

GÜVENLİĞİ SAĞLAYICI İDARİ UYGULAMALAR: ETKİN DAĞ YÖNETİMİ*

© Zerrin Toprak KARAMAN^a

Öz

Türkiye'nin yaklaşık ¾'ü dağlık alandır. Ancak yönetim planlaması ve kamu hizmetleri itibariyle, hak ettiği önem verilmemektedir. Kamu hizmeti ve sosyal gerçeklik ilişkiler ağında, ortaya çıkan çok yönlü toplumsal sorunlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, ayrı bir dağ yönetimi modeline ihtiyaç olduğu anlaşılmaktadır. Ülkelerin tarihi, fiziki coğrafyası, sosyo-kültürel yapısının yanı sıra; iktisadi imkân ve araçları ile siyasi kültürleri kamu yönetiminin yapılanmasını etkilemektedir. Demokratik ülkelerde, hizmet ve kurumsal ilişkiler ağları çok daha işlevsel etkinliğe sahip görünmektedir. Günümüzün geniş kapsamlı toplumsal güvenlik yaklaşımı da kamu hizmetlerin etkinlikle yerine getirilmesiyle ilişkilidir. Günümüzün sektörel bütünlük ve güvenlik ortaklığının geldiği geniş ilişkiler ağları, hizmet ve örgütlenme konusunun amaca ne kadar hizmet ettiği ve yerindeliğinin sorgulanmasına yol açmaktadır.

Dağlık alanlarda, güvenlik yönüyle ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri içinde, özel bir değerlendirme gerekmektedir. Bu değerlendirmenin, tüm ekonomik, toplumsal, kültürel ve çevresel sorunları ve bütünlük sektörel yapıları dikkate alması, dağlık alanlarda yaşayanların ihtiyaçları önceliğinde yaşam kalitesi koşullarını sağlayacak şekilde planlanması önem taşımaktadır. Başarılı bir dağ yönetimi planlaması için, yerel, ulusal, sınıraşan bir çerçeve içinde özel bir stratejik değerlendirme yapılması hedeflenmelidir. Türkiye örneğindeki gibi, görev alanı ve sınırı kapsamlı bir bütünlük içinde belli olmayan bir kurum başarılı olamamaktadır. Yönetmeliklerin

* Bu makale, 21-23 Şubat 2019 tarihleri arasında Nuh Naci Yazgan Üniversitesi'nde düzenlenen 16. Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR 16) sunulan ve özet metin olarak yayımlanan bildirinin genişletilmiş halidir.

^a Prof. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, zerrin.toprak@deu.edu.tr

varlığı, kamu hizmetinin gerektirdiği gibi bir teşkilat yapısı oluşturulmadığında etki yaratmamaktadır. Mevcut kurumlar, görevi sahiplenmemekte ve idealizm yetersiz kalmaktadır

Dağlık alanların etkin yönetimine ilişkin kamu değerlendirmesinin oluşup oluşmadığını anlamak açısından 1 Mart-8 Mart 2019 tarihlerinde 70 katılımcının yer aldığı bir anket çalışması sosyal medya ağlarına link verilerek internet ortamında yapılmıştır. Çalışmanın temel yaklaşımı dağlık alanlarda kamu yönetiminin etkinliğinin sorgulanmasıdır. Anket sonuçları da Türkiye’de görünür olmayan dağ yönetiminin, global ilişkiler ağında gözden geçirilmesi gerekliliği ortaya konulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Kamu Hizmeti, Dağ Yönetimi, Güvenlik.



Giriş Yerine: Kamu Hizmetlerinde Etkinlik ve Örgütlenme İlişkisi

Ülkelerin tarihi, fiziki coğrafyası, sosyo-kültürel yapısının yanı sıra; iktisadi imkân ve araçları ile siyasi kültürleri etkisinde, yönetim birimlerinin örgütlenmeleri ve bağlantılı olarak faaliyetleri belirlenmektedir. Demokratik ülkelerde, hizmet ve kurumsal ilişkiler ağları çok daha işlevsel etkinliğe sahip görünmektedir. Kamu hizmetleri tanımlaması, “hizmetlerde etkinlik” ve “demokratik katılım” bağlantıları ile ilişkilendirilmektedir. Günümüzün geniş kapsamlı toplumsal güvenlik yaklaşımı da kamu hizmetlerin etkinlikle yerine getirilmesiyle ilişkilidir¹. Demokratik yönetim ilkeleri uygulanan kamu yönetimi teşkilatlanması temel yaklaşımında yenilikçi, akıllı yerleşimler oluşturmak için, kamu yararına uygun karar alma ve kararlara demokratik katılım süreçlerini desteklemek, kaynaklar ve kurumlar arasında bütünleşikliği sağlamak öne çıkmıştır.

İç ve dış göçlerle gelen hızlı nüfus artışına bağlı olarak, yerel ve merkezi düzeyde idari sisteme yönelen taleplerin yoğunlaşmasına karşılık, yönetim sürecinin akılcı planlanması yoluyla, genel/yerel hizmetlere çağdaş yaşam kalitesine erişme hedeflenmektedir. Belirtilen amaca uygun yapılanma ve kurumsallaşma ile etkin yönetsel hizmet stratejisi oluşturulması gerekmektedir. Günümüzün sektörel bütünleşiklik ve güvenlik ortaklığının geldiği geniş ilişkiler ağları, hizmet ve örgütlenme konusunun amaca ne kadar hizmet

¹ Zerrin Toprak, Karaman, Kamu Yönetiminde ve Kent Güvenliğinde Güvenlik Felsefesindeki Gelişmeler, *IZCEAS 2018 Full Paper Book*, erişim <http://www.izceas.org/2018/books/izceas-2018-fullpaper-proceedings-book-isbn-978-605-254-071-8.html>

ettiğinin veya yerindeliliğinin sorgulanmasına yol açmaktadır. Kamu hizmetlerinin belirlenmesi, değerlendirilmesi ve raf ömrüne bakılmasında bilgi birikiminden yararlanılması sürekli gündemde tutulan bir kurumsal-toplumsal ilgi alanıdır. Esasen insanlık tarihinden bu yana yapılanma gerekliliği çalışmaları da daha uygun yönetsel modeli sağlama yönünde gelişerek değişmektedir. Global süreç, klasik temel alt yapı ile üst yapı hizmetleri, mekânın kullanımı, sağlık, hatta ibadet gibi yaşam kalitesi göstergelerinin tüm yönleri sadece vatandaş için değil, “herkes” kavramı içinde yer alan ve halk olarak tanımlanan yabancıları da kapsayarak yasal koruma alanı açmıştır.

Kamu yönetimi disiplini ekonomik, siyasi, toplumsal ve teknolojik gelişmelerden hızla etkilenmektedir. Değişimin getirdiği yeni koşullara uygun yapılanmaların, normatif ve yönetsel alana aynı hızla aktarılması beklenmektedir. Kamu yönetimi disiplini, yaşanan değişimi açıklamaktadır. Bu açıklamaların neden ve sonuç ilişkisi içinde tutarlılığının sağlanması kamuoyunca beklenmektedir. Örneğin, bir ülkede deniz bulunmuyorsa, deniz üzerinden görünür bir idari yapılanma kurulması, toplumsal gereklilik duyulmaması bağlamında, mali sömürüye neden olacağından beklenmemektedir. O halde kamu hizmeti kavramının değerlendirilmesinde geliştirilmiş aşağıdaki ilkeler toplumsal huzur ve güvenlik ilişkileri açısından önemlidir.

Objektif kamu hizmeti yaklaşımına göre, bazı faaliyetler sahip oldukları niteliklerinden dolayı kamu hizmeti sayılırlar. Sosyolojik pozitivism temsilcisi olan Léon Duguit'e (1859 -1928) göre bir faaliyetin kamu hizmeti olarak kabul edilebilmesi için, karşılıklı toplumsal bağımlılığın sağlanması yanında; gelişmesi ve niteliği gereği gerçekleştirilebilmesi için yönetici gücün devreye zorunlu girmesi gerekir. Bu nedenle, bahse konu hizmet yönetenlerce sunulmalı, düzenlenmeli ve denetlenmelidir. Duguit, bir hizmetin kamu hizmeti olarak görülebilmesi için, kanun koyucunun “tek başına iradesinin aranması” şartına karşı çıkmaktadır. O'na göre bir gereksinim sadece kanun koyucunun iradesiyle kamu hizmeti halini alamaz. Bu hizmete olan ihtiyaç, kanun koyucunun iradesinden bağımsız olarak, toplumda daha önceden ortaya çıkmış olmalıdır (Arslan, 2018: 175-196). İdare edenlerin kuralları kendisinin oluşturması, sübjektif kamu hizmeti anlayışıdır (Duguit, 1923: 426,428). Bu durumda; kamu hizmetlerinin tanımlanmasında ya da belirlenmesinde yasayı koyan irade emredicidir. Toprakla ilişkilendirilen bu egemenlik, emretme gücünü oluşturmaktadır.

Devleti idare edenler, ülkelere göre değişebilen moral, ekonomik ve bazen maddi bir güç ile ilişkili haklara sahiptir. Bütün bu haklar şekilsel, mistik veya metafizik yansımalarıdır. Esasen bir devlet; kişi veya grup olarak diğerlerinden daha güçlü ve onlar üzerinde etkili olsalar da bir alan içinde belirlenmiş toplum için vardır. Devlet yine de eğer devletin iradesinin her şeyin üstünde egemen olduğunu, yani devletin iradesinin egemen olduğunu varsayarsa, bağlantılı olarak, kendi iradesini “dayatma” hakkına sahip olduğunu iddia eder. Bu durumda kendi iradesini ancak kendisi sınırlayabilir ve bunu düzeltmek imkânsızdır. Devlet yönetimini sahiplenenin sadece kendi iradelerini tanımlarında, bireyseli teori devreye girmektedir. Başka bir ifadeyle, bu yönetsel tercih, mutlaka Stirner'in(1806-1856) bireysel anarşizm teorisine ve J. J. Rousseau (1712-1778) ve Robespierre'in (1758-1794) mutlakiyet teorilerine yol açmaktadır. Nitekim Jean Bodin (1530-1596) (Andrew, 2011) mutlak egemenliğine sarılan iktidar, eninde sonunda kendi egemenliğinden olur veya kaybeder (Toprak ve Altay, 1997: 69) demektedir.

Bir hukuk devletinin, mevzuat aracılığıyla bir toplumun bütününe dayattığı hususlar, her zaman ciddi bir anlaşmazlığın konusu olmasa da, sosyal gerçeklik içinde, ihtiyaçlar bellidir. Nihai tahlilde, katılımcı bir anlayış içinde kamu hizmetinin alanı ve gereklilikleri ortaya konulmalıdır.

A. Dağlık Alanlar, Bütünleşik Dağ Yönetiminin Önemi ve Türkiye İçin Gerekliliği

1. Dağlık Alanlar

Dağ ve dağlık alanlar, sahip oldukları doğal kaynak değerleri açısından önemini giderek daha fazla hissettirmektedir. Mamafih, ulusal ve uluslararası düzeyde kabul edilmiş bir dağ tanımı bulunmamaktadır. Türkiye’de dağlar; yerleşimlerin yakınında veya uzağında değişken boyutlarda yükseltilerdir. Dal ve Gönençgil (2018), çalışmalarına göre (Dal ve Gönençgil, 2018: 910, 912-913). Türkiye’nin toplam alan içindeki dağlık alanların payı %74,6 oranındadır. Haritadan elde edilen verilere göre düzlük alanlar %25,3 lük bir orana sahiptir (toplam alan: 782219,7269 km², dağlık alan: 583770,9139 km², düzlük alan: 198448,813 km²). **Buna göre Türkiye’nin yaklaşık ¾’ü dağlık alandır.** Aşağıda dağ yükseltileri değerlendirilmiştir.

- a. 1. Sınıf; yükseltisi 4500 m’den fazla olan yerleri,
- b. 2. Sınıf; yükseltisi 3500-4500 m aralığında olan yerleri ve

- c. 3. Sınıf; yükseltisi 2500-3500 m aralığında olan yerleri sınıflandırarak dağlık alan olarak tanımlar.
- d. 4. Sınıf; yükseltisi 1500-2500 m ve eğimin 2°den fazla olduğu alanları sınıflandırarak dağlık alan olarak tanımlar,
- e. 5. Sınıf; yükseltisi 1000-1500 m ve eğim değerinin 5°den fazla olduğu ya da 7 km yarıçap içinde yerel yükselti aralığı'nın 300 metreden fazla olduğu alanları dağlık alan olarak tanımlar,
- f. 6. Sınıf; yükseltisi 300-1000 m aralığında olan ve yerel yükselti aralığı 7 km yarıçap içinde 300 m'den fazla olan alanları dağlık alan olarak tanımlar.
- g. 7. Sınıf yükselti ise; diğer kriterleri karşılayamayan dağlarla çevrili izole edilmiş 25 kilometrekareden daha az iç havza ve platoları göstermektedir.

Tek başına veya silsile halinde olan dağlarımız 1. sınıf: yükseltisi 4.500 metreden fazla (5.137 m ile Ağrı) ve 2. sınıf: yükseltisi 3.500–4.500 metre arasında olan dağlardan Süphan (4.058 m) ve Kaçkar (3.937 m) ile Erciyes (3.917 m) gibi yükseltidedir. Dağlarımızın birçoğu uyuyan ve geçmiş yüzyıllarda aktif yanardağlardır. **Bu özellikleri de maden kaynakları olması gerektiği fikrini kuvvetle karşımıza getirmektedir.**

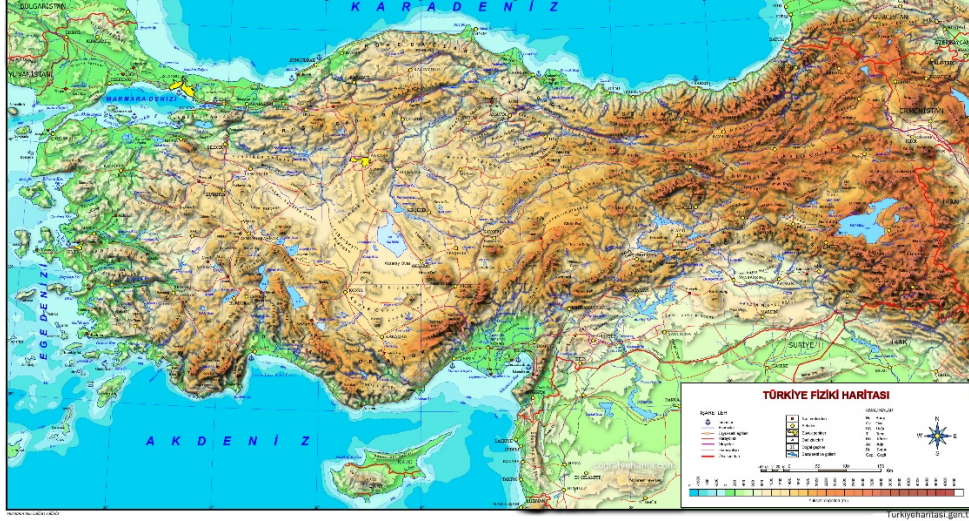
Dağ varlığımız, genel olarak, çok yönlü tehlikeler barındırması nedeniyle gerek insan ve gerekse doğadan kaynaklı güvenlik olgusu ile birlikte değerlendirilmektedir. Çoğu kere bu şekilde hafızamızda yer almaktadır. Dağ yerleşiklerinin genelde yaşam kalitesinin düşük olması da konunun farklı bir boyutudur.

Aşağıda görsel olarak Türkiye'nin dağ farkındalığını ortaya çıkaran fiziki bir harita yer almaktadır. Çoğu kere haritalarda, orman kaynağını göstermek amacıyla Türkiye, yeşile boyanmış düz ovalar ülkesi olarak takdim edilmiştir. Bu tutum da bir algı yanlışlığına yol açmıştır.

Türkiye'nin bir dağlık alan ülkesi olması gerçeği bağlamında, dağ ve dağlık alanların potansiyellerinin sürdürülebilir kalkınma ilkesi içerisinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Dağlık alanların alansal ağırlıklı konumu ve ulusal zenginlik kaynağı olma özelliği taşıması daha özel yönetim ilkeleri ve politika uygulamalarını bir ihtiyaç haline getirmektedir. Oysaki stratejik planlamaya esas teşkil edecek, Türkiye'nin dağ ve dağlık alanları ile ilgili çok yönlü yeterli envanter bilgisi bulunmamaktadır. İklim değişikliklerinin de zorladığı bu değişken ortamda, dağlık alanlarımızı tanımlayıcı bir veri tabanı oluşturmak ve sahip olduğu kendine özgü doğal ve beşeri kaynakları koruma-

kullanma dengesi açısından, etkin yönetimini sağlamak, sürdürülebilir Türkiye için önemli hale gelmiştir.

Harita 1: Türkiye Fiziki Haritası



Kaynak: <http://www.turkiyeharitasi.gen.tr/fiziki-harita/>

Seçilmiş pilot dağların 3 boyutlu haritasının çıkarılması ve stratejik değerlendirme çalışmalarının disiplinlerarası geliştirilmesi önem taşımaktadır. Kuşkusuz bazı dağlarımız için örneğin Yunt dağı, 1076 m (Manisa) gibi ve bazı seçilmiş dağlarda öncü sosyo-ekonomik amaçlı çalışmalar yapılmakla birlikte Türkiye genelinde benzer çalışmalar yaygınlaştırılmamıştır.

Dağlık bölgelerde hizmetlerin yürütülmesine ilişkin çeşitli ölçütler geliştirilmiştir. 15 Avrupa Ülkesinde dağ üzerine geliştirilen “dağlık alan belediyeleri” tanımlamasıdır. Çalışmalara göre, dağlık alan belediyeleri bu alanda 1.900 bin km² olarak hesaplanmıştır. Bu toplam alanda, dağ belediyeleri alanın %39,9’unu kapsamakta ve nüfusun %17,8’ine sahiptir. Belirtilen yaklaşım, Türkiye için uygun olabilecek bir yöntemdir. Ancak bilindiği gibi Türkiye’de, dağlık alan belediyesi tanımı yerine orman köyü tanımlaması kullanılmaktadır. 2014 yılında uygulamaya giren, 2012 tarihli 6360 sayılı kanun ve 442 sayılı köy kanunu kapsamındaki alanlardaki yerleşimlerin dağlık bölgeler tanısının yapılması, hizmetler ve insan kaynağının değerlendirilmesi açısından çok önemli bir konudur. Büyükşehir Belediyesi yapılanmasında, çoğu kere dağ köyü olan yerleşimler, ilçe belediyelerinin mahallesi haline gelmiştir. Bu idari dönüşüm dağ köylerinin resmi sayısını geriletmiştir.

Orman Genel Müdürlüğü'nün verilerine göre; 1987 yılında, Türkiye'deki 17.158 orman köyünde yaklaşık 10 milyon orman köylüsü yaşamakta ve bu köylüler Türkiye nüfusunun %20'sini oluşturmaktaydı. 2012 yılı itibariyle orman köyü sayısı 21.395 ve nüfusu da 7.085.545 olarak belirlenmiştir (Alkan, 2014: 70). Köy ve küçük belediyelerde ise 2017 rakamlarına göre 6 milyon kişi yaşamaktadır. Günümüzde tarım ve hayvancılık konularını önemseyen belediyelerin tarıma katkısı yanında, belediyenin mahallesi statüsündeki dağlık alan yerleşimlerinin ya da "**dağlık alan mahallelerinin**" her bir belediye için ayrı ayrı değerlendirilmesi yanında, hala köy statüsünü koruyan yerel birimlerin de "dağ köyü" olarak güncel rakamlarının listelenmesi gerekmektedir. Ayrıca dağ bağlantılı kamu politikalarının oluşturulması da toplumsal kalkınma için önemli bir konudur (Toprak ve Özkaya, 2017: 1-12). Gerek afet yönetimi gerekse kalkınma literatüründe gençler, çocuklar ve kadınlar özellikle dağlık alanlarda mağdur avantajlı gruplar olarak değerlendirilmektedir.

2. Yönetmel Sorumluluk

1950'li yıllardan bu yana Türkiye'de yaşanan hızlı kentleşme süreci, imara aykırı düzensiz yerleşimlere neden olmuştur. Özellikle de dağlık alan ağırlıklı coğrafi yapıda vatandaşlar hukuka aykırı olarak dağda veya dağlık alanlarda kendilerince uygun bir arazi seçerek (genelde hazine arazilerinde) yapılaşmayı gerçekleştirmişlerdir. Hükümetlerce, farklı adlarla yapılan imar afları, bu yöntemle, Türkiye'de imar hukukuna saygıyı önemsemeyen bir yapılaşma kültürü oluşturmuştur. Bu bakımdan ister hâlihazırda hukuki veya hukuk dışı, isterse imar affı ile hukukilik kazanmış olsun: heyelan, çamur seli, su taşkını ve tsunami yanında fırtına gibi şiddetli rüzgârlara mukavemetli yapısalılık ne binalarda ne de konutlarda sağlanabildiği söylenemez.

Devletin varlık nedeni olan güvenlik görevi bağlamında; doğal afetlerde de, yaşam hakkı ve mülkiyet hakkı bütünlüğünde sorumluluğu bulunmaktadır. Sorgulama olayın tipine göre mülkiyet ve yaşam hakkı ile birlikte veya yaşam hakkı önceliğinde incelenmeye değer görülebilir. Hizmet kusuru saptamasında öncelik tercihi, mahkemeye aittir. Nitekim Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Budayeva Kararı, bu karara konu olan ve Türkiye'de de sıkça rastlanan toprak kayması, heyelan neticesi meydana gelen can ve mal kayıplarında devletin sorumluluğunun belirlenmesine ilişkin getirdiği sorgulama ve oluşturduğu kriterler açısından, önemli bir yol göstericilik taşımaktadır (Şahin, 2013). Yerleşimlerin bulunduğu alanda (kamp alanı da olabilir) toprak kayması

vakasının kronikleşmesi, önleyici korumayı sağlayacak tedbirlerin gereklerinin yapılmaması, önleyici mekanizmanın bozulması ve olaydan önce tamir edilmemesi, öngörülebilir meteorolojik olaylardaki gibi erken uyarının yapılmaması, gerekli hallerde ihtiyatlılık ilkesine uyulmaması gibi konular, esasen devleti sorumluluklarının belirlenmesinde önceliklendirilmektedir. Aslında su taşkınları örneğinde görüldüğü gibi, herhangi bir önleyici mekanizma olarak, örneğin uygun yükseklikte bariyer yapılmaması idari sorumluluk konusuna girmektedir.

Kamusal makamların, afetle karşılaşması muhtemel bölge yerleşiklerini, mevcut riskler konusunda gereği gibi bilgilendirmemeleri, afet bölgeye ulaşıncaya kadarki süreçte kriz yönetimini oluşturmaması örneğin; tahliye alarmı uygulamasına yer verilmemesi, gerekli gözlem elemanlarının oluşturulmaması ve risk yönetimi açısından da: yerleşim planlarının bulunup bulunmaması ve idarenin yerleşim karşısındaki tutumu gibi konular gelecekte Türkiye için de bu gibi olay mağdurlarının, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine gidebileceğine işaret etmektedir. Afetlerin yarattığı zararlara ilişkin örnekler çoğaltılabilir ise de rutin haline gelmiş Karadeniz Bölgesindeki çamur akışı vb olaylarda, yerleşik halkın, bu riskli alanlara yerleşmek zorunda kaldıkları, idarenin uyardığı gibi şikâyet söylemleri basında yer almaktadır. Rize’de heyelan (Sabah, 2010) “felaketinde” 12 ölü kaybı yaşanmıştır. Rize’de meydana gelen yine şiddetli sel nedeniyle, insanlar tahliye edilmek zorunda kalmıştır (Cumhuriyet, 2018). İlgili haberlerde;

“... Meteoroloji’den yapılan hava tahmin raporunda, önümüzdeki saatlerde Samsun’un Terme ve Ordu’nun Ünye ilçelerinde ani taşkın riski bulunduğundan dere yatağında bulunan köprü ve menfez çevrelerinde meydana gelebilecek taşkın, ani sel, su baskını ve sele karşı ilgili kurum, kuruluşların hazırlıklı ve dikkatli olması uyarısı yapıldı”

Örnekte yer alan ve kurum ve kuruluşlara benzeri “dikkat edin” uyarısı yapılmakla birlikte, halk açısından ne gibi bir tedbir alınacağı bilgisi haberlerde çoğu kere yer almamaktadır. Bu tipten olayların ortaya çıktığı, dağlık alanlarda, dere yatağının iki yanında başta olmak üzere riskli yapılaşmalara nasıl izin verildiği de konunun esas boyutunu oluşturmaktadır.

B. Uluslararası Dağ Ortaklığı ve Dağ Farkındalığının Türkiye’ye Etkisi

Dağ Ortaklığı (Mountain Partnership), dağ yerleşiklerinin refahını, geçim kaynaklarını ve fırsatlarını ve dünyadaki dağ ortamlarının korunmasını ve

yönetimini geliştirmeye yönelik çalışmalarıyla öne çıkmış gönüllü bir ittifak olarak kurulmuştur. Dağ Ortaklığı, dağlık alanlarda pozitif değişimi desteklemek için üyelerinin bilgi, beceri ve uzmanlık alanlarının zenginliğinden ve çeşitliliğinden yararlanmaktadır. Ortaklık, Eylül 2002’de Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi’nin bir çıktısı olarak başlatılmıştır. Dağ ortaklığı, küresel farkındalık yaratarak hızla gelişmiştir. Mart 2009 itibariyle, 50 ülke, 16 sivil toplum kuruluşu(STK) ve 96 büyük grup kuruluşu (örneğin sivil toplum, STK’lar, özel sektör) Dağ Ortaklığına hızla katılmıştır. Dağ Ortaklığına katılan ülkeler arasında Türkiye de yer almaktadır. İtalya ve İsviçre hükümetlerinin maddi desteğiyle bir Dağ Ortaklığı Sekreteryası, merkezi düzeyde Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) bünyesinde yürütülmektedir (UNN Sustainable Development, 2019).

1992 Rio Dünya Zirvesi Konferansı Gündem 21 Eylem Planı, 13’üncü başlık “Kırılğan Ekosistemin Yönetimi: Sürdürülebilir Dağ Gelişimi” olarak tanımlanmıştır. Temel konularda; biyolojik çeşitlilik, eğitim, cinsiyet, politika ve hukuk, araştırma, sürdürülebilir geçim kaynakları, dağlarda sürdürülebilir tarım ve kırsal kalkınma ve su havzası yönetimi gibi öncelikli eylem alanlarına odaklanılmaktadır. Ek olarak, And Dağları, Orta Asya, Avrupa, Hindukuş Himalaya ve diğer coğrafi bölgelere de odaklanılmıştır. Ortaklık girişimleri arasındaki bağlantılar yerel, ulusal, uluslararası bölgesel ve küresel düzeylerde teşvik edilmekte olup, üyelerin öncelikleri, ihtiyaçları ve kapasiteleri doğrultusunda belirli konularda girişimci olmaları sağlanmaktadır. Türkiye, aslında dağlarla ilgili uluslararası anlaşma ve sözleşmelerin dışında değildir. Ancak topluma yansımaları ve örgütlenme farkındalığı yaratma kapasitesi sınırlıdır.

2002 yılı Birleşmiş Milletler Teşkilatı tarafından “**Dünya Dağlar Yılı**” olarak ilan edilmiştir. Bu şekilde **11 Aralık Dünya Dağlar Günü** etkinlikleri ile dağların çok yönlü önemine ilişkin farkındalık sağlanmaktadır.

17-20 Eylül 2013 tarihinde Erzurum’da Dördüncü Uluslararası Dağ Ortaklığı (Mountain Partnership, MP) toplantısı 32 ülkeden 105 yabancı ile ulusal ve yerel düzeyde Türkiye’den gelen 180’i geçen katılımcılar birlikteliğinde gerçekleştirilmiştir. Raporda Türkiye’nin “Dağların özellikle su kaynakları açısından önemi vurgulanarak, dağlık alanların hassas alanlar olduğunu ve dağlık alanlarda yaşayan insanların göz önünde bulundurulması, politika belirleyicilerin dağlık alanlardaki ormanların ve havzaların ekolojik, ekonomik, sosyal ve kültürel boyutlarını ve bunların

karşılıklı ilişkilerini çok iyi bilmeleri ve bu konuda bilgilendirilmeleri, dağ toplumları ile aşağı havzalarda ve şehirlerde yaşayan nüfusun ihtiyaçları arasındaki dengenin kurulması açısından büyük önem taşımakta olduğunu” farkındalığı yer almıştır. Ayrıca, Türkiye bu toplantıda Avrupa Temsilcisi olarak, 2014–2017 döneminde görev yapacak Yönlendirme Komitesine seçilmiştir (Orman Genel Müdürlüğü, 2013). 2017 yılı sonrasında da Avrupa Bölümünde alternatif focal point izleyici ülke olarak yer almaktadır.

Orman ve Su İşleri Bakanlığı döneminde; Orman Yönetiminin teşkilatlanma içinde öne çıkmasına yönelik katılımcı anlayışla yürütülen idari çalışmaların devamında, 21–23 Temmuz 2014 tarihinde Bolu’da düzenlenen Bolu Çalıştay’ında **Dağlık Alan Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu kurulması kararı alınmıştır**. Ancak bu konuda dikkati çeken bir çalışma yapılmamıştır. Yine, Dağ Yönetimi Strateji Belgesi oluşturulması için **Kayseri’de 13 Ekim 2014 yılında bir çalıştay** düzenlenmiştir. Bu çalıştayda, taslak dağlık alan strateji belgesi, çalışması yapılmıştır (Karaman, 2018: 14-17).

Bir bütün olarak değerlendirildiğinde Türkiye’nin ev sahipliğini yaptığı, dağlar ile ilgili ulusal ve uluslararası toplantılar, Orman ile ilişkilendirilmiş bir teşkilatlanma tarafından yürütmektedir. Bu toplantıların tek konusu da biyolojik zenginlik değildir. Dolayısıyla çevre bilimle ilgili konulardan bazıları (orman eko-sistemi ve ormana bağımlı köylü vb) görev ve amaçlarına(misyon) uygun olarak sadece Orman Yönetimi ile ilişkilendirilirken; dağlar; yönetsel olarak, Valinin başkanlığında İlin genel idaresi ile ilişkilendirilen çoğu kere güvenlik yönüyle yetki-sorumluluk ilişkisi kurulan alanlardır. Enerji dâhil diğer sektörel konularda da duruma göre bakanlıklar ilgi grubu haline gelebilmektedir. Ulusal düzeyde de Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (2018) bir bütün olarak değerlendirildiğinde Cumhurbaşkanı makamında bütün yetkiler birleşmektedir.

Ülkemizde, dağlarda sürekli ve ikincil konut ağırlıklı yerleşim alanları artarken, afetler başta olmak üzere her türlü güvenlik yanında, ekolojik denge ve sektörel çalışmalar ihmal edilemeyecek boyutlarda gelişmiş, disiplinlerarası bir ihtisas alanına dönüşmüştür.

Mamafih bugüne kadar Dağlık Alanların yönetimine ilişkin, bütün bakanlıkların, uzmanların ve sivil toplum örgütlerinin yer aldığı bir model çalışması olmadığı gibi, dağ yönetiminin gereklerine yönelik kayda değer bir ilerleme gerçekleşmiş değildir.

C. Dağ ve Dağlık Alan Bağlantılı Konular

Ekosistemin habitatında dağlar önemli bir paya sahiptir. Dağlık alanlar ve dağlar ile ilgili önemli hususlara yönelik kamuoyunda farkındalık yaratmak ve doğa sevgisini aşılama sürdürülebilirlik açısından önem taşımaktadır. Doğal yaşamı (hayvan ve bitkileri) kısaca biyolojik çeşitliliği ya da eko-dengeyi korumak bugün demokratikleşmenin en önemli göstergelerinden biridir. Yaşam kalitemizi geliştirmek için doğal yaşam alanlarına **erişmek ve korumak** birlikte önem taşımaktadır. Özellikle gençler çocuklar, sürdürülebilir gelecek için doğal yaşamın önemini bilmek, korumak ve sürdürmek yönüyle önemli role sahiptir. Bu sorumluluğu çok yönlü değerlendirebilmek, taşıyabilmek kapsayıcı bir eğitim gerektirmektedir. Sürdürülebilirlik için “mevcut kaynakların akılcı kullanımında “sektörel bütünleşik ilişkiler” oluşturulması önem taşımaktadır. Yerel ve ulusal düzeyde mevcut Üniversiteler başta olmak üzere eğitim kurumları ve çeşitli kurum ve kuruluşları (kamu, özel ve sivil) kalkınma hamlelerinde önem verilmesi gereken toplumsal sermayedir.

Ulusal Kırsal Kalkınma Planında (2010-2013) (Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2006) öncelikli konu orman eko-sistemin korunmasıdır. Kırsal Kalkınma Eylem Planında (2015-2018) (T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2015), Öncelik 5.2 ve Tedbir 5.2.1 Kamu ve kamu dışı paydaşların ortaklıklarında yerel kalkınmaya yönelik olarak, YK.10 eyleminde Dağlık ve Ormanlık alanlardaki köylerin sürdürülebilir kalkınmasına yönelik eylem planlaması yapılması hedeflenmektedir. Dağ ve Dağlık alanlardaki nüfusun iklim ve dağın topoğrafik özelliğinden kaynaklanan dezavantajlılığı kabul edilerek, bütünleşik kalkınma projeleri yapılması önerilmektedir. Dönemi itibariyle dağlık alan yönetimi stratejisi ile ilgili bir eylem planını, Yunt dağı örneğinde ilk defa ulusal kırsal kalkınma planında yer aldığını görmekteyiz. Ayrıca sürdürülebilir dağ yönetimi stratejisi eylem planı hazırlanması da kamu yönetiminin hedefleri arasında yer almaktadır. Sürdürülebilir dağlık alan kalkınması kapsamında değerlendirildiğinde mevcut kanunlardaki boşlukların giderilmesi bakımından ele alınması gereken konular aşağıda yer almaktadır.

- a. Dağlık alan tanımı ve sınıflandırılmasının yapılması,
- b. Dağların koruma-kullanma dengesine ilişkin duyarlılık çalışmalarının güçlendirilmesi ve farkındalık yaratma için risk haritalarının çıkarılması,
- c. Dağlık alanlarda yaşayan yerel halkın karar verme süreçlerine ve yerel planların hazırlanmasına katılımının sağlanması,

- d. Ulusal stratejilerin, planların ve projelerin hazırlanması ve uygulamaya konulmasında sivil toplum kuruluşlarının daha fazla yer almasının sağlanması,
- e. Dağlık alan kalkınması ile ilgili olarak, dağlık alanlarda yürütülen tarım, turizm, enerji vb. faaliyetleri desteklemek üzere özel fonların ve teşvik mekanizmalarının kurulması ve uygulanması vb. tedbirlerin alınması,
- f. Dağlık alanlarda üretilen yerel ürünlerin desteklenmesi,
- g. Dağlık alanlar ile ilgili bilincin artırılması, dağlık alanlarda çevrenin ve geçim şartlarının iyileştirilmesi için somut adımlar atılması,
- h. Sürdürülebilir dağlık alan kalkınmasının farklı yönlerinin koordineli, dengeli ve tutarlı olarak ele alınması,
- i. Ulusal farkındalıkların geliştirilmesi ve dağ /dağlık alan avukatlığının yapılması,
- j. Dağlık Alan Ekosistemlerinin Korunması için çok yönlü ve bütünlük sektörel stratejilerin geliştirilmesi.

Oysaki en iyi ihtimalle, İzmir örneğindeki gibi, İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA) 2014-2023 Bölgesel Kalkınma Planının gelişme eksenlerinden ikincisi olan 'Yüksek Yaşam Kalitesi' başlığı altında 'Sürdürülebilir Çevre' stratejik önceliği kapsamında dağ ekosistemlerine yönelik çalışmalarını planına almıştır. Dağ ve dağlık alanların önemine ilişkin konular, kamu yönetiminin orman özelinde ancak yer almaktadır.

D. Türkiye'de Dağ Yönetimi ve Kamu Yönetimi Teşkilatlanması

Türkiye'nin coğrafi yapısı, dağlık alan ağırlıklı olmasına rağmen, dağlar konusu ihmal edilmiş ve yerine bitki örtüsü bağlantılı olarak ormanlar ön plana çıkmıştır. Oysa "orman yönetimi" ilke olarak 2014 tarihli Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Orman Genel Müdürlüğü raporunda (T.C. Orman ve Su İşleri Bakanlığı, 2014); "... orman kaynaklarının sürdürülebilir yönetiminde, ormanların ekolojik, ekonomik ve sosyal fonksiyonlarının entegre bir yaklaşımla, çok amaçlı faydalanma, koruma ve geliştirilmesi için orman amenajman planlarının düzenlenmesi, uygulamalarının izlenmesi ve değerlendirilmesi" olarak tanımlanmıştır. Ormanlık bölgeler içinde dağlık olan ve olmayan alanlar da mevcuttur.

Ayrıca, Milli Parklar Kanunu Kapsamına giren korunan alanlardan da dağlık bölgelerin öneminden bahsederken söz etmek yerine olacaktır. Nitekim, Milli Parkların adlarının büyük bir kısmı; Ağrı Dağı, Kaçkar Dağları ve Uludağ Milli Parkı gibi, “Dağ ve Dağlar” sözcüğünü içermektedir.

1982 Anayasasında da, “ormanlar ve orman köylüsü” bütünlüğünde, genel bir anlatımla, ormanların korunması ve orman sahalarının genişletilmesine ilişkin çalışmalar yapmak (1982 AY, md.169) ve ormanlar içinde veya bitişiğindeki köyler halkının kalkındırılması (1982 AY, md.170) ile orman suçlarının tanımlaması yer almaktadır. Dağ konusu ayrı bir önem içinde incelenmemektedir. Bu konu esasen kapsamlı bir örgütlenme aşamasının başından itibaren, orman önceliği yaklaşımı ile biçimlendirilmiştir.

Orman ile bağlantılı teşkilatlanma 1920 yıllarında gerçekleşmiştir (T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı Rehberlik Ve Teftiş Başkanlığı, 2019). Orman konuları tarihi süreçte genelde tarım ve iktisat konuları ile ilişkilendirilmektedir. Son dönemler itibariyle, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığında, Orman ve Su İşleri Bakanlığı dönemine geçişte (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2018), stratejik planlama belgesinin misyonunda “dağ” ile ilgili bir tanı bulunmamaktadır. 2011 tarihli 654 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri hakkındaki KHK ile gerçekleştirilen yapılandırma bağlamında, Orman Genel Müdürlüğünün Ana Hizmet Birimleri içinde; Toprak Muhafaza ve Havza Islahı, Fidanlık ve Tohum İşleri, Odun Dışı Ürün ve Hizmetler, Orman Köy İlişkileri, İnşaat ve İkmal, İzin ve İrtifak Daire Başkanlıkları yapılanması bulunmaktadır. Şube Müdürlükleri içinde de; Toprak Muhafaza ve Erozyon Kontrolü, Entegre Havza Islahı, **Dağlık Alan Yönetimi**, İzleme ve Değerlendirme Şube Müdürlükleri yer almıştır. Görüldüğü gibi Toprak Muhafaza ve Havza Islahı Dairesi Başkanlığının altında ilk defa “Dağlık Alan Yönetim” birimi oluşturulmuştur. Görevleri aşağıda listelenmektedir.

Toprak Muhafaza ve Havza Islahı Dairesi Başkanlığının görevleri arasında, “Dağlık alanlarda toprağın korunması, su kaynaklarının geliştirilmesi, orman ekosisteminin tesisi ve geliştirilmesine yönelik olarak erozyonla mücadele etmek ve gerekli çalışmaları yapmak” (645 KHK, md.11/A,e) yer almaktadır. Dağlık Alan Yönetimi Şube Müdürlüğünün görevleri ise (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2018);

a. Çığ, sel ve heyelan kontrol çalışmalarına ait gerekli plan ve projelerin yapılması ve tekniğine uygun olarak uygulanmasını sağlamak,

b. Kurumlarca hazırlanan doğal afetlerle ilgili risk haritalarına göre yıllık çalışma programlarını revize etmek,

c. Yıllık program ve ödenek dağılım çizelgelerinin hazırlanması, uygulanması ve takibinin yapılması ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek,

d. Sel, çığ ve heyelan kontrolü çalışmaları ile ilgili ilke, prensip ve uygulama standartlarını belirlemek,

e. Daire Başkanlığınca verilecek benzeri görevleri yapmak olarak belirlenmiştir.

Dikkat edilirse, Dağlık Alan Yönetimi Şube Müdürlüğünün görevleri daha ziyade “çığ, sel ve heyelan kontrol” konuları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Dağlık Alan Yönetimi çalışma grubu da 2016 yılında kaldırılmıştır. Bu yapısal değişim, dağ ile ilgili geniş bir örgütsel ilişkiler ağından gelebilecek sistematik çalışmaların gelişmesini önlemiştir.

Tarım ve Orman Bakanlığı (T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı Orman Genel Müdürlüğü, 2018), “Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile birleştirilmesi ile tarihten gelen birkaç fonksiyonu tekrar üstlenmiştir. Hizmet Birimleri; Bağlı kuruluşlarında: Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Meteoroloji Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Türkiye Su Enstitüsü olarak belirlenmiştir. Kurullar, Komisyonlar ve Konseyler içinde ise; Hayvan Deneyleri Merkezi Etik Kurulu, Merkez Av Komisyonu, Ormancılık ve Su Şurası, Su Yönetimi Koordinasyon Kurulu, Ulusal Sulak Alan Komisyonu, Yüksek Komiserler Kurulu, Etik Komisyonu bulunmaktadır. Bu yapılanma içinde Orman Genel Müdürlüğü bünyesinde 2019 yılı itibariyle “Dağlık Alan Yönetimi” birimi olmakla birlikte sürdürülebilirliği belli değildir.

Oysaki “Dağlık Alan Yönetimi” başlıklı bir biriminin kamu yönetimi teşkilatlanmasında daha belirgin bir yönetsel yapıya kavuşmasının, hizmet etkinliğini sağlayabilecek gerekliliği taşıdığı açıkça görülebilmektedir. İklim değişiklikleri ve küresel çok yönlü ilişkiler karşısında, dağlık alanlar yönetiminin, orman yönetimi içinde yapılandırılmaması yerinde olacaktır. Ayrıca dağlık alanlarda yaşayan halkın yaşam koşullarının iyileştirilmesi, yaşadıkları alanlarda doğal yapının korunması, dağların sürdürülebilir kalkındırılması ve korunması politikasının acilen belirlenmesi, çok yönlü önem taşımaktadır. Nihai tahlilde,

Dağlık alanlarda, güvenlik yönüyle ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri içinde, özel bir değerlendirme gerekmektedir. Bu değerlendirmenin, tüm ekonomik, toplumsal, kültürel ve çevresel sorunları ve bütünleşik sektörel yapıları dikkate alması, dağlık alanlarda yaşayanların ihtiyaçları önceliğinde yaşam kalitesi koşullarını sağlayacak şekilde planlanması önem taşımaktadır.

Başarılı bir dağ yönetimi planlaması için, yerel, ulusal, sınıraşan bir çerçeve içinde özel bir stratejik değerlendirme yapılması hedeflenmelidir.

Türkiye örneğindeki gibi, görev alanı ve sınırı kapsamlı bir bütünlük içinde belli olmayan bir kurum başarılı olamamaktadır. Yönetmeliklerin varlığı, kamu hizmetinin gerektirdiği gibi bir teşkilat yapısı oluşturulmadığında etki yaratmamaktadır. Mevcut kurumlar, görevi sahiplenmemekte ve idealizm yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle;

Dağ merkezli katılımcı anlayış ile ilgi gruplarını kapsayan, bir bölgesel yönetsel yapı oluşturulmalıdır. Başındaki yönetici atama gelebilir. Kurum ve kuruluşlarca, dağlık alanlarda her bir bölgenin belirleyici durumuna uygun olarak ekonomik kalkınmayı teşvik edici, nüfusun eğitim, kültürel ve sosyal haklarını geliştirici ve çevreyi koruyucu kurumsal çözümleri birlikte içeren, kapsamlı bir dağ yönetimi alansal planlamanın yapılarak uzmanlıklara göre sorumluluk alınması; kamu yönetiminin, özel ve sivil ortaklarla protokol yaparak sorumluluklarının belirlenmesi, güvenli dağ kullanımına esas teşkil edecek yönetim planlaması için bütün aşamalarında katkı ve katılımları özendirilmelidir.

Dağlık alanların stratejik planlamasına yönelik Avrupa Konseyi, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi çalışmalarından olan, Dağlık Alanlar Şartı Taslağı (Council of Europe, 1995), Dağlık Alanlara Yönelik Mevzuatın Öngörülebilir Hedefleri aşağıda listelenmektedir.

- a. dağlık alanlara özgü yapıların net bir şekilde tanımlamak,
- b. nüfusu yerinde tutmak ve genç nüfusun dışarıya göçünü engellemek,
- c. dağlık alanların yaşam kalitesi için ve kalkınması için gerekli olan altyapı ve sosyal tesisleri oluşturmak ya da modernleştirilmek,
- d. yerel kamu altyapı hizmetlerinin temin etmek ve geliştirmek,
- e. tarım ve mera arazilerini korumak ve dağlık alanlarda tarımsal faaliyetleri modernleştirmek,
- f. yerel enerji kaynaklarını çevre koruma ilkeleri dikkate alarak geliştirmek,

- g. mevcut ve yeni sanayi faaliyetlerini çevre dostu teknolojilere dayalı kurmak,
- h. geleneksel geçim kaynaklarına ek olarak özellikle turizm sektörünü geliştirmek,
- i. Yerel kültürü önemsemek ve korumak gibi tespit edilmelidir.

1. Politika İzlenesi

Dağlık alanlarda uygulanan alansal planlama politikası, öncelikle yerleşik nüfusun gereksinimleri ve çıkarları doğrultusunda danışılarak hazırlanmalı ve uygulanmalıdır. Dağlık alanlarda bölgesel/mekansal planlama politikalarının uygulanması; ziraat, ormancılık, zanaatçılık gibi geleneksel faaliyetlerin, doğal çevreyi koruyan ve diğer yan ekonomik faaliyetlere temel oluşturmayı sağlayan sürdürülebilir kalkınma yoluyla yürütülmesini mümkün kılmalıdır.

2. Sektörel Politikalar

Turizm, Tarım, Ormancılık, Endüstri, Zanaat ve Hizmetler, Yapılaşma, Altyapı, Ulaşım ve Sosyal Tesisler, Enerji ve Sektörel Politikalar, Eğitim, Araştırma, Kültür, Doğal Çevrenin Korunması, Bilimsel ve Teknik İşbirliği boyutlarında çok yönlü planlanmalıdır.

Sivil toplum örgütleri çalışmaları da belirlenen bu hedeflerin yerine getirilmesinde önem taşımaktadır. Dağ ve dağlık alanlar çalışmaları bütününde, “Dağ farkındalığını toplumun her kesiminde sağlamak, dağlık alanlarda yaşayan halka sahip çıkılarak yaşam kalitesinin artmasına ilişkin araçların geliştirilmesini önemsetmek, sivil toplum örgütlerinin, kuruluş misyonu ve vizyonu ile dağ, dağlık alanlar ekosistem bütünü ile ilişkilendirme yaparak konuya sahip çıkmalarını özendirmek, dağ temasını her seviyede eğitim programlarına alınmasını önemsetmek, merkezi ve yerel yönetimlerin, dağların korunması ve yaşamda öneminin sağlanmasına yönelik eylem planlarını geliştirmelerine kamu, özel ve sivil yapılanmalarla destek olmak” önem taşımaktadır. Bu hedeflerin yerine getirilmesinde “dağlık alan belediyeler birliği kurulmasının” kolaylaştırıcı etki yaratacağı düşünülmektedir. Ayrıca, **11 Aralık Dünya Dağlar Gününün** takvimlerde yer almasının, belirtilen konularda etkin projeler oluşturulması açısından, dikkati ve ilgiyi sürekli kılmada önemi bulunmaktadır.

Bu araştırma makalesi alanında ilklere sahiptir. Yerel halkın dağ ve dağlık alanlar farkındalığını ölçmek amacıyla Google anket formları kullanılarak, 1 Mart - 8 Mart 2019 tarihlerinde 70 katılımcının yer aldığı bir anket çalışması

sosyal medya ağlarına link verilerek internet ortamında yapılmıştır. Çalışmanın temel yaklaşımı dağlık alanlarda kamu yönetiminin etkinliğinin sorgulanmasıdır. Katılımcıların profili özetlenirse; %55,7'si (39 kişi) kadın ve 44,3(31 kişi) erkektir. 18-25 yaş grubu %42,9 oranında (30 kişi), 26-40 yaş grubu %20 (14 kişi), 41-60 yaş grubu %30 (30 kişi) ve 61 ve üstü ise %7,1 (5 kişi) dir. Lise mezunu olanlar sadece %8,6 (6 kişi) oranında iken, üniversite mezunu katılımcılar %48,6 (34 kişi) oranıyla ağırlıktadır. Aslında Yüksek lisans ve Doktora derecesi olan %40 (28 kişi) ile yüksek eğitim oranı %88,6 oranındadır.

Ankete ağırlıklı olarak %67,1(42 kişi) oranında İzmir'den katılım olmuştur. Diğer iller içinde İstanbul %9 ile ikinci olup, ortalama 2-3 kişi arasında Antalya, Balıkesir, Bursa, Denizli, Erzincan, Kayseri, Kocaeli, Muğla, Sinop illerinden katılım gerçekleşmiştir. Yaşanılan mekân tanımlamasında %42 (29 kişi) dağlık alanlarda yaşadığını belirtirken, %58 (40 kişi) kentsel alanda yaşadığını belirtmiştir.

Ankete katılanlar **Dağlarda ortaya çıkan konular içinde:** daha çok toprak kayması ve heyelan konusunu %92,8 (64 kişi) oranında özellikle dile getirmişlerdir. Bulut patlaması (aşırı yağmur) ve kuraklık konularında %39,1 (27 kişi), böcek ve haşereler %24,6 (17 kişi) oranlarıyla öne çıkmaktadır. Ayrıca fırtına, yangın, çığ, insanın yarattığı tahribatlar ve hayvanlar diğer alanında sorun olarak gösterilmektedir. Açık uçlu sorular içinde **Dağda bulunduğunuz sırada bir afetle karşılaştınız mı?** sorusunda; %91,2 karşılaşmadığını belirtmiş iken diğerleri ise; heyelan (kaz dağları), fırtınada mahsur kalma, yangın ve ani gelişen bulutlanma ve dolu yağmuru konularına yer vermiştir. **Yakın arkadaş ve /veya aileden kişiler dağda bulunduğu sırada bir afetle karşılaştınız mı?** sorusunda aşırı yağış, obruk oluşması(Manisa),sel ve su baskını, yoğun tipi ve fırtına ve yılan ısırması gibi konular öne çıkmıştır.

Dağ ve dağlık alanlarda ayrı bir dağ yönetimi olmalı mı? sorusunda, gerekli olduğunu düşünenler %75,4 (52 kişi) oranıyla ağırlıktadır. Bir fikrim yok seçeneği %14,5 (10 kişi) ve gereksiz diyenler %10,1 (7 kişi) oranlarındadır. **Dağların yönetimi ve hizmet ilişkisi üzerine soruya ise:** dağların "iyi yönetildiğini" söyleyenler %3 oranında iken, geri kalan katılımcılar %52,2 (35 kişi) oranıyla "yaşam kalitesi düşük" ve %32,8(22 kişi) oranıyla "yaşam kalitesi çok düşük" olarak hizmet odaklı tanımlama yapmışlardır. Ayrıca özellikle dağlık alanlarda halkın kaderine terk edildiği, yaşlı nüfusun yaşadığı alanlarda destek ve yardımın önemli olduğu hususlarına yer verilmiştir. **Dağları kim yönetiyor? sorusuna** cevap olarak, Türkiye'de dağların valilik tarafından

yönetildiğini düşünenler %49,2 iken, Bakanlık olduğunu belirtenler %19,0 oranındadır. Belediye'yi işaretleyenler neredeyse %18 oranıyla, bakanlık oranına yakındır. Konuya ilişkin bilgisi olmayanlar veya bilmediğini belirtenler toplamda %13,8 oranındadır. Kayseri Büyükşehir Belediyesini, Erciyes dağındaki dikkati çeken çalışmaları özelinde belirten katılımcılar da bulunmaktadır. Bu sonuçlar, konuya ilişkin bir fikir vermektedir ve kapsamlı çalışmalar için yol gösterici olarak değerlendirilebilir.

Sonuç

Dağlar ve dağlık alanlar üzerinde çalışmaya değer milli değerlerimizdendir. Bu konuda yapılan akademik çalışmalarda artan oranda bir merak açıkça görülmektedir. Türkiye'de toplumun ilgisinin de dağlar ve dağlık alanlara arttığı, turistik ve spor amaçlı kullanımının önem kazandığı, dağlık alanların sıkça ziyaret edildiği, dağlarda ortaya çıkabilecek sorunların tipi ve farkındalığının olduğu rahatlıkla söylenebilir. Esasen, çeşitli sivil toplum örgütleri faaliyetlerinden ve kurulan derneklerin çalışmalarından kır ve dağlarda hareketlenen nüfusun, bu mekânlara geç kalmış ilgisini izleyebilmek mümkündür.

Ayrıca, dağlık alanlarda yerleşim giderek artmaktadır. Hatta bazı bölgelerde dağlara kent hayatı taşınmaktadır. Dağlık alanlarda uygun yer seçimi açısından belediyelerin imar sorumluluklarını yerine getirmesi önem taşımaktadır. Sektörel yönetim açısından da ayrıca, çoğu volkanik dağlarla kaplı olan ülkemizin zengin madenlerinin fakir bekçileri olmadan ve çevre koruma-kullanma dengesi içinde yatırım hedeflerimizin saptanması önem taşımaktadır. Dağ ve dağlık alanlarda mevcut bakanlıkların tümünün hizmet ilgisi bulunmaktadır. Kamu yönetiminin de, sorumluluklarının ve eylemlerinin daha görünür olmasını sağlamada, dağların stratejik çevresel değerlendirmelerinin yapılmasına, dağ ve dağlık alanlar için, "katılımcı bir anlayışla", ayrı yönetsel model ve ilkelerin oluşturulmasına öncelik vermesi önem taşımaktadır.



KAYNAKÇA

ALKAN, S. (2014), "Kırsal Nüfus Değişiminin, Ormanlar ve Ormanlık Üzerine Etkileri (Trabzon İli Örneği)", *Kastamonu Üni., Orman Fakültesi Dergisi*, 14, s. 69-78.

- ANDREW, E. (2011), "Jean Bodin on Sovereignty" , *Republic of Letters*, A Journal for the Study of Knowledge, Politics, and the Arts 2, no. 2, s.1-10 https://arcade.stanford.edu/sites/default/files/article_pdfs/roflv02i02_Andrew_060111_0.pdf erişim 10.03.2019
- ARSLAN, M. (2018), "İdari Kolluk Uygulamalarında Kolluk Kuvveti Anlayışından Kolluk Hizmeti Anlayışına Geçiş" , *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 52, s.175–196.
- DAL, N. & BARBAROS, G. (2018), "Türkiye’de Dağ ve Dağlık Alan Sınırlandırması için Bir Yaklaşım" *TÜCAUM 30. Yıl Uluslararası Coğrafya Sempozyumu*, s.910, 912-913.
- DUGUIT, L. (1923), *The Concept of Public Service*, 32 ,Yale L.J., s.426-428.
- KARAMAN, Z. T. (2018), "Kamu Yönetiminde ve Kent Güvenliğinde Güvenlik Felsefesindeki Gelişmeler" *IZCEAS 2018 Full Paper Book*, İzmir, s.333-350.
- KARAMAN, Z. T. (2018), "Avrupa Konseyi (Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi) Felsefesinde: Yerel Yönetimler ve Türkiye’de İl Yönetiminde Yapılanmanın Dağlık Alan Yönetimi İlişkisi" , *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, Cilt.1, Sayı.1, s.14 -17.
- KARAMAN, Z. T. & ALTAY, A. (1997), "Global Governance Caused by New World Order" , *Marmara Journal of European Studies*, Cilt.5 , Sayı 1-2, s.61-87.
- KARAMAN, Z. T. & ÖZKAYA, Y. (2017), "Kamu Politikasında Gündem Belirleme: Dağlık Alanlar Planlaması ve Yönetimi Farkındalığı Yaratma", *Bitlis Eren Üniversitesi SBE Dergisi*, C.6, S.2, s. 1-12.
- ŞAHİN, Kemal. "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Hukukunda, Doğal Afetlerde Yaşam Hakkı ve Mülkiyet Hakkı Bağlamında Devletin Sorumluluğu: Budayeva Kararı", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 2013, s.53-146.

İnternet Kaynakları

- Council of Europe, *Avrupa Dağlık Bölgeler Şartı Taslağı: (European Charter of Mountain Regions/Draft)*; <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=6971&Language=EN> 9 June 1995 Doc. 7319 1403-6/6/95-3-E, erişim 02.03.2019
- Cumhuriyet, *Rize’de sel felaketi... Belediye Başkanı: Allah’ım yardım et batıyoruz* http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/cevre/1043715/Rize_de_sel_felaketi...Belediye_Baskani__Allah_im_yardim_et_batiyoruz.html 2018, erişim 07.03.2019

Leon Duguit, *The Concept Of Public Service*, 32, Yale L.J., 1923, s.426,428. erişim:
<http://digitalcommons.law.yale.edu/ylj/vol32/iss5/1>, erişim 02.03.2019

Orman Genel Müdürlüğü, *4. Dağ Ortaklığı Sonuç Raporu*

17-20 Eylül 2013-Erzurum <https://www.ogm.gov.tr/SiteAssets/Sayfalar/4-KureselDagOrtakligiToplantisi/Da%C4%9F%20Ortakl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%20Sonu%C3%A7%20Raporu%2004.10.2013.pdf> s.3-7, 2013, erişim 07.03.2017

Sabah, *Rize'de heyelan felaketi: 12 ölü*
https://www.sabah.com.tr/yasam/2010/08/27/7_kisi_hayatini_kaybetti
2010, erişim 07.03.2019

Stratejik Eylem Planı(2018-2022)
<https://www.tarimorman.gov.tr/SGB/Belgeler/stratejikplan.pdf>

Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi*
<http://Www.Resmigazete.Gov.Tr/Eskiler/2006/02/20060204-9-2.Pdf>,
(Tarih belirtilmemiş) erişim 09.03.2019

T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, *Kırsal Kalkınma Eylem Planı*,
http://www.sp.gov.tr/upload/xSPTemelBelge/files/UmEeu+Kırsal_Kalkınma_Eylem_Planı_2015-2018_.pdf s.45-50 , 2015, erişim 09.03.2019

T.C. Orman ve Su İşleri Bakanlığı, *Türkiye Orman Varlığı*,
<https://www.ogm.gov.tr/ekutuphane/Yayinlar/T%C3%BCrkiye%20Orman%20Varl%C4%B1%C4%9F%C4%B1.pdf> , 2014, s.5

T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı Rehberlik Ve Teftiş Başkanlığı, *Tarihçe*,
<https://www.tarimorman.gov.tr/rtb/Menu/23/Tarihce>, 2019, erişim 02.03.2019


T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, *2018-2022 Stratejik Plan*,
<https://www.ogm.gov.tr/Baskanliklar/ToprakMuhafazaveHavzaIslahi/Sayfalar/GorevTanimlari.aspx>, 2018, erişim 03.03.2019

T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı Orman Genel Müdürlüğü, *Teşkilat Yapısı*,
<https://www.ogm.gov.tr/Sayfalar/Kurulusumuz/TeskilatYapisi.aspx>,
2018, erişim 02.03.2019

UNN Sustainable Development, *International Partnership for Sustainable Development in Mountain Regions (Mountain Partnership)*
<https://sustainabledevelopment.un.org/partnership/?p=1561> (tarih belirtilmemiş) erişim 07.03.2019



ADMINISTRATIVE SECURITY PRACTICES: EFFECTIVE MOUNTAIN ADMINISTRATION*

 Zerrin Toprak KARAMAN^a

Abstract

Turkey is approximately three quarters of the mountainous area. However, due to administrative planning and public services, it is not given the importance it deserves. In the network of public service and social reality relationships, it is understood that a separate mountain administration model is needed considering multi-faceted social problems that arise. The structure of public administration is affected by; history, geography, socio-cultural structure, economic opportunities and tools and political cultures of the countries. In democratic countries, service and institutional relations networks seem to have much more functional effectiveness. Today's wide-ranging social security approach is also associated with the effective fulfillment of public services. The broad networks of relationships that come from today's sectoral integration and security partnership, lead to the question of how much service or organization serves the purpose or availability.

The mountainous regions, being key strategic areas as the key to the sustainable development, require a specific policy to be implemented. By announcing December 11 as "World Mountains Day" in 2002, the attention has been drawn to mountains. Mountain and mountain areas are important issues that have been neglected in Turkey in aspects of planning and administration. In mountain areas, a special assessment is required in the scope of security aspects

* This paper has been presented orally in the 16th International Public Administration Forum (KAYFOR16) which is organised by Nuh Naci Yazgan University on February 21-23, 2019 and published as a summary.

^a Prof. Dr., Dokuz Eylül University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, zerrin.toprak@deu.edu.tr

and sustainable development principles, It is important that this assessment takes into account all economic, social, cultural and environmental problems and integrated sectoral structures, and that the needs of those living in mountainous areas are planned to meet the quality of life priorities. In order to create a successful mountain administrative planning, a specific strategic assessment should be targeted within a local, national, transboundary framework. Any mandate and limit cannot be successful without a comprehensive integrity of certain institutions, as in Turkey example. The existence of regulations does not have any effect when an organizational structure is not established as required by the public service. The existing institutions do not possess the task and idealism is insufficient.

Mountain villager is not visible in official documents. Administration and public opinion in Turkey almost turned its back on the mountains. The mountain administration should be separated from the forest administration and transformed into a special administration unit. By the year 2019, there is a need for a serious administrative revival for public policies that emphasize the development of ecology, socio-cultural and economic aspects regarding Integrated Mountain Administration.

Last but not least; Tourism, Agriculture, Forestry, Industry, Crafts and Services, Building, Infrastructure, Transport and Social Facilities, Energy and Sectoral Policies, Education, Research, Culture, Conservation of Natural Environment, Scientific and Technical Cooperation are plans on multidimensional way.

The activities of non-governmental organizations are also important in fulfilling these targets. In the whole of the mountain and mountainous areas, it is important to ensure mountain awareness in all parts of the society, to care for the development of the tools to increase the quality of life also by considering the people living in mountainous areas, the non-governmental organizations, the establishment mission and vision of the mountain, mountainous areas to associate with the ecosystem. Additionally, it is important to encourage public, private and civil structures, to establish the mountain theme in all levels of education programs, and to develop action plans for the protection of the mountains and their importance in life by the central and local governments.

In addition, settlements in mountainous areas are gradually increasing. Even in some regions, city life is carried to the mountains. It is important for municipalities to fulfill their zoning responsibilities in favor of suitable sites in mountainous areas. It is thought that mountainous area municipalities' union

will have a facilitating effect in the fulfillment of the main objectives of sustainable development. In terms of sectoral administration, it is also important to determine our investment targets in the environmental protection-use balance without the poor guardians of the rich mines of our country, which is covered with most volcanic mountains.

In order to understand whether public evaluation of the mountainous areas was effective, an online survey was conducted on March 1 - March 8, 2019, with 70 participants. The basic approach of the study is to question the effectiveness of public administration in mountainous areas. The survey results also in the non-visible mountain administration Turkey, the review reveals the necessity of a global network of relationships. This article revises the requirements set forth in the global network of relationships in non-exist mountain administration in Turkey.

In addition, the submission of December 11th World Mountains Day on calendars has importance in sustaining attention in terms of creating effective projects on the mentioned subjects. All of the existing ministries in the mountain and mountain areas have a service interest. It is important for the public administration to prioritize the creation of separate managerial models and principles, in a participatory manner, for mountain and mountainous areas, and to make strategic environmental assessments of the mountains to ensure that their responsibilities and actions are more visible.

Keywords: Public Administration, Public Service, Mountain Administration, Security.

