığı olduğunu ifade etmiştir. Ancak Latife Hanım Türk Kadın Birliği'ne yöneltilen eleştirilerin hiçbirini kabul etmemiş, mitinge kadın katılımının hiç de az olmadığını vurgulamıştır (Kartal, 2016: 177-178).

1930'lu yıllarla beraber siyasal hayatta yer bulmaya başlayan kadınlar, siyasal partilere üyeliklerini başlatıp biran önce siyasal alanda var olmak istemişlerdir. Bu doğrultuda Türk Kadın Birliği'nden Latife Bekir ve beraberindeki kadınlar Cumhuriyet Halk Fırkası'na üye olup, partiden

aday olarak Belediye Şehir Meclisi'ne girmişlerdir. 26 Ekim 1933 yılında ise kadınlara köylerde muhtar olma ve ihtiyar heyetlerine seçme ve seçilme hakkı tanınmıştır. Nihayetinde kadınların siyasal hayata dâhil olmasındaki engellerin tek tek aşılmasıyla beraber, Erken Cumhuriyet döneminin kadına vermiş olduğu en önemli hak olan seçme ve seçilme hakkı, 5 Aralık 1934 yılında kadınlara tanınmıştır. Böylece siyasal bir kimlik sahibi olan kadınlar, erkeklerle aynı şekilde genel seçimlerde seçme ve seçilme hakkına sahip olmuşlardır. 1935 yılında yapılan seçim sonucunda geneli eğitimci olarak okul müdürü ya da idarecilerden oluşan 18 kadın milletvekili mecliste yerini almıştır. 1935 yılına kadar, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yer alamamış olan kadınlar, siyasal haklara sahip olunmasıyla beraber Meclis'te hak ettikleri konuma gelmişlerdir (Öztürk, 2007: 176).

Türkiye Cumhuriyeti henüz çoğu ülkede kadınların seçme ve seçilme hakkı yokken kadınlara seçme ve seçilme hakkını vermiştir. Bu anlamda Türkiye'nin örnek olması adına, 1935 yılında 12. Uluslararası Kadın Birliği Kongresi İstanbul'da Latife Bekir başkanlığında gerçekleşmiştir. Kongreye toplam 32 ülkeden, yaklaşık 500 kadın katılım sağlamıştır. Kongrenin konuları dünya barışı, kadınların siyasal hakları ve medeni hakları üzerinde şekillenmiştir. Bu kongrenin sonunda Türk Kadın Birliği nihai amacı olan, kadınların siyasal haklarını kazanmasına yönelik mücadelesinin zaferle sonuçlandığını ileri sürerek, Birliğe ihtiyaç kalmadığı düşüncesi ile kendini fesih etmiştir. 1935 yılında kendini fesih eden Birlik, 1949 yılında Latife Bekir tarafından yeniden açılarak, günümüzde halen varlığını devam ettirmektedir (Ökten, 2002: 186).

Türk Kadın Birliği kuruluşundan itibaren gerçekleştirmiş olduğu faaliyetlerinde gerek gazete ve dergilerdeki yazılarında gerekse yapmış olduğu kongrelerinde kadınların siyasal haklarının kazanılmasında öncü rol oynamıştır. Birliğin bilhassa 1924-1927 yılları arasında gerçekleştirmiş olduğu faaliyetleri kadınların seçme ve seçilme hakkına sahip olmadan da nasıl siyasal katılımında bulunduğunu gözler önüne sermiştir. Zira gerçekleştirmiş olduğu girişimleri ile hükümeti yönlendirmeye, kararları üzerinde baskı kurmaya çalışmıştır. Birlik içerisinde çıkan çatışma neticesinde, Birliğin faaliyetleri siyasetten uzaklaşsa da Mustafa Kemal Atatürk'ün öncülüğü ile demokratikleşme hareketinin başlamasıyla, Birlik tekrardan hükümetle uyumlu şekilde hareket ederek etkinliklerinde kadınların siyasal haklarına vurgu yapmıştır. En nihayetinde bu dönemde gerçekleştirilen demokratikleşme hareketi, kadınların da siyasal alan içerisinde var olmasına imkân sağlamıştır. Kadınların seçme ve seçilme hakkını elde etmesiyle beraber, Birlik buna yönelik kongrelere katılıp, mitingler düzenlese de kuruluşunun ardından gerçekleştirmiş olduğu faaliyetleri gibi etkin bir siyasal katılım gerçekleştirememiş, hükümete karşı muhalefet etmekten çok uzlaşma içerisinde olmuştur.

Kadınlar Cumhuriyetin ilan edilmesinden sonra siyasal alana dâhil olmak için yoğun bir çaba sarf etmiş, her fırsatı değerlendirme görevini üstlenmiştir. Kadınların seçme ve seçilme hakkını elde etmesinden önce, 1935 yılına kadar mecliste hiç kadın vekil yer almadığı için kadınlar kendileri için en önemli konu olan, seçme seçilme hakkının kadınlara tanınıp tanınmaması tartışmasında dahi yer almalarına izin verilmemiştir. Yine de kadınlara bu tartışmada yer verilmediği halde, kadınlar meclise gönderdikleri teşekkür içerikli yazılarla kendilerini ilgilendiren konulara dâhil olma istençlerini her fırsatta göstermişlerdir (Terzi, 2015: 112).

Türk modernleşme tarihinde kilit rol oynayan kadınlar, Cumhuriyetin kurucu erkekleri ile eşit konumda devleti yöneten ve toplumsal fırsatlardan yararlanan vatandaşlar statüsünde yer alamayıp, erkeklerin çizdiği sınırlar içerisinde varlık kazanmışlardır (Sancar, 2014: 112). Kadınların

erkeklerin belirlediği bu sınırları aşmaya yönelik girişimleri, hem toplum tarafından hem de dönemin hükümeti tarafından engellenmiştir. Yine de Cumhuriyetin ilanıyla beraber kadınlara yönelik hakların gelişim göstermesi, kadınların toplumsal ve siyasal alana müdahil olma girişimlerine ortam hazırlamıştır. Bu süreçte kadınların siyasal katılımını erkekler ne kadar engellemeye çalışsa da kadınlar bir şekilde katılımlarını gerçekleştirebilmişlerdir. Bunun en güzel örneğini de Türk Kadın Birliği örgütlenmesi altında verdikleri mücadele oluşturmaktadır.

Türkiye'nin 1930'lu yıllarda demokratikleşme girişimleri, modernleşmenin kilit noktası olan kadınların siyasal haklara sahip olmasıyla desteklenmiştir. Türk Kadın Birliği 1927 yılında, Belediye Kanunu'nda kadınların seçme ve seçilme hakkına yönelik değişiklik talep ettiğinde, bu talep kadınların henüz siyasal hayata dâhil olabilecek kadar yetkin olmadığı ve zamana ihtiyacı olduğu düşüncesiyle reddedilmiştir. Ancak aradan çok süre geçmeden 1930 yılında kadınlara bu hakların verilmesi bazen çelişkili olduğu bazen de demokratik görünme çabası ile ilişkilendirilerek ifade edilmiştir (Çokoğullar Bozaslan, 2020: 58). Ancak en nihayetinde kadınlar 1934 yılında siyasal haklarına sahip olmuş ve bu haklara sahip olduktan hemen sonra Mecliste yer alabilmişlerdir. Siyasal haklara sahip olabilmek için Türk Kadın Birliği çatısı altında mücadele gösteren kadınlar, çeşitli yolları deneyerek yönetim üzerinde baskı kurmayı ve siyasal katılımını gerçekleştirmeyi başarmışlardır.

SONUÇ

İnsanlık tarihi boyunca “kadın” belirli konumlara, sınırlamalara, kalıplara sokularak anlatılmaya çalışılmış, kimi zaman sadece insan neslinin devam edebilmesinde işlevi olan bir nesne olarak görülmüş, kimi zaman da insan kategorisinde bile görülmemiştir. Kadın hemen hemen tüm toplumlarda erkek karşısında ikincil bir konuma atfedilirken, kadınların siyasal haklarından söz edebilmek de güç olmuştur. Kadınların siyasal haklara sahip olabilmeleri için önce toplumsal yaşam içerisinde bir konum elde etmeleri, sonrasında da bu haklar için mücadele vermeleri gerekmiştir. Erkeklerin doğuştan hakkı gibi görülerek verilen siyasal haklar, kadınlar için belirli uğraşlar sonucunda yine erkeklerin almış oldukları kararlar neticesinde verilmiştir. Kadınların gerçekleştirmiş oldukları mücadele bir var oluş savaşı olup hem toplumsal yaşam içerisinde hem de siyasal hayat içerisinde var olabilmeye çalışmışlardır. Bu minvalde kadınların siyasal ve sosyal haklara sahip olabilmek için verdikleri mücadele, Avrupa ülkelerinde 18.yüzyılda kadın hareketlerine yönelik gelişmelerle başlayıp 19.yüzyılda örgütlenmelerle sağlanırken, Türkiye’de kadın hareketleri buna paralel olarak gelişme göstermiştir. Zira Türkiye Cumhuriyeti kurulmadan önce Osmanlı Devleti’nde kadın hareketleri Tanzimat dönemiyle başlayıp, Meşrutiyetin sağlamış olduğu özgürlük ortamında hızla gelişim göstermiş, Milli Mücadele dönemiyle beraber kadınlar hem cephede hem toplumda ön plana çıkıp görünürlük kazanmış ve fedakâr Türk kadını olarak söylemlerde yer almıştır.

Osmanlı kadınlarının başlatmış olduğu hareketlenmeyi Cumhuriyetin ilanıyla beraber devralan kadınların istekleri genel çerçevede toplumsal yaşam içerisinde kadınlık kimliğiyle var olarak, erkeklerle eşit eğitim ve haklara sahip olmak olmuştur. Erken Cumhuriyet dönemini kadınların siyasal katılımı konusunda Osmanlı döneminden ayıran en önemli nokta, kadınların siyasal hak taleplerini açık bir şekilde dile getirerek bunu yapmaları olmuştur. Osmanlı dönemindeki kadın hareketleri toplumsal yaşam içerisindeki taleplerini dile getirirken hükümetle çatışmamaya özen göstererek gelişim göstermiş ve dergi, gazetelerde kadın konuları genel olarak

aile, evlilik, annelik, eşlik görevleri, ev işleri etrafında ele alınmıştır. Eğitim hakkını talep eden Osmanlı kadınları, kadınların eğitilmesinin aile için ne kadar önemli olduğu üzerinde durarak bunu yapmıştır. Yine de Osmanlı döneminde kadınların haklarına yönelik gelişmeler, Cumhuriyet döneminde siyasal hak mücadelesini vererek siyasal katılımında bulunan kadınların, siyasal haklara yönelik belirli bir bilince sahip olmasının temelini sağlamıştır.

Cumhuriyetin ilan edilmesinden sonra ilerleyen yıllarda kadınların hem eğitim alanında hem hukuki anlamda erkeklerle aynı haklara sahip olunmasına ilişkin gelişmeler, kadınların siyasal haklara sahip olabilmesinin önünde atılan önemli adımlar olmuştur. Mustafa Kemal Atatürk'ün bir toplumun gelişebilmesi için önce kadınlarının eğitilmesi gerektiği düşüncesi ve düşüncelerindeki modern kadın figürü bu dönemki kadın haklarının gelişmesinde çok etkili olmuş, kadınların belirli bir kadınlık bilincini geliştirmelerini sağlamıştır. Milli Mücadele döneminde hem cephede hem arka planda yer alan kadınlar, Cumhuriyetin ilanından sonra kadınlara hak edilen değerlerin mecliste verilmesine yönelik, siyasi mücadele başlatmış ve Kadın Halk Fırkası'nı kurmaya yönelik siyasal girişimde bulunmuşlardır. Ancak kadınların bu girişimleri gerek anayasa gerekse cinsiyet temelinde şekillenmesi nedeniyle Fırka'nın toplumda bir ayrışmaya sebep verebileceği düşüncesinden dolayı onaylanmamış, kadınların siyasi bir partiden ziyade bir birlik altında örgütlenmeleri önerilmiştir.

Erken Cumhuriyet döneminde kadınların siyasal katılım adına gerçekleştirmiş olduğu faaliyetler, günümüzde kadınların sahip olduğu sosyal ve siyasal hakların temelini oluşturmaktadır. Bu anlamda hem dönemselsel olarak kadınların siyasal haklara sahip olduğu Cumhuriyetin ilk yılları, hem de kadınların bu hakları elde etmek adına henüz siyasal haklara sahip olmadan gerçekleştirmiş oldukları siyasal katılım çabaları büyük önem arz etmektedir. Kadınların Cumhuriyetin ilk yıllarında henüz bir siyasal hakları yokken, kadınlardan oluşan siyasal parti girişimleri erkeklerle siyasal hayata katılmaya ne kadar istekli ve hazır olduklarını göstermek adına yapılmış bir hamledir. Sonrasında kadınların siyasetle uğraşmasını doğru bulmayan yeni rejim, siyasetle alakası olmayan bir birlik altında kadınların faaliyetlerine devam etmesine izin verse de kadınlar, bu Birliğin siyasal bir kimliğe sahip olabilmesi için girişimlerde bulunarak istediklerini elde etmişlerdir.

Bu doğrultuda Cumhuriyetin ilk yıllarında kadınların gerçekleştirmiş olduğu ikinci örgütlenme olan Türk Kadın Birliği, kadınların siyasal katılımı açısından 1924-1927 yılları arasında göstermiş olduğu faaliyetler ile önemli bir konuma sahiptir. Birlik bu dönem aralığında hiç olmadığı kadar kadınların siyasal hakları için mücadele etmiş ve dönemin kadın anlayışına, hükümete muhalefet etmiştir. Zira hükümetten sosyal ve siyasal haklarına yönelik talepte bulunan Türk Kadın Birliği'nin, önce tüzüğünü değiştirip siyasi bir kimlik kazanması, sonra da 1927 seçimlerine kadın adaylar ile başvurması, Birliğin kadınların siyasal haklarına sahip olması için her yola başvuracağını göstermiştir.

Cumhuriyetin sağlamış olduğu en önemli kazanımlardan biri kadınlara yönelik getirilen yeniliklerdir. Çoğu toplumlarda kadınlar halen ikincil bir konumda yer alırken, Cumhuriyetin ilan edilmesinin ardından 1930'lu yıllarda, Türkiye'de kadınların haklarına yönelik önemli gelişmeler yaşanmış, fiiliyatta her ne kadar erkeklerin çizmiş olduğu sınırlar içerisinde kadınlara hareket alanı tanınsa da 1934 yılında kadınlara siyasal haklar verilerek, kadınların erkeklerle eşit siyasal konuma gelmesi sağlanmıştır. Bu süreçte Türk Kadın Birliği'nin esas başarısı ise, özellikle 1924-1927 yılları arasında siyasal haklar konusunda bir gündem yaratarak, hükümet üzerinde baskı kurabilmesi ve dikkatleri üzerine çekebilmesidir. Türk Kadın Birliği gerçekleştirmiş olduğu faaliyetleri neticesinde,

Cumhuriyetin ilk yıllarında belirli bir aydın kadın kitlesinden oluşsa da Birlik altında kadınların siyasal katılım içerisinde bulunabilmesini sağlamıştır.

Sonuç olarak Türk modernleşme tarihinde kilit rol oynayan kadınlar, siyasal haklara sahip olmak için gerek verdikleri mücadelelerin etkisiyle gerekse dönemin getirmiş olduğu demokratikleşme hareketinin bir sonucu olarak, siyasal haklarını elde edebilmişlerdir. Bu süreçte Türk Kadın Birliği, bilhassa 1924-1927 yılları arasında siyasal hayat içerisinde aktif rol oynayarak görünürlük kazanmış, kadınların siyasal haklarını talep etmek için hükümet üzerinde baskı kurmuş ve kadınların siyasal haklara sahip olmadan, siyasal katılım içerisinde olmalarına olanak sağlamıştır.

KAYNAKÇA

- Ahmad, F. (2009). *Modern Türkiye'nin Oluşumu*. (8. bs; Y.Alogan, Çev.). İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Akagündüz, Ü. (2012). 1918-1928 Yılları Arasında Yayımlanan Kısa Ömürlü Osmanlıca Kadın Dergileri Hakkında Bir Değerlendirme. *Kebikeç*, s, 34, 323-346.
- Arslanel, M. N. (2021). Türkiye Cumhuriyeti'nin İlk Yıllarında Kadınların Siyasal Hayata Katılımı. *Enderun*, 5(2), 196-208.
- Atatürk, M. K. (1969). *Nutuk (1920-1927) (Cilt II)*. İstanbul: Milli Eğitim Basım Evi.
- Balcı, M. ve Tuzak, M. (2017). Cumhuriyet'in İlk Yıllarında Nezihe Muhiddin Özelinde Türk Kadınlarının Siyasi Hakları İçin Mücadelesi. *Marmara Üniversitesi Kadın ve Toplumsal Cinsiyet Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 43-51.
- Berktaş, F. (2003). *Tarihin Cinsiyeti*. İstanbul: Metis Yayınları.
- Caporal, B. (1982). *Kemalizmde Ve Kemalizm Sonrasında Türk Kadını: (1919-1970)*. Ankara.
- Cumhuriyet, "Nezihe Muhittin Hanım: Kadın Birliği'nin Dudakları Boyalı Hanımları Polislik Yapamaz Diyor", 25 Teşrin-i Sani 1929, sayı: 1993, s. 3.
- Çakır, S. (1996). *Osmanlı Kadın Hareketi*. İstanbul: Metis Yayınları.
- Çaylak, A. (2018). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türkiye'de İktidar-Muhalefet İlişkileri. İçinde A. Çaylak ve S. A. Avcu (Ed.), *Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'nin Siyasal Hayatı (2. bs.)*, Ankara: Savaş Yayınevi.
- Çokoğullar Bozaslan, E. (2020). Siyasetle Alakalı mı Alakasız mı? Kadınlar Halk Fırkasından Günümüze Kadın-Siyaset İlişkisi. *Marmara Üniversitesi Kadın ve Toplumsal Cinsiyet Araştırmaları Dergisi*, 4(2).
- Davaz, A. (2014). Eşitsiz Kız Kardeşlik Uluslararası ve Ortadoğu Kadın Hareketleri, 1935 Kongresi ve Türk Kadın Birliği. İstanbul: Türk İş Bankası Kültür Yayınları.
- Dedeoğlu, S., ve Elveren, A. Y. (2012). *Türkiye'de Refah Devleti ve Kadın*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Fedayi, C. *İmparatorluk Nasıl Yıkıldı? Osmanlı'dan Cumhuriyete Nasıl Geçildi?*. Ankara: Kadim Yayınları.
- Gökçimen, S. (2008). Ülkemizde Kadınların Siyasal Hayata Katılım Mücadelesi. *Yasama Dergisi*, (10), 5-59.
- Gönenç, A. Y. (2006). Fransa'da Ve Türkiye'de Kadın Hareketleri. *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, (27).
- Hamzaoğlu, M. (2018). Tanzimat'tan Erken Cumhuriyet Dönemine Türk Sosyopolitik Yaşamında Öne Çıkan Kadınlar. *lectio socialis*, 2(1), 74-92.

- Işık, E. (2021). Erken Cumhuriyet Dönemi Kadın Dergilerinde Kadın İmajı: Ev Kadın Dergisi Örneği. *Folklor/Edebiyat*, 27(106 Özel Ek), 211-228.
- Kartal, C. B. (2005). Türkiye’de Kadınların Siyasal Haklarını Kazanma Süreci Ve 1930 Belediye Seçimleri. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anadilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Kartal, C. B. (2016). Türkiye’de Kadınların İlk Defa Oy Kullandığı 1930 Belediye Seçimlerinde Türk Kadınlar Birliği’nin Faaliyetleri. *Üsküdar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (3), 165-197.
- Kaymaz, İ. Ş. (2010). Çağdaş Uygarlığın Mihenk Taşı: Türkiye’de Kadının Toplumsal Konumu. *Atatürk Yolu Dergisi*, 12(46), 333-366.
- Kurnaz, Ş. (2011). Yenileşme Sürecinde Türk Kadını (1839-1923). İstanbul: Ötüken Neşriyat.
- Metintaş, M. Y. (2018). Nezihe Muhittin Ve Türk Kadınının Siyasi Haklar Mücadelesi. *Türk Dünyası Uygulama ve Araştırma Merkezi Yakın Tarih Dergisi*, 2(3), 74-97.
- Milliyet, “O Halde Mesele Kalmadı!”, 3 Mayıs 1929, sayı: 1158, s. 1.
- Ortaylı, İ. (2010). Gelenekten Geleceğe. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2012). Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Ökten, N. (2002). 1935 İstanbul Uluslararası Kadınlar Birliği Kongresi. *Tarih ve Toplum Dergisi*, Sayı 219, s 183-186.
- Öztürk, E. (2007). Türk Kadınının Feminizme Bakışı. İstanbul: Karmat Yayınları.
- Rupp, L. J. (1997). *Worlds of Women: The Making of an International Women’s Movement*. Princeton: Princeton University Press.
- Sancar, S. (2014). Türk Modernleşmesinin Cinsiyeti Erkekler Devlet Kadınlar Aile Kurar. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Terzi, E. G. (2015). Ulus-Devlet İnşa Sürecinde Kadınların Siyasal Hakları: Türkiye’de Seçme-Seçilme Haklarına İlişkin Tartışmalarda Sömürgecilik Sonrası Söylemin İzleri. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 10(2), 109-127.
- Toprak, Z. (1994). Türkiye’de Siyaset ve Kadın: Kadınlar Halk Fırkası’ndan Arşı Ulusal Kadınlar Birliği Kongresi’ne (1923-1935). *Kadın Araştırmaları Dergisi*, (2).
- Yüceer, S. (2008). Demokrasi Yolunda Önemli Bir Aşama: Türk Kadınına Siyasal Haklarının Tanınması. *Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(14), 131-151.
- Zihnioğlu, Y. (2003). Kadınsız İnkılap: Nezihe Muhiddin, Kadınlar Halk Fırkası, Kadın Birliği. İstanbul: Metis Yayınları

Türkiye’de Taşra Teşkilatıyla Yerel Yönetimler Arasındaki Güç Dengesi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Çerçevesinde Bir Değerlendirme¹

The Balance of Power Between Provincial Organizations and Local Governments in Turkey: An Evaluation Within the Framework of the Presidential Government System

Kübra İLHAN * Yücel ÖZDEN **

ÖZET

Türkiye’de 2017 senesinde Anayasa değişikliğiyle birlikte mevcut parlamenter hükümet sistemine son verilerek, Türk tipi başkanlık sistemi şeklinde nitelendirilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yönetsel yapıda önemli değişikliklere gidilmiştir. Gerçekleşen bu değişim, anayasal kaynaklı yerel yönetimleri ve taşra teşkilatını da şüphesiz etkilemiştir. Yeni hükümet sistemi sonrasında hem yerel yönetimler hem de taşra teşkilatı mevzuatında güncellemeler yapılmıştır. Mevzuat kapsamında değerlendirme yapıldığında hükümet sisteminde görülen değişim yerel yönetimler üzerinde çok kapsamlı bir dönüşüm getirmediği görülmektedir. Yerel yönetimler ekseninde görevli olan yetkili makamların değiştiği tespit edilmekte ve köklü, kapsamlı bir değişimin olmadığı görülmektedir. Taşra teşkilatında gerçekleşen güncellemeler incelendiğinde ise valinin konumu hususunda tartışmalar yürütülmekte ancak taşra teşkilatında da kapsamlı bir değişikliğe gidilmediği söylenebilmektedir. Tüm bu değerlendirmeler sonucunda yerel yöneticiler ile mülki idare amirleri arasında yetki ve görev alanları çerçevesinde güç dengesizliği oluşturup oluşturmadığı ise çalışmanın ana konusunu oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında yerel yönetimlerde merkezileşmenin görüldüğü, mülki idare amirlerinin yetki ve sorumluluk alanlarında genişleme olmadığı ancak 6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerde, büyükşehir belediye başkanı ile valinin birbirleriyle yarışan iki aktör konumuna geldiği söylenebilir.

Anahtar Kavramlar: *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Yerel Yönetimler, Taşra Teşkilatı..*

ABSTRACT

In Turkey, with the Constitutional amendment in 2017, the current parliamentary government system was terminated and the Presidential government system, which is characterized as a Turkish-type presidential system, was switched to. Significant changes have been made in the administrative structure with the presidential government system. This change has undoubtedly affected the constitutionally based local governments and the provincial organization as well. After the new government system, updates have been made to the legislation of both local governments and provincial organizations. When the evaluation is made within the scope of the legislation, it is seen that the change seen in the government system has not brought a very comprehensive transformation on local governments. It is determined that the competent authorities assigned to the axis of local governments have changed and it is seen that there is no radical, comprehensive change. When the updates in the provincial organization are examined, discussions are being held about the position of the governor, but it can be said that no comprehensive changes have been made in the provincial organization either. As a result of all these evaluations, the main subject of the study is whether there is an imbalance of power between local administrators and civil administrators within the framework of their authority and duty. It can be said that after the Presidential government system, there was centralization in local governments, there was no expansion in the areas of authority and responsibility of local administrators, but with Law No. 6360, the metropolitan mayor and the governor became two actors competing with each other in metropolitan cities.

Keywords: *Presidential Government System, Local Governments, Provincial Organization..*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale’de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu’nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Öğr. Gör., Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, kilhan@beu.edu.tr, ORCID No: 0000-0003-4665-9794.

** Dr. Öğr. Üyesi, Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, yozden@beu.edu.tr, ORCID No: 0000-0003-2455-9151.

GİRİŞ

Türk siyasi tarihinde çok uzun yıllar hükümet sistemi olarak parlamenter hükümet sistemi uygulanmıştır. Parlamenter hükümet sistemine yönelik eleştiriler ileri sürülerek, Türk yönetim pratiğine başkanlık sisteminin daha uygun olduğu ileri sürülmüştür. Ülkede görülen siyasi, sosyal ve ekonomik istikrarsızlıkların temel kaynağı olarak parlamenter hükümet sistemi gösterilmiştir. İstikrarlı bir yönetim anlayışının getirilmesi için gerekli olan hükümet sisteminin nasıl olması gerektiği hakkında ise politik ve akademik platformlarda görüşmeler yapılmıştır. Bu doğrultuda yapısal ve kurumsal olarak anayasa değişikliğinin hayata geçirilmesi vurgulanmıştır. Tüm devlet organları arasında kusursuz bir işleyiş sağlayacak, güçlü, sorumlu ve istikrarlı bir hükümet modeli inşa edilmesi için harekete geçilmiştir. Tüm bu düşünceler doğrultusunda 2017 senesinde parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Yeni sistemle parlamenter hükümet sistemi nedeniyle ortaya çıktığı düşünülen ekonomik ve siyasi istikrarsızlığa son verileceği, devlet yönetiminin rasyonel hale geleceği, istikrarlı ve güçlü yürütme erkini oluşturulacağı vurgulanmıştır. Yeni hükümet sistemiyle birlikte merkezi yönetimin başkent teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiştir. Kamu politikası uygulama aşamasına yeni kurumlar eklenmiştir. Bilhassa yürütme erkinde görülen önemli değişiklikler, yerel yönetimlerde ve taşra teşkilatında yeni güncellemeler getirmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yerel yönetimler ve taşra teşkilatında görülen güncellemelerin, yerelde güç dengesini bozup bozmayacağı konusu tartışma yaratmıştır. Yerel yöneticileri ile mülki idare amirleri arasında oluşabilecek görev ve yetki dağılımı dengesizliği, şüphesiz hizmet sunum aşamasını olumsuz etkileyecektir. Bilhassa büyükşehir belediye başkanı ile vali arasında meydana gelebilecek güç dengesizliği önem arz etmektedir. Nitel araştırma yönetiminin kullanıldığı bu çalışmada öncelikle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi hakkında genel bir bilgilendirmek yapılmıştır. Çalışmanın devamında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında hem yerel yönetimlerde hem de taşra teşkilatında yapılan güncellemeler mevzuat kapsamında sıralanmıştır. Çalışmanın son bölümünde ise yeni hükümet sistemi sonrası yerel yönetimler ve taşra teşkilatı arasında güç dengesizliğinin olup olmadığı tespit edilerek, genel bir değerlendirme yapılmıştır.

1.CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE GENEL BAKIŞ

Günümüzde kararların hızlı ve etkin bir şekilde alınması ve benzer şekilde uygulamaya konulması her boyutta büyük öneme sahiptir. Ülkeler tarihi, siyasi, ekonomik ve kültürel gibi birbirinden farklı birden çok unsura bağlı olarak farklı hükümet sistemi modellerini tercih etmektedirler. Kuvvetler ayrılığı ilkesine göre parlamenter, yarı başkanlık ve başkanlık sistemi şeklinde isimlendirilen modellerin en önemli ayırt edici özelliklerinden biri yasama ve yürütme erklerinin göreve geliş usulü ve yetkileridir (Lamba ve Ateş: 2018: 100).

Türkiye’de hükümet sistemi modeli olarak köklü bir geçmişe sahip olan parlamenter sistem uygulaması 2017 yılında yapılan referandumla sona ermiştir. Böylece Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte yeni bir başkanlık sistemi modeli oluşturulmuştur. Sistem değişikliğine gidilmesindeki temel gerekçe olarak parlamenter sistem uygulamasından kaynaklı ortaya çıkan yönetsel ve siyasi krizler gösterilmiştir. Dolayısıyla parlamenter hükümet sistemi çerçevesinde yaşanan hükümet krizleri, siyasi istikrarsızlıklar ve

Cumhurbaşkanlığı seçiminde yaşanan sorunlar nedeniyle hükümet sistemi tartışmaları yaşanmış ve yeni sisteme geçilmiştir.

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumun ardından kabul edilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile parlamenter sistemde yaşanan yönetsel krizlerin önlenmesi, darbe nedeniyle ara verilen demokratik yaşamın konsolide edilmesi, monist yapılanmayla yürütme organının etkin karar alması, vesayet odaklarıyla etkin mücadele etme ve kuvvetlerin sert ayrılığı kapsamında devletin temel organlarının hesap verebilirliğini ve şeffaflığını sağlama hedeflenmiştir (Miş ve Duran, 2017: 7-15). Bu hedefler doğrultusunda gerçekleştirilen anayasa değişikliği çerçevesinde yönetsel krizlerin engellenmesi ve sistemin sağlıklı bir şekilde çalışması için gerekli olan mekanizmaların sağlanması, hantal merkezi yapının değiştirilmesi ve kamu bürokrasisinin verimli bir şekilde işlemesi için adımlar atılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi modelinde devletin temel organları arasında etkili bir yapının kurulmasını sağlayan denge ve denetim mekanizmaları oluşturularak kurgulanmıştır. Sistemin temel özellikleri aşağıdaki başlıklar altın özetlenebilir (Eren ve Akıncı: 2018: 49-50);

- Yürütme ve yasama organlarının seçimleri aynı zamanda yapılmaktadır. Seçimlerin yenilenme kararını yasama ve yürütme organlarının her biri verebilmektedir. Böylece meydana gelebilecek olan kriz durumlarında yürütme ve yasama organlarından birisi seçim kararı alarak sistemin tıkanmasını önleyebilmektedir.
- Yürütme organının yapısı monist yapılanmaya dönüştürülerek, yürütme erkinin görev ve yetkileri Cumhurbaşkanının şahsında toplanmaktadır.
- Cumhurbaşkanı yasama organından bağımsız olarak üst düzey yöneticileri ve yardımcılarını atayabilmektedir.
- Cumhurbaşkanının partisi ile olan bağı devam etmektedir.
- Yürütme organına bütçe kanunu teklif etme yetkisi tanınmakta, bütçenin onaylanmaması halinde ise sistem krizlerinin önüne geçmek için bir önceki yılın bütçesiyle devam etme olanağı sağlanmaktadır.
- Yürütme organının siyasi ve cezai sorumluluğu yoktur.
- Yasama faaliyetleri, yürütme erkinden bağımsız bir şekilde TBMM tarafından yapılmaktadır.
- Güçlü yürütme anlayışı ile vesayet odakları baskı altında tutularak, sivil ve siyasi alan genişletilmektedir.
- Yürütme ve yasama organlarının seçimi doğrudan halk tarafından yapılmaktadır. Bu durum, seçmeni daha güçlü kılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak isimlendirilen başkanlık modeli Türkiye’de fiili anlamda 9 Temmuz 2018 tarihinde uygulanmaya başlamıştır. Türkiye’de uygulanan model, başkanlık sisteminin tipik örneği olan ABD ve Latin Amerika ülkelerindeki uygulama

örneklerinden farklılaşmaktadır. Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de hükümet sisteminin yapılandırılmasında ülkemizin temel dinamikleri belirleyici olmuştur.

2.CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN YEREL YÖNETİME ETKİSİ

Anayasa değişikliğinin yerel yönetimler üzerinde önemli bir etkisi olmamıştır. Anayasa’nın 123. Maddesinde görülen değişiklik ekseninde incelendiğinde bütün değişikliğin kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetimlerin genel olarak etkilendiği tespit edilmektedir. Madde içeriği incelendiğinde ise yerel yönetimleri kapsamadığı ancak yerel yönetimlerin tüzel kişiliği bulunan bağlı kuruluşlarını ifade ettiği belirtilmektedir. 127. Maddenin 3. Fıkrasında ise mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerini görülmesi amacıyla birlik kurmalarının Cumhurbaşkanının izni ile olabileceği ifade edilmektedir. Bu izin verme yetkisi 6771 sayılı Kanun öncesinde Bakanlar Kurulu’na aitti (Salihoğlu, 2019: 23).

2.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası İl Özel İdareleri

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu il özel idarelerini seçmenler tarafından karar organları seçilen, il halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan, idari ve mali özerkliği olan kamu tüzel kişileri şeklinde tanımlamıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’na göre il özel idaresi; seçmenler tarafından karar organının seçildiği, il halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulduğu, mali ve yönetsel özerkliği bulunan kamu tüzel kişileri şeklinde tanımlanmıştır (İl Özel İdaresi, 2005: m.3). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte İl Özel İdaresi Kanunu üzerinde değişikliğe gidilmiştir. Yeni hükümet sistemi sonrasında söz konusu Kanun içeriğinde çok geniş kapsamlı değişikliğe gidilmemiştir. Kanun incelendiğinde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında, il özel idaresine ilişkin 2 maddede değişikliğe gidildiği görülmektedir. Bu iki madde aşağıda belirtilmektedir.

Encümen toplantısı (md. 27): Madde içeriğinde Valinin encümen kararının kanuna, diğer mevzuat hükümlerine ve il genel meclisi kararlarına uygun olmaması durumunda, encümen kararının yeniden görüşülmesini isteyebilme hükmü yer almaktadır. Yeni hükümet sistemi öncesinde “tüzük, yönetmelik” ibaresi yer alırken, hükümet sistemi değişikliği ile “diğer mevzuat hükümleri” ifadesine yer verilmiştir.

Borçlanma (md. 51): “İl özel idarelerinin yüksek tutarda maddi kaynak ve teknoloji gerektiren yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeler” ifadesi yerine yeni hükümet sistemi sonrasında Cumhurbaşkanı tarafından kabul edilen projeler için borçlanma yapılacağı ifade edilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin il özel idarelerine olan etkisi İl Özel İdaresi Kanunu kapsamında incelenmiş ve ortaya konulmuştur. Sonuç olarak yeni hükümet sisteminin il özel idareleri üzerinde kayda değer bir değişim getirdiği söylenemez. İl Özel İdaresi Kanununa yönelik etkileri de sadece teknik düzenlemeler şeklinde görülmektedir.

2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası Belediye Yönetimi

Belediye, bir yerel yönetim birimi olarak anayasada belirtilmekte ve kanun doğrultusunda büyük yerleşim yerlerinde özel yönetim biçimleri getirilebilir ilkesi doğrultusunda birden fazla belediye modelinin olabileceği vurgulanmaktadır. 1984 yılından itibaren büyük yerleşim yerleri için özel bir belediye yönetimi modeli uygulanmaya başlanmış ve belediye denildiği vakit tek bir modelin öngörülemediği belirtilmektedir. Anayasada görev ve kuruluşları ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda kanunla düzenlenmesi öngörülen belediye, tek tip bir yapıda değil il, ilçe, belde ve büyükşehir olarak çeşitlenmektedir (Öner, 2019: 309). Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası belediye kanunlarında görülen değişiklikler incelenirken yerel yönetimler mevzuatındaki 5393 ve 5216 sayılı Kanunlar ele alınacaktır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belediye seçmenlerce karar organları seçilen, belde sakinlerinin ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan, idari ve mali açıdan özerk, kamu tüzel kişileri (Belediye Kanunu, 2005: m.3/4).

5393 sayılı Kanun, yürürlüğe girdikten sonra bazı maddelerinde değişikliğe gidilmiştir. Hiç şüphesiz Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası Kanun içeriğinde dönüşüme gidilerek, yeni hükümet sistemine uyumlu bir hale getirilmeye çalışılmıştır. Söz konusu güncellenmeler maddeler halinde aşağıda sıralanmakta ve değerlendirilmektedir.

Belediyenin Kuruluşu (md.4): Yeni hükümet sistemi öncesinde madde içeriğinde bulunan Danıştay görüşünün alınması ve sonrasında müşterek kararname ile karar bağlanması ibaresi kaldırılmış, yerine Cumhurbaşkanı kararı ibaresi getirilmiştir. Aynı şekilde maddenin altıncı fıkrasında da Cumhurbaşkanı kararı ifadesi getirilmiştir.

Birleşme ve Katılma (md. 8): madde içeriğinde belediyelerin birleşme ve katılma şartları sıralanmakta ve büyükşehirlerde birleşme ve katılma işlemleri, katılacak ilçe belediye meclisinin görüşü alındıktan sonra büyükşehir belediye meclisinde karara bağlandığı ve sonucun Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bildirildiği ifade edilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde madde içeriğinde yer alan İçişleri ibaresi, yeni hükümet sistemi sonrasında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı şeklinde değiştirilmiştir.

Tüzel kişiliğin sona erdirilmesi (md. 11): 703 sayılı KHK ile tüzel kişiliğine son verilme şartlarının sağlanması halinde belediye ve köy tüzel kişiliği Cumhurbaşkanı kararı sonrasında kaldırılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi öncesinde Danıştayın görüşü sonrası İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile belediye ve köylerin tüzel kişiliğine son verilmekteydi.

Kararlarının uygulanması ve nüfus (md.12): 703 sayılı KHK ile madde içeriğinde yer alan müşterek kararname ibaresi değiştirilerek, Cumhurbaşkanı kararı ibaresi getirilmiştir.

Belediyenin yetkileri ve imtiyazları (md.15): 7153 sayılı Kanun ile madde içeriğinde yer alan İçişleri Bakanlığı ibareleri Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı şeklinde değiştirilmiştir.

Meclisin görev ve yetkileri (md.18): Yurt içindeki belediyeler ilgili bakanlığın izni doğrultusunda yurt dışındaki belediyelerle iş birliği yapabilmekte ve ilişkiler kurabilmektedirler.

7153 sayılı Kanun ile birlikte belediyelerin iş birliği konusunda izin alacağı yetkili makam Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak belirlenmiştir.

Başkanlık divanı (md.19): Meclisin çalışması ve katılıma ilişkin esas ve usule dair yönetmelik çıkarma yetkisi, 7153 sayılı Kanun ile İçişleri Bakanlığında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına verilmiştir.

Norm kadro ve personel istihdamı (md.49): 7153 sayılı Kanun öncesinde Norm kadro ilke ve standartları belirleme yetkisi İçişleri Bakanlığında, Kanun ile birlikte bu yetki Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiştir.

Faaliyet Raporu (md. 56): Belediye başkanı, plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belediye borçlarını ve performans ölçütlerine göre gerçekleştirme durumu ile oluşan sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporu hazırlar. Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır. Faaliyet raporunun bir örneği İçişleri Bakanlığında gönderilirken, yeni hükümet sistemi ile bu konuda yetkili Bakanlık, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olmuştur.

Faaliyet raporu neticesinde belediye meclisi, belediye başkanını denetleyebilmekte ve denetim neticesinde belediye başkanı için yetersizlik kararı verilebilmektedir. Bu doğrultuda belediye başkanı görevden düşürülebilmektedir. Denetim neticesinde başkanın görevden düşürülebilir olması, belediye meclisinin belediye başkanı karşısında güçlü bir konumda olduğunu göstermektedir. Belediye meclisi tarafından kabul edilmeyen faaliyet raporu neticesinde belediye başkanının yetkisizlik kararı ile düşürülebiliyor olması önem arz etmektedir. Bu nedenle raporun bir örneğini yalnızca Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına gönderiliyor olması eleştirilmektedir. Eş zamanlı olarak faaliyet raporunun İçişleri Bakanlığında gönderilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır (Öner, 2019: 316).

Bütçenin hazırlanması ve kabulü (md. 62): Madde içeriğinde belediye başkanı hazırlamış olduğu bütçe tasarısını öncelikle encümene sunar ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığında gönderir ifadesi yer almaktadır. Yeni hükümet sistemi öncesinde bütçe tasarısı İçişleri Bakanına gönderilmekteydi.

Bütçe sistemi (md. 65): Belediye bütçesinin Maliye Bakanlığının görüşü alındıktan sonra Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmektedir. 7153 sayılı Kanun sonrasında İçişleri Bakanlığında bulunan yönetmelik çıkarma yetkisi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığında devredilmiştir.

Borçlanma (md. 68): Belediye, yürütmüş oldukları hizmetlerde oluşan giderleri karşılamak için bu madde hükümlerine göre borçlanma yapabilir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi öncesinde İçişleri Bakanlığında bulunan borç onaylama yetkisi, yeni hükümet sistemi ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığında verilmiştir. Yüksek tutarlı kaynak ve ileri teknoloji gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan projeler için borçlanmaya gidilebileceği ifade edilmiştir. Yeni sistem öncesinde borçlanma için proje tespitinde Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca yapıldığı da ifade edilmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında dış kaynak desteğinin olması gereken

projelerde Hazine Müsteşarlığın yerine Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınacağı belirtilmiştir.

İşletme tesisi (md. 71): Madde içeriğine güncellenme yapılarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ibaresi getirilmiştir.

Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı (md. 73): Kamunun kullanımında bulunan alanlarda kentsel dönüşüm yapabilmek için ilgili belediyenin talebi ve Cumhurbaşkanının kararı bulunmak zorundadır.

Yurt dışı ilişkileri (md. 74): Belediye, görev alanı kapsamında uluslararası organizasyonlara kurucu üye olabilir ve yabancı mahalli idarelerle ortak faaliyet ve projeleri yürütebilmektedir. Tüm bu iş birliğinin sağlanması için öncesinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı izninin alınma şartı bulunmaktadır. Yeni hükümet sistemi öncesinde izin yetkisi İçişleri Bakanlığında bulunmaktaydı.

Diğer kuruluşlarla ilişkiler (md.75): Madde içeriğine getirilen ek düzenlemeyle birlikte belediyeler arasında kurulan iş birliğinin çeşitlendirildiği görülmektedir. Terör, göç ve afete uğrayan yerleşim alanları iş birliği için bir gerekçe olarak gösterilmektedir. Bu kriterleri kapsayan belediyeler ile görevlendirilen belediyelerde, belediye başkanı veya vali aksayan hizmetleri başka bir belediye tarafından sunulmasını isteyebilmektedir. Yardım talep edilen belediye, meclis kararı olmadan İçişleri Bakanının izniyle bu talebi yerine getirebilmektedir. Bu madde kitlesel göç, afet, terör olayları ile belediye hizmetlerinin ilişkilendirmesi aşamasında İçişleri Bakanlığı ve valilerin devreye girdiği görülmektedir.

Kent konseyi (md. 76): Kent konseyine dair çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle ile belirlenirken, yeni hükümet sistemi sonrasında bu alandaki yetki Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiştir.

E-Belediye (Ek Madde 3): E-Belediye bilgi sistemini kurmaya, veri iletimi, veri saklama ve tüm bunlarla ilgili süreci, usul ve esasları tespit etmeye İçişleri Bakanlığı yetkiliyken, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı da eklenerek, iki bakanlığın bu kapsamda müştereken yetkili olduğu belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin 5393 sayılı Belediye Kanunu'na etkileri incelendiğinde yeni hükümet sisteminin yapısına uygun belli başlı uyarlamaların olduğu görülmektedir. Ancak bu değişim bir teknik düzenleme şeklinde nitelendirilebilmektedir. Kanun içeriğinde yapılan değişimler genellikle yetkili makamlarda güncellemelerin olduğu görülmektedir. Bu nedenle yeni hükümet sisteminin Kanun içeriğinde çok geniş kapsamlı veya derinlemesine bir değişim getirdiği söylenemez.

2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası Büyükşehir Belediye Yönetimi

5393 sayılı Belediye Kanunu tüm belediye idaresi için temel kanun hükmünde olduğu gibi 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da büyükşehir belediye yönetimi için temel kanun niteliğindedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında Belediye Kanunu'nda yapılan değişiklikler büyükşehir belediye yönetimlerini etkilemiştir. Yeni hükümet sistemi ile birlikte 5216

sayılı Kanunda da teknik güncellemeler yapılmıştır. Gerçekleşen güncellemeler aşağıda maddeler halinde sıralanmıştır.

Alt Yapı Hizmetleri (md. 8): Madde içeriğinde büyükşehirlerde alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi için yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlarının temsilcilerinin oluşturduğu alt yapı koordinasyon merkezinin oluşturulacağı ve bu merkezin esas ve usulleri Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde bu konuda yönetmelik çıkarma yetkisi İçişleri Bakanlığı aitti, yeni hükümet sistemi sonrasında bu yetki Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiştir.

Ulaşım Hizmetleri (md. 9): Büyükşehirlerde kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerin koordinasyon içinde yürütülmesi için Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulur. Bu merkeze dair yönetmelik çıkarma yetkisi İçişleri Bakanlığı aitken, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile iki bakanlık görevli kılınmıştır. İçişleri Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından müştereken yönetmelik çıkarma yetkisi tanımlanmıştır.

Personel istihdamı (md. 22): Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. İçişleri Bakanına ait olan Genel Sekreteri atama yetkisi, yeni hükümet sistemi ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanına verilmiştir.

Büyükşehir engelli hizmet birimi (ek madde 1): Büyükşehirlerde engelli hizmet birimlerinin kuruluş, sorumluluk, görev ve yetkiye dair yönetmelik çıkarma yetkisi İçişleri Bakanlığında iken, sistem değişikliğinin ardından bu yetki Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına verilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin 5216 sayılı Kanun'a etkisi incelendiğinde 5393 sayılı Kanun'da olduğu gibi belli başlı teknik düzenlemelerin olduğu, köklü değişikliğe gidilmediği görülmektedir. Yeni hükümet sisteminin yerele etkisi mevzuat kapsamında incelenmiş, güncelleme yapılan maddeler sıralanmıştır. Aynı şekilde 6360 sayılı yasa sonrası yönetsel sisteme dahil edilen Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın (YİKOB) incelenmesi, yerelde güç dengesinin ortaya konulması için önem arz etmektedir.

6360 sayılı ile büyükşehir belediyelerde, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesi, bu kurum ve kuruluşlara rehberlik edilmesi ve denetlenmesi için valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. 6360 sayılı Kanun yürürlüğe girene kadar tüm illerde il özel idaresi bulunurken, Kanun ile yapılan değişiklik sonucunda il özel idarelerin sayısı 51'e düşürülmüş ve Büyükşehir sayısı 30'a yükselmiştir. Büyükşehirlerde il özel idareleri kaldırılarak, YİKOB kurulmuştur (6360 sayılı Kanun, 2012).

Kanun neticesinde beledi sınırlar ile mülki sınırlar örtüşerek, büyükşehir tanımı değişmiştir. Bütün şehir uygulaması şeklinde nitelendirilen bu yapı ile 30 büyükşehirde il özel idareleri kaldırılmıştır. İl özel idarelerinin elinde bulunan yetki ve varlıklar yerel yönetim birimlerine ve merkezi idareye devredilmiştir. İl özel idarelerinin kaldırıldığı büyükşehirlerde kurulan kurumlar Kanun'da sıralanmış, bu kurumlar arasında önem arz eden bir diğer kurum ise YİKOB kurumudur. YİKOB, il özel idarelerin yerine bir alternatif olarak nitelendirilmektedir.

YİKOB, il özel idarelerin görev alanına giren bazı görevleri bünyesine almıştır. Buna rağmen YİKOB kurumunun il özel idaresiyle kıyaslandığında görev alanlarında azalma olduğu belirtilmekle birlikte il özel idarelerinde bulunmayan ve yerel yönetimler üzerinde etkin bir denetim sistemine dönüştüğü de ifade edilmektedir. Bu yetki, ilde bulunan kamu kurum ve kuruluşların sunması gereken hizmetlerde bir aksama olduğu tespit edildiği durumda devreye girmektedir. Böylece illerde valiler vasıtasıyla yerel yönetimlerin görevlerine müdahale etme imkânı doğmuştur. Vali, illerde kamu kurumları tarafından sunması gereken hizmetlerde aksama olduğunun tespiti ve bu durumun kamu düzenini olumsuz etkilemesi, belirtilen yetkinin kullanılması için yeterli bulunmaktadır. Bu durum merkez-yerel ilişkisi ekseninde incelendiğinde mevcut yetkinin oldukça etkili olduğu söylenebilmektedir. YİKOB kurumu, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin getirmiş olduğu bir yenilik değildir. YİKOB başkanlığını vali veya vali yardımcısı üstlendiği için yerel üzerinde merkezin etkisi açıkça görülmektedir (Küçük, 2020: 134-135).

İl özel idarelerinin kaldırılmasının yanında büyükşehir belediye başkanlarının görev ve yetki alanlarının artması ve sorumluluk alanlarının il mülki sınırları olarak belirtilmesi nedeniyle valinin konumunda bir değişiklik olup olmadığı tartışılır bir konu haline gelmiştir. Vali ile Büyükşehir Belediye Başkanı arasında yetki ve sorumluluk alanı incelendiğinde bir güç çatışmasının görülüp görülmeyeceği sorusunu akla getirmektedir.

YİKOB kurumu büyükşehir belediyelerde yürütülen hizmet ve yatırımların etkin olarak yerine getirilmesi ve denetlenmesi hususunda yetkili kılınmıştır. Bu hizmetlerde bir aksamının olması halinde, valiler bu duruma YİKOB'lar aracılığıyla müdahale etmektedir. 674 sayılı KHK ile belediyelerde hizmet aksamaları neticesinde terör olaylarına müdahaleyi olumsuz etkilediği valilik tarafından tespit edilmesi halinde, valilik söz konusu hizmeti YİKOB aracılığıyla yapabileceği hükmü getirilmiştir. Bu hüküm belediye başkanının yetki alanını sınırlandırabilmektedir. Büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması ve YİKOB kurumunun kurulmuş olması yerel yönetimlerde merkezileşme hareketi şeklinde nitelendirilmektedir. Çünkü YİKOB merkezi idarenin denetimi altında olan bir kurumdur. Tüm bu eleştirilerin aksine YİKOB kurumunun ikame bir kuruluş niteliğinde olmadığı belirtilmekte, büyükşehirlerde il özel idarelerin kaldırılması ve pek çok yetki ve görev alanının büyükşehir belediyelerine aktarılmasına rağmen meydana gelebilecek boşlukların doldurulması için kurulduğu görüşü de ileri sürülmektedir (Akman ve Kalender, 2018: 1051-1052).

Büyükşehirlerde valiye bağlı olarak kurulan YİKOB kurumu sonrasında valinin sahip olduğu görev ve yetki alanının yeniden tanımlandığı, yönetsel kapasitesinin arttığı ve bu nedenle yerelde merkezileşmenin kaçınılmaz bir duruma geleceği genel bir kanıyı oluşturmaktadır (Arsoy, 2021: 116; Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 3).

2.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası Köy Yönetimi

Yerel yönetim birimi olan köy yönetiminde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında önemli değişimler görülmemiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda köy yönetimi ile ilgili yapılan değişim ve 442 sayılı Köy Kanunu'nda görülen güncelleme aşağıda sıralanmıştır.

703 sayılı KHK ile 5393 sayılı Belediye Kanunu 11. Maddesinde yer alan köy tüzel kişiliğinin sona erdirilmesindeki Danıştay görüşünün alınma ibaresi kaldırılmıştır. Yeni hükümet sistemi sonrasında köy tüzel kişiliği kaldırma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir.

Güvenlik korucuları (md.74): Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen illerde; olağanüstü hâl ilanını gerektiren ve şiddet olaylarına ait belirtilerin köy halkının canına ve malına zarar verebilecek durumlarda, valinin teklifi üzerine İçişleri Bakanının onayı neticesinde güvenlik korucusu görevlendirilmektedir. Cumhurbaşkanı hükümet sistemi öncesinde güvenlik korucusu uygulaması yapılacak illerin belirlenmesinde Bakanlar Kurulu yetkili iken, yeni sistemle birlikte Cumhurbaşkanı yetkili olmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile getirilen bir diğer güncelleme ise güvenlik korucularının görevlerine dair tüm usul ve esaslar Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesidir.

Yerel yönetimler mevzuatlarında yapılan güncellemeler incelendiğinde tüm yerel yönetim birimlerinde köklü değişimlerin yapılmadığı, yetkili makamlarda değişimlerin olduğu ve merkezi idarenin eski düzende olduğu gibi yerel üzerinde etkisinin olduğu tespit edilmektedir.

2.5. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

Birden fazla mahalli idarenin, yürütmüş oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte yürütmek amacıyla kendi aralarında kurdukları mahalli idare birliği, 2005 yılında çıkarılan 5355 sayılı Kanun ile birlikte mahalli idare birliklerinin hukuki statüsü, görev ve yetki alanları, çalışma usul ve esasları ortaya konulmuştur. Yerel yönetimler için önem arz eden mahalli idare birliklerinde de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası bazı güncellemeler yapılmıştır. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu kapsamında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası görülen güncellemeler aşağıda sıralanmıştır.

Birliğin Kuruluşu (md. 4): Cumhurbaşkanının onayı neticesinde mahalli idare birliği kurulmakta ve tüzel kişilik kazanılmaktadır. Katı atık, altyapı hizmetleri, su ve ekolojik dengeyi korumaya yönelik projelerin gerekliliği durumunda, Cumhurbaşkanı tarafından söz konusu yerel idarelerin bahsi geçen projeler doğrultusunda kurulan birliğe katılmalarına veya birlikten ayrılmalarına karar verilebilmektedir. 700 sayılı KHK ile bu maddenin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarında bulunan Bakanlar Kurulu ibaresi yerine Cumhurbaşkanı ibaresi getirilmiştir.

Birlik tüzüğü (md. 5): Birlik, birden çok ilin yerel yönetimlerinin katılımıyla kuruluyorsa üyeleri il özel idareleri ve köylerden oluşan birlikler için İçişleri Bakanının, diğerleri ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanının onayı ile kesinleşir. Tüzük değişikliği ile bilgiler birlik tüzüğünde yer verilir ve tüzüğün onaylanmasına dair belirtilen usul uygulanır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde yalnızca İçişleri Bakanı ibaresi yer almaktaydı.

Köylere hizmet götürme birlikleri (md. 18): İlçelerde köylere ait hizmetlerin yürütülmesi ve kırsal kalkınmayı sağlaması amacıyla köylere etkin hizmet götürme birliği kurulabilir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde bu konuda genel izin verme yetkisi Bakanlar Kurulu'nda iken, yeni sistemde yetki Cumhurbaşkanına devredilmiştir.

Ülke düzeyinde birlik kurulması (md. 20): Yerel yönetimlerin gelişmesine yardımcı olunması, personelin eğitilmesi, çıkarlarının korunması ve mahalli idarelerle ilgili kanun hazırlık aşamasında fikir beyan edebilmeleri için il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir. Aynı amaçlar doğrultusunda ülke düzeyinde olmayan mahalli idare birlikleri de kurulabilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile bu maddeye ek

düzenleme ile YİKOB'lar eklenmiştir. İl özel idarelerinde oluşan ülke düzeyindeki birliğe YİKOB da aynı hak ve yetki ile üye olabileceği belirtilmiştir.

Turizm altyapı hizmet birliklerinin kuruluşu (geçici md.3): Turizm altyapı hizmet birliklerinin kuruluşuna dair süreci takip edecek valiliği belirleme yetkisi Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde İçişleri Bakanlığında iken, yeni sistemle Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiştir.

2.6. Yerel Yönetimler Politikaları Kurulu

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yerel yönetim alanında gelişimin sağlanması, etkin politikaların belirlenmesi, çağa uygun bir dönüşüm yaşanması adına Yerel Yönetimler Politika Kurulu kurulmuştur. 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 20. maddesi ile; bilim, teknoloji, eğitim, ekonomi, dış politika, sanat, kültür, sosyal ve sağlık alanlarında politika kurulları kurulmuştur. Bu kurullar arasında yerel yönetimler için önem arz eden Yerel Yönetim Politika Kurulu da bulunmaktadır. Kararname'nin 31. Maddesinde Yerel Yönetim Politikaları Kurulu'nun görev ve yetki alanı belirtilmiştir. Yerel Yönetim Politikaları Kurulunun görev ve yetkileri şu şekilde sıralanabilir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018):

- Yerel yönetim ve kentleşme alanında strateji ve politika önerileri geliştirmek,
- Türkiye'nin sahip olduğu sosyal, siyasi ve ekonomik yapısına uygun şekilde yerel yönetim stratejileri sunmak,
- Göç ve iskân konularında politika önerileri geliştirmek,
- Türkiye'nin sahip olduğu kültürel mirası göz önünde tutarak kentleşme politika önerileri sunmak,
- Çevre, su, orman ve benzeri alanlarda geliştirici ve koruyucu politika önerileri geliştirmek,
- Başarılı çevre yönetimi için strateji önerileri geliştirmek,
- Akıllı şehircilik uygulamaları için strateji önerileri sunmak,

Yerel Yönetimler Politika Kurulu yerel yönetimlerin etkin faaliyet sunabilmesi, sağlıklı kentsel politikaların uygulamaya konulabilmesi, teknolojinin yerele entegre edilmesi gibi konular hakkında strateji gelişmesi önem arz etmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası yerel adına yürütülen çalışmalar içerisinde gösterilebilmektedir.

2.7. Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi ile yerel yönetimlere dair yürütülen bir diğer çalışma Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğüdür. 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü olarak örgütlenmiştir. Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesininin 100. Maddesinde sıralanmıştır. Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri şunlardır:

- Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine ilişkin mevzuatla verilen hizmetleri yapmak ve geliştirmek,
- Mahalli idare hizmet ve yatırımların kalkınma planları ile yıllık programlarına uygun olarak yürütülmesini gözetmek,
- Mahalli idarelerin gelişmesi için araştırmalar yapmak, istatistiki bilgiler toplayarak değerlendirmek,
- Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimine dair tüm hususları ortaya koymak.

Yerel Yönetimler Politika Kurulu gibi Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, yerel yönetimlerin gelişimi ve kaliteli hizmet sunumu amacıyla hizmet sunan ve yeni hükümet sistemi ile etkin olarak faaliyet sunan yapıdadır.

3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN TAŞRA TEŞKİLATINA ETKİSİ

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında başkent teşkilatında önemli değişiklikler yaşanırken, taşra teşkilatında aynı dönüşüm görülmemiştir. Taşra teşkilatında mülki idare yapısındaki belli başlı değişiklikler dışında kapsamlı bir değişimin olduğu söylenemez.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu kapsamında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası taşra teşkilatına yönelik yapılan değişiklikler madde madde incelenerek sıralanmıştır.

2018 yılında yayınlanan 3 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2. Maddesine göre valiler doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı kararı ile atanacaktır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde valilerin atama şekli İçişleri Bakanlığının önerisi, Bakanlar Kurulunun kararı, Cumhurbaşkanının onayı ile olurken, yeni sistem sonrasında direkt olarak Cumhurbaşkanı tarafından atanma hükmü getirilmiştir. Ayrıca valilerin görev süreleri ile atandıkları vakit göreve olan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemeyeceği ifade edilmektedir. Cari işlerin yürütülmesi ilkesi gereği bu husus kararname ile düzenlenmiştir. Valiler, görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabileceği ifade edilmektedir (3 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018).

Valilerin görevleri ve bazı durumlarda kamu görevlisi statüleri sona erebilir. Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin sona ermesiyle valilerin de görev süresi sona ermektedir. Ancak bu durumda sadece valilik görevi sona ermemektedir. Aynı zamanda kamu görevi de son bulmaktadır (Koç, 2021: 52).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile merkezi yönetimde görülen değişim süreci şüphesiz taşra teşkilatını da etkilemiştir. Yeni hükümet sisteminin yerele etkisi yerel yönetim mevzuatı kapsamında incelenip değerlendirildiği gibi taşra teşkilatına etkisi de aynı doğrultuda incelenmiştir. Yeni sistemin 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na getirdikleri, yapılan güncellemeler aşağıda sıralanmıştır. Böylece mülki idare amirlerinin görev ve yetki alanı incelenerek, yereldeki konumu ortaya konulması amaçlanmıştır.

Valilerin hukuki durumları, görev ve yetkileri (md. 9-11): 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. Maddesinde gidilen değişiklikler ile valilerin atama şekli, hukuki durumları, görev ve yetkilerinde kayda değer dönüşümlerin olduğu söylenebilir.

703 sayılı KHK ile yapılan değişiklik sonrasında Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi olduğu ve il idaresinde Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu hükmüne yer verilmiştir. Bu değişiklik ile birlikte valilerin siyasi bir yönünün kalmadığı ve ilde yalnızca Cumhurbaşkanının temsilcileri oldukları için Cumhurbaşkanının emir ve talimat verebileceği ifade edilmiştir. Maddenin devamında ise Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların, görevleri kapsamında Cumhurbaşkanı onayı olmadan valilere re'sen emir ve talimat verebilecekleri belirtilmiştir.

İl İdaresi Kanunu'nda yapılan güncellemeler incelendiğinde valinin bakanları temsil etme konusu açık bir şekilde düzenlenmemiştir. Yeni hükümet sistemi öncesinde herhangi bir karışıklığa mahal vermeyecek şekilde valinin her bir bakanın ayrı ayrı mümessili olduğu belirtilmekteydi. Bakanlık taşra teşkilatı personelinin hiyerarşik amirinin vali olması da valinin bakanı direkt olarak temsil ettiğinin göstergesidir. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar arasında koordinasyon gereği farklı kararların alınması pek mümkün görülmemekte ve Cumhurbaşkanı yardımcısı ile bakanların farklı kararlar alması, valiye farklı emirler verilmesi halinde nasıl bir yöntem izleneceği de merak konusu oluşturmaktadır. Ancak bu durumda Cumhurbaşkanı yardımcısının Cumhurbaşkanının iradesini temsil etme gücüne sahip olması nedeniyle Cumhurbaşkanı yardımcısının vermiş olduğu emrin uygulanması daha doğru olacağı ifade edilebilir (Koç, 2021: 56).

Kanun'un 9. Maddesinde valilerin kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile diğer mevzuatın verdiği yetkiyi kullanmak amacıyla genel emir çıkarabileceği ifade edilmektedir. Bu hüküm ile valilerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kendisine verilen ödevleri yerine getirilebileceği vurgulanmıştır.

Kanun'un 11. Maddesinde vali, il sınırları kapsamında tüm kolluk kuvvetinin amiri olduğu belirtilmiştir. Valinin, kamu güven ve düzenini korumak ve suç işlenmesini önlemek için gerekli olan tüm tedbirleri alabileceği vurgulanmıştır. Valilerin sokağa çıkma yasağını uygulamaya koyması kolluk kimliğinin ön plana çıktığının göstergesidir.

11. Maddesinin içeriğinde 703 sayılı KHK'nin 138. Maddesi gereğince Bakanlar Kurulu ve Hükümet ibarelerinin yerine Cumhurbaşkanı ibaresi kullanılmıştır.

Vali ile il idare şube başkanlarının münasebetleri (md. 21-22): 21. maddenin birinci fıkrasında yer alan "*kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarıyla*" ibaresi 703 sayılı KHK'nin 138 inci maddesiyle birlikte "*kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatta*" şeklinde değişikliğe gidilmiştir. Aynı şekilde 22. Maddenin içeriğinde hükümet kararları, yönetmelik ve tüzük ibaresi kaldırılarak yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat kararları ibaresi getirilmiştir.

Devir ve teftiş (md. 26): Valiler, ilin idari, mali, sosyal ve sağlık durumu ve Cumhurbaşkanınca alınan karar ve tedbirlerin sonuçları ve tüm bunların halk üzerindeki etkileri Cumhurbaşkanlığına ve ilgili Bakanlıklara rapor verirler. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi

sonrasında “Hükümetçe alınan kararlar” ibaresi yerine “Cumhurbaşkanınca alınan kararlar” ifadesi getirilmiştir.

İlçe İdaresi ve Teşkilatı (md. 27): Madde içeriğinde ilçe idaresinin başında kaymakam olduğu ve ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası olduğu belirtilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde kaymakam, hükümetin temsilcisi olduğu hükmü yer alıyorken, yeni sistem ile birlikte bu durum değişmiştir.

Yeni hükümet sisteminde valinin konumu, siyaset-bürokrasi ikilemi yaşadığı için tam anlamıyla net olmadığı söylenebilmektedir. Ancak kaymakamın valiye nazaran rolünün ve temsilinin çok daha belirgin olduğu ifade edilmektedir. Valilik istisnai memuriyetken, kaymakamlık meslek memurluğudur. Cumhurbaşkanı, kaymakama vali makamını atlayarak doğrudan doğruya emir ve talimat veremez. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na göre kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle görevlidir. Bu nedenle Kanunu’nun 27. Maddesinde yer alan hüküm eleştirilmekte, Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası ifadesinin ne anlama geldiğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir (Dinç ve Yılmaz, 2022: 202).

Kaymakamların hukuki durumları, görev ve yetkileri (md. 31): 703 sayılı KHK’nın 138. maddesi kapsamında kaymakam kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir ibaresi getirilmiştir. Eski sistemde tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının verdiği yetkiler kullanılır ibaresi yer almaktaydı Aynı maddenin devamında ise kaymakam, valinin emir ve talimatlarını yürütmekle ödevli olduğu belirtilmiştir.

Kaymakamın ilçe idare şube başkanlarıyla münasebetleri (md. 37-38-39): Madde içeriğine 703 sayılı KHK’nın 138 inci maddesiyle kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ibaresi getirilmiştir. Kanun’un 38 ve 39. Maddelerinde yer alan Hükümet kararları, yönetmelik, tüzük ibarelerine son verilmiş ve yerlerine kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış karar ve tedbirlerin ibaresi getirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin taşra teşkilatına etkisi incelendiğinde kapsamlı bir dönüşüm olmadığı, yalnızca mülki idare amirlerinin bilhassa valilerin konumu hususunda yapılan güncellemenin dikkat çektiği söylenebilir. Valiler, Cumhurbaşkanının ileri sürdüğü politikaları taşrada uygulamaya çeviren bir mercii olarak nitelendirilmeye başlanmıştır. Yeni hükümet sistemi sonrasında valilerin taşrada güç ve yetkisinin arttığı söylenemez ancak Cumhurbaşkanının valiler üzerindeki etkisini arttırdığı söylenebilir. Bu durumun Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ruhuna yaraşır olduğu ve yerel yönetimlerde merkezileşmeden söz edildiği gibi taşra teşkilatının aynı doğrultuda bir yapının süre geldiği ileri sürülebilmektedir.

SONUÇ

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte bilhassa yürütme organında olmak üzere diğer devlet organlarının yapı ve işleyişlerinde değişimler görülmektedir. Yürütme organında çok büyük yetki alanına sahip olan Cumhurbaşkanı, sahip olduğu anayasal yetkiler doğrultusunda hem yerel yönetimin hem de taşra teşkilatının kurumsal yapısı ve işleyiş sürecinde eski hükümet sistemine nazaran daha etkili bir rol üstlendiği söylenebilmektedir. Mevzuat kapsamında yapılan güncellemeler incelendiğinde, Cumhurbaşkanının yerel ve taşra üzerindeki etkisi net bir şekilde görülmektedir.

Cumhurbaşkanı hükümet sistemi ile mevcut kurumsal yapının şekillenmesi için Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ön plana çıkmış ve Türk kamu yönetimine etkisi önemli düzeyde olmuştur. Kamu yönetiminde görülen kurumsal değişim şüphesiz anayasal kaynaklı yerel yönetimleri de etkilemiştir. Yerel yönetimler mevzuatı, çıkarılan kararnameler sonucunda değişime uğramıştır. Cumhurbaşkanı hükümet sistemi ile yerel yönetim mevzuatının uyumlaştırılması için yetkili makamlarda güncellemeler yapılmıştır. Yapılan güncellemeler yerel yönetimlerin işleyişine dair yönetsel karar alma sürecini kapsamayacak şekilde düzenlenmiştir. Bakanlar Kurulu ve İçişleri Bakanlığına ait olan yerel yönetimlere dair bazı yetkiler Cumhurbaşkanına devredilerek, tam anlamıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ruhuna uygun bir değişikliğe gidildiği görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası merkezi yönetimde görülen köklü değişiklik, yerel yönetimlerde görülmemiştir. Yeni hükümet sisteminin yerel yönetim mevzuatına etkisi incelendiğinde, genel olarak yetkili makamların değiştirildiği ve bazı teknik düzenlemeleri yapıldığı söylenebilir. Yetkili makamların değiştirilmesindeki en büyük etken, yeni hükümet sistemi ile birlikte merkezi yönetim yapısında kapsamlı bir farklılaşmanın olmasıdır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yerel yönetimlere dair görülen en önemli yeni oluşum ve yerel ile merkezi birbirine bağlayan Yerel Yönetim Politikaları Kuruludur. Yerel dair problemleri çözmesi amacıyla merkeze bağlı ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ruhuna uygun bir şekilde oluşturulan bu Kurul, yeni hükümet sisteminin yerel üzerindeki en belirgin tesiri olarak nitelendirilmektedir. Yerel yönetimlerin işleyişi ve kuruluşunda devletlerin gelenekleri, demokratik seviyeleri ve popülasyon genişliği çok etkili olmaktadır. Hükümet sistemlerinde görülen değişim ise bu yapının dönüşmesinde çok fazla etkisi bulunmamaktadır (Bilgiç ve Dursun, 2021: 65).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte yerel yönetimler mevzuatında değişiklikler görülmüş ancak bu değişiklikler yerel yönetimlerin teşkilat yapısında herhangi bir değişim getirmemiştir. Yeni hükümet sistemi sonrasında yerel yönetimlerin yapısında esasa dair kayda değer bir değişiklik olmamıştır. Yerel yönetimlerde hizmet sunumu, görev tanımı, güçlendirme gibi hususlarda bazı önemli değişiklikler hayata geçirilmiştir. İçişleri Bakanlığı yanında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına da yerel yönetimlerle ilgili yetki ve görevler tanımlanmış ve yerelle direkt olarak ilişkili olan bakanlık sayısı ikiye yükselmiştir.

Belediye Kanunu'nda belediyelerin kurulması veya tüzel kişiliğinin sona ermesindeki getirilen yeni düzenlemeyle birlikte karar alma sürecinin hızlandırıldığı ve bürokrasiyi azalttığı görülmektedir. Aynı şekilde Belediye Kanun'unda yapılan güncellemeler incelendiğinde Danıştay görüşünün alındığı durumlarda artık Cumhurbaşkanı kararının yeterli olması da bürokrasiyi azaltmaya yönelik bir anlayışın sonucu olarak uygulamaya konulduğu söylenebilir.

Yeni hükümet sistemi ile mevcut yerel yönetim reformlarının uygulanması kolaylaşacağı, demokratik ve daha etki bir yapının sağlanacağı, yerel kalkınma için öncü bir rol oynayacağı gibi değerlendirmeler de yapılmaktadır. Aynı şekilde Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Türk devlet yapısına ve kamu yönetimine uygun bir anlayış olduğu ileri sürülerek, yeni hükümet sisteminin yerel yönetimlerine entegre edilmesinin kolay olduğu ve etkin bir yapının faaliyet göstereceği vurgulanmıştır (Köseoğlu ve Sobacı, 2018: 436-438).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yürütme organında görülen değişim şüphesiz taşra teşkilatını da etkilemiştir. Yeni sistem ile üst düzey kamu görevlilerinin atanma usulü değiştiği için valilerinde de atanma şartları ve görevlerinde değişim olduğu görülmektedir. Bilhassa yeni sistem sonrasında Cumhurbaşkanlığı'nın siyasi kimliğini devam ediyor olması, valilerin konumuna etkisi tartışılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında mülki idare amirlerine yönelik görülen en önemli güncelleme, Cumhurbaşkanlığı temsili noktasındadır. Vali ve kaymakamın yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanlığı'nın genel siyasetine, yıllık programlarına ve yatırım faaliyetlerine uygun bir kamu hizmeti sunan taşradaki bürokratik aktörler olarak nitelendirilmektedir.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinde il genel meclisleri yerine YİKOB'ların kurulmuş olması neticesinde valilerin taşradaki hareket kabiliyetinin arttığı yönünde yorumlar ileri sürülmektedir. YİKOB ve Kalkınma Ajansları aracılığıyla valilerin, hizmet sunma aşamasında yetki ve görev alanlarının genişlediği ifade edilmektedir. Bu durum, yerel yönetimlerde merkezileşme yönünde bir hareket olarak nitelendirilmektedir. Büyükşehir belediyeler üzerinde valilerin vesayet yetkisini arttırdığı yönündeki eleştiriler daha çok ileri sürülmektedir. 2016 yılında 674. KHK ile valilere, mahkeme kararı olmadan hizmetin aksadığı tespit ve belediyenin yerine geçerek hizmetleri sunma yetkisi tanınması sonucunda kanunla yerel yönetimlere verilen bazı görevlerin merkez tarafından üstlenilmesinin yolu açıldığı görülmektedir. Böylece seçimle göreve gelmiş belediye başkanı karşısında yerel merkezileşmenin birimi olarak nitelendirilen valilerin gücü arttırılmıştır. Ancak bu durumun tüm büyükşehir belediyelerinde görüldüğü söylenemez. Bilhassa Türkiye'nin doğu ve güneydoğu bölgelerinde gerekli olan hizmetleri sunmayan belediyelerin yapması gereken temel işler YİKOB aracılığıyla yerine getirildiği söylenebilir. Bu nedenle YİKOB'lar yerelde merkezileşme hareketi olduğu düşüncesi dışında il özel idarelerinin kaldırılması sonucunda oluşabilecek boşlukları doldurma amacıyla kurulan bir kurum olarak da nitelendirilebilmektedir.

Valilerin Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında oluşan yeni yönetsel konumları ile 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediye başkanlarının konumları incelendiği yerelde birbirleriyle yarışan iki önemli yetkili olduğu görülmektedir. Yerelde güç çatışmasının önüne geçilmesi adına valilerin ve büyükşehir belediye başkanlarının konumları tekrar gözden geçirilmelidir. Yerelde merkezileşmenin önüne geçilmesi için yerel yönetim ve taşra teşkilatına yönelik yürürlükte olan kanunlar ortak bir zeminde hazırlanmalıdır. Merkezin yönetimin yereldeki temsilcileri ile yerel idareciler arasında yetki, görev ve kaynak paylaşımı yeniden yapılandırılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Akman, Ç. ve Kalender, M. (2018). “Yerelde Yeni Bir Merkezi Yönetim Birimi: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 73 (4), 1025-1056.
- Arsoy, M. (2021). Türk İdare Teşkilatında Taşra İdaresi: XIX. Yüzyılda Osmanlı Devleti Taşra Teşkilatı İle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Taşra Teşkilatının Karşılaştırılması, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Bilgiç, A. K. ve Durgun, E. (2021). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkisi”, İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Teori, Güncel Araştırmalar ve Yeni Eğilimler, Ed. Hasan Babacan, İvpe Yayınevi, Karadağ, 50-69.

- Dinç, Y. D. ve Yılmaz, V. (2022). “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yasama, Yürütme, Yargı Organları İle Taşra ve Yerel Yönetimlere Etkilerinin Değerlendirilmesi”, *Ombudsman Akademik*, 16, 167-213
- Eren, V. ve Akıncı, B. (2018). “Yasama Yürütme İlişkileri Açısından Başkanlık Sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin Karşılaştırılması”, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim* (Ed. Yüksel Demirkaya), İstanbul: Hiperyayın, 35-70.
- Koç, E. (2021). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Ve Taşra Teşkilatına Yansımaları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11 (1), 35-68.
- Koyuncu, E. ve Köroğlu, N. T. (2012), *Büyükşehir Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme*, https://www.tepav.org.tr/upload/files/13524625179.Buyuksehirler_Tasarisi_Uzerine_Bir_Değerlendirme.pdf.
- Köseoğlu, Ö. ve Sobacı, M. Z. (2018). “Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi’ne İlişkin Bir Değerlendirme”, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kamu Yönetiminde Değişim*, Ed. Yüksel Demirkaya, 413-441.
- Küçük, Ü. (2020). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkez Yerel İlişkileri Ve Vesayet Denetimi*, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Malatya.
- Lamba, M. ve Ateş, H. (2018). *Başkanlık Sistemi Uygulanan Ülkelerde Siyasi Partilerin ve Seçim Sistemlerinin Değerlendirilmesi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi İçin Çıkarılacak Dersler*, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim* (Ed. Yüksel Demirkaya), İstanbul: Hiperyayın, 99-134.
- Miş, N. ve Duran, B. (2017). *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, SETA Kitapları, Ankara.
- Öner, Ş. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetim Mevzuatına Etkileri*, *ÇOMÜ Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 4 (2), 303-332.
- Salihoglu, E. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler ve Denetimi*, *Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları*, İstanbul.
- 442 sayılı Köy Kanun (1924). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.442.pdf>.
- 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu (1949). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.5442.pdf>.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5216&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>.
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5302.pdf>.
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2012). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6360&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018), <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf>.
- 3 Nolu Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf>.

Kriz Yönetimi Ve Yönetişim Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Kentsel Sorunları Çözme Rollerini: Kastamonu Örneği¹

The Role Of Local Governments In Solution Of Urban Problems Within The Framework Of Crisis Management And Governance: Kastamonu Case

Bekir PARLAK * Badenur EFLANİLİ **

ÖZET

Günümüzde, hızlı kentleşme süreci ve artan nüfus, kentlerde birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Bu sorunlar arasında trafik sıkışıklığı, çevre kirliliği, altyapı yetersizliği, işsizlik, yoksulluk ve sosyal dışlanma gibi birçok sorun yer almaktadır. Bu sorunlar kentlerin sürdürülebilirliği ve yaşanabilirliği için önemli bir tehdit oluşturmaktadır. Kastamonu, Türkiye'nin Karadeniz Bölgesi'nde bulunan ve tarihi, kültürel ve turistik birçok zenginliği bünyesinde barındıran bir ilimizdir. Kastamonu da diğer kentler gibi kentsel sorunlar ile karşı karşıyadır. Trafik sıkışıklığı, çevre kirliliği, altyapı yetersizliği, işsizlik ve yoksulluk gibi sorunlar Kastamonu'nun sürdürülebilirliği ve yaşanabilirliği açısından bir tehdit oluşturmaktadır. Bu çalışmanın amacı, Kastamonu Belediyesi üzerinden yerel yönetimlerin kentsel sorunların çözümünde kriz yönetimi ve yönetim tekniklerini nasıl ve ne kadar kullandıklarını açıklığa kavuşturmak. Çalışmanın yöntemi iki düzeyde uygulanmıştır. Biri teorik çerçevenin oluşturduğu betimsel açıklamalar, diğeri ampirik araştırmadır. Ampirik araştırma olarak Kastamonu kenti içinde uygulanan anketi içeren bir saha çalışması yer almaktadır. Yapılan çalışmada Kastamonu örneği üzerinden yerel yönetimlerin kentsel sorunların çözümündeki rolünü incelemektedir. Bu metinde kriz yönetimi ve yönetim yaklaşımları çerçevesinde yerel yönetimlerin kent sorunlarının çözümündeki etkili rolü ele alınmaktadır. Bilimsel çalışmada nitel bir araştırma yöntemi tercih edilirken yerel yönetim olan belediyenin kentsel sorunlara müdahale etme sürecindeki rolü ve kriz yönetimi ve yönetim çerçevesinde performansları irdelenmektedir. Araştırmanın bulguları önceden belirlenen varsayımı destekler niteliktedir. Sonuçlar göstermektedir ki, incelenen belediye yönetimi kentsel sorunların çözümünde kriz yönetimi ve yönetişimi yeterince kullanmamaktadır. Ortaya çıkan sonuçların kentsel sorunların çözüm süreçlerinde etkili bir şekilde kullanılması ve değerlendirilmesi önerilmektedir. Kriz yönetimi ve yönetim bu tür sorunları çözmek için kent yönetimlerine ve genel olarak yerel yönetimlere önemli fırsatlar sunan birer enstrümandır.

Anahtar Kavramlar: *Kriz yönetimi, Yönetişim, Belediyeler, Kentsel Sorunlar, Kastamonu, Ampirik Araştırma.*

ABSTRACT

Today, rapid urbanization process and increasing population bring about many problems in cities. These problems include many problems such as traffic congestion, environmental pollution, lack of infrastructure, unemployment, poverty and social exclusion. These problems pose a significant threat to the sustainability and livability of cities. Kastamonu is a province located in the Black Sea Region of Turkey and contains many historical, cultural and touristic riches. Kastamonu, like other cities, faces urban problems. Problems such as traffic congestion, environmental pollution, lack of infrastructure, unemployment and poverty pose a threat to the sustainability and livability of Kastamonu. The aim of this study is to clarify how and to what extent local governments, through Kastamonu Municipality, use crisis management and governance techniques in solving urban problems. The research method was applied at two levels. One is descriptive explanations created by the theoretical framework, the other is empirical research. As empirical research, there is a field study including a survey applied in the city of Kastamonu. In the study, the role of local governments in solving urban problems is examined through the Kastamonu example. In this text, the effective role of local governments in solving urban problems is discussed within the framework of crisis management and governance approaches. While qualitative research method is preferred in the scientific study, the role of the municipality, which is a local government, in the intervention process to urban problems and its performance within the framework of crisis management and governance are examined. The findings of the research support the predetermined assumption. The results show that the examined municipal administration does not use crisis management and governance sufficiently in solving urban problems. It is recommended that the resulting results be used and evaluated effectively in the solution processes of urban problems. Crisis management and governance are tools that offer important opportunities to city governments and local governments in general in solving such problems.

Keywords: *Crisis Management, Governance, Municipalities, Urban Problems, Kastamonu City, Ampirical Research.*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale'de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR23) "Kentsel Sorunların Çözümünde Yerel Yönetim Rollerinin Kriz Yönetimi Ve Yönetişim Çerçevesinde Kastamonu Örneği Üzerinde İncelenmesi" isimli başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Prof. Dr. Bursa Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Başkanı, bparlak21@gmail.com, ORCID: 0000-0001-8919-6481

** Dr. Öğrencisi. Bursa Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

GİRİŞ

Yirmi birinci yüzyıl hızlı değişim ve ileri teknoloji çağıdır. Bu nedenle kamu yönetiminde yer alan mevcut geleneksel yöntemler yerini farklı anlayışlara bırakmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışının getirilerinden olan anlayışlardan olan kriz yönetimi ve yönetim kavramı günümüzde yaygın ve etkin kabul edilen birer anlayıştır. Kriz yönetimi yaklaşımı olağanüstü durumlarda hızlı ve etkili bir şekilde hareket etmek için gerçekleştirilen planlama ve uygulama sürecidir. Güçlü bir kriz yönetimi gereklidir. Fakat bu anlayışı sadece merkezi yönetimden beklemek sağlıklı bir yaklaşım değildir. Ortaya çıkan krizlere ilk elden müdahale çok önemlidir. Güçlü bir organizasyon krizi kontrol altına almakla birlikte merkezi yönetimin müdahalesinin de daha etkili olmasını sağlayabilir. Yönetişim yaklaşımı ise yerel düzeyde ifade edilecek olursa, yerel yönetimlerin halkın katılımını ve desteğini alarak kentlerin yönetiminde etkili bir rol oynanmasını hedeflemektedir. Lakin yönetim salt yerel düzeyde uygulanacak bir yönetim yaklaşımı değildir. Bölgesel, ulusal, uluslararası ve küresel düzeylerde de uygulanmaktadır.

Bu bilimsel çalışmada Kastamonu örneği üzerinden bir yerel yönetim olan belediyenin kentsel sorunların çözümündeki rolü kriz yönetimi ve yönetim çerçevesinde incelenmiştir. Kastamonu'nun yaşanabilirliği ve buna kent yönetiminin katkıları açısından hazırlanan anket sonrasında ortaya çıkan veriler neticesinde öneriler sunulmaktadır. Yerel yönetimlerin kentsel sorunların çözümündeki rolünü kriz yönetimi ve yönetim çerçevesinde araştıran bu makale, Kastamonu üzerinden yapılan ampirik araştırmanın analizi ile kent sorunlarına öneriler sunmaktadır. Bu önerileri sunarken kriz yönetimi ve yönetim eksenlerini dikkate almaktadır. Kastamonu'daki kentsel sorunlara kriz yönetimi ve yönetim anlayışı çerçevesinde cevap aranırken, nitelikleri itibarıyla benzer kentlerin de aynı sorunlarla mücadelesinde konu bağlamında bir fikir vermek ve bir yaklaşım belirlemek amaçlanmıştır.

1. KRİZ VE KRİZ YÖNETİMİ NEDİR? KAVRAMSAL ÇATI

1.1. Kriz Kavramı

Kriz Yönetimi kavramını açıklamaya geçmeden önce “kriz” sözcüğünü betimlemek yerinde olur. Kriz; “iyi” olmayan, sağlam bulunmayan, düzgün görünmeyen ve eşyanın ya da bir olayın normal ve olağan görünüm ve içeriği dışında önemli sorun ve darboğazların kendini gösterdiği, böylelikle ciddi bir müdahale gerektiren ve reforma gidecek yenilikleri ve değişiklikleri içeren düzeltmeleri elzem kılan bir durumdur. Kriz olağan dışı olan ve istikrarsız duruma işaret etmektedir. Kriz, salt yönetim bilimi, organizasyon teorileri ve kurum ve kuruluşlar açısından söz konusu değildir. Kriz birçok sosyal yapıda ve süreçte ortaya çıkabilen, farklı alanlarda kendisini gösteren beklenmeyen büyük çaplı bir sorun ya da sorunlar bütünüdür.

Kriz konusu açıklanırken iki yaklaşımdan söz edilmektedir. Bunlardan biri; sezgiye yönelik olan “subjektif yaklaşımdır”. Diğeri ise organizasyonu bir sistem olarak gören ve onun alt sitemlerinin birinde ya da daha fazlasında ortaya çıkan bozulmayı ifade eden “objektif yaklaşımdır (Tüz, 2004; 4)” .

Krizin nedenleri; “Dış çevre” olabileceği gibi “İç Çevre” de olabilir. Bir organizasyon açısından dahili ve harici koşullar krize neden olabilmektedir. Organizasyonu etkileyen unsurlardan biri olarak “çevre” her zaman kriz yaratabilecek bir potansiyel oluşturabilmektedir.

“Organizasyon Dışı ve İçi Faktörleri” şöyle sıralamak olanaklıdır (Tüz, 2004; : Dış faktörler olarak doğal faktörler, ekonomik faktörler, politik ve yasal faktörler, toplumsal yapı, teknolojik faktörler ve diğer faktörler belirtilebilir. İç faktörler olarak; tepe yöneticilerle ilgili sorunlar, işletmenin hayat safhası ve örgütsel sorunlar söz konusu olabilir.

Krizler çeşitleri, özellikleri, şiddetleri, bakış açıları ve gelişim dönemleri itibariyle incelenebilir. Şunu belirtmekte yarar vardır; krizler her zaman ani olarak ortaya çıkmazlar. Bir kriz ani olarak ortaya çıkabileceği gibi, içten içe yayılarak zaman içinde olgunlaşarak ta kendini gösterebilir. İkinci durumda “potansiyel” bir riskten bahsedilmektedir.

Krizin kelime anlamı bir örgütün üst düzey hedeflerini ve işleyiş biçimini tehdit eden veya hayatını tehlike sokan aynı zamanda acil kararlar verilmesi gereken, uyum ve önleme sistemlerini yetersiz duruma sokan bir yapıdır (TDK). Krize neden olan olaylar çeşitlidir. Krizler kendiliğinden meydana gelebileceği gibi insan kaynaklı nedenlerden de meydana gelebilir. Krizin nedenleri uluslararası çatışmalardan, ekonomik belirsizlikten veya haberleşmede yaşanan aksaklıklardan meydana gelebilir (Genç; 2009: 3). Bu nedenle alınacak tedbirler de birbirinden farklıdır. Bu alınacak tedbirler hızlı ve etkili bir şekilde uygulanmalıdır. Kriz yönetiminin ilk aşamasında krizin belirtileri saptanır. Krizin önceden algılanabilmesi ve bu süreçte doğru kararların alınabilmesi en önemli adımdır. İkinci aşama ise krizin belirtileri görülerek ortaya çıkabilecek zararı örgüt yapısına zarar vermeden kontrol altına alabilmektir. Krizin en az zararla atlatılmasını sağlamak amacıyla daha önceden hazırlanan planlar uygulanmalıdır. Kriz anı sonrasında yeniden yapılanma sürecinde yaşanan krizlerden dersler çıkartılarak meydana gelebilecek krizleri daha iyi bir şekilde yönetebilir (Genç; 2009: 6).

Son derece tehlikeli ve zor durum olarak tarif edilen kriz², bireysel, kurumsal ve ulusal düzeylerde başarılı olmanın, başarıyı devamlı kılmanın ve olağan dışı sorunlu durumlara hazırlıklı bulunmanın anahtar kelimesidir. Kriz yönetimi bu nedenle birçok boyutta ama her zaman büyük önem taşımaktadır.

1.2. Kriz Yönetimi

Kriz yönetimi, bir kuruluşun iş sürekliliğini korurken ani ve önemli bir olumsuz olayla başa çıkmasına yardımcı olmak için tasarlanmış stratejilerin uygulanmasıdır. Kriz yönetimi, bir krizi savunmak, hafifletmek ve önlemek için politika ve prosedürlerin uygulanmasını içerir. Kriz, önceden öngörülemeyen bir olayın veya potansiyel risk olarak değerlendirilen bir olayın öngörülemeyen sonucu olarak ortaya çıkabilir. Her iki durumda da krizler neredeyse her zaman organizasyona verilen zararı sınırlamak için kararların hızlı bir şekilde alınmasını gerektirir. Krizler arasında doğal afetler, finansal sorunlar ve siber güvenlik saldırıları yer alabilir (Barney ve Posey; 2023)³.

1980’li yıllara gelindiğinde devlet içerisinde geniş ve yaygın bir kamu yönetimi anlayışı mevcuttur. Devletin her alanda yer alması sonucunda, devletin yerine getirdiği kamu hizmetleri devletin hacmini artırmıştır. Kamu kurumlarının elinde bulundurduğu imkanları ve bütçeleri göz önüne alındığında bürokrasinin ve devlet yönetiminin yeniden inşası gerekli hale gelmiştir.

² ([https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/crisis#](https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/crisis#;); 27.12.2023)

³ <https://www.techtarget.com/whatis/definition/crisis-management>

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı zaman içerisinde dönüşüm yaşamıştır. Bu dönüşüm neticesinde yönetim anlayışının, etkinlik ve verimliliğin önem kazandığı bunlarla birlikte ortaya çıkabilecek krizleri yönetebilecek kapasiteye sahip olabilmesi için de geleneksel yapının katı tutumundan uzaklaşması gerekmektedir (Korkut, Kürşat Acar & Tetik; 2015: 108).

Geleneksel anlayış içerisinde devleti hantallaştıran ve yeni ihtiyaçların farkına varan ve bu ihtiyaçları karşılayabilen bir devlet sistemi önemli bir hale gelmiştir (Lane; 2000: 305). Devletin toplumun her alanında yer alması sadece devlete mali yük getirmekle kalmaz kamu ve özel alan ayırımını da ortadan kaldırır. Günümüz konjonktüründe devletin denetleyen ve yönetimi etkin kullanarak halkı yönetime katan bir yapıya bürünmesi gerekirken oluşabilecek kriz anları için gerekli hazırlığı mevcut olan bir yapıyı da içerisinde barındırabilmelidir.

Küresel olayların öngörülemezliği nedeniyle, birçok modern kuruluş, olası krizleri ortaya çıkmadan önce belirlemeye ve onlarla başa çıkma planlarının taslağını çıkarmaya çalışır. Bir kriz meydana geldiğinde ve ortaya çıktığında, kuruluşun hayatta kalabilmesi için gidişatını büyük ölçüde değiştirebilmesi gerekir. 2020'nin başlarında başlayan COVID-19 krizinin, kriz yönetimi konusunda ders kitabı haline gelmesi beklenebilir. Dünyanın dört bir yanındaki işletmeler kapılarını kapatmak zorunda kalmıştır. Milyonlarca çalışan evlerine gönderilmiştir. Temel hizmetler işlemekte ciddi zorluklarla karşılaşmıştır. Büyük ya da küçük her işletme, normal operasyonlarını olumsuz yönde etkileyen sorunlarla yine karşılaşabilir. Kriz birçok şekilde olabilir; ofis yangını, CEO'nun ölümü, terör saldırısı, veri ihlali veya doğal afet buna birer örnektir. Bütün bunlar bir şirkette satış kaybı, itibarın zarar görmesi gibi maddi ve manevi maliyetlere yol açabilir ve gelirden ciddi azalmalar görülebilir. Hatta kuruluşun yıkılışına kadar süreç ilerleyebilir. Öngörülemeyen beklenmedik durumlara karşı bir süreklilik planı uygulayan işletmeler, olumsuz bir olayın etkilerini azaltabilir. Kriz durumunda bir iş sürekliliği planına sahip olma süreci kriz yönetimi olarak bilinir. Çoğu firma, operasyonlarına ilişkin risk analizi yaparak işe başlar. Risk analizi, meydana gelebilecek olumsuz olayların tanımlanması ve meydana gelme olasılıklarının tahmin edilmesi sürecidir. Bir risk yöneticisi, senaryo tabloları gibi risk modelleri ile simülasyonlar ve rastgele değişkenler çalıştırarak gelecekte bir tehdidin ortaya çıkma olasılığını, en iyi ve en kötü durum sonuçlarını ve bu tehdidin gerçekleşmesi durumunda şirketin uğrayacağı zararı değerlendirebilir (Hayes, 2022)⁴.

Kriz yönetimi, belayı, felaketi veya problemi fırsata dönüştürme mücadelesi olarak tanımlanır. Krizler iyi yönetilirse bir fırsata dönüştürülebilir. Herhangi bir kriz durumunda, iyi değerlendirilemeyen fırsatlar çevrenin, kamunun tereddütte kalmasına ve organizasyona duyulan güvenin sarsılmasına yol açabilmektedir. Organizasyonlarda krizlerin dalga etkileri farklı büyüklük ve yapıda olmaktadır. Bazen kriz yönetimi, bir kasırga gibidir; her şeyi hortumunun içine çeker ve yolu üzerinde hiçbir şey bırakmaz. Sınırlar gerilmekte, herkes birden alevlenmeye hazır beklemekte ve önemli işler ertelenmektedir. Bu tür olumsuz ortamların oluşmasının önüne geçilmesi, krizin daha da büyük etkilere ulaşmasının engellenmesi yine o organizasyonun ve onun yönetiminin elindedir. Krize hazırlıklı olan, önceden kriz planı ve kriz ekibi bulunan her yöneticinin kriz döneminde krizi başarıyla yönetmesi ve süreci en az zararla atlattığı kolay olmaktadır. Hazırlıklı, becerikli ve deneyimli bir yönetici için kriz yönetimi, adeta normal yönetim sorunlarından biri gibidir. Bu nitelikteki bir yönetici böyle bir durumun içinden çıkabilir (Akdağ, 2005; 3).

⁴ <https://www.investopedia.com/terms/c/crisis-management.asp>

2.YÖNETİŞİM KAVRAMI

Yönetişim 1990'lı yıllarda önem kazanan bir anlayıştır. Yönetişim ilk olarak Dünya Bankası tarafından ön plana çıkarılan yapıda Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü, Birleşmiş Milletler ve diğer uluslar-ötesi kuruluşların katkıları ile etkinlik kazanmaya başlamıştır. Yönetişim modelinde devletin, ekonomik yapının ve sivil toplumun yer aldığı bir yapıdır (Algan; 2021: 793).

Güçlü bir yönetişim anlayışı oluşturmak için belirli ilkeler bu yapı içerisinde yer almalıdır. Bu ilkeler sorumluluk, hukuka bağlılık, hesap verilebilirlik, şeffaflık, etkinlik, oransallık, hukuka bağlılık ve stratejik vizyon olarak belirlenebilir (Izgar; 2015: 27).

Yönetişim, birlikte karar alma ve birlikte yönetme gibi iki ana süreci ortaklaşa gerçekleştirme ve ortak sorumluluğu birlikte taşıma anlamlarına gelmektedir. Yönetişim her hangi bir politika, uygulama veya proje ile alakalı ve bundan etkilenen tarafları bir araya etkili bir şekilde getiren bir ortaklıktır. Bu ortaklık iş birliği merkezinde kamusal ve örgütsel işlevleri ve görevleri yerine getirmeye odaklanmıştır. Çok aktörlü bir yönetim tekniği olan yönetişim, birçok boyutları ve türleri olan yeni bir yönetsel yaklaşımı ifade etmektedir.

Yönetimden yönetişime geçiş, Yeni Sağ Politikalar, Yeni Liberalizm ve Yeni Kamu İşletmeciliği üçgeninde algılanması gereken ve bu bağlamları ile yorumlanması yerinde olacak bir kavramdır. Tarihi kökenleri daha eskilere gitse de çağdaş yorumu Dünya Bankası Raporlarıyla 1980'li yıllarda ortaya çıkmaya başlamıştır. Yönetişim çok yönlü incelenebilen yeni bir yönetim kavramı, yaklaşımı ve tekniğidir. Konu üzerinde çok sayıda yazarın, düşünürün ve akademisyenin görüş ve katkılarını bulmak olanaklıdır.

Konuyla ilgili yazarlarda biri olan Bekkers, yönetişimi tartışırken kavramın özünde yer alan üç ana unsura dikkat çekmektedir (Demirci, 2013; 2): a) Öz düzenleme (self-regulation), b) Öz örgütlenme ve c) Kolektif karar alma. Yönetim kavramı devlet merkezli yönetim yapısına işaret ederken, yönetişim, daha kapsamlı bir anlam çerçevesi çizmektedir. Buradaki aktörler, süreçler, yöntemler ve anlayış biçimleri, klasik yönetimden oldukça farklıdır. Merkezi yönetim birincil konumda olmaktan çıkar ve ortakların yönetimi konseptine gelir (Turan, 2013; 69).

1970'lerin sonlarında merkez ile devletin ötesindeki çeşitli devlet ve devlet dışı aktörler arasındaki örgütler arası alanla ilgili akademik endişeler kendini göstermeye başlamıştı. 1980'lerin ortalarına gelindiğinde, İngiliz akademisyenler örgütler arası ağlara ilişkin iç görüşleri İngiliz yönetimine uygulamaya çalıştılar. Özellikle Rhodes, merkezi ve yerel yönetim arasındaki ara yüzü incelemek için Avrupa örgütler arası teorisini kullanarak etkileyici bir araştırma ve edebi bir anlatım geliştirmiştir. Çalışmaları politika ağlarının ortaya çıkışında merkez-yerel ilişkilerinin yapısal özelliklerine odaklandı. 1980'lerin sonlarında, ulusal hükümetin, merkezi ve alt merkezi hükümet birimleri arasındaki bu politika ağları için kapsayıcı bir bağlam sağlama biçimine özellikle dikkat etmiştir. Bu arada konuyla ilgili gelişen literatürü eleştirenler, bunun yeterli bir devlet teorisinin ana hatlarını çizmede başarısız olduğunu savunmuştur. Ancak en son yazıları, yani ağlar ve merkezi-yerel ilişkiler üzerine yönelen çalışmalarını, yeni yönetim yapılarının geliştiği, geçiş halindeki devlet teorisinin ana hatlarını çizecek şekilde uyarlamıştır. Bütün bunların içindeki anahtar kavram yönetişimdir. Rhodes, "yönetişim" teriminin çeşitli tanımları ve kullanımları olduğunu ve bunun da onu analitik bir araç olarak potansiyel olarak bir bakıma anlamsız hale getirdiğini kabul etmektedir. Yönetişim kavramını çağdaş hükümetin kavramsal modeline, onun

evrimine ve siyasi ve daha geniş sosyal süreçlerle olan ilişkisine (daha iyi bir terim olarak 'Anglo-yönetişim okulunu' oluşturan fikirler) entegre etmiştir. Bu bağlamda, 'yönetişim, devletten önemli ölçüde özerkliğe sahip olurken aynı zamanda tipik olarak birbirine bağımlı olan kendi kendini organize eden, “örgütler arası ağları” ifade etmektedir. 1980'li yılların başından itibaren hükümetin politika ağları önemli değişikliklere uğramıştır. Rhodes, fonksiyonel departmanların etrafında yer alan ağların, özel ve gönüllü sektörlerden yeni politika aktörlerinin dahil edilmesiyle büyüdüğünü ileri sürmektedir. Bu durum, hükümetin politikayı yönlendirme ve kontrol etme yeteneğinin, organizasyonlar arası ağların büyümesi, karmaşıklığı ve bağımsızlığı nedeniyle zayıfladığı merkezi olmayan bir hükümetle sonuçlanmıştır. Bu gelişmenin sonuçlarından biri, merkezi hükümetin politika uygulamasını ve hizmet sunumunu etkilemek için giderek daha fazla yönetişime bağımlı hale gelmesidir. Artık merkezi departmanlar yerine hükümetin ötesindeki aktörler ve kurumlar politika ağının ayrılmaz bir parçasıdır (Marinetti, 2003; 594).

Çağdaş toplumun yönetimi genellikle hükümetten yönetime, yani hiyerarşik olarak organize edilmiş siyasi kurumlar tarafından egemen yönetimin uygulanmasıyla yönetilen bir toplumdaki, çok sayıda kamusal ve özel aktörün toplumu yönetmek için etkileşimde bulunduğu bir topluma geçiş olarak tasvir edilmektedir. Bu anlayış, ağ tarafından organize edilen yönetim düzenlemelerindeki artışı ve yumuşak politika araçlarının kullanımını da içermektedir. Yönetişim, çoklu anlamlara sahip karmaşık ve tartışmalı bir teorik kavramdır, aynı zamanda doğasında açıklayıcı yeteneği olmayan boş bir kavram olduğu için de eleştirilir. Bir anlamda güç ve çatışmaya dikkat edilmediği için ve kooperatif yönetim düzenlemelerine çok dar bir odaklanma nedeniyle de eleştirildiği olmuştur (Hysing, 2008:314).

3. KENTSEL SORUNLAR VE YEREL YÖNETİMLERİN BU SORUNLARIN ÇÖZÜMÜNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ

Kentsel sorunlar başta büyük kentlerimiz olmak üzere birçok kentimizde artış göstermiş ve çeşitlenmiştir. 1950 sonrasında artan göçler ile kentler nüfusun ortaya çıkardığı yükü kaldırmakta zorlanmaktadır. Kentlerde ortaya çıkan sorunlar çeşitlenmiş olmakla birlikte bazı sorunların boyutları da genişlemiştir.

Kentsel sorunların temelinde yetersiz alt yapı ve bundan doğan handikaplar vardır. Bunların başında da belki “kentsel ulaşımdaki zorluklar ve trafik sıkışıklığı” vardır. Araç trafiğinin sınırlandırılması, yaya ulaşımının özendirilmesi, toplu taşıma kullanımının teşvik edilmesi sorunu çözmese de sorunun şiddetini azaltabilir.

Kentlerde artan endüstri faaliyetleri gelişmenin bir uzantısı olarak kabul edilse de “çevre kirliliği” tehlikeli boyutlara ulaşabilir. Günümüzde çevre dostu politikalar daha etkili olmak ve öncelenmek durumundadır. İklim değişikliğine duyarlı yeşil dostu kentlere doğru evrilmek zaruri hale gelmektedir.

“Kentsel yoksulluk” sadece ekonomik çerçevede içerisindedir şekillendirilemez. Ortaya çıkan sorunların tek nedeni ekonomik çerçevede tanımlanamaz. Kentsel yoksulluk topyekûn kalkınmanın önünde bir engeldir. Çok yönlü bir sorun olan bu durum, etkili ve kapsamlı çözümleri de beraberinde getirmelidir. Kentsel yoksulluk başka kentsel sorunların da tetikleyicisi ve doğrudan ya da dolaylı olarak belirleyicisi olmaktadır.

Kentsel sorunlarda çözülmesi gereken öncelikli alanlardan biri “kentsel dönüşümün” emin ve hızlı adımlarla gerçekleştirilmesidir. Bu bağlamda afete dirençli kentleri kurmak büyük önem kazanmaktadır. Kentsel alt yapı eksikliği ve temel kentsel hizmetlerin sunumundaki eksiklikler ve sorunlar çözülmelidir.

“Kent yönetimine katılma ve birlikte yönetme (yönetişim)” konusundaki eksikler zaman içerisinde çözülmesi gereken bir sorun haline gelmiştir. Yönetişim uygulamaları kent yönetimlerinde yeterince güçlenmemiştir. Kararların kent sakinleri ile birlikte alınması ve iş birliği yapılması doğru çözümler sağlayacak ve bu bakımdan katkı kent yönetimine sunacaktır. Günümüzde küresel ve bölgesel boyutlarda büyük ölçekte sorunlar ve krizler yaşanabileceği görülmektedir. Dünyamız, gelecekte ciddi düzeyde iklim değişikliği ve kuraklık meydana gelme potansiyeli giderek artmaktadır. Bölgesel çatışmalar, büyük çaplı göç hareketleri, nükleer bir kriz gibi ciddi tehditler oluşturabilecek durumlara gebe dir. Bu nedenle yerel, bölgesel, ulusal ve küresel boyutlarda iş birliği ve etkin kriz yönetimi önemli hale gelmektedir.

Kentsel sorunları konuşurken göze çarpan bir başka durum da kentte yaşayan bireylerin belli başlı ihtiyaçlarını karşılayamaması ve kent yoksulluğunun devam etmesidir. Kentsel yoksulluğun azaltılması için uygulanacak projeler kentin potansiyeline uygun olmalıdır. Kentsel yoksulluğun azaltılmasını sadece ekonomik çevrede düşünmek yerine sosyal politikalara da ağırlık verilmesi gerekir (Saçlı; 2019: 21).

Yerel yönetimler önemli kamu yönetimi birimleridir. Halka en yakın olan ve yerel düzeydeki ihtiyaçlara odaklanan birer kamusal otoritedir. “Yerel yönetimler 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 tüzelkişilerdir” (1982 Anayasası). Bu tanımdan hareketle yerel yönetimler, yerel düzeyde kamu hizmetlerini planlama, yönetme ve sağlama sorumluluğunu üstlenen kuruluşlardır. Yerel yönetimler, yerel toplulukların ihtiyaçlarına uygun olarak kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulmasını sağlayabilmek için idari, yasal ve mali güce sahiptirler. Yerel yönetimler vatandaşların yaşam kalitesini artırmak için çeşitli hizmetleri sağlanmasına içerir. Bu hizmetler başlıca kentsel planlama, afet yönetimi, su ve kanalizasyon sistemleri, yol yapımı ev bakımı, sosyal hizmetler, sağlık hizmetleri ve kültürel etkinlikler olarak yer almaktadır (5393 sayılı Belediye Kanunu).

Yerel ve ulusal sorunların çözümünde merkezi ve yerel hükümetlere önemli görevler düşmektedir. Yerel nitelikli sorunların çözümünde yerel yönetimlerin rolü, kriz yönetimi ve yönetim açısından önemlidir. Yerel yönetimler acil durumlarda bu iki yönetim anlayışı ve tekniğini kullanarak etkili ve verimli çalışmaları ile oluşacak krizin ortaya çıkaracağı tahribatı azaltabilir, hatta sorunun önüne geçebilir.

Etkili bir kriz yönetimi sorunları büyümeden çözebilmeyi ve sorunların olumsuz etkilerini asgariye indirmeyi olanaklı kılabilir. Yönetişim ise şeffaf ve hesap verilebilir yönetimin temelini oluşturur. Yönetişim kavramı vatandaşların doğrudan sürece dahil olmasının garantisidir. Kriz anında yapılacak hazırlıkların önceden tasarlanması önemli olmakla birlikte bu süreç içerisinde yerel halkın fikirlerin ve somut katkılarının alınması kriz yönetimini güçlendirir.

Yerel yönetimlerin muhtemel bir krize hazırlıklı olmalarının başlıca prensibi, kriz anında idarenin takip edeceği yollar ve alacağı önlemler ile görev, yetki ve sorumlulukları açıkça belirleyen

bir “Kriz Yönetim Planı” meydana getirmektir. Böyle bir planı hazır tutmak , olağan yönetim anlayışının vazgeçilmez bir boyutudur (Emrealp; 1994; 3)..

4. KASTAMONU KENTİ ÜZERİNDEN YAPILAN AMPİRİK ARAŞTIRMA

4.1. Ampirik Araştırmada Uygulanan Anket Çalışmasının Amacı ve Önemi

Günümüzde, dünya nüfusunun büyük bir bölümü kentlerde yaşamaktadır. Bu durum kentlerde yaşanan sorunların artmasına neden olmaktadır. Bu sorunların çözümünde yerel yönetimler merkezi bir konumda olmalıdır. Yerel yönetimler, kentlerde yaşanan sorunların çözümü için politikalar üretmekte, projeler geliştirmeye çalışmaktadır. Bu aşamalarda kriz yönetimi ve yönetim yerel yönetimlerin karşılaştığı sorunların çözümünde hayati bir öneme sahiptir. O yüzden bu iki yönetim tekniğinin söz konusu bağlamda incelenmesi gerekir.

Makalenin içerisinde Kastamonu kenti üzerinden yapılan bir anket çalışması olması nedeniyle Kastamonu Belediyesi'nin faaliyetleri de incelenmiştir.

Kastamonu coğrafi durumu incelendiğinde Kastamonu sel, heyelan ve kar fırtınaları gibi doğal afetlerle sık sık karşı karşıya kalmaktadır. Bu afetler ile mücadele edebilmek için belediyelerin acil durum hizmetlerini hızlı bir şekilde kullanarak afetlere hazırlıklı olmaları ve afet anında gerekli müdahaleleri yapmaları beklenmektedir. Bu durum doğası gereği Kastamonu kenti ve vilayeti için de geçerlidir (AFAD; 2023).

Kastamonu Belediyesi vatandaşların katılımını sağlamak için çeşitli faaliyetler yürütmektedir. Kastamonu Belediyesi birçok belediye gibi kent konseyi ile yerel halkın karar süreçlerine katılımını sağlamayı amaçlamıştır. Vatandaşın politikaların ve hizmetlerin tasarlanmasına katkıda bulunmasını öngören bu yapı, yönetim eksenli bir çabanın eseri olarak kabul edilebilir (Kastamonu Belediyesi; 2023). Yerel yönetim olan belediyenin kamu hizmetlerinde vatandaşların yaşam kalitesini artırması önemlidir. Kentsel sorunların çözümünün kriz yönetimi ve yönetim anlayışından uzak bir şekilde çözülmesi mümkün değildir.

Bu makale bu bağlam ekseninde gerçekleştirilen ampirik araştırmaya dayanmaktadır. Araştırmanın amacı yerel yönetimlerin kentsel sorunların çözümündeki rolünü kriz yönetimi ve yönetim çerçevesinde incelemektir. Bu bağlamda Kastamonu örneği üzerinden kent sorunlarına yönelik bir anket çalışması yapılmıştır.

Araştırmanın önemi, yerel yönetimlerin kriz yönetimi ve yönetim çerçevesinde kentsel sorunları çözmedeki etkinliğini artırmaya yönelik öneriler sunacak olmasıdır. Kastamonu örneği üzerinden yapılan analizler, diğer benzer kentlerdeki yerel yönetimlerin aynı türden sorunlarla karşı karşıya kaldıkları durumlarda yardımcı olabilecektir. Çalışmanın sonunda “sürdürülebilir” ve “yaşanabilir” bir Kastamonu kenti için belirli öneriler sunulacaktır. Araştırma alan yazınına kendi ölçeğinde bir katkı sunmayı hedeflerken, aynı zamanda bu konuda başka çalışmalara da esin kaynağı olabilmeyi ummaktadır.

4.2. Araştırmanın Evreni, Örneklemi ve Yöntemi

Araştırma 21 Mart ve 13 Nisan tarihleri arasında yapılmıştır. Araştırmanın evreni Kastamonu kentidir. Kastamonu ilinde merkezde yaşayan 3000 kişi basit rastgele örnekleme

yöntemiyle araştırmanın örnekleme seçilmiştir. Evrenin büyük ve homojen olması nedeniyle bu yola başvurulmuştur.

Bu araştırma yerel yönetimlerin kriz yönetimi ve yönetim çerçevesindeki performanslarını ve kentsel sorunların çözüm sürecindeki rolünü analiz etmeyi amaçlamaktadır. Çalışmanın belirli sınırlamaları da mevcuttur. Çalışmanın yapıldığı alan Kastamonu merkezdir. Çalışmanın sonucu sadece bu il belediyesi için geçerlidir. Çalışmada kentsel sorunlara sadece kriz yönetimi ve yönetim anlayışı çerçevesinde bakılmıştır. Çalışma neticesinde ortaya çıkan verilerin yerel yönetimlerin kentsel sorunların çözüm sürecinde daha etkili çözümler üretebilmesine yardımcı olması beklenmektedir.

5. Bulgular

Araştırma 20 sorudan meydana gelmektedir. Araştırmanın birinci bölümü çoktan seçmeli sorulardan oluşurken ikinci kısmı çoktan seçmeli tablosundan oluşmaktadır. 600 kişi ile yüz yüze yapılan çalışma neticesinde elde edilen veriler aşağıda yer almaktadır. Bu makalede araştırmanın bütün soruları ve analizlerinin ele alınması yerine seçili sorular ve bu sorulardan elde edilen bulguların analiz edilmesi yeğlenmiştir. Seçilen sorular, makalenin başlığı bağlamında açıklama yeteneği görece en fazla olan sorulardır. Yine de diğer soruların, burada ele alınan sorular ve bulgularla örtüşen sonuçlar doğurduğu dile getirilmelidir.

Tablo 1. Araştırma Katılan Katılımcıların Demografik Özellikleri

Değişken	Kategori	Frekans	Yüzde
Cinsiyet	Kadın	354	59,0
	Erkek	246	41,0
Yaş	18-25	80	13,3
	25-35	195	32,5
	36-56	230	38,3
	57 ve üstü	95	15,8
Eğitim	İlkokul	89	14,8
	Ortaokul	84	14,0
	Lise	222	37,0
	Lisans	164	27,3
	Lisansüstü	41	6,8
Meslek	Memur	59	9,8
	İşçi	88	14,7
	Özel Sektör	158	26,3
	Öğrenci	62	10,3
	Ev Hanımı	74	12,3
Çiftçi	13	2,2	
Serbest Meslek	43	7,2	
İşsizlik	39	6,5	
Küçük / orta esnaf işletmesi	64	10,7	

Yapılan ankette kadınların katılımının erkeklerin katılımından daha yüksek seviyede olduğu gözlemlenirken, eğitim grubunun ağırlığı lise mezunu olan katılımcılardan oluşmaktadır. Diğer yandan meslek grubu da özel sektör seçeneğinde ağırlıklı olarak toplanmıştır.

Bu yapılan araştırma içerisinde Kastamonu'nun kentsel sorunun ne olduğu araştırılırken Kastamonu Belediyesi'nin kriz anlarında çözüm üretme yetenekleri ve bununla birlikte yönetim anlayışı çerçevesinde ne düzeyde halka yer verdiği anlaşılmaya çalışılmıştır. Yerel yönetim olan belediyeler krizlere ilk elden müdahale etme görevini başarılı bir şekilde yerine getirebilmelidir. Bu nedenle bir sonraki tabloda Kastamonu Belediyesi'nin olası bir afet sonrasında oluşabilecek krize müdahale de ne oranda başarılı olup olmadığı incelenecektir.

Tablo 2. Olası Bir Afet Durumunun Oluşturacağı Krizde Kastamonu Belediyesi Başarılı Olur

Değişken	Frekans	Yüzde
Kesinlikle Katılıyorum	11	1,8
Katılıyorum	60	10,0
Kesinlikle Katılmıyorum	67	11,2
Katılmıyorum	350	58,3
Kararsızım	112	18,7
Total	600	100,0

Yapılan anket çalışmasından hareketle Kastamonu belediyesi sınırları dahilinde yaşayan hemşehriler olası bir afet durumunda belediyenin bu konuda yetersiz kalacağını düşünmektedirler. Yakın zamanda Türkiye'nin yaşadığı deprem faciası toplumu bu konuda daha hassas bir seviyeye getirirken, Kastamonulular belediye tarafından yapılan veya yapılacak hazırlıkları yeterli düzeyde görmemektedir.

Çalışmamın bir ayağını da oluşturan yönetim anlayışının güçlü bir şekilde uygulanması halkın isteklerini karşılarken devlet ve toplum arasında da güçlü bir bağ inşa edebilir. Bu bağın ilk adımı belediyelerde oluşmaktadır. Yapılan anket çalışmasında belediyenin vatandaşlar ile olan iletişimi de yönetim kavramı üzerinden irdelenmiştir.

Tablo 3. Kastamonu Belediyesi'nin Aldığı Kararlardan Hakkında Yeterli Bilgilendirme Yapılıyor

Değişken	Frekans	Yüzde
Kesinlikle Katılıyorum	7	1,2
Katılıyorum	91	15,2
Kesinlikle Katılmıyorum	56	9,3
Katılmıyorum	336	56,0
Kararsızım	110	18,3
Total	600	100,0

Tablo 4. Kastamonu Belediyesi Karar Alma Süreçlerine Halkı Dahil Ediyor

Değişken	Frekans	Yüzde
Kesinlikle Katılıyorum	9	1,5
Katılıyorum	49	8,2
Kesinlikle Katılmıyorum	66	11,0
Katılmıyorum	344	57,3
Kararsızım	132	22,0
Total	600	100,0

Tablo 3 ve tablo 4’de yer alan veriler dikkate alındığında Kastamonu Belediyesi’nin aldığı kararları halka tam olarak duyurmadığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte belediyenin güçlü bir yönetim anlayışına da tam olarak ulaşamadığını, çünkü karar alma süreçlerine halkın dahil edilmediğini düşünmektedir

SONUÇ

Çağımızda kentler her geçen gün hızlıca gelişmektedir. Bu durum özellikle gelişmekte olan ülkelerde daha belirgin bir ölçekte yaşanmaktadır. Türkiye de bu gruba girmektedir. Yaşanılan gelişmeler ve değişimler kentlerin de bu sürece adapte olmalarını gerektirmektedir. Kentlerin sorunları çözülmediği takdirde her geçen süre daha da derinleşmektedir. Yerel yönetimlerin görevlerini etkin bir şekilde yerine getirmelerinin önemi de günden güne artmaktadır. Merkezi yönetimin görevleri dışındaki yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yerinde görülmesi ve vatandaşa daha iyi hizmetlerin sunulması, yerel yönetim birimlerinin iyi yönetilmesi ve modern yönetim tekniklerini etkili olarak kullanması ile daha mümkün hale gelecektir. Easında güçlü bir yerel yönetim aynı zaman da güçlü bir merkezi yönetimi de sağlar, çünkü merkezi yönetim o zaman esas görevlerine ve makro politika ve uygulamalara daha iyi yoğunlaşır. Aynı zamanda etkili ve maddi açıdan güçlü bir yerel yönetim merkezi yönetimdeki bürokrasi işlerini de azaltacaktır.

Yerel yönetimlerde uygulanan/uygulanması beklenen önemli yönetim teknik ve yaklaşımlarından biri de kriz yönetimidir. Makaleye de konu olan kriz yönetimi yönetim ile birlikte, kent yönetimleri açısından vazgeçilmez idari enstrümanlardır. Kriz anında hızlı çözümler üretebilmek için sadece bir kriz masası oluşturmak yeterli değildir. Öncesinde hazırlanan planların uygulanabilir ve sürdürülebilir olması gerekir. Aynı zamanda bu planlar değişen konjonktüre göre de değişim gösterebilecek esnekliğe sahip olabilmelidir. Bir il için en büyük kriz, büyük ölçekli ve ani meydana gelen doğal afetlerdir. Böyle durumlarda her şey merkezi yönetimden beklenmemelidir. Merkezi yönetimin müdahalesini beklemekten öte, öncesinde hazırlanan kriz yönetim planları devreye sokulmalıdır. Bu durum merkezi yönetimin de krize daha planlı bir şekilde müdahale etmesini sağlar.

Merkezi ve yerel yönetimler birbirinden uzak veya birbirine rakip yönetsel yapılar değildir. Bu yapıların temel görevi vatandaşların refahını, huzurunu ve güvenliğini sağlamaktır. Değişen yeni yönetim düzeninde vatandaşlar da yerini almalıdır. Seçimden seçime oy kullanmak yerine kendi haklarını farkına varan bir vatandaş profili oluşturulmalıdır. Vatandaşlar da kendi yaşam alanlarını ilgilendiren konular hakkında bilgi sahibi olmakla birlikte haklarını farkına varmalıdır. Bu da

yönetişim olgusunu gerekli kılmaktadır. Yönetişim sadece karar alma sürecinde değil, bu kararları uygulamam ve denetleme süreçlerinde de etkili olarak hayata geçirilmesi gereken bir yönetim yaklaşımı ve tekniğidir.

Bu makaledeki ampirik araştırmada çıkan sonuçlar göz önüne alındığında *Kastamonu Belediyesi halkı yönetim çerçevesi içerisinde süreçlere dahil olmak için güçlü adımlar atmalıdır*. Bu adımı sivil toplum örgütleri yoluyla yapabileceği gibi bireysel olarak duyalı bir hemşehri algısıyla yerel politikaları ve hizmetleri takip etmeli ve belediye meclisi toplantılarına katılmalıdır. «Aktif Hemşehrilik» çabaları, «yurttaş odaklı yerel yönetimin» yaşama geçirilmesine olanak sağlayabilecektir.

Kastamonu Belediye yönetimi de konunun diğer tarafı olarak hemşehrileri bu konularda bilgilendirmeli ve bilinç düzeyini yükseltme çalışmaları yapmalıdır. Belediye aktif yayın araçlarını ve sosyal medyayı kullanarak halkı bilgilendirirken; o bölgede yaşayan *insanların yönetim sürecine sadece oy kullanarak katılımlarının yeterli gelmeyeceği, bunun dışında birçok yol ve yöntemle karar ve uygulama süreçlerine katılabilecekleri anlaşılır bir şekilde halka yansıtılmalıdır*.

Afet en zor yönetilen kriz anları olması nedeniyle öncesinde hazırlanan planlar, bir yandan rasyonel bir tutarlılık içinde hazırlanırken öte yandan halkın da bu sürece dahil edilerek endişeleri azaltılabileceği gibi, katkıları da sağlanabilir. Afet yönetimi çok katmanlı yönetişimin (multilevel governance) gerektiren kompleks bir konudur. Bu nedenle «Bütünleşik Yönetim» mantığı ve yaklaşımı kapsamında «Bütünleşik Afet Yönetimini» hayata geçirmek gerekmektedir. Bu konu ulusal ve yerel boyutlarda AFAD ile entegre bir şekilde yeniden yapılandırılabilir.

Yerel yönetimler vatandaşlarının yaşam kalitesini artırmak için politikalar üretmelidir. Yerel yönetim olarak belediyeler bölgede yaşayan vatandaşların ihtiyaçlarını karşılayabilecek politikalar üretebilmeli ve bu politikalar sürdürülebilir olmalıdır. Yerel yönetimler merkezi yönetime göre daha esnek ve katılımcı bir yapıya sahip olması vatandaşların yönetim sürecine katılımını daha kolay sağlar. Belediyeler maddi yetersizlik yaşadığı için yapılacak denetimler daha etkin olmalıdır. Kaynakların verimli kullanılması sağlanmalıdır. Görev paylaşımları yapılırken uzman personellerden yararlanılarak verimli artışının artırılması hedeflenmelidir. Yerel hizmetlerin artması nedeniyle yerel yönetim birlikleri ve yerel yönetimler arasında net bir şekilde görev paylaşımı yapılmalıdır (Koçak; 2019: 85-86).

Yerel yönetimlerin yetki alanındaki yerel düzeydeki rolü, kriz yönetimi ve yönetişim açısından da önemlidir. Kriz durumlarında yerel yönetimler, hızlı bir şekilde hareket ederek acil durum hizmetlerini etkili bir şekilde sağlama ve krizin oluşturacağı zararı azaltabilme potansiyeline sahiptir. Yönetişim açısından yerel yönetimler yerel toplulukların ihtiyaçlarını sağlarken şeffaf ve hesap verilebilir yönetim anlayışını benimsemelidir. Yönetişim kavramı vatandaşların doğrudan sürece katılmasının bir garantisidir. Bu kararlar alınırken, politikalar oluşturulurken daha geniş bir kitlenin dikkate alınması önemlidir.

KAYNAKÇA

5393 Belediye Kanunu. (tarih yok). 2023 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf> adresinden alındı
AFAD. (tarih yok). 2023 tarihinde <https://kastamonu.afad.gov.tr/> adresinden alındı

- Akdağ, Mustafa, Halkla İlişkiler ve Kriz Yönetimi; Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl 2005, Sayı: 14, 1 - 20, 01.08.2005
- Algan, F. M. (2021). Ortaklaşa Yönetim- Uluslararası Kuruluşların Politika Yönlendirmesi. *Mülkiye Dergisi*, 793-832.
- Aykaç, B. (2001). Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi. *Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(2), 123-132.
- Belediyesi, K. (tarih yok). 2023 tarihinde <https://www.kastamonu.bel.tr/v2/kurumsal/belediye-meclisi/> adresinden alındı
- Emrealp, S. (1994), Belediyelerde Kriz Yönetimi, IULA EMMET.C. Bşbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, İkinci Baskı, İstanbul.
- Genç, F. N. (2009). Kriz Yönetimi ve Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği. *Verimlilik Dergisi*(4), 7-22.
- Hysing, E. (2008), Governing Without Government? The Private Governance Of Forest Certification In Sweden Public Administration Vol. 87, No. 2, 2009 (312–326)© 2009 The Author. Journal compilation © 2009 Blackwell Publishing Ltd
- Izgar, H. (2015). Modern Toplumun Yönetim Biçimi İyi Yönetişim Üzerine Bir İncelenme. *Bayburt Eğitim Fakültesi Dergisi*, 10(1), 24-38.
- Korkut, G., Kürşat, O., & Tetik, A. (2015). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı İle Değişen Kamu Hizmeti ve Türkiye İş Kurumu. *İş ve Hayat*, 1(2), 107-135.
- Lane, J.-E. (2000). *Public Sector*. London.
- Marinetto, Mike (2003), Governing beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School, *POLITICAL STUDIES: 2003 VOL 51*, 592–608© Political Studies Association, 2003.Published by Blackwell Publishing Ltd, Road, Oxford OX4 2DQ, UK .
- Övgün, B., & Gül, H. (2019). Kriz Yönetiminde Reform. *Dirençlik Dergisi*, 3(2), 173-181.
- Özel, M. (2015). Kentsel Yoksulluk ve Türkiye’de Yerel Yönetimlerin İşlevleri. *İdealkent*, 6(16), 155-181.
- Saçlı, A. (2019). Türkiye’de Kentsel Yoksulluk Üzerine Bir Değerlendirme. *Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi*, 2(2).
- Turan, H.T. (2013), *Yönetişim ve Yeni Kamu Yönetimi, Yönetişim Türk Kamu Yönetimine Yansımaları*, Editör. Fatma Neval Genç, Çizgi Kitapevi.
- Türk Dil Kurumu*. (tarih yok). 2023 tarihinde <https://www.tdk.gov.tr/> adresinden alındı
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*. (tarih yok). 2023 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf> adresinden alındı
- Tüz, V. M. (2004), Kriz Yönetimi, Alfa Basım Yayım Dağıtım Ltd. Şti., 3. Baskı, Ocak 2004 <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/crisis#>; (27.12.2023) <https://www.techtarget.com/whatis/definition/crisis-management> (27.12.2023) <https://www.investopedia.com/terms/c/crisis-management.asp> (27.12.2023)

Hukuk ve Kamu Yönetimi Politikalarında Yeni Medyanın Güçlü Etkisi: Sosyal Medya Yönetişimi¹

The Strong Impact of New Media On Law and Public Administration Policies: Social Media Governance

Ahmet NOHUTÇU * Enes YÖRÜKOĞLU **

ÖZET

1989'dan bu yana gelişerek yaygınlaşan yönetim kavramı hem teorik hem pratik bağlamda yönetim süreçlerinin yapı taşını oluşturan bir muhtevaya sahiptir. Kamu yönetimi disiplininin temel araştırma noktalarından biri olan yönetim, yönetim faaliyetlerini içeren her organizasyon için önemli olduğu gibi hukuk politikalarının yapımı ve uygulanması sürecinde de etkin rol almaktadır. Dijital çağ ile birlikte ortaya çıkan teknolojik gelişmeler, hayatın farklı alanlarını etkilediği gibi, bilimsel çalışmaları ve kavramları da etkilemiştir. Dijitalleşmeyle birlikte devlet kavramı, e-devlet; vatandaş kavramı, e-vatandaş gibi değişimlere uğramıştır. Yönetişim ise, yirmi birinci yüzyılın başlarında dijital çağ yönetişimi kavramıyla yeni bir değişime uğramıştır. Çok kısa bir süre sonra da internetin, akıllı telefonların ve sosyal medyanın yaygınlaşmasıyla yönetim kavramı 'sosyal medya yönetişimi' olarak dönüşüm yaşamıştır. En temel odak noktası vatandaşın yönetim sürecine katılımı olan yönetim kavramının sosyal medya aracılığıyla sağlanması ve vatandaşın sosyal medya üzerinden yönetim ve hukuk politikalarına etkilerinin incelenmesi bu çalışmanın temel araştırma konusunu oluşturmaktadır. Çalışmanın temel araştırma sorusu olarak da 'devlet politikalarının dijital çağın şartlarına uygun olup olmadığı' sorusu şeklinde ifade edilebilir. Bu minvalde, çalışma dahilinde bugüne kadar dijitalleşmeye yönelik gerek mevzuat gerek pratik açılarından yapılanlar incelenmiş, yapılması gerekenlere yönelik de tavsiyeler paylaşılmıştır.

Anahtar Kavramlar: *Sosyal Medya Yönetişimi, Dijital Devlet, Hukuk ve Sosyal Medya, Yönetim ve Sosyal Medya.*

ABSTRACT

The concept of governance has a content that forms the building block of management processes in both theoretical and practical contexts, which has developed and become widespread since 1989. Governance, one of the fundamental research points of the public administration discipline, is important for every organization that includes management activities and also plays an active role in the process of making and implementing legal policies. Technological developments that emerged with the digital age have affected all areas of life and have also had a serious impact on scientific studies and concepts. With digitalization, the concept of state, e-government; The concept of citizen has undergone changes such as e-citizen. Governance, on the other hand, has transitioned to a new dimension with the concept of digital age governance in the early twenty-first century. In a very short time, with the spread of the internet, smartphones and social media, the concept of governance transformed into 'social media governance'. The main research subject of this study is the provision of governance, whose main focus is the citizen's participation in the management process, through social media and the citizen's influence on management and legal policies through social media. Likewise, another issue is the question of whether state policies are taking steps in line with the conditions of the digital age. In this regard, within the scope of the study, what has been done so far regarding digitalization in terms of both legislation and practice has been examined and recommendations for what needs to be done have been shared.

Keywords: *Social Media Governance, Digital Government, Law and Social Media, Governance and Social Media.*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale'de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Prof. Dr., İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, E-posta: anohutcu@yahoo.com, ORCID: 0000-0002-1813-1223

** Dr. Adayı, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, E-posta: eyorukoglu@yahoo.com, ORCID: 0000-0002-8931-8685

GİRİŞ

Hukuk bilimi ve kamu yönetimi disiplini özü itibariyle tüm teknolojik, sosyo-ekonomik, konjonktürel unsur ve bileşenlerden doğrudan etkilenen iki sosyal bilim dalıdır. En genel tanımıyla toplumsal kuralları tanımlayan, sınırları çizen hukuk bilimi ve bu kuralları uygulayan ve sınırların korunmasını sağlayan kamu yönetimi disiplini insan hayatının her safhası ile ilgilenmektedirler. Bu sebeple bu iki bilim dalı bireylerin, toplumun arzu ve isteklerine, ihtiyaçlarına cevap vermek ve gerçekleşen her toplumsal olay karşısında aksiyon göstermek zorundadırlar.

Kamu yönetimi disiplininde gerçekleşen çeşitli devrimlerle birlikte 1980'lerden itibaren kapalı, bürokratik, kırtasiyeci, vesayetçi yönetim tarzları terkedilmiştir ve bunların yerine; yeni kamu yönetimi, yeni kamu hizmeti, yönetim gibi kavramlarla ve yaklaşımlarla yeni yönetim tarzları oluşturularak vatandaşın birçok yönetim faaliyetinden haberdar olduğu ve bu faaliyetlere katılabildiği mekanizmalar meydana getirilmiştir. Devlet ve vatandaş arasında karşılıklı bir etkileşime dayanan yönetim tarzını ifade eden yönetim kavramı, kamu yönetimi literatürüne kısa bir zaman önce girmiş olmasına rağmen, ortaya çıkışından bu yana ülkelerin yönetim yapılarının iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde mukayese edilmeye başlanmış ve bu doğrultuda yönetim kalite düzeylerinin belirlenmesine yönelik kapsamlı araştırmalar yapılmıştır (Saran, 2004). Yönetişim, 21. yüzyılda karşımıza çıkan devasa teknolojik gelişmelerle birlikte ise 'dijital çağ yönetişimi' kavramına doğru evrilmiştir. Dijitalleşmeyle birlikte ortaya çıkan e-devlet, e-vatandaş gibi kavramlarla birlikte anılan dijital çağ yönetişimi kavramı; devletin dijital mecralar aracılığıyla hesap verilebilirliğini hayata geçirmiş, vatandaşın dijital kanallar yoluyla yönetime katılmasına olanak sağlamıştır. Bu kavram özellikle son on-on beş yıldır sosyal medya uygulamalarının yaygınlaşmasıyla birlikte geniş bir uygulama alanı bulmuş ve özellikle son yıllarda değişim göstererek sosyal medya yönetişimi kavramı (Zerfass, A., vd., 2011) ortaya çıkmıştır.

Günümüzde Facebook, Twitter, Instagram ve bunlar gibi sosyal medya araçlarına bakıldığında, bireylerden siyasi partilere, küçük işletmelerden büyük şirketlere kadar birçok kişi ve kurum bu mecralarda kendine bir alan ve kitle oluşturmayı hedeflemektedir. Nitekim, bu hedef sağlandığında, gerektiği takdirde çok kısa bir süre içinde yüz binlerce, milyonlarca insana ulaşmak mümkün hale gelmektedir.

Sosyal medya olgusuna hukuk ve kamu yönetimi açısından bakıldığında ise, yaşanan herhangi bir olayın sadece birkaç kişi tarafından paylaşılmasıyla başlayan etkileşim dalgası çok kısa bir süre içinde bir toplumsal mesele haline gelebilmektedir. Bu konunun farklı perspektiflerle değerlendirilmesi elzemdir. Nitekim, sosyal medyanın olumlu tarafları olduğu kadar olumsuz amaçlı kullanılması birçok dezenformasyonu beraberinde getirebilmektedir. Sosyal medyanın aktif ve etkin bir şekilde kullanılmasına olumlu taraftan bakılacak olursa; bazen hukukun, kamu idaresinin gözünden kaçan bir olaya dikkat çekilmesi, yapılan bir yanlış veya hatanın düzeltilmesi, vatandaşların isteklerinin üst makamlara kadar iletilmesini sağlamaktadır. Normal şartlarda uzun süreçlere maruz kalacak birçok sorun böylelikle kısa sürede çözüme kavuşmaktadır. Fakat diğer taraftan bakıldığında, sosyal medyanın yanlış ya da manipülasyon amacıyla kullanılması da çeşitli sorunları beraberinde getirmektedir. Bunun temelinde de -her ne kadar TBMM'de dijital mecralar komisyonu kurulmuş ve çeşitli yasama faaliyetleri gerçekleştirilmiş olsa da- sosyal medya hususunun mevzuata tüm detaylarıyla dahil edilememesi ve bazı teknik detayların ortaya çıkardığı

engellerin aşılammaması gibi sebeplerin yattığı öngörülmektedir. Bu bağlamda çalışma dahilinde de yönetim olgusunun ortaya çıkan yeni medya ile birlikte sosyal medya yönetişimine dönüşmesi, bununla birlikte sosyal medyanın hukuk ve kamu yönetimi üzerindeki etkileri ve son olarak da mevzuat açısından var olan kurallar ile olması gereken çalışmalar arasındaki mülahazalar ele alınmaktadır.

1.DÜNDEN BUGÜNE YÖNETİŞİM KAVRAMINA KISA BİR BAKIŞ

Dünya Bankası'nın 1989 yılında yayımladığı '*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*' isimli raporu ile birlikte literatüre dahil olan yönetim kavramı kamu yönetimi camiasında büyük yankı uyandırmıştır. Öyle ki, birçok sosyal bilimci bu kavramı hem devletin yeteneklerini hem de devlet-toplum ilişkilerini anlamının yeni bir yolu olarak kullanmıştır (Nohutçu, 2002). 20. yüzyılın son çeyreğine denk gelen bu 'neo-modern okul' döneminde hali hazırda yönetim biliminin tekâmülü için yapılan çalışmalar, ortaya çıkan yeni kamu hizmeti veya yeni kamu işletmeciliği ya da anti-bürokratik yaklaşımların yanı sıra yönetim olgusu günümüze kadar uzanan temel bir olgu olarak ortaya çıkmıştır.

Kamu yönetiminde en temel şekliyle idare ve vatandaş arasında karşılıklı bir etkileşimin var olduğu, vatandaşın yönetim sürecine aktif ve etkin bir şekilde dahil olduğu şeffaf ve hesap veren bir yönetim biçimini ifade eden yönetim, vatandaşlara yönetim faaliyetlerinde ve karar alma sürecinde etkin bir şekilde rol alma olanağı sunmaktadır (Eryılmaz, 2017.). Kavramın ortaya çıkışından bu yana bakıldığında, bireylerin hükümet, belediye veya il idaresi boyutlarında çeşitli katılımlar gösterdiği fakat bunların beraberinde zorlukların olduğu bilinmektedir. Bir vilayet sınırı içinde tüm vatandaşların yönetim faaliyetine katılmak istemesi durumunda yaşanabilecek kaosun, problemlerin yanı sıra binlerce vatandaşın nerede ve nasıl katılımının sağlanacağı müphem bir konudur. Bu sebeple 'kent konseyi' gibi mekanizmalar kurulsa da bununla beraber temsiliyet meselesi gündeme gelmektedir. Yani bireyler temsilci gönderebilse de yönetim sürecine bizatihi katılmaları pek mümkün olmamaktadır. İlgili yazında, geleneksel yönetim anlayışının tam zıttı ve bu anlayışın ötesinde olan yönetim kavramının literatürde; *siyasi yönetim, iktisadi yönetim, idari yönetim, küresel yönetim, iyi yönetim* gibi farklı türlerini görmek mümkündür (Özer, 2017). Bu kavramların biraz daha ötesine taşınmış versiyonuyla çağımızın ihtiyaçlarına uyarlanmış hali olan *dijital yönetim* ise bu bölümün esasını teşkil etmektedir.

Dünyadaki teknolojik gelişmeler doğrultusunda ortaya çıkan radikal değişimler ile birlikte tezahür eden yönetişimin yeni türleri son olarak dijital yönetim adıyla tartışılmaya başlanmıştır. Politika, kültür, ekonomi, sanal vb. yaşamın her alanını derinden etkileyen dijitalleşme süreci hukuk ve kamu yönetimi bilimini de bir dönüşüm sürecine dahil etmiştir (Yörükoğlu, 2021). 1990'lı yıllarda bilişim teknolojilerinde meydana gelen büyük değişim dalgalarının dönüştürücü etkileri ilk etapta çok kısıtlı olsa da kamu kurumlarının dijitalleşmeye uyumlulaştırma süreci, önceden var olan kurumsal kültürleriyle ahenkli hale getirilerek kapsamlı bir şekilde uyarlanmış ve böylelikle kamu hizmetlerinin sunumunda dijitalleşmeye geçiş başlamıştır (Dunleavy vd. 2005). Dunleavy ve arkadaşları tarafından ortaya atılan dijital çağ yönetişimi, dünyada her alanı etkileyen değişim ve dönüşümün yönetim kavramına da yansımış halini ifade etmektedir. Nitekim, eskiden var olan devlet kavramı 'e-devlet' olarak, kamu hizmeti kavramı 'dijital kamu hizmeti', evrak kavramı 'dijital evrak', vatandaş kavramı 'dijital vatandaş' olarak değişmeye ve dönüşmeye başlamıştır. Bunlarla birlikte çoğu bürokratik faaliyetlerin uygulanma süreçleri de dijital kanallar aracılığıyla

gerçekleşmektedir. Bunlara da örnek verilecek olursa en basit haliyle doktor randevusu almak için hastaneye gitmek, bir sabıka kaydı almak için adliyeyi gezmek, üniversite kaydı yapmak için veya basit bir öğrenci belgesi için ilgili üniversiteye gidip saatlerce beklemek gibi hem zaman açısından hem evrak-ulaşım gibi masraflar açısından hem de kişinin sarf edeceği enerji açısından birçok israfın ve meşguliyetin geçerliliğini yitirdiğini söylemek mümkündür. İşte böylesine faydalı gelişmelerin yegâne sebebi teknoloji ve teknolojinin dijital yönetim gibi kavramlarla devlet idaresinde ve kamu yönetiminde etkin bir şekilde uygulanmasıdır.

Verilen örnekler dijitalleşmenin etkisiyle kamu yönetiminde değişen olguların devletin dijitalleşmesi ve kamu hizmeti boyutunu oluşturmaktadır. Bunların yanı sıra, bahsedilen yönetim kavramındaki en önemli ve kritik konulardan biri olan ‘karar alma sürecine katılım’ meselesinin dijital çağ yönetimi ile birlikte gösterdiği değişimdir. Normal şartlarda, bakanlıklar veya çeşitli yönetim unsurlarının vatandaşların fikirlerini almak için paylaştıkları online anketler dijital çağ yönetimi açısından dijital katılım olarak değerlendirilse de sosyal medya olgusunun ortaya çıkışı ile birlikte katılım süreci çok daha dinamik ve çok daha sıra dışı bir hale gelmiştir. Yediden yetmişe vatandaşların sosyal medya üzerinden hukuk icraatları ve yönetim politikalarına yönelik düşüncelerini aktif bir şekilde paylaşması, devletin organlarının bu paylaşımları takip etmesi durumu da ‘sosyal medya yönetimi’ kavramını ortaya çıkarmıştır. İlerleyen bölümde de sosyal medya mecraları ile bu kavramın arasındaki bağlamın analizi gerçekleştirilmektedir.

2.DİJİTALLEŞME: SOSYAL MEDYA VE SOSYAL MEDYA YÖNETİŞİMİ

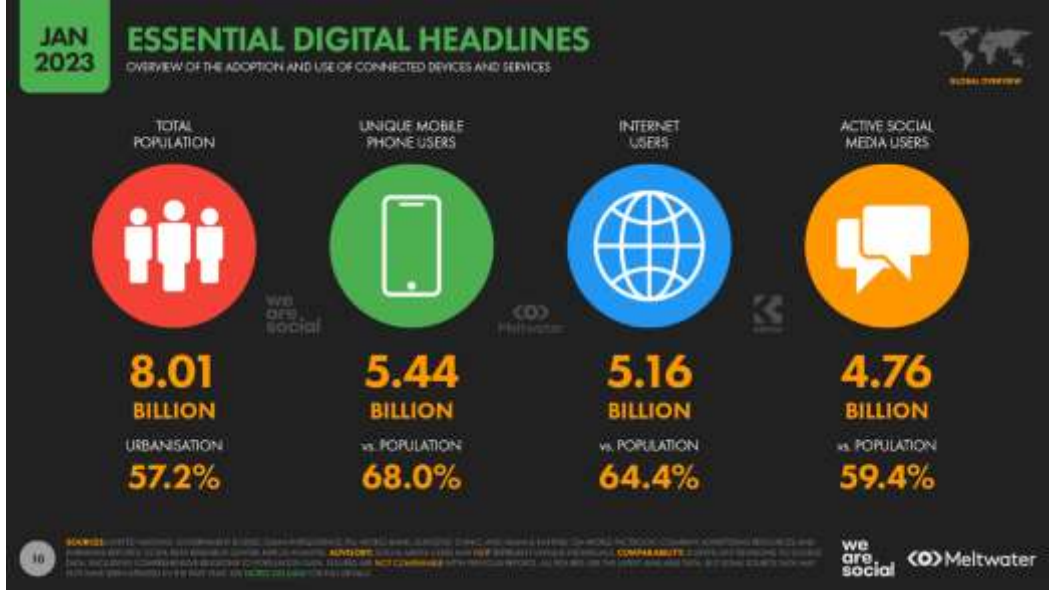
Dijitalleşme kavramı tıpkı ateşin ya da matbaanın bulunması gibi dünya tarihinde yeni bir dönüm noktasını ifade eden, yeni bir çağ açan devasa bir kavramı teşkil eder. Literatüre bakıldığında bu kavramın en temel anlamı itibariyle karşılaşılan tanımı şu şekildedir: Dijitalleşme, bir iş modelini değiştirmek, yeni gelir ve yeni değer üreten fırsatlar sağlamak için teknolojik imkanların kullanılmasıdır (Bapat, 2018).

Günümüzde geniş bir perspektiften bireylere, toplumlara, şirketlere, devletlere ve içinde bulunulan mekanlara bakıldığında, teknolojinin kullanımının hayatın her safhasına yayıldığını görmek mümkündür. İnternetin ve akıllı telefonların dünyanın her tarafında yayılmasıyla, teknolojik gelişmeler yeni doğan bebeklerden emekliye ayrılmış yaşlı bireylere kadar herkesi doğrudan ya da dolaylı şekilde etkilemektedir. En basit haliyle, anne-babalar eskiden olduğu gibi çocuklarını sallayarak uyutmak yerine hassas algılayıcıları olan ve bebeği, üzerindeki dijital donanımıyla otomatik şekilde sallayan beşikler ile uyuturken; teknolojiye tam hâkim olamayan yaşlılarımız ise kendilerinden yaşça küçük yakınları aracılığıyla hastane randevusu almaktan, fatura ödemesi yapmaya kadar dijital mecraları gündelik yaşamın birçok safhasında kullanmaktadır.

Bu duruma gençler açısından bakıldığında, özellikle, Z kuşağı olarak adlandırılan ve 2000 yılından sonra doğan genç bireylerimizin birçoğu teknolojiye bağımlı bir şekilde hayat sürmektedir. Bağımlı ifadesinin kullanılmasındaki sebep, genç kuşağın dijitalleşme sayesinde işlerini online işlemler ile yapmakla yetinmemekle birlikte yirmi birinci yüzyılda adeta iletişimin temeli haline gelen sosyal medyaya bağımlılıklarının oluşmasıdır. Şu an dünyada dijitalleşme ile teknolojinin ve sosyal medyanın kullanımına bakıldığında, dünya nüfusunun yarısından fazlasının aktif şekilde çeşitli medya platformlarını kullandığı görülmektedir. *We Are Social* araştırma şirketi tarafından yapılan çalışmalar neticesinde ortaya çıkan 1 numaralı tabloya bakıldığında dünya nüfusu, telefon

kullanıcı sayısı, internet erişimi olan kişi sayısı ve sosyal medya kullanıcıların sayısı ve bunların dünya nüfusuna oranları açıkça görülmektedir.

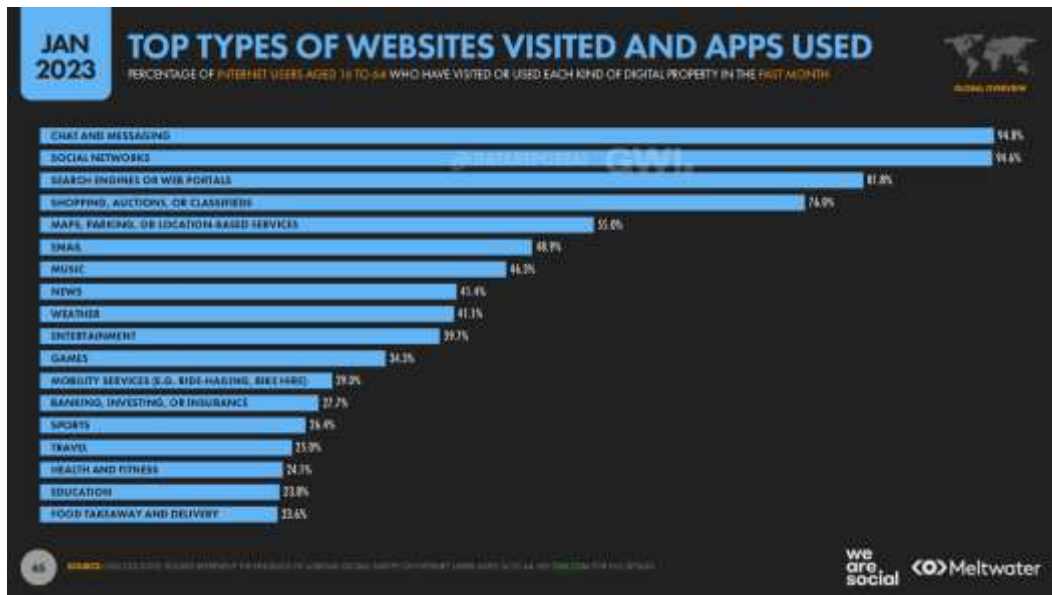
Tablo 1. Dünya Nüfusuna Göre Telefon, İnternet ve Sosyal Medya Kullanım Oranları



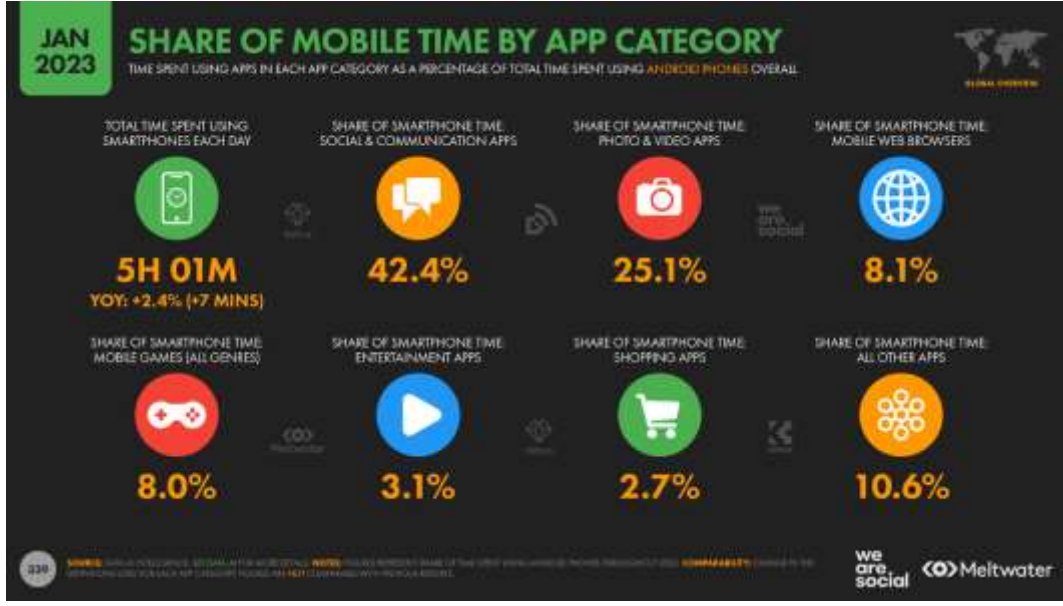
Kaynak: We Are Social Digital 23 Report

Tablo 1 incelendiğinde, Haziran 2023 itibariyle dünya nüfusunun toplamı olan 8.01 milyar insandan 5.44 milyarının cep telefonu kullanmakta, 5.16 milyarının internete erişiminin bulunmakta ve 4.76 milyarının aktif olarak sosyal medyayı kullanmakta olduğu görülmektedir. Dünya nüfusunun yarısından fazlasının sosyal medya kullanıcısı olduğu düşünüldüğünde, bu rakamlar aslında sosyal medya gücünün ne kadar büyük bir güç olduğunu bizlere aşikâr göstermektedir.

Tablo 2: Dünyada En Çok Ziyaret Edilen İnternet Siteleri ve Kullanılan Uygulamalar



Kaynak: We Are Social Digital 23 Report

Tablo 3. Dünyada Ortalama Telefon Kullanımı Süresi ve Bu Sürenin Oransal Dağılımı

Kaynak: We Are Social Digital 23 Report

Tablo 2 ve 3'e bakıldığında ise, dünyada en çok ziyaret edilen internet sitelerinin türleri ve kullanılan uygulamaların sohbet etme, mesajlaşma ve sosyal bağlantı (medya) platformları olarak dağılım gösterdiği tespit edilmektedir. Aynı şekilde devamındaki verilerde dünyada günlük telefon kullanımının ortalama 5 saat 1 dakika olduğu bilinmektedir. Bununla birlikte bu kullanımın %42,4'ünü, yani neredeyse yarısını sosyal medya meşgul etmektedir. Bu temel veriler analiz edildiğinde elde edilebilecek en temel çıkarımlar şunlardır: Dünya nüfusunun yarısından fazlası olan 5.16 milyar insanın sosyal medya kullanıyor olması demek, bireylerin gösterdiği temel bir çabayla birlikte sadece ülke içinde bulunan topluma değil, dünya toplumlarına kadar ulaşması mümkün hale gelmektedir.

Böylesine güçlü kalabalıkların bulunduğu mecralarda devletin aktif rol alması kaçınılmazdır. İnsanların yoğun bir etkileşim içinde bulunduğu Instagram, Twitter, Youtube vb. sosyal medya platformları artık devletlerin de toplumlarıyla iletişim kurma aracı haline gelmiştir. Cumhurbaşkanı, bakanlar, üst düzey kamu yöneticileri, belediye başkanları vb. devlet idaresinde bulunan çeşitli sorumluluk sahibi yöneticiler buldukları hizmet bölgesi için yaptıkları faaliyetleri sosyal medya aracılığıyla vatandaşlar ile paylaşır hale gelmişlerdir. Aslında bu duruma yönetim bilimi açısından bakıldığında yönetişimin temel unsurlarından olan 'hesap verilebilirlik' ve 'şeffaflık' ilkelerinin nispeten yerine getirildiği ve yönetim faaliyetlerinin vatandaşa sosyal medya aracılığıyla aktarıldığı görülmektedir. Yine aynı şekilde medyadan duyurulan hizmetlerin bütçeleri ve giderleri de ilgili hizmet birimlerinin, bakanlıklar, belediyeler gibi kurumların raporlarında ve internet sitelerinde yer almaktadır. Devletin vatandaş ile iletişime geçmesi gibi, vatandaşlar da artık sosyal medya aracılığıyla devletin birçok birimine ulaşmaktadır. Minimal düzeyde düşünüldüğünde, belediye işleri ile alakalı bir şikayetini veya memnuniyetini belediye başkanını, ilgili daire başkanını, belediyenin sosyal medya hesabını sosyal medya hesaplarında paylaşım esnasında etiketleyen bireyler aslında direkt mesaj atmadan, dilekçe yazmadan, mektup göndermeden belediyenin tüm

organlarını yaptığı paylaşımın etkileşimine dahil etmektedir. Günümüzde karşılaşılan örnekler itibariyle de hemşehrilerin bu paylaşımlarını belediyeler aktif bir şekilde takip etmektedir.

Bunlara benzer örnekler vermek daha üst düzey yöneticiler açısından da geçerlidir. Örneğin, ülkemizde vuku bulan bazı olayların, suç fiillerinin yargı alanı il sınırlarındayken, ilgili olayın sosyal medyada toplumun bir kesimi tarafından gündeme getirilmesiyle bizzat ilgili bakanlığın konuyu takibe alıp açıklama yaptığı durumlarla çok sık karşılaşılmaktadır. Aslında bu olaylara biraz daha geriden ve geniş bir perspektiften bakıldığında yönetim olgusunun gerçekleştiği, idare organlarının hesap verdiği, cevap verdiği, vatandaşın sorduğu, karar alma süreçlerinde etkin olduğu söylenebilir. İşte tam olarak burada bütün bunların sosyal medya aracılığı ile yapılması da ‘sosyal medya yönetimi’ (Flew, 2015) gibi tanımları karşımıza çıkarmıştır.

Sosyal medya yönetimi konusu ele alınırken, standart medya kulisleri ve kamuoyu oluşturma faaliyetlerinin akıllara gelme ihtimali yüksektir. Fakat, klasik medya ve sosyal medya arasında ciddi farklılıklar söz konusudur. Bunların en temelini ise, klasik medya organlarının kısıtlılığı ile sosyal medya mecralarının sınırsızlığı arasındaki zıt ilişki oluşturmaktadır. Nitekim, eski yayın organları hükümetler tarafından kanuni çerçevede dahilinde ya da başka dengesiz güçler tarafından ne kadar rahatlıkla sınırlandırılabilirse, sosyal medyanın sınırlandırılması da tam tersine çok zor bir durumu göstermektedir.

Sosyal medyanın yönetim faaliyetleri veya yönetim organlarıyla alakalı nasıl bir rol alabildiği verilen örneklerle idrak edilmiştir. Tıpkı idari faaliyetlerde olduğu gibi, hukuk politikaları ve yargı organlarının kararları üzerinde de ciddi bir etkiye sahip olan sosyal medya, günümüzde bizlere çok şaşırtıcı örnekleri de beraberinde yaşatmaktadır. Bunları somut olaylarla temellendirmek gerekirse, 25.10.2019 tarihinde NTV haber tarafından atılan “*İstanbul'da 19 yaşındaki kızına şiddet uyguladığına dair görüntülerin sosyal medyada infial yaratması üzerine tutuklanan şüpheli baba 9 gün sonra adli kontrol şartıyla tahliye edildi.*” manşetinde ve Euronews (2020) tarafından yapılan haberin devamında şu ifadeler yer verilmiştir:

“Neredeyse gün aşırı yaşanmaya başlanan bu olayların bir örneği İstanbul'da 19 yaşındaki kızı Tuğba'ya işkence yapmakla suçlanan babanın hali hazırda uzaklaştırma cezası olmasına ve Tuğba'nın darp edildiği görüntülerle karakola başvurmuş olmasına rağmen nöbetçi savcı, baba Muzaffer A.'yı serbest bırakmıştı. Sosyal medyada görüntülerin tepki toplaması sonucu Muzaffer A. hakkında yeniden yakalama kararı verildi ve Muzaffer A., ancak o şekilde tutuklandı.”

Görülebileceği üzere, mağdur kişinin şikâyeti, verdiği ifadeler, deliller savcılık nezdinde yetersiz kalsa da sosyal medyanın olaya dahil olmasıyla birlikte ciddi bir gücü arkasına alan mağdur sıfatındaki 19 yaşındaki genç kız, failin tutuklanmasıyla güvence altına alınmıştır. Olayın daha da ötesine bakıldığında konunun dönemin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı Zehra Zümrüt Selçuk'a kadar gittiği ve Selçuk'un yine sosyal medya mecrası olan Twitter üzerinden şu açıklamayı yaptığı yine Euronews (2019) haberinde belirtilmiştir:

“Tuğba kızımızın şiddete maruz kaldığı görüntüler hepimizi derinden sarstı. Şiddet kimden ve nereden gelirse gelsin asla kabul edilemez. Bakanlık olarak Tuğba kızımız ile iletişim halindeyiz. Sosyal inceleme süreci devam etmekte. Olayın hukuki boyutunu yakından takip edeceğiz.”

Verilen örnekte de aşikâr olmak üzere, sosyal medyanın gösterdiği tepki yargı organlarının bir olay karşısında verdiği karara direkt olarak etki etmektedir. Bunun gibi birçok olayda yargı organları tarafından salıverilen bir şüphelinin, gerçekleştirdiği olayın sosyal medyada gündem olduktan sonra tutuklanması gibi durumlar görülebilmektedir. Yönetim ve hukuk pratiğindeki sosyal medya etkisinin ne derece etkili olduğu verilen örneklerle tespit edilmiştir. Sonraki bölümde de ülkemizdeki sosyal medyaya yönelik mevzuat çalışmaları yani, teorik kısmı günümüz bağlamında incelenip eksi ve artı yönleri ele alınıp çeşitli boyutlarıyla değerlendirilecektir.

3.MEVZUAT VE PRATİK ÇALIŞMALARI: “OLANLAR” VE “OLMASI GEREKENLER”

Ülkemizde ve dünya genelinde, 21. yüzyılın artık dijital çağ olarak adlandırıldığı bilinmektedir. Özellikle Kovid-19 pandemisiyle birlikte ortaya çıkan sokağa çıkma kısıtlamaları, eve kapanmalar bireyleri ve toplumları dijital mecralara ve sosyal medyaya yönlendiren en temel ve harekete geçirici unsurlardan birkaçı olmuştur. Sosyal temasların mümkün mertebe azaltıldığı, esnek ve uzaktan çalışma düzenlerine geçildiği pandemi döneminde özellikle bürokratik işleyişte esnemelerin olduğu söylenebilir.

İşyerleri için lüks eşyalarla döşenmiş, büyük ve bütün çalışanların bir arada olduğu ofisler yerine uzaktan çalışma sistemlerine; binlerce öğrencinin onlarca farklı fakülte ve yüzlerce farklı derslikte ders gördüğü üniversitelerden uzaktan öğretim/öğrenim modeline; bürokraside gerek uluslararası gerek ulusal toplantılar için kat edilen binlerce kilometrenin ve toplanma alanlarının bir kenara bırakılıp e-toplantı modeline geçişi gibi gündelik hayatın birçok farklı alanında radikal değişimler meydana gelmiştir. Bununla birlikte doğası itibariyle ihtiyaç olarak ortaya çıkan sosyalleşme eylemini gerçekleştiremeyen insanların tamamen dijital mecralar üzerinden sosyal medyaya yönelmesiyle dijital çağın başladığı açıkça anlaşılmış oldu.

Tüm konjonktürel değişimleri ve dinamikleri sıkı sıkıya takip eden devletler de dijital çağ ile ilgili çeşitli önlemler almak üzere farklı çalışmalar gerçekleştirmeye başlamıştır. Ülkemizde de Cumhurbaşkanlığı bünyesinde 2018 yılında kurulan ‘*Dijital Dönüşüm Ofisi*’, 2020 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde kurulan ‘*Dijital Mecralar Komisyonu*’ ve ortak çalışmalar neticesinde ortaya çıkan, vatandaşlar tarafından ‘*sosyal medya düzenlemesi*’ olarak bilinen 7253 sayılı ‘*İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*’ ile birlikte tamamen sınırsız şekilde hareket etme alanına sahip olan sosyal medya uygulamalarının ortaya çıkardığı sorunları çözüme kavuşturmak ve sorun potansiyeli taşıyan konular için önlemler almak adına önemli bir adım atılmıştır.

Bu düzenleme neticesinde, aylık en az bir milyon ve üzeri kullanıcıları olan tüm sosyal medya platformlarına çeşitli sınırlandırmalar ve yükümlülükler getirilmiştir. Bunlardan bazıları şu şekilde sıralanabilir:

- Türkiye’de temsilci bulundurmak, (eğer bu temsilci gerçek kişi olacak ise ‘Türk vatandaşlığı’ bulunmak şartı vardır.)
- Türk kullanıcıların verilerinin Türkiye’de saklanmasına yönelik gerekli tedbirleri almak.

- Herhangi bir olay veya konu ile ilgili Türkiye Cumhuriyeti Devleti temsilcisinden gelen her türlü bilgi isteğini ivedilikle karşılamak.

Ayrıca 7253 sayılı mezkûr kanunun 6. maddesi ve 4. fıkrasında da yer aldığı üzere uygulama şirketlerinden 6 aylık dönemlere ait Türkçe raporların “Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu”na verilmesine hükmetmiştir.

Ülkemizde bu hususta atılan diğer bir somut adım ise, TBMM bünyesinde kurulan dijital mecralar komisyonudur. Bu komisyonun yapısı incelendiğinde, TBMM’nin ilgili web sayfasında komisyonun temel amacı şu şekilde ifade edilir (tbmm.gov.tr):

“Dijital Mecralar Komisyonu 23/7/2020 tarihli ve 7252 sayılı Dijital Mecralar Komisyonu Kurulması ile Bazı Kanunlar Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 1’inci maddesi ile kurulmuştur. Komisyon; kanunlara, bireylerin kişilik haklarına, özel hayatın gizliliğine ve diğer temel hak ve özgürlüklere aykırı yahut çocukların fiziksel ve psikolojik gelişimlerine zarar verici şekilde internet kullanımının önlenmesi amacıyla alınan tedbirler ile yapılan iş ve işlemler hakkında inceleme, görüşme, raporlama, tavsiye ve görüş bildirme işlemlerini yürütmek üzere kurulmuştur.”

Komisyonun temel yapısı itibariyle dijital çağın devlet açısından getirdiği çeşitli sorumlulukları tespit ettiği, bu doğrultuda araştırmalar yaptığı ve çeşitli yasama faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi için tavsiyelerde bulunduğu görülmektedir. Dijital Mecralar Komisyonu’nun 13 Temmuz 2023 tarihinde gerçekleştirdiği ilk toplantısında sanal mecralarda yasalara aykırı amaçlar olduğu bilinen ‘darkweb’ ve sosyal medya uygulamaları üzerinden gerçekleştirilen hakaret, iftira, manipülasyon, karalama ve dezenformasyon gibi fiiller ele almıştır.

Dijital çağın sunduğu şartlar karşısında en uygun aksiyonu gösterebilmek için ülkemizdeki en önemli gelişmelerden birisi de Dijital Dönüşüm Ofisi’nin kurulmasıdır. 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulan ofis, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak şekillendirilmiştir. Dijital Dönüşüm Ofisi’nin görevlerinden bazıları şu şekilde sıralanabilir (Nohutçu, 2022):

- Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaç, politika ve stratejilere uygun olarak *kamunun dijital dönüşümüne öncülük etmek*, Dijital Türkiye (e-devlet) hizmetlerinin sunumuna aracılık etmek, kurumlar arası iş birliğini artırmak ve bu alanlarda eşgüdümü sağlamak,
- *Kamu dijital dönüşüm yol haritasını hazırlamak*,
- *Bilgi güvenliğini ve siber güvenliği artırıcı* projeler geliştirmek,
- *Kamuda büyük veri* ve gelişmiş analiz çözümlerinin etkin kullanımına yönelik stratejiler geliştirmek,
- Kamuda öncelikli proje alanlarında *yapay zekâ* uygulamalarına öncülük etmek ve koordinasyonu sağlamak vd.

Mezkûr kararname ile ofise yüklenen görevlerden bazıları yukarıda görülmektedir. Bu görevlere ilaveten kararnamede bilgi güvenliği, siber güvenlik, yapay zekâ, dijital dönüşüm, büyük veri gibi dijital çağın en önemli kavramlarına açıkça yer verildiği görülmektedir. Bunların yanı sıra, Dijital Dönüşüm Ofisi'nin web sayfasında (cbddo.gov.tr) şu başlıklar altında yer verilen sloganlar meselenin ciddiyetinin farkındalığını göstermektedir:

- Dijital Dönüşüm: “İnsan, iş süreçleri ve teknoloji arasındaki bütüncül dönüşüm...”
- Dijital Türkiye: “Kamuda bürokratik engelleri kaldırıyoruz...”
- Yapay Zekâ: “Teknolojiyi sadece tüketen değil üreten bir Türkiye olmak için...”
- Büyük Veri: “Veriden değer üreten güçlü Türkiye...”
- Siber Güvenlik: “Dijital topraklarımızı korumayı ulusal güvenliğimizin en önemli bileşeni olarak görüyoruz...”

Özellikle son slogandaki “*dijital toprak*” vurgusu, Türkiye’de teknolojiye ve dijitalleşmeye ne kadar önem verildiğini, siber güvenliğin sağlanmasındaki her türlü önlemin alınıp, her türlü adımın sıkı sıkıya takip edildiğini göstermektedir.

Görüldüğü üzere ülkemizde hem mevzuat bağlamında hem de pratik açıdan geniş tedbirler alınmaktadır. Fakat, bu girişim ve gelişmelerin yanı sıra, özellikle sosyal medya mecralarında halen çözülemeyen sorunlar da varlığını sürdürmektedir. Günümüzde karşılaşılan en büyük problemlerin başında sosyal medya üzerinden gerçekleştirilen dolandırıcılık, hakaret, iftira suçları gelmektedir. Bu konu mevzuat açısından, özellikle, ceza hukuku bağlamında değerlendirildiğinde suçun nerede veya ne aracılığıyla işlendiğinin çok önemi yoktur, önemli olan hukuka aykırı bir fiilin gerçekleşmesi ve mağduriyet veya mağdurların oluşmasıdır. Örneğin, Türk Ceza Kanunu 125. maddede düzenlenen hakaret suçu sokakta, telefonda, toplu taşımada veya sosyal medyada fark etmeksizin günlük rutinin herhangi bir anında karşılaşılabılır bir suçtur. Bu suç sosyal medya üzerinden gerçekleştirildiğinde failin tespiti için harekete geçen kolluk kuvvetleri ve yargı organları, eğer şüphelinin adı ve soyadı net ise “mernis” aracılığıyla, takma ad kullanılıyorsa çeşitli teknik takipler aracılığıyla IP tespiti, konum tespiti vb. tekniklerle ilgili kişiye ulaşır. Lakin, bazı durumlarda sayılan teknik takipler yetersiz kalmakta, şüphelinin tespiti zorlaşmakta ya da imkânsız hale gelmektedir.

Bunun gibi bir duruma örnek vermek gerekirse; ‘A123’ takma adı ya da diğer bir deyişle ‘nickname’i olan ve sosyal medya jargonunda ‘fake hesap’ olarak bilinen bir hesap üzerinden gerçekleştirilen bir hakaret veya dolandırıcılık suçunun yargı yoluyla bedelinin ödetilmesi için ilgili şüphelinin tespit edilmesi gerekir. Bunun için yapılacak ilk çalışmalardan biri IP adresinin ve konumun belirlenmesidir. Fakat, çeşitli uygulamalarla birlikte sahte IP adresleri kullanılabilir ya da ilgili adres ve konum saptırılabilir. İkinci bir yöntem, hesabın açıldığı e-posta adresi üzerinden bir yol haritası çizmek olabilir, nitekim e-posta adresi almak için genelde ya aktif bir e-posta adresi referansı ya da telefon numarası istenmekle beraber bu yöntem de sahte oluşturulmuş bir e-posta üzerinden hareket ediliyorsa başarılı olamayacaktır. Mail adresi oluşturulurken kullanılan telefon numarasının bir zamanlar Türkiye’ye giriş yapmış, telefon numarası almış bir mülteciye ait olduğu ve bu telefon numarasını dolandırıcıların eline geçmiş olduğu düşünülürse, suçu işleyen şüpheliye

ulaşmak neredeyse imkânsız hale gelmektedir. Bu ve bunlar gibi sebeplerden dolayı alınması gereken tedbirler hususunda biraz daha detaylı çalışmaların yapılması elzemdir.

Bu araştırma dahilinde, sosyal medya üzerinden işlenmesi muhtemel suçlara yönelik alınabilecek tedbirler konusunda bazı görüşler tezahür etmiştir. Bunlara bakılacak olursa;

- Sosyal medya ve diğer dijital mecralara yönelik siber güvenlik eğitimlerinin ortaokul düzeyinden başlayarak toplumun tüm düzeylerinde yaygın hale getirilmesi,
- Sosyal medya hesapları açılışının ve girişlerin e-devlet aracılığıyla yapılması,
- Hesap açılışında ve girişlerde “kişiyeye ait” telefon numarası zorunluluğu,
- Bir kişiyeye ait en fazla iki hesabın olabileceği yönünde bir kısıtlama,

ve bunlar gibi bazı tedbirlerin, faillerin kimliği gizleyememesi sebebiyle sosyal medya üzerinden işlenebilen hakaret, dolandırıcılık gibi suçları azaltabileceği öngörülmektedir.

Burada önleyici önlemlerin tavsiye edilmesi bazı görüşler tarafından özgürlük alanını kısıtlayıcı öneriler olarak değerlendirilebilir. Örneğin; sosyal medya hesap açılışlarında kişiyeye ait telefon numarası zorunluluğunun bulunması, toplumumuzda geçmiş zamanlarda yaygın şekilde kullanılan ‘mahlas’ geleneğini kısıtlar gibi görünmektedir. Burada mahlas kullanımına dair herhangi bir şekilde engelleme yoktur. Bu öneri doğrultusunda bu mahlası kullanan kişi sadece devlet tarafından bilinecektir. Bu önlemlerin sunulması herhangi bir şekilde fikir ve ifade özgürlüğünün kısıtlanmasını tasvip etmemektedir. Özgürlüğün devlet tarafından kısıtlanması ancak bireylerin sınırsız özgür olarak diğer bireylerin özgürlük alanına müdahale etmeleri durumlarında uygun görülebilir. Bu önlemlerin temel gayesi de eğitim faaliyetleriyle ve bireyleri etik değerlere teşvik eden eylemlerle düzeltilemeyen sorunların ortaya çıkışının zaruri sınırlandırmalarla engellenmesidir. Fakat, bu tedbirler alınırken dikkat edilmesi gereken birkaç husus daha ortaya çıkmaktadır. Örneğin, e-devlet veya telefon numarası ile hesap açma, giriş yapma gibi faaliyetlerin her biri, kişisel verilerin korunması meselesini de beraberinde getirmektedir. Bu sebeple, bu verilerin en güvenli şekilde korunması için Dijital Dönüşüm Ofisi bünyesinde, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde veya yeni oluşturulabilecek örneğin; ‘Türkiye Büyük Veri Merkezi’ gibi bir kurum/kuruluşla verilerin barındırılması sağlanabilir. Bunun devlet açısından bir maliyet oluşturacağı düşünülürse, bu konuda da ilgili sosyal medya şirketlerine kiralama yoluyla alan verilip gider-gelir dengesi oluşturulabilir.

SONUÇ

1989’da literatüre dahil olduktan sonra kamu yönetimi camiasında ciddi yankı uyandıran yönetim kavramı, yıllardan bu yana gelişerek tartışmaların odak noktası olmaya devam etmiştir. Dünyada teknolojik bağlamda yaşanan son değişimlerle ve 21. yüzyıl ile birlikte dijital çağın başladığı bilinmektedir. Hayatın her alanına etki eden dijitalleşme toplumların, devletlerin, kavramların, bilimin kapılarını tümüyle değişime açık hale getirmiştir.

2005'te Dunleavy ve yazar arkadaşları tarafından ortaya koyulan 'dijital çağ yönetişimi' de değişimin etkisini gösteren en önemli kavramlardan biridir. Özü itibariyle vatandaşın yönetim süreçlerine aktif katılımını öngören yönetişimin dijital kanallar aracılığıyla gerçekleşmesi de dijital çağ yönetişimi olarak ifade edilebilir. Önceki paragrafta aktarıldığı üzere 'dijital çağ yönetişimi' kavramı var olduğu günden bu yana gelişerek büyümeye devam etmiştir. Son dönemlerde internetin ve sosyal medyanın dünya genelinde devasa bir şekilde yaygınlaşmasıyla birlikte bu kavram, sosyal medya yönetişimi olarak şekil değiştirmeye başlamıştır. Nitekim, sosyal medya ve yönetim-hukuk ilişkilerine bakıldığında, vatandaşlar sosyal medya üzerinden gerek hükümet gerek yerel yönetim gerekse yargı organlarının faaliyetlerine müdahil olmaktadır. Bu duruma bakıldığında aslında yönetişim kavramı sosyal medya üzerinden doğal bir şekilde faaliyete geçmektedir. Bu da son dönemlerde 'sosyal medya yönetişimi' olarak adlandırılmıştır.

Çalışma dahilinde odaklanılan diğer önemli bir husus ise, içinde bulunduğumuz dijital çağa yönelik gereken tedbirlerin hangi boyutlarda alındığıdır. Gerçekleştirilen araştırma ve incelemeler neticesinde ülkemizde Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulan Dijital Dönüşüm Ofisi, Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde kurulan Dijital Mecralar Komisyonu ve 5651 sayılı kanunda yapılan değişiklikler kapsamında dijital çağın beraberinde getirdiği bazı yenilik ve sorumlulukların devlet tarafından açıkça tespit edildiği ve oluşturulan politikalar doğrultusunda hem hukuki hem de pratik bağlamda adımların atıldığı saptanmıştır. Özellikle, Dijital Dönüşüm Ofisi'nin '*Dijital topraklarımızı korumayı ulusal güvenliğimizin en önemli bileşeni olarak görüyoruz...*' sloganı bu konudaki hassasiyeti açıkça vurgular niteliktedir. Bunların yanı sıra, çalışmamız perspektifinden bakıldığında, bazı önlemler alınması doğrultusunda tavsiyelerde bulunulmuştur. Bunlar da sosyal medya hesaplarının açılışı ve girişi aşamalarında e-devletin aktif bir şekilde kullanılması, ilgili kurumlar bünyesinde büyük veri merkezinin oluşturulması ve verilerin sıkı sıkıya korunması gibi hususlardan oluşmaktadır.

İçinde bulunduğumuz dijital çağ, henüz başlangıç aşamasındadır. Bundan sonra dünyayı devasa gelişmeler beklemektedir. Bu sebeple, dijitalleşmenin farklı boyutlarına odaklanıp gerek politika önerilerinin geliştirilmesi gerekse siber güvenlik gibi ulusal güvenliğimizi güvence altına alabilecek tedbir önerileriyle devlet ve dijitalleşme arasındaki dengenin bulunmasında katkı sağlamak doğrultusunda çalışmaların yapılması önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- Bapat, S. S. (2018), Digitalization in Marketing, *International Journal of Trend in Scientific Research and Development (IJTSRD) International Open Access Journal*, sn:57-63
- Dunleavy P., Margetts H., Tinkler J. (2005), *New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance*, Oxford University.
- Eryılmaz, B., (2017) *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, 10. Baskı, İstanbul.
- Flew, T. (2015), *Social Media Governance*, SM+S Dergisi, Cilt:1 Sayı:2.
- Nohutçu, A. (2002), *Evolution of Public Policymaking Witffln The Dynamics of Governance in The Field Of Tourism: The Turkish Case*, Yayınlanmış Doktora Tezi, ODTÜ.
- Nohutçu, A. (2022), *Türkiye'nin İdari Yapısı Kanunnâme Kaymakamlık Kod:54*, Savaş Yayınevi, Cilt:3
- Özer, M.A. (2017), *Yönetişimden Dijital Yönetişime: Paradigma Değişiminin Teknolojik Boyutu*, *Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, Cilt:6, Sayı:16.

- Saran, U., (2004), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Atlas Yayıncılık, Ankara.
- Yörükoğlu, E. (2021), *Dijital Yönetişim Çağında Bir Liderlik Modeli Önerisi: İnsan Odaklı Dönüşümcü Liderlik*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi.
- Zerfass, A., Fink, S., Linke, A., (2011), *Social Media Governance: Regulatory Frameworks As Drivers of Success in Online Communications*, *International Public Relations Research Conference*, Holiday Inn University.
- İnternet Kaynakları:**
- WeAreSocial: <https://wearesocial.com/uk/blog/2023/01/the-changing-world-of-digital-in-2023/> (Er. Tar.: 11.09.2023)
- NTV Manşet: <https://www.ntv.com.tr/turkiye/19-yasindaki-tugbaya-iskence-uygulayan-baba-tahliye-edildi,En-jSQtEeU2S5sPdwXqzow> (Er. Tar.: 14.09.2023)
- Euronews Haber (Bakan açıklaması): <https://tr.euronews.com/2019/10/09/kizina-iskence-yapmakla-suclanan-baba-goruntuler-sosyal-medya-gozalina-alindi-video> (Er. Tar.: 14.09.2023)
- Euronews Haber 2020: <https://tr.euronews.com/2020/08/19/turkiye-de-adaleti-artik-sosyal-medya-mi-sagliyor> (Er. Tar.: 14.09.2023)
- Dijital Dönüşüm Ofisi: www.cbddo.gov.tr (Er. Tar.: 14.09.2023)
- Dijital Mecralar Komisyonu: www.tbmm.gov.tr (Er. Tar.: 14.09.2023)