

İLKBHAR 2013 CİLT: 4 SAYI: 1  
SPRING 2013 VOLUME: 4 ISSUE: 1

---

# İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ



## AKADEMİK YAKLAŞIMLAR DERGİSİ JOURNAL OF ACADEMIC APPROACHES

ISSN: 2146-1740

**AKADEMİK YAKLAŞIMLAR DERGİSİ**  
**JOURNAL OF ACADEMIC APPROACHES**

Uluslararası hakemli bir dergidir.

**Taranılan indeksler**



**AKADEMİK YAKLAŞIMLAR DERGİSİ**  
**JOURNAL OF ACADEMIC APPROACHES**

**Sahibi/Owner**  
**İnönü Üniversitesi İİBF Dekanlığı Adına**  
**Prof. Dr. Mehmet TİKİCİ**

**Editörler/Editors**  
**Recep KARABULUT**  
**Ahmet KARADAĞ**

**İngilizce Editörleri/Editors for English Written Papers**  
**Ali ŞEN**  
**Abdulkadir BAHARÇİÇEK**

**Hukuk Danışmanı/ Legal Consultant**  
**Hayri KESER**

**Yayın Kurulu Sekreterleri/ Assistant Editors**  
**Mehmet Ozan SARAY**  
**Nazlı NALCI ARIBAŞ**

**Adres/Address**  
**İnönü Üniversitesi İİBF**  
**44280 MALATYA**

**Tel. 422 3773000**  
**Fax. 422 3410438**  
**e-mail. [inonu.edu.tr](mailto:inonu.edu.tr)">akademikyak@inonu.edu.tr**  
**Web: <http://cms.inonu.edu.tr/tr/akademikyak>**

**ISSN: 2146-1740**

## ULUSLARARASI DANIşMA KURULU

İlter TURAN, İstanbul Bilgi Üniversitesi  
Ümit CİZRE, İstanbul Şehir Üniversitesi  
Cemil KOÇAK, Sabancı Üniversitesi  
Beril DEDEOĞLU, Galatasaray Üniversitesi  
M. Hakan YAVUZ, University of Utah  
Ahmet İÇDUYGU, İstanbul Bilgi Üniversitesi  
Hüseyin BAĞCI, Orta Doğu Teknik Üniversitesi  
Muhittin KAPLAN, Melikşah Üniversitesi  
Mustafa GÜNEŞ, Gediz Üniversitesi  
Kemal YILDIRIM, Anadolu Üniversitesi  
Kerem ALKİN, İstanbul Ticaret Üniversitesi  
James L. BICKSLER, Rutgers, The State University of New Jersey  
Metin Kamil ERCAN, Gazi Üniversitesi  
Cengiz TORAMAN, Gaziantep Üniversitesi  
Recep GÜNEŞ, İnönü Üniversitesi  
Şaziye GAZİOĞLU, Orta Doğu Teknik Üniversitesi  
Mustafa ERDOĞAN, İstanbul Ticaret Üniversitesi  
Enver BOZKURT, İstanbul Aydın Üniversitesi  
Alaeddin YALÇINKAYA, Sakarya Üniversitesi  
Michael ALLES, Rutgers, The State University of New Jersey  
Shyam, SUNDER, Yale University  
Levent KÖKER, Atılım Üniversitesi  
Şaban ÇALIŞ, Selçuk Üniversitesi  
James ALM, Georgia State University  
Jorge MARTINEZ-VAZGUEZ, Georgia State University  
Gordon TULLOCK, George Mason University  
Mehmet DEMİRBAĞ, University of Sheffield  
Nihat BOZDAĞ, Gazi Üniversitesi  
Ayşe Neyran ORHUNBİLGE, İstanbul Üniversitesi  
Hüseyin Öner ESEN, İstanbul Üniversitesi  
Bharat SARATH, Rutgers, The State University of New Jersey  
Zühtü ARSLAN, Anayasa Mahkemesi  
Asaf Savaş AKAT, İstanbul Bilgi Üniversitesi  
M. Naci BOSTANCI, Gazi Üniversitesi  
Cavide Bedia UYARGİL, İstanbul Üniversitesi  
Ahmet Cevat ACAR, İstanbul Üniversitesi  
Oya ÖZÇELİK, İstanbul Üniversitesi  
İhsan D. Dağı, Orta Doğu Teknik Üniversitesi  
E. Fuat KEYMAN, Koç Üniversitesi  
Nazım ENGİN, Yeni Yüzyıl Üniversitesi  
Ekrem TATOĞLU, Bahçeşehir Üniversitesi  
Murat KARAGÖZ, Yıldız Teknik Üniversitesi

## YAYIN KURULU

Fikret OTLU, İnönü Üniversitesi  
Ali KOÇYİĞİT, İnönü Üniversitesi  
Selma KARATEPE, İnönü Üniversitesi  
Mehmet GÜNGÖR, İnönü Üniversitesi  
Ahmet UĞUR, İnönü Üniversitesi  
Serkan BENK, İnönü Üniversitesi

2013 İLKBAHAR CİLT:4 SAYI:1

## İÇİNDEKİLER

Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare

**Nazım KARTAL**

Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yoksulluğun Rolü

**Mehmet GÜNEŞ**

01 Ocak 2013 Öncesinde Türkiye Finansal Raporlama Standartları Çerçevesinde KOBİ Muhasebe Standartlarının Muhasebe Meslek Mensupları Tarafından Algı Düzeylerinin Tespitine Yönelik Uygulama (Yalova İli Örneği)

**Meral EROL FİDAN, Hasan CİNİT**

Kamuda Stratejik Planlamanın "Katılımcılık" Boyutu

**Nazlı NALCI ARIBAŞ**

Aynılık-Farklılık Bağlamında Kimlik Siyaseti

**Oğuzhan GÖKTOLGA**

**Cilt 4 Sayı 1'in Hakemleri**

Prof. Dr. Mehmet Akif Çukurçayır

Prof. Dr. Ahmet Hamdi Aydın

Prof. Dr. Mustafa Çufalı

Prof. Dr. Selma Karatepe

Prof. Dr. Abdullah Korkmaz

Doç. Dr. Ahmet Karadağ

Doç. Dr. Latif Öztürk

Doç. Dr. Muzaffer Koç

Yrd. Doç. Dr. Seyfettin Aslan

Yrd. Doç. Dr. Tayfur Bayat

Yrd. Doç. Dr. Nevzat Tetik

Yrd. Doç. Dr. İbrahim Aksu

**Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare<sup>1</sup>**

Nazım KARTAL<sup>2</sup>

**Özet**

Bu çalışmada, Tanzimat'ın ilanından itibaren Osmanlı'nın mülki idare sisteminde meydana gelen değişimler, tarihsel süreç içerisinde ve hukuki düzenlemeler ekseninde ele alınmıştır. Çalışmanın amacı, bu dönemde, mülki idare sisteminde köklü (radikal) reformların yapılmadığını, gelişmenin ve değişimin daha çok adım adım gerçekleştirildiğini göstermektir. Tanzimat öncesinde olduğu gibi, Tanzimat sonrasında da, kötü işleyen taşra yönetimini etkin hale getirmek için, gerek iç dinamiklerin etkisiyle gerekse Avrupalı devletlerin telkin ve baskılarıyla reformlar yapılmıştır. Bu reformların hiçbirisi Osmanlı'nın taşra yönetimine işlerlik kazandırmamış, ortaya konulan her yeni uygulama başka sorunların doğmasına yol açmıştır. Türkiye Cumhuriyetine miras kalan ve bugüne taşınan mülki idare sisteminin altında da, bir kısır döngü içerisinde cereyan eden ve kısa aralıklarla ortaya konulan eklemeci (incrementalist) düzenlemelerin olduğu söylenebilir.

**Anahtar Kelimeler:** Mülki idare, il, il yönetimi, taşra yönetimi, 1864 Vilayet Nizamnamesi,

**Civil Administration in The Ottoman Empire From The Tanzimat Period To The Republic**

**Abstract**

In this study, the changes that came up in the Ottoman civil administration as from proclamation of the tanzimat are discussed within the historical process and by considering the legal arrangements. The purpose of study is to indicate that no radical reforms were introduced in the civil administration during this period, but reforms and developments were incrementally put into practice. As it was before the Tanzimat period, also after the Tanzimat some reforms were introduced to amend the badly-functioning field service due to both internal dynamics and suggestion and pressure of the major European states. None of those reforms became successful to amend the Ottoman field service, each new implementation resulted in the emergence of new problems. It can be put forward that this civil administration system inherited by the Turkish republic and in service today is the result of those incrementalist arrangements functioning in a vicious circle and executed for short terms.

**Key Words:** Civil administration, province, provincial administration, country administration, 1864 Province Charter,

<sup>1</sup> Bu çalışma, yazarın, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimleri) Ana Bilim Dalı'nda 2010 yılında tamamladığı, "İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme" isimli doktora tezinden türetilmiştir.

<sup>2</sup> Yrd. Doç. Dr. Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü.



## 1. Giriş

Osmanlının son dönemlerinde, bir taraftan eski şaşaalı dönemlere olan özlem, diğer taraftan, gelişen ve güçlenen Avrupalı devletlerin yönetim sistem ve uygulamalarının transferi yönünde, bazen içerden bazen de dışarıdan gelen baskı ve telkinler, Osmanlının yönetim sisteminin “tedrici tekâmülüne” (inkrementalist bir değişime) ortam hazırlamıştır. Tanzimat’ın ilanından itibaren, mülki idarede yapılan reformlar takip edildiğinde, “dikkate değer” bazı dönüm noktaları (reformlar) göze çarpsa da, rasyonel sayılabilecek “köklü” değişimlere rastlanmamaktadır. Bu “dikkate değer” değişimlere; Tanzimat sonrası ortaya çıkan “yerel meclisleri”, aynı dönemde ortaya konulan “aşırı merkeziyetçi” düzenlemeleri, 1864 Vilayet Nizamnamesi’yle uygulanan “geniş alanlı vilayetler” uygulamasını, yine aynı Nizamname ile oluşturulan “iki meclisli” taşra yönetim sistemini örnek olarak gösterebiliriz. Bu reformların hemen hemen hiçbiri Osmanlı yönetim sistemine birdenbire girmiş ve uygulanmaya başlanmış değildir. Ortaya konulan her reform, kendinden önceki bir uygulamadan etkilenmiş ve sonraki reformları etkilemiştir.

Bugüne gelindiğinde, kamu yönetimi alanında, “il”, “mülki idare” ya da “valilik” sistemi diye adlandırılan “oturmuş” bir sistemin olduğu, bu uygulamanın “kavramsal” “kuramsal” ve “tarihsel” içeriğinin de doldurulduğu yönünde güçlü bir kanı vardır. Oysa Türkiye’de, il sisteminin tam olarak tanımının yapıldığından, kuramının oluşturulduğundan, hatta yazılanların tarihsel tutarlılığından bahsetmek mümkün değildir. Öyle ki, kamu yönetimi ile ilgili yayınların büyük çoğunluğu, “il sistemi nedir” sorusuna tatmin edici cevaplar verememektedir. Konuyla ilgili eserler, sistemin ayırıcı özellikleri olarak; (1) belli bir coğrafi sınır içersinde (il), (2) merkez tarafından atanan bir yöneticinin (vali) (3) merkezi yönetime ait yetki, görev ve sorumlulukları, yine merkezi yönetim adına yerine getirmesi (yetki genişliği) olarak sıralamaktadır. Oysa bu teorik çerçevenin içeriğinin doldurulması, çerçevesinin çizilmesi kadar kolay değildir. Coğrafi alanın ne kadar büyüklükte olacağı, ülkenin en çok kaç bölünebileceği, ilin altında veya üstünde yer alacak mülki kademelerin veya valiye verilecek yetki, görev ve sorumlulukların sınırlarının ne olacağı gibi cevap bekleyen sorular vardır.

“Türkiye’de il sistemine ne zaman geçilmiştir?” sorusuna verilen cevap ile ilgili de sıkıntılar vardır. Bu soruya verilen cevap genelde “1864 Vilayet Nizamnamesi” olmaktadır. Oysa bu çalışmada ele alınan tarihsel süreç; il sisteminin, yukarıda belirtilen temel özellikleri

dikkate alınarak izlendiğinde, bu soruya kesin bir şekilde “1864 Nizamnamesi” şeklinde bir cevap verilememektedir.<sup>3</sup>

Aşağıda, Osmanlının Tanzimat sonrası mülki idare sistemi, tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkan yasal düzenlemeler çerçevesinde ele alınmaya çalışılmıştır. Osmanlının klasik dönem taşra yönetim sistemi, Tanzimat sonrası ile bağlantının sağlanabilmesi için de öncelikle “Osmanlının Tanzimat öncesi taşra yönetimi” kısaca özetlenmiştir.

## 2. Osmanlı Devleti'nin Tanzimat Öncesi Taşra Yönetimi

Tanzimat öncesi klasik dönemde Osmanlının taşra idaresinin esas olarak askeri sisteme dayandığı, kuruluşundan itibaren kabul edilen askeri sistemin aynı zamanda idari sistemi ve arazi rejimini oluşturduğu söylenebilir. Bu nedenle Osmanlının ilk yıllarından itibaren taşra idaresinde askeri, idari, mali ve arazi sistemleri iç içe geçmiştir.

Daha Osman Bey zamanında fethedilen yerler, belli bölgelere ayrılarak sancak adı altında oğullarına ve beylerine (komutanlarına) verilmeye başlanmıştır. Fetih karşılığı olarak verilen bu yerler ne kadar geniş olursa olsun “sancak” sayılmıştır (Görel, 1945: 147).

Fethedilen topraklar, mülkiyeti devlette kalmak üzere yıllık vergi gelirlerine göre sınıflandırılmakta ve yine yıllık vergi gelirlerine göre askerlik hizmeti karşılığında komutanlara verilmektedir. Bu sınıflandırmada her toprak birimine “dirlik” denmektedir. Kendisine dirlik tahsis edilen komutan, yine dirliğin gelirin göre belli sayıda asker beslemek ve donatmak zorundadır. Dirlik sahiplerine, aynı zamanda bölgesinin yönetim işleri de havale edilmiştir (Sencer, 1984: 27).

Başlangıçta askeri örgütlenmeye bağlı olarak ülke, “sancak” ya da “liva” adı verilen bölümlere ayrılırken, devlet genişledikçe taşra yönetiminde değişiklikler yapılmıştır. 1361'den sonra, özellikle Rumeli'deki fetihlerin artması, sancaklar üzerinde bir kontrolü gerekli kılmış; I. Murat, lalası Şahin Paşa'yı ilk olarak Rumeli beylerbeyi tayin etmiştir. Böylece klasik Osmanlı yönetiminde eyalet bir üst örgütlenmeden çok, kontrolcü ve koordinatör fonksiyonlu bir birim olarak doğmuş ve idaresi beylerbeyine verilmiştir. Daha sonra, 1393'te, I. Bayezit, Anadolu Beylerbeyliği'ni teşkil etmiştir. XV. ve XVI. yüzyıllarda sancağın idari teşkilat ve kamu hizmetleri bakımından temel birim olma özelliği devam etse de (örneğin eyalet kadısı yoktur) yeni fethedilip kurulan sancaklar birleştirilerek eyaletler oluşturulmuş ve başlarına beylerbeyi tayin edilmiştir. Böylece 1520'de sayıları 6 olan

<sup>3</sup> Türkiye'de, il sistemine 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle geçilip geçilmediği konusu, yazar tarafından, başka bir çalışmada ayrıntılı olarak incelenmiştir. Bu çalışma için bakınız: Nazım Kartal, “İl (Vilayet) Sistemine Geçiş Sorunsalı: Türkiye'de 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle İl Sistemine Geçilmiş midir?”, **Amme İdaresi Dergisi**, (Derginin 45. Cildinin 4. Sayısında (Aralık 2012) yayınlanma kararı alınmıştır).

eyaletler, Kanuni'nin ölümünde (1566'da) 16'ya, 1610'da ise 32'ye ulaşmıştır (Ortaylı, 1979, 184).

Eyalet (1864 Vilayet Nizamnamesi'nden sonra vilayet), Osmanlı taşra yönetim sisteminin en büyük yönetim birimidir. Eyaletin başında bulunan beylerbeyi, askeri kumandan olduğu kadar bugünkü anlamda vali konumundadır. Çok geniş yetkileri olan ve eyalette padişahı temsil eden beylerbeyi, yargı görevi hariç, tüm devlet gücünü elinde bulunduran bir yöneticidir. Her türlü yürütme kararı almaya, kamu gücünü kullanmaya ve kadı dışında (kadıyı padişah atamaktadır) tüm resmi görevlileri atamaya yetkilidir. Eyalet düzeyinde yaygın bir yetki genişliği söz konusudur (Sencer, 1984: 28).

Osmanlı Devleti'nin taşrada eyaletten sonra gelen ikinci kademesi sancaktır. Başında bulunan sancakbeyi, beylerbeyine bağlıdır ve onunla benzer yetki ve sorumlulukları vardır.

Tipik Osmanlı eyaleti, tımar sisteminin<sup>4</sup> uygulandığı sancaklardan oluşan bir bütündür. Sancak; askeri, idari ve mali yönden tımar sistemi içerisinde Osmanlı İmparatorluğu'nun taşra yönetiminde ana birimdir. İmparatorluğun sancak taksimatı genelde sabit kalmışsa da eyaletlerin kompozisyonu ve sayısı İmparatorluk yıkılana kadar sürekli değişmiştir (Ortaylı, 1979: 186).

Osmanlı'nın ilk devirlerinde bir bölgeyi idare etmek için iki yönetici tayin edilmiştir: subaşı ve kadı. Subaşı, sultanın icrai otoritesini temsil ederken; kadı, hukuki otoriteyi temsil etmektedir (Ortaylı, 1979: 184). Kadı, daha Osman Bey zamanında halkın da talebi üzerine ihtilafları çözüme kavuşturmak üzere görevlendirilmeye başlanmıştır (Olgun, 1952: 58). Sadece şehrin değil civarındaki köy ve nahiyelerin de mülki idare amiri ve yargıci olan kadı, tayin edildiği süre içerisinde sorumlu olduğu bölgede yargının, kolluk işlerinin, mali görevlerin ve şehir yönetiminin sorumlusudur (Ortaylı, 1985: 16). Kadı, sanatkâr ve esnafları denetler, lonca düzenini, yönetimini ve bununla ilgili kuralları gözetir, şehrin ekonomik hayatıyla yakından ilgili olarak fiyat tespitini ve kontrolünü yapar, şehrin altyapısal tesislerini denetler, imar nizamının korunmasını gözetir, vakıfların yöneticilerini denetler ve bu konudaki atamalarla ilgili olarak arzda bulunurdu (Ortaylı, 1976: 96).

Kadılar nispeten geniş bir bölgede görev yapmak durumunda kalmışlardır. Bölgelerinde kendilerine verilen görevleri tek başlarına yerine getiremeyecekleri düşünülerek, kendisine yardım etmek üzere "naib" tayin etme yetkisi verilmiştir. Naib, kadı adına onun

<sup>4</sup> "Tımar en geniş anlamıyla belirli bir yere ait vergi gelirlerinin tümünün veya bir kısmının, dirlik olarak havale yoluyla bir görevliye devri ve bu devir karşılığında da bazı hizmetlerin ona yüklendiği; mali, idari, askeri amaçları olan bir sistemdir (Ortaylı, 1979: 91)."

görevlerini yerine getirir. Ancak kadı istediği bölgeye istediği sayıda naib atayamaz. Bunun için merkezden izin alması gerekmektedir (Ortaylı, 1976: 98).

Her sancak, kazalara tekabül eden subaşılıklara ayrılmıştır. Osmanlı devrinin başlangıcından itibaren var olan subaşılara mali ve güvenlikle ilgili görevler verilmiştir. Subaşının yanına sancakbeyi tarafından atanan yeterince ases (yasakçı) verilmiştir. Bunlar geceleri çarşı ve pazar yerlerinin güvenliğinden sorumludurlar.

Taşra yönetiminin üçüncü kademesinde sancakları oluşturan “kaza”lar vardır. Her kazaya sancakta olduğu gibi kadı ve subaşı tayin edilmiştir (Ortaylı, 1979: 187).

Kırsal alanların ve köylerin yönetiminden ise ilke olarak tımarlı sipahiler sorumludur. “Bunların görevleri, tarımsal denetim ve askeri yükümlülüklerin yanında kamu düzeninin sağlanmasıdır (Ortaylı, 1979: 196; Sencer, 1984: 29).”

### 3. Tanzimat Fermanı Sonrasında Mülki İdarede Yaşanan Gelişmeler

Abdülmecit döneminin başında ilan edilen Tanzimat Fermanı ile birlikte Osmanlı reform hareketleri hem merkezde hem de taşra yönetiminde hız kazanmıştır.

Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun ilanından sonraki ilk önemli düzenleme, vergi gelirlerinin toplanmasında düzenin sağlanması gayesiyle, taşra teşkilatında yapılmıştır. Öyle ki Tanzimat Fermanı'nda, Osmanlı topraklarında uzun süredir uygulanan vergi toplama usulü, “iltizam”, eleştirilmiş ve bundan sonra her şahsın gücüne göre vergi toplanacağı ve hiç kimseden fazla vergi alınmayacağı ilan edilmiştir.<sup>5</sup> Tanzimat'ın ilanından hemen sonra vergi gelirlerinin merkezde yapılan ihale ile mültezimlere verilmesi usulü, halkın şikâyetleri ve devletin bu sistemden yeterince yarar sağlayamaması gibi gerekçelerle kaldırılmış, yerine tüm vergi işleriyle uğraşmak üzere “muhassıl” denen, validen bağımsız ancak vali yetkisinde vergi memurları atanmaya başlanmıştır (Çadırcı, 1991: 208; Ortaylı, 2000: 20; Sencer, 1992: 60). Bu uygulamada temel amaç, vergi toplama işini yerel yöneticilerin ve yerel halkın ileri gelenlerinin kötü uygulamalarından kurtarıp merkezin kontrolüne almaktır (Ortaylı, 1985: 33).

<sup>5</sup> İltizam usulünde halktan vergiyi tahsil edecek olan mültezim, hangi bölgenin vergisini üzerine almış ise, belli taksitlerde devlete ödeme yapmayı kabul eder ve bir sarrafi kefil gösterirdi. ‘Kuyruklu sarraflar’ da denilen ‘hazine sarrafları’nın kefaleti olmadan bir mültezimin herhangi bir yerin vergi toplama hakkını satın alması mümkün değildi. Hazine, iltizama verdiği aşar, rüsum, vb. gelirlerin taksitleri gelince sarraflardan tahsil ederdi. Mültezim, devlete ödeyeceğinden daha fazla vergi toplayabilmek için halka baskı ve zulüm yapar ve yaptıkları da genellikle yanına kar kalırdı. Mültezimin yaptığı zulmün hesabı sorulmadığından zamanla bu teşkilat, hükümeti dahi dinlemez hale gelmişti (Kaynar, 1991: 225, 226). Engelhardt, iltizam usulünün kaldırılarak, vergilerin merkez tarafından gönderilen memurlar tarafından toplanması karşısında doğrudan doğruya zarara uğrayan sarrafların, yapılan yenilikler karşısında bir çok entrikalar çevirdiğini yazar (Engelhardt, 1999: 48).

### 3.1 Muhassılık Meclislerinin Oluşturulması

Babıâli Bürokratları, vergi konusunu ve miktarını saptamak için yapılacak nüfus ve emlak tahririnde ve vergilerin salınmasında her yerin ileri gelenlerine danışmayı ve onların yardımına başvurmayı gerekli görmüştür. Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye, muhassıl gönderilen sancak merkezi ve kazalarda “Muhassılık Meclisleri” kurdurma işlemine girişmiştir (İnalçık, 1964: 626). Türk yönetim tarihinde yerel yönetimlerin (daha doğru bir ifadeyle yerel yönetim kurullarının) ilk örneği sayılan ve bu nedenle oldukça önem verilen muhassılık meclislerinin kurulma gerekçesi tabii ki, yerel özerkliği ve demokrasiyi geliştirmek değildir (Ortaylı, 1985: 24). Muhassılık meclisleri uygulamasıyla, Babıâli, yerel yöneticilerin vergi gelirlerini kendi çıkarları doğrultusunda kullanmalarını önlemeyi, vergi gelirlerini arttırmayı ve ayrıca ayaklanmalara ve isyanlara neden olan vergi dağıtımı ve toplanmasıyla ilgili sorunları çözmeyi amaçlamıştır. Ancak umulan olmamış; muhassılık uygulamasından beklenen başarı sağlanamamıştır. 1840-1841 yıllarına<sup>6</sup> ait vergi gelirlerinde büyük bir azalma olmuştur. İki yıl gibi bir süre sonunda, 1842 Şubatında merkez vilayetlerdeki muhassıllar kaldırılarak vergi toplama işinde tekrar iltizam usulüne dönülmüş ve valilere mali görevler tekrar verilmiştir (Engelhart, 1999: 58).<sup>7</sup> Muhassılık meclislerinin adı “memleket meclisleri” olarak değiştirilmiştir (Ortaylı, 2000: 43; Çadircı, 1991: 215).<sup>8</sup> Yapısında ve işleyişinde önemli bir değişiklik olmamakla birlikte, sancak merkezlerinde kaymakamlar, eyaletlerde ise valiler meclislerin doğal başkanları yapılmışlardır.

1842-1849 yılları arasında Tanzimat’ın taşrada uygulanmasında “memleket meclisleri”nin önemli etkinlikleri olmuştur. Özellikle yönetimin değişik basamaklarında görev alanlarla halk arasında çıkan anlaşmazlıkların çözümünde bir mahkeme gibi çalışan bu meclisler, hükümet merkezindeki Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliye’nin küçültülmüş taşra örneğini oluşturmuşlardır (Çadircı, 1993: 4).

### 3.2. 1849 Tarihli Talimatname

1848 yılının sonlarında Meclis-i Vala-yı Ahkâmı Adliye, uygulamada ortaya çıkan sorunları dikkate alarak meclislerin yapısını ve çalışmalarını ayrıntılarıyla belirleyen bir talimatname daha hazırlamıştır. “*Bu Def’a Saye-i Şevket-Vaye- Cenab-ı Mülk-Dari’den Tertib ve Teşkil Olmuş Olan Eyalet Meclislerine Verilecek Talimat-ı Seniyyedir*” başlığını taşıyan

<sup>6</sup> İlber Ortaylı bu tarihleri 1839 - 1840 arası olarak belirtirken, Reşat Kaynar, eserinde, 1840-1841 yıllarına tekabül eden Hicri 1256 tarihini vermiştir (Ortaylı, 2000: 42; Ortaylı, 1985: 43; Kaynar, 1991: 283).

<sup>7</sup> Musa Çadircı’ya göre valilere mali sorumluluklar tekrar verilmemiş bu görevler defterdarlara bırakılmıştır (Çadircı, 1991: 212).

<sup>8</sup> Musa Çadircı, muhassılık meclislerinin kaldırılmasıyla her sancak merkezinde “küçük meclislerin” eyalet merkezlerin de ise “büyük meclislerin” oluşturulduğunu ancak (aynı sayfanın dipnotunda), yazışmalarda “memleket meclisleri” adının kullanıldığını belirtmiştir (Çadircı, 1988: 1150).

düzenleme Padişah Abdülmecit'in onayı ile 1 Ocak 1849'da yürürlüğe konulmuştur. Talimatname adından, sadece "eyalet meclisleri"ne yönelik bir talimatmış gibi görünse de bu düzenleme yalnız eyalet meclislerini değil Osmanlının tüm mülki idare sistemiyle ilgili düzenlemeler içermektedir. 9 bölüm ve 68 maddeden oluşan yönetmelikle eyalet, sancak, kaza ve köy yönetimi 1842'den beri uygulanan değişiklikler de göz önünde tutularak yeniden belirlenmiş; her kademedeki yöneticilerin görevleri ayrıntılı olarak ilk kez sayılmıştır. Talimatname ile eyalet merkezlerindeki meclislerin başkanlığı validen alınmış ve doğrudan vali derecesinde merkezden atanan memura verilmiştir. Ayrıca iki katip ile ulemadan seçilecek bir üyenin hükümet tarafından atanması hükmü getirilmiştir. Vali, defterdar, hâkim ve müftü meclisin doğal üyeleri olarak belirlenmiştir. Müslüman halkın seçeceği dört üye ile Müslüman olmayanların ruhani reisleri ve seçecekleri temsilcileri de kurulun üyeleri arasında yer almıştır (Çadırcı, 1993: 5).

### **3.3. 1852 Tarihli Talimatname**

1 Ocak 1849'da yürürlüğe giren Talimatname, taşrayı merkeze daha sıkı bağlamak gayesiyle hazırlanmıştır. Bu aşırı merkeziyetçi anlayış; taşra ile merkez arasındaki mesafeyi açmış, bürokrasi artmış, işlerin ortada kalmasına yol açmıştır. Öteden beri devam eden rüşvet, zimmet, haksızlık gibi alışkanlıkların da önüne geçilememiştir. Bu sorunların aşılması için alınan önlemler de yeterli olmamıştır. Özellikle eyalet meclisi başkanının doğrudan doğruya vali derecesinde kimseler arasından hükümetçe seçilip gönderilmesi sorunlar yaratmış, meclis başkanları ile valiler arasında kısa sürede anlaşmazlıklar baş göstermiştir. Çok geçmeden vali gibi meclis başkanına da birinci derecede aylık bağlanması hazineye yeni bir yük getirmiştir.

Bu aşırı merkeziyetçiliğin olumsuzlukları fark edilince bunları ortadan kaldırmak için 28 Kasım 1852'de yeni bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme ile belirli merkezlerde, merkezden meclis başkanı atamasına son verilmiştir. 1852 Talimatnamesi eyaletlerdeki karışıklıklara son vermenin yolunun güçlü valilerden geçtiği anlayışı üzerine kurulmuş, bu nedenle valinin yetkileri mümkün olduğunca arttırılmıştır. Bu vesile ile valiler eyalet meclisleri başkanlığı görevini üstlenerek, tekrar vilayetlerin tek sorumlusu olmuşlardır. Bu düzenleme ile valilere, idareleri altındaki memurları görevden alma hakkı da verilmiştir (Çadırcı, 1993: 5,6; Onar, 1966: 704; Tural, 2004: 108,109).

### **4. Islahat Fermanı Sonrası Mülki İdarede Yaşanan Gelişmeler**

Gerek içerdeki rahatsızlıklar gerekse dış konjonktür ve baskılar, Osmanlı erkanını sürekli bir şeyler yapma zorunluluğu içine sokmuştur. Bu süreçte 18 Şubat 1856 tarihinde, esasında, Tanzimat Fermanı'ndan çok da farklı bir açılım getirmeyen Islahat Fermanı ilan edilmiştir. Ferman'da, ağırlıklı olarak gayrimüslimler üzerinde yoğunlaştığı, din, dil ayrımı



gözetilmeksizin tüm tebaaya her konuda eşit davranılacağı ve özetle sıkıntı yaşanan alanlarda reformların yapılacağı vurgulanmıştır (Ortaylı, 2000: 47). Bu doğrultuda öncelikle yüksek devlet görevlilerinin görevlerini kapsayan ve o zamana kadar çıkarılıp yayınlanmış bulunan bütün kanunlar bir araya getirilerek yayınlanmıştır (Yücel ve Sevim, 1992: 302).

#### **4.1. 1858 Tarihli Talimatname**

Sadrazam Ali Paşa, Fuat Paşa ile birlikte Islahat Fermanı'nda belirtilen hususların uygulanması ve kamu personeline çeki-düzen verilmesi için, 22 Eylül 1858 tarihinde, "*Vülat-ı İzam Mutasarrıfını Kiram ile Kaymakamların Vazائفını Şamil Talimat*" adıyla 46 maddeden oluşan bir talimat yayınlamıştır. Birinci maddede ülkenin eyalet, liva (elviye), kaza ve köylere (karye) ayrıldığı belirtilmiştir. Eyaletleri valiler, livaları kaymakamlar, kazaları ise müdürler yönetecektir. Bir eyalete bağlı bulunmayan livaların da bulunabileceği ve bu livaların mülki amirlerine mutasarrıf denildiği talimat metninden anlaşılmaktadır.

Bu düzenleme, esasında, bir personel kanunu hüviyetindedir. Mülki taksimat ve yöneticiler belirtildikten sonra valilerin, mutasarrıfların, kaymakamların, kaza müdürlerinin ve memurların görevleri ayrı başlıklar halinde sayılmıştır. Örneğin talimatın beşinci maddesinde büyük küçük bütün devlet görevlilerinin padişahın takdirini kazanabilmeleri için bütün kanun ve nizamlara uygun olarak hareket etmeleri istenmiştir. Ayrıca görevlerini doğru ve süratle yapmaları, ülke çıkarlarına aykırı olabilecek her türlü hareket ve davranışlardan kaçınmaları, kişisel çıkarlar peşine düşmemeleri, her sınıf yurttaşın haklarını eşit olarak iyi niyetle yerine getirmeleri istenmiştir (Yücel ve Sevim, 1992: 302).

#### **4.2. 1864 Vilayet Nizamnamesi**

Tanzimat sonrası yapılan düzenlemeler, her ne kadar adem-i merkeziyetçi izler taşısa da, esas olarak, taşranın merkeze daha sıkı bir şekilde bağlanması temelinde ele alınmıştır. Merkeziyetçi anlayışın yansıması olan bu düzenlemeler neticesinde, vali ve mutasarrıflar birçok konuda merkeze danışma ihtiyacı hissetmiş ve bu nedenle işlerin görülmesinde gecikmeler olmuştur. Eyalet ve livaların kazalar üzerindeki kontrol işinde de bir takım aksaklıklar kendini göstermiştir (Yaman, 1940: 151-159). Gerek daha önce ortaya konulan düzenlemelerin istenilen sonucu vermemesi gerekse Lübnan'da yaşanan olaylar yeni ve kapsamlı bir düzenlemenin yapılmasını şart koşmuştur. Bu gayelerle, Ali ve Fuat Paşaların önderliğinde bir komisyon kurulmuş, eyalet merkezlerine gönderilen teftiş heyetlerinden

gelen raporlar da dikkate alınarak, Fransız yönetim sistemi temel alınarak 1864 sonlarına doğru yeni vilayet nizamnamesi taslağı tamamlanmıştır.<sup>9</sup>

7 Kasım 1864 tarihinde yürürlüğe giren ve Türk idare tarihinin “isminde ilk defa ‘vilayet’ lafzı geçen” nizamnamesindeki idari taksimata bakıldığında daha öncekilerden farklı bir kompozisyon görünmemektedir (Çadırcı, 1991: 252). Nizamnamenin mukaddimesinde geçen “*memalik-i mahrusa-yı şahanenin kıtaat-ı müteaddidesi livaların münasebetine göre devair-i müteaddideye taksim ile her daire vilayet ismiyle yad olunacaktır*” ifadesinden ülkenin öncelikle “vilayet” adı verilen idari birimlere ayrılacağı anlaşılmaktadır. Ancak burada vilayet ibaresi bugünkü il ölçeğinde bir yapılanmayı değil aksine önceki eyaletlerden daha büyük coğrafi alanı ifade etmektedir (Davison, 1997: 168). Bunun dışında vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar da köy (karye) ve nahiyelere bölünmüştür. 1864 Vilayet Nizamnamesi’nin dördüncü maddesine göre her köy bir belediye sayılmıştır. Ayrıca şehir ve kasabalarda en az elli hanenin toplamından “mahalle”lerin oluşturulması ve bunların köy hükmünde olacağı hükme bağlanmıştır. Nizamname, birkaç köyün toplamından oluşan ancak kaza hüviyetinde olamayan birimlerin “nahiye” olduğunu ve bir kazaya bağlı olarak yönetileceğini belirtmiştir (Yaman, 1940: 163). Köy ve nahiye ile ilgili bir belirsizlik olsa da bu Nizamname ile köy ve nahiyelere kadar taşra örgütlenmesinde hiyerarşik bir bütünsellik sağlanmıştır (Davison, 1997: 168).

Vilayet, liva ve kazaların idare meclislerine üye seçimi ile köylerde muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin seçim konusu Nizamname’nin son kısmında düzenlenmiştir. Nizamnamenin beşinci kısmı seçimlere ayrılmıştır.

1864 Vilayet Nizamnamesi’nde, vilayetin mülki amiri önceden olduğu gibi yine validir. Padişah tarafından atanan vali, vilayetin idari, mali, güvenlik ve siyasi işlerinden sorumlu tutulmuştur.

Nizamname, vilayetteki diğer görevlileri ve bunların görevlerini maddeler halinde sıralamıştır (Yaman, 1940: 163; Tural, 2004: 110, 111; Tönük, 1945: 150, 151).

---

<sup>9</sup> 1864 Vilayet Nizamnamesi (ve Tuna Vilayeti Nizamnamesi’nin) hazırlanmasında Fransız taşra idaresin örnek alındığı yönünde fikir birliğinin olduğu söylenebilir. Ancak bu yararlanmanın boyutu konusunda farklı fikirler vardır. Örnek vermek gerekirse; Musa Çadırcı, dönem yöneticilerinin çoğunun Avrupa’yı ve özellikle Fransız “departemente” sistemini görmüş ve inceleme imkanı bulmuş kimselerin olduğunu; yaptıkları düzenlemelerde gördüklerinin izlerinin olacağını, ancak bu izlere dayanarak, model olarak Fransız ülke yönetim biçiminin alındığını ileri sürmenin gerçeklerle pek bağdaşmayacağını söylerken; Talat Mümtaz Yaman, Tuna Vilayeti Nizamnamesinin “*aşağı yukarı bütün maddeleri(nin), Fransız idare usulü esas alınmak suretiyle vücuda*” getirildiğini belirtmektedir. Enver Ziya Karal’da bu görüştedir. Farklı görüşler için bakınız: Yaman, 1940: 175; Davison, 1997:168; Çadırcı, 1991: 251; Tönük, 1945: 146, 147; Nadaroğlu, 1994: 175; Karal, 1988: 154; Zürcher, 2003: 94; Ortaylı, 2000: 54; Onaran, 1961: 37.



Vilayetin mali işleri ve hesapları “vilayet defterdarı” adı ile bir maliye memuruna bırakılmıştır. Bu memur, valinin emrinde olmakla beraber hesap işlerinde doğrudan Maliye Bakanlığı’na karşı sorumlu tutulmuştur.

İlk defa 1864 Vilayet Nizamnamesi’yle vilayet bürokrasisine dahil olan “mektupçu,” vilayetin yazı işlerinden ve vilayette kurulacak matbaanın idaresinden sorumlu tutulmuştur. Mektupçunun emrine bir de “tahrirat kalemi” verilmiştir. Vilayetin tüm resmi haberleşmesi, evrak ve kayıtları bu kaleme bırakılmıştır.

Nizamname’nin vilayet idaresinde öngördüğü yeni yüzlerden biri de “dış iş ve ilişkilerden” sorumlu “umur-ı hariciye memuru”dur. Ağırlıklı olarak İmparatorluğun kıyı ve gayrimüslim halkın yoğun olduğu bölgelerde görevlendirilmesi öngörülen hariciye memuru, ecnebi (yabancı) haklarının korunması konusunda yetkili kılınmış ve vilayetin yabancı kişi ve memurlarla haberleşmesini sağlaması öngörülmüştür (Tural, 2004 (b): 98).

Vilayette görevlendirilmesi öngörülen diğer memurlar ise imar işlerinden sorumlu nafia memuru ile vilayetteki tarımsal üretim, ticaret, ihracat ve ithalattan sorumlu olan ziraat ve ticaret memurudur.

1864 Vilayet Nizamnamesi’nin 13. maddesine göre valinin maiyetinde bir idare meclisinin oluşturulacağı belirtilmiştir. Başkanı vali olan meclisin doğal üyeleri; defterdar (Tuna Vilayet Nizamnamesi’nde Muhasebeci), mektupçu, şer’i işler müfettişi (müfettiş-i hükkam-ı şerriye) (Tönük, 1945: 139)<sup>10</sup> ve yabancı işler müdürü (hariciye müdürü)dür. Ayrıca meclise iki Müslüman iki de gayrimüslim olmak üzere dört üye seçilecektir. 1864 Vilayet Nizamnamesi’nde mecliste vali hariç, seçilmişlerle atanmışların sayıları eşit iken, Tuna Vilayeti Nizamnamesi’nde Müslümanlardan üç ve gayrimüslimlerden üç olmak üzere denge, seçilmişler yönünde bozulmuştur. Ancak meclisin başkanı olarak valinin, kararların alınmasında önemli bir ağırlığının olduğunu belirtmek gerekir (Seyyitdanlıoğlu, 1996: 71; Çadırcı, 1991; 255; Tural 2004(a): 111).

Vilayet idare meclislerine seçilecek üyelerin vilayet merkezinde ikamet etmeleri şart koşulmuştur. Ayrıca yılda beş yüz kuruş vergi vermesi, okur-yazar ve Osmanlı tebaasından olması gerekmektedir (Tural, 2004(b): 102).

<sup>10</sup> Müfettiş-i Ahkam-ı Şerriye hususu, Nizamnamenin 16. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre şeyhülislam tarafından seçilip padişah tarafından atanacak olan bu zat, vilayet dahilindeki tüm şer’i mahkemelerin teftişini tapacak ve hükümet merkezine takdimi lazım gelen ilam ve diğer vesikaların mümeyyizliğini (ayırımını) yapacaktır. Müfettişlik kurumu Nizamiye Mahkemelerinin kurulmasıyla kaldırılmış, onun yerine meclise “merkez naib”inin katılması uygun görülmüştür. Bu düzenlemenin ne zaman yapıldığı ile ilgili olarak kaynaklar farklı bilgiler vermektedir. İlber Ortaylı düzenlemenin 1871 Vilayet Nizamnamesiyle, Musa Çadırcı ise 1867 Vilayet Nizamnamesiyle yapıldığını yazmıştır (Ortaylı, 2000: 63; Çadırcı, 1993: 7).

Seçilmişler ve atanmışlardan oluşan vilayet idare meclisinin görevleri Nizamnamenin 14. maddesinde sayılmıştır. Buna göre meclis, mülki, mali, harici, imar ve ziraata dair meseleleri görüşmeye yetkili kılınmıştır. Hukuki işlere müdahale etmesi yasaklanmıştır. Bu maddede meclisin müzakere usullerinin ve alınacak kararların uygulama biçimlerinin ayrı bir nizamname ile düzenleneceği belirtilmiştir (Tönük, 1945: 139). Bu sebeple 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde vilayet idare meclisleri sadece iki madde ile düzenlenmiştir.

Vilayetin bir alt kademe yönetim birimi olan liva (sancak), 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin 29-42 maddelerinde düzenlenmiştir. Livanın mülki amiri mutasarrıftır (Tuna Vilayeti Nizamnamesinde kaymakam). Doğrudan padişah tarafından atanan mutasarrıf livanın idari, mali ve güvenlik işlerinden valiye karşı sorumlu tutulmuştur. Ayrıca devlet ve vilayet yönetimi tarafından kendisine verilecek görevleri yerine getirmektedir (Yaman, 1940: 165; Tönük, 1945: 154-160; Tural, 2004(a): 113-115).

Livanın maliye ve hesap işleri, maliye nezaretinin teklifi ile devlet tarafından atanan "muhasibeci"ye verilmiştir. Bu memur kendi görev alanıyla ilgili olarak vilayet defterdarına bağlanmıştır. Nizamname livada görev alacak muhasibecilerin görevleri ile ilgili olarak ayrı bir nizamname hazırlanacağını belirtmiştir. Ayrıca kendisine yardımcı olacak bir "mal kalemi" de görevlendirilecektir (Yaman, 1940: 165, 166).

Livada görevli diğer bir memur yazı işlerinden sorumlu "tahrirat müdürü"dür. Tahrirat müdürü, emrine verilecek olan "tahrirat kalemi" ile birlikte livanın bütün resmi haberleşmesinden, evrak ve kayıtlarının korunmasından sorumlu tutulmuştur (Yaman, 1940: 166).

Livada da bir "idare meclisi" oluşturulacaktır. İdare meclisinin başkanı liva mutasarrıfıdır. Mutasarrıfın olmadığı zamanlarda, seçeceği bir üye mutasarrıfa vekillik edecektir. Liva merkez kazasının hâkimi, müftüsü, liva muhasibecisi, tahrirat müdürü ve Müslüman olmayan halkın ruhani reisleri liva meclisinin doğal üyeleri yapılmıştır. Ayrıca meclise ikisi Müslüman ikisi de gayrimüslim olmak üzere dört üye de seçimle gelecektir (Yaman, 1940: 166).

Liva idare meclisi idari, mali, güvenlik işleri, tahsilat, bayındırlık işleri, muaccelat (acil işler), tapu ve ziraata ait işleri görüşecek; hukuki işlere karışmayacaktır. Bu meclisin müzakere usulleri, kararların nasıl uygulanacağı gibi konuların da ayrı bir nizamname ile düzenleneceği, Nizamname'de belirtilmiştir (Yaman, 1940: 166).

Nizamname'de liva merkezlerinin bulunduğu kaza da "mutasarrıf muavini" sıfatıyla bir kaymakamın görevlendirilmesi öngörülmüştür. Kaymakam hem kazanın idari işlerinden sorumlu olacak hem de mutasarrıfa yardım edecektir (Yaman, 1940: 166).

Livanın bir alt yönetim birimi olan kazanın mülki amiri kaymakamdır. Kaymakam, kazada idari, mali ve güvenliğe dair konulardan sorumlu tutulmuştur. Devlet tarafından atanması öngörülen kaymakamın birinci derece amiri liva mutasarrıfıdır. Kaymakam devlet, vilayet ve liva yönetimince verilen emirleri yerine getirecek, kaza dâhilindeki devlet gelirlerini tahsil ederek liva merkezine gönderecek ve gerekli masrafları yapacaktır. Kazalarda hesap ve yazı işlerine bakmak üzere duruma göre bir veya iki kaza kâtibinin istihdamı öngörülmüştür (Yaman, 1940: 167).

Kazalarda da kaymakamın başkanlığında bir idare meclisi oluşturulacaktır. Merkez kaza hâkimi, müftü, gayrimüslim cemaatlerin ruhani reisleri ve kaza kâtibi bu meclislerin doğal üyeleri sayılmıştır. Ayrıca kaza meclislerine Müslim ve gayrimüslim üç aza (Tuna Vilayet Nizamnamesinde ikişerden dört aza) seçilecektir.<sup>11</sup> Kaza idare meclislerine, kazanın mülki, mali ve zabıta işleriyle nafıa, tapu ve ziraata ait konuları inceleme ve karara bağlama yetkisi verilmiştir. Kaza idare meclisinin de hukuki işlere müdahale etmesi yasaklanmıştır (Yaman, 1940: 167).

Kaza idare meclislerinin seçim konusu Nizamname'nin 67-72. maddelerinde düzenlenmiştir. Nizamname de adayların "mümkün mertebe" okuryazar, otuz yaşını doldurmuş ve yıllık yüz elli kuruş vergi veren kimselerden olması şart koşulmuştur (Davison, 1997: 170; Tural, 2004(a): 118; Tural, 2004(b): 102).

1864 Vilayet Nizamnamesi'nde köy yönetimleri şimdiki gibi muhtarlar bırakılmıştır. Ancak her sınıf ahali için iki muhtar seçme hakkı tanınmıştır. Bir köyde bir sınıf ahali yirmi haneden az ise bir muhtar seçilebilecektir. Muhtarlar kaza kaymakamına bildirilecek ve onun emriyle atanacaklardır.

Muhtarlar köylerde vergi tahsilâtında ve diğer konularda hükümetin temsilcileri sayılmışlar ve buldukları yerlerin yerel işlerinden sorumlu tutulmuşlardır. Köyde bekçi, korucu gibi güvenlik görevlileri de muhtarların emrine verilmiştir (Tural, 2004(b): 101; Yaman, 1940: 167, 168).

Her köyde her sınıf ahali için en az üç, en çok on iki kişiden oluşan bir ihtiyar meclisinin oluşturulması öngörülmüştür. İmamlar ya da diğer cemaatlerin ruhani reisleri kendi meclislerinin doğal üyesi sayılmıştır. İhtiyar meclisinin görevleri, ait oldukları sınıfın vergi dağılımına nezaret etmek, köyün temizliğini sağlamak, ziraatı kolaylaştıracak hususları

<sup>11</sup> 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde kaza idare meclisi iki maddede gereksiz bir tekrara başvurulmuş kafa karışıklığı yaratacak şekilde düzenlenmiştir. 46 ve 47 maddelerdeki bu karışıklık Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde giderilmiş ve bu konu tek madde (50. madde) ile ele alınmıştır.

müzakere etmek ve küçük davaları karara bağlamak olarak sayılmıştır (Tural, 2004(b): 101; Yaman, 1940: 168).

Muhtarların ve ihtiyar meclisi üyelerinin bir yıllığına seçilmeleri öngörülmüştür. Sürelerinin bitiminde tekrar seçilebileceklerdir. Muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliği seçimlerinde seçmen olabilmek için, on sekiz yaşını doldurmuş olmak, Osmanlı tebaasından olmak, o köyde oturmak ve devlete her yıl asgari elli kuruş vergi vermek gerekmektedir. Muhtar ve ihtiyar meclislerine aday olabilmek için ise yaş sınırı otuza, verilmesi gereken vergi tutarı da senelik en az yüz kuruşa çıkarılmıştır (Tural, 2004(a): 117).

1864 Vilayet Nizamnamesi'nin getirdiği en önemli yenilik, “Meclis-i Umumi-i Vilayet” adıyla günümüz il özel idarelerinin çekirdeği sayılan meclislerin oluşturulmasıdır (Çadircı, 1993: 9). Umumi meclisler, 1864 Nizamnamesi'nde, 25-28. maddelerinde, üyelerin seçimlerine ilişkin düzenleme ise Nizamnamenin son maddesinde (m. 78) düzenlenmiştir.

Umumi meclisler vilayet düzeyinde sadece yerel temsilcilerden oluşan ve o memleket halkının istek ve sorunlarını vilayetin yöneticilerine bildiren, daha doğrusu ricada bulunan ve danışma görevi gören bir organ olarak düzenlenmiştir (Ortaylı, 2000: 89; Gözübüyük, 1967: 29).

Umumi meclis, valinin başkanlığında, vilayete bağlı her sancaktan ayrı ayrı seçilecek iki Müslüman ve iki gayrimüslim azadan oluşmaktadır. Valinin olmadığı zamanlarda tayin edeceği memur meclise başkanlık edebilmektedir.

Umumi meclis, senede bir defa ve kırk günü geçmemek üzere, valinin uygun göreceği bir zamanda ve vilayet merkezinde toplanarak; vilayet dahilindeki ana ve tali yollar ile belediyeye ait kamu binalarının yapım, onarım ve bakımı, tarım ve ticaretin geliştirilmesi, vergilerin saptanıp dağıtılması ve toplanması, halkın dilek, şikayet ve taleplerini müzakere edecektir (Yaman, 1940: 165).

#### **4.3. 1864 Vilayet Nizamnamesinin Uygulaması: Tuna Vilayeti Nizamnamesi ve 1867 Vilayet Nizamnamesi**

Yukarıda ele alınan 1864 Vilayet Nizamnamesi, 8 Ekim 1864 tarihinde yayınlanan Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nden tam bir ay sonra, 7 Kasım 1864 tarihinde yayımlanmıştır.

Taslak olarak hazırlanan 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin aynı anda ülkenin tümünde uygulanması yoluna gidilmemiştir. Yeni sistemin denenmesi amacıyla hemen hemen bugünkü Bulgaristan sınırlarını kapsayan bölgeyi oluşturan Silistre, Vidin ve Niş eyaletleri birleştirilerek “Tuna Vilayeti” ismiyle bir vilayet oluşturulmuştur. Bu Eyaletin başına da Niş Eyaleti'nde başarılı çalışmalar yapmış olan Mithat Paşa getirilmiştir.

Tuna Vilayeti valisi Mithat Paşa, bölgenin çok sorunlu bir bölge olmasına rağmen çok kısa sayılabilecek zamanda çok önemli başarılarla imza atmıştır.<sup>12</sup> Tuna Vilayeti'nde uygulanan yeni nizamnameden olumlu neticelerin alınması üzerine, nizamnamenin, Rumeli, Anadolu ve Arabistan'da da uygulamaya geçirilmesine karar verilmiştir (Yaman, 1940: 173, 174). 1865 yılında Tuna Vilayeti'nden başka üç vilayet daha tam anlamıyla bu Nizamname hükümlerine göre oluşturulmuştur. Bunlar, Kuzeydoğunun büyük bir bölümünü içine alan Erzurum Vilayeti, Bosna ve Hersek Eyaletlerinin birleştirilmesiyle kurulan Bosna Vilayeti ile Şam ve Sayda Eyaletlerinin birleştirilmesiyle oluşturulan Suriye Vilayeti'dir (Shaw ve Shaw, 1983: 173). Bundan sonra da eyaletlerin yeni nizamname hükümlerine dâhil edilme süreci devam etmiştir.

Mütercim Rüşdü Paşa'nın Sadarettten ayrılmasından sonra ise beşinci defa sadrazamlığa getirilen Ali Paşa döneminde Nizamname'nin tüm İmparatorlukta uygulanmasına karar verilmiştir. Bunun üzerine 1867 yılında "Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi" ilan edilmiştir. Bu nizamname yeni bir metin değildir, diğer vilayetlerde de tatbik edilen ve çok küçük tadilatları dışında Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nin (ya da 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin) aynısıdır. Sonuç olarak 1864 Vilayet Nizamnamesi 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı"ne kadar yürürlükte kalmıştır. Ancak 1864 Nizamnamesi de taşra idare sistemini düzene kavuşturmakta yeterli olmamıştır. Bu nedenle 1871'de yeni bir nizamname kaleme alınmıştır.

#### **4.4. 1871 Vilayet Nizamnamesi**

Muhassıllık meclisleriyle başlayan süreçte 1871 Vilayet Nizamnamesi, Türk idare sisteminin bir adım daha ileri gitmesini sağlamış, bir süreden beri uygulanmakta olan adem-i merkeziyet sistemi yeni nizamname ile daha iyi formüle edilmiştir (Yaman, 1940: 198). Ayrıca 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde muğlak kalan noktalar aydınlatılmıştır. Genel olarak bakıldığında ise, Nizamname'yi oluşturan başlıkların daha ayrıntılı olarak ele alındığı göze çarpmaktadır. 1864 Vilayet Nizamnamesi 78, Tuna Vilayeti Nizamnamesi 82 maddeden oluşurken 1871 Vilayet Nizamnamesi 129 maddeden oluşmaktadır.

1871 Nizamnamesi'ni tam anlamıyla yeni bir nizamname olarak değil, 1864 Nizamnamesini tamamlayıcı, eksikliklerini giderici bir nizamname olarak görmek gerekir. Konuyla ilgili bazı kaynaklarda 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin 1871 Vilayet Nizamnamesi'yle yürürlükten kaldırıldığı gibi bir yanlış bilgiye rastlanmaktadır. 1871 Vilayet

<sup>12</sup> Davison bu konuda; "onun çağdaşları, birçok durumda istemeden ve eleştirmekten vazgeçmeden Mithat Paşa'yı başarılı bularak alkışlamışlardır." demektedir. Ayrıca Mithat Paşa "bugün Türkiye'de Ziraat Bankası'nın kurucusu ve bugünkü Bulgaristan'da Balkanların en gelişmiş kredi sandıklarının babası olarak alkışlanır." Konuyla ilgili olarak şu kaynaklara bakılabilir: Davison, 1997: 173, 174; Yaman, 1940: 169-173.

Nizamnamesi, 1864 Vilayet Nizamnamesini yürürlükten kaldırmamıştır. Nizamnamenin “madde-i mahsusa”sından bundan önceki vilayetleri düzenleyen mevzuatın yürürlükte olduğu ancak bu Nizamnameye aykırı hükümlerinin feshedildiği açıkça anlaşılmaktadır. 1871 Vilayet Nizamnamesi, her ne kadar, devletin taşra idaresini 1864 Vilayet Nizamnamesi’ne göre daha ayrıntılı olarak ele almışsa da 1864 Nizamnamesi ile ele alınmış bazı hususları ihtiva etmemektedir. Bu durumda 1871 Nizamnamesi ile düzenlenmeyen konularda 1864 Nizamnamesi’ne bakılması gerekmektedir. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati’ne kadar 1871 Vilayet Nizamnamesi ile 1864 Vilayet Nizamnamesi birlikte uygulanmıştır. Bu iki nizamname “açıkça” 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkat ile yürürlükten kaldırılmıştır.

1871 Vilayet Nizamnamesi’nde göze ilk çarpan yenilik, idari taksimatın açık bir şekilde beşe çıkarılmasıdır. Birinci maddede vilayetlerin livalara, livaların kazalara, kazaların nahiyelere ve nahiyelerin de köylere ayrılacağı belirtilmiştir.

1864 Vilayet Nizamnamesi’nde muğlak olarak bırakılan “nahiye” birimi 1871 Nizamnamesi’nde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. 1864 Nizamnamesi’nde, nahiye, “*Bazı köylerden oluşan küçük daireler, kaza olamadıkları takdirde bir kazaya bağlı olarak idare olunur ve bunlar nahiye itibar kılınır*” şeklinde tanımlanmış, başkaca bir açıklama yapılmamıştır. 1871 Nizamnamesi’nin birinci maddesinde nahiyenin idari sistem içerisindeki yeri gösterildikten sonra 50–58. maddelerinde nahiye ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

1871 Nizamnamesi’nde vilayetin mülki amiri yine validir. Valilik makamı Nizamname’de on üç madde ile düzenlenmiş; görevleri artmış; idari, mali ve güvenlikle ilgili görevlerine eğitim, bayındırlık, ceza ve hukuk ile ilgili görevler eklenmiştir. Bu görevler ayrı başlıklar halinde sayılmıştır. Ayrıca 1871 Nizamnamesi “vali yardımcılığı” kurumunu getirmiştir. Vali yardımcısı valinin yokluğunda ona vekâlet edecek, valinin tüm görevlerinde ona yardımcı olacak, vilayetteki yazışmaları yürütecek, valinin onayından geçmesi gereken evrakların özetlerini hazırlayacak ve daha sonra bunların kayıtlarını saklayacaktır (Yaman, 1940: 200; Tural, 2005: 74).

1871 Nizamnamesi ile 1864 Nizamnamesi’yle vilayet idare sisteminde yer bulan memurlara yenileri katılmıştır. Bunlar, maarif (eğitim) müdürü, tarik emini, defter-i hakani müdürü, emlak ve nüfus memuru, evkaf müdürü ve alaybeyidir. 1864 Vilayet Nizamnamesi’nde yer alan memurlar yerini korumuş; görevleri artmış ve ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır.

1871 Vilayet Nizamnamesi “vilayet idare meclislerinin” yapısıyla ilgili önemli bir değişiklik getirmemiştir. Daha önceden belirlenen ve uygulanan kuralları yeniden, bu defa kısımlara ayırarak, yürürlüğe koymuştur (Çadircı, 1991: 255).

Nizamname, nahiye ile ilgili olarak 1864 Nizamnamesi’ndeki tanımını tekrarlamış ve nahiye birimini ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. Bir müdürün yönetimine verilen nahiye, kaza dairesindeki köy ve çiftliklerin birbirleriyle yakınlık ve ilişkileri dikkate alınarak birleştirilmelerinden oluşmaktadır. Ancak bu birleştirmelerde erkek nüfus beş yüzün altında olamayacaktır.

1871 Vilayet Nizamnamesi’nde özel idarenin çekirdeği sayılan vilayet umumi meclislerine daha fazla yer verildiği ve daha ayrıntılı düzenlendiği görülmektedir. Bu Nizamnamede de vilayet umumi meclislerinin herhangi bir konuda karar alma ve uygulama yetkisi yoktur. Bunlar, merkezi hükümetin taşra teşkilatına danışma işlevi görmeye devam etmektedir (Ortaylı, 2000: 90). Umumi meclisin başkanı yine validir. Valinin olmadığı zamanlarda valinin atadığı bir memur valinin vekili olarak meclise başkanlık edecektir. Meclis toplantıları halka açık değildir. Meclis üyeleri dışındaki kişilerin meclis toplantılarına katılması ve izlemesi yasaklanmıştır.

#### **4.5. 1876 Nahiye Nizamnamesi**

1864 Vilayet Nizamnamesiyle Türk idare sistemi mevzuatında yerini alan ve 1871 Vilayet Nizamnamesi’yle de ayrıntılı bir şekilde düzenlenen “nahiye kurumu” bu düzenlemelere rağmen uygulamada yer bulamamıştır. Hatta devlet salnameleri 1871 Nizamnamesi’nden sekiz yıl sonra kazalara bağlı nahiyelerin isimlerini vermeye başlamıştır. Uygulamada nahiye yönetimine geçilememiş olmasından dolayı, 11 Rebiulevvel 1293 (6 Nisan 1876) tarihli “Nevahi Nizamnamesi” yayımlanmıştır (Yaman, 1940: 214-216).

Bu Nizamname, nahiyelerin oluşumu, idaresi, nahiye müdürü ile nahiye meclisi üyelerinin seçimi ile müdür ve nahiye meclisinin görevleri konularında 1871 Vilayet Nizamnamesi’nden farklı hükümler içermektedir.

Nizamname’ye göre iki türlü nahiye oluşturulabilmektedir. Birincisi iki yüzden fazla haneyi barındıran köylerden oluşan nahiyeler, ikincisi de iki yüz haneye kadar olan ve birkaç köyün birleşiminden oluşan nahiyelerdir. Bunun yanında elliden fazla haneye sahip köylerde de, müdür ve kâtiplere maaş vermeyi taahhüt ettikleri takdirde, nahiye idaresinin kurulabileceği belirtilmiştir. Hane sayısı elliden az olan köylerin nahiye olamayacağı hükme bağlanmıştır. Bunlar başka köylerle birleşmek ya da mevcut bir nahiyeye bağlanmak zorundadır.

Nahiye Nizamnamesi’nin dikkati çeken diğer hususları şunlardır:



1) Nahiyeyi oluşturacak köylerin merkez kabul edilecek yerleşim yerine üç saatten fazla uzaklıkta bulunmaması gerekmektedir.

2) Ne kadar hane ve nüfusa sahip olursa olsun bir köy parçalanarak başka bir nahiyeye bağlanamayacaktır.

3) Eğer nahiyeye bir köyden ibaret ise o köyün adı ile anılır. Birden fazla köyden oluşuyorsa en büyük köy nahiyenin merkezi olur ve adını da o köye izafeten alır.

4) Nahiyeye idaresinin başı olan müdür halk tarafından seçilecektir. Halk tarafından seçilen müdürün ismi kaza kaymakamlığı vasıtasıyla liva mutasarrıfına bildirilecektir. Liva mutasarrıfının oluru ve valinin onayıyla seçilmiş müdürün memuriyeti kabul edilmiş sayılmaktadır. Ayrıca en az dört ve en fazla sekiz seçilmiş üyeden oluşan bir nahiyeye meclisi oluşturulacaktır. Bu üyelere birisi nahiyeye müdürünün yardımcısı olarak atanacaktır. Nahiyeye meclisine ayrıca bir de kâtip tayin edilecektir.

5) Nahiyeye müdürünün ve nahiyeye meclisi üyelerinin nahiyeye alakalı kimseler olması, Osmanlı Devleti tebaasından bulunması, yaşlarının otuzdan aşağı olmaması, senede en az yüz kuruş vergi vermesi ve cinayet suçundan mahkûm olmaması şart koşulmuştur.

6) Seçilecek nahiyeye müdürünün ileri derecede okuyup yazma bilmesi istenmiştir. İmamların, papazların, öğretmenlerin ve memurların müdürlüğe seçilmeleri yasaklanmıştır.

7) Bir nahiyeye halkı tamamen bir sınıf insanlardan oluşmaktaysa (örneğin tamamı Müslüman veya tamamı Hıristiyansa), nahiyeye müdürü, yardımcısı ve meclis üyeleri o sınıfa dâhil kimseler arasından seçilecektir. Eğer nahiyeye, farklı sınıf insanlardan oluşuyorsa meclis üyelerinin yarısı Müslüman diğer yarısı da diğer tebaadan seçilecektir. Bu durumda müdür nüfusun çoğunluğuna sahip sınıftan, yardımcısı da diğer sınıftan seçilecektir.

8) Nahiyeye dairesi yalnız bir köyden ibaret ise nahiyeye sakinleri belli bir günde bir araya gelerek nahiyeye müdürü ve meclis üyelerini seçecektir. Eğer nahiyeye birkaç köyden ibaretse her köy ahalisinin güven duydukları kimseler daire merkezinde toplanarak seçim işlemi gerçekleştirilecektir.

9) Müdürlük seçimi iki senede bir yapılacaktır. Üyelerin de her sene yarısı değiştirilecektir. Müdür ve üyelerin tekrar seçilmeleri mümkündür. Meclis, Müslim ve gayrimüslim üyelere oluşuyorsa bunlar yarı yarıya değiştirilecekler ve yerlerine alınacaklarda kendi sınıflarından olacaktır. Müdürlük veya üyeliklerden bir şekilde boşalma olması durumunda yerlerine, seçimde ikinci sırada oy almış olanlar alınacaktır.

10) Nahiyeye meclislerinin birer hususi mührü olacaktır.



11) Bazı kazaların en önemli noktasında (kale, derbent gibi yerlerde), asayişin temini için bulundurulmuş zaptiye askerlerine kumanda etmek üzere devlet tarafından tayin edilen zabıta memurları nahiyenin de güvenliğinden sorumlu tutulmuştur.

#### **4.6. 1876 Vilayet Talimatnamesi**

1871 Vilayet Nizamnamesinden beş yıl kadar sonra, 21 Şubat 1876 tarihinde, “*İdare-i Umumiye-i Vilayat Hakkında Talimat*” adıyla başka bir düzenleme yapılmıştır.<sup>13</sup> Bu Talimatname’de valilerin görevleri “*vezaif-i islahiye*” ve “*vezaif-i daimiye*” olarak iki başlık halinde sayılmış, idari taksimat noktasında bir değişikliğe gidilmemiştir. Beş bölüm (fasıl) ve 40 maddeden oluşan 1876 Vilayet Talimatnamesi’nin birinci bölümü “*Vilayetlerin Asli Görevleri*”, ikinci bölüm “*Valilerin Islahiyyeye Dair Görevleri*”, üçüncü bölüm “*Valilerin Daimi Görevleri*”, dördüncü bölüm “*Mutasarrıf ve Kaymakamların Görevleri*” beşinci bölüm ise “*Mahkeme ve Meclislerin Görevleri*” düzenlenmiştir.

1871 Nizamnamesi, 1864 Nizamnamesini yürürlükten kaldırmamış ancak iki nizamname arasında bir karşıtlık olursa 1871 Nizamnamesi hükümlerinin geçerli olduğunu belirtmişti. 1876 Vilayet Talimatnamesi ise etraflı bir vilayet nizamnamesi değil 1864 ve 1871 Nizamnamelerini tamamlayan bir “Talimatname”dir. Çünkü bu Talimatname hükümleri daha çok 1864 ve 1871 Nizamnameleri ile çözümlenmeyen ve boşluk olduğu anlaşılan konularla ilgilidir.

#### **5. 1876 Kanunu Esasisi Ve Sonrasında Yaşanan Gelişmeler**

Osmanlıda anayasal yönetime geçiş, her ne kadar istibdatçı hükümdar şeklinde adı kalmışsa da, II Abdülhamit’in tahta geçişiyle mümkün olmuştur. II. Abdülhamit tahta geçtikten hemen sonra (12 Eylül 1876) yayımlanan bir “hattı hümayun”la kanuni esasının ilanı ve memlekette yeni idareye kavuşmasının gereğini ilan etmiştir (Yaman, 1940: 226). Nitekim, 16 mülkiye memuru, 10 ulema ve 2 ferik rütbesinde askerden oluşan 28 üyeli “Anayasa Tanzim Kurulu” 119 madde ve 12 bölümden oluşan Türk idare tarihinin ilk Anayasası “Kanunu Esasi”yi hazırlamışlardır.

##### **5.1 1876 Kanunu Esasi’nin Vilayet İdaresi İle İlgili Hükümleri**

Kanuni Esasi’nin birinci maddesinde Osmanlı devletinin tüm memleketleri, bölümleri ve mümtaz eyaletleriyle bölünmez bir bütün olduğu belirtilmiştir. 12 bölümden oluşan Kanuni Esasi’nin 11. bölümünde (108-112. maddeler) eyaletler düzenlenmiştir.

108. maddesinde “*vilayetlerin usulü idaresi tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif kaidesi üzerine müesses*” olduğu hükmü getirilerek taşra idaresinde “yetki genişliği ve görevler

<sup>13</sup> Bu Talimat için bakınız: Tönük, 1945: 212, 219; Tural, 2005: 71-91.

ayrılığı” ilkeleri kabul edilmiştir.<sup>14</sup> Ayrıca bu madde ile taşra idarelerinin derecelerinin özel nizamnameler ile düzenleneceği belirtilmiştir. Vilayet, liva ve kaza merkezlerinde idare meclisi ve vilayet merkezlerinde de umumi meclisler oluşturulacak bu meclislerin oluşumları da özel bir nizamname ile düzenlenecektir.

1876 Anayasası’yla, taşra idaresinde, en azından mevzuat düzeyinde, önemli bir adım atılmıştır. “Tevsii mezuniyet (yetki genişliği)” ve “tefriki vezaif (görevler ayrılığı)” ilkeleri mevzuatta yerini almıştır. 1913 yılında kabul edilen İdare-i Umumiyye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati ile de teorik olarak kabul edilen bu ilkelerin uygulamaya yansiyacak şekilde adapte edilmesi sağlanmıştır.

### **5.2. 1913 Tarihli İdare-İ Umumiyye-İ Vilayat Kanun-u Muvakkati**

26 Mart 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati”<sup>15</sup> II. Meşrutiyet Dönemi’nin en önemli idari reformu olarak görülür. Kanun’a göre vilayetler hem merkez yönetiminin taşra uzantısı hem de tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmişlerdir. Kanun’un mukaddimesinde vilayetlerin 1876 Kanunu Esasisi’nin 108. maddesinde olduğu gibi, “yetki genişliği ve görevler ayrılığı” ilkelerince oluşturulacağı belirtilmiştir.

1913 tarihli Kanun, umumi meclisin açılmasıyla tasdik ettirmek üzere geçici olarak yürürlüğe konulmuştur (madde-i muvakkata).

İki kısımdan oluşan Muvakkat Kanun’un birinci kısmında “Vilayetlerin Genel İdaresi” (İdare-i Umumiye-i Vilayat), ikinci kısımda ise “Vilayet Özel İdaresi” (İdare-i Hususiye-i Vilayat) düzenlenmiştir. 149 madde ve bir geçici maddeden oluşan Kanun’un vilayetlerin genel idaresini düzenleyen hükümleri (1-74 maddeler) 1929’da 1426 sayılı İl İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış ve aynı kanunla düzenlenmiştir.

İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkati’nin birinci maddesinde ülkenin idari taksimatı belirtilmiştir. İdari taksimatta, mülki amirlerde ve taşrada görev yapan görevlilerde önceki düzenlemelere göre bir değişiklik yapılmamıştır.

Kanun, vilayet merkezlerinde başında kaymakamın görev yapacağı merkez kazalarının oluşturulmasını öngörmüştür. Hiçbir vilayete bağlı olmayan livalar (evliye-i gayr-i mülhaka) da vardır. Bunlar da vilayet hükmünde sayılmıştır.

Kanun vilayet, liva ve kazalarda idare meclislerinin kurulmasını öngörmüştür. Bu meclisler daha önceki hukuki metinlerden farklı bir nitelik taşımamaktadır. Kanun’da idare

<sup>14</sup> Bu kavramların ayrıntılı tahlili için bakınız: Reyhan, 2007; Yayla, 1982).

<sup>15</sup> Bu Kanun’un incelemesinde Cenk Reyhan’ın Osmanlıca’dan yapmış olduğu transkripsiyondan yararlanılmıştır (Reyhan, 2000: 129-154)

meclislerinin görevleri 66-74 maddelerinde düzenlenmiştir. Kanun, sadece vilayet idare meclislerinin görevlerini saymış; vilayet idare meclislerinin vilayet dâhilindeki görevlerinin, kendi sınırları içerisinde liva ve kaza idare meclisleri için de geçerli olduğunu belirtmiştir.

Kanun'un 67. maddesi, açıkça, vilayet idare meclislerinin bu kanun ile vilayet umumi meclisine ve vilayet encümenine verilen görevlere müdahale edemeyeceğini belirtmiştir. Ayrıca idare meclisi üyelerinin, aldıkları kararlardan mesul oldukları belirtilerek, üyelerin sorumlu tutulacağı ifade edilmiştir (m. 72).

Kanunda vilayet (il) hem merkezi yönetimin bir taşra uzantısı hem de "*menkul ve gayrimenkul malları olan bu kanun ile belli ve sayılı hususi görevlerle mükellef bir tüzel kişilik (şahsı manevi)*" olarak düzenlenmiştir (m. 75). Vilayet hususi idarelerinin mallarının da devlet malı sayılacağı ayrıca belirtilmiştir.

Vilayet dâhilinde "ikili meclis sistemi"ne 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle geçilmiştir 1913 tarihli Kanun ile bu iki meclisli sistem daha ileri götürülerek "umumi meclis" kanadına "hususî idare" adıyla tüzel kişilik verilmiştir.

Kanun incelendiğinde görülmektedir ki vilayet hususu idaresine daha çok yerel hizmetler; Kanun'un ilk bölümünde düzenlenen vilayet genel yönetimine ise daha çok merkezi idarenin taşraya uzanan genel görevleri verilmiştir. Bunun anlamı, vilayetin genel idaresine "idare etme" görevi; hususi idareye ise daha çok harcamayı gerektiren görevlerin verilmesidir.

### **5.3. Anayasal Statüde İl Sistemine Geçiş: 1921 ve 1924 Anayasaları**

1921 ve 1924 Anayasalarında, Türkiye'nin idari taksimatında önemli bir değişiklik yapılmış; vilayet, liva, kaza, nahiye ve köyden oluşan beş kademeli idari taksimat özünde dörde indirilmiştir. 1921 Anayasası idari taksimatı vilayet, (liva kaldırılmıştır) kaza ve nahiye olarak belirledikten sonra nahiyelerin "bir veya bir kaç köyden mürekkep olduğu"nu ve ayrıca "kasaba"ların da nahiye sayılacağını belirtmiştir. 1924 Anayasası'nda da idari taksimat vilayet, kaza ve nahiye şeklinde sıralanmış ve nahiyelerin kasaba ve köylerden oluştuğu belirtilmiştir.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Burada iki noktayı vurgulamak gerekir. Birincisi, köy yönetimi 1921 Anayasası'nın "idare" başlığı altında sayılmamış, idari taksimatın vilayet, kaza ve nahiyelerden oluştuğu belirtilmiştir. Köyler, 21. maddedeki nahiye başlığı altında, nahiyelerin "*bir veya bir kaç köyden mürekkep*" olacağı şeklinde ifadesini bulmuştur. İkinci vurgulaması gereken konu ise 1921 ve 1924 Anayasalarında "kasaba"lara yer verilmiş olmasıdır. 1921 Anayasasının 21'inci maddesinde kasabanın da nahiye hükmünde olduğu belirtilmiş bunun dışında başkaca bir açıklama yapılmamıştır. Bu ifadeden çıkartılabilecek sonuç 1921 Anayasası'nın kasabaları ayrı birer idari kademe olarak düzenlememiş olduğudur. Bu ifadeden köyden büyük ve kazadan küçük "toplu yerleşim yerlerinin" (kasabaların) nahiye hükmünde olacağı anlaşılmaktadır. Bu nedenle 1921 Anayasası'nın getirdiği idari taksimat içerisinde kasabalara yer vermeye gerek görülmemiştir. 1924 Anayasası ise durumu farklı

Burada iki konuya açıklık getirmek gerekmektedir: Birincisi, 1921 ve 1924 Anayasalarında oluşturulan bu yeni idari taksimat ile yürürlükteki 1913 tarihli Vilayet Kanunu arasında meydana gelen aykırılık/çelişki; ikincisi ise yeni idari taksimatta kaldırılan /ilga edilen birimin esas olarak hangisi olduğudur.

1921 ve 1924 Anayasalarında düzenlenmiş idari taksimat ile 1913 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı'ndaki idari taksimat çelişmektedir. Şöyle ki, 1913 tarihli Kanun ile ülke vilayetlere, vilayetler livalara (sancaklara), livalar kazalara, kazalar nahiyelere, nahiyeler de köylere bölünmüştür. 1921 ve 1924 Anayasalarında ise bu silsileden vilayet ve kaza arasında yer alan livalara yer verilmemiştir. Oysa Tanzimat'tan itibaren Osmanlı Devleti'nin idari taksimatı hukuki metinlerde eyalet, liva (sancak), kaza, nahiye (1864 Vilayet Nizamnamesi'yle birlikte) ve köy olarak saptanmıştır.

Anayasa ve Kanun arasındaki bu çelişki/farklılık 1929 yılında çıkarılan 1426 sayılı İl Kanunu ile giderilmiştir.

Açıklığa kavuşturulması gereken diğer konu da bununla ilişkilidir. Birçok kaynakta Cumhuriyet döneminde liva idaresinin kaldırılarak vilayetten sonraki idari birimin kaza olduğu yazılmıştır. Bu bilginin doğruluk payı olsa da bazı açıklamalara ihtiyaç duymaktadır.

1921 ve 1924 Anayasaları ile coğrafi olarak “vilayetler” kaldırılmış, vilayetlere ait hükümlerin Osmanlıdan kalan ve “vilayet” ismi ve statüsü verilen livalara uygulanması kararı alınmıştır. Başka bir ifadeyle coğrafi olarak vilayetler, içerik olarak livalar kaldırılmıştır. Burada “bağlı-mülhak ve müstakil-gayri mülhak liva” farklılığına özellikle vurgu yapmak gerekir. Daha öncesinde de olduğu gibi 1913 tarihli Muvakkat Kanun'da da Osmanlı taşra idaresinde iki tür liva idaresi söz konusudur: mülhak ve gayri mülhak/müstakil livalar. “Mülhak livalar; genel idare, jandarma ve yerel yönetim bakımından bir vilayete bağlı olarak yönetilen, ayrı bir tüzel kişiliği ve genel meclisi olmayan yönetim birimleridir. Bunların hususi (özel) bütçeleri bağlı oldukları vilayetin hesabına devredilmektedir. Müstakil liva ise bağlı olduğu vilayet ile ilişkisi kesilerek, doğrudan merkeze bağlanan, genel ve yerel idare bakımından vilayetle eşdeğer kılınan yönetim birimidir (Keskin, 2007: 226).” Livalar esas olarak vilayetlere bağlı olarak örgütlenmişlerdir. Bunlara Muvakkat Kanun'un livalara ilişkin hükümleri uygulanmaktadır. Ancak bazı livalar özel durumları gereği bağımsız (herhangi bir vilayete bağlı olmayan-“evliye-i gayr-i mülhaka) olarak örgütlenmiş ve doğrudan merkeze bağlanmıştır. Bunlar da vilayet hükmünde sayılmıştır (m. 2). Milli mücadele döneminde ise

---

ifadelerle ele almıştır. 1924 Anayasası'nda idari taksimat aynı şekilde sayıldıktan sonra nahiyelerin “kasaba ve köylerden tereküb” edeceğini belirtilerek kasabaların nahiye sayılması usulüne son vermiş görünmektedir.

mülhak livalara müstakil liva statüsü verildiği ve yeni müstakil livaların kurulduğu görülmektedir (Keskin, 1997: 228).

1921 ve 1924 Anayasalarıyla Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde kalan livalar idari bir birim olmaktan çıkarılmasına rağmen bu durumun uygulamaya yansımadağı görülmektedir (Keskin, 1997: 240 vd). Anayasa'daki bu düzenlemenin daha alt düzeyde bir hukuki metinle düzenlendiğine de rastlanmamıştır.<sup>17</sup> Anayasal olarak bu değişikliğin yapılmasına rağmen 1913 tarihli Vilayet Kanunu Muvakkati mevcut haliyle yürürlükte kalmaya devam etmiştir.

1913 tarihli Kanun'da vilayet umumi meclislerinin oluşumunda kazalar esas alınmıştır. Yani umumi meclislerin oluşumu her kazadan seçilecek üyelerden oluşmaktadır. Dolayısıyla livalara vilayet statüsü verilmesi umumi meclis seçimleriyle ilgili olarak bir boşluk yaratmamıştır.

#### **5.4. 1426 ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunları: İl Sistemine Geçişte Yasal Boyutun Tamamlanması**

1929 yılında kabul edilen 1426 sayılı "Vilayet İdaresi Kanunu," 1913 tarihli Kanun'un vilayet idaresiyle ilgili birinci bölüm hükümlerini yürürlükten kaldırmıştır. 1924 Anayasası'nın 89. maddesi doğrultusunda idari bölümlere vilayet, kaza ve nahiye şeklinde sıralanmış ve nahiyenin de kasaba ve köylerden oluştuğu belirtilmiştir.

1921 ve 1924 Anayasalarında olduğu gibi, 1426 sayılı Kanun'da da "kasaba" yer almış ancak yeterli bir açıklama getirilmemiştir. Bu durumda kasabanın bir idari birim değil köylerden büyük yerleşim yeri olduğunu kabul etmek gerekir. Çünkü birinci bölümde vilayet, kaza, nahiye ve köylerin oluşumundan, kaldırılmasından, merkez ve sınırlarından bahsedilmiş ancak kasabaya ilişkin hükümler getirilmemiştir. Yine "idari birimlerin reisleri" başlığı altında "vilayet, kaza nahiye ve köy idare reisleri" ele alınmış ancak kasabalardan yine bahsedilmemiştir.

1426 sayılı Kanun'la, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile fiili olarak başlatabileceğimiz taşra yönetim sistemindeki iki yönetsel birim -valilik ve il özel idaresi- yasal düzlemde de ayrılmıştır. 1949 yılında kabul edilen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ise 1426 sayılı Kanunun Türkçeleştirerek revizyonu söz konusudur. Bu Kanun'la vilayet yerine il, kaza yerine ilçe ve nahiye yerine bucak kavramları kullanılmaya başlanmıştır. 1924 Anayasası "1945 yılında, dönemin öz Türkçecilik akımına uyularak, 10 Ocak 1945 tarih ve 4695 sayılı Kanunla (RG,

<sup>17</sup> KAYA Raporunda 6 Mart 1924 tarihli ve 426 sayılı Kanunla 1921 Anayasası hükmüne göre mevcut livalara vilayet statüsünün verildiği yazılmıştır. Ancak taramalarda o döneme ait böyle bir kanuna rastlanmamıştır. 426 sayılı kanun ise başka bir konuda çıkarılmıştır (TODAİE, 1991: 75).

15.1.1945-5905), “mana ve kavramda bir değişiklik yapılmaksızın Türkçeleştirilmiş”tir. İktidar değiştikten sonra, 1952 yılında, 24 Aralık 1952 tarih ve 5997 sayılı Kanunla (RG, 31.12.1952-8297) 1945’te Türkçeleştirilen metin yürürlükten kaldırılarak, 24 Nisan 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1945 yılına kadar yapılan beş değişiklik ile birlikte tekrar yürürlüğe konulmuştur. 24 Aralık 1952 tarih ve 5997 sayılı Kanunun 1’inci maddesine göre, “20 Nisan 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 4695 sayılı Kanunun kabul tarihine kadar yürürlükte bulunan tadilleriyle birlikte tekrar meriyete konulmuş ve bu kanun yerine ikame edilmiş olan 10.1.1945 tarihli ve 4695 sayılı Anayasa meriyetten kaldırılmıştır (www.anayasa.gen.tr/1924tek.htm 01.11.2008).”

1949 yılında kabul edilen bu Türkçeleştirilmiş İl İdaresi Kanunu bazı değişikliklerle birlikte günümüze kadar yürürlükte kalmıştır.

## 6. Sonuç

Osmanlı'nın Tanzimat'ın ilanından sonraki dönemi, “reformlar çağı” olarak nitelendirilse de; bu yoğun reform/iyileştirme çabaları bile “hasta adam”ı iyileştirip ayağa kaldırmaya yetmemiştir. Bu süreçte yapılan reformların, Osmanlı'nın iç ihtiyaç ve dinamiklerinden beslenmemesi, Osmanlı'nın sonunu getiren nedenlerden birisi olarak gösterilmektedir. Bu görüşe göre, reformlar eklektiktir, yapaydır ve günü kurtarmaya yöneliktir, dolayısıyla, yüzyıllardır kök salıp olgunlaşan gövde, bu reformları kabul etmemiştir. İspatı mümkün olmasa da, bu görüşü destekleyen emareler mevcuttur. Osmanlı'daki reform hareketleri izlendiğinde, reformların yüzeyselliği, parçalılığı ve gerek Avrupalı devletlerin uygulamalarına olan öykünme gerekse doğrudan bu devletlerin telkin ve baskılarıyla gerçekleştirildiği görülmektedir.

Osmanlı'nın gerileme ve çökme dönemlerinde, “kurtuluşu”, birbirinden çok farklı noktalarda arayan hiziplerin varlığı ve her hizbin Osmanlı idaresini ve reformları kendi istediği tarafa çekmesi, belki de, Devletin çökmesini önleyecek tutarlı ve radikal reformların yapılmasını önlemiştir. Öyle ki, sadece taşra yönetiminde ve dolayısıyla mülki idarede yapılan reformların bile ne kadar günlük, birbiriyle çelişen ve ilaveci olduğu görülmektedir. Bir sorunu çözmek için ortaya konulan her düzenleme başka bir soruna yol açmıştır. Dolayısıyla “doğru”yu bulmak, bu “deneme yanılmalarla” çok uzun sürmüştür. Toplumsal bünye ile ilgili değişimlerde, sadece “doğru”nun bulunması da yetmemiştir; aynı zamanda, toplumun ve bizzat devletin kendisinin de, yapılan bu düzenlemelere uyması gerekmiştir.



**Kaynaklar**

- Çadırcı, M. (1993). Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 5 (Eylül).
- Çadırcı, M. (1988). Tanzimat Döneminde Osmanlı Ülke Yönetimi (1839-1876), IX. Türk Tarih Kongresi, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını.
- Çadırcı, M. (1991). *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını.
- Davison, R. H. (1997). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform*, 1. Cilt, Çev. Osman Akınbay, İstanbul, Papirüs Yayınları.
- Engelhardt, (1999). *Tanzimat ve Türkiye*, 1. basım, Çev. Ali Reşat, İstanbul, Kaknüs yayınları.
- Görel, İ. H. (1945). Memleketimizde Vilayet İdaresi Tarihine Bir Bakış. *İdare Dergisi*, Yıl 16, Sayı 173 (Mart-Nisan).
- Gözübüyük, Ş. (1967). *Türkiye'de Mahalli İdareler*, Ankara, TODAİE yayını.
- İnalçık, H. (1964). Tanzimatın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri. *Belleten Dergisi*, Cilt XXVIII, Sayı 112.
- Karal, E. Z. (1988). *Osmanlı Tarihi*, 7. Cilt, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayını.
- Kaynar, R. (1991). *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını.
- Keskin, N. (2007). *Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye'de İllerin Yönetimi*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- M.S.E. (1951). Tanzimattan Cumhuriyete Kadar Geçen Devre Ait İl İdaresi ve Teşkilatı Kanunları. *İdare Dergisi*, Sayı 211 (Temmuz-Ağustos), s. 141-196.
- Nadaroğlu, H. (1994). *Mahalli İdareler*, Yenilenmiş 5. bası, İstanbul, Beta Yayım Dağıtım.
- Olgun, İ. (1952). Yurdumuzda İl İdaresinin Geçirdiği Tekamül. *Türk İdare Dergisi*, Yıl 23, Sayı 217 (Temmuz-Ağustos), s. 58-64.
- Onar, S. S. (1966). *Amme Hukukunun Umumi Esasları*, 2. cilt, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası.
- Onaran, A. Ş. (1961). Vilayet Hususi İdareleri. *İdare Dergisi*, Sayı 272 (Eylül-Ekim), s. 26-42.
- Ortaylı, İ. (1976). Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1 (Mart), s. 95-108.
- Ortaylı, İ. (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 -1880)*, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını.
- Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul, Hil Yayını.
- Ortaylı, İ. (1979). *Türkiye İdare Tarihi*, Ankara, TODAİE yayını.
- Reyhan, C. (2000). Yerel Yönetim Metinleri XX: 1913 Tarihli Vilayet Genel İdaresi Geçici Kanunu. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1 (Ocak), s. 129-154.
- Reyhan, C. (2007). *Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare*, Ankara, İmge Kitabevi.
- Sencer, M. (1984). Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 17, Sayı 2 (Haziran), s. 21-44.
- Sencer, M. (1992). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, 2. baskı, İstanbul, Alan Yayıncılık.
- Seyyitdanlıoğlu, M. (1996). Tuna Vilayeti Nizamnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 2 (Mart).
- Shaw, S. J. & Shaw, E. K. (1983). *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, 2. cilt, Çev. Mehmet Harmancı, İstanbul, E yayını.
- TODAİE, (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Rapor*, TODAİE yayını.
- Tönük, V. (1945). *Türkiye'de İdare Teşkilatı*, Ankara, İçişleri Bakanlığı yayını.
- Tural, E. (2004a). 1881 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 13, Sayı 2 (Nisan), s. 93-123.
- Tural, E. (2004b). Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğunun En Uzun Asrı ve 1864 - Tuna Vilayet Nizamnameleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 13, Sayı 3 (Temmuz), s. 97-118.
- Tural, E. (2005). 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilayet Talimatnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1 (Ocak).  
[www.anayasa.gen.tr/1924tek.htm](http://www.anayasa.gen.tr/1924tek.htm) (01 Kasım 2008).
- Yaman, T. M. (1940). *Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaştırma Hakkında Bir Kalem Tecrübesi*, İstanbul, Cumhuriyet Matbaası.
- Yayla, Y. (1982). *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını.
- Yücel, Y. & Sevim, A. (1992). *Türkiye Tarihi*, 4. cilt, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını.
- Zürcher, E.J. (2003). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, 16. b., İstanbul, İletişim yayınları.

## Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yoksulluğun Rolü

Mehmet GÜNEŞ<sup>1</sup>

### Özet

Yoksulluk, neden ve sonuçları ile çok yönlü bir sorun olup, çözümü çok değişkenli yaklaşımlar ve işbirliğini gerektirmektedir. Örneğin Türkiye’de yoksulluk uzun yıllar önemli bir sorun olmasına rağmen, yoksulluğun tamamen ortadan kaldırılması veya azaltılması için önemli bir politika geliştirilememiştir. Yoksullukla mücadele eden kurumlar arasında koordinasyonun olmayışı, uygulanan politikaların etkinliğini sınırlamaktadır. Tüm bu sorunlara karşın, kamu kesiminin son 7-8 yıldır yoksullukla mücadeleye önemli miktarda kaynak ayırdığı görülmektedir

Politika geliştirilmesi süreci, gündem oluşturma, siyasa formülasyonu, siyasa tasarımı, siyasa uygulama ve siyasa değerlendirme gibi aşamalardan oluşmaktadır. Kamu politikalarının etkinliği tüm bu aşamalardan geçen siyasanın düzgün şekilde üretilmesine bağlıdır.

Bu çalışmanın amacı yoksulluğu önlemeye amaç edinmesi gereken kamu politikalarının yoksulluğu yeterince dikkate almadan belirlenip uygulandığını incelemektir. Ayrıca yoksulluğun gün geçtikçe artması karşısında kamu politikalarının bu yönde mutlaka tedbir alması gerektiğini belirtmektedir. Çalışmada halen uygulanan kamu politikalarının çoğunlukla ekonomik endeksli olmasının yoksulluğu anlamada yetersiz kaldığı, mutlaka sosyal ve kültürel politikalarla mücadelenin desteklenmesi gerektiği tartışılmıştır. Bu çalışma özellikle yoksulluğa ilişkin kamu politikası geliştirme sürecine katkı sağlamayı amaçlamaktadır. Çalışmada ayrıca yoksulluğu önlemek için uygulanan kamu politikalarının özellikleri incelenmiş ve bu konudaki hatalı uygulamalar ortaya konulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Politikası, Yoksulluk, Kamu Yönetimi, Sosyal Politika, Yoksullukla Mücadele

## The Role of Poverty in Public Policy Process

### Abstract

Poverty is a multi-dimensional problem consisting of several causes and results. It requires various approaches and collaboration for the solution as well. Also poverty has been an important problem in Turkey. However, no important policy was able to be developed to terminate or decrement poverty. Having no coordination between the institutions contending with poverty restricts the policies efficiency in use as well. It has been stated that the public sector has been allocating an important portion of resource in spite of all these problems.

Policy-making process consists of such phases as agenda-setting, policy formulation, policy design, policy implementation and policy evaluation. Effectiveness of a public policy depends on the proper production of the policy which goes through these phases.

The purpose of this study was to examine public policies aimed to prevention of poverty are being identified and applied regardless of poverty. Also it was to appoint public policies should take appropriate measures to the situation of increasing poverty day by day. In this study, it was discussed to need new social and cultural policies because of actual public policies are not sufficient to prevent poverty and they often indexed to the economy. Also in this study; public policies’ characteristics were examined to prevent poverty and put forwarded erroneous applications in this topic.

**Keywords:** Public Policy, Poverty, Public Administration, Social Policy, Struggle with Poverty

<sup>1</sup> Yrd. Doç. Dr. Kara Harp Okulu Kamu Yönetimi Bölümü, megunes @ kho.edu.tr



## 1. Giriş

Yoksulluk, tüm dünyada toplumların her dönem yüz yüze olduğu ve çözümü imkânsız kabul edilen sorunların başında yer almaktadır. Toplumlar ister tarım, ister sanayi toplumu olsun; yaşanan dönem ister refah, isterse buhran dönemi olsun; içeriği nasıl ölçülürse ölçülsün; her türlü mücadele ve yardım programlarına rağmen, yoksulluk bütün sonuçları ile varlığını her geçen gün artırarak ve gittikçe derinleştirerek sürdürmektedir (Konuk, Bayram., 2009: 17). Yoksulluğun büyüyen bu alanı karşısında kullanılan çözümler ise çoğu zaman yoksulluğu sadece kontrol etmeye yaramaktadır. “Yoksulluğu yönetmek” olarak adlandırabileceğimiz türden bu yaklaşımlar, günü kurtarmaya yönelik, derinliksiz ve geçici bir içeriğe sahiptir. Yoksulluk karşısında alınan tedbirlerin ve uygulanan politikaların başarısızlığı, yoksullukla mücadeleyi daha da zorlaştırmaktadır. Öte yandan bu zorlu mücadelede yoksulluk, yaşam hakkı gibi klasik haklar olarak adlandırılan en temel haklara bir tehdit oluşturduğu kadar; eğitim, sağlık, çalışma hakkı gibi ekonomik, sosyal ve kültürel haklar grubu ile "halkların kendi kaderlerini tayin hakkı" gibi üçüncü kuşak hakların karşısında da bir engel durumundadır. Yoksulluğun tüm insanlığın geleceğine ilişkin bu meydan okuyan sonuçlarına karşı ele alınan kamu politikalarının gözden geçirilerek yeniden analizi gerekmektedir.

Kamu yönetiminin önceliğinde yer alması gereken yoksulluğun öncelikle insanlık tarihinin farklı dönemlerinde daima şekil ve içerik değiştirerek büyüdüğü gözlemlenmektedir. Örneğin günümüzde yoksulluk, bir gelir eksikliği şeklinde görünmekten ziyade daha çok "bütünselliği, bölünmezliği ve karşılıklı bağımlılığı" temelinde tüm insan haklarının en baştan ihlali olarak değerlendirilmektedir. (Atılğan, 2004: 123). Yoksulluk tehdidinin bu denli önemli olduğu bir ortamda, kamu politikalarının en öncelikli hedefi olması gereken yoksulluk, uygulamada tam tersine yeterli önceliğe sahip bulunmamaktadır. Kamu politikalarının hazırlanması sürecinde yoksul ve muhtaç durumdaki toplum kesimleri dikkate alınmadan, yapılacak her türlü planlama ve uygulama yoksullukla mücadelede istenen sonucu vermeyeceğinden, toplumsal barış ve huzur sağlanamayacaktır. Dolayısıyla yoksulluk tehdidinin çözümüne uygulanacak kamu politikalarının doğru belirlenmesi ve bunların analizi ile başlanması gerekecektir.

Bu çalışmada sürdürülebilir kamu düzenini en ciddi şekilde tehdit eden yoksulluğun, kamu politikasını belirleyen ve uygulayan kamu yönetimleri tarafından öncelikli bir sorun olarak görülmemesine ve bu şekilde üretilen kamu politikalarının olumsuz sonuçlarına temas edilecektir. Kamu yönetiminde yoksulluğun geçici bir araz olarak görülüp sadece “yönetilmesini” değil kamuya yönelik tüm politikalarla nasıl “alt edilmesi” gerektiğine ilişkin

çeşitli kamu politikası önerilere değinilecektir. Çalışmada ilk olarak yoksulluğun şekil değiştiren içeriği ele alınacak ve ulaştığı boyutlar incelenecektir. Daha sonra yoksulluğun toplumu ve kamu yönetimlerini zorlayan niteliğine ilişkin Türkiye ve diğer ülkelere ait veriler karşılaştırılarak çeşitli tespitler yapılacaktır. Ayrıca bu çalışmada yoksullukla mücadelede, ne tür politikalar belirlenmesi ve uygulanmasının doğru olacağına ait konular tartışılacak, gelir ve istihdama dayalı kamu politikaları örneğinde yoksulluğun ne derece dikkate alındığı incelenecektir. Ayrıca bürokrasinin yoksulluğa ilişkin kamu politikası belirleme sürecindeki yetersiz rolüne özellikle işaret edilecektir. Son bölümde ise çalışmaya ilişkin elde edilen veriler değerlendirilerek geçerli sonuçlar üretilecektir.

## **2.Yoksulluğun Değişim Geçiren Anlamı ve Gelişen Boyutları**

Yoksulluk denilince; "zenginliğin karşıtı olan fakirlik yani sefalet, açlık, yokluk, muhtaçlık, hayatla sürekli mücadele, hayatta kalabilme savaşı, temel ve zorunlu ihtiyaçları yeterince karşılayamama, yeterli varlığa sahip olamama, kazançtan-gelirden mahrum olma ve geçici/kalıcı fakru-zaruret" (Seyyar, 2003: 39) gibi eksiklikler anlaşılmaktadır. Diğer bir ifadeyle yoksulluk; açlık, yetersiz beslenme, barınma olanağının olmaması, eskimiş ya da yıpranmış bir giysi ve temizlenemeyen bir bedenle dilencilik yapma, temiz içme suyuna ulaşamama, temel eğitim ve sağlık hizmetlerine erişememe şeklindeki görüntülerle resmedilmektedir. Bütün bu tasvirlerle rağmen, yoksulluğu bütün unsurlarıyla tanımlamaya yönelik herkesçe kabul edilmiş açık ve nesnel bir yol henüz bulunmamıştır (Temiz, 2008: 62).

Yoksulluk durumu, insani bir sorun olarak en çok tartışıldığı platform olan Birleşmiş Milletler'e göre; "yeterli bir yaşam standardına ulaşma ve diğer sivil, kültürel, ekonomik, siyasal ve sosyal haklardan yararlanma açısından gerekli kaynaklardan, yapabilirliklerden, seçeneklerden, güvenlikten ve güçten sürekli ya da kronik olarak yoksun oluşla belirlenen bir insanlık durumudur" (BM ESK, 2001). Yoksulluğa genel bir çerçeve çizen bu yaklaşıma rağmen yoksulluğu tek bir boyutta, yoksulları ise tek bir grupta toplayarak açıklamak ve böylelikle çözüm aramak mümkün gözükmemektedir. Çünkü yoksulluğun nedenleri, anlamları ve sonuçları farklı sosyo-kültürel bağlamlara göre değişiklik göstermektedir. Yoksulluk sadece yeterli kalori miktarı, yiyecek ve barınma gibi kriterlerle sınırlandırılarak açıklanamaz (Karakaş, 2010: 2). Ayrıca yoksulluk sadece belirli bir tüketimden yoksunluk da değildir, içinde eğitim, sağlık, sosyal sermaye, ulaşım ve iletişim imkânları gibi anlamlı ve değerli görülen belirli bir yaşam standardından mahrum olmak da yer almaktadır (Mitlin, 2003: 395). Ancak her çalışmada olduğu gibi bu çalışmada da konunun merkezindeki yoksulluğu daha iyi kavramak için kategorik bir inceleme yapmak gerekmektedir.

## 2.1. Temel Yoksulluk Kategorileri

Yoksulluk anlaşılmaya çalışıldıkça karmaşıklaşan ve çözülmesi için tam olarak tasnifi mümkün olmayan bir içeriğe sahiptir. Yoksulluğun her dönem şekil değiştirmesi bu durumun kategorik olarak belirlenmesini de zorlaştırmaktadır. Yoksulluğu ele alırken temel kategoriler olarak iki kavram, yoksulluğun önceliklerini belirttiği için daha fazla ön plana çıkmaktadır. Bunlar mutlak ve göreceli yoksulluk kavramlarıdır.

Mutlak yoksulluk kavramı, en temel bireysel gereksinimlerini bile karşılayamayan toplumun en yoksul kesimi için kullanılmakta, açlık sınırının altındaki kitleleri tanımlamaktadır. Diğer bir ifadeyle “mutlak yoksulluk”, insanın biyolojik olarak varlığını sürdürebilmesi için gerekli görülen aynı ve nakdi yardımların altında bir hayat sürmeyi ifade etmektedir (İnsel, 2002: 64). Mutlak anlamda olmayan göreceli yoksulluk ise, açlık sınırının üzerinde olan ancak toplumsal hizmetlerden en az düzeyde yararlanan, yoksulluk sınırının altında kalan kitleleri kapsamaktadır. Diğer bir ifadeyle göreceli yoksulluk, mutlak yoksulluk kadar olmasa da toplum içinde "kabul edilebilir en aşağı tüketim seviyesinin altında olmayı" ifade etmektedir. Bu iki yoksul kesimi ayırmada kullanılan evrensel ölçüt ise elde edilen günlük gelir miktarlarıdır. Günlük bir dolarlık gelir, mutlak yoksulluğun üst sınırı iken, günlük iki dolarlık gelir ise göreceli yoksulluğun üst sınırı olmaktadır. Benzer şekilde yoksullukla mücadelede Dünya Bankası da iki değişik yoksulluk kavramını kabul etmektedir. Bu kavramlardan ilki olan “ekstrem yoksulluk” veya diğer adı ile “açlık sınırında yoksulluk”; satın alma gücü paritesi günlük 1.08 ABD Doları altında olan kişilerden oluşurken, diğeri olağan mutlak yoksulluk olup, açlık seviyesinde değil de, satın alma gücü paritesi 2.15 ABD Doları seviyesinde kabul edilen yoksulluk olarak belirlenmiştir (WB, 2012).

## 2.2. Yoksulluğun Kronik Hali

Yoksulluk; öncelikle yapısal ve sınıfsal temellidir ve tanımlandığı ilişkilerin anlaşılmasını kendiliğinden sağlayan bir içeriğe sahiptir (Ecevit ve Ecevit, 2002: 274). Örneğin bir yoksulluk türü olarak kronik yoksulluğun, salt gelir ya da tüketim boyutuyla ele alınması bu kavramın doğru şekilde tanımlanması ve anlaşılmasını zorlaştıracaktır. Özellikle kronik yoksulluk, kalıcı olarak uzun bir süre boyunca devam etmekte ve büyük ölçüde diğer gelen nesiller tarafından sürdürülmektedir. Bir başka ifadeyle, yoksulluğun kronik hali, yoksulluğun kesintisiz nesilden nesile aktarılması anlamını taşımaktadır (Barrientos and Shepherd, 2003: 3). Kuşaklar boyu devam eden ve bireyin/hane halkının “kronik yoksul” olarak nitelendirilmesi için geçmesi gereken süreyi belirten yoksulluk dönemi de ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Süreklilik, bazen bireyin beş yıl ya da daha uzun süre yoksul olmasıyla biçimlenirken (Hulme and Shepherd, 2003: 405), ABD’de bu süre yaklaşık dört yıl

olarak tespit edilmiştir (She and Livermore, 2006: 5). Sonuçta belirli bir zaman diliminde azaltılmayan yoksulluk süreklilik kazanarak artık kronik hale gelmektedir. Kamu politikalarıyla etkisi azaltılamayıp daha da kronikleşen yoksulluğun uzun süreli olması yani süreklilik kazanması, doğrudan etkilenen tüm bireylerin yeteneklerini ortadan kaldırmakta ve bu tür yoksulluğun tersine çevrilmesi veya yok edilmesi güçleşmektedir. Başka bir ifadeyle yoksulluğun süresi uzadıkça bireylerin ve toplumun bu sorundan kurtulabilme umutları giderek azalmaktadır. Nitekim etkili kamu politikaları yardımıyla Almanya'da yoksullaşan bireylerin yarısı, en geç bir yıl içinde yoksulluktan kurtulabilirken, dört yıllık süreyle yoksul kalanların bu durumdan kurtulma şansları % 20'ye gerilemektedir (Biewen, 2003: 7). Dolayısıyla yoksulluk toplumda kronikleşmeden her türlü tedbirle sona erdirilmesi gereken ve bunun için toplumun tüm imkânlarının kullanılması gereken sorunlu bir hale dönüşmekte ve yoksulluk sürdükçe genelleşen ve sorunlarını yayan bir sosyo-kültürel büyük dalgaya benzemektedir. Toplum adeta yutan bu dalga karşısında Lewis, yoksulluğun kaynağına ilişkin önemli kuramlardan birini ileri sürerek, yoksulların kronikleşen yoksulluk sebebiyle bir toplumsal yapı olarak “yoksulluk kültürüne” sahip bulduklarını ileri sürmüştür. Ona göre yoksulluk, bireysel yetersizliklerden değil, daha geniş bir toplumsal ve kültürel bir atmosferden kaynaklanmakta; “yoksulluk kültürü” ise, kesintisiz kuşaktan kuşağa aktarılmaktadır (Aktaran Giddens, 2005: 314).

### **2.3. Yoksulluk Oranlarındaki Artış**

Dünyada birkaç ülke hariç bugün yoksulluğun vardığı nokta; genel olarak az gelişmiş ülkelerde toplam nüfusun %40 ile %80'i arasında değişirken, gelişmekte olan ülkelerde bu oran %40 civarındadır (Dansuk, 2003: 238). Diğer bir anlatımla Dünya ülkelerinin çoğunda yoksulluk azımsanmayacak oranlardadır. Hatta ülkeler arasındaki gelişmişlik farkı ile ilişkili başka bir yaklaşıma göre; en zengin ülke vatandaşlarının kişi başına milli geliri, en yoksul ülkenin vatandaşlarının milli gelirinden 267 kat daha fazla bir seviyeye yükselmesi (Freeman ve Kagarlitsky, 2008: 19) karşısında artık tüm toplumlar, yoksulluğun yayılan etkisi altındadır. Yoksulluk açık bir şekilde dünden daha hızlı bir şekilde genişlemekte ve artan nüfusla beraber toplumsal kesimleri içine almaktadır. Bu yayılmayı tetikleyen sebepler ise farklı gerekçelere dayanmaktadır. Örneğin gıda yoksulluğunun önemli bir göstergesi olan dünya gıda fiyatları, 2003'den 2010 yılına kadar çok hızlı bir şekilde yükselmiş ve % 85 oranında daha pahalı hale gelmiştir (Kunduracı, 2011: 98). Gıda fiyatlarının artış hızına erişemeyen gelirler sebebiyle, yoksul bireyler önceki yıllara göre daha yetersiz beslenmektedirler. Bu tür zorluklarla birlikte, yoksulların artan hayat pahalılığı, kıtlık, afetler karşısında çaresiz kaldığı tüm ciddi boyuttaki sorunlarına ses verecek toplumsal katmanların

bulunmaması ve bunlar arasındaki farklılaşma ve duyarsızlık da yoksullukla benzer şekilde büyümektedir.

Bireyleri ve ailelerini yoksullaştıran veya yoksulluk içinde bırakan ekonomik, sosyal, siyasal ve çevresel süreçleri tüm ülke kamu yönetimlerinin detaylı olarak incelemesi, araştırması gerekmektedir (Temiz, 2008: 71). Mevcut yoksulluk istatistikleri, maddi mahrumiyet ya da sıkıntılardan daha çok, gelir dağılımı açısından eşitsizliği ölçmektedir. Halbuki yönetimlerin mevcut yoksulluğun nitelik ve niceliğini çok iyi bir şekilde ortaya koyması ve alabileceği tedbirleri buna göre şekillendirmesi gerekir. Çünkü yoksulluk, bütün yönetimler için aynı büyüklük ve şiddette görülmemektedir. Örneğin ABD'de, Amerikan Nüfus Sayımı Bürosu verilerine göre, yoksul sayılan nüfusun %46'sı aynı zamanda kendi evinin sahibidir (CENSUS, 2012:5). Benzer şekilde Almanya'da yıllık net geliri ancak 11.151 avronun altında olan ailelerde yaşayan çocuklar yoksul grubunda sayılmaktadır. Bu hesaplama ile 81 milyon nüfusa sahip Almanya'da 18 yaş altındaki yaklaşık 13 milyon çocuğun %15'inin yoksulluk içinde yaşadığı kabul edilmektedir. Öte yandan yoksul kabul edilmenin sınırı Almanya genelinde Batı Almanya ve eski Doğu Almanya'da bulunan eyaletler arasında da belirgin bir farklılık göstermektedir. 2010 yılında Almanya'nın batısındaki eyaletlerde fakirlik oranı %13, doğusundaki eyaletlerde ise %19 civarında olduğu belirlenmiştir (DESTATIS, 2011: 6). Dolayısıyla ABD ve Almanya örneklerinde de görüldüğü gibi, kamu yönetimi için yoksullukla mücadele politikalarından hangilerinin öncelikli olarak görülmesi gerektiği yoksulluk anlayışından kaynaklı olarak ülkeden ülkeye değişebilecektir.

#### **2.4. Türkiye'deki Yoksulluğun Genel Çerçevesi**

Genel olarak yoksulluk, bütün ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de önemli sorunların başındadır ve nüfusun yaklaşık %40'ı, farklı derecelerde olmakla birlikte, yoksul sayılmaktadır (TÜİK, 2011: 2). Resmi kurum araştırmalarına göre; Türkiye'de yoksulluk sınırının altında yaşayan insanların sayısı 1987 yılında, nüfusun %17'sini oluştururken, 1994 yılında bu oran %21'e ulaşmış, 2005 yılında %20'ye düşmüş 2008 yılında ise %17,11'e kadar gerilemiş (TÜİK, 2009: 1) iken 2010'daki verilere göre %18,08 oranı ile tekrar artışa geçmiştir. Aynı şekilde gelir dağılımının da 2005'den itibaren bozularak %7,3 oranından 2007 ve 2008 araştırmalarında %8,1'e kadar yükseldiği tespit edilmiştir (TÜİK, 2010: 1).

Türkiye'nin birçok bölgesinde son yıllarda yaşanan farkındalıklara rağmen derin ve kalıcı nitelikte bir yoksulluğun bulunduğu ve bu konuda günümüze kadar etkili bir mücadele politikası geliştirilemediği gözlemlenmektedir. Türkiye'de yoksulluğun azaltılmasına yönelik olarak uygulanan politikalardaki en önemli eksiklik, yoksulluk sınırının altında olan nüfusa ait

detaylı yoksulluk gerekçelerini açıklayan ciddi bir veri tabanının olmayışıdır. Öte yandan yoksulluğun azaltılması için farklı kamu kurumları tarafından gerçekleştirilen yardım faaliyetleri arasında yeterli koordinasyon mevcut değildir. Benzer nitelikteki faaliyetler, farklı kurumlar tarafından gerçekleştirilmekte ve az olan yardım ve yatırımlara yönelik kaynakların etkinliği azalmaktadır (Güneş, 2012: 157). Ayrıca yoksulluğu azaltmak için gerçekleştirilen kamu sosyal transfer harcamalarının etkisinin önemli olmasına karşın, bazı yoksul kesimlerde uygulanan transferlerde bu tür bir başarı elde edilememiştir (Sarısoy, Koç, 2010: 345).

Yoksulluk toplumda sadece görüldüğü alanlarda değil, ayrıca ahlaki çözüme, aile parçalanmaları, fiziki/ruhsal kronik hastalıklar başta olmak üzere suç, terör, göç gibi önemli sorunlarla doğrudan ve karşılıklı neden/sonuç ilişkisine sahiptir. Küreselleşme ve artan kentsel göçle birlikte yanlış uygulanan politikalar sonucu daha da belirgin hale gelen bu sorun, sosyal bütünleşmenin yanı sıra sosyo/ekonomik kalkınmayı da engellemektedir (Yaşar ve Açıkgöz, 2011: 406). Dolayısıyla tüm dolaylı sonuçları ile yoksulluğun toplumun kapasite ve yapabilirliğine doğrudan engel bir durum oluşturduğu kabul edilmelidir. Yoksulluk azaltılmadan uygulanacak tüm politikalar, toplumdaki olumlu ve yeterli sonucu veremeyecektir. Kamunun en öncelikli hedefi olması gerek yoksulluk, bu sebeple sıradan politikalarla geçiştirilecek kadar basit ve kolay bir sorun değildir. Çünkü yoksulluğu azaltmaya çalışan her girişimin aynı zamanda yoksulluğu üreten yapısal nedenleri de yok etmeyi hedeflemesi gerekmektedir ve ancak gerçek anlamda bu tür bir yoksullukla mücadele anlayışında yapısal dönüşümler sağlanabilir (Buz, 2003: 159). Bu yapısal dönüşüm arayışı olmaksızın yoksulluk yüzünden toplumsal yaşama aktif şekilde katılamayan yoksullar, hem toplumsal işlevlerinden yoksun duruma düşecek, hem de günümüz emek piyasasından, siyasal süreçlerden ve toplumsal ilişki ağlarından dışlanacaklardır. Bu durum, yoksulların toplumsal pozisyonlarını, politik etkinliklerini ve iyileşme olasılıklarını ayrıca etkileyerek mevcut yoksulluklarını daha da kronikleştirecek (Karakaş, 2010: 11) ve bu durum tüm toplumu tamamen kaplayana kadar devam edecektir.

### **3. Yoksulluğun Yönetimleri Zorlayan Niteliği**

Yoksulluk, ekonomik bir kategori olmanın ötesinde, bizzat kişilerin içinde yaşadığı, farklı şekilde anlamlandırdığı, başa çıkmak için çeşitli yollara başvurduğu toplumsal bir durumdur (Erdoğan, 2002: 9-10). Bu toplumsal durumda yoksulların birçoğu; çalışma yaşamının dışında kalan, çalışamayan veya çalışsa da yeterli bir gelire sahip olamayan engelli, yaşlı ve kimsesiz olarak kabul edilen insanlardan oluşmaktadır. Son dönemde küreselleşme sürecinin ücretleri sürekli aşındırması ve yarı zamanlı, geçici ve sosyal güvenlikli yoksun çalışma koşullarını doğurması; bir işi olmayanlar bir yana ayrıca işi olan ancak “çalışan



yoksulları” ortaya çıkarmıştır. Artık yoksulluk, çalışmama, dolayısıyla ücretten yoksun olmanın ötesine taşınmakta ve çalışan kesim de yoksulluk kapsamına girebilmektedir. Bu durum kamu yönetimlerinin en çok zorlandığı konuların başında gelmektedir. Çalıştığı halde yoksul durumda bulunanların sorunlarını da kamu yönetimlerinin dikkate alması gerekmektedir.

Yoksulluğun en çok yaşandığı toplumsal kesim, bazı özellikleri sebebiyle göz önünde olmayıp dışlanmış durumda olan ve sesi duyulmayanlardan oluşan kesimdir. Bu kesimin yaşadığı sosyal dışlanma, bireyin sosyal faaliyetlerde hayatın dışında kalmasını ifade etmekle birlikte, sermaye birikim sürecinin dışında kalması ve ekonomik büyümeye yaptığı katkıdan adil olarak yararlanamamasını da doğuran çok boyutlu bir kavramdır (Sapancalı, 2005: 22). Yoksulluk sonrası gelişen sosyal dışlanma, toplumda yalnızca gelir dağılımı bakımından değil, yoksulların erişemeyeceği ekonomik, toplumsal ve siyasal fırsatlar bakımından da eşitsizliklerin ortaya çıkması ve bu eşitsizliklerin kendini tetikleyen bir biçimde yaygınlaşmasını da beraberinde getirmektedir (DPT,2007: 2). Örneğin engelli kişilerin oluşturduğu toplumsal grup çalışma yaşamından ayrı kalmakla yoksulluğa ve sürekli biçimde yoksul kalmaya mecbur bırakılmaktadır. Eldeki veriler engelli insanların diğer bireylere göre yoksul duruma düşme olasılıklarının çok daha yüksek olduğunu göstermektedir (Bird vd, 2004: 6). Dünya Bankası'na göre; günde 1 ABD dolarından az gelir elde eden ve temel insani gereksinimlerini dahi karşılayamayan kronik yoksulların yaklaşık beşte birini sadece engelliler oluşturmaktadır (UNICEF, 2007: 5). Engelliler örneğinde olduğu gibi yoksullukla beraber sosyal dışlanmaya maruz kalan birey ve grupların ekonomik ve sosyal hayata aktif katılımlarının artırılarak toplumsal dayanışma ve bütünleşmenin sağlanması, çağdaş sosyal devletin başlıca görevleri arasındadır (Buldam, 2008: 24).

### **3.1. Yoksulluk Karşısında Kamunun Sorumluluğu**

Yoksulluğun toplumda yol açtığı olumsuzluklar, kamu yararını doğrudan ilgilendirmektedir. Bu nedenle yoksullukla mücadele politikalarının planlanması, üretilmesi, uygulamaya konulması, denetlenmesi, sorgulanması, revize edilmesi kamu yönetimi olarak devletin görev alanına girmektedir. Bu politikalar, devletin planlama, yasama ve yürütme organları tarafından uygulanmalıdır. Demokratik yönetimlerde yoksullukla mücadele doğrultusunda izlenecek kamusal ve yarı kamusal politikaların yapılanma süreçlerinde; yerel yönetimler, sendikalar, meslek örgütleri, gönüllü kuruluşlar, medya, üniversiteler vb. kurumların devletle uyum içerisinde bu sorunun çözümüne katkıda bulunmaları beklenmelidir (Altan, 2004: 151).

Toplumunu tehdit eden tüm olumsuz sonuçları sebebiyle, yoksulluğu kendi haline bırakmak veya yetersiz politikalarla kontrol altına almaya çalışmak ilk olarak kamu yönetimi sorumluluğu ile bağdaşmayacaktır. Çünkü yoksulların korunması bir bakıma toplumsal düzenin korunmasıyla aynı anlama gelmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının, devletin temel amaç ve görevlerini tanımlayan 5. maddesinde de "...kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır" denilerek, yoksullukla mücadele politikalarının asıl sorumluluğunu devlete verilmiştir. Bu amaçla, makro ve mikro ekonomi politikaları ile GSYİH, milli gelir, üretim ilişkilerinin ve ticaret dengelerinin düzenlenmesi, vergi politikaları oluşturulması, çalışanların haklarının yasalarla düzenlenmesi, sosyal dengelerin sağlanması, eğitim, sağlık, altyapı hizmetlerinin sağlanması, aktif ve pasif istihdam politikalarının uygulanması, sermaye piyasasının düzenlenmesi gibi kamusal önlemlerle tüm ülke vatandaşlarının sosyal risklere maruz kalmalarının ve yoksullaşmalarının devlet eliyle önüne geçilmesi gerekmektedir.

### **3.2.Küreselleşme ile Değişen Politikalar**

Günümüzde ulus-devlet algısının dönüşüm geçirmesi ile birçok devletin, ekonomik ve sosyal sorumluluktan yoksullar aleyhine çekilme isteği açıkça görülmektedir (Cohen, 2000: 46). Ayrıca son yıllarda çalışma koşullarının zorlaşması, ücretlerin düşme eğiliminin artması ve çalışma süresinin parçalı/dağınık olması ile yoksullar için bir güvence sayılan "sürekli gelir" de tarihe karışma eğilimi göstermekte (Kesgin, 2011: 70) ve sermayenin uçucu olması nedeniyle kamu yönetimlerinin vergi toplama gücü azalmakta, bu durum hükümetlerin zayıflamasına ve yönetimlerin sosyal refah uygulamalarının gecikmesine veya azaltılmasına sebep olmaktadır. Ayrıca ekonomik ve sosyal düzene etkide bulunan birçok farklı politika ile bölgesel düzeyde yaşanan makroekonomik düzensizlikler, kriz ve çalkantılar yoksulluğun görünümünü ekonomik açıdan derinleştirmektedir. Özellikle kapitalist süreç mutlak yoksulluğun, devletin ve sivil toplumun uygulayacağı istihdam politikaları ve sosyal güvenlik tedbirleri ile telafi edilebilme ihtimalini azaltmakta, yeni yoksulluk olgusunun içeriğini daha yerleşik, derin ve psikolojik boyutlu sorunlar sarmalına dönüştürebilmektedir. Farklı toplumlar söz konusu olduğunda süreç içerisinde devletin, küresel ekonomik ve siyasal düzenin de etkisi ile başta ekonomi olmak üzere sosyal sorumluluk alanından çekilmesi; işsizlik, sosyal güvensizlik, gelecekle ilgili iş ve gelir beklentisi üst üste gelince bu yöndeki umutların azalmasına yol açmaktadır (Karakaş, 2010: 5).



Küreselleşmenin de katkıda bulunduğu yoksullukla ilgili devlet dışında, hem yerel yönetimlerin ve hem de uluslararası kurumların bir takım sosyal politika arayışında bulunduğu görülmektedir. Ancak “sosyal ilişkilerde dünya çapında bir yoğunlaşma, küresel bağlantılarda genişleme, derinleşme ve yayılma eğilimi ya da karşılıklı bağımlılıkta hızlanma olarak tanımlanan” (Subaşat, 2004: 58) küreselleşme; mevcut yapısı gereği, bir yandan artan yoksulları korumak için daha fazla sosyal güvenliğe ve sosyal korumaya ihtiyaç hissettiren, diğer yandan da bu politikaların uygulanabilmesini ve bunları finanse edilme kabiliyetini zorlaştırmaktadır (Esping-Andersen, 1994: 3). Uluslararası şartlar içerisinde ülkelerin uyguladığı yapısal uyum politikaları, piyasa sistemine hızla geçiş için verilen direktifler, azaltılan yardım miktarları, yardımların en yoksul ülkeler yerine başka yerlere ve bölgelere aktarılması, OECD ülkelerinin örneğin tarım alanındaki korumacılığı sürdürmesi ve bu yüzden sosyal transferlere daha az kaynak ayrılması, silah ticaretinin düzenlenmemesi sonucu oluşan vergi kayıpları, yüksek borç krizi içinde olan ülkelerin borçlarının silinmesindeki başarısızlık gibi birçok farklı faktör (Temiz, 2008: 77), yoksullukla mücadelede sadece yerel değil uluslararası nitelikteki yapı, kurum ve kararların da etkili olduğunu göstermektedir.

#### **4. Yoksullukla Mücadelede Kamu Politikaları**

Kamu politikası faaliyeti, toplumsal nitelikteki sorunları önceden tespit etme ve bunların çözümünün belirlenmesi sürecinden oluşmaktadır ve çalışmanın konusu olan yoksullukla mücadelede en önemli çözüm aracıdır. Yoksullukla ilgili doğru politikaların belirlenmesi ve bu politikaların doğru şekilde analizi için ilk olarak kamu yönetiminde yürütülen politika sürecini genel olarak incelemek gerekir.

##### **4.1. Genel Olarak Kamu Politikası Süreci**

Kamu politikası, kamuya ait sosyal ve süreklilik kazanan nitelikteki sorunlara karşı çözüm arayışlarının belirlenip uygulanmasında takip edilmesi gereken bir süreci ifade etmektedir. Tespit edilen politik sorunlara ilişkin karar alma, kararların uygulanması, kamu politikasını belirleyen aktörler ve benzeri özellikler sebebiyle kamu politikası süreci diğer tüm idari faaliyetlerden ayrılmaktadır. İdari hizmet sayılmanın ötesinde Anderson’a göre, “kamu politikası; kamu ile ilgili kuruluş veya kişiler (aktörler) tarafından bir toplumsal sorunu çözmede izlenen amaçlı hareketler bütünüdür” (1994: 3). Lowi ve Ginsburg (1996: 607) açısından kamu politikasını “bir ödül ya da ceza olabilecek bir yaptırımla desteklenen, resmi olarak açıklanan bir niyet ifadesi” olarak görmek gerekir. Kamu politikasına ilişkin Dunn tarafından yapılan diğer bir tanım da ise, “seçme” eylemine vurgu yapılmaktadır. Buna göre, kamu politikası, “kamu görevlileri ya da kurumları tarafından yapılan ve hiçbir şey yapmama kararları da dâhil olmak üzere az ya da çok birbirleriyle ilişkili seçimler dizisidir” (Dunn,

1981: 61). Tüm bu tanımlamalara göre kamu politikaları; mevcut sosyo-ekonomik durumu değiştirmeye yönelik kamu yönetimlerince yapılan müdahale süreci olarak tanımlanmaktadır. Kamu politikaları ile toplumda sosyal bir değişim ve iyileşme amaçlanmaktadır. Politika süreci, bu değişimi gerçekleştirmek için genellikle, ilgili tarafların işbirliği içerisinde kamu problemlerine tarafsız, nesnel çözümler araması şeklinde değil, tersine çıkarları çatışan tarafların mücadelesi biçiminde ortaya çıkmaktadır.

Kamu politikası faaliyetleri arasında kanun yapma, idari düzenlemeleri gerçekleştirme, alternatif çözüm önerileri arasında seçim yapma ve sorunları çözecek en uygun yöntemleri belirleme öncelikle yer almaktadır. Kamu politikalarının tespit edilmesi ve uygulanması aynı zamanda kamu yönetimine yön veren daha çok siyasi yöneticilerin görevidir. Siyasilerin belirli sorunların çözümü için aldıkları kararlar ve izledikleri yöntemler kamu politikasının içeriğini oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2010: 9). Ancak kamu politikalarının tespitinde karar alıcı gözükken siyasi iktidarların, tamamen bağımsız olmadığını belirtmek gerekir. Kamuoyunun, çeşitli çıkar gruplarının, sivil toplum kuruluşlarının, siyasi partilerin, bürokrasinin ve basının siyasi iktidarlar karşısında kamu politikalarının oluşumunda ve uygulanmasında önemli etkileri söz konusudur (Göküş,2000: 37). Ayrıca toplumsal kültürel yapının sosyal sorunlara ilişkin sahip olduğu değerler de önemli görülmektedir. Örneğin toplumun sahip olduğu inanç ve kültürel değerlerle yoksulluk gibi bir konunun nasıl algılandığının da politika belirleme sürecinde incelenmesi gerekebilir. Diğer yandan yoksullukla mücadelede düşünülen kamu politikasının siyasi sistem içinde nasıl üretildiğini, bu konuda kurumların ve süreçlerin, özellikle yoksulluktan etkilenen çevrelerde üretilen talepleri ne şekilde dikkate ele aldıkları, yoksulluk sorununda beliren taraflar, çıkar grupları, seçmenler, yöneticiler, milletvekilleri ve diğer siyasi aktörlerin bu konudaki siyasa yapım sürecinde nasıl davrandıklarının detaylıca irdelenmesi gerekir (Dye, 1992:328). Bu incelemede örneğin kamu politikasının çare olacağı sorun için gündem oluşturma aşaması, toplumu tehdit eden problemler ve alternatif çözümlerin kamuoyu veya seçkinler nezdinde önem kazanıp kaybettiği bir süreci ifade etmektedir. Özellikle yoksullukla mücadelenin politik gündemde sürekli yer almasının hangi toplumsal grup ve güçler tarafından talep edilebileceği bir soru olarak karşımızda durmaktadır.

Bir kamu probleminin gündeme gelebilmesi için bir “sorun” haline dönüşmesi ya da kamuoyunun dikkatini çeken bir konu haline gelmesi gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle kamu politikası ihtiyacı, öncelikle bir toplumsal sorunun varlığını gerektirmektedir. Kişi, grup ya da kurumlar bir sorunun varlığını değerlendirdiklerinde ilk olarak bu konuda toplumsal talep ve beklentilerini dile getirir ve bunları yasal ve meşru otoritelere iletirler. Kamu politikalarının

gündeme gelmesinde rol oynayan başlıca unsurlar; seçmenler, siyasal partiler, kamu kurumları, çıkar grupları ve medya şeklinde sıralanmaktadır. Ancak kamu politikalarının oluşumunda; toplumun isteklerinin, sermaye sahipleri çıkarlarının ya da siyasetçilerin, bürokratların isteklerinin daha etkili olduğu yönünde çeşitli görüşler ileri sürülmektedir. Politika süreci de belirtilen tarafların işbirliği içerisinde kamu problemlerine tarafsız, nesnel çözümler arama süreci değil, sıralanan grupların çıkarları ve çatışan tarafların mücadelesi biçiminde ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla yoksulluk konusunun bir politika sürecine “sorun” şeklinde konu olabilmesi için, kimi toplumsal grupların çıkarlarının böyle bir sorununun çözümünü istemesi ve desteklemesi gerekecektir.

Yoksulluk sorunu için de geçerli olacak şekilde Parsons’a göre, toplumdaki problemin tanımlanma, yapılandırma, belirli sınırlar içerisine yerleştirilme ve isimlendirilme süreci, probleme ilişkin bir kamu politikası oluşturmak bakımından son derece önemlidir (Parsons, 1995: 87-88). Sorunun tam olarak tanımlanmasına ilişkin Dunn’a göre, politika yapıcılar, doğru tanımlanmış problemlere yanlış çözümler bulmaları nedeniyle değil, genellikle, yanlış tanımlanmış problemleri çözmeye çabaladıkları sırada hata yapmaktadırlar (Dunn, 1981: 133-134). O halde yoksulluğu içerik ve çerçeve olarak kısıtlayan sorun tanımlamalarının aslında bugüne değin yoksullukla mücadelede etkili bir politika için engel oluşturduğunu belirtmek gerekir. Özellikle siyasi iktidarlar tarafından hükümet programlarında yoksulluk sorununa yapılan atıflar ve bu sorunla mücadeleye özel olarak yer verilmesinin, sorunun siyasiler tarafından kabul edilmesi açısından önemli bir aşama olduğunu belirtmek gerekir. Sorunun kabul edilmesinde mutlaka yoksulluğun nedenlerinin ve sonuçlarının iyi tahlil edilmesi gerekmektedir. Sebepleri doğru gerekçelere dayanmayan sorunların doğru reçetelere kavuşamayacağı gerçeğinden hareketle, özellikle yoksulluğa çare olacak politikaların belirlenmesinde, yoksulluğun gerçek nedenlerinin mevcut sosyal ve ekonomik yapı dikkate alınarak irdelenmesi gerekecektir.

#### **4.2. Politika Tespitinde Yoksulluk Nedenlerinin Doğru Şekilde Belirlenmesi**

Toplumsal problemlerin tanımlanması ve alternatif çözümlerin önerilmesi politika sürecinin en önemli safhalarından biridir. Yoksullukla mücadele edebilmek ve bu yolda mesafe alabilmek için hangi şartların yoksulluğu doğurduğunu iyi belirlemek ve bu konuda politikalar geliştirmek gerekir. Yoksulluğun nedenlerinin tespitiyle ilgili farklı görüşler bulunmaktadır. Çoğu zaman yoksulluk, ekonomik bir sonuçla ilişkilendirilerek toplumun içinde yer aldığı ekonomik azgelişmişliği açıklamada farklı kuramlar içerisinde ele alınmıştır. Bunlar arasında en çok kullanılan Ragnar Nurkse’un “kapalı çember” kuramıdır. Nurkse, bir ekonominin geri kalmışlığını onun düşük gelir, düşük tasarruf, düşük yatırım ve tekrar düşük

gelir seviyesine bağlayarak bir ülkenin giderek bir kısır döngü içinde denge oluşturduğunu ileri sürmektedir. O'na göre bir ülke içine girdiği kısır döngünün sonucu olarak sadece yoksul olduğu için yoksuldur (Nurkse, 1952: 574). Yoksulluk bu yaklaşımda, doğrudan ekonomik bir sonuç olarak görüldüğünden, kendiliğinden bir ülkenin “ekonomik kaderine” dönüşmekte ve bu sorunun çözümü ekonomik gelişmişliğe ve bu konuda geliştirilecek ekonomi politikalarına bağlanmaktadır.

Yoksulluğun nedenlerine dair bazı yaklaşımlar uluslararası ilişkiler çerçevesinde küresel sistemle ilişkili sebeplere vurgu yaparken, ekonomi dışı ulusal ölçekteki idari ve mali yapı ile beraber eğitime odaklanan yaklaşımlar da bulunmaktadır. Bunların yanında yoksulluğa etkisi görülen doğal, demografik, coğrafi, iktisadi, siyasi, kültürel etkenlerle ilgili tespitler de söz konusudur. Yoksulluğu tetikleyen bu etkenlerin muhtemel sonuçları arasında açlıktan ölme, ortalama ömrün kısalığı, evsizlik, uyuşturucu kullanımı, sosyal tecrit, intihar, çocuk işçi sayısında artış, kayıt dışı ekonomi, yetersiz sağlık hizmeti, siyasal marjinalleşme, göç, iltica gibi çok farklı kriterler gösterilmekte ve bunların hepsi birlikte değerlendirildiğinde ise kamu yönetimleri için yoksulluğu anlamak zorlaşmakta ve içinden çıkılması imkansız kısır bir döngüye girilmektedir (Konuk, Bayram, 2009: 19). Yoksulluğu anlamada ilişkili olan bu duruma örnek olarak; 1980’lerde ABD’deki Reagan yönetimi kamu politikalarının yoksullukla mücadelede kamu transferlerinin yoksulluğu ve tembelliği beslediğini kabul ederek, yoksulluğu suçlayan bir söylemi kullanması gösterilebilir (Sanders, 1991:180).

Kamu yönetimlerinin yoksullukla mücadelede uygun politika belirleme veya bu politikaları sonuç alıcı şekilde sürdürme konusundaki hatalarının temelinde, yoksulluğu tamamen ekonomi tabanlı bir sorun olarak ele almaları yatmaktadır. Bu durumun sebebi, yoksulluğun ekonomik verilerle izahının kolay yapılabilmesidir. Üstelik sadece ekonomik verilerle ele alınan yoksulluk anlayışı; salt gelirden veya kaynaktan değil, aynı zamanda fırsatlardan da yoksun olmayı da içermemektedir (Atılğan, 2004: 148). Yoksulluğa yönelik bu tür ekonomist yaklaşımların temelindeki inanç, bilimsel bilginin, doğayı denetleme aracı olarak kullanılabileceği anlayışı paralelinde, toplumu denetleme ve sosyal sorunları çözme işlevi yüklenebileceği türünden, modern dönemlerin başından beri hüküm süren bir kabule dayanmaktadır (Konuk, Bayram, 2009: 20). Dolayısıyla yoksulluğu sadece iktisadi etkileşimler çerçevesinde ele almak, sorunu tanımlamada daha en baştan eksiklikler içermektedir. Ayrıca siyasal, akademik, etik çözüm ve politikaları göz ardı edip, sadece ekonomik tabanlı bir politika üzerinden yoksulluğa odaklanmak (Yapa, 1996: 710), yoksulluğun neden şimdiye kadar yok edilmediğinin bir cevabı olarak görülmesi gerekir. Çünkü yoksulluk, tek başına ekonomik bir kategori olmanın ötesinde, kişilerin içinde

yaşadığı, anlamlandırdığı, başa çıkmak için çeşitli yollara başvurduğu sosyal tabanı geniş toplumsal bir yapının neticesidir (Erdoğan, 2002: 9-10). Sonuçta yoksullukla mücadeleyi sadece ekonomi politikaları ile sınırlamaksızın eğitim, bilim, teknoloji, sağlık, çalışma, kültür, spor vb. politikalarla da ilişkilendirerek ele almak ve politik tercihlerin sonuçları ile karşılaştırmak gerekmektedir. Bu amaçla yoksulluk gibi sosyal sorunları hedefleyen sosyal politikaları kamu politikaları içerisindeki rolü ve önemi sebebiyle incelemek gerekecektir.

### **4.3. Sosyal İçerikli Kamu Politikaları**

Dünyada birçok uygulama sonucuna bakıldığında yoksullukla mücadelede ya da yoksulluğun kontrol edilmesinde kullanılan sosyal politikaların zamanla yoksulluğu azaltıcı yönde etkilediği görülmektedir (Alcock, 1997: 9). Bu anlamda kamu politikalarının yoksulluğa yönelik olan “sosyal politika” faaliyetleri; her açıdan yoksulluk düzeyini azaltarak, insanların yaşam standardını yükselterek, genel sosyal risklere karşı uygun bir koruma ve yüksek nitelikte ve uygun istihdam düzeyi sağlayarak, sosyal adaleti en üst düzeye yükseltmede ve bireylerin refahını arttırmada vazgeçilmez ve önemli görülmektedir. Sosyal politikalar, daha çok yoksulluk sorununun yol açtığı sosyal sakıncaların önlenmesini ya da olabildiğince azaltılmasını hedeflemektedir. Bu politikaları ekonomi politikalarından önemli ölçüde ayıran özellik, sosyal politikaların önleyici ve koruyucu işlevlerinin yoksulluk bağlamında öne çıkmasıdır. Sosyal politikaların kendine mahsus bir takım araçları, mevcut sorunların azaltılıp, giderilmesinde önemli ölçüde rol oynamaktadır (Altan, 2004: 151). Diğer bir ifadeyle sosyal politika; yoksulluğu doğuran, büyüten ve kronikleştirip diğer nesillere aktaran sorunların çözülmesinde diğer ekonomik ve sektörel politikaların vazgeçilmez tamamlayıcısı olarak işlev görmektedir. Ekonomik politikaların sosyal açıdan dezavantajlı olan toplumsal gruplara pozitif etkileri olabileceği ancak tek başına yoksulluk sorununun, ancak diğer politik alanlarla ilişki içinde olan kapsamlı bir sosyal politika ile tamamen ortaya konulabileceği kabul edilmektedir.

Yoksulluk karşısında kamu politikaları içerisinde ilk akla gelen ve en geniş uygulama alanı bulan sosyal ve ekonomik içerikli politikalar, sonuçları hemen ortaya çıkmayan, uzun süreli, bir bütünlük içermesi gereken programları barındırmalıdır. Sosyal politikalar, toplumun sosyal ve ekonomik düzenini değiştirmeye veya bu düzeni sürdürülebilir şekilde iyileştirmeye yönelik çalışmaları içermelidir. Bu anlamı ile sosyal politika, genel olarak, tüm sosyal grupların her şekilde ve kayıtsız şartsız eşit olması gerektiği; üretim faktörleri, yaşam koşulları ve statülerin doğurduğu bazı istisnalar dışında tamamen eşit dağıldığı bir toplum oluşturma amacını taşımaktadır. Çünkü sosyal politikalar, uygulama alanları ile incelendiğinde büyük ölçüde merkezi idarenin yani devletin politikalarıdır. Dolayısıyla sosyal devlet olmanın

kaçınılmaz bir sonucu olarak görülebilirler. Sosyal politikalar sosyal ihtiyaçlar açısından; “bir yandan devletin toplumsal sınıflar ve çıkarlar arasında uzlaşma sağlama ihtiyacı ve arayışıyla ilgiliyen, öte yandan devletin daha geniş alanda sosyal eşitlik ve adalet sağlama yükümlülüğünden doğmaktadır” (Koray, 2007: 27). Sosyal politikaların geniş anlamda sosyal eşitlik ve sosyal adalet sağlayıcı bir işlev ve nitelik kazanması, bu politikaların haklar düzleminde hukuki bir temele oturması ve yurttaşlık anlayışına sosyal bir boyut eklenmesi ile ilgilidir. Sosyal politikaların hak temelli bir zemine oturması, toplumun bir bütün olarak kendini koruma hareketi olarak da değerlendirilebilir. Hak temelli sosyal politika anlayışının yoksulları, işsizleri, yardıma muhtaç kesimleri yurttaş olarak bütüncül şekilde kavraması gerektiği kabul edilmektedir (Metin, 2011: 181).

Birleşmiş Milletler tarafından yayınlanan son insani gelişme endeks raporunda Türkiye 79. sırada yer almaktadır. Aynı rapora göre Türkiye gelir sıralamasında ise 15. sıradadır. Gelirin üst sıralarda yer almasına rağmen gelişmişliğin gerilerde kalmasına işaret eden bu durum, yoksulluğun salt kişi başına gelir artırımını ile giderilemeyeceğini, sosyal politika uygulamalarının yoksullukla mücadele bir araç olarak mutlaka kullanılması gerektiğini göstermektedir. Bu nedenle genel olarak sosyal hizmetlerin iyileştirilmesi, kapsamlarının genişletilmesi, sosyal yardımlarla birlikte ele alınması yoksulluğun etkilerini bir dereceye kadar hafifleteceği değerlendirilmektedir (Şener, 2010: 21). Ancak uygulamalara yakından bakıldığında söz konusu bu amaç, çoğu zaman bir ütopya olarak kalmakta ve beklentiler tamamıyla gerçekleşmemektedir. Buna rağmen Türkiye örneğinde bazı sosyal politikalar ile işsizler, yoksullar veya güvencesiz çalışanların toplumdaki diğer sınıflar karşısında yaşam standartlarının iyileştirilmesi yönünde bazı adımların atılmasına imkan elde edildiği görülmektedir (Bulut, 2011: 58).

#### **4.4. Sosyal Politikaların Belirlenmesinde Bürokrasinin Yeri**

Politika yoluyla kamu yönetiminin toplumsal sorunlara çare aradığı süreçte, etkin rol oynayan kesimlerden en önemlisi olarak kamu bürokrasisi öne çıkmaktadır. Bürokrasi üstlendiği kamusal rol sebebiyle kamu kurumlarının temelidir ve bu yapının doğuracağı aksaklıkların kamu kesiminin başarısızlığına neden olacağı belirtilmektedir (Bakırtaş, 2007: 103). Çağdaş siyasal sistemlerde belirlenen kamu politikalarının ve alınan kararların uygulamasında siyasi aktörlerle bürokratların işbirliği yapmaları gerekmektedir. Aksi halde, hem politika kararları, hem yasal düzenlemeler uygulamaya geçirilemeyecek ya da kamu politikalarından beklenen amaç elde edilemeyecektir (Eryılmaz, 2004: 105).

Kamu politikalarının oluşumunda bürokrasi, sahip olduğu pozisyon ve yetkileri itibarıyla siyasi karar vericileri etkileme imkânına sahiptir. Diğer bir ifadeyle bürokrasinin,



siyasi iktidarın belirlediği genel politikaların uygulayıcısı konumundan öte, mevcut uzmanlık yetki ve pozisyonu nedeniyle siyasi karar alıcıları belli noktalarda etkileyebilmekte hatta siyasi karar alma gücüne ortak olabilmektedir. Özellikle bu durum kamu politikalarının oluşumu sürecinde kendini daha kolay göstermektedir. Siyasi iktidar tarafından yürütülen kamu politikalarını tespit etme ile bürokrasinin bunu uygulamaya koyma sürecini birbirinden ayırmak hukuken kolay olsa da pratikte tam olarak bunu yapmak mümkün değildir. Bunun en önemli sebebi siyasal ve yönetsel nitelemeler ve kamu politikalarının oluşturma süreçlerinin birbirini izleyen aşamalardan oluşmasıdır.

Özellikle kamu politikalarının hazırlanması ve uygulanması süreçlerinde bürokrasi ile siyasi iktidar iç içedir. Her ne kadar bürokratlar siyasi tercihleri olmayan, uygulanacak politikalara karşı tarafsız bir yaklaşım gösteren, sadece idari-teknik konularla ilgilenen ve siyasetçilerin sıkı denetimleri altındaki bir topluluk oldukları varsayılsa da fiili durum bunu tam olarak yansıtmamaktadır (Eryılmaz, 2004: 102- 104). Uygulamada özellikle üst kademe bürokratlarının, kendi konularının uzmanı veya teknik bilgisine sahip olmaları nedeniyle siyasi karar alıcıları yönlendirebildikleri kabul edilmektedir. Bu yönlendirmenin derecesi, siyasilerin belli konularda bilgi ve deneyim sahibi olmadığı, ya da bu konulara ayıracak zamanları bulunmadığı durumlarda daha çok gerçekleşebilmektedir. Ayrıca bazı politikaların yeterince ayrıntılı düzenlenmemesi durumlarında da bürokrasi bu boşlukları kendi görüş veya anlayışını devreye sokarak doldurma yoluna gidebilmektedir (Göküş, 2000: 42). Dolayısıyla bürokrasi, kamu politikalarının hem belirlenmesi ve hem de uygulanması sürecinde kritik bir konumda yer aldığından önemli bir yetkiyi kullanmaktadır. Özellikle üst seviye politikaları destekleyecek ve tamamlayacak olan alt kategorideki politikaların belirlenmesi yanında tüm kamu politikalarının uygulanırken karşılıklı koordine edilmesi faaliyetlerinin tamamen bürokrasi tarafından yerine getirildiği görülmektedir. Sonuç olarak bürokrasi ve siyasi karar vericilerin birbirleriyle çok yakın ilişkide bulunarak çoğu zaman içice ve birlikte icraatta buldukları kabul edilmektedir. Bu ilişkide bürokrasinin, siyasi düşünceden farklılaşan temel amacı, toplumsal ihtiyaçlara daha duyarlı kamu politikasının oluşturulmasını özendirmek ve bunu yaparken de etkinliğe, verimliliğe ve toplumsal ihtiyaçları sağlamaya yönelik çalışmalarda bulunmak olmalıdır (Göküş, 2000: 37). Bürokrasinin özellikle Türkiye ölçeğinde yoksullukla mücadelede siyasi iktidarlara rahatlıkla yönlendirebileceği, kamu politikalarının şekillendirilmesinde etkili olabileceği görülmektedir.

#### **4.5. Yoksullukla Mücadelede Görülen Kamu Politikası Hataları**

Yoksullukla mücadeleyi hedefleyen kamu politikaları arasında ortaya çıkan uyumsuzluk ve yanlışlıklar, yoksulluğun çözümünü geciktirmekte ve bazen daha da artırmaktadır. Örneğin

sosyal yardımların yoksulluğa etkisi tam olarak incelenmeden ve sonuçları takip edilmeden sadece yardım yapılmış olmasını öne çıkaran bir politika anlayışı, yoksulluğu önlemede fayda sağlamayacaktır. Ayrıca yürürlükteki sosyal yardım mekanizmalarının hemen hepsi klasik ve kategorik bir "hak eden yoksul" tanımına dayalı olarak oluşturulmuş ise ve çalışan yoksullar, işsiz gençler gibi bu kategorilerin dışında kalanlara hiçbir gelir desteği sağlama (Çakar, Yılmaz, 2010: 3-4) amacı taşııyorsa, benzer şekilde bu tür politikalar da toplumun yoksulluğunu tam olarak kapsamadığından yetersiz ve eksik görülecektir.

Birçok ülkede diğler grup çalışanlara göre tarım çalışanları, genellikle az ücret alan vasıfsız işçi konumundadır ve çoğunlukla yoksul kesimleri temsil etmektedirler. Ayrıca küçük tarım işletmeleri, aile işletmeleri genel olarak kendilerine belli seviyede yaşam standardı sağlayacak gelirden yoksundur. Özellikle kamunun yanlış tarım politikalarıyla ve devletin tarım sektöründe desteğinin azalmasıyla tarımın ekonomideki değerin düşüşü bahsedilen yoksulluğu daha da derinleştirebilecektir (Öztürk, 2008: 271). Aynı şekilde Türkiye’de 1987 yılından itibaren iç ticaret hadlerinin tarım aleyhine dönmesi, gelir dağılımının da bu kesimin aleyhine gelişmesine yardımcı olmuştur. Uygulanan politikalar sonucunda; toplumun orta kesimini oluşturan ücretli-maaşlı kesim, reel gelirden meydana gelen aşınma sonucu alt gelir dilimlerine düşmüştür. Böylece, Türkiye emek ve küçük sermaye ile çalışan tarım kesimi ve yalnızca emekle çalışan işçi ve memurlar açısından gelir dağılımının giderek bozulduğu bir sürece girmiştir (Karlık, 2004: 66). Bu durum yoksulluğu da beraberinde artırmıştır.

Yoksulluğu artıran veya önlemede yetersiz kalan hatalı sayılabilecek kamu politikaları arasında; sermaye gruplarını kollayan her türlü ihracat ve ithalat politikaları, konut ve imar uygulamalarını içeren rant dağıtım politikaları gibi ekonomik tabanlı politikalar yanında, sosyal ihtiyaçları dikkate almayan bölgesel, kültürel ve sosyal yatırım ve teşvik politikaları öncelikle sayılabilir. Yoksulluğa hız kazandıran kamu politikaları arasında; yanlış uygulanan vergi politikaları, kriz bahane edilerek aceleye getirilen yanlış borçlanma politikaları, yap-boz şekline dönüştürülen ve istikrarı olmayan eğitim politikaları, sermaye aktarımının yolunu açan sağlık politikaları, kontrolsüz şekilde yürütülen ve istismara açık kamu harcamaları politikalarındaki hatalar ve eksiklikler gösterilebilir. Öte yandan toplum içerisinde varlıklı olarak kabul gören kesimlerin iktidar yönelimli uygulamış oldukları baskılar (örneğin yoksulluk üzerinden sağlayabilecekleri adil olmayan kâr dolayısıyla), bazı gelişmiş ülkeler tarafından bilinçli olarak geri kalmış ve gelişmekte olan ülkelere uygulanan politikalar, uluslararası kuruluşların izlemiş oldukları yanlış politikalar da yoksulluğun azaltılmasına değil genişlemesine etki etmektedir (Aydın, Türgan, 2011: 252-253).



Yerel ve ulusal kamu politikalar kadar etkili olan ve yoksulluğu artıran diğer bir neden ise küresel politika belirleyicilerin yoksulluğa olan yanlış bakış açılarıdır. Parsons'a göre (1995:232): günümüz dünyasının politika alanındaki en önemli gelişmelerinden biri, politika sürecinin, artık sadece ulusal sınırlar içerisinde kalmadığı ve başka aktörlerin de bu süreçte etkili şekilde yer aldıklarıdır. Özellikle ekonomik ve sosyal nitelikteki bölgesel ve yerel kamu politikaları giderek daha fazla, küresel politikalar çerçevesinde şekillendirilmektedir. Günümüzde ekonomik yapı ve üretim ilişkileri önemli bir değişim içerisinde. Küresel düzeyde bir sermaye birikim süreci yaşandığından ulus-üstü veya küresel şirketler güç kazanmakta ve özellikle ekonomi ve ticari ilişkilerde ulusal devletleri aşan kural ve uygulamalar gündeme gelmektedir. Bu aşamalardan geçilerek ulaşılan zenginlik arttıkça diğer tarafta yoksulluk da büyümektedir (Koray, 2005: 265-266). Kısaca küreselleşme süreci ile yürütülen neo-liberal politikalar ve çoğalan ekonomik krizlerin etkileri ülkelerde gelir dağılımının bozulmasına, toplumsal kesimler arasındaki uçurumun derinleşmesine ve yoksulluğun artmasına yol açmaktadır (Gürses, 2007: 60).

Küreselleşmeyi pekiştiren uygulamaları ile Dünya sermaye hareketine yön veren IMF ve Dünya Bankası'nın yoksullukla mücadele stratejisi, uluslararası politikalarla uyumlu olacak şekilde yoksulluğu üreten sistemin kendisini sorgulamadan, sadece yoksulluğun hafifletilmesi ve sistem içine çekilmesi gereken bir olgu olduğu düşüncesiyle güçlü devletler tarafından şekillendirilmektedir. Bu doğrultuda geliştirilen yapısal uyum programları, sorunların kaynağını kurutmak ya da eşitsizliğe neden olan kaynakların sömürülmesini engellemek yerine yoksul ülkeleri, borç kısır döngüsünün sarmalına katmaktadır. Böylece sorun çözüleceği yerde daha da derinleşerek katlanılmaz hale gelmektedir. Hâlbuki yoksulluğun artmasındaki temel sorun, küreselleşmeyle hız kazanan “post-modern bir sömürgecilik” anlayışından kaynaklanmaktadır (Karakaş, 2010: 13). Bu sebeple küreselleşmenin hatalı uygulamaları yoksulluğu azaltmak yerine şekil değiştirmesine yol açmaktadır.

Yoksullukla mücadeleyi etkisizleştiren bir diğer genel kamu politikası geliştirme sorunu, çoğunlukla gizli olarak yerel siyasette ve bürokraside bazı kesim ve gruplara bilinçli veya bilinçsiz gösterilen ayrımcılıktır. Bu ayrımcılık genelde yoksulluğu tam olarak anlamayı erteleyen ve genişlemesini tetikleyecek şekilde belli gruplara karşı etnik kimlik, ırk, din, dil, kast ve göçmenlik gibi belirli nedenlerden dolayı yapılabilmektedir. Örneğin ülkemizde “Roman” olarak adlandırılan toplumsal grubun yoksulluk ve sefaletinde bahsedilen ayrımcılığın önemli bir etkisi bulunmaktadır. Açık veya gizli ayrımcılık politikası, insanları düşük gelir, sınırlı sosyal koruma, temel kaynaklara asgari erişim olanağı ve işverene bağımlılık ile sonuçlanacak olan ekonomik ve sosyal ilişkilere zorlamakta ve kolay şekilde

yoksulluğa itmektedir (Temiz, 2008: 75). Özellikle çalışma hayatını, sermaye hareketlerini düzenleyen her türlü yasal ve düzenleyici kuralların, toplumun yoksul kesimlerini daha da zorda bırakacak ve hakim pozisyonda olanlara ise avantaj sağlayacak şekilde belirlenmesi, kamu politikalarının öncelikli olarak hangi toplumsal grupların dikkate alınması gerektiğine ilişkin ipuçları vermektedir.

### **5. Yoksulluk Karşısında Geliştirilecek Kamu Politikalarının Öncelikleri**

Yoksulluğun yok edilmesini hedeflemekten uzak ancak yoksulluğun azaltılmasına yönelik ele alınan düzenlemeler, uygulamalar ve seçilen politikalar belirli bir süre sonra sadece yoksulluğun yönetilmesine dönüşmektedir (Metin, 2011: 198). Bu nedenle yoksulluğu sadece yönetmeye yönelik sosyal yardım mekanizmalarının birçoğu klasik ve kategorik bir "hak eden yoksul" tanımına dayalı olarak oluşturulmuş ve çalışan yoksullar, işsiz gençler gibi bu kategorilerin dışında kalanlara hiçbir gelir desteği sağlama amacı taşımayan politiklardır (Çakar, Yılmaz, 2010: 3-4). Yoksulluğu genişleten işsizliğin yanı sıra, kayıt dışı istihdamda ve dolayısıyla sosyal güvenlik sistemindeki büyüyen sorunlar bir yandan sosyal yardımların önemini arttırırken diğer yandan yoksulluk karşısında yeni sosyal politikaların belirlenmesi gereğini ortaya koymuştur (Yaşar, Açıkgöz, 2011: 408).

Sosyal politikalar, yoksulluğun azaltılması için önem taşıırken öte yanda yaşanan makro ekonomik istikrarsızlıkların (özellikle fiyat artışları) tetikleme ile istihdam imkânlarının yetersizliği ve yoksul kişi ve ailelere dönük çok amaçlı ve kapsamlı sosyal politikaların geliştirilmemiş olması, yoksulluğu yaygın yaşanır hale getirmektedir (Altay, 2005: 164). Böyle bir durumda yoksulluk ve onun sorunları ile başa çıkabilen ve onu kontrol altına alabilen ülkelerde vatandaşların yararlandığı ekonomik ve sosyal haklara dayalı sosyal politikaların önemli bileşenlerinden ilki sosyal korumadır. Sosyal korumaya dayalı politika uygulamaları esasen sosyal güvenlik, sosyal sigortadan ya da güvenlik ağlarından çok daha kapsamlı programları, katılımcıları ve araçları içermektedir. Sosyal koruma; kamu kurumları, normlar ve programlar aracılığıyla bireyleri ve hane halklarını yoksulluktan ve yoksunluktan öncelikle korumayı amaçlayan uygulamalar biçiminde tanımlanmaktadır. Sosyal koruma içeren politikalar esas itibarıyla sosyal güvenlikten daha geniş bir kapsama sahiptir (Barrientos, Hulme, Shepherd, 2005: 11). Bu özelliği sebebiyle tüm kamu politikalarının yoksullukla mücadelede ilk olarak sosyal korumayı önceliğe alacak şekilde kurgulanması gerekir. Eğitim, sağlık, güvenlik, ticaret politikalarında sosyal korumanın nasıl gerçekleştirilebileceğinin etraflıca düşünülmesi ve buna yönelik ne tür tedbirlerin alınabileceğinin belirlenmesi ve toplumun bazı kesimlerine sağlanan ayrıcalıkların yoksullar

lehine tekrar gözden geçirilerek sosyal koruma şemsiyesinin buna göre şekillendirilmesi gerekir.

Kamu harcamaları, kamusal nitelikli hizmetlerin ihtiyaçlar çerçevesinde sürdürülmesi için yapılmaktadır. Bu açıdan kamu harcamalarını inceleme, bir ekonomide devletin kaynak tahsisindeki yerini ve büyüklüğünü belirlemenin ve devletin kamu politikalarına ilişkin temel veriler elde etmenin en kolay yoludur. Kamu harcamalarını belirleyen hizmetler ister ekonomik, ister sosyal karakterli olsun mutlaka toplumdaki sosyal sınıfların durumu gözetilerek planlanması gerekir. Yoksulluğun azaltılmasında ve yeni yoksul kesimlerin doğmaması yönünde kullanılabilecek olan kamu harcamalarının, son yıllarda birçok ülkede mali disiplinin sağlanması ve faiz maliyetlerinin karşılanması ile ekonominin borç ödeyebilme kapasitesi kazanabilmesi için özellikle azaltıldığı bilinmektedir (Altay, 2005: 169). Bütçe dengeleri için alınan bu tedbirin siyaseten güçsüz durumdaki yoksullar aleyhine sonuçlanabileceği ve bu kesimlere fayda sağlayan kamu harcamaları açısından onları daha zor durumda bırakacağını kabul etmek gerekir. Özellikle hiçbir geliri olmayan ve kamu transferleri yolu ile sosyal korumaya alınması gerekli toplumsal kesimler arasında kamu harcamalarındaki düşüş nedeniyle yoksulluk oranlarının artacağını tahmin etmek mümkündür.

Yoksulluğu sonraki nesillere aktaran en büyük sorunun gelir dağılımındaki eşitsizlik olduğu ve bu durumun da uygulanan sosyal, kültürel ve ekonomik politikalar itibarıyla kamu yönetimlerinin sorumluluğunda olduğu kabul edilmektedir. Gelir eşitsizliğinin sürmesindeki en temel belirleyici unsur, uygulanan kamu politikalarıdır. Bu anlamda, neo-liberal reformlar ve yapısal uyum politikaları ekonomik büyümeden sağlanan fayda veya gelirlerin adaletsiz biçimde dağıtılmasına sebep olduğundan eşitsizliğin artmasına katkıda bulunmaktadır (Temiz, 2008: 74). Örneğin Dünya Bankası verilerine göre; Türkiye'de 2005-2010 yılları arasında eşitsizlikte bir iyileşme olmaması durumunda yoksulluğun mevcut düzeyini % 27 koruyacağı öngörüldürken, eşitsizliğin sadece %1 oranında azalmasının yoksulluğu % 24 düzeyine gerileteceği tahmin edilmiştir (UNDP, 2008: 95).

Gelir dağılımındaki eşitsizliğin ve yoksulluğun kalıcı bir şekilde azaltılmasında kamunun istihdam politikaları da önemli bir yere sahiptir. Yoksulların sahip oldukları yegâne değer emekleri olması, daha çok istihdam yaratan ve emek gelirini artıran bir istihdam politikasını zorunlu kılmaktadır (Temiz, 2008: 88). İlk olarak yaratılan gelirden pay alınabilmesi her şeyden önce bir işte çalışabilmek gereklidir. Bu nedenle, yoksulluğa doğrudan etkisi olduğu varsayılan işsizliği azaltmak için ele alınan kamu politikalarındaki programlar genel olarak, doğrudan iş yaratma programları, yoksul işgücünün bilgi ve becerisinin geliştirilmesi, istihdam destekleri ve kendi hesabına çalışmanın özendirilmesi

şeklinde düzenlenmelidir. İşsizliği azaltmaya yönelik diğer bir uygulama da işsizlerin iş kurlmaları için onlara destek sağlamayı içermelidir. Özellikle vasıfsız ve pazarlık gücü bulunmayan çalışanların ekonomik kriz, işsizlik gibi nedenlerle işveren tarafından istismarını ve çok düşük ücretlerle çalıştırılmasını engellemeye yönelik uygulamalar ele alınmalıdır (Bağdadioğlu, 2003: 117). Yoksul işsizlere ilişkin bu politikalar yanında, işi olan yoksullar için de asgari ücretin anlamlı bir fark oluşturabilmesi ve bir kamu politikası olarak bu ücretin hem vergiden ayırık tutulması ve hem de satın alma ve büyüme endeksleri gözetilerek yükseltilmesi gerekir.

Sosyal devlet olma hedefinin gerektirdiği ölçüde, sosyal nitelikli bir takım ayrıcalıkların örneğin vergi politikalarıyla yoksul kesimlere pozitif ayrımcılığın sağlanması toplumda sosyal adaletin gelişmesine, yoksulluk ve gelir dağılımının iyileştirilmesine katkıda bulunacaktır. Yoksulluk karşısında kamunun vergi politikası, kıt kaynaklar ile sonsuz olan birey ihtiyaçlarının karşılanmasında toplumsal faydayı ön plana alarak belli amaçlara ulaşmak gayesiyle, vergilerde ayarlamalar yapmak suretiyle devletin genel amaçlarına hizmet eden bir vergi sistemi tasarımı içermelidir. Geliri düşük kesimler için vergi sisteminin hem toplumun kaynaklarının dağılımında doğrudan bir rolü söz konusudur hem de çalışma ve tasarruf gibi ekonomik kararların teşviki üzerindeki etkilerinden dolayı kapsamlı bir şekilde yoksulluk üzerinde de etkisi bulunmaktadır (Furman, 2006: 1). Dolayısıyla yoksullukla mücadelede kamu politikası olarak ödeme gücünü dikkate alan bir vergi politikası uygulayarak; gelir üzerinden alınan vergilerle mücadele edilebileceği gibi, servet ve harcamalar üzerinden alınan vergilerle de mücadele etmek mümkün olacaktır (Aydın Türgay, 2011: 254).

#### **6. Kamunun Büyüme Politikalarında Yoksulluğu Yeri**

Yoksulluğun azaltılması veya kabul edilebilir asgari düzeylere çekilmesinde uygulanabilecek ekonomik politikalar arasında yer alan iktisadi büyüme daha çok; mal ve hizmete ilişkin üretim kapasitesindeki genişlemeyi veya kişi başına reel hâsiladaki artışı belirtmektedir. Toplumdaki refah artışının bir temeli olarak iktisadi büyüme ancak temel unsurları olan; sermaye, beşeri sermaye, emek ve teknolojiye yapılacak bütçe yatırımlarındaki artış ile sağlanabilecektir. Kamunun ekonomi politikası olarak ele alacağı ekonomik büyüme, yoksulluğun azaltılmasında en önemli yöntemlerden biri olmasına rağmen, tek başına yeterli görülmemektedir. Ayrıca ekonomik büyüme sonucunda, elde edilen gelirin adil dağıtılması gerekmektedir. Yoksulluğun kronikleşmesine etkide bulunan adaletsiz gelir dağılımını önlemek için kamu otoritesi olarak devletin birincil gelir dağılımı olan fonksiyonel, kişisel, sektörel ve bölgesel gelir dağılımına müdahale etmesi ve gelirin yeniden dağıtım politikası

izleyerek, ikincil bir pozisyonda yoksul kesimleri gözeterek geliri tekrar dağıtması beklenecektir (Aydın, Türgay, 2011: 257).

Son dönemlerde kronikleşmiş yoksulluğun azaltılması için yoksulları gözetken yoksul yanlı büyümeye sıkça vurgu yapılmaktadır. Yoksulları dikkate almayan büyüme anlayışı yerine yoksullardaki büyümeyi önceleyen anlayış taraftar kazanmaktadır. Bunun için büyüme hedeflerinde yoksullara ait verilerin dikkatle incelenmesi gerekir. Yoksul yanlı büyümede yoksulları doğrudan ilgilendiren faaliyetlerdeki artışlar izlemeye alınmalıdır. Özellikle büyüme sonrasında bölüşüm ilişkilerinde yaşanan eşitsizliğin giderilmesi konusu kronik yoksulluğun önlenmesinde öncelikle yerine getirilmesi gerekir. Kronik yoksulluğu azaltmada salt ekonomik büyümenin yeterli olmayacağı kabul edilse bile sosyal politikalarla desteklendiği zaman kronikleşen yoksulluğa çözüm üretilebilecektir (Temiz, 2008: 89-90). Kamunun ekonomi politikasının temel amacı, toplumun refahını yükseltmek olduğuna göre, refahı artırma yollarından olan ekonomide istikrarın dar gelirli veya yoksullar açısından sağlanması da önem içermektedir. Ekonomik istikrarın sağlanması ise hem fiyat istikrarı ile istihdamın ve hem de üretim seviyelerinde istikrarın sağlanması ile gerçekleşeceğinden (Eker, 1996: 294) toplumun üretim ve tüketim kapasitesinin bu tür bir politika uygulamaya elverişli olması gerekecektir.

## 7. Sonuç ve Öneriler

Yoksulluğun gittikçe büyüyen alanında getirilen çözümler çoğu zaman yoksulluğu kontrol etmeyi amaçlamaktadır. Yoksulluk karşısında kamu yönetimlerini ancak geçici tedbirler almaya götüren bu anlayış “yoksulluğu yönetmek” olarak değerlendirilmektedir. Yoksulluğun doğurduğu sorunlar toplumdaki diğer grupları da etkileyecek nitelikte olduğundan dolayı yoksullukla mücadele, yoksul sayılanlar kadar yoksul adayları için de yapılmalıdır. Kamu yönetimlerinde tespit edilen birçok kamu politikaları ise yoksulluk göz önünde tutulmadan belirlenmiştir. Yoksulluğu dikkate almayan ve bu konuya geçici değil kalıcı bir çözüm hedeflemeyen kamu politikaları eksik ve hatalı kalmaya adaydır.

Yoksullukla mücadelede kamu yönetimleri, toplumsal hayat alanlarını iyi analiz ederek öncelikle kırsal kalkınma, yerel alt yapı ve istihdam yaratılması gibi yoksulluğu doğrudan azaltacak kamu politikalarına ağırlık vermeleri gerekmektedir. Yoksullukla mücadelede politika yönelimleri basit bir tercih sorunu olarak değil, çözülmeye çalışılan toplumsal soruna yaklaşırken elde olan düzenlemelerin çözüm üretici bir nitelikte olmamasıyla ilgilidir.

Ekonomik parametrelerden biri olan büyüme kısa dönemde temel insani gelişim göstergelerinde düzelme sağlayamayabilir. Ancak yoksullukla ilgili olarak asıl sorun ekonomik büyüme sonucu yaratılan değerlerin nasıl dağıtılacağı tercihi ile ilgilidir. Türkiye gibi

gelir eşitsizliğinin yaşandığı ülkelerde ekonomik büyüme gerçekleşiyor olsa da toplumsal kesimler arasında var olan eşitsizlik sorunu nedeniyle ekonomik büyüme yoksullar lehine fayda sağlamayacağından uygulanacak politikaların tekrar gözden geçirilmesi gerekir.

Toplumun geleceğini tehdit eden yoksulluğa karşı merkezi yönetim kadar yerel yönetimlerin de çözüm üretmesi gerekir. Yerel yönetimlerin yoksulluğa bakışı bir hayırseverlikten öte bir ödev niteliğinde görülmelidir. Yerinden yönetim anlayışının bir gereği olarak yerel halkın sorunlarına karşı daha duyarlı olan yerel yönetimlerin yoksullukla mücadele alanında daha etkin politikalar geliştirmesi ve daha isabetli kararlar alması ve bu konuda merkezi idareyi yönlendirmesi mümkündür.

Yoksulluğa ilişkin temel ekonomik yaklaşım, yoksulluk sorununun büyüme ve kalkınma ile çözüleceği şeklindedir ve gerçekleştirilecek atılım ve gelişmelerin zenginleşme ve refah artışı sağlayacağı, böylece yoksulluk sorununun kendiliğinden çözüleceği kabul edilmektedir. Oysa yoksulluk bilinenin aksine yaratılan ulusal değer azlığı kadar, bölüşüm ve dağıtım mekanizmaları ile doğrudan ilgilidir ve tek başına ekonomik büyüme ve gelişme sorunu çözemeyebilir. Son derece karmaşık ve çok boyutlu olan yoksulluk, ancak bu çok boyutluluğu dikkate alan politika ve yaklaşımlarla çözülebilir. Ülkedeki yoksulluğun yapısı, derinliği ve yaygınlığı konusunda yeterli verinin olması gerekir. Kamu yönetimleri bu konuda daha geçerli verilere sahip olması gerekir.

Kamu yönetimlerinin yoksullukla mücadele politikalarını oluştururken sosyal sermayeyi meydana getiren unsurları belirleyerek, çeşitli imkânlarını araştırması ve toplumsal katmanları buna hazırlaması gerekmektedir. Öncelikle devletin hukuk ve adalet sistemi ile kamu hizmeti üreten ulaşım, haberleşme, su, elektrik başta olmak üzere temel altyapı hizmetleri ile eğitim, sağlık ve konut gibi ekonomik ve sosyal çıktıları olan konularda topluma güven verecek şekilde acil düzenleme yapması ve bu politikaların yoksul lehine sürdürülebilirliğini sağlaması gerekmektedir. Bunun için tüm kamu politikalarında yoksullulara yönelik özel bir düzenlemenin varlığı öncelikle kabul edilmelidir.



## Kaynakça

- Alcock, P. (1997). *Understanding Poverty*. London: Macmillian Press Ltd.
- Altan, Ö. Z.(2004). *Sosyal Politika Dersleri*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Altay, A. (2005). Yoksulluk Sadece Devletin Sorunu mu? Kamu Harcamaları Açısından bir Değerlendirme. *Sosyo-Ekonomi Dergisi*, 2, 155-177.
- Anderson, J. (1994). *Public Policymaking – An Introduction*, Boston: Houghton Mifflin Company.
- Atılgan, M. (2004). Yoksulluk, İnsan Hakları ve Yoksullukla Mücadelede "İyi Yönetişimin Rolü. *Türk İdare Dergisi*, 442, 123-155.
- Aydın, M. Türgan, T. (2011). Yoksullukla Mücadelede Vergi Politikası ve Türkiye. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(1), 249-274.
- Bağdadioğlu, E. (2003). *Yoksulluk Sınırı ve Asgari Ücret*. Yoksulluk Sempozyumu, İstanbul: Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği, C. 3, 108-125.
- Bakırtaş, İ. ( 2007). *Ekonomik Analizleri ve Ekonomik Yansımalarıyla Politik Aktörler*, Ankara: Ekin Kitabevi.
- Barrientos, A. and Shepherd, A. (2003). *Chronic Poverty And Social Protection*. CPRC Conference on Chronic Poverty, Manchester: University of Manchester.
- Barrientos, A. Hulme,D. Shepherd, A. (2005). Can Social Protection Tackle Chronic Poverty? *The European Journal of Development Research*, 17(1), 8-23.
- Biewen, M. (2003). Who are the Chronic Poor? Evidence on the Extent and the Composition of Chronic Poverty in Germany, *German Institute for Economic Research (DIW Berlin)*, Discussion Papers No.350, Berlin.
- Bird, P., Bird,K. Pratt, N. (2004). *Fracture Points In Social Policies For Chronic Poverty Reduction*, London: Overseas Development Institute.
- BM. (2001). Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar, Yoksulluk ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Anlaşması, <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/E.C.12.2001.10.En>
- Buldam, A. (2008). *Türkiye’de sosyal bütçe nasıl yapılıyor? Nasıl izlenir?*, Ed. Erdoğan, M. ve Yenigün, E. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Bulut, M. (2011). Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Sosyal Yardım Yaklaşımı ve Türkiye’de Durum, *Yardım ve Dayanışma Dergisi*, 2(3), 57-64.
- Buz, S. (2003). *Yoksulluk ve Göç*, Yoksulluk Sempozyumu, İstanbul: Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği, C. 2, 150-161.
- CENSUS. (2012). Income, Poverty and Health Insurance in the United States: 2010, American Census Bureau, <http://www.census.gov/hhes/www/poverty/poverty.html>
- Cohen, D. (2000). *Dünyanın Zenginliği Ulusların Fakirliği*, Çev. D. Hattatoğlu, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Dansuk, E. (2003).Yoksullukla Mücadelede Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi, Yoksulluk Sempozyumu, İstanbul: Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği, C.1, 238-249.
- DESTATIS.(2011). *Poverty risk higher for migrants*, [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/press/pr/2011/10/PE11\\_\\_385\\_\\_122.psm1](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/press/pr/2011/10/PE11__385__122.psm1)
- DPT, (2007). *Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007/2013),Ankara: DPT Yayınları.

- Dunn W. N. (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice Hall.
- Ecevit, M. ve Ecevit, Y. (2002). Kırsal Yoksullukla Mücadele: Tarımda Mülksüzleşme ve Aile Emeginin Metalaşması, *Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları Konferansı*, Ed. Yasemin Özdek, Ankara: TODAİE Yayını.
- Eker, A. (1996). *Kamusal Maliye*, Ankara: Doğu Matbaası.
- Erdoğan, N. (2002). Giriş: Yoksulları Dinlemek, *Yoksulluk Halleri - Türkiye'de Kent Yoksulluğunun Toplumsal Görünümleri*, Ed. N. Erdoğan. İstanbul: Demokrasi Kitaplığı Yayınevi, 1-13.
- Eryılmaz, B. (2004). *Bürokrasi ve Siyaset*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Okutman Yayıncılık.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds Of Welfare Capitalism*, New Jersey: Princeton University Press.
- Freeman, A. and Kagarlitsky, B. (2008). Dünya İmparatorluğu mu, Yoksa İmparatorluklar Dünyası mı? Der. A. Freeman, *Küreselleşmenin Krizi*, İstanbul: Yordam Kitap, 17-39.
- Furman, J. (2006). Tax Reform and Poverty, *Center on Budget and Policy Priorities*, <http://www.cbpp.org/4-10-06tax.pdf>, 1-10.
- Giddens, A. (2005). *Sosyoloji*, Haz. Cemal Güzel, Ankara: Ayraç Yayınevi.
- Göküş, M. (2000). Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6, 35-44.
- Güneş, M. (2012). Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımların Bir Kamu Politikası Olarak Sürdürülebilirliği, *Selçuk Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 12 (24), 149-184.
- Gürses, D. (2007). Türkiye'de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele Politikaları, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17(I), 59-74.
- Hulme, D. and A. Shepherd (2003). Conceptualizing Chronic Poverty, *World Development*, 31(3), 403-423.
- İnsel, A. (2002). İki Yoksulluk Tanımı ve Bir Öneri, *Toplum ve Bilim Dergisi*, 89, 62-72.
- Karakaş, M. (2010). Küresel Yoksulluğun Öteki Yüzü: Yeni Yoksulluk ve Dışlanma, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. XII, 2, 1-18.
- Karlık, R. (2004). *Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: Beta Basım.
- Keşgin, B. (2011). Çalışma Yaşamında Değişen Yoksulluk: Çalışan Yoksullar, *İş Ahlakı Dergisi*, 4(7), 65-75.
- Konuk, O. ve Bayram, A.K., (2009). İnsansızlaştırılmış Yoksulluk: Yoksulluk, Bilim ve Etik, *Civil Academy*, 7 (1), 15-26.
- Koray, M. (2007). Sosyal Politikanın Anlamı ve İşlevini Tartışmak, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 15, 19-55.
- Koray, M. (2005). *Sosyal Politika*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Kunduracı, N.F. (2011). Küreselleşme ve Yoksulluk Üzerindeki Etkileri, *Yardım ve Dayanışma Dergisi*, 2(3), 93-100.
- Lowi, T. J. and Ginsburg, B. (1996). *American Government: Freedom and Power*, New York: W.W. Norton & Company.
- Metin, O. (2011). Sosyal Politika Açısından Akp Dönemi: Sosyal Yardım Alanında Yaşananlar, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 1, 179-200.



- Mitlin, D. (2003). Adressing Urban Poverty Through Strengthening Assets, *Habitat International*, 27(3), 393-406.
- Nurkse, R. (1952). Growth in Underdeveloped Country: Some International Aspect of the Problem of Economic Development , *The American Economic Review*, 42(2), 571-583.
- Öztürk, Ş. (2008). Kırsal yoksulluk, *Türkiye’de Yoksulluk Çalışmaları*, Der. Nurgün Oktik, İzmir: Yakın Kitabevi.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy - An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Brookfield:Edward Elgar.
- Sanders, J. M. (1991). “New” Structural Poverty?, *The Sociological Quarterly*, 32 (2), 179-199.
- Sapancalı, F. (2005). *Sosyal Dışlanma*, , İzmir: Dokuz Eylül Yayınları.
- Sarısoy, İ. ve Koç, S. (2010). Türkiye’de Kamu Sosyal Transfer Harcamalarının Yoksulluğu Azaltmadaki Etkilerinin Ekonometrik Analizi, *Maliye Dergisi*, 158, 326-348.
- Seyyar, A. (2003). Sosyal Siyaset Açısından Yoksulluğa Karşı Mücadele, Yoksulluk Sempozyumu, İstanbul: Deniz Feneri Derneği Yayınları, C.I, 38-69.
- She, P. and Livermore, G. A. (2006). Long-Term Poverty And Disability Among Working- Age Adults, *Rehabilitation Research and Training Center on Employment Policy for Persons with Disabilities*, New York: Cornell University.
- Subaşat, T. (2004). Küreselleşme ve Devletin Rolü, *Kalkınma ve Küreselleşme*, Der. T. Subaşat, S.Dedeoğlu, İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 53-79.
- Şener, Ü. (2010). *Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İşgücü Politikaları*, TEPAV Politika Notu, 1-22.
- Temiz, H. E. (2008). Dünyada Kronik Yoksulluk ve Önleme Stratejileri, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 17, 61-100.
- TÜİK. (2009). Yoksulluk Çalışması Sonuçları, *Haber Bülteni*, S. 205.
- TÜİK. (2010). Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Sonuçları, 2008”, *Haber Bülteni*, S.134.
- TÜİK. (2011). 2009 Yoksulluk Çalışması Sonuçları, *Haber Bülteni*.
- UNDP. (2008). Human Development Report Turkey 2008: Youth in Turkey, *United Nation Development Programme in Turkey*, Ankara.
- UNICEF. (2007). Promoting The Rights of Children With Disabilities, *Innocenti Digest* 13, New York, <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest13-disability.pdf>
- World Bank (WB) (2012). *Poverty*, <http://data.worldbank.org/topic/poverty>
- Yakut-Çakar, B. ve Yılmaz, V. (2010). Gelir Hakkı Neden Sol Bir Talep? *Türk-İş Dergisi*, 386, 1-16.
- Yapa, L. (1996). What Causes Poverty?: A Postmodern View, *Annals of the Association of American Geographers*, 86 (4), 707-728.
- Yaşar, R. ve Açıkgöz, R. (2011). Yoksullukla Mücadelede Bütüncül Bir Politika: İnsani Gelişme ve Yardım Merkezi, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(6), 405-429.

**01 Ocak 2013 Öncesinde Türkiye Finansal Raporlama Standartları Çerçevesinde KOBİ Muhasebe Standartlarının Muhasebe Meslek Mensupları Tarafından Algı Düzeylerinin Tespitine Yönelik Uygulama(Yalova İli Örneği)<sup>1</sup>**

Meral EROL FİDAN<sup>2</sup> Hasan CİNİT<sup>3</sup>

**Özet**

Bu çalışma 2013 yılından itibaren ülkemizde Türkiye Finansal Raporlama Standartlarını uygulayacak olan muhasebe meslek mensuplarının, söz konusu standartlara ilişkin bilgi düzeyinin ölçülmesi ve standartların uygulanması sırasında meslek mensuplarını etkileyecek muhtemel faktörleri belirlemek amacıyla hazırlanmıştır. Bu amaç için ana kütle olarak Yalova iline kayıtlı muhasebe meslek mensupları ele alınmış, hazırladığımız anket formu ile yüz yüze anket çalışması uygulanmış ve sonuçları IBM SPSS Statistics 20 Programı ile değerlendirilmiştir. Ki-Kare, Independent Sample T-Test ve OneWay ANOVA testleri ile analiz edilen anket sonuçlarına göre meslek mensupları arasında cinsiyet, unvan, çalışma şekli, eğitim durumu, yaş ve mesleki tecrübe değişkenleri açısından istatistiki olarak anlamlı farklılıklar olduğu tespit edilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Türkiye Finansal Raporlama Standartları (TFRS), Uluslararası Finansal Raporlama Standartları (UFRS), KOBİ Muhasebe Standartları (KOBİ TFRS)

**The Perceptual Level Of Accounting Personnel About The SME Accounting Standards Within The Turkish Financial Reporting Standards Before 1 January 2013(A Sample Of Yalova Province)**

**Abstract**

This study has been devised in order to assess to what degree the personnel in the accounting business are knowledgeable about the Turkish Financial Reporting Standards which they will be applying from 2013, and also to determine the possible factors to affect those personnel during the application of these standards. Universe of the study consists of the people in the accounting business in Yalova. Face to face surveys with the forms have been carried out and the results have been evaluated with IBM SPSS Statistics 20 Program. According to the survey results analyzed with Chi-Square, Independent Sample T-Test and One Way ANOVA, considerable statistical differences among the members of the job (in terms of sex, title, work form, level of education, age and professional experience) have been identified.

**Key Words:** Turkish Financial Reporting Standards (TFRS), International Financial Reporting Standards (IFRS), Small and Medium Size Enterprises Accounting Standards (SME TFRS)

<sup>1</sup>“Bu çalışma Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Komisyonu tarafından desteklenmiştir. (Proje No:2012- 01.BİL.05-01)”

<sup>2</sup>Yrd.Doç.Dr. Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, İİBF İşletme Bölümü Öğretim Üyesi, meral.fidan@bilecik.edu.tr

<sup>3</sup>SMMM, Bilecik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Tezli Yüksek Lisans Öğrencisi, hasan\_cinit@hotmail.com

## 1.Giriş

Muhasebe uygulamalarında ortak uygulamaların geliştirilmesi yönünde dünya genelinde pek çok çalışma ve düzenleme getirilmiştir. Uluslararası Muhasebe Standartları Kurulu (UMSK) tarafından yayınlanan Uluslararası Muhasebe Standartları (UFRS) dünya genelinde kabul edilmiş bulunmaktadır. Standartların oluşturulmasıyla, mali nitelikteki benzer olayların, ifade edilme yönteminin benzerliğinin sağlanması amaçlanmaktadır. Ayrıca oluşturulan finansal tabloların doğru, güvenilir, anlaşılabilir, gerçeğe uygun ve karşılaştırılabilir olmaları hedeflenmiştir.

Küçük ve Orta Ölçekli İşletme(KOBİ)'ler, kamuya hesap verme yükümlülüğü bulunmayan ve dış kullanıcılar için genel amaçlı tablo yayımlayan işletmelerdir. Ülkemizde firmaların çoğunluğu KOBİ niteliğindedir. KOBİ'ler, teknolojik gelişmelere uyum sağlamada ve rekabet etmede çok uluslu firmalardan geri kalmaktadır. Ülkemizde faaliyet gösteren KOBİ'lerin, gerek sayılarının çokluğu gerek ekonomideki üstlendikleri roller dikkate alındığında KOBİ'lerin de mali nitelikteki faaliyetlerinin ortak bir dille yürütülmesi gerekliliği ve yasal zorunluluğu ortadadır.Uluslararası Muhasebe Standartları, büyük ölçekli ve halka açık firmalar tarafından kullanılmakta iken, bu standartların daha yalın bir hali KOBİ'ler için düzenlenmiştir. KOBİ'ler için hazırlanan standartlar "IFRS forSMEs" kaynağını UFRS'den almaktadır.

## 2. KOBİ'ler ve Muhasebe Standartları

KOBİ'ler hakkında çalışan sayısı ve yıllık net satış hasılatı açısından tanımlamalar yapılmıştır. Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Tanımı, Nitelikleri ve Sınıflandırılması Hakkında Yönetmelik 4. Madde'sinde "Küçük ve orta büyüklükte işletme (KOBİ): ikiyüzelli kişiden az yıllık çalışan istihdam eden ve yıllık net satış hasılatı ya da mali bilançosu yirmibeş milyon Türk Lirasını aşmayan ve bu Yönetmelikte mikro işletme, küçük işletme ve orta büyüklükteki işletme olarak sınıflandırılan ve kısaca "KOBİ" olarak adlandırılan ekonomik birimler", olarak tanımlanmıştır (Resmi Gazete, 2005, Sayı: 25997).

Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler İçin Muhasebe Standardı (KOBİ TFRS)'de KOBİ tanımlaması şöyle yapılmaktadır; KOBİ'ler; "Kamuya hesap verme yükümlülüğü bulunmayan ve dış kullanıcılar için genel amaçlı finansal tablo yayımlayan işletmelerdir" (TMSK, 2012: 1).

Yeni Türk Ticaret Kanunu (TTK)'nda şirketlerin bağımsız dış denetime tabi tutulması şirketler ve muhasebe meslek mensupları için en önemli karar olmakla birlikte limited şirketler ve anonim şirketlerde bağımsız denetim uygulaması zorun hale gelmiştir.Ancak 397.

maddede 26.06.2012 tarihli ve 6335 Sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonrası eklenen 4. fıkra ile bağımsız denetime tabi olacak şirketleri belirleme yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmiştir.

KOBİ'ler 250 Kişiden az yıllık çalışan istihdam eden ve yıllık net satış hasılatı ya da mali bilançosu 25.000.000-TL'yi aşmayan ve KOBİ Tanımı Yönetmeliğinde mikro işletme, küçük işletme ve orta büyüklükteki işletme olarak sınıflandırılan ekonomik birim olarak gruplandırılmakla birlikte 27.09.2012 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından yayınlanan bağımsız denetime tabi olacak şirketlerin belirlenmesine ilişkin karar taslağına göre bağımsız denetime tabi olacak şirketler şöyle tanımlanmıştır (KGDK, 2012):

1) Tek başına veya bağlı ortaklıklarıyla birlikte aşağıdaki üç ölçütten en az ikisini sağlayan sermaye şirketleri;

-Aktif büyüklüğü 150.000.000,00.-TL ve üstü Türk Lirası.

-Yıllık net satış hasılatı 200.000.000,00.-TL ve üstü Türk Lirası.

-Çalışan sayısı 500 ve üstü.

Uluslararası Muhasebe Standartları'nın oluşturulması fikri 1972 yılında düzenlenen X.Dünya Muhasebe Kongresi'nde ortaya çıkmıştır (Özdemir, 2007: 28). Devam eden süreçte 1973 yılında, merkezi Londra olmak üzere Uluslararası Muhasebe Standartları Komitesi (IASC) kurulmuştur. Daha sonra, 1977 yılında XI. Dünya Muhasebe Kongresi'nde Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) kurulmuştur.

1982 yılına gelindiğinde, Uluslararası Muhasebe Standartları Komitesi (IASC) ve Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) aralarında anlaşma yapmış ve bu anlaşmaya göre IFAC üyelerinin aynı zamanda IASC üyeleri olduğu ve muhasebe uluslararası geçerliliği olan standartların oluşturulması konusunda birlikte çalışılması kararlaştırılmış, 1989 yılında Kavramsal Çerçeve yayınlamıştır.

Uluslararası Muhasebe Standartları Komitesi ilk standart taslağını yayınlamıştır. 2000'li yıllara gelindiğinde IASC, IASC Vakfı'na dönüştürülmüş ve uluslararası muhasebe standartlarını oluşturma ve yayınlama görevi Uluslararası Muhasebe Standartları Kurulu'na (IASB) devredilmiştir.

Uluslararası Muhasebe Standartları Kurulu tarafından KOBİ'ler için Uluslararası Finansal Raporlama Standardı (UFRS) çalışmalarına 2003 yılında başlanmış ve standartlar 2009 yılında 35 bölüm halinde yayınlanmıştır. KOBİ Standartları, Kapsamlı UFRS setine göre özet niteliğindedir. KOBİ'ler için UFRS/TFRS'nin temel özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Akdoğan, 2010:6);

1) IFRS'ler baz alınarak KOBİ ihtiyaçlarına uygun olarak IFRS'lerden bağımsız ayrı bir standart olarak hazırlanmışlardır.

- 2) KOBİ'lerle ilgili olmayan standartlara yer verilmemiştir.
- 3) Değerleme ve muhasebeleştirme esasları basitleştirilmiştir.
- 4) Seçenekli uygulamalar kaldırılmaya çalışılmıştır.

### **3. KOBİ'ler İçin Uluslararası Finansal Raporlama Standardının İçeriği**

Küçük ve orta büyüklükteki işletmeler için hazırlanan bu standart, belirli bir işletmeyle ilgili tüm konuları kapsamak amacıyla çeşitli bölümlere ayrılmıştır. Amaç KOBİ'ler için kaliteli, anlaşılabilir ve uygulanabilir bir standart seti oluşturmaktır. Finansal tabloların, bir bağımsız denetçinin mali durumun gerçeği doğru ve dürüst bir biçimde yansıttığına ilişkin görüş verebileceği şekilde genel amaçlı kullanım için tasarlanmıştır. Bu Standart, kredi verenlerin, tedarikçilerin ve diğer alacaklıların, yabancı yatırımcıların, kredi derecelendirme şirketlerinin ve diğer tarafların kullanımı için hazırlanacak olan finansal tablolar için bir çerçeve sağlayacaktır. Amaç, küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin sermayeye erişimini kolaylaştırmaktır. Sonuçta ortaya çıkacak finansal tablolar yerel mevzuatla ilgili gerekli düzeltmelerin yapılması koşuluyla vergi matrahının ve dağıtılabilir kârın tespiti için kullanılmaya uygun hale gelebilecektir (Aydın, 2009: 57).

KOBİ'ler için muhasebe standartlarına olan ihtiyacın temel nedenleri karşılaştırılabilirlik ihtiyacı, evrensellik talebi ve finansal tabloların dış menfaat sahiplerine bilgi sunma ve koruma amacına hizmet etme gerekliliğine inanılmasıdır. KOBİ muhasebe standartları uygulamasının KOBİ'lere şu faydaları sağlaması beklenmektedir (Arsoy (Poroy) ve Dora, 2012: 19-20):

- 1) KOBİ muhasebe standartları hem ulusal hem de uluslararası alanda KOBİ'lerin finansal durumları ile ilgili bilgilerinin karşılaştırılabilir olmasını sağlayacaktır.
- 2) KOBİ muhasebe standartları sınır ötesi şirket birleşmeleri yapılabilmesini ve işbirliği anlaşmaları yapılabilmesi ile ilgili fırsatları sağlayacaktır.
- 3) KOBİ muhasebe standartları KOBİ'lerin uluslararası piyasalara ulaşmasını kolaylaştıracaktır.
- 4) KOBİ muhasebe standartları KOBİ'lerin kredi derecelendirme notları üzerinde olumlu etki yaratacaktır ve bu da kredi kurumları ile ilişkilerinin daha da güçlenmesine etki edecektir.

#### 4. Konu İle İlgili Yapılmış Benzer Çalışmalar

6102 sayılı Yeni Türk Ticaret Kanunu'na göre, büyük ölçekli sermaye şirketlerinin Tam Set TMS/TFRS'yi uygulamaları gerektiği, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin KOBİ TRFS uygulamalarına tabi oldukları belirtilmiştir. Yaşanan bu süreçte KOBİ TFRS uygulayıcı olan ve bu gelişmelerle doğrudan muhatap olan muhasebe meslek mensuplarının Tam Set TFRS ve KOBİ TFRS uygulamaları hakkındaki bilgilerinin ölçülebilmesi amaçlı akademik çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalardan birkaçı şunlardır;

Özkan ve Özşahin (2012), çalışmasında Kayseri ilinde faaliyet gösteren muhasebe meslek mensupları üzerinde bir anket çalışması uygulayarak, meslek mensuplarının KOBİ TFRS ile ilgili görüşlerinin tespit edilmesi ve demografik özellikleri bakımından aralarında farklılık olup olmadığı analiz edilmiştir. Araştırma sonucuna standartların uygulamaya geçmesiyle işletmelerin daha şeffaf raporlama yapacakları, tabloların güvenilirliğinin artacağı, muhasebede dil birliği sağlanacağı, muhasebe mesleğinin öneminin artacağı, iş yükünün artacağı ve meslek mensuplarının eğitilmesi gerektiği düşüncelerinde hemfikir olduğu ortaya konulmuştur.

Bozdemir (2012) çalışmasında Yeni Türk Ticaret Kanunu'nun Erzurum ilinde kayıtlı muhasebe meslek mensupları tarafından algısı üzerine bir anket uygulamıştır. TMS uygulaması zorunluluğunun daha uzun bir zamana yayılarak aşamalı geçişe dayandırılması gerektiğini belirtmiştir.

Erol, Atmaca ve Öztürk (2011)'ün çalışmalarında, Çanakkale merkez ve Biga ilçesinde faaliyette bulunan muhasebe meslek mensuplarının TMS/TFRS'lere yönelik bakış açılarının ölçülmesi amaçlanmıştır. Anket yöntemiyle elde edilen verilere göre, meslek mensuplarının TMS/TFRS'lerin işletme faaliyetlerine olumlu katkı sağlayacağını düşündükleri ve TMS/TFRS'lerin mesleki faaliyetlerine ve mesleğin gelişimine olumlu yönde katkı sağlayacağı görüşünde oldukları tespit edilmiştir.

Can ve Gör (2011)'ün çalışmasında, Ankara ve Çankırı illerinde faaliyet gösteren muhasebe meslek mensuplarının, Türkiye Muhasebe Standartları ve Türkiye Finansal Raporlama Standartlarına ilişkin bilgi düzeylerinin tespiti amaçlanmıştır. Araştırma neticesinde, meslek mensuplarının TMS hakkında yeterli bilgilerinin olduğu tespit edilmiş bununla birlikte sistematik bir eğitime ihtiyaç duydukları tespit edilmiştir.

Dinç ve Atabay (2011)'in çalışmasında, Trabzon ve çevresindeki mali müşavirlerin standartlar konusundaki bilgi düzeylerini belirlemek ve standartların uygulanmasında etkili olabilecek faktörlerin tespit edilmesi amaçlanmıştır. Çalışma neticesinde, meslek

mensuplarının iş yükü ve zaman azlığı gibi nedenlerle, standartlar konusunda yeterli derecede bilgi seviyesine ulaşamadıkları tespit edilmiştir.

Elitaş, Karakoç ve Özdemir (2011)'in çalışmalarında, Afyon, Denizli, Uşak illerinde faaliyette bulunan meslek mensupları gözüyle Türkiye Muhasebe Standartları analiz edilmeye çalışılmıştır. Araştırma sonucunda, meslek mensuplarının TMS hakkında yeterli bilgiye sahip olmakla birlikte, eğitime ihtiyaç duydukları, verilen eğitimlerin yeterli olmadığı tespit edilmiştir.

Çankaya ve Hatipoğlu (2011), Türkiye çapında gerçekleştirmeye çalıştığı çalışmasında UMS/UFRS'lerin ülkemizde benimsenme ve uygulanma sürecine ilişkin muhasebe meslek mensuplarının beklentilerine etki edebilecek faktörlerin belirlenmesi amaçlanmıştır. Standartlara ilişkin eğitim sorunu ve mevcut standartlar setinin KOBİ'lere uygun olmayışı sonuçlarına vurgu yapılmıştır.

Güneş, Durmuş ve Solak (2011), Elazığ ve Malatya illerine kayıtlı muhasebe meslek mensupları üzerinde gerçekleştirdikleri anket çalışması sonucunda meslek mensuplarının KOBİ TFRS'ye yönelik bilgi düzeylerinin oldukça yetersiz olduğu görülmüştür. Ayrıca meslek mensuplarının KOBİ TFRS'nin zamanında ve başarı ile uygulanabileceği konusunda oldukça zayıf bir inanç taşıdıkları belirtmişlerdir.

Erdoğan ve Dinç (2009), çalışmasında Türkiye'deki bütün bölgelerinden tesadüfi olarak seçtikleri illerdeki muhasebe meslek mensupları üzerinde gerçekleştirdikleri anket çalışması sonucunda muhasebe meslek mensuplarının önemli bir kısmının standartlar hakkında yetersiz oldukları belirtmişlerdir

Ülkü (2008), İstanbul'da faaliyette bulunan muhasebe meslek mensuplarının KOBİ'ler için UFRS Setini nasıl algıladıklarını ortaya koymak adına bir anket çalışması yapmıştır. TMSK ve diğer kuruluşların çalışmalarının yetersiz görüldüğü, meslek mensuplarında eğitim seviyesi yükseldikçe bilgi seviyesinin de yükseldiği sonuçları elde edilmiştir.

##### **5. Araştırmanın Amacı**

Araştırmamızın temel amacı 2013 yılından itibaren uygulanması zorunlu hale gelecek olan Türkiye Finansal Raporlama Standartları kapsamında KOBİ Muhasebe Standartları'nın muhasebe meslek mensupları tarafından bilinirlik düzeylerinin belirlenmesidir. Araştırmanın bir diğer amacı da meslek mensuplarının sorularımıza verdikleri cevaplar ile meslek mensuplarının demografik özellikleri arasında fark olup olmadığının test edilmesidir.

Araştırmamız durum tespitine yönelik bir çalışma olarak planlandığından hipotez kurulmamıştır.



## 6. Araştırmanın Kapsamı ve Sınırlılıkları

Araştırmanın kapsamı Yalova ilinde faaliyet gösteren muhasebe meslek mensuplarıdır. TÜRMOB'a kayıtlı Yalova ili meslek mensubu üye sayısı 221'dir. Bu sayının 35'i serbest muhasebeci (SM), 186'ı ise serbest muhasebeci mali müşavirdir (SMMM) (TÜRMOB, 2012a). Yalova ilinde kayıtlı muhasebecilerin 70'i bağımlı, 151'i ise serbest (bağımsız) olarak faaliyet göstermektedir (TÜRMOB, 2012b).

Bu çalışma sadece Yalova iline kayıtlı SM ve SMMM ile sınırlandırılmış olup, araştırmanın evrenini araştırmamızın yapıldığı sırada Yalova iline kayıtlı toplam 221 meslek mensubu oluşturmaktadır. Örneklem büyüklüğünün belirlenmesinde basit tesadüfi örnekleme yöntemi formülü (Nakip, 2003:212-214) kullanılmış ve % 95 güven düzeyinde ve  $\pm$  %5 sapma aralığında 141 meslek mensubu ile anket yapılması gerektiği hesaplanmıştır. 150 meslek mensubuna anket dağıtılmış olup, dağıtılan anketlerden geri dönenlerden 97 tanesi değerlendirmeye uygun görülmüştür. Böylece dağıtılan anketlerden analize uygun olarak % 69 oranda geri dönüş sağlanmıştır.

## 7. Verilerin Toplanması

Araştırmada anket yöntemi kullanılmış olup, tarafımızca geliştirilen bir anket formu aracılığı ile veriler elde edilmiştir. Anket formu meslek mensuplarına elden dağıtılmış, açıklama yapılmış ve yine elden toplanmıştır. Anket beş bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde meslek mensuplarının demografik özellikleri, ikinci bölümde Muhasebe Meslek Mensuplarının TFRS ve KOBİ TFRS hakkındaki görüşlerini tespit etmeye yönelik tek uçlu (Evet/Hayır) ile ölçülen sorular, üçüncü bölümde TFRS ve KOBİ TFRS hakkındaki görüşlerini tespit etmeye yönelik 5'li Likert (5. Kesinlikle katılıyorum, 4. Katılıyorum, 3. Fikrim Yok, 2. Katılmıyorum, 1. Kesinlikle Katılmıyorum) ile ölçülen sorular, dördüncü bölümde meslek mensuplarının KOBİ TFRS hakkında bilgi düzeylerini ölçmeye yönelik tek uçlu (Evet/Hayır) ile ölçülen sorular, beşinci bölümde ise KOBİ TFRS uygulamalarının işletmelere sağlayacağı avantajlar ile ilgili muhasebe meslek mensuplarının düşüncelerini ölçülmeye yönelik 5'li Likert ile ölçülen sorular yer almaktadır. Ankette toplamda 63 adet soru yer almaktadır. Veriler IBM SPSS Statistics 20 programı kullanılarak değerlendirilmiştir.

## 8. Araştırmanın Bulguları ve Analiz Sonuçları

Çalışma için hazırladığımız ankette 63 soru bulunmaktadır. Anketin güvenilirliği Cronbach's Alpha yöntemi ile ölçülmüş ve Alpha katsayısı 0,850 olarak saptanmıştır. Bu değer 1.00'a yakın bir değer olduğundan anketin oldukça güvenilir olduğu söylenebilir.

Ankete verilen cevapların analizinde frekans, ortalama ve standart sapma (SS) değerlendirmeleriyle birlikte Ki-Kare, Independent Sample T- Testi (Levene testi) ve



OneWayAnova (Scheffe testi) testleri uygulanmıştır. Cinsiyet, çalışma şekli, eğitim durumu, mesleki tecrübe, unvan ve yaş değişkenleri açısından yaptığımız analiz sonuçları aşağıda verilmektedir. Bununla birlikte çalışmamızda çok fazla tablo gösteremeyeceğimiz için sadece istatistiki olarak anlamlı dediğimiz ( $P \leq 0,05$ ) sonuçlara yer verilmiştir.

### 8.1. Demografik Özellikler İle İlgili Frekans Analizi Sonuçları

Ankete katılan meslek mensuplarının belirlediğimiz demografik değişkenlere verdikleri cevaplar Tablo 1’de gruplandırılmıştır. Yalova iline kayıtlı meslek mensuplarından ankete katılanların %39,2’si bayan, %60,8’i ise erkek olup, ankete katılan 97 kişiden sadece 5 tanesi SM, diğer 92 kişi ise SMMM’dir.

Tablo 1

#### *Araştırmaya Katılanların Demografik Özellikleri*

Cinsiyet	Frekans	%	Mesleki Unvan	Frekans	%
Bayan	38	39,2	SM	5	5,2
Erkek	59	60,8	SMMM	92	94,8
Toplam	97	100,0	Toplam	97	100,0

Çalışma Şekli	Frekans	%	Eğitim Durumu	Frekans	%
Bağımlı	23	23,7	Lise	15	15,5
Bağımsız	72	74,2	Ön Lisans	4	4,1
Cevapsız	2	2,1	Lisans	73	75,3
Toplam	97	100,0	Lisansüstü	5	5,2
			Toplam	97	100,0

Yaş	Frekans	%	Mesleki Tecrübe	Frekans	%
25-30	5	5,2	0-5 Yıl	5	5,2
31-35	17	17,5	6-10 Yıl	17	17,5
36-40	27	27,8	11-15 Yıl	27	27,8
41-45	21	21,6	16-20 Yıl	21	21,6
46-50	11	11,3	21-25 Yıl	11	11,3
51-55	5	5,2	26-30 Yıl	5	5,2
56 Yaş ve üstü	10	10,3	31 Yıl ve üstü	10	10,3
Cevapsız	1	1,0		1	1,0
Toplam	97	100,0	Toplam	97	100,0

Katılımcıların %23,7’si bağımlı, %74,2’si ise bağımsız olarak faaliyet göstermektedir. Eğitim durumlarına göre gruplandığımızda katılımcıların %15,5’i lise, %4,1’i ön lisans, %75,3’ü lisans ve %5,2’i lisansüstü eğitim seviyesindedir. Katılımcıların büyük çoğunluğu lisans mezunudur. Katılımcıları yaşlarına göre gruplandığımızda %27,8 ile en fazla 36-40 yaş arası meslek mensubunun bulunduğu görülmektedir. Katılımcıları mesleki tecrübeye göre

gruplandırıldığımızda %27,8 ile 11-15 yıl arası tecrübesi olanların en fazla olan grubu olduğu görülmektedir.

Tablo 2

*Meslek Mensuplarının TFRS ve KOBİ TFRS Hakkında Bilgi Seviyeleri*

TFRS Hakkında Bilgi Seviyesi			KOBİ TFRS Hakkında Bilgi Seviyesi		
Seviye	Frekans	%	Seviye	Frekans	%
Çok Bilgiliyim	4	4,1	Çok Bilgiliyim	5	5,2
Bilgiliyim	43	44,3	Bilgiliyim	40	41,2
Az Bilgiliyim	46	47,4	Az Bilgiliyim	44	45,4
Hiç Bilgim Yok	3	3,1	Hiç Bilgim Yok	6	6,2
Cevapsız	1	1,0	Cevapsız	2	2,1
Toplam	97	100,0	Toplam	97	100,0

Meslek mensuplarına TFRS ve KOBİ TFRS hakkında bilgi düzeyleri sorulmuş ve verilen seçeneklere göre (çok bilgiliyim, bilgiliyim, az bilgiliyim, hiç bilgim yok) durumlarını işaretlemeleri istenmiştir. Tablo 2’de görüldüğü gibi TFRS hakkında bilgi düzeyleri sorusunda en fazla alınan cevap % 47,4 ile “az bilgiliyim” cevabı olmuştur. En az cevap ise “hiç bilgim yok” seçeneğine % 3,1 ile verilmiştir. KOBİ TFRS hakkında bilgi düzeyleri sorusuna ise yine verilen seçeneklerden en fazla “az bilgiliyim” seçeneğine % 45,4 ile ve en az ise % 5,2 ile “çok bilgiliyim” seçeneğine işaretleme yapılmıştır. Bu cevaplara göre Yalova ilinde anketimize katılan meslek mensuplarının hem TFRS hem de KOBİ TFRS bilgi seviyelerinin az düzeyde olduğunu belirtildiği görülmektedir.

Tablo 3

*Meslek Mensuplarının KOBİ TFRS Hakkında Kişisel Özellikleri ve Düşünceleri*

Özellikler	Evet	%	Hayır	%
1. KOBİ TFRS Uygulamalarına Tabi Olacak Mükellefiniz Var mı?	52	53,6	43	44,3
2. KOBİ TFRS Uygulamaları Hakkında Bir Çalışmanız Oldu mu?	29	29,9	67	69,1
3. KOBİ TFRS Uygulamalarının Mesleğinizi Zorlaştıracığını Düşünüyor musunuz?	46	47,4	51	52,6
4. KOBİ TFRS Uygulamalarının Zor Olması Nedeniyle Mesleği Bırakmayı Düşündüğünüz Oldu mu?	15	15,5	82	84,5
5. KOBİ TFRS Hakkında Eğitim Kurslarına Katıldınız mı?	82	84,5	15	15,5
6. KOBİ TFRS’lerin Ülkemizde Uygulanması Konusunda Bir Engel Çıkacağını Düşünüyor musunuz?	42	43,3	55	56,7
7. KOBİ TFRS’lerin Yürürlüğe Girme Tarihinin Ertilenmesi Yönünde Bir Beklentiniz Oldu mu?	49	50,5	47	48,5

Meslek mensuplarının KOBİ TFRS uygulaması hakkında düşünce ve durumlarını Evet/Hayır ile cevaplamaları istenilen sorulara verdikleri cevaplar Tablo 3'te verilmektedir. Yalova iline kayıtlı meslek mensuplarının verdikleri cevaplara göre mensupların mükelleflerinden % 53,6'sı KOBİ TFRS uygulamalarına tabi olacaktır. Meslek mensuplarının yaklaşık % 30'u KOBİ TFRS uygulamaları hakkında çalışmaları olduğunu belirtmiştir. Katılımcıların % 47,4'ü KOBİ TFRS uygulamalarının mesleği zorlaştıracağını düşündüğünü belirtmişlerdir. Katılımcılardan 15 kişinin KOBİ TFRS uygulamalarının zor olması nedeniyle mesleği bırakmayı düşündüğünü belirttiği ve katılımcıların %84,5'inin KOBİ TFRS hakkında eğitim kurslarına katıldığını belirttiği görülmektedir. Ayrıca katılımcıların %43,3'ünün KOBİ TFRS'lerin ülkemizde uygulanması konusunda engeller çıkabileceğidüşüncesinde olduğu sonucu çıkmıştır. Son olarak katılımcıların %50,5'inin KOBİ TFRS'lerin yürürlüğe girme tarihinin ertelenmesi yönünde bir beklentilerinin olduğunu belirtmişlerdir.

Meslek mensuplarına KOBİ TFRS uygulaması hakkındaki genel düşüncelerini ölçmek için 21 adet soru 5'li Likert ölçeği kullanılarak sorulmuş ve cevaplamaları istenmiştir. Tablo 4'te verilen cevapların dağılımı ve ortalama değerlerine göre küçükten büyüğe doğru sıralanışı görülmektedir. Ortalama değerlerine göre incelediğimizde en yüksek ortalama değeri 4,02 ortalama ile "Meslek odalarının meslek mensuplarını sürekli eğitime tabi tutmaları gerekmektedir."ifadesi almıştır. İkinci en yüksek ortalama ise "9.Meslek mensupları KOBİ standartları ve Yeni Türk Ticaret Kanunu eğitimlerini birlikte almalıdır" ifadesidir. Meslek mensuplarının eğitilmeleri gerektiği konusuna oldukça katıldıkları görülmektedir. En düşük ortalama değerini ise 2,69 ortalama ile "12.Muhasebe meslek mensuplarının KOBİ TFRS'yi kendi çabaları ile öğrenebileceklerini düşünüyorum." ifadesi almıştır. Muhasebe meslek mensuplarının KOBİ TFRS uygulamasını kendi çabalarıyla öğrenebileceklerini düşünmedikleri sonucu ortaya çıkmıştır.

Meslek mensuplarının KOBİ TFRS uygulaması hakkındaki genel bilgi düzeyleri Tablo 5'te görülen 10 adet ifade kullanılarak değerlendirilmiştir. İfadelerimizin hepsinin cevabı "Evet" olacak şekilde sorulmuştur. Buna göre değerlendirdiğimizde meslek mensuplarının çoğunluğunun bildiği KOBİ TFRS uygulaması bilgisinin % 81,4oranda "Çıkarmış oldukları menkul kıymetleri borsada işlem gören işletmelerin kamuya hesap verme yükümlülüğüne sahip oldukları kabul edilir ve bunların tam set TFRS'yi uygulamaları gerekir" bilgisi olduğu görülmüştür. En az doğru cevap ise "İşletmelerin kamuya hesap verme yükümlülükleri varsa KOBİ TFRS uygulayamazlar." ifadesine verilmiştir. Meslek mensuplarının %47,4'ü bu KOBİ TFRS bilgisini yanlış cevaplamıştır.

Tablo 4

*Meslek Mensuplarının KOBİ TFRS Hakkında Genel Düşünceleri*

<u>Genel Düşünceler</u>	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Fikrim Yok	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Ortalama
12.Muhasebe meslek mensuplarının KOBİ TFRS'yi kendi çabaları ile öğrenebileceklerini düşünüyorum.	14	42	13	16	12	2,69
6.KOBİ TFRS uygulanmasında mevcut muhasebe hesap planımız yeterli olacaktır.	8	29	24	32	4	2,95
19.KOBİ TFRS'nin uygulanması sürecinde en önemli engel Tekdüzen Muhasebe Sistemi olacaktır.	4	36	23	25	9	2,99
4.KOBİ TFRS uygulamasında meslek mensuplarının aralarındaki rekabet standartların uygulamasını kolaylaştıracaktır.	3	23	25	36	10	3,28
7.KOBİ TFRS uygulanması ile vergisel işlemler için ayrı bir finansal tablo uygulamasına gerek kalmayacaktır.	2	27	20	38	10	3,28
17.KOBİ TFRS'nin uygulanması sürecinde en önemli engel meslek mensuplarını eğitim süreci olacaktır.	3	33	9	33	19	3,33
16.Vergi kanunlarının baskısı olmadığı sürece Ticaret Kanunu uygulaması zorlaşacaktır.	2	22	22	38	13	3,39
21.KOBİ TFRS'nin uygulanması sürecinde en önemli engel muhasebe programlarına adaptasyon sürecinde olacaktır.	4	22	19	36	16	3,39
20.KOBİ TFRS'nin uygulanması sürecinde en önemli engel standartların karmaşıklığı olacaktır.	3	18	20	44	12	3,45
1.Muhasebe meslek mensupları KOBİ TFRS uygulamalarını kısa vadede benimseyip başarılı bir şekilde uygulayacaktır.	4	16	16	50	11	3,49
3.KOBİ TFRS'nin uygulanma süreci meslek mensuplarının mesleki tecrübeleri sayesinde kolay olacaktır.	3	16	15	51	12	3,55
13.KOBİ TFRS'ye uygun hazırlanmış finansal tabloları anlamak daha kolay olacaktır.	2	10	25	45	15	3,63
11.KOBİ standartlarının eğitimi Lisans düzeyinde ayrı bir ders olarak verilmelidir.	3	12	14	47	21	3,73
18.KOBİ TFRS'nin uygulanması sürecinde en önemli engel vergi sistemine uymayan düzenlemelerin varlığı olacaktır.	1	8	19	52	17	3,78
8.KOBİ TFRS uygulamalarını paket programlar kolaylaştıracaktır.	2	8	13	58	16	3,8
2.KOBİ TFRS uygulanması meslek mensuplarının iş yükünü arttıracaktır.	5	5	11	54	22	3,86
5.TÜRMOB tarafından verilecek eğitimler KOBİ TFRS'nin uygulanma sürecini kolaylaştıracaktır.	2	8	16	46	25	3,87
14.KOBİ TFRS uygulaması mesleğe duyulan saygıyı arttıracaktır.	1	12	13	42	29	3,89
15.KOBİ TFRS uygulaması zorunlu olacağı için muhasebede uygulama birliği sağlanacaktır.	1	5	12	61	18	3,93
10. Meslek mensupları KOBİ standartları ve Yeni Türk	2	6	11	51	27	3,98

Ticaret Kanunu eğitimlerini birlikte almalıdır.

9.Meslek odalarının meslek mensuplarını sürekli eğitime tabi tutmaları gerekmektedir. 2 6 11 47 31 **4,02**

Tablo 5

*Meslek Mensuplarının KOBİ TFRS Hakkında Bilgi Düzeyleri*

KOBİ TFRS Hakkında Bilgi	Evet	%	Hayır	%
1.KOBİ TFRS 01.01.2013 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanacaktır.	74	76,3	19	19,6
2.TFRS ilk Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu tarafından yayınlanmıştır.	75	77,3	16	16,5
3.Muhasebe Standartlarının yayınlanması görevi şu anda, "Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu" na verilmiştir.	77	79,4	14	14,4
4.Çıkarılmış oldukları menkul kıymetleri borsada işlem gören işletmelerin kamuya hesap verme yükümlülüğüne sahip oldukları kabul edilir ve bunların tam set TFRS'yi uygulamaları gerekir.	79	81,4	12	12,4
5.KOBİ ifadesi ile kamuya hesap verme yükümlülüğü olmayan işletmeler kastedilmektedir.	51	52,6	39	40,2
6.Ana ortaklık TFRS tam setini kullanıyorsa, kamuya hesap verme yükümlülüğü olmayan bağlı ortaklık KOBİ TFRS kullanabilir.	50	51,5	39	40,2
7.İşletmelerin kamuya hesap verme yükümlülükleri varsa KOBİ TFRS uygulayamazlar.	42	43,3	46	47,4
8.KOBİ TFRS 35 bölümden oluşan tek bir standart setidir.	62	63,9	27	27,8
9.KOBİ TFRS kapsamında Finansal Tablo Seti; Finansal durum tablosu, gelir tablosu, özkaynak değişim tablosu, nakit akış tablosu ve dipnotlardan oluşur.	75	77,3	17	17,5
10.KOBİ'ler için TFRS'ye göre tüm varlık ve borçlar ilk muhasebeleştirilmede tarihi maliyetleriyle ölçülecektir.	60	61,9	32	33,0

Tablo 6'da KOBİ TFRS uygulamalarının işletmelere sağlayacağı avantajlar ile ilgili meslek mensuplarının düşünceleri belirlediğimiz 17 adet ifadeye 5'li Likert ölçeği kullanılarak yaptığımız değerlendirme sonuçları verilmektedir. Verilen cevaplar ortalama değerlerine göre küçükten büyüğe doğru sıralanarak tabloda verilmiş olup, en yüksek ortalamayı 3,90 ortalama ile "2.Finansal tablolarda şeffaflık sağlanacaktır" ve "3.Finansal tablolarda ortak bilgi üretimi sağlanacaktır" ifadeleri almıştır. Meslek mensuplarının KOBİ TFRS uygulamaları ile işletmelerin finansal tablolarının daha şeffaf olacağını ve ortak bilgi üretimi sağlanacağı konusuna katıldıkları görülmüştür.En düşük ortalamaya bakıldığında ise "1.Finansal tablolarda vergi avantajı sağlayacaktır" ifadesinin 3,26 ile en düşük ortalama değerini aldığı görülmüştür. Meslek mensupları KOBİ TFRS uygulamalarının işletmelerin

düzenleyecekleri yeni finansal tablolarla vergi avantajı sağlayacakları fikrine katılmadıkları söylenebilir.

Tablo 6

*KOBİ TFRS Uygulamalarının İşletmelere Sağlayacağı Avantajlar İle İlgili Meslek Mensuplarının Düşünceleri*

Düşünceler	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Fikrim Yok	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Ortalama
1.Finansal tablolarda vergi avantajı sağlayacaktır.	4	22	23	41	7	3,26
8.İşletmelerin ömürleri uzun vadede artacaktır.	3	11	27	43	13	3,54
17.İşletmelerin hazırlamak zorunda oldukları finansal tabloların sayısının artırılması işletmelere avantajlar sağlayacaktır.	2	16	16	51	12	3,57
14.İşletmelerin yabancı sermaye bulmaları kolaylaşacaktır.	2	11	23	46	15	3,63
12.İşletmelerin performansının artmasını sağlayacaktır.	2	11	16	55	13	3,68
6.Finansal tablolarda güvenilirlik sağlanacaktır.	2	11	17	49	18	3,72
10.İşletmelere ek maliyet yükü getirecektir.	2	10	16	54	15	3,72
13.İşletmelerde kayıt dışı uygulamalarını önlemeye katkısı olacaktır.	1	11	17	51	17	3,74
11.İşletmelerin kaynaklarının daha verimli kullanılmasını sağlayacaktır.	1	12	12	56	16	3,76
9.İşletmelerin yönetim kurullarının sorumlulukları artıracaktır.	3	9	16	46	23	3,79
5.Finansal tablolarda ihtiyaca uygunluk sağlanacaktır.	3	7	15	53	19	3,8
7.Finansal tablolarda karşılaştırılabilirlik sağlanacaktır.	3	5	14	60	15	3,81
15.İşletmelerin denetimini kolaylaştıracaktır.	3	8	11	56	19	3,82
16.İşletmelerin istekli olması uygulamayı kolaylaştıracaktır.	3	7	13	53	21	3,85
4.Finansal tablolarda anlaşılabilirlik sağlanacaktır.	2	7	11	59	18	3,87
2.Finansal tablolarda şeffaflık sağlanacaktır.	3	5	12	56	21	3,9
3.Finansal tablolarda ortak bilgi üretimi sağlanacaktır.	2	6	11	59	19	3,9

## 8.2.Cinsiyet Değişkeni Açısından Analizler

Anketimize Yalova ilinde faaliyet gösteren 38 bayan ve 59 erkek meslek mensubu cevap vermiştir. Meslek mensuplarını cinsiyetlerine göre Ki-Kare, IndependentSample T-Testi ve OneWayAnova testleri ile analiz ettiğimizde aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır.

Tablo 7’de meslek mensuplarına KOBİ TFRS hakkındaki bilgi düzeylerini ölçmek üzere sorduğumuz ifadeler içincinsiyet değişkeni açısından yaptığımız Ki-Kare ve Fisher’sExact Test analizi sonuçları verilmiştir. Sadece “6.Ana ortaklık TFRS tam setini kullanıyorsa, kamuya hesap verme yükümlülüğü olmayan bağlı ortaklık KOBİ TFRS

kullanabilir”ifademiz için bayan ve erkek muhasebe meslek mensupları arasında  $P \leq 0,05$  sonucu ile istatistiki anlamlı fark tespit edilmiştir.

Tablo7

*Meslek Mensuplarının Cinsiyeti Değişkeni Açısından KOBİ TFRS Hakkında Bilgi Düzeyleri İçin Ki-Kare Analizi Sonuçları*

<b>6.Ana ortaklık TFRS tam setini kullanıyorsa, kamuya hesap verme yükümlülüğü olmayan bağlı ortaklık KOBİ TFRS kullanabilir.</b>						
<b>Cinsiyet</b>	<b>Evet</b>	<b>(%)</b>	<b>Hayır</b>	<b>(%)</b>	<b>Toplam</b>	<b>(%)</b>
Bayan	13	14,6	18	20,2	31	34,8
Erkek	37	41,6	21	23,6	58	65,2
<b>Toplam</b>	<b>50</b>	<b>56,2</b>	<b>39</b>	<b>43,8</b>	<b>89</b>	<b>100,0</b>

**Sonuç:**  $\chi^2 3,921$ ,  $sd (1)$ ,  $P \leq 0,05$  ve Fisher’s Exact Test sonucuna göre *sig (2-tailed)  $P \leq 0,05$*

Tablo 8’de uyguladığımız T-Testi (Independent Samples T-test) ve Levene Testi’ ne göre; *sig (2-tailed)* anlamlı fark tespit edilen ifadelerin sonuçları (\*) ile gösterilmektedir. “Meslek Mensuplarının KOBİ TFRS Uygulamalarının İşletmelere Sağlayacağı Avantajlar” soru grubumuzda belirttiğimiz ifadelerden 5. ve 17. ifadelerde  $P \leq 0,05$  çıkmıştır. “5. Finansal tablolarda ihtiyaca uygunluk sağlanacaktır.” ifadesinde alınan test sonuçlarına göre erkek mensuplar lehine anlamlı fark tespit edilmiştir. Erkek mensuplar bayanlara göre bu ifadeye daha olumlu cevaplar vermiştir. “17. İşletmelerin hazırlamak zorunda oldukları finansal tabloların sayısının artırılması işletmelere avantajlar sağlayacaktır” ifadesinde ise bayanlar lehine anlamlı fark tespit edilmiştir. Bayan mensuplar erkek mensuplara göre bu ifadeye daha olumlu cevaplar vermişlerdir.



Tablo 8

*Meslek Mensuplarının Cinsiyeti Değişkeni Açısından KOBİ TFRS Uygulamalarının İşletmelere Sağlayacağı Avantajlarla İlgili İfadeler İçin Independent Sample T-Test Analizi*

İfadeler	Cinsiyet	Cevap	A.Ort.	SS	t	sd	Sig.	P
5.Finansal tablolarda ihtiyaca uygunluk sağlanacaktır.	Bayan	38	3,55	1,032	-2,148	95	<b>,027</b>	,034
	Erkek	59	3,97	,850	-2,060	68,127		<b>,043*</b>
17.İşletmelerin hazırlamak zorunda oldukları finansal tabloların sayısının arttırılması işletmelere avantajlar sağlayacaktır.	Bayan	38	3,32	1,042	-2,065	95	<b>,105</b>	<b>,042*</b>
	Erkek	59	3,73	,906	-2,003	71,062		,049

### 8.3. Çalışma Şekli Değişkeni Açısından Analizler

Tablo 1'e baktığımızda çalışmamıza katılan meslek mensuplarından 23'ünün bağımlı, 72'si ise bağımsız olarak çalıştığı ve 2 katılımcının bu soruyu cevaplamadığı görülmektedir. Meslek mensuplarını bağımlı ve bağımsız çalışma şekillerine göre Ki-Kare, Independent Sample t-Testi ve OneWay Anovastleri ile analiz ettiğimizde aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır. Meslek mensuplarının KOBİ TFRS hakkında bilgi düzeyleri ile ilgili sorduğumuz ifadelerden sadece "6.Ana ortaklık TFRS tam setini kullanıyorsa, kamuya hesap verme yükümlülüğü olmayan bağımlı ortaklık KOBİ TFRS kullanabilir" ifadesi için Ki-Kare ve Fisher's Exact Test sonuçları  $P \leq 0,05$  olarak elde edilmiş olup Tablo 9'da sonuçları verilmektedir.

Tablo 9

Meslek Mensuplarının Çalışma Şekli Açısından KOBİ TFRS Hakkında Bilgi Düzeyleri İçin Ki-Kare Analizi Sonuçları

6.Ana ortaklık TFRS tam setini kullanıyorsa, kamuya hesap verme yükümlülüğü olmayan bağlı ortaklık KOBİ TFRS kullanılabilir.						
Çalışma Şekli	Evet	(%)	Hayır	(%)	Toplam	(%)
Bağımlı	6	6,9	12	13,8	18	20,7
Bağımsız	43	49,4	26	29,9	69	79,3
<b>Toplam</b>	<b>49</b>	<b>56,3</b>	<b>38</b>	<b>43,7</b>	<b>87</b>	<b>100,0</b>

**Sonuç:**  $\chi^2$  4,876, *sd* (1),  $P \leq 0,05$  ve Fisher's Exact Test sonucuna göre *sig* (2-tailed)  $P \leq 0,05$

Tablo 10

Meslek Mensuplarının Çalışma Şekli Açısından TFRS ve KOBİ TFRS Hakkında Bilgi Seviyeleri İçin Independent Sample T-Test Analizi Sonuçları

İfadeler	Çalışma Şekli	Cevap	A. O.	SS	t	sd	P	Sig.
1.Türkiye Finansal Raporlama Standartları (TFRS) Hakkındaki Bilgi Seviyesi.	Bağımlı	23	2,74	,619	2,216	92	<b>,481</b>	<b>,029*</b>
	Bağımsız	71	2,41	,623	2,223	37,519		,032
2.KOBİ Finansal Raporlama Standartları Hakkındaki Bilgi Seviyesi.	Bağımlı	23	2,83	,650	2,422	91	<b>,205</b>	<b>,017*</b>
	Bağımsız	70	2,43	,693	2,502	39,720		,017

Anketimizde muhasebe meslek mensuplarının TFRS ve KOBİ TFRS hakkında bilgi seviyelerini ölçebilmek üzere sorduğumuz ifadelerden ilk 2'si "çok bilgiliyim", "bilgiliyim", "az bilgiliyim" ve "hiç bilgim yok" seçenekleri ile değerlendirilmek üzere hazırlanmıştır. Bu 2 soruya meslek mensuplarının verdikleri cevaplar meslek mensuplarının çalışma şekillerine göre Independent Sample t-Test analizi ile analiz edilmiştir. Analiz sonuçları Tablo 10'da verilmekte olup, bağımlı ve bağımsız çalışan meslek mensupları arasında "Türkiye Finansal Raporlama Standartları (TFRS) Hakkındaki Bilgi Seviyesi." ve "KOBİ Finansal Raporlama Standartları Hakkındaki Bilgi Seviyesi" sorularına verdikleri cevaplara göre  $P \leq 0,05$  sonucu ile istatistiksel anlamlı fark çıktığı görülmektedir.

Tablo 11'de meslek mensuplarının KOBİ TFRS uygulamaları hakkındaki genel düşüncelerini ölçmek için belirlediğimiz ifadelerin analiz sonuçları verilmektedir. İfadelerden

“11.KOBİ standartlarının eğitimi Lisans düzeyinde ayrı bir ders olarak verilmelidir” ifadesinde yapılan IndependentSample t-testi analizi sonucunda bağımlı çalışan meslek mensupları ile bağımsız çalışan meslek mensupları arasındabağımsız meslek mensupları lehine  $P \leq 0,05$  sonucu ile istatistiki anlamlı fark tespit edilmiştir.

Tablo 11

*Meslek Mensuplarının Çalışma Şekli Açısından KOBİ TFRS Uygulamaları Hakkına Genel Düşüncelerini Ölçen İfadeler İçin IndependentSample T-Test Analizi Sonuçları*

İfade	Çalışma Şekli	Cevap	A.O.	SS	t	sd	Sig.	P
11.KOBİ standartlarının eğitimi Lisans düzeyinde ayrı bir ders olarak verilmelidir.	Bağımlı	23	4,13	,626	2,017	93	<b>,003</b>	,047
	Bağımsız	72	3,65	1,077	2,625	65,244		<b>,011*</b>

#### 8.4.Eğitim Durumu Değişkeni Açısından Analizler

Çalışmamıza katılan meslek mensupları uygulanan ankette 4 gruba ayrılmakla birlikte analiz sonuçlarının daha sağlıklı olması için bu gruplama 2'ye indirilmiştir. Tablo 12'de bu ikili gruplandırmamızın sonuçları verilmektedir. Yalova ilindeki katılımcıların % 19,6'sı lise ve önlisans mezunu iken % 80,4'ü lisans ve lisansüstü mezunudur.

Tablo 13 ve Tablo 14'te eğitim durumu değişkeni açısından yapılan Ki-Kare ve Fisher'sExact Test sonuçları verilmiştir. TFRS ve KOBİ TFRS hakkında meslek mensuplarının görüşlerini ölçmek için sorduğumuz ifadelerden “7.KOBİ TFRS hakkında eğitim kurslarına katıldınız mı?” ve “8.KOBİ TFRS'lerin ülkemizde uygulanması konusunda bir engel çıkacağını düşünüyor musunuz?” soruları için test sonuçları  $P \leq 0,05$  sonucu ile istatistiki olarak anlamlıdır. Eğitim durumu olarak “Lise ve Önlisans” mezunu mensuplar ile “Lisans ve Lisansüstü” mezunu mensuplar arasında anlamlı farklılık olduğu sonucu elde edilmiştir. Diğer ifadeler için ise  $P > 0,05$ 'tir.

Tablo 12

*Meslek Mensuplarının Eğitim Durumları*

Eğitim Durumu	Frekans	%
Lise ve Önlisans	19	19,6
Lisans ve Lisansüstü	78	80,4

Tablo 13

*Meslek Mensuplarının Eğitim Durumu Değişkeni Açısından TFRS ve KOBİ TFRS Hakkındaki Görüşleri İçin Ki-Kare Analizi Sonuçları*

7.KOBİ TFRS Hakkında Eğitim Kurslarına Katıldınız mı?						
Eğitim Durumu	Evet	(%)	Hayır	(%)	Toplam	(%)
Lise ve Önlisans	13	13,4	6	6,2	19	19,6
Lisans ve Lisansüstü	69	71,1	9	9,3	78	80,4
<b>Toplam</b>	<b>82</b>	<b>84,5</b>	<b>15</b>	<b>15,5</b>	<b>97</b>	<b>100,0</b>

**Sonuç:**  $\chi^2$  4,694, *sd* (1),  $P \leq 0,05$  ve Fisher's Exact Test sonucuna göre *sig* (2-tailed)  $P \leq 0,05$

Tablo 14

*Meslek Mensuplarının Eğitim Durumu Değişkeni Açısından TFRS ve KOBİ TFRS Hakkındaki Görüşleri İçin Ki-Kare Analizi Sonuçları*

8.KOBİ TFRS'lerin Ülkemizde Uygulanması Konusunda Bir Engel Çıkacağını Düşünüyor musunuz?						
Eğitim Durumu	Evet	(%)	Hayır	(%)	Toplam	(%)
Lise ve Önlisans	4	4,1	15	15,5	19	19,6
Lisans ve Lisansüstü	38	39,2	40	41,2	78	80,4
<b>Toplam</b>	<b>42</b>	<b>43,3</b>	<b>55</b>	<b>56,7</b>	<b>97</b>	<b>100,0</b>

**Sonuç:**  $\chi^2$  4,763, *sd* (1),  $P \leq 0,05$  ve Fisher's Exact Test sonucuna göre *sig* (2-tailed)  $P \leq 0,05$

Meslek mensuplarının KOBİ TFRS hakkında bilgi düzeylerini ölçmek için sorulan sorularda eğitim durumu değişkeni açısından yaptığımız Ki-Kare ve Fisher's Exact Testi sonucunda ise Tablo 15'te sonuçları verilen sadece "4.Çıkarmış oldukları menkul kıymetleri borsada işlem gören işletmelerin kamuya hesap verme yükümlülüğüne sahip oldukları kabul edilir ve bunların tam set TFRS'yi uygulamaları gerekir" ifadesi için istatistiki anlamlı fark tespit edilmiştir.

Tablo 15

*Meslek Mensuplarının Eğitim Durumu Değişkeni Açısından KOBİ TFRS Hakkında Bilgi Düzeyleri İçin Ki-Kare Analizi Sonuçları*

**4.Çıkarılmış oldukları menkul kıymetleri borsada işlem gören işletmelerin kamuya hesap verme yükümlülüğüne sahip oldukları kabul edilir ve bunların tam set TFRS'yi uygulamaları gerekir.**

Eğitim Durumu	Evet	(%)	Hayır	(%)	Toplam	(%)
Lise ve Önlisans	11	12,1	6	6,6	17	18,7
Lisans ve Lisansüstü	68	74,7	6	6,6	74	81,3
<b>Toplam</b>	<b>79</b>	<b>86,8</b>	<b>12</b>	<b>13,2</b>	<b>91</b>	<b>100,0</b>

**Sonuç:**  $\chi^2$  8,925, *sd* (1),  $P \leq 0,05$  ve Fisher'sExact Test sonucuna göre *sig* (2-tailed)  $P \leq 0,05$

Eğitim durumu değişkeni açısından muhasebe meslek mensuplarının TFRS ve KOBİ TFRS hakkında bilgi seviyelerini ölçebilmek üzere sorduğumuz ifadelerden ilk 2'si için IndependentSample t-Testi analizini uyguladığımızda Tablo 16'daki sonuçlar elde edilmiştir. Bu sonuçlara göre "Türkiye Finansal Raporlama Standartları (TFRS) Hakkındaki Bilgi Seviyesi" ve "KOBİ Finansal Raporlama Standartları Hakkındaki Bilgi Seviyesi" ile ilgili sorularımız için mesleki tecrübe açısından 2 gruba ayırdığımız meslek mensupları arasında istatistiki anlamlı farklılık olduğu tespit edilmiştir.  $P \leq 0,05$  sonucu Tablo 16'da görüldüğü gibi "Lise ve Önlisans" ve "Lisans ve Lisansüstü" eğitim gruplarına ayırdığımız meslek mensupları arasında "Lise ve Önlisans" grubu lehine anlamlı farklılık olduğu sonucu elde edilmiştir.

Tablo 16

*Meslek Mensuplarının Eğitim Durumu Değişkeni Açısından TFRS ve KOBİ TFRS Hakkında Bilgi Seviyeleri İçin Independent Sample T-Test Analizi Sonuçları*

İfadeler	Eğitim Durumu	Cevap	A.O.	SS	t	sd	Sig.	P
1.Türkiye Finansal Raporlama Standartları (TFRS) Hakkındaki Bilgi Seviyesi.	Lise ve Önlisans	19	2,95	,621	3,661	94	<b>,062</b>	<b>,000*</b>
	Lisans ve Lisansüstü	77	2,39	,588	3,541	26,542		,001
2.KOBİ Finansal Raporlama Standartları Hakkındaki Bilgi Seviyesi.	Lise ve Önlisans	19	3,05	,705	3,867	93	<b>,381</b>	<b>,000*</b>
	Lisans ve Lisansüstü	76	2,41	,636	3,633	25,817		,001

Tablo 17

*Meslek Mensuplarının Eğitim Durumu Açısından KOBİ TFRS Uygulamaları Hakkına Genel Düşüncelerini Ölçen İfadeler İçin IndependentSample T-Test Analizi Sonuçları*

İfade	Eğitim Durumu	Cevap	A.O.	SS	t	sd	Sig.	P
5.TÜRMOB tarafından verilecek eğitimler KOBİ TFRS'nin uygulanma sürecini kolaylaştıracaktır	Lise ve Önlisans	19	3,47	,772	-2,009	95	<b>,924</b>	<b>,047*</b>
	Lisans ve Lisansüstü	78	3,96	,986	-2,329	33,887		,026
11.KOBİ standartlarının eğitimi Lisans düzeyinde ayrı bir ders olarak verilmelidir.	Lise ve Önlisans	19	3,26	1,098	-2,245	95	<b>,405</b>	<b>,027*</b>
	Lisans ve Lisansüstü	78	3,85	,994	-2,114	25,679		,044
14.KOBİ TFRS uygulaması mesleğe duyulan saygıyı artıracaktır.	Lise ve Önlisans	19	3,37	,895	-2,568	95	<b>,737</b>	<b>,012*</b>
	Lisans ve Lisansüstü	78	4,01	1,000	-2,748	29,960		,010
21.KOBİ TFRS'nin uygulanması sürecinde en önemli engel muhasebe programlarına adaptasyon sürecinde olacaktır.	Lise ve Önlisans	19	3,79	,713	1,725	95	<b>,001</b>	,088
	Lisans ve Lisansüstü	78	3,29	1,196	2,328	46,068		<b>,024*</b>

Meslek mensuplarını eğitim durumlarına göre 2 kategoriye ayırdığımızda ve “Meslek Mensuplarının KOBİ TFRS Uygulamaları Hakkına Genel Düşüncelerini Ölçen İfadeler İçin”IndependentSample T-Testi analizi uyguladığımızda Tablo 17’de görülen sonuçlar elde edilmiştir. 5., 11., 14. ve 21. İfadelerde“Lise ve Önlisans” grubu ile “Lisans ve Lisansüstü” grubu arasında  $P \leq 0,05$  sonucu ile istatistiki anlamlı fark çıkmıştır.

### 8.5.Mesleki Tecrübe Değişkeni Açısından Analizler

Gerçekleştirdiğimiz ankette meslek mensupları mesleki tecrübelerine göre 7 kategoriye ayrılmakla birlikte cevapların dağılımı yapacağımız analize uygun olmadığından meslek mensuplarını tecrübelerine göre 2 kategoriye ayrılarakIndependentSample T-Testi analizi uygulanmıştır. Tablo 18’de sonuçları görüldüğü gibi, 0-15 yıl arası deneyimi olan

mensup oranı % 48,5'tir ve 16 yıl ve üstü tecrübesi olan meslek mensubu oranı ise % 47,4'tür.

Bu soruya 4 meslek mensubu cevap vermemiştir.

Tablo 18

*Meslek Mensuplarının Mesleki Tecrübeleri Açısından Durumları*

Mesleki Tecrübe	Frekans	%
0-15 yıl arası	47	48,5
16 yıl ve üstü	46	47,4
Cevapsız	4	4,1
<b>Toplam</b>	<b>97</b>	<b>100,0</b>

Tablo 19

*Meslek Mensuplarının Tecrübe Değişkeni Açısından KOBİ TFRS Hakkında Genel Düşüncelerini Ölçen İfadeler İçin Ki-Kare Analizi Sonuçları*

8.KOBİ TFRS'lerin Ülkemizde Uygulanması Konusunda Bir Engel Çıkacağını Düşünüyor musunuz?						
Mesleki Tecrübe	Evet	(%)	Hayır	(%)	Toplam	(%)
0-15 yıl	26	28,0	21	22,6	47	50,5
16 yıl ve üstü	13	14,0	33	35,5	46	49,5
<b>Toplam</b>	<b>39</b>	<b>41,9</b>	<b>54</b>	<b>58,1</b>	<b>93</b>	<b>100,0</b>

**Sonuç:**  $\chi^2$  6,990, *sd* (1),  $P \leq 0,05$  ve Fisher's Exact Test sonucuna göre *sig* (2-tailed)  $P \leq 0,05$

Tablo 19'da sonuçları görülen, meslek mensuplarına KOBİ TFRS hakkında genel düşüncelerini öğrenmek amacıyla sorduğumuz ifadeler Ki-Kare ve Fisher's Exact Testlerini uyguladığımızda "8.KOBİ TFRS'lerin ülkemizde uygulanması konusunda bir engel çıkacağını düşünüyor musunuz?" sorusu için  $P \leq 0,05$  sonucu ile istatistiki anlamlı fark tespit edilebilmiştir. Diğer ifadeler için  $P > 0,05$ 'tir

Tablo 20

*Meslek Mensuplarının Tecrübe Değişkeni Açısından KOBİ TFRS Uygulamaları Hakkında Genel Düşüncelerini Ölçen İfadeler İçin Independent Sample T-Test Analizi Sonuçları*

İfadeler	Tecrübe	Cevap	A.O.	SS	t	sd	Sig.	P
5.TÜRMOB tarafından verilecek eğitimler KOBİ TFRS'nin uygulanma sürecini kolaylaştıracaktır.	0-15 yıl	47	3,36	,965	-2,429	91	<b>,001</b>	,017
	16 yıl ve üstü	46	3,15	1,135	-2,441	78,182		<b>,017*</b>



KOBİ TFRS uygulamalarının işletmelere sağlayacağı avantajlarla ilgili ifadelerimize verilen cevaplar mesleki tecrübe değişkenine göre IndependentSample t-testi ile analiz edildiğinde“TÜRMOB tarafından verilecek eğitimler KOBİ TFRS'nin uygulanma sürecini kolaylaştıracaktır” ifadesinde meslek mensuplarının tecrübelerine göre aralarında  $P \leq 0,05$  sonucu ile istatistiki anlamlı fark olduğu sonucu çıkmıştır. Sonuçlar Tablo 20'de (\*) ile gösterilmektedir.

Tablo 21

*Meslek Mensuplarının Mesleki Tecrübelerine Göre KOBİ TFRS Uygulamaları Hakkındaki Genel Düşüncelerini Ölçen İfadeler İçin OneWayAnova Testi Sonuçları*

<b>KOBİ TFRS Uygulamaları Hakkındaki Genel Düşünceler</b>	<b>F</b>	<b>Sig.</b>
2.KOBİ TFRS uygulanması meslek mensuplarının iş yükünü arttıracaktır.	,587	,446
	,634	,428
	8,447	,005
5.TÜRMOB tarafından verilecek eğitimler KOBİ TFRS'nin uygulanma sürecini kolaylaştıracaktır.	7,163	,009
	7,144	,009
	,121	,729
11.KOBİ standartlarının eğitimi Lisans düzeyinde ayrı bir ders olarak verilmelidir.	,699	,405
	,750	,389
	8,719	,004
17.KOBİ TFRS'nin uygulanması sürecinde en önemli engel meslek mensuplarını eğitim süreci olacaktır.	1,252	,266
	1,318	,254
	8,221	,005
19.KOBİ TFRS'nin uygulanması sürecinde en önemli engel Tekdüzen Muhasebe Sistemi olacaktır.	2,895	,092
	2,975	,088
	5,175	,025

Meslek mensuplarına KOBİ TFRS hakkında genel düşüncelerini öğrenmek amacıyla sorduğumuz ifadelere OneWayAnova Testi uyguladığımızda Tablo 21'de görülen sonuçlara ulaşılmıştır. Tablo 21'de görüldüğü gibi “2.KOBİ TFRS uygulanması meslek mensuplarının iş yükünü arttıracaktır”, “5.TÜRMOB tarafından verilecek eğitimler KOBİ TFRS'nin uygulanma sürecini kolaylaştıracaktır”, “11.KOBİ standartlarının eğitimi Lisans düzeyinde ayrı bir ders olarak verilmelidir”, “17.KOBİ TFRS'nin uygulanması sürecinde en önemli engel meslek mensuplarını eğitim süreci olacaktır”, ve“19.KOBİ TFRS'nin uygulanması sürecinde en önemli engel Tekdüzen Muhasebe Sistemi olacaktır” ifadelerinde 0-15 yıl arası

tecrübesi olan mensuplarla 16 yıl ve üstü tecrübesi olanlar arasında istatistiki anlamlı fark olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 22

*Meslek Mensuplarının Mesleki Tecrübelerine Göre KOBİ TFRS Uygulamaları Hakkındaki Genel Düşüncelerini Ölçen İfadeler İçin Scheffe Testi Sonuçları*

KOBİ TFRS Uygulamaları Hakkındaki Genel Düşünceler	Mensubun Mesleki Tecrübesi	Mensubun Mesleki Tecrübesi	Ortalama Farkı	Std. Hata	P
2.KOBİ TFRS uygulanması meslek mensuplarının iş yükünü arttıracaktır.	0-10 Yıl	11-20 Yıl	-,506	,243	,121
		21 Yıl ve üstü	,192	,251	,746
	11-20 Yıl	0-10 Yıl	,506	,243	,121
		21 Yıl ve üstü	<b>,698*</b>	,241	<b>,018</b>
	21 Yıl ve üstü	0-10 Yıl	-,192	,251	,746
		11-20 Yıl	<b>-,698*</b>	,241	<b>,018</b>
5.TÜRMOB tarafından verilecek eğitimler KOBİ TFRS'nin uygulanma sürecini kolaylaştıracaktır.	0-10 Yıl	11-20 Yıl	-,395	,236	,251
		21 Yıl ve üstü	<b>-,649*</b>	,243	<b>,032</b>
	11-20 Yıl	0-10 Yıl	,395	,236	,251
		21 Yıl ve üstü	-,255	,233	,553
	21 Yıl ve üstü	0-10 Yıl	<b>,649*</b>	,243	<b>,032</b>
		11-20 Yıl	,255	,233	,553
11.KOBİ standartlarının eğitimi Lisans düzeyinde ayrı bir ders olarak verilmelidir.	0-10 Yıl	11-20 Yıl	-,531	,255	,120
		21 Yıl ve üstü	,220	,263	,706
	11-20 Yıl	0-10 Yıl	,531	,255	,120
		21 Yıl ve üstü	<b>,751*</b>	,253	<b>,015</b>
	21 Yıl ve üstü	0-10 Yıl	-,220	,263	,706
		11-20 Yıl	<b>-,751*</b>	,253	<b>,015</b>
17.KOBİ TFRS'nin uygulanması sürecinde en önemli engel meslek mensuplarını eğitim süreci olacaktır.	0-10 Yıl	11-20 Yıl	-,553	,296	,181
		21 Yıl ve üstü	,341	,305	,537
	11-20 Yıl	0-10 Yıl	,553	,296	,181
		21 Yıl ve üstü	<b>,894*</b>	,294	<b>,012</b>
	21 Yıl ve üstü	0-10 Yıl	-,341	,305	,537
		11-20 Yıl	<b>-,894*</b>	,294	<b>,012</b>
19.KOBİ TFRS'nin uygulanması sürecinde en önemli engel Tekdüzen Muhasebe Sistemi olacaktır.	0-10 Yıl	11-20 Yıl	-,284	,268	,571
		21 Yıl ve üstü	,469	,276	,241
	11-20 Yıl	0-10 Yıl	,284	,268	,571
		21 Yıl ve üstü	<b>,753*</b>	,265	<b>,021</b>
	21 Yıl ve üstü	0-10 Yıl	-,469	,276	,241
		11-20 Yıl	<b>-,753*</b>	,265	<b>,021</b>

Tablo 22’de Scheffe Testi sonuçları verilmektedir. “2.KOBİ TFRS uygulanması meslek mensuplarının iş yükünü arttıracaktır” sorusunda 11-20 yıl mesleki tecrübesi olanlarla 21 yıl ve üstü tecrübesi olanların arasında 21 yıl ve üstü lehine anlamlı fark tespit edilmiştir. 21 yıl ve üstü tecrübesi olan meslek mensupları KOBİ TFRS uygulamasının iş yükünü arttıracığını düşünmektedirler. “5.TÜRMOB tarafından verilecek eğitimler KOBİ TFRS’nin uygulanma sürecini kolaylaştıracaktır” sorusunda 0-10 yıl tecrübesi olan mensuplarla 21 yıl ve üstü tecrübesi olan mensuplar arasında 21 yıl ve üstü tecrübesi olanlar lehine anlamlı fark tespit edilmiştir. Mesleki tecrübesi fazla olan meslek mensuplarının TÜRMOB eğitimlerinin KOBİ TFRS sürecini kolaylaştıracağını düşündüğü görülmüştür. “11.KOBİ standartlarının eğitimi Lisans düzeyinde ayrı bir ders olarak verilmelidir” sorusunda 11-20 yıl mesleki tecrübesi olanlarla 21 yıl ve üstü tecrübesi olanların arasında 11-20 yıl lehine anlamlı fark tespit edilmiştir. 11-20 yıl arası tecrübesi olan mensuplar daha tecrübeli mensuplara göre KOBİ standartlarının ayrı bir ders olarak da okutulması gerektiği konusunda daha olumlu düşündükleri görülmüştür. “17.KOBİ TFRS’nin uygulanması sürecinde en önemli engel meslek mensuplarını eğitim süreci olacaktır” sorusunda 11-20 yıl mesleki tecrübesi olanlarla 21 yıl ve üstü tecrübesi olanların arasında olanlarla 21 yıl ve üstü lehine anlamlı fark tespit edilmiştir. Yalova ili meslek mensuplarından 21 yıl ve üstü meslek mensupları KOBİ TFRS uygulamasında eğitim sürecini en önemli engel olacağını düşünmektedirler. “19.KOBİ TFRS’nin uygulanması sürecinde en önemli engel Tekdüzen Muhasebe Sistemi olacaktır” sorusunda 11-20 yıl mesleki tecrübesi olanlarla 21 yıl ve üstü tecrübesi olanların arasında olanlarla 11-20 yıl tecrübeliler lehine anlamlı fark tespit edilmiştir. 11-20 yıl arası tecrübesi olan mensupların daha tecrübeli mensuplara göre KOBİ TFRS uygulaması sürecinde Tekdüzen Muhasebe Sistemini en önemli engel olarak gördükleri ortaya çıkmıştır.

#### **8.6.Mesleki Unvan Değişkeni Açısından Analizler**

Katılımcıların sadece 5’i serbest muhasebeci, kalan 92’si ise serbest muhasebeci mali müşavir olduğunu belirtmiştir. Meslek mensuplarını mesleki unvanlarına göre TFRS ve KOBİ TFRS bilgileri açısından Independent Sample t-Testi ile analiz ettiğimizde “Türkiye Finansal Raporlama Standartları (TFRS) Hakkındaki Bilgi Seviyesi” ve “KOBİ Finansal Raporlama Standartları Hakkındaki Bilgi Seviyesi” sorularımız için Tablo 23’te görüldüğü gibi  $P \leq 0,05$  sonucu ile istatistiki anlamlı farklılık olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 23

*Meslek Mensuplarının Mesleki Unvanları Açısından TFRS ve KOBİ TFRS Hakkında Bilgi Seviyeleri İçin Independent Sample T-Test Analizi Sonuçları*

İfadeler	Mesleki Unvan	Cevap	A.O.	SS	t	sd	P	Sig.
1. Türkiye Finansal Raporlama Standartları (TFRS) Hakkındaki Bilgi Seviyesi.	SM	5	3,20	,837	2,619	94	<b>,439</b>	<b>,010*</b>
2.KOBİ Finansal Raporlama Standartları Hakkındaki Bilgi Seviyesi.	SMMMM	91	2,46	,602	1,946	4,231		,120
1. Türkiye Finansal Raporlama Standartları (TFRS) Hakkındaki Bilgi Seviyesi.	SM	5	3,20	,837	2,233	93	<b>,778</b>	<b>,028*</b>
2.KOBİ Finansal Raporlama Standartları Hakkındaki Bilgi Seviyesi.	SMMMM	90	2,50	,675	1,838	4,294		,135

### 8.7. Meslek Mensuplarının Yaş Değişkeni Açısından Analizleri

Gerçekleştirdiğimiz ankette meslek mensupları yaşlarına göre 7 kategoriye ayrılmakla birlikte cevapların dağılımı yapacağımız analize uygun olmadığından meslek mensupları yaşlarına göre 3gruba ayrılarak analize tabi tutulmuştur. Bu dağılıma göre Yalova ilinde anketimize katılan 25-35 yaş arası meslek mensubu oranı %22,7, 36-45 yaş arası meslek mensubu oranı % 49,5 ve 46 yaş üstü mensup oranı % 26,8 olarak hesaplanmıştır.

Tablo 24

*Meslek Mensuplarının Yaşlarına Göre Üç Gruplu Dağılımı*

Yaş	Frekans	%
25-35 yaş	22	22,7
36-45 yaş	48	49,5
46 ve üstü yaş	26	26,8
Cevapsız	1	1,0
<b>Toplam</b>	<b>97</b>	<b>100,0</b>

Tablo 25

*Meslek Mensuplarının Yaşlarına Göre KOBİ TFRS Uygulamaları Hakkındaki Genel Düşüncelerini Ölçen İfadeler İçin OneWayAnova Testi Sonuçları*

İfade	F	Sig.
	3,274	,074
6.KOBİ TFRS uygulanmasında mevcut muhasebe hesap planımız yeterli olacaktır.	2,897	,092
	3,494	,065

KOBİ TFRS uygulamaları hakkında meslek mensuplarının düşüncelerini ölçmek için belirlediğimiz sorulara OneWayAnova Testi uyguladığımızda sadece “6.KOBİ TFRS uygulanmasında mevcut muhasebe hesap planımız yeterli olacaktır” ifadesi için meslek mensuplarının yaşlarına göre aralarında istatistiki anlamlı fark olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Sonuçlar Tablo 25’te verilmiştir.

Scheffe Testi ile hangi yaş grubu arasında anlamlı fark olduğu belirlenmeye çalışılmış ve Tablo 26’da sonuçları görüldüğü gibi 25-35 yaş meslek mensubu grubu ile 36-45 yaş meslek mensubu grubu arasında 36-45 yaş lehine istatistiki anlamlı fark olduğu görülmektedir. Buna göre 25-35 yaş arasında olan meslek mensuplarının 36-45 yaş arası meslek mensuplarına nazaran KOBİ TFRS uygulamasında mevcut muhasebe planımızın yeterli olacağı düşüncesine daha az katıldıkları görülmektedir.

Tablo 26

*Meslek Mensuplarının Yaşlarına Göre KOBİ TFRS Uygulamaları Hakkındaki Genel Düşünceleri İçin Scheffe Testi Analizi Sonuçları*

<b>KOBİ TFRS Uygulamaları Hakkındaki Genel Düşünceler</b>	<b>Mensubun Yaş Aralığı</b>	<b>Mensubun Yaş Aralığı</b>	<b>Ortalama Farkı</b>	<b>Std. Hata</b>	<b>P</b>
6.KOBİ TFRS uygulanmasında mevcut muhasebe hesap planımız yeterli olacaktır.	25-35 yaş	36-45 Yaş	<b>-,670*</b>	,268	<b>,048</b>
		46 ve üstü yaş	-,545	,301	,200
	36-45 Yaş	25-35 yaş	<b>,670*</b>	,268	<b>,048</b>
		46 ve üstü yaş	,125	,253	,886
	46 ve üstü yaş	25-35 yaş	,545	,301	,200
		36-45 Yaş	-,125	,253	,886

## 9. Sonuç

Türkiye Finansal Raporlama Standartlarını 2013 yılı başından itibaren mecburi olarak uygulamaya geçecek olan muhasebe meslek mensuplarının söz konusu standartlara ilişkin mevcut bilgi düzeyinin ölçülmesi ve meslek mensuplarını standartların uygulanması sırasında etkileyecek muhtemel faktörleri belirlemek amacıyla bir anket hazırlanmış ve Yalova ilinde faaliyet gösteren muhasebe meslek mensuplarına uygulanmıştır.

TFRS uygulamaları hakkındaki bilgi düzeylerini genel olarak değerlendirmeleri istenen katılımcılardan en fazla alınan cevap hem TFRS hakkında hem de KOBİ TFRS hakkında “az bilgiliyim” cevabı olmuştur. Yalova ilindeki katılımcıların % 47,4’ü KOBİ TFRS uygulamalarının mesleği zorlaştıracağını düşündüğünü belirtmişlerdir. Katılımcılardan

15'i KOBİ TFRS uygulamalarının zor olması nedeniyle mesleği bırakmayı düşündüğünü belirtmiştir. Katılımcıların yaklaşık % 85'ieğitim kurslarına katıldığını belirtmiştir. Ayrıca katılımcıların %50,5'inin KOBİ standartlarının yürürlüğe girme tarihinin ertelenmesi yönünde bir beklentileri olduğu ortaya çıkmıştır.

Yalova ilindeki katılımcılardan alınan verilere bakıldığında meslek odalarının meslek mensuplarını sürekli eğitime tabi tutmaları gerektiği konusunda hemfikir oldukları sonucu alınmıştır. Meslek mensupları KOBİ standartlarını kendi çabaları ile öğrenebileceklerini düşünmediklerini belirtmişlerdir.

KOBİ TFRS uygulamalarının işletmelere sağlayacağı avantajlar ile ilgili olarak meslek mensuplarının finansal tablolarda şeffaflık sağlanacağı ve finansal tablolarda ortak bilgi üretimi sağlanacağı ifadelerine daha fazla katıldıkları sonucu ortaya çıkmıştır. Ayrıca meslek mensupları KOBİ TFRS uygulamalarının işletmelerin düzenleyecekleri yeni finansal tablolarla vergi avantajı sağlayacakları konusunda kararsız oldukları sonucu ortaya çıkmıştır.

Anketimizde muhasebe meslek mensuplarının TFRS ve KOBİ TFRS hakkındaki kişisel görüşleri, genel düşünceleri, bilgileri veKOBİ TFRSuygulamalarının işletmelere sağlayacağı avantajlar ile ilgili düşünceleri kapsamında birçok soru sorulmuştur. Bu sorulara verilen cevaplar meslek mensuplarının demografik özelliklerine göre analiz edildiğinde (cinsiyet, çalışma şekli, unvan, eğitim durumu, yaş ve mesleki tecrübe) bütün demografik özelliklerle sorduğumuz soruların birçoğunda anlamlı farklılıklar tespit edilmiştir. Anlamlı farklılık tespit edilen ifadeler analiz kısmında sonuçlarıyla verilmiştir.

Sonuç olarak; meslek mensuplarının TFRS ve KOBİ TFRS hakkında gerekli donanımına sahip olmaları için TMSK, TÜRMOB, TESMER, SPK, odalar ve üniversitelerin daha fazla eğitim çalışmaları yapmaları gerektiği açıktır. Bilgisahibi olan mensupların uluslararası uyuma katkı sağlamaları daha kolay olacaktır.

### Kaynaklar

- Akdoğan N. (2010). KOBİ finansal raporlama standartlarına genel bir bakış ve tam set IAS/IFRS'lerden farklılığı. *Muhasebe ve Denetime Bakış Dergisi*, Ocak, (30), 1-26.
- Arıkan, Y. (1996). Uluslararası muhasebe standartları ve Türkiye uygulaması. *Mali Çözüm*, (36), Mayıs-Haziran.
- Arsoy Poroy, A. ve T. Bora, (2012), “kobi muhasebe standartlarının gelişimi ve türkiye uygulaması üzerine bir araştırma”, *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, Sayı: 56, Ekim, ss. 17-28, <http://journal.mufad.org/attachments/article/681/2.pdf> (08.11.2012).
- Aydın, Y.Z., (2009), “Küçük ve orta büyüklükteki işletmelerde KOBİ uluslararası finansal raporlama standartları taslağı ve bir endüstri işletmesi örneğı”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Başpınar A. (2005). Türkiye’de ve Dünya’da muhasebe denetim standartlarının oluşumuna genel bir bakış. *Maliye Dergisi*, (148), 35-63.
- Bozdemir, E. (2012). Yeni Türk Ticaret Kanunu’nun muhasebe meslek mensupları açısından değerlendirilmesine yönelik bir çalışma. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, Nisan, 101-122.
- Can, İ. ve Gör, Y., (2011). “Türkiye finansal raporlama standartlarının meslek mensupları arasında bilinirlik düzeyini ölçmeye yönelik bir araştırma (Ankara ve Çankırı illeri örneğı). *World Of IFRS-UFRS Dünyası Dergisi*, Ekim, (23.06.2012). <http://dergi.mumeyek.org/pdfler/3186c.pdf>,
- Çankaya, F. ve Hatipoğlu, O. (2011). Türkiye’de uluslararası muhasebe standartlarının uygulanabilirliğini etkileyen faktörlerin meslek mensuplarınca değerlendirilmesine yönelik bir araştırma. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, 4 (7), Yaz, 61-89.
- Dinç, E. ve Atabay, E. (2011). Muhasebe meslek mensuplarının TFRS’ye yönelik düşünceleri ve uygulama başarısına etki etmesi muhtemel faktörlere yönelik bir araştırma – Trabzon alt bölgesi örneğı. *World Of IFRS-UFRS Dünyası Dergisi*, Mart, (23.06.2012). <http://dergi.mumeyek.org/pdfler/5b543.pdf>.
- Elitaş, C. Karakoç M. ve Özdemir, S. (2011). Muhasebe meslek mensupları perspektifinden Türkiye muhasebe standartları. *World Of IFRS-UFRS Dünyası Dergisi*, Ekim, (23.06.2012). <http://dergi.mumeyek.org/pdfler/eb6a9.pdf>,
- Erdoğan, M. ve Dinç, E. (2009). Türkiye muhasebe standartları ve muhasebe meslek mensuplarının bilgi düzeylerinin incelenmesi. *Muhasebe ve Denetime Bakış Dergisi*, (43), 154-169.
- Gökçen, G. Ataman, B. ve Çakıcı, C. (2011). Türkiye finansal raporlama standartları uygulamaları, *Türkmen Kitabevi*, İstanbul.
- Gökdeniz, Ü. (1995). Muhasebe standartları. *Marmara Üniversitesi İİBF, Muhasebe Araştırma ve Uygulama Merkezi*, Yayın No: 1, İstanbul.
- Güneş, R., Durmuş, A.F. ve Solak, B. (2011). Muhasebe meslek mensuplarının kobitfrs’ye yönelik bilgi düzeyleri ve uygulamaya yönelik beklentileri: Elazığ ve Malatya illeri örneğı. *World Of IFRS-UFRS Dünyası Dergisi*, Kasım, (23.06.2012). <http://dergi.mumeyek.org/pdfler/5e3c8.pdf>.
- İbiş, C. ve Özkan, S. (2006). Uluslararası finansal raporlama standartları (UFRS)’na genel bakış. *Mali Çözüm Dergisi*, (74), 25-42.
- KGDK: 2012, Bağımsız denetime tabi olacak şirketlerin belirlenmesine ilişkin karar (Taslak)



(27.09.2012) , <http://www.esmmmo.org/docs/doc20121012190831.pdf>, (27.10.2012)

KOBİ Türkiye finansal raporlama standardı, *TMSK Yayınları-7*

Nakip, M. (2003). Pazarlama araştırmaları teknikler ve SPSS destekli uygulamalar. Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Özdemir, O. (2007).Türkiye finansal raporlama standartlarının finansal tablolar üzerine etkileri ve göller yöresi' ndekikobilerde muhasebeden sorumlu yöneticiler üzerine bir araştırma. Basılmamış yüksek lisans tezi, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Isparta.

Özerhan (Akbulut), Y. ve Yanık, S. (2011). Açıklamalı ve örnek uygulamalı türkiye muhasebe standartları Türkiye finansal raporlama standartları, *TÜRMOB Yayınları*.

Özdemir, F.S. (2011). Finansal raporlama sistemlerinin bilgini ihtiyaca uygunluğu açısından değerlendirilmesi: İMKB şirketlerinde finansal başarısızlık tahminleri yönüyle bir uygulama, İstanbul.

Özkan, A. ve F. Özşahin (2012). Muhasebe meslek mensuplarının KOBİ finansal raporlama standartları hakkındaki görüşlerinin tespitine yönelik bir araştırma.*Muhasebe ve Denetime Bakış Dergisi*. Yıl:12, sayı: 37, Eylül, 47-68.

Resmi Gazete, (2005). Küçük ve orta büyüklükteki şİletmelerin tanımı, nitelikleri ve sınıflandırılması hakkında yönetmelik, 18 kasım 2005, sayı: 25997, (13.06.2012). <http://www.kobi.org.tr>.

TMSK, (2012). "KOBİ TFRS", (14.06.2012). [http://www.kgk.gov.tr/contents/files/KOBI\\_TFRS.pdf](http://www.kgk.gov.tr/contents/files/KOBI_TFRS.pdf).

TÜRMOB, (2012a). Meslek mensubu dağılım tablosu. (23.10.2012). <http://www.turmob.org.tr/TurmobWeb/Attachment.aspx?param=TDLPfWtFdrm1e8Dlv7FNOoH6uk4KikiU9mRFMeskCPG6O606XtOBzMOW0SM81//gowKqVpD7XHUTiz1lrjY74w==>

TÜRMOB, (2012b). Meslek mensupları faaliyet durumu tablosu. (23.10.2012). <http://www.turmob.org.tr/TurmobWeb/Attachment.aspx?param=jGL4YtEdKTuiNV89EZbVAIkgN/QmgLwJyD9P7yCC7msWndBjRctUbKgTib44HxeOojeUoNV0fPjJNsGFle4/Ww==>, Erişim Tarihi: 23.10.2012.

Ülkü, S. (2008). KOBİ'ler için UFRS taslağının muhasebe meslek mensupları tarafından algılanışına yönelik bir araştırma (İstanbul örneği).Basılmamış yüksek lisans tezi, *Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Sakarya.

## Kamuda Stratejik Planlamamın “Katılımcılık” Boyutu

Nazlı NALCI ARIBAŞ<sup>1</sup>

### Özet

Yeni kamu yönetimi yaklaşımının, özel sektörden kamu yönetimine transfer ettiği uygulamalardan biri de stratejik yönetimidir. Bu kapsamda, kamu kurumlarının kendi stratejik planlarını hazırlamaları birçok ülkede görülebilen bir uygulamadır. Aslında, ağırlıklı olarak gelişmiş ülkelerin kullandığı araçlardan birisi olan stratejik planlama; gelişmekte olan ülkelerde de kullanılmakla birlikte uygulamada bazı sıkıntılar yaşanmaktadır. Bunların en önemlisi ise paydaş katılımında yaşanan sıkıntılardır. Katılım sağlanmadan yapılan bir planın başarı şansı zayıflamakta, katılımı doğru sağlayamamak da başarıyı düşürmektedir. Etkili ve verimli bir stratejik plan için katılımı da etkili ve verimli sağlamak gerekir.

Bilindiği gibi ülkemizde birçok kamu kurumunun stratejik plan hazırlaması zorunludur. Yasal zorunluluk gereği kurumlar stratejik plan hazırlamakta ancak uygulamada sorunlar yaşanmaktadır. Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en önemli sıkıntılardan biri katılımın doğru sağlanamamasıdır. Bu nedenle, bu araştırmada bu konuya değinilmektedir. Araştırmada sırasıyla; stratejik planlama kısaca anlatılmış, Türk Kamu Yönetimi’ne girişi ve hukuksal çerçeve hakkında bilgi verilmiş, demokrasi ve katılım konusuna kısaca değinilerek katılım ve stratejik planlama konusu farklı boyutlarıyla değerlendirilmiş ve ilişkilendirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yönetimi, Stratejik Planlama, Katılım, Paydaş

## Dimensions of “Participation” In Public Strategic Planning

### Abstract

Strategic management is a practice that transferred from private sector to public administration by new public management approach. In this context, in many countries, public institutions make their strategic plans. Strategic planning is an instrument frequently used in developed countries but it is also compulsory in developing countries. But, there are some implementation problems causes from the differences between the countries. The most important one is the participation problem. Success of a plan without participation is low but arranging participation incorrect also reduces success. In order to achieve an efficient and effective strategic plan the participation process also should be effective and efficient.

It is obvious that to prepare strategic plan for public institutions is compulsory in our country. But there are some problems in implementation. According to Ministry of Development the most important problem is concerning with incorrect participation. So, this study deals with this participation problem. In this study firstly; strategic planning is briefly explained, then its existence in the Turkish public administration is discussed, identifying its legal framework. Finally, participation and strategic planning issues are elaborated and related to each other in terms of different dimensions, process associated with participation in different dimensions by pointing out the meaning and importance of the concepts of democracy and participation.

**Key Words:** Public Administration, Strategic Planning, Participation, Stakeholder

<sup>1</sup> Arş. Gör. İnönü Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü  
E-posta: [nazli.aribas@inonu.edu.tr](mailto:nazli.aribas@inonu.edu.tr)

## 1. Giriş

Yeni kamu yönetimi (YKY) yaklaşımının enstrümanlarından biri olan “stratejik yönetim” özel sektör kurumlarının yönetiminde öteden beri kullanılmakla birlikte 80’li yıllarda kamu kurum ve kuruluşları için konuşulur olmuştur. Ayrıca, 90’lı yıllarda KYK yaklaşımının bir uygulaması olarak tartışılmaya başlanan ve kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının devleti birlikte yönetmesini öngören “yönetişim” kavramı da kamu yönetimi anlayışında önemli değişikliklere neden olmuştur. Yönetişim, temsili demokrasinin ciddi eleştiriler aldığı ve artık yetmediği noktada bir doğrudan demokrasi ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Elbette ki bu anlayış içinde “katılım” kaçınılmazdır. Bu nedenle, kurumlar, stratejik yönetimin önemli bir aracı olan “stratejik plan” larını hazırlarken katılım kavramını görmezden gelemezler. Ayrıca, planlar oluşturulurken hedef grupları, uygulayıcıları, nihai kullanıcıları, destekleyicileri, fon sağlayıcıları, kısacası “paydaş” ları dikkate almak yasal bir zorunluluktur.

Yapılan araştırmalara bakıldığında katılımın bir stratejik planın etkililiğini değiştirip değiştirmediği tartışılmaya devam edilmekte ancak katılımcı bir stratejik planı benimsetmenin ve uygulamanın daha kolay olduğu bilinmektedir. Bu gerçeklerle birlikte Türkiye’de stratejik planları katılımcı bir yaklaşım ile hazırlamanın yasal zorunluluk olmasının sebebi AB müzakere süreci ve diğer uluslararası kuruluşlardan gelen baskılardır. Ayrıca, yönetişim gibi KYK uygulamaları ve bilgi ve iletişim teknolojilerinin de desteği ile halktan gelen talep bu zorunluluğun diğer nedenleridir.

Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarının yapmış olduğu stratejik planları katılımcılık boyutu ile değerlendiren bu çalışmada; öncelikle stratejik planlama tanımlanmış, ardından kavramın Türk kamu yönetimine girişi ve uygulanma şekline kısaca bahsedilmiştir. Devam eden bölümlerde katılım kavramının içeriği ile kavramın yasal mevzuatta ve stratejik planlarda kendine bulduğu yer aktararak stratejik plan ve katılım kavramları ilişkilendirilmiştir. Çalışma yapılırken daha önce bu alanda yazılmış yerli ve yabancı kaynaklar analiz edilmiş, özellikle alan araştırmaları incelenmiş ve yerli mevzuattan yararlanılmıştır. Bu teorik çalışma, olanı ve olması gerekeni aktarmaktadır.

## 2. Stratejik Planlama Nedir?

Stratejik planlamayı tanımlamadan önce kavramı oluşturan planlama ve strateji kavramlarını açıklamak ve stratejik yönetimden kısaca bahsetmek gerekir. “Planlama” yönetimin en önemli unsurlarından biridir. Bilindiği gibi yönetim biliminin öncülerinden Fayol (1937: 99) ve Gulick (1937: 13) planlamayı, yönetimin ve yöneticinin öncelikleri

arasına yerleştirmiştir. Tanımına bakılacak olursa, planlama; örgütün elindeki kaynakların belirlenmesi ve bu kaynakların etkili ve verimli kullanılması için geleceğe yönelik bazı kararlar alınmasıdır. Ancak bu kararların uygulanabilir, gerçekçi ve esnek olması önemlidir (Tortop vd. , 2010: 222). Bununla birlikte, planlama, geleceğe bakma ve olası seçenekleri saptama, geleceği düşünme ve bir eylemle ilgili tüm etkinliklerin önceden hazırlanması sürecidir. Planlar fonksiyonel bölümler itibariyle; imar planı, çevre düzeni planı, vb., kapsadığı zaman bakımından; kısa, orta ve uzun vadeli planlar, kullanım biçimine göre; tek kullanımlık planlar, sürekli planlar (Yıldırım, 2011: 61-62) olarak sınıflandırılabilir.

“Strateji” kavramı ise ağırlıklı askeri bir terim olarak bilinse de YKY ile birlikte kamu yönetimi alanında da kullanılmaya başlanmıştır. Bu anlamda strateji hedeflere ulaşmak üzere hazırlanan amaçlar, önemli politikalar ve planlar bütünü olarak tanımlanabilir (Polatoğlu, 1984: 19). Porter’a göre (2008) strateji ile bu stratejiye ulaşmak için geçilmesi gereken basamaklar birbirine karıştırılmaktadır. Strateji örgütün ulaşmak istediği yerdir. Bütüncül bir yaklaşımla strateji; örgüte yön vermek ve rekabet üstünlüğü sağlamak amacıyla, örgüt ve çevresini sürekli analiz ederek uyum sağlayacak amaçların belirlenmesi, faaliyetlerin planlanması ve gerekli araç ve kaynakların yeniden düzenlenmesi sürecidir (Aşgın, 2012: 5). Devlet stratejisi genellikle tek bir hedef yerine çok sayıda amacı kapsar ve kanunlar, vergiler ve hizmetler gibi geniş bir yelpazede yer alan politika araçları kullanılarak uygulanır. Derli toplu çizgisel bir süreç olmaktan çok, beklenmedik olaylar ve siyasi baskılarla şekillenir. Bunun dışında, başka alanlardaki stratejilere göre daha görünür ve hesap verebilir olmak zorundadır (Strategy Unit, 2004: 5). Strateji Yaşam Rehberi’ne göre (Strategy Unit, 2004: 5) kural olarak, devlette ve kamu hizmetlerinde en iyi stratejiler:

- 1) Hedefler, göreceli öncelikler ve alternatif maliyetler konusunda açık ve nettir.
- 2) Nedenler, eğilimler, fırsatlar, tehditler ve olası geleceklerle ilgili derin bir kavrayışı temel alır.
- 3) Çeşitli politika araçlarının etkililiğine ve kurumların kapasitelerine ilişkin gerçekçi bir anlayışa dayanır (kâğıt üzerinde iyi görünen ama uygulamada işlemeyen stratejilerin hiç bir faydası yoktur).
- 4) Yaratıcıdır – yeni olasılıklar tasarlar ve keşfeder.
- 5) Deneyimler ışığında, etkili uyarlanabilirlik mekanizmaları ile birlikte tasarlanır.
- 6) Stratejide pay sahibi olan, finansmanı veya uygulanması ile ilgilenen tüm taraflarla birlikte geliştirilir ve bu taraflara açık bir şekilde anlatılır.

“Stratejik yönetim” strateji geliştirme, uygulama ve sonuçları değerlendirme ve kontrol etmeye yönelik kararlar ve faaliyetlerdir (Uysal, 2012: 2). Stratejik yönetim düşüncesinin felsefesi; herhangi bir zaman ve mekân içinde örgütlerin varlıklarını sürdürebilmelerini sağlayacak planların hazırlanması, geliştirilmesi ve uygulanmasıdır (Karatepe, 2012). Stratejik planlama, stratejik yönetimin bir fonksiyonudur. Ülkemizde genellikle bu iki kavram birbiri ile karıştırılmaktadır. Bu karışıklığı gidermek için, stratejik yönetim bir zihniyet, stratejik plan ise bir uygulama tekniği olarak düşünülebilir (Aşgın, 2012: 49). Ayrıca strateji ve plan arasındaki ilişki şu şekilde açıklanabilir; strateji amacın gerçekleşmesi için ortaya konulan hedefler ve ulaşılmak için seçilen yolda temel hareket tarzıdır. Plan ise kuruluşun politikalarına göre oluşturulan ve bütünü ilgilendiren çeşitli genel hedefleri, ilkeleri içeren ve ana strateji çerçevesinde bunlara ulaşma yollarını, süreleri ve kaynakları kapsayacak şekilde belirten bir belgedir (Bircan,2002 :17).

Planlama, strateji ve stratejik yönetim kavramlarının açıklanmasının ardından “Stratejik plan” için bir organizasyonun çevresini keşfetmesi, misyon ve hedeflerini belirlemesi, paydaşlarını tanımlaması, güçlü ve zayıf yanlarını analiz etmesi ve hareket planını uygulaması için çerçeve oluşturur denilebilir (Blair, 2004: 102-103). Stratejik planlama; bir örgütün ne olduğunu, ne yaptığını ve neden yaptığını şekillendiren ve yönlendiren temel karar ve eylemleri üretmek için bir müzakere ve disiplin sürecidir (Bryson, 2012: 7-8). Planlamanın katılımcılık boyutu işte bu müzakere sürecinde gizlidir. Planın üst yönetimce benimsenmesi, örgüt kültürü ile uyumlu olması ve uygulanabilir olması başarısını artırırken, rakamlara boğulması ve orta kademe yönetici ile danışmanlar tarafından benimsenen bir plan olmaması başarısını düşürmektedir (Tortop vd., 2010: 223).

Bryson’a göre (2012: 11) stratejik planın abecesi Neredeyiz?, Nerede olmak istiyoruz?, Bu noktaya nasıl ulaşabiliriz? sorularına cevap vermektir. Örgüt ve çevre arasındaki etkileşimin incelendiği stratejik planlama, örgüt ile çevresini bir bütün olarak görür ve özellikle iç ve dış çevre analizleri ile hareket ederek örgüt amaçlarını gerçekleştirmeye çalışır. Bununla birlikte; stratejik planlama bir kurumda görev alan her kademedeki kişinin katılımını ve kurum yöneticisinin tam desteğini içeren sonuç almaya yönelik çabaların bütünüdür teşkil eder. Bu anlamda paydaşların ihtiyaç ve beklentileri, paydaşlar ve politika yapıcıların kurumun misyonu, hedefleri ve performans ölçümünün belirlenmesinde aktif rol oynamasını ifade eder (Ertan, 2010: 22). Stratejik planlamanın zayıf noktası ise öngörülerin kişisel sezgilere ve deneyimlere dayalı olması ve bu kişilerin hata yapma olanaklarıdır (Tortop vd., 2010: 223-224).

Yaygın yaklaşımlara göre stratejik planlamanın temel özellikleri; şu andaki kararların geleceği belirlemesi, devamlılık arz eden bir işlem olması, bir yönetim tarzı olması ve birbiri ile ilişkili planlar setini oluşturan bir yapıya sahip olması şeklinde özetlenmiştir (Ertan, 2010: 37).

Stratejik plan iki aşamalıdır; birinci aşama analiz ve değerlendirme, ikinci aşama karar aşamasıdır. Stratejik plan hazırlarken sorulması gereken dört soru vardır. Bu sorulara verilen cevaplar planın basamaklarını gösterir (Strategy Unit, 2004):

- 1) Neredeyiz?: Durum analizi; tarihsel bilgi, paydaş analizi, SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threads / GZFT- Güçlü yönler, Zayıf yönler, Fırsatlar, Tehditler) analizi.
- 2) Nereye ulaşmak istiyoruz?: Misyon ve ilkeler, vizyon, amaçlar ve hedefler.
- 3) Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?: Stratejiler, faaliyetler ve projeler.
- 4) Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?: İzleme, performans ölçme ve değerlendirme.

Analiz ve değerlendirme aşamasının bir basamağı ve Neredeyiz? sorusunun cevabı olan *durum analizi* örgütün, gerek iç yapısının gerekse içinde bulunduğu çevrenin analiz edildiği bir süreçtir. Örgütün sahip olduğu fiziki ve beşeri kaynaklar ile kurumsal kapasitenin değerlendirilmesi içyapı analizi çerçevesinde yapılır. Örgütün içinde bulunduğu dış çevre tarafından algılanışı, bu dış çevre içerisindeki konumunun değerlendirilmesi ise dış çevre analizi incelemesi sırasında belirlenir. Durum analizi çalışması çerçevesinde, örgütün iç ve dış çevre analizlerine ek olarak GZFT analizleri yapılmaktadır. GZFT analizleri ile örgütün güçlü ve zayıf yönleri; fırsat ve tehditleri belirlenmektedir (Ertan, 2010: 47). Nereye ulaşmak istiyoruz? sorusunun cevabı olan *misyonunun belirlenmesi* ve *vizyonun tanımlanması* ise diğer basamaklardır. Misyon ifadesi “işletmenin varlık nedenini ve kurulma nedenini” açıklamaktadır (Uysal, 2012: 4). Vizyonu “örgütün, sahip olduğu misyona bağlı kalarak bugün bulunduğu konumu analiz etmiş bir vaziyette geleceğe yönelik çizdiği rota” olarak tanımlamak mümkündür (Ertan, 2010: 52). Karar aşaması ise *temel ilkelerin tespiti* ile *amaçların ve hedeflerin oluşturulması* basamaklarından oluşur.

Daha öncede bahsedildiği gibi farklı çeşitlerde planlar olmakla birlikte stratejik planı diğerlerinden ayırt eden, ayrıntılara değil hedeflere ve geleceğe yönelik olması ve uzun vadeli olmasıdır (Tortop vd. , 2010: 222). Stratejik plan günü kurtarmaya yönelik bir şablon veya salt bir belge değildir. Bununla birlikte sadece bütçeye dönük değildir. Stratejik plan; sonuçların ve değişimin planlanmasıdır. Gerçekçidir ve kaliteli yönetimin aracıdır. Ayrıca,

hesap verme sorumluluğuna temel oluşturur ve katılımcı bir yaklaşımdır. Stratejik planlama sürecinin kuruluşun en üst düzey yetkilisi tarafından tam olarak desteklenmesi şarttır. Bununla beraber, ilgili tarafların, diğer yetkililerin, idarecilerin ve her düzeydeki personelin katkısı, ortak çabası ve desteği olmaksızın, stratejik planlama başarıya ulaşamaz. Strateji geliştirmede cevaplanması gereken kimleri ve nasıl dâhil etmeliyiz sorusu etkili bir strateji geliştirmenin fildişi kulede ya da kapalı kutuda geliştirilemeyeceğini, açık ve saydam yöntem ve yaklaşımlar kullanılarak, işbirlikçi bir şekilde geliştirilmesi gerektiğini ifade eder (Strategy Unit, 2004: 7).

### 3. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama

Kamu kurumlarının stratejik planları ülkesel çapta stratejinin bir parçasıdır. Kamu kurumlarında stratejik planların tercih edilmesinin nedenlerini Yılmaz (2008: 15; 2011) şöyle açıklamaktadır:

- 1) Geleceğe/ileriye yönelik düşünmeyi içermesi,
- 2) Politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi,
- 3) Orta vadeli ve somut hedeflere dayalı planlama anlayışının geliştirilmesi,
- 4) Amaçta-algıda-duyguda birlik sağlaması,
- 5) Performansın öne çıkarılması,
- 6) Stratejik yönetim ve düşünce içermesi,
- 7) Sonuçlara odaklanması.

Türkiye’de kamu kurumlarında stratejik planlamanın gündeme gelmesi PEİR (Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme) raporu ile olmuş, 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PFPSAL) ile politika taahhüdü niteliği kazanmıştır. Planlı yönetim 1960’lı yıllardan buyana ülkemizde DPT (Devlet Planlama Teşkilatı - bu teşkilatın görev ve yetkileri 2011 yılında kurulan Kalkınma Bakanlığı’na devredilmiş olup bu çalışmada DPT kısaltması ile kullanılmıştır) eli ile yürütülen bir uygulamadır. Stratejik anlamda planlama ise ilk olarak 2003 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından kabul edilen ve cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesinin ardından seçimlerin yenilenmesi ile birlikte kadük kalan Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nda görülmüştür. Bu kanunda stratejik planlamanın tüm kamu yönetiminde kullanılacağı ve katılımcı bir anlayışın gözetileceği vurgulanmıştır.

Stratejik planlamayı tüm kamu kurumları için yasal zorunluluk haline getiren düzenleme 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur.



Kanunun stratejik planlamaya ilişkin hükümleri 01/01/2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun 3. maddesine göre stratejik plan; “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan”dır. Kanunun 9. maddesi ise stratejik planların tüm kamu kurumları için bir zorunluluk haline geldiğini açıklamaktadır. “Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar... Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.”

Stratejik yönetime geçiş sürecinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun yanı sıra 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yerel yönetimlerde stratejik planlamayı zorunluluk haline getiren düzenlemelerdir. 21. yy. yerel yönetim kurumları artık sadece ürün ya da hizmet üretmemekte, ekonomik gelişmelere katkıda bulunmaktadır (Blair, 2004: 103). Bu nedenle değiştirilen yerel yönetim kanunları stratejik planlamayı zorunlu tutmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41. maddesine göre “belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Nüfusu 50.000’in altında olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu değildir. Stratejik plan ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.”

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak (md. 7) vardır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu stratejik plan hazırlama görevini valiye vermiştir. Bu kanuna göre valinin görev ve yetkilerinden biri “il özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak” tır (md. 30).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun koordinasyon görevini DPT'ye vermesi üzerine 24 Aralık 2005 tarihinde yayımlanan 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile tüm kamu idarelerinde strateji geliştirme birimleri oluşturulmuştur. Bu birimler, 18/02/2006 tarihli Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ve 26/05/2006 tarihli Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile stratejik planlama çalışmalarının koordinasyonu ile görevlendirilmiştir. Kamu kuruluşlarının dört yıllık bir geçiş takvimi çerçevesinde stratejik plan yapmakla yükümlü olacakları tarihler belirlenmiştir. Burada merkezi yönetim kapsamındaki tüm kamu kuruluşlarının 2010 yılına kadar stratejik planlama uygulamasına geçmesi öngörülmüştür. Böylece 31 Aralık 2006 tarihine kadar 17 kuruluş, 31 Mart 2007 tarihinde 31 kuruluş, 31 Ocak 2008 tarihinde 60 kuruluş, 31 Ocak 2009 tarihinde 40 kuruluş ve ayrıca; nüfusu 50.000'in üzerinde 208 Belediye, 81 İl Özel İdaresi ve KİT'ler (Kamu İktisadi Teşebbüsleri) stratejik planlamaya geçmiştir (Yılmaz, 2011).

DPT Müsteşarlığı'nın bu süreçte rolü; planların değerlendirilmesi ve bu kapsamda üst politika belgeleri ile usul ve esaslara uyum ve kurumsal stratejik planlar arasında uyum sağlamak, gelişmeler doğrultusunda sistem tasarımının iyileştirilmesi, mevzuat düzenlemeleri ve araştırma, bilgi paylaşımı, ağ oluşturma, kapasite ve yetkinlik geliştirme ile geçiş sürecinde destek verilmesidir (Yılmaz, 2011).

Bu kapsamda DPT tarafından kurumlara yol gösterici olması için kılavuzlar, rehberler, raporlar vb. hazırlanmıştır. İlk basımı 2003 yılında gerçekleştirilen ve gözlemlenen eksiklikleri kapatacak şekilde 2006 yılında yenilenerek yayımlanan Stratejik Planlama Kılavuzu'nda stratejik planlama ile kastedilen stratejik yönetim sürecinin bütünüdür. Kılavuz'da kullanılan stratejik planlama kavramının, geniş anlamda stratejik yönetim sürecinin bütününe kapsayacak şekilde kullanıldığı özellikle vurgulanmaktadır (DPT,2006: 4).

Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre kamu idarelerince hazırlanacak olan stratejik planların içermesi gereken temel unsurlar (DPT, 2006:9); durum analizi (özet), katılımcılığın

nasıl sağlandığına ilişkin açıklama, misyon, vizyon, temel değerler, en az bir amaç, her amacın altında en az bir hedef, hedef ölçülebilir şekilde ifade edilememiş ölçüm kriter(ler)i, stratejiler, tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosu olarak sıralanmaktadır. Bunların içinde paydaş analizi, amaç, hedef, strateji, performans göstergeleri ve maliyetlendirme konuları en problemleri alanlardır (Yılmaz, 2010).

Stratejik planlamada kritik başarı faktörlerini tanımlayan kılavuza göre; üst yönetimin sahiplenmesi, kapasite oluşturma, durum analizi, katılımcılık, sürecin iyi yönetilmesi ve planın hayata geçirilmesi olmazsa olmaz ölçütlerdir (DPT, 2006). Buna rağmen, stratejik planlarda bu ölçütlerin büyük bir kısmı eksiktir. Bunların en önemlisi bu araştırmanın konusu olan katılımcılıktır. Anglo-Sakson kültürden ilham alan ve hizmet bürokrasisinin daha iyi işlemesi için önemli araçlar sunan kamu işletmeciliği anlayışının, bürokratik yönetim geleneğine sahip Türkiye gibi ülkelerde kamu yönetimine “uyarlanma” sorunu da ortaya çıkmakta, ülkenin idari kültürü ve gerçekleriyle karşılaşmakta ve içerikleri boşalmaya başlamaktadır (Canpolat, 2010: 7). Bu nedenle Kalkınma Bakanlığı stratejik planlardan istenen performansın alınabilmesi için çalışmalar yapmakta ve özellikle katılım konusunda, İngiltere ile ortak projeler yürütmektedir.

2003 yılından bu yana tespit edilen eksiklikler 28 Temmuz 2011 tarihli resmi gazetede yayınlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ ile açıklanmış ve düzeltilmesi talep edilmiştir. Bu tebliğe göre “yönetmelikle belirlenen 2006–2010 geçiş döneminde kamu idarelerince hazırlanmış olan stratejik planların Kalkınma Bakanlığınca değerlendirilmesi sonucunda eksikliği tespit edilen ve aşağıda yer alan hususlar yeni plan hazırlıklarında dikkate alınacaktır:

- 1) Durum analizi ile amaç ve hedeflerin bağlantısının açık bir şekilde gösterilmesi,
- 2) *Dış paydaş katılımının yeterli düzeyde ve kalitede sağlanması,*
- 3) Hedeflerin sonuç odaklı ve kuruluşun hizmet alanına uygun bir biçimde ifade edilmesi,
- 4) Performans programı hazırlıklarında güçlük yaratmayacak sayıda ve nitelikte amaç ve hedef belirlenmesi,
- 5) Hedeflere yönelik performans göstergelerinin, bu göstergeler cinsinden mevcut durumun ve plan döneminde ulaşılması arzulanan seviyenin belirtilmesi,

- 6) Amaç ve hedeflere nasıl ulaşılabileceğini açıklayan stratejilerin planda yer alması,
- 7) Amaç ve hedefler seviyesinde maliyetlendirme ve bunlara ilişkin kaynak tablolarının yer alması,
- 8) Uygulamanın izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik sistem tasarımı yapılması.”

Stratejik Planın sadece üst yönetime mal edilmesi katılımı engellemektedir. Planlarda tanımlanan paydaşların, sürece katılımının sağlanması planın uygulanabilirliğini arttırmaktadır. Paydaş yani ilgili taraflar bir kurumdan doğrudan veya dolaylı, maddi veya manevi, olumlu veya olumsuz etkilenen kişi, kurum veya gruplardır. Paydaş analizinde amaç hazırlanan stratejik planı ve hizmetleri yararlanıcıların beklentileri doğrultusunda şekillendirmek, stratejik plan hazırlıklarında vatandaş odaklılığı sağlamak ve katılımcılık ile hesap verme sorumluluğunu tesis etmektir (Yıldırım, 2011: 73-74). Bu anlamda kastedilenin akıllara daha somut bir şekilde yerleşmesi için, stratejik planlama ve katılım ilişkisine geçmeden önce, çalışmanın bir sonraki bölümünde demokrasi ve katılım konusunda kısaca bilgi vermekte fayda görülmüştür

#### **4. Demokrasi ve Katılım**

Dahl, 1989 yılında ideal demokrasiyi tanımlarken şu gerekliliklerden bahsetmiştir; oy eşitliği, herkesin istisnasız dahil olduğu bir seçim sistemi, oy verenlerde aydınlanmış bir kavrayış (anlayış), siyasa belirleme sürecine etkili katılım ve gündem belirleme sürecine katılım. İlk iki ölçüt dünya üzerindeki bütün demokrasilerde mevcuttur. Herkesin seçme ve seçilme hakkının olduğu ve her oyun eşit sayıldığı bir sistem ancak demokrasi olabilir. Bununla birlikte ülkenin ne derece demokratik olduğunu belirleyen diğer ölçütlerdir. Aydınlanmış bir kavrayış ise zamanla kazanılabilecek ve halkın demokratik kültürünü belirleyen bir ölçüttür. Bu çalışmada veya genel anlamda “katılım” denildiğinde kastedilen ise siyasa belirleme (karar alma) ve gündem belirleme sürecine katılımıdır. Stratejik planın kararlar ve öncelik belirlemelerden oluştuğu düşünülürse katılımın önemi daha iyi anlaşılacaktır.

Daha fazla sosyal adalet, daha etkili kamu hizmetleri talebi ve kendine güvenen yurttaşların yaşadığı bir toplum (Beetham vd.’den aktaran Brodie vd., 2009: 7) sebebiyle katılımı son on yıldır bir patlama yaşanmaktadır (Dunn’dan aktaran Brodie vd., 2009: 7).

Siyasal katılımın elbette ki etkileyen ve etkilenen tarafları vardır. Katılım formel, enformel; yapılandırılmamış, yapılandırılmış; pasif, aktif; bireysel, kolektif; tek seferlik,

devam eden; ücretli, ücretsiz; reaktif, proaktif; kendi çıkarlarına yönelik, fedakar; değişime direnen, değişimi yönlendiren şekillerde olabilir (Brodie vd., 2007: 22).

Eroğul (2012: 201-204) katılım üzerine yazdığı eserinde özetle katılımı şöyle çerçevelemektedir; siyasal katılma gönüllü ve meşru olmalıdır. Bireysel, toplu veya örgütlü olabilir. Katılım, kurumların oluşumunda, görevlilerin belirlenmesinde ve kararların alınmasında gerçekleştirilebilir. Devletin niteliği, tüzel çerçeve, düşünsel (ideolojik) ortam ve ülke gelenekleri, yordambilgisel (teknolojik) olanaklar, eylemcilerin sayısı, eğitim düzeyi, katılımcıların özellikleri, katılanların yerleşim yeri ve katılanların sınıfsal konumu katılmanın etmenleridir. Bütün bu etmenler ve özellikler göz önüne alındığında stratejik planlama sürecine katılımı sağlamanın gerekli olduğu fakat aynı zamanda sıkıntılı olduğu görülmektedir.

Katılımın derinliği konusunda Arnstein 1969 yılında katılım merdiveni ismi ile ortaya koyduğu modelde en üst basamağa “yurttaş denetimi” ni koymakta en alt basamakta ise katılımın hiç olmadığı “manipülasyonu” koymaktadır. Bu model yıllarca tartışılmış ve tartışılmaya devam etmektedir. Bugün gelinen nokta Arnstein’in tespitinden çok farklı değildir (Brodie vd., 2007: 20). John May (2007: 70) “katılım üçgeni” isimli çalışmasında katılımcılardan ne kadar derin katılmaları istenirse sayının o kadar azalacağını vurgulamıştır. Bu çalışma, katılıma, katılımcılar açısından bakan teorik bir çalışmadır. Şöyle ki; üçgenin altında bulunan yaygın (geniş) tabaka halkın büyük bir kısmını oluşturmakta ve bu seviyede katılım az olmaktadır. Üçgenin en üstünde dar alanda ise katılımı en derin seviyede gerçekleştiren ama sayıları az olan otoriteler bulunmaktadır. Üçgen üzerinde yukarı doğru ilerledikçe yaygınlık azalır ama katılımın yoğunluğu artar. Involve (2010b) vakfının bu çalışmaya dayanarak hazırladığı raporda stratejik planlama sürecinde en altta bulunan halkın “bilgilendirme” yöntemi ile sürece dahil edilmesi ve sırayla; istişare, dahil etme, birlikte çalışma ve yetkilendirme ile üçgenin en üstündeki tabakaya çıkmak gerektiği vurgulanmıştır. Stratejik planda bu üçgenin basamaklarında bulunan her katılımcı paydaş olarak adlandırılır.

### **5. Stratejik Planlamada Paydaş Kavramı**

Kamu kuruluşlarının mevcut durumlarını şeffaf bir şekilde değerlendirerek katılımcı yöntemler ile amaç ve hedeflerini belirlemeleri, belirlenen amaç ve hedeflere ulaşabilmek için etkin stratejiler oluşturmaları, performans göstergeleri ile başarılarını izleyerek değerlendirmeleri ve bu sayede hesap verme sorumluluğunu tesis etmede bir araç olarak kullandıkları stratejik planlar, aynı zamanda yönetişimin de hayata geçirilmesinde bir fırsat olarak görülmelidir (Yıldırım, 2011: 80). Çalışmanın ilk bölümlerinde de bahsedildiği gibi

yönetişim özetle birlikte yapma manasına gelmekte ve katılımı içermektedir. Stratejik planın ekonomik ve sosyal anlamda bir katkı sağlayabilmesi için aşağıdan yukarıya bir anlayışla halk katılımını içermesi gerekir (Blair, 2004: 104).

Stratejik planlamanın katılımcılık boyutu planı hazırlayan kurum yönetimini ve kurumun paydaşlarını işaret etmektedir. Paydaşlar, strateji ve politika tekliflerinin geliştirilmesi ve uygulanmasından etkilenecek olan ve aynı zamanda süreci etkileyen bireyler ve gruplar olarak tanımlanır. Paydaşlar iç paydaş, dış paydaş ve müşteriler olarak ayrılabilir. İç paydaşlar; kuruluştan etkilenen veya kuruluşu etkileyen kuruluş içindeki kişi, grup veya (varsa) ilgili/bağlı kuruluşlardır. Kuruluşun çalışanları, yöneticileri ve kuruluşun bağlı olduğu bakan, iç paydaşlara örnek olarak verilebilir. Ayrıca stratejik planlama ekibi de iç paydaştır. Dış paydaşlar ise kuruluştan etkilenen veya kuruluşu etkileyen kuruluş dışındaki kişi, grup veya kurumlardır. Kuruluş faaliyetleriyle ilişkisi olan diğer kamu ve özel sektör kuruluşları, kuruluşa girdi sağlayanlar, sendikalar, ilgili sektör birlikleri dış paydaşlara örnek olarak verilebilir. Müşteriler (yararlanıcılar); kuruluşun ürettiği ürün ve hizmetleri alan, kullanan veya bunlardan yararlanan kişi, grup veya kurumlardır. Müşteriler dış paydaşların alt kümesidir (DPT, 2006: 18).

Plan hazırlanırken kilit paydaşların ve sorunlarının saptanması, projede mümkün olduğunca erken bir zamanda yapılması gereken çalışmadır. Herhangi bir devlet strateji çalışmasında katılım sağlayabilecek paydaşlar listesi uzun olur. Bunlar:

- 1) Kullanıcılar ve müşteriler,
- 2) Bakanlık veya bakan (varsa) ve konunun uzman danışmanı,
- 3) İlgili diğer bakanlıkların bakanları ve konunun uzman danışmanları,
- 4) İlgili bakanlıklardaki yetkili gruplar ve birey grupları,
- 5) Başbakanlık Politika Birimi vb. kurumlar,
- 6) Ele alınan konuların sorumluluğunu devralmış idareler,
- 7) İlgili sektörlerden temsilci kuruluşlar,
- 8) Yerel makamlar ve daha geniş kamu sektörü,
- 9) Bu alanla ilgili hâlihazırda bir menfaati olan veya potansiyel olarak gelecekte menfaati olabilecek özel sektör kuruluşları ve bireyler (örneğin, gelecekte uygulamaya katılım sağlayabilecek kişiler),
- 10) Meclis komisyonları,
- 11) Akademisyenler, araştırma kurumları ve düşünce kuruluşları,
- 12) İşverenler ve sendikalar,

13) Avrupa Komisyonu, Dünya Bankası, IMF veya BM gibi uluslararası kuruluşlar olabilir.

### **6. Stratejik Planlamaya Paydaş Katılımı**

Yönetişim kavramı çok değişik şekillerde tanımlanmakla birlikte kavramın içeriğinin başlıca iki noktaya vurgu yaptığı söylenebilir. Birinci nokta, kamunun özel ve gönüllü kuruluşların kaynaklarını ortaklaşa kullanarak kamu hizmetlerini eşgüdüm ve işbirliği içerisinde yerine getirmesi; ikinci önemli nokta ise, bu kavramın, kamu politikalarına ilişkin kararların alınması ve uygulanması sürecinde demokratik katılıma büyük bir önem atfetmesidir (Canpolat, 2010: 16). Kavramın bu kadar önemli olmasının sebebi özellikle batı demokrasilerinde oy verme gibi geleneksel sistemlere olan ilginin azalması ve bu durumun meşruiyet krizlerine yol açmasıdır. Ayrıca bireylerin kendilerini ilgilendiren konulara katılma isteğinin daha baskın olduğu tespit edilmiştir (Brodie vd., 2007). Bu nedenle Türkiye'deki stratejik planlara üst tavsiye belgesi niteliğinde olan 9. Kalkınma Planı kamusal hizmet sunumunda; şeffaflık, hesap verilebilirlik, katılımcılık, verimlilik, vatandaş memnuniyeti gibi iyi yönetim ilkelerini ön plana çıkarmıştır. Ayrıca; Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te iç ve dış katılımcılığın sağlanmasıyla ilgili hükümler bulunmaktadır. Yönetmeliğin 5. maddesine göre "stratejik planlama sürecinde kamu idaresinin hizmetinden yararlananların, kamu idaresi çalışanlarının, sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili diğer tarafların katılımları sağlanır ve katkıları alınır.... Çalışmalar strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde tüm birimlerin katılım ve katkılarıyla yürütülür."

İyi yönetişimin ilkelerinden olan katılımı sağlamak için paydaşların görüşleri, endişeleri ve perspektifleri ile ilgili derin bir kavrayışın yanı sıra strateji ve politika geliştirmeye nasıl dâhil edilebilecekleri ve stratejilerin gerçekleştirilmesi aşamasında nasıl bir rol oynayabilecekleri konusunda bir plan olmalıdır (Strategy Unit, 2004: 7). Carter ve Darlow'a göre katılımı sağlamak için halktan katılacak olan üyeleri tanımlamak, katılım için doğru zamanı seçmek, sorunlar, fırsatlar ve problemler konusunda katılımcıları bilgilendirmek, katılım aşamasına kaynak ayırmak ve uygulama mekanizmaları geliştirmek gerekir (akt. Blair, 2004:105). Özel şirketlerin birçoğu vatandaş katılımını sağlamak için halk toplantıları yapmakta, çalışanlara yönelik anketler düzenlemektedir. Bununla birlikte; İngiltere'de yapılan bir araştırmada kamu kurumlarının, konularından kaynaklanan sebeplerle, daha katılımcı oldukları ortaya çıkmıştır. Bu sonuç kamu kurumlarının daha geniş bir kitleye hesap vermek zorunda olmaları ile bağdaştırılmaktadır (Dyson and Foster, 1982: 88).



Stratejik planın basamaklarından biri olan paydaş analizi ile planlama sürecinin ilk aşamalarında paydaşlarla etkili bir iletişim kurularak bu kesimlerin ilgi ve katkısının sağlanması, paydaşların görüş ve beklentilerinin tespit edilmesi, kuruluşun faaliyetlerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesine engel oluşturabilecek unsurların saptanması ve bunların giderilmesi için stratejiler oluşturulması, paydaşların birbirleriyle olan ilişkilerinin ve olası çıkar çatışmalarının tespit edilmesi, paydaşların kuruluş hakkındaki görüşlerinin alınmasıyla kuruluşun güçlü ve zayıf yönleri hakkında fikir edinilmesi, paydaşların hangi aşamada katkı sağlayacağını tespit edilmesi, paydaşların görüş, öneri ve beklentilerinin stratejik planlama sürecine dâhil edilmesiyle planın bu kesimlerce sahiplenilmesi ve planın uygulanma şansının artması amaçlanır (DPT, 2006).

Paydaşların belirlenmesinin ardından etki ve önem açısından sıralama yapılmalıdır. Bu sıralama için *Çizelge 1*'de gösterilen matris kullanılır. Çok destekleyici ve çok önemli olan paydaşlar, ekibin çalışmalarına yakından dahil edilmelidir. Çok önemli fakat destekleyici olmayan paydaşların, destek düzeylerini artırabilmek için yakından yönetilmesi gerekecektir. Bunu yapabilmek için projenin onlara sağlayabileceği yararın belirlenmesi ve bu faydaların paydaşı ikna etmek için nasıl kullanılacağını belirlenmesi yararlı olacaktır. Destekleyici olup çok büyük öneme sahip olmayan paydaşlar dikkati dağıtabilir; bu nedenle çabaları bilinmeli fakat daha sonra uygun bir şekilde yönetilmelidirler. Ne destekleyici ne de önemli olan paydaşlar önem derecelerinin değişip değişmediğinin anlaşılması için sürekli izlenmelidir, ancak bunun dışında ekibin dikkatini dağıtmamalıdır (Strategy Unit, 2004: 79).

#### Çizelge 1

##### *Paydaş Analizi Matrisi*

Önem/Etki	Zayıf	Güçlü
Önemsiz	İzle	Bilgilendir
Önemli	Çıkarlarını gözet	Çalışmalara dâhil et/ Birlikte çalış

*Kaynak: (Strategy Unit, 2004)*

Paydaşların katılımlarının sağlanması için çeşitli yollar bulunmaktadır. Bunlar:

- 1) Teke tek mülakatlar (genellikle nüfuz sahibi paydaşlarla düzenli olarak yapılması gerekir),
- 2) Paydaşların yönlendirme ve danışma kurullarına veya çalışma gruplarına davet edilmeleri,
- 3) Personel/üst düzey yönetim ekiplerine/kurullarına sunuş yapılması,
- 4) Paydaş kuruluşlardan ekip üyelerinin görevlendirilmesi,

- 5) Temel konularda paydaş kuruluşlarıyla birlikte ortak çalışılması,
- 6) Bir kamuoyu konsültasyon çalışmasının yürütülmesi ve bir ara dönem raporunun yayıma hazırlanması,
- 7) Belirli konuların veya sorunların tartışılması için seminerler düzenlenmesi,
- 8) Yazılı iletişim; örneğin, bülten, raporların güncellemeleri veya taslakları,
- 9) E-postalar,
- 10) Kilit raporların yayımlandığı internet siteleri,
- 11) Odak grupları ve seminerler olabilir (Strategy Unit, 2004).

Katılımı sağlayabilmek için öncelikle paydaşların yönetiminin çok iyi sağlanması gerekir. İstişare raporlarının yayımlanması (çevrimiçi olarak ve/veya kağıt formatında), seminerlerin düzenlenmesi ve odak grupların kullanılması gibi faaliyetler yoluyla paydaşların sürekli olarak aktif katılımı sağlanmalıdır. Katkılarının değerini en üst düzeye çıkarabilmek ve sahiplenmeyi sürdürebilmek için proje süreci ve paydaşların ve destekleyicilerin rolü konusunda bu kişiler net bir şekilde bilgilendirilmelidir. Paydaşlarla istişarelerin yapılandırılması için kamuya açık bir istişare çalışması faydalı bir yoldur. İnternet yararlı bir araçtır ve az sayıda toplantı veya seminerle birlikte kullanılmalıdır. Etkili bir süreç geliştirmek, istişare dokümanları hazırlamak ve iletişimi planlamak zaman alacağından her türlü kamu istişaresi için yapılacak planlama projenin başlangıcında gerçekleştirilmelidir (Strategy Unit, 2004: 27). Elbette katılım sadece planlama aşamasında olmamalıdır. Planı uygulama sürecinde de çalışanları düzenli bilgilendirmek ve iletişimi iyi sağlamak başarı için gereklidir. Katılım ve iletişim birbirini tamamlar (Ketokivi and Castaher, 2004).

Ayrıca; iç paydaşlardan olan plan ekibinin büyüklüğü ve temsil kabiliyeti katılım açısından önemlidir. Ekip farklı geçmişleri ve becerileri bir araya getirebilecek kadar geniş, her bireyin ekibin kritik bir parçası olmasını sağlayacak kadar da küçük olmalıdır. Stratejik planlama ekibinin niteliği ise ekibin, ilgili olduğu kuruluşu temsil etme kabiliyeti ile kuruluştaki yer alan ana hizmet birimlerini temsil etme gücüne ve üst yönetimden en az bir kişi olmak üzere çeşitli seviyelerden çalışanların ekipte bulunup bulunmamasına bağlıdır. Türkiye’de plan ekibinin büyüklük ve niteliğinin genel olarak iyi olduğu bilinmektedir. Yıldırım (2011: 91) tarafından belediyelerin stratejik planlarının yönetim ölçütlerine göre incelendiği bir çalışmada belediyelerde oluşturulan ekiplerin niteliğinin genel olarak yüksek olduğu görülmektedir. Bu çerçevede belediyelerin yaklaşık olarak ¾’ü stratejik plan çalışmalarını önemsemekte, bu çalışmaları yürütmek üzere nitelikli bir grup oluşturmakta ve ekibin başında

üst yönetimden bir kişiye yer vermektedir. Fakat aynı çalışmada belediyelerde stratejik planların hazırlanması sürecinde dış paydaş katılımının ihmal edildiği görülmüştür. Halk kendini ilgilendiren sürece katılmak istese de plan içindeki mekanizmalar buna müsaade etmemektedir (Blair, 2004: 107).

Yöneticilerin planı benimsemesi ve sürece dâhil olması ile stratejik planın etkililiği arasında olumlu bir ilişki olduğunu belirten Elbanna (2008: 782) katılımı ile etkililik arasında olumlu anlamda bir sonuç bulamamıştır. Fakat katılımcı bir çevrede planlama fonksiyonunun kaçınılmaz olarak karar alma sürecine entegre olacağını ve farklı çıkar gruplarının ilgi alanına giren kaynakların dikkate alınacağını belirten Dyson ve Foster (1982: 87) uygulayıcıların planlamaya katılmasının planın uygulanabilirliğini arttırdığını söylemektedir.

Türkiye’de hazırlanan stratejik planların katılım boyutunun eksik kaldığını tespit eden DPT bu konuda Birleşik Krallık ile ortak bir proje hazırlayarak yardım almıştır. “Stratejik Planlama ve Politika Geliştirmede Katılımcılık” isimli proje, TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı) ve INVOLVE (kısaltma değildir) vakıflarının desteği ile tamamlanmış ve çıktıları tüm kamuoyu ile paylaşılmıştır. Bu projenin amacı stratejik planlama süreçlerinde katılımcılığın değerlendirilmesi, DPT tarafından yapılan değerlendirilmelerde katılım boyutunun daha iyi nasıl değerlendirilebileceğinin tespiti ve bu konuda farkındalığın artmasıdır. Proje kapsamında yapılan bir anket ile kamu kurumlarının katılımcılık konusundaki algısı, mevcut durum, bilgi düzeyi, katılım planları tespit edilmiştir. Bu projenin durum raporuna göre (Prikken ve Koyuncu, 2011: 2-3) Türkiye’de kamu kurumları paydaş katılımının olumlu yönlerinin henüz farkında değildir. Bu konuda DPT’nin desteği ve zorlaması etkili olmaktadır. Kurumların çoğu katılım için gerekli alt limitte kalmış DPT’nin rehberinin dışına çıkmamıştır. Kurumların dış paydaşlarının çok geniş kitleler olması paydaş analizini zorlaştırmaktadır. Yurttaş katılımının gereksiz olduğu konusunda yaygın bir inanış vardır. Taşra teşkilatları stratejik plana dahil edilmemiş bu iş merkezi düzeyle ilgili görülmüştür. İzleme ve değerlendirme sürecinde ise katılım daha da düşmektedir.

Proje kapsamında hazırlanan rehberde stratejik plan konusunda tüm ayrıntılara yer verilmekte özellikle katılım konusunun üzerinde durulmaktadır. Bu rehber eşliğinde hazırlanacak planların daha katılımcı olması beklenmektedir. Örneğin; İnönü Üniversitesi yeni dönem stratejik planını hazırlamak için internet sitesi vasıtasıyla tüm çalışanlarına ulaştırdığı SWOT analizi anketi ile katılımı sağlamak için bir adım atmıştır (İnönü Üniversitesi, 2012).

Stratejik plan yapılırken orta kademe yöneticilerden yararlanmak bilgi toplama işleminin daha doğru yapılmasını sağlar. Ayrıca hedef, plan ve stratejiler ile birlikte üst yönetimin karşılaştığı çıkmazlar daha iyi anlaşılır. Böylece genel eğilimi sadece kendi birimlerinin hedeflerine yönelmek olan çalışanlar tüm örgütü düşünmeye başlarlar. Çalışanları planlamaya katmak motivasyonu artırır (Ketokivi and Castaher, 2004: 342-343). Pilot uygulamalardan biri olan Hacettepe Üniversitesi Stratejik Planı'na akademik çalışanların etkisi ile ilgili yapılan bir araştırmada orta düzey yönetici katılımının üst düzeyde sağlandığı sonucuna varılmıştır. Personel ihtiyaç ve beklentilerinin dikkate alınmadığı ise aynı araştırmada ortaya çıkan başka bir sonuçtur. Yani kurum içinde alt kademelere inildikçe bilgilendirme ve katılım eksikliği görülmektedir (Aydın ve Aksoy, 2007: 316-319).

Tüm yasal mevzuatta önemine bu kadar vurgu yapılmasına karşın, Yıldırım'ın (2011) yaptığı araştırmada belediyelerin yaklaşık üçte biri (%32,1) stratejik planlarında iç ve dış katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama bulunmadığını belirtmişlerdir. Çıkarımlarına göre iç ve dış katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama bulunmayan belediyelerin yarısından fazlasında bu faaliyetlerin yerine getirildiği, ancak stratejik planlarına yansıtılmadığı yorumu yapılabilir fakat yine de belediyelerin katılımcılığı sağlama konusundaki çalışmalarının yeterli olmadığı görülmüştür. Songür (2008: 68) tarafından yapılan benzer bir araştırmada belediyelerin stratejik planlarında iç ve dış katılımın nasıl sağlandığına dair bilgileri eksik verdiği tespit edilmiştir.

Etkileyeceği kişilerden izole edilmiş bir şekilde yürütülen strateji çalışmalarının herhangi bir yarar sağlaması olası değildir. Bu nedenle, stratejinin, her zaman uygulama akılda tutularak geliştirilmesi önemlidir. Ekip, ilişkilerin yönetilmesi ve projenin sonuçlarıyla ilgilenen ekip dışındaki kişilerle iletişim kurulmasına dikkat etmelidir. Paydaşlar, strateji ve politika tekliflerinin geliştirilmesi ve uygulanmasından etkilenecek olan ve aynı zamanda süreci etkileyen bireyler ve gruplar olarak tanımlanır. Bu nedenle kilit paydaşların ve sorunlarının saptanması, projede mümkün olduğunca erken bir zamanda yapılması gereken çok değerli bir çalışmadır.

Katılımın önemli olduğundan bu kadar bahsedilmişken katılım sağlanmadığında ve sağlandığında olabileceklerden bahsetmekte fayda vardır. Katılımın sağlanmadığı durumlarda ihtiyaçlar karşılanamayabilir. Paydaşların tatmin seviyeleri düşük olabilir ve sosyal bir rahatsızlık doğabilir. Planı uygulamada sorunlar yaşanabilir. Plan sahiplenilmeyebilir ve temel hedeflere ulaşamayabilir. Farklı bakış açıları yakalanamaz, alınan kararlara karşı tepkiler oluşabilir, risk algılanamayabilir, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkeleri eksik kalır. Hassas

kararlar çıkabilir ve plan başarısız olabilir. Bununla birlikte bazı durumlarda katılımı sağlamakta sorun yaratabilir. Zaman ve kaynak sıkıntısı oluşabilir. Katılımcılar hayal kırıklığına uğrayabilir ve diğer olanaklardan kaçınabilirler. Katılımın abartılması planın gelişimi engelleyebilir. Stratejiden uzaklaşmak uygulamayı zorlaştırabilir. Vakfın tabiri ile tek tek ağaçlarla uğraşırken orman görülmeyebilir (Involve, 2010a).

Sorunlarla karşılaşmamak için katılım etraflıca düşünülmesi gereken bir süreçtir. Involve (2010b) tarafından hazırlanan sunumda katılım konusunda planlama öncesi verilmesi gereken kararlar olduğu belirtilmiştir. Bu kararlar için şu soruları sormak gerekir:

1) Katılım uygun mu?: Sonuç değişmeyecekse, katılım talebi yoksa, kaynaklar yetersizse, temel kararlar çoktan alındıysa katılım anlamsız olur. Bu durumda katılım uygun mu sorusuna olumsuz cevap verilebilir.

2) Ne elde etmek istiyoruz?: Ne elde etmek istediğimizi yani amacımızı en başından belirlemek ve bu yönde hareket etmek gerekir. Katılımcıları istikameti belli olmayan bir trene bindirmek başarısızlığa neden olur (Involve, 2012).

3) Kiminle katılımı gerçekleştiriyoruz?: Bu sorunun üç cevabı olabilir herkesi, ilgisi olanları (paydaşlar) veya belirli bir bölgede yaşayanları. Bu soru düşünülürken gençler, yaşlılar, engelliler, azınlıklar vb gruplar hesaba katılmalıdır.

4) Katılımı nasıl sağlamalıyız?: Daha önceki bölümlerde katılımın hangi şekillerde sağlanabileceği sıralanmıştı. Burada dikkat edilmesi gereken katılımcı sayısı, zaman, kaynak, maliyet gibi ölçütlerin farklı metotlar gerektirebilmesidir.

Katılımın daha fazla olması değil daha iyi olması anlamlıdır. Başarısız bir katılım çalışması katılımcılar açısından hayal kırıklığına yol açabilir. Konu katılım olduğunda sadece yapmış olmak için yapmak veya yapıyor gibi görünmek başarısızlığın en önemli nedenleridir. Bu nedenlerden dolayı dünya üzerinde birçok başarısız katılım örneği vardır. Amacı, süreci ve bağlamı iyi planlamak planı istenilen sonuca ulaştırır (DCA, 2012).

## 7. Sonuç

YKY uygulamaları ile birlikte kamu yönetimi yaşamına müdahil olan stratejik yönetim dünyanın birçok ülkesinde geçerlilik kazanmıştır. Yönetişim ise bir diğer YKY enstrümanı olarak stratejik yönetime eşlik etmiştir. Bu sürece stratejik yönetim değil de stratejik yönetişim demek daha doğru olabilir. İkisinin bir arada kullanılması durumunda aslında üst yönetimin işi olan strateji belirleme sürecine, etkileyen etkilenen, tüm paydaşları dahil etme gerekliliği doğmuştur.

Kurumların hazırlamak zorunda olduğu stratejik planların her aşamasında paydaş katılımını sağlamak zorunludur. Bu yasal zorunluluğa rağmen Türkiye’de katılımı sağlamak ve devam ettirmek konusunda eksiklikler vardır. Bu eksiklikler ağırlıkla Türk kamu yönetiminin ve katılımcıların (paydaş) yönetim geleneklerinden kaynaklanmaktadır. Bu sorunu aşmak için Kalkınma Bakanlığı bazı projeler yapmış ve resmi belgeler yayınlamıştır. Kurumlar katılımı sağlamak konusunda cesaretlendirilmişlerdir ancak Türkiye’de stratejik planlamanın geçmişi kısa olduğundan henüz bu çalışmaların sonucu görülememiştir.

Katılımı sağlamak sadece yasal zorunluluk olduğu için yapılacak ve kağıt üzerinde kalabilecek bir konu değildir. Etraflıca düşünülmesi gereken, hazırlığı ve ayrıca planı olması gereken bir konudur. Kimin, nasıl ve ne için stratejik plana dâhil edileceği doğru hesaplanmalıdır. Aksi durumda katılımı sağlamak olumsuz sonuçlar doğurabilir.

Bu çalışmada kamuda stratejik planlama sürecinin katılımı boyutu, yasal çerçeve ile katılım sağlayacak kişi ve gruplar incelenmiş ve bu konuda Türkiye’deki mevcut durum gözden geçirilerek sürecin nasıl olması gerektiği aktarılmıştır. Tavsiye edilen; dünya üzerinde başarılı olmuş katılımı uygulamalarını örnek alarak Türkiye’deki kamu yönetimi geleneğini, demokratik kültürü ve yapılacak stratejik planın özelliklerini gözden geçirerek katılımı en makul seviyede sağlamaktır.

#### **Kaynaklar**

Aşgın, S. (2012). *Stratejik Yönetim Kitabı*. İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Yayınları, [http://www.strateji.gov.tr/ortak\\_icerik/strateji/yazilar/Yay%C4%B1nlar/STRATEJIKYONETIMKITABI.pdf](http://www.strateji.gov.tr/ortak_icerik/strateji/yazilar/Yay%C4%B1nlar/STRATEJIKYONETIMKITABI.pdf), Erişim Tarihi: 21.12.2012.

Aydın, M. D. & Aksoy, S. (2007). Kamu Kesiminde Stratejik Planlama ve Çalışanlara Yansıması: Hacettepe Üniversitesi Örneği. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25(1), s. 293-322.

Blair, R. (2004). Public Participation and Community Development: The Role of Strategic Planning, *Public Administration Quarterly*, Spring, p.102-147.

Bircan İ. (2003). Kamuda Stratejik Yönetim ve AB Politikaları. *Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi Bildirileri*. Ankara: TODAİE.

Brodie, E. & Cowling, E. & Nissen, N. (2009). *Katılımı anlamak: Bir literatür taraması*, [http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/katilimi\\_anlamak-web.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/katilimi_anlamak-web.pdf), Erişim Tarihi: 21.12.2012.

Bryson, J. M. (2004). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations A guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. Fourth Edition, San Francisco: Jossey-Bass.

Canpolat, H. (2010). İl Düzeyinde Stratejik Planlama ve Sivas İli Uygulamalarının Değerlendirilmesi, *Maliye Dergisi*, 159, s. 1-20.

DCA (2012). *Fark Yaratmak: Merkezi Yönetime Halkın Katılımını Değerlendirmek İçin Rehber*. Department for Constitutional Affairs , (Stratejik Planlama ve Politika Geliştirmede Katılımcılık Projesi kapsamında Türkçeye çevrilmiştir), [http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/fark\\_yaratmak.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/fark_yaratmak.pdf), Erişim Tarihi: 05.01.2013.

DPT (2006). *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*. Ankara: DPT.

Dyson, R. G. & Foster M.J. (1982). The Relationship of Participation and Effectiveness in Strategic Planning, *Strategic Management Journal*, Vol: 3, p. 77-88, doi: 10.1002/smj.4250030107.

Ertan, Y. *Stratejik Yönetimin Kamu Yönetimi Alanında Uygulanması ve Sorunları*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı yayınlanmamış doktora tezi.

Fayol, H. (1937). The Administrative Theory in the State, *Papers on the Science of Administration* (ed. Luther Gulick and L. Urwick), USA New Hampshire: Rumford Press, [http://archive.org/stream/paperscience00guli/paperscience00guli\\_djvu.txt](http://archive.org/stream/paperscience00guli/paperscience00guli_djvu.txt), Erişim Tarihi: 19.12.2012.

Gulick, L. (1937). Notes on The Theory of Organization. *Papers on the Science of Administration* (ed. Luther Gulick and L. Urwick), USA New Hampshire: Rumford Press, [http://archive.org/stream/paperscience00guli/paperscience00guli\\_djvu.txt](http://archive.org/stream/paperscience00guli/paperscience00guli_djvu.txt), Erişim Tarihi: 19.12.2012.

INVOLVE (2010a). [http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/Flipchart\\_Notes\\_Involve\\_workshops\\_6\\_and\\_10\\_Dec\\_2010.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/Flipchart_Notes_Involve_workshops_6_and_10_Dec_2010.pdf), Erişim Tarihi: 25.12.2012.

INVOLVE (2010b) . *Engagement in Strategy Processes*, [http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/Presentation\\_Involve\\_Friday.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/Presentation_Involve_Friday.pdf), Erişim Tarihi: 05.01.2013.

INVOLVE (2012), *İnsanlar ve Katılım: İnsanlar karar almanın merkezine nasıl yerleştirilir*, [http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/Insanlar\\_ve\\_katilim\\_web.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/Insanlar_ve_katilim_web.pdf), Erişim Tarihi: 05.01.2013.

İnönü Üniversitesi (2012). *SWOT analizi anketi*, <http://www.inonu.edu.tr/duyuru.php?id=2758>, Erişim Tarihi: 05.01.2013.



John, M. (2007). The Triangle of Engagement: An Unusual Way of Looking at the Usual Suspects. *Public Money & Management*, 27(1), pp. 69-75, <http://ssrn.com/abstract=959524> or <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9302.2007.00557.x>, Erişim Tarihi: 05.01.2013.

Karatepe, S. (2012). İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı 2012-2013 Eğitim Yılı Güz Dönemi Doktora Programı'nda verilen Stratejik Yönetim Ders notları.

Ketokivi M. & Castaher X. (2004). Strategic Planning as an Integrative Device, *Administrative Science Quarterly*, No: 49, p. 337-365.

Polatoğlu, A. (1984). *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: TODAİE.

Porter, Michael (2008), *Leaders in London Summit*, 2-4 December, London, <http://www.youtube.com/watch?v=ibrxIP0H84M>, Erişim Tarihi: 19.12. 2012.

Pırıkken, I. & Koyuncu, E. (2011). *Mevcut Durum Çalışması Yönetici Özeti Stratejik Planlamada Paydaş Katılımının İyileştirilmesi*, TEPAV ve INVOLVE vakıfları yayını, [http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/Mevcut\\_Durum\\_raporu\\_ve\\_Yonetici\\_Ozeti.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/Mevcut_Durum_raporu_ve_Yonetici_Ozeti.pdf), Erişim Tarihi: 02.01.2013.

Songür, N. (2008). Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki Gereklilikleri Yerine Getirme Durumları Üzerine Bir Araştırma, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 17( 4), s. 63-86.

STRATEGY UNIT (2004), *Birleşik Krallık Başbakanlık Strateji Birimi Strateji Yaşam Rehberi* (T.C. Başbakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Projesi kapsamında çevrilmiştir).

Tortop, N. & E. G. İsbir & B. Aykaç & H. Yayman & M. A. Özer (2010). *Yönetim Bilimi*. Gözden Geçirilmiş 8. Baskı. Ankara: Nobel Yayın.

Uysal, G. (2012). Ondokuz Mayıs Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümü Ders Notları [http://www.bafrakidem.org/kitap/kitap\\_icerikleri/stratejik\\_yonetim.pdf](http://www.bafrakidem.org/kitap/kitap_icerikleri/stratejik_yonetim.pdf), Erişim Tarihi: 02.01.2013

Yılmaz, A. (2008). *Ülke ve Kamu Kurumları Düzeyinde Strateji Yönetimi*, ODTÜVT Yönetim ve Mühendislik Günleri, 2 Mart 2008.

Yılmaz, A. (2011). Kamu Kurumları Düzeyinde Strateji Yönetimi, *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu*, 26 Mart 2011.

Yıldırım, M. F. (2011). *Mahalli İdarelerde Yönetişim ve Belediye Stratejik Planlarının İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi*. Ankara: Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Yayınları.

## Dış Politika'nın Belirlenmesinde Ulusal Güvenlik Algısının Rolü

Abdulkadir BAHARÇİÇEK<sup>1</sup> C. Emek İNAN<sup>2</sup>

### Özet

Devletler ekonomik, siyasal sosyal ve benzeri çıkarlar elde etmek, diğer devletlerin davranışlarını etkileyebilmek için dış politika tercihleri oluşturmaktadır. Ulusal güvenlik kavramı devletlerin dış politika tercihlerinin oluşturulmasında temel dayanak noktalarından biridir. Bu makale ulusal güvenlik algısının dış politika tercihlerinin belirlenmesindeki rolünü konu almaktadır. Bu nedenle de güvenlik ve ulusal güvenlik kavramları tarihsel ve kuramsal olarak analiz edilerek, ulusal güvenlik algısının dış politika üzerindeki etkisi vurgulanmaya çalışılmaktadır.

**Anahtar Sözcükler:** Güvenlik, Ulusal Güvenlik, Ulusal Güvenlik Algısı.

## The Role National Security Perception on the Formation of Foreign Policy

### Abstract

States form and implement foreign policy in order to influence and alter the behavior of other states. National security is one of the fundamental base upon which foreign policy is formulated. This article tries to clarify the role of national security perception on the formation of foreign policy. For this aim, the terms "security" and "national security" will be discussed and their impact on the process of the formation of foreign policy will be analyzed.

**Key Words:** Security, National security, National Security Perception.

<sup>1</sup> Doç. Dr. İnönü Ünv. İ.İ.B.F. abdulcadir.baharcicek@inonu.edu.tr

<sup>2</sup> Yrd. Doç. Dr. İnönü Ünv. İ.İ.B.F. emek.sarigul@inonu.edu.tr

## 1. Giriş

Tarihin her döneminde devletler çıkarlarını sağlamak için dış çevrelerine yönelik bazı eylemlerde bulunmuş, dış dünyaya karşı bazı tutum ve davranışlar belirleyip uygulamaya koymuşlardır. Küreselleşmenin çok ileri bir aşamaya geldiği 21. yüzyılda ise devletler “çıkar” elde edebilmek için belki de her zamankinden daha fazla dış çevrelerine karşı bazı tutumlar takınmak zorunda kalmışlardır. Geçmişte kendisini dünyanın geri kalan siyasal aktörlerinden ayırarak, mümkün olduğu kadar tek başına, başka devletlerle ilişki kurmadan ve uluslararası sistemin dışında kalarak yaşamak daha kolay iken, günümüz uluslararası sisteminde bu dış politika yönteminin uygulanması nerede ise imkânsız hale gelmiş bulunmaktadır. Daha da önemlisi, her devlet hemen her alanda dışa dönük birçok karar alıp uygulamak zorunda kalmıştır, çünkü bazı amaçlara ulaşmak için dışa dönük tutum takınılması zorunlu hale gelmiştir.

Devletler dış çevrelerine yönelik tercihlerde bulunup uygulamaya koyarlarken genellikle bunu ülke menfaatlerinin bir gereği olarak yaptıklarını söyler. Bu menfaatlerin neler olduğu ise her zaman tartışma konusu olmuştur. Bununla birlikte tartışma konusu olamayan bir menfaat türü ise güvenlik çıkarları olarak ortaya çıkmaktadır. Devlet denilen siyasal aktörlerin ortaya çıktığı ilk günden günümüze kadar geçen süre içerisinde güvenlik çıkarları her zaman devletlerin dış politika tercihlerinin şekillenmesinde birinci derecede etkili olmuştur. Bu makalede güvenlik ve ulusal güvenlik kavramları ele alınacak ve güvenlik algısının dış politika tercihlerinin şekillenmesinde hangi ölçüde etkili olduğu analiz edilmeye çalışılacaktır. Bu amaçla öncelikle “dış politika”, “dış politikada karar alma süreci”, “karar-alıcılar” ve karar alma sürecinde etkili olan faktörlere değinildikten sonra, “güvenlik”, “ulusal güvenlik” ve “güvenlik algısının” dış politika tercihleri üzerindeki etkileri ortaya konulmaya çalışılacaktır.

## 2. Kavramsal Çerçeve

Uluslararası ilişkiler alanından kullanılan dış politika iki kelimededen oluşan bir kavram olup, öncelikle “dış” ve “politika”nın ne ifade ettiğine bakmak gerekmektedir. “Dış” denildiğinde genel olarak bir ülkenin sınırları dışında kalan alanın tamamı anlaşılabilir. Fakat biraz daha ayrıntılı bakıldığında “dış”ın neresi olduğu, nerede başladığı, nereleri veya hangi yapıları kapsadığı gibi soruların cevabının da çok kolay verilemediği görülebilir. Örneğin, “dış”, ülke sınırları dışında kalan tüm evren olarak düşünülebilir. Fakat aynı zamanda “dış” diğer bütün ülkeler olarak da algılanabilir. Diğer yandan “dış” aynı zamanda devlet dışı siyasal aktörleri de kapsamaktadır. Bununla birlikte bir devletin kurduğu veya üyesi olduğu uluslararası kurumların “dışsalığı” tartışılabilir. Öte yandan, karşılıklı bağımlılığın çok ileri düzeylere ulaştığı günümüz uluslararası sisteminde “dış” ve “iç” ayrımının sınırlarla ortaya konulması da ne kadar gerçeği yansıtmaktadır ayrı bir tartışma konusudur. Geleneksel yaklaşım dış politikanın iç politikadan farklılığını ifade ederken, çoğulcu yaklaşımlar bu farkın aslında çok az olduğunu ve ayrım yapmanın zor olduğunu iddia etmektedirler (White, 1989: 16).

“Politika” ise ne olduğu konusunda belki de daha fazla uzlaşmanın olduğu bir kavram gibi görünmektedir. Bununla birlikte bu kavramın iktidar mücadelesi, sınıf mücadelesi,

çatışma, işbirliği, kaynakların bölüşümü gibi bazen birbirinden tamamen farklı anlamlarda kullanıldığı görülmektedir (Arı, 2008, 36). Arı (2008: 39), politikayı “insanların belli amaçlara ulaşmak... için giriştikleri ve zaman zaman işbirliği ve uzlaşma ve zaman zaman çatışma biçiminde ortaya çıkabilen bir stratejik etkileşim süreci olarak” tanımlamaktadır.

Dış politika konusunda bazı düşünürler “dış” kavramı üzerinde yoğunlaşırlarken, bazıları ise “politika” boyutunu öne alarak kavramı tanımlamaktadırlar (Gözen, 2001, 3). Holsti’ye (1992: 9) göre dış politika bir devletin ihtiyaçları, arzuları ve kapasitesi çerçevesinde, karar-alma süreci ile belirlenen ve bu amaçları elde etmek için dış çevresine dönük siyasal nitelikli tutum ve davranışları olarak ifade edilebilir. Özetleyecek olursak dış politika bir devletin bazı çıkarları elde etmek için belirleyip kendi dışında kalan dünyaya (diğer siyasal aktörlere) yönelttiği eylemler olarak görülebilir. Burada ifade edilmesi gereken önemli husus bu eylemlerin yöneltildiği “alanın” devletin hükümranlık alanı dışında olması gerçeğidir.

Kısaca açıklığa kavuşturulması gereken bir diğer konu ise dış politikada kararların nasıl bir süreçte alındığı ve karar-alma süreci üzerinde hangi unsurların etkili olduğu konusudur. Kara-alma süreci uzun yıllar, devletin rutin bir işi olarak görülmüştür. Bugün ise dış politika eylemleri kararların bir ürünü olarak görülmekte ve kararların alınma şeklinin karar üzerinde bir etkisi olduğu ifade edilmektedir. Politika amaçlı bir faaliyettir. Dış politika konusunda karar alanlar ise ülke için belli bir amacın gerçekleşmesi için bir tercihte bulunurlar. Genel olarak karar alıcıların tercih yaparlarken birden fazla seçeneğe sahip oldukları, bu seçenekler arasından kendilerine göre en doğru olanı, rasyonel bir şekilde tercih ettikleri varsayılmaktadır (Holsti, 1992: 267-270).

Genellikle dış politika tercihleri belirlenirken “neden” böyle bir karar alındığı üzerinde durulur. Oysa kararın nasıl bir süreçte alındığı ve karar alıcıların bu süreçte neleri hesaba kattıkları belki de çok daha önemlidir. Karar alma sürecinde etkili olan unsurları üç ayrı başlık altında toplamak mümkündür. İlk olarak Arı’nın (2008, 190) “içsel çevre ve siyasal sistem” olarak tanımladığı devletin ve hükümetin yapısı, bürokrasi, kamuoyu ve ülke ekonomisinin dikkate alındığını ifade etmek mümkündür. Ayrıca ülkenin coğrafik konumu da karar alıcıların tercihlerinin belirlenmesinde önemli olabilir. İkinci olarak dışsal çevre veya dışsal unsurların etkisinden söz etmek mümkündür. Dışsal unsurlara arasında Holsti’ye göre (1992: 271-273) sistemin yapısı, dünya ekonomisi, diğer devletlerin tutum ve davranışları, küresel ve bölgesel sorunlar en fazla dikkate alınması gereken hususlar olarak öne çıkmaktadır.

Öte yandan, dış politika kararları, sonuç itibariyel, karar-alıcılar dediğimiz kişiler tarafından alınmaktadır. Bu durumda karar alma sürecinde etkili olan bir diğer önemli unsur, belki de en önemlisi, bizzat karar alıcılar olmaktadır. Karar alıcıların kim oldukları, değerleri, inançları, ideolojileri, yaşama biçimleri, dünyaya bakış açıları, tecrübeleri gibi unsurlar da kararın niteliği üzerinde etkide bulunabilir (Holsti, 1992: 291-296). Aynı sorun karşısında karar alıcıların farklı olmaları durumunda farklı bir dış politika tercihin yapılması her zaman ihtimal dahilindedir. Bu ihtimal dış politika tercihlerinin belirlenmesinde karar alıcıların aslında ne kadar etkili olduğunu ortaya koymaktadır.

Karar alıcılar dış politika tercihinde bulunurken ülkelerinin çıkarlarını en iyi şekilde sağlayacak tercihi yaptıklarını düşünürler. Genellikle ülkelerinin ulusal çıkarlarını en doğru ve en ileri düzeyde sağlayacaklarını varsaydıkları seçeneği dış politikaları olarak tercih ederler. Oysa diploması tarihi çok iyi alındığı varsayılan fakat çok kötü sonuçlar veren dış politika tercihi örnekleri ile doludur. Bir dış politika tercihi bir ülkenin ve toplumun geleceğini tamamen etkileyebilir. En başta da ifade edildiği gibi, belki de dış politikayı iç politikadan ayıran en önemli özelliğin bu olduğu söylenebilir. Beklenmeyen sonuçlar doğursa bile karar alıcılar ülke çıkarlarını maksimum düzeyde sağlayacağını düşündükleri kararları almaya çalışırlar. Dış politika tercihi yapılırken ulusal çıkarlar arasından en çok dikkate alınanlar ise güvenliğe yönelik olanlardır denilebilir.

### 3. Güvenlik, Ulusal Güvenlik ve Ulusal Güvenlik Algısı

Dış politikanın amacı çıkar elde etmektir. Karar alıcılar da genellikle “ulusal çıkar” olarak tanımlanan çıkarları en iyi sağlayacak dış politika seçeneklerini tercih ederler. Ulusal çıkar kavramı dış politikanın kaynağını açıklamaya oldukça elverişli bir kavram olduğu gibi, değişik düşünce akımlarınca farklı anlamlarda kullanılan, dolayısıyla da üzerinde uzlaşılamayan ve tartışılan bir özellik de göstermektedir (Baharççek, 1998: 1554). Ulusal çıkarın ne olduğu ise ayrı bir tartışma konusu olmakla birlikte, bu çıkarların geleneksel olarak daha çok ülkenin güvenliği ile doğrudan ilgili olduğu düşünülür.

#### 3. 1. Güvenlik Kavramı

Etimolojik olarak güvenlik, pozitif rahatlardan negatife giden bir ivmeyi sembolize eden bir kavram olduğu gibi, özünde tartışmalı bir kavram olarak da tanımlanmaktadır. Tanımlamadaki güçlük kavramın taraflarca farklı değerlendirilebilir olmasından kaynaklanmaktadır. Örneğin, devlet için güvenli olan, kişisel güvenlik açısından tartışmalı bir alanı oluşturabilmektedir (Güner, 2008: 4-5).

Güvenlik, Yunanca *asphaleia* kelimesinden gelmektedir ve *asphales* sabitliği, tam hareketsizliği anlatmaktadır. ‘Sphallo’, sendelemek, yalpalamak anlamındadır ‘a’ ise Yunanca’da olumsuzluk öneki ve *asphaleia* sözcüğü *sabitlikle ilişkili olarak güvenliği anlatır*. *Asphales* felsefi açıdan “şeylerin orijinal doğasıdır”. Homeros’un İlyada’da güvenlikle ilişkilendirdiği Tanrı Poseidon, yaygın kanının aksine, “Aspharios” yani dünyayı tutan ve konumunu sabitleyen güçtür. *Asphales* Latince’de, “sabit olanın bilgisini” ifade eden hakikat ve emin olma hali (*certitudo*) olarak karşılığını bulmuştur. Kısaca *ideal* olanı temsil eder. Ancak bilinen kimliğiyle Poseidon, -okyanuslar ve yerküre üzerindeki gücüyle- sabit olandan çok uzak, “yerkürenin sarsıcısı ve parçalayıcısı olarak” tehlikenin, tehdidin ve güvensizliğin sembolüdür. Kelime, bu noktada artık hareketi anlatan fiil halini (Yunanca *sphallo*; Latince *fallo*) olarak; yıkmak, düşmek, düşürmek, yenmek, bozguna uğratmak anlamlarına gelmekte ve bu anlamıyla *polemos* (mücadele) sözcüğüyle bağlantılıdır, yani güvenlik bir ideal olduğu kadar bir fikrin, bir *ideanın*, bir mücadele (*pseudos*: ideal olan hakikat yanında mücadele) alanının ifadesidir (Korkmaz, 2008:18-19).

Buzan’a (1991: 26) göre “Güvenlik bir kavram olarak özneye ihtiyaç duyar? Neyin güvenliği sorusu cevaplanmadan [güvenlik] fikri hiçbir anlam taşımaz. ‘Devlet’ cevabını vermek ise sorunları çözmüyor... Fark edilebileceği gibi güvenliğin farklı, pek çok öznesi vardır”. Buzan, güvenliğin derinleşmesini, genişlemesinin göstergesi olarak

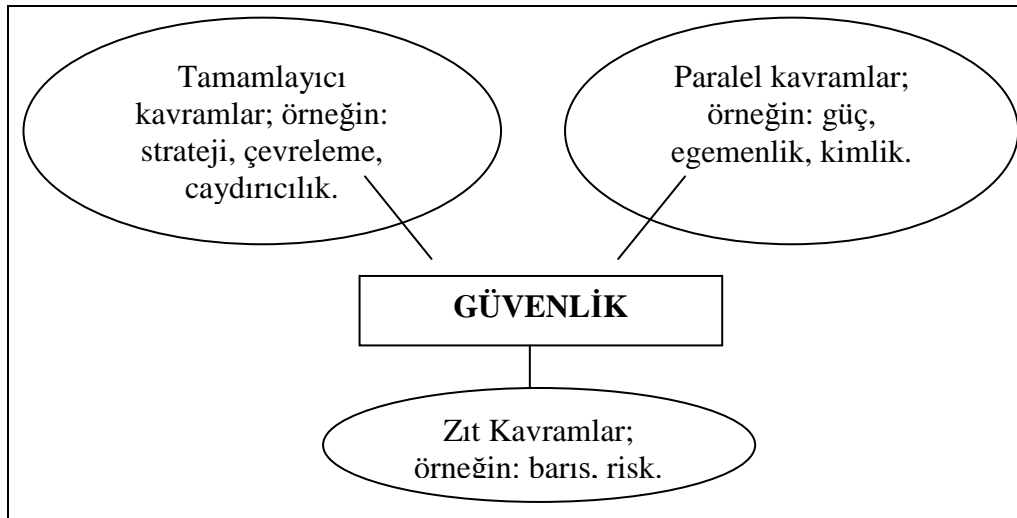
değerlendirmektedir. Askeri, siyasi, iktisadi, toplumsal güvenlik ve çevre güvenliği derinleşmiş güvenlik kavramının uygulamalarının gerçekleştiği alanlardır. Güvenlik kavramı her bir alanda söz konusu alana yönelik özel risk ve tehditlere karşı sınımlanmaktadır (Korkmaz, 2008: 46).

Güvenlik kavramından çok güvenlik kavramının kurgusundan bahseden Michael Dillon, çalışmasında (1996: 193), güvenlik kavramının farklı söylemler içinde kullanıldığından (“devlet güvenliği, ulusal güvenlik, siyasal güvenlik, küresel güvenlik, bölgesel güvenlik, toprak güvenliği, iktisadi güvenlik, bireysel güvenlik, ortaklaşa güvenlik, fiziki güvenlik, sosyal güvenlik, psikolojik güvenlik... vb”) bahsetmektedir. Söz konusu söylem çeşitliliği; modernlik, zaman ve medeniyet algısıyla şekillenen tehdit, korku ve düzen bilgisi ile bu bilginin uygulamalarına dayalı bir kurgu olarak da değerlendirilmektedir (Korkmaz, 2008: 15-16).

Dolayısıyla, güvenlik kavramını tek başına düşünmektense kavramlandırmayı zıt, paralel ve tamamlayıcı kavramlarla desteklemek ve ilişkilendirmek yapısal bir kavramsal analiz yapılmasını da sağlamaktadır.

Şekil 1

*Güvenlik ve İlişkili Kavramlar*



*Kaynak: Buzan ve Hansen, 2009: 14.*

Strateji, caydırıcılık, çevreleme gibi *tamamlayıcı kavramlar* daha dar ve spesifik sorunlara işaret ederken; güç, egemenlik veya kimlik gibi *paralel kavramlar* güvenliği daha geniş bir çerçeve içerisine alır (siyaset bilimi veya uluslararası ilişkiler referans çerçevesi), ve güvenlik üzerinden işleyen *zıt kavramlar* ise güvenlik yerine barış veya riskin ikame edilmesini tartışmaktadır (Buzan ve Hansen, 2009: 14). Güvenliğe ilişkin yaklaşımların çeşitliliği ve yaklaşımlardaki farklılık ile bu kavramların güvenlikle ilişki dereceleri de değişmektedir. Güvenlik algısı veya güvensizlik hissi de öznel ve nesnel algılamaya bağlı olarak değişebilmektedir. Uluslararası Güvenlik Çalışmalarıyla (ISS) ilgili olarak ilk

epistemolojik farklılıklardan biri güvenliğin nesnel, öznel ve söylemsel tanımlandırmaları arasındadır. Güvenlik, nesnel bir bakış açısıyla, kazanılmış değerlere yönelen tehditlerin yokluğunu ölçerken, öznel bakışla ise, bu değerlerin saldırıya uğrama korkusunun yokluğunu ölçmektedir (Wolfers, 1952: 485). Wolfers'ın formülasyonu güvenliğin nesnel algısı ile öznel algısı arasındaki gerilimi çok iyi açıklamaktadır. Nesnel görüş genellikle güvenliği somut terimlerle tanımlarken, öznel görüş ise tarih ve normların, korku ve (yanlış) algılama psikolojisinin önemini vurgulamaktadır. Bir diğer yaklaşım ise söylemsel görüştür. Bu yaklaşıma göre güvenlik nesnel terimlerle tanımlanamaz ve dolayısı ile hem nesnel hem de öznel algılama yanlıcıdır.

Bu görüşler arasındaki farklılıklar Tablo 1'de özetlenmiştir (Buzan ve Hansen, 2009: 32-33).

Tablo 1

*Güvenlik Yaklaşımlarındaki Epistemolojik Farklılıklar*

Nesnel Görüş	Öznel Görüş	Söylemsel Görüş
Somut tehditlerin yokluğu/varlığı	Tehdit edilme veya edilmeme hissi	Güvenlik nesnel terimlerle tanımlanamaz
Güvenlik genellikle göreceli önemli koşullar içerisinde tanımlanır	(Yanlış)algılama psikolojisini, tarihi ve toplumsal şartları vurgular	Güvenlik bir sözeylemdir
	Nesnel bir referans sağlar	Siyasal gündemdeki güvenlik sorunları olarak ortaya çıkan tehditler üzerinden öznelarası sürece odaklanır

Kaynak: Buzan ve Hansen, 2009: 34.

Diğer bir temel etimolojik fark ise güvenliği analiz etmede kullanılabilecek ilkeleri ele almaktadır. Uluslararası ilişkilerde genel olarak, temel ayırım bir yandan bilimsel ve pozitivist yaklaşımlar arasında, diğer yandan da felsefi, sosyolojik ve yapısal yaklaşımlar arasındadır (Buzan ve Hansen, 2009: 34).

Güvenlik kavramının algılanmasında ve anlaşılmasında epistemolojik açıklamaların ve farklı epistemolojik yaklaşımlar kullanılmasının yararı yanında kavramın uluslararası ilişkiler içerisinde değişen dönemsel pratiklerle yorumlanması ve anlaşılması kavramın değişen algısını kavramada daha da etkili olmaktadır. Dillon'a göre (1996: 16) "...Güvenlik [kurgusunun] tarihi, değişik güvenlik kurguları altında düzeni tanımlayan, sürdüren ve uygulamalarının takipçisi olan (ulusal/uluslararası) politikanın tarihi olmadan anlaşılabilir" (Aktaran: Korkmaz, 2008: 17).

Uluslararası ilişkiler tarihi genelde devletler arası ilişkiler tarihi olarak ele alınmaktadır, ancak devletler arasındaki çatışma uzlaşma evrelerinin tarihi yanında bu çatışma-uzlaşma



ilişkisi sadece devletler arasında değil, devletlerin ortaya çıkış ve evrimsel süreçleri içerisinde sınıfların, toplumların ve diğer tüm siyasi birimleri de içermektedir. Devletlerin öznesi olduğu her dönemde güvenlik kavramın da var olduğu söylenebilir. Milattan Önce 3000 yıllarında Sümer site devletlerinin aralarındaki çatışma-uzlaşma ilişkisi bu duruma örnek gösterilebilir. Site devletleri arasındaki güç ve güvenlik gerekçeli egemenlik mücadelesi kavramın hemen her dönemde güncel olduğunu kanıtlar niteliktedir. Antik Yunan ve Roma döneminde de benzer güç mücadeleleri gözlenmiştir. Roma döneminde merkezileşme süreci yaşansa da tıpkı Antik Yunan'da olduğu gibi, Roma'da kendi sınırları dışındaki ulusları “barbar” şeklinde tanımlayıp, diğer toplumları ötekileştirerek güvenlik stratejilerini şekillendirmişlerdir. Bu ötekileştirmenin özellikle 11 Eylül sonrasında Müslüman dünyasının ötekileştirilmesi şeklinde de günümüzde ortaya çıktığı söylenebilir. Ortaçağ döneminde ise “benzerlerinin mücadelesi” ile “benzemeyenlerin mücadelesi”ne sahne olmuştur. Bu çağda din, güvenlik ile eş anlamlı bir kavram olarak kullanılmış ve bu durum hem iç hem de dış güvenlik gibi açılardan geçerliliğini korumuştur. Yine bu dönemde Hıristiyanlık dinine mensup olmayanlarla, hatta Katolik olmayanlarla görülen mücadele, meşru bir mücadele olarak algılanmıştır. Bu algı dolayısıyla da söz konusu mücadele neredeyse bir görev haline getirilmiştir. Ortaçağ sonlarında ise, savaş araçlarının çeşitlenmesi güvenlik kavramı ve güvenliği sağlamada kullanılan araçlar arasındaki ilişkinin yeniden düzenlenmesine neden olmuştur. 15. yüzyılda başladığı kabul edilen Modern Çağın ilk dönemi çeşitli krallıkların ulus devletleşme sürecinde olduğu bir dönemdir. 17. yüzyıl ile 19. yüzyıl arasındaki dönüşümler dolayısıyla toplumsal yapıda meydana gelen değişim ile güvenlik arasındaki ilişki, günümüz gelişmelerine benzer etkiler yaratmıştır (Mantar, 2010: 30-31). Bütün bu süreç içerisinde siyasal iktidar veya egemenlerle, onlara tabi olanlar arasında da bir çatışma/uzlaşma ilişkisi süreklilik göstermektedir. Ortaçağ'da özellikle Batı toplumlarında görülen feodal ilişkilerde serf güvenliğini sağlayan senyöre tabiidir, modernite ile bu güvenlik ilişkileri vatandaşlık bağı ile devlete tabiiyet biçimine dönüşmüştür.

Soğuk Savaş Dönemi'nde güvenlik konusu, devlet eksenli düşünülmekteydi. Bu dönemde Birleşmiş Milletler'in devlet egemenliğini esas alan yaklaşımı göz önünde bulundurulursa, 20. yüzyılda güvenliğin ancak devlet eliyle ve devletin güvende tutularak sağlanacağı fikrinin baskın hale geldiği iddia edilebilir. Devletlerin belirleyici olduğu iki kutuplu bir güç hiyerarşisi yapılanmasının belirleyiciliğinde, devletler kendi kendine yardım ilkesi çerçevesinde, doğası itibarıyla anarşik olan yapı içerisinde varlıklarını sürdürmek için sürekli güç mücadelesi içindeydiler. Soğuk Savaş döneminin durağanlaştırdığı içerisi-dışarısı ilişkisindeki çözümlerle birlikte alt toplumsal aktörler dış politika yapım sürecinde etkili hale gelmişlerdir. İç politikada ise siyasi tavırlar, ideolojiler ulusal çıkarın tanımlanması sürecine dâhil olmuş, önceki dönemden farklı olarak dış politika, bir anlamda iç politikanın uzantısı haline gelmiştir. Dış politikanın belirlenmesinde toplumsal taleplerin belirleyiciliğinin artmasıyla birlikte dış politika analizinde ele alınması gereken değişken sayısı artmıştır (SETA, 2010: 17-18).

### 3. 2. Ulusal Güvenlik Kavramı

Ulusal güvenlik, günümüzde değişik anlamlar kazansa da genel olarak devlet egemenliğini sürekli kılmak amacıyla devletin siyasal, askeri ve ekonomik güçlerini

uluslararası arenada kullanması süreci olarak ortaya çıkmakta ve dönemsel olarak karar vericilerin güvenlik algısına bağlı olarak da kullanılan yöntemler ve ulusal güvenlik algısı da değişmektedir.

Ulus devletlerin güvenliklerinin sağlamaya yönelik bir kavram olan ulusal güvenlik politikasının bileşenleri; güvenliğin türetileceği bir tehdit, söz konusu tehdidi uzaklaştırarak fiili güvenliği sağlayacak güç, bu gücü ortaya koyacak bir eylem bu eylemlere amaçsal bir yön çizecek olan çıkarlar ve son olarak da bu güç ve eyleme meşruiyet zemini sağlayacak politikalar bütünüdür. Devletlerin ulusal güvenlik algılarının oluşumundaki temel bileşen olan tehdit ise göreceli ve muğlak bir gerçekte neyin ya da nelerin tehdit olarak algılanacağı korunmak istenen değerlerin merkezinde yer alan özneye göre değişmektedir (Birdişi, 2011: 150-152).

Ulusal güvenlik kavramı 1648 Westphalia Barışı'ndan sonra egemen ulus devletlerin uluslararası ilişkilerdeki temel aktör olmaya başlamasıyla ortaya çıkmıştır. Başlangıçta ulus devletlerin siyasal, ekonomik ve ticari faaliyetlerinin bir bütün içerisinde korunmasını sağlayan merkezi devletin güvenlik kaygısı, toprak egemenliğinin sağlanması ve ulus devlet sınırları içerisindeki topraklarda tek bir egemen siyasal ve hukuki düzenin korunması olarak görülmektedir. Bu nedenle ulusal güvenlik, topraklarını genişletme çabası içerisindeki devletlerin birbirlerinin askeri tehditlerine karşı güvenliğin sağlanması olarak değerlendirilebilir. Ancak özellikle merkantilist (ticari kapitalizm) politikalarla ticari-ekonomik-siyasal genişlemesini arttıran ulus devletlerin, uluslararası alanda faaliyet gösteren tüccarlarının güvenliğini ve sonrasında siyasal (sömürge) egemenliğini bütün dünyada koruması, güvenliğin sadece ulus devlet sınırlarına dayanan ve toprak egemenliğinin bir neticesi olan güvenlik anlayışını daha da karmaşık bir duruma getirmiştir. Dönemin temel özelliği olan 'birinin kazancı diğerinin kaybıdır' (Holsti, 1992: 68) anlayışı ile toprağa sahip olma askeri gücü ön plana geçirmiştir. Bu durum Soğuk Savaş döneminin bitmesine kadar değişik biçimlerde kendini göstermiştir.

Teknolojik ilerlemeler ve ideolojik/politik örgütlenmelerin etkisi ile ulusal güvenliğin ulus devlet sınırlarının ötesinde uluslararası bir nitelik kazanması devletlerin ulusal güvenlik algısının ve kullanılan yöntemlerin de değişimini beraberinde getirmektedir. Ulusal güvenlik algısında tehditler artık sadece diğer ulus devletlerden değil devlet dışı aktörlerden de gelebilmektedir; terör örgütleri, çok-uluslu şirketler, hükümet dışı örgütler, ayrılıkçı halk hareketleri, ideolojik örgütler ve hatta uyuşturucu kartelleri gibi aktörlerin güvenlik/güvensizlik algısı üzerindeki etkileri artmaktadır (Holsti, 1992: 117-122).

Ulusal güvenlik ulus devlet sınırlarında hala önemlidir ancak ulus devletlerin AB örneğinde olduğu gibi ekonomik bütünleşmeyi siyasal ve güvenlik birliğine dönüştürme çabalarında görüldüğü gibi entegrasyona yönelen ulus devletler için sınır güvenliği çok bir anlam ifade etmemekte, artık entegrasyonun güvenliği ulus devlet sınırlarının çok ötesinde belirlenmektedir. Günümüzdeki 'füze kalkanı'<sup>3</sup> tartışmalarında olduğu gibi ortak güvenlik

<sup>3</sup> Ayrıntılı bilgi için bakınız; Bölme, Selin M., Nato Zirvesi ve Füze Kalkanı Projesi, SETA Analiz, Sayı: 30, Aralık 2010. "19-20 Kasım 2010 tarihleri arasında Lizbon'da gerçekleştirilen NATO Zirvesi arifesinde Türkiye'nin gündemine oturan Füze Kalkanı Projesi'nin geçmişini Soğuk Savaş'ın sona erdiği ilk yıllara kadar

kaygıları ile hareket eden ulus devletlerin güvenliklerini ortak bir ekseninde (NATO) belirleyerek “güvenilmez devletler” olarak gördükleri devletlere karşı sınırlarının çok ötesinde savunma sistemleri geliştirmektedirler.

Ulusal güvenlik kavramının evrensel bir tanımı bulunmamaktadır ve ekonomi-politik süreç içerisinde de kendini sürekli yenilemekte ve kapsamı genişlemektedir. Ulusal güvenlik muğlak bir kavramdır ve tanımı kişiden kişiye değişmektedir (Wolfers, 1952; 481). Ulusal güvenlik, akademik bir kavram olarak ilk kez ABD’de II. Dünya Savaşı sonrasında devletlerin çeşitli içsel ve dışsal tehditlere karşı mücadelesindeki diğer kavramların yerine kullanılması ile ön plana geçmiştir. ABD’de 1947 yılında “Ulusal Güvenlik Yasası”nın Başkan Harry S. Truman tarafından imzalanması ile Ulusal güvenlik kavramı ABD’nin temel resmi dış politika ilkesi olmuştur. Bu yasa “ulusal güvenlikle ilgili olarak içişleri, dışişleri ve askeri politikaların bütünleştirilmesi konularında Başkan’a tavsiyede bulunulmasını” düzenlemektedir. Ulusal Güvenlik Yasası’yla getirilen bir diğer yenilik ise, başkanın dış politika ve ulusal güvenlik konularında karar almasına bir danışma organı olarak katkı sağlayacak Ulusal Güvenlik Konseyi’nin (UGK) kurulmasıdır. Soğuk Savaş yılları boyunca üye sayısı ve işlevlerinde farklılaşmalar olmakla birlikte genellikle başkan, başkan yardımcısı, dışişleri ve savunma bakanları ile genelkurmay başkanı ve Merkezi Haberalma Örgütü (CIA) direktörü UGK üyelerini oluşturdular. Ayrıca farklı bakanlıklar biçiminde bulunan kara kuvvetleri, donanma ve hava kuvvetleri, Ulusal Güvenlik Yasası çerçevesinde kurulan ve sivil bir bakan tarafından yönetilen Savunma Bakanlığı’na bağlandılar. Takip eden 20 yıl içinde savunma bakanı, dış politikanın ve ulusal güvenlik stratejisinin belirlenmesinde başkan ve dışişleri bakanının yanında oldukça önemli bir aktör konumuna gelmiştir. 1947 yılındaki bir diğer önemli gelişme ile, ordunun çeşitli birimleri arasında bir eşgüdüm işlevi görecek genelkurmay başkanlığın kurulmuştur (Erhan, 2001: 80-81). 1949 yılındaki değişikliklerle de ABD güvenliğinin temel taşları olan Ulusal Güvenlik Konseyi (NSC) ve CIA kurulmuştur.

1943 yılında *US Foreign Policy: Shield of the Republic* adlı kitapta ilk kez ulusal güvenliği, ulus ve devlet kavramları ile özdeş kullanan (Bilgin vd., 1998:133) Walter Lippmann’a göre ise “bir ulus meşru çıkarlarını korumak için savaş veya savaş tehdidi seçeneğine gerek duymuyorsa ve eğer savaş kaçınılmazsa zaferle temel değerlerini koruyabiliyorsa ulusal güvenliğe sahiptir.” Dolayısı ile bu tanımlamada ulus devlet bir bütündür ve ulusa yönelen tehdit veya tehlikeler dış faktörlerden ve diğer devletlerden gelmektedir. Ayrıca bu tanımlamada güvenlik bir ulusun saldırıyı engelleme veya onu yenme yeteneğine göre azalıp artacağı anlamına da gelmektedir (Wolfers, 1952: 484). Benzer bir açıdan bakan siyaset bilimci Harold Lasswell’a göre de “ulusal güvenlik yabancı diktasından bağımsız olma anlamına gelmektedir”, ancak bu bağımsızlık sadece siyasal anlamda değil ekonomik anlamı daha çok ağır basan bir bağımsızlık anlamında kullanılmaktadır (Romm, 1993: 79).

---

götürebilmek mümkündür. Bununla birlikte projenin hayata geçirilmesine yönelik fiili çalışmalar Başkan George W. Bush döneminde başlamıştır. “Aşamalı uyarlanabilir yaklaşım” adı altında tasarlanan yeni proje, İran’ın tahmini balistik füze geliştirme kapasitesine paralel şekilde füze savunma sistemini aşamalı olarak hayata geçirmeyi öngörmektedir. Avrupa’nın bu tehlikeden korunması kapsamında belli ülkelere radarlar, belli ülkelere ise savunma füzeleri konuşlandırılması planlanmaktadır”.

1977-1981 yılları arasında ABD Savunma Bakanı olarak görev yapan Harold Brown, 1983 yılında yayımladığı *Thinking About National Security: Defense and Foreign Policy in A Dangerous World* başlıklı kitabında ulusal güvenliği da detaylı bir biçimde tanımlamaktadır; “ulusal güvenlik, ulusun fiziksel bütünlüğünü ve toprağını koruyabilme; kendisine uygun koşullarda bütün dünya ile ekonomik ilişkiler sağlayabilme; kendi yapısını, kurumlarını ve yönetimini dışarıdaki karışıklıklardan koruyabilme ve sınırlarını denetleyebilme yeteneğidir”. Brown ulusal güvenliği çevre ve ekonomik güvenlik öğeleri ile genişletmektedir.

ABD Savunma Bakanlığı’nın askeri terimler sözlüğünde (2010: 252) ise ulusal güvenlik kısaca “Amerika Birleşik Devletleri’nin milli savunma ve dış ilişkilerini kapsayan ortak terim” olarak özetlenmiştir. Ulusal güvenlik özellikle aşağıdaki koşulların sağlanması durumudur;

(1) Herhangi bir yabancı ülke ya da ülkeler grubu üzerinde bir askeri ya da savunma avantajı;

(2) Olumlu bir dış ilişkiler pozisyonu veya

(3) İçeriden veya dışarıdan, açık veya örtülü düşmanca ya da yıkıcı eylemlere karşı başarıyla direnme yeteneğine sahip bir savunma duruşu.

Bu tanımlamada artık güvenlik sadece dış tehditlere karşı koyabilme yeteneği değil ulus içerisinde gelebilecek tehditlere de karşı koyabilme yeteneği olarak değerlendirilmektedir.

Harvard Üniversitesi’nde tarih profesörü olan Charles Maier ise ulusal güvenliği, ulusal güç<sup>4</sup> penceresinden ele alarak şu şekilde tanımlamaktadır: “ulusal güvenlik en iyi biçimde, belli bir toplumun kamuoyunun kendi kaderi veya egemenliği, refahı ve güvenliği için gerekli olduğuna inandığı içsel ve dışsal koşulları denetleme kabiliyeti”dir (Romm, 1993: 6).

Ulusal güvenlik öğeleri ulusal gücü oluşturan öğelerle yakından ilişkilidir. Uluslararası arenada devletlerin kendilerini diğer devletlerle karşılaştırmasına olanak veren güç analizleri aynı zamanda güçle doğru orantılı olarak toplumların diğer toplumlar karşısında ne kadar güvende olduklarının da ifade etmektedir.

Devletlerarası ilişkilerde ulusal güç en geniş anlatımıyla “bir ulusun başka bir ulusun davranışlarını kendi hedefleri doğrultusunda etkileme yeteneği” dir (Pruitt, 1964: 166). Güç kavramını somutlaştıran tanımlama kapasitedir. Kapasite ile gücü kullananın etki derecesi değerlendirilebilmektedir. Güç kavramı Joseph Frankel’e göre -insan ilişkilerinde- “diğerlerinin davranışları üzerinde etki yapabilme kapasitesidir, siyasal güç de herhangi bir madde, doğa veya kişi üzerindeki etki değil başkalarının düşünceleri ve davranışları üzerindeki etkidir” (Frankel, 1988: 112). Holsti de gücü “bir devletin diğerlerinin davranışlarını denetleyebilme kapasitesi” olarak tanımlamaktadır. Davranış denetleme kapasitesi olarak adlandırılan güç; eylem, kaynaklar ve yanıt olmak üzere üç farklı analitik

<sup>4</sup> Ayrıntılı bilgi için bakınız; Davutoğlu, Ahmet, Stratejik Derinlik Türkiye’nin Uluslararası Konumu, Küre Yayınları, Kasım 2003, İstanbul; Wilhelm Fucks, “Formeln zur Macht: Prognosen über Volker”, Wirtschaft Potentiale (Verlags-Anstalt, 1965); Rand, Clifford German, “A Tentative Evaluation of World Power,” Journal of Conflict Resolution, Vol. 4 (1960) ss. 138–144. RAND/MR–1110-A, 2000. Hans Morgenthau, Politics among Nations, 4th ed.(New York Alfred A. Knopf, 1967), ss.106–158. Rand, Linda Weiss, John M. Hobson, Devletler ve Ekonomik Kalkınma, Çev: Kıvanç Dünder, Dost Kitabevi, 1999, Ankara.

öğeden oluşmaktadır. (Holsti, 1992: 117-122). Kapasite çoğunlukla “güç kaynağı” olarak anlaşılmaktadır. Kapasitenin öğeleri değişik biçimde sınıflandırılmakla birlikte en yaygını, kapasitenin öğelerini maddi (*tangible*) ve maddi olmayan (*intangible*) olarak ikiye ayıran sınıflandırmadır. Richard Aliano ise a) doğal, b) toplumsal, c) devlete ilişkin olmak üzere üç ana grupta sınıflandırmakta, Raymond Aron a) alan, b) çeşitli araçlara dönüşebilir materyal ve teknikler, c) eyleme yönelik kolektif kapasite olarak değerlendirirken, Donald Puchala da a) içsel/insanla ilgili kaynaklar b) içsel/insanla ilgili olmayan kaynaklar, c) dışsal kaynaklar olmak üzere sınıflandırmaktadır (Sönmezoğlu, 1995: 140-141).

Güç analizleri çalışmaları, uluslararası ilişkilerin bir bilim olabilmesi için gerekli noktayı; ulusal gücün tanımlanabilir bir niceliksel ölçümünü oluşturma çabası taşımaktadır (Alcock ve Newcombe, 1970: 335). Ulusal gücün karşılaştırılmalı olarak ölçümü farklı yöntemlerle yapılabilmektedir. Geleneksel güç analizinde analistler basitliği ve kolaylığı nedeniyle ulusal gücü genelde tek bir değişen veya göstergeyle değerlendirmektedirler. Inis Claude ve Karl Deutsch, gücün ölçümünde toplam askeri yeteneği, Norman Alcock ve Alan Newcombe askeri harcamaları, George Modelski ve William Thompson deniz kuvvetlerinin büyüklüğünü, Klaus Knorr ekonomik göstergeleri, Kingsley Davis ve A.F.K. Organski ulusal geliri, Charles Hitch ve Roland McKean bir ülkenin Gayrisafi Milli Hasılasını, Bruce Russett toplam petrol ve elektrik tüketimini ölçüt olarak almaktadırlar (Tellis vd, 2000: 26-27).

Ulusal güvenliğin sağlanmasında askeri güç dışında diğer ulusal güç öğeleri; özellikle ekonomik güç, politik güç, doğal kaynaklara dayanan güç ulusun varlığını sürdürmesi bağlamında askeri güvenlik, ekonomik güvenlik, siyasal güvenlik, çevre güvenliği ve enerji güvenliğine dönüşmektedir. Devletlerin yapısı ve politika tercihlerine göre bu öğelerin önem dereceleri de ülkeden ülkeye farklılıklar gösterebilmektedir.

Ülkeler arasındaki işbirlikleri ve ilişkilerin artmasına paralel olarak güç ilişkilerinde de değişimler gözlenmektedir. Bu süreçte ayrıca gücün bileşimindeki maddi kapasitenin önemi maddi olmayan kapasiteye göre azalmaktadır ve bilginin önemi artmaktadır. Özellikle askeri gücün maliyetinin artması ile birlikte daha önceleri ekonomik gücü arttırmak için bir araç olarak kullanılan işgal veya askeri güç kullanımı, yerini karşılıklı bağımlılık sürecinde ülkelerin kendi rızaları ile kaba kuvvet kullanılmadan uygulanan etkilemeye katılması durumunu ortaya çıkarmaktadır. Bu süreçte, güç daha az transfer edilebilir, daha az baskıcı ve daha çok maddi olmayan öğelere dayanan bir durum almakta ve devletleri etkileme araçları kültürel çekim, ideoloji, uluslararası kuruluşlar, çok uluslu şirketler olmaktadır. Nye, uluslararası arenada askeri ve ekonomik baskı yerine kullanılmakta olan devletleri etkileme yeteneğini ve kapasitesini *yumuşak güç* (soft power) ile açıklamaktadır (Nye, 1990:153-171).

Nye’in yumuşak güç (soft power) ve sert gücü (hard power) bir araya getirebilme ve strateji kazanma yeteneği olarak tanımladığı smart power ise gücün uluslararası ilişkilerdeki yeni bir tanımlanma ve uygulanma biçimidir (J. Wilson III, 2008: 115). Joseph J. Romm (1993: 1-8) ise askeri güvenlik dışındaki ulusal güvenlik öğelerini, uyuşturucu kartellerine karşı güvenlik, ekonomik güvenlik, çevresel güvenlik ve enerji güvenliği olarak sıralamaktadır.



#### 4. Ulusal Güvenlik Algısının Dış Politikanın Oluşum Sürecine Etkisi

Uluslararası güvenlik sorunlarının karmaşıklaşması ve çeşitlenmesi ulusal güvenlik ve ulusal güvenlik algısının da değişen koşullar ve dönemler içerisinde yeniden yorumlanmasını ve tanımlanmasını beraberinde getirmiştir. Genel bir “Güvenlik çalışmaları” tarihçesi yapmak gerekirse dört dönemden bahsedebilir: (Korkmaz, 2008: 41-46) İlk dönem, “Güvenlik çalışmalarının” akademik bir disiplin haline tam olarak gelmediği 1919-1950 yıllarında güvenlik kavramı; uluslararası hukukun, örgütlerin, demokrasi, silahsızlanma gibi ilkelerle şekillenen uluslararası toplum kuramlarının etkisi altındaydı. Ancak II. Dünya Savaşı sonrasında bu anlayışa dayalı güvenlik algısını kısmen değiştirmiştir. İkinci dönem ise 1970'lere kadar realist ekolünün etkisi altında güvenlik çalışmalarının uluslararası ilişkilerin akademik bir disiplin haline geldiği dönemdir. Bu dönem çalışmalarının temel çıkış noktası devlete yönelik tehditler ve bu tehditlere verilecek askeri karşılığın analizi olarak özetlenebilir. Devletin güvenliği, bireyin fiziki varlığının garantisi olarak görülmektedir. Dönemin güvenlik algısı ile “Caydırıcılık Kuramı” ortaya çıkmaktadır. 1970'lerde ise, “güvenlik çalışmaları” içerisinde caydırıcılık kuramı hâlâ ön plandadır ancak Amerikan-Sovyet *Détente*'1, 1973 petrol krizi ve enerji sorunu, üçüncü dünya yoksulluğu ve Ortadoğu sorunu gibi gelişmeler, 1970-1980'lerde karşılıklı bağımlılık anlayışı ile hareket eden ‘uluslararası güvenlik’ ve güvenlik çalışmaları içerisinde de “alternatif güvenlik düşüncesi”nin gelişmesini beraberinde getirmiştir. 1990 ve sonrasında ise artık tehdit, devlete yönelik, devlet sınırlarının ötesinden kaynaklanan temelde askeri tehdit olmaktan çıkarak, güvenlik kavramı; çevreye, insan haklarına, sosyal ve ekonomik yapıya yönelik tehditleri içine alacak şekilde genişlemektedir. “Güvenlik gündeminin derinleştirilmesi” olarak özetlenebilecek bu genişlemede, devletin yerine güvenliğin yeni öznesi olarak; birey, toplum, cemaat ya da etnik grup, halklar, uluslararası örgüt ve topluluklar hatta tüm insanlık yerleştirilmektedir.

Bu dönemlerin kesin bir biçimde birbirinden ayrılması ve dönem içerisinde öne çıkan güvenlik yaklaşımlarının önem derecelerinin belirlenmesi oldukça güçtür. Uluslararası güvenlik çalışmaları yaklaşımları, realist, neorealist, karşılıklı bağımlılık ve bağımlılık yaklaşımları yanında özellikle 1990'lardan itibaren etkili olmaya başlayan ‘İnsani Güvenlik’, ‘Feminist Güvenlik Çalışmaları’ ve Post-yapısalcı Güvenlik Çalışmaları’ ile zenginleşmekte ve derinleşmektedir. Bu yaklaşımların uluslararası güvenlik çalışmalarına epistemolojik, sektörel, referans nesne, tehdit algısı ve güvenlik politikası görüşlerine ilişkin bakışları Tablo 2’de özetlenmektedir.

Tablo 2

ISS (Uluslararası Güvenlik Çalışmaları)'nin Beş Soruna İlişkin Yaklaşımları

	<i>Referans nesne</i>	<i>İçsel/dışsal</i>	<i>Sektörler</i>	<i>Güvenlik siyaseti görüşleri</i>	<i>Epistemoloji</i>
<i>Stratejik çalışmalar</i>	Devlet	Dışsal öncelikli	Askeri (güç kullanımı)	Realist	Pozitivist
<i>Neo (realizm)</i>	Devlet	Dışsal öncelikli	Askeri-politik	Realist	Rasyonalist
<i>Post-yapısalcı Güvenlik Çalışmaları</i>	Toplu-bireysel	Her ikisi (sınırların yasallığı)	Hepsi	Realizmin değişme ihtimali, ancak ütopyan/idealist değil	Dekonstrüktivist ve söylemsel
<i>Post-kolonyal Güvenlik Çalışmaları</i>	Devletler ve topluluklar	Her ikisi	Hepsi	Batı egemenliğinin değişme ihtimali ancak gerçekleşmesi zor	Eleştirel Teori, dekonstrüktivist, tarihsel sosyoloji
<i>Barış Araştırmaları</i>	Devlet, toplumlar, bireyler	Her ikisi	Hepsi (olumsuz: öncelikle askeri)	Dönüşüm olasıdır	Pozitivist (nicelikselcilerden Marksist materyalistlere kadar)
<i>İnsani Güvenlik</i>	Birey	Temelde içsel	Hepsi	Dönüşümsel	Çoğunlukla deneyci veya yumuşak-konstrüktivist
<i>Feminist Güvenlik Çalışmaları</i>	Birey, kadın	Her ikisi	Hepsi	Genelde dönüşümsel	Nicelikselcilerden post yapısalcılara kadar
<i>Eleştirel Güvenlik Çalışmaları</i>	Birey	Her ikisi	Hepsi	Dönüşümsel (emansipasyon)	Eleştirel teori (hermeneutics)
<i>Kopenhag Okulu</i>	Bütünlükler ve çevre	Her ikisi	Hepsi	Tarafsız	Sözeylem analizi
<i>Geleneksel Yapısalcılık</i>	Devlet	Dışsal	Askeri	Dönüşüm olası	Soft-pozitivist
<i>Eleştirel Yapısalcılık</i>	Bütünlükler	Temelde dışsal	Askeri	Dönüşüm olası	Anlatımsal ve sosyolojik

Kaynak: Buzan ve Hansen, 2009: 38.



Ulusal güvenlik algılamasına realist görüş açısından bakacak olursak, realist yaklaşımın uluslararası ilişkilere yaklaşımında dört varsayım vardır. Öncelikle uluslararası arenada ulus devletler egemen, bağımsız ve rasyonel aktörlerdir. İkinci olarak devletler varlığını devam ettirmek ve gücünü korumak amacıyla hareket eder. Üçüncü olarak güç/kuvvet kullanma temel etki aracıdır ve son olarak da güç, barış ve güvenlik konuları devletlerin birbirleriyle etkileşimde buldukları en zorunlu meselelerdir. Bu yaklaşıma göre devlet asıl birimdir ve her devlet güç için çaba harcar ve rasyonel davranır. Bu varsayımlarla realistler devleti merkeze yerleştirirler ve güvenliği de gündemin zirvesine. Realistlere göre, [günümüzde] kimse ulus devlet siteminden kaçamaz. Devletler ‘temel güvenlik çıkarlarını koruyarak ve kurarak kendi toplumunu koruyacak politikaları geliştirirler’, “bu nedenlerle realistler egemenlik, ulus, ulusal değerler ve ulusal tarihe daha fazla önem vermektedirler.”(Baharçiçek, 1993: 15-17). Güvenlik de bu temel unsurlar üzerinden oluşmaktadır.

Ancak neorealistler ise özellikle 1950-60 arasında Batı ve Doğu arasındaki yumuşama (detente) ve dünya ticaretinin genişlemesi ile oluşan ortamda yeni bir realist bakış açısı getirmektedirler. Neo-realistler uluslararası ilişkilerde gücün rolünü inkâr etmemekte fakat gücün sınırları üzerinde durmaktadırlar ve güçlü devletlerin ulusal çıkarlarını gerçekleştirmek için her istediklerini artık daha karmaşık olan uluslararası sistemde diğer devletlere her zaman kolaylıkla yaptırımayacaklarını kabul etmektedirler. Dolayısı ile dış politikada artık ne güç tek belirleyici faktördür ne de güvenlik temel önceliklidir. Barry Buzan etkileyici çalışmasında (1991: 14)’güvenliğin geleneksel tanımlarının dar olduğu ve uluslararası sistemin değişen karakterinin daha geniş bir güvenlik görüşüne gerek duyduğunu ileri sürmektedir. Ve ona göre toplumların güvenliği beş temel öğeden etkilenmektedir: askeri, ekonomik, siyasi, sosyal ve çevresel (Baharçiçek, 1993: 20-21).

Türkiye’nin dış politika anlayışı temelde realist yaklaşım üzerine kurulmuştur. Özellikle ulus devletin inşasında, komşularla ilişkilerde kapalılıkta ve güvensizlikte, iç ve dış düşman algısında ve askeri gücün iç ve dış politikada ağırlığında devlet gücünün artırılması temel hedeftir. Bu nedenle Türkiye uluslararası güç dengelerini ve kendisine yönelik tehdit algısını gözeterek, ulusal gücünü artırıcı politikalara ve özellikle ulusal bütünlüğünü bozacağını öngördüğü her türlü iç ve dış siyasal, toplumsal hareketlere karşı bir güvenlik anlayışı geliştirmiştir.

Bir diğer görüş ise karşılıklı bağımlılık yaklaşımıdır. Karşılıklı bağımlılık en sade biçimde karşılıklı ve dengeli bağımlılık anlamına gelmektedir. Keohane ve Nye’a göre ‘dünya politikasında karşılıklı bağımlılık, farklı ülkelerdeki aktörler arasındaki karşılıklı etkileşimlerle oluşan durumları’ izah etmektedir. Frankel’e göre ‘dünya politikasında karşılıklı bağımlılık, bütün devletler için geçerli olan, devletlerin varlıklarını devam ettirme durumunun uluslararası sistemdeki bağımlılığı anlamına gelmektedir.’ Karşılıklı bağımlılık devletlerin birbirine bağımlılığıdır, çünkü bir devletin çıkarı diğerlerinin kararlarını ciddi bir şekilde etkileyebilmektedir. Karşılıklı bağımlılık yaklaşımı realist yaklaşımla çelişen üç temel varsayım ortaya koymaktadır. İlk olarak bu okula göre devlet tek ve hâkim aktör değildir. Çünkü toplumlar arasında politika yapma sürecine katılan ve süreci etkileyen birçok kanal

vardır. İkinci olarak güç, baskı aracı olarak, daha sınırlı bir role sahiptir. Üçüncü olarak da uluslararası ilişkilerdeki sorunlarda sabit bir hiyerarşi yoktur. Dolayısıyla askeri güvenlik her zaman gündeme egemen olamaz. Kısaca bu yaklaşım realistlerin tersine ne güvenliğin en önemli mesele olduğu, ne askeri gücün uluslararası politikada temel faktör olduğu ve ne de devletin en etkili aktör olduğu görüşlerini kabul eder. Onlara göre ulus devletin önemi ve rolü II Dünya Savaşı'ndan itibaren düşüş göstermektedir ve ittifaklar, uluslararası örgütler, çokuluslu şirketler ve birçok diğer devlet dışı aktörler ulus devletin aleyhine ve egemenliği pahasına önem kazanmaktadır. Sonuçta devletlerarasında bir işbirliği biçimi veya karşılıklı bağımlılık oluşmaktadır (Baharçipek, 1993: 21-22).

Bu yaklaşıma yöneltilen temel eleştiriler ise: toprak egemenliğine dayalı güvenlik sisteminin geçerliliğini yitirdiği önermesi her devlet için geçerli değildir. Karşılıklı bağımlılığın devletlerarasında işbirliğine ve barışa katkı sağlaması yanında siyasal ve/veya ideolojik blok ve örgütlenmelere göre ayrışan devlet grupları arasında çatışmalara neden de olabilmektedir.

Türk dış politikasında karşılıklı bağımlılık ilişkilerini özellikle 1990 sonrasında 'Demir Perde'nin yıkılmasıyla birlikte görmekteyiz. Türkiye'nin komşuları ile ekonomik ve ticari ilişkilerini geliştirmeye yönelmesi, Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü (1992), Ekonomik İşbirliği Teşkilatı (1985; Türkiye, İran Pakistan, 1992; Orta Asya Cumhuriyetleri ve Azerbaycan) gibi ekonomik anlaşmalarla düşman komşu algısının yerini işbirliğine yönelinen komşu algısı yerleşmeye başlamıştır. Özellikle 'Komşu ve Çevre Ülkeler Stratejisi'nin<sup>5</sup> (2000) benimsenmesi ile de Türkiye yakın çevresindeki ülkelerle daha sıkı işbirliklerine yönelmeyi hedeflemiştir. Bu ekonomik ve ticari işbirlikleri ile ulusal güvenliğin sağlanması yanında politik olarak da artık ulusal bütünlüğü ve toprak bütünlüğü tehdit algısında da değişiklikler olmuş ve Kürt kimliği tanınmaya başlanmıştır. Realist bakış açısı ile Irak'ın toprak bütünlüğünün bozulmasını tehdit olarak algılayan Türkiye, 1990 ve sonrasındaki dönemde bazı kesintiler dışında Irak'taki Kürt Federasyonu ile de ekonomik, ticari ve siyasi ilişkiler kurmaya başlamıştır.

Bağımlılık yaklaşımı ise uluslararası sistemi gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler olarak sınıflandırmakta ve bu ülke grupları arasında uluslararası ilişkilerin oluşumunda eşitsiz bir

<sup>5</sup> Komşu ve Çevre Ülkeler Strateji, hedef aldığı bölgenin belirlenmesinde, Türkiye'yi çevreleyen ülkelerin oluşturduğu alanı dikkate alan coğrafi yaklaşımı doğru bir seçim olarak görmekle birlikte, bu sınıflandırmanın Türkiye'nin ekonomik yaşam alanını daraltan etkileri olabileceğinden hareketle, etnik, kültürel, politik, tarihsel ve sosyal unsurları da kapsamaktadır. Strateji, bu geniş tanım kapsamına giren ülkeleri "Komşu Ülkeler / Ön Hat Ülkeleri" ve "Çevre Ülkeleri" olmak üzere iki ana grup içerisinde sınıflandırmaktadır. Komşu Ülkeler /Ön Hat Ülkeleri kavramıyla, Türkiye ile arasında doğrudan kara ve/veya yakın deniz bağlantısı vasıtasıyla Türkiye ile ortak sınıra sahip ülkeler ifade edilmektedir. Bu gruba giren ülkeler; Azerbaycan/Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti, Gürcistan, İran, Irak, Suriye, KKTC, Yunanistan, Bulgaristan, Romanya, Ukrayna, Rusya Federasyonu ve Ermenistan olarak sıralanmaktadır. Çevre Ülkeler kavramı ise, Türkiye ile ortak bir sınıra sahip olmamakla birlikte, coğrafi, kültürel ve tarihsel yakınlığı bulunan ülkeler olan Türkmenistan, Kazakistan, Özbekistan, Kırgızistan, Tacikistan, İsrail, Suudi Arabistan, Ürdün, Lübnan, Mısır, Arnavutluk, Moldova ve Makedonya olarak sıralanmaktadır. Komşu ve çevre ülkeler stratejisi 2003 yılında genişletilerek, Macaristan, Slovenya, Hırvatistan, Bosna-Hersek, Yugoslavya Federal Cumhuriyeti, Fas, Cezayir, Tunus, Libya, Sudan, Etiyopya, Eritre, Cibuti, Somali, Gazze, Kuveyt, Bahreyn, Katar, Birleşik Arap Emirlikleri, Umman, Yemen, Afganistan, Pakistan ve Beyaz Rusya da kapsama alınmıştır (Kılıçkaya, 2004).

ilişkinin varlığını ortaya koymaktadır. Dış politikada realistlerin güç ve güvenliğe atfettikleri önceliğe karşın, karşılıklı bağımlılık yaklaşımı devletlerin birbirlerine bağımlılığı ve devlet-dışı aktörlerin önemini vurgulamaktadır. Bağımlılık yaklaşımı ise farklı bir bakış açısıyla gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki ilişkilere yoğunlaşmaktadır. Bu yaklaşım, uluslararası sistemin gelişmiş ülkelerin egemenliğinde olduğu ve gelişmekte olan ülkelerin dış politika oluşturmada, zengin ülkelere politik ve teknolojik bağımlılıktan ötürü sınırlı bir seçim özgürlüğüne sahip olduğunu ileri sürmektedir ve azgelişmişliğin, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki ilişkinin bir sonucu olduğunu iddia etmektedir. Karşılıklı bağımlılığın tersine, bağımlılık yaklaşımı ülkelerin birbirine bağımlılığından ziyade sadece azgelişmiş devletlerin bağımlılığının söz konusu olduğu üzerinde durmaktadır. Ancak bu yaklaşıma karşı geliştirilen argüman bağımlılık yaklaşımının devletlerin dış politika analizinde her ülkeye uygun olamayabileceğidir. Barry Jones'un belirttiği gibi 'asimetri ve dengesizlik gerçek dünyadaki ilişkiler manifestosunun temel kuralıdır'. Yani devletler arasındaki karşılıklı bağımlılıklar devletlerin gelişme düzeyinden farklılıklar gösterebilir ve bağımlılık simetrik değil asimetriktir. Büyük bir devletin ulusal gücündeki küçük bir artma veya azalma göreceli olarak küçük devlette daha büyük etkilere neden olabilecektir fakat bunun tersi ise daha az etkili olacaktır. Diğer bir konu da bağımlılık yaklaşımının dünyayı sömürgecilik bağlamında ele almasıdır. Bu yaklaşım birçok ülke arasındaki ilişkilere uygulanabilir ancak sömürgecilik geçmişi olmayan gelişmekte olan ülkelerde dış politika analizinde bağımlılık yaklaşımı yeterli kalmamaktadır. Üçüncü olarak da bazı küçük ülkelerin büyük güçleri etkileyebilecek konumda olabilmeleridir. Ve son olarak da ekonomik faktörün her zaman belirleyici faktör olamayacağıdır (Baharçipek, 1993: 30-32). Türkiye'nin sömürgecilik geçmişi olmamasına rağmen, güvenlik algısında ve dış politikasında büyük güçlerle ilişkilerinde bağımlılık yaklaşımının açıklamalarını da gözlemlemek mümkündür. Ancak tek başına bağımlılık yaklaşımı da Türk dış politika davranışlarını açıklamakta yetersiz kalmaktadır. Çünkü Türkiye hiçbir zaman sömürge ülke olmamıştır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan günümüze kadar geçen sürede dış politikanın belirlenmesinde hakim olan temel kavramlar; batılılaşma, laiklik ve tehdit algılamasına dayanan ulusal güvenlik şeklinde sıralanabilir. Hatta, bu temel kavramlar dışındaki yaklaşımların maceracılık olarak addedildiği söylenebilir. Salt tehdit algılamasına bağlı ulusal güvenlik algısının dış politika ilkelerine hakim olması, sürecin "siyaset ötesi" ve "partiler üstü" bir yapıya yöneldiği şeklinde de yorumlanmaktadır. Bu bağlamda tehdit algılamasıyla oluşturulan dış politikanın Milli Güvenlik Siyaseti Belgesi'nin<sup>6</sup> içeriğine uygun olarak belirlenme zorunluluğu olduğu da iddia edilmektedir (Efegil, 2010:103)

Dış politikanın güvenlik eksenli belirlenmesi ve dış politika karar alma süreçlerinde Türk Silahlı Kuvvetleri'nin etkin konumu Öztürk (1988: 94)'ün de belirttiği gibi, diğer ülkelerdeki olağan etkin konumdan farklı olarak Türkiye'ye özgü bir hal almıştır. Türk Silahlı

<sup>6</sup> Milli Güvenlik Siyaseti Belgesi, ulusal güvenlik siyasetinin yer aldığı belgedir. Kavramsal olarak 2945 sayılı MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanununun 2/b maddesinde, "Devletin Milli Güvenlik Siyaseti; milli güvenliğin sağlanması ve milli hedeflere ulaşılması amacı ile Milli Güvenlik Kurulunun belirlediği görüşler dahilinde, Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilen, iç, dış ve savunma hareket tarzlarına ait esasları kapsayan siyaseti ifade eder." şeklinde tanımlanmaktadır (Torun, 2012: 162).

Kuvvetleri'nin dış politikadaki rolü son elli yılda artarak devam etmiştir. Bu süreçte söz konusu etkin rol 1960 ve 1980 askeri darbeleriyle kendini açıkça gösterirken, özellikle 1990'lı yıllarda dolaylı olarak hissedilmiştir. 2000'li yıllarda ise ordunun siyasetteki ve dış politikadaki rolü ve gücü azalma sürecine girmiştir (Aknur, 2010:127).

## 5. Sonuç

Ulusal güvenlik kavramının gelişiminde ulusal güvenlik algısı Batılı merkezi ulus devletler açısından öncelikle ve temelde dış tehditler olarak görülmektedir. Ancak bu algı bütün dünya için aynı dönemler içerisinde geçerli değildir. Batılı devletlerin ulusal bütünlükleri ile örtüşen siyasal sınırlarının oluşumu Batı-dışı dünya uluslarının siyasal sınırlarının çizilmesinden çok öncelere dayanmaktadır. Dolayısı ile Batı ve Doğu arasında klasik güvenlik algı yaklaşımları arasında farklılık da dönemsel olarak ortaya çıkabilmektedir. Yine dönemsel olarak ülkelerin tehdit algılamaları dolayısıyla da ulusal güvenlik algılamaları değişebilmektedir.

Nitekim dış politika temelde devlet adına hareket eden karar alıcılar aracılığıyla yürütülen tercihler bütünü şeklinde tanımlandığında, en önemli bileşeni tehdit kavramı olan ulusal güvenlikle ilgili dış politikanın belirlenmesinde karar vericilerin; kişilik özellikleri, deneyimleri, ideolojileri ve değer yargıları oldukça etkilidir. Tehdit dolayısıyla güvenlik algısı devletlerin rejimleri, sosyo-ekonomik yapıları ve tarihsel geçmişleriyle de doğrudan ilgilidir. Bu noktada belirtilmesi gereken bir diğer husus da tehdidin gerçek olmasından ziyade tehdit algılamasının oluşmuş olmasıdır.

Türkiye'de, 2000'li yıllardan sonra gerek ülke içerisindeki siyasal ve ekonomik alanlardaki kısmi istikrar, gerekse uluslararası sistemin özelliklerinden kaynaklanan nedenlerle, ulusal güvenlik algısı değişim ve dönüşüm sürecine girmiştir. Küresel sistemle entegrasyonun hız kazandığı ve realist bakış açısının etkisinin azaldığı bu dönemde iç ve dış tehdit algılamaları da değişmiştir. Yumuşak güç, komşularla sıfır sorun gibi kavramların dış politika tercihlerine yön vermeye başladığı söylenebilir. Soğuk Savaş ortamının ortadan kalkması Türkiye'nin yakın çevresi ile ilişkilerini iki kutuplu güç dengesinin kısıtlamaları olmadan daha gerçekçi ve milli çıkarlarını merkeze alan bir yaklaşımla ele alınmasının zeminini yaratmıştır. Çevresi ile sağlanacak ekonomik, ticari ve kültürel işbirliğinin aslında hem ülkenin ve hem de bölgenin güvenlik çıkarlarını sağlamada daha etkili olabileceği algısı yerleşmeye ve bu algı dış politika tercihlerine de yansımaya başlamıştır.

Bu çerçevede özellikle komşu ülkeler ve hemen akabinde Ortadoğu ve Afrika ülkeleri ile ticari ve ekonomik ilişkiler incelendiğinde bu yeni yaklaşımın ne denli etkili olduğu rahatlıkla görülebilir. Arap Baharı ile birlikte Suriye ile ilişkilerin gerginleşmesi bu yeni algıya ters bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Fakat Suriye konusu eski, düzenin tasfiye olmaması ile ilgilidir ve geçici konjoktürel bir durumdur. Resmin bütününe bakıldığında karşılıklı işbirliği ve güven esasına dayanan komşularla ilişkilerin geliştiği ve gittikçe yerleştiği görülebilir. Bunun doğal sonucu olarak da karşılıklı cepheleşmeye dayanan güvenliğin esas olduğu ve silahlanma yarışının belirgin olduğu Soğuk Savaş dönemi güvenlik algısı, yavaş yavaş yerini işbirliğini esas alan, güven tesis etmeye dönük politikaların

benimsendiği ve silahlanma yerine ekonomik ve sosyal sorunların çözümlü ile güvenlik sağlanabileceği bir güvenlik algısına doğru bir eğilim yerleşmektedir.

### Kaynaklar

- Arı, T. (2008). *Uluslararası ilişkiler ve dış politika*. Bursa: Marmara Kitap.
- White, B. (1989). *Analysing foreign policy: problems and approaches*. M. Clarke, B. White (Ed.), *Understanding Foreign Policy*, (pp: 1-26), Hant-England: Edward Elger Publishing,.
- Gözen, R. (2001). Dış Politika Nedir?, İ. Bal (Ed.), *21. Yüzyıl Eşiğinde Türk Dış Politikası* içinde (s. 1-26). İstanbul: Alfa Yayınları.
- Aknur, M. (2010). TSK'nın Dış Politika Üzerindeki Etkisi. C. Yenigün, E. Efeğil (Ed.), *Türkiye'nin Değişen Dış Politikası* içinde (s.127-149). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Alcock, N. Z. & Newcombe, A. G. (1970). The perception of national power. *The Journal of Conflict Resolution*, 14 (3), 335-343.
- ABD Savunma Bakanlığı Askeri Terimler Sözlüğü (2010). "National security", Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, The Joint Publication 1-02 (2010), (Amended Through 15 May 2011), Pentagon, Washington: Joint Chiefs of Staff, US Department of Defense.
- Baharççek, A. (1993). *The impact of recent major changes in international politics for Turkey's security interests*, Thesis Submitted to the University of Nottingham for the Degree of Doctor of Philosophy in International Relations.
- Baharççek, A. (1998). Devletlerin güvenlik çıkarlarının sağlanmasında iki farklı yaklaşım ve Türkiye. *Yeni Türkiye Cumhuriyet Özel Sayısı II*, Sayı: 23-24, 1554-1563.
- Bilgin, P. & Booth, K. & Jones, R. W. (1998). Security studies: The next stage?. *Naçao&Defensa, Inverno*, 84-2, No: 84, 131-157.
- Birdiqli, F. (2011). Ulusal güvenlik kavramının tarihsel ve düşünsel temelleri, *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 31, 149-169.
- Bölme, S. (2010). NATO zirvesi ve füze kalkanı projesi, *SETA Analiz*, Sayı: 30, 1-20.
- Brown, H. (1983). *Thinking about national security: Defense and foreign policy in a dangerous world*. boulder: westview press.
- Buzan, B. (1991). *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post cold war era*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B. & HANSEN, L. (2009). *The evolution of international security studies*. New York: Cambridge University Press.
- Davutoğlu, A. (2003). *Stratejik derinlik Türkiye'nin uluslararası konumu*. İstanbul: Küre Yayınları.
- Dillon, M. (1996). *Politics of security towards a political philosophy of continental thought*, New York: Routledge.
- Efeğil, E. (2010). Türk dış politikasında yeni bir karar verme modeli önerisi. C. Yenigün, E. Efeğil (Ed.), *Türkiye'nin Değişen Dış Politikası* içinde (s.103-125). , Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Erhan, Ç. (2001). ABD'nin ulusal güvenlik anlayışı. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 56-4, 77-93.
- Frankel, J. (1988). *International relations in a changing world*. New York: Oxford University Press.
- Güner, U. (2008). *Soğuk Savaş sonrası dönemde değişen güvenlik algılamaları ve bir güvenlik sorunu olarak başarısız devletler*. (Danışman: Birol AKGÜN), Konya: Selçuk Üniversitesi SBE Uluslararası İlişkiler ABD Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Holsti, K.J. (1992). *International politics*, New Jersey: Prentice-Hall International Editions.



Kılıçkaya, H. (2004). Komşu ve çevre ülkeler ile ticareti geliştirme stratejisi, *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, Sayı:15, Ankara: T.C. Dışişleri Bakanlığı Yayınları.

Korkmaz, V. (2008). *Asya'da bölgesel güvenlik ve kimlik kurgusu, kuram, anlatı ve uygulama*. (Danışman: Büşra Ersanlı), İstanbul: Marmara Üniversitesi SBE Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler ABD Uluslararası İlişkiler Bilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Mantar, İ. (2010). *Avrupa güvenlik ve savunma politikasının gelişimi ve genişleme sürecinde transatlantik etkisi*. (Danışman: Uğur Özgöker), İstanbul: Kadir Has Üniversitesi SBE Uluslararası İlişkiler ABD Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Nye, J. S. (1990). Foreign Policy is currently published by carnegie endowment for international peace. *Foreign Policy*, No:80, 153-171.

Pruitt, D.G. (1964). National power and international responsiveness. *Background*, 7(4), 165-178.

Romm, J. J. (1993). *Defining national security: the nonmilitary aspects. pew project on America's task in a changed world* (Pew Project Series). New York: Council on Foreign Relations Press.

Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA). (2010). *Araştırma merkezlerinin yükselişi - türkiye'de dış politika ve ulusal güvenlik kültürü raporu-* (Hazırlayanlar: Bülent Aras, Şule Toktaş, Ümit Kurt), Ankara: SETA Yayınları.

Sönmezoğlu, F. (1995). *Uluslararası politika ve dış politika analizi*. İstanbul: Filiz Kitapevi.

Tellis, A. & Bially, J.J. & Layne, C. & McPherson, M. & Sollinger, J.M. (2000). *Measuring national power in the postindustrial age*. RAND/MR-1110-A.

Torun, A. (2012). *Ulusal güvenlik ve küreselleşme: Türkiye'nin ulusal güvenlik politikasının dönüşümünde küreselleşmenin rolü*. (Danışman: Prof. Dr. İlhan UZGEL), Ankara Üniversitesi SBE Uluslararası İlişkiler ABD.

Wolfers, A. (1952). 'National Security' as an ambiguous symbol, *Political Science Quarterly*. 67(4), 481-502.



## Aynılık-Farklılık Bağlamında Kimlik Siyaseti

Oğuzhan GÖKTOLGA<sup>1</sup>

### Özet

Aydınlanma düşüncesinin bireyci yaklaşımı, postmodern dönemde çok ciddi eleştirilere maruz kalmasına rağmen, bugün hala Batı dünyasında etkisini sürdürmektedir. Bireyin rasyonel kararlar alma yetisine sahip bir varlık olduğu düşüncesi sarsılmış olsa dahi, irrasyonel de olsa birey tercihlerine saygı gösterilmesi fikri, modern sonrası dönemde geçerliliğini kolay kolay kaybetmeyecek gibi görünmekte.

Kimlik siyaseti, özellikle 1960'ların sonlarından itibaren, hem akademik alanda, hem de pratik siyasette en çok vurgu yapılan kavramlardan bir tanesi haline gelmiştir. Modern sonrası dönemin "farklılıklar"ı ön plana çıkaran düşünce yapısı, kimlik siyasetinin gelişmesindeki temel unsurlardan bir tanesidir. Ancak, "farklılıklar"dan hareketle ortaya çıkan kimlik siyaseti, zaman içerisinde farklılığı değil, aynılığı ön plana çıkarmaya başlamıştır. Çünkü netice itibarıyla kimlik siyaseti bireysel kimlikler üzerinden değil, kolektif kimlikler üzerinden oluşturulan bir kavramdır. Kolektif kimlikler ise her zaman için farklılıklara değil, aynılıklara vurgu yapagelmiştir. Aynılıklara yapılan vurgu da, bireysel farklılıkların bastırılması, yok sayılması, en hafifinden yaşanılmaması sonuçlarını doğurabilmektedir.

Bu çalışmada, kimlik siyasetinin farklılıklar üzerinden değil de aynılıklar üzerinden oluşturulmasının nedenleri ve sonuçları üzerinde durulacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Kimlik, siyasal kimlik, kimlik siyaseti.

### Abstract

The individualist approach of Enlightenment is still effective on Western thought, even it has seriously been criticized at post-modern era. Even the idea that the individual is an entity with capacity of taking rational decisions has been weakened. Even he takes irrational decisions, the individual should be respected. This approach seems to be a valid approach for long.

Identity politics has been a famous issue in both academia and the politics, since 1960s. The approach of the postmodern era which brings differences foregoing, is one of the main factors of this situation. However, identity politics whose starting point is differences, has a potential to transform into a process in which similarities are important rather than differences. Because, identity politics is based on collective identities, rather than individual identities. And collective identities stress similarities, rather than differences. Stress on similarities may result in pressure on differences.

At this study it is aimed to analyze the effects of identity politics on similarities and differences.

**Key Words:** Identity, political identity, identity politics.

<sup>1</sup> Yrd. Doç. Dr., İnönü Üniversitesi İİBF Uluslararası İlişkiler Bölümü, Kampüs/MALATYA, oguzhan.goktolga@inonu.edu.tr

## 1. Kimlik ve Kimlik Siyaseti

Kimliğin sorunsallaştırılmasıyla ortaya çıkan kimlik siyaseti, postmodern dönemin temel siyaset tarzıdır ve siyaset içerisinde bir kimlik edinmenin aksine, kimlik üzerinden siyaset yapmak temelinde cereyan etmektedir.

Kimlik siyasetinin analiz edilebilmesi, terimi oluşturan iki kavramın, yani kimlik ve siyaset kavramlarının irdelenmesini gerekli kılmaktadır.

Tarihten, coğrafyadan, biyolojiden, üretken ve üretmeye yönelik kurumlardan, kolektif hafızadan, kişisel fantezilerden, iktidar aygıtlarından ve dinsel vahiylerden etkilenecek oluşturulan (Castells, 2006: 14) ve özetle “insanın kendisini kendi gözünde ve diğerlerinin aynasında nasıl gördüğünü ifade eden” (Bilgin, 1995: 71) kimlik, modern dönemin bir sorunsalı olarak gerek akademik alanda, gerekse toplumsal ve bireysel yaşamda sıklıkla vurgulanan bir kavram olmuştur.

Özetle “ben kimim?”, “nereye aitim?” ve “nasıl uyum sağladım?” sorularına verdiğimiz cevaplarla oluşturduğumuz kimlik, tanımlanması oldukça zor olan kavramlardan bir tanesidir. Bu zorluğun çeşitli nedenleri vardır. Bu nedenlerden bir tanesi, yukarıda Castells’ten alıntılıdığımız tanımdan da görüleceği gibi, kimliğin doğası gereği birçok bilim dalı ve kavramla ilişkili olması ve buna bağlı olarak da kavramın farklı bilim dallarınca ele alınıyor olmasıdır. Ama kimliğin tanımlanmasını zorlaştıran esas neden, bu tanımlanma çabasında “objektivite”nin, sağlanmasında yaşanan zorluklardır. İnsanın kendi dışındaki nesne ve olguları tanımlarken bile değer bağımsızlığı, objektifliği tam olarak sağlayamazken, kendisini analiz ederken bu objektifliği sağlaması zordur.

Kimlik siyaseti, bireysel kimliklerden çok, kolektif kimlikler üzerinden işlemektedir. İnsanın toplum içerisinde yaşama zorunluluğunun bir sonucu olarak ortaya çıkan toplumsal kimlikler, insanların hayatlarını tek başlarına devam ettirememelerinden kaynaklı zorunluluklar sonucunda ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla “ihtiyaç” kavramı, toplumsal kimliklerin oluşumunda önemli bir unsurdur. Ancak, toplumsal yaşam içerisinde geliştirilen bütün toplumsal kimlikleri kolektif kimlik olarak algılamak doğru değildir. Kolektif kimlikleri diğer kimliklerden ayıran unsur, kolektif kimliklerin kolektif bir amaç etrafında oluşmaları ve bir eylemliliği gerektirmeleridir.

Kimlik siyaseti terimini oluşturan ikinci kavram “siyaset” kavramıdır. Genel hatlarıyla “maddi ve manevi değerlerin otoriteye dayalı olarak dağıtılması süreci” (Dursun, 2002: 30) olarak özetleyebileceğimiz siyaseti kapsamlı olarak analiz etmek oldukça güçtür. Bu güçlüğü

altında yatan etken de siyasetin doğası itibarıyla karmaşık bir yapıya sahip olması ve siyasetin “yükü” bir kavram olmasıdır (Heywood, 2006:2). Başka bir ifadeyle insanlar siyasete, gerek kendi doğası nedeniyle, gerekse kendi bireysel ve toplumsal arka planlarına bağlı olarak farklı çağrışımlar yüklerler.

Burada, siyaset ve siyasal arasındaki ayrıma değinmek yararlı olacaktır. “Siyasal”ı toplumsal formasyona dair sonsuz sayıdaki ihtimallerin ontolojisi, “siyaset”i de bu olasılıkların gerçekleştirilmesi (realizasyonu, gerçeğe dönüştürülmesi) olarak kavramlaştırılabiliriz (Kahraman, 2004: 56). Mouffe’nin sözleriyle ifade edecek olursak, siyaset ontik (varlıksal), siyasal ise ontolojik düzeye tekabül eder (Mouffe, 2010: 16).

“Kimlik” ve “siyaset” kavramlarını tanımladıktan sonra, kimlik siyasetinin tanımını yapmak daha kolay olacaktır. Kimlik siyaseti, baskılanmış ve marjinalize olmuş gruplara üyeliğin siyasal taleplerde bulunmak için ortak bir temel hazırladığı hareketleri tanımlamak üzere kullanılan bir terimdir. Başka bir ifadeyle “kimlik siyaseti”, kişilerin kendilerini farklı hissedişlerin ve marjinalizasyon deneyimlerinin kaynağı olarak gördükleri gruplar ve kategoriler içerisinde özdeşleşme yoluyla ifade ettikleri bir stratejiye tekabül eder (Dunn, 1998: 20).

Kimlik siyasetinin temelleri 1970lerin, 1980lerin ve daha öncesinde 1960ların yeni sosyal hareketlerine dayanır. ‘60ların hareketi, toplumsal cinsiyet, ırk, kolonyal tahakküm vb. gibi farklı siyasetleri birleştirmeyi amaçlamıştı. Ancak, hareket 70’lerde hareket, her biri kendi çıkarı için uğraş veren feminizm, çevrecilik, siyah hareketi gibi “yeni sosyal hareketler”e bölünmüştür.

Kimlik siyaseti, modern indirgemeciliğin, soyut evrenselciliğin ve özcülüğün eleştirisinde olduğu kadar çoklu siyasal sesleri meşrulaştıran çoklu perspektifli stratejiler de kullanmasıyla da postmodern teorisinin etkilerini taşır. Kimlik politikasında bireyler kendilerini temelde “bastırılmış” olarak belirginleşmiş olan bir gruba mensubiyetle tanımlarlar. Bu kimlikler, bir kimsenin dominant kültürün emrinde olmalarına neden olan toplumsal cinsiyeti, ırkı, sınıfı, cinsel tercihi tarafından belirlenen ve temel bir kimlik işareti olan “subjectposition (özne pozisyonu)” etrafında döner. Sınıf asli bir kimlik formu olmasına karşın, kimlik siyaseti sınıf siyasetine karşı olarak tanımlanmıştır (Best, Kellner, 1998: 288).

Kimlik siyaseti öncelikli olarak kimliğin sorunsallaştırılmasıyla alakalıdır. Kimliğin sorunsallaştırılması, modern dönemle birlikte toplumun giderek genişlemesinden ve karmaşıklaşmasından ayrı düşünülemez. Bu dönemde yaşanan geleneksel toplumsal

yapılardaki erozyon, kişilikte yabancılaşma duygusu, toplumsal yapıların çöküşü, toplumsal ilişkilerin atomizasyonu ve kitle iletişim araçlarının gelişmesi, kimliğin sorunsallaştırılmasında temel etkenlerden bir tanesi olmuştur (Dunn, 1998: 25). Teknolojide yaşanan gelişmeler, dünya ile buluşmak için insanların dışarı çıkmaları imkanını arttırırken, kitle iletişim araçlarındaki gelişmeler; karşıt süreç anlamına da gelebilir: Dünyayı dışardan kendi odanıza, kulübenize ya da barakanıza getirmek. Her iki süreç de yatay bir toplumda merkezi öneme sahiptir (Friedman, 2002: 73).

## **2. Kimlik Siyasetinin Ortaya Çıkış Süreci**

Ulus devlet örgütlenmesi, modern kimliğin oluşumunda özellikle de kolektif kimliklerin oluşumunda önemli bir etkiye sahiptir. Pozitivizm ve laiklik temelinde oluşturulan modernizm, bir iktidar kurma sürecidir ve merkezi iktidarı güvence altına alabilmek için yeni yöntemler ve mekanizmalar geliştirmiştir (Kahraman, 2002: xi). Bu mekanizmaların başında da ulus-devlet örgütlenmesi gelmektedir.

Devlet, merkezi konumunu sürdürebilmek için ya değer boyutunu önemsizleştirmeye yönelir ya da birçok grup tarafından kabul görecektür tüketimcilik veya refah gibi değerlere indirgemeler yapmak zorundadır (Bayram, 2005: 49). Modern devlet, tüm toplumsal kimlikleri vatandaşlık potasında eritmiş ve cinsiyet, etnisite ve ırk gibi alt kimliklerin kamusal alana yansımaları sınırlandırmıştır. Daha doğrusu bunu, tüm vatandaşlarına eşit şekilde muamele edebilmenin gereği olarak görmüştür. Bu bağlamda türdeş bir bütün oluşturdukları düşünülen vatandaşlara “farklılık” değil, “aynılık” esasında yaklaşılır. Bu şekilde vatandaşlardan devlet tarafından verilen üst kimlik uğrunda alt kimliklerini unutmaları ya da en azından kamusal alana taşımamaları istenir. Böylece kamusal alan, devlet tarafından müdahale yoluyla daraltılan bir alan haline gelir (Beriş, 2003: 504).

Modern dönemde siyasal alandan uzak tutulan farklılıklar ve alt kimliklerin, modern sonrası dönemde siyasal alana aktarılması, kimlik siyasetinin çıkış noktasıdır. Modern sonrası dönemde siyasal alanın değişmesinde, “anlam kaybı ve buna bağlı olarak yaşanan değişimde” “anlam kaybı ve bireyselleşme”, “kapitalizmde yaşanan yapısal dönüşüm”, “ideolojilerin algılanmasında ve işlevselliğinde değişim” ve “ulus-devletin işleyişinde değişim” temel nedenlerdir. Kimlik siyasetinin ortaya çıkışında ise, yukarıda değindiğimiz dönüşüm nedenleri içerisinde düşünebileceğimiz “sınıfsal yapıda değişim”, “beklentilerde yaşanan değişim” ve “vatandaşlık algısında değişim”in temel belirleyiciler olduğu söylenebilir.

### **2.1. Sınıfsal Yapıda Değişim**

Sınıfsal yapıda yaşanan değişim, postmodern dönemde siyasetin işleyişi üzerinde önemli etkilere sahiptir. Modern dönemde siyasal örgütlenme kendilerini gelecekle ilişkilendiren, sınıf çıkarına dayalı hareketler ve bunlara duyulan tepkiler etrafında gerçekleşmiştir (Mulgan, 1995: 22) ve büyük ölçüde iki kutuplu bir sınıfsal toplumsal yapı üzerine inşa edilen modern siyaset, partiler, meclis ve sendikalar üzerinden işlemektedir. (Küçük, 2000: 60). Postmodern dönemde ise bir statü ve yaşam tarzı oluşturucusu olarak tüketimin gittikçe artan rolü üzerinde durulmakta ve çeşitli sınıf kategorilerinin ve toplumsal eşitsizliklerin üretimden çok tüketim modelleri temelinde ve kültür bağlamında ayrışmaya başladığı ileri sürülmektedir (Yanıklar, 2010: 207).

## 2.2. Beklentilerde Yaşanan Dönüşüm

Siyasal yapılanmadaki dönüşüme etki eden bir diğer faktör, insanların hayat karşısındaki beklentilerinde ve otoriteden talep ettiklerinde yaşanan değişimdir. İnsanlar artık gündelik hayatlarını öncelikli olarak yaşamakta ve otoriteden gündelik hayatı kolaylaştırmasını talep etmektedir. Pek çok kişi, parti politikalarında yaşanan gelişmelerin, kendi sorunlarıyla pek az ilgisi olduğunu düşünmekte (Giddens, 2004: 112) ve ulusal politikalar insanlar için pek çok referans noktasından sadece birisi konumuna geldiği için, insanlar politik alanda olan bitenle çok fazla ilgilenmemektedirler (Giddens, 2004: 97). Bu şartlar altında siyaset, ulusal ölçekten yerel ölçeğe doğru kaymakta ve insanların ilgisi, daha ziyade günlük yaşam çevrelerine olan bitene yönelmektedir (Bilgin, 2007: 22).

Bugün insanların yaşamlarını etkileyen en önemli değişikliklerin çoğu, resmi politik alanda başlatılamaz ve onun tarafından ancak kısmen etki altına alınabilir. Bu tür değişiklikler, zamanımızın toplumsal devrimlerini oluşturur; demokratikleşme süreçlerine baskı yaparlar, ama bu etkiler ve baskılar politik arenaya da el atmakta ve liberal demokratik sistemi güçlendirdikleri kadar, dengesini de bozmaktadırlar (Giddens, 2004: 113).

Taleplerde olan değişiklikler özel-kamusal alan farklılığını da sorgulanır hale getirmektedir. Modern kamusal alan kavramsallaştırması üç kurucu varsayıma dayanmaktadır. Bu varsayımların ilki, kamusal alanda birbirleriyle konuşan insanların statü farklılıklarını paranteze almak ve toplumsal olarak eşitmiş gibi müzakere etme yetisine sahip oldukları varsayımdır. Diğer bir ifadeyle, siyasal demokrasi için toplumsal eşitliğin gerekli bir şart olmadığı varsayımı. İkinci varsayım, birbirleriyle rekabet halinde olan halkların çoğalmasının, daha iyi bir demokrasinin ötesinde değil önünde bir adım olduğudur. Yani, tek ve kapsamlı bir kamusal alan, çoklu hakların rabitasına her zaman tercih edilir. Üçüncü varsayım, kamusal alandaki söylemlerin ortak iyinin müzakere edilmesiyle

sınırlandırılmasıdır. Özel çıkarlar ve özel konuların kamusal alanda görüşülmesi her zaman için istenilmeyen bir durumdur.

Ancak, postmodern dönemde kamusal alan kavramsallaştırması, modern kamusal alan kavramsallaştırmasının varsayımlarının karşıtı varsayımlara dayanmaktadır. Bu üç karşı varsayımlardan ilki, katılımsal eşitliğin sistemik toplumsal eşitsizliklerin parantez içine alınmasının değil, elimine edilmelerinin gerektiği varsayımdır. İkinci varsayım, bu tür eşitsizliklerin süregittiği yerlerde karşılıklı olarak birbirleriyle rekabet halinde olan halkların çokluğunun, sadece müzakereye dayalı tek bir kamusal alanı öngören modern kamusal alan anlayışına tercih edilir olduğudur. Üçüncü varsayım ise, modern toplumun “özel” olarak etiketlediği ve kabul edilemez olarak gördüğü çıkarlar ve konuların kamusal alan dâhil edilmesi gerektiği varsayımdır (Pakulski, 1999: 288 ve 295). Çağdaş toplumlardaki karmaşıklıklardan bir tanesi, sivil toplum ve karar alma mekanizmaları arasında bir boşluk olmasıdır. Toplumsal alanda oluşan muhalefet, siyasal katılımın mevcut kanallarına kolayca adapte olamamaktadır (Melucci, 1999: 82). Kamusal alan, kendi ayrı içeriğinden boşaltıldı, ona kendine ait bir gündem bırakılmadı, artık özel dertler kaygılar ve sorunlardan oluşan bir yığından ibarettir (Bauman, 2000: 38).

### 2.3. Vatandaşlık Algısında Dönüşüm

Vatandaşlık kavramının aşınmasında, daha önce değindiğimiz bireyselleşme ve buna bağlı olarak yaşanan anlam kaybının önemli bir etkisi vardır (Bauman, 2005: 66). Vatandaşlık kavramı, bir siyasal topluluk olarak ulus-devletin eşit hak ve görevlere, özgürlüklere ve sınırlamalara, güç ve sorumluluklara sahip bireylerini tanımlamak üzere kullanılır (Alpaslan, 2008:1) Tanımdan da anlaşılacağı üzere vatandaşlık, bireyle birey değil, bireyle devlet arasındaki ilişkiselliği ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Ulusal vatandaşlık fikri Fransız Devrimi ile temel bir nitelik kazanmıştır.

Christopher Pierson “The Modern State” (2004) adlı kitabında ulus devlette vatandaşlığın temel özelliklerini şu şekilde belirtmiştir: Üyelik, statü, haklar, görevler, eşitlik, aktif katılım. Vatandaşlık bağlamında üyelik, daha önce de belirttiğimiz gibi siyasal bir topluluğa üyeliktir. Siyasal bir topluluğa üye olmak demek üyelerin kendilerini ilgilendiren konularda karar alma süreçlerine katılımını da gerektirir. Dolayısıyla üyeliği vatandaşlık bağlamında aktif katılımı birlikte düşünmek daha doğru olacaktır.

Postmodern dönemde vatandaşlık bağlamında üyelik, birden fazla siyasal topluluğa üye olma talepleriyle karşı karşıyadır. Özellikle üniter bir yapıya sahip olmayan ve birden fazla hukuksal sistemin olduğu ülkelerde vatandaşlar, birden fazla eyaletin vatandaşlığını talep

edebilmektedirler (Pierson, 2004: 76 ). Bunun yanı sıra, küreselleşmeyle birlikte hız ve yoğunluk kazanan insan hareketliliği, çok sayıda insanın farklı ülkelerde yaşaması sonucunu doğurmuştur. Farklı ülkelerde ikamet eden/etmek zorunda kalan insanlar, hem yaşadıkları ülkenin hem de kendi ana vatanlarının vatandaşı olmayı talep etmektedirler.

### **3. Kimlik Siyasetinin İşleyiş Biçimi**

Kimlik siyaseti üzerine geliştirilen yaklaşımlar, genellikle kimlik ya da tanınma taleplerini dile getiren değişik grupların mağduriyeti üzerine kurulmuştur. Bir kimliğin siyasal arenaya taşınabilmesi için, başka bir ifadeyle kimlik siyasetinin konusu olabilmesi için, öncelikli olarak o kimliği taşıyan insanlar arasında farklılığa ilişkin bir farkındalığın gelişmesi gerekmektedir. Ancak, bu farkındalık kimlik siyasetinin oluşumu için yeterli değildir. İkinci olarak bu farkındalığın eşitsizliğe ilişkin olarak da gelişmesi gerekmektedir. Yani, belirli bir kimliği taşıyan insanların bu kimliklerinden kaynaklı bir eşitsizliğe maruz kaldıklarını hissediyor olmaları gerekmektedir. Kimlik siyasetinin oluşabilmesi için üçüncü unsur, belirli bir kimliği taşıyan insanların o kimliği taşımalarından dolayı bir baskı gördüklerine ilişkin bir farkındalık geliştirmeleridir (Knouse, 2009: 765). Ancak bu farkındalığın gerçekliklerden yola çıkılarak geliştiriliyor olması şart değildir. O kimliği taşıyan insanların böyle bir düşüncüyü benimsiyor olmasıdır farkındalıktan kastedilen.

Kimlik siyasetinin mağduriyetler üzerine kurulduğundan hareketle Hall, kimlik siyasetini ilk olarak ırkçı toplum uygulamalarına karşı belli bir savunmacı kimlik inşa etme zorunluluğunun ortaya çıkardığı bir olgu olarak tanımlamakta, kimlik siyasetinin bu ilk biçiminin, insanların ulusun çoğunluğu içerisinde bir kimlik ve özdeşleşmeden yoksun bırakıldıkları ve engellendiklerinde üzerinde durabilecekleri, özdeşleşebilecekleri başka kökler bulma çabasıyla ilişkilendirmektedir (aktaran: Bayri, 2008: 22).

Kimlik siyaseti, modern dönemde siyasetin ana amacı olan “sahip olmak” üzerine değil, kimliklerin öne çıktığı “sahip olmak” üzerine kuruludur. Bu iddiayı biraz daha ayrıntılandırarak olursak: “Kimlik merkezli” hareketlerin “çıkar merkezli” hareketleri ikame ettiği tartışılmaktadır: çıkar için savaşım veren sosyal hareketler kimlik için savaşan hareketler tarafından ikame edilmektedirler. Yeni sosyal hareketlerle bağlantılı olarak, kimlik politikaları Aydınlanmanın evrenselci hedeflerini reddetmektedir, çünkü bu yaklaşıma göre, Aydınlanma, cinsiyetçiliği, ırkçılığı, kapitalist sömürüyü ve Avrupa’nın hâkimiyetini manipüle etmekte ve meşrulaştırmaktadır (Kaya, 2007: 145).

### **4. Kimlik Siyaseti ve Aynılık-Farklılık Sorunu**



Kimlik siyaseti, daha önce de belirttiğimiz gibi daha çok kolektif kimlikler üzerinden işleyen bir mekanizmadır. Kolektif kimlikler de, bireysel kimliklerin aksine, farklılıklardan değil, benzerliklerden yola çıkılarak inşa edilirler. Benzerlikler üzerine kurulan bir kolektif kimliğin, bireyin sahip olduğu diğer kimlikler üzerinde baskın hale getirilmesi, bireyin özgünlüğünü ve kimliklerin birleşmesiyle oluşan kişiliğini zedeleme tehlikesiyle karşı karşıyadır. Bu tehlikenin birkaç nedeni vardır:

Tehlikelerden ilki, kimlik siyasetinin, kazanılmış kimliklerden çok, verili kimlikler üzerinden işleyen bir mekanizma olmasıdır. Diğer bir ifadeyle, siyasal kimlikler, cinsiyet, etnisite, hemşehrilik gibi doğuştan gelen kimlikler üzerinden inşa edilir. Bu tür birliktelikler, zorunlu birliktelikler olup, bireysel iradeyi gerektirmeyen **aidiyet**lerdir. İnsanların doğuştan getirdikleri ve bir bireysel bir irade gerektirmeden sahip oldukları kimliklerin başat kimlik olarak kabul edilmesi, insanın sonradan edindiği ve **mensubiyet** temelinde bağlı olduğu kimliklerini yaşamasını zorlaştırabilmektedir. Mesela, etnik bir temel üzerinden yürütülen bir kimlik siyaseti, bir bireyin sonradan kazandığı dini yahut siyasal kimliğini yaşaması üzerinde baskı unsuru olarak kullanılma riski taşımaktadır.

Kimlik siyasetinin, bireyin özgünlüğüne karşı oluşturduğu potansiyel tehlikenin bir diğer nedeni, kimlik siyasetinin hissedilen “baskı” ve “dışlanmışlık” duygularından yola çıkarken, kendisinin de baskıcı ve dışlayıcı olması riskidir. Yani, kimlik siyaseti, kendisinin muzdarip olduğu bir durumu yeniden üretme riskiyle karşı karşıyadır.

Baskı ve dışlanmışlık duyguları, bu duyguları hissedilen insanlarda güçlü bir “biz”, “onlar” ayrımı duygusu da oluşturmaktadır. Başka bir ifadeyle, baskı gören “biz”, ve baskı uygulayan “onlar” vardır. Böyle bir düşüncenin riskli tarafı aşırı homojenleştirici olmasıdır. Yani, bizim dışımızdakilerin tamamının “baskı uygulayan”, bizim tamamımızın da “baskı gören” olarak algılanması. Kimlik siyaseti, “biz” içerisinde kabul edilen herkesin, “onlar”a karşı ve “onlar”ın dışında yer almasını öngörür. Ancak, unutulmamalıdır ki, bireyler hayatları boyunca birden fazla topluluğun parçasıdırlar ve hayatta pek çok aidiyet kategorisinin içerisinde yer almaktadırlar (Bilgin, 2007: 124). Modernleşmenin artması, kentleşme ve insan hareketliliğinin teknik ve ekonomik olarak kolaylaşması sonucunda giderek daha fazla aidiyet kategorisi içerisinde yer almakta birey. Bu aidiyet noktalarının kesişme noktaları olması da kaçınılmaz olmaktadır. Mesela, başka bir ulustan, etnisiteden, cinsiyetten biriyle ortak siyasal düşünceyi, ortak inancı, ortak ekonomik yaklaşımları, ortak hobileri paylaşmanız kaçınılmazdır. Ancak, kimlik siyasetine dayalı güçlü bir biz-onlar ayrımı, bir bireyin bu ortak aidiyet kategorilerinden bir kimlik lehine vazgeçmelerine zorlanması riskini taşımaktadır.

Kimlik siyaseti, sadece “onlar” karşı bir dışlamayı değil, “biz” içerisinde de aşırı homojenleştirme eğilimi sonucunda bir dışlama eğilimi taşımaktadır. Kimlik siyasetinin yürütülmesinde karar verici konumda olan insanlar, aynı kimliği taşıyan, ancak taşıdıkları diğer kimlikleri de göz önünde bulundurarak söz konusu kimlik üzerinden yürütülen siyaseti desteklemeyen, hatta eleştirel bakan insanlara karşı dışlayıcı olabilmektedirler. Korkaklıktan, hainliğe kadar değişen derecelerde sıfatlandırmalarla, aynı kimliği taşıyan insanlar yine aynı kimliği taşıyan insanlar tarafından dışlanabilmektedirler.

### **5. Sonuç**

Kimlik siyaseti, insanların kimliklerini daha yaşayabilmeleri için siyaset mekanizmasını etkilemek amacı taşıyan bir mekanizmadır. Ancak, insanlar tek bir kimlikle hayatlarını devam ettirmeyip, aynı zamanda bir kişiliğe de sahiptirler. Kimliklerin birlikteliği olarak da tanımlayabileceğimiz kişilik, bireyin kimlikler içinde ve kimliklerle bir örgütlenmesidir; bu örgütlenme dinamik bir olgudur ve bireyin kimlikler aracılığıyla toplumsal çevreye/toplumsal yapıya uyumunu gösterir (Ergun, 2000: 12).

Kimlik siyaseti, aynı zamanda güçlü bir biz-onlar ayrımı üzerinden işleyen bir mekanizma olması nedeniyle, kişinin sahip olduğu diğer kimliklerinden, bir kimlik aleyhine vazgeçmelerini talep etme potansiyeli taşımaktadır. Bu durum da, kişinin özgünlüğü, farklılığı anlamına gelecek olan bireyselliğinden, çoğu zaman mensubiyet değil, aidiyetle bağlı olduğu, yani doğuştan kendi iradesi gereksizden ait olduğu bir kolektivite uğruna vazgeçmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, bireylerin bütün kimliklerini birlikte daha rahat yaşayabilmesi için, kimlik üzerinden siyaset yerine, siyaset içerisinde bir (siyasal) kimlik seçmeleri daha uygun görülmektedir.

## Kaynaklar

- Pettit, P. (1997). *Cumhuriyetçilik*. A. Yılmaz (Çev.). İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Alpaslan, G. (2008). *Küreselleşme Sürecinde Ulus-Devlet ve Vatandaşlık İlişkisi: Vatandaşlığın Dönüşümü*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Bauman, Z. (2000). *Siyaset Arayışı*, Tuncay Birkan (Çev.). İstanbul: Metis Yayınları.
- Bauman, Z. (2005). *Bireyselleşmiş Toplum*, Yavuz Alogan (Çev.). İstanbul: Ayrıntı.
- Bayram, A. K. (2005) "Modern Etik ve Siyaset", 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiri Kitapçığı, s. 43-55.
- Bayri, H. (2008). *Türkiye'de Kimlik Siyaseti Sorunu ve Ulusal Kimlik*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Atatürk Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- Beri, E. (2003) "Modernite'den Postmoderniteye", Mümtazer Türköne (Ed.), *Siyaset*, Ankara, Lotus.
- Best, S., Kellner D. (1998). Postmodern Politics and the Battle for the Future, *New Political Science*, V. 20, No:3, ss. 283-299.
- Bilgin, N. (1995). *Evrenselcilik Farklılık Temelinde Kolektif Kimlik*, İstanbul: Sistem Yayıncılık.
- Bilgin, N. (2007). *Kimlik İnşası*, Ankara: Aşina Kitaplar.
- Castels, M. (2006). *Kimliğin Gücü*, Ebru Kılıç (Çev.), İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Dursun, D. (2002). *Siyaset Bilimi*, İstanbul: Beta.
- Dunn, R. G. (1998). *Identity Crisis: A Social Critique of Postmodernity*, Minneapolis/London: University of Minnesota Press.
- Ergun, D. (2000). *Kimlikler Kıskaçında Ulusal Kişilik*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Friedman L. M. (2002). *Yatay Toplum*, Ahmet Fethi (Çev.), İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.
- Giddens, A. (2004). *Modernliğin Sonuçları*, Ersin Kuşdil (Çev.), 3. Baskı, İstanbul: Ayrıntı
- Heywood, A. (2006). *Siyaset*, B. Berat ÖZİPEK vd. (Çev.), Ankara: Liberte.
- Kahraman, H. B. (2002). *Postmodernite İle Modernite Arasında Türkiye (1980 Sonrası Zihinsel, Toplumsal, Siyasal Dönüşüm)*. İstanbul: Everest yayınları.

Kahraman, S. G. (2004). *Radikal Demokrasi ve Vatandaşlık: Liberal ve Komunitaryan Yaklaşımlarla Bir Karşılaştırma*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara

Kaya, İ. (2007). Kimlik Politikaları: Tanınma mı? Yoksa Hegemonya mı?, *Sosyoloji Araştırmaları Dergisi*,2007/1, s.144-156.

Knouse, J. (2009). From Identity Politics to İdeologyPolitics, *Utah Law Review*, No: 3, pp. 749-795.

Küçük, M. (2000). Entelektüellerin Tehlikeli Oyunağı: Postmodern, *Modernite Versus Postmodernite*,s. 55-72, Mehmet KÜÇÜK(Der.), Ankara: Vadi Yayınları.

Melucci, A. (1999). Çağdaş Hareketlerin Sembolik Meydan Okuması, Kenan ÇAYIR(Çev.), *Yeni Sosyal Hareketler*, s.81-107. Kenan ÇAYIR(Ed.), İstanbul: Kaknüs Yayınları.

Mouffe, C. (2010). *Siyasal Üzerine*, Mehmet Ratip(Çev.), İstanbul: İletişim.

Mulgan, G. (1995). *Antipolitik Çağda Politika*, Abdullah Yılmaz(Çev.), İstanbul: Ayrıntı.

Pierson, C. (2004). *The Modern State*,London/New York: Routledge.