



MALATYA
TURGUT ÖZAL
ÜNİVERSİTESİ

MTÜ Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi

MALATYA TURGUT ÖZAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL ve BEŞERİ
BİLİMLER FAKÜLTESİ





MTÜ SOSYAL VE BEŞERİ BİLİMLER DERGİSİ
MTU JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES

Cilt 3, Sayı 2, Yıl 2023
Volume 3, Issue 2, Year 2023

ISSN: 3023-5847

Sahibi / Owner

Malatya Turgut Özal Üniversitesi adına **Rektör Prof. Dr. Recep BENTLİ**

Editörler/ Editors

Prof. Dr. Oğuzhan GÖKTOLGA

Doç. Dr. Vedat YILMAZ

Editör Yardımcıları/ Assistant Editors

Doç. Dr. Ahmet ŞİT

Dr.Öğr.Üyesi Aşlı TUNCA

Dr.Öğr.Üyesi Habibe POLAT

İletişim / Contact:

MTÜ Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi Editörlüğü

E-mail: vedat.yilmaz@ozal.edu.tr

Web: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/mtusbbder>

Yayıncı / Publisher

Malatya Turgut Özal Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Bilimler Fakültesi

YAYIN KURULU / EDITORIAL BOARD

Prof. Dr. Oğuzhan GÖKTOLGA	: Uluslararası Yayın Kurulu Üyesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Süleyman Serdar KARACA	: Uluslararası Yayın Kurulu Üyesi (TÜRKİYE)
Dr. Öğr. Üyesi Ahmet ŞİT	: Uluslararası Yayın Kurulu Üyesi (TÜRKİYE)
Doç. Dr. Vedat YILMAZ	: Uluslararası Yayın Kurulu Üyesi (TÜRKİYE)
Doç. Dr. Oktay KIZILKAYA	: Uluslararası Yayın Kurulu Üyesi (TÜRKİYE)
Doç. Dr. Özge KORKMAZ	: Uluslararası Yayın Kurulu Üyesi (TÜRKİYE)
Dr. Öğr. Üyesi Ayşe ERSOY YILDIRIM	: Uluslararası Yayın Kurulu Üyesi (TÜRKİYE)
Dr. Öğr. Üyesi Serkan METİN	: Uluslararası Yayın Kurulu Üyesi (TÜRKİYE)
Dr. Öğr. Üyesi Yunus Emre KARAKAŞ	: Uluslararası Yayın Kurulu Üyesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Eric James STRAUSS	: Uluslararası Yayın Kurulu Üyesi (ABD)
Prof. Dr. Jan A. WENDT	: Uluslararası Yayın Kurulu Üyesi (POLONYA)
Prof. Dr. Snezana M. SERBULA	: Uluslararası Yayın Kurulu Üyesi (SİRBİSTAN)
Prof. Dr. Mohamed BELKHİRA	: Uluslararası Yayın Kurulu Üyesi (CEZAYİR)
Prof. Dr. Murtaza HASANOĞLU	: Uluslararası Yayın Kurulu Üyesi (AZERBAYCAN)
Prof. Dr. Liudmyla RADOVETSKA	: Uluslararası Yayın Kurulu Üyesi (UKRAYNA)

Dr. Öğr. Üyesi Habibe POLAT	: ÜYE / İndeks Başvuru ve Değerlendirme Sorumlusu
Dr. Öğr. Üyesi Habibe POLAT	: Member / Index Application and Evaluation Officer
Dr. Öğr. Üyesi Aslı TUNCA	: ÜYE / İngilizce Çeviri Ön/Son Kontrol Sorumlusu
Asst. Prof. Dr. Aslı TUNCA	: Member / English Translation Pre-Control Officer
Arş. Gör. Yavuz Selim ABAT	: ÜYE / İngilizce Çeviri Ön Kontrol Sorumlusu
Research Asst. Yavuz Selim ABAT	: Member / English Translation Pre-Control Officer
Arş. Gör. Tuba ÖZDOĞAN	: ÜYE / İndeks Başvuru ve Değerlendirme Sorumlusu
Research Asst. Tuba ÖZDOĞAN	: Member / Index Application and Evaluation Officer

BİLİM VE DANIŞMA KURULU / ADVISORY BOARD

Prof. Dr. A. Menaf TURAN	: Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Abdullah ÇELİK	: Harran Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Ahmet YATKIN	: İnönü Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Andrzej RYKALA	: Lodz University, (POLONYA)
Prof. Dr. Bekir PARLAK	: Uludağ Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Bouaicha BOUGHOUFALA	: Lodz University (POLONYA)
Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ	: (Hacettepe Üniversitesi, TÜRKİYE)
Prof. Dr. Emin ATASOY	: Bursa Uludağ Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Eric James STRAUSS	: Michigan State University (ABD)
Prof. Dr. Ferit İZCİ	: Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Gökhan TUNCEL	: Türkiye İnsan Hakları Eşitlik Kurumu (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Hamza ATEŞ	: İstanbul Medeniyet Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Hüsamettin İNAÇ	: Kütahya Dumlupınar Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Hüseyin ALTAY	: İnönü Üniversitesi (TÜRKİYE)

Prof. Dr. Igor JELEN	: Trieste University (İTALYA)
Prof. Dr. Jan A. WENDT	: Gdansk University (POLONYA)
Prof. Dr. Mohamed BELKHİRA	: Hassiba Benbouali University (CEZAYİR)
Prof. Dr. Selahaddin BAKAN	: İnönü Üniversitesi (TÜRKiYE)
Prof. Dr. Selma KARATEPE	: İstanbul Gelişim Üniversitesi (TÜRKiYE)
Prof. Dr. Süleyman Serdar KARACA	: Malatya Turgut Özal Üniversitesi (TÜRKiYE)
Prof. Dr. Şafak KAYPAK	: Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi (TÜRKiYE)
Prof. Dr. Valentina KHRAPKINA	: National University of Kyiv (UKRAYNA))
Prof. Dr. Veysel EREN	: Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi (TÜRKiYE)
Prof. Dr. Yakup BULUT	: Gaziantep Üniversitesi (TÜRKiYE)
Prof. Dr. Zharas Galimzhanovich BERDENOV	: Eurasian National University, (KAZAKİSTAN)
Prof. Dr. Zouhour EL-ABIAD	: Lebanese University (LÜBNAN)
Doç. Dr. Abdullah AYDIN	: Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi (TÜRKiYE)
Doç. Dr. Abdullah OĞRAK	: Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi (TÜRKiYE)
Doç. Dr. Ahmet TUNÇ	: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi (TÜRKiYE)
Doç. Dr. Aziz BELLİ	: Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi (TÜRKiYE)
Doç. Dr. Berat AKINCI	: Adana Alparslan Türkeş Üniversitesi (TÜRKiYE)
Doç. Dr. Dinmukhamed KELESBAYEV	: Hoca Ahmet Yesevi Üniversitesi (KAZAKİSTAN)
Doç. Dr. Elena GALAY	: Belarusian State University (BELARUS)
Doç. Dr. Faiq ELEKBERLİ	: Gence Devlet Üniversitesi (AZERBAYCAN)
Doç. Dr. Ganizhamal İmankyzy KUSHENOVA	: Eurasian National University (KAZAKİSTAN)
Doç. Dr. Hakan ÖZDEMİR	: İnönü Üniversitesi (TÜRKiYE)
Doç. Dr. Liudmyla RADOVETSKA	: National Academy of Security Service of Ukraine (UKRAYNA)
Doç. Dr. Murat SEZİK	: Necmettin Erbakan Üniversitesi (TÜRKiYE)
Doç. Dr. Murtaza HASANOĞLU	: Azerbaycan Devlet İdarecilik Akademisi (AZERBAYCAN)
Doç. Dr. Osman AĞIR	: İnönü Üniversitesi (TÜRKiYE)
Doç. Dr. Veysel ERAT	: Bitlis Eren Üniversitesi (TÜRKiYE)
Doç. Dr. Yahya DEMİRKAN OĞLU	: Bitlis Eren Üniversitesi (TÜRKiYE)
Doç. Dr. Yıldız ATMACA	: Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi (TÜRKiYE)

SAYI HAKEM KURULU / REWIEVER BOARD

Prof. Dr. Abdulmenaf TURAN	: Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Gökhan TUNCEL	: İnönü Üniversitesi (TÜRKİYE)
Doç. Dr. Abdullah AYDIN	: Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi (TÜRKİYE)
Doç. Dr. Akif ABDULLAH	: Afyon Kocatepe Üniversitesi (TÜRKİYE)
Doç. Dr. Abdulsemet YAMAN	: Tunceli Üniversitesi (TÜRKİYE)
Doç. Dr. Aziz BELLİ	: Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi (TÜRKİYE)
Doç. Dr. Berat AKINCI	: Alparslan Türkeş Bilim ve Teknoloji Üniversitesi (TÜRKİYE)
Doç. Dr. Memiş Can YARDIMCI	: Afyon Kocatepe Üniversitesi (TÜRKİYE)
Doç. Dr. Yahya DEMİRKAN OĞLU	: Bitlis Eren Üniversitesi (TÜRKİYE)
Doç. Dr. Yusuf UYSAL	: Kütahya Dumlupınar Üniversitesi (TÜRKİYE)
Dr.Öğr. Üyesi Mehmetali KASIM	: Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi (TÜRKİYE)
Dr.Öğr. Üyesi Mustafa Burak ÇELEBİ	: Şırnak Üniversitesi (TÜRKİYE)

DİZİNLER – VERİ TABANLARI / INDEXES - DATABASES

MTÜ SOSYAL VE BEŞERİ BİLİMLER DERGİSİ

MTU JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES

Yıl / Year: 2023 - Cilt / Volume: 3 - Sayı / Issue: 2

ISSN: 3023-5847

MTÜ Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, Sosyal ve Beşeri Bilimler ile ilgili ulusal ve uluslararası nitelikteki teorik ve uygulamalı bilimsel/özgün makaleleri yayınlayan multidisipliner ve hakemli bir dergidir. Derginin yayın dili Türkçe ve İngilizcedir. Sınırsız açık erişimli olan dergi, yılda iki sayı (Haziran - Aralık) olarak yayınlanmaktadır. Makalelerin başvuru aşamasından yayın aşamasına kadar olan tüm süreçleri Dergi Park sistemi üzerinden gerçekleştirilmektedir. Yazarlardan çalışmalarının yayınlanması için herhangi bir ücret talep edilmemektedir. Ayrıca yazarlara ve hakemlere de herhangi bir ücret ödemesi yapılmamaktadır. Değerlendirme sürecinde "çift kör hakem" uygulamasından yararlanılmaktadır.

Dergimize gönderilen makalelerin daha önce hiçbir fiziksel ve elektronik ortamda yayınlanmamış olması gerekmektedir. Aynı anda birden fazla dergiye gönderilen bir yayının tespit edilmesi halinde ilgili yazara/yazarlara ait tüm makale değerlendirmeleri iptal edilerek süreç sonlandırılacaktır. Bu nedenle başka bir bilimsel/aktüel dergiye gönderilen ve sonuçlandırılmayan çalışmaların sisteme yüklenmemesi önemle rica edilir. Yazarların ortaya koymuş oldukları veri, bilgi, belge, ifade ve değerlendirmeler kendi sorumluluklarındadır. Bu nedenle ortaya çıkabilecek olumsuzluklardan dolayı yayın, hakem, bilim ve değerlendirme kurulu ile diğer çalışanlarımızın sorumlu tutulamaz. Her yazarın makalelerini sisteme yüklemekle birlikte tüm bilimsel, hukuki ve etik kuralları bildiğini ve bu kurallara uygun bir şekilde yayını oluşturduğunu beyan ve taahhüt ettiği kabul edilmektedir. Dergide yer alan yazılarda ileri sürülen görüşler yazarlara aittir, yayınlayan kurulu ve dergiyi bağlamaz.

MTU Journal of Social Sciences and Humanities is a multidisciplinary and peer-reviewed journal that publishes national and international theoretical and applied scientific/original articles on Social and Human Sciences. The publication languages of the journal are Turkish and English. The journal, which is unlimited open access, is published twice a year (June - December). All processes of the articles from the application stage to the publication stage are carried out through the Dergi Park system. No fee is charged from the authors for the publication of their work. In addition, no fees are paid to authors and referees. In the evaluation process, the "double-blind referee" application is used. The articles submitted to our journal are supposed not to have been published in any physical or electronic environment before. In the event that it is identified that a publication has been sent to more than one journal at the same time, all article evaluations of the relevant author/authors will be cancelled, and the process will be terminated. For this reason, it is strongly recommended that the works, which have been sent to any other scientific/actual journal and not been completed, should not be loaded into the system. The data, information, documents, statements, and evaluations that authors present are at their own responsibility. The publication, referee, science and evaluation committee and other employees can not be held responsible for any inconvenience this may cause. It is accepted that along with the loading their articles to the system, all the authors know all legal and ethical rules and declares and undertakes that they have generated their publications in accordance with these rules. Any views expressed in this publication are the views of the authors and are not the views of MTU Journal of Social Sciences and Humanities.

YAYIN ETİĞİ / PUBLICATION ETHICS :

- MTÜ Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, COPE'nin (Yayın Etiği Komitesi) temel ilkelerini takip eder. Dergi, intihalin bütün çeşitlerine ve telif haklarının ihlaline karşıdır. Yazarlar, Yayın Etik Kuralları Komitesi (Committee on Publication Ethics (COPE)) tarafından belirlenen yayın etiğine ilişkin yüksek standartlara uymalıdır.
- Verilerde sahtecilik yapma veya veri uydurma, yazarlara ait olan eserlere uygun atıflar yapılmaksızın çoğaltılması da dahil olmak üzere intihal ve eserin kötüye kullanılması kabul edilemez uygulamalardır. Herhangi bir etik usulsüzlük vakası çok ciddi şekilde muamele görmekte olup COPE kurallarına uygun olarak ele alınacaktır.
- Makale metninde listelenen tüm yazarlar, deneysel tasarıma ve uygulanmasına ya da verilerin analizi ve yorumlanmasına önemli katkıda bulunmuş olmalıdır. Yazarların tümü, makale metninin taslağında ve gözden geçirme safhalarından herhangi birinde yer almış olmalı ve nihai versiyonu okumuş ve onaylamış olmalıdır. Makale metninin yazılmasına büyük katkıda bulunan herkes yazar olarak listelenmelidir (örn. "birinin yerine yazma" Dergi tarafından yasaklanmıştır). Çalışmanın oluşturulmasında içeriğe entelektüel açıdan katkı sağlamayan kişiler, yazar olarak belirtilmemelidir.
- Yazar(lar)dan değerlendirme süreçleri çerçevesinde makalelerine ilişkin ham veri talep edilebilir, böyle bir durumda yazar(lar) beklenen veri ve bilgileri yayın kurulu ve bilim kuruluna sunmaya hazır olmalıdır.
- Makale metnini dergiye göndermeniz onun orijinal bir makale ve yayınlanmamış bir eser olduğu ve başka herhangi bir yerde incelenmemekte olduğu anlamına gelmektedir.
- Yazarın kendi eserinin çoğaltılması da dahil olmak üzere uygun bir atıf yapılmadan kısmen veya tamamen yapılan intihal, dergi tarafından tolere edilmez. Dergiye sunulan makale metinleri, özgünlük açısından intihal karşıtı yazılım kullanarak kontrol edilmektedir.
- Makalelerini Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi'ne gönderen tüm yazarların referans verme etik standartlarına uyması beklenir. Makalede kullanılan kaynaklara uygun olarak referansların verilmesi yazar (lar)ın yükümlülüğündedir.
- MTÜ Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi intihal değerlendirmesi & benzerlik oranı tespitinde Turnitin programı kullanmaktadır. Çalışma yayınlandıktan sonra intihal tespit edilmesi durumunda " MTÜ Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi" makaleyi geri çekme hakkını saklı tutar.
- Yazar(lar)ın yayınlanmış, erken görünüm veya değerlendirme aşamasındaki çalışmasıyla ilgili bir yanlış ya da hatayı fark etmesi durumunda, dergi editörünü veya yayıncıyı bilgilendirme, düzeltme veya geri çekme işlemlerinde editörle işbirliği yapma yükümlülüğü bulunmaktadır.
- Tüm çalışmaların Körleme Hakemlik ile değerlendirilmesi yayın kalitesini doğrudan etkilemektedir. Bu süreç yayının nesnel ve bağımsız değerlendirilmesi ile güven sağlar. MTÜ Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, değerlendirme süreci çift taraflı kör hakemlik ilkesiyle yürütülür. Hakemler yazarlar ile doğrudan iletişime geçemez, değerlendirme ve yorumlar dergi yönetim sistemi (dergipark) aracılığıyla iletilir. Bu süreçte değerlendirme formları ve tam metinler üzerindeki hakem yorumları editör aracılığıyla yazar(lar)a iletilir.
- MTÜ Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi'nde uygulanan yayın süreçleri, bilginin tarafsız ve saygın bir şekilde gelişimine ve dağıtımına temel teşkil etmektedir. Dergi sahibi, yayıncı ve diğer hiçbir politik ve ticari unsur, editörlerin bağımsız karar almalarını etkilemez.
- MTU Journal of Social Sciences and Humanities follows the main principles of COPE (Committee on Publication Ethics). Journal is against all forms of plagiarism or unethical act of copyright. Authors should observe high standards with respect to publication ethics as set out by the Committee on Publication Ethics (COPE).
- Falsification or fabrication of data, plagiarism, including duplicate publication of the authors' own work without proper citation, and misappropriation of the work are all unacceptable practices. Any cases of ethical misconduct are treated very seriously and will be dealt with in accordance with the COPE guidelines.
- All authors listed on the manuscript should have contributed significantly to the experimental design, its implementation, or analysis and interpretation of the data. All authors should have been involved in the writing of the manuscript at draft and any revision stages, and have read and approved the final version.

Anyone who made major contributions to the writing of the manuscript should be listed as an author (e.g. "ghost writing" is prohibited by the Journal). Persons who do not make intellectual contributions to the content in the creation of the article should not be mentioned as author(s).

- The raw data of the articles in the framework of the evaluation process can be requested from the author(s). In such a case, the authors should be prepared to submit the expected data and information to the editorial board and the scientific committee.
- By submitting your manuscript to the journal it is understood that this it is an original manuscript and is unpublished work and is not under consideration elsewhere. Plagiarism, including duplicate publication of the author's own work, in whole or in part without proper citation is not tolerated by the journal. Manuscripts submitted to the journal is checked for originality using anti-plagiarism software.
- All authors who submit their manuscripts to the MTU Journal of Social Sciences and Humanities are expected to comply with the ethical standards of reference. It is the responsibility of the author (s) to give references in accordance with the sources used in the article.
- MTU Journal of Social Sciences and Humanities uses Turnitin software to calculate the ratio of originality. If the plagiarism is detected after publication, " MTU Journal of Social Sciences and Humanities " reserves the right to retract the article.
- If the author(s) perceive a mistake or error in the published, early-view or evaluation processes, they have an obligation to cooperate with the editor in informing, correcting or withdrawing.
- Blind peer-review is the principal mechanism by which the quality of research is judged. This evaluation directly affects the quality of the publication. This process provides trust with objective and independent evaluation of the publication. MTU Journal of Social Sciences and Humanities, evaluation process is carried out with the principle of double blind peer-review. Referees cannot communicate directly with the authors, reviews and comments are transmitted through the journal management system (dergipark).
- The publication processes implemented in MTU Journal of Social Sciences and Humanities are the basis for the development and distribution of scientific knowledge in an impartial and respectful manner. The journal owner, publisher and any other political and commercial elements do not affect the independent decision-making of editors.

İÇİNDEKİLER / CONTENTS

MAKALE / ARTICLE

SAYFA / PAGE

Muzaffer BİMAY

Sürdürülebilir Kamu Hizmeti Sunumunda Etik Değerlerin Rolü /

Araştırma Makalesi / Research Article

290 – 304

Meruşa CESUROĞLU & Yıldız ATMACA

Kamu Politikalarının Karar Verme Sürecinde Bir Aktör Olarak Sivil Toplum Kuruluşları ve Etkinlik Düzeyi /

Araştırma Makalesi / Research Article

305 - 324

Ceren ELÇİ DİKENLİ & Oğuzhan GÖKTOLGA

Kamu Politikalarının Karar Verme Sürecinde Bir Aktör Olarak Sivil Toplum Kuruluşları ve Etkinlik Düzeyi /

Araştırma Makalesi / Research Article

325 – 337

Vedat ŞAPRAK & Vedat YILMAZ

Yerel Yönetimlerde Turizmin Gelişimi ve Kalkınma Planları /

Araştırma Makalesi / Research Article

338 – 354

Şule BATBAYLI

Sağlık Turizmi ile Tıp ve Eczacılık Ürünleri: Seçilmiş Ülkeler Üzerine Uluslararası Rekabet Gücü Analizi /

Araştırma Makalesi / Research Article

355 – 379

Kübra TARİH

‘Çevrim içi Dindarlık: M Neslinin İnanç Pratikleri’ Kitabının Değerlendirilmesi /

Kitap İncelemesi / Book review

380 – 383

Sürdürülebilir Kamu Hizmeti Sunumunda Etik Değerlerin Rolü¹

The Role Of Ethical Values In Sustainable Public Service Provision

Muzaffer BİMAY

Doç. Dr., Batman Üniversitesi SBMYO

muzafferbimay@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-6742-2852>

Makale Başvuru Tarihi : 26.11.2023

Makale Kabul Tarihi : 30.12.2023

Makale Türü: Araştırma Makalesi

ÖZET

Günümüzde toplumsal değişmeye bağlı olarak kamu hizmetlerinin sunulmasında önemli paradigma değişimi yaşanmıştır. Özellikle son yüzyılda yaşanan sosyo ekonomik ve siyasal gelişmelere bağlı olarak kamu yönetimi anlayışındaki değişmelerin etkisiyle vatandaşın beklenti ve talepleri farklılaşmış ve bu nedenle geleneksel kamuda yer alan hizmet sunum araçları yerine kamu hizmetlerinin vatandaşın etik değerler bağlamında tarafsız şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı ilkeler doğrultusunda sunulması yönünde yeni bir süreç ortaya çıkmıştır. Ancak dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi Türkiye’de de kamu hizmeti sunumunda etik ilkeler esas alınarak gerekli yasal düzenlemeler ve kurumsal yapılar hayata geçirilmesine rağmen kamu çalışanlarının zaman zaman etik dışı davranışlarda bulunduğu ortaya çıkmıştır. Genellikle etiğe ilişkin mevzuattaki boşluklar, etik ilkelerin bağlayıcı olmaması, mevzuata tabi olmayan kurum ve kuruluşların bulunması ve etik ilkeler konusunda kamu personelinin bilinçli olmaması etik dışı davranışların ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Bu durum, Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı çerçevesinde sürdürülen kamu hizmeti anlayışını sürdürülebilir olmaktan uzaklaştırmıştır. Buradan hareketle bu makale, Türkiye’de, özellikle 2003 yılından itibaren YKY anlayışının etkisiyle etik ilkeler doğrultusunda yürütülen kamu hizmetlerinin sürdürülebilir olup olmadığını tartışmaktadır. Makale bu anlamda Türkiye’de kamu görevlilerinin sundukları hizmetleri dünyadaki gelişmeler üzerinden irdelemekte ve sürdürülebilir bir kamu hizmeti için etik ilkelerin tüm kamu çalışanlarında uygulamasının önemini vurgulamayı amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Kamu Hizmeti, Kamu Etiği, Etik Değerler.

ABSTRACT

Today, due to social change, there has been a significant paradigm shift in the provision of public services. Especially due to the changes in the understanding of public administration due to socio-economic and political developments in the last century, the expectations and demands of the citizens have also differentiated, and therefore, instead of traditional public service delivery tools, public services are to be provided to the citizens in the context of ethical values, in line with impartial, transparent, accountable and participatory principles. A new process has emerged. However, in Turkey, as in many countries of the world, it has been revealed that public employees occasionally engage in unethical behavior, although the necessary legal regulations and institutional structures have been implemented based on ethical principles in the provision of public services. Generally, gaps in the legislation regarding ethics, the non-binding nature of ethical principles, the existence of institutions and organizations that are not subject to legislation, and the lack of awareness of public personnel about ethical principles have been effective in the emergence of unethical behavior. This situation has made the public service approach carried out within the framework of the New Public Management (NPM) approach unsustainable. Based on this, this article discusses whether public services carried out in line with ethical principles in Turkey, especially since 2003, under the influence of the NPM approach, are sustainable. In this sense, the article examines the services provided by public officials in Turkey through developments in the world and aims to emphasize the importance of applying ethical principles to all public employees for a sustainable public service.

Keywords: Public Administration, Public Service, Public Ethics, Ethical Values.

¹ Bu çalışma 5-6 Şubat 2021 tarihleri arasında Ankara’da gerçekleştirilen II. International Ethics Congress Kongresinde sunulan “Etik Değerler Açısından Türk Kamu Yönetiminde Yaşanan Değişimler” başlıklı çalışmanın güncellenmiş halidir.

1. GİRİŞ

Kamu mal ve hizmetlerinin kamu bürokrasisi tarafından yürütülmesini sağlayan mekanizmanın genel adı olan kamu yönetimi, güvenlik, adalet, eğitim, sağlık, istihdam, sosyal güvenlik ve yerel yönetim hizmetleri gibi geniş bir çerçevede hizmet sağlamaktadır. Kamu hizmetlerinin vatandaşların talepleri doğrultusunda sağlanmasının yaşamsal bir önemi bulunmaktadır. Hizmetlerin, halkın beklentileri doğrultusunda sunulması ve hizmet alıcılarının maddi/manevi bakımdan tatmin edilmesi, kamu idarelerinin hızlı hareket edebilmelerine ve isabetli kararlar alabilmelerine bağlıdır. Kamu hizmetlerinden yararlananlar, kamu hizmeti sunan görevlilerin dürüstlük, şeffaflık ve ahlaki ilkeler çerçevesinde hareket etmesini ve kamu kaynaklarını adil bir şekilde yönetilmesini beklerler. Kuşkusuz kamu hizmetlerinin bu ilkeler doğrultusunda etkin sunulmasında etik değerlerin önemli bir rolü ve etkisi bulunmaktadır. Etik ilke ve kodlar, vatandaş ile idare arasında daha fazla sorumluluk sağlamakta ve idarenin kamu yararına çalıştığı konusunda vatandaşa güven vermektedir. Dolayısıyla her kamu görevlisi eyleminin etik kural ve ilkelere uygun olarak yapılması, görevlilerin vatandaşlara karşı objektif ve dürüst davranması kamusal yetkilerini doğru ve yerinde kullanması için gerekli bir unsur olarak görülmektedir (Fejzullahu ve Batalli, 2019:268).

Demokratik değerlerin geldiği nokta ve yönetim alanındaki hızlı değişim, yönetilenlerin beklentilerini değiştirmektedir. Bu hızlı değişim sonucunda mesleki ve toplumsal değişimler, yöneticileri etik sorunlara daha duyarlı olmaya sevk etmektedir (Koçerber, 2008:68). Hatta kamu görevlilerinin etik ilke ve standartlara uyup uymamaları demokratikleşmenin en önemli göstergelerden biri olarak kabul edilmektedir. Bu sebeple ülkemizde ve dünyada toplumsal değişmeye uyum için etik ile ilgili bir dizi çalışma yapılmaktadır. Başta mevzuat değişiklikleri olmak üzere birçok alanda kurumsal yapılar oluşturulmakta ve uluslararası alanda etik dışı davranışların önlenmesi ile ilgili ortak bir çaba içine girilmektedir. Ancak etik ilkeler bağlamında gerekli mevzuat ve ihtiyaç duyulan kurumsal yapı hayata geçirilmesine rağmen kamuda etik dışı davranışlar devam etmiştir. 1995 yılından beri her yıl ülkelerin yolsuzluk endeksini yayımlayan Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2022 yılı yolsuzluk algılama endeksinde Türkiye, son 10 yılda en çok puan kaybeden ülke olarak 101. sırada yer almıştır (Transparency International, 2023). Esasında bu durum Avrupa Birliği (AB) Komisyonu ve Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) yıllık raporlarında da sıklıkla dile getirilmiştir. Bu nedenle son dönemlerde vatandaşın kamu yönetimine olan güveni giderek azalmıştır. Özellikle kamu hizmetlerinin halka götürülmesi aşamasında veya devlet kurumlarının kendi iç işleyişlerinde kamu yararından çok bireysel menfaatlerin göz önünde bulundurulması, kamu görevlilerinin yolsuzluklara bulaşmaları, zimmete para geçirmeleri, hizmet sundukları vatandaşlar arasında ayırım yaparak zorbalık yapmaları, yalan söyleyip menfaat sağlamaları bu güvenin azalmasında en büyük etken olarak görülmüştür. Bu nedenle kamu kurumlarına olan güvenin sağlanması, kamu hizmetlerinin vatandaşların beklentileri doğrultusunda hızlı ve isabetli kararlar alınarak etik ilkelere göre sunulması zorunlu hale gelmiştir (Önen ve Yıldırım, 2014:104).

Buradan hareketle bu çalışmanın amacı, Türkiye'de kamu görevlilerinin sundukları hizmetleri dünyadaki gelişmeler üzerinden irdeleyerek sürdürülebilir bir kamu hizmeti için etik ilkelerin tüm kamu çalışanlarında uygulamasının önemini vurgulamaktır. Çalışmada *ilk olarak*, etik kavramı üzerinde durulacak ve ahlak kavramı ile olan tarihsel ilişkisi incelenecektir. Bununla beraber kamu hizmeti ve kamu etiği kavramlarına da açıklık getirilecektir. *İkinci olarak*, kamu hizmetlerinin uygulanmasında kullanılan etik ilkelere yer verilecektir. *Üçüncü olarak*, kamu hizmetlerinin sunumunda etik değerleri zorunlu kılan gelişmeler, sosyo-ekonomik ve siyasal süreçler üzerinden açıklanacaktır. *Dördüncü olarak*, kamusal etiğin ne olduğu tarihsel arka planı dikkate alınarak incelenecektir. *Beşinci olarak*, Türk kamu yönetiminde etik ilkelerin uygulanmasına ilişkin sorunlar ve yaklaşımlar irdelenecektir. *Son olarak*, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde etik değerlerin uygulanmasına ilişkin değerlendirme yapılacaktır. Böylece bu çalışma, Türkiye'de kamu hizmetlerinin sunumunda etik değerlerin geniş ve çeşitli yönleri ele alınarak, bu alandaki yaklaşımları ve üretilecek politikaları zenginleştirme konusunda önemli katkı sağlayacaktır.

2. ETİK TERMINOLOJİSİ

Bu bölümde etik ve ahlak kavramlarına ilişkin yapılan tartışmalara açıklık getirilmiş ve kamu hizmeti ve kamu etiği kavramlarına ayrıca yer verilmiştir.

2.1. Etik ve Ahlak

Etik kelimesi, Yunanca “karakter” anlamında kullanılan “ethos”dan gelmektedir. Etik, ahlak ilkelerinin ışığında doğru davranışı inceler. Hangi değerlerin benimseneceği, başkasına nasıl davranılacağı veya kişinin diğerlerine karşı olan sorumlulukları “etik” meselesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Genel olarak etik, iyi ve kötü hakkında bir bilim veya belirli bir grup ya da herkes için kabul görülen eylem kurallarının tümü olarak kabul edilmektedir (Özlem, 1997:336).

Etik kavramı temelde felsefenin bir disiplini. Aristoteles, etiği kuramsal felsefeden (mantık, fizik, matematik, metafizik) ayırarak pratik felsefenin bir alanı haline getiren ilk filozoftur. Daha sonra Sokrates, Eflatun gibi Yunan filozofları da bu alan üzerinde çalışma yapmışlardır (Pieper, 2012:30). Bugün pek çok bilimsel disiplinin çalışma ve ilgi alanı olan etik ile ilgili çok sayıda meslek grubu, kendi etik kodları ve ilkelerini pekiştirmek ve üyelerine etik değerlerin eğitimini vermek için ciddi çalışmalar yapılmıştır (Işık, 2009:30). Başta tıp etiği olmak üzere akademik etik, hukuk etiği, ticaret ve iş etiği, çevre etiği, yargı etiği, sanat etiği, polis etiği, basın etiği, jandarma etiği gibi birbirinden nitelik ve işlev bakımından farklı alanlarda etik olgusu bir sorun ve çalışma konusu olmuştur.

Diğer taraftan literatürde etik ve ahlak kavramları kimi zaman aynı anlamda kimi zaman farklı anlamlarda kullanılmaktadır. Arapça “yaratılış” kökeninden gelen ahlak sözcüğü, yaratılıştan getirilen huyun zamanla değişime uğrayarak bireyin sosyal değerleri haline gelmesidir (Bal ve Beren, 2003:10). Ahlak terimi, “morality”, etimolojik köken olarak etikten farklıdır. “Morality”, Yunancada adet, gelenek ve görenek anlamına gelmektedir (Yüksel, 2011:618). Ayrıca İngilizce’de “ethics” şeklinde kullanılan ahlak sözcüğü, dilimizde etik anlamı içerir şekilde kullanılmaktadır (Arda ve Pelin, 1995:324). Genel anlamda bakıldığında bu iki sözcük arasında anlam farklılığı olduğu anlaşılmaktadır. Gerçekte ise ahlakla etik arasında genişlik ve darlık, kuram ve uygulama açısından farklılıklar olmaktadır. Ahlak, nasıl davranılmasına ilişkin, yazılı olmayan pratik kuralları kapsayan geniş bir anlama sahiptir. Etik ise, daha somut kavramları içeren ve bu kavramlardan neler çıkabileceği üzerine çalışan dar çerçevede bir anlam içermektedir (Pehlivan, 1998:9). Ayrıca bu iki sözcük arasında kuram ve uygulama açısından da farklılıklar bulunmaktadır. Kısaca, etik ahlak üretmez, onun üzerine konuşmaya çalışır (Pieper, 2012:29). Bu nedenle etik, ahlaki eylemin bilimi; ahlak ise, etiğin yaşamına yansıyan kurallar bütünü olarak görülmektedir (Bauman, 2014:63). Etik, karakterin eğitilmesi ve uygulamada karar verebilmeye karşılık gelirken; ahlak, daha genel olarak bir toplumun doğru ya da adil olarak kabul ettiği davranışlar anlamına gelmektedir (Pieper, 2012:21-22). Ahlaki değerler; kişilere, toplumlara, ulusal ve bölgesel değerlere, gelenek ve göreneklere, sosyo-ekonomik, siyasal ve kültürel öğelere bağlı olarak çeşitlilik gösterebilmektedir (Yüksel, 2011:618). Ancak çeşitliliğe bağlı değişim yasama, yürütme, yargı gücü gibi herhangi bir güç tarafından değil; bunun yerine övme ve kınama türünden, aslında beğenme veya beğenmeme ifade eden sözlere dayanan yaptırımlarla gerçekleşmektedir (Frankena, 2007:25-26). Dolayısıyla bu iki kavram çoğu zaman birbirinin yerine kullanılsa bile anlamlarının farklı olduğu ortaya çıkmaktadır.

2.2. Kamu Hizmeti ve Kamu Etiği

Etik değerlerin toplumda yansımaları iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Birincisi, bireyin diğer bireylerle olan ilişkisinde belirlenen değerler; diğeri bireyin devlet ile olan ilişkilerinde ortaya çıkan değerler şeklindedir. Kişisel etik değerler ya kişinin bilgisinden ya da karakter özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Birincisine, dikkatli bakabilme, hızlı bağlantı kurabilme, güçlü bir belleğe sahip olmayı; ikincisine ise ölçülü, dayanıklı, sabırlı, cesur, sorumlu olma gibi kişisel özellikleri belirtebiliriz (Kuçuradi, 2011:183-184). Bireyin devlet ile ilişkilerinde ortaya çıkan etik değerler ise, mal ve hizmetlerin kamu yönetimi veya bürokrasisi tarafından yürütülmesi aşamasında ortaya çıkmaktadır. Kamu yönetimi, tatmininde kamu yararı olan, toplumsal bir gereksinimi karşılayan ve bireylere özel

bu faaliyetleri, süreklilik ve sorumluluk çerçevesinde adalet, güvenlik, sağlık, sosyal güvenlik, eğitim ve yerel yönetim gibi geniş bir yelpazede ele alır (Günday, 1999).

Dünyada birçok ülkede kamu hizmeti sunan yönetimin temel sorunlarının başında kötü yönetim, kaynakların etkin kullanılmaması, görevin suiistimali, yolsuzluklar, rüşvet, yozlaşma vb. sorunlar yer almaktadır. Bu sorunlar sadece kamu mali sistemini bozmamakta aynı zamanda devlet, toplum, hane ve birey ilişkilerinde de birçok olumsuzluklara neden olmaktadır. Yönetim alanındaki maddi ve maddi olmayan yolsuzlukların kamuda ortaya çıkması ve ciddi problemler doğurmaya başlaması kamuda etik davranma ihtiyacını ortaya çıkartmaktadır (TUSİAD, 2005:19).

Kamu etiği, kamu hizmetlerinin sunumunda takdir yetkisinin yanlış veya kamu yararına aykırı kullanılmasına engel olan, kontrol ve denge unsurudur (Yüksel, 2010:38). Devlet, sorumluluk alanına giren faaliyetleri, kamu görevlileri aracılığıyla yürütürken söz konusu ana amaç kamu yararı olmaktadır. Kamu görevlileri bu faaliyetleri yürütürken iki şekilde hareket etmek zorundadır. Birincisi, bu görevleri mevzuata uygun olarak yapmakla mükelleftir. İkinci olarak kamuda belirlenen etik değerlere uygun bu hizmetleri yerine getirmelidir. Böylece etik, etik uygulamalar ile kamu gücünün keyfi kullanımını önleyerek bir denge unsuru olmayı amaçlamaktadır. Kamu etiği, kamu görevlisi tarafından sunulan kamusal hizmetlerde kamu yararı açısından çıkan tartışmalara da açıklık getirmektedir. Özellikle karar alma ve yönetsel süreçlerde, etik anlayış ve değerler bağlamında uyacağı ilke ve kuralları içermektedir (Öktem ve Ömürgönülşen, 2005:232). Kamusal etik; örgütlerdeki bireylerin ahlaki karar almalarını sağlamaktadır. Dolayısıyla kamusal etik, kamu görevlilerini verecekleri kararlarda doğru olanı yanlış olandan ayırt etmeye yönlendirme gibi görevleri üstlenmektedir (Gökçe ve Örselli, 2011:50).

Diğer taraftan kamu yönetiminde etik kavramı ile iç içe geçmiş birkaç kavramdan söz etmek çalışmamız açısından yararlı olacaktır. Bunlardan ilki, “mesleki etik” tir. Mesleki etik, belirli bir meslek grubunun, meslek üyelerinin belli kurallara göre davranmaya zorlayan, yetersiz ve ilkesiz üyeleri meslekten dışlayan, kişisel eğilimlerini sınırlayan, mesleki rekabeti düzenleyen ve hizmet prensiplerini korumayı hedefleyen ilkelerdir (Kavi ve Koçak, 2011:15). Burada kamu görevlisi, görevini yaparken, mesleğin gerektirdiği normlar çerçevesinde davranması gerekmektedir. İkincisi, “örgütsel etik” kavramıdır. Örgütsel etik, kamu görevlilerinin eylemlerini örgütsel amacın gerçekleşmesi doğrultusunda belirlenmiş bulunan kurallara göre yapmasıdır. Toplumsal etik ise kamu görevlilerinin bir taraftan bireyi koruyan tutum ve davranışlar ortaya koyarken diğer taraftan toplumun bir bütün olarak gelişmesine katkı sağlamaktadır (Özdemir, 2008:183). Yine kullanılan “iş etiği” kavramı çalışma hayatında sık sık kullanılmaktadır. Demokratikleşmeye paralel olarak hukuka uygunluk karinesiyle birlikte Sanayi Devrimi’nin beraberinde getirdiği kapitalist iş dünyasındaki acımasız sömürü düzeninin yarattığı haksız tutum ve davranışlar (Başkaya, 2004:13), böyle bir kavramın ortaya çıkmasında ana etkidir. Bunların yanında tıp etiği, bilimsel etik, iletişim etiği gibi farklı mesleklerle ilişkilendirilmiş kavramlarda literatürde yer almaktadır.

2. KAMUDA ETİK DAVRANIŞLAR

Kamuda etik davranışlar, kamu personelinin etik kurallara uygun davranışlarını ve etik ilkeler çerçevesinde hareket etmelerini ifade etmektedir. Bu kapsamda, kamuda güvenilirlik ve adaletin sağlanmasının yanı sıra kamu görevlilerinin topluma karşı sorumluluklarını yerine getirmeleri için etik kurallara uygun davranmaları gerekmektedir. Tarihsel süreçte bir kamu görevlisinin etik anlayışa uygun hareket etmesi konusunda birçok etik davranış ortaya atılmıştır. Örneğin, 11. Yüzyılda Yusuf Has Hacip (2013:94)’in kaleme aldığı “Kutadgu Bilig” adlı eserde bir yöneticide bulunması gereken etik davranışları; doğru sözlü ve dürüst olmak, adil olmak, sabır ve sükûnetli olmak, ılımlı olmak, hayâ ve takva sahibi olmak, cesaretli olmak, cömert olmak, seçkin ve iyi tabiatlı olmak, alçak gönüllü olmak, fesat olmamak, kötü alışkanlıklar sahibi olmamak doğru kanunları koymak ve halkın refahını artırmak, zulmetmemek, hizmette bulunanları ödüllendirmek olarak belirtmiştir.

Günümüzde kamu etiği konusunda standartların yakalanabilmesi için çalışma hayatında vatandaş ve kamu görevlileri arasındaki ilişkilerde dikkat edilmesi gereken ilkeler bulunmaktadır. Svava (2015:87-91), günümüz kamu yönetimine hâkim olması gereken belli başlı etik ilkeleri şu şekilde açıklamaktadır;

- Kamu görevlileri, kendi çıkarından çok kamu çıkarını sağlamalıdır.
- Kamu görevlileri, adil, dürüst, açık ve hoşgörülü davranarak kamu yararını esas almalıdır.
- Kamu görevlileri, demokratik değerlere saygıyı önceleyerek hesap verebilir olmalıdır.
- Kamu görevlileri, etik değerleri örgütsel yaşamın tümüne egemen kılarak kararlarını ahlaki değerleri referans alarak vermesi gerekmektedir.

OECD (2000:74-76) ise etik dışı davranışları engellemek için tarafsızlık, hukukilik, dürüstlük, saydamlık, etkinlik, eşitlik, sorumluluk, adalet ilkeleri çerçevesinde üye ülkelere aşağıda belirtilen etik kuralları belirlemiştir. Bunlar;

- Kamusal hizmetlerde uygulanacak etik standartlar, açık ve anlaşılır olmalıdır.
- Etik standartlar, yasal zemine kavuşturulmalıdır.
- Kamu görevlilerine etik ile ilgili eğitim hizmetleri verilmelidir.
- Kamu görevlileri, kamudaki usulsüzlükleri ortaya çıkarırken hak ve yükümlülüklerini bilmelidir
- Etik ile ilgili siyasi yorumlar, kamu görevlilerinin etik davranışlarını güçlendirilmelidir.
- Karar alma süreçleri açık ve şeffaf olmalıdır.
- Kamu ve özel sektör arasındaki ilişkilerde ilkeler açık olmalıdır.
- Kamu yöneticileri etik davranışları sergilemeli ve teşvik etmelidir.
- Yönetmelikler, prosedürler, süreç ve uygulamalar, etik davranışı teşvik etmelidir.
- Kamu hizmetinin koşulları ve insan kaynakları yönetimi etik davranışı teşvik etmelidir.
- Kamu hizmetlerinin sunumunda etkili ve yeterli hesap verebilirlik mekanizmaları bulunmalıdır.
- Yönetmelik düzenlemeler ve prosedürler yozlaşmayı hedef almalıdır.
- Yolsuzluk gibi suistimalleri ortadan kaldırmak için uygun prosedürler ve yaptırımlar mevcut olmalıdır.

Bugün tüm dünyada kamu sektörünün, özellikle son dönemde yitirdiği toplumsal güveni tekrar kazanabilmek için etik değer ve davranışlara yöneldiği görülmektedir. Dünya üzerinde giderek artan sayıda ülke, kamu yönetiminin her alanında etik değerlerin tesis edilmesi ve geliştirilmesine dönük davranış ilkelerini belirleyen, bu ilkelere uyulmasını teşvik eden ve denetleyen etik komisyon ve kurullar ya da bu işlevleri gören çeşitli birimler oluşturmaktadır. Örneğin Avustralya, Yeni Zelanda, Hollanda, Norveç, Finlandiya, Portekiz, İngiltere, ABD ve Meksika gibi birçok ülkede kamu yönetiminde etik değerler ve davranışlar konusunda önemli reformlar gerçekleştirilmekte ve 'etik kodlar' oluşturulmaktadır (Biçer, 2009:690). Kamu sektöründe etik davranış standartları oluşturmak ve onları diğer ülkelere servis etmek konusunda öncülük yapan OECD, ABD, İngiltere ve Anglo Sakson ülkelerinden yararlanılarak etik yönetimi ile ilgili çerçeve programlar hazırlanmaktadır. Amerika'da American Office of Government Ethics ve İngiltere'de Committee on Standards in Public Life'in deneyimlerinden yararlanmıştır (Demirci ve Genç, 2008:48)

Türkiye, 5/5/2004 tarihli ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 3. ve 7. maddelerine dayanılarak çıkarılan "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" kapsamında belirlediği etik ilkeleri 18 maddede açıklamıştır. Buna göre; görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci, halka hizmet bilinci, hizmet standartlarına uyma, amaç ve misyona bağlılık, dürüstlük ve tarafsızlık, saygınlık ve güven, nezaket ve saygı, yetkili makamlara bildirim, çıkar çatışmasından kaçınma, görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması, hediye alma ve menfaat

sağlama yasağı, kamu malları ve kaynaklarının kullanımı, savurganlıktan kaçınma, bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan, bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık, yöneticilerin hesap verme sorumluluğu, eski kamu görevlileriyle ilişkiler ve mal bildiriminde bulunma şeklinde sıralamıştır.

3. KAMU HİZMETİ SUNUMUNDA ETİK DAVRANMAYI ORTAYA ÇIKARAN GELİŞMELER

Kamu hizmetlerinde etik davranmayı gerektiren birçok sebep bulunmaktadır. Bunların başında sanayileşme, küreselleşme, yeni kamu yönetimi anlayışı ve bilişim teknolojilerindeki gelişmeler gelmektedir. Ayrıca bunlarla ilintili olarak nüfus artışları, göç, kentleşme, modernist akımlar, ekonomik yaklaşımlar, krizler, savaşlar da gösterilebilir.

İnsan yaşamının ve toplumsal yapının değişme süreci çok eski dönemlere dayanmasına rağmen toplumsal değişim süreci ve bu değişimin insan yaşamı üzerindeki etkileri önemli ölçüde 19. yüzyılda gerçekleşen Sanayi Devrimi'nden sonra ortaya çıkmıştır. Sanayi Devrimi sosyo-ekonomik, siyasal, kültürel, zihniyet ve din gibi birçok unsuru kapsayan uzun süren etkileşimler sonucu gerçekleşmiştir (Hebert, 1985:91). Sanayi Devrimi'nin sonuçları ve etkileri, uygarlık tarihini dönüştüren olaylara ve gelişmelere yol açmış, insanlık bu devrim sonrasında tarihinin en hızlı farklılaşma sürecine girmiştir. Sanayileşme ile birlikte modernleşme denilen fikirsel, sosyal ve iktisadi açıdan farklılaşma, sanayileşme sonrasında hem daha üst boyutlara ulaşmış hem de diğer uygarlıklara yayılmıştır. Sanayileşme, en başta feodal sistemin tam olarak tasfiyesi için gereken altyapıyı hazırlamış, Rönesans ve Reformla başlayıp Aydınlanma ve Fransız Devrimi'ne ulaşan laikleşmenin, daha geniş alanlara skolâstik felsefenin gücünü kırarak şekilde yayılmasını sağlamıştır (Akagündüz, 2016:429). Bu süreç sonunda, artan üretim nedeniyle ülkeler arasındaki gelişmişlik düzeyi farklılıkları giderek açılmıştır. Sanayi Devrimi ile ekonomik anlamda ortaya çıkan eşitsizlikler emeğin gücünü ortaya çıkartan sosyalizm gibi yeni düşünce akımlarını ortaya çıkartmıştır. Tarım, sanayi ve tıptaki gelişmeler, nüfus artışını hızlandırmış, göç ve kentleşmeye bağlı olarak ülkeler kalkınmıştır. Ancak gelir dağılımındaki adaletsizlik, çocuk işçiliği problemi, insanlık dışı çalışma saatleri ve kenar mahallelerin acınası durumu gelişimin niteliğini açığa çıkartmaktaydı. Sanayileşme ile birlikte nüfus artışı, göç ve bunun sonucunda gerçekleşen hızlı kentleşme nüfusun mekânda dağılımında ve ekonomik avantajlardan yararlanmada eşitsiz bir ortam ortaya çıkarmış ve bunun sonucunda etik dışı toplumsal olaylar meydana gelmiştir.

Dünyada etik davranmayı ön plana çıkartan ikinci önemli gelişme, bilişim teknolojisinde yaşanan gelişmeler ve buna bağlı olarak internet kullanımındaki ilerlemelerdir. 1960'lı yıllardan itibaren Amerika'da uzay alanında yapılan çalışmaların sonucunda elektronik teknolojilerinin kullanılması bilişim teknolojisinde yeni bir çağ açmıştır (Kavi ve Koçak, 2011:2). Ancak zamanla bilişim teknolojilerinin kullanım alanlarının yaygınlaşması ve toplumlar üzerindeki etkilerinin ortaya çıkmasıyla "iyimserler", "kötümserler" ve teknoloji ile toplumun iki yönlü etkileşiminden söz eden "bağlamcılar" şeklinde farklı yaklaşımlar ortaya çıkmıştır (Barbour, 2009; Mesthene, 1984). Teknolojik gelişmelere faydacı yaklaşanlar, teknolojideki gelişmelerle başta makine ve teçhizat ve sağlık alanında yaşanan gelişmelere bağlı artan yüksek yaşam standartları, alternatif imkânların artmasına bağlı olarak ortaya çıkan seçme fırsatı, daha fazla boş zaman ve ağların ilişkisine bağlı olarak geliştirilmiş iletişim ve ağ sisteminin ortaya çıktığını savunmuşlardır (Barbour, 2009: 4). Özellikle Facebook, Twitter, Instagram, Youtube, Bloglar ve diğer çevrimiçi platformlar sayesinde kamu-vatandaş ilişkilerinde önemli mesafe kat edilmiştir (Handley ve Chapman, 2013:17). Ayrıca bu platformlar, yönetimde bütünleşme, entegrasyon ve sayısallaştırma gibi kolaylaştırıcı özelliklerin etkileri kamu ve sivil toplum örgütleri arasındaki ilişkilere de yansımıştır (Dunleavy vd., 2006:478-480).

Öte yandan bilişim teknolojileri sonucunda yerel ve bölgesel farklılıkların ortadan kalkmasıyla kitle toplumunun tekdüzeleşmesi, oluşan tüketici toplumu sayesinde hedef aralığının küçülmesi, rasyonaliteden uzaklaşan ve manipülasyona dayalı yeni dünyalar oluşması, makinelerin alternatifi olamayan işçilerin yabancılaşması ve kontrol edilemez güçlerin harekete geçmesi gibi olumsuz

durumlar ortaya çıkmıştır (Barbour, 2009:4-5). Bu olumsuz etkiler sonucu; gizlilik ve özel yaşama dair sorunlar, telif hakları ve fikri mülkiyete ilişkin sorunlar, bilgiye ulaşımında uçurum farkı, işsizlik sorunu ve sanal ortamlarda ortaya çıkan etik dışı davranışlar kendini göstermiştir (Dedeoğlu, 2007). Dolayısıyla teknoloji kullanımından kaynaklı bu olumsuz etkiler, toplumlara evrensel etik ilkelere göre hareket etme konusunda zorlamıştır. Böylece bilişim alanında yapılan davranışları sınırlayan “bilişim etiği” denilen yeni bir felsefe kolu ortaya çıkmıştır (Fidan, 2016:1642). Ayrıca dosya paylaşımı, hackerlık, internetin demokratik olup olmaması, lisanslamalar sıklıkla tartışılan konular arasında yer almıştır.

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren çift kutuplu dünyada Sovyet bloğunun yıkılması ile yaşanan Soğuk Savaşın ardından kitle iletişim araçlarındaki gelişmelerinde etkisiyle siyasal, ekonomik, kültürel alanlarda büyük bir toplumsal değişim ve dönüşüm yaşanmıştır. Küreselleşme ile birlikte yaşanan bu dönüşüm sürecinin şekillendirdiği sosyo-ekonomik, kültürel ve siyasal politikalar yeni bir dünya düzenini karşımıza çıkartmıştır. Bu yeni dünya düzeni sınırsız kar maksimizasyonunun önünde engel oluşturan her şeyi özel sektöre havale ederek emek piyasasını kuralsızlaştıran, yoksulluğu ve sosyal güvenlik krizini derinleştiren bir ortama sebep olmuştur. Küresel krizleri besleyen toplumsal, ekonomik ve siyasal yapıdaki çöküntülere bakıldığında, evrensel ahlaki değerlerin uygulanmasındaki yozlaşmanın önemli bir etkisi olduğu görülmüştür (Uzun, 2011:36). Gelir adaletsizlikleri ve siyasi yozlaşma gibi toplumlarda sosyal krizlere neden olan olaylar etiğe olan ihtiyacı ortaya çıkartmıştır. Bunun sonucunda ulusal ve uluslararası alanda özellikle kurumların işleyişinin sorgulanmasına ve yasaların yetersiz olduğu durumlarda etik kodların devreye girmesini gündeme getirmiştir. Küreselleşme ile birlikte ABD’de başlayan ve tüm dünyayı etkisi altına alan ekonomik krizler, tüm kesimleri etik kodlar açısından kendilerini yenilemeleri ve topluma karşı daha şeffaf olmaları konusunda tetiklemiştir (Sezgül, 2009:505).

Küreselleşme sonucunda dünyada yaşanan değişim ve dönüşümlerin kamunun hizmet anlayışı üzerinde önemli etkileri olmuştur. Bu gelişmeler, kamu yönetimlerinin vatandaşın taleplerine daha duyarlı olmasını ve yeni hizmet anlayışıyla faaliyetlerinin yürütmesini sağlamıştır (Biçer, 2009:689). 1980’li yılların başından itibaren ekonomik ve siyasal değişimler kamu yönetiminde yeni tartışmalara ve arayışlara sebebiyet vermiştir. Söz konusu tartışmalar; hantal, bürokratik, zorlayıcı mevcut idari yapıların etkin ve verimli bir yapıya nasıl kavuşturulacağı, kamu sektörünün hangi hallerde daha iyi yönetileceği gibi konularla ilgili olmuştur. Ayrıca kamu hizmetleri koşullarının, vatandaşın istediği verimlilik ölçütüne göre uygun bir biçimde etkin yapı ve becerikli yöneticiler eliyle sunulması üzerinde önemle durulan bir konu olmuştur (Özer, 2005:3-4). Bu bağlamda klasik kamu yönetimi anlayışı yerini, 20. yüzyılın ortalarında etkisini göstermeye başlayan ve eşitlik, özgürlük, bireysellik, serbest piyasa gibi temel ilkelere dayanan yeni bir yönetim düşüncesine bırakmıştır (Arslan, 2010:23). Bu yeni yaklaşım genel olarak yeni kamu işletmeciliğinde uygulanan şeffaf, hesap verebilir, rekabet edebilecek performans yönetimine dayalı yönetim biçimi olarak yeni bir yönetim anlayışının kamu yönetiminde uygulanması olarak karşımıza çıkmıştır. YKY’nin açtığı çığır, mevcut sorunlar karşısında güçsüz düşen klasik kamu yönetimi için bir yeniden varoluş ve yeni bir bilimsel anlayış şeklinde ortaya çıkmıştır (Hughes, 2013:143).

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ve etik kavramı arasında doğrudan pozitif bir ilişkinin var olduğu kuşkusuz bir gerçektir (Doğan, 2015:385). Şeffaf, hesap verebilir ve objektif bir kamu yönetiminde etik, iyi bir yönetim sayesinde gerçekleşebilmektedir (TÜSİAD, 2005:196). Kamu yönetiminde kamu yararı ilkesi kadar kamu kurumlarına olan güveninde çok büyük bir önemi vardır (Koçerber, 2008:67). Devletin müşteri odaklı olması ve buna bağlı olarak vatandaşın artan talepleri, yetki devri ve hesap verilebilirlik, yerel yönetimlerin artan özerklikleri (TUSİAD, 2003:27-36), BM, Dünya Bankası, AB ve OECD gibi uluslararası örgütler, etik yolsuzlukla mücadeleyi ülkelerin kamu yönetimi reformlarının baş gündemine alması (Genç, 2008:47), kamu yönetiminde etik davranışların yeniden yapılandırılmasında etkili olmuştur.

4. KAMUSAL ETİĞİN ARKA PLANI VE TÜRKİYE’DE YAŞANAN GELİŞMELER

19. yüzyılda devlet ve kurumlar bazında yaşanan değişimlerden kamu yönetimi de payını almıştır. Kamu yönetiminin bilimsel anlamda ele alınışı, Woodrow Wilson’dan beri bir paradigma tartışması şeklinde başlamış ve yönetimde Weberin bürokratik kurallara dayalı sistemi ile devam etmiştir. Kamu yönetimindeki değişimler, genel olarak ekonomik krizlerin etkisiyle ortaya çıkmıştır. 1929 yılına gelindiğinde dünya genelinde yaşanan ekonomik bunalımın reçetesi olarak piyasalara devletin müdahale ederek düzenleyici rolü üstlenmesi ileri sürülmüş ve bu rol, devletin ekonomiye tamamen hakim olduğu Refah Devleti’ne geçiş ile sağlanmıştır (Demirel, 2006:105). Ancak Refah Devleti, 1971 yılında Bretton-Woods Sistemi’nin çöküşü ve pek çok ülkeyi etkileyen 1973 ve 1979 yıllarında yaşanan petrol krizleri ile birlikte sona ermiş ve neo-liberal politikalar hayata geçirilmiştir. Bretton-Woods’un çöküşü ile kurlar istikrarsız bir yapı kazanırken, merkez bankalarının kontrolünde olmayan “off-shore” sermaye piyasalarının büyümesine yol açmış; ilk petrol krizi ile beraber ekonomiler stagflasyonla tanışmış ve para politikaları bu dönemden sonra devreye girmiştir (Myles ve Quadagno, 2002:50). ABD ve İngiltere’de yaşanan rüşvet skandalları ve işletme zararlarının ardından 1980’lerde iktidara gelen ve adına “yeni sağ” denilen Thatcher ve Reagan yönetimleri ile devletin faaliyet alanı ve kamunun iş gördürme yöntemleri yeniden gözden geçirilmiştir (Eryılmaz 2010). Bürokratik örgütlerin esnek olmayan, kuralcı, merkezi ve süreç odaklı yapılanmalarının yerine devletin kamusal alandan el çekmesi veya kamudaki faaliyet alanının küçülmesi, âdem-i merkezîyetçilik, özelleştirme politikaları, yönetim, yerleşme ve deregülasyon gibi kavram ve uygulamalar yaygınlık kazanmıştır. 1980’lerden 1992’nin sonlarına doğru kamu yönetimi etiğine ilişkin literatürde yayımlanan çalışmalar etik ilkeleri gündeme getirmiştir (Cooper, 1994:16). Sonraki yıllarda BM ve OECD’nin çabaları kamu yönetiminde yönetişime bağlı etik ilkelerin hayata geçirilmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır. BM tarafından 1996 yılında “Yolsuzluğa Karşı Eylem Planı”, kamu görevlilerinin etik kuralları konusunda üye ülkelere tavsiye kararı yayımlanmasına vesile olmuştur.

Türkiye’de, kamu yönetiminin yeniden yapılandırması çalışmaları kapsamında 1980’lerden itibaren kamu etiği alanında önemli ilerlemeler sağlanmıştır. Esasında Cumhuriyetin ilanından 1980’li yıllara kadar gelen süreç içerisinde etik dışı davranışlar ve uygulamaların varlığı görülse de pek önemsenmemiş, durum geçici ve konjonktürel olarak nitelendirilmiştir. 1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) dışında kayda değer bir mevzuat uygulamasına da pek rastlanılmamıştır. Ancak 1980’ler ve sonrası Türkiye için yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. İngiltere ve ABD’de yeni sağın yönetimi ele geçirmesiyle yaşanan değişimin yansıması, neo-liberal politikaları hayata geçirmeye çalışan, dışa açılımı esas alan ve devletin ekonomiden ayağını kısmen çekmesini savunan Turgut Özal’ın öncülüğünde açıklanan 24 Ocak 1980 kararları serbest piyasa ekonomisini hayata geçirirken aynı zamanda çalışanların denetlenmesine ilişkin ihtiyacı da ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla bu kararlarla sadece ekonomik anlamda değil, sosyal, siyasal ve kültürel değişimin yanı sıra toplumsal değer yargıları ve ahlak anlayışı da dönüşmeye başlamıştır (Kayacı, 2020:63). Kamu etiği anlamında yaşanan bu dönüşümler kapsamında sonraki yıllarda çeşitli düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bunlar; 1981 tarih ve 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun, 1982 Anayasası, 1990 tarih ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, 1996 tarih ve 4208 sayılı Kararın Önlenmesine Dair Kanun, 1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’dur.

Türk Kamu Yönetimi’nde 2000’li yılların başından itibaren bir taraftan AB’ye üyelik için gösterilen çabalar, diğer taraftan 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz karşısında uluslararası finans kuruluşlarının talep ettikleri yapısal uyum paketleri, Türkiye’nin yolsuzlukla ve etik dışı davranışlarla mücadele çabasında birer dönüm noktaları olmuştur. 1980’lerde büyük bir umutla uygulanan neo-liberal politikalar 1990’lı yıllarda sekteye uğramış olmasına rağmen 2000’li yılların başında ortaya çıkan yeni ekonomik krizler nedeniyle Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası ve AB tarafından devlet yönetiminin yeniden dönüşümünü esas alan ve etik uygulamaları da içeren yeni bir süreç hayata geçirilmiştir. AB’ye tam üyelik sürecinde, Türkiye Hükümeti’nden yolsuzlukla mücadele alanındaki ulusal mevzuatı AB ile uyumlaştırmasının talep edilmesi, ekonomik iyileşme sürecinde Dünya Bankası

ve IMF gibi uluslararası finans kuruluşlarından mali yardım alabilmek için bazı kurumsal, yasal ve yönetsel etik dışı uygulamalarla mücadele önlemleri alınmasının zorunlu kılınması Türk kamu yönetiminde etik uygulamalara ilişkin yönetsel kapasitesinin yükseltilmesi için önemli kriterler olarak kabul edilmiştir (Ömürgönülşen, 2016:7).

OECD'nin 1997 tarihli "Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerinin Rüşvet Suçlarıyla Mücadele Sözleşmesi", Avrupa Konseyi'nin 1997 tarihli "Yolsuzluğa İlişkin Özel Hukuk Sözleşmesi", Avrupa Konseyi'nin 1998 tarihli "Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi", BM'nin "Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi", OECD'nin "Kara Paranın Aklanmasına Karşı Mali Eylem Görev Gücü'nün Tavsiyeleri"nin Onaylanması (FATF), "Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet Hakkındaki OECD Çalışma Grubu" gözlemcilerini kabul etme ve Avrupa Konseyi "Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu" (GRECO) üyeliği Türkiye'de kamusal etiğin hayata geçirilmesinde önemli gelişmeler olarak karşımıza çıkmaktadır (Kayacı, 2020:69). Ayrıca OECD tarafından her yıl üye ülkelerin ekonomik konularda uzmanlaşmış hükümetlerarası bir istişare kuruluşu olarak hazırladığı "soft law" ve "peer review" şeklinde tavsiye kararları ve raporları (MFA, 2023) ve SIGMA Programı'nın 1998'de yayımlanmış olduğu "Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri" (*European Principles for Public Administration*) isimli rapordaki etik ilkeler üye ülkelerin yanı sıra Türkiye için bir kılavuz niteliği taşımıştır (OECD, 2000).

AB'nin kuruluşundan itibaren kendi üyeleri arasında iyi yönetim ve etik, kamu yönetimi yapısının dayandığı temel ilkeler olarak kabul edilmiştir. Dolayısıyla bu ilkeler Türkiye'nin AB'ye tam üyelik sürecindeki ilişkilere de yansımıştır. 1999 tarihli Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylığının teyidi ile Türkiye-AB ilişkileri yeni bir boyut kazanmış ve bu ilişkiler, 1996'da AB'ye Gümrük Birliği süreci ile karşılaştırılmayacak kadar kapsamlı sorumluluk ve yükümlülükler getirmiştir. Avrupa Konseyi'nin yolsuzlukla mücadele konusundaki faaliyetleri ve 2004 yılında GRECO (Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu)'ya üye olunması da Türkiye'nin etik politika ve çalışmalarına farklı bir boyut kazandırmıştır. 17 Aralık 2004 tarihli Brüksel Zirvesi ise AB-Türkiye ilişkilerinde bir dönüm noktası olmuştur. Söz konusu zirvede Türkiye'nin siyasi kriterleri yeterli ölçüde karşıladığı belirtilerek 3 Ekim 2005 tarihinde müzakerelere başlanmıştır. 2008 yılının mart ayında Komisyon tarafından "*Komisyon Personeli için Profesyonel Etik Standartlar ile İlgili Bildiri*" (*Communication on Standards of Professional Ethics for its Staff*) yayımlanmış ve üye ve aday ülkelerin bu standartlara uyması istenmiştir. Bu belgede, Komisyon personelinin görevlerini yerine getirirken uymaları gereken temel ilke ve kuralları bilmeleri gerekliliği vurgulanarak belgenin sonunda "Profesyonel Etik İlkeleri Bildirisi" yayımlanmıştır (Demiral, 2009:195-202).

Türkiye, AB'ye katılım müzakereleri sürecinde yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde etkin, verimli, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim işleyişini hayata geçirmeyi amaçlamıştır. Bu doğrultuda yetki devri, yerelleşme, hesap verilebilirlik, şeffaflık ilkeleri doğrultusunda yasal ve idari boşlukların giderilmesini esas alan "Türkiye'de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı" 2002 yılında hayata geçirilmiştir. Bir yıl sonra "Acil Eylem Planı" adı altında bir program kabul edilmiş ve yolsuzlukla mücadele için ilk defa ciddi anlamda eyleme girişilmiştir. Bu süreci pekiştirme adına hem kurum ve kuruluşların "bilgi verme ödevi" hem de vatandaşların 'bilgi edinme hakkı' çerçevesinde 2003 yılında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çıkarılmıştır. Ayrıca bu Kanun'un uygulamasından yabancıların yararlanması sağlanmıştır.

OECD'nin "4. Gözden Geçirmeye İlişkin 5 Nisan 2003 tarihli Niyet Mektubu"nda etik kuralları içeren mevzuatın çıkarılması gerektiği hatırlatılması üzerine (TMMOB, 2007:15-20), Bakanlar Kurulu tarafından 23.6.2003 tarihli ve 2003/5930 sayılı "Ulusal Programın, Kamu Yönetişimin Güçlendirilmesi" başlığı altında kamu görevlilerinin uyacakları mesleki ve etik ilke ve kuralları belirleyen bir düzenlemenin yapılması öngörülmüş ve 2004 yılında çıkarılan 5176 sayılı "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile somut adım atılmıştır. Ancak söz konusu Kanun, düzenleyici ilkelerden çok kurumsal yapının şekillenmesine yönelik bir adım olarak ortaya çıkmıştır. Hemen ardından 2004/7 Başbakanlık

Genelgesiyle dünyadaki gelişmelere dikkat çekilerek kamu görevlilerinin etik ilkelere göre hareket etmesinin zorunluluğundan bahsedilmiş ve Kanun'un çizdiği sınırlar çerçevesinde her kurum tarafından gerekli yönetmeliklerin çıkarılması öngörülmüştür. Buna rağmen çeşitli kanunlarda kamu personelinin uyulması gerekli kurallar dışında etik ilkelere ilişkin mevzuatın dağınık bir yapı sergilemesi nedeniyle 2005 yılında, 25785 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” çıkarılmıştır.

Kanun kapsamındaki kamu görevlilerine etik davranışları için imzalatılan kamu görevlileri etik sözleşmesinin yanında kamu kurumları tarafından son yıllarda çıkarılan etik ile ilgili diğer düzenlemeler, kamu etiğinin benimsenmesi için atılan önemli adımlardır (Kaypak, Bimay ve Yılmaz, 2017:921). 2007’de “Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Üyeleri İle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Personelinin Uyacakları Meslekî ve Etik İlkeler Dair Yönetmelik”, 2010’da “Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik”, aynı yıl çıkarılan “Gümrük Müsteşarlığı Genelgesi Gümrük Personeli Meslek Etik İlkeleri”, 2011’de “Sayıştay Denetçilerinin Mesleki Etik Kurallarına İlişkin Usul ve Esaslar”, 2013’de “Eğitim-Öğretim Hizmeti Verenler için Mesleki Etik İlkeler”, 2014’de “Sermaye Piyasası Kurulu Üyeleri ve Personelinin Uyacakları Mesleki ve Etik İlkeler Hakkında Yönetmelik”, 2015’de “Eğitimciler için Mesleki Etik ilkelere İlişkin Milli Eğitim Bakanlığı Genelgesi”, “Yükseköğretim Kurumları Etik Davranış İlkelerine İlişkin YÖK Genelgesi” ve “TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatı Etik Rehberi” kamu etiği açısından çıkarılan diğer önemli belgelerdir. Bununla birlikte ilki 2002, ikincisi 2010, üçüncüsü ise 2016 yılında yayımlanan “Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi ” kamusal etiğin uygulanmasına yönelik etkili olmuştur. Yine etik düzenlemelerle doğrudan ilişkili olmamasına rağmen 2002 yılında çıkarılan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 2003 yılında çıkarılan 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu, 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2004 yılında çıkarılan 5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları İle İlişkilerine Dair Kanun, 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun ve 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu kamu yönetiminde etik davranış konusunda önemli katkı sağlamıştır.

5. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DEĞERLERİN UYGULANMASI: SORUNLAR VE YENİ ARAYIŞLAR

Kamu hizmetleri, kamu yararı bulunan bir gereksinimi karşılayan faaliyetler olarak kabul edildikleri için adil, karşılık beklenmeden, sürekli ve düzenli bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir. Günümüzde kamu hizmeti anlayışındaki dönüşüme paralel olarak katılım, etkinlik, kalite ve şeffaflık ilkelerinin uygulanması çerçevesinde değerlendirme yapılmaktadır. Türk Kamu Yönetimi’nde etik konusunda yasal alt yapı incelendiğinde, özellikle 2000’li yıllardan sonra bu türden ilkeleri içeren evrensel bir anlayışın yakalanmaya çalışıldığı görülmektedir. Ancak bu dönemde etik ile ilgili her ne kadar mevzuat altyapısı oluşturulmaya çalışılmış olsa da söz konusu mevzuatın içerdiği kapsamın darlığı ve uygulanan yaptırımın yetersizliği çeşitli sorunlara yol açmıştır. Özellikle YKY ile kurumların hareket serbestliği alanının işletme mantığı ile genişletilmesi ve gerçek anlamda bir denetim mekanizmasının olmaması beraberinde yozlaşmayı getirmiştir. Etkili yaptırım ve denetim mekanizmaları uygulanmayarak hukuksuzluğa yol açıldıkça, bu anlayıştan sapıldığı da görülmüştür (TÜSİAD, 2005:55). Diğer taraftan etik davranış standartlarının yetersizliği, hesap verme mekanizmalarının işlevsizliği, etik yasal altyapının yetersizliği kamu yönetimi atama ve yükseltme usullerindeki değişimler, rüşvet, rant kollama, partililik, adam kayırma ve yağmacılık gibi bazı yolsuzluk türlerinin olağan görünmeye başlanması kamu çalışanlarına karşı olan güvensizliği arttırmıştır.

Türk kamu yönetiminde etik dışı davranışlar, geleneksel anlamda kamu görevlileri kamu hizmetini sunarken kamu gücünü kendi çıkarları için kötüye kullanma adına yolsuzluk yapmasıyla ortaya

çıkılmaktadır (Ergun, 1978:24). Ülkemizde yolsuzluklar, kamu personelinin atama ve terfi işlemlerinde liyakat ilkesinin göz ardı edilerek doğrudan yapılmasının yanında maddi olmayan siyasal kayırmacılık (partizanlık-patronaj), akraba kayırmacılığı (nepotizm) eş-dost kayırmacılığı (kronizm) hizmet kayırmacılığı şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bu türden yolsuzluklara set çekilememesinin en önemli nedeni, denetim mekanizmalarının eksikliği olarak gösterilmektedir. Türkiye’de her ne kadar kamu yönetimi; yönetsel, siyasal, yargısal, ombudsman, baskı grupları ve kamu oyu ile etik açılardan olmak üzere çeşitli şekillerde denetlense de (Önen ve Yıldırım, 2014:106), kamuda hukuk devleti ilkesine göre hareket edilmemesi, hesap verme mekanizmalarının işlevsiz olması, kamu yönetiminde şeffaf olunamaması, bürokrasinin merkezîyetçi ve statükocu olması, etik davranış standartlarının yetersiz olması, kamuda etik kültürünün olmaması, siyasilerin bürokratik yapı üzerindeki gücü ve etkisi, keyfi uygulamalar, ekonomik sebepler, eğitim yetersizliği ve etik konusuna yeterince değer verilmemesi bu grupların yaptığı denetimleri işlevsizleştirmektedir (TÜSİAD, 2005:24). Ayrıca etik davranış ilkelerinin kanunla değil yönetmelikle düzenlenmesi ve içerik açısından özellikle katılım ve performans konusuna değinmesine rağmen herhangi bir yol haritasının çizilememesi, geleneksel kamu yönetiminin değerleri ile YKY’nin değerlerini karıştırarak etik ilke olarak gösterilmesi, hediye ve menfaat sağlama konusunda sıfır tolerans sağlanamaması ve en önemlisi ise Yönetmeliğin 2. maddesinde “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz” şeklinde bir ifadenin kullanılması kamusal etiğin kurumsallaşması açısından önemli dezavantaj olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle kamu yönetiminde personelin sürece dâhil edilerek sosyal sorumluluğu artırma zorunluluğu ortaya çıkmakta ve bu konuda gerekli eğitimlerin gerçekleştirilmesi önem arz etmektedir (Dyck, 2014:124). Bu eğitimlerin etki ve verimli olabilmesi için de zorunluluğa dayanması ve uygulamaların yargı mekanizmalarıyla desteklenmesi gerekmektedir (Bruce, 2001:5-6).

Türkiye’de son on yılda kamu yönetiminde maddi ve maddi olmayan yolsuzluklar anlamında bir yozlaşmaya doğru sürüklendiği ve büyük bir yolsuzluk algısı içine girdiği şüphe götürmez bir gerçektir. Yolsuzluk algısının olumsuz olmasının altında yatan ana nedenlere baktığımızda ekonomik kriz dönemleri ile krizden çıkılan dönemler arasındaki farkta yattığını görmekteyiz. Türkiye dünyadaki ekonomik gelişmelere bağlı olarak 1994, 2001, 2008, 2016 (EBSO, 2017), 2018 ve 2022 yıllarında etkilendiği ekonomik krizlerden çıkma yönünde yolsuzlukla mücadeleyi odanağına alsa da yolsuzluğu büyük oranda ortadan kaldıracak algıyı düzeltecek yapısal dönüşümleri gerçekleştirmekte yetersiz kalmaktadır (Aydoğan, 2015:2). Nitekim bu yönde ilerlemenin sağlanamadığı Avrupa Birliği (AB) Komisyonu ve 1998 yılından beri Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) yıllık raporlarında dile getirilmektedir. Ayrıca 1995 yılından beri her yıl ülkelerin yolsuzluk endeksini yayımlayan Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün (Transparency International) 2022 yılı yolsuzluk algılama endeksinde ise Türkiye, son 10 yılda en çok puan kaybeden ülke olarak 101. sırada yer aldığı ifade edilmektedir. 2013 yılından itibaren Türkiye’nin puanının düşüşe geçtiğini belirten Rapora göre bu yılda 50 olan puanın 2014’te 45, 2017’de 40 ve 2022 yılında 36 puana düştüğü belirtilmektedir. Sırbistan, Arnavutluk, Kazakistan, Peru, Panama, Ekvador, Tayland, Sri Lanka, Türkiye ile aynı sıra ve puanı paylaşmaktadırlar (Transparency International, 2023).

Buradan hareketle Türkiye’nin şeffaflık konusunda bir ilerleme kaydetmediği ve ülkede yolsuzluk algısının hala yaygın bir şekilde devam ettiği ortaya çıkmaktadır. Özellikle bu sürecin 2018 yılından itibaren yaygınlaştığı ve denetimin azaldığı söz konusu uluslararası kuruluşlarından raporlarından anlaşılmaktadır. Örneğin, OECD’nin 2014 ve 2017 tarihli izleme raporlarında Türkiye’nin, OECD Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubunun tavsiyelerini uygulamada sınırlı ilerleme kaydettiği belirtilmekte, ancak 2019’daki Mali Eylem Görev Gücü Türkiye Değerlendirme Raporu’nda ise ülkenin mevzuatında siyasi nüfuzu olan kişileri sınırlamaya yönelik gerekli önlemlerin alınmadığı konusunda eleştiri yapılmaktadır. Yine OECD’nin Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi’ne uyumu ölçen “Yolsuzluğun İhracı (Exporting Corruption) 2020” ilerleme raporuna göre Türkiye, sözleşmeyle ilgili yasaları “az uygulayan veya hiç uygulamayan” kategorisinde yer almaktadır. Küresel ihracatın % 0,9’unu gerçekleştiren Türkiye, yurt dışında rüşvet veren şirketlere karşı yalnızca bir soruşturma

başlattığı ve yaptırım uygulanan hiçbir davanın da olmadığı belirtilmektedir (Transparency International, 2023). Dolayısıyla şeffaf ve hesapverilebilirlik sorununun kamu hizmetlerini sunan tüm personeli kapsadığı söylenebilir

6. SONUÇ

Kamu hizmetlerinin sunumunda etik ve ahlak kavramlarının olması gerektiği konusunda çok eski bir tarihsel arka plan bulunmaktadır. Ancak etik ilkelerin ülkelerin mevzuatında yer alması 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren gerçekleşmiştir. Esasında son iki yüzyılda ortaya çıkan sanayileşme, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, küreselleşmenin hızı ve kamu yönetiminde ortaya çıkan yeni trendler hizmet sunumunda çeşitliliği arttırmış, ancak zamanla hizmet sunumunda eşitsizliği ve adaletsizliği de ortaya çıkartmıştır. Bu nedenle son on yıllarda etik ilkelerin kamuda uygulanması için başta BM, OECD ve AB olmak üzere birçok küresel ve bölgesel kuruluş etik kodlar yayımlamıştır. Türkiye’de ise dünyadaki bu gelişmelerin etkisiyle 1990’lardan itibaren kamu hizmetlerin verilmesinde etik yönetim anlayışı benimsenerek tüm kamu kurumlarına yayılması konusunda önemli adımlar atılmıştır. Özellikle 2000’li yıllardan itibaren uluslararası gelişmelerinde etkisiyle kamu etiğine ilişkin mevzuatını oluşturan Türkiye, şeffaf bir yönetim için önemli adımlar atmıştır.

Son yirmi yılda AB ve diğer uluslararası küresel ve bölgesel kuruluşların faaliyetlerindeki gelişmelere bağlı olarak etik kodlar Türkiye dâhil birçok ülke tarafından kamu yönetiminde uygulamaya konulmuştur. Türkiye’de 2004 yılında çıkarılan 5176 sayılı Kanun ile Etik Kurulu kurulmuş, çıkarılan Yönetmelik ile etik ilkeler yayımlanmıştır. Ancak etik ilkelere yönelik mevzuat oluşturulmasına rağmen kamuda etik dışı davranışlar halen devam etmekte ve her geçen gün yozlaşmanın arttığı uluslararası kuruluşlar tarafından da sık sık dile getirilmektedir. Kamu idarelerinde oluşturulan etik yönetimin sistemli bir altyapı inşasından yoksun olması, etik yönetime ilişkin anayasal ve yasal bir düzenleme olmaması, büyük bütçelere sahip olan kurum ve kuruluşların etik ilkelerin uygulanması dışında bırakılması ve en önemlisi etik ile ilgili zihniyet sorunu olması etik dışı davranışları arttırmaktadır. Dolayısıyla kamu görevlileri ahlaki kuralları özümsemeden salt hukuk kurallarına bağlı olarak etik ilkeleri benimsemeleri kolay olmamaktadır. Kaldı ki etik anlayışın benimsenmesi topyekûn kültürel değişimi gerektirmektedir. Bu nedenle güvene dayalı demokratik değerleri benimseyen, adil ve hesap verilebilir bir kamu yönetiminin hayata geçirilmesinin olmazsa olmazı hiç şüphesiz evrensel etik ilkelerin toplumun her kesimine benimsetilmesi ve yaşamın her alanında bu ilkelerin uygulanmasıdır. Böylece vatandaş önemseyen ve onu önceleyen bir kamu yönetimi, etkinliği, verimliliği, tarafsızlığı sağlayacak ve en önemlisi toplumsal güveni tesis edebilecektir.

Sonuç olarak, kamu yönetiminin etik anlayışa uygun yürütülmemesi durumunda, vatandaşın devlete ve devletin kurumlarına olan güveni azalmakta ve bunun sonucunda sosyal, ekonomik ve kültürel sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle kamu yönetiminde etik uygulamalar, kamu gücünün keyfi kullanımına karşı önemli bir güvence olarak karşımıza çıkmaktadır. Devlet burada bireylerin kendi bürokrasisine karşı güvenlerini sağlamaktadır. Etik ilkelere aykırı davranışların ortadan kaldırılabilmesi için devletin kurumsal yapısının zaman ve mekânın ihtiyaç ve koşullarına göre düzenlenmesi gerekmektedir. Kurumsal düzenleme için hesap verebilirlik ve şeffaflığı sağlayacak mekanizmalar etkinleştirilerek kamu hizmeti ve kamu yararı kavramının yeniden tanımlanmasına ihtiyaç duyulmaktadır. En önemlisi hizmet süreçleri yeniden tanımlanarak kamu görevlilerinin kendini vatandaşın üstün görmesine engel olunması gerekmektedir. Ayrıca kamu görevlilerinin etik dışı davranış sergilemelerini önlemek açısından gerekli uygun çalışma koşullarının sağlanması önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

Akagündüz, Ü. (2016). Sanayi Devrimi ve Sanayileşme. İsmail Güven vd. (Ed.), *Uygarlık Tarihi* (ss.422-431), 6. Baskı, Ankara: Pegem Akademi.

- Arda, B. & Pelin S.Ş. (1995). Tıp etiği: Tanımı, İçeriği, Yöntemi ve Başlıca Konuları. *Ankara Tıp Mecmuası*, 48, 323-336.
- Arslan, N.T. (2010). Klasik- Neo Klasik Dönüşüm Süreci: “Yeni Kamu Yönetimi”. *C.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, 11(2), 21-38.
- Aydoğan, E. (2015). *Türkiye de Yolsuzluk Algısı üzerine Notlar-2*. Ankara: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV).
- Bal, İ. & Beren, F. (2003). *Polis Etiği*. Ankara: Siyasal Kitabevi
- Barbour, I. G. (1992). *Ethics in an Age of Technology: The Gifford Lectures, 1989-1991*. VOL II. Harper, SanFrancisco.
- Başkaya, F. (2004). *Çığırından Çıkmuş Bir Dünya*. Ankara: Maki Yayınları.
- Bauman, Z. (2014). *Postmodern Etik*. A. Türker (Çev.) İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Biçer, İ. (2009). Kamu ve Özel Sektör Kuruluşlarında Etik Değerlerin Uygulanması. *Kamu Etiği (ss. 689-698)*. Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Bruce, W. (2001). *Classics Of Administrative Ethics*. Colorado: by Westview Press.
- Cooper, T. L. (1994). The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States. Terry L.C. (Ed.), *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker.
- Dedeoğlu, G. (2007). *Bilişim Toplumu ve Etik Sorunlar*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Demiral, N. (2009). Avrupa Birliği’nde Etik ve Türkiye’ye Yansımaları. *Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri*, Cilt 1, Ankara: TODAİE, 195-208.
- Demirci, M., & Genç, F. N. (2008). Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Etik Yapılanma. *Amme İdaresi Dergisi*, 41(2), 43-58.
- Demirel, D. (2006). Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet. *SayıştayDergisi*, 60, 105-128.
- Dışişleri Bakanlığı (MFA) (2023). İktisadi İş birliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD), http://www.mfa.gov.tr/iktisadi-isbirligi_ve-gelisme-teskilati-_oecd_.tr.mfa, (Erişim Tarihi: 17.01.2021).
- Doğan K. C. (2015). Yeni Kamu Yönetimi ve Etik Anlayışının Türk Kamu Yönetiminde Kurumsallaşması: Kamu Görevlileri Etik Kurulu Örneği. *Turkish Studies International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, 10(10), 381-402 DOI Number: <http://dx.doi.org/10.7827/TurkishStudies.8321>
- Dunleavy P.; Margetts H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory (JPART)*, 16 (3), 467-494.
- Dyck, F. V. (2014). *Yeni Nesil Reklamcılık: Dijital Çağ İçin Yeni Kurallar*. Volkan Eke (Çev.), İstanbul: The Kitap Yayınları.
- Ege Bölgesi Sanayi Odası (EBSO) (2017). 2016Yılında Dünya ve Türkiye Ekonomisi 2017 Yılından Beklentiler. http://www.ebso.org.tr/ebsoimedia/documents/2016-yilinda-dunya-ve-turkiye-ekonomisi-&-2017-yilindan-beklentiler_89904883.pdf. (Erişim Tarihi: 09.02.2021).
- Ergun T. (1978). Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 11(1), 24-30.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Fejzullahu, A., & Batalli, M. (2019). The role of ethics in public administration. *SEER: Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, 22(2), 267-278. <https://www.jstor.org/stable/27096120>

- Fidan, M. (2016). Bilişim Etiği Boyutlarına Göre Bilişim Teknolojileri ve Yazılım Dersi Öğretim Programı Kazanımlarının İncelenmesi, *Kastamonu Eğitim Dergisi*, 24(4), 1641-1654.
- Frankena, W. (2007). *Etik*. A. Aydın, (Çev.) Ankara: İmge Kitabevi.
- Genç, M. D. (2008). Türkiye'de Kamu Reform Sürecinde Etik Yapılanma. *Amme İdaresi Dergisi*, 43-58.
- Gökçe, O. & Örselli, E. (2011). Kamu Yönetiminde Etik ve Etik Dışı Davranış Algısı. *İş Ahlakı Dergisi*, 4(7), 47-63.
- Günday, M. (1999). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Hacip, Y. H. (2013). Kutadgu Bilig, Y. Çağbayır (Hazırlayan), Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı, 14. Baskı.
- Handley, A. & Chapman, C.C. (2013). *Dijital Çağda İçerik Yönetiminin Kuralları*, Zeynep Kökkaya (Çev.), İstanbul: Mediacat Yayınları.
- Hebert, H. (1985). Avrupa İktisat Tarihi. Cilt II. Mehmet Ali Kılıçbay ve Osman Aydoğmuş (Çev.), Ankara: Teori Yayınları.
- Hughes, O.E. (2013). *Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi*. Buğra Kalkan; Bahadır Akın & Şeyma Akın(Çev.), Ankara: Bigbang Yayınları.
- Işık, M. (2009). Kamu Etiği Açısından Millî Eğitim Bakanlığı Tarafından Sunulan (E-Okul Veli Bilgilendirme Sistemi) nin Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(10), 27-46.
- Kavi E. & Koçak, O. (2011). *Çalışma Hayatında Etik*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Kayacı, M. (2020). Etik Davranış İlkelerinin Türkiye'de Kamu Yönetiminde Etik İklim Algısı Ve Etiğin Kurumsallaşmasına Etkileri: Diyarbakır Örneği, Yayımlanmamış Doktora Tezi, *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Sivas.
- 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.
- Koçerber, S. (2008). Dünya da ve Türkiye de Denetim Etiği. *Sayıştay Dergisi*, 65-90.
- Kuçuradi, İ. (2011). *Etik*. Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları.
- Mesthene E. (1984). Technology as Evil: Fear or Lamentation? In Research in Philosophy and Technology, Paul Durbin (ed.), 7, Greenwich, CT: JAI Press.
- Myles J. & Quadagno, J. (2002). Political Theories of Welfare State. *Social Service Review*, 76(1), 34-57. <https://doi.org/10.1086/324607>
- OECD (2000). Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries. OECD Principles for Managing Ethics in the Public Service. <https://www.oecd.org/gov/ethics/Principles-on-Improving-Ethical-Conduct-in-the-Public-Service.pdf>.
- Öktem, M.K. & Ömürgönülşen, U. (2005), Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalarına Yönelik Genel Bir Çerçeve Arayışı, Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, *Sakarya Üniversitesi*, 231-239.
- Ömürgönülşen, U. (2016). *Türkiye'nin Ulusal Etik ve Dürüstlük Sistemi ve Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Bu Sistemdeki Rolünün Gözden Geçirilmesi*, [http://www.etik.gov.tr/arastirma-raporlari/\(Erişim](http://www.etik.gov.tr/arastirma-raporlari/(Erişim) Tarihi:21.12.2021).
- Önen, M. & Yıldırım, A. (2014). Kamu Yönetiminde Etik Denetimi: OECD Ülkeleri Örneği. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 5(1), 103-126.

- Özdemir, M. (2008). Kamu Yönetiminde Etik. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 179-195.
- Özer, M. A. (2005). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. *Sayıştay Dergisi*, 59 (10-12), 3-46.
- Özlem, D. (1997). *Günümüzde Felsefe Disiplinleri*. İstanbul: İnkılap Kitabevi.
- Pehlivan, İ., (1998). *Yönetişel Mesleki ve Örgütsel Etik*. Ankara: Pegem Yayınları,
- Pieper, A. (2012). *Etiğe Giriş*. V. A. Sezer (Çev.) İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Sezgül, İ. (2009). Küreselleşme, Neo-Liberalizm ve Etik, *TÜBAV Bilim Dergisi* 2(4). 504-509.
- Svara, J. H. (2015). *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations, Second Edition*, Jones & Bartlett Learning, Burlington.
- TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası (2007). *Küreselleşme Etik Kodlar ve Örgütler: Elektrik Mühendisleri Odası Etik Komisyonu. 2.bs.*, Ankara: Elektrik Mühendisleri Odası Yayınları.
- Transparency International (2023). *Corruption Perceptions Index 2022*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.
- Türk Sanayicileri & İş Adamları Derneği (TUSİAD) (2003). *Kamu Hizmetinde Etik, Güncel Konular ve Uygulama*. İstanbul: Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği.
- Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TUSİAD) (2005). *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik*. Kavramsal Çerçeve Ve Uluslararası Uygulamalar Cilt 1, Altyapı Dizisi No:1 Yayın No: TUSİAD -T/2005-11/412, İstanbul: Graphis.
- Uzun, Y. (2011). Kamu İdarelerinde Etik. *Sayıştay Dergisi*, 33-56.
- Yüksel, C. (2010). *Devlette Etik*, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.
- Yüksel, C. (2011). Ülkemizde ve Dünya da Siyasette Etik Değerler. *İUHFM*, 69 (1-2), 617-634.

Kamu Politikalarının Karar Verme Sürecinde Bir Aktör Olarak Sivil Toplum Kuruluşları ve Etkinlik Düzeyi¹

Non-Governmental Organizations as an Actor in the Decision-Making Process in Public Policies and Their Level of Activity

Meruşa CESUROĞLU

Uzman, Van Yüzüncüyıl Üniversitesi

merusaacesuroglu@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-9362-088X>

Makale Başvuru Tarihi: 30.11.2023

Makale Kabul Tarihi : 31.12.2023

Makale Türü: Araştırma Makalesi

Yıldız ATMACA

Doç. Dr., Van Yüzüncüyıl Üniversitesi

yildizatmaca@yyu.edu.tr

<https://orcid.org/0000-0001-6345-4745>

ÖZET

Siyasal sistemlerde kamu politikalarını belirlemek oldukça zor ve önemli bir süreçtir. Kamu politikaları devletlerin sürekliliği için izlenmesi gereken önemli politikalarlardır. Bu süreci besleyen birbirinden farklı düzeylerde birçok aktör bulunmaktadır. Kamu politikası oluşturma sürecinde baş aktör resmi aktörler olmak üzere sivil toplum kuruluşları, gönüllü kuruluşlar, sendikalar, baskı grupları ve uluslararası örgütler gibi birçok hükümet dışı organizasyon da sürecin önemli birer paydaşıdır. Oluşturulan kamu politikalarının toplumsal ihtiyaçları ve talepleri karşılayabilmesi için ilgili tüm paydaşların kamu politikası karar alma sürecine katılması gerekir. Bir bakıma çok yönlü yönetimsel bir model hayata geçirilmelidir. Yönetişim, niteliğini sivil toplum kuruluşlarıyla (STK) arttıran bir yönetim anlayışıdır. Gelişmiş bir sivil toplum anlayışı ülkenin demokratik gelişmişliğini de yansıtmaktadır. Aynı zamanda STK'lar kamu politikalarının oluşum sürecine farklı yöntemlerle etki eden önemli bir aktördür. STK'ların politikalar üzerindeki etkisi ihtiyaca, talebe, zamana, mekâna ve politika türüne göre değişiklik göstermektedir. Özellikle değişen toplumsal koşullarla birlikte hükümet kadar hükümet dışı organizasyonların da etkisinin arttığı bir gerçektir. Bu gelişme kamu politikaları oluşturma sürecinde STK'ların karar alma süreçlerine dâhil olmasını gerektirdiği gibi sürecin takipçisi ve denetimcisi rolünü de üstlenmiştir. STK'ların sürece dâhil olmasıyla beraber vatandaş bilinçlenmiş, vatandaşların talepleri doğrultusunda STK'lar politika teklifinde bulunmuştur. Bu çalışmada kamu politikaları oluşturulma sürecinde STK'ların etkisi araştırılmıştır. Kamu politikalarının oluşturulma sürecinin demokratik bir çerçeve kazanması için hükümet dışı bir aktör olan STK'ların süreçte etkin rol alması gerektiği savunulmuştur. Bu çalışma nitel araştırma metoduyla yerli ve yabancı kaynak taraması yapılarak gerçekleştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Kamu politikası, sivil toplum kuruluşları, yönetim, Türkiye*

ABSTRACT

Determining public policies in political systems is a very difficult and important one. Public policies are important policies that must be made for the continuity of states. There are many actors at different levels that feed this process. While official actors are the main actors in the public policy making process, many non-governmental organizations such as nongovernmental organizations, voluntary organizations, unions, pressure organizations and international organizations are also important members of the process. All relevant participants must participate in the details of public policy decision-making so that the public policies created can meet social efficiencies and disruption.

¹ Bu çalışma, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü tarafından 12.06.2023 tarihinde savunulan yayınlanmış "Bir Kamu Politikası Aktörü Olarak Sivil Toplum Kuruluşları ve Politika Oluşturma Sürecine Katkısı" başlıklı yüksek lisans tezinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

In a sense, a multifaceted managerial model should be implemented. Governance is a management approach that enhances governance through managed civil societies (NGOs). An advanced understanding of civil society also reflects the democratic development of the country. At the same time, NGOs are important actors that influence the formation of public policies in different ways. The influence of NGOs on policies varies according to need, demand, time, place and policy type. It is a fact that the influence of both government and non-governmental organizations increases, especially with the social production conditions. This developing process of creating public policies has taken on the role of follower and supervisor of the process, such as making the decisions of NGOs comprehensive. Citizens have become more conscious as NGOs have been within their term, and despite the increase in their performance, NGOs are making policy proposals. The scope of NGOs in the creation of these public policies has been investigated. It has been argued that NGOs, as government actors, should take an active role in the process of creating public policies in order to gain an illegal democratic framework. This study was conducted by scanning domestic and foreign sources using the qualitative research method.

Keywords: Public policy, non-governmental organizations, governance, Turkish

1. GİRİŞ

Günümüz modern dünyasında hızlı ve devamlı bir değişim içerisinde köklü bir değişim süreci yaşanmakta ve bu değişimler ile beraber değişimin yapısı dahi değişmektedir. Yönetimde kendi içerisinde farklı parametreler barındırdığından bu değişimler doğrudan veya dolaylı şekilde kendini göstermektedir. Kamu yönetiminde belirgin değişimler; sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçilmesi, küreselleşen dünya, farklı yönetsel değerlerin oluşumu ve uluslararası kuruluşların yönetim üzerindeki rolünün artması ile oluşmuştur. Nitekim yönetimde yaşanan değişimler ile devletin mevcut rolü de değişmiştir. Devlet, sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içerisine girmiştir. Sivil toplum kavramı farklı ülkelerden ve disiplinlerden çoğu araştırmacının katkılarıyla genişleyen ve tartışılan bir konu haline gelmiştir. Sivil toplum odaklı yapılan tartışmaların temeli sivil toplum ve devlet ilişkilerine dayanmaktadır. Bu anlamda öne çıkan hususlar içerisinde sivil toplumu oluşturan temel unsurların kamu politikaları üzerindeki konumları ve kamusal karar alma üzerindeki etkileri önemlidir. Son dönemlerde özellikle sivil toplum kuruluşları, hükümet dışı organizasyonlar olma niteliğine sahip sosyal organizasyonlar ön plana çıkmıştır. Politik bakımdan yasama, yürütme, yargı ve medyadan sonra beşinci bir güç olarak, iktisadi alanda hizmet ve istihdam açısından kamu ve özel sektörden sonra üçüncü sektör olarak sınırlarını aşan bir aktör haline gelmiştir.

Sivil toplum kuruluşları, toplumun sorun ve taleplerini topluma iletmekle birlikte farklı yöntemlerle toplumu etkileyen aynı zamanda gerek siyasal iktidarın aldığı kararlar ve gerçekleştirdiği uygulamalara, gerekse sosyal faydadan uzak uygulamalara karşı muhalefet görevini yerine getirir. Bundan dolayı bazı olumsuz politikalar sivil toplum kuruluşlarının baskıları ile kaldırılmakta veya yumuşatılmaktadır. Bu açıdan sivil toplum kuruluşları devlet ve vatandaş arasında köprü görevi görmektedir.

Türkiye’de kamu politikası çalışmalarında hükümet dışı organizasyonlar olarak sivil toplum kuruluşları toplumun tümünü ilgilendiren insan hakları, eğitim politikaları, sağlık politikaları, çevre politikaları, yoksullukla mücadele politikaları, dini haklar, etnik haklar ve kadın hakları gibi birçok konu üzerinde yoğunlaşmıştır. Sivil toplum kuruluşları ilgili politikalarda hedeflediği amaca ulaşmak için ortak hareket etme ihtiyacı duymuşlardır. Zira ilgili konularda hedefe ulaşmak için kamuoyu oluşturmaktadırlar. Kapsamlı çalışmalar hazırlamak, kitle iletişim araçlarından faydalanmak, bildiri yayınlamak, ilgili konuda imza toplamak, ortak eylemler organize etmek, lobicilik faaliyetlerinde bulunmak, aleyhte kampanyalar oluşturmak, konferans, seminer, gösteri ve yürüyüş gibi yöntemlere başvurarak halkı ilgili politika hakkında aydınlatmak ve iktidar üzerinde aleyhte veya lehte baskı

oluşturmaktadır. Yapılan baskılar sonucunda alınan kararlar pek çok sayıda özel ve resmi kuruluş, kişi ve grupları etkilemektedir.

1. Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Karar Verme

Özerk ve örgütlenmiş her topluluk, hedeflerini amaçlarını gerçekleştirmek ve faaliyette bulunmak için çeşitli kararlar almak zorundadır. Devlet de örgütlü bir yapı olarak birbirinden farklı çok sayıda kararlar almaktadır. Alınan bütün bu kararlar literatürde kamu politikaları olarak adlandırılmaktadır (Usta, 2013: 79). 19. yüzyılın sonlarında özgürlük fikrinin geniş bir alana yayılmasıyla birlikte kamu politikası ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Çünkü toplum kendini özgürce düşünen bireyler temelinde yeniden düzenleme ihtiyacı hissetmiştir. Aynı zamanda 1980’li yıllarda radikal değişimler yaşanmıştır. Refah devleti fikri yerini minimal devlet anlayışına, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçilmesi, globalleşmeyle yaşanan ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel değişimler, moderniteden post-moderniteye geçilmesi, bilgi iletişimde yaşanan gelişmeler kamu yönetimini oldukça etkilemiştir. Bu bağlamda ciddi bir değişim ve dönüşüm sürecine girmiştir. Kamu yönetiminin etkin ve verimli çalışabilmesi için yeniden yapılanması ihtiyacı doğmuştur. Kamu Yönetimi yapılanma sürecini etkileyen koşullar şüphesiz ki kamu politikası oluşturulma sürecinde de oldukça etkilidir.

Kamu politikası kavramının en genel ve en bilinen tanımı; “Hükümetin yapmayı ya da yapmamayı tercih ettiği eylemlerdir (Dye, 1972: 2). Bu tanım hükümetin tüm faaliyetlerini kapsadığı gibi yapmadığı, sessiz kaldığı alanları da kendi içerisine almaktadır. Kamu politikası genel olarak, toplumsal bir sorunu veya ihtiyacı gündeme getirerek, sorunu çözmek ve ihtiyacı gidermek için ilgili aktörlerle planlı ve düzenli kararların alındığı süreçtir.

Kamu politikası çok yönlü bir süreçtir. Birçok türü bulunmaktadır. Bunlardan belli başlıları şöyle sıralanabilir: Çevre politikası, maliye politikası, para politikası, sosyal politika, sosyal güvenlik politikası, tarım politikası, sağlık politikası, konut politikası, enerji politikası, yoksullukla mücadele politikası, ekonomik kalkınma ve istikrar politikası, kentsel dönüşüm politikası, bilim ve teknoloji politikası, istihdam politikası, dış politika, ulusal güvenlik politikası, özelleştirme politikası, eğitim politikası, kırsal kalkınma politikası vb. Bu bağlamda kamu politikası, yaşamın her alanıyla ilgili olduğunu söylemek mümkündür (Akman, 2019: 35).

2. Sivil Toplum Kuruluşları

1970’li yılların sonunda kendisini her alanda oldukça hissettiren küreselleşme olgusu devletler üzerinde birçok değişikliğe sebep olmuştur. Sosyalizmin kapitalizm karşısındaki çöküşü, yeni sağ olarak adlandırılan Neo-liberal politikaların artması, sınırlar arasında rekabeti arttırarak mal ve hizmet piyasasının dünya genelinde bütünleşmesini sağlamıştır. Sivil toplum kuruluşları aynı zamanda Neo-liberalizmde bir sonucudur (Şahin ve Öztürk, 2008: 7).

Küreselleşme ve neo-liberal politikalar ile ulus-devlet yetkilerinin kısıtlandığı, devletin küçüldüğü bazı yetkilerin yerel yönetimler ve STK’lara devredildiği diğer yetkilerin ise ulus üstü kuruluşlara aktarıldığı görülmüştür. Günümüzde ise demokratikleşmenin önemli bir ölçüsü olarak sivil toplumun geniş bir alana yayıldığı görülmektedir. Sivil toplum kuruluşları küçük gruplardan profesyonel kuruluşlara kadar birçok farklı gruptan oluşmaktadır (Şahin ve Öztürk, 2008: 15).

Türkiye’de ise sivil toplum kuruluşlarına vakıflar, dernekler, sendikalar, odalar, medya ve esnaf birlikleri örnek verilebilir. Ayrıca STK’lar incelendiğinde en yaygın kuruluş biçimi derneklerdir. Ardından vakıflar gelmektedir. Sosyal refah ve kalkınma için çalışan STK’lar, dernekler, meslek odaları, sendikalar, insan hakları savunucuları, işçi örgütlenmeleri ve üniversiteler gibi çok sayıda birbirinden farklı örgütü bünyesinde barındırmaktadır. Avrupa’da sivil toplum, farklı görüşleri uzlaştırmak, demokratik ve şeffaf bir toplum yaratmak, modern çağın değişimine ayak uydurmak ve iktidarın yetemediği alanlardaki boşlukları doldurma görevine sahiptir. Nitekim Avrupa Birliği demokrasiye önem verdiği gibi sivil toplumun gelişmesini de önemsemektedir. Avrupa’da ‘Güçlü sivil toplum demokrasinin olmazsa olmazıdır’ anlayışı hâkimdir. Bu yüzden Avrupa birliği, Türkiye’de

sivil toplum alanındaki projelere maddi kaynak olarak hibe desteği sağlamaktadır (F. Tutar, E. Tutar ve Erkan, 2012: 447-448).

Bu bağlamda sivil toplum örgütleri etkinlik alanları ve örgütlenme şekilleri bakımından farklılık gösterebilen yapılardır. Yerel düzeyde olduğu gibi ulusal ve uluslararası düzeylerde de faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları mevcuttur. Sivil toplum kuruluşlarının faaliyet alanları çevre, sağlık, eğitim, sosyal hizmetler, kentsel-kırsal kalkınma, toplum huzurunun sağlanması ve insan haklarının korunması gibi geniş ölçüde toplumun ihtiyaç ve taleplerine karşılık vermektedir. Sivil toplum örgütlerinin etkinlik alanları baz alındığında vatandaşların taleplerini kamuoyu oluşturma yoluyla veyahut farklı yöntemlerle dile getirmek, gündem belirlemek ve devlet ile vatandaş arasında köprü görevi görmektedir. Nitekim STK'ların üstlendiği roller oldukça fazla olmakla birlikte üstlendiği roller siyasal, sosyal, kültürel ve toplumsal olmak üzere sınıflandırılmalıdır.

2.1.Sivil Toplum ve Sivil Toplum Kuruluşu Kavramı

Sivil toplum kavramının modern anlamına kavuşması uzun ve tarihsel bir sürecin sonucudur. Batı toplumlarının yaşadığı süreç, özgürlük, demokrasi ve değerler doğrultusunda gelişmiştir. Günümüz sivil toplum kavramının felsefi kökeni Antik Yunana dayanmaktadır. Geleneksel anlamıyla ilk kullanan filozof Aristoteles “Koinonia Politike” ismiyle “Politika” adlı eserinde kullanmıştır. Latinceye ise Ciceron tarafından çevrilmiştir (Aslan, 2010a: 190).

Sivil toplum kavramı ‘civil society’ kavramının karşılığı olarak Türk diline yerleşmiş sosyolojik bir kavramdır. ‘Civil’ sözcüğü Fransızca-Latince kökenli olarak görgü kurallarını bilen ve medeni anlamında Türkçe’ ye sivil telaffuzuyla geçmiştir (Yazıcı, 2017: 17). Sivil toplum kavramını ‘Sivil Toplum Üzerine Bir Deneme’ adlı çalışmasında modern anlamıyla ilk kez kullanan kişi Adam Ferguson’ dur. Ferguson bu çalışmasında sivil toplumu barbarlığın karşıtı olarak medeni anlamında ifade etmiştir (Şahin ve Öztürk, 2008: 12). Bir dönem üniforma giymeyen, askeri sınıftan olmayan kişileri nitelemek için kullanılmıştır (Özalp, 2008:1).

Sivil toplum, eski çağlardan itibaren çokça tartışılan kavramlardan biridir. Sivil toplum kavramı 18. yüzyıla dek devletten bağımsız bir yapı olarak ifade edilmezdi. Süreç içerisinde yaşanan dönüşümler ile devletten bağımsız ve özerk bir alanı ifade etmeye başlamıştır. Sosyal bilimlerin tartışmalı kavramlarından biri olan sivil toplum, farklı zaman ve koşullarda farklı filozoflar tarafından incelenmiştir. Sivil toplum kuruluşları, insanların belli ihtiyaç ve taleplerini yerine getirmek, belli konularda kamuoyu oluşturmak ve vatandaşları aydınlatmak için kurulan özerk, gönüllü kuruluşlardır. Kamu hizmetlerine nitelik ve kalite katan, zaman ve fiyat tasarrufu sağlayan, toplumsal bilinci ve farkındalığı arttıran, pazarlama ve lobcilik faaliyetleri gibi birçok entelektüel perspektif sunan bir modeldir. Bu çerçevede sivil toplum, ‘maddi menfaat olmaksızın gönüllü bireylerin, toplumsal ihtiyaç ve amaçlar doğrultusunda çalışan örgütlerdir’. Sivil toplum kuruluşları, toplum ile etkileşim sonucunda şekillenir ve toplumsal ihtiyaçlardaki değişimler itibariyle yeni hedefler edinebilir (Ateş ve Nohutçu, 2006: 248-249).

Sivil toplum kuruluşları, toplumsal desteği almak ve kamuoyu oluşturmada belli roller üstlenen, talepler doğrultusunda hareket eden ve toplum bilincini geliştiren ve demokratik katılımın gerçekleşmesini sağlayan kuruluşlardır. Bazen doğal süreç içerisinde oluşan bazen de bilinçli olarak oluşturulan örgütlenmelerdir. İhtiyaç ve talepleri kamusal alana taşımaktadırlar. 20. yüzyılın sonlarında çoğulculuk ve demokratikleşme önemli bir alanı oluşturmada ve dengeyi sağlamaktadır. Ülkelerin demokratikleşme sürecine olumlu katkıda bulunmaktadır (Yavuz ve Kaynar, 2015: 184).

2.2.Sivil Toplum Kuruluşları ve Temel Özellikleri

Sivil toplum, gönüllülük esaslı, özel alan ve devlet arasında aracı olan, kendi kendini yönetebilen, katılımcı, devletten özerk ve devletin meşruiyetinin kaynaklarını ifade eden bir yapıdır. Devletten özerk olması devletten yabancı bir kuruluş olduğu anlamına gelmemektedir. Aksine devleti tamamlayıcı nitelikte bir kuruluştur. Özellikle son zamanlarda devletin oluşturmuş olduğu politikalara

yön verecek bir alanı ve kurumsal ilişkileri de ifade eder. Bu bağlamda sivil toplum, toplumsal farklılaşmaya önem veren, devlete karşı dikkatli ve saygılı, devlet dışı alanı temsil eden, aynı zamanda temel hak ve yükümlülükleri yaygınlaştıran, sosyal örgütlenmelerin yolunu açan toplum ve devlet için önemli bir yapıdır. Bu bakımdan birçok özelliğe sahiptir. Özellikler şöyle sıralanabilir (Karakurt, 2011: 10).

- Sivil toplum merkezi ve mahalli idarelerden bağımsız fakat onlarla ilişkileri olan toplumsal bir alanda faaliyetlerini yönetir fakat siyasi partilerden de ayrılmaktadır.
- Kişisel çıkar ve menfaatten bahsedilemez. Amaç topluma faydalı olmaktır.
- Katılımcı temelli bir anlayışa sahiptir.
- Kâr amacı gütmeyiz. Gelir getirici faaliyette bulunabilir fakat elde edilen kazanç amaçlar doğrultusunda topluma harcanmaktadır.
- Şeffaflık ve hesap verilebilirliğe sahip olmak zorundadır.
- Bürokratik bir yapıya sahip değildir. Esnek ve şeffaf bir yapıda çalışmalarını sürdürür.
- Kamusal alandaki tüm vatandaşların katılımına açıktır. Ayrım gözetmez. Gönüllülük esastır.
- Özerk bir yapıdır. Bu durum siyasal iktidar karşısında bağımsız olması için elzemdir.
- STK'lar siyasal iradeyi hedefleri doğrultusunda kamuoyu oluşturarak leyhte ve aleyhte etkisi altına alabilmektedir.
- Devleti denetleyebilen ve adeta toplumu devlet karşısında koruyan kuruluşlardır. Aynı zamanda devlet ve vatandaş arasında köprü görevi de görmektedir.
- Kamuoyu oluşturarak vatandaşların ihtiyaçlarını dile getirebilmeleri için uygun ortamı hazırlamaktadır.
- Eğitim, istihdam ve sosyal refah gibi konularda hükümet politikalarına katkıda bulunarak yaşam kalitesini arttırmayı hedeflemektedirler.

2.3. Türkiye'de Sivil Toplumun Tarihsel Gelişimi

İnsanlık tarihi boyunca insanların her zaman sosyal yardım, sosyal dayanışma ve sosyal güvenlik gibi ihtiyaçları var olmuştur ve var olacaktır. Bu insan tabiatının vazgeçilmez bir özelliğidir. Sivil toplum ise bu ihtiyaçları gidermek ve sosyal refahı sağlamak gayesiyle toplumsal birçok konuda var olmaya çalışan gönüllü ve özerk kuruluşlardır. Türkiye'de sivil toplum gelişmelerini anlayabilmek için tarihsel süreçte Osmanlıda sivil toplum adına yapılan gelişmeler yakından incelenmelidir. Türkiye dayandığı toplumsal kültür ve tarih boyunca güçlü kökleri olan bir toplumdur. Geçmişten günümüze gelen birçok kuruma sahiptir. Sivil dayanışma anlamında tanrı sevgisiyle yoksul ve düşkünlere el uzatmak, çıplakları giydirmek ve açları doyurmak gibi alışkanların olduğuna Türk destanlarında dahi rastlanılmıştır. Hatta bu durum Bey olmanın bir gereği olarak görülmüştür. Daha sonraları İslamiyet'in kabulü ile beraber bu süreç daha da pekişmiştir. Fitre, zekât ve sadaka bunların bir örneğidir. Bugün var olan sosyal hizmet ve sosyal dayanışma kurumu Selçuklular döneminde Sivas'ta Dar'ül Hera (Huzurevi) olarak yapılmıştır. Sivil toplum benzeri sivil dayanışma kurumlarıdır (Özalp, 2008: 10).

Çaha'ya göre (1994: 49), Osmanlı sivil toplum kuruluşları bakımında üç dönem şeklinde izah edilebilir. İlk dönem yükseliş dönemi olarak adlandırılan 16.yüzyıl alınabilir. 16.yüzyıl Osmanlı'nın en görkemli ve sivil toplum kuruluşları bakımından en önemli dönemidir. Hoşgörü ve sosyal yardımlaşma had safhadadır. İkinci dönem ise 16 ve 19. yüzyılları arasındadır. Sivil toplum kuruluşlarının otonom özelliklerini yitirdikleri, öncelikle devletin toplumun önüne geçtiği, vakıflar, medreseler, loncalar, tarikatlar merkezi vesayetinin altına girmişlerdir. Son dönem ise 19. yüzyıldan Cumhuriyetin ilanına dek süren batılılaşma dönemidir. Bu dönemde sivil toplum kuruluşları bir yandan modern etkenlerle canlanırken diğer yandan bürokratik rejimin ağırlığının altında kalmıştır.

Tüm bu dönemlere rağmen 19. yüzyıl batılılaşma hareketleriyle bir sivil-aydın kitlesi oluşturmuştur. Bu sivil-aydın-bürokrat kitle aynı zamanda kurtuluş savaşının önemli isimlerindedir. 19. yüzyıl sivil toplum örgütlenmelerinin yoğun olduğu bir yüzyıldır. Fakat süreç içerisinde oluşan birtakım durumlar vardır. Batılılaşma hareketleri hukuk, sosyal, idare, ekonomi ve eğitim alanlarında sivil toplumu canlandırırken diğer yandan batıdan alınan hazır politikalar getirilmiş ve Osmanlı devletinin siyasi, sosyal yapısına uygun olmadığı için sivil toplumu yok etme tehlikesi yaşanmıştır (Çaha, 1997: 35).

17. ve 18. yüzyılda Osmanlı Devleti gerileme ve çökme dönemine girmiştir. Toprak sisteminin bozulması ve devletin merkezi gücünü kaybetmesi bunun temel göstergelerindedir. Kaybettiği gücüne ulaşmak ve batıdaki gelişmeleri yakalamak için yoğun bir reform sürecine girmiştir. 1839'da Mustafa Reşit Paşa tarafından Gülhane Parkı'nda okunan Hattı Hümayun ile Tanzimat dönemine girmişlerdir. Batılılaşma hareketleri ile kaybettiği gücünü tekrar kazanmak, merkezi otoriteyi güçlendirmek, ordu ve savunma sistemlerini geliştirmek, hukuk, eğitim ve kültürel alana dair birçok yeniliği içinde barındırmaktadır (Lale ve Kaymaz, 2019: 6392).

Osmanlı Devleti, Tanzimat öncesi dönemde katı ve bürokratik yapısından dolayı sivil toplum kuruluşlarına bir alan açmamıştır. Gücünü sürdürebilmek ve karşı hareketler ile karşılaşmamak için Osmanlı devleti kendisi dışındaki toplumsal yapılanmalara imkân tanımamıştır. Tanzimat ve sonrası dönemde ise modern ve batılılaşmaya yönelik yenilikler yaşanmıştır. Senedi İttifak, Gülhane Hatt-ı Hümayunu, Islahat Fermanı, I. ve II. Meşrutiyet gibi hareketler sivil toplum açısından faydalı gelişmelerdir. Bu hareketler ile devletin varlığı daralmış sivil alanın genişlemesini sağlamıştır. Özellikle kanun-i esasinin ikinci kez uygulanmaya başlanması ile toplumsal yaşamda önemli değişiklikler olmuştur. Sivil toplumu ilgilendiren birçok yasa mecliste kabul edilmiştir. Toplantı, grev, dernek ve basın gibi önemli konuları içeren yasalar vardır. Ancak beklendiği kadar etkili olamamıştır. Modernleşme hareketleri ile sivil toplumun başlangıç noktasına eş değer bakılabilir. Modernleşme hareketi yukardan aşağıya doğru gerçekleşmiştir. Ayrıca Jön Türkler, İttihat terakki ve belli azınlık grupları süreci etkilemiştir (Özalp, 2008: 12).

İlk Türk anayasası olan Kanuni Esasi 1876'da kabul edilmiştir. Kanuni Esasi her ne kadar örgütlenme özgürlüğüne ilişkin hükümleri barındırmasa da Osmanlı devletinin geri dönüşü olmayan bir yerde olduğunun göstergesidir. 1908 yılında yapılan anayasal değişiklikler ile basın-grev hakkı, toplantı yapma hakkı ve cemiyetleri düzenleyen yasalar düzenlenmiştir. Artık sivil hareketler ile iktidarın gücü sınırlanmıştır. Bu durum derneklerin oluşmasının önünü açmıştır. Böylelikle Hükümet 1901 tarihli Fransız Kanununu temel alarak 1909'da Cemiyetler Kanununu çıkarmıştır. Dernekler için ilk kanuni dayanağıdır. Tanınan bu özgürlükler çerçevesinde sivil toplumun önü açılmış ve kanunileşmiş olsa da batılı anlamda sivil toplum mahiyetinde olmamıştır (Akçeşme, 2013: 211).

Osmanlı Devleti Tanzimat Döneminden itibaren yaptığı yenilikler ile sivil alanın açılmasına, kadınların sorun ve taleplerini dile getirecek yeniliklerde bulunmuştur. Daha önce rastlanmadık şekilde kadın dernekleri kurarak, çeşitli seminer, konferans, panel ve yayın organları düzenleyerek kadının statüsünü değiştirmeye çalışmıştır. İttihat ve terakki kadınları toplumsal alanda desteklemiştir. 1909 yılında dernek kanununun çıkarılması ile 1909 ve 1923 yılları arasında 8 kategori de 40 dernek kurulmuştur. Sivil toplum açısından önemli bir gelişmedir (Lale ve Kaymaz, 2019: 6394).

Cumhuriyetin ilanı ile iktidara gelen tek parti, savaş sonrası sosyo-ekonomik parametrelerin zayıflamasıyla sivil toplumu canlandıracak imkânlar sunamamıştır. Aynı zamanda kendisini destekleyen kurumları desteklerken eski gelenekten kalan vakıf, birlik, dernek gibi grupları kapatmıştır ya da kısıtlayıcı yasalar getirmiştir. Türk kadınlar birliği, Türk ocakları, mason birliklerini kapatmış ve maddi imkânlarını partiye devretmiştir. Kapatılmasına ilişkin temel sebep olarak ülkenin iç karışıklığa sürüklenmesi gösterilmiştir. Bu dönemde Takrir-ı Sükûn ve Hıyaneti vataniye kanunları çıkarılmıştır. Dolayısıyla sivil toplum tek parti döneminde bir halk hareketi olarak var olamamıştır (Özkiraz ve Arslanel, 2015: 25).

1945 yılı itibariyle Türkiye yeni bir döneme girmiştir. İkinci dünya savaşının bitmesiyle birçok ülkede demokrasi fikri yayılmaya başlamıştır. Özellikle savaş sonrasında barışın tekrar tesisi amacıyla Birleşmiş Milletler Teşkilatı sözleşmesinde çok partili hayata geçiş vurgulanmıştır. Türkiye 1945 yılında çok partili hayata geçmek için girişimlerde bulunmuştur. Sivil toplum gelişmeleri açısından bakıldığında ise 1945 yılından önceki dönemde kayda değer gelişmeler olmamıştır (Özkiraz ve Arslanel, 2015: 27).

Cumhuriyet döneminde tek partinin merkeziyetçi yönetim anlayışında kendine bir yer bulamayan sivil toplum çok partili dönemin görece özerk ortamında demokrasininde gelişmesiyle varlık bulmuştur. Bu dönemde sendikalar, dernekler, siyasi partiler, basın kuruluşları örgütlenme özgürlüğüne sahiptir (Özalp, 2008: 13).

Demokrat parti iktidar ve muhalefet ilişkilerinde bir istikrar sağlayamamıştır fakat çok partili hayata 43 geçiş sürecinde dernek sayıları önemli ölçüde artmıştır. 1946 yılında 733 dernek varken zamanla bu sayı artarak devam etmiştir. 1950 yılında 2011, 1951 yılında 2470, 1955 yılında 7086, 1956 yılında 11368, 1960 yılında 18958'e ulaşmıştır (Özkiraz ve Arslanel, 2015: 33).

Türkiye'de 1980'li yıllar sivil toplum için yeni bir başlangıçtır. 12 Eylül 1980 darbesiyle birlikte toplum-birey tartışmaları başlamıştır. 12 Eylül'ün beraberinde getirdiği yasaklar sivil toplumun oluşmasına zemin hazırlamıştır. Zira faaliyet yürütemeyen siyasi partiler sivil toplum kuruluşları niteliğinde olan sendika ve odalarla seslerini duyurmaya çalışmışlardır. Siyasal sistemin tıkanması katılımcı demokrasinin önünü açtığını söyleyebiliriz (Özalp, 2008: 14).

Sivil toplum dünyadaki gelişmelere paralel olarak da gelişmiştir. Liberal düşüncenin hâkim olduğu Batı Avrupa ülkelerinde sivil toplum ve demokrasi eş zamanlı gelişme göstermiştir. Sosyalist düşüncenin hâkim olduğu doğu bloğunda istenilen ölçüde gelişim gösterememiştir fakat 1980 sonrası gelişme göstermiş ve Marksist çevreler arasında büyük ölçüde tartışılmıştır. Türkiye 24 Ocak 1980 tarihinde '24 Ocak Kararları' olarak adlandırılan kararlar ile mevcut ekonomik sistemden piyasa ekonomisine geçmiştir. Bu kararlar sonucunda ekonomi canlanmıştır. Hatta beraberinde bireyselleşmeyi ve geleneksel toplum kalıplarının çözülmesini de getirmiştir. Böylelikle yaşanan gelişmeler ile sivil toplum bir değer olarak görülmüştür (Keser ve Hışım, 2016: 218).

Toplum içinde idarenin dışında ve sivil toplum alanında faaliyet gösteren, örgütlenen her kuruluş sivil toplum kuruluşlarını oluşturmaktadır. Esnaf ve işçi birlikleri, loncalar, kulüpler, kültür ve sanat dernekleri, dini kuruluşlar, odalar ve birlikler sivil toplum kuruluşları kapsamında yer almaktadır. Günümüz çağdaş sivil toplum örgütlenmesini dört kategoride dernekler, vakıflar, sendikalar ve mesleki kuruluşlar olarak ele almak yeterli olacaktır. Çünkü sivil toplum açısından oldukça önemli bir yere sahiptirler.

2.3.1. Dernekler

Birden çok kişinin belli bir amaç için bir araya gelerek kurdukları gönüllü ve yasal örgütlenmelerdir (Tüsev, 2023). Dernekler kentleşmenin insanları yabancılaştırdığı ve yalnızlaştırdığı toplumlarda daha çok görülen örgütlenmelerdir. Özellikle bireylerin tek başına yapamayacakları amaçları gerçekleştirmek için örgütlenme ihtiyacının bir sonucu olarak doğmuştur. Belirli olan bir gayeyi demokratik şekilde gerçekleştirmeyi hedefleyen sivil toplum kuruluşlarındandır.

Türkiye'de Türk Medeni Kanunu'nun 56. maddesinde ve Dernekler Kanunu'nun 2. maddesinde şöyle izah edilmektedir: "*Gerçek veya tüzel en az yedi kişinin kazanç paylaşma dışında belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmek suretiyle oluşturdukları, tüzel kişiliğe sahip kişi topluluklarıdır.*" İlk kez dernek kurma hakkı ve özgürlüğü II. Meşrutiyet ile anayasaya girmiştir. Fakat ilk dernekler 1856'dan sonra olmuştur. 1909 yılında derneklerle ilgili ilk düzenleme 'Cemiyetler Kanunu' ile gerçekleştirilmiştir. 2004 tarihli Dernekler Kanunu ile Türkiye'de devletin derneklere bakışını önemli ölçüde değiştirmekle beraber sivil toplumun önünü açmıştır. Ayrıca dernekler ile ilgili işlemlerin takibi sivil kamu görevlilerine devredilerek devlet için bir tehlike

olmadığını açıkça göstermiştir. Nitekim bu süreçten sonra dernek sayıları hızlı bir şekilde çoğalmıştır. Dernekler kanunu ile yurt dışında ve yurtdışında kurulan derneklerin faaliyetlerini kolaylıkla yapılması sağlanmıştır (Özalp, 2008: 20).

Tablo 1. **Türkiye’de dernek istatistiği (2023).**

Faal Dernek Sayısı	101.285
Fesih Dernek Sayısı	208.906
Toplam Dernek Sayısı	310.711

Kaynak: İçişleri Bakanlığı Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü, t.y.b verilerinden faydalanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 1’deki verilere göre Türkiye’de şu ana dek kurulan dernek sayısı 310.711 ve faaliyete devam eden 101.285 dernek bulunmaktadır.

2.3.2. Vakıflar

Osmanlı medeniyeti içerisinde dikkate değer bir yere sahip olan vakıflar çok uzun bir dönem medeniyetin önemli yapı taşlarını oluşturmuştur. Osmanlı ordu, bürokrasi, ulema ve askeri sınıftan oluşan yöneten kesim ile köylü ve esnaftan oluşan yönetilen kesim olarak iki sınıftan oluştuğundan dolayı ve devletin temel kaygısı vergi kaynaklarını korumak olduğu için diğer hizmetler ile ilgilenmemiştir. Bu hizmetler sivil toplum kuruluşları sayılan vakıflara bırakılmıştır. Osmanlı mimarisi ve toplumsal yapısını derinden etkilemiştir. Vakıf, bir mülkü kamuya ebedi olarak tahsis etmek anlamında kullanılmıştır (Pakalın, 1993: 577).

Vakfi oluşturan üç temel özellik bulunmaktadır. Vâkif; vakfeden kişi, mevkuf; vakfedilen şey ve mevkufun aleyh veya meşrutun leh; vakfin menfaatleri kendilerine tahsis olunanlar olarak tarif edilmektedir. Vakıf kurumu bu üç unsuru taşımak zorundadır. Üç unsur birbirinden ayrılamaz. Ayrıca vakfedilen şey ne ölçüde kamu menfaatini sağlıyorsa o denli toplumsal nitelik taşımaktadır. Vakıflar, yukarıdan aşağıya bir gelir ve servet dağılımı gerçekleştirir. Bahsedilen üç unsurun dışında vakıf müessesinin hukuki bir boyutu da vardır. Vakfetme iradesinden vazgeçilememesi, temlik ve temellük boyutu, vakfin sürekliliği ve tüzel kişiliğe sahip olmasıdır (Ertem, 2011: 27-28).

Vakıflar birkaç kategoriye ayrılabilir. Bunlar (Özalp, 2008: 26):

- **Devlet Vakıfları:** Meclis tarafından yasa ile kurulan vakıflardır. Devlet bütçesinden kaynağını almaktadır.
- **Kamu Vakıfları:** Farklı kesimlerden insanların belli bir amacı gerçekleştirmek için kurmuş oldukları vakıflardır.
- **Özel Vakıflar:** Zengin kişi veyahut aileler tarafından belli bir amaca hizmet için kurulmuş vakıflardır.
- **Kurum Vakıfları:** Özel vakıflara benzer niteliktedirler. Bir kurum veya şirkete bağlı olarak çalışan esasen yan kuruluş gibidirler. Kurumun karından pay alarak hizmetlerini gerçekleştirirler.

2.3.3. Sendikalar

Çalışanların hak ve taleplerini korumak ve geliştirmek amacıyla kurulan örgütlerdir. Sanayi devriminden sonra İngiltere’de doğmuş ve oradan Batı Avrupa’ya yayılmıştır. Sanayi devrimi ile birlikte yaşanan toplumsal değişim ve gelişmeler sonucunda işçi sınıfı ortaya çıkmıştır. Kent

nüfusunun artmasıyla kadın, erkek ve çocuk birçok insanın ağır şartlarda çalışmak zorunda bırakmıştır. Dolayısıyla sendikalar aracılığıyla daha insani şartlarda çalışmak isteyen işçiler, işverenlere karşı örgütlenmişlerdir. Fakat bu insani talepleri zaman zaman zorluklarla ve problemlerle karşılaşmıştır. Özellikle kapitalizmin doğuşu ile birlikte kapitalistler işçileri düşük ücretle çalıştırmak istemişlerdir. İşçi sayısı çok iş alanları pek az olan dönemlerde sermaye grupları kadın ve çocukları kötü koşullarda ve güvencesiz bir şekilde çalıştırmaktaydı. Zira devlette sermaye grubunu korumakla görevli bir örgüt gibiydi. Fakat her şeye rağmen işçiler sefaletlerini sürdürmek yerine isyan etti. İlk işçi ayaklanması olarak geçen Ludizm hareketi ile işçiler makineleri yıkarak adaletsiz bir düzene adeta başkaldırmışlardır. İşçi sınıfının bilinçlenmesini ve dayanışma içerisinde olmalarını sağlamıştır. Başlıca amaçları olası bir iş kazası, hastalık veya ölümünde işçinin geride kalan ailesine yardımcı olmaktır. Başlangıçta bu amaçla kurulan örgütlenmeler zamanla çalışma koşulları ve ücret üzerine yoğunlaşmıştır. Türkiye’de ise sendikalaşma hareketleri batıdan sonra gerçekleşmiştir. Çünkü Türkiye tarıma dayalı bir ülkeydi. 1920’li yıllarda fabrikaların kurulduğuna ve sanayinin oluştuğu gözlemlenmektedir. Osmanlıda da az da olsa fabrika örneği vardır. İlk fabrika 1835 yılında kurulmuştur. İlk işçi hareketi ise 1871 yılında kurulan Amelperver Cemiyeti’dir. Dünyada sendikalaşma açısından yaşanan gelişmelere kayıtsız kalamayan Türkiye’de ise 1947 yılında sendikalar kanunu çıkarıldı. Böylelikle sendikalar yasal olarak tanınmıştır. 1947 yılında 5018 sayılı İşçi Sendikaları ve Sendika Birlikleri Kanunu iki İngiliz uzmanın tavsiyeleri doğrultusunda hazırlanmıştır. Kanun her ne kadar sendikal hakları tanısa da toplu sözleşme ve grev hakkını tanımamıştır (Taş, 2012: 68-70).

1963 yılında çıkarılan 274 ve 275 sayılı kanunlar ile işçilere toplu sözleşme ve grev hakkı yasal olarak tanınmıştır. 1995 yılında ise siyasi partilerle iş birliğini engelleyen hükümler değiştirilmiştir. Sendikalar içerisinde güçlü bağları, üye sayıları, hitap ettiği kitle bakımından önde gelen sendikalar olarak TİSK, Türk-iş, Hak-iş, DİSK’ten bahsedilebilir.

2.3.4. Mesleki Kuruluşlar

Tarih boyunca insanlar ekonomik, sosyal, dini, kültürel, mesleki birçok konuda bir arada bulunma ve örgütlenme ihtiyacı duymuştur. Keza insanlık tarihi örgütlerin birbiri ile çatışması ile şekillenmiş ve meslek kuruluşları da bu çatışmanın bir parçası olmuştur. Örgütlenme yönetim sürecinin önemli bir parçası olmakla beraber insanlık tarihinin her alanında olmuş ve olmaya devam edecek bir süreçtir. Meslek kuruluşlarının ortaya çıkmasının önemli iki sebebi vardır. İlk olarak mesleği ve çalışanları korumak diğeri ise devlet ve topluma yönelik olarak ihtiyaçların karşılanması ve kamu yararının korunmasıdır (Saatçi, 2021: 214).

Meslek odalarının tarihsel boyutu Osmanlı Devleti’nin modernleşme çabalarına kadar götürülebilir. 1838 Ticaret Anlaşması’yla Osmanlı Devleti ticaretini geliştirmiştir. Ayrıca loncaların bu dönemde işlevini yitirdiği, sanayileşmeye bağlı olarak yeni iş alanlarının da ortaya çıktığı görülmektedir. Günümüzde var olan birçok meslek kuruluşlarının bu dönemlerde ortaya çıkan mesleklerle ilişkili olduğu gerçektir. Bu meslekleri disiplinli şekilde tek çatı altında toplamak için Ticaret Bakanlığı’na bağlı odalar kurulmuştur. Bu sebeple 1879’da ilk oda olarak ‘Dersaadet Sanayi Odası’ kurulmuştur (Çaha, 2011: 214).

Türkiye’de ise meslek kuruluşları dernek ve oda şeklinde örgütlenmişlerdir. Aralarında belirgin farklar bulunmaktadır. Odalar kamu kurumu niteliğinde kuruluşlardır. Yasalar ile kurulmaktadır. İlgili meslek alanını korumak ve gerekli düzenlemeleri yapmakla görevlidir. Odalara üye olmak zorundadırlar. Mesleği icra edebilenin ilk şartı üye olmaktır. Mesleklerine uymak şartıyla belirli hizmetleri gerçekleştirmek için kurulan özerk kuruluşlardır. Çağdaş anlamda sivil toplum kuruluşları değildir çünkü devlete bağlı ve zorunlu bir üyeliğe sahiptir. Meslek kuruluşları; Barolar, Ziraat odaları, Ticaret odaları, Ticaret borsaları, Esnaf ve Sanatkâr odaları, Sanayi odaları, Tabip odaları, Eczacı odaları, Mimar odaları, Mühendis odaları ve Veteriner Hekim odaları meslek kuruluşlarıdır (Özalp, 2008: 28-30).

2.4. Türkiye'deki Kamu Politikalarını Etkileyen Sivil Toplum Kuruluşları

Global bir aktör haline gelen sivil toplum, sosyal hareketler, organizasyonlar, protestolar ve gösterilerle ortak iyiyi oluşturmayı hedeflemektedir. Dünya çapında yoksulluk, savaş, doğal afetler ve yıkımlar üzerine faaliyetlerde bulunmakta ayrıca eğitim, sağlık ve çevre bilinci konusunda küresel çapta insanlık için faydalı projelere imza atmaktadırlar. Ayrıca insani olmayan ortak iyiyeye aykırı olan, belli çıkar gruplarına hizmet eden ekonomik, sağlık, eğitim ve politik nitelikli birçok projeye tepki vermekte, imza kampanyaları oluşturmakta veyahut protesto ve gösterilerle toplumu hareket geçirerek kamuoyu oluşturmaktadır (Demirel, 2011: 156-160).

Sivil toplum kuruluşları, toplumsal desteği almak ve kamuoyu oluşturmakta belli roller üstlenen, talepler doğrultusunda hareket eden ve toplum bilincini geliştiren ve demokratik katılımın gerçekleşmesini sağlayan kuruluşlardır. Bazen doğal süreç içerisinde oluşan bazen de bilinçli olarak oluşturulan örgütlenmelerdir. İhtiyaç ve talepleri kamusal alana taşımaktadırlar. 20. yüzyılın sonlarında çoğulculuk ve demokratikleşme önemli bir alanı oluşturmakta ve dengeyi sağlamaktadır. Ülkelerin demokratikleşme sürecine olumlu katkıda bulunmaktadırlar (Yavuz ve Kaynar, 2015: 184).

Nitekim Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de kamu politikalarını etkileyen önemli sivil toplum kuruluşları bulunmaktadır. Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği (TÜSİAD), Müstakil Sanayici ve İş adamları Derneği (MÜSİAD), Türkiye Eğitim Vakfı (TED), Kızılay, Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı (TEMA) ve Türkiye Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği farklı sektörler içerisinde olan etkileri, maddi güçleri, üye sayıları ve siyasal otoriteyi etkileme bakımından önemli sivil toplum kuruluşlarındandır.

2.4.1. Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği (TÜSİAD)

Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği (TÜSİAD), 1971 yılında Türkiye'nin önde gelen müteşebbisleri ve iş dünyasının tanınan yöneticileri ile Türkiye'de çalışmalar yapmak amacıyla bir sivil toplum kuruluşu olarak kurulmuştur. TÜSİAD Genel Merkezi İstanbul'dadır. Ankara Temsilciliğinin yanı sıra Brüksel, Washington D.C., Berlin, Londra ve Paris'te uluslararası temsilcilikleri bulunmaktadır. Ayrıca Çin, Siklon Vadisi ve Körfez ağları vardır. Öte yandan 1987 yılından beri Avrupa İş Dünyası Konfederasyonu'nun üyesidir. TÜSİAD temsil açısından 4.500'e yakın şirketi bünyesinde barındırmaktadır. Bu şirketler; Kamu dışı milli gelirin yarısını, dış ticaretin %85'ini (enerji ithalatı haricinde), kayıtlı istihdamın yarısını (kamu ve tarım hariç), kurumlar vergisinin ise %80'ini ödemektedir. Yapılanma bakımından TÜSİAD tüm çalışmalarını yönetim kurulu üyelerinin başkanlık yaptığı 10 yuvarlak masa ve masaların bünyesinde bulunan çalışma grupları ile yürütmektedir. Bu çalışmalarını temsilcilikler, genel sekreterlik ve üniversite forumlarının katkı ve destekleriyle yürütmektedir (TÜSİAD, t.y.).

TÜSİAD, tüzükte amacını şu şekilde açıklamıştır: evrensel ilkelere bağlı, düşünce ve inanç özgürlüklerine saygılı, laik, katılımcı, demokratik hukuk devleti anlayışını savunan, liberal ekonomi ve rekabetçi piyasa ekonomisinin gerekliliğini vurgulayan ve sürdürülebilir çevrenin oluşturulduğu bir toplumsal düzenin oluşması için çalışmayı hedeflemektedir (TÜSİAD, t.y.: md. 2).

Nitekim dernek bu amaçları gerçekleştirmek için farklı birçok faaliyette bulunmaktadır. Eğitim, çevre, sosyal güvenlik, istihdam, iş ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, yatırım ortamının iyileştirilmesi, iş dünyasında hareket birliğinin sağlanması, rekabete dayalı istikrarlı büyümenin sağlanması, ürün ve pazarın çeşitlenmesi, dışa açık bir ekonominin oluşturulması, uluslararası yatırımların artması ve Türkiye-AB politikalarının geliştirilmesi doğrultusunda çalışmalar yapmaktadır. Ayrıca sürece katkısı olması adına raporlar ve öneriler hazırlar. Ortak ilkeler çerçevesinde iş insanları ile gerekli iletişimleri kurar ve iş birlikleri yapar. Türk iş dünyasının farklı yerlerde temsil edilmesi için yabancı ülkelerde ve uluslararası platformlarda temsilcilik açar veya üye olur. Amaçlarına yönelik alanlarda ise projelerin tarafı, paydaşı veya katılımcısı olarak eşlik eder. Çalışma komisyonları ve çalışma grupları oluşturur. Türk iş dünyası adına ulusal ve uluslararası düzeyde politikaları belirleme ve karar alma süreçlerine doğrudan katılır ve fikirlerini aktarır. Bu doğrultuda oluşturulan fikir, raporlar ve belgeler kamuoyuna,

parlamentoya, iktidara, kamu kurum ve kuruluşlarına aktarmak amacıyla yazılı ve görsel araçları kullanır. Seminerler, konferanslar, kongreler, toplantılar, yurtiçi ve yurtdışı tanıtım çalışmaları düzenler (TÜSİAD, t.y.: md. 3).

TÜSİAD zaman içerisinde ekonomik gelişmeleri yakından takip eden ve iş adamlarının çıkarlarını koruyan bir yapıdan ziyade daha da öteye giderek etkili bir baskı grubu olmayı tercih etmiştir. 1979 yılı bu dönüşümün yaşandığı bir yıldır. Yaşanan bu dönüşüm ile birlikte TÜSİAD kamuoyunda bir marka haline gelmiştir. Sivil toplum içerisinde yeni ve etkili bir konuma yerleşmiştir. 1980'den sonra yalnız ekonomi üzerine raporlar oluşturmanın yanı sıra siyasal ve sosyal alanlarda da raporlar hazırlamıştır (Koyuncu, 2006: 130). Nitekim 1970'lerin sonlarında siyaset kurumu üzerinde etkisini hissettirmeye başlamıştır. Uygulanan politikalardan hoşnut olmadığını gazeteler ve reklam kampanyaları aracılığıyla kamuoyuna sunmuştur. 15 Mayıs 1979'da başlatmış olduğu kampanyalar ile dönemin Bülent Ecevit hükümeti üzerinde etkili olmuştur (Işık, 2018: 161).

ABD, Bretton Woods sisteminin dünyada çökmesiyle liberalizmi tüm dünyaya yayma çabasına girmiştir. IMF ve Dünya Bankası aracılığıyla liberal ekonominin desteklenmesi istenmiştir. TÜSİAD'ın bu açıdan destekleyici yaklaşımını Bülent Ecevit Hükümetini eleştiren tavrında görmek mümkündür (Şekerli ve Akçetin, 2020: 118).

Ekonomik krizi takiben siyasi krizde yaşanmıştır. TÜSİAD bu dönemde hareketlerini arttırmış ve çeşitli ilanlar vermiştir. “Ulus Bekliyor, Gerçekçi Çıkış Yolu, Yokluğu Paylaşmak Mı? Bolluğu Saklamak Mı? Refahın ve Hürriyetlerin Düşmanı: Enflasyon” gibi ilan ve sloganlar ile sorunlar ve çözümler açıklanmıştır. Özel teşebbüs, artan enflasyon, kamu harcamaları, sosyal güvenlik politikaları, bürokratik zihniyet, karşılıksız para basımı, vergi kaçakçılığı, üretim eksikliği, enerji yetersizliği ve döviz darlığı gibi konulara değinilmiştir (TÜSİAD, 1979).

2001 yılında hazırlanan Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri ve AB Kopenhag Siyasal Kriterleri -Görüşler ve Öncelikler No.1-2 ve Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri ve AB Kopenhag Siyasal Kriterleri -Görüşler ve Öncelikler No.3-4 adlı raporlarda Kopenhag siyasi kriterlerine uyum sağlamak için gerekli adımlar ve reformlar kamuoyuna sunulmuştur. TÜSİAD'ın oluşturduğu raporlar Türkiye'nin AB yolunda eksiksiz adımlar atması amacı taşımaktadır. Bu noktada Kopenhag siyasi kriterleri Türkiye-AB ilişkileri açısından dönüm noktasıdır. TÜSİAD, Kopenhag Siyasi Kriterleri ve kriterlere uyum taahhütlerini kapsayan Ulusal Programın geçmesinde etkin rol oynamıştır. Ayrıca Avrupa Birliği uyum sürecinde özel sektörün önemli olduğunu vurgulayan TÜSİAD, 1996 yılında Brüksel Temsilciliğini açmış keza 1987 yılından beri üye olduğu UNICE aracılığıyla AB uyum süreci hakkında izlenimlerde bulunmuş ve bu süreci doğru adımlarla gerçekleştirmesi için çalışmalar yapmıştır (Işık, 2018: 162-163).

Öte yandan TÜSİAD'ın Türkiye-AB ilişkileri konusundaki önemli faaliyetlerinden biri lobicilik yapmaktır. Avrupa kamuoyuna Türkiye hakkındaki çekinceleri gidermek için Türkiye'yi tanıtmakta veyahut Türkiye'ye geziler organize etmektedir. TÜSİAD Türkiye'yi hedef gösteren veya aleyhine lobicilik yapan kurumlara karşı mücadele etmektedir (Koyuncu, 2006: 140).

TÜSİAD kuruluş tüzüğünde belirttiği üzere ve yapmış olduğu çalışmalar ile ülkenin geleceği için faydalı çalışmalar yapacağını duyuran bir sivil toplum kuruluşudur. Ülkenin kalkınması için çabalayan ve özel sektörün bütün unsurlarıyla kalkınma süreci içerisinde bulunmasına olanak sağlamıştır. TÜSİAD, hem yönetilen hem de yöneten olarak politika yapım sürecine katkıları olan önemli bir aktördür. Yönetişim anlayışının artmasıyla beraber çok aktörlü bir sisteme geçilmiştir. Bu sebeple sivil toplum kuruluşları karar verme süreçlerinde etkili olmaktadır. Türkiye'nin demokratik düzlemde, toplumsal düzenin oluşturulmasında ve çağdaş uygarlık seviyesine ulaşmak için çalışmalar yapmıştır. Küreselleşme süreci ile beraber Türkiye-AB ilişkilerini destekleyerek bölgesel ve yerel düzeyde gelişmesini sağlamaktadır (Zengin, 2021: 127).

TÜSİAD, kamu politikası oluşturma sürecinde kadın hakları, yeni anayasa süreci, kent sorunları, enerji, iş dünyasının talepleri, küresel kriz, nüfus, eğitim, sağlık, işgücü, kadın-erkek eşitliği gibi

birçok konuda çözüm önerisi sunma amacıyla araştırmalar yapmakta ve broşurler hazırlamaktadır. Hazırlanan raporlar basın toplantısı aracılığı ile kamuoyunun gündemine sunulmuştur. Akabinde seçim öncesi veya sonrasında siyasi parti ziyaretleri gerçekleştirmektedir.

2.4.2. Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD)

MÜSİAD, 9 Mayıs 1990 tarihinde İstanbul’da kurulan İş Adamları Derneği’dir. İş camiasında olduğu kadar toplumun diğer kesimleri için de model olacak örnek bir eğitim, rehberlik ve danışmanlık merkezi olan, uygulama ve çalışmalarını profesyonel düşünce temelleri üzerine oturtan, entelektüel donanımını paylaşan, ‘kamu yararı dernek’ statüsünde olan bir sivil toplum kuruluşudur. Misyon olarak; Ulusal ve uluslararası alanda bağlantısız ve bağımsız olarak hareket eden bir dernek olarak, ilke ve değerleri doğrultusunda üye sayısını arttırmak, üyeler arasında iş birliğini güçlendirmek ve kendi içinde sağladığı birlik ve beraberliği ülkenin maddi ve manevi gelişimine katkı sunmayı amaçlamaktadır (MÜSİAD, 2023).

MÜSİAD, esas temellerini 1980 ve sonrasında uygulanan politikalar ile atmaya başlamıştır. 1980’li yıllar uluslararası alanda etkili olduğu kadar Türkiye için siyasi ve ekonomik hayatta da değişimlerin olduğu bir dönemdir. Bu dönemde ekonomideki geleneksel rol sorgulanmaya başlanmış, korumacı ticaret anlayışı terk edilmiş ve dış ticarete önem verilmiştir. Nitekim uygulanan politikalar ile muhafazakâr ve İslamcı kesim desteklenmiş, bu kesimleri temsil eden iş adamları büyümeye başlamış ve iktidar ile ilişkilerini geliştirmiştir. Genel itibariyle derneği var eden iş adamları Özal dönemi ve Neoliberal politikaların sonlanmasıyla ortaya çıkmıştır (Büyüktanır, 2013: 179).

MÜSİAD amaçları bakımından iş insanlarını ve istihdam ettiği kişilerin donanımlarını arttırmayı; onların ticaret ve sanayide daha verimli çalışmasını hedeflemektedir. Küçük, orta ve büyük işletmelerde iş gelişimine önem verir ve insan, para ve bilgi unsurlarının dengede kullanılmasını sağlar. Sektörler açısından ise iç ve dış pazarlar fark etmeksizin pazarların araştırılmasına ve üretici-tüketici arasındaki yolların açılmasına öncelik tanır. Ayrıca ülkede ekonomik ve sosyal sorunların yanı sıra uluslararası sorunlar ile ilgili çalışmalar yapar ve kamuoyuna sunar. 2023 yılı itibariyle 165 şube, 60.000 işletme, 2.000 kişiye istihdam, 84 irtibat noktası ve 13.000 üyeyi temsil etmektedir (MÜSİAD, t.y.).

Dernek, yurtiçi ve yurtdışı gezileri, ülke raporları, fuarlar, forumlar, araştırma raporları, eğitim ve meslek komiteleri çalışmaları, projeler ve insani yardım çalışmaları gibi faaliyetlerde bulunmaktadır (Wikipedia, 2023a).

2.4.3. Türkiye Eğitim Vakfı (TED)

Mustafa Kemal Atatürk, Türk modernleşmesi için eğitimin vazgeçilmez bir unsur olduğuna inanan bir liderdir. 1 Kasım 1925’te Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin açılışında yapmış olduğu konuşmada halka eğitimde hedeflenen düzeye ulaşmak için özel girişimlere ihtiyacı olduğunu dile getirmiştir. TED, Bu vizyon ile Atatürk’ün önderliğinde ve Cumhuriyeti kuran öncü kadrolar ile 31 Ocak 1928 tarihinde oluşmuş 12 Aralık 1939 tarihinde bakanlar kurulunun kararıyla kamuya yararlı dernek statüsüne sahip olmuştur. Bir sivil toplum kuruluşu örneği olarak kurulduğu günden beri eğitim alanında çalışmaktadır. Maddi yetersizliklerle mücadele eden başarılı çocukların eğitimlerini desteklemekte ve Türk eğitim sistemine bilimsel ve maddi kazanımlar sağlamaktadır (Türk Eğitim Derneği [TED], t.y.a). Türkçe ve yabancı dillerde okullar ve yurtlar açmak, nitelikli öğrenciler yetiştirmek, eğitim standartlarını çağdaş seviyelere taşımak, araştırma projeleri ile eğitimin sorunlarını belirlemek ve kamuoyunu çözümler konusunda bilinçlendirmek ve Türk eğitim politikasının oluşturulmasında söz sahibi olmak temel misyonlarından (TED, t.y.a).

Türkiye Eğitim Derneği, eğitim sistemi ve eğitim politikalarıyla ilgilenmesi adına bir düşünce kuruluşu olarak TEDMEM’i kurmuştur. TEDMEM’in amacı nitelikli bir eğitim sisteminin inşaa sürecine aracı olmaktır. Yenilikçi eğitim politikaları oluşturmak ve uygulanmasına katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Bu amaçlar doğrultusunda yayınlar ve etkinlikler düzenlemektedir. Kamuoyu, eğitim

ve eğitim bürokrasisi arasında köprü görevi görür. Eğitim politikalarına yön vermek için kamuoyunu aydınlatmak için raporlar hazırlanmaktadır. Eğitim politikaları üzerine görüş ve değerlendirmelerde bulunur. Eğitim sorunları ve çözümleri üzerine bilimsel toplantılar, çalıştaylar ve konferanslar düzenler. Kamuoyunda oldukça geniş yankıda bulunan çalışmalara sahiptir. Eğitim gündemini etkilemektedir (TED, t.y.b).

2.4.4. KIZILAY

Kızılay savaş esnasında yaralanan veya hastalanan askerlere herhangi bir ayırım gözetmeksizin yardım etmek ve ulaşmak arzusuyla doğmuştur. 11 Haziran 1868 tarihinde “Osmanlı Yaralı ve Hasta Askerlere Yardım Cemiyeti” adıyla kurulmuştur. 1877’de “Osmanlı Hilali Ahmer Cemiyeti”, 1923’te “Türkiye Hilali Ahmer Cemiyeti”, 1935’te “Türkiye Kızılay Cemiyeti” ve 1947’de “Türkiye Kızılay Derneği” adını almıştır. Kuruluşa “KIZILAY” adını Mustafa Kemal Atatürk vermiştir (KIZILAY, t.y.). Sivil halkın bakımı ve korunması için çalışılmıştır. I. Meşruiyetin ilanından sonra İstanbul’da yayılan kolera salgınından beri ortaya çıkan tüm doğal afetlerde, felaketzedelerin bakımı, beslenmesi ve korunması gibi temel ihtiyaçları karşılanmıştır. Uluslararası yardım faaliyetleri, hemşirelik ve ilk yardım faaliyetleri, kan alma-verme ile ilgili tüm hizmetler alanında öncülük yapan ve vatandaşların ihtiyaçlarını gideren bir sosyal hizmet kuruluşudur (KIZILAY, t.y.).

1868 yılından beri toplumsal dayanışma ve sosyal refah için çalışan Kızılay, yoksul ve muhtaç insanlara yardımlarda bulunmak, kan, uluslararası yardım, göç ve mülteci hizmetleri, afet, ilk yardım, eğitim, gençlik, sosyal hizmetler ve mineralli su işletmeleri alanında topluma hizmet eder (KIZILAY, t.y.).

2.4.5. Türkiye Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı (TEMA)

Çevre kavramı, 1972’de Stockholm Konferansı ile dünya literatürüne girmiştir. Ancak çevre ve sürdürülebilirlik kavramlarının topluma kazandırılması, 1992 yılında Rio de Janeiro’da gerçekleşen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı ile gerçekleşmiştir. Saygın iki iş adamı olan Hayrettin Karaca ve A. Nihat Gökyiğit bu kavramı Türkiye’ye kazandırmak için 1992 yılında Türkiye Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı’nı kurdu. Halk onları Toprak Dede ve Yaprak Dede olarak tanımaktadır. Hedefleri ülkeyi tehdit eden erozyonla mücadele edilebileceğini göstermektir. Ağaçlandırma yapmak, toprağa sahip çıkmak, tehlikeye dikkat çekmek, doğal varlıkları korumak ve bu mücadeleyi devletinde bir politikası haline getirmeyi gerçekleştirmektir. Nitekim hedeflerine ulaşmak için erozyonun bir kader olmadığını ve erozyonla mücadele edilebileceğini anlatmak ile başlamışlardır. Özellikle ‘Türkiye Çöl Olmasın’ sloganı toplum içerisinde büyük ölçüde yankı uyandırmıştır. Kısa sürede halk tarafından karşılık bularak gönüllü ve destekçileri artmıştır (TEMA, t.y.).

TEMA Vakfı iklim politikaları üzerinde etkili olan bir sivil toplum kuruluşudur. Mevcut iklim değişikliği üzerinde politikalar geliştirmekte ve bunu ilgili karar vericiler ile paylaşmaktadır. Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesine (UNFCCC) gözlemci olarak katılan ilk sivil toplum kuruluşudur. Süreci yakinen takip etmekte ve diğer sivil toplum kuruluşları ile iş birliği içerisinde. TEMA, İklim değişikliği konusunda çalışan EEB (European Environmental Bureau) ve CAN-E (Climate Action Network Europe) gibi sivil toplum örgütlerinde etkin rol almaktadır. Bu sayede uluslararası iklim değişikliği konusunda politika yapım süreçlerini etkilemekte ve küresel çevre sorumluluğunu yerine getirmektedir. Türkiye’de ise iklim değişikliğine neden olan yatırımları ve iktidar politikalarını yakından takip etmektedir. TEMA, iklim değişikliği ve sera gazlarının azaltılması yönünde çalışmalarını sürdürmektedir. Aynı zamanda ulusal ve uluslararası yönetimler dışında yerel yönetimlerden de destek almaktadır. Bu kapsamda ‘iklim elçileri’ projesi oluşturulmuştur. Proje ile gönüllüler kentlerde iklim elçiliği yapmakta ve karar vericiler ile diyalog geliştirmektedir. Ayrıca Env.net projesi ile Türkiye ve Batı Balkanlarda bir çevre ağı oluşturulmak amaçlanmaktadır. Çevre ve Şehircilik bakanlığı ile iklim mevzuat çalışmalarına ve ulusal iklim değişikliği stratejilerine katkı sunmak amacıyla ziyaretler gerçekleştirmektedir (TEMA, t.y.).

2.4.6. Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği

1996 yılının Ramazan ayında ‘Şehir ve Ramazan’ adlı televizyon programı ile yardım faaliyetlerine başlamıştır. Yardım da bulunmak ve yardım almak talebiyle başvuran kişilerin istekleri doğrultusunda ‘Deniz Feneri’ olarak program haftalık olarak yayınlanmıştır. 1998 yılında aynı isim ile devam ederek dernek olmuştur. Binlerce bağışçı ve gönüllüye sahiptir. Dünya genelinde yüzbinlerce aileye sağlık, gıda, giyim, barınma ve para yardımında bulunmakta ve gün geçtikçe bu sayı artmaktadır. Yaptığı yardımları ve çalışmalarını sistemli ve disiplinli şekilde organize etme kurumsal anlayışına sahiptir. Zira 2002’de özenli çalışmalarından dolayı ISO 9001 Kalite Belgesi ile ödüllendirilmiştir. Dünyanın dört bir yanına kapsamlı düzeyde yardımlar ulaştırmakta ve sosyal sorumluluk anlamında lider bir dernek konumundadır. Yapılan bağışlar yapıldığı andan yardıma dönüştüğü ana kadar her ayrıntı şeffaflıkla kayıt altında tutulmaktadır. 2007’de bu gayretlerinden dolayı TBMM Üstün Hizmet Ödülü’nü almıştır. 2004 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla kamu yararına çalışan ve izin almadan yardım toplayabilen dernek statüsü verilmiştir. Ayrıca İslam Dünyası STK’lar Birliği ve BM Ekonomik ve Sosyal Konsey’ine akredite bir kurumdur (Deniz Feneri, t.y.).

Genel olarak yoksullukla mücadele bakımından STK’lar devletin eksik veya yetersiz olduğu alanları doldurma becerisine sahiptir. Merkezi politikalarla gelir dağılımı eşitsizliği ve yoksulluğun giderilememesinden dolayı STK’lar sorumluluk ve maliyet paylaşımında bulunmuştur. Dolayısıyla STK’lar kısmi olarak yoksulluğu gidermekte yardımcı ve Neoliberal politikaların yeniden yapılandırılmasında rol almaktadır. STK’lardan dolayı devlet alandan kısmen de olsa yavaşça geri çekilmiştir (Tınar, 2022: 144).

2.5. Sivil Toplum Kuruluşlarının Gündem Belirleme Yöntemleri

Gündem belirleme, sorunların ve çözümlerin halk ve iktidar arasında önem kazanması veyahut kaybetmesidir. Gündem kavramı, dikkatin yoğunlaştığı konu ve sorunların öncelik listesidir. Dolayısıyla gündem belirleme aşaması belirli toplumsal sorunların iktidarın dikkatini ne zaman ve nasıl çekeceği ile ilgili bir aşamadır. Toplumsal sorun ve taleplerin politikaya dönüşebilmesi için iktidarın gündeminde yer edinmesi gereklidir. Bu açıdan gündem belirleme süreci iktidarın farklı sorun ve talepler içerisinde tercih yapmasına bağlıdır. Farklı çıkarları temsil eden baskı gruplarından diğer aktörlere kadar birçok aktör kendi menfaatleri doğrultusunda gündem oluşturmak için mücadele etmektedir (Çetin, 2021: 671).

STK’lar toplumsal sorunları ve talepleri detaylı şekilde analiz eden, bu tür sorun ve taleplere çözüm yolları sunan örgütlenmeler 20. yüzyılın sonlarından itibaren demokratikleşme açısından önemli bir unsurdur. Toplumların demokratikleşme süreçlerine değerli katkılarda bulunmaktadır. Bu nedenle sivil toplum kuruluşları toplumsal desteğin ve kamuoyunun oluşturulmasında kilit rol oynamaktadır. Nitekim kamuoyu oluşturmak geçmişten günümüze önemli bir faktör olarak devam etmiştir. Her iktidar kendisini ilgilendiren konularda farkındalık oluşturmak için kamuoyunu şekillendirme yoluna başvurmuştur. Bu şekillendirmeyi farklı yöntemlerle yapmıştır. Geçmişte toplumun ileri gelenleri ile bunu yaparken günümüzde kitle iletişim araçlarıyla etkin şekilde yapmaktadır. Esasen bütünleşik pazarlama anlayışı ile birçok araç kullanılmaktadır. Sivil toplum kuruluşları bu araçlardan biridir. Nitekim kamu bilincinin oluşması ve kitlelerin harekete geçmesinde açısından katkısı oldukça önemlidir (Yavuz ve Kaynar, 2015: 183-184). Sivil toplum kuruluşları politika belirleme sürecinde kamuoyunu etkilemek için yeni bilgiler ile halkı bilgilendirmek ve aydınlatmak, kendi menfaatleri doğrultusunda elverişli ortamlar hazırlamak aynı zamanda iktidarı etkileme çabalarıdır. Medya yoluyla propaganda yöntemini kullanarak kamuoyunu kendisinde inandırmaya çalışmaktadır. İmza kampanyaları, yürüyüşler, gösteriler ve forumlar gündem oluşturmak ve kamuoyunu etkilemek amacıyla yapılan çalışmalardır (Temür, 2019: 56).

Medya, sivil toplum kuruluşlarının politika gündemini belirlemek için kullandığı araçlardan birisidir.

2.6.Sivil Toplum Kuruluşlarının Karar Verme Sürecini Etkileme Yöntemleri

Sivil toplum kuruluşları belli amaç ve hedefleri gerçekleştirmek amacıyla siyasi iktidarı karar alma süreçlerinde etkilemek için farklı yöntemler kullanmaktadır. İkna yöntemi, bilgilendirici yöntemler, tehdit yöntemi ve karşı kampanyalar sürdürmek gibi yöntemlere başvurmaktadır.

2.6.1. İkna Yöntemi

İkna yönteminin özünde merkezi etkilemek ve haklılığı konusunda inandırmak vardır. Özellikle sivil toplum kuruluşları haklılıklarının ve halkın çıkarlarına yakın olmasına özen gösterirler. Böylelikle ikna yönteminin başarılı olması sağlanır. Taleplerinde haklılıklarını ispatlamak amacıyla gerekli araştırmalar yapılır, halk bilgilendirilir ve raporlar sunulur. Karar verme aşamalarında ise iki yol mümkündür. İlki tasarı ilgili kişiler tarafından hazırlanır örgütlerden görüş alınır ya da tasarı ilgili kişiler ve örgütlerin katılımıyla ortak şekilde hazırlanmaktadır. İkinci yol sivil toplum kuruluşlarının menfaati için daha önemlidir (Ay, 2003).

STK'lar farklı temaslarda da bulunabilir. Mecliste veya kamu yöneticileri ile doğrudan ikna görüşmeleri yapabilir. Zira yetkililerle istişare toplantıları ve farklı kesimlerin bir araya geldiği paneller düzenlemekte kamuoyu önünde ilgili konu tartışılmaktadır (Çelik ve Aykanat, 2006: 222). Sivil toplum kuruluşları yapılan anketler, raporlar, akademik çalışmalar, yayınlar ve benzeri araştırmalarla ikna etme çabalarına başlamaktadır.

2.6.2. Bilgilendirici Yöntemler

Sivil toplum kuruluşları meclisi, bürokrasiyi ve siyasal partileri etkilemek amacıyla ilgili konularda bilgi paylaşımında bulunmaktadır. İmza toplama, raporlar hazırlama, toplantılar düzenleme, yazılı veya sözlü baskın aracılığıyla kamuoyunu bilgilendirmektedir.

İmza toplama faaliyeti karar alma süreci içerisinde veya alınmış bir karar üzerinden ilgili konumdaki kurum, kuruluş, ya da kişilere yönelik, alınan kararın durdurulması veya ortadan kaldırılması için toplanan imzalıdır. İmza toplama faaliyeti yüz yüze görüşme, ilgili raporu sunma ve yapılan kulüççilik faaliyetlerinden sonra yapılmalıdır (Buran, 1993: 87).

Rapor, sivil toplum kuruluşlarının ilgili konu veya sorun olan alanlar üzerinden yapmış olduğu inceleme sonucunda ulaştığı verilerdir. Sorunlu alanlarda araştırmaların yapılması ve raporların hazırlanması demokratik kuruluşların üstlenmesi gereken bir sorumluluktur. Nitekim sivil toplum kuruluşları mevcut yapının iyileştirilmesi için 'Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri', 'Dernekler Kanunu Taslağı', 'Memur Yargılaması Hakkında', 'Yerel Yönetimler Taslağı', 'Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paketi', "Yerel Yönetimler Taslağı" şeklinde birçok raporu hazırlayarak kamuoyu gündemine sunmuştur (Çelik ve Aykanat, 2006: 221-222).

Toplantılar düzenleme: Herhangi bir konuda devlet kurumlarını ve örgüt üyelerini bilgilendirmek amacıyla yapılmaktadır. Toplantılar az sayıda kişinin toplanmasıyla oluştuğu için konunun detaylarına yer vermek önemlidir. Toplantı sonucunun basın ve diğer iletişim kanallarıyla paylaşılması halinde ilgili konu daha büyük bir kitleye ulaşmaktadır (Buran, 1993: 88).

2.6.3. Tehdit

Tehdit, hedeflere ulaşmak doğrultusunda kullanılan bir baskı metodudur. STK'lar yeterince etkili olmadıkları zamanlarda tehdit yöntemine başvururlar. Genel olarak yasaların hazırlık veya görüşülme esnasında kullandıkları görülür. Tehdit yöntemi, yasal tehditlerden (aleyhinde imza toplama, medya üzerinde eleştiriler, boykot ve gösteri, uyarı mektupları) yasa dışı tehditlere kadar uzanmaktadır. Mantıksız ve çaresiz durumlarda hedefe doğru yapılan bir davranıştır. Yapılan tüm tehditlere rağmen başarılı olamayan kuruluşlar sonrasında da baskılarını sürdürmektedirler (Acar, 2019: 243).

Tehdit; iktidar ve üyelerine, meclise, bürokrasiye, siyasal partilere ve kararların uygulanmasında bulunan diğer kişi, kurum ve kuruluşlara yöneliktir. Yapılan tehditler içerisinde ilgili kişi, kurum ve

kuruluşlara mektup ve dilekçe göndermek, telefonla iletişi kurmak veya göz korkutmak, aleyhte imza kampanyası başlatmak, bildiri yayınlamak, uluslararası kuruluşlara şikâyet etmek, grev ve lokavta gitmek, yargı yoluna başvurmak, gösteri ve mitingler düzenlemek gibi çeşitli yöntemler uygulanabilmektedir (Özalp, 2008: 49). STK'lar hoşnut olmadığı yasaların çıkartılması durumunda yasaları yürürlükten kaldırmak için mücadele etmektedirler. Bu noktada yapılan en güçlü tehditlerden biri parlamenterlere gelecek seçimde grup üyelerinin oy vermeyeceklerinin bildirilmesi ve görüşlerini hesaba almayan parlamenterlerin basın yoluyla kamuoyuna şikâyet edilmesidir. İktidarı ise muhalefeti destekleyeceklerini bildirerek tehditte bulunmaktadırlar. Dolayısıyla üye çoğunluğuna sahip grupların iktidar ve muhalefet üzerindeki etkisi de fazla olacaktır (Uçar, 2020: 56).

2.6.4. Aleyhte Kampanyalar Oluşturmak

Aleyhte kampanyalar oluşturmanın esas amacı karar veya işlemde vazgeçirmektir. Bilgilendirme ve ikna yollarının aksine içerisinde zorlama bulunur. Sürdürülen çalışmanın sonuç vermemesi durumunda aleyhte kampanyaların (kitlesele eylemler, boykot, gösteri, grev ve uluslararası kuruluşlara şikâyet) farklı biçimlerine başvurmaktadır.

Siyasal iktidar ile sivil toplum kuruluşlarının uzlaşmadığı durumlarda sivil toplum kuruluşları kitlesele eylemlere başvurabilmektedir. En son başvuru yöntemlerinden biridir. İyi hazırlanması durumunda iktidar üzerinde etkili olabilmektedir. Bu tür yöntemler kullanılırken şiddet içerebildiği gibi pasif eylemler şeklinde de gerçekleşebilmektedir. Örneğin, Bergama'da yapılan siyanürlü altın üretimi yerel halkın protestosu ile merkezi hükümetin politikasını değiştirmiştir. Gökova enerji santralinin durdurulması için de aynı mücadele verilmiş ve başarılı olunmuştur (Çelik ve Aykanat, 2006: 223).

Sivil toplum kuruluşları, siyasal iktidarı etkilemek ve belli konulara ilgi çekmek amacıyla gösteriler, yürüyüşler ve mitingler düzenlemektedir. Katılımın yüksek olması iktidar üzerinde etkili olmaktadır fakat şiddet içermesi durumunda farklı yaptırımlarla karşılaşabilmektedirler. Üyelerin başvurduğu yöntemlerden bir diğeri grevlerdir. Grevler, ücret anlaşmazlıkları, memurların işi bırakması veya yavaşlatması, iş yeri kapatmak, esnafın bazı ürünlerde ithal ve ihracatı durdurması, öğrencilerin derse girmemesi gibi eylemlerdir (Ay, 2003).

2.7. Kamu Politikalarının Oluşumuna Sivil Toplum Kuruluşlarının Katkısı

Kamu politikaları oluşum sürecinde sadece siyasal iktidarın etkili bir aktör olduğunu varsaymak sınırlı bir yaklaşımdır. Politika oluşturma ve karar alma süreçlerine ilişkin diğere paydaşların da sürece dâhil olmasına ihtiyaç vardır. Nitekim sivil toplum kuruluşları etkisi her geçen gün artmakta olan bir aktördür. Yerel ve ulusal bazda kararlar almak ve kararları uygulamak gibi politika belirleme sürecine dâhil olmak ve toplumsal hizmetleri sunma rolleri oldukça önemlidir. Kamu politikası sürecinde vatandaşların taleplerini dile getirmede bu taleplerin dikkate alınmasına ve öncelik verilmesine kamuoyu oluşturma yoluyla katkı sunmaktadır. Kamuoyunu hareke geçirerek iktidar üzerinde bir denetim sağlamakta, isteklerinin kamu politikasında etkili olması için yürütmeyi bilgilendirmekte ve etkilemektedir. Belli bir konuya odaklanmış olan sivil toplum kuruluşları ilgili konu üzerinden görüş, öneri, sorunların çözümü için teklif veya proje geliştirme yoluyla politika süreçlerinde söz sahibi olmaktadır. Ayrıca kendilerini ilgilendiren bir yasanın kabulü veya reddi durumunda parlamenterlerle temasa geçmekte, gerektiği vakit komisyonları etkileyerek süreci yakından takip etmektedir. Keza kendilerini ilgilendiren yasa tasarılarının hazırlanması safhasında gerekli teknik bilgiyi sağlamaktadır. Ulusal alanda politika belirleme süreçlerinde kendi aralarında platformlar kurarak etkileme süreci içerisine girerken uluslararası alanda farklı ülkelerin benzer kuruluşlarıyla ortak projeler yürütmektedir. Böylelikle küresel politikalarda da rol oynamaktadır (Emini, 2013: 47).

STK'lar, kamusal aktörler ve vatandaşlar arasında köprü vazifesi görür. Bu nedenle kamusal talepleri toplumsal ihtiyaçlar ekseninde şekillendirilmesini sağlamaktadır. Kamu politikalarına ilişkin süreçte rapor, öneri, yüz yüze görüşme, lobicilik ve kulisçilik gibi birçok farklı yöntem kullanarak siyasal karar alma organlarını etkilemektedir.

Bu bakımdan sivil toplum kuruluşları, toplumsal iyiyi temsil etme, eğitim, sağlık, ortak yaşam, sivil bir toplum oluşturulma sürecindeki çalışmaları topluma hizmet etmekte ve yaşam standartlarını iyi ve bilinçli bir seviyeye taşımaktadır. Özellikle topluma ve insana hizmet etmeye, sağlık, eğitim, politik, dini, belli grupların çıkarlarına hizmet eden projeleri örgütlü yapısından dolayı engelleyebilmektedir. Toplumu harekete geçirebilmekte ve kamuoyu oluşturmaktadır. İktidarla toplum arasında arabulucu konumundadır. Ayrıca doğal afet, savaş, insan hakları ve çevre, insanlığın ortak iyisi olması hasebiyle yaşanan olaylara tepki koymakta ve tarafını belli etmektedir.

3. Değerlendirme ve Sonuç

Sivil toplum kuruluşları, temel hak ve özgürlüklerin korunduğu, gönüllülük esaslı kurulan, devletin rollerini paylaştığı çok aktörlü yönetimin önemli bir paydaşı ve aktörüdür. Halkın siyasi perspektifini, bireylerin yönetme becerilerini, kamuoyunu ilgilendiren sorunların kolay şekilde anlaşılmasını sağlayan ve demokratikleşmeye katkıda bulunan örgütlerdir. Demokratik katılımın önemli bir unsurudur.

Sosyal hayatın birçok alanında faaliyet göstermektedir. Eğitim, sağlık, çevre, insan hakları, yoksullukla mücadele ve göç politikaları faaliyette bulunduğu başlıca alanlardandır. Devletin yetersiz ve eksik kaldığı zamanlarda sivil toplum kuruluşları bu alanlarda etkin rol üstlenmektedir. Kamu ve özel sektörden üstlendiği rol itibarıyla kamu politikalarını destekleyebileceği gibi karşı bir tutumda sergileyebilmektedir.

Politikanın oluşturulması ve siyasal organlar üzerinde baskı kurabilmesi için sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri ile iş birliği, ortak bildiri yayınlama, imza toplama, iş, moda ve sanat dünyası ile temaslar kurma, üniversiteler ile akademik iş birliği, akademik yayınlar, uzman raporları, siyasal iktidar ve bakanlara lobicilik yapmak, basın toplantıları yapmak gibi yöntemlerle kamuoyu oluşturmakta ve kamu politikalarını önemli ölçüde etkilemektedir. Nitekim hedeflerine ulaşmak için başka yöntemlerde kullanılmaktadır. İkna faaliyetleri, siyasal iktidarı bilgilendirici faaliyetler, tehdit yoluna başvurmak ve aleyhte kampanyalar oluşturmak gibi yöntemlere başvurmaktadır. Sivil toplum kuruluşları mevcut konumu, faaliyetleri, kullandığı araç ve yöntemler bakımından kamu politikaları üzerindeki etkisi oldukça büyüktür.

Önemli sivil toplum kuruluşlarından biri olan TÜSİAD, Avrupa ile entegrasyon açısından farklı söylemler ve yöntemler kullanarak AB-Türkiye ilişkilerini ve hükümet politikalarını etkilemiştir. Kopenhag siyasi kriterlerin uygulanması için siyasileri etkileyecek şekilde kamuoyu oluşturmuştur. Lobicilik faaliyetleri gereği TÜSİAD, AB ile temas halinde olmuştur.

Ülkenin kalkınması ve refahı için özel teşebbüs, enflasyon, sosyal güvenlik politikaları, kamu harcamaları, vergi kaçakçılığı, bürokratik zihniyet, üretim eksikliği, karşılıksız para basımı, enerji yetersizliği ve döviz darlığı gibi konularda çalışmalar hazırlamıştır. Ayrıca eğitime destek veren ve eğitim politikaları ile yakından ilgilenen sivil toplum kuruluşları devletin yüklenmiş olduğu sorumluluğu paylaşmakta ve eğitimin belli standartlara kavuşması için seminerler, raporlar, sisteme dair eleştiriler sunmuştur. Eğitim hizmetlerine destek sunan TED, bu bakımdan önemli sivil toplum kuruluşlarından biridir. Eğitim sisteminin eksikliklerini dile getiren, ders süreleri ve sınav sistemini eleştiren birçok çalışma hazırlamıştır.

Kızılay, Sosyal yaşamın önemli bir parçası olan Sağlık ve sağlık politikaları alanında devletin yükünü azalttığı gibi, hastaneler açarak ve yurdun üçra kesimlerine sağlık merkezleri kurarak sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştırmıştır. Önemli toplumsal sorunlardan biri olan çevre sorunları, sivil toplum kuruluşlarının çevre politikalarıyla ilgilenmesini bir ihtiyaç haline getirmiştir. Çevre bilincinin geliştirilmesi adına önemli katkıları vardır. TEMA çevre ve sürdürülebilirlik üzerine sayısız projeye imza atmış önemli kuruluşlardandır.

Aynı zamanda toplumun hassas olduğu yoksulluk sorunu sosyal hayatın en sorunlu alanlarından biridir. Yoksulluğun giderilmesi ve vatandaşların yaşam kaliteleri için çalışan birçok sivil toplum

kuruluşu bulunmaktadır. Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği yoksullukla mücadele eden önemli sivil toplum örgütlerindedir. Birçok faaliyette bulunmuştur.

Sivil toplum kuruluşları kamu politikası oluşturulma sürecinde farklı alanlarda farklı araç ve yöntemlerle iktidarı ve karar verme sürecini etkilemektedir. Ancak sivil toplum kuruluşlarının Türkiye’de gelişme dönemi içerisinde olduğu ve mücadele ettiği birtakım sorunlar tespit edilmiştir. Sivil toplum kuruluşları yasal düzenlemelerdeki sorunlar, mali kaynak yetersizliği, altyapı yetersizliği, demokrasi eksikliği ve sivil toplum kuruluşları arasındaki iletişim ve iş birliği eksikliği gibi sorunlarla mücadele etmektedir. Türkiye’deki STK’ların birçoğunun uluslararası düzeyde işbirliği ve ağlara sahip olmaması gelişmesi açısından büyük kayıplara neden olmuştur. Hedeflerini gerçekleştirmek isteyen her sivil toplum kuruluşu alt yapısını güçlendirmeli, teknoloji ve iletişimi aktif kullanmalı, gelir kaynaklarını iyi yönetmeli ve uluslararası işbirlikleri ve ağlarla bağlantı kurmalıdır. Ayrıca STK’lar bazen kamu kurumları tarafından politika katılım süreçlerine katılma hakkı olan birer paydaş olarak görülmemektedir. Kamu kurumları bazı sosyal politika alanlarında öncelikli ve yetkin görmediği sivil toplum kuruluşlarını sürece dahil etmek için inisiyatif almamaktadır. Bu sebeple kamu sektörü, sivil toplumu tüm farklılıklarıyla tanımalıdır. Mevcut mevzuatta bulunan tanımlar genişletilmeli ve faaliyetlerini meşru zeminde yapabilmelerini kolaylaştıracak şekilde iyileştirilmelidir. Örgütlenme özgürlüğü önündeki tüm eksiklikler giderilmelidir. Zaman ve teknolojiyle uyumlu farklı katılım yolları geliştirilmelidir. Örgütlenemeyen kesimler kamu politikası sürecine dâhil edilmek için uğraşılmalıdır. Kamu kurumlarının işbirliğinden kaçınması durumları yasal yaptırımlara dayanmalıdır. Demokratik yönetim süreçleri sağlanmalıdır. Sivil toplum kuruluşları yan sektör olarak görülmenin aksine eşit bir paydaş olarak görülmelidir. Kamu kurumları politika oluşturulma süreçlerinde sivil toplum örgütlerine elverişli ortamı geliştirebilmelidir. Birbirlerinin hakları ve çalışma alanları hakkında daha bilgili ve özenli olmaya çalışılmalıdır. Kamu kurumları politika süreçlerinde üretilen veri ve raporları STK’lar ile paylaşmalı STK’larda süreci denetim ve izleme imkânına sahip olabilmelidir. Kamu kurumlarıyla yakın iş birliği içerisinde olmalıdır. STK’ların kamu politikaları oluşturulma sürecinde kamusal kararlar üzerindeki etkisi devletin yönetim ilkesine istinaden büyük önem taşıdığı anlaşılmıştır. Demokrasi ve özgürlükler bakımından da hayati bir yere sahiptir.

KAYNAKÇA

- Acar, E. (2019). Katılımcı Demokrasilerde Baskı Gruplarının İşlev ve Yöntemleri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (61), 235-249.
- Akçeşme, F. (2013). Sivil Toplum ve Türkiye Cumhuriyeti’ndeki Yeri. *Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 2 (4), 202-225.
- Akman, E. (2019). Kamu Politikası. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Aslan, S. (2010). Sivil Toplum: Kavramsal Değişim ve Dönüşüm. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 9 (33), 188-212.
- Ateş, H. ve Nohutçu, A. (2006). Kamu Hizmeti Sunumunda Gönüllü Kuruluşlar ve Devlet. *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 11, 245-276.
- Ay, H. (2003). Baskı Gruplarının Gücü ve Siyasal Karar Alma Sürecine Etkisi. C. C. Aktan, Yasal Soygun, Çıkar Grupları ve Rant Kollama içinde (185-229). İstanbul: Zaman Kitap.
- Buran, H. (1993). Baskı Grupları, Türkiye’de Dernekleşme ve Balkan Göçmen ve Mülteci Dernekleri Örneği. (Doktora Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Büyüktanır, D. (2013). Sivil Toplum, Karşılıklı Oluşum ve Türkiye’nin Avrupa Birliği Üyelik Süreci: Tüsiad ve Müsiad Örnekleri. (Doktora Tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çaha, Ö. (1994). Osmanlı’da Sivil Toplum. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 49 (3), 80-99.

- Çaha, Ö. (1997). 1980 Sonrası Türkiye’inde Sivil Toplum Arayışları. *Yeni Türkiye*, 18, 28-64.
- Çaha, Ö. (2011). Türkiye’de Meslek Odaları: Oligarşinin Merkez Üsleri. *Liberal Düşünce Dergisi*, 16 (63), 213-222.
- Çelik, A. ve Aykanat, Ş. (2006). Sivil Toplum Örgütlerinin Siyasal İktidarı Etkileme Yöntemleri. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16 (2), 215-226.
- Demir, F. (2018). *Kamu Politikasına Giriş*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Demirel, N. (2011). Farklı Bir Platformda Sivil Toplum ve Türkiye. *Selçuk Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, (26), 145-164.
- Deniz Feneri (t.y.). *Hakkımızda*. Erişim Adresi: https://www.denizfeneri.org.tr/kurumsal/hakkimizda_43/ (Erişim Tarihi 30.11.2023).
- Dye, R. T. (1972). *Understanding Public Policy* (13th ed.). United States: Pearson.
- Emini, F. T. (2013). Sivil Toplum Kuruluşlarının Politika Belirleme Sürecindeki Rolü: Tüsiad Örneği. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (36), 43-56.
- Ertem, A. (2011). Osmanlıdan Günümüze Vakıflar. *Vakıflar Dergisi*, (36), 25-66.
- Işık, G. (2018). Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecine İlişkin TÜSİAD Söylemleri: 2002-2017 Dönemi. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 53 (1), 148-179.
- İçişleri Bakanlığı Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü (t.y.b). *Dernek Sayıları*. Erişim Adresi: <https://www.siviltoplum.gov.tr/dernek-sayilari> (Erişim Tarihi: 01.12.2023).
- Karakurt, R. (2011). Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye’de Sivil Toplum Kuruluşlarıyla İlgili Yapısal ve Yasal Düzenlemeler ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Farkındalığı. (Yüksek Lisans Tezi). Çanakkale: Çanakkale 18 Mart Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- KIZILAY (t.y.). *Tarihçemiz*. Erişim Adresi: <https://www.kizilay.org.tr/kurumsal/tarihcemiz> (Erişim Tarihi: 30.11.2023).
- Koyuncu, B. (2006). Küreselleşme ve Türk İş adamları Derneği: TÜSİAD Örneği. *Uluslararası İlişkiler*, 3 (9), 125-11-49.
- MÜSİAD (t.y.). *MÜSİAD'la Tanışın*. Erişim Adresi: <https://www.musiad.org.tr/icerik/musiadla-tanisin-2> (Erişim Tarihi: 30.11.2023).
- Özalp, A. (2008). Sivil Toplum Örgütlerinin Toplumsal ve Siyasal Bakımdan Önemi. (Yeterlilik Tezi). İçişleri Bakanlığı/Dernekler Dairesi Başkanlığı.
- Şahin, L. ve Öztürk, M. (2008). Küreselleşme Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşları ve Türkiye'deki Durumu. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (54), 3-29.
- Şekerli, E. ve Akçetin, E. (2020). 12 Eylül 1980 ve 28 Şubat 1997 Askeri Darbe Dönemlerinde TÜSİAD-Devlet İlişkisi. *Liberal Düşünce Dergisi*, 25 (100), 115-135.
- Pakalın, M. Z. (1993). *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Sözlüğü*. İstanbul: Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları.
- Saatçi, S. (2021). Meslek Örgütlenmelerinden Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarına. *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, 2 (2), 213-232.
- Taş, H. Y. (2012). Toplumsal Sınıfların Değişim Sürecinde, Sendikalar ve Sendikaların Geleceği. *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 1 (1), 60-80.
- TEMA (t.y.). *Kuruluş Öykümüz*. Erişim Adresi: <https://www.tema.org.tr/hakkimizda/kurumsal/kurulus-oykumuz> (Erişim Tarihi: 30.11.2023).
- Temür, R. (2019). Baskı Grupları ve Türkiye'de Bir İşveren Örgütü Olarak MÜSİAD. (Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Tınar, Y. (2022). Türkiye’de Yoksullukla Mücadelede Sivil Toplum Kuruluşlarının Önemi ve Rolü. *Toplumsal Politika Dergisi*, 3 (2), 129-151.
- Tutar, F., Tutar, E. ve Erkan, Ç. (2012). Avrupa Birliği- Türkiye İlişkilerinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü. *Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (10), 439-459.
- Türk Eğitim Derneği (TED) (t.y.b). TED Tanıtım Kataloğu. Erişim Adresi: <https://www.ted.org.tr/ted-hakkinda/ted-tanitim-katalogu/> (Erişim Tarihi: 30.11.2023).
- TÜSİAD (1979). TÜSİAD 1979 Gazete İlanları. Erişim Adresi: <https://tusiad.org/tr/basinbultenleri/item/9376-tusiad-1979-gazete-ilanlari> (Erişim Tarihi: 30.11.2023).
- TÜSİAD (t.y.). TÜSİAD Hakkında. Erişim Adresi: <https://tusiad.org/tr/tusiad/hakkinda> (Erişim Tarihi: 30.11.2023).
- Uçar, O. (2020). Baskı Gruplarının Yönetişim Anlayışı Temelinde Kamusal Karar Verme Mekanizmalarına Etkisinin Analizi. (Yüksek Lisans Tezi). Kütahya: Dumlupınar Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Usta, A. (2013). Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış. *Yasama Dergisi*, (24), 78-102.
- Wagner, P. (2007). *Public Policy, Social Science, and the State: An Historical Perspective*. Frank Fisher, Gerald J. Miller ve Mara S. Sidney (Ed.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* içinde (29-42). Boca Raton, Londra ve New York: CRC Press.
- Wikipedia (2023). Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği. Erişim Adresi: https://tr.wikipedia.org/wiki/M%C3%BCstakil_Sanayici_ve_%C4%B0%C5%9Fadamlar%C4%B1_Derne%C4%9Fi (Erişim Tarihi: 30.11.2023).
- Yavuz, C. ve Kaynar, İ. (2015). Kamuoyu Oluşumunda Stratejik Bir Araç Olarak Sivil Toplum Kuruluşları. *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2 (15), 184-196.
- Yazıcı, B. (2017). Sivil Toplum ve Siyasal İktidar İlişkisinin Karşılaştırmalı Analizi. (Yüksek Lisans Tezi). Uludağ Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Zengin, S. (2021). Küresel Dönemde Kamu Politikalarının Dönüşümü: Tüsiad Etkisi. (Doktora Tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Yerel Yöneticilerin Yerel Demokrasi Algısı: Malatya Belediye Meclis Üyeleri Üzerine Bir Araştırma¹

Local Administrators' Perception of Local Democracy: A Study on Malatya Municipal Councilors

Ceren ELÇİ DİKENLİ

Bilim Uzmanı, İnönü Üniversitesi

ch35100@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-1786-465X>

Makale Başvuru Tarihi : 01.12.2023

Makale Kabul Tarihi : 31.12.2023

Makale Türü: Araştırma Makalesi

Oğuzhan GÖKTOLGA

Prof. Dr., İnönü Üniversitesi

oğuzhan.goktolga@ozal.edu.tr

<https://orcid.org/0000-0002-5291-060X>

ÖZET

Yerel yönetimler halka yakınlığı açısından en etkili hizmet birimleridir. Aynı zamanda merkezi yönetimin asıl işlerine daha iyi odaklanabilmesini sağlamaktadır. Yerel demokrasinin uygulama alanı olarak yerel yönetimlerde idare ve bölge halkı arasında bir dayanışma söz konusu olmalıdır. Yönetenler ve yönetilenler arasındaki bu iş birliği yönetimin iyileştirilmesi ve demokratikleştirilmesi açısından çok önemli bir yere sahiptir. Bu çalışmada yerel idarecilerin yerel demokrasi üzerine anlayışları ve bu kapsamdaki görüşlerini belirtmek hedeflenmiştir. Araştırmanın örneklemini Malatya ilindeki Büyükşehir Belediye Meclisi Üyesi olan 50 kişiden oluşmaktadır. Çalışmanın amacı, büyükşehir belediyelerindeki yönetim anlayışının yerel demokrasi açısından değerlendirilmesi ve bu bağlamda büyükşehir belediye yönetimlerinin şeffaf, hesap verebilir, halkın aktif olarak süreçlere dahil olduğu ve böylelikle demokratik katılımın gerçekleştiği, idari ve mali açıdan özerk, adaletli bir anlayışta olması için öneriler sunmaktır.

Anahtar Kelimeler: Demokrasi, Yerel Demokrasi, Katılım.

ABSTRACT

Local governments are the most effective service units in terms of proximity to the public. It also enables the central government to better focus on their core business. As the application area of local democracy, there should be a solidarity between the administration and the people of the region in local governments. This cooperation between the rulers and the ruled has a very important place in terms of improving and democratizing the administration. In this research, it is aimed to state the understanding of local administrators on local democracy and their views in this context. The sample of the research consists of 50 people who are members of the Metropolitan Municipality Council in Malatya. The aim of the study is to evaluate the management approach in metropolitan municipalities in terms of local democracy, and in this context, to offer suggestions for the metropolitan municipality administrations to be transparent, accountable, in which the people are actively involved in the processes and thus democratic participation is realized, administratively and financially autonomous, and in a fair understanding.

Keywords: Democracy, Local Democracy, Participation.

¹ Bu araştırma, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında sunulan “Yerel Yöneticilerin Yerel Demokrasi Algısı: Malatya Büyükşehir Belediyesi Meclis Üyeleri Üzerine Bir Araştırma” adlı yüksek lisans tezinden üretilmiştir.

1. GİRİŞ

Yüzyıllardır tartışılan ve üzerinde uzlaşıya varılamayan bir kavram olarak demokrasi hayatın her alanında var olması gereken bir olgudur. Bu alanlardan biri de yönetim alanıdır. Yönetim alanında demokrasinin yokluğundan söz edilemez. Onu bu denli önemli yapan şey, bireyle olan bağlantısıdır. Demokrasi, bireylere özgürlük ve eşitlik tanıma anlamında çok büyük bir yere sahiptir. Her alanda olduğu gibi yönetim alanında da bunun korunması çok önemlidir.

Yerel düzeyde yönetim, bölge halkının etkinlik ve katılım göstererek söz sahibi olmasının amaçlandığı bölgesel yönetimdir. Yerel yönetimler halka yakınlığı açısından en etkili hizmet birimleridir. Aynı zamanda merkezi yönetimin asıl işlerine daha iyi odaklanabilmesini sağlamaktadır. Yerel demokrasinin uygulama alanı olarak yerel yönetimlerde idare ve bölge halkı arasında bir dayanışma söz konusu olmalıdır. Yönetenler ve yönetilenler arasındaki bu iş birliği yönetimin iyileştirilmesi ve demokratikleştirilmesi açısından çok önemli bir yere sahiptir. Vatandaşların üzerlerine düşen görevi yapıp, katılım sağlayıp, istek ve görüşlerini bildirmeleri, idarecilerin de her ne kadar halk tarafından seçilmiş olsalar da gerekli her noktada tekrar halka dönüp, danışıp, gerekenlerin yapılması noktasında çalışmaları gerekmektedir.

Ülkemizde yerel yönetim birimleri il özel idareleri , belediyeler ve köyler olmak üzere üç ayrılmaktadır. Bu alanda ilk teşkilatlanma çalışması belediyeçilik üzerine olmuştur. Çalışmalar 1854 yılında İstanbul Şehremanetinin kurulmasıyla başlamış, 1857 yılında Altıncı Daire-i Belediye'nin kurulması ve 1877 yılında Dersaadet Belediye Kanunu'nda yer alan değişikliklerle uzun yıllar boyunca devam etmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin varlığına ilişkin ilk dolaylı düzenleme 1981 tarihli ve 2561 sayılı Kanun ile olmuştur. Bu Kanun ile büyük kentlerin çevresindeki belediye ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak, “belediye şubesi” veya “mahalle” olarak yakınındaki büyükşehire bağlanması kararlaştırılmıştır. Bu dönemin en önemli düzenlemesi de 1982 Anayasası'dır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesindeki “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hüküm ile büyükşehir belediyelerinin kuruluşuna olanak sağlayan bir anayasal temel oluşturulmuştur. Daha sonrasında yine bu hükme dayanılarak 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunla birlikte ülkemizde büyükşehir ölçeğindeki belediyelerimiz için iki kademeli yönetim modeli uygulanmaya başlamıştır. İlk olarak Ankara, İstanbul ve İzmir'de başlayan bu uygulama ilerleyen tarihlerde daha da artmış, son olarak 2012 yılında kanunlaşan ve 2014 yerel seçimleriyle birlikte yürürlüğe giren 6360 sayılı Yasa kapsamında ülkemizde büyükşehirlerin sayısı 30'a ulaşmıştır. Bu 30 ilde büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırına kadar genişletilmiş, bu illerde köylerin, belde belediyelerinin ve il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılarak, sadece belediyelerin olduğu bir yerel yönetim sistemi inşa edilmiştir (Çelik, 2020: 3-4).

Bu noktada çalışmanın temel amacı, büyükşehir belediyelerindeki yönetim anlayışının yerel demokrasi açısından değerlendirilmesi ve bu bağlamda büyükşehir belediye yönetimlerinin şeffaf, hesap verebilir, halkın aktif olarak süreçlere dahil olduğu ve böylelikle demokratik katılımın gerçekleştiği , idari ve mali açıdan özerk, adaletli bir anlayışta olması için öneriler sunmaktır. Malatya büyükşehir belediyesinde meclis üyelerine uygulanan anket çalışmasında yerel demokrasi anlayışı bağlamında büyükşehir belediye yönetiminin olumlu ve olumsuz yönleri araştırılmış, meclis üyelerinin yerel demokrasiye bakış açıları incelenmiş ve buna uygun olarak öneriler geliştirilmiştir.

1. Tarihsel Süreçte Yerel Yönetimler

İlk başlarda insanların kimliklerinden bahsederken hep soy kavramı etkili olmuştur. Devletin varlığı ile birlikte bu durum değişmiş ve insanların oturdukları yer etkili olmaya başlamıştır. Bu da bizi yer yönünden yerinden yönetim kavramı ile tanıştırmıştır. Soya dayalı kimlik anlayışından toprağa dayalı kimlik anlayışına geçilmiştir. Devlet kavramı ile birlikte neşet eden toprağa dayalı kimlik anlayışı yerel yönetimlerin oluşumu ve gelişimi hakkında söz sahibidir.

Daha sonraki zamanlarda yerel yönetimler sivil toplumun bir parçası olarak görülmeye başlanmış ve güçlü bir demokrasi için rolünün önemi vurgulanmaya başlanmıştır. 19. yüzyılın sonundan itibaren devletin üstlendiği görevler artmaya başlamış ve bunun neticesi olarak siyasi fonksiyonla bağlı kalmayıp, ekonomik ve sosyal fonksiyonları da yerine getirmeye başlamıştır. Görevli olduğu fonksiyonların artmasıyla birlikte, hizmetlerin daha doğru ve daha hızlı bir şekilde yerine getirilmesi için yerellik politikası önem kazanmıştır.

Dünya genelinde gittikçe yayılmaya başlayan desantralizasyon düşüncesi ve bu düşüncenin temelini oluşturan hizmette yerellik (subsidiyarite) ilkesinin uygulanmaya başlanmasıyla birlikte yerelleşme politikalarında daha fazla çalışılmaya başlanmış, gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede gereken önem verilmiş ve karşılık bulmuştur (Sobacı ve Köseoğlu: 2016: 14).

2. Yerel Yönetim Kavramı

Bir çok tanımı olmakla birlikte en geniş anlamıyla yerel yönetimler şu şekilde tanımlanmaktadır:

Yerel yönetimler belirli bir coğrafi alanda yaşayan, yerel topluluğun bireylerine kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklik den yararlanan kamu tüzel kişileridir" tanımlaması yapılmaktadır (TÜSİAD, 1992: 21).

Yerel düzeyde halkın müşterek sorunları ile ilgilenen ve bunlara çözüm arayan mekanizma olarak yerel yönetimler, bunları demokrasi kavramıyla yapar. Demokrasi ve yerel yönetim kavramları birbirleriyle son derece ilintili iki kavramdır. Yerel yönetimler, kendisi ile ilgili kararlarda söz hakkını kullanan aktif yurttaşı hedefler.

Yerel anlamda yönetim demek, bölge halkının yönetimde etkinlik ve katılımı birlikte söz sahibi olması demektir. Bunun sonucu olarak merkezi devlet ile yerel halk arasındaki etkileşim artar. Yerel yönetimler halka yakınlığı açısından en etkili hizmet birimleridir. Aynı zamanda merkezi yönetimin asıl işlerine daha iyi odaklanabilmesini sağlamaktadır. Böylelikle daha etkili bir yönetimden söz edebiliriz.

Yerel yönetimler demokrasi kavramını kullanarak etkinliği amaçlar. Etkinlik kavramı hedeflerin ne olduğunun doğru tespit edilmesi ve bu hedeflere ulaşılması için gerekli çalışmaları yapmak demektir. Yerel düzeyde amaçların en doğru tespiti yine bölge halkı ile olacaktır. Bölge halkı amaç ve isteklerini belirtir, katılım sağlarsa ve yönetime bunların tespitinde yardım ederse yönetimde etkinlik sağlanmış olacaktır.

3.Yerinden Yönetim Ve Türleri

Kamu hizmetlerinin düzenlenmesinde iki temel prensip vardır. Bunlardan birincisi merkezden yönetim, ikincisi ise yerinden yönetimdir. Kamu gücünün ve hizmetlerinin merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan organlarda toplanması merkezden yönetim prensibini, merkeziyetçiliğin karşıtı olarak karar alma ve uygulama yetkilerinin başka yetkili organlara dağıtımını da yerinden yönetim prensibini ifade eder (Çelik, 2020: 22).

İki yönetim biçimi için de literatürde çok sayıda tanımlama yapılmıştır. Tanımlamaların bu denli fazla olması yerinden yönetimin belirli değerlendirmelere göre sınıflandırılması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Bu çalışmada sınıflandırma, yetki derecesi ve uygulama alanı bakımından yapılmıştır. Buna göre yetki derecesi bakımından yerinden yönetimi siyasal yerinden yönetim ve yönetsel yerinden yönetim, uygulama alanı bakımından ise hizmet yönünden yerinden yönetim ve yerel yerinden yönetim olarak ikiye ayırabiliriz.

Siyasal yerinden yönetim, siyasi gücün merkezi idare ile yerel yönetim birimleri arasında bölüşüldüğü yönetim biçimidir. Bu yönetim biçiminde siyasi otorite merkezde toplanmamış, farklı yerel yönetim birimleri arasında dağılmıştır. Bununla birlikte bu birimlere yasama ve yürütme konularında kısmi

bağımsızlık verilmektedir. Ulusal hükümet karşısında ikinci derece egemen kuruluşlar olan yerel yönetimler ve birimlerinin yetkileri federal anayasa tarafından düzenlenmektedir. Ancak yerel yönetimler, ulusal hükümet karşısında ikinci derecede egemen kuruluşlardır ve yetkileri federal anayasa tarafından düzenlenmektedir (Berkün, 2017: 643).

Bu sistemde yönetime veya kamu tüzel kişilerine, yerel çıkarları koruyup buna uygun bir biçimde yerel hizmetler yerine getirmelerini sağlayacak yetki verilmektedir. Bu yetkinin verilmesi de kanun yoluyla gerçekleşir (Görmez, 1997: 42).

Hizmet yönünden yerinden yönetim, teknik niteliklerinden ötürü bazı kamu hizmetlerinin, merkezi teşkilattan ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar tarafından görülmesi olarak tanımlanır (Akdeniz, 2018: 9).

Yerel (coğrafi) yerinden yönetim, belirli bir alan veya bölgede yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılayabilmek için oluşturulmuş özerk kuruluşlardır. Yerel (Coğrafi) yerinden yönetim kuruluşları "yerel yönetimler" olarak da isimlendirilmektedir (Belli, 2017: 110).

4.Türkiye'de Yerel Yönetim Örgütleri

Türkiye'de yönetim sistemimiz merkezi ve mahalli yönetimler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. 1982 Anayasası'nda bu şekilde düzenlenmiştir. Mahalli idareler yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulmuş, mali ve idari özerkliğe sahip tüzel kişiliklerdir. Yerel yönetimler merkezi yönetimlerden farklı olarak halka daha yakındır. Buna binaen de halkın yönetime katılımı kolaylaşmaktadır.

Yerel yönetim birimleri demokrasilerin uygulanma biçimlerine, devlet yapılarına ve siyasi yapılarına göre ülkelere göre değişiklik gösterir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesine göre Türkiye'de il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç adet yerel yönetim birimi bulunmaktadır.

5.Demokrasi Kavramı

Demokrasi kavramı olarak halk anlamına gelen "demos" ve egemenlik, iktidar anlamlarına gelen "kratos" kelimelerinden türemiştir. Klasik tanımıyla demokrasi, bu iki kelimenin birleşimi olarak "halkın egemenliği" temeline dayanan yönetim biçimidir. Demokrasi kavramı sadece halkın egemenliği tanımıyla kalmayacak kadar geniş çaplı bir kavramdır. Bunun sebebi demokrasi kavramının çok uzun bir geçmişe sahip olmasıdır. Kavram, dönemlere ve bu dönemlere ait toplumlara göre farklı anlamlar kazandığı için yüzlerce tanıma sahiptir. Buna binaen tek bir demokrasi tanımlaması yapmak mümkün değildir.

Birey açısından bakıldığı zaman açık bir demokrasi tanımı yapmak mümkündür. Bir toplumdaki bireylerin korkusuzca hakkını araması ve onu elde edebilmesi, o toplumda demokrasiden söz edilebildiğini göstermektedir (Ural, 1999: 454). Bireyin hakkını korkusuzca araması ve elde edebilmesi günümüzde sistemlere ne kadar dahil olabildiği ile yakından ilişkilidir.

Demokrasi, temelde halkın devlete hizmet etmek için var olmadığı bunun aksine devletin halka hizmet etmek için var olduğu ilkesine dayanır. Buna binaen insanlar demokratik devletin tebaası değil, yurttaşları olarak görülür. Devlet yurttaşlarının haklarını korumak için vardır ve bunun için hizmet eder, yurttaşlar da bunun karşılığı olarak devlete sadakat gösterir. (Yolcu, 2013: 93-94). Devlet vatandaşa karşı sorumludur. Fakat bunu yaparken yaptıklarından ötürü vatandaştan bir karşılık beklemez. Vatandaşların yapacağı en iyi şey devlete, yönetime sadık olmaktır.

6.Yerel Demokrasi

Yerel yönetimlerle birlikte uygulama alanı bulan yerel demokrasi kavramı ile halk, ihtiyaçlarını dile getirme ve buna bağlı olarak sonuç arama konularında aktif hale gelmiştir. Yerel düzeyde halkın müşterek sorunları ile ilgilenen ve bunlara çözüm arayan mekanizma olarak yerel yönetimler, bunu demokrasi kavramıyla yaparlar. Demokrasi ve yerel yönetim kavramları birbirleriyle son derece ilintili

iki kavramdır. Yerel demokrasi katılım, etkinlik ve verimliliği hedef alır. Kendisi ile ilgili kararlarda söz hakkını kullanan aktif yurttaşı hedefler.

Demokrasinin gereklerinden olan etkinlik ile halk katılımı yaygın hale gelmeye başlamıştır. Katılımın büyük birimlerden ziyade daha küçük yerel boyuttaki birimlerde daha iyi uygulanabileceğini söylemek yanlış olmayacaktır. Yerel yönetimlerde birimlerin ve yöneticilerin halka yakınlığı halkın katılımını olumlu yönde etkilemektedir.

Hizmetin halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi anlamına gelen "subsidiarite ilkesi" bize yerel yönetimlerde katılımın ve yakınlığın ne derece önemli olduğunu göstermektedir. Böylece yerel yönetimlerin toplumun demokratikleşmesindeki rolü git gide artmaktadır. Aynı zamanda yerel yönetimler yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamada görev ve yetki sahibidir. Bu durumda yerel yönetimlerin demokrasinin ayrılmaz bir parçası olduğunu söylemek gerekir. Bu etkiler de yerel yönetimlerin yerel demokrasi ile anılmasını gerekli kılmıştır.

Demokrasinin tam ve kesin bir tanımı yapılmamışken yerel demokrasi için bunu beklemek yanlış olacaktır. Çünkü demokrasi kavramı evrensel bir kavramdır. Bu konuda çok farklı tartışmalar ve tanımlamalar yapılmaktadır.

Genel bir tanım olarak yerel demokrasiyi, halkın karar alma süreçlerine doğrudan veya temsilci aracılığıyla etkin katılımı olarak tanımlayabiliriz. Yerel demokrasi ile literatürde anlamdaş olarak kullanılan yerel özerklik kavramı ise, "yerel otoritelerin, yerel halkın gereksinimlerini kendilerinin, yasal sınırlar içerisinde düzenleme ve yönetme hak ve yetkisi" olarak tanımlanabilir (Görmez, 1997: 196). Literatürde bu iki kavramın aynı anlamda kullanılmasının nedeni yerel yönetim birimlerindeki özerk karar alma, uygulama ve yine mali özerkliğe sahip olmadır. Bu otoriteler bağımsız karar alabilir ve bu kararları bağımsız uygulayabilirler.

7.Yerel Demokrasinin Dayandığı İlkeler

Yerel yönetimler yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere görevli kurumlardır. Bu kurumlar görevlerini yerine getirirken yerel demokrasiye bağlılıklarını göstermektedirler. Bu bağlılıkları görmek için yerel yönetimlerin yerel demokrasinin bazı temel ilkelerini yerine getirmeleri gerekir. Bu ilkeler; özerklik, halk katılımı, şeffaflık ve hesap verebilirliktir.

Terim anlamı olarak özerklik, birey veya grupların kendileriyle alakalı olan konularda hedefler oluşturup, kararlar alabilme yetkisi olarak tanımlanır. Yerel yönetimler anlamındaki özerklik kavramı ise, "Anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının halkın faydasına olacak şekilde, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında gerçekleştirilme yetkisidir" denilerek tanımlanmıştır (Çelik vd, 2008: 94-95). Özerk kurumlar karar alma ve bunları uygulama hakkına sahiptir. Karar verici makamlar hiçbir baskı altında kalmadan kendi karar organlarını da oluşturabilirler.

Yerel yönetimlerde özerklik kavramı, yerel yönetimin demokratikliğinin en önemli göstergelerinden bir tanesidir. İdeal bir yerel demokrasinin sağlanması için şarttır. Özerklik sağlanmadıkça doğru bir yerel demokrasiden söz edilemez.

Demokratik bir yerel yönetimde halkın yönetime katılımının açık olması gerekir. Yerel yönetimler, merkezi yönetime göre halka daha yakın birimler olduğundan halkın katılımı noktasında daha başarılı olduklarını söylemek yanlış olmayacaktır. Halka yakınlık, halkın daha rahat katılımını da beraberinde getireceğinden bu konuda merkezi yönetimlere göre daha etkilidirler.

Yerel yönetimlerde katılım, vatandaşların kendileri ile ilgili işler ve alınacak olan kararlar kapsamında bu süreçte yer almak için yaptıkları katılma eylemi olarak tanımlanabilir. Daha detaylı inceleyecek olursak süreçlerde yer almak kavramının çoğu zaman yetersiz kaldığını ve bunun, sürecin bir parçası olmak olarak değiştirilerek tanımlandığını görebiliriz. Katılım, bütün vatandaşlar için oldukça önemli bir kavramdır. Sorunlara birlikte çözüm bulma ve bu sürecin bir parçası olma duygusu duyarlı bütün vatandaşlar için hem hak hem de sorumluluktur.

Belediyelerde katılımcılık üzerine değişiklikler yapılmaktadır. Toplantı sayıları artmakta, toplantı yeri, günü ve saati hakkında halk önceden bilgilendirilmekte, toplantı sonucu alınan kararlar halka duyurulmakta ve açık bir yol izlenmektedir. Ayrıca denetim komisyonları ile yapılan işler hakkında bilgi edinme ve kontrol mekanizması kurulmaya çalışılmıştır.

Meclis toplantılarında gündem belirleme zorunluluğu da katılımı destekleyici çalışmalardan biridir. Gündem belirleme zorunluluğu ile gündem bir ay önceden ilan edilmekte ve sonucunda alınan kararlarda asılmakta, halk bilgilendirilmektedir. Bu da halkın gündemden haberdar olmasını, istek ve görüşlerini kolaylıkla bildirmesinin yolunu açmaktadır.

Nihai karar verme yetkisi her ne kadar devlete ait olsa da katılım mekanizması ile vatandaşlar nihai kararlar üzerinde şekillendirici ve yol gösterici etkide bulunabilirler. Böylelikle yerel düzeyde müşterek ihtiyaçların ve sorunların tespiti daha kolay olacak, yerel demokrasi güçlenecektir. Katılım ile ortaya çıkacak olan kolektif karar alma, kararlarda etkili olma ile birlikte vatandaşlardaki aidiyet duygusunu geliştirecektir. Aidiyet duygusu gelişen bireylerde süreçlere katılım daha fazla olacaktır. Bu da başarılı bir yönetimi beraberinde getirecektir.

Yönetimde etik olmayan davranışların ortaya çıkması, zamanla yönetime olan güveni de azaltır. Bu sebeple yönetime olan güvenin yeniden tahsis edilmesi adına günümüzde şeffaflık kavramı sık kullanılan bir kavram haline gelmiştir. Kavram aynı zamanda yeni kamu yönetimi anlayışının da önemli ilkelerindedir.

Şeffaflık kavramı; devletin görev ve fonksiyonlarının, kamuya ait mali bilgi ve hesaplar ve kamu ekonomisinin, aynı zamanda kamu mali yönetimine ve temel iktisat politikalarına ilişkin planların açık, anlaşılır ve düzenli olarak güven tesis edecek şekilde kamuoyunun bilgisine sunulması şeklinde tanımlanmaktadır. (Kalkan ve Alparslan, 2009: 27).

Yolsuzluk ve keyfilik gibi kötü durumlara karşı rahatlatıcı bir mekanizma olarak işlev gören şeffaflık, çoğu zaman güvenlik açısından olmaması gereken bir şey gibi gözükse de yerel yönetimlerde vicdanları rahatlatıcı rol oynamaktadır. Şeffaflık, faaliyetler ve karar alma süreçlerinin hepsinin vatandaşa açık hale getirilmesidir. Bilinmelidir ki yerel yönetimler halkın kendi kendisini yönetmesine en iyi şekilde imkân veren birimler olarak kurulmuşlardır. Fakat günümüzde yönetim boyutunda bu hassasiyet önemsenmemekte ve gizlilik yerini korumaktadır. Bu durumun düzeltilmesi yönetimin iş ve işlemlerini yönetilenlerle şeffaflık çerçevesinde paylaşmasına ve bu doğrultuda yönetilenlerin kendileri ile ilgili iş ve işlemlerde aktif katılım sağlamasına bağlıdır. Şeffaflık, bilgilerin kamuoyuna ulaşması ve takip edilebilir olmasıdır. Yerel yönetimler de bu temelde kurulmuştur. Dolayısıyla bu sağlanmadığı takdirde yerel yönetimler tam manasıyla çalışma gösteremez.

Hesap verebilirlik kavramı doğrudan kamuoyuna karşı yönetenlerin sorumluluğunu ifade etmektedir. Bu bir çeşit denetim mekanizmasıdır. Kararları alan ve işlemleri yapan yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olup, yaptıkları işler için hesap verebilir olmasını ifade etmektedir. Yerel yönetimlerde yetkiyi yönetene vatandaş verir ve yönetenin aldığı bu yetkiyi nasıl kullandığının hesabını vatandaşa verebilmesi gerekir.

Her ne kadar seçilmiş olmak yetkili olmak anlamına da gelse, bir başka boyuttan yetkili olmak da sorumlu olmayı gerektirir. Bu anlayışın gereği olarak yetkili kişilerin kendilerini denetimsiz görmemeleri için hesap verebilirlik kavramı ortaya çıkmıştır (Tutar ve Altınöz, 2017: 230). Bir yönetim kavramı olan hesap verebilirlik, yöneticilerin yaptıkları işlerden sorumlu olmalarını ifade eder.

8.Yerel Demokrasinin Güçlendirilmesi

Yerel demokrasinin güçlendirilmesi denildiğinde akla gelen kavramlar özerklik ve katılımı destekleyici durumlardır. Yerel sorunlara yerel çözümler üretebilen bir toplum geliştirildiği zaman kararlara uyma ve etkinlik konularında da başarı elde etmek daha kolay olacaktır. Üretilen çözümler ve alınan kararlarda kendi payı olduğu için vatandaşlarda bu kararlara itiraz etme durumu olmayacaktır.

Bütün bunlar neticesinde yerel demokrasinin güçlendirilmesi için ilk başta birlikte hareket etmeyi öngören "yönetişim" kavramının iyi anlaşılması ve iyileştirilmesi daha sonra da "kamuoyu yoklamaları", "sivil toplum kuruluşları", "dilekçe ve bilgi edinme hakkı", "kent konseyleri" ve "halk inisiyatifi" gibi çalışmalarla desteklenmesi gerekmektedir.

Yerel yönetimlerde yönetim, yeni bir yönetim algısı oluşturmaktadır. Kamu yönetiminde yaşanan gelişmelerle birlikte yeni bir yönetim ihtiyacı hasıl olmuştur. Bu yeni yönetim anlayışında halkın sadece yönetilen olmaktan çıkıp, her aşamada yönetime katılan, denetleyebilen bir hale gelmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda düzenlenen yeni yönetim anlayışına "yerel yönetim" denmektedir.

Temeli İngilizce "governance" kelimesinden gelen yönetim kavramı bir yandan da yönetim anlamına gelmektedir. Yönetişim; "bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen" anlamında kullanılmaktadır (Firidin ve Uzun, 2018: 182). Sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabası tanımı, devlet ve vatandaşın karşılıklı etkileşimini de kapsamaktadır. Devlet tek başına değil, vatandaşla birlikte hareket ettiği zaman yerel düzeyde müşterek ihtiyaçların tespiti, buna uygun ihtiyaçların giderilmesi ve düzenlenmesi daha hızlı ve etkili olacaktır.

Yöneten ve yönetilenler arasındaki ilişki için bir enformasyon süreci olarak görülen kamuoyu yoklamaları, yerel yönetimlerde yerel halkın kendilerini ilgilendiren konularda karar süreçlerine katılımını ve bu katılımlar neticesinde alınan geri bildirimleri artırması sebebiyle toplumun nabzını ölçmek için başvurulan en etkili yöntemlerdendir (Önder, 2013: 316).

Kamuoyu yoklamaları seçimleri büyük ölçüde etkileyen bir katılım mekanizmasıdır. Kamuoyu yoklamalarında vatandaş kendisine sunulanları onaylamak ya da reddetmek suretiyle katılım gerçekleştirir. Yönetilenin yönetecek olan kişiyi seçmesiyle seçim basamağı, yönetilenlerin olumlu veya olumsuz dönüşleriyle de yönetecek olan kişiyi etkilemesiyle de katılım basamağı halledilmiş olur. Buna yöneten-yönetilen ilişkilerinde enformasyon süreci denmesinin sebebi de budur. Bu ilişki tek taraflı değil, çift taraflıdır.

Sivil toplum kuruluşları modern anlamda; devletten özerk fakat yasal kurallarla belli bir düzene oturtulmuş, örgütlü toplumsal hayatın bir parçasıdır (Yıldırım, 2003: 227). Sivil toplum, sağlam bir yurttaşlık temeli gerektirir. Süreçlerde gönüllü olarak, devletten özerk fakat devlete saygılı, aktif bir şekilde rol oynamaya başlayan yurttaşlar yerel yönetimlerde demokratik sınırlara ulaşmasını sağlamaktadır. Sivil toplum kuruluşları kâr amacı gütmazler. Gönüllü olarak toplum yararına çalışırlar.

Çoğu zaman bir yurttaşta ait olan fikir, tek başına anlam ifade etmez. Tam da bu durumda sivil toplum kuruluşlarının önemi ortaya çıkmaktadır. Sivil toplum kuruluşları tek başına bir anlam ifade etmeyen fikirleri birleştirip kolektif hale getirir. Yerel yönetimler penceresinden bakıldığında demokratik değerler çerçevesinde kendisi ile ilgili kararların alınmasında söz sahibi olabilen yurttaş hedeflemektedir.

Üstlendikleri fonksiyon açısından bazı durumlarda yerel yönetimler de sivil toplum kurumu olarak isimlendirilebilirler. Her ne kadar fonksiyon itibarıyla böyle bir isimlendirme olsa da oluşumlarına bakıldığında yerel yönetimler devlet mekanizması içerisinde ve devletin bir parçasıdır. Bu açıdan, sivil toplum kurumlarından ayrılırlar. Nitekim sivil toplum oluşumunun ilk koşulu "devlet müdahalesi dışında" gerçekleşmesidir (Oktay, Pekküçükşen, 2009:177). Bütün bu sebepler neticesinde yerel yönetimler sivil toplum kuruluşlarından farklı bir oluşuma sahiptirler ve bu kurumlara sivil toplum kuruluşu demek doğru olmayacaktır.

Sivil toplum ve yerelleşme önem kazandıkça bu kurumların birbirleriyle olan etkileşimleri de artmaya başlamıştır. Sivil toplum kuruluşları yerel yönetim birimleriyle iş birliği yapmaya başlamış ve bunun neticesinde yerel ortaklıklar başlamıştır. Böylece katılımcı, şeffaf, hesap verebilir ve etkin yönetimlerin önü açılmaktadır (Karakurt Tosun, 2007: 12).

Dilekçe, kişinin kendisi, bir başkası veya toplumuyla ilgili konulardaki sorunlarını dile getirdiği ve çözüm beklediği bir hak arama çeşididir. Bireyler ilk etapta yargı kollarına başvurmak yerine şikayetlerini dilekçe aracılığıyla ilgili kuruma yazarak sorunlarının çözüme kavuşturulmasını beklerler.

İdarenin elindeki bilgi ve belgelere ulaşma ve bilgilenme ihtiyacı neticesinde bilgi edinme zamanla kamusal bir hakka dönüşmüştür (Köseoğlu vd., 2005: 153). Bu ihtiyaçlar neticesinde yönetimin bilgi verme ödevi, hesap verme ödevi ve yönetimde açıklık gibi birçok ödevi vardır. Bunlar etik kuralları açısından olması gerektirir. Çünkü yönetimde adalet, yolsuzluğa karşı çıkma denilince akla ilk gelenler bunlardır. Bütün bunlar tam bir şekilde yapıldığı zaman yönetimde istikrar, karşılıklı hoşgörü ve destek kendiliğinden gelecektir.

Türkiye'de kent konseyleri Yerel Gündem 21 düşüncesinin uygulama modeli olarak ortaya çıkmıştır. Yerel gündem 21'ler Birleşmiş Milletler'in 1992 Rio Zirvesi'nde başarılı bir sürdürülebilir kalkınma amacıyla oluşturulmuştur (Cesur, 2018: 813).

Katılımcı yönetim anlayışı açısından kent konseylerinin önemi büyüktür. Çünkü kentleri ile ilgili kararlarda hemşehrilerin bir arada bulunup, karar verme mekanizmalarına katılımları bu yolla mümkün kılınabilmektedir. Hemşehrilerin katılımı ile alınan ortak kararlarla da kentsel yaşam kalitesi artmaktadır. Aynı zamanda kent konseyleri vatandaşlar ile belediye arasında iletişimi sağlayan bir köprü görevi görür. İstekler ve şikayetler kent konseyleri aracılığıyla üst makamlara daha kolay ulaştırılabilecek ve yönetimde hız ve etkinlik sağlanacaktır.

Halk inisiyatifi aşağıdan yukarıya doğrudan demokrasi uygulamalarının tamamını isimlendirmek için kullanılan bir demokrasi uygulamasıdır. Çalışmada halk inisiyatifi, halkın öneri ve tavsiyelerini doğrudan siyasi gündemi etkileyecek şekilde söylediği bu sayede gerçek katılımı sağladığı bir uygulamadır. Bu katılım seçmenlere yasal ve Anayasal düzenleme yetkisi sağlamaktadır. Bu hak sadece var olan kanunun değiştirilmesi veya kaldırılması için değil, aynı zamanda yeni bir yasanın çıkarılması için teklifte bulunma için de kullanılabilir (Göktolga, 2014: 106-107).

Halk inisiyatifi uygulaması klasik yönetim algısından yerel demokrasi anlayışına geçişte oldukça önemlidir. Çünkü bu uygulama vatandaşlara sadece görüş bildirici, karar alma süreçlerine dahil edilmedikleri bir katılım değil, var olmayan bir şey hakkında konuşma hakkı da sağlamaktadır. Bu da yerel yönetimlerin en hızlı ve doğru bir biçimde çalışması için son derece önemlidir.

9.Yerel Demokrasinin Gelişmesinde Yerel Yöneticilerin Rolü

Yerel demokrasi kavramı belirli bir alanda kararların, orada yaşayanlarla birlikte alınması olarak tarif edilebilir. Yerel yönetimlerin demokratikleşmesi hem yöneten hem de yönetilenin çift yönlü olarak demokratik hareket etmesini gerektirir. Çoğunlukla halkın katılımı olarak zikredilen yerel demokrasi özünde sadece halkın katılımı ile sınırlandırılmayacak kadar geniş kapsamlıdır. Burada yönetenlere büyük görevler düşmektedir. Bunlardan en önemlisi halkın yönetime katılımını sağlayacak mekanizma oluşturmalarıdır.

Yerel yönetimler yerel hizmet birimleridir ve demokrasinin temelini oluştururlar. Demokrasi bilincinin oluşturulması ve geliştirilmesi açısından son derece önemlidirler. Dolayısıyla bu birimlerdeki yöneticilerin demokratik bir toplum için her şeyi yapmaları ve vatandaşları bu konuda desteklemeleri gerekmektedir.

10.Yerel Yöneticilerin Yerel Demokrasiye İlişkin Olumlu Algısı

Yerel yöneticilerin yerel demokrasiye ilişkin algısı sabit olmamakla birlikte çok değişkendir. Kimi yerel demokrasiyi son derece önemli bir noktaya koyup, vatandaşların bu doğrultuda katılımına destek verip, birlikte hareket etmenin önemini vurgularken, kimisi de yerel demokrasiyi önemsemekle birlikte, birlikte hareket etme noktasında çok da istekli olmamaktadır.

Yerel yöneticilerin yerel demokrasiye ilişkin olumlu algısına bakacak olursak ilk olarak katılım mekanizması ve bunun sonucunda daha net ve istenilen hizmetin ortaya çıkarılması karşımıza

çıkacaktır. Yerel halkın yerel demokrasinin gereği olarak süreçlere katılım sağlaması yerel yöneticilerde olumlu algı sağlamaktadır. Süreçlere demokratik olarak katılım sağlayan vatandaşlar, yerel idareciler tarafından yapılacak hizmetleri istekleri ve ihtiyaçları doğrultusunda yönlendirebilir ve bu doğrultuda çalışan ve bu istekleri önemseyen yerel idareciler daha etkili ve başarılı yönetimler ortaya koyabilirler.

Yerel demokrasiye olumlu bakan yerel idareciler çoğunlukla katılımın az olmasından, belediye-kent konseyi ilişkilerinde belediyenin etkin olmasından, işlevselliğin az olmasından, halk tarafından çok iyi bilinmemelerinden şikayetçidirler. Nitekim yerel demokrasiye olumlu bakan idarecilerin bu şikâyet unsurları yönetimin iyileştirilmesi açısından son derece önemli unsurlardır. Yerel demokrasiye olan olumlu algıları ve yerel demokrasiyi desteklemeleri bu durumlardan şikayetçi olmalarını sağlamaktadır. Bu unsurlara dikkat edilip üzerinde çalışma yapılırsa yönetimde işleyen yerel demokrasi iyileştirilebilir ve daha kaliteli bir hale getirilebilir.

11.Yerel Yöneticilerin Yerel Demokrasiye İlişkin Olumsuz Algısı

Yerel yöneticilerin bazıları yerel demokrasiyi önemsemekle birlikte, birlikte hareket etme noktasında çok da istekli olmamaktadır demiştik. Bu nokta çok önemlidir. Yerel demokrasi ve uygulama alanı olan yerel yönetimler temelde katılım mekanizmasını, vatandaşla iş birliğini savunur. Fakat yerel demokrasiye olumsuz bakan yerel idarecilerde bu durum değişebilmektedir.

Yerel yöneticiler her ne kadar halk tarafından seçilmiş olsalar da gerekli her noktada tekrar halka dönüp, danışıp, birlikte hareket etme noktasında yerel demokrasiye uygun bir şekilde istekli olmalıdırlar. Halktan aldıkları yetkiyi tekrar halka sorma noktasında zorluk yaşayan idarecilerin bu konuda daha dikkatli ve özenli davranmaları gerekmektedir. Yerel demokrasiye olumsuz bakan, halktan yetkiyi aldıktan sonra tekrar halka dönüp danışmanın gereksiz olduğu düşüncesinde olan yöneticiler halkla arasına şerit çekmekte ve bu yolla doğru bir demokratik yönetim uygulayamamaktadırlar. Bu noktada denetim mekanizmalarının iyileştirilmesi gerekmektedir. Tek başına halkın katılımı yerel yönetimlerde yeterli değildir. İdarecilerin bu noktada gerekli bütün bilgilendirmeleri yapıp, destekleyici olmaları gerekmektedir.

12.Yerel Yöneticilerin Yerel Demokrasi Algısının Ölçülmesi

Yerel yönetimler demokratikleşme, eşitlik ve katılımı sağlama gibi etkilere sahip olduğundan tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de büyük öneme sahiptir. Yerel yönetimler, yerel demokrasinin uygulama alanı olduğundan çoğu zaman aynı şekilde isimlendirilir. Bu da demokratik bir yönetim için yerel yönetimlerin ne kadar önemli olduğunu göstermektedir. Çalışmada, son dönemlerde bu alanda düzenlemeler yapılarak yerel demokrasinin sağlanmaya çalışıldığı büyükşehir belediyeler kapsamında Malatya Büyükşehir Belediyesi meclis üyelerine anket çalışması yapılmıştır. Çalışmanın başlığı yerel yöneticilerin yerel demokrasi algısı olduğu için büyükşehir belediye meclis üyelerine hazırlanan anket soruları neticesinde, ankete katılan meclis üyelerinin verdikleri cevaplarla yerel demokrasiyi algılama biçimleri ve bakış açıları anlaşılmasına çalışılmıştır. Bu anlamda ankete katılan meclis üyelerinin verdikleri cevaplar bize yol göstermiştir.

Çalışma kapsamında değerlendirmeye alınan büyükşehir belediyelerin sayısı 6360 sayılı Kanun ile 30'a çıkarılmıştır. Bu geniş kapsam ve çalışmadaki süre kısıtlılığı sebebiyle incelenecek büyükşehir belediyesi Malatya Büyükşehir Belediyesi ile sınırlandırılmıştır. Malatya büyükşehir belediyesi, büyükşehir belediye başkanı ve diğer 49 meclis üyesi olmak üzere toplam 50 üyeden oluşmaktadır. Anket çalışması 50 meclis üyesinden 35'ine uygulanabilmiştir.

BULGULAR VE SONUÇ

Bu çalışma, zaman ve kaynak eksikliği nedeniyle, sadece Malatya Büyükşehir Belediyesi Meclis üyeleri üzerine yapılmıştır. Ancak, hedef kitle olan Malatya Belediye Meclis üyelerinin büyük çoğunluğuna ulaşılmış olması nedeniyle anlamlı sonuçlara ulaşılmıştır. Türkiye'de görece az çalışılan bir alan olan “yerel demokrasi” ve “yerel doğrudan demokrasi uygulamaları” konusunda gelecekte

yapılacak çalışmalara öncülük edeceği ümit edilmektedir. Bu çalışma neticesinde elde edilen sonuçları ve değerlendirmöeleri şı şekilde sıralamak mümkündür:

Yerel demokrtasinin gelişebilmesi, yerel yöneticilerin yerel demokrasiye olan inancına sıkı sıkıya bağlıdır. Çünkü yerel demokrasinin güçlenmesiyle birlikte, yerel yöneticiler yerel seçimler yoluyla elde ettikleri bir takım yetkileri vatandaşla paylaşmak zorunda kalacaktır. Dolayısıyla, yerel demokrasinin işlerliği, yerel iktidar sahiplerinin iktidar paylaşımına istekli olmalarıyla da yakından alakalıdır.

Bu noktadan hareketle, bu çalışma yerel yöneticilerin yerel demokrasi algısını gözlemleyebilmek hedefiyle gerçekleştirilmiştir. Çalışma, Malatya Büyükşehir Belediyesi ile sınırlandırılmıştır. Malatya büyükşehir belediyesi, büyükşehir belediye başkanı ve diğer 49 meclis üyesi olmak üzere toplam 50 üyeden oluşmaktadır. Anket çalışması 50 meclis üyesinden 35'ine uygulanabilmiştir.

Malatya Büyükşehir Belediyesi Meclisi üyelerine uyguladığımız anketin ilk üç sorusu vatandaşların belediye meclis toplantılarına katılımı noktasında Meclis üyelerinin fikirlerini öğrenmek amacıyla sorulmuştur. Sorularda vatandaşların sadece toplantıya katılmaları değil toplantılarda görüş bildirmeleri hakkında da Meclis üyelerinin ne düşündüğü anlaşılmaya çalışılmıştır. Soru 1, 2 ve 3 e verilen cevap yüzdelerine genel olarak baktığımızda; belediye meclis üyeleri, vatandaşın meclis toplantılarına katılımı ve gündemdeki bir konunun görüşülmesini isteme noktasında olumlu görüş sergilerken, gündemde olmayan bir konunun görüşülmesini isteme noktasında zıt bir şekilde olumsuz görüş sergilemektedirler. Verilen cevaplardan hareketle edinilen bulgular bu şekildedir. Bu da "Klasik Yönetim Algısı"nı akla getirmektedir. Var olmayan bir konu hakkında konuşmayı kabul etmeme, katılımı sadece aldıkları kararları meşrulaştırmak için isteme, sadece dinleyici olarak katılımı destekleyip, görüş bildirme ve yeni bir konu ortaya atma noktasında olumsuz düşünme gibi davranışlar bize "Klasik Yönetim Algısı"ndan "Yerel Demokrasi" anlayışına geçiş noktasında zayıf kaldığını göstermektedir.

Araştırmamızda ölçülmeye çalışılan bir diğer nokta, Meclis üyelerinin belediye çalışanlarının görüşlerine karşı nasıl bir tavır sergileyecekleri olmuştur. Burada, belediye teşkilatlanmalı oluşturulurken belediye çalışanlarının da görüşünün alınması ve belediye çalışanlarının da Meclis toplantılarında oy kullanıp kullanamayacağı gibi iki farklı soru sorulmuştur. Sorulara verilen cevap yüzdelerine genel olarak baktığımızda; belediye meclis üyelerinin, belediye teşkilatlanmaları planlanırken, belediye çalışanlarının görüşleri de dikkate alınmalıdır sorusuna olumlu görüş bildirdikleri görülmektedir. Bu durum kurum içi demokrasiye inandıklarını göstermektedir. Fakat belediye meclislerinde, belediyenin memur idarecilerinin (Daire başkanı, müdür vs.) oy hakkı olmalıdır sorusuna tam tersi şekilde olumsuz görüş bildirdikleri görülmektedir. Bu durum ise kurum içi demokrasiyi desteklerken aynı zamanda kendilerine ait bir yetkiyi paylaşmaktan imtina ettiklerini ortaya koymaktadır.

Çalışma kapsamında ölçülmeye çalışılan bir diğer durum, Meclis üyelerinin seçmen olma ve yerleşklik hakkındaki algılarıdır. Bu kapsamda, yerel seçimlerde aday olabilmek ve oy vermek için o yörede belirli bir sürenin üzerinde ikamet etmek gerekip gerekmediği konusunda ne düşündüklerine ilişkin sorular sorulmuştur. Hatta vatandaş olmasa bile o yörede belirli bir sürenin üzerinde ikamet etmenin oy kullanmak için yeterli şart olup olmayacağı da sorulmuştur. Verilen cevap yüzdelerine genel olarak bakıldığında; yerleşklik şartına çok fazla dikkat edilmediği görülmektedir. Bu, neticede olumlu bir durumdur. Yerel siyasete ve yerel kararlara katılım için, o yörede süreye bakılmaksızın ikamet etmenin yeterli olabileceği anlamına gelmektedir.

Çalışma kapsamında ölçülmeye çalışılan önemli bir algı da Meclis üyelerinin yetki paylaşımına karşı olan algılarıdır. Bu bağlamda Meclis üyelerine bir belediyenin belediye vasfının kaldırılması veya başka bir belediyeyle birleştirilmesi, ancak ve ancak o yöre halkının oyuyla mümkün olması; parasal olarak belirli bir miktarın üzerindeki yatırımlarda referandumla yöre halkının onayının gerekip gerekmediği; belediyelerin belirli bir alanda bir düzenleme veya yatırım yapmadan önce, o düzenlemeden doğrudan etkilenen ve etkilenecek olan kişi veya kurumlardan oluşan bir komisyon oluşturmaları ve bu komisyon kararı çerçevesinde hareket etmelerinin gerekip gerekmediği; belediyelerin belirli bir alanda bir düzenleme yaparken, o alana ilişkin kuruluşlardan örneğin, oda başkanlıklarından resmi kurumların taşra teşkilatlarından görüş almalı ve bu görüş çerçevesinde hareket etmeleri gerekip gerekmediği gibi konularda görüşleri sorulmuştur. Bu sorulara verilen cevap yüzdelerine genel olarak bakıldığında; görüş alma noktasında olumlu bakarken, yetki paylaşımı noktasında olumsuz bakıldığı görülmektedir.

Çalışmamız kapsamında ölçülmeye çalışılan bir diğer nokta, Meclis üyelerinin şeffaflık konusundaki algılarıdır. verilen cevap yüzdelerine genel olarak bakıldığında; yapılacaklarla ilgili yayın yapma, bunları paylaşma ve anlatma gibi şeffaflıkla bağlantılı faaliyetlerle ilgili bir sıkıntı olmadığı görülmektedir. Bu durum da, yönetişimin temel ilkelerinden biri olan şeffaflığın yöneticiler tarafından da giderek daha çok kabullenildiğinin bir göstergesidir.

Çalışmamız kapsamında ölçmeye çalıştığımız bir diğer nokta, Meclis üyelerinin doğrudan demokrasi uygulamalarından olan görevden alma (recall) konusunda algılarıdır. Görev süresi bitmeden de yapılacak bir oylamayla Belediye Başkanının ve belediye meclis üyelerinin görevden uzaklaştırılabilme konusunda Meclis üyelerinin ne düşündüklerini ölçmeye çalışılan sorulara verilen cevaplarda her iki noktada da üyelerin seçimle elde ettikleri yetkileri süresinden önce devretmeye sıcak bakmadıkları anlaşılmaktadır. Bu da recall uygulamasının şu aşamada yöneticiler tarafından kabullenilmeyeceği anlamını taşımaktadır.

Çalışmamız kapsamında ölçülmeye çalışılan diğer bir nokta, Meclis üyelerinin, vatandaşların belirli bir sayıya ulaşmak şartıyla belediyelerin gündeminde olmayan bir kararı, yatırımını, uygulamayı hayata geçirebilmelerini mümkün kılan “halk inisiyatifi” uygulamasına karşı tutumlarıdır. Verilen cevaplara incelendiğinde, yerel demokrasinin önemli bir uygulaması olan halk inisiyatifi konusunda yerel yöneticilerde henüz olumlu bir yaklaşım olmadığı görülmektedir.

Çalışmamız kapsamında ölçmeye çalıştığımız bir diğer nokta, Meclis üyelerinin mali özerklik konusundaki tutumlarıdır. Konuya ilişkin sorulara verilen cevap yüzdelerine genel olarak bakıldığında; belediye meclis üyelerinin, mali olarak güçlenmek istedikleri fakat mali özerklik konusunda çok istekli olmadıkları görülmektedir. Vesayet denetimi düşüncesi hala bir şekilde devam etmektedir.

Çalışmamızda, Malatya Büyükşehir Belediyesi Meclis üyelerinin yerel demokrasi algısını ölçmek için uyguladığımız anketin sonuçları üzerine genel bir değerlendirme yapıldığında, yerel demokrasi algısının “yönetişim” boyutuyla lagılandığı anlaşılmaktadır. Klasik yönetim algısı olarak karar alma süreçlerine dahil olmadığı müddetçe vatandaşın toplantılara katılımı desteklenmektedir. Fakat yerel demokrasinin sağlıklı bir şekilde hayat bulabilmesi için, vatandaşların karar alma süreçlerine de dahil olması gerekmektedir. Bu bağlamda, klasik yönetim algısından yerel demokrasi anlayışına geçişte eksiklikler olduğu ve bu eksikliklerin giderilebilmesi için özellikle yerel doğrudan demokrasi uygulamalarının gerek yöneticiler gerekse yönetilenler nezdinde daha fazla anlatılması gerektiği açıktır. Çünkü, sadece klasik yönetim anlayışıyla hareket edildiğinde, halkın karar alma süreçlerine

karar verme yetkisi olmadan katılım sağlamanın, belediye başkanları ve meclis üyeleri tarafından kendilerince alınan kararları meşrulaştırmak için kullanılması riski oluşmaktadır.

Bu çalışma, zaman ve kaynak eksikliği nedeniyle, sadece Malatya Büyükşehir Belediyesi Meclis üyeleri üzerine yapılmıştır. Ancak, Türkiye’de görece az çalışılan bir alan olan “yerel demokrasi” ve “yerel doğrudan demokrasi uygulamaları” konusunda gelecekte yapılacak çalışmalara öncülük edeceği ümit edilmektedir.

KAYNAKÇA

- Akdeniz, D., (2018), Türkiye’de Hukuki Ve İdari Açından Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumların Bağımsızlığına İlişkin Değerlendirme, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (57), ss.1-19.
- Belli, A., (2017), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Yerinden Yönetimin Ve Yerel Yönetimlerin Değerlendirilmesi, *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi (AKAD)*, 9(16), ss.101-118.
- Berkün, S., (2017), Kamu Açısından Yönetim, *Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*,6(16), ss.638-664.
- Cesur, A., (2018), "Yönetişim Perspektifinden Kent Konseylerinin Kent Yönetimindeki Rolü Ve İşlevselliği", *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 11(55), ss.809-816.
- Çelik, D., (2020), Yerel Demokrasi Açısından Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri (Bütünleşik Doktora Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Çelik, V., Çelik, F. ve Usta, S. (2008), "Yerel Demokrasi Ve Yerel Özerklik İlişkisi", *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Aralık 2008, 1(2), ss.87-104.
- Firidin, E., Uzun A. (2018), "İyi Yönetişim İlklerinden Katılımın Uygulanması Hususunda Teorik Bir Değerlendirme", *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Sbe Dergisi*, 8(1), ss.180-197.
- Göktolga, O., (2014), Demokrasinin Demokratikleştirilmesi: Yerel Doğrudan Demokrasi Uygulamaları, *Birey Ve Toplum Dergisi*, 4(2), ss.97-116.
- Görmez, K., (1997), Yerel Demokrasi ve Türkiye, Ankara: Vadi Yayınları.
- Kalkan, A., Alparslan, A. M., (2009), "Şeffaflık, İletişim Ve Hesap Verebilirliğin Yerel Yönetim Başarılarına Etkileri", *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 1(1), ss.25-40.
- Karakurt Tosun, E., (2007), "Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler Ve Sivil Toplum Kuruluşları", *Paradoks, Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 3(2), ss.1-16.
- Köseoğlu, Ö., Yurttaş F., Selek C., (2005). "Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı", II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya Üniversitesi.
- Oktay, E., Pekküçükşen, Ş., (2009), "Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesinin Bir Aracı Olarak Sivil Toplum Kuruluşları -Türkiye İçin Kısa Bir Değerlendirme-", *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Yıl:11, (16), ss.172-186.
- Önder, Ö., (2013), Yerelleşme Ve Yerel Demokrasinin Güçlendirilmesi Bağlamında Yerel Katılım, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 9(18), ss.311-326.
- Sobacı, M. Z., Köseoğlu, Ö., (2016), Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler Abd, Brezilya, Şili, Endonezya, Ve Güney Kore, Seta Yayınları, İstanbul.

- Tutar, H., Altınöz, M., (2017), "Hesap Verebilirlik Bağlamında İç Denetim ve Sorun Alanları: Eleştirel Bir Analiz", *Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(15), ss.225-248.
- TÜSİAD, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözümler, İstanbul: TÜSİAD Yayınları, İstanbul 1992.
- Ural, Ş., (1999), "Demokrasi Kavramı, Toplumsal Değerler ve Birey", *Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 40(1), ss.451-459.
- Yıldırım, M., (2003), "Sivil Toplum ve Devlet", *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, 27(2), ss.226- 242.
- Yolcu, Tuğba (2013), "Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Türk Demokratikleşme Sürecine Etkisi" , Doktora Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.

Yerel Yönetimlerde Turizmin Gelişimi ve Kalkınma Planları¹

Development of Tourism In Local Governments And Development

Vedat ŞAPRAK

Uzman, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi

vedat_1789@hotmail.com

<https://orcid.org/0009-0007-0418-3288>

Makale Başvuru Tarihi: 08.12.2023

Makale Kabul Tarihi : 25.12.2023

Makale Türü: Araştırma Makalesi

Vedat YILMAZ

Doç.Dr., Malatya Turgut Özal Üniversitesi

vedatyilmaz1977@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-4624-9824>

ÖZET

Türkiye'nin yönetim yapısı merkezi ve yerel yönetimler olmak üzere iki türdür. Yerel yönetimler yerel halkın müşterek ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla kurulmuş kendilerine özgü seçimle gelen karar organları olan yapılardır. Yerel yönetimler merkezi yönetimin vesayeti altında olup özerkliğe sahiptir. Türkiye'de yerel yönetimler hizmet yönünden ve coğrafik yönden yerel yönetimler olmak üzere iki türdür. Yerel yönetimler denilince akla coğrafik yerel yönetimler olan belediye, il özel idaresi ve köyler gelmektedir.

Dünyadaki küresel gelişim ve değişimlere bağlı olarak ülkeler güncel uyum sağlamak adına yerelin kalkınması için yeni düzenlemeler yapmak zorunda kalmıştır. Kalkınmaya etki edecek unsurların daha aktifleştirilmesi ve geliştirilmesi için teknolojinin tüm olanaklarını kullanarak daha modern ve işlevsel hale getirmek amacı ile birçok çalışmalar hız kazanmıştır. Geçmiş dönemlerde sadece kentlerin kalkınması yönelik çalışmalar yerellerin de kalkınmasına ve güçlendirilmesine yönelik değişim geçirmiştir. Yerelin gelişmişlik seviyesinin yükseltilmesi, kalkınma ile doğru orantılı olması yerelin kalkınmasına yönelik çalışmaların yapılmasını zaruri hale getirmiştir. Türkiye'de yaşanan bu duruma kayıtsız kalmayarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerelin kalkınması noktasında 1963'de başlayan kalkınma planlarında önemli düzeyde yer verilmiştir. Literatür taraması ve gözlem yöntemine dayanan bu çalışmada; Türkiye'de kalkınma planları üzerinden yerel yönetimlerde turizmin gelişimine yönelik faaliyetler konusunun gündeme taşınması amaçlanmıştır. Bu bağlamda 1963 yılından başlayan kalkınma planlarında yerelde turizmin geliştirilmesine yönelik yapılan planlamalar incelenerek önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Belediye, İl Özel İdaresi, Köyler, Kalkınma Planları

ABSTRACT

Turkey's administrative structure is of two types: central and local governments. Local governments are structures with their own elected decision-making bodies established to meet the common needs of the local people. Local governments are under the tutelage of the central government and have autonomy. Local governments in Turkey are of two types: local governments in terms of service and local governments in terms of geography. When local governments are mentioned, geographical local governments such as municipalities, special provincial administrations and villages come to mind.

Depending on global developments and changes in the world, countries have had to make new regulations for local development in order to adapt to the current situation. Many studies have accelerated in order to make it more modern and functional by using all the possibilities of technology in order to activate and develop the elements that will affect development. In the past, efforts aimed solely at the development of cities have changed towards the development and strengthening of local communities as well. Increasing the level of local development and being directly proportional to development has made it necessary to carry out studies for the development of the local. Not remaining indifferent to this situation in Turkey, the strengthening of local governments and the development of the local area were included significantly in the development plans that started in 1963. In this study based on literature review and observation method; It is aimed to bring the issue of activities for the development of tourism in local governments to the agenda through development plans in Turkey. In this context, the plans made for the development of local tourism in the development plans starting from 1963 were examined and suggestions were made.

Keywords: Local Governments, Municipality, Special Provincial Administration, Villages, Development Plans

¹ Bu çalışma, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında savunulan yayınlanmış "İranlı Turistlerin Yerelin Kalkınması Sürecindeki Etkilerinin Analizi: Van Kent Örneği" başlıklı yüksek lisans tezinden üretilmiştir.

GİRİŞ

Özelde kamu yönetiminin, genelde ise yönetim bilimlerinin gelişim süresi teknoloji ve ekonomi ile doğrudan ilişkilidir. Teknolojik gelişmeler doğrudan doğruya üretim süreçlerini ve toplumsal yaşamı etkiler. Söz konusu etkileşim bir yandan üretim ve tüketim kültüründe değişikliklere yol açarken, diğer yandan da toplumların yaşam konforunu da yeniden şekillendirmektedir. Bu durum toplum düzeni ile kamusal arz ve taleplerde değişim ve dönüşümlere neden olmaktadır. Böylelikle Teknoloji yaşanan ve ekonomik yapıyı şekillendiren değişimler aynı zamanda yönetim sistemlerini de dönüştürmektedir. Kamu yönetiminin gelişim ve dönüşüm süreci bunu açıkça ortaya koymaktadır (Yılmaz ve Mecek, 2021: 108-109).

Dünyada nüfusunun hızla artması ve buna bağlı ihtiyaçların da artması ülkeleri kalkınmaya yönelik planlar yapmaya itmiştir. Ülkeler kalkınmalarına etki edecek tüm unsurları maksimum düzeyde etkili ve verimli bir şekilde kullanarak kalkınmalarına etki edecek unsurlardan en üst seviyede faydalanma amacı ile faaliyetler yürütmektedir. Dünyada kalkınma alanında yapılan çalışmalara paralel olarak ülkemizde de birçok faaliyetler yürütülmektedir. Özellikle 1.Dünya savaşı sonrası ülkemizde birçok alanda gelişmeler yaşanmıştır.

Türkiye'nin gelişimi ile orantılı şekilde yıllara göre kalkınma planları uygulanarak hem bölgesel hem de yerelin kalkınmasına yönelik planlamalar yapılmıştır. Yapılan kalkınma planlarında bölgesel farklılıkların en aza seviyeye indirilmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, kalkınmaya etki edecek unsurlardan en etkili şekilde yararlanılması, merkezi yönetimin yerel yönetimlere destek sağlaması gibi birçok konuda planlamalar yapılmıştır. Kalkınma planlarında yerel yönetimlerin durumunu dile getiren bu çalışmada; Türkiye'de yerel yönetimler, belediye, il özel idaresi, köyler ve 1. Kalkınma planından 11. Kalkınma planına kadar yerel yönetimlerin kalkınmasına yönelik yapılan planlamalara yer verilerek önerilerde bulunulmuştur.

1. TÜRKİYEDE YEREL YÖNETİMLER

Türkiye Cumhuriyeti devleti, üniter bir devlet olup, bu durum 1982 Anayasası'nın 3. maddesinde açıkça hüküm altına alınmıştır. Anayasanın 126. maddesinde merkezi yönetim ve yine 127. maddesinde de yerel yönetimler düzenlenerek merkezi yönetim ağırlıklı, karma bir yönetim modeli tesis edilmiştir (Mecek ve Atmaca, 2020:2069). Bu kapsamda Türkiye'nin idari yapısı "*merkezden yönetim*" ve "*yerinden yönetim*" olmak üzere ikiye ayrılır. Hem merkezden yönetim ve hem de yerinden yönetim anlayışının birlikte uygulanması ile karma bir yönetim modeli (An. Md.123) tercih edilmiştir (Mecek, 2020: 297).

Merkezi yönetim kısaca "devlet" olarak ifade edilir. Merkezi yönetimin haricinde, milli bir topluluğun ortak gereksinimini gidermek amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, özerk bir yönetim yapısını bünyesinde barındıran ve yerel örgütlenme modeli olarak ifade edilen yönetim tarzı yerel yönetim olarak adlandırılır. Bu özellikleriyle yerel yönetimler demokratik yönetim yapısının ana öğelerinden birisini oluşturmakta ve bilhassa yerel kamusal hizmetlerin sunumunda daha aktif görev yapmak amacıyla hemen hemen her toplumda örgütlenmiş kurumlar olarak bulunmaktadır (Çiçek, 2014: 54).

Yerel yönetimlerin Türkiye tarihinde uzun ve zengin bir geçmişinin bulunduğu söylenemez. Osmanlı Devletinde 19. yüzyılda yönetim anlamında bütünlüğü sağlamak ve idari birliği korumak amacıyla yerel yönetimler ortaya çıkmaya başlamıştır. Fakat söz konusu yerel yönetim yapılarının tam anlamıyla özerkliğinden söz etmek güçtür (Koçar Uzan ve Taş, 2022: 318).

Tanzimat fermanı ilan edilinceye dek yaşanan Türk tarihinde modern manada bir yerel yönetim geleneğinin olduğunu belirtmek mümkün değildir. 20. yüzyılın başlaması ile ülkemizde modern anlamda yerel yönetimlerin kurulduğu görülmektedir. Batı'daki ortaya çıkış tarihi baz alındığında ülkemizdeki yerel yönetimlerin kurulması henüz yeni sayılabilecek düzeydedir. Farklı tarihsel gerçeklikler ve toplumsal yapılar bu duruma sebebiyet vermektedir. Fakat Tanzimat Reformları ve

ülkenin içine girdiği batılılaşma hareketlerinin neticesinde birçok yeni yasa ve yönetsel düzenlemelerin yapılmaya başlandığı bilinmektedir (Tortop vd., 2006: 36).

Türkiye’de yerel halkın ortak gereksinimlerini (mahalli müşterek) gidermek amacıyla inşa edilen yerel yönetimler; belediyeler, il özel idareleri ve köy idareleri olmak üzere üç yerel yönetim biriminden oluşmaktadır (Öner, 1997: 211; Mecek ve Atmaca, 2020: 2071).

1.1. Belediye Yönetimi

Vatandaşlar tarafından en çok bilinen yerel yönetim birimi olan belediyelerin (Bayrakçı, 2018: 305) tarihsel geçmişi 1800’lü yıllara (Osmanlı Devleti’ne) dayanmaktadır. Belediyeler son hali ile 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununda düzenlenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanununda belediye (md.3/a), "belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi", olarak tanımlanmıştır (Mecek ve Atmaca, 2020: 2075).

“Belde sakinlerinin ortak gereksinimlerini gidermek amacıyla inşa edilen ve karar organının seçmenler tarafından seçilmesiyle oluşturulan, idari ve ekonomik özerkliği bulunan belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşan kamu tüzel kişilikler” belediye olarak ifade edilmektedir (Türkoğlu, 2009: 76).

Belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı belediye tüzel kişiliğinin üç üyesidir. Karar ve müzakere organı olarak belediye meclisi ve belediye encümeni; yürütme organı olarak da belediye başkanı görev yapmaktadır. Belediye üyelerinin seçimle işbaşına getirilmesi konusu 1982 Anayasası ile anayasal güvence altına alınmıştır (Gözübüyük, 1967: 39).

Belediyelerin sundukları hizmetlerde, sorumluluklar, yetki ve vazifelerde ülkeden ülkeye değişiklikler gözlenmektedir. Zamanın ilerlemesiyle birlikte ihtiyaçlar artmakta, teknolojik ilerlemeler yeni sorumluluk alanları oluşturmakta, hizmet, vazife, yetki ve sorumluluklarda süreçle birlikte farklılaşmalar gerçekleşmektedir.

Son zamanlarda mevzuatta yapılan değişikliklerle birlikte belediyelerin görev ve yetki alanını genişletmekle beraber, vatandaşlara sunulan hizmetin içeriğinde de birtakım değişiklikler gerçekleşmiştir (Güler, 2023: 156). Bu çerçevede belediyelerin sağlık, kültürel, bayındırlık, sosyal ve eğitim gibi alanlarda vazifeleri bulunmaktadır. Bu vazifeler gerek Belediye Kanunu’ndan gerekse diğer kanunlardan doğmaktadır. Belediyeler bu vazifelerini ve sorumluluklarını yerine getirirken önemli bir takım güç ve ayrıcalıklardan faydalanırlar. Bahsi geçen güç ve ayrıcalıklar Belediye Kanunu’nun 15. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre belediyeler yerel düzeyde ortak gereksinimleri gidermek maksadıyla her türlü etkinlik ve girişimde bulunabilir, belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapabilir, vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini gerçekleştirebilirler.

Belediyeler ortak gereksinimler için taşınmaz alabilir, satabilir ve kiralayabilir, yine aynı hedef doğrultusunda suların kullanımı amacıyla tesis inşa edebilirler. Belediyelerin yetkileri arasında otobüs terminali, toptancı ve perakendeci halleri, mezbaha, fuar alanı, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettiirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek de bulunmaktadır. Harçlar, vergi ve resim haricinde yer alan dava konusu anlaşmazlıkların uzlaşmayla sonuca kavuşturulması da belediyelerin yetkileri arasında yer almaktadır. Belediyeler ifade edilen hizmetlerin bir bölümünü ortak olma, hizmet satın alma, kiralama, ruhsat verme veya ayrıcalık gösterme yöntemleriyle sunabilirler. Belediyelerin kamu faydasına açık, kazanç sağlamayan taşınmazlarla, bunların kurulum ve kullanımlarıyla ilgili her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muaf tutulması kararı beldeye sunacakları kamu hizmetlerini faal ve verimli bir biçimde gerçekleştirebilmesi için alınmıştır (Türkoğlu, 2009: 92).

1.2. İl Özel İdareleri

Türkiye’de il düzeyinde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla kurulan yerel yönetim birimi “İl Özel İdareleri” olup; bu idarelerle ilgili hükümler 22.02.2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. İl özel idaresi adı geçen kanunda (md.3/a), "il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi", olarak tanımlanmıştır (Mecek ve Atmaca, 2020: 2074).

“Belde sakinlerinin ortak özellik taşıyan gereksinimlerini gidermek amacıyla kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, il genel meclisi, il encümeni ve vali gibi organları bulunan, yönetsel ve finansal özerkliği bulunan kamu tüzel kişilikler” il özel idaresi olarak ifade edilmektedir. Ülkemizde yönetsel olarak merkezci yönetim benimsendiğinden yerel yönetimler içerisinde bulunan il özel idareleri her zaman önemli bir yere sahip olmuştur (Bulut ve Yılmaz, 2014: 76).

İl özel idarelerinin kuruluş ve vazifelerini tertip eden 13 Mart 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati” geçici bir kanun niteliği taşısa da Cumhuriyet Dönemi’nde de uygulanmaya devam edilmiştir. Kanunun adında 1987 tarih ve 3360 sayılı kanunla değişikliğe gidilmiş ve adı “İl Özel İdare Kanunu” olarak değiştirilmiştir. 22.2.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ise, 4.3.2005 tarihli resmî gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Türkoğlu, 2009: 131). Bu kanunda il özel idarelerin daha kapsamlı, bağımsız, güçlendirilmiş bir kurum haline gelmesi ilgili çeşitli düzenlemeler yer almıştır (Ökmen ve Parlak, 2013, 205-206). Çıkarılan bu kanunda bazı alanlarda reform sayılacak düzenlemeler de yer almıştır. Örneğin İl genel meclisi başkanlığı yapan valilerden bu yetkinin alınması, meclis başkanın kendi üyeleri tarafından seçilmesi, yürütme organı ile karar organı arasındaki yetki ve görev dağılımı gibi konuların açıklığa kavuşması gibi birçok alanda düzenlemelerin yapılması il özel idarelerin önemini ortaya çıkarmıştır (Bulut ve Yılmaz, 2014: 76).

Bahsi geçen bu kanuna göre, il özel idarelerinin genel karar organı olan il genel meclisi, karar ve yürütme organı olan il encümeni ile yürütme organı olan validen oluşmaktadır (Çoker,1987: 13). Yerel yönetimlerin daha da aktifleştirilmesi ve yetkilerin artırılması amacı ile 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı yasa ile birçok düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenleme ile On Dört ilin Büyükşehir olmasından dolayı bu illerdeki il özel idareleri kapatılmıştır (Yılmaz, 2018:66).

İl özel idaresinin yetki ve vazifeleri ile ilgili olarak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda il özel idaresinin mesuliyet ve vazifeleri yöre halkının ortak özellik taşıyan gereksinimlerinin giderilmesi için belirtilmiş ve kanunun 6. maddesinde İl özel idarelerine verilmiş olan yetki ve vazifeler şu şekilde belirtilmiştir:

- a) Sosyal hizmet ve yardımlar, bayındırlık ve iskân, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini; binalarının yapım, bakım ve onarımı, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, sanayi ve ticaret, yoksullara mikro kredi verilmesi, tarım, ilin çevre düzeni planı, sağlık, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi ile diğer gereksinimlerinin giderilmesine ilişkin görevleri il sınırları içinde yapmakla yetkili ve vazifelidir.
- b) Çevre, kültür, gençlik ve spor, imar, su, yol, turizm, acil yardım ve kurtarma, kanalizasyon, katı atık, ağaçlandırma, orman köylerinin desteklenmesi, park ve bahçe tesisine ilişkin görevleri belediye sınırları dışında yapmakla yetkili ve vazifelidir.

Ayrıca büyük şehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile il çevre düzeni planı valinin koordinasyonu dahilinde gerçekleştirilmektedir (Tortop,1987: 4).

Devletin kamu görevlerini yerine getirmekte güçlük çektiği bir süreçte il özel yönetimlerine verilmiş olan vazifeler şu anki şartlarda bu yönetimlerin mali imkanlarını zorlamaktadır. İl özel idareleri örgütlenme, mali kaynak, ilişki, vazife, çalışan ve benzeri konularda çağdaş ve bağımsız bir yerel yönetim kuruluşu özelliği elde edememiştir (Kaya, 1992: 16). İl özel idarelerine taşınmaz ve taşınır malları kiralamak, satmak, almak, bağış kabul etmek, borç almak, kendilerine ait resim, vergi ve

harçların tahakkuk, tarh ve tahsilini yapmak gibi ayrıcalıklar ve yetkiler 5302 sayılı Kanunla verilmiştir. İl özel idaresinin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun faydalanmasına açık, kazanç sağlamayan taşınmaz malları ile bunların kurulum ve kullanımları her türlü vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarından muaf tutulmaktadır (Türkoğlu, 2009: 138).

1.3. Köy Yönetimi

Tabiat koşullarından ve başka topluluklardan kaynaklanan tehlikelerden korunmak maksadıyla oluşturulan doğal yerleşim bölgesi köy olarak adlandırılmaktadır. Köy bölgelerinin oluşması insanların sosyal bir varlık olmasının ve birlikte yaşama isteğinin sonucudur (Aytaç, 2000: 19). Köy kanununa göre ise köy, nüfusu 2000 den aşağı olan yerleşim yerleridir. Farklı tanımları yapılabilsede köylerin ortak sorunu, arazi yapısı, büyük yerleşim merkezlerine uzaklığı gibi bir takım sebeplerle ortak ihtiyaçların görülmesinde karşılaşılan zorluklardır. Bu noktada en büyük görev şüphesiz kamu gücüne yani devlete düşmektedir (Uysal ve Mecek, 2015: 1171).

Köylerin birer kamu tüzel kişisi olduğu 1961 Anayasası'nın 116. ve 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde net bir biçimde ifade edilmiş ve köyler bir anayasal kuruluş haline getirilmiştir (Eroğlu, 1984: 180).

Köy tüzel kişiliğinde köy derneği ve ihtiyar meclisinin danışma ve karar organı olduğu muhtarın ise yürütme organı olduğu 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu'nda ifade edilmiştir (Türkoğlu, 2009: 148).

Cumhuriyetin daha ilk döneminde onaylanan köy yasasıyla yüzyıllarca kendi haline bırakılmış olan köylerin bayındır halini alabilmesi adına pek çok vazife verilmiştir (Aytaç, 2000: 58).

Köye ait işler; köylünün isteğine bırakılmış olan işler ve yapılması gerekli olan işler olarak Kanun'un 13. ve 14. maddelerinde iki başlık altında değerlendirilmektedir. İsteğe bağlı olan işlerde herhangi bir yaptırım uygulanmamaktadır ancak köylü zorunlu olan işleri görmediği takdirde yaptırım uygulanmaktadır. Fakat, köylünün isteğine bağlı olan işlerin köy derneğinin büyük bölümü tarafından mecburi olduğuna karar verilir ve o ile bağlı olan yerlerde valinin, ilçeye bağlı olan köylerde kaymakamın rızasını alırlarsa bahsi geçen iş tüm köylü adına mecburi bir iş olur. Bu işleri yerine getirmeyenlere yaptırım uygulanmaktadır. Köylünün yapma mecburiyetinde kaldığı işler Köy Kanunu'nun 13. maddesinde 37 öge halinde ifade edilmiştir. Köyde okul ve mescit inşa etmek, köye ait yolları yapmak ve onarmak, hastalıkları haber etmek, köy namına dükkân yaptırmak, köye korucu ve çoban tutmak, köyde evlerin etrafını ve köyün sokaklarını temiz tutmak gibi işler bu 37 madde içerisindeki işlerden bazılarıdır. Yapılması köylünün isteğine bırakılmış olan işler ise Köy Kanunu'nun 14. maddesinde 32 öge halinde belirtilmiştir. Köye elektrik getirmek, sağlık korucusu bulundurmak, köyde çamaşırlık, hamam, pazar ve çarşı yerleri yapmak, köyün içindeki yollara taş kaldırım döşemek gibi işler bu 32 madde içerisindeki işlerden bazılarıdır.

Köy yönetimlerinin sayıları yaklaşık olarak 35.000 kadardır. Bu yönetimlere çeşitli kanunlarla verilmiş olan 115 ayrı vazifenin çok büyük bir kısmı ne yazık ki ya yapılmamakta ya da eksik bir biçimde yapılmaktadır. Köylerin mali kaynak ve nüfus olarak çok küçük olması bu görevlerin yerine getirilememesinin en büyük sebeplerindendir. Bu yerinden yönetim kuruluşlarının elde ettiği kazançların günden güne düşmesi sebebiyle, köy halkının sosyal, iktisadi ve günlük yaşamı ile ilgili tüm teknik ve sosyal alt-yapı hizmetlerini büyük oranda il özel idareleri veya Bakanlıkların taşra teşkilatları üstlenmektedir. Köylerin bir yerel yönetim olmaktan çok, merkezin bir taşra teşkilat birimi haline gelmesi köy yönetimlerini düzenleyen kanun ve nizamnamelerde köylere verilen vazifelerden kaynaklanmaktadır (Türkoğlu, 2009: 150-151).

Türkiye'de 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı kanun ile köy muhtarlıkları sayısı azalmıştır. Daha açık bir ifade ile büyükşehir sınırları içerisinde yer alan köyler tüzel kişiliklerini kaybederek

mahallelere dönüştürülmüştür (Yılmaz ve Mecek, 2019: 783). Bu durum fiilen köy, ancak hukuken mahalle kabul edilen bu idari yapıların yönetim formunda dönüşüm yaşanmasına neden olmuştur.

2. Kalkınma Planları

Kalkınma planları iktisat politikasının amaçları ve bu amaçlara varmak maksadıyla araç, yetki ve görevleri belirlemek adına yapılan kamu için mecburi, özel sektör için ise teşvik edici ögeler barındıran, mecliste onay almış kanunlar değerindedir. Orta vadeli planlar olarak gösterilmesi beş yıllık kalkınma planları sürelerinden kaynaklanmaktadır (Dinçer ve Çetin, 2015: 171).

Beş yıllık kalkınma planları süreci 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatının kurulması ve 1961 Anayasası ile beraber başlamıştır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ilk olarak 1963 senesinde yürürlüğe girmiştir. Özel sektör için teşvik edici, kamu sektörü için ise emredici nitelikte olması planların en çok önem teşkil eden özelliğidir (Ünlüönen, 2007: 240).

2.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

Bilhassa yerel yönetimlerin mevcut durumları tespit edilmiş, bu çerçevede fenni yetersizliklerin belediyelerin hizmetlerini nitelik ve nicelik bakımından verimsiz kıldığı, mevcut 1004 belediyeden 554'ünün nüfusunun 3.000'den fazla olduğu, belediye kaynaklarının oldukça sınırlı olduğu, birçok belediyenin temizlik işleri mevduat ve harcamalarının bulunmadığı ve köylerin %53'ünün ve belediyelerin %55'inin içme suyundan mahrum veya gereken düzeyde içme suyu bulamayacak halde bulunduğu I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1963-1967) ifade edilmiştir. Diğer taraftan "Büyükşehir Bölgeleri" başlığı altında ana kentsel bölgelerde görülen problemlerin çözümüne dair nüfus yoğunluğunu ve ekonomik faaliyetleri düzenli bir biçimde bölüştürmek maksadıyla anakent bölgelerin çevresinde "yeni çekim ve büyüme merkezleri" inşa edilmesi tavsiye edilmiştir. Bu duruma dair yönetsel veya örgütsel organizasyon tavsiyesinde bulunulmamıştır. Türkiye'de kentleşme ve kentleşmenin ortaya çıkardığı problemlere dair çözümlerin arayışının yapıldığı bu dönem 1960-1970 arası süreci kapsamaktadır. Ayrıca bu dönemde ana kentsel problem sadece bir planlama problemi olarak değerlendirilmiştir (Özaslan ve Alici, 2014: 320).

Global anlamda turizm endüstrisinin değeri planlı dönemin başlangıcından sonra onaylanmıştır. Doğal ve kültürel kaynakların turizmin değerlerinden faydalanmak ve turistleri ülkemize çekebilmek için kârlı olacağından bahsedilmiştir. Ödemeler dengesi açığının giderilmesinde turizmin sağlayabileceği destek ve potansiyel kaynaklar planda ifade edilen bir diğer konudur. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda fiziki konaklama mevduatlarının yanında tanıtım etkinliklerine, alışveriş ve diğer hizmet mevduatlarının önemine bu potansiyelden faydalanabilmek için değinilmiştir. Fakat planda sınırlı kaynaklara da yer verilmiştir. Yatırım önceliğinin dağıtık, genel bir yatırım tarzından çok, turistik potansiyel niteliği fazla olan, kısa zamanda olumlu neticeler alınabilecek yörelere verilmesi gerektiği ifade edilmiştir (Dinçer ve Çetin, 2015: 175).

Birinci beş yıllık kalkınma planı aşağıda belirtilen önlemleri içermektedir:

- Belediye hizmetlerinin daha etkili şekilde yürütülmesi için kalifiyeli elamanlardan ekipmanlar oluşturulup bu ekipmanları yetiştirilmesi için hizmet içi eğitimlerinin verilmesi,
- İl özel idarelerinin yol çalışmalarına destek vermesi,
- Belediyelerin ödeneklerinin kısıtlı olmasından dolayı işletmelerin artırılması için halkın girişimcilik faaliyetlerine teşvik edilmesi,
- Ülkemizde mevcut yeraltı kaynaklarından değerlendirilmesi konusunda geniş kapsamlı çalışmaların yapılması,
- Ulaşım yolları gelişmesi için çalışmaların yapılması,
- Kambiyo ve gümrük işlemlerinde süreçlerin kolaylaştırılması,
- Halkın kamu kuruluşları ile olan ilişkilerinin geliştirilmesi,

- Kamu hizmetlerinden halkın yararlanması fırsat eşitliğinin sağlanması,
- Devlet yönetimindeki sağlık kuruluşlarının tek elden yürütülmesi,
- Kurulması gerekli olan yerlerde sağlık kuruluşların kurulması
- Belediyelerin denetiminde güvenilir alanlarda konut oluşturulması ve bunun için gerekli kredi kolaylıkların sağlanması,
- Yeni mevduatlar için bina vergisi özgürlüğünün getirilmesi,
- Konut politikalarının oluşturulması için konut yasasının çıkarılarak denetim sistemlerinin oluşturulması,
- Gecekondu şeklinde yapılara izin verilmemesi, kendi evlerini yapanlara uygun kredi, arsa gibi imkanlar tanınmalı,
- Yapılarda lüks olan yapılara izin verilmemesi,
- Elektrik, su gibi tesisatları olmayan yerlere ulaştırılmasının sağlanması,
- İnşaat sektörünün geliştirilmesi ve bunun için teknik eğitimlerin artırılması,
- Küçük sanayi işletmelerine işletmelerine uygun arsaların tahsisi ve daha uygun kredi imkânlarının sağlanması,
- Tarımcılık, hayvancılık gibi sektörlerin geliştirilmesi (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014a).

2.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

Şehirlerden doğrudan doğruya mesul olan kuruluşların belediyelerin olduğu II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1968-1972) ifade edilmiştir. Bu çerçevede belediyelerin asıl kazançlarının artırılması adına Belediye Gelirleri Kanunu'nun değiştirilmesine ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. "Bölgesel Gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme" başlığı altında nüfusun ve iktisadi faaliyetlerin daha dengeli paylaşımını sağlamak amacıyla gelişme merkezleri stratejilerinin benimseneceği belirtilmiştir. İmar ve İskân Bakanlığı bu süreçte gelişme merkezlerini tanımlamaya gayret etmiştir. Bunun yanında ana kentsel yönetim teşkilatlanmasına dair herhangi bir tavsiye gündeme gelmemiştir; yalnızca anakentlere has bir belediye yapısına ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Bu yapının adı "Metropolitan İdare" olarak oluşturulmuştur. Köylü kesimde köy grup merkezlerinin teşvik edilerek, mevduatların bu merkezlere yönlendirilmesi; altyapının tamamlanmasıyla özel sektör mevduatlarının da bu yörelere çekilmesi II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda planlanmıştır. Kentsel yerleşmeyi düzenleyici planların oluşturulması gerektiği planda belirtilen bir başka konudur (Özaslan ve Alıcı, 2014: 320).

Turizmin ekonomik yararlarının yanı sıra toplumsal ve kültürel anlamda yarattığı pozitif etkiler de İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ifade edilmiştir. Bilhassa turizmin toplumsal etkilerinden daha çok yararlanabilmek adına iç turizm hareketlerinin geliştirilmesi konusuna ağırlık verilmiştir. Bu plan döneminin gayeleri içinde turist sayısının ve turizm kazancının artırılması, turist başına düşen ortalama harcamanın yükseltilmesi bulunmaktadır. Bunun yanında turizm gelişimine uygun alt bölgelerde mevduatla ağırlık verilmesi, kredilerle desteklenmesi, mali ve hukuki tedbirlerle turizm mevduatlarının teşviki bilhassa kitle turizmine yönelik altyapı ve üstyapı mevduatlarının benimsetilmesi amaçlanmıştır. Bu dönemin hedefleri arasında turizm sektöründe tekrardan yapılanma, uluslararası alanda çekişme olanağı sağlayacak fiyat politikalarının belirlenmesi, örnek olması ve özel sektörün teşviki açısından kamu mevduatlarının gerçekleştirilmesi de bulunmaktadır. Bu gayeyle tesis mevduatlarını özel sektör üstlenmeli, altyapı mevduatlarını ise kamu sektörü üstlenmelidir. Plan döneminin ana gayesi ise bilhassa ilgili kamu kuruluşları arasında koordinasyonun oluşmasıdır (Dinçer ve Çetin, 2015: 177).

İfade edilen emellere varmak için İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda alınan önlemler aşağıdaki gibidir:

- Gelişmişlik düzeyine göre geri kalmış bölgelerin kalkınmasına yönelik çalışmalar yapılması,
- Daha yüksek teknoloji ile iş kollarının kurulması için devletin özel sektöre öncülük yapması,
- Çevre ve gıda sağlığına gereken önemin verilmesi,
- Nüfus artış hızının bu dönemde fazla olması mevcut tasarruf miktarını artıracığı için bu konuda halkı bilinçlendirme faaliyetlerin yapılması,
- Ülkemize yapılması gereken yatırımların Kamu iktisadi Kuruluşlar aracılığı ile yapılması,
- Tarım sektöründe çiftçilerin eğitimi, bilgilendirilmesi gibi faaliyetlerin yapılması,
- Yerel kaynakların çıkarılması ilgili çalışan şirketlere hukuki teminatların verilmesi,
- Madenciligi destekleyecek çalışmaların yapılması,
- Kadastro ilgili hukuki düzenlemeler yapılması, imarların düzenlemesi ilgili kurulların kurulması,
- Turizm ile ulaştırma arasındaki ilişkilerin daha iyi incelenmesi ve planlamanın hayata geçirilmesi (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014b).

2.3.Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

Köy, belediye ve il özel idarelerinin kaynak kıtlığından ötürü, yasalarla belirlenmiş vazifelerini yapılması gerektiği ölçüde yapmadıkları III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1973-1977) ifade edilmiştir. Plana göre yerel idareler mahalli sakinlerinin gereksinimlerini giderememektir. Bu durumun sebebi ise hem kaynaklarının kıt olması hem de kaynakların yerinde ve önceliklere göre kullanılmamasından kaynaklanmaktadır. İster kaynak problemi isterse yerel idare ölçeklerinin günün koşullarına uydurulmamış olması sebebiyle yetersiz yerel idare ögelerinin oluşması, merkezden yapılan aktarım gereksinimini artırmakta ve yapılan aktarmalar da her zaman iyi değerlendirilememektedir. Mahalli hizmetlerin gereken düzeyde sunulamaması merkezi idare ile yerel idareler arasındaki vazife çizelgelerinin kesinleştirilmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Belediyelerin çevre sağlığı hizmetlerini yapması için gereken önlemlerin alınması, güçsüz belediyelere yardım edilmesi ve yapamadıkları hizmetlerin merkezi idarece gerçekleştirilmesi onaylanmıştır (Özaslan ve Alıcı, 2014: 320-321).

İç turizmi, dış turizmi ve sosyal turizmi geliştirmek, tanıtmak, organizasyon ve denetim etkinliklerini kitle turizminin temellerine göre yürütmek Üçüncü Kalkınma Planı'nda içerisinde ana gaye olarak seçilmiştir. Bu amaçlara varmak için, turizm mevduat ve işletmeciliğinde dış ev iç turizm talebine uygun biçimde özel sektöre yoğunluk gösterilecektir. Turizmin ciddi ilerleme gösterdiği alanlarda fiziksel planlama çalışmalarının düzenlenmesi tesis alt yapısı ve arazi kullanımı ilişkilerini düzenlemek, konaklama ve eğlence tesislerinin düzensiz bir biçimde gelişmesini önlemek amacıyla yapılacaktır. Bunun yanında sahillerin, doğal ve ulusal park niteliğindeki bölgelerin milletin faydası için kullanılması ve korunmasını düzenleyecek mevzuat hazırlanacak bu sayede sosyal turizmin gelişmesi için ortam hazırlanmış olacaktır (Kozak vd. 2000: 117).

İfade edilen amaçlara varmak adına Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda alınan önlemler aşağıdaki gibidir:

- İnsanların yaşam düzeylerinin yükseltilmesi, gelir dağılımının daha dengeli olmasının sağlanması,
- Ekonomi anlamda dışarıya bağımlılığının azaltılması,

- Mevduatların plansız gelişimine tedbir alma amaçlı ve altyapı mevduatlarının buna göre planlanması için fiziki planların hazırlanması, bu alanda Turizm ve Tanıtma Bakanlığı ile İmar ve İskân Bakanlığı'nın birlikte işleri yürütmesi,
- Bölgesel olarak hayvancılık uğraşılan alanlarda hayvancılığın gelişmesi için gerekli tesislerin yapılması ve desteğin sağlanması,
- Vergile sistemlerin daha açık olması için gerekli birimlerin oluşturulması, vergi türü olarak katma değer vergisine geçilmesi,
- Mahalli idareler, mahalli ihtiyaçların belirlenmesi için gerekli çalışmalar yapması,
- Konaklama tesislerinde resmi eğitim almış çalışanların istihdamının sağlanması, turizm eğitiminde uygulamalı eğitime önem verilmesi, çalışanların yıl boyu istihdamının sağlanması (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014c).

1978 Programı: Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın 1978 yılına yetişmediği için hazırlanmış, geçerlilik süresi bir sene olan programdır. Pazarlama ve bilgilendirme hizmetlerinde koordinasyonun sağlanması, turizm sektörü ana politikasının oluşturulması, tanıtma, kıyı yasasının çıkarılması, faal bir tanıtım kampanyasının oluşturulması, organize turizm bölgelerinin oluşturulması bu programın ana gayeleri arasındadır (Dinçer ve Çetin, 2015: 178).

2.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

1930'ların belediye modelinin il yönetimini ve kentlerde yönetim çerçevesini belirleyen küçük üretici ilişkilerinden hareket eden sanayileşme-kentleşme sürecinin gerisinde kalan ve yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında güçsüzlüklere sebep olduğu bu kalkınma planında ifade edilmiştir. Metropolen bölgelere has bir yönetim tarzı ve altyapı düzenlemesine gerek duyulduğu vurgulanmıştır. Bunun yanında kaynak yaratıcı, tüketiciyi koruyan ve şehrin oluşumunda söz sahibi aktif bir yönetim idaresi bulunan belediye yapısına erişilemediğine değinilmiştir. Ayrıca belediyelerin ekonomik anlamda merkeze bağımlılıklarının ve gereken düzeyde öz kaynaktan mahrum bırakılmalarının ekonomik anlamda özerkliklerinin önünde ciddi bir mâni olduğu savunulmuştur.

Belediyelerin kararları, hareketleri ve faaliyetleri ile organları ve çalışanları üzerindeki vesayet yetkisinin başlıca darboğazlar olma özelliğini korumaya devam ettiği ve bayındırlık planı hazırlama vetiresinde yine merkezi idarenin vesayetinin söz konusu olduğu ifade edilmiştir. Böylece bahsi geçen planda belirtilen konular kapsamında belediye yönetim düzeninin farklılaştırılması ve bu yapıların merkezi idare karşısında kuvvetlendirilmesinin gerekliliği konusunun dinamiklerine ağırlık verilmiştir. "Metropole has bir yönetim düzeninin" oluşturulması kentleşmenin hızla artmasına bağlı olarak bayındırlık hususunda ortaya çıkan problemlerin çözülmesi ve kentsel alanların planlı bir şekilde yönetilmesine katkı sağlayacaktır (Özaslan ve Alıcı, 2014: 324).

Kitle turizmin gelişiminin önemi diğer planlarda olduğu gibi bu planda da ifade edilmiştir. Turistlerden elde edilen kazancın artırılması, gümrük ve vize işlemlerinin daha rahat gerçekleşmesi, dış mevduatların benimsetilmesi, yabancı işgücü çalıştırmanın basitleştirilmesi de planın gayelerindedir (Kılıçoğlu, 2018: 29).

Dördüncü Kalkınma Planı'nın ana amacı kitle ve grup turizminin ihtiyaçlarını giderecek tesislerin inşa edilmesi ve turizmde öncelik verilen yörelerde konaklama tesisleri mevduatlarına ağırlık verilmesi olarak belirlenmiştir.

İfade edilen emellere varmak adına Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda belirlenen ilkeler ve politikalar aşağıdaki gibidir:

- Bölgesel gelir farklılıkların, kişiler arasındaki eşitsizliklerin düzeltilmesi,
- İşsizlik oranının azaltılmaya çalışılması,
- Anayasal olarak verilen hakların tam olarak kullanılmasının sağlanması,

- Sağlık hizmetlerine herkesin ulaşacağı şekilde yayılmasının sağlanması,
- Üretimin, tasarrufun özendirilmesi, özel girişimciliğin desteklenmesi gibi çalışmaların yapılması,
- Kırsal alanda ormancılık, hayvancılık ve tarım gibi faaliyet alanlarının gelişimi ve teşvikinin yapılması,
- Dış ülkelerin teknolojisinden, kredilerinden faydalanacak,
- Kırsal kesimde köylülerin kooperatifleşme gibi sosyal örgütlenmeleri desteklenip ortak girişimlere yönlendirilmeleri sağlanmalı,
- Kentlerin sağlıklı ve planlı şekilde düzenlenmesi,
- İnsan sağlığına zarar verebilecek sanayi işletmelerin daha güvenli alanlarda tesisinin kurulmasının sağlanması,
- Belirli aralıklarla karayollarını kullanan gezginciler için ana yollar üzerinde servis alanlarının oluşturulması,
- Yerel yönetimlerin gelirleri, sorumlulukları ve yetkilerinin artırılması,
- Giriş kapılarında yapılan gümrük ve vize işlerinin basitleştirilmesi,
- Toplumun değişik kısımlarından kalkınma planları ile ilgili görüş alma,
- Koordinasyonlu bir çalışma ile turizm istatistiklerinin etkin bir biçimde elde edilmesi ve incelenmesinin yapılması (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014d).

2.5.Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)

Bu planda büyükşehirlere yönelen göçü engelleyecek stratejiler önemle vurgulanmış olsa da 1984 yılı ile faaliyet alanı bulan Büyükşehir Belediye Yönetimi Sistemi kalkınma planında hiç yer bulamamıştır. Sağlıktan sanayiye kadar geniş bir alanı kapsayan pek çok kural ve strateji, büyükşehirlerin gelişmesi ve nüfus bakımından büyümesi karşısında diğer illerin de büyüebilmesi için belirlenmiştir. Planın hüküm sürdüğü zaman diliminde bu amaçların yerine getirilmesi ana gaye olmuştur.

Yeni büyükşehirlerin kurulması konusunda herhangi bir amaç barındırmayan Planın faaliyet süresi içerisinde, 1984'te kurulan üç büyükşehir belediyesi olan İzmir, İstanbul ve Ankara'ya ek olarak 1986 yılında Adana, 1987 yılında Gaziantep, Bursa ve Konya ve 1988 yılında da Kayseri belediyeleri büyükşehir belediyesi kapsamına dahil olmuştur. 1988 yılında Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın bazı ögeleri kabul edilmiş ve yerel yönetimlere dair düzenleme yapma gereksiniminin halen devam ettiği belirtilmiştir (Özaslan ve Alıcı, 2014: 325-326).

İlk defa kıyı turizminin haricinde sınırlı da olsa alternatif turizm türlerinin geliştirilmesi Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ifade edilmiştir. Bu plan turizm fiziki planlarına toplumsal katılımın dâhil edilmesine ve turizmin gelişimi ile doğanın dengesinin bütünleştirilmesine sınırlı da olsa değinilmiş ilk plan özelliğini taşımaktadır. “Bunun yanında, kamunun yatırım yerine kaynakları özel sektöre kredi sağlayarak kullanması, yatırımlarda özel sektöre ağırlık verilmesinin gerektiği, turizm taktiklerinin bütünleştirilmesi, ürün geliştirme yanında pazar yaratma taktiğinin de özendirilmesi konuları da ifade edilmiştir” (Dinçer ve Çetin, 2015: 182).

Sıralanan amaçlara varmak adına Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda belirlenen ilkeler ve politikalar aşağıdaki gibidir:

- Dışarı fazla göç veren yerlerde iş kolu faaliyetlerinin artırılması için gerekli desteklerin verilmesi,
- Ekonomik açıdan gelişmeye açık bölgelerde kaynakların etkili kullanılmasına yönelik destek sağlanması,

- Sosyal hizmet ve alt yapı alanlarında faaliyet gösteren esnafa vergilendirmede belirli kolaylıkların sağlanması,
- Şehirlerin büyüme hızına uygun şekilde alt yapı, ulaşım, konut faaliyetler bir düzende yapılması sağlanması,
- Halka yapılacak hizmetlerde bürokratik işlemlerin azaltılması,
- Özel sağlık hizmetlerinin açılmasının teşvik edilmesi,
- Kırsal kalkınma projeleri ile köylünün gelirinin artırılmasına yönelik çalışmaların yapılması,
- İmar planlarının modern Şehirciliğe uygun şekilde belirli bir disiplinde yapılması,
- Turizme hizmet etmeleri amacıyla kültürel ve tarihi yapıların yenilenme çalışmalarının yapılması (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014e).

2.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

TBMM Genel Kurulu'nun 22.6.1989 tarihli 107. birleşiminde 30.10.1984 tarihli 3067 sayılı Kanun uyarınca VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı kabul görmüştür. Mahalli idareler Plan'da bulunan "Bölgesel ve Yöresel Gelişme" başlığı altında yer edinmiştir. Kalkınma Planı'nın amaç ve siyasetinin büyükşehir belediyeleri dahilinde değil, yerel yönetimler ve belediyeler adı altında belirlendiği ve bazı konuların doğrudan büyükşehir belediyesiyle alakalı olmasına rağmen genel bir şekilde ifade edildiği bilinmektedir.

Kural ve strateji olarak da bir önceki kalkınma planı ile benzer bir şekilde hizmetlerin yerelde yerine getirilmesi ve bu sebeple merkezi idare ile yerel yönetimler arasında vazife, güç ve kaynak dağılımının sağlanmasına ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir (Özaslan ve Alıcı, 2014: 327).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hedefleri arasında alternatif turizm çeşitlerinin dağılımı ve yaygınlaşması maksadıyla ihtiyaç duyulan benimsetilmelerin yapılması, turizm altyapı ve üstyapı özelliklerinin iyileştirilmesi, turizmin çeşitlerinin artırılması, aile pansiyonculuğunun ve toplumsal turizmin benimsetilmesi, fiziksel altyapının güçlendirilerek tarihsel alanların korunmasına önem verilmesi, seyahat acentelerinin teşvik edilmesi, turizm mevsimini uzatmayı amaçlayan fikirlerin geliştirilmesi, eğitilmiş nitelikli personel eksikliğinin giderilmesi bulunmaktadır (Kozak vd. 2000: 122).

Sıralanan gayelere varabilmek adına Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda belirlenen ilkeler ve politikalar aşağıda belirtilmiştir:

- Kalkınmada öncelik yerlerde yatırımın artırılması için özel sektörün teşvikinin edilmesi,
- Sınır ticaretinin gelişimini geliştirilmesi,
- Yerinde yönetim anlayışına önem vererek, mahalli idarelerin teşkilat yapılarının yeniden düzenlenmesi,
- Köy idarelerinin, küçük köylerin güçlendirilmesi ve ilçe özel idarelerin kurulması,
- Kırsal kesimde yaşayan insanların eğitim, ulaşım, alt yapı gibi sorunlarının giderilmesi,
- Belediyelerin uzun süreli yatırım faaliyetlerinin kalkınma planlarına uygun şekilde yapmalarının sağlanması,
- Ülke enerji ihtiyacının öncelikle yurt içinden karşılanmadığı zamanda yurt dışından sağlanması,
- Pansiyonlar, aile işletmeleri, butik oteller gibi küçük işletmelerin benimsetilmesi ile turistik tesis işletmeciliğinin gelişmesine uygun ortam hazırlanması,

- Ülke insanların elverişli koşullarda turizm etkinliklerine dâhil olmalarının sağlanması (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014f).

2.7.Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

24.03.1998 tarihinde “Merkezi İdare ile Yerel İdareler Arasında Vazife Dağılımı ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Yasalarda Yerel İdareler ile Alakalı Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” Kalkınma Planı döneminde TBMM’ye sunulmuştur. Tasarıda; büyükşehir belediyelerinin boyutları bölgesel boyuta yükseltilmiştir ve yerel yönetimlerin işlemlerinin basitleştirilmesi, yerel yönetimlere önemli oranda kaynak transferi ile yönetimde açıklık ve demokratik katılım, vesayet denetiminin azaltılması, piyasa şartlarında hizmet görmeleri ve özelleştirme faaliyetleri, yerel özelliği bulunan hizmetlerin yerel yönetimlere devri konularına değinilmiştir. Merkezi yönetim, il özel idaresi, belediye ve il genel yönetimi ile köy idareleri arasındaki iş bölümünün açık yasal düzenlemelerle değil, idarenin çıkaracağı protokollerle gerçekleştirilmesi, belediyelerin en az 5.000 nüfuslu olması konusuna ayrıca değinilmiştir fakat tasarı yasa haline gelememiştir.

Yerel hizmetlerin önemli oranda merkezi idare tarafından verilmesi, halkın gereksinim ve önceliklerinin tayin edilememesi problemlerine sebebiyet vermekte ve bu durum icraatta verimliliği ve canlılığı negatif yönde etkilemektedir. Mesuliyet tespiti merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki vazife ayrımının açıkça belirtilmediği zamanlarda güçleşmiştir. Bu sebepten ötürü bilhassa VI. ve VII. Kalkınma Planlarında hizmetlerin daha hızlı ve aktif sunulması adına vazife ayrımının yapılmasını gerekli kılmıştır (Özaslan ve Alıcı, 2014: 330-331).

Alternatif turizm imkânlarının fazlaştırılmasının öncelikli olduğu Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda reklam ve pazarlama çalışmaları da ifade edilmiştir. Bu amaçla planda, pazarlama, turizmin coğrafi ve mevsimlik süresinin dağılımının iyileştirilmesi, reklam ve tanıtma çalışmalarının benimsenmesi, kültürel ve doğal güzelliklerin devamlı biçimde kullanımı ve korunması gibi kurallar bulunmaktadır. Temelde Türkiye turizminde yatak kapasitesinin fazlaştırılmasını amaçlayan politikaların artık bittiğini gösteren Yedinci Plan stratejileri bu niteliği bakımından büyük önem teşkil etmektedir. Yüksek oranda Türkiye’de turizm politikalarına yön veren anlayış artık turizmin diğer problemlerine de el atmayı da amaçlamıştır (Kozak vd., 2000: 123).

İfade edilen gayelere varmak adına Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda belirlenen ilkeler ve politikalar aşağıda belirtilmiştir:

- Kentlerde alt yapı ve konut konuları, arsa temini, alt yapının geliştirilmesi gibi konular bir bütün olarak ele alınacak.
- Fiziki planların amaçlarına yönelik olarak uygulamada işlevsel ve verimli biçimde değerlendirilmesine önem verilecektir.
- Konut teknolojisindeki gelişmeler takip edilerek yeni teknolojiye uygun konutlar yaygınlaştırılacak.
- İl özel idare kanunda değişiklikler yapılarak İl özel idareleri daha da güçlendirilmelidir.
- Belediye kanununda değişiklikler yapılarak yerel yönetim çerçevesinde yetki ve görevlerinin artırılması
- Canlı, teknik ve devamlılığı olan turizm gelişimi sağlayabilmek için Turizm Sektörü Ana Planı (TUSAP) oluşturulacak ve hayata geçirilecektir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014g).

2.8.Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Planda bölgesel gelişmeye dair yerel yönetimlerin görevi bilhassa değinilen konulardandır. Yerel idarelerin eşgüdümüyle, kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütlerinin de dahil edilmesiyle, gelişmemiş yörelerde kazanç sağlayıcı ve faaliyete dair küçük ölçekli yöresel projelerin hazırlanmasına ve etkinliklerin artırılmasına önem verilmiştir. “Kırsal alt yapı hizmetlerinin

verildiği alanların genişletilmesi ve etkinliğinin artırılmasında merkezi kamu kuruluşları, yerel yönetimlerle eşgüdüm içerisinde hareket etmelidir” ve “öncelikli yörelerdeki turizm, üretim, tarım, endüstri ve diğer kamu hizmetleri ile alakalı projelere katkı sağlamak adına il özel idareleri ve belediyelerin atılacağı projelerin yardımına devam edilmelidir” bildirisi yapılmıştır.

Yerel yönetimlerin kalkınma hususundaki güç ve mesuliyetleri mezkûr plan döneminde hükümlülüğü başlayan İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunları ile artırılmıştır. Bu durum öncelikle az gelişmiş bölgelerdeki yerel yönetimler olmak üzere tüm yerel yönetimlerin kapasitelerinin artırılması ve kaynaklarının artırılması gereksinimini daha da mühim hale getirmiştir. Kalkınma tutumları ve yerel kurumsal yapıdaki farklılaşmalarla aynı doğrultuda olarak mekânsal planlama dâhil olmak üzere, planlama tutumları ve sistemlerinin, bu alandaki güç uyumsuzluğunu da bitirecek biçimde tekrardan değerlendirme gereksinimini doğurmuştur. Planlama basamaklarına dair, planların birbirleri arasında ilişkilerinin oluşturulmasının, plan hazırlama ve faaliyete geçirme metotları, denetim kuralları gibi hususlarda merkezi ve yerel kuruluşlar arasındaki güç ve mesuliyetlerin netlik kazanmasının ve eşgüdümün sağlanmasının mecburi olduğu ifade edilmiştir (Özaslan ve Alıcı, 2014: 333-337).

Milli ve doğal parkların turizm için hizmet vermesi, turizm sektörünün yapısal gücünün arttırılması, tarihi mekânlar ile sit alanlarının ve fiziksel çevrenin korunması, turizm eğitimi ve hizmet standartlarının niteliğinin geliştirilmesi, yerel halkın turizme yönelik kararlarda söz sahibinin olması gibi ifadeler Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının gayeleri arasında bulunmaktadır. Turizm ve Kültür Bakanlıklarının birleştirilmesi tedbirlerin alınmasının gerektiği, spor faaliyetlerine ve Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da turizm yatırımlarına ağırlık verilmesi gibi kararlar İkinci Turizm Şurası’nın Sekizinci kalkınma planı dönemi dâhilinde toplanması ile alınmıştır (Kılıçoğlu, 2018: 33).

Sıralanan gayelere varmak adına Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda belirlenen ilkeler ve politikalar şu şekildedir:

- Kriz dönemlerinden olabildiğince hafif etkilerle atlatılması için ihtiyaç duyulan tedbirlerin sağlanması, turizm endüstrisinin mukavemetinin arttırılması, Avrupa Birliği tek pazar uygulamasının sebep olacağı negatifliklerden etkilenmemek adına pazar çeşitlendirmesinin sağlanması,
- Bu dönemde kentleşme sayısının artması birlikte kültürel yozlaşma gibi kavramların ortaya çıkmasına karşın kent kültürü oluşturulmasına yönelik çalışmaların yapılması,
- Kültürel, doğal ve toplumsal çevrenin dengesini bozmayacak biçimde bütün mevduatların devamlılık özelliği olan ilkeler kapsamında gerçekleştirilmesi,
- Kentin altyapısı geliştirilerek kentin kendi has kültür dokularının korunması,
- Gecekondu ve kaçak yapıların yapılmasını engelleyecek çalışmaların yapılması,
- Kooperatif mali ve teknik yönden desteklenerek kırsal kesimin ekonomik olarak güçlenmesi sağlanacak.
- Kentin planlı gelişimine uygun kent içi ulaşım ağlarının kurulması,
- Alternatif turizm türlerinin benimsetilmesine devam edilerek turizm talebinde coğrafi dağılımın sağlanması ve mevsimsellik etkilerinden olabildiğince yara almadan kurtulmanın sağlanması (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014h).

2.9. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)

Yerel yönetimleri ön plana çıkararak “uygulamanın vatandaşa en yakın birimlerce yapılması esastır” ilkesinin esas alındığı IX. Kalkınma Planında yerel özellikli kültürel hizmetlerin yerele aktarılması, globalleşmenin yerel ve bölgesel kalkınma için yeni şartlar ve olanaklar ortaya çıkardığı ve bunlardan aktif bir biçimde yararlanılması gerektiği ifade edilmiştir. Yoğun göç, çarpık kentleşme ve terör

neticesiyle oluşan problemlerin çözümünde yerel yönetimlerin de kapasitelerinin artırılması büyük önem teşkil etmektedir. Yerel yönetimlerde iyi yönetim formlarına yardım edilmesinin ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır.

Yerel düzeyde kurumsal kapasitenin geliştirilmesi gayesiyle başta yerel yönetimler olmak üzere yerel yönetimlerin verdikleri hizmetler için ülke çapında asgari hizmet standartları belirlenmesi, standartlara uygunluk denetiminin merkezi idare tarafından yapılması ve yerel kuruluşların yeterli sayı ve özellikle teknik çalışana ve bilgiye sahip olmaları için katkı sağlanması gibi durumlar ön görülmüştür (Özaslan ve Alıcı, 2014: 338-339).

Turizmin çeşidinin artırılması, kapasite artırımı yerine mevcut kapasitenin kullanımı ve doluluk oranlarının artırılması, yüksek katma değerli hizmetlerin sağlanması, her turistten elde edilen kazancın artırılması niteliğinin artırılması ve devamlılık niteliği olan turizm gibi politikalar Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ifade edilmiştir. Bununla birlikte dünya turizminden alınan payın artırılması, turizmin bölgeler arası gelir dağılım problemini çözmek gibi gayeler de bu plan dâhilinde yer almaktadır (Dinçer ve Çetin, 2015: 186).

Bu süreçte alınması planlanan tedbirler aşağıda belirtilmiştir:

- Katma değeri fazla olan hizmetlerin verilmesi,
- Eğitim, sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi,
- Şehir altyapısının iyileştirilmesi,
- Kültürün ve çevrenin korunmasına gereken önemin verilmesi,
- Turizmde sunulan hizmetlerin fiyatlarının ve niteliğinin artırılması,
- Yatırıma teşvik için gerekli imkânların sağlanması ve finansman imkânlarının sağlanması,
- Yerel yönetim ve birliklerinin, il özel idarelerinin mali, teknik ve kurumsal kapasiteleri artırılabilecek.
- Turizm ürün türlerinin fazlaştırılması sağlanacak (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014i).

2.10. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018)

Belediyelerin ve il özel idarelerinin kaldırıldığı onuncu kalkınma planında büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırları ile bir araya getirilmiştir. İl özel idarelerinin ve belediyelerin genel bütçe vergi payları çoğaltılmıştır.

Planda izlenecek başlıca stratejiler ise yerel idarelerin dinamik, hızlı, vasıflı hizmet sağlayabilen, çevreye duyarlı, dezavantajlı bölgelerin gereksinimlerini gözeterek ve mali devamlılığı olan bir yapıya kavuşturulmasıdır. Bunun yanı sıra yerel idarelerde görev yapan çalışanın uzmanlık seviyesi artırılabilecek, proje hazırlama ve faaliyete geçirme hususunda yetenekleri yükseltilecektir. Kalkınma hususunda yerel idarelerin artan güç ve mesuliyetleri ile genişleyen hizmet alanları kurumsal kapasitelerinin artırılması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Yerel idarelerin asıl kazançlarının artırılması politikasının gerçekleştirilmesi her kalkınma planı sürecinde olduğu gibi bu kalkınma planı sürecinde de istenmiştir (Akça, Esen ve Özer, 2019: 858).

Üst gelir gruplarının gereksinimlerine yanıt oluşturacak biçimde turizm hizmet ve ürünlerinin çeşitlendirilmesi ve niteliğinin artırılması, turizm değer zincirinin her bileşeninde marka değerinin artırılması ve devamlılık niteliği olması kapsamında bölgesel kalkınmada lokomotif görevi gören bir sektör haline gelmesi, tesis ve hizmet niteliği ile uluslararası alanda bir marka haline gelmesi, turizmde nitelikli işgücü Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan ana hedefler olarak ifade edilmiştir. Sektörde, kaliteden taviz verilmeden devamlılık niteliği olan bir büyümenin gerçekleştirilmesi, kültürel ve doğal güzelliklerin korunması ve doğal dengenin dikkate alınması amaçlanmıştır (Karaağaç, 2019: 29-30).

İfade edilen amaçlara varmak adına Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda belirlenen ilkeler ve politikalar aşağıda sıralanmıştır:

- Sürekli göç alan şehirlerde göçe bağlı olarak artan işsizlik, eğitim, konut gibi sorunların belirlenip analizlerinin yapılması,
- Tanıtım etkinliklerinde özel sektörün daha aktif şekilde çalışması, bu yöndeki faaliyetlerin benimsenmesi,
- Göçe bağlı nüfusu artan şehirlerin fiziki alanlarında meydana gelen bozuklukların yenilenmesi ve kamusal alanların kalitesini ve verimliliklerinin artırılması,
- Kentte bulunan eski konutların kentsel dönüşümlerle yüksek teknoloji ile akıllı bina ve yüksek teknik özelliklere sahip konutların yapılması,
- Engelli vatandaşlar için uygun fiziksel olanakların oluşturulması,
- Kent merkezinde kültürel ve tarihi mekanlarına alan tahsis edilmesi,
- Kültür mirasının beşerî ve doğal afetlerin oluşturabileceği negatif etkilerin önceden düşünülmesiyle korunması,
- Kentlerin kentsel dönüşüm projelerinde yerli üretimden faydalanılması ve yenilikçi faydalanılması,
- Özel sektörde, kamusal alanlarda beşerî ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesi,
- Özel sektörün pazarlama etkinliklerinde daha aktif görev yapması adına teşviklerin yapılması (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014j).

2.11.On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018)

Yerel yönetimlerin hızlı, kaliteli ve etkin hizmeti olan; dezavantajlı bölgelerin gereksinimlerini gözetip, katılımcı, şeffaf, mali sürdürülebilirliği sağlamış ve hesap verebilir bir yapıya kavuşturmak yurttaşın memnuniyetinin maksimum düzeye ulaşması on birinci kalkınma planında asıl hedeftir.

Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin sorumluluklarının ve yetkilerinin çakışmasıyla oluşan hizmet duraksamasının düzeltilmesi için vazife tanımları faaliyet temelli olacak şekilde yeniden yorumlanacağı ifade edilmiştir.

Değişen tüketici eğilimleri ile teknolojik gelişmeler doğrultusunda turizmin çeşitlendirilmesi ve geliştirilmesi, sezon süresinin uzatılması, hizmet kalitesinin yükseltilmesi ve daha fazla harcama eğilimi olan ziyaretçinin ülkemize çekilmesi ile konaklama süresi ve konaklama dışı harcamaların artırılması, her bir destinasyon özelinde ve odaklı anlayış çerçevesinde sektörde dönüşümün gerçekleştirilmesi ve koruma-kullanma dengesi gözetilerek ekonomik ve sosyal kalkınmaya katkı sağlanması temel amaçtır.

SONUÇ

Türkiye'de gerek bölgesel gerekse yerel anlamda gelişmişlik düzeyleri yönünden farklılıklar bulunmaktadır. Geçmiş yıllarda bölgesel ve yerel kalkınmaya yönelik devlet ve özel teşebbüsler aracılığıyla önemli adımlar atılmıştır. Çeşitli dönemlerde kalkınmaya yönelik planlar gerçekleştirilmiş ve günün koşullarına göre yenilikler yapılmıştır. Her bölge ve yerelin kalkınmasına yönelik yapısal ve olgusal durumlarına göre farklı kalkınma stratejiler uygulanmıştır.

Yerel kalkınma sürecinde merkezi yönetimin yerel yönetimlere desteği oldukça önemlidir. Yerel yönetimlerin de merkezi yönetim ile koordineli bir şekilde ulaşım, sağlık, eğitim, sosyal, ekonomik ve kültürel gibi birçok alanda yerelin gelişimine yönelik faaliyetler göstermesi önem arz etmektedir. Yerelin çağın gereksinimlerine uygun bir şekilde farklı alanlarda geliştirilmesi yerelin kalkınması ile doğru orantılıdır. Yerelin kalkınmasında turizmin önemi yadsınamaz düzeydedir. Bu bakımdan yerel

faaliyetlerde turizmin geliştirilmesi, yerelin ulusal ve uluslararası alanda öne çıkan turistik özelliklerinin tanıtılması yerelin kalkınması bakımından önem arz etmektedir. İşte bu doğrultuda yereli ziyarete gelen turistlerin yeniden daha fazla sayıda gelmelerini sağlayacak tedbirlerin alınması yerelin kalkınmasına önemli düzeyde katkı sunacaktır.

KAYNAKÇA

- Aytaç, F. (2000). *Açıklamalı Köy Kanunu*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bayrakçı, E. (2018). Belediye Yönetimi. *Yerel Yönetimler* (Ed. K. Görmez, H. Yaylı), Orion Yayınları, Ankara, 305-345.
- Bulut, Y. ve Yılmaz V. (2014). İl Özel Yönetimleri ve Geleceği [Bildiri]. Fatma Neval Genç (Ed.) *KAYFOR XII Sempozyumu*, 12-14 Eylül 2014, (76-82), Aydın.
- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 53-64.
- Çoker, Z. (1987). İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir? *Aid*, Xx(3), 13-18.
- Dinçer, M. Z. ve Çetin, G. (2015). Kalkınma Planlarında Turizm. Derman Küçükaltan (Ed.), *Değişik Perspektifleriyle Turizm Politikası ve Uygulaması* içinde (171-192). Ankara: Detay Yayıncılık.
- Eroğlu, H. (1984). *İdare Hukuku*. Ankara: Işın Yayıncılık.
- Gözübüyük, A. Ş. (1967). *Türkiye’de Mahalli İdareler*. Ankara: Today Yayıncılık.
- Güler, F. (2023). Büyükşehir Belediye Meclisi Üyeliği Seçim Sisteminin Sebep Olduğu Sorunlar. *Akademik İzdüşüm Dergisi*, 8(1), 155-184.
- Karaağaç, M. (2019). *Yerel Ekonominin Kalkınmasında Turizmin Etkisi: Van Örneği*. (Yüksek Lisans Tezi). Van: Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kaya. (1992). *Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu (Kamu Yönetimi Araştırması)*. Ankara: Today Yayın.
- Kılıçoğlu, İ. (2018). *Yerel Kalkınmada Turizm Sektörünün Rolü ve Bartın İli Örneği*. (Yüksek Lisans Tezi). Karaman: Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Koçar, H. ve Taş, İ. E. (2022). Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa Kapsamında Yerel Kalkınmanın İncelenmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 27(2), 317-338.
- Kozak, N., Kozak, M. A., Kozak, M. (2000). *Genel Turizm, İlkeler ve Kavramlar*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Mecek, M. (2020). Bir Mülki (Taşra) İdare Birimi Olarak Türkiye’de İl Yönetimleri ve Hukuki - Örgütsel Yapıları. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi (JEBPIR)*, 6(2), 296-325.
- Mecek, M. ve Atmaca, Y. (2020). Yerel Yönetimlerin İdari Yapısına İlişkin Mevzuat Analizi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(76), 2068-2087.
- Öner, Ş. (1997). Türkiye’de Merkezi Yönetim ile Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal-Siyasal ve Ekonomik Analizi. *Türk İdare Dergisi*, 69(414), 211-225.
- Özaslan, R. K., ve Alıcı, O. V. (2014). Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimler ve Yapılan Reformlar Çerçevesinde Mukayesesi. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11(26), 315-342.

- Parlak, B. ve Ökmen, M. (2015). *Yerel Yönetimler Kuram ve Uygulamada Küresel ve Ulusal Konular ve Sorunlar (4. Baskı)*. Bursa: Etkin Basım Yayın Dağıtım.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2014a). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı . (2014b). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2014c). *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı . (2014d). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı . (2014e). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2014f). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2014g). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2014h). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı . (2014i). *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2014j). *Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)*. Ankara: T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- Uysal, Y. ve Mecek, M. (2015). Köylere Sunulan Kamu Hizmetlerinin Nitelik ve Niceliği: Kütahya İli Örneği. *13. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR'13) Bildiriler Kitabı* (Ed. M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu, H. Sağır, M. Navruz), 15-17 Ekim 2015 – Konya, 1169-1183.
- Ünlüönen, K., Tayfun, A., Kılıçlar, A. (2015). *Turizm Ekonomisi. (5. Baskı)*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Türkoğlu, İ. (2009). *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algulaması*. Ankara: Ümit Ofset Matbaacılık.
- Tortop, N. (1987). İl Özel İdarelerinin Durumu ve Yeni Getirilen Değişiklikler. *Aid*, Xx(3), 3-11.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M. (2006). *Mahalli İdareler*. Nobel Yayın: Ankara.
- Yılmaz, V. ve Mecek, M. (2019). Türkiye’de Mahalle Yönetimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Hukuki Statüsü. *İdeal Kent Dergisi*, 10(27), 769-799.
- Yılmaz, V. ve Mecek, M. (2021). Kavram ve Kuramsal Açından Türkiye’de Dijital Kamu Yönetimi ve Dönüşümü. *Kamu Yönetiminde Değişim Olgusu: Global Trendler ve Yeni Paradigmalar* (Ed. Berat Akıncı), Nobel Yayınları, Ankara, 103-138.

Sağlık Turizmi ile Tıp ve Eczacılık Ürünleri: Seçilmiş Ülkeler Üzerine Uluslararası Rekabet Gücü Analizi¹

Health Tourism and Medical and Pharmaceutical Products: International Competitiveness Analysis on Selected Countries

Şule BATBAYLI

Doktor, Bağımsız Araştırmacı

batbaylisule@gmail.com

https://orcid.org/0000-0002-0836-9203

Makale Başvuru Tarihi: 11.12.2023

Makale Kabul Tarihi : 28.12.2023

Makale Türü: Araştırma Makalesi

ÖZET

Küreselleşme, ülkelerin gelir akımlarını çeşitlendirmeye zemin hazırlamaktadır. Mal ticareti ile birlikte hizmet ticareti ekonomileri uluslararası alanda güçlü hale getirmektedir. Bu bağlamda son yıllarda sağlık hizmetinin uluslararası ticareti hızla artan bir sektör haline almıştır. Kaliteli hizmet, uygun maliyet, nüfusun yaşlanması ve uzun bekleme süreleri gibi sebeplerden dolayı sektör gelişme göstermektedir. Özellikle sağlık turizmi hizmeti sunan ülkelerin yüksek döviz geliri sağladıkları bilinmektedir. Diğer yandan katma değeri yüksek ilaç endüstrisinde ihracat potansiyeline sahip olan ekonomiler sektörden oldukça fazla kazanç elde edebilmektedir. Bununla birlikte tıp ve eczacılık ürünleri, sağlık hizmeti piyasası için tamamlayıcı mal olarak kabul edilmektedir. Bu doğrultuda, çalışmada dünya ilaç pazarında büyük paya sahip olan ve sağlık turizminden yüksek gelir elde eden Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Almanya, Brezilya, Hindistan, Meksika, Tayland ve Türkiye'ye ait tıp ve eczacılık ürünleri ihracat rekabet gücünü ve uzmanlaşma seviyesini analiz etmek amaçlanmıştır. Seçilmiş ülkelerin genel olarak dünya ilaç sektöründeki durumu incelenmiştir. Ardından 2000-2020 yıllarına ilişkin, Balassa, Vollrath Endeksleri, İhracat-İthalat Oranı ve Ticaret Uzmanlık Endeksi yardımıyla analiz uygulanmıştır. Sonuçlara göre, sağlık turizminden yüksek gelir sağlayan ve dünya ilaç pazarında birinci sırada olan ABD, tıp ve eczacılık ürün grubunun ihracatında, dünyaya karşı rekabet avantajına sahiptir. Ayrıca seçilen ürünlerin çoğunda net ihracatçıdır. Benzer şekilde sağlık hizmeti ihracatında ve ilaç ihracatında aktif olan Almanya ve Hindistan büyük oranda, bu ürünlerde ihracat rekabet gücüne sahiptir. Brezilya, Meksika, Tayland ve Türkiye ise tıp ve eczacılık ürün grubunda nispeten rekabet dezavantajına sahiptir. Ayrıca Tayland dışında diğer ülkeler en az bir üründe uzmanlaşma göstermişlerdir. Uzmanlaşma seviyelerine göre en fazla ürüne (dört) sahip olan ülke Hindistan'dır.

Anahtar Kelimeler: Sağlık Turizmi, Tıp ve Eczacılık Ürünleri, Açıklanmış Karşılaştırmalı Üstünlükler Analizi, Rekabet Gücü, Dış Ticarete Uzmanlaşma.

ABSTRACT

The globalizing has led up to diversifying the income streams of countries. Goods and services trade has strengthened economies in international arena. In recent years, the international trade of health services has become a rapidly growing sector. The sector has developed due to reasons such as quality service, affordable cost, population aging and long waiting times. Especially, it is known that the countries providing health tourism services earn high foreign exchange income. On the other hand, economies with export potential in the pharmaceutical industry that high added value can gain a lot from the sector. Pharmaceutical products are considered as complementary goods for the healthcare market. In this context, it is aimed to analyze the export competitiveness and specialization level of medical and pharmaceutical products belonging to the United States (USA), Germany, Brazil, India, Mexico, Thailand and Turkey, which have a large share pharmaceutical market and earn high income from health tourism in the world. The situation of selected countries in the world pharmaceutical industry has been examined. Then, the analysis was applied with the help of Balassa, Vollrath Index, Export-Import Ratio Index and Trade Speciality Index for the years 2000-2020. According to the results, the USA, which provides high income from health tourism and ranks first in the world pharmaceutical market, has a competitive advantage in the export of medical and pharmaceutical product group against the world. It is also a net exporter in most of the selected products. Similarly, Germany and India, which are active in the export of healthcare services and export of pharmaceuticals have a large export competitiveness in these products. On the other hand Brazil, Mexico, Thailand and Turkey have a competitive disadvantage in the medical and pharmaceutical product groups relatively. In addition, other countries, except Thailand, showed specialization in at least one product. India has the most (four) products according to specialization level.

Keywords: Health Tourism, Medical and Pharmaceutical Products, Revealed Comparative Advantages Analysis, Competitiveness, Specialisation in Foreign Trade

¹ Bu çalışma, Türkiye Ekonomi Kurumu tarafından düzenlenen, "Ice-Tea 2021, the Seventh International Conference on Economics, April 9-11, 2021, Unpacking the Economic Impacts of COVID-19" adlı konferansta özet bildiri olarak sunulan çalışmanın genişletilmiş halidir.

1.GİRİŞ

Sağlık hizmetinin uluslararası ticareti son yıllarda ivme kazanan bir sektör haline gelmiştir. Çeşitli tedavi yöntemlerinin ortaya çıkması, nüfusun yaşlanması, kalifiye sağlık personeli eksikliği, teknolojiye gelişme, halk sağlığı sistemlerindeki yükün artması, sigorta hizmetlerinin taşınabilirliği ve ulaşımdaki kolaylık gibi sebepler sektörün gelişmesine katkı sağlamıştır. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler bu alana yatırım yapmaktadır. Bu bağlamda elektronik sağlık hizmeti, yabancı ülkeye giderek sağlık hizmeti alma, diğer ülkelerde sağlık ile ilgili tesis açma veya sağlık personellerinin yurt dışında sağlık hizmeti vermesi sağlık turizmi uygulama şekillerindedir (WTO, 2021a). Ulusal veya uluslararası sağlık hizmetlerinin tüm süreçleri sağlık personelleri, ilaç endüstrisi, turizm hizmeti, taşımacılık gibi çeşitli sektörler ile birlikte yürütülmektedir. Söz konusu sektörler tamamlayıcı ürün ya da hizmet niteliğindedir (Deloitte, 2021).

Eczacılıkla ilgili insani hizmette ve veterinerlikte kullanılan ürünler ile tedaviye/korumaya yönelik kimyasal ürünler ilaç endüstrisi tarafından üretilmektedir (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2021). İlaç sektörü neredeyse tüm ülkelerde önem arz eden bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. İlaç endüstrisindeki araştırma geliştirme (AR-GE) yatırımları oldukça fazladır. Bu nedenle sektörün geri beslemeli etkisinin yüksek olması, ekonomiler tarafından bir fırsat olarak görülmektedir (OECD, 2008).

Dünyada hem gelişmiş ülkeler hem de gelişmekte olan ülkeler ilaç üretimine önem vermektedir. 2020 yılında dünya ilaç pazarı sıralamasında ilk 20 ülke sırasıyla şöyledir; “ABD, Çin, Japonya, Almanya, Fransa, İtalya, İngiltere, Brezilya, İspanya, Kanada, Hindistan, Rusya, Güney Kore, Avustralya, Meksika, Suudi Arabistan, Polonya, Türkiye, Belçika ve Tayvan” (İEİS, 2020). Ayrıca “gelişmekte olan ilaç sanayi” anlamına gelen “pharmerging ülkeler” arasında “Çin, Hindistan, Meksika, Rusya, Brezilya, Arjantin, Polonya, Türkiye, Kazakistan, Filipinler, Tayland, Venezuela, Güney Afrika, Mısır, Suudi Arabistan, Romanya, Endonezya, Nijerya, Cezayir, Ukrayna, Kolombiya ve Pakistan” yer almaktadır (Rickwood ve President, 2017). Diğer yandan tıp ürünleri de üreten ilaç sanayinde gelişmiş veya gelişme yolundaki bu ülkelerden “ABD, Almanya, Meksika ve Türkiye” ilk 10 sağlık turizmi destinasyonu arasında sayılmaktadır (Tengilimoğlu, 2021). Bunun yanı sıra Hindistan, Tayland, Brezilya, Kosta Rika, Güney Kore, Çek Cumhuriyeti, Malezya, Singapur, Kolombiya, Yunanistan, Macaristan, İsrail ve İspanya sağlık turizminde hem yüksek gelir elde eden hem de en popüler olan destinasyonlar arasında ilk sıralarda yer almaktadır (grandviewresearch.com, 2020; healthtourism.pro, 2021). Bu bağlamda çalışmada, hem ilaç sektöründe hem de sağlık turizmi sektöründe aktif şekilde yer alan; ABD, Almanya, Brezilya, Hindistan, Meksika, Tayland ve Türkiye'nin tıp ve eczacılık ürünleri dış ticaret rekabet gücünü ve uzmanlaşma seviyelerini belirlemek amaçlanmıştır. Sağlık turizmi hizmeti veren ülkelerin tıp ve eczacılık ürünleri bakımından rekabet gücünün incelenmesi, bu çalışmayı diğerlerin farklı kılmaktadır.

Çalışmada ilk olarak sağlık turizmi ile ilgili açıklamalar yapılmıştır. Daha sonra sağlık turizmi ile tıp ve eczacılık ürünleri ilişkisi bağlamında değerlendirmelere yer verilmiş ve seçilen ülkelerin ilaç sektöründeki durumu incelenmiştir. Akabinde literatür araştırması, yöntem ve bulgular yer almaktadır. Sonuç bölümünde ise genel değerlendirme yapılmıştır.

2. ULUSLARARASI HİZMET TİCARETİ KAPSAMINDA SAĞLIK TURİZMİ

1995 yılında gerçekleştirilen Uruguay görüşmeleri neticesinde Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) bünyesinde yürürlüğe giren Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) ile hizmet sektörünün uluslararası ticaretinin yapılabileceği vurgulanmıştır. Tüm dünyada hizmet sektörü, üretim ve istihdamdan dikkate değer bir şekilde pay almaktadır. DTÖ'nün yayınladığı rapora göre, 2017 yılında toplam ticaretin %25'i hizmet ihracatı, %34'ü hizmet ithalatıdır. Ayrıca mal üretiminde kullanılan hizmet girdisi de dikkate alındığında hizmet ihracatı toplam ihracatın yaklaşık %50'sini

oluşturmaktadır (WTO, 2019). 2020 yılında ise gerçekleştirilen mal ihracatı 17,58 trilyon \$ olarak, hizmet ihracatı 4,98 trilyon \$ olarak gerçekleşmiştir (WTO, 2021c).

GATS'ın belirlediği sağlık, eğitim, danışmanlık, bilişim gibi pek çok hizmet sektörünün uluslararası ticareti yapılmaktadır (Bakhouya, 2017). GATS ile tüm hizmetlerin ticaretinin “sınır ötesi ticaret, yurt dışında tüketim, ticari varlık ve gerçek kişilerin hareketliliği” şeklinde 4 mod ile uygulanabileceği belirtilmiştir (WTO, 2020). Buna göre sağlık turizmi şu şekilde uygulanmaktadır (Batbaylı, 2022:368):

“Mod 1 Sınır Ötesi Ticaret: Gelişmekte olan ülkelerdeki yetersiz altyapı nedeniyle sanal olarak başka ülkelerden hizmeti tedarik etmeyi ifade etmektedir. Telekomünikasyon alt yapısı iyi olan ülkeler bu hizmet şeklini kullanmaktadır. Sınır ötesi ticaret, sağlık turizminde, hastalık için teşhis, klinik danışma, sağlık çıktısının değerlendirilmesi vb. için mail veya diğer iletişim araçları vasıtasıyla yurtdışındaki sağlık personellerinden hizmet alınması anlamına gelmektedir.

Mod 2 Yurt Dışında Tüketim: Hizmeti almak için yurt dışına seyahat etmeyi ifade etmektedir. Ayrıca hastaların tedavi olmak için kendi ülkesi dışında başka bir ülkeye seyahat etmesi bu kapsamdadır.

Mod 3 Ticari Varlık Bulundurma: Yeni hizmet sunmak amacıyla oluşturulan yabancı sermaye yatırımlarıdır. Yabancı bir hastanenin, klinik ve tedavi merkezinin vb. kendi ülkesi dışında başka ülkede kurulmasıdır. Örneğin, Delhi’de bir Alman hastanenin oluşturulması gibi. Hindistan, Endonezya, Tayland, Nepal ve Sri Lanka sağlık hizmeti kapsamında doğrudan yabancı yatırım çeken ülkelerin başında gelmektedir.

Mod 4 Gerçek Kişilerin Hareketliliği: Geçici olarak yurt dışında hizmet vermeyi ifade etmektedir. Sağlık sunucularının geçici olarak başka bir ülkede çalışması bu kapsamdadır. Bu durum beyin göçüne sebep olabileceği için sağlık personelleri geçici olmak kaydıyla yurt dışına gidebilmektedir.”

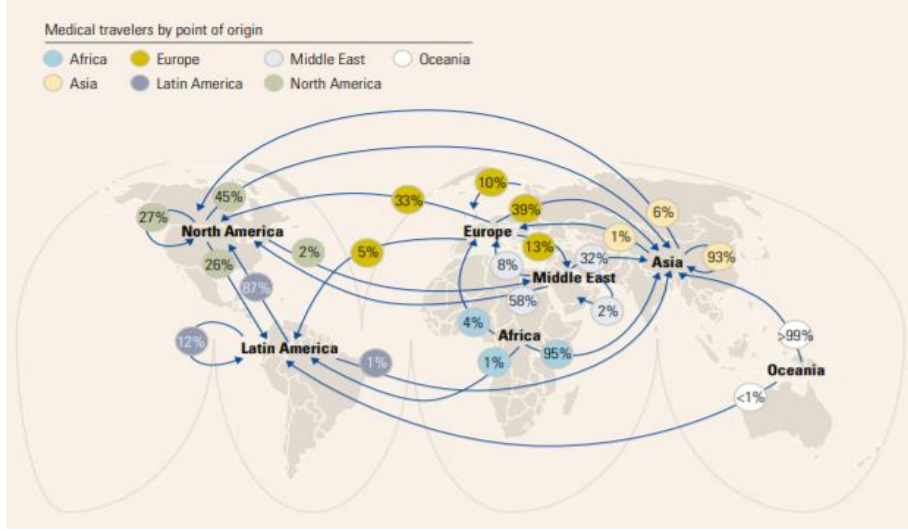
Sağlık hizmetlerinde uluslararası ticaretin tanımları şu şekildedir; yerli sağlık sunucularının, uluslararası hastalara tıbbi hizmet vermeleri sağlık hizmetleri ihracatı, yerli hastaların tedavi için yurtdışına gitmeleri ise sağlık hizmetleri ithalatıdır (Lautier, 2008). Bir ülke sağlık hizmetini ihraç edebilir, ithal edebilir ya da her ikisini de gerçekleştirebilir (Lunt, vd., 2011). Genel olarak sağlık turizmi dahilinde “medikal turizm, geriatri turizmi, spa-wellness turizmi” bulunmaktadır (Soare ve Zugravu, 2014). Sağlık hizmetlerinde uluslararası ticaretin en belirgin bileşeni medikal turizm olarak geçmektedir (OECD, 2021). Kavramlar arasındaki farklar bu şekilde olup, çalışmada sağlık turizmi adı ile ifade edilen kavram sağlık hizmeti ihracatı perspektifinden ele alınmıştır.

Yüksek maliyet, uzun bekleme süreleri, alternatif sağlık hizmetlerinde talep artışı ve seyahatlerde yaygınlaşma; hastaları başka ülkelerden sağlık hizmeti almaya yönlendirmiştir (Salehi-Esfahani, vd., 2020; Ross, 2001). Bununla birlikte, demografik yapı, ekonomik koşullar ve hayat tarzı sağlık hizmetinin ihraç (ithal) edilmesine zemin hazırlamıştır (Altes, 2005).

Sağlık turizmi yüksek döviz getirisi sağlayan bir alandır (Connell, 2006). Dünyada sağlık turizminin 500 milyar dolarlık bir hacme sahip olduğu bilinmektedir (Sağlık Bakanlığı, 2019). Bu hizmet türüyle önemli gelir elde eden ülkelerin başında Hindistan, Meksika, Tayland, Brezilya, ABD, Almanya, Malezya, Türkiye, Kosta Rika, Singapur, Güney Afrika ve birçok Orta Doğu ülkesi gelmektedir (Connell, 2006; Adams, vd., 2018). Sağlık hizmeti ithalatı yoluyla büyük oranda harcama yapan ülkeler ise coğrafi bölgelere göre farklılık göstermektedir. Bu doğrultuda ana ithalatçı ülkeler Kuzey Amerika ve Batı Avrupa olup İngiltere, ABD, Japonya, Oman, Bahreyn, Katar, Suudi Arabistan, Almanya, Kanada ve birçok Avrupa, Afrika ile Okyanusya ülkeleridir (Iordache ve Ciochină, 2014; Connell, 2006; Lunt, vd., 2011). Sağlık hizmetlerinde uluslararası ticaretin yönü Resim 1’de gösterilmiştir. Buna göre, sağlık hizmetini bazı ülkeler yüksek oranda ihraç ederken bazıları sadece

ithal etmektedir. Ülkelerin çoğu ise söz konusu hizmeti hem ihraç hem ithal etmektedir. Resim 1 incelendiğinde, Asya Kıta'sına gelen yabancı hastaların oranı oldukça yüksektir ve dolayısıyla en fazla sağlık hizmeti ihraç eden kıta olduğu söylenebilir. Ayrıca Asya ülkelerinden sağlık hizmeti ithalatı, çoğunlukla, yine Asya ülkelerine gerçekleşmektedir. Son olarak şekilde Okyanusya Kıta'sının net sağlık hizmeti ithalatçısı olduğu dikkat çekmektedir.

Resim 1: Sağlık Hizmetlerinde Uluslararası Ticaretin Yönü²



Kaynak: Ehrbeck vd., 2008

Jensen ve Kletzer (2005) çalışmalarında küresel pazarda hizmet sektörünün ticarete konu olabildiğini kolay olmadığını vurgulamış ve şu şekilde ifade etmiştir: “Hizmet sektörünün uluslararasılaşması endüstrinin elverişliliğine bağlıdır. Söz konusu elverişlilik hususu mal piyasasındaki kadar kolay olmayabilir. Bunun sebebi, hizmetin küreselleştirilmesi süreci yerli ve yabancı tüm üretim faktörlerinin birbirine bağlanması vasıtasıyla gerçekleştirilebilir. Böylece hizmetin katma değeri nispeten belirlenebilmektedir.” Bununla birlikte, bu sektör aracılığıyla pek çok gelişmekte olan ülkeye hızlı para akışı olduğu için ülkeler arasındaki gelir dengesinde değişim yaşandığı ifade edilmektedir. Ayrıca sağlık turizmi yerel halk ile yabancı hastalar arasında eşitsizlik sorunu doğurabilecektir. Bu nedenle ülkelerin sektöre adım atmadan önce sektörle ilgili tüm kuralları yasal bir şekilde düzenlemesi gerektiği Smith (2012) tarafından vurgulanmıştır.

Öte yandan sağlık hizmeti ticarete konu olmadan önce, hükümetler, “yerel halka sunulan sağlık hizmetinin evrensel boyutta olması” ilkesini birinci yükümlülük olarak dikkate almaktadır. Söz konusu alanda gerekli tesis ve koşulların olumlu yönde geliştirilmesi ve nüfusun sağlık durumunun iyileştirilmesi önem arz etmektedir. Sağlık turizmi stratejisinin geliştirilmesi ise ikinci boyut olarak kabul edilmektedir. Ayrıca sağlık turizmini teşvik edecek politikalar halk sağlığı hedeflerini olumlu yönde etkileyebilmektedir. Böylece sağlık hizmetlerinin ihraç edilebilir kapasitesinin geliştirilmesi, ihracatçı ülke için ekonomik ve beşeri kalkınmaya katkı sağlamakta, ithalatçı ülke için sağlıklı beşeri sermayeye zemin hazırlamaktadır (Benavides, 2002).

3. SAĞLIK TURİZMİ VE İLAÇ SEKTÖRÜ

Ticarete konu olan ve katma değer yaratan sağlık turizminin, tıp ve eczacılık ürünleri dış ticareti ile bağlantılı olduğu bilinmektedir. Söz konusu hizmetin ticareti, bireysel veya toplumsal sağlık hizmetinin ve tıbbi ürünlerin ticaretini içermektedir. Daha açık bir ifadeyle sektör, sınır ötesinde standart tıbbi tedaviden daha ileriye giderek, hem mallar hem de hizmetler için çeşitli tedarik durumlarını anlatmaktadır (OECD, 2011). Dolayısıyla sağlık turizmi ile tıp ve eczacılık ürünleri birlikte incelenebilmektedir (Heydon ve Norris, 2019).

² Resmin yazıları teknik olarak düzeltilmediği için İngilizce olarak almak tercih edilmiştir.

Sağlık hizmetinin uluslararası ticareti için araştırma yapanların tıp ve eczacılıkla ilgili kaynakların kullanımı hakkında bilgi sahibi olması gerektiği, çalışmalarda ifade edilmektedir. Bu nedenle sağlık hizmetinde gerçekleştirilen yatırımlar, sağlık hizmeti sistemlerindeki iyileşme, sağlık turizmi ve tıp ve eczacılık ürünlerinin ticareti ile ilgili olduğu belirtilmektedir. Sektör vasıtasıyla yüksek teknolojiye sahip olan tıbbi ilaçların ithalatı veya yurt içi üretimi tetiklenerek, tüm sisteme yayılmayı öngören bir süreç ortaya çıkmaktadır (Salmon, 2010; OECD, 2011). Günümüzde teknoloji, yapay zeka (özellikle endüstri 4.0 ile birlikte) kavramlarının ortaya çıkması ile madikal cihaz üretimleri de oldukça ilerlemiştir. Buradaki verimlilik özellikle gelişmiş ülkelerin dikkatlerini çekmektedir. Ayrıca mod 1 kapsamında “dijital sağlık hizmetleri, teletıp ve 3 boyutlu baskı” sayesinde verim elde edilmektedir (Sayılğan ve İşler, 2017:370).

Sağlık turizminden doğan tıbbi ürünlerin maliyeti her ülkede farklı olmakla birlikte, bazı ülkelerde yabancı hastalar tarafından karşılanmaktadır. Örneğin Türkiye’de uluslararası sağlık hizmeti verilen sağlık kurumunda, tedavi altındaki hastalar için kullanılan ilaç ve diğer malzemelerin bedeli hastadan alınmaktadır. Hastaneler veya sağlık kurumları ihtiyaç olan malzemeleri dışarıdan tedarik etmesi durumunda, yine maliyeti hasta üstlenmektedir (Sağlık Bakanlığı, 2017). Her ülkede doktorların reçete yazma davranışları farklı olup, doktorlar çoğunlukla hastalara maliyet etkin olarak en ucuz ve en fayda sağlayacak ilaç tedavisini uygulama eğilimindedir (Gulacsi, Orlewska ve Pentek, 2012). Diğer yandan sağlık hizmetine destek amacıyla ilaç firmalarının sağlık bakım paketleri sağlayabileceği ön görülmektedir. Alandaki tedarik zinciri, sağlık hizmetinin bir kolu olarak piyasada yer aldığı zaman katma değer oluşturmakta ve gelir arttırıcı sektör olmaktadır (Pwc Global, 2020).

AR-GE harcamaları ağırlıklı olan ilaç endüstrisinde güvenli ilaçlara uygun fiyatlarla erişimi sağlamak için düzenleme, denetim, yeni ilaçlara erişim için temel oluşturma, pazarlama izni ve geri ödeme gibi unsurlarda kamunun rolü büyüktür (WHO, 2018).

Uluslararası ticarete ilaç üreticileri her geçen gün artma eğilimindedir. Yükselen ülkelere Brezilya, Hindistan, Türkiye, Meksika, Çin, Endonezya ve Rusya küresel ilaç satışlarının yaklaşık beşte birini oluşturmaktadır (Pwc Global, 2020). Bununla birlikte, Brezilya, Meksika, Tayland, Türkiye ve Hindistan’ı içine alan pharmerging ülkelerin ilaç pazarı kapasitesi, 2014-2019 döneminde %7 oranında artmıştır ve bunun 2019-2024 döneminde %5-8 oranında artacağı öngörülmektedir. Diğer yandan 2020 yılında dünyada toplam ilaç endüstrisi ticaret hacmi 1,42 trilyon \$ civarında gerçekleşmiştir (Öztürk, 2020; Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2021).

Dünyada ilaç üretiminde ABD 1. sırada olup 485 milyar \$ pazar hacmine sahiptir. Bunu sırasıyla, Çin (132 milyar \$), Japonya (86 milyar \$) ve Almanya (54 milyar \$) takip etmektedir. Bu çalışmada dikkate alınan, ülkelere Brezilya 32 milyar \$ ile 7. sırada ve Hindistan 20 milyar \$ ile 11. sırada yer almaktadır. Türkiye ise bu alanda dünyada 17. sırada yer alarak 8 milyar dolarlık pazar payına sahiptir (İEİS, 2021).

Hem sağlık turizminde hem de tıp ve eczacılık ürünleri uluslararası ticaretinde ilk 20 içindeki ortak ülkeler inceleme konusu olarak düşünülmüştür. Söz konusu ülkeler ABD, Almanya, Brezilya, Hindistan, Meksika, Tayland ve Türkiye’dir (Adams, vd., 2018; Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2021; İEİS, 2021).

Çalışmada, öncelikle dikkate alınan ülkelerin hizmet ve mal ticaret değerleri kullanılarak, dünya pazarındaki rekabet güçleri belirlenmiştir. Bu bağlamda en sık kullanılan ve ticari açıklık ölçütü olan dış açıklık endeksi (ticaret açıklık endeksi-ITO) hesaplanmıştır. Söz konusu endeks, ülkelerin küresel ekonomi ile entegrasyonunu ve ticarete açılma oranını belirlemektedir. Şu şekilde hesaplanmaktadır (Miteva-Kacarski, 2018):

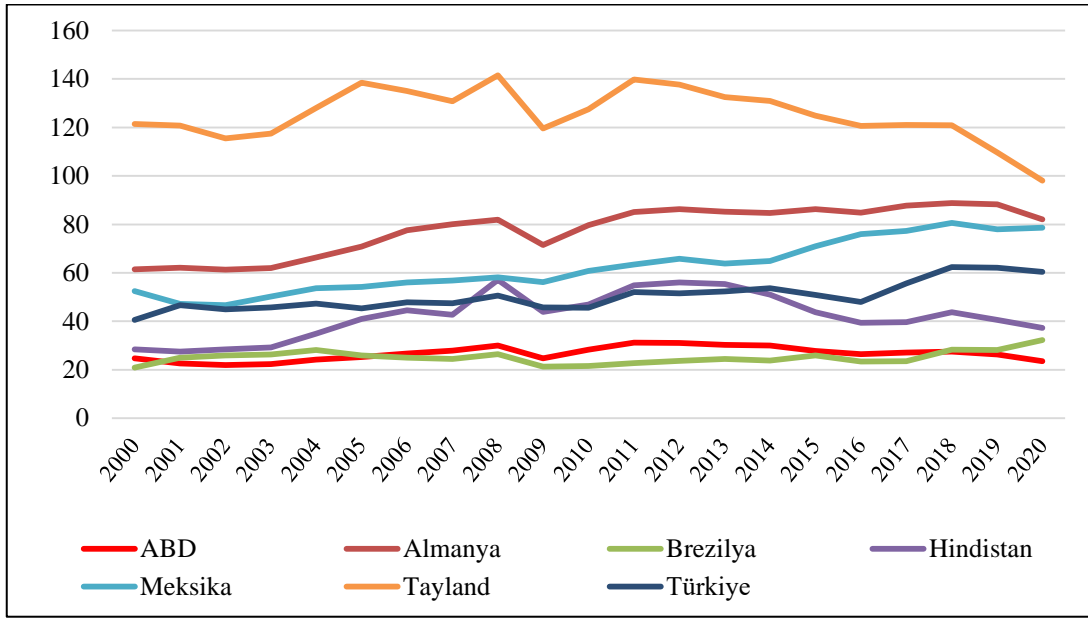
$$ITO = (X+M/GSYH)*100$$

X : İhracat, M : İthalat, GSYH : Gayri Safi Yurtiçi Hasıla

Grafik 1 seçilmiş ülkelerin toplam mal ve hizmet ihracatı ve ithalatı verileri dikkate alınarak hesaplanan dış açıklık endeksi sonuçlarını vermektedir (Bknz. Ek Tablo 1). Grafiğe göre son 20 yılda

Tayland'ın dış ticarete nispeten en açık ekonomi olduğu bulunmuştur. Bunu Almanya, Meksika, Türkiye, Hindistan, ABD ve Brezilya izlemektedir. 2019 yılından sonra Brezilya'nın mal ve hizmet bakımından dış ticaretindeki artıştan dolayı, hesaplama sonucu ABD'den daha fazla çıkmıştır. Ayrıca 2015 yılından sonra Meksika'nın dış ticaret hacmi artmış ve GSYH değerleri nispeten azalmıştır. Bu nedenle Meksika'nın dış açıklık endeksi sonuçları yükselmiştir. Benzer şekilde Türkiye'nin 2016 yılından sonra mal ihracatının artması, ülkeyi daha dışa açık ekonomi haline getirmiştir. Hindistan'da ise 2012 yılından sonra mal ve hizmet ithalatındaki nispi yavaşlama dış açıklık endeksi sonuçlarının düşük çıkmasına yol açmıştır. Ayrıca 2020 yılında başlayan COVID-19 pandemisinin sebep olduğu ekonomik krizin en çok hizmet sektörünü etkilemesi, hizmet sektörleri verilerini olumsuz etkilemiştir (TİM, 2021). Bununla birlikte pandemi fiziksel teması gerektiren sağlık hizmetlerini de etkileyerek, 2020 yılında sağlık turizmini de kısmen azaltmıştır (Tengilimoğlu, 2021). Bu nedenle grafikten, 2020 yılında çoğu ülkenin dış açıklığının azaldığı görülmektedir.

Grafik 1: Seçilmiş Ülkelerin Dış Açıklık Endeksi Sonuçları



Kaynak: World Bank (2021) verileri kullanılarak hesaplanmıştır.

Hesaplama göre dış ticarete aktif şekilde rol aldığı bulunan söz konusu ülkelerin, sağlık hizmeti uluslararası ticaret verileri Tablo 1’de verilmiştir. GATS’in sınıflamasına göre “sağlıkla ilgili ve sosyal hizmet” adı altında yayınlanan (Adlung, 2003) verilere DTÖ’nden ulaşılmıştır. Tablo 1’e göre 2020 yılında sağlık turizmi gelirleri bakımından ülkelerin sıralaması şöyledir; ABD, Tayland, Meksika, Türkiye, Hindistan, Almanya ve Brezilya’dır. Sağlık hizmeti ithalatında ise sırasıyla ABD, Meksika, Almanya, Brezilya, Tayland, Hindistan ve Türkiye bulunmaktadır. Sağlık turistlerinin ABD’yi tercih etme sebebi sağlık hizmetlerinde yüksek teknoloji kullanımı, hekimlerin ve sağlık kurumlarının uluslararası tanınırlığı, akredite hastane sayısının fazla olması, araştırma ve geliştirmelere önem verilmesidir. Öte yandan Amerika’da yüksek teknoloji nedeniyle maliyetlerin yüksek olması, diğer ülkelerin uygun maliyetli sağlık hizmeti sunumu, ülkede sağlık hizmeti ihracatı için yasal dayanağın olmaması ve sigortasız Amerikan vatandaşının fazla olması sağlık hizmeti ithalatını arttırmaktadır (Tontuş, 2015). Tayland’ın kozmetik cerrahi, diş ve ortopedi tedavileri, organ nakli, spa-welness turizmi ve alternatif tedaviler konusunda gelişmiş olması ülkeyi bölgede öne çıkarmaktadır. Termal turizme yatırım yapan bir başka ülke Almanya olup, sektör, ülkenin sağlık turizmi gelirini arttırmaktadır. Bunun aksine yüksek sağlık hizmet maliyeti ve sigorta dahilinde olmayan tedaviler nedeniyle Almanya sağlık hizmeti ithal etmektedir. Türkiye’de ise turizm faaliyetleri, coğrafi konum, iklim koşulları, güvenlik, yurt dışında yaşayan (özellikle Almanya’da) Türklerin sayısının çokluğu, kaliteli hizmet, uygun maliyet ve ulaşım kolaylığı nedeniyle sağlık turizmi geliri fazladır. Hindistan termal turizm alanında gelişmiş ve kaliteli sağlık hizmetini uygun fiyata sunmaktadır. Ülkede olan

gelişmiş sağlık teknolojileri, kaliteli hizmet sunan sağlık personelleri ve batıda uygulanan tedavileri bilen hekimler Hindistan'ı sağlık hizmeti ihracatında öne çıkarmaktadır. Batı yöntemine göre uygulanan tedaviler Hindistan'a çok fazla batılı hastanın gelmesini sağlamaktadır (Yardan, vd., 2014). Ayrıca Hindistan, Brezilya ve Meksika'nın akredite hastane sayısı oldukça fazladır. Brezilya kaliteli hizmet, gelişmiş sağlık altyapısı ve ileri teknoloji sayesinde sağlık hizmeti ihraç etmektedir. Meksika ise özellikle dış turizmi adı altında Amerikalı hastalara sağlık hizmeti sunmaktadır. Bunun sebebi Amerika'da dış tedavilerinin sigorta kapsamında olmamasıdır (Gifford, vd., 2013). Bu durum Tablo 1'de verilen ABD sağlık hizmeti ithalat harcamalarının yüksek olmasında, görülebilir. Ayrıca DTÖ verilerine göre ABD, bu hizmeti en çok Meksika, Avrupa ülkeleri (28), Kolombiya, Kosta Rika ve Hindistan'dan sağlamaktadır. Almanya ise ağırlıklı olarak Avrupa ülkeleri (28), İsviçre, Türkiye, Fas ve Hindistan'dan sağlık hizmeti ithal etmektedir (WTO, 2021b). Bununla birlikte Tablo 1'de, Türkiye ve Hindistan'ın sağlık hizmeti ithalat harcamasındaki düşük seviye dikkat çekmektedir. Bu durumda sağlık hizmetinin uluslararası ticaretinde en çok dış fazla veren 3 ülkenin ABD, Tayland ve Türkiye olduğu yorumu yapılabilir.

Tablo 1: Seçilmiş Ülkelerin Sağlık Hizmeti Ticareti

2020 (Milyon ABD \$)	Sağlık Turizmi Geliri (Sağlık Hizmeti İhracatı)	Sağlık Turizmi Harcamaları (Sağlık Hizmeti İthalatı)
ABD	1339,00	235,00
Almanya	105,23	40,30
Brezilya	39,82	37,17
Hindistan	160,27	19,07
Meksika	347,30	72,40
Tayland	475,28	35,43
Türkiye	347,00	3,00

Not: * “Hizmetlerin işleyiş şekli olan mod 1, 2 ve 4 kapsamındaki faaliyetler olup, tıbbi sebeplerden ötürü seyahat edenlerin tıbbi hizmetini, diğer sağlık hizmetlerini, konaklama, yeme-içme ve yerel ulaşım giderlerini kapsamaktadır. Meksika ve Almanya'ya ait olan verilerin tarihi sırasıyla 2018 ve 2019'dur. Bununla birlikte, Almanya verileri sadece sağlık sunucularınca sağlanan uzaktan veya yerinde hizmetler ile laboratuvar hizmetlerini kapsamaktadır.”

Kaynak: WTO, 2021b

Görüldüğü üzere, ABD'de sağlık hizmetinin uluslararası ticaret hacmi nispeten yüksektir. Yüksek maliyetli ameliyatlara, dış tedavileri, uzun prosedürlü olan kozmetik ameliyatlara gibi nedenlerle ABD vatandaşları, başka ülkeleri sağlık hizmeti için tercih etmektedir. Ayrıca diğer ülkelerde sağlık sunucularına nispeten daha düşük ödeme yapıldığı için ABD vatandaşları, sağlık hizmeti alırken maliyet avantajı yakalamaktadır. Bununla birlikte sağlık sunucularının söz konusu ülkenin hastanelerinde tecrübe edinip daha sonra diğer ülke hastanelerinde çalışması, bu hastaları sağlık hizmeti ithalatına teşvik etmektedir. Ayrıca, kaliteli hizmet nedeniyle ABD hastaneleri ve doktorları diğer ülkelere sağlık hizmeti almak için tercih edilmektedir. Nihayetinde, ABD'nin sağlık hizmeti ihracatından elde ettiği gelir, sağlık hizmeti ithalatı için harcadığı geliri aşmaktadır (Dalen ve Alpert, 2019). Tablo 1'den de anlaşılan bu durumun sonucu olarak ABD'nin hem sağlık hizmeti ihracatçısı hem de sağlık hizmeti ithalatçısı olduğu söylenebilir.

Sağlık hizmetinin uluslararası ticaretindeki aktif rolünün yanı sıra ABD dünyadaki ilaç firmaları içinde en büyüklerine sahiptir. 2020 yılında ilk 10 ilaç şirketi arasında beş ABD ilaç firması bulunmaktadır. Benzer şekilde Almanya ve Hindistan merkezli bazı ilaç firmaları, dünyadaki ilk 50 ilaç şirketi içinde

yer almaktadır. Söz konusu ülkeler ilaç sanayi bakımında AR-GE yatırımlarına önem vermektedir (Christel, 2020).

AR-GE yoğun ilaç endüstrisi ikamesi mümkün olmayan bir sektördür. Ancak piyasadaki firmalar, ürünleri yakın ikameleri olan jenerik ilaçlarla genişletmiştir. Bunu yasal olarak faaliyete geçiren birçok firma patent sonrasında değer açısından kazanım sağlamıştır (Matraves, 1999). Genel itibariyle ülkelerin patent girişimleri, eczacılık alanındaki teşvikleri ve hammaddeden başlayarak yerli üretimi geliştirme çabaları vasıtasıyla ilaç endüstrisini daha rekabetçi hale getirmek, her ülke açısından sürekli amaçlanan bir durum olmuştur (Kumar ve Pradhan, 2012).

Birçok ülke gibi yerli ilaç üretimine önem veren Türkiye’de Sağlık Bakanlığı tarafından açıklanan “Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2019”’da bu duruma değinilmiştir. Raporla göre, 2018 yılında toplam ilaç satışının %47,6’sini yerli üretim oluştururken, 2019’da %51,8’i yerli üretime tekabül etmektedir. Ayrıca ithal edilen ilaç hacmi 2019 yılında 2018’e göre azalmıştır (Sağlık Bakanlığı, 2020a). Türkiye’de Sağlık Bakanlığı medikal ilaç üretiminin rekabetçi bir piyasaya dönüştüğünü vurgulayarak, küresel pazardan katma değeri yüksek olan bu alan için pay almayı hedeflediklerini belirtmiştir. Bu bağlamda, yerli üretim de kapasitenin genişletilmesi, AR-GE’nin ilerletilmesi, yurtiçinde oluşan ilaç talebinin %60 kadarının yerli üretimle temin edilmesi için resmi prosedürlerin hızlandırılması esas amaç olmaktadır (Sağlık Bakanlığı, 2020b). Bununla birlikte Türkiye’de tıp ve eczacılık ürünlerinde üretim tesisleri ve ham madde tesisleri bulunmaktadır. Ayrıca ülkedeki birçok yerli ilaç şirketi ihracat gerçekleştirmektedir. Ülkenin ilaç ihracatı yaptığı ilk 10 ülke Güney Kore, Irak, İsviçre, Slovenya, Azerbaycan , KKTC, İran, Libya, Almanya ve Hong Kong’tur (Turkish Pharmaceutical Exporters, 2019). Bunun yanı sıra Türkiye büyük oranda eczacılık ürünü ithalatçısıdır. İthal ilaçların %19’u Almanya’dan, %13’ü ABD’den ve %9’u İsviçreden gelmektedir. Bunu takiben Fransa, İngiltere, İtalya, İrlanda ve Güney Kore, Türkiye’ye ilaç ithal eden ülkelerdir (Pharma Boardroom, 2019). “Türkiye İlaç Sektörü 2020” raporuna göre COVID-19 pandemisi nedeniyle sağlık hizmetlerine erişimin azalması ilaç sektörünü de etkilemiştir. Örneğin, antibiyotik ve soğuk algınlığı gibi tıbbi ürünlerinin kullanımı düşerken vitamin tıbbi ürünlerinin kullanımı artmıştır (İEİS, 2021). Söz konusu dönemde dünyada tıbbi ürün ve malzeme talebi kritik boyuta ulaşmıştı. 2020 yılından ABD’de sağlık çalışanlarının 3,5 milyar maske ihtiyacı olabileceği tahmini vardı. Bununla birlikte tıp ve eczacılık ürünleri kapsamındaki “test kitleri için kullanılan naylon-plastik eküvyon çubuklar ve plastik flakonlar, cerrahi eldivenler, cerrahi maskeler, solunum cihazları, testler için gerekli kimyasal reaktifler, ilaç veya aşı farmasötik üretimi, el antiseptikleri ve kişisel temizlik ürünleri” talebindeki aşırı artış, bu ürünlerin uluslararası ticaretinin dikkatle takibini beraberinde getirmiştir (Altunay; Gayaker ve Korkmaz, 2023: 1444). Nihayetinde küresel anlamda yaşanan COVID-19 pandemisi 2020 yılında sadece Türkiye’nin değil tüm ülkelerin ilaç sektörünü etkilemiştir (Zeren ve Boynukisa, 2020).

İlaç sektöründe gelişmiş ülkeler piyasa hakimiyetini elinde bulundursa da gelişmekte olan ülkeler pazardan pay alma yolunu tercih etmektedir. Brezilya da bunlardan biridir ve yerli üretime önem vermektedir. 2020 yılında ülkede bulunan, nispeten büyük olan 20 ilaç firmasının yarısından fazlası yerli şirkettir. Ayrıca dünyada önemli ilaç firmalarının Brezilya’da faaliyet gösterdiği bilinmektedir (Pharma Boardroom, 2020).

Sağlık hizmeti ihracatında öne çıkan Hindistan, eczacılık ürünleri alanında “dış kaynak kullanımı” bakımından dikkat çeken bir ülkedir. 2005 yılında DTÖ ile uyumlu hale gelerek, veri korumalarında gerçekleştirdiği düzenlemeler ile piyasada olumlu izlenim bırakmıştır. AR-GE ağırlıklı olan, üretim ve pazarlama faaliyetlerini ifade eden “dış kaynak kullanımı”, Hindistan’da yüksek orandadır. Günümüzde Hindistan yeni ilaç üretiminde gereken düşük maliyet için girişimlerde bulunmaktadır (Aruru ve Salmon, 2008).

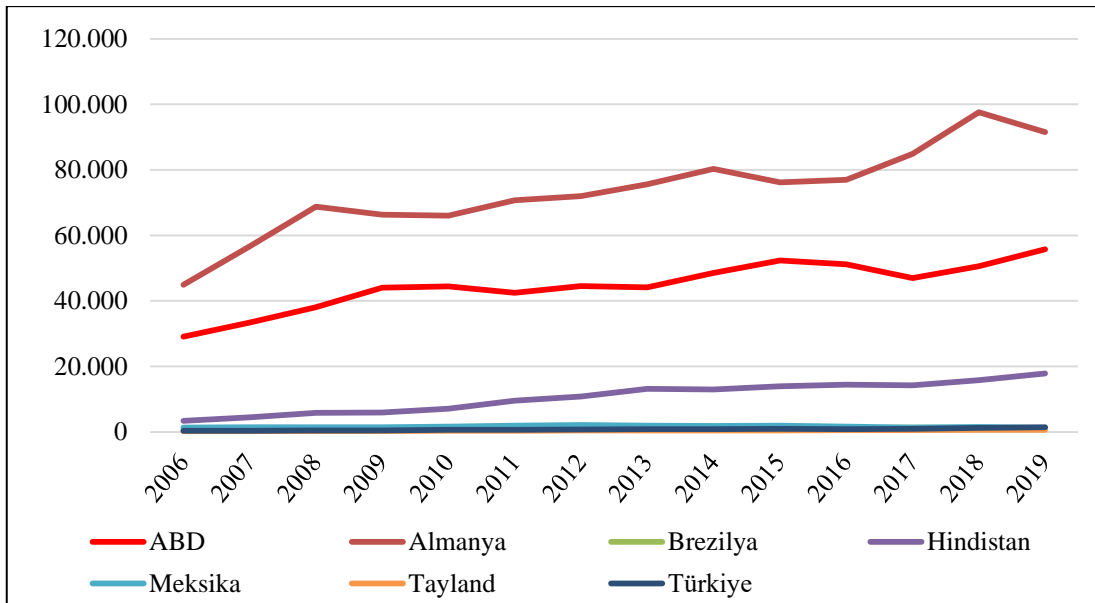
Tayland ise, büyük oranda tıp ve eczacılık ürünü ithalatçısı konumundadır. Almanya, ABD ve Hindistan, Tayland’ın ilaç ithalatını yaptığı başlıca ülkelerdir. Bunun yanı sıra, ilaç ihracatının gerçekleştirildiği yerlerin başında Hong Kong gelmektedir. Bunu takiben Malezya, Kamboçya,

Myanmar, Laos ve Filipinler, Tayland için önemli ihracat merkezleridir. Tayland'ın ASEAN ülkelerinden olması nedeniyle diğer üye ülkelere ihracatı kolaylaşmaktadır. Ancak yurt içinde üretim tesislerinin yetersiz oluşu ihracatın yanında yurtiçi tüketimi tam olarak karşılayamamaktadır. Buradaki açık ise ithalatla karşılanmaktadır. Bununla birlikte, yerel hükümet ilaç endüstrisine yatırımı desteklemektedir: Tayland'ın artan sağlık turizmi potansiyelinin, ülkedeki ilaç sektörünün gelişmesini de destekleyeceği ön görülmektedir (Tunpaiboon, 2019).

Son olarak Meksika teknolojik bakımdan geri kalmış olmasına rağmen, Brezilya ile birlikte, özellikle kendi bölgelerindeki ülkelere ilaç ihracatı gerçekleştirmektedir. Ayrıca gelişmekte olan bu ülkeler AR-GE yatırımlarına önem vermektedir (Guzman ve Gomez, 2008).

Tüm bunlar göz önüne alındığında, sağlık turizminde aktif olan bu ülkelerin eczacılık ürünleri dış ticareti bakımından da aktif olduğu Grafik 2'den görülmektedir. Tablo 1'de, ABD, Tayland ve Meksika ilk üç sağlık hizmeti ihracatçısı ülkeyken Grafik 2'de Almanya, ABD ve Hindistan ilk üç eczacılık ürünleri ihracatçısı olduğu görülmektedir. Diğer ülkeler nispeten daha az eczacılık ürünü ihraç etmektedir. Grafikten özellikle ilaç sektöründe AR-GE yatırımlarına önem veren Almanya ve Hindistan'a ait eczacılık ürünü ihracatının belirgin şekilde arttığı gözlenmektedir. ABD'nin ihracatı Almanya ve Hindistan'a göre daha az artmıştır. Diğer ülkelerde ise bu durumun istikrarlı olduğu söylenebilir. (Verilerin uyumu için 2006-2019 dönemi alınmıştır. 2019 yılında ABD 55.780, Almanya 91.494, Brezilya 1.231, Hindistan 17.859, Meksika 1.243, Tayland 675 ve Türkiye 1.458 milyon dolar değerinde eczacılık ürünü ihracatı gerçekleştirmiştir.)

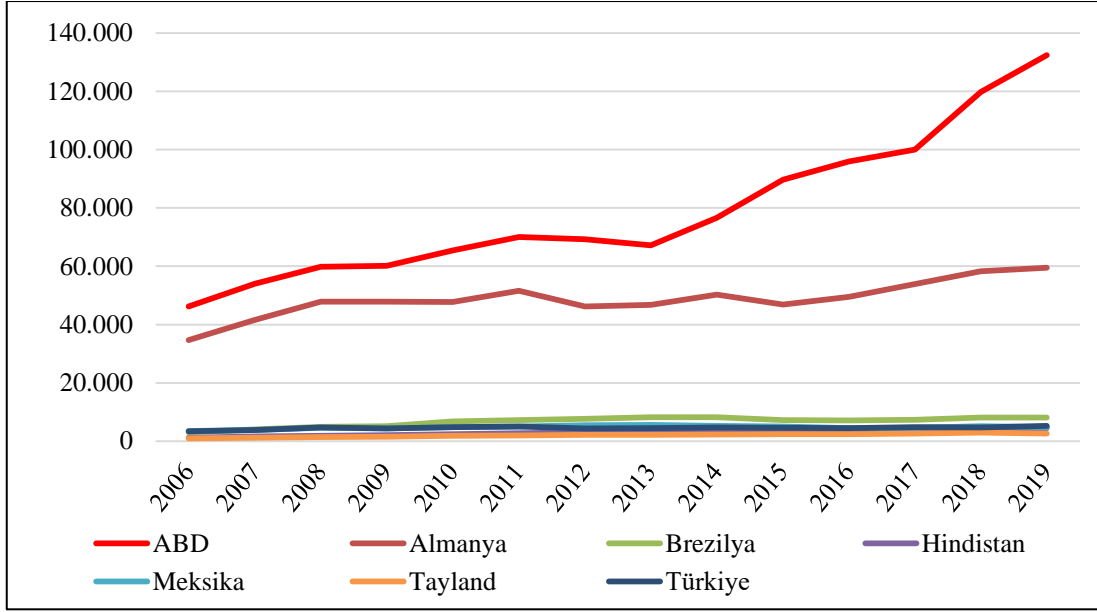
Grafik 2: Seçilmiş Ülkelerin Eczacılık Ürünleri İhracatı



Kaynak: WTO, 2021c

Grafik 3'te seçilmiş ülkelerin eczacılık ürünü ithalatı verilmiştir. Buradan ABD'nin ithalatının yüksek olduğu ve hızla arttığı görülmektedir. Almanya'nın da nispeten fazla olan ithalatının yıllar itibariyle istikrarlı olduğu söylenebilir. Bunu takiben Brezilya, Türkiye, Meksika, Hindistan ve Tayland bulunmaktadır. AR-GE yatırımlarına, yerli üretim ve pazarlama konularına önem veren Hindistan'ın bu alanda dış fazla verdiği görülmektedir (Verilerin uyumu için 2006-2019 dönemi alınmıştır. 2019 yılında ABD 132.458, Almanya 59.454, Brezilya 8.058, Hindistan 4.456, Meksika 4.780, Tayland 2.572 ve Türkiye 5.294 milyon dolar değerinde eczacılık ürünü ithalatı gerçekleştirmiştir.)

Grafik 3: Seçilmiş Ülkelerin Eczacılık Ürünleri İthalatı



Kaynak: WTO, 2021c

Çalışmanın analiz kısmında sağlık turizmini gerçekleştirirken, en çok kullanılan ve tamamlayıcı mal niteliğinde olan tıp ve eczacılık ürünleri dikkate alınmıştır. Bu bağlamda analiz Standard International Trade Classification (SITC) Rev 3'e göre 54 kodlu tıp ve eczacılık ürünlerinin alt ürün grubu olan 541 kodlu tüm ürünleri içermektedir. (542 kodlu ürün grubu veterinerlik dahil olduğu için bu çalışma kapsamında değildir (Comtrade, 2021). 4 digit olarak alınan ürünler şunlardır:

- 5411 kodlu ürün; provitaminler ve vitaminler (542'nin dışındakiler),
- 5413 kodlu ürün; antibiyotikler (542'nin dışındakiler),
- 5414 kodlu ürün; bitkisel alkaloidler, tuzları, eter, ester-türevleri (542'nin dışındakiler),
- 5415 kodlu ürün; hormonlar, türevleri, hormon yerine geçen steroidler (542'nin dışındakiler),
- 5416 kodlu ürün; glikozitler, bazı özler, antiserumlar, aşılarda vb. ürünler,
- 5419 kodlu ürün; ilaçlar dışındaki eczacılık ürünleridir.

Seçilmiş ülkelerin 2020 yılında tıp ve eczacılık ürünleri dış ticareti Tablo 2'de verilmiştir. (Rakamlar yaklaşık değerlerdir.) Yukarıda ülkelerin eczacılık ürünü dış ticaretinde ne kadar aktif olduğu anlatılmıştır. Burada ise seçilen ürünlere detaylı olarak yer verilmiştir. Bu bağlamda tabloda, 541 kodlu ürün grubunun alt ürün grubuna ait ihracat, ithalat değerlerinin yanı sıra tekrar ihraç-ithal değerleri bulunmaktadır. Tablo 2'deki ülkelerden sadece ABD'nin tekrar ihracat (re-export), Brezilya ve Tayland'ın tekrar ithalat (re-import) yaptığı görülmektedir. Tekrar ithalat her ülke için kayıtlarda yer almayabilir. Örneğin, ABD'de tekrar ilaç ithalatı politik bir sorun olarak tartışılmaktadır. Özellikle Kanada ve Meksika'ya yapılan geziler vasıtasıyla daha ucuz ilaç alan Amerikalıların, ABD ilaç pazarı karlarını olumsuz etkilediği gündemde sık sık dile getirilmektedir. Küreselleşen sağlık hizmetleri ekonomisi kapsamındaki, sağlık turizminin konusu olan yeniden ithalat, tam olarak; uygun fiyatla sınır ötesine yolculuk yapıp alınan ilaçları ya da internet aracılığıyla yurtdışındaki eczanelerden temin edilen ilaçları ifade etmektedir. Bunun kontrolü ise pek mümkün olamamaktadır (Salmon, 2010). Diğer yandan pazara giren yatırımcılar kısmen kendi ülkelerine yeniden ihracat yapma yolunu tercih etmektedir (Tunpaiboon, 2019). Tablo 2'ye göre ABD'de özellikle aşı, antiserum vb. ürünlerinde (5416 kodlu mal grubu) tekrar ihracatın nispeten fazla olduğu görülmektedir. İlaç üretiminde öncülük eden ülkelerden olan Almanya, oldukça büyük ilaç ticaret hacmine sahip olup ülkenin, bitkisel alkaloidler ve türevleri ürün grubunda (5414 kodlu mal grubu), hormon ürün grubunda (5415 kodlu mal grubu) ve diğer eczacılık ürün grubunda (5419 kodlu mal grubu) dış ticaret fazlası verdiği görülmektedir. Bunun yanı sıra, ülkelerin sağlık hizmeti ihracatçısı olduğu göz önüne alındığında, söz konusu ilaçların ithalatlarının yüksek olduğu görülmektedir. Sağlık turizminden elde ettiği geliri oldukça fazla olan

Tayland'ın, tıp ve eczacılık ürünü ithalatının da yüksek olduğu dikkat çekmektedir. Ayrıca Tablodan Hindistan'ın seçilen ürünlerde ihracatının fazla olduğu, Brezilya, Meksika ve Türkiye'nin ise ithalatının fazla olduğu gözlenmektedir.

Tablo 2: Seçilmiş Ülkelerin Tıp ve Eczacılık Ürünleri Dış Ticareti (2020 yılı, Milyon ABD \$)

Ürün Kodu	5411	5413	5414	5415	5416	5419	
ABD	İhracat	894,239	475,962	61,960	612,593	5,050,747	964,049
	Tekrar ihracat	121,050	66,658	11,290	13,105	286,406	165,496
	İthalat	1,493,219	640,202	427,218	1,276,794	11,234,601	2,450,681
Almanya	İhracat	499,816	102,807	293,203	244,116	1,873,113	1,790,026
	İthalat	661,460	1,030,191	125,051	191,375	2,626,601	1,071,469
Brezilya	İhracat	3,540	44,559	5,030	2,442	137,404	71,156
	İthalat	240,175	382,894	72,751	155,874	1,220,991	102,920
	Tekrar ithalat*	7	-	1	-	1	-
Hindistan	İhracat	251,101	904,850	239,012	177,331	902,311	68,355
	İthalat	185,671	1,423,626	50,078	250,246	655,415	71,305
Meksika	İhracat	1,504	2,212	3,658*	2,373	131,247	154,025
	İthalat	168,575	149,665	31,703*	81,877	1,341,654	403,735
Tayland	İhracat	25,530	14,224	456	226	40,762	76,376
	İthalat	174,435	130,328	11,740	17,174	343,801	79,829
	Tekrar ithalat*	-	-	-	-	4	30
Türkiye	İhracat	14,594	3,958	7,206	172	34,787	41,147
	İthalat	119,404	184,020	40,316	31,213	511,672	63,417

Not: *2019 verileridir.

Kaynak: Comtrade, 2021

4.LİTERATÜR

Literatür incelendiğinde sadece tıp ve eczacılık ürünlerini dikkate alan çalışmaların kısıtlı olduğu görülmüş ve bu başlıkta araştırmaya en yakın çalışmalara yer verilmiştir.

Mahajan vd. (2015) çalışmalarında, Hindistan ve birçok ilaç ihracatçısı olan ülke için eczacılık ürünü dış ticaretinde rekabet gücünü hesaplamışlardır. Bu bağlamda açıklanmış karşılaştırmalı üstünlük (RCA) endeksi ve ticarete uzmanlaşma endeksi kullanılmıştır. Elde edilen sonuçlar, Hindistan'ın, İrlanda ve İsrail'e göre söz konusu alanda daha az uzmanlaşma gösterdiğini ortaya koymuştur. Hindistan'da ilaç sektörü, düşük maliyet ile üretim yaptığından dolayı pazardan büyük pay almayı

başarsa dahi, içinde İsrail, İsviçre, Belçika ve İngiltere'nin olduğu, 15 ülke grubunda 11. sırada bulunmaktadır. Ayrıca RCA sonuçları ticarete uzmanlaşma endeksi sonuçlarını desteklemektedir.

Turan vd. (2019) çalışmalarında, Brezilya ve Türkiye'nin eczacılık ürünlerini kullanarak, açıklanmış karşılaştırmalı üstünlükler yöntemiyle ülkelerin rekabet gücünü analiz etmişlerdir. Bu bağlamda, Balassa, Nispi İhracat Avantajı ve Karşılaştırmalı İhracat Performansı endekslerinden yararlanmışlardır. Elde edilen sonuçlardan Brezilya'nın Türkiye'ye nazaran eczacılık alanında rekabet gücüne sahip olduğu test edilmiştir.

Musavi vd. (2018), AB-27 ve gelişmiş 9 ülke için 2000-2012 dönemini kapsayan eczacılık ürününde karşılaştırmalı üstünlüğü belirlemişlerdir. Bu bağlamda Balassa endeksi, Simetrik Karşılaştırmalı Avantaj endeksi, Açıklanmış Ticaret Avantajı, Nispi İhracat Avantajı endeksinden yararlanılmıştır. Sonuçlara göre, ABD ilaç pazarında aktif şekilde bulunmasına rağmen İsviçre, Slovenya, İrlanda, Fransa ve AB-27 ülkelerine göre daha düşük rekabet gücüne sahip olduğu bulunmuştur. Ayrıca sonuçlar Portekiz, Lüksemburg, Çin ve Norveç'in zayıf rekabet gücü olduğunu göstermektedir.

Chuankammerdkarn (1997), Avustralya'nın eczacılık ürünleri dış ticaret değerlerini (1975-1992) kullanarak Ballassa ve Vollrath analizlerini yapmıştır. Elde edilen sonuçlara göre Avustralya'nın dünyaya karşı farmakolojik ürünlerde rekabet dezavantajı bulunmaktadır.

Yusefzadeh vd. (2015) tarafından, İran'ın tıp ve eczacılık ürünlerindeki karşılaştırmalı üstünlüğünü belirlemek için Ticarete Uzmanlaşma, Balassa ve Vollrath endeksleri hesaplanmıştır. Ayrıca endüstri içi ticaret kapsamında Grubel-Lloyd ve Menon-Dixon endeksleri ile analiz uygulanmıştır. Sonuçlara göre, İran'ın dünya ilaç ihracatında düşük paya sahip olmasından dolayı, tıp ve eczacılık ürünlerinin dış ticaretinde rekabet dezavantajına sahip olduğu belirtilmiştir.

Wilkman (2012), İsveç eczacılık ürünü ihracatını 1995-2010 dönemi için incelemiştir. Bu bağlamda çekim modelini kullanmıştır. Elde edilen sonuçlara göre GSYH, kişi başına GSYH ve döviz kuru değişkenlerinin eczacılık ürünlerinin ihracatından etkilendiği bulunmuştur.

Utkulu ve Seymen (2004), Türkiye ve Avrupa Birliği (AB) arasında gerçekleşen, içinde tıp ve eczacılık ürün grubunun da yer aldığı 63 ürün üzerinden araştırma yapmışlardır. Bu doğrultuda Balassa ve Vollrath endeksini kullanarak karşılaştırmalı üstünlüğü belirlemeye çalışmışlardır. Araştırma sonucunda Türkiye'nin AB'ye karşı tıp ve eczacılık ürünlerinde rekabet dezavantajı olduğu bulunmuştur.

Akis (2017), Türkiye'nin seçilmiş AB ülkelerine karşı rekabet gücünü analiz etmiştir. Bu bağlamda 2007-2015 döneminde içinde tıp ve eczacılık ürün grubunun da bulunduğu kimyasal ürünlere ait olan verileri kullanılarak, Balassa endeksi ile hesaplama yapılmıştır. Elde edilen sonuçlara göre söz konusu ürün grubunda Türkiye, Polonya ve Letonya'nın rekabet dezavantajına, Hırvatistan, Macaristan ve Litvanya'nın rekabet avantajına sahip olduğu bulunmuştur.

Demir (2020), Türkiye için yaptığı çalışmada, 2005:02-2019:12 dönemindeki eczacılık ürünleri ihracatına önce Normalleştirilmiş Açıklanmış Karşılaştırmalı Üstünlük (NRCA) endeksi uygulamış ve Türkiye'nin bu alanda rekabet gücünün yüksek olmadığı sonucuna ulaşmıştır. Daha sonra elde edilen NRCA sonuçları ile reel döviz kuru ve ilaç sanayi üretim endeksini verilerini kullanarak zaman serisi analizi uygulamıştır. Elde edilen sonuçlara göre, sanayi üretim endeksi farmakolojik mal ihracatını etkilediği bulunmuştur.

Batbaylı (2021), Türkiye, Hindistan, Singapur, Çin, Tayland ve Malezya'ya ait olan 2000-2019 dönemine ilişkin tıp ve eczacılık ürünlerinin ihracat rekabet gücünü incelemiştir. Açıklanmış karşılaştırmalı üstünlük analizlerinden yararlanarak (Balassa, Net Ticaret ve İhracat-İthalat Oranı endeksleri) 5411, 5413, 5414, 5415, 5416 ve 5419 kodlu ürünler için analiz uygulamıştır. Söz konusu ürün grupları veterinerlik ürünlerini içermemektedir. Sonuçlara göre, Türkiye, Tayland ve Malezya, bu ürün gruplarının ihracatında rekabet dezavantajına sahiptir. Ancak Türkiye, 5414 kodlu üründe rekabet avantajına sahiptir. Hindistan ve Çin bazı ürünlerde güçlü rekabet avantajı yakalamışlardır. Ayrıca bu

iki ülke hariç diğer ülkeler tıbbi ürün ihracatında uzmanlaşmamışlardır. Diğer yandan Singapur, 3 ürünün ihracatında uzmanlaşma yakalamıştır.

Batbaylı (2023), Hırvatistan, Sırbistan, Romanya, Slovenya, Kuzey Makedonya, Bosna-Hersek, Bulgaristan, Yunanistan ve Türkiye için 2000-2022 dönemine ait tıp ve eczacılık ürünlerinin uluslararası rekabet gücünü incelemiştir. 5411, 5413, 5414, 5415, 5416 ve 5419 kodlu ürün gruplarının 2000-2022 yıllarındaki verileri üzerine Balassa, Vollrath, İhracat-İthalat Oranı ve Karşılaştırmalı İhracat Performansı Endekslerini uygulamıştır. Sonuçlara göre, 5413 kodlu ürün grubunun ihracatında Bulgaristan'ın zayıf derecede rekabet avantajı ve Hırvatistan'ın güçlü derecede rekabet avantajı vardır. Ayrıca 5414 kodlu ürün grubunun ihracatında Türkiye'nin zayıf derecede rekabet avantajı bulunmaktadır. Bulgaristan, Hırvatistan ve Türkiye 5413 ve 5414 ürün grubunda uzmanlaşma göstermiş, ancak Türkiye'nin 5414 ürün grubundaki uzmanlaşma değeri marjinal sınırdadır. Diğer ülkelere göre rekabet gücü elde eden bu üç ülke için karşılaştırmalı ihracat performansı endeksi uygulanmıştır. Buna göre Bulgaristan; 5413 kodlu ürün haricindeki diğer tüm ürünlerin ihracatında Hırvatistan'a karşı rekabet avantajına sahiptir. Türkiye; 5414 ve 5415 kodlu ürün gruplarının ihracatında Bulgaristan'a ve Hırvatistan'a karşı rekabet avantajına sahiptir.

5.METODOLOJİ VE BULGULAR

Ülkeler hem mal hem de hizmet sektörlerinde kendi rekabet güçlerini belirlerken bazı endekslerden yararlanmışlardır. Açıklanmış karşılaştırmalı üstünlük (RCA) endeksi de bunlardan biridir (Ballance, Forstner ve Murray, 1987). RCA uluslararası mal veya hizmet ticareti sonrası açıklanan göstergeler kullanılarak yapılan hesaplamaları ifade etmektedir (Vollrath, 1991).

5.1. Metodoloji

Çalışmanın teorik kısmından yola çıkarak belirlenen ve verilerin uyumunun yakalandığı ülkeler (ABD, Almanya, Brezilya, Hindistan, Meksika, Tayland ve Türkiye) için 2000-2020 dönemi tıp ve eczacılık ürün grubu rekabet gücü analiz edilmiştir. Veriler Comtrade ve WITS veri sitelerinden elde edilmiş ve Standart International Trade Classification (SITC) Rev 3'e göre 4 dijital ürün grubundan, 6 tıp ve eczacılık ürünü çalışmamızın analiz kısmında kullanılmıştır. Analiz sonuçları bulunduktan sonra uygun ortalaması alınmıştır. (Uygun ortalama, verilerin nispeten stabil olması için en yüksek ve en düşük değerlerinden arındırılarak kalan serilerin aritmetik ortalamasının alınması ile bulunmaktadır (statistics.com, 2021)). Bazı dönemlerde ihracat veya ithalat değerlerinin normalden fazla/az olması nedeniyle RCA sonuçları değişebilmektedir. Daha sağlıklı sonuçlar elde edebilmek için değerlerin uygun ortalaması hesaplanmıştır (Küçükkiremitçi, 2006).

Literatürde ürün gruplarının rekabet gücünü ölçerken en çok kullanılan RCA endekslerinden olan, Balassa (BRCA), Vollrath (VRCA), İhracat İthalat Oranı Endeksi (EIRI) ve Ticaret Uzmanlık Endeksi (TSI) analizde kullanılmıştır.

Balassa'nın açıklanmış karşılaştırmalı üstünlük endeksinin matematiksel gösterimi şöyledir (Vollrath, 1991):

$$BRCA_{ik} = \frac{X_{ik}/X_{it}}{X_{wk}/X_{wt}}$$

X_{ik} ve X_{it} belli bir t döneminde, i ülkesinin sırasıyla k malı ihracatı ve toplam ihracatıdır. X_{wk} ve X_{wt} ise dünyanın sırasıyla k malı ihracatı ve toplam ihracatıdır. Balassa endeksi sonuçları Hinloopen'ın 4 madde de sınıflandırdığı şekilde yorumlanabilmektedir (Hinloopen ve Marrewijk, 2000);

- $0 < BRCA \leq 1$ Rekabet avantajı (rekabet gücü) yoktur, dezavantajı vardır.
- $1 < BRCA \leq 2$ Zayıf derecede rekabet üstünlüğü bulunmaktadır.
- $2 < BRCA \leq 4$ Orta derecede rekabet üstünlüğü bulunmaktadır.
- $4 < BRCA$ Güçlü derecede rekabet üstünlüğü bulunmaktadır.

Vollrath (1991), nispi ihracat avantajı, karşılaştırmalı ticaret avantajı ve açıklanmış rekabet gücü olmak üzere üç açıklanmış karşılaştırmalı üstünlük için yöntem belirtmektedir. Çalışmamızda kullandığımız Vollrath endeksi nispi ihracat avantajı endeksi olup, Balassa sonuçlarını

desteklemektedir. Bunun sebebi nispi ihracat avantajı endeksi çifte hesaplamayı engellemektedir (Klaus ve Monika, 1997). VRCA'nın belli bir t dönemindeki matematiksel gösterimi şöyledir (Vollrath, 1991):

$$VRCA_{ik} = \frac{X_k^i / X_{-kt}^i}{X_{wk}^{-i} / X_{-kw}^{-i}}$$

X_{-kt}^i ; i ülkesi ihracatından k malının çıkarılmış hali, X_{wk}^{-i} ; dünya ihracatından i ülkesi çıkarılmış hali ve X_{-kw}^{-i} ; dünya toplam ihracatından hem i ülkesi hem de k malı çıkarılmış halini ifade etmektedir. VRCA değeri 1'in üstündeyse ülke k malında rekabet avantajına, 1'in altındaysa ülke k malında rekabet dezavantajına sahiptir (Klaus ve Monika, 1997).

Ülkelerin ihracatta uzmanlaşma düzeylerini ortaya koyan ihracat ile ithalat değerlerinin oranlanmasıyla bulunan ihracat ithalat oranı endeksi analiz yöntemi şöyledir (Saboniene, 2009):

$$EIRI_{i,k} = \ln \left[\frac{\frac{X_k^i}{X_t^i}}{\frac{M_k^i}{M_t^i}} \right]$$

X_k^i , X_t^i ; sırasıyla i ülkesinin k malı ihracatı ve i ülkesinin toplam ihracatı, M_k^i , M_t^i ; sırasıyla i ülkesinin k malı ithalatı ve i ülkesinin toplam ithalatını belirtmektedir. EIRI endeksi sonuçlarına göre (Erkan ve Bozduman, 2020);

- $EIRI > 0,50$ rekabet gücü yüksek (Uzmanlaşma var),
- $-0,50 < EIRI < 0,50$ rekabet gücü marjinal sınırdadır (Uzmanlaşma marjinal sınırdadır),
- $EIRI < -0,50$ rekabet gücü düşük (Uzmanlaşma yok).

Net Ticaret Açıklanmış Karşılaştırmalı Üstünlük Endeksi olarak da geçen Ticaret Uzmanlık Endeksi bir ekonomideki ticaretin avantajını hesaplamaktadır. Bu doğrultuda net ticaret ile toplam ticaret hacminin oranlanması ile elde edilmektedir (Jelacic, 2020). Matematiksel gösterimi şöyledir (Balassa ve Noland, 1989):

$$TSI_{i,k} = \frac{X_k^i - M_k^i}{X_k^i + M_k^i}$$

Belli bir t dönemindeki k malı ihracat ve ithalatı üzerinden yapılan analiz “gerçek” karşılaştırmalı üstünlüğün “ortalama” göstergesini ifade etmektedir. Söz konusu ülkenin net ihracatının ticaret hareketlerine oranlanmasıyla bulunmaktadır. Sonuçlar -1 ve +1 arasında bulunur: “-1; yalnız ithalat yapıldığını göstermekte olup en dezavantajlı hali anlatmaktadır. +1; yalnız ihracat yapıldığını göstermekte olup en yüksek karşılaştırmalı avantajı anlatmaktadır. 0 sonucu ise; dengeli ticaret olduğunu göstermektedir. Daha açık bir ifadeyle ülkenin net ticaret pozisyonunu gösteren bu indekse göre, sonuç pozitif değer alırsa ülke net ihracatçı, negatif değer alırsa net ithalatçıdır” (Amighini, 2005).

5.2. Bulgular

Çalışmanın analiz sonucunda elde edilen değerler 2000-2020 dönemine göre hesaplanmış, ardından bu değerlerin 21 yıllık uygun ortalaması alınmıştır. Tablo ve grafiklerde verilen değerler uygun ortalama sonucu elde edilen rakamları ifade etmektedir. (Yorumu yapılan değerler Ek Tablo 2’de yer almaktadır.)

Tablo 3’te seçilmiş ülkelerin söz konusu ürün gruplarındaki ihracat rekabet gücü (Balassa ve Vollrath) seviyeleri ve ithalatı da dikkate alan hesaplamalarla elde edilmiş dış ticarete uzmanlaşma (EIRI) seviyeleri verilmiştir. Hesaplamalarda Balassa ve Vollrath endeksi sonuçları birbirlerini desteklemektedir. Buna göre, ABD, Almanya ve Hindistan tüm ürünlerde rekabet gücüne sahiptir.

ABD 5414 kodlu ürün grubu, Almanya 5413 ve 5415 ürün grupları ve Hindistan 5415 ürün grubu dışındaki ürünlerde uzmanlaşma göstermiştir. Brezilya 5419 ve Türkiye 5414 kodlu ürün gruplarının ihracatında dünyaya karşı güçlü derecede rekabet avantajına sahiptir. Ancak hem Brezilya hem de Türkiye seçilen ürün gruplarının çoğunda uzmanlaşma yakalayamamıştır. Meksika 5413, 5415 ve 5419 ürün grubunda Tayland ise 5419 ürün grubunda rekabet avantajına sahipken, her iki ülkenin de çoğu ürün grubunda uzmanlaşma anlamında rekabet gücü düşüktür. Sağlık turizminde nispeten en fazla gelir elde eden ABD, Tayland, Meksika ve Türkiye'nin, eczacılık ürünlerinde aynı performansa sahip olmadığı görülmektedir. ABD hem dünya ilaç pazarında aktif bir ekonomi hem de sağlık turizminde yüksek gelir elde eden bir ekonomiyken, Tayland, Türkiye ve Meksika söz konusu mal ihracatında düşük rekabet gücüne sahiptir.

Tablo 3: Seçilmiş Ülkelerin Tıp ve Eczacılık Ürünleri Dış ticaretinde Rekabet Gücü ve Uzmanlaşma

Ülke	Ürün Kodu	BRCA (Rekabet Dereceleri)	VRCA (Rekabet Gücü)	EIRI (Uzmanlaşma Seviyesi)
ABD	5411	Zayıf rekabet gücü	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma sınırda
	5413	Güçlü rekabet	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma sınırda
	5414	Orta rekabet gücü	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma yok
	5415	Güçlü rekabet	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma var
	5416	Güçlü rekabet	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma var
	5419	Güçlü rekabet	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma sınırda
ALMANYA	5411	Zayıf rekabet gücü	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma sınırda
	5413	Rekabet dezavantajı	Rekabet dezavantajı	Uzmanlaşma yok
	5414	Güçlü rekabet	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma var
	5415	Orta rekabet gücü	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma yok
	5416	Güçlü rekabet	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma sınırda
	5419	Güçlü rekabet	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma sınırda
BREZİLYA	5411	Rekabet dezavantajı	Rekabet dezavantajı	Uzmanlaşma yok
	5413	Orta rekabet gücü	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma yok
	5414	Orta rekabet gücü	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma yok
	5415	Rekabet dezavantajı	Rekabet dezavantajı	Uzmanlaşma yok
	5416	Rekabet dezavantajı	Rekabet dezavantajı	Uzmanlaşma yok
	5419	Güçlü rekabet	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma sınırda
HİNDİSTAN	5411	Zayıf rekabet gücü	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma var
	5413	Güçlü rekabet	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma sınırda
	5414	Güçlü rekabet	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma var

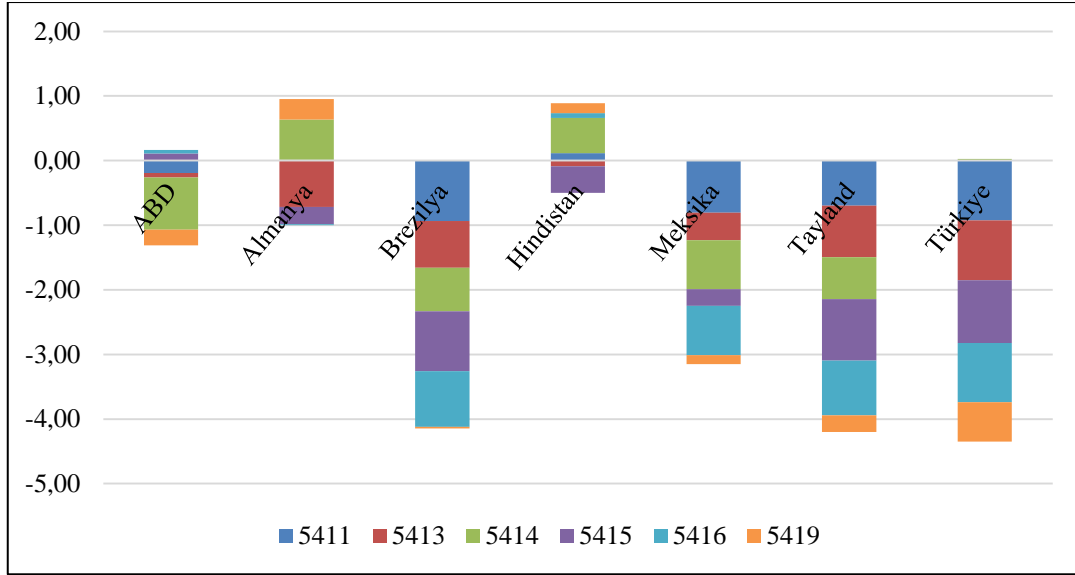
	5415	Orta rekabet gücü	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma yok
	5416	Orta rekabet gücü	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma sınırda
	5419	Orta rekabet gücü	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma var
MEKSİKA	5411	Rekabet dezavantajı	Rekabet dezavantajı	Uzmanlaşma yok
	5413	Zayıf rekabet gücü	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma yok
	5414*	Rekabet dezavantajı	Rekabet dezavantajı	Uzmanlaşma yok
	5415	Zayıf rekabet gücü	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma yok
	5416	Rekabet dezavantajı	Rekabet dezavantajı	Uzmanlaşma yok
	5419	Orta rekabet gücü	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma sınırda
TAYLAND	5411	Rekabet dezavantajı	Rekabet dezavantajı	Uzmanlaşma yok
	5413	Rekabet dezavantajı	Rekabet dezavantajı	Uzmanlaşma yok
	5414	Rekabet dezavantajı	Rekabet dezavantajı	Uzmanlaşma yok
	5415	Rekabet dezavantajı	Rekabet dezavantajı	Uzmanlaşma yok
	5416	Rekabet dezavantajı	Rekabet dezavantajı	Uzmanlaşma yok
	5419	Orta rekabet gücü	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma yok
TÜRKİYE	5411	Rekabet dezavantajı	Rekabet dezavantajı	Uzmanlaşma yok
	5413	Rekabet dezavantajı	Rekabet dezavantajı	Uzmanlaşma yok
	5414	Güçlü rekabet	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma sınırda
	5415	Rekabet dezavantajı	Rekabet dezavantajı	Uzmanlaşma yok
	5416	Rekabet dezavantajı	Rekabet dezavantajı	Uzmanlaşma yok
	5419	Zayıf rekabet gücü	Rekabet avantajı	Uzmanlaşma yok

Not: * Meksika'nın 5414 kodlu ürünü için 2020 verileri olmadığından 2000-2019 yılı sonuçları hesaplanmıştır.

Kaynak: Comtrade (2021) ve WITS (2021) verileri kullanılarak hesaplanmıştır.

Ülkelerin söz konusu ürünlerdeki ithalatı da dikkate alarak gerçekleştirilen Ticaret Uzmanlık Endeksi sonuçları Grafik 4'te yer almaktadır. TSI sonuçlarına göre pozitif değerler ülkenin net ihracatçı, negatif değerler ülkenin net ithalatçı olduğunu gösterdiği için, grafiğe göre ülkeler çoğu ürün grubunda net ithalatçıdır. Hindistan 4 (5411, 5414, 5416 ve 5419 kodlu ürünler), Almanya 3 (5411, 5414 ve 5419 kodlu ürünler), ABD 2 (5415 ve 5416 kodlu ürünler), Türkiye 1 (5414 kodlu ürün) ürün grubunda net ihracatçıdır. Brezilya, Meksika ve Tayland ise tüm ürün gruplarında net ithalatçıdır.

Grafik 4: Seçilmiş Ülkelerin Ticaret Uzmanlık Endeksi Sonuçları



Kaynak: Comtrade (2021) ve WITS (2021) verileri kullanılarak hesaplanmıştır.

SONUÇ

Küresel anlamda stratejik ürünler kategorisinde yer alan tıp ve eczacılık ürünleri, katma değeri yüksek olan AR-GE bazlı ürünler olarak bilinmektedir. Ülkeler katma değeri yüksek ve teknoloji odaklı ürünlerin ihracatında uzmanlaşma yakalayıp, rekabet gücünü yükseltme eğilimindedirler. Bu nedenle yerli üretime ağırlık vererek dünya ilaç pazarından daha fazla pay almak için çalışırlar. Böylece ülkeler katma değeri yüksek ürünleri ithal etmeyip, ihraç ederek dış ticaret dengesi sağlayabilecek veya fazlası verebilecek ve bu durum onların dışa bağımlılığını ortadan kaldıracaktır.

Çalışma, açıklanmış karşılaştırmalı üstünlük endeksleri kullanılarak seçilmiş sağlık turizmi ülkelerinin, AR-GE ağırlıklı tıp ve eczacılık ürün grubunda rekabet gücü ve uzmanlaşma seviyesini belirleyebilme amacını gütmüştür. Bu bağlamda, ABD, Almanya ve Hindistan'ın dünyaya karşı rekabet gücü olduğu, nispeten, sayıca daha fazla ürün grubunda uzmanlaşma yakaladığı görülmektedir. Brezilya, Meksika, Tayland ve Türkiye'nin ise söz konusu ürün gruplarında rekabet gücünün daha düşük olduğu bulunmuştur. Ayrıca sağlık turizminde nispi anlamda yüksek gelir elde eden ABD, Almanya, Hindistan ve Türkiye'nin en az bir ürün grubunda net ihracatçı olduğu sonucuna varılmıştır. Hindistan ve Türkiye'nin yerli ilaç üretimine ağırlık vermeye devam etmesi dış ticaret dengesi açısından olumlu sonuç doğurabilecektir. Tıp ve eczacılık ürünlerinde net ithalatçı olan Brezilya, Tayland ve Meksika ise üretime daha fazla önem vermesi halinde net ihracatçı konuma geçebilecektir. Elde edilen sonuçlar literatür ile örtüşmektedir. Bu bağlamda ABD, Hindistan ve AB ülkeleri gelişmiş ilaç sanayileri nedeniyle bazı ürünlerde kısmen, dünyaya karşı rekabet gücüne sahiptir. Ayrıca bu çalışmada bulunan Brezilya'nın 3, Türkiye'nin 2 ürün grubunda ihracat rekabet gücüne (Balassa ve Vollrath Endeksi) sahip olduğu sonucu, Turan (2019) çalışması ile benzer sonuçlar ortaya koymuştur.

Tıbbi hizmetin dışında ulaşım, turizm, yeme-içme, konaklama gibi faaliyetler ve eczacılık ürünleri kullanımı sağlık turizmini katma değer yaratan bir sektör haline getirmektedir. Bu nedenle sağlık turizmi ile birlikte hem hizmet hem de ürün ihracatı gerçekleşmektedir. Medikal hizmetlerin ihracatının yüksek getirisi ve AR-GE bazlı tıp ve eczacılık ürünleri ihracatının yüksek getirisi dış ticaret haddinde iyileşmeye ve ekonomik büyümeye katkı sağlayacaktır. Ayrıca sağlık turizmi gerçekleştirilirken kullanılan tıp ve eczacılık ürünleri, eğer yerli üretim ise gerçekleşen tüm ticaretin hem hizmet ihracatı hem de mal ihracatı olacağı söylenebilir.

Değişen dünyada COVID-19 pandemisi nedeniyle önemi daha çok anlaşılan tıp ve eczacılık ürünlerine ve sağlık hizmetlerine daha fazla ağırlık verilmesi, daha sağlıklı toplum anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bu durum ülkeleri küresel piyasada söz sahibi yapabilecektir. Katma değeri yüksek olan söz konusu hizmet ve mal ihracatında markalaşmaya, AR-GE'ye ve yasal düzenlemelere önem verilmesi halinde, ülkeler daha etkin olacak ve tercih edilen ekonomi haline gelebileceklerdir.

KAYNAKÇA

- Adams, K., Snyder, J., Crooks, V. A. and Berry, N. S. (2018). "A Critical Examination Of Empowerment Discourse İn Medical Tourism: The Case Of The Dental Tourism İndustry İn Los Algodones, Mexico", *Globalization and Health* 14(70), 1-10.
- Adlung, R. (2003). "The GATS Negotiations: Implications For Health And Social Services", *Review of European Economic Policy*, 147-155.
- Akis, E. (2017). "Competitiveness analysis of the Turkish chemical industry: A comparison with the selected European Union countries", *Journal of Economics, Finance and Accounting*, 129-137. doi: 10.17261/Pressacademia.2017.442.
- Altes, A. G. (2005). "The development of health tourism services", *Annals of Tourism Research*, 32, (1), 262–266.
- Altunay, R., Gayaker, S. ve Korkmaz, S. (2023). " COVID-19 Pandemisinin Tıbbi Ürün Ticaretine ve Ekonomik Kalkınmaya Etkisi", *İşletme Araştırmaları Dergisi (Journal of Business Research-Turk)*, 15(2), 1441-1460.
- Amighini, A. (2005). "Chine in the international fragmentation of production: Evidence from the ICT industry", *The European Journal of Comparative Economics*, 2 (2), 203-219.
- Aruru, M. ve Salmon, j. W. (2008). "Medical and pharmaceutical outsourcing to India: Ethical considerations and policy implications", *Journal of Pharmaceutical Finance Economics & Policy*, 43-62.
- Bakhouya, D. (2017). "The General Agreement on Trade in Services (GATS) and international trade in health services, Impact and regulations", *Bucharest Academy of Economic Studies, Law Department*, 7(Special), 54-68.
- Balassa, B. ve Noland, M. (1989). "The changing comparative advantage of Japan and the United States", *Journal of the Japanese and International Economies* 3, 174-188.
- Ballance, R. H., Forstner, H. ve Murray, T. (1987). "Consistency tests of alternative measures of comparative advantage", *The Review of Economics and Statistics*, 69(2), 157-161.
- Batbaylı, Ş. (2021). "Sağlık Hizmeti İhracatı ve Uluslararası Tıp ve Eczacılık Ürünleri Ticareti Bakımından Türkiye ve Asya Ülkeleri: Açıklanmış Karşılaştırmalı Üstünlükler Analizi", *Iğdır International Social Sciences Congress*, 14-15 April 2021, Iğdır Ünivertesı, Iğdır, Turkey, 351-359.
- Batbaylı, (2022). "Türkiye'nin Uluslararası Sağlık Turizmindeki Rekabet Gücünün Ekonomik Büyümeye Etkisi: Ampirik Bir Analiz", *International Journal of Social Inquiry* 15(2), 365–382.
- Batbaylı, (2023). "Balkan Ülkelerinin Tıp ve Eczacılık Ürünleri Dış Ticareti: Rekabet Gücü Analizi", *VI. Uluslararası Ekonomi, Siyaset ve Yönetim Sempozyumu VI. International Symposium on Economics, Politics and Administration, ISEPA'23*, 12-13 Ekim 2023, Dicle Üniversitesi-Diyarbakır, Türkiye, 158-171.
- Benavides, D. D. (2002). "Trade policies and export of health services: a development perspective", *Trade in Health Services, WHO*, 53-69.
- Christel, M. (2020). "2020 pharm exec 50 united front delivering hope in a pandemic", *USA: Pharmaceutical Executive*, 40(6), 1-36.
- Chuankamnerdkarn, P. (1997). "Patterns and determinants of Australia's international trade in pharmaceuticals". *Business Administration Doctorate Thesis*. Melbourne, Australia: Victoria

University of Technology. Retrieved 23.07.2021 from: https://vuir.vu.edu.au/16072/1/chuankammerdkarn_1997compressed.pdf.

- Comtrade. (2020). Database. Retrieved 22 July 2021 from: <https://comtrade.un.org/>.
- Connell, J. (2006). "Medical tourism: Sea, sun, sand and ... surgery", *Tourism Management*, 27(6), 1093-1100.
- Dalen, J. E. ve Alpert, J. S. (2019). "Medical tourists: Incoming and outgoing", *The American Journal of Medicine*, 132(1), 9-10.
- Deloitte. (2021). "Healthcare and life sciences predictions 2020". İngiltere: Center for Health Solutions, Deloitte. Retrieved 29 July 2021 from: <https://www2.deloitte.com/tr/en/pages/life-sciences-and-healthcare/articles/healthcare-and-life-sciences-predictions-2020.html>.
- Demir, M. A. (2020). "Türkiye'nin farmakoloji sanayindeki mukayeseli üstünlüğünün sektörün ihracatı üzerine etkisi: Zaman serisi analizi", *Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 20, 509-530.
- Ehrbeck, T., Guavara, C. ve Mango, P. D. (2008). "Mapping the market for medical travel" *Health Care, The McKinsey Quarterly*, 1-11.
- Erkan, B. ve Bozduman, E. T. (2020). "Analysis of Turkey's foreign trade of medical and pharmaceutical products in the perspective of specialization and competition", *Social Sciences Studies Journal*, 6(65), 2871-2878.
- Gifford, B. D., Park, S., Anand, S., Gueddes, T., and Sachdeva, S. (2013). "The globalization of health services: The impact of global medical travel in India, Brazil and Mexico", *The Journal of Health Administration Education*, 267-282.
- Grandviewresearch.com. (2020). "Medical tourism market size, share & trends analysis report by country (Thailand, India, Costa Rica, Mexico, Malaysia, Singapore, Brazil, Colombia, Turkey, Taiwan, South Korea, Spain, Czech Republic), and segment forecasts, 2020-2027, report overview". Grand View Research. Retrieved 23 July 2021 from: <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/medical-tourism-market>.
- Gulacsi, L., Orlewska, E. ve Pentek, M. (2012). "Health economics and health technology assessment in Central and Eastern Europe: a dose of reality", *The European Journal of Health Economics*, 525-531.
- Guzman, A., ve Gomez, H. (2008). "Technological gaps and converging process between emerging and industrialized countries in bio-pharmaceutical industry", Paper presented in the VI Globelics Conference, September 22-24, (1-27). Mexico City: Georgia Institute of Technology.
- Healthtourism.pro. (2021). "All Countries. Travco Health Tourism" Retrieved 29 July 2021 from: <http://healthtourism.pro/countries/>.
- Heydon, S., K.C., B. ve Norris, P. (2019). "Access to and use of medicines in the Annapurna region of Western Nepal and possible impacting factors", *Journal of Pharmaceutical Policy and Practice*, 12(11), 1-12.
- Hinloopen, J. ve Marrewijk, C. V. (2000). "On the empirical distribution of the Balassa Index", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1-35.
- İEİS. (2020). "Temel Göstergeler, Dünya İlaç Pazarı. İstanbul: İlaç Endüstrisi İşverenler Sendikası.", Retrieved 25 July 2021 from: <http://www.ieis.org.tr/ieis/tr/indicators/32/dunya-ilac-pazari>.
- İEİS. (2021). Report. Retrieved 12 January 2021 from: <http://www.ieis.org.tr/ieis/tr/>.
- Iordache, C. ve Ciochină, I. (2014). "Medical tourism industry challenges in the context of globalization", *Strategii Manageriale*, VII(2), 62-70.

- Jelacic, E. (2020). "Sustainability of forest-based industries in the global economy proceedings of scientific papers". WoodEMA, i. a. -International Association for Economics and Management in Wood Processing and Furniture Manufacturing. Vinkovci, Croatia, Croatia: WoodEMA, University of Zagreb, Faculty of Forestry, Competence Centre, Ltd.
- Jensen, J. B. ve Kletzer, L. G. (2005). "Tradable services: Understanding the scope and impact of services offshoring". Brookings Trade Forum, Brookings Institution Press. 75-133. Retrieved 12 January 2021 from: <https://www.jstor.org/stable/25058763>.
- Klaus, F. ve Monika, H. (1997). "Comparing measures of competitiveness". Institute of agricultural development in Central and Eastern Europe. Discussion Paper 2, Germany, 1-16.
- Kumar, N. ve Pradhan, J. P. (2012). "Economic reforms, WTO and Indian drugs and pharmaceuticals industry: Implications of emerging trends". CMDR Monograph Series, 42, 1-46.
- Küçükkiremitçi, O. (2006). "Dış ticaretteki rekabet gücüne göre sanayi sektörünün değerlendirilmesi (1995-2005) Dönemi", Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş., 1-26.
- Lautier, M. (2008). "Export of health services from developing countries: The case of Tunisia", Social Science & Medicine 67, 101-110.
- Lunt, N., Smith, R., Exworthy, M., Green, S. T., Horsfall, D. ve Mannion, R. (2011). "Medical Tourism: Treatments, Markets and Health System Implications: A scoping review", Paris, France: OECD.
- Mahajan, V., Nauriyal, D. and Singh, S. (2015). "Trade performance and revealed comparative advantage of indian pharmaceutical industry in new IPR regime", International Journal of Pharmaceutical and Healthcare Marketing, 9(1), 56-73.
- Matraves, C. (1999). "Market structure, R&D and advertising in the pharmaceutical industry", The Journal of Industrial Economics, XLVII(2), 169-194.
- Miteva-Kacarski, E. (2018). "Revealed comparative advantage in trade between The Republic of Macedonia and Cefta 2006". Economic Review – Journal of Economics and Business., XVI(1), 59-70.
- Musavi, S. Z., Rasekhi, S., Gülistani, M. and İmani, A. (2018). "Studying international competitiveness in pharmaceutical sector in selected developed countries", Asian Journal of Pharmaceutical and Clinical Research, 11(3), 451-460.
- OECD. (2008). "OECD health policy studies pharmaceutical pricing policies in a global market", 24 September. Paris: OECD. Retrieved 12 January 2021 from: <https://www.oecd.org/els/pharmaceutical-pricing-policies-in-a-global-market.htm>
- OECD. (2011). "Improving estimates of exports and imports of health services and goods under the sha framework, final report June". Paris: OECD, 1-66.
- OECD. (2021). "International trade in health services. Organisation for Economic Co-operation and Development". Retrieved 19 July 2021 from: <https://www.oecd.org/els/health-systems/international-trade-in-health-services.htm>
- Öztürk, F. (2020). "Türkiye'nin İlaç Sektöründeki İthalat ve İhracat Hacmi Ne Kadar?" BBC News. Retrieved 25 July 2021 from: <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-54284475>.
- Pharma, B. (2019). "Turkish pharma: Imports & exports snapshot." Pharma Boardroom, Retrieved 21 January 2021 from: [https://pharmaboardroom.com/facts/turkish-pharma-imports-exports-snapshot/#:~:text=Pharmaceutical%20exports%20grew%20to%20a%20total%20of%20USD%200898%20million%20in%202017.&text=TL%2013.33%20billion%20\(USD%202.57,export%20destinations%20for%20Turkish%20pha](https://pharmaboardroom.com/facts/turkish-pharma-imports-exports-snapshot/#:~:text=Pharmaceutical%20exports%20grew%20to%20a%20total%20of%20USD%200898%20million%20in%202017.&text=TL%2013.33%20billion%20(USD%202.57,export%20destinations%20for%20Turkish%20pha)

- Pharma, B. (2020). "Top 20 pharma companies in Brazil ranking 2018." Retrieved 15 January 2021 from: <https://pharmaboardroom.com/facts/top-20-pharma-companies-in-brazil/>
- Pwc Global. (2020). "Pharma 2020: The vision: Which path will you take?" Retrieved Ekim 26, 2020 from <https://www.pwc.com/gx/en.html>.
- Rickwood, S. and President, V. (2017). "Prescription medicines trends: An overview and perspective on two therapy areas." USA: IQVIA.
- Ross, K. (2001). "Health tourism: An overview by kim ross (HSMIAI marketing review)." Retrieved 12 January 2021 from: <https://www.hospitalitynet.org/news/4010521.html>.
- Saboniene, A. (2009). "Lithuanian export competitiveness: comparison with other baltic states." *Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics* (2), 49-57.
- Salehi-Esfahani, S., Ridderstaat, J. and Öztürk, A. B. (2020). "Health tourism in a developed country with a dominant tourism market: the case of the United States' travellers to Canada." *Current Issues in Tourism*, 24(4), 536-553.
- Salmon, J. W. (2010). "Globalization and health/medical tourism: Implications for pharmacy practice." Conference: Business and Health Administration Association Annual Meeting, 1-16.
- Sayılgan, E ve İşler, Y. (2017). "Medikal Endüstri 4.0 ile Tıbbi Cihaz Sektörü Medical Devices Sector in Medical Industry 4.0." *Tıptekno'17 Tıp Teknolojileri Kongresi 12-14 Eki 2017* (s.368-371), Trabzon, Türkiye.
- Smith, K. (2012). "The Problematization of Medical Tourism: A Critique of Neoliberalism." *Developing World Bioethics* 12(1), 1-8.
- Soare, I. ve Zugravu, G. A. (2014). "The SPA tourism perception in Romania." *Annals of the University Dunarea de Jos of Galati: Fascicle: I, Economics & Applied Informatics*. 20 (2), 99-108.
- Statistics.com. (2021). Statistic. Retrieved 20 January 2021 from: <http://www.statistics.com/resources/glossary/t/trimmean>.
- T.C. Sağlık Bakanlığı. (2017). "Uluslararası sağlık turizmi ve turistlerin sağlığı hakkında yönetmelik." *Resmi Gazete, Sayı:30123*. Ankara: T.C. Cumhurbaşkanlığı.
- T.C. Sağlık Bakanlığı. (2019). "Güven, "Yerli ilaç üretimi ve sağlık turizmi" paneline katıldı". T.C. Sağlık Bakanlığı. Retrieved 25 July 2021 from: <https://www.saglik.gov.tr/TR,53872/guven-yerli-ilac-uretimi-ve-saglik-turizmi-paneline-katildi.html>.
- T.C. Sağlık Bakanlığı. (2020a). Sağlık istatistikleri yılı 2019 haber bülteni, Sayı: 8. Ankara: T.C. Sağlık Bakanlığı.
- T.C. Sağlık Bakanlığı. (2020b). "İlaçta yerli sanayi." TC. Sağlık Bakanlığı Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu. Retrieved 31 December 2020 from: <https://www.titck.gov.tr/faaliyetalanlari/ilac/ilacta-yerli-sanayi>.
- T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. (2021). "İlaç Sektörü Raporu (2020)." Ankara: T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı.
- Tengilimoğlu, D. (2021). "COVID-19 pandemi sürecinin sağlık turizmine etkisi." TÜSPE Türkiye Sağlık Politikaları Zirvesi 2021. Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı (TÜSEB).
- TİM. (2021). İhracat 2021 Raporu. İstanbul: Türkiye İhracatçılar Meclisi.
- Tontuş, Ö. (2015). "Sağlık turizmi ülkeleri: Amerika Birleşik Devletleri. Tüm Yönleriyle Sağlık Turizmi Ülkeleri. SATURK.

- Tunpaiboon, N. (2019). "Pharmaceuticals. Thailand industry outlook 2019-21", 1-8. Thailand: Krungsri Research.
- Turan, Z., Kayıkçıoğlu, S. C. ve ağlar, A. E. (2019). "Eczacılık rnleri ihracat performanslarının belirlenen endekslerle llmesi: Türkiye-Brezilya rneği." *İşletme Araştırmaları Dergisi*, 11(4), 2680-2690.
- Turkish Pharmaceutical Exporters. (2019). Globally Available. İstanbul: İEİS.
- Utkulu, U. ve Seymen, D. (2004). "Revealed comparative advantage and competitiveness: Evidence for Turkey", European Trade Study Group 6th Annual Conference. Nottingham: vis-a-vis the EU 15.
- Vollrath, T. L. (1991). "A theoretical evaluation of alternative trade intensity measures of revealed comparative advantage". *Weltwirtschaftliches Archiv*, 127, 2, 265-280.
- WHO. (2018). "Medicines reimbursement policies in Europe", Kopenhag: World Health Organization, 1-200.
- Wilkman, M. (2012). "Determinants of Swedish pharmaceutical exports." Jnkping International Business School Master Thesis. Jnkping, Sweden: Jnkping University. Retrieved 25 July 2021 from: <http://hj.diva-portal.org/smash/get/diva2:548867/FULLTEXT01>.
- WITS. (2020). Database. Retrieved 22 July 2021 from: <https://wits.worldbank.org/>.
- Worldbank. (2021). Database. Retrieved 22 July 2021 from: <https://data.worldbank.org/>.
- WTO. (2019). World Trade Report 2019, The Future of Services Trade. Geneva: World Trade Organization.
- WTO. (2020). "The General Agreement on Trade in Services (GATS): Objectives, coverage and disciplines." World Trade Organization. Retrieved 26 December 2020 from: https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsqa_e.htm#3.
- WTO. (2021a). "Health and Social Services. World Trade Organization." Retrieved 29 July 2021 from: https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/health_social_e/health_social_e.htm.
- WTO. (2021b). World Trade Organization Statistic. Retrieved 23 July 2021 from: <http://i-tip.wto.org/services/Search.aspx>.
- WTO. (2021c). World Trade Organization. Retrieved 23 July 2021 from: <https://data.wto.org/>.
- Yardan, E. D., Dikmetaş, H., Us, N. C. ve Yabana, B. (2014). "Türkiye ve dünyada sağlık turizmi", *Sağlıkta Performans ve Kalite Dergisi*, (8), 27-42.
- Yusefzadeh, H., Rezapour, A., Lotfi, F., Azar, F. E., Nebilo, B., Gorji, H. A. And Karami, A. (2015). "A study of comparative advantage and intra-industry trade in the pharmaceutical industry of Iran", *Global Journal of Health Science*, 7(6), 295-307.
- Zeren, D. ve Boynukısa, M. (2020). "COVID-19 sürecinde beşeri ilaç sektörünün sektör yöneticilerinin perspektifinden değerlendirilmesi ve pandemi sonrasına yönelik projeksiyonlar", *Journal of Management Theory and Practices Research*, 1(1), 26-44.

Ek Tablo 1: Seçilmiş Ülkelerin Dış Açıklık Endeksi Sonuçları

	ABD	Almanya	Brezilya	Hindistan	Meksika	Tayland	Türkiye
2000	24.7	61.5	20.9	28.4	52.5	121.4	40.6
2001	22.6	62.1	25.0	27.5	47.2	120.7	46.7
2002	21.9	61.3	25.9	28.4	46.7	115.5	45.0
2003	22.3	62.0	26.3	29.3	50.3	117.5	45.8
2004	24.1	66.4	28.1	34.8	53.7	128.0	47.3
2005	25.3	70.8	26.0	41.0	54.2	138.4	45.4
2006	26.7	77.6	25.0	44.5	56.0	135.0	47.9
2007	27.9	80.0	24.4	42.6	56.8	130.9	47.5
2008	30.0	81.9	26.4	57.1	58.2	141.5	50.6
2009	24.8	71.5	21.2	43.9	56.1	119.6	45.8
2010	28.3	79.7	21.5	47.0	60.8	127.5	45.6
2011	31.2	85.1	22.7	54.8	63.4	139.8	52.0
2012	31.0	86.2	23.7	56.0	65.8	137.7	51.5
2013	30.2	85.2	24.5	55.4	63.8	132.5	52.3
2014	30.1	84.7	23.7	51.0	64.9	130.9	53.6
2015	27.7	86.3	25.9	43.8	71.0	124.9	50.9
2016	26.4	84.8	23.5	39.3	75.9	120.6	48.0
2017	27.1	87.7	23.5	39.6	77.3	121.1	55.6
2018	27.5	88.8	28.3	43.7	80.6	120.9	62.4
2019	26.3	88.2	28.2	40.6	77.9	109.6	62.1
2020	23.6	82.1	32.3	37.3	78.6	98.1	60.4

Ek Tablo 2: Seçilmiş Ülkelerin Tıp ve Eczacılık Ürünleri Dış Ticaretinde Rekabet Gücü Sonuçları

Ülke-Ürün Kodu 2000-2020	BRCA	VRCA	EIRI	NTI
ABD 5411	1.69	1.72	0.20	-0.19

	5413	5.32	5.35	0.44	-0.07
	5414	2.80	2.56	-1.80	-0.81
	5415	15.14	14.20	0.82	0.11
	5416	11.10	10.61	0.68	0.05
	5419	6.95	6.48	0.08	-0.24
ALMANYA	5411	1.44	1.48	-0.16	0.01
	5413	0.89	0.89	-2.02	-0.72
	5414	23.55	22.03	1.44	0.62
	5415	2.67	2.52	-0.78	-0.27
	5416	10.47	9.57	-0.21	-0.01
	5419	14.55	13.51	0.48	0.32
BREZILYA	5411	0.09	0.09	-3.70	-0.93
	5413	2.01	2.02	-2.10	-0.72
	5414	2.42	2.24	-1.97	-0.68
	5415	0.30	0.25	-3.63	-0.93
	5416	0.76	0.70	-2.87	-0.86
	5419	5.62	5.18	-0.26	-0.03
HİNDİSTAN	5411	1.53	1.53	0.59	0.12
	5413	26.31	26.43	0.15	-0.09
	5414	33.85	31.60	1.60	0.54
	5415	3.76	3.58	-0.55	-0.41
	5416	2.82	2.70	0.48	0.07
	5419	2.70	2.50	0.66	0.15
MEKSİKA	5411	0.10	0.08	-2.43	-0.81
	5413	1.49	1.34	-0.91	-0.42
	5414 (2000-2019)	0.72	0.69	-2.28	-0.76
	5415	1.66	1.34	-0.51	-0.25
	5416	0.46	0.43	-2.11	-0.77
	5419	3.39	3.13	-0.26	-0.14

TAYLAND	5411	0.36	0.36	-6.70	-0.70
	5413	0.87	0.74	-6.89	-0.80
	5414	0.52	0.37	-8.71	-0.65
	5415	0.02	0.02	-8.23	-0.95
	5416	0.21	0.20	-7.50	-0.85
	5419	3.18	2.33	-5.22	-0.26
TÜRKİYE	5411	0.08	0.06	-2.99	-0.92
	5413	0.52	0.52	-2.97	-0.93
	5414	14.89	12.24	0.41	0.03
	5415	0.03	0.03	-4.28	-0.97
	5416	0.47	0.46	-3.19	-0.92
	5419	1.59	1.35	-1.10	-0.61

‘Çevrim içi Dindarlık: M Neslinin İnanç Pratikleri’ Kitabının Değerlendirilmesi

'Evaluation of the Book 'Online Religiosity: Faith Practices of Generation M'

Kübra TARİH

Doktora Öğrencisi, Erciyes Üniversitesi
tarikhkubra@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0000-0000-0000>

Makale Başvuru Tarihi: 04.12.2023

Makale Kabul Tarihi : 30.12.2023

Makale Türü: Araştırma Makalesi

ÖZET

Bu çalışma, bir kitap değerlendirme makalesidir. Günümüzde, insan hayatıyla adeta iç içe geçmiş olan medya ve teknolojinin, Müslümanlar için işlevi ve önemi oldukça büyüktür. Bu nedenle değerlendirilen kitap, Doç. Dr. Metin Eken'in Müslümanların hayatında medyanın yerini anlamak için yazdığı ‘Çevrim içi Dindarlık’ isimli eserdir. Bu nedenle bu çalışmada diğer kitap değerlendirme makalelerinde de olduğu gibi öncelikle kitabın genel içerikleri ve başlıkları aktarılmış ve sonrasında bu bölümler hakkında kısa bilgiler verilerek çalışmanın yöntemi ile bulguları kısaca aktararak yazarın önerileri açıklanmıştır. Sonuç olarak kitabın genel değerlendirilmesi makale yazarı tarafından yapılmış ve öneriler hakkında bazı noktalarda duyulan endişeler bu çalışmanın araştırmacısı tarafından belirtilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Çevrim içi din, dindarlık, medyatiklik, Müslüman toplum, görsel kültür.

ABSTRACT

The study is a book review article. Nowadays, the function and importance of media and technology, which are almost intertwined with human life, are quite great for Muslims. For this reason, the evaluated book is Assoc. Dr. Metin Eken's work titled 'Online Religiosity' was written to understand the place of media in the life of Muslims. For this reason, in this study, as in other book review articles, the general contents and titles of the book were first conveyed, and then short information was given about these sections, the method of the study and the findings were briefly conveyed, and the author's suggestions were explained. As a result, the general evaluation of the book was made by the author of the article and the concerns heard about the recommendations at some points were stated by the researcher of this study.

Keywords: Online religion, religiosity, mediacy, Muslim society, visual culture.

Doç. Dr. Metin Eken'in yazarlığını yaptığı ve doktora tezinin kitaba dönüştürülmüş hali olan ‘Çevrim içi Dindarlık: M Neslinin İnanç Pratikleri’ adlı eser temelde M nesli olarak adlandırılan grubun dini çerçevede sosyal medya ve kitle iletişim araçlarını nasıl kullandıklarına ve bu konuda neler düşündüklerine yönelik bir eserdir. Bu kitap 2021’de yayınlanmış olup basımını Nobel Akademik Yayıncılık üstlenmiştir. Şu anda satışta olan kitap birinci basımdır.

Araştırmacının bu kitabı seçip inceleme nedeni ise M neslinin yeni bir kavram olması, daha önceki araştırmalara konu olmaması, seçilen konunun gündemi oldukça ilgilendirmesi ve modern çağ Müslümanlarının teknolojiyi kullanırken ne gibi kolaylıklarla ve ne gibi zorluklarla karşılaşmış olmasının aktarılmasıdır. Bu bağlamda modern çağda yaşayan genç Müslümanların dijitallikten kaçmadan ancak ilkelerine de sadık kalarak onu nasıl kullandıklarının açıklanması önemli ve incelenmeye değer görülmüştür. Ayrıca kitaptaki verilerin değerlendirilmesinin anlatı tekniğine bağlı olarak açıklanması, ele alınan konunun yorumlayıcı Sosyal Bilimlere daha yakın olması açısından dikkate değerdir.

Söz konusu eserde bahsi geçen M nesli, yaştan bağımsız olarak insanların İslami düşünce ve yaşantıyla ilgili tutumlarını ifade eden bir kavramdır. Bu kavram ekseninde çağımızla özdeşleşmiş olan medya ve kitle iletişim araçları değerlendirilerek M neslinin bu konudaki düşüncelerinin ne olduğu kitabın ana problemidir. Daha önce pek rastlanan bir kavram olmaması nedeniyle ‘M nesli’ ifadesinin bu çalışmada tanıtılması oldukça önemlidir. M neslinin, yaşla ilgisinin olmayıp tutumlara özgü bir kavram olması da onu ilginç kılan ayrı bir yöndür ve Janmohamed tarafından ortaya atılmıştır. Fakat şu da belirtmelidir ki her ne kadar kitapta veri toplanan kişiler arasında ‘yaşlı’ kategorisine giren birisi yoksa da M neslinin tanımı gereği akıllarda şu soru beliriyor: Bu kavram yaştan bağımsızsa modern çağda yaşayan ve dini prensiplerine bağlı 70 yaşındaki bir kişi de bu gruba girer mi ve aynı çalışmada hem 20 yaşındaki bir gencin hem de yaşlı olarak addedilen birinin cevapları birlikte analiz edilebilir mi? Bu noktada ele alınan ‘M nesli’ kavramı her ne kadar yaştan bağımsız olsa da çalışmaya dahil edilen kişilerin dijital kullanım becerilerinin benzer olması yönünde bir açıklama yapılabilirdi ve araştırmacıya göre bu nokta elde edilen sonuçların güvenilirliğini daha çok sağlardı.

Yukarıda açıklanan problem bağlamında öncelikle medya, sekülerleşme ve görsel kültür gibi konularda kuramsal çerçeve anlatılmış ve ardından çalışmanın hangi yöntemle yapıldığı verilerin nasıl toplandığına değinilmiştir. Kitabın gidişatı başlık sırasına göre değerlendirilecek olursa şu şekilde sıralanabilir: Birinci bölüm ‘Görsel Kültür, Sekülerleşme ve Medya’ başlığıyla yazılmıştır. Bu bölüm içinde ise başlıkta geçen tüm kavramlar ve onların tarihsel gelişimi detaylı bir şekilde verilmiş, kapsamlı bir literatür taraması yapılmıştır. Yazar görsel kültürün küreselleşmesiyle modern görsel kültürün oluştuğunu açıklayarak görsel kültürün göz merkezilik ve görselliğe odaklandığını açıklamıştır. Bu açıklamalarla Gerek Debord’un ‘Gösteri Toplumu’ kavramı gerekse Ritzer’in ‘Büyüsü Bozulmuş Dünyayı Büyülemek’ eseri de endüstrileşmiş toplumların göze hitap eden, modernliği seçen kitlelerden oluştuğunu ifade etmesi birleştirilebilir. Birinci bölüm içinde geçen sekülerleşme ve medya kavramları da tarihi gelişimi içinde ele alınarak sekülerleşmenin, hızla modernleşen ve medyanın etkisini artırdığı dünyada daha da yayıldığı ifade edilerek medyada çıkan dini temelli uygulamaların bu kavramı beslediği anlatılmıştır.

İkinci bölüm ‘Modern Görsel Kültürde Medya ve Din’ başlığıdır. Bu başlık altında ise medyatikleşmeyle birlikte dini yaşantının nasıl değiştiği, dinin medyaya eklenildiği, siber uzamda bazı dini kimlik arayışları sonucu çeşitli çevrim içi uygulamalar oluştuğu hakkında derinlemesine bilgiler paylaşılmıştır. Yazar, medyatikleşme kavramını ele alarak artan medya kullanımının medyatik dolayım ile kişilerin din algılarında değişime neden olduğunu belirtmiştir. Bu durum ise kişilerin dini yaşamında sekülerleşmeye neden olmaktadır. Yazara göre modern görsel kültür ve medya, dinin eğlence temelli bir konu olarak algılanmasında başat rolü oynayarak Müslüman kişiler için önemli olması gereken mahremiyet gibi konuların zedelenmesine yol açmıştır. Yazarın bu bölümde ele aldığı ‘çevrim içi din’ kavramı da internet temelli dinselliği, dini uygulamaları açıklamak için kullanılan bir kavramdır. Bu bağlamda çalışmada kullanılan ‘çevrim içi din’ kavramı oldukça büyük bir önem taşımakta ve çalışmanın amacıyla tam olarak örtüşmektedir. Bu nedenle çalışma kapsamında böyle bir ifade bulunmuş olması alanyazına sağladığı katkı açısından tartışılmazdır. Bu kavramın da kişilerin din algılarında değişiklikler oluşturduğu, kişileri sekülerleşmeye ittiği açıklanmıştır. Fakat söz konusu olan sekülerleşmenin modern çağda yaşayan herkes için geçerli olmadığı da bilinen bir gerçek olarak eleştiriyeye değer görülebilir.

Üçüncü bölüm ise ‘M Neslinin Çevrim içi İnanç Pratikleri’ başlığıyla yazılmıştır. Bu bölümde çalışmanın metodolojisi, verilerin nasıl ve kaç kişiden toplandığı, verilerin nasıl çözümlendiği açıklanarak her bir veri ayrıntılı şekilde sunulmuştur. Bu çalışmanın metodu nitel yöntemdir. Bu yöntem içerisinde ise anlatı tekniği benimsenerek veri toplanan kişilerin belirli konulardaki görüşleri detaylı şekilde ele alınarak irdelenmiştir. Çalışma kapsamında 6’sı yurt dışından, 14’ü Türkiye’den olmak üzere toplamda 20 kişiyle görüşme yapılmış, bu bağlamda yarı yapılandırılmış araştırma soruları katılımcılara yöneltilmiştir. Fakat çalışmada niçin 20 kişi seçildiğiyle ilgili bir açıklamada bulunulması okuyucuyu çalışmanın kalitesi hakkında ikna edebilmek için önemli olabilirdi. En azından diğer nitel çalışmalarda da belirtildiği gibi ‘veriler doygunluk noktasına ulaşıncaya kadar veri toplandı’

belirtilebilirdi. Verilerin hem yurt içi hem yurt dışından toplanması, çalışmanın kapsayıcılığı açısından önemlidir. Katılımcıların cevapları ise deşifre edilerek kitapta aynı şekilde ifade edilmiş, katılımcıların gerçek kimlikleri etik kurallar dolayısıyla gizlenmiştir. Fakat katılımcılara ait demografik özellikler belirtilirken bir tanesinin eşcinsel olduğunun vurgulanması ve bu kişinin cevaplarında da söz konusu durumun sürekli tekrar edildiği görülmüştür, bu durumun ise genç Müslümanlara yönelik yapılan bu çalışmadan iyi bir örnek teşkil etmeyeceği açıktır. Ardından elde edilen ifadelerden yola çıkılarak yazar tarafından bazı yorumlar yapılmıştır. Katılımcılara yöneltilen sorular belirli temalarda toplanmış ve bu temalar etrafında gidişata göre soru kalıbı oluşturularak iletilmiştir. Aktarılan soru temaları şu şekildedir: M neslinin modern çağda Müslüman olmaya yönelik düşünceleri, internet ve sosyal medya kullanım özellikleri, sosyal medyada görsel kültür ve görünürlüğün cazibesine yönelik düşünceleri, mahremiyet kapsamında sosyal medyayı nasıl kullandıkları, din algılarının nasıl olduğu ve popüler Müslümanlıkla ilgili fikirleri, çevrim içi ümmet gruplarıyla ilgili deneyimleri, medyada kimlik arayışları, çevrim içi dini pratikleri ve bunları yaparken duygu ve güdülenmelerinin nasıl olduğu. Cevaplarla ilgili yorumlara geçmeden önce M nesli olarak geçen grubun çok farklı yaş aralıklarında olması, bu sorulara verilen cevapların da farklılaşmasına neden olacağı için bir karıştırıcı değişken olarak görülebileceği belirtilmelidir.

Çalışmanın bulgular bölümünde yukarıda detaylı olarak belirtilen sorulara verilen cevaplar aktarılmıştır. Fakat cevaplar analiz edilirken katılımcıların 21-44 yaş aralığında seçildiği görülmüştür. Literatüre göre 21 yaş ergenlikten yetişkinliğe geçişi temsil eden, arada kalmış ‘beliren yetişkin’ grubuyken 44 yaş ‘orta yaş’ çağına tekabül eder. Bu nedenle cevapların analizinde bu yaş farklarının ve kişilerin bulunduğu psikososyal aşamalarının da göz önüne alınarak yorumlara katılması zenginleştirici bir unsur olabilirdi. Verilerin çözümlenmesinde ise katılımcıların cevapları yorumlanmıştır fakat içerik analizi yöntemiyle çeşitli temalar çıkartılması kişilerin cevaplar hakkında daha net düşüncelere sahip olmasını sağlayabilirdi. Bu bağlamda M neslinin genel özellikleri, genel olarak kendilerini dine bağlı hisseden ve İslami düşünce ile görüşlerden hareketle eyleme geçen kişiler olmalarıdır. Öte yandan çalışmanın grubu olan M nesli, medyayı kullanarak hem diğerlerini gözetleyen hem de gözetlenen olmayı kabul etmiş bir grup olarak saptanmıştır. Bu görüşler ekseninde bazı katılımcılar çağa ayak uydurarak modernleşmiş Müslüman olduklarını, bundan dolayı bazı kavramları (mahremiyet gibi) daha farklı algıladıklarını ve bunda bir sakınca görmediklerini aktarıırken bazıları modernleşme kavramını doğru bulmamış ve kendini olması gerektiği gibi bir Müslüman olarak görmek istediklerini dile getirmiştir. Ancak katılımcıların hepsi de medyayı ve interneti aktif bir şekilde kullanmaktadır ve bunu artık çağın bir gereksinimi olarak görmektedir. Bu durum onların bir şekilde ‘gösteri toplumu’na katkı sağladığı ve sağlanması gerektiğini düşündükleri şeklindeki görüşlerini açıklar. Sonraki soru kapsamında katılımcıların çoğu benzer şekilde medyanın görselliğe çok önem vererek bir algı oluşturduğu ve tüketimi teşvik ettiği konusunda hemfikirdir. Bu durumun kendileri açısından, özellikle tesettürlü kızlar açısından zorluklarını da belirtmişlerdir. Başka bir soru çerçevesinde sosyal medyada yapılan paylaşımlar hakkında bir kısım katılımcı bunun mahremiyet ihlali olduğunu belirtirken başka bir grup farz olan ibadetlerin teşvik amaçlı paylaşılmasında bir sıkıntı olmayacağını ancak nafie ibadet paylaşımlarının riyaya gireceğini belirtmiş, başka bir kısmı ise paylaşımlarda kişisel görüntülerin de eklenmesini kesinlikle doğru bulmamışken diğerleri bunu normal bir durum olarak değerlendirmiştir. Sonraki soru kapsamında katılımcılara popülerleşen Müslümanlar hakkında bazı sorular yöneltilmiş ve katılımcıların bir kısmı popüler Müslüman hesaplarının genelde iyi işlere hizmet ettiğini belirtirken bir kısmı da önüne gelen her kişinin birtakım paylaşımlar yaparak herhangi bir doğruluk gözetmediğini ve bunun dine zarar verdiğini belirtmişlerdir. Bu noktada söz konusu popüler Müslümanlardan hangilerinin sakıncalı bulunduğuyla ilgili katılımcıdan örnekler istenebilir ve neleri yanlış bulduğu sorulabilirdi. Zira çalışma yarı yapılandırılmış olduğundan gidişata göre bazı yeni sorular sorulması sorun teşkil etmemektedir. Bu gibi soruların sorulup örnekler istenmesi de kendilerini ‘modern Müslümanlar’ olarak tanımlayan kesimin bilinç seviyelerini ve eleştireliliklerini görmek açısından önemli olurdu. Son olarak çevrim içi din uygulamaları ve bunun sonucunda oluşan duygular temasındaki sorular yöneltilirken katılımcıların büyük bir kısmının kible,

çevrim içi Kur'an-ı Kerim, namaz saatleri, zikir ve dua uygulamaları gibi birtakım programlar kullandıkları açıklanmıştır. Bazı katılımcılar bu tür uygulamalarla hayatlarının çok kolaylaştığını ve çevrim içi uygulamaları sıklıkla kullandığını belirtirken bir kısmı bunları mecburiyetten kullandığını ancak ibadetleri gerçek alemde yaparken, örneğin Kur'an-ı Kerim'i yüzünden okurken, daha çok zevk aldığını ve bu tür sanal ortamların ibadet duygularını eksilttiğini ifade etmişlerdir. Bu cevaba göre yazarın başta belirttiği gibi medyanın gençler üzerinde genel bir sekülerliğe yol açtığı iddiası doğru olmamaktadır. Zira sekülerlik dinden uzaklaşmayı ifade ederken bu cevaba göre bir kesim hala eskiye olan bağlılığını devam ettirmektedir. Genel olarak ise M neslinin çevrim içi dinselikle yaşadıkları ortaya çıkmış olmakla birlikte dini kimliklerinin bu konudan etkilendiği belirtilmiş ve etnik köken gibi konulardan bağımsız olarak dijitalliği kullanarak geniş bir ümmet platformu kurma yolunda motivasyonlarının oldukça güçlü olduğu açıklanmıştır. Bu soru esnasında kişilerin 'çevrim içi ümmet' konusunda güvenliği nasıl sağladığı/sağlayacağı konusunda başka sorular da yöneltilebilirdi. Pek tabii olarak kişi bir grup kurduğunda bu grubun linkinin kimlere ulaştığından, hangi görüşlerin gruba girdiğinden çok emin olamayıp kafasında soru işaretleri oluşuyorsa bu motivasyondan vaz mı geçecek? Bu gibi durumların netleşmesi için farklı soruların sorulması açıklayıcı olabilir. Fakat genel olarak kişilerin cevapları yorumlanırken onların yaş aralığının, eğitim durumlarının ve mesleklerinin de göz önüne alınması ve bu doğrultuda yorumlamalar yapılması kişilerin cevaplarının daha bütüncül değerlendirilmesi açısından daha isabetli olabilirdi.

Medyanın oldukça etkin kullanıldığı günümüzde medya ile dini yaşantının birleştirilerek böyle bir eser verilmesi oldukça önemlidir. Kitaptaki yoğun kavramsal ve kuramsal açıklamalar eserin takibini zorlaştırırsa da sonuç olarak M nesli olarak adlandırılan grubun kendilerini çağa ayak uydurmuş bir Müslüman olarak tanımladıkları ve bu bağlamda çağın bir getirisi olan internet ve sosyal medyayı da aktif olarak kullandıkları tespit edilmiştir. Bu bağlamda yazar aradığı soruya cevap bulmuş ve amacına erişmiş olarak değerlendirilebilir. Anca elbette ki aralarında medya kullanımı ve dini görüşler bakımından farklılıklar bulunmaktadır. Bu bakımdan yazar, çağımızdaki Müslüman kesimin medyatikleşme ve internetin bir sonucu olarak bilinçli veya bilinçsiz olarak sekülerleşme yolunda ilerlediklerini ifade etmekte ve modern çağın Müslümanları olarak yaşanan kültüre ve olaylara uyumlu bir fıkıh geliştirilmesini önermektedir. Fakat İslam dinine göre fıkıh hükümleri değişmez, sadece mevcut duruma göre uyarlanabilir olduğuna göre bu değişim nasıl mümkün olabileceği, olması durumunda ise İslamiyet'in diğer dinler gibi tahrip olmaktan nasıl kaçınacağı gibi endişeleri ve soruları da beraberinde getirmektedir. Eğer yazarın 'yeni bir fıkıh geliştirilmesi' ile kastettiği, sadece bazı durumların dijital dünyaya uyarlanmış fetvalarıyla ilgiliyse bu durumun açıkça belirtilmesi gerekli görülmektedir. Üstelik bu önerinin yer aldığı satırda 'modern kültürel özelliklerin' de göz önüne alınarak bu değişimin yapılması gerektiği söylenmektedir (s. 253). Fakat her çağda, her kültüre göre İslami kaidelerde bir değişim yapılması akla ve mantığa uymamaktadır.

KAYNAKÇA

Eken, Metin. (2021). (1. Basım). Çevrim içi Dindarlık: M Nesli'nin İnanç Pratikleri. Nobel Akademik Yayıncılık. Ankara, 269 s.



MALATYA
TURGUT ÖZAL
ÜNİVERSİTESİ

MTÜ Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi

MALATYA TURGUT ÖZAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL ve BEŞERİ
BİLİMLER FAKÜLTESİ

