

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

**SİYASAL
BİLİMLER
DERGİSİ**

JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE
REVUE DE SCIENCE POLITIQUE

VOLUME • CİLT: 6 / ISSUE • SAYI: 1 MARCH • MART 2018
ONLINE ISSN: 2147-6926 • PRINT ISSN: 2147-6934



MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi • Marmara University Journal of Political Science •
Université de Marmara Revue de Science Politique
6 Aylık Hakemli Akademik Dergi • Biannual Peer-Reviewed Academic Journal
Online ISSN: 2147-6926 • **Print ISSN:** 2147-6934

Marmara Üniversitesi Rektörlüğü Adına İmtiyaz Sahibi • Owner: Prof. Dr. Mehmet Emin ARAT (Rektör • Rector)
Derginin Sahibi • Owner of the Journal: M.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Adına, On behalf of Marmara University
Faculty of Political Science Prof. Dr. Cengiz TOMAR (Dekan • Dean)

Editör • Editor-in-Chief: Prof. Dr. Ahmet Kemal BAYRAM

Editör Yardımcıları • Assistant Editors: Arş. Gör. Muhammet Erdal OKUTAN, Arş. Gör. Koray KAPLICA,
Arş. Gör. Alihan GÖK, Öğr. Gör. Murat DAOUDOV

Yayın Kurulu • Editorial Board

Prof. Dr. Cengiz TOMAR, Prof. Dr. Recep BOZLAĞAN, Prof. Dr. Nail YILMAZ, Prof. Dr. Ahmet Kemal BAYRAM, Prof. Dr. Alaeddin YALÇINKAYA, Prof. Dr. Nuray BOZBORA, Prof. Dr. Besim Bülent BALI, Doç. Dr. Aynur ATMACA CAN, Dr. Öğr. Üyesi Arzu AL, Dr. Öğr. Üyesi Şükrü YAZGAN

Bilim Kurulu • Editorial Advisory Board

Prof. Dr. Ahmet DEMİREL (Nişantaşı Üniversitesi), Prof. Dr. Ali Vahit TURHAN (Beykent Üniversitesi), Prof. Dr. Asım KARAÖMERLİOĞLU (Boğaziçi Üniversitesi), Prof. Dr. Aydın UĞUR (İstanbul Bilgi Üniversitesi), Prof. Dr. Ayşegül YARAMAN (Marmara Üniversitesi), Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ (İstanbul Medeniyet Üniversitesi), Prof. Dr. Birsan ÖRS (İstanbul Üniversitesi), Prof. Dr. Büşra ERSANLI (Marmara Üniversitesi), Prof. Dr. Cemil OKTAY (Yeditepe Üniversitesi), Prof. Dr. Christoph KNILL (Ludwig-Maximilians Üniversitesi / Almanya), Prof. Dr. Coşkun ÇAKIR (İstanbul Şehir Üniversitesi), Prof. Dr. Deniz VARDAR (Marmara Üniversitesi), Prof. Dr. Ergun ÖZBUDUN (İstanbul Şehir Üniversitesi), Prof. Dr. Ernest Wolf-Gazo (Kahire Amerikan Üniversitesi, Mısır), Prof. Dr. Erhan BÜYÜKAKINCI (Galatasaray Üniversitesi), Prof. Dr. Faruk SÖNMEZOĞLU (İstanbul Üniversitesi), Prof. Dr. Füsun ÜSTEL (Galatasaray Üniversitesi), Prof. Dr. Haluk ALKAN (İstanbul Üniversitesi), Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR (Pamukkale Üniversitesi), Prof. Dr. İsmail CERİTLİ (Bartın Üniversitesi), Prof. Dr. James M. CONNELLY (Hull Üniversitesi / İngiltere), Prof. Dr. Jean MARCOU (Grenoble Üniversitesi), Prof. Dr. Mehmet Emin KÖKTAŞ (İstanbul Sebahattin Zaim Üniversitesi), Prof. Dr. Mehmet KARAKAŞ (Afyon Kocatepe Üniversitesi), Prof. Dr. Musa EKEN (Sakarya Üniversitesi), Prof. Dr. Ömer ÇAHA (Yıldız Teknik Üniversitesi), Prof. Dr. Ömer DEMİR (Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi), Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA (Marmara Üniversitesi), Prof. Dr. Ruşen KELEŞ (Ankara Üniversitesi), Prof. Dr. Ted HOPF (Singapur Devlet Üniversitesi / Singapur), Prof. Dr. Veysel BOZKURT (İstanbul Üniversitesi), Prof. Dr. Yakup BULUT (Mustafa Kemal Üniversitesi), Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA (Marmara Üniversitesi), Doç. Dr. Dominique MALIESKY (Rennes Siyasal Çalışmalar Enstitüsü / Fransa), Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA, Dr. Kamil ZAJACZKOWSKI (Varşova Üniversitesi, Polonya)

Marmara Üniversitesi Yayınevi • Marmara University Press

Adres • Address: Göztepe Kampüsü 34722 Kadıköy, İstanbul
Tel • Phone: (0216) 348 43 79 **Faks • Fax:** (0216) 348 43 79
E-posta • E-mail: yayinevi@marmara.edu.tr

İletişim Bilgileri

Adres • Address: Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi,
Anadolu Hisarı Kampüsü, 34810, Beykoz, İstanbul
Tel • Phone: (0216) 308 99 19 **Faks • Fax:** (0216) 308 99 32
E-posta • E-mail: siyasalbilimlerdergisi@marmara.edu.tr

Baskı • Printing Press: Şenyıldız Matbaacılık

Sertifika No: 11964

SİYASAL BİLİMLER DERGİSİ, Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin hakemli akademik yayınıdır. Altı ayda bir yayınlanır. Dergide yayınlanan makalelerdeki görüşler yazarlarına aittir. Yayın Kurulu tarafından benimsendiği anlamına gelmez. Yayın Kurulu, yazının özüne dokunmaksızın gerekli yazım ve cümle değişikliklerini yapma hakkını saklı tutar. Siyasal Bilimler Dergisi **ULRICH Global Serials Directory**, **EBSCO** uluslararası alan endeksi ve **ULAKBİM Sosyal ve Beşeri Bilimler Veri Tabanı (SBVT)** tarafından taranmaktadır.

JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE is a peer-reviewed academic journal of Marmara University Faculty of Political Science. The journal is a biannual publication. All the views and opinions expressed in the articles are those of the authors and they do not necessarily reflect the views or opinions of the editor, the editorial board, or the publisher. The editorial board reserves the right to make necessary changes in spelling and sentences without changing content. The journal is indexed by **ULRICH Global Serials Directory**, **EBSCO** International Index and **ULAKBİM** Social and Human Sciences Database.

Teşekkür

Dergimizin bu sayısına gönderilen makalelere hakemlik yaparak destek veren ve isimleri, unvan-alfabetik sıra gözetilerek aşağıda düzenlenmiş olan meslektaşlarımıza katkılarından ötürü teşekkür ederiz.

Yayın Kurulu

- Prof. Dr. Abdullah Çelik (Harran Üniversitesi)
Prof. Dr. Ali Ergur (Galatasaray Üniversitesi)
Prof. Dr. Arif Erençin (Abant İzzet Baysal Üniversitesi)
Prof. Dr. Aylin Baran (Hacettepe Üniversitesi)
Prof. Dr. Barış Çoban (Doğuş Üniversitesi)
Prof. Dr. Erkan Tural (Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü)
Prof. Dr. Gencer Özcan (İstanbul Bilgi Üniversitesi)
Prof. Dr. Gülten Demir (Marmara Üniversitesi)
Prof. Dr. İdil Kaya (Galatasaray Üniversitesi)
Prof. Dr. Kezban Çelik (TED Üniversitesi)
Prof. Dr. Mahmut Güler (Trakya Üniversitesi)
Prof. Dr. Meltem Kutlu Gürsel (Dokuz Eylül Üniversitesi)
Prof. Dr. Nuray Bozbora (Marmara Üniversitesi)
Prof. Dr. Sadık Sarısamam (Afyon Kocatepe Üniversitesi)
Prof. Dr. Sibel Kalaycıoğlu (Ortadoğu Teknik Üniversitesi)
Prof. Dr. Süleyman Sözen (Anadolu Üniversitesi)
Prof. Dr. Yusuf Bayraktutan (Kocaeli Üniversitesi)
Doç. Dr. Abdullah Özkan (İstanbul Üniversitesi)
Doç. Dr. Ahmet Atıl Aşıcı (İstanbul Teknik Üniversitesi)
Doç. Dr. Battal Yılmaz (Ahi Evran Üniversitesi)
Doç. Dr. Birten Çelik (Ortadoğu Teknik Üniversitesi)
Doç. Dr. Edip Asaf Bekaroğlu (İstanbul Üniversitesi)
Doç. Dr. Erbay Arıkboğa (Marmara Üniversitesi)
Doç. Dr. Hayriye Özen (Atılım Üniversitesi)
Doç. Dr. İsmet Üzen (Çankırı Karatekin Üniversitesi)
Doç. Dr. Kurtul Gülenç (Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi)

Doç. Dr. Serdar Güner (İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi)
Doç. Dr. Vehbi Bayhan (İnönü Üniversitesi)
Yrd. Doç. Dr. Berk Esen (İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi)
Yrd. Doç. Dr. Ceyhun Gürkan (Ankara Üniversitesi)
Yrd. Doç. Dr. Firdevs Koç (Fırat Üniversitesi)
Yrd. Doç. Dr. Gaye Aslı Sancar (Galatasaray Üniversitesi)
Yrd. Doç. Dr. Güner Tuncer (Dumlupınar Üniversitesi)
Yrd. Doç. Dr. Hakan Özdemir (İnönü Üniversitesi)
Yrd. Doç. Dr. Hande Gürsoy Haksevenler (Marmara Üniversitesi)
Yrd. Doç. Dr. İbrahim Arap (Dokuz Eylül Üniversitesi)
Yrd. Doç. Dr. İrem Özgören Kınılı (İzmir Katip Çelebi Üniversitesi)
Yrd. Doç. Dr. Merve Tuncay (Cumhuriyet Üniversitesi)
Yrd. Doç. Dr. Salih Batal (Yalova Üniversitesi)
Yrd. Doç. Dr. Selim Şanlısoy (Dokuz Eylül Üniversitesi)
Yrd. Doç. Dr. Sezgi Durgun (Marmara Üniversitesi)
Yrd. Doç. Dr. Süleyman Güder (İstanbul Üniversitesi)
Yrd. Doç. Dr. Tanzer Satır (İstanbul Teknik Üniversitesi)
Yrd. Doç. Dr. Uğur Sadioğlu (Hacettepe Üniversitesi)
Yrd. Doç. Dr. Yusuf Doğan Çetinkaya (İstanbul Üniversitesi)
Dr. Çiğdem Şirin (University of Texas at El Paso)
Dr. Uğur Ümit Üngör (Utrecht University)
Dr. Uğur Yıldız (Aksaray Üniversitesi)
Ebru Bulut (Marmara Üniversitesi)

Takdim

Siyasal Bilimler Dergisi 2013 yılında, siyasal bilimler konularında yapılan araştırma ve çalışmalarına, bilimin evrensel kriter ve etik kurallarına bağlı kalarak yer açan yeni bir kaynak olmak amacıyla yayın hayatına atıldı. Kurucu editör ekibi, derginin ilk takdim yazısında hedefi geniş ağlar halinde örgütlenmiş bilimsel hayata yeni bir tartışma platformu eklemek olarak tanımlamıştı. Sıfırdan başlanan her iş gibi kısıtlı kaynaklarla kendini üreten kurumlar kurmak zordur; hele akademi gibi bazı durumlarda yılanmışlığın kalite göstergesi olduğu bir alanda “yeni” olmak her zaman zor ve riskli bir süreçtir. Siyasal Bilimler Dergisi Mart 2018 sayısı ile beşinci yılına ayak bastı ve bu yıla 11 basılı sayıda toplam 99 makale yayınlarken, yüzü aşkın hakem ve yazarlar arasında iletişim kurarak; TÜBİTAK, EBSCO, Ulrich’s gibi belli başlı ulusal ve uluslararası endekslerde taranarak giriyor. Bu beş yılın iki farklı editör ekibi tarafından yürütülmüş olması dergideki kurumsallaşmanın da bu sürecin kazanımlarından biri olduğunu gösteriyor.

Mevcut editör ekibi olarak iki yıl önce kurucu editör ekibinden aldığımız ağır sorumluluğu, emek ve özverimizle daha ileriye taşımaya çalıştık. Güçlü bir tartışma platformu oluşturmak adına ağırmızı genişletmek ve bilimsel hayata katkılara yer açmak için çaba sarf ettik. Bu dönemde Siyasal Bilimler Dergisi TÜBİTAK ulusal endekste ve Ulrich’s uluslararası endekste taranmaya başladı. Social Science Citation Index’e (SSCI) girmek için ilk başvurulması gereken Emerging Sources Citation Index’e (ESCI) başvurusunu gerçekleştirildi. Siyasal Bilimler Dergisi, Türkiye’nin önde gelen sosyal bilimler dergilerinden biri olmak için büyük bir ivme kazandı. Yüklendiğimiz misyonu gerçekleştirdiğimize yönelik inancımızla Mart 2018 sayısı itibarıyla görevimizi, yeni editör ekibine devrediyoruz. Son iki yıldır bizden yardımlarını esirgemeyen başta Yrd. Doç. Dr. Güssün Güneş olmak üzere Elif Tufan Tırtıl, Birgül Çakırel ve Kütüphane ve Dökümantasyon Daire Başkanlığı personeline çok teşekkür ederiz.

Bu girizgahtan sonra, Mart 2018 sayısının farklı disiplinlerden zengin içeriğe sahip bir sayı olduğunu hatırlatarak takdime başlıyoruz:

Erbay Arıkboğa, büyükşehir sistemine yetki genişliği, yetki aktarımı ve yetki paylaşımı kavramları üzerinden bir bakış getirerek sistemdeki mevcut sorunlara çözüm yollarını tartışıyor. İlk bölümde Türkiye’deki yerinden yönetimle ilgili tasnif sorununu vurgulayan Arıkboğa, sonraki bölümde büyükşehir sisteminde büyükşehir belediyesinde toplanan yetkilerin dağıtılmasını, büyükşehir belediye ve ilçe belediyeleri arasındaki hizmet bölüşümünü ve kırsal mahalleler için farklı bir statünün olabilirliğini tartışıyor.

Hülya Küçük, merkezi yönetimin belediye yönetimi üzerindeki denetimini Türkiye ve İtalya vakaları üzerinden karşılaştırıyor. Yerel özerklikle denetim arasındaki ilişki Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bağlamında ele alarak kavramsal çerçevesini oluşturan Küçük, İtalya’nın üniter yapılı bir devlet olmasına rağmen merkezi yönetimin bölgesel yönetimleri yoğun bir şekilde denetlemediğini buluyor. Küçük, İtalya’nın yerel yönetimler üzerindeki denetim sınırlarının

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na bakış açısı bağlamında Türkiye'ye örnek olabilecek özellikler barındırdığını da ekliyor.

Burak Hamza Eryiğit ve Âdem Sarıca, yönetim olgusunun ortaya çıkışını ve küreselleşme ve yerelleşme kavramları arasındaki ilişkiyi Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'nün yapıları ve yaklaşımları üzerinden irdeliyor. Küreselleşme ve yerelleşme olgularının çelişmekten ziyade birbirlerini desteklediği sonucuna varan Eryiğit ve Sarıca, yönetişimin "kü-yerelleşme" kavramı üzerinden ulus üstü küresel organizasyonlar tarafından gönüllü ve koşullu politika transferleri şeklinde küresel bir etkiye kavuştuğuna işaret ediyor.

Hüsrev Tabak, Türkiye'nin yürüttüğü devletten-topluma yönlü kamu diplomasisi çalışmalarından hedef topluluklar üzerinde oluşturduğu muhtemel kurucu etkilerini ve bu çalışmalarda hedef topluluklardaki siyasi elitlerin aracılık rolünü inceliyor. Türkiye'nin Balkanlarda yaşayan Boşnak ve Arnavut topluluklarla ilişkilerini vaka olarak ele alan Tabak, Türkiye'nin yurtdışındaki etkilerinin kaynaklarının ve nedenlerinin daha iyi anlaşılmasına yardımcı olmayı amaçlıyor.

Ebru Tekin Bilbil, vize hizmetlerinin devletten özel firmalara geçişini "yönetimsellik" kavramı üzerinden irdeliyor. İçerik analizine dayanan makale, vize politikalarına yönelik değişen politik rasyonelliğin bir söylem değişikliğinden çok yeni aktör, pratik ve süreçlerin ortaya çıkardığı, konsolosluk hizmetlerinden dış kaynak kullanımının sorumluluk ve hesap verilebilirlik alanında boşluklar oluşturduğu ve neoliberal bir biçimde depolitizasyon, bireyselleştirme ve güvensizleştirme yarattığı sonucuna varmıştır.

Yavuz Yıldırım makalesinde neoliberalizmin önerdiği piyasacı doğrular karşısında ortak hayatın yeniden şekillendirilmesi yönündeki arayışın, gündelik hayatın içinden doğduğu ölçüde köklü bir hal alacağını iddia ediyor. Bu iddiasını da gündelik hayat pratiklerini ve taleplerini daha geniş bir siyasal çerçeve ile buluşturmaya çalışan siyasal eylemler olarak nitelediği Nuit Debout, Diem25 ve Kuzey Ormanları Savunması'nı ele alarak kanıtlamaya çalışıyor. Bu hareketlerin yerel, bölgesel ve kıtasal çapta etkiler yarattığını vurgulayan Yıldırım, bireysel olan ile kamusal arasındaki bağı kurmakta öne çıkan kentsel zeminlerin demokrasi teorisi ile pratiğinin bulunduğu alanlar olduğunu altını çiziyor.

Işıl Zeynep Türkan İpek, Türkiye'de seçim bütünlüğü ve meşruiyetinin sağlanmasında sivil toplumun rolünü "Oy ve Ötesi" örneği üzerinden inceliyor. Yerel seçim gözlem gruplarının seçim bütünlüğü ve meşruiyetinin nasıl sağlayabileceğini ve gönüllülerin seçim bütünlüğü üzerindeki algılarını irdeleyen İpek, toplumsal ve siyasal kutuplaşma, popülizm ve gerçek-sonrası söylemlerle gelişen risk toplumunun seçim bütünlüğünü olumsuz etkilediğine ve seçimlerdeki yanlış uygulamaların vatandaşları seçim gözlemine katılmaya teşvik ettiğine dikkat çekiyor.

Ayfer Genç Yılmaz, polis-siyaset ilişkisine dair ana yaklaşımları ele alarak kapsamlı bir eleştirisini sunuyor. Polis kurumunun siyasi iktidar ile olan ilişkisinde araçsal ve işlevsel yaklaşımları değerlendiren Yılmaz, bu iki yaklaşımın oluşturduğu çerçeveye özerkliğin de dahil edilmesinin polis-siyaset ilişkisini etraflıca anlamada önemli olduğunu iddia ediyor. Makalesinde görelî özerklik

kavramını kullanan Yılmaz, polis-siyaset ilişkisinde tarihsel ve toplumsal bağlama yerleşecek dinamik ilişkiselliklerin önemini altını çiziyor.

Songül Demir, farklı disiplinlerde görev yapan akademisyen kadınların iş ve aile yaşamlarına ilişkin sorunları inceliyor ve önerilerde bulunuyor. Akademideki kadınların karşılaştığı cinsiyet ve toplumsal cinsiyete dayalı sorunların kadınların akademik kariyerlerinde yükselmesine engel teşkil ettiğini vurgulayan Demir, eğitim düzeyinden bağımsız olarak toplumsal cinsiyete rollerine dayalı etkilerin ve cinsiyete dayalı ön kabullerin bulgularda yer aldığının altını çiziyor.

Abdurrahman Babacan, postmodernizmin kimlikler üzerindeki etkisini saha çalışmalarında ortaya çıkan bulgular üzerinden tartışıyor. Postmodern felsefenin, modernite ile birlikte parçalanmış kimlikler üzerinde zihinsel, felsefi ve kültürel dönüşümü hızlandırdığını ve kimlik üzerinden yeni bir toplumsal ve siyasal kültür inşa olduğunu belirten Babacan, özellikle saha çalışmalarında genç kuşak özelinde öne çıkan bulgularda geleneksel kimliklerin bilinçli şekilde erozyonuna ve yeni bir kimlik örgüsü etrafında oluşan zihinsel-felsefi kavram dünyasına işaret ediyor.

Rıfat Aydın, Avrupa'da ulus devlet yapısını ortaya çıkaran süreçleri ve milliyetçilik-ulus devlet ilişkisini tarihsel perspektifte ele alıyor. Ulus devletin ortaya çıkışını açıklayan ekonomik, inşacı, sosyo-kültürel ve askeri temelli yaklaşımları karşılaştırmalı olarak inceleyen Aydın, bu yaklaşımların güçlü ve zayıf yanlarını ele alarak askeri temelli açıklamanın ulus devletin oluşumunu açıklamada diğer yaklaşımlara göre daha geçerli olduğunu tartışıyor.

İhsan Oğuz Bakkalbaşı, sosyo-ekonomik konjonktür ile yönetim düşüncesi arasındaki ilişkiyi irdeliyor. Yönetim üzerinde öne çıkan yayınları sosyo-ekonomik konjonktür ile birlikte değerlendiren Bakkalbaşı, konjonktürün durgunlukla nitelendirildiği dönemlerde yönetimin rekabet odaklı, canlılıkla nitelendirildiği dönemlerde ise bu canlılıktan akılcı biçimde yararlanma çalıştığını belirtiyor ve bu durumun yönetim düşüncesi akımlarını etkilediğini iddia ediyor.

Ersoy Kutluk, İstanbul Boğazı'nda geçen gemilerin oluşturduğu trafik yükünün çevresel etkilerini inceliyor. Farklı gemi tiplerinin farklı negatif çevresel tesirleri olduğunun altını çizen Kutluk, Ro-Ro gemilerinin hava kirliliği açısından diğer birçok gemi tipine göre daha az olumsuzluğa neden olduğunu ancak deniz kirliliği bağlamında birçok olumsuzluğun ortaya çıkabileceği sonucuna varıyor. Kutluk, çevre kirliliğinin tespiti ve çevre yönetim planlaması sürecinde farklı gemi tiplerine göre yapılacak analizlerin önemini de vurguluyor.

Çetinkaya, Filibe ve Üstün, makalesinde kamu ihale mevzuatının 1925'ten bu yana geçirdiği değişimi inceliyor. Açık ihale usulünün temel usul olarak tüm kanunlarda öne çıktığına işaret eden yazarlar, diğer alım usullerinin de önemli büyüklüklere ulaştığını belirtiyor. Kamu alım usullerinin tarihsel süreçte değişmediğinin fakat günün şartlarına göre rötuşlandığını vurgulayan yazarlar, idarenin açık ihale usulünün uygulamasını kolaylaştıracak düzenlemelerin yapılması gerekliliğinin altını çiziyor.

İyi okumalar.

İçindekiler / Contents

Teşekkür.....	III
Takdim	V
Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması Decentralization and Distribution of Powers in the Centralized Metropolitan System Erbay ARIKBOĞA	1-34
Yerel Özerklik Bağlamında Belediyelerin Denetimi: İtalya ve Türkiye Örneği Control of Municipalities in Local Autonomy Context: The Case of Italy and Turkey Hülya KÜÇÜK	35-60
IMF, Dünya Bankası, OECD'nin Yönetişim Yaklaşımı Ve Kü-Yerelleşme IMF, World Bank, OECD's Governance Approach and Glocalization Burak Hamza ERYİĞİT, Adem SARICA	61-74
Political Intermediaries and Turkey's State-to-Society Diplomacy in the Balkans Siyasi araçlar ve Türkiye'nin Balkanlarda Devletten-Topluma Yönlü Diplomasisi Hüsrev TABAK	75-96
Neoliberal Governmentality and Consular Outsourcing: An Analysis on Visa Processing Arrangements Neoliberal Yönetimsellik ve Konsolosluk Hizmetleri Dış Alımı: Vize İşlemleri Uygulamaları Üzerine bir Analiz Ebru TEKİN BİLBİL	97-122
Neoliberalizme Karşı Demokrasi: Ortak Olanı Yeniden Kurmak İçin Mücadele Democracy against Neoliberalism: The Struggle to Reconstitute the Common Yavuz YILDIRIM	123-142
Electoral Integrity and Election Monitoring in Turkey Türkiye'de Seçim Bütünlüğü ve Seçim Gözlemi İşıl Zeynep TÜRKAN İPEK	143-168
Polisin Özerkliği: Polis ve Siyaset İlişisini Yeniden İncelemek* Police Autonomy: Reexamination of the Relationship between Politics and the Police Ayfer Genç YILMAZ	169-186

Akademide Kadın: Farklı Disiplinlerden Kadınların Akademideki Yeri ve Aile Yaşamlarıyla Etkileşimi Women in Academia: The Situation of Women in Academia and Its Interference with Their Domestic Life Songül DEMİR	187-210
Siyaset, Postmodern Kimlik ve Gençlik Politics, Postmodern Identity and the Youth Abdurrahman BABACAN	211-228
Ulus, Uluslaşma ve Devlet: Bir Modern Kavram Olarak Ulus Devlet Nation, Nationality and State: Nation State as a Modern Concept Rıfat AYDIN	229-256
Les Effets des Conditions Socio-économiques sur l'Emergence et l'Evolution du Management Yönetimin Doğuşu ve Gelişiminde Sosyo-ekonomik Koşulların Etkileri İhsan Oğuz BAKKALBAŞI	257-284
İstanbul Boğazı'ndan Geçen Gemilerin Oluşturduğu Trafik Yükünün Çevresel Etkileri: Ro-Ro Gemileri Özelinde Bir İnceleme Environmental Effects of Traffic Load of Ships Passing through the Istanbul Strait: An Examination on the Ro-Ro Ships Ersoy KUTLUK	285-310
Tarihsel Boyutu ile Kamu Alım Usullerindeki Gelişmeler ve Günümüzdeki Yapının Değerlendirilmesi Developments of Public Procurement Procedures in Historical Dimension and Assessment of Today's Framework Özhan Çetinkaya, Murat Filibe, Kamuran Üstün	311-330



Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması*

Decentralization and Distribution of Powers in the Centralized Metropolitan System

Erbay ARIKBOĞA**

Öz

Makale iki ana bölümden oluşmaktadır. Makalenin ilk bölümünde yerinden yönetim kavramı ve türleri incelenmektedir. Bu inceleme yapılırken öncelikle Türkiye’de yerinden yönetimle ilgili hakim tasnifin sorunlarından söz edilmekte, ardından uluslararası literatüre uygun biçimde yerinden yönetim türleri ele alınmakta ve temel nitelikleri açıklanmaktadır. Makalenin ikinci bölümünde merkezileşmiş büyükşehir sistemi ve bu sistemde yerinden yönetim meselesi ele alınmaktadır. Bu bağlamda makalede şu üç soruya cevap aranmaktadır: (i) BŞB’de temerküz etmiş olan yetkiler nasıl dağıtılabilir? (ii) Büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet bölüşümü tek tipçi olmaktan nasıl çıkarılabilir? (iii) Kırsal mahallelerin hem belediyelerle entegrasyonunu devam ettirecekleri, hem de bir ölçüde kendi mevcudiyetini koruyabilecekleri yeni ve farklı bir statü nasıl kurulabilir? Makalede yetki genişliği (*dekonsantrasyon*), yetki aktarımı (*delegasyon*) ve yetki paylaşımı (*devolüsyon*) kavramları büyükşehir sistemine uyarlanmakta ve söz konusu sorunların bu yolla nasıl çözülebileceği tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir Sistemi, Yetki Genişliği, Yetki Aktarımı, Yetki Paylaşımı, Merkez ve Çevre İlçeler, Kırsal Mahalleler

Abstract

The article consists of two main parts. In the first part of article the concept and types of decentralization are analyzed. Within this study, firstly the problems of dominant classification of decentralization in Turkey are mentioned then the types of decentralization are addressed in accordance with the international literature and their main characteristics are explained. In the second part of the article, the centralized metropolitan system and decentralization in this system are discussed. In this context, answers of the following three questions are searched for in the article: (i) How can the powers that have concentrated on the metropolitan municipalities be distributed? (ii) How can the distribution of services between the metropolitan municipalities and the district municipalities be removed from being monistic? (iii) How can a new and different status be established for rural neighborhoods in order to provide continuity of integration with municipalities and also ensure to maintain their own

* Bu makalede dile getirilen görüşler, ilk kez *Büyükçekmece I. Uluslararası Yerel Yönetimler Kongresinde (14-15 Mayıs 2017, İstanbul)* sözlü bildiri olarak sunulmuştur.

** Doç. Dr., Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, erikboga@marmara.edu.tr

existence? In the article, the concepts of deconcentration, delegation and devolution are adapted to the metropolitan system and it is discussed that how relevant problems can be solved by this way.

Keywords: Metropolitan System, Deconcentration, Delegation, Devolution, Center and Surrounding Districts, Rural Neighborhoods

Giriş

2014 yerel seçimleriyle uygulamaya geçen yeni büyükşehir sistemi, merkeziyetçi bir niteliğe sahiptir. Büyükşehir sistemi iki kademelidir, bu sistem içinde büyükşehir belediyesi (BŞB) ve ilçe belediyeleri (Bib) yer almaktadır. Ancak yasal düzenlemeler, il bütününde asli yetkili birim olarak büyükşehir belediyesini öngörmekte, ilçe belediyelerine dar bir yetki alanı ve kısıtlı bir mali kaynak bırakmaktadır.¹ Yeni modellerle birlikte 30 ilde yetki, sorumluluk ve mali kaynakların büyük ölçüde BŞB'de temerküz ettiği bir yapı ortaya çıkmıştır. Diğer taraftan yasal düzenlemeler, ilin farklı nitelikteki ilçeleri arasında bir ayırım yapma gereği duymamıştır. Büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet bölüşümünde, tek tipçi bir yaklaşım benimsenmiştir. Halbuki geniş coğrafi alanlara sahip olan büyükşehirlerde, birbirinden oldukça farklı büyüklüklere, kapasitelere ve niteliklere sahip ilçeler bulunmaktadır. Ayrıca büyükşehir yapılan illerdeki kırsal mahalleler için özel formüller düşünülmemiştir.

Makalede merkeziyetçi bir niteliğe bürünen büyükşehir sisteminin nasıl desantralize edilebileceği sorusuna cevap aranmaktadır. Diğer bir ifadeyle BŞB'de toplanmış olan *gücün dağıtılması* gerektiği kabulünden hareketle, bunun nasıl olabileceği sorusuna odaklanılmaktadır. Bu nedenle makalenin ilk bölümünde, geniş biçimde, yerinden yönetim türleri ve temel nitelikleri incelenmektedir. İkinci bölümde ise, yerinden yönetim türleri büyükşehir sistemine uyarlanmaktadır. Bu bağlamda makalede, ilin farklı bölgelerinde BŞB'nin alt hizmet birimleri oluşturması (yetki genişliği / *dekonsantrasyon*); BŞB'nin farklı kurumlara yetki aktarımı yapması (yetki aktarımı / *delegasyon*) ve BŞB'nin yetkilerinden bir kısmının ilçe belediyelerine devredilmesi (yetki paylaşımı / *devolüsyon*) üzerinden bir değerlendirme yapılmaktadır. Makalede bu üç yöntemin nasıl kullanılabilirliği ve hangi hizmetler için ne derece kullanılabilir olduğu sorularına cevap aranmaktadır.

Ayrıca makalede, BŞB ile ilçe belediyeleri arasındaki yetki bölüşümünü tek tipçi olmaktan çıkaran bir model önerilmektedir. Bu öneri, merkez ve çevre ilçelerin yetkilerinin farklılaştırılması gerektiği kabulü üzerine oturmaktadır. Yine makalede büyükşehirler içindeki kırsal mahalleler için, bu yerleşmelerin hem büyükşehir sistemiyle entegrasyonunu devam ettireceği hem de bir ölçüde kendi mevcudiyetini koruyabileceği yeni ve farklı bir statü önerilmektedir.

1 Yasal düzenlemelerde, iki kademeli büyükşehir sisteminde üst kademe (BŞB) açıkça öne çıkarılmaktadır. Bu bağlamda iki kademe arasında, hizmetlerin nasıl bölüştürüldüğü konusunda Arıkboğa, 2015a, s. 202-210'te, transfer gelirlerinin nasıl bölüştürüldüğü konusunda ise Arıkboğa Ü., 2015, s. 22-25'te ayrıntılı analizler yer almaktadır. Bu makalenin ikinci bölümünde ise daha özet bir analiz vardır.

Yerinden Yönetim Kavramı ve Türleri

Makalenin odak noktası, *merkezileşmiş* büyükşehir sistemini yerinden yönetim teorisi ve uygulamaları üzerinden tartışmaktadır. Ancak bu tartışmaya geçmeden önce, yerinden yönetimi tartışmak, yerinden yönetim türlerini ve temel niteliklerini ele almak gerekir. Türkiye’de yerinden yönetimle ilgili tartışmalar, uluslararası literatürle uyumlu değildir. Dolayısıyla makalenin ilk bölümünde yerinden yönetim meselesi ele alınırken, Türkiye’deki yaklaşımın sorunlu yönlerine değinilecek, ardından konu uluslararası literatüre uyumlu biçimde incelenecektir.

Yerinden Yönetim ya da Bir Merkezde Toplanan Yetkilerin Dağıtılması

Desantralizasyon (*decentralization*), – *de* olumsuzluk ön ekine sahip olan bu kavram, *yönetim* fonksiyonlarına ilişkin yetkilerin ve iktidarın *dağıtılması* anlamına gelir. Daha açık bir biçimde desantralizasyon, yönetsel fonksiyonlara ilişkin (planlama, karar alma, yönetme, mali kaynaklar gibi) bazı yetkilerin merkezi yönetimden farklı birimlere dağıtılması ve merkezde oluşan yoğunluğun azaltılmasıdır. Merriam-Webster adlı sözlük, desantralizasyon kavramının bilinen ilk kullanımı için 1846 tarihini vermektedir (www.merriam-webster.com). Kavram, temelde merkezileşmiş bir şeyin dağıtılması olduğu için, devletlerin merkezileşmesine koşut olarak bu kavramın tedavüle girmiş olması anlamlıdır. Desantralizasyon kavramı, özellikle 1980 sonrasında popülerlik kazanmıştır.²

Osmanlı’nın son döneminde desantralizasyon kavramını karşılamak için, benzer bir olumsuzluk ekine sahip olan *ademi merkeziyet* kavramı üretilmişti. Ancak bu kavram, bazen yanlış anlaşılabilir. Bu kavram *merkezin* yokluğu anlamına gelmez (merkez yoksa yerel de yoktur); ancak *merkeziyetin* yokluğu veya *merkeziyetçi* bir yapılanmanın, işleyişin, karar alma sürecinin olmaması anlamına gelir. Günümüzde ademi merkeziyet kavramı nadiren kullanılmaktadır. Bu kavramın yerini *yerinden yönetim* kavramı almıştır.

Desantralizasyon, serbest bir çeviriyle, Türkçede *yerinden yönetim* kavramıyla karşılanmaktadır. Yerinden yönetim kavramı hukuki bir metne ilk kez, 1961 Anayasası ile girmiştir. Anayasal bir kavram olmasının da etkisiyle, yerinden yönetim kavramı benimsenmiş ve literatürde oturmuştur. Bununla birlikte yerinden yönetim kavramını, her türlü ifade biçiminde kullanabilmek mümkün değildir. Dolayısıyla bu kavramın okunduğu biçimiyle, *desantralizasyon* şeklindeki kullanımı da

2 Yönetimin desantralizasyonu bağlamında akla ilk önce az gelişmiş ülkeler gelebilir. Katı merkeziyetçi bir yapılanmanın görüldüğü az gelişmiş ülkelerde yönetimin desantralize edilmesine yönelik çabalar 1980 sonrasında yoğunlaşmıştır. Bu konuda geniş bir literatür oluşmuştur. Ancak bu olgu, farklı bir bağlamda, gelişmiş ülkeler için de söz konusudur. 20. yüzyıl, ABD ve Avrupa ülkeleri için, yetki ve kaynakların önemli ölçüde merkezi yönetimde birikmesiyle sonuçlanan gelişmelere sahne olmuştur. Örneğin sadece ABD’ye ilişkin bir veriye bakmak, meselenin büyüklüğünü ortaya koymak için yeterli olacaktır. ABD’de 1900’lerin başında toplam kamu harcamaları içinde *yerel yönetimlerin payı* % 58, Federal Yönetimin payı % 34, (eyaletlerin payı ise % 8) olarak gerçekleşmiştir. 2000’li yıllara gelindiğinde *yerel yönetimlerin payı* % 30’a gerilerken, Federal Yönetimin payı % 55’e yükselmiştir, (eyaletlerin payı % 23). Detaylar için bkz. <http://www.usgovernmentspending.com/>. Bu nedenle merkezileşme ve bundan kaynaklanan sorunların nasıl çözüleceği, durumun nasıl iyileştirilebileceği meselesi gelişmiş ülkeler için de gündemde olan bir sorudur.

yaygındır. Ancak hangi kavram kullanılırsa kullanılsın, yerinden yönetimin (*desantralizasyon*) özü *yetki dağıtım*ıdır, bir merkezde toplanan yetkilerin dağıtılmasıdır.

Rondinelli vd. (1983, s. 13), yerinden yönetim için oldukça kapsamlı bir tanım yapmıştır. Bu tanıma göre yerinden yönetim, belirli kamusal işlevlerle ilgili planlama, yönetme ve mali kaynaklara ilişkin sorumluluklarının merkezi hükümetten hiyerarşik alt birimlere, taşra örgütlerine, yarı özerk kamu idarelerine, yarı kamusal kurumlara, kamu şirketlerine, coğrafi sınırları bulunan yerel ve bölgesel yönetimlere ve özel ya da gönüllü kuruluşlara devredilmesidir. Bu tanım, bazı sorumlulukların piyasaya (*özelleştirme* gibi) ve topluma aktarılmasını da içermesi yönüyle geniş bir tanımdır.

Sınırları daha belirgin ve daha yetkin bir yerinden yönetim tanımı şudur: Yerinden yönetim “kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin yetki, sorumluluk ve mali kaynakların, farklı yönetim birimleri arasında yeniden dağıtılması arayışıdır” (Litvack ve Seddon, 1999, s. 2). Bu tanımda da vurgulandığı gibi yerinden yönetim, bir kez karar verilip bir daha değiştirilemeyecek bir mesele olmayıp siyasal, ekonomik, toplumsal ve teknolojik koşullardaki değişimlere ve uygulamadan elde edilen sonuçlara göre yeni değerlendirmeler ve düzenlemeler yapmayı gerektiren *dinamik* bir çabayı içermektedir.

Yerinden Yönetim Türleri: Türkiye’deki Mevcut Sınıflama ile Yüzleşmek

Türkiye’deki hakim anlayış, yerinden yönetim türlerini şu şekilde tasnif etmektedir: Yerinden yönetim öncelikle siyasal ve idari yerinden yönetim şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Ardından idari yerinden yönetim de kendi içinde hizmet bakımından ve yer bakımından yerinden yönetim şeklinde tekrar ikiye ayrılmaktadır (Keleş, 2016, s. 27-29 ve 115-130; Nadaroğlu, 1998, s. 19-25; Eryılmaz, 2015, s. 106-17 ve 114-120; Gözübüyük, 2008, s. 96-97). Ancak bu tasnif sorunludur. Ayrıca bu tasnifin uluslararası literatürde pek karşılığı yoktur. Türkiye’deki mevcut ayrımın kaynağı Napolyon sistemine dayanan Fransız ekolüdür. Uluslararası literatürde yaygın kabul gören tasnif, bir sonraki başlık altında ele alınacaktır. Diğer taraftan örneğin Gül vd., Türkiye’deki sınıflama ile uluslararası tasnifi telif etmeye çalışmış, ancak başarılı olamamıştır (2014, s. 33-42). Buna karşılık Aksu Çam, uluslararası literatüre uygun biçimde başarılı bir özet tasnif sunmaktadır (2016, s. 19-23).

Buradaki temel mesele, Türkiye’de yapılan tasnifin farklılığı *değil*, bu tasnifin *sorunlu* olmasıdır. Üstteki paragrafta bir *seçki* olarak yer verilen dört eserde,³ aşağıda yer alan ifadelerin aynısına veya benzerlerine kolaylıkla rastlanabilir. Mevcut tasnifin doğrudan ve en yaygın sonuçları şunlardır:

- Bu tasnif, siyasal yerinden yönetimi federalizmle özdeşleştirir.
- Bu tasnifte, federalizm ile özerk bölge arasındaki ayrım netlikten uzaktır, bu ikisi birbirine karışabilmektedir.

3 Söz konusu akademisyenler, Türkiye’de yerel yönetim düşüncesinin ve uygulamalarının gelişimine önemli katkılar yapmış kişilerdir.

- Bu tasnif, üniter devletin *siyasi merkezîyetçiliğe* göre örgütlendiğini söyler. Ayrıca idari merkezîyetçiliğin buradan beslenebildiğini söyler.
- Bu tasnif, federal ülkelerde yerinden yönetimin güçlü olduğu ve ayrıca yerel yönetimlerin de güçlü (ve özerk) olduğu inancına sahiptir.
- Bu tasnif *delegasyon*⁴ tipi yerinden yönetimin anlaşılmasında zorluklara ve kafa karışıklıklarına yol açar. Ayrıca bazen *delegasyon* ile *dekonsantrasyon* arasındaki fark ortadan kalkar ve aynıymış gibi görülebilir.
- Bu tasnif, *devolüsyon* tipi yerinden yönetimin Türkiye’de olmadığını söyleyebilir. Veya *delegasyon* ve *devolüsyon* ayırımına dair bir tartışmaya yer vermez.
- Bu tasnif, bazen, Türkiye’deki yerel yönetimlerin İngilizceye *local government* diye değil, *local administration* şeklinde çevrilmesi gerektiğini söyler.

Diğer taraftan, özellikle yerel yönetimler bağlamında, Türkiye’de çeşitli *algılar* üretilmiş durumdadır. Bu algılar, bazen literatürde bazen de farklı toplumsal çevrelerde ve farklı siyasi partilerde görülebilmektedir. Bu algılar, Türkiye’de merkezîyetçiliği savunan çeşitli çevreler tarafından üretilmekte ve dolaşıma sokulmaktadır. Bu algıları mevcut tasnifin sırtına yüklemek haksızlık olur. Bununla birlikte mevcut tasnif, bu algıların beslenebileceği bir zemin sağlayabilmekte veya başka bir ifadeyle, merkezîyetçi çevreler çeşitli algıları üretirken, mevcut tasnifin *zayıf* noktalarından da yararlanabilmektedir. Bu bağlamda, yaratılan bilgi kirliliği içinde federalizm, özerk bölge ve yerel yönetim kavramları arasındaki *netlik* ortadan kaybolabilmekte ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ilişkin tartışmalar kolayca *ülkenin parçalanması* parantezine hapsolabilmektedir. Söz konusu merkezîyetçi çevrelerce oluşturulan ve/veya ileri sürülen bazı algı ve yaklaşımlar şu şekilde belirtilebilir:

- Üniter devletlerin merkezîyetçi olduğu ya da olması gerektiği algısı vardır.⁵
- Yerel yönetimler sadece bazı hizmetleri sunan kuruluşlar gibi algılanabilmektedir. (Bir bakıma Karayolları Genel Müdürlüğü’nün seçimle gelinen hali gibi).⁶
- Yerel yönetimlerin siyasal boyutu ihmal edilebilmektedir.
- *İdarenin bütünlüğü*⁷ kavramının da yardımıyla, yerel yönetimler üzerinde yoğun bir vesayet denetimi savunulabilmekte ve devletin *tek idare* gibi hareket etmesi gerektiğini düşünölebilmektedir.
- Yerel yönetimler, merkezi yönetimin taşradaki uzantıları gibi görölebilmektedir.
- Türkiye için sınırlı bir yerel yönetim daha uygun görölebilmektedir.

4 Üç farklı yerinden yönetim türü ve temel özellikleri, bir sonraki başlık altında detaylı olarak tartışılacaktır.

5 Örneğin yerel yönetimler üzerine çokça yazısı bulunan B. Ayman Güler (2000, s. 22), bir makalesinde şunu yazabilmiştir: “Üniter devlet örgütlenmelerinde idari yapılanma *merkezîyetçilik ilkesi* üzerine yükselir. ... *Ademi merkezîyetçilik ilkesi* ise, çağdaş ulus devletlerde federal yapılanmaların temelidir” (vurgular orijinal metne ait).

6 KGM, farklı bir yerinden yönetim kuruluşudur, *delegasyona* dayalı hizmet yerinden yönetim kuruluşudur.

7 İdarenin bütünlüğü üzerine bir tartışma için bkz. Arıkboğa, 2015b, s. 100-103.

Türkiye'deki yerinden yönetim tasnifi, çeşitli sorunlara yol açmakta ve ayrıca bazı algıların üretilmesine zemin hazırlayabilmektedir. Bu sorunlar ve üretilen algılar çok çeşitliymiş gibi görünmekle birlikte, aslında bunların çoğunun *kök nedeni*, siyasal ve idari yerinden yönetim ayrımından kaynaklanmaktadır. Ancak bu ayrım temelsizdir. Aşağıda sırasıyla önce federalizme, ardından siyasal yerinden yönetime değinilecektir.

Federalizm, belirli bir devlet türü olan federal devleti *kuran* ve federal devletle federe devletler arasında, devlete ait güçlerin anayasal paylaşımını ifade eden bir kavramdır. Yerinden yönetim ise, devletin türünden bağımsız olarak, her tür⁸ *devletin kendi içindeki* bir yetki paylaşımıdır. Bu konuyu biraz daha açmak gerekir.

Yerinden yönetim, yukarıda belirtildiği gibi, yönetim fonksiyonuna ilişkin yetkilerin veya daha geniş anlamda *yürütmeye* ilişkin bazı yetkilerin dağıtılmasını ve paylaşımını anlatır. Bu dağıtım, devletin biçimi (federal/üniter) değiştirilmeden, tekrar tekrar yapılabilir. Yerinden yönetimin türüne bağlı olarak, yasal kurallar veya idari kararlarla *yönetim yapısı* değiştirilebilir. Böylece bazı yetkiler merkezi yönetimin dışına dağıtılabilir veya tersine yeniden merkezi yönetimde toplanabilir. Her halükarda yerinden yönetim ile oluşturulan idari yapılar, sabit ve *değiştirilemez* bir şey olmaktan uzaktır.

Buna karşılık *federalizm*, eğer benzer sözcüklerle ifade etmek gerekirse, yetkilerin *yeniden* dağıtımına, paylaşımına değil, *mutlak ön-paylaşımına* dayalıdır. İlave olarak sadece yürütmeye ilişkin yetkilerin değil, yasama ve yargı yetkilerinin ve egemenliğin ön-paylaşımını kapsar. Ancak bu ifade bile kısmen hatalıdır. Çünkü federal devlet, kurucu ortakların yaptığı sözleşmeye dayalı olarak kurulan *birleşik bir devlettir*. Dolayısıyla federalizm, *kurucu ortakların* mutlak ön-paylaşımına dayalı biçimde, bu paylaşımın *federal anayasa* adı verilen sözleşmeyle garanti altına alınması yoluyla, bir *federal devletin kurulmasıdır*. Ayrıca federe birimlerin federal düzeydeki kurumlarda çeşitli yollarla *temsil edilmesi* (Uygun, 2007), federalizmin vazgeçilmez boyutlarından bir diğerini oluşturur. Bu devlet biçiminde, federal devleti kuran irade, federe birimlerin iradesidir. Bu bakımdan federe birimler (Türkiye'deki yaygın adıyla eyaletler), varlığını federal devlete borçlu değildir, aksine onu kuran aktörlerdir. Federe birimler, *kurucu ortaklar* (kurucu toplumlar veya kurucu devletler) olarak federal anayasada tanımlanmış bir takım *mutlak* yetkilere, egemenliğe, yasama ve yargı güçlerine sahiptir.

Federal devlette, federal yönetim ile federe yönetimler arasında bir merkez – yerel ilişkisi söz konusu değildir. Bu bağlamda Elazar, federal devleti tanımlamak için *noncentralization* (merkezsizlik, tek merkezin bulunmaması) kavramını kullanır. İki veya daha fazla sayıdaki devlet ya da siyasal toplum, bir araya gelip müzakere ederek daha geniş bir siyasal organizasyon olan federal devleti kurmaktadır. Bu siyasi birimler, federal devletin kurucu unsurlarıdır, ancak kendi iç siyasi bütünlükleri de devam etmektedirler. Devlete ait güçler, federal devlet ile federe devletler arasında paylaşılmış ve bu durum federal anayasada garanti altına alınmıştır. Federal devlette bir

8 Üniter devlet, federal devlet ve federal devletin içindeki federe devletlerde. (Federe devlet, bağımsız bir devlet değildir).

merkez yoktur, aksine çok sayıda merkez vardır. Dolayısıyla federal devletin siyasal yapısı, temel politika değişikliklerinde siyasi pazarlıkları gerektirecek şekilde tasarlanmıştır. Böylece karar alma süreci, kurucu birimlerin katılımını ve müzakereleri gerekli kılmaktadır (Elazar, 1995, s. 2, 13, 29-34). Görüldüğü gibi federalizmde, birden çok siyasi merkez arasında paylaşılmış olan egemenlik, federal anayasada değişiklik yapılmadan değiştirilemez veya örneğin federal yönetim düzeyinde toplanamaz (Aksu Çam, 2016, s. 20). Ayrıca bir federe devletin varlığına son verilemez ve sınırları değiştirilemez; ancak çok istisnai durumlarda ve ortak mutabakatla sınır değişikliği yapılabilir. Yine federal devletin federe devletler üzerinde idari denetim yetkileri yoktur.

Federal devlette de merkez – yerel ilişkisi söz konusudur. Ancak bu ilişki, federal yönetim ile federe devletler arasında *cereyan etmez*. Merkez – yerel ilişkisi, federal yönetim ile yerel yönetimler arasında ve yine federe yönetim ile yerel yönetimler arasında ortaya çıkar. Merkez – yerel ilişkisinin olduğu her yerde, yerinden yönetimden söz edilir. O halde federal bir devlette, hem federalizm hem de yerinden yönetim söz konusudur.

Görüldüğü üzere yerinden yönetim trenine bindiğimizde, bu trenin yolu federal devlet istasyonundan geçmez. Üniter bir devletin federal devlete dönüşebilmesi için, öncelikle federal devleti kuracak olan *kurucu ortaklara* ihtiyaç vardır. Ancak sadece kurucu ortakların (muhtemel) varlığı da yeterli değildir, yeterli olsaydı örneğin Kıbrıs'ta federal bir devlet kurulmuş olurdu. Bu ortakların *federal anayasa* adı verilen sözleşmede yasama, yürüme ve yargı güçlerini nasıl paylaşacakları konusunda anlaşmaları gerekir. Görüldüğü gibi federalizm, federal devlet ile (her biri bir devletçik olan) kurucu ortaklar arasında söz konusu üç gücün ve egemenliğin nasıl paylaşılacağını anlatır. Yerinden yönetim ise ancak bundan *sonraki aşamada* ortaya çıkar. Bu bakımdan federal devlet ile üniter devletteki yerinden yönetim arasında *hukuki özü* bakımından bir farklılık yoktur. Farklılık, her ülkenin toplumsal, siyasal yapısından ve büyük oranda *yasalarla* şekillendirdiği mevzuattan kaynaklanır.

Anayasalarda da yerel yönetimlerle ilgili hükümler bulunabilir. Bu hükümler yerel yönetimlere anayasal düzeyde çeşitli garantiler sağlar. Federal anayasaların daha zor değiştiriliyor olması, yerel yönetimlerle ilgili hüküm bulunması halinde, bu düzenlemeleri daha önemli hale getirir. Ancak buradaki mesele, temelde federal veya üniter olmaktan ziyade, yerel yönetimlerin anayasal düzeyde nasıl düzenlendiğiyle ve yetkilerin paylaşılmasına ilişkin politik tercihlerle ilgilidir. Yerel yönetimlerle ilgili ayrıntılı temel düzenlemeler, her demokratik devlette, yasalarla yapılır, tabii anayasal kurallara uygun biçimde. Bu bağlamda federal ve üniter devletlerdeki yerel yönetimler arasında şöyle bir farklılık söz konusudur. Federal devlette yerel yönetimleri etkileyebilecek yasalar birden fazla parlamentonun yetkisi ve sorumluluğu içindedir. Hem federal parlamento, hem de (daha yoğun biçimde) eyalet parlamentosu yerel yönetimleri etkileyecek yasalar çıkarır. Üniter devlette ise yasalar, özerk bölge yönetimi istisnası bir tarafa bırakılırsa, ulusal düzeydeki tek parlamento tarafından yapılır.

Türkiye'de bu hususlar dikkate alınmadan, federalizmi yerinden yönetimin bir alt türü olarak ele almak, büyük ve anlamsız tartışmalara yol açabilmektedir. Özellikle yerel yönetimlerin

yetkilerini ve özerkliğini artırmaya dönük yasal girişimler olduğunda, bazı çevreler, sanki devletin şekli değişecekmiş ve federal devlete dönüşebilirmiş gibi temelsiz birtakım endişeleri ileri sürebilmektedir. Bu tür tartışmalar, özellikle 2003 ila 2005 yılları arasındaki kamu yönetimi ve yerel yönetimler reformu sürecinde boy vermiş ve reform çabalarından önemli bir kısmını sekteye uğratmıştı. Bu reform sürecinin merkezinde yer alanlardan birisi olan Dinçer, söz konusu reform çabalarına hangi çevrelerin ne tür gerekçelerle karşı çıktıklarına dair ayrıntılı bir döküm sunmaktadır. Bu reformlara direnenlerin büyük bir kısmı, argümanlarını devletin üniter yapısının bozulacağı endişesi üzerine kurmuştur (2015, s. 33-74). Halbuki değişecek olan şey, üniter devlet değil merkeziyetçi idari yapılanmadır.

İkinci olarak **siyasal yerinden yönetim** üzerinde duralım. Türkiye'deki hakim tasnifin siyasal yerinden yönetimi federalizmle özdeşleştirdiği belirtilmişti. Dolayısıyla Türkiye'de bu başlık altında, yerel yönetimlerle ilgili bir tartışma yürütülmez. Halbuki uluslararası literatürdeki yaygın terminolojide, siyasal yerinden yönetimden anlaşılan şey başkadır.

Siyasal yerinden yönetim, yerinden yönetimin her türünde ortaya çıkmaz. Bir sonraki başlık altına ele alınacak olan *devolüsyon* türünde, örneğin seçimle iş başına gelmiş organlara sahip olan yerel yönetimlerde ortaya çıkar. Schneider'ın dediği gibi, "belediye seviyesinde... seçimlerin varlığı, burada siyasal yerinden yönetimin bulunduğu bir göstergesidir" (2003, s. 40).

Siyasal yerinden yönetim, yönetsel birimlerden ziyade yönetsel/siyasal *süreçlere ve işleyişe* odaklanır, bir bakıma yerinden yönetimin *siyasal etkileriyle* ilgilenir. Bu bağlamda siyasi rekabet, seçimle iş başına gelme, temsil, demokratikleşme, sivil toplum, karar alma süreçleri, yerel yönetimlerin özerkliği, demokrasi, yönetim vb. konular, siyasal yerinden yönetimle ilgili çeşitli tartışma başlıklarıdır. Yerel politikacılar, bunların kararlarını etkilemeye çalışan çıkar grupları, STK'lar, toplumsal hareketler, müzakere süreçleri, katılım vb. temalar üzerinden yerel siyasetin işleyişini analiz edilmeye çalışılır (Cohen ve Peterson, 1996, s. 10; Schneider, 2003; Faust ve Harbersy, 2011; Mookherjee, 2015; Aksu Çam, 2016, s. 23-26).

Özetle siyasal yerinden yönetimin üç temel boyutunun olduğu söylenebilir: Yerel özerklik, yerel siyaset ve yerel demokrasi. Siyasal yerinden yönetimi federalizmle özdeşleştiren mevcut tasnif, istemeden de olsa, yerel yönetimlerin hizmet boyutunun ön plana çıkmasına, özerklik ve demokrasi gibi tartışmaların ise gölgede kalmasına yol açabilmektedir.

Yerinden Yönetim Türleri, Yetki Dağıtımı Biçimleri

Bu başlık altında, yerinden yönetimin uluslararası literatürle uyumlu biçimde ayrıntılı bir tasnifi sunulacaktır. Yerinden yönetimin farklı türleri vardır ve bu türler farklı kavramlarla ifade edilir. Bu kavramlardan bazılarının Türkçe karşılığı oturmuştur, bazılarının ise henüz oturmamıştır. Bu nedenle birçok yazar, sıklıkla, bu kavramları okunduğu biçimiyle de kullanır. Ancak buradaki mesele, bir kavrama sadece Türkçe karşılık bulmak değildir. Bazen farklı yazarlar aynı kavramdan farklı şeyler anlayabilmekte ve bir kavramın Türkiye'de neye tekabül ettiği konusunda

kafa karışıklığı yaşanabilmektedir. Bu durum, konuya aşına olmayan kişiler için kafa karıştırıcı olabilir ve kavrama zorluklarına yol açar. Aşağıda yerinden yönetim türleri incelenirken hem konu netleştirilmeye çalışılacak hem de oturmamış olan kavramlar için *yeni* Türkçe karşılıklar önerilecektir.

Bir ülkede bütün kamu hizmetlerinin tek bir merkezden sunulması zor değil, *imkansızdır*. Bu nedenle her devlet, çeşitli türde ve derecelerde yerinden yönetime başvurmak zorunda kalır. Bir devlet, uyguladığı yerinden yönetimin *türüne ve derecesine* bağlı olarak daha merkeziyetçi veya daha ademi merkeziyetçi bir niteliğe bürünür. Yerinden yönetim uygulamaları oldukça çeşitlidir.

Rondinelli, 1981 tarihli makalesinde, yerinden yönetimin coğrafi ve fonksiyonel şeklindeki ikili tasnifini yetersiz bulmuş ve bu tasnife alternatif olarak *dekonsantrasyon, delegasyon ve devolüsyon* şeklinde üçlü bir tasnif önermiştir. Yazar, özellikle az gelişmiş ülkelerdeki idari yapılanmaları dikkate alarak, merkezi yönetimin *dekonsantrasyona* (yetki genişliğine) dayalı alt örgütlenmelerinin de bir yerinden yönetim türü olduğunu belirtmiştir (Rondinelli, 1981, s. 137-139). Rondinelli ve arkadaşları, 1983'te karşılaştırmalı olarak farklı ülkelerdeki yerinden yönetim uygulamalarını inceledikleri kapsamlı çalışmada da aynı tasnifi kullanmıştır. Ancak bu tasnife özelleştirmeyi de (*privatization*) bir dördüncü grup olarak eklemiştir (Rondinelli vd. 1983, s. 13-32). Bu dördü tasnif, sonraki tarihlerde yapılan birçok çalışmayı etkilemiştir. Ancak çoğu çalışmada özelleştirme, diğer üç türden ayrılmakta ve ekonomik yerinden yönetim şeklinde ayrı bir kategori altına yerleştirilmektedir. Geriye kalan üçü, yönetsel ve siyasal nitelikli yerinden yönetimin üç ana türü olarak kabul edilmektedir (Cohen ve Peterson, 1996; Litvack ve Seddon, 1999; Smith, 2001).

Yaygın biçimde kabul gören bu ayrım da görüldüğü gibi, yerinden yönetiminin her biri ayrı niteliklere sahip üç temel türü vardır. Bunlar üç farklı kavramla ifade edilmektedir: Yetki genişliği (*dekonsantrasyon*), yetki aktarımı (*delegasyon*) ve yetki paylaşımı (*devolüsyon*). Bunlardan bazıları kendi içinde tekrar alt türlere bölünür. Aşağıda bu türler ve temel nitelikleri ele alınacaktır.

Dekonsantrasyon, Türkiye'de ***yetki genişliği*** diye bilinen yerinden yönetim türüdür. Ancak Türkiye'de yetki genişliğine ilişkin tartışmalar, yerinden yönetim başlığı altında değil, merkezden yönetim başlığı altında yapılır. Yine de nitelik bakımından önemli bir farklılık yoktur. Türkiye'de yetki genişliği sadece *mülki idare* (il ve ilçe mülki yönetimi) bağlamında incelenir. Farklı biçimleri de bulunabilir.

Yetki genişliği, merkezi idarenin *kendi* tüzel kişiliği *içindeki* bir yetki dağıtımıdır (Rondinelli, 1981, s. 137; Rondinelli vd. 1983, s. 14-19; Litvack ve Seddon, 1999, s. 2; Gözler ve Kaplan, 2013, s. 31-32, 72-79; Şengül, 2015, s. 2-4). Yetki genişliği, merkezi yönetime ait yetkilerden bir kısmının, merkezin *hiyerarşik yapısı içinde* bulunan yerel düzeydeki çeşitli ofislerine, taşra teşkilatlarına devredilmesidir. Böylece merkezde temerküz etmiş yetkilerden bir kısmı merkezi idarenin alt birimlerine dağıtılır ve merkezde oluşan yoğunluk azaltılmaya çalışılır. Merkezi yönetim, kendi sorumluluğunda olan kamusal hizmetleri ülkenin dört bir tarafında sunabilmek için, farklı coğrafi düzeylerde kendini kısmi biçimde yeniden üretme, bir kopyasını (hükümet konağı), bir

temsilciliğini yerel düzeyde kurma yolunu seçebilmektedir. Merkeziyetçiliğin daha *baskın* olduğu ülkelerde, yetki genişliğinin uygulama alanı *geniştir*.

Yetki genişliğiyle oluşturulan idari birimler, yerel düzeyde, merkezi yönetimin eli, ayağı gibidir. Merkezde belirlenen politikalar ve alınan kararlar, bu birimler eliyle hayata geçirilmeye çalışılır. Bu idari birimler (örneğin taşra teşkilatları) *gerçekte* ayrı bir idare olmayıp merkezi idarenin bir parçası, uzantısı ve yerel düzeydeki yansımalarıdır. Diğer bir ifadeyle merkez (başkent) ve taşra (yerel) örgütleri, aynı şeyin (merkezi yönetimin) farklı düzeylerdeki görünümüdür.

Bu birimler, merkeze ait yetkileri, yine onun emir ve talimatlarına *açık* olarak yerine getirmekte ancak aynı zamanda, mevcut kurallar dahilinde, ondan emir *beklemeden* harekete geçebilmek esnekliğine de sahip olabilmektedir. Yerinden yönetimin bu türünde, idari birimlerin özerkliği söz konusu değildir. Örneğin ayrı tüzel kişilikleri, ayrı bütçeleri, ayrı mal varlıkları vs. yoktur. Bu birimler merkezi yönetimin bir parçası ve onun hiyerarşik astı konumundadır. Dolayısıyla her daim üstün emir ve talimatlarına, hiyerarşik denetimine, almış oldukları bazı kararları bozmasına veya değiştirmesine açık haldedir. Bu bakımdan merkezi yönetime karşı bir *koruma kalkanları* yoktur. Hizmetleri yürütmek amacıyla başvurulan bu yöntem, yerinden yönetimin *en zayıf* türüdür.

Bazen çeşitli devletler, hem çeşitli kamu hizmetlerini ülkenin dört bir tarafında yapabilmek hemde merkeziyetçi bir idari yapılanmayı sürdürebilmek için yetki genişliği yönteminden yoğun biçimde yararlanmak isteyebilmektedir. Ancak bu tür bir işleyiş idari mekanizmayı *hantallaştırır*, bu tür idari birimlerin etkinliği genellikle düşük düzeyde seyrederek ve ayrıca hizmetlerin bu yöntemle sunumunda çeşitli darboğazlarla karşılaşılır.

Yerinden yönetimin **ikinci türü delegasyondur**. Delegasyonun kelime anlamı, başka bir kişiye yetki vermek veya başka birisi için eylemde bulunabilme yetkisine sahip olmaktır. Yani delegasyon *iki ayrı kişi* arasında söz konusu olmaktadır. Burada yönetim bilimindeki anlamı ve niteliği üzerinde durulacaktır. Delegasyon, Türkçeye genellikle **yetki aktarımı** şeklinde çevrilmektedir; ancak *yetki emaneti*⁹ kavramı da uygun bir karşılık olabilir. Yerinden yönetim türleri arasında en karmaşığı budur ve birçok çeşidi bulunur. Her bir çeşidinin idari ve hukuki niteliği, hem ülke içinde, hem de bir devletten diğerine değişiklik gösterebilir. Bununla birlikte yetki aktarımındaki ayırt edici nitelik, bu türde yetki dağıtımını, merkezi yönetimin kendi tüzel kişiliği *çinde değil*, bu tüzel kişiliğin *dışına* yapılmaktadır. Yetki aktarımı, belirli konularda karar alma ve hizmetleri yürütme sorumluluğunun, merkezi yönetimden *başka bir tüzel kişiye* devredilmesidir. Böylece ilgili hizmet alanı rutin merkezi bürokrasinin dışına çıkarılmakta, belirli bir özerklik söz konusu olmakta ve hiyerarşik değil dolaylı bir idari denetim yapılmaktadır. Bununla birlikte buradaki yetki aktarımı, sorumluluğun tümünden devri anlamına gelmez. Çünkü yetki aktarılan kurumlar, yine merkezi yönetimle ilişki halindedir ve nihai olarak ona karşı sorumludur. Ancak kendi tüzel

9 *Delegasyon*, bir kurumun kendine ait yetkiyi bir başkasına delege etmesidir. Yetki aktaran kurum, asıl yetkili olmaya devam eder, yetki aktarılan kurum ise yetkinin fiili kullanıcısı haline gelir ancak yetkiyi aktaran kuruma karşı da sorumlu olur. Bu nedenle delegasyon kavramı için *yetkiyi emanet etmek* veya *yetki emaneti* de uygun bir karşılık olarak önerilebilir.

kişilikleri, kendilerine tahsis edilmiş bir bütçesi, ayrı mal varlığı, personeli vs. söz konusudur. Ayrıca bazı kuruluşların ücret gelirleri de söz konusudur. Bu kuruluşların en yaygın türleri arasında kamu şirketleri, çeşitli iktisadi teşebbüsler, kamu bankaları, ulaştırma ile ilgili idari birimler (demiryolu, denizcilik ve havacılıkla ilgili hizmetler), toplu konut idareleri, su, elektrik, telefon gibi özel amaçlı idareler, bölgesel kalkınma ajansları, kentsel gelişim şirketleri vb.leri bulunur (Rondinelli, 1981, s. 138; Rondinelli vd. 1983, s. 19-21; Litvack ve Seddon, 1999, s. 3).

Yetki aktarımı, Türkiye’de *hizmet yerinden yönetimi* kategorisine tekabül etmektedir. Ancak aşağıda görüleceği gibi, *daha fazlası* da vardır. Bilindiği gibi hizmet yerinden yönetiminde (Gözler ve Kaplan, 2013, s. 97-106; Eryılmaz, 2015, s. 241-258), belirli bir hizmetin yürütülmesi amacıyla o hizmete özgü bir kurum kurulur ve söz konusu hizmetin yürütülmesine ilişkin yetkiler, merkezi hükümetten bu kuruma aktarılır. Bu kurumların ayrı tüzel kişilikleri, bütçeleri, personelleri, yönetim kurulları vs. bulunur.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının birçok çeşidi vardır. Bu konu literatürde farklı alt kategoriler altında incelenmeye çalışılır.¹⁰ Bu makalede, her bir alt türün temel ayırt edici niteliği bağlamında, ikili bir ayırım yapılacaktır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları iki temel amaçtan biri dikkate alınarak kurulabilir (Arıkboğa, 2015b, s. 23). Bunlardan bazılarının kurulmasındaki amaç, ilgili hizmeti *merkezi bürokrasinin ve/veya* kamu hukukunun *dışına* çıkarmak, böylece hizmetin sunumunda bürokratik işleyişi hızlandırmak ve yönetsel anlamda esnekliği artırmaktır. Örneğin Devlet Su İşleri, Karayolları Genel Müdürlüğü, TRT, TOKİ, BOTAŞ, kamu bankaları vb. örneklerde amaç budur. Burada kamusal veya yarı kamusal kurumlara sağlanan özerklik, hantal yapıdan kurtulmaya, hizmetin yapılmasını kolaylaştırmaya, etkinlik ve verimliliği artırmaya yöneliktir. Buna karşılık diğer bazı kurumların kurulmasındaki amaç, ilgili hizmete ilişkin kararları, siyasi iktidarın *doğrudan etki alanı dışına* çıkarma çabasıdır. Bu ikincisi daha özellikli hizmetler için söz konusudur. Burada hizmetin niteliği nedeniyle, ilgili alandaki işleyiş, merkezi yönetimden ve siyasi iktidardan ayrı tutulmaya çalışılmaktadır. Bu tür hizmetlerde yetki aktarılan kurumların özerkliği daha büyük önem arz etmektedir. Bu bağlamda söz konusu kurumların yöneticilerinin ve ilgili kurul üyelerinin nasıl göreve geleceği ve ne tür garantilere sahip olacağı özel bir öneme sahiptir. Bu tür kurumlara TÜBİTAK, üniversiteler, Kamu İhale Kurumu, SPK gibi kurumlar örnek olarak verilebilir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının bu iki temel niteliği göz önünde tutulduğunda, örneğin bir ülkede, ilk gruptaki kurumların yasa altı mevzuatla ve idari kararlarla düzenlemesi sorun oluşturmayabilir; buna karşılık ikinci gruptaki kurumların, sağlam yasal güvencelere sahip olması gerekir.

Yetki aktarımı (*delegasyon*), hizmet yerinden yönetim kuruluşları dışına da yapılabilir. Merkezi yönetim, yasal sorumluluğu kendisinde olan bazı hizmetleri taşra örgütleri eliyle yürütmek yerine (yürütmekte zorlanırsa veya söz konusu hizmetin etkin ve verimli biçimde sunulmadığını

10 Örneğin Gözler ve Kaplan, Türkiye için beşli bir tasnif yapmaktadır: Özetle belirtmek gerekirse 1) idari kamu kurumları (Karayolları GM vb.), 2) iktisadi kamu kurumları (KİT’ler vb.), 3) sosyal kamu kurumları (SGK), 4) bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları (üniversiteler vb.), 5) düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları (RTÜK vb.) (Gözler ve Kaplan, 2013, s. 97-106).

düşünürse), yerel yönetimlerin mevcut imkanlarından yararlanmak isteyebilir. Bu durumda söz konusu hizmetleri yerel yönetimlere *delege ederek* (emanet ederek) onlara gördürme yolunu seçebilir. Burada yerel yönetimlere yetki aktarımı bir *protokol, sözleşme* vb. yollarla yapılabilir (Schneider, 2003, s. 38). Bu durumda merkezi yönetim yetkinin asıl sahibidir ve sorumluluğu devam eder, ancak o yetkinin kullanıcısı ve hizmetin fiili yürütücüsü kendisine yetki aktarımı yapılan yerel yönetimdir. Merkezi yönetim, söz konusu hizmete ilişkin yetki aktarımını, duruma ve ihtiyaca göre, tek bir yerel yönetime, birkaç yerel yönetime veya yerel yönetimlerin belli bir türüne yapabilir. Yetki aktarımı konusunda ilgili merkezi birim, takdir hakkına sahip olabilir. Yerel yönetimlerin özerklikleri, aktarılan yetkiler *bakımından* daha sınırlıdır. Bu tür yetki aktarımında merkezi yönetim, sadece hukuka uygunluk denetimiyle yetinmeyip, söz konusu hizmet özelinde, yapılan protokol, sözleşme vb. şeylere bağlı olarak *yerindelik denetimi* de yapabilir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında da, yerel yönetimlerin *delegasyon* yoluyla yetkilendirilmesi durumunu kapsayan özel düzenlemeler bulunmaktadır. Özerklik Şartında madde 4/1'in ikinci cümlesi, madde 4/5 ve madde 8/2, delegasyona dayalı yetkilendirme durumlarını düzenlemektedir (Arikboğa, 2015b, s. 63-64, 86, 96). Ancak şu hususun altını çizmek gerekir: Yerel yönetimlere yetki aktarımı *yöntemi* ile yerel yönetim *kuruluşu* birbirine karıştırılmamalıdır.

Örneğin kirlenici özelliğe sahip sanayi kuruluşlarının denetim yetkisinin merkezi yönetimde olduğunu düşünelim. Merkezi yönetimin ilgili birimi (bakanlığı) bu işin yapılmasında yerel yönetimlerin kapasitesinden ve imkanlarından yararlanmak isterse, buna dair yetkisini yerel yönetimlere devretmek isteyebilir. Bu yetkilendirme (*delegasyon*), yasayla değil merkezi yönetimin *idari bir kararıyla* yapılır. Burada sorumluluk tümüyle yerel yönetime verilmemektedir, asıl sorumlu hala merkezi yönetimdir. Yerel yönetim bu örnekte, kendi adına değil, merkezi yönetim adına bu sorumluluğu üstlenmiştir. Yetki aktarımı yoluyla görevlendirmelerin yapıldığı *hizmetlerde*, yerel yönetimlerin yetkisi ve özerkliği sınırlıdır.

Yerel yönetimlere yetki aktarımının (*delegasyon*) Türkiye'deki en eski uygulaması eğitim alanında. Milli Eğitim Bakanlığı, ilkokulların fiziki ihtiyaçlarıyla (yapım, bakım, onarım) doğrudan ilgilenmek yerine, bu konudaki yetkisini il özel idarelerine *delege etme* yolunu seçmektedir (222 sayılı Kanun, m. 77; Ertabak, 1997, s. 37 ve 111). Yine 2005 yılında yapılan yasal düzenlemeyle, bakanlıkların ve merkezi yönetimin çeşitli kuruluşlarının illerde yapacakları yatırımları, il özel idarelerine yetki ve ödenek aktarımı yoluyla yaptırabilecekleri hüküm altına alınmıştır (5302 sayılı Kanun, m. 6/2). Bunların dışında başka yetki aktarımı örnekleri de mümkündür.

Yetki aktarımı, *sivil topluma* da yapılabilir. Merkezi ve yerel yönetimler STK'lara, yerel topluluk girişimlerine, kırsal topluluklara, tarım kooperatiflerine, çiftçi birliklerine hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili bazı yetkiler aktarabilir (Rondinelli vd. 1983, s. 24). Diğer taraftan Smith, yönetimle sivil toplum arasındaki bu tür işbirlikleri bağlamında, bazı uygulamaların yetki aktarımı (*delegasyon*) kapsamına girdiğini belirtir, ancak bazı uygulamaların ise ortaklık (*partnership*) adıyla farklı bir kategori olarak tasnif edilmesini önermiştir. Smith, sivil toplumun aktif rolünü içeren ve yönetime dayalı olarak kurulabilen ortaklık tipi yapılar nedeniyle bu ayrımı yapmaktadır (Smith, 2001, s. 17-18).

Yerinden yönetimin **üçüncü türü devolüsyondur**. Bu kavramın yerleşik bir Türkçe karşılığı yoktur. Bizce en uygun karşılık **yetki paylaşımıdır**.¹¹ Yetki paylaşımı, yerinden yönetimin *en ileri düzeyidir*. Bir devlete daha merkeziyetçi veya daha ademi merkeziyetçi bir nitelik kazandıracak yerinden yönetim türü budur. Devolüsyon, merkezi yönetim ile coğrafi sınırlara sahip **yerel yönetimler** arasında, anayasal kuralara dayalı olarak *parlamento* tarafından yapılan yetki paylaşımıdır. Yetki paylaşımındaki (*devolüsyon*) kritik husus, bu paylaşımın *yasalarla* yapılıyor olmasıdır.¹² Yasalar bir taraftan yerel yönetimler için yasama güvencesi oluşturur, diğer taraftan hem yerel yönetimlerin yasal sınırlarını hem de merkezi yönetimin olası müdahalelerinin yasal sınırlarını belirler. Yerel yönetimler kendi kararlarını alabilen, kendi bütçelerini yapabilen, harcama önceliklerine ve yatırımlarına kendileri karar verebilen yönetim birimleridir. Aynı zamanda yerel yönetimler, seçimle gelinen organları nedeniyle, siyasal yerinden yönetimi ortaya çıkaran en önemli yönetim birimidir (Rondinelli vd. 1983, s. 24-27; Litvack ve Seddon, 1999, s. 3; Schneider, 2003, s. 38-39; Aksu Çam, 2016, s. 23). Türkiye'deki bütün yerel yönetimler, bu niteliklere sahip yasal kuruluşlardır ve dolayısıyla yetki paylaşımına (*devolüsyon*) dayalı yerinden yönetim birimleridir.

Yetki paylaşımını (*devolüsyon*) diğer yerinden yönetim türlerinden ayıran en önemli nitelik, yerel yönetimlerin *yerel iradeye* dayalı olarak oluşturulması ve/veya işlemesi ve bunların *yasalarla* düzenlenmesidir. Bu yönüyle yerel yönetimler, demokratik meşruiyete sahip ve kendi kendini yönetebilme (*self-government*) prensibine dayalı yönetim birimleridir. Yerel yönetimler, merkezi yönetime bağlı yönetim birimleri değildir. Dolayısıyla yerel yönetimler, merkezi yönetimin emir ve talimatına kapalıdır. Yerel yönetimlerin her biri, sınırları kesin biçimde belli olan coğrafi bir alana

11 Türkçede *devolüsyonun* karşılığı olarak *yetki terki* de kullanılmaktadır. Yetki terki kavramı, yetki ve sorumluluğun *tam ve kesin biçimde devrini* ifade etmek bakımından güçlü bir kavramdır. Ancak bu kavram iki açıdan sorunludur. Birincisi *terk etmek* ifadesi, Türkçede genellikle *olumsuz çağrışım* yapar; cami avlusuna *terk etmek*, gemiyi *terk etmek*, vatan toprağını *düşmana terk etmek*, evi *terk etmek* gibi. İkincisi, *terk etmek* kavramı, merkezi yönetimin bir yetkisini yerel yönetimlere *terk etmesini*, bırakmasını anlatmak için kullanılmaktadır. Burada da hatalı bir *yaklaşım* söz konusudur. Çünkü hangi hizmetlerden merkezi yönetimin hangilerinden yerel yönetimlerin sorumlu olacağı hususu, *parlamentonun* çıkaracağı yasalarda belirlenir. Parlamento, sadece merkezi hükümetin değil, yerel yönetimlerin de *parlamentosudur*. Burada asıl olan şey, merkezi yönetimin kendi eliyle *kendi* yetkisini bırakması veya *terk etmesi* değil, kamusal hizmetlere ilişkin yetki ve kaynakların *parlamento eliyle paylaşılmasıdır*. Diğer bir ifadeyle devolüsyon, *yürütme* eliyle değil *yasama* eliyle yapılır. Bu bağlamda yetki paylaşımı kavramı, demokratik bir ülkede yerel *iradelere*, yerel taleplere ve merkezi ve yerel çeşitli lobilere işaret etmesi nedeniyle güçlü bir kavramdır. Bu paylaşım siyasi, idari ve sosyo-ekonomik gelişmelere göre, *parlamento* tarafından tekrar tekrar yapılabilir.

12 Devolüsyonla ilgili hem ulusal hem de uluslararası literatürdeki temel karışıklıklardan birisi budur. Karşılaştırmalı çalışmalarda, özellikle az gelişmiş bazı ülkelerde yerel yönetim *adındaki* bazı idarelerin yetkileri ve statüleri yasalarla değil, merkezi yönetimin *idari* düzenlemeleri ile belirlenebilmektedir. Diğer bir ifadeyle bu tür yerel yönetimler yasal güvencelerden yoksundur. Eğer bir ülkede yerel yönetimlerin *hiçbir yasal* yetkisi yoksa, yetkileri *tamamen delege edilen* yetkilerden oluşuyorsa, o ülkede gerçek anlamda yerel yönetim yoktur. Bunlar *sözde* yerel yönetimlerdir. Benzer şekilde bir yerel yönetimin *seçilmiş meclisi* yoksa bu da gerçek yerel yönetim değildir. Bunun dışında *yasal statüye ve seçilmiş meclise sahip* bütün yerel yönetimler *devolüsyona* dayalı yerel yönetim birimleridir. Yerel yönetimlerin yasal statüsünün olup olmaması ile bu statünün güçlü veya zayıf olması birbirinden ayrı şeylerdir. Yerel yönetimlerin anayasal ve yasal statüsü bir ülkeden diğerine değişebilir. Hatta yerel yönetim türleri bağlamında bir ülke içinde de değişebilir. Bu statü daha az güçlü veya daha fazla güçlü olabilir. Bu durum o ülkenin anayasal ve yasal bağlamda, idari teşkilat bakımından merkeziyetçi veya ademi merkeziyetçi olup olmasını belirleyen temel unsurlardan biridir. Buna ilişkin tartışmalar yerelleşme, yerel yönetimlerin özerkliği, demokratikleşme gibi başlıklar altında yapılır.

sahiptir (bu sınırlar değiştirilemez nitelikte değildir, zaman içinde değişebilir, birbiriyle birleşebilir, birbiri içine katılabilir, ancak her halükarda bu idari sınırlar kesin biçimde bellidir). Bu sınırlar içinde yaşayan bir yerel topluluk vardır. Yerel yönetimlerin meclisleri ve çoğu durumda başkanları, demokratik seçimler sonucu o yöredeki seçmenlerin oylarıyla seçilir. Yerel yönetimler, yerel *iradelere* dayalı ulus-altı yönetim birimleridir. Yerel ve bölgesel düzeyde kurulabilir, daha dar veya daha geniş alanlara sahip olabilir. Kendi aralarında, coğrafi ve/veya idari anlamda kademeli ilişkiler söz konusu olabilir. Bu yerel *iradenin* varlığı nedeniyle, çeşitli kamusal sorumluluklar, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında *paylaştırılmaktadır*. Bu paylaşım, *ulusal iradenin* tecelli ettiği parlamento tarafından yapılır. Bu paylaşım sürecinde yerel yönetimlere de *danışılması*, kabul gören bir prensiptir (Arıkboğa, 2015b, s. 48-53, 63-64). Yerel yönetimlerin yetkileri, kurumsal statüleri, mali kaynakları ve diğer hususlar yasalarla belirlenir. Böylece yerel yönetimler, merkezi yönetime karşı idari ve mali nitelikte yasal bir özerkliğe ve güvenceye sahip olur.

Yasalarla yerel yönetimlere devredilen yetkiler, yerel yönetimlerin *asli* yetkisidir. Yetki paylaşımı (*devolüsyon*); yetki, sorumluluk ve mali kaynakların tam olarak devredilmesidir. Yasalarla yerel yönetimlere bırakılan kamu hizmetlerinde (veya o hizmetin belli bir kısmında), merkezi yönetimin sorumluluğu *biter*, sorumluluk yerel yönetimlere geçer. Söz konusu hizmetler üzerinde yerel yönetimlerin tasarrufu tam veya tama yakındır. Bu bağlamda yetki paylaşımı, merkezi yönetimle yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını birbirinden *ayırma*da, yetki, sorumluluk ve kaynakları söz konusu iki idare arasında *paylaştırmaktadır*.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler, çeşitli hizmetlere ilişkin planlama yaparken, karar alırken ve bu hizmetleri yürütürken sahada karşılaşabilir. Dolayısıyla yetki paylaşımında, *yönetimler arası ilişkiler* özel bir öneme sahiptir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin genel çerçevesi yine *yasalarla* belirlenir. Bu bağlamda idari ve mali ilişkiler, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari denetiminin çerçevesi, buna karşılık yerel yönetimlerin kendi statülerini ve çıkarlarını korumaya yönelik girişimleri ve hakları yasalarla belirlenir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da bu ilişkiler bağlamında, yerel yönetimlerin statüsüne dair önemli bir referans metin sunmaktadır.

Yetki paylaşımının (*devolüsyon*), yerel yönetimler dışında *ikinci bir türü* vardır, **özerk bölgeler**. Özerk bölgeler, *içsel self-determinasyon* ilkesine (yani içinde bulunduğu devletin egemenliğini kabul etmekle birlikte bir halkın kendi kaderini tayin hakkı ilkesine) dayalı olarak kurulur ve *siyasal özerkliğe* sahiptir. Siyasal özerklik, devlet ile özerk bölge halkı arasındaki iktidar paylaşımının çok özel bir biçimidir. Bir ülkede etnik, dini vb. farklılıklardan kaynaklanan yoğun çatışmalar söz konusu olduğunda, bazı devletler, bu çatışmaları çözüme kavuşturmak için özerk bölge uygulamalarına başvurabilmektedir (Benedikter, 2014, s. 30). Ülkemizde özerk bölge uygulaması yoktur, ancak bilindiği gibi, demokratik özerklik adı altında bu tür *talepler* söz konusudur.

Özerk bölgeler¹³, ulus-altı yönetim birimlerinden bir diğeridir, ancak *yerel yönetimlerden farklıdır*. Özerk bölgelere her ülkede rastlanmaz. Bunun sebeplerinden birincisi her ülkede

13 Bazı yayınlarda özerk bölge kavramı da kafa karıştırıcı biçimde kullanılabilir. Özerk bölge, *self-determinasyon*

özerk bölgenin kurulmasını gerektirecek etnik, dini vb. büyük toplumsal farklılıklar söz konusu değildir, dolayısıyla bu tür talepler yoktur. İkinci sebep, toplumda bu tür farklılıklar ve talepler olsa da, devletler özerk bölge yönetimlerini kurmakta istekli değildir (Benedikter, 2014, s. 101-108). Çünkü devletler, özerk bölgelerin ayrılıkçı faaliyetlere girişmeyeceğinden veya çatışmalı sürecin yeniden başlamayacağından tam olarak emin olamaz. Bu tür korkular ve başka siyasal nedenler, özerk bölgelerin kurulmasına engel olur. Üçüncü olarak özerk bölgenin kurulması, söz konusu toplumsal farklılıklarla devlet arasında *siyasi pazarlıkları* gerektirir. Bu bakımdan özerk bölgenin hem kuruluş süreci hem de işleyiş süreci kolay değildir.

Benedikter, *içsel self-determinasyon* ilkesine dayalı özerk bölgenin en azından iki temel niteliğe sahip olması gerektiğini söyler. Birincisi, özerk *bölge parlamentosunun* bulunması ve bu parlamentonun bölgeyle ilgili bazı konularda *yasa çıkarma* hakkına sahip olmasıdır. İkincisi ise, bölge hükümetinin bulunmasıdır (2014, s. 111). Bunun dışında özerk bölge, yapılacak müzakerelere bağlı olarak, başka ayrıcalıklardan da yararlanır. Özerk bölge çoğu durumda, anayasal kurallara uygun olarak, özel bir yasayla kurulur. Her özerk bölgenin kurucu bir yasası bulunabilir, özerklik statüsü bu yasayla belirlenir.

Özerk bölgeyle yetki paylaşımı, federalizmden farklıdır. Her şeyden önce özerk bölgeler, federe devletler gibi *mutlak* anayasal garantilere sahip değildir. Ulusal yönetimin ve ulusal parlamentonun açık *üstünlüğü* söz konusudur. Ayrıca özerk bölgeler, örneğin İspanya'da bile, İspanya Devletinin kurucu toplumları olarak kabul edilmez. Dolayısıyla ulusal düzeydeki kurumlarda topluluk olarak temsil edilmezler. Diğer taraftan özerk bölgeler, yerel yönetimlerden de farklıdır. Özerk bölgeler *siyasal özerkliğe* sahiptir ve bunların yasa yapma gücüne sahip parlamentoları vardır. Özerk bölgenin statüsü ile yerel yönetimlerin özerkliği arasında önemli farklılıklar söz konusudur (bkz. Arıkboğa, 2015b, s. 73-76).

Dünyada en kapsamlı siyasal özerkliğe sahip özerk bölgeler İspanya'dadır. İspanya Anayasası, 2. maddesinde bölgelerin özerkliğini tanımakta¹⁴, 3. maddesinde resmi dilin yanında bölge dillerinin kullanılabilirliğini, 4. maddesinde ise İspanya Bayrağının yanında özerklik yasaları ile bölgesel bayrak ve amblemlerin tanınabileceğini düzenler. Ayrıca Anayasada 8. kısım 3. bölümde özerk bölgeler geniş biçimde düzenlenmiştir. Anayasanın 143 ila 158. maddelerinde, özerk bölgelerin nasıl kurulacağı, özerk bölge yasalarının nasıl çıkarılacağı ve özerk bölgelerin statüsüne dair temel düzenlemeler bulunmaktadır. Buna karşılık farkı göstermek için belirtmek gerekirse, yerel yönetimler ise Anayasanın 140 ila 142. maddelerinde (sırasıyla belediyeler, iller ve yerel yönetimlerin finansmanı şeklinde) düzenlenmiştir (İspanya Anayasası, çeviren Yıldız ve Bakırcı, 2011, s. 29-30 ve 72-82).

anlayışı içinde oluşturulmuş olan *siyasi* bölgelerdir. Bu bölgelerin yasa yapma gücüne sahip parlamentosu bulunur. Örneğin İngiltere'de özerk bölgeler vardır, İspanya tümüyle özerk bölgeler temelinde örgütlenmiştir. Özerk bölge örnekleri, hem üniter hem de federal devletlerde karşımıza çıkabilmektedir. Buna karşılık örneğin Fransadaki bölgeler, özerk bölge türü içinde *olmayıp*, bir bölgesel yerel yönetimdir. Diğer bir ifadeyle siyasi bölge değil, bir idari bölgedir. Bu bağlamda özerk bölge siyasal özerkliğe sahipken, idari bölgelerin statüsü yerel yönetimlere benzer, dolayısıyla sadece idari ve mali özerkliği bulunur.

14 İspanya Anayasasının 2. maddesi şöyledir: "Anayasa, İspanyol milletinin bölünmez birliği, bütün İspanyolların ortak ve parçalanmaz vatani esası üzerine kurulu olup, onu oluşturan milliyet ve bölgelerin özerklik haklarını ve bunlar arasındaki dayanışmayı tanıyıp ve güvence altına alır." (çeviren, Yıldız ve Bakırcı, 2011, s. 29).

Bu noktada federalizmi anlatırken kullandığımız tren metaforunu özerk bölgeler için kullanırsak, ne diyebiliriz? Yerel yönetim trenine binildiğinde, yine benzer şekilde, bu trenin yolu özerk bölge istasyonuna uğramaz. Özerk bölge için önce anayasada buna imkan veren bir düzenlemenin yapılması, sonra da *özerk bölge yasasının* çıkarılması gerekir. Özerk bölge *hattı*, görüldüğü gibi, yerel yönetim hattından farklı bir şeydir. Ancak bir ülke federal sisteme geçmeden, kısmi bir anayasa değişikliği ile özerk bölgeyi inşa edecek süreci başlatabilir. Özerk bölgeyi yaratacak, statüsünü belirleyecek veya bu statüyü değiştirecek irade, *nihai olarak* ulusal parlamentodur.

Buraya kadarki açıklamaları bir tabloda özetleyelim. Tablo yerinden yönetim türlerini anlamayı kolaylaştıracaktır. Tablo 1’de yerinden yönetimin üç türü, her birinin alt türü ve bunlara göre kurulan yönetim birimleri gösterilmektedir.

Tablo 1: Yerinden yönetim türleri

Yerinden yönetimin türü	Alt türü	Yönetim birimleri	Özerklik türü
Yetki genişliği <i>Dekonsantrasyon</i>	Hiyerarşik alt örgütlenmeler	Mülki idare	Özerklik yok
		Diğer taşra örgütleri	Özerklik yok
Yetki aktarımı <i>Delegasyon</i>	Hizmet yerinden yönetimi	Kamu şirketleri, kamu bankaları, çeşitli kamu iktisadi kuruluşları	Özel hukuk serbestliği
		Merkezin hiyerarşik yapısı dışına çıkarılan hizmet yerinden yönetim kuruluşları (Örneğin Karayolları GM)	Sınırlı idari mali özerklik
		Hükümetin doğrudan siyasi etkisi dışına çıkarılan hizmet yerinden yönetim kuruluşları (Örneğin üniversiteler, SPK, BDDK)	İdari mali özerklik
	Yerel yönetimlere delege etme	Örneğin bakanlıklar tarafından yerel yönetimlere aktarılan yetkiler*	Kısmi özerklik
	Sivil topluma delege etme	STK'lara, yerel topluluk girişimlerine vs. yetki aktarımı	Özel hukuk serbestliği
Yetki paylaşımı <i>Devölüsyon</i>	<i>Self-government</i>	Yerel ve bölgesel düzeyde kurulan <i>yerel yönetimler</i>	İdari mali özerklik
	<i>Self-determinasyon</i>	Etnik, dini vb. farklılıklar temelinde kurulan <i>özerk bölgeler</i>	Siyasal özerklik

* Yerel yönetim kuruluşu ile yerel yönetimlere *ilave* olarak delege edilen (aktarılan) yetkiler birbirine karıştırılmamalıdır.

Büyükşehirlerde Yerinden Yönetim

Makalenin ilk bölümlerinde, yerinden yönetim kavramı ve türleri üzerinde genişçe durulmuştu. Bu bölümde ise, merkezileşmiş büyükşehir sisteminde yerinden yönetim meselesi ele alınacaktır.

Merkezileşmiş Büyükşehir Sistemi

Türkiye’de büyükşehir belediye modeli 1984’ten bu yana mevcuttur. Ancak 2012 yılında yapılan 6360 sayılı yasayla birlikte, bu model köklü bir değişime uğramıştır. Söz konusu tarihe kadarki

büyükşehir uygulaması, *il merkezinde* büyükşehir uygulamasıdır. Daha doğru bir ifadeyle, bazı büyük nüfuslu illerde, ilin merkezindeki kentsel alanların büyükşehir modeli ile bütüncül bir şekilde yönetilmesidir. 2012’de yasal olarak değişen ve 2014 yılında fiili olarak uygulanmaya başlanan model ise, *il bütününde* büyükşehir uygulamasıdır. Yeni modelde, hem büyükşehir hem de ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanı, il/ilçe mülki sınırlarıdır.

Büyükşehir modelindeki değişim, sadece coğrafi ölçeğin büyümesinden ibaret değildir, aynı zamanda ek değişiklikleri de içeren *yeni bir sistemdir*. Büyükşehir kapsamına dahil olan illerde, *farklı* bir yerel yönetim sistemine geçilmiştir. Bu bağlamda yeni sistemin uygulandığı 30 ilde, il özel idareleri kaldırılmış, belde belediyeleri ve köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Bu illerde artık iki farklı yerel yönetim birimi vardır, büyükşehir belediyesi (BŞB) ve büyükşehir ilçe belediyesi (Bib). BŞB ve Bib, iki kademeli ve dikey entegrasyona dayalı bir yerel yönetim sistemi oluşturmaktadır. Bu *yeni* sisteme, büyükşehir yönetim sistemi (Arıkboğa, 2015a) veya kısaca *büyükşehir sistemi* adını vermek gerekir.

750 binden fazla nüfuslu iller, büyükşehir sistemine dahil edilmiştir. Bu iller, hem kentsel hem de kırsal nitelikte irili ufaklı pek çok yerleşim birimine ve geniş coğrafi alanlara sahiptir. Bu illerde BŞB ilin tamamını kapsamakta, Bib ise ilçenin tamamını kapsamaktadır. Kentsel ve kırsal alanlardaki bütün yerel hizmetler, BŞB ve Bib’in yetki ve sorumluluğundadır. Ancak *yeni* büyükşehir sistemindeki sorun, kentsel ve kırsal alanın BŞB ve Bib tarafından yönetilmesi değildir. Buradaki asıl sorun, yukarıda özetlenen mekânsal ve kurgusal nitelikli önemli değişiklikler yapılırken, modelin 2012 öncesindeki *temel kurgusunun* muhafaza edilmiş olmasıdır. Bu nedenle büyükşehir sistemi *merkeziyetçi* bir niteliğe bürünmüştür (Arıkboğa, 2013, s. 71). Bu konuyu biraz daha açmak gerekir.

Merkezileşme konusunu açabilmek ve tartışma alanını netleştirebilmek için, ilk olarak büyükşehir modelindeki bazı merkeziyetçi unsurların zaman içindeki evrimine bakalım. Başka bir makalede de ifade edildiği gibi, büyükşehirlerle ilgili “1984 modeli, çok daha tek adamcı, çok daha merkeziyetçi ve ilçe belediyelerinin özerkliğini daha fazla sınırlandırıcı nitelikteydi” (Arıkboğa, 2013, s. 65). Örneğin BŞB başkanına, ilçe belediye meclislerinin bütün kararlarını veto edebilme ve değiştirerek onaylama yetkisi verilmişti. Bu, güçlü bir veto yetkisiydi. Zira ilçe belediyesi, veto sonrası kendi kararında direnebilmek için 2/3 oranında bir oy çoğunluğuna ulaşmak zorundaydı. Zaman içinde bu veto yetkisi 2004’te 1/2’ye düşürüldü, 2008’de ise tamamen kaldırıldı. İkinci husus, 2012 tarihli yasal düzenleme, ilave olarak, 7 kalem hizmetin BŞB’den Bib’lere devredilebilmesine imkan sağladı. Bu açılardan bakıldığında 2012 modeli, 1984 modeline kıyasla ilçe belediyelerine daha fazla özerklik sağlayıcı niteliktedir.

Ancak merkezileşme sorunsalının bütün boyutları bunlardan ibaret değildir. Büyükşehir sistemini ve bu modelin merkezileşmesini tartışırken, sistemin hem *kurgusal* hem de *mekânsal* niteliklerini değerlendirmeye katmak gerekir.¹⁵ 2012 modeliyle birlikte sisteme iki önemli unsur dahil edildi: Sınırlar mülki sınırlara genişledi, bu sınırlar içinde BŞB ve Bib dışındaki bütün

15 Büyükşehir sisteminin kurgu ve mekan etkileşimi üzerinden bir değerlendirmesi için bkz. Arıkboğa, 2012, s. 4-10.

yerel yönetimlerin varlığına son verildi. Bu bağlamda karşılaştırmalı olarak bakıldığında, 2012 öncesinde büyükşehir sistemi, dar bir coğrafi alanda ve görece daha bütünleşmiş bir kentsel alanda işlemekteydi.¹⁶ Ancak 2012'deki yasal değişiklikten sonra büyükşehir belediyeleri, sahip oldukları yetkileri oldukça geniş bir coğrafyada, birbirinden farklı niteliklere sahip irili ufaklı pek çok yerleşim öbeğinde ve merkezden oldukça uzak yerleşim birimleri üzerinde kullanmaya başladı. Büyükşehir sisteminin uygulandığı *yeni* mekânsal düzen nedeniyle, sistemin içyapısındaki merkeziyetçi kurgu problemleri bir hale *dönüşmeye* başladı.

Büyükşehir sistemini merkeziyetçi yapan temel nitelikler aşağıdaki gibi belirtilebilir:

- Büyükşehir sisteminin geçerli olduğu iller *geniş* bir yüzölçümüne sahiptir. 30 ilin ortalama yüzölçümü, 13 bin km²'dir. Bu yönüyle BŞB'ler, *bölgesel düzeyde* bir yerel yönetim birimi olarak düşünülebilir.
- Bölgesel düzeydeki BŞB'lerin, bölgesel nitelikli (makro ölçekli) hizmetlerden sorumlu olması yerinde bir tercih olurdu. Ne var ki mevcut yasalar, BŞB'yi il bütününde *asli yetkili birim* olarak kurgulamıştır.
- Başta Büyükşehir Belediye Kanunu olmak üzere ilgili mevzuat, il düzeyinde, hem makro hem de mikro (yerel) nitelikli birçok yetkiyi, büyükşehir belediyesinde *toplamıştır*.
- Buna karşılık ilçelerdeki belediyelerin yetkileri sınırlıdır. BŞB ile Bib arasındaki hizmet bölüşümünde, *yerindenlik* ilkesi (*subsidiarite*) göz ardı edilmiştir. İlçe düzeyinde yapılabilmekle olan bazı hizmetler de BŞB'ye verilmiştir.
- *Mali kaynak* dağılımı, hizmet bölüşümüne paralel biçimde yapılmıştır. Dolayısıyla BŞB'lerin mali kaynağı çok daha büyüktür.
- Mahalleye dönüşen beldeler ve köylerden büyük bir kısmı, ilçe merkezine uzak kırsal yerleşmelerdir. Bu kırsal mahallelerin bir *tüzel kişiliği* bulunmamaktadır. Kırsal mahalleler için *özel formüller* düşünülmemiştir. Kırsal mahallelerin yerel ihtiyaçları BŞB ve Bib tarafından karşılanacaktır.
- Kırsal mahallelerin tüzel kişiliğinin bulunmaması, belediyelerle kırsal mahalleler arasında, hizmet sunum sürecinde çeşitli *işbirliklerinin* yapılmasını zorlaştırmaktadır.

Büyükşehir sisteminde BŞB ile Bib arasındaki hizmet bölüşümüne daha yakından bakıldığında, yasanın dörtlü bir tasnif yaptığı görülmektedir (Arıkboğa, 2015a, s. 202-210). Bunlar (i) büyükşehir belediyesinin *tek başına* kullanacağı yetki ve sorumluluklar, (ii) BŞB'nin yetkisinde olan ancak istenirse *devredilebilecek* yetki ve sorumluluklar, (iii) hem BŞB'nin hem de Bib'in birlikte yetkili oldukları *ortak hizmet havuzu*, (iv) ilçe belediyelerinin *tek başına* kullanacağı yetki ve sorumluluklar şeklindedir. Bu dört grup içinde, niceliksel olarak en fazla yetki ve sorumluluk 1 no.lu grupta bulunmaktadır. Yine 1 ve 2 no.lu gruptaki yetki ve sorumluluklardan bir kısmı,

¹⁶ Hatta 2012 öncesinde, küçük nüfuslu bazı büyükşehirlerde ilçe belediyelerinin tamamen kaldırılması ve sistemin tek kademeye düşürülmesi, makul bir tartışma konusu idi. Bu yönde bir tartışma için bkz. Arıkboğa, 2012, s. 16-19.

niteliksel olarak kapsamlı hizmetlere ilişkindir. BŞB ile Bib arasındaki hizmet bölüşümünün özet bir değerlendirmesi aşağıdaki gibi belirtilebilir (Arıkboğa: 2015b, s. 210):

“BŞB'nin il bütününde bir ana aktör olarak tanımlandığı görülmektedir. Büyükşehir Yasası, pek çok kamu hizmetine ilişkin yetkiyi BŞB'nin sorumluluğuna vermiştir. Buna karşılık ilçe belediyelerinin rolleri sınırlı kalmıştır. ...

Büyükşehir Yasası, kamu hizmetlerinin il ölçeğinde tek elden sunulması yaklaşımını benimsemiştir. Bu bağlamda Yasa, yerindenlik ilkesi (subsidiarite) yerine, il ölçeğinde daha merkeziyetçi bir yaklaşımı benimsemiş görünmektedir. Bu yaklaşımın uygulamada çeşitli zorluklara, idari sorunlara ve açmazlara yol açması olasıdır.”

Diğer taraftan yasal düzenlemeler, büyükşehirlerde, ilin farklı nitelikteki ilçeleri arasında bir ayırım yapma gereği duymamıştır. Geniş coğrafi alanlara sahip büyükşehirlerde, birbirinden oldukça farklı büyüklüklere, kapasitelere ve niteliklere sahip ilçeler bulunmaktadır. Örneğin mevcut sistemde, ilin merkez ilçeleri ile merkeze uzak ilçeleri *aynı* yasal statüye sahiptir. Benzer şekilde kentsel nitelikli ilçeler ile kırsal nitelikli ilçeler de *aynı* yasal statüye sahiptir. Veya büyük ve küçük nüfuslu ilçeler de *aynı* yasal statüye sahiptir. Dolayısıyla büyükşehir sistemi, BŞB ile Bib arasındaki yetki bölüşümünde sadece merkeziyetçi değil, aynı zamanda *tek tipçi* bir yaklaşımı benimsemiştir. Halbuki büyükşehir içindeki yerleşimlerin niteliği dikkate alınarak, ilçe belediyelerinin yetki, sorumluluk ve mali kaynakları farklılaştırılabilir (bkz. Arıkboğa, 2012, s. 23-28).

Özetle büyükşehir sistemi, (i) yetki, sorumluluk ve mali kaynakların büyük ölçüde BŞB'de temerküz ettiği bir yapı ortaya çıkarmıştır. (ii) Büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet bölüşümünde, tek tipçi bir yaklaşım benimsenmiştir. (iii) Kırsal mahalleler için hizmet sunumunu kolaylaştıracak özel formüller düşünülmemiştir. Aşağıdaki bölümde, merkezileşmiş büyükşehir sisteminde, bu üç temel sorunun nasıl çözülebileceği ele alınacaktır. Merkezileşmeden kaynaklanan sorunların çözümü için, yerinden yönetim kavramına ve türlerine müracaat edilecektir.

Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması

Yukarıdaki paragrafta sıralanan üç temel mesele, yerinden yönetim yoluyla nasıl çözülebilir? Yani, (i) BŞB'de temerküz etmiş olan yetkiler nasıl dağıtılabilir? (ii) Büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet bölüşümü tek tipçi olmaktan nasıl çıkarılabilir? (iii) Kırsal mahallelerin hem belediyelerle entegrasyonunu devam ettireceği hem de bir ölçüde kendi mevcudiyetini koruyabilecekleri yeni ve farklı bir statü nasıl kurulabilir? Aşağıda bu sorulara yerinden yönetim türleri bağlamında cevap aranacaktır. Bu bağlamda makalenin ilk kısmında açıklanan *yetki genişliği*, *yetki aktarımı* ve *yetki paylaşımı* kavramları, bu bölümde merkezileşmiş büyükşehir sistemine *uyarlanacaktır*.

Tartışmalara geçmeden önce, bu üç kavramın büyükşehir sistemi bağlamında özet bir halini sunalım. Yetki genişliği (*dekonstrasyon*), ilin farklı bölgelerinde BŞB şubeleri veya alt hizmet

birimleri oluşturulması ve belirli konularda onlara yetki genişliği tanınmasıdır. Yetki aktarımı (*delegasyon*), bazı hizmetleri yürütmek amacıyla BŞB'ye bağlı kamu kurumları ve belediye şirketleri kurulması ve ayrıca bazı hizmetlerin yetki aktarımı yöntemiyle ilçe belediyelerine yaptırılmasıdır. Yetki paylaşımı ise (*devolüsyon*), BŞB'nin bazı yetkilerinin ilçe belediyelerine devredilmesidir. Şimdi bu üç yöntemin detaylarına ve hangi hizmetlerde nasıl kullanılabileceğine bakalım.

Yetki genişliği (*dekonsantrasyon*), aynı tüzel kişilik içindeki bir yetki devridir. Bu bağlamda, il düzeyinde *merkezi* nitelikte bir yerel yönetim kuruluşu haline gelmiş olan BŞB, yetki ve sorumluluğu altındaki hizmetleri ilin tamamında yürütmek için şubeleşme veya alt hizmet birimleri kurma yoluna gidecektir. BŞB'ler, ilin coğrafi büyüklüğüne ve hizmetlerin niteliğine göre, farklı örgütlenme modellerine gidebilir.

İlk akla gelen, BŞB'nin *ilçelerde şubeleşmesi*, yani ilçe hizmet binaları kurmasıdır. Bu şekilde farklı hizmetlerin ilçe halkına yakınlaştırılması mümkün olabilir. İlçelerde hizmet binası kurulması halinde, bu birimin başına koordinatör bir şube müdürü atanabilir. BŞB hiyerarşisi içinde çalışacak olan bu şube müdürlüğü, ilçe düzeyinde bazı hizmetlerin sunulmasına aracılık edebilir, çeşitli müracaatları alabilir ve halktan gelen talep, öneri ve şikayetlere bakabilir. Ancak bu şubeleri, hem bütün ilçelerde hayata geçirebilmek hem de belli bir etkinlik düzeyinde çalıştırabilmek o kadar da kolay değildir. Her ilçede bu tür hizmet binalarının yapılması ve çeşitli personellerin bu şubelerdeki farklı servislerde çalışmak üzere görevlendirilmesi, verimsiz bir duruma yol açabilir. Ayrıca BŞB'nin, bu birimlerde çalışmaya gönüllü personeli bulabilmesi de kolay olmayabilir. Farklı nedenlerle BŞB personeli, *taşra* olarak değerlendireceği bu şubelere gitmekte isteksiz olacaktır. Zamanla bu şubeler, bir sürgün yerine dönüşebilir ve motivasyonu düşük personelle iş yapmak zorunda kalabilir. Ayrıca bu şubeler, rutin hizmetlerin dışında, ilçe halkının farklılaşan hizmet talepleriyle de karşılaşacaktır. Bu birimlerde çalışanlar, söz konusu talepler ile BŞB'nin belirlenmiş kuralları arasında sıkışıp kalabilir, bu taleplere etkili ve yeterli bir çözümü sunamayabilir. Velhasıl ilçe düzeyinde şubeleşme, teorik olarak mümkün ise de pratikte pek verimli bir yöntem olmayabilir. Yine de, Antalya'da olduğu gibi,¹⁷ bunu deneyecek BŞB'ler çıkabilir. Veya sadece belirli büyüklük ve niteliğe sahip ilçelerde şubeleşme yoluna gidilebilir. Eğer BŞB ile şubeler arasında karşılıklı olarak yüksek bir koordinasyon ve işbirliği sağlanabilirse, çeşitli sorunların üstesinden gelmek mümkün olabilir.

Bununla birlikte eğer her ilçede şube müdürlüğü kurulacaksa, BŞB mevcut ilçe belediyesine *paralel* bir örgütlenmeye gidecek demektir. Bu durumda kabaca ilçede *seçilmiş* "ilçe belediyesi" ile *atanmış* "BŞB şubesi" birlikte yönetim görevi icra edecek demektir. Diğer taraftan eğer BŞB'nin bazı hizmetleri yürütebilmesinin yolu ilçelerde şubeleşme ise, demek ki ilgili hizmet ilçe düzeyinde yürütülmesi gereken bir hizmettir. Bu durumda, ilgili hizmetin neden ilçe belediyesinin yetki ve sorumluluğuna verilmediğini tartışmak gerekir.

17 Örneğin Antalya BŞB'de, 3 merkez ilçe hariç 16 ilçede, İlçe Hizmetleri Dairesi Başkanlığı altında İlçe Hizmet Birimi Şube Müdürlükleri kurulmuştur (www.antalya.bel.tr).

Büyükşehir belediyeleri, her ilçede şube açma yoluna gitmeseler de, bazı hizmetleri yürütebilmek için il merkezi *dışında* farklı şekillerde örgütlenmek zorunda kalacak, *fonksiyonel* olarak *alt hizmet birimleri* kuracaktır. Örneğin yasalar itfaiye, toplu taşıma, su ve kanalizasyon, mezarlık, otogar, hal gibi bazı hizmetlere ilişkin yetki ve sorumluluğu BŞB'ye vermiştir. Yine bazı meydan, cadde ve yolların yapımı ve bakımı; bazı park, kütüphane, spor tesisi, öğrenci yurdu, konukevi, beceri kursu, kültür ve turizm amaçlı tesislerin yapılması ve işletilmesi; sosyal belediyecilik, evde bakım vb. hizmetler; ayrıca yetkili olduğu alanlarda zabıta faaliyetlerinin yürütülmesi gibi pek çok hizmet BŞB'nin yetki ve sorumluluğu içindedir. Bu tür hizmetlerin sunulabilmesi için, hizmetin görüleceği yerde çeşitli şekillerde örgütlenmek gerekecektir. Örneğin itfaiye araçları, olası yangın mahalline en hızlı ulaşabilecek şekilde, yerleşim yerlerinin farklı noktalarına dağıtılmış (desantralize edilmiş) biçimde konuşlandırılmalıdır.¹⁸ Benzer şekilde otogarın, halin veya mezbahanın olduğu yerde, onunla ilgili bir idari birim olacaktır. Hakeza mezarlık ve defin hizmetleri için de il merkezi dışında birçok noktada örgütlenmek gerekecektir. Yine yukarıda sayılan diğer hizmetlerin de il merkezinden yürütülmesi, özellikle geniş alanlara sahip illerde mümkün olmayacaktır. BŞB bu tür hizmetlerin yürütülmesi için ilin farklı bölgelerinde, farklı şekillerde *alt örgütlenmelere* gidecektir. Bu birimlere, işlerin yürütülebilmesi için, belirli kurallar dahilinde bazı yetkilerin tanınması gerekir. Bu yetkiler, ilgili müdürlük yönetmeliklerinde vs. belirtilebilir. Ayrıca bu birimler, zaman içinde belirli inisiyatifler de geliştirebilir. Açık ki bu tür hizmetler, BŞB tarafından yapılmaya devam ederse, belli ölçüde yetki genişliği çerçevesi içinde çalışacaktır.¹⁹ Burada sayılan hizmetlerle ilgili tek yol yetki genişliği *değildir*, bunun dışındaki diğer alternatif yöntemlere (yetki aktarımı ve yetki paylaşımı yöntemlerine) aşağıda yer verilecektir. Ancak şu hususun altını çizmek gerekir. Yetki genişliğinin zafiyetleri, büyükşehirler için de geçerlidir. Başka bir ifadeyle idarenin hantallaşması, aşırı bürokratikleşme, yerel düzeyde farklılaşan taleplerin ve çıkarların yeterince dikkate alınamaması, katılım sorunları ve yine yukarıda belirtilmiş olan örgütlenme ve personel kaynaklı sorunlarla burada da karşılaşılabilir.

Hiyerarşi içi örgütlenme bağlamında burada bir konuya daha değinmekte yarar vardır. Tam olarak yetki genişliği örneği *olmamakla* beraber, son yıllarda belediyelerde gözlenen farklı bir örgütlenme modeli giderek yaygınlaşmaktadır. Bu model, klasik kurumsal hiyerarşi ve norm kadro sisteminin tam olarak içinde yer almayan ancak onunla ilişkili bir örgütlenme biçimidir. Bu örgütlenme, sosyo-kültürel belediyecilik alanında karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda belediyeler sosyal, kültürel, sanatsal, sportif vb. hizmetleri organize etmek ve yürütmek amacıyla

18 İtfaiyenin ilde tek merkezden komuta edilmesi, koordinasyon kolaylığı sağlayabilir ve ayrıca araç gereç altyapısının geliştirilmesi bakımından avantajlı olabilir. Bu açıardan bakıldığında itfaiyenin BŞB'de olması anlamlı görülebilir. Yine de mevcut durumun avantaj ve dezavantajlarını daha iyi görebilmek için uygulamayı analiz etmek gerekir.

19 Hizmet sunumunu kolaylaştırmak amacıyla ilin farklı bölgelerinde alt örgütlenmeye gidilmesi, yukarıda sayılanlar dışındaki hizmetler için de söz konusu olabilir. Örneğin katı atıkların toplanması ve BŞB'ye teslim edilmesi görevi Bib'in, bunları dönüştürme, bertaraf etme görevi ise BŞB'nindir. Mevcut bölümü anlamıdır. Bununla birlikte ilin uzak ilçelerinde toplanan katı atıkların, daha az bir maliyetle BŞB'ye ulaştırılabilmesi de önemli bir konudur ve bunun için bazı önlemler almak gerekebilir. Örneğin Bursa BŞB, bu amaçla, ilin farklı yerlerinde katı atık aktarma istasyonları kurmuştur. İlçeler topladıkları katı atıkları bu aktarma istasyonlarına getirmekte, katı atıklar bu noktadan sonra, daha büyük tonajlı BŞB turları ile bertaraf tesislerine taşınmaktadır. Bu tür yöntemler hizmet maliyetlerini düşürebilir ve başka bazı faydalar sağlayabilir (Çelikyay, 2017, s. 149).

bazı *merkezler* veya birimler kurmaktadır. Bu merkezlerden kasıt, söz konusu hizmetlerin yürütüldüğü fiziki binalar değildir. Belediyeler bu tür hizmetler için, ayrı bir tüzel kişiliği *bulunmayan*, bir belediye müdürlüğüne bağlı olan, ancak kendine ait ayrı bir *yönetimi de bulunan* çeşitli merkezler kurmaktadır. Bu durum, merkezi idarenin ayrı bir tüzel kişiliği ve bütçesi bulunmayan, bakanlığa bağlı genel müdürlüklerine benzetilebilir. Bu tür merkezlerde, genellikle hizmet alımıyla istihdam (taşeron) yapılmakta, bazı durumlarda ise bu merkezler belediye şirketleriyle de işbirliği içinde çalışabilmektedir.²⁰

İkinci yöntem *yetki aktarımıdır* (*delegasyon*). Bunun birkaç farklı biçimi söz konusudur. Bir tanesi, yasayla kurulmuş olan BŞB *bağlı kuruluşlarıdır*. Bunlar su ve kanalizasyon idareleri (SUKİ) ve ayrıca üç büyük BŞB'de otobüsle toplu taşıma hizmeti sunan İETT, EGO ve ESHOT idareleridir. Son üçünün yasal dayanakları daha eskidir. Bütün büyükşehirlerdeki SUKİ'lerin yasal dayanağı ise, 1981 tarihli İSKİ Kanunudur. İSKİ Kanununda, "Bu Kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanır" hükmü bulunmaktadır (2560/Ek madde 5).

Büyükşehir yasasına göre "su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, ...baraj ...kurmak..." (5216/7, 1. fıkra r bendi) BŞB'nin görevidir. Ancak sayılan bu hizmetler, yine yasal düzenlemelere göre, doğrudan BŞB tarafından değil BŞB'nin bağlı kuruluşu eliyle yapılacaktır. Burada su ve kanalizasyon idarelerine *yetki aktarımı* söz konusudur. SUKİ'ler, tüzel kişiliği ve özel bütçeye sahip kuruluşlardır. Bu idarelerin kendine özgü bir yönetimi, ayrı teşkilatı ve personeli vardır. Bütçeleri, BŞB meclisi tarafından kabul edilir, ayrıca BŞB'nin denetim yetkisi söz konusudur. Yasa, bu hizmetleri ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluğuna vermemiştir. SUKİ, söz konusu hizmetleri il bütününde yapacak, su sayaçlarını okuyacak ve su ücretlerini tahsil edecektir. Dolayısıyla hemen her ilçede, SUKİ'nin ilçe birimleri veya şube müdürlükleri olacaktır. Bir anlamda SUKİ, *kendi içinde yetki genişliğiyle çalışacaktır*.

Aslında bu konuda yasal değişiklikle *farklı bir tercih* de yapılabilir. Su ve kanalizasyon hizmetinin, birkaç il dışında, il bütününde *tek elden* yürütülmesi uygun bir çözüm olmayabilir (Arikboğa, 2012, s. 26; Arikboğa 2013, s. 85-86). Bu yetkiler, il merkezi dışında, ilçe belediyelerine bırakılabilir. Ancak ilçelerin kapasitesini aşan konularda, onların *talebi halinde* SUKİ (veya SUKİ'nin kurulmaması halinde BŞB), baraj yapımı,²¹ su temini ve kanalizasyon sisteminin kurulması gibi konularda devreye girebilir. Bu durumda SUKİ, *gerektiğinde* suyu temin edebilir, arıtabilir ancak dağıtımına karışmaz. Temin ettiği suyu ilçe belediyesine satar (verir), ilçe belediyesi de şehir içi dağıtımını yapabilir.²²

Büyükşehirlerde, sınırlı sayıdaki bağlı kuruluşun dışında, yetki aktarımıyla ilgili en yaygın eğilim *şirketleşmedir*. BŞB'ler, tüzel kişiliğe sahip idare (bağlı kuruluş) kurma yetkisine sahip değildir,

20 Belirtmek gerekir ki, bu örgütlenme modeli sadece BŞB'lerde görülmez, hatta daha yaygın biçimde ilçe belediyelerinde karşımıza çıkar.

21 Eğer su, Devlet Su İşlerinin (DSİ) mevcut barajından temin edilebilir durumdaysa, bu durumda ilçe belediyesi DSİ ile bağlantıya geçebilir.

22 Bu paragrafta anlatılan durum, aşağıda daha genişçe ele alınacak olan *yetki paylaşımının* bir örneğidir. Burada hem yetki paylaşımına (*devolüsyon*) hem de yerindenlik ilkesine (*subsidiarite*) uygun bir çözüm önerilmiştir.

ancak belediye şirketi kurabilir. Belediye şirketinin kurulabilmesi, BŞB meclisinin kararı üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile olmaktadır (ilgili yasa maddeleri 5216/26, 5393/18 ve 4046/26). BŞB'lerin çeşitli şirketleri vardır, bunları iki gruba ayırmak gerekir. *Birinci grup*, 5216/26'da söz edilen durumdur. Büyükşehir yasası, BŞB'nin "hafriyat sahalarını, ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler (ve) ...otopark" gibi işletmelerini, ihale kurallarına tabi olmadan *BŞB meclisi kararıyla* belediye şirketlerine devredileceğini, yani *yetki aktarımı* yapabileceğini düzenlemiştir (5216/26). Dolayısıyla büyükşehirlerde, söz konusu dört alanda şirketleşme eğilimi yaygındır. Örneğin BŞB'ler, raylı sistem ve deniz ulaşımı gibi toplu taşıma hizmetlerini genellikle belediye şirketleri eliyle yürütme yolunu seçmektedir. Diğer taraftan Bursa BŞB metro, tramvay, otobüs, deniz otobüsü, otobüs terminalleri, seyahat ve araç kiralama acenteleri, deniz uçağı ve helitaksi operasyonlarının tümünü, tek çatı altında BURULAŞ vasıtasıyla yürütmektedir (www.burulas.com.tr). Yine doğalgaz dağıtım şirketleri de (İGDAŞ vb.), nitelik bakımından birinci gruba daha yakın şirketlerdir.

Büyükşehir belediyeleri, bazen çeşitli *hizmetleri* daha esnek biçimde yürütebilmek, bazen de daha *ticari* nitelikli alanlara girmek için şirket kurma yoluna gitmektedir. Ancak şirketleşme, BŞB'lere bazı esneklik ve kolaylıklar sağlamakla birlikte, riskli unsurlar da barındırmaktadır. Örneğin üst paragrafta belirtilen toplu taşıma, otopark, sosyal tesis gibi hizmetleri yürüten şirketler, meclis kararıyla BŞB'nin kendisine *aktardığı* (emanet ettiği) yetkileri kullanmakta ve ilgili hizmeti *sunmaktadır*. Yine bu şirketlerden örneğin toplu taşıma şirketlerinin *gelirleri*, büyük oranda taşıma faaliyetlerinden elde ettikleri ücretlerden oluşur. Gerek hat güzergahları gerekse ücret tarifeleri konusunda nihai yetki BŞB'dedir (ilgisine göre mecliste veya UKOME'de). Bu şirketlerin iç ve dış denetimi daha kolaydır.

Buna karşılık BŞB'ler, *ticari amaçlı* çeşitli altyapı şirketleri (İSTON AŞ, BİMTAŞ AŞ vb.) ve özel amaçlı çeşitli şirketler de (AĞAÇ AŞ vb.) kurmaktadır.²³ Bu gibi şirketler ikinci bir grup oluşturur, bunların durumu ve niteliği farklıdır. Bu şirketler, başta kendi belediyesi olmak üzere, çeşitli belediyelerden (genellikle aynı partili diğer belediyelerden) alacakları *ihalelere bağımlı* şirketlerdir. Dolayısıyla bu tür şirketleri, farklı biçimde ele almak ve değerlendirmek gerekir. Diğer taraftan bu gruptaki şirketler serbest piyasa, rekabet, şeffaflık, denetim, hesap verme vb. konularda çeşitli riskleri ve sorunları barındırmaktadır. Bu şirketlerin Sayıştay denetimine tabi olması (6085/4, 1. fıkra b bendi), yukarıda sıralanan sorunları ortadan kaldırıncı nitelikte değildir. İhale mevzuatı, belediye şirketleri konusunda BŞB'lerin elini kolaylaştırıcı düzenlemelere sahiptir. Nihayet dikkat çekilmesi gereken bir diğer nokta da, ulusal düzeyde ticari nitelikli KİT'ler özelleştirilirken BŞB'lerde yeni *ticari BİT*'lerin kurulabiliyor olmasıdır.

23 Örneğin İstanbul BŞB'nin 7 farklı alanda faaliyet yürüten 28 şirketi vardır. Bunlardan bir kısmı, ekonomik olarak, İstanbul BŞB'den alacakları ihalelere bağımlıdır. Bu şirketlerden bazıları ve temel faaliyet alanları şöyledir: Asfalt alanında İSFALT AŞ; hazır beton ve şehir mobilyaları alanında İSTON AŞ; plan, proje, etüt vb. alanda BİMTAŞ; inşaat vb. alanda İMAR AŞ; telekomünikasyon alanında İSBAK AŞ; bilgi işlem alanında BELBİM AŞ; iletişim altyapısı alanında İSTTELKOM AŞ; kültür, sanat ve tanıtım alanında KÜLTÜR AŞ; park, bahçe, çiçek, ağaç, peyzaj vb. alanlarda AĞAÇ AŞ; toplum sağlığı, huzurevi, sağlık danışma merkezi vb. alanlarda SAĞLIK AŞ; basın, yayın, reklam, pazarlama vb. alanlarda İSTİME MEDYA AŞ faaliyet göstermektedir (Merdoğlu, 2016, s. 88-94, www.ibt.istanbul).

İETT, İSKİ gibi yasal kuruluşlara kıyasla belediye şirketleri, daha esnek bir yasal ve idari çerçeve sunmaktadır. Örneğin bir bağlı kuruluşun idari yapısı daha formel kurallara tabidir, bu kurallar kuruluşun yasasında ve norm kadro yönetmeliğinde yer alır. Bazı yasaların oldukça eski oluşu (örneğin İETT, 1939), örgütsel açıdan verimsiz bir idari yapıya neden olabilmektedir. Buna karşılık BŞB, kurduğu şirketinin faaliyet kapsamı ve örgütsel yapısı üzerinde çok daha fazla yetkiye ve geniş bir esnekliğe sahiptir. Bu durum, başka faktörlerin yanı sıra, şirketleşmeyi teşvik eden bir husustur.

Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili mevzuatın gerekli esnekliklerden yoksun olması, başta BŞB’ler olmak üzere, yerel yönetimleri alternatif çözümlere yöneltmektedir. İlginç biçimde bu alternatif çözümler, yine yasalardaki bazı esnekliklerin aşırı biçimde kullanılmasıyla elde edilebilmektedir. Bu bağlamda Türkiye’de *kurallılık ve esneklik ilişkisi* eskilerin deyimiyle ifrat ve tefrit (her iki uçta aşırılık) arasında gidip gelebilmektedir. Ancak kurallılık ve esneklikte, bir ikilemden ziyade bir *eş zamanlılık* söz konusudur, her ikisi aynı anda vardır. Bu nedenle belediyeler, *katı* kurallı alandan olabildiğince kaçma, buna karşılık *geniş* esneklik sağlayan alanlara gereğinden fazla yoğunlaşma eğilimi içine girebilmekte, böylece yasalarda öngörülme-yen biçimde kendilerine *yeni* serbest alanlar oluşturabilmektedir.²⁴ Ne var ki bu alternatif çözümlerin nihai maliyeti daha yüksek olabilir. Sorunların ve maliyetlerin bir kısmı daha görünür durumdadır. Bir kısmı ise gizlilik zırhıyla korunur.

Yetki aktarımının üçüncüsü, *ilçe belediyelerine* yapılabilir. Yukarıda yetki genişliği anlatılırken, BŞB’nin birçok yetki ve sorumluluğundan söz edilmiş ve bu hizmetlerin yürütülebilmesi için BŞB’nin alt hizmet birimleri kurmak zorunda kalacağı belirtilmişti. Başka bir alternatif, ilçe belediyelerinin mevcut kapasitesinden yararlanmaktır. Örneğin yasa gereği bazı cadde ve yolların yapım ve bakım sorumluluğu BŞB’dedir. Hakeza bazı park ve bahçeler, bazı tesisler, mesleki ve beceri kursları vs. BŞB’nin yetkisindedir. Bu ve benzeri konularda BŞB, kendi yetkisini ilçe belediyelerine *delege* edebilir ve onlarla işbirliği yapabilir. Yetki aktarımı durumunda, nihai sorumluluk BŞB’de kalır, ancak ilçe belediyesi, kendi ilçesinde *BŞB adına* ilgili hizmeti yürütebilir.

Buna imkan veren bir düzenleme, biraz dolaylı biçimde, Belediye Kanunundan çıkarılabilir. İlgili Kanunun 75. maddesinde şu hüküm vardır: “Belediye [*örneğin ilçe belediyesi*], belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; a) Mahalli idareler(e) [*örneğin BŞB’ye*]... ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir... b) Mahalli idareler(e)... ait asli görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynı ihtiyaçları

24 Farklı bağlamda ancak benzer bir kurallılık – esneklik ilişkisi, personel istihdamı alanındadır. Türkiye’de belediyeler, memur personel istihdamı konusunda bir esnekliğe ve takdire sahip değildir. Peki belediyeler ne yapmaktadır? Belediyeler, oldukça esnek biçimde belirli alanlarda sözleşmeli personel çalıştırabilmekte ve *tamamen* esnek biçimde, hemen her alanda taşeron personel çalıştırabilmektedir. Hem memur istihdamındaki katı kurallılık hem de taşeron personel istihdamındaki aşırı esneklik, *aynı şekilde* sorunludur.

Personel istihdamı konusunda yeni bir gelişme de söz konusudur. 14.11.2017 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan üç Yönetmelik ile yerel yönetimlere, zabıta, itfaiye ve memur personel alımında kurallı bir takdir hakkına imkan veren yeni bir düzenleme yapılmıştır.

karşılabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir...” (5393/75). Bu hükme dayanarak BŞB, ilçe belediyesine yetki aktarımı (*delegasyon*) yapabilir. Buna göre ilçe belediyesi kendi meclisinden BŞB’yle protokol yapma yetkisi alabilir, BŞB ile ilçe belediyesi bir hizmet protokolü yapabilir. İlçe belediyesi ilgili yasa hükmüne, meclis kararına ve protokole dayanarak yasanın BŞB’ye bırakmış olduğu bazı sorumlulukları *üstlenebilir*. Buna karşılık BŞB, ilgili protokolde belirtildiği gibi yapılan işler için gerekli hizmet bedelini ilçe belediyesine *aktarabilir*. Örneğin bu şekilde BŞB, kendisine ait yolların bakım ve onarımını, park ve bahçelerin bakımını vb. görevleri ilçe belediyelerine yaptırabilir ve karşılığında da iş bedelini ilçe belediyesine aktarabilir. Bu tür yetki aktarımı yoluyla bazı sorumlulukların ilçe belediyeleri tarafından üstlenilmesi BŞB’yi rahatlatır. Bu yöntem, özellikle yeni kurulmuş BŞB’ler için elverişli olabilir.²⁵

BŞB’den Bib’e yetki aktarımına dair bir düzenleme büyükşehir yasasında yoktur. Yukarıda belirtildiği gibi, belediye kanununda oldukça dolaylı biçimde vardır. Büyükşehir yasasında ise tersine, Bib’in bazı hizmetlerinin BŞB tarafından üstlenilmesine dair bir düzenleme vardır (5216/27). Söz konusu düzenlemenin korunması yararlı olur. Bununla birlikte büyükşehir yasasına, BŞB’den Bib’e *yetki aktarımı* (delegasyon) yapılmasına imkan veren bir düzenlemenin eklenmesi isabetli olacaktır. Yapılacak bu düzenleme BŞB’de toplanmış olan yetkilerin dağıtılmasına katkı sağlayabilir.

Büyükşehir sisteminde BŞB ile Bib arasında yetkilerin dağıtılmasına imkan verecek daha etkili bir yol, **yetki paylaşımıdır** (devölüsyon). Yetki paylaşımı, yetki aktarımından farklıdır. Yetki paylaşımı, BŞB ile Bib arasındaki mevcut yetki ve kaynak bölüşümünün değiştirilmesidir. Başka bir ifadeyle bazı yetkilerin BŞB’den alınıp Bib’e verilmesi, böylece yetkili ve sorumlu belediyenin *değişmesidir*. Bu da iki şekilde olabilir. Birincisi, BŞB meclisi kararıyla olur. Büyükşehir yasası 7 kalem hizmete ilişkin yetki ve sorumluluğu BŞB’ye vermekle birlikte, eğer istenirse meclis kararı ile bu yetkilerin Bib’e (veya ortak yetki havuzuna) devredilebileceğini öngörmüştür. *Devredilebilir* nitelikteki bu hizmetler arasında mezarlıklar, otoparklar, mezbahalar, haller, otoparklar, numarataj işlemleri ve BŞB’ye ait yolların temizlik hizmetleri vardır (5216/7, 2. fıkra). Bu maddedeki hizmetler *BŞB meclisi kararıyla* Bib’e devredildiğinde, artık sorumlu idare BŞB değil ilçe belediyesi olacaktır. O hizmetle ilgili tüm tasarruf Bib’e geçecektir (bir hizmetin yasayla belediyeye devredilmesinde olduğu gibi). Bununla birlikte devredilebilir hizmetler konusunda BŞB’nin seçenekleri birden fazladır. BŞB bu hizmetlerden birini, bir kaçını veya tamamını tümüyle Bib’lere devredebilir, tekrar geri alabilir, ikisinin birden yetkili olacağı ortak yetki havuzuna taşıyabilir, hizmetin niteliğiyle ilgili olarak ilçeler arasında farklılaşmaya gidebilir (bkz. Arıkoğa, 2015a, s. 206-207). Örneğin Balıkesir’de 13 Ağustos 2014 tarihli (107 ve 110 no.lu) BŞB meclisi kararlarıyla, mezarlıklar ve numarataj işlemleri ilçe belediyelerine devredilmiştir (www.balikesir.bel.tr). Balıkesir’deki bu erken uygulama, söz konusu hizmetlere yetişmekte zorlanan BŞB’nin başvurduğu bir çare olarak öne çıkmaktadır. Ancak ilgili meclis kararında söz konusu yetkiler Bib’lere devredilmiş olmakla birlikte, o hizmetlerde kullanılan

25 Örneğin Tekirdağ BŞB, ilçe belediyeleriyle protokol yaparak bazı hizmetleri onlara yaptırma yöntemini kullanmaktadır. Bu bağlamda Tekirdağ BŞB Meclisi, 9 Eylül 2014 tarihli ve 259 no.lu kararında, BŞB’nin görev alanında olan hizmetlerde, ilçe belediyeleri ile BŞB arasında hizmet protokolleri imzalamaya ve gerekli mahsuplaşma işlemlerini yapma konusunda BŞB başkanına yetki vermiştir. (www.tekirdag.bel.tr).

araç, gereç, personel ve binaların devrine ve ayrıca gerekli mali kaynağın tahsisine ilişkin bir husus yoktur. Aslında yasada da işin bu kısmı boşlukta bırakılmıştır, bu önemli bir eksikliklerdir.

Yetki paylaşımının ikinci yolu, yasal düzenlemeyi gerektirir. Yukarıda da belirtildiği gibi, büyükşehir sistemi merkeziyetçi niteliktedir. Bu bağlamda BŞB ile Bib arasında yetki ve kaynak bölüşümünün *yeniden* ele alınması ve mevcut sistemde BŞB'de bulunan bazı yetkilerin ilçe belediyelerine *devredilmesi* anlamlı olacaktır. Bu devir, ancak büyükşehir yasasında yapılacak bir değişiklikle mümkündür. Dolayısıyla bu ikinci husus TBMM'nin takdirindedir. Bu konuda ilçe belediyelerinin çeşitli yetki taleplerinin olduğu bilinmektedir. Diğer taraftan, BŞB'lerin de yeni sistemden tümüyle memnun olduğu söylenemez (örneğin bkz. Ömürçölüşen ve Sadioğlu, 2016).

Büyükşehir sisteminde *yetki paylaşımı*, BŞB ile Bib arasındaki *hizmet bölüşümüyle* ilgilidir ve bu konunun biraz daha geniş biçimde ele alınması gerekir. Her şeyden önce iki kademe arasında hizmet bölüşümünün nasıl yapılması gerektiği çok boyutlu bir konudur. Bu konuda yeterli tartışma olduğu söylenemez. Diğer taraftan bu tartışmalar büyükşehir ve ilçe belediyelerinin mevcut niteliğinden bağımsız biçimde yürütülürse, meselenin bazı kısımları eksik kalır. Burada BŞB ile Bib arasındaki hizmet bölüşümünün ilçe nitelikleri bağlamında *farklılaştırılması* üzerinde durulacaktır.

Mevcut büyükşehir sistemi, sistemi kurarken ve BŞB ile Bib arasında hizmet bölüşümü yaparken ilçelerin farklılığını dikkate almamıştır. Bu bağlamda ilçenin il merkezinde veya ilin uzak bir noktasında bulunup bulunmamasının yasanın nazarında bir önemi yoktur. Yine ilçenin büyük ölçüde kentleşmiş olması veya geniş kırsal alanlara sahip olması da yasada bir farklılık nedeni değildir. Nihayet, ilçenin nüfus büyüklüğü ve bu bağlamda mevcut kapasitesi ve potansiyeli de hizmet bölüşümü açısından önemsizdir. Halbuki bu tür nitelikler, bir sistem kurarken göz önünde tutulmalıdır.²⁶

Diğer yandan 6360 sayılı kanun, il merkezindeki ilçelerde *yeni* bir ilçe belediyesi kurmuştur. Halbuki orada büyük bir belediye teşkilatı (BŞB) zaten mevcuttur. Büyükşehir sisteminin geçerli olduğu birçok ilde (yeni BŞB'lerin tamamı bu grupta değerlendirilebilir), il merkezindeki bütün belediye görevlerin BŞB tarafından yapılması düşünülebilirdi. Aynı ilçede ve iki alt sokakta yeni bir belediye kurulması yarardan çok, BŞB – Bib çekişmesinden kaynaklı sorunlara ve tartışmalara yol açabilir.

Büyükşehir yasası, BŞB'yi ilin tamamında *aynı şekilde* yetkili kılmıştır. BŞB, ilin merkezinde ve çevredeki ilçelerde, büyük ve küçük nüfuslu ilçelerde aynı yetkilere sahiptir. Benzer biçimde bütün ilçe belediyeleri, *tekdüze* yetkilere sahiptir. Merkezin dışında yer alan ilçeler arasında oldukça büyük nüfuslu ve dolayısıyla daha fazla hizmeti başarıyla yapabilecek türde ilçe belediyeleri vardır. Örneğin Aydın, Bursa, Balıkesir, Hatay, Manisa, Mersin, Muğla, Tekirdağ vb. illerde, il merkezinin dışında önemli nüfuslara sahip ilçe belediyeleri bulunmaktadır. Bu bağlamda başka bir

26 Kaynak bölüşümü konusu bu makalenin kapsamında değildir. Ancak ilçe farklılıkları bağlamında şu küçük hatırlatma yapılabilir. İlçelerin kırsal ve kentsel nüfus bileşimi, yüzölçümünden bağımsız olarak, transfer gelirlerinin bölüşümünde dikkate alınabilir. Örneğin kırsal alanı fazla olan ilçelerdeki yol ağı uzunluğu veya kırsal nüfus sayısının farklı bir katsayıyla çarpılması gibi hususlar tartışılmalıdır.

makalede genişçe tartışıldığı gibi (Arıkboğa, 2012, s. 23-28), bir ilde BŞB'nin *iki farklı yetki alanının* bulunacağı bir sisteme geçilmesi daha yararlı olabilir. Önerilen bu sistemde BŞB, il merkezindeki ve/veya yakınındaki ilçelerde geniş yetkilere sahip olabilir, buna karşılık ilin çevre ilçelerinde dar yetkilere sahip olur. Bu durumda ilçe belediyelerinin yetkileri de farklılaşır ve çevre ilçelerdeki Bib'ler, daha geniş yetkilere sahip olur. BŞB ile Bib arasında hizmet bölüşümünde böylesi bir yaklaşım benimsendiğinde, küçük nüfuslu ilçelerle ilgili de bazı düzenlemeler yapmak gerekir. Söz konusu küçük nüfuslu ilçelerde, birbirine yakın birkaç ilçede tek belediye kurulabilir ve/veya küçük ilçelerin BŞB tarafından *destekleneceği* bir model benimsenebilir. Bu konuda daha fazla ayrıntı için Arıkboğa, 2012'ye bakılmalıdır. Bu tür tartışmaların yapılması, merkezileşmiş büyükşehir sisteminde yapısal bir değişime gidilerek yetkilerin daha fazla desantralize edildiği, daha rasyonel, daha demokratik ve daha etkin işleyebilen bir büyükşehir sisteminin oluşmasına imkan verebilir.

Son olarak ***kırsal mahallelere*** değinelim. Kırsal mahalleden kasıt, 6360 sayılı yasa öncesinde, köy veya belde belediyesi olan yerleşim yerleridir. Belediyeler, bu mahallelerin ilçe merkezindeki mahallelerden farkını ifade edebilmek için bunlara *kırsal mahalle* adını vermektedir. Ancak bu ifade, resmi ve hukuki bir tanımlama olmayıp, fiili/olgusal bir kullanım biçimidir. 6360 sayılı yasa, BŞB ve Bib'in kuruluş yöntemini temelinden değiştirmiş, mülki sınırları belediye sınırı olarak kabul etmiştir. Böylece köyler ve belde belediyeleri mahalleye dönüştürülmüş, belediyeler sadece şehirlerden değil kırsal alandan da sorumlu hale gelmiştir.

Yeni sistemin avantajları kadar eksik yönleri de söz konusudur. Yeni sistem, bir taraftan kır kent bütünleşmesine olumlu katkı yapabilir, yerel kalkınmayı teşvik edebilir, kırsal mahallelere çeşitli hizmetlerin ulaşmasını kolaylaştırabilir. Diğer taraftan bu değişimle birlikte kırsal mahallelerde yaşayanlar, belediye mevzuatının (ve ilişkili mevzuatın) kapsamı içine girmiştir. Bu durum çeşitli sorunların doğmasına yol açmıştır; tarım ve hayvancılık, meralar, imar vb. konularda. Örneğin köyde yaşayanlar, yeni veya ek bir ahır, samanlık, ambar vs. yapmak istediklerinde, mevcut imar prosedürüne tabi olacaklardır. Kırsal mahallenin hukuki bir tanımı yapılmadığı için, hayvancılık konusunda da çeşitli sıkıntılar yaşanmaktadır. Ayrıca yeni sistem, ilçe merkezinden uzakta bulunan kırsal mahalleleri *bütünüyle* belediyelere bağımlı hale getirmiştir. Örneğin kırsal mahalleler, köydeki mezarlığa cenazelerini gömebilmek için belediyeye bağımlı olmuştur.

Bu nedenle büyükşehir sisteminde, kırsal mahallelerle ilgili *ilave* bazı düzenlemelerin yapılması yararlı olacaktır. Bu düzenlemeler yapılırken belediyelerin bugünkü geniş/mülki sınırlarının korunması ve kırsal mahallelerin belediyenin bir parçası olmaya devam etmesi uygun olacaktır. Bununla birlikte kırsal mahallelere bir ölçüde kendi mevcudiyetini koruyabileceği yeni bir statü verilebilir. Bu makalede önerilen *yeni statü*, yerel yönetim statüsü *değildir*. Çünkü kırsal mahalleleri *yeniden* yerel yönetim statüsüne çıkarmak, 6360 sayılı yasanın özüne aykırı olacağı gibi, daha da önemlisi, bizi yeniden yerel yönetimlerde ölçek sorunuyla (küçük nüfuslu yerel yönetimler sorunuyla) karşı karşıya getirecektir. Halbuki yeni büyükşehir sisteminin temel amaçlarından biri de, küçük ölçekli yerel yönetim sorununa çözüm bulmaktır (Arıkboğa, 2015a, s. 195-196).

Peki kırsal mahalleleri yerel yönetime dönüştürmeden nasıl bir çözüm bulunabilir? Cevap, sorunun içinde saklıdır. Kırsal mahallelere, *yerel yönetim altı* bir statü verilebilir. Daha açık bir ifadeyle kırsal mahallere kaynağını yasadan alan bir tüzel kişilik, bu muhtarlıklara ilave bazı yetkiler, bu alanlarda yaşayanlara imar bakımından çeşitli kolaylıklar ve belediyelerle kırsal mahalle yönetimi arasında kurumsal işbirliği imkanı verilebilir. Bu tüzel kişilik, örneğin köy tüzel kişiliği gibi, bir yerel yönetim statüsü olmayacaktır. Burada önerilen yerel yönetim *altı* idari birim, şehirlerdeki mahalle muhtarlığının kırsalda tüzel kişiliğe sahip halidir. Bu *yeni statü*, ilçe merkezine belirli bir mesafedeki kırsal mahalleler için (örneğin 10 km.den daha uzak mesafedekiler için) düşünülmelidir. Kırsal mahallenin bu veya benzeri şekilde hukuki olarak tanımlanması, tarım ve hayvancılık, imar, meralar vb. konularda bu mahallere özgü düzenlemeler yapılmasını kolaylaştıracaktır. Mahalle muhtarlığı yasası, belediye yasaları ve diğer ilgili yasalarda bu yeni statüye uygun değişiklikler yapılabilir. Yine büyükşehir yasasına veya Belediye Kanununun 75. maddesine, kırsal mahallelerle işbirliği yapılmasına dair hükümler de *eklenmelidir*.

Ancak kırsal mahallenin *tüzel kişiliğine yönelik* ayrıntılı düzenlemelerden kaçınmak gerekir. İlgili mevzuatlarda işbirliği yapılabilmesi için gerekli düzenlemelere yer verilmeli, işleyişe ilişkin hususlar kırsal mahallelerin ve belediyelerin takdirine bırakılmalıdır. Kırsal mahalleler, tüzel kişiliğinin olması halinde gerektiğinde mal edinebilme, personel istihdam edebilme (bekçi vs.), küçük bakım onarım işleri için bütçe oluşturabilme, borç alacak ilişkisi içine girebilme, özel ve tüzel kişilerle çeşitli işbirlikleri yapabilme gibi imkanlara kavuşacaktır. Kırsal mahallelerdeki bu idari birim için, ayrı bir yönetim kurmaya da gerek yoktur. Kırsal mahallenin ihtiyar heyeti bu tüzel kişiliğin yönetim kurulu, muhtarı da yönetim kurulu başkanı olarak tayin edilebilir.

Kırsal mahallelere tüzel kişilik verilmesinin yanı sıra kırsal mahalle yönetimini *güçlendirici* ilave bazı düzenlemelerin yapılması yararlı olacaktır. Kırsal mahalle yönetimine, köy yönetiminde olan bazı yetkiler geri verilebilir. Kırsal mahallere köy/belde mezarlıkları ve cenaze hizmetleri başta olmak üzere çeşitli konularda bazı inisiyatifler tanınabilir. Ayrıca içme suyuyla ilgili bazı yetkiler, yetki aktarımı yoluyla kırsal mahallelere verilebilir. Yine yetki aktarımı yoluyla, BŞB ve Bib'e kırsal mahallerle çeşitli *işbirlikleri* yapabilme imkanı sağlanabilir. Örneğin belediyeler köye götürdükleri bir takım hizmetlerin bu tüzel kişi tarafından sahiplenilmesini ve bakımının yapılmasını isteyebilir, onlara çeşitli hizmetlerde kullanılmak üzere bazı araç ve gereçler tahsis edebilir ve gerek gördüğü başka konularda onlara yetki aktarabilir. Yine tarım ve hayvancılık konusunda belediyelerle kırsal mahalleler, söz konusu tüzel kişilik üzerinden çeşitli işbirlikleri yapabilir. Gönüllü itfaiyecilik konusunda da kırsal mahalle tüzel kişiliğinden yararlanılabilir.

6360 sayılı yasa öncesinde bazı köylerin ortak tarım makinaları vb. vardı. Söz konusu yasayla birlikte köylerin tüzel kişiliği kaldırılınca bu tür aletler belediyelere geçmek zorunda kalmıştı! Yine köylerin, köylülerin yararlandığı başka bir takım malları vardı. Ayrıca bazı köylerde, ilçeye yolcu taşıyan bir takım servis araçları vardı. Yeni dönemde bu vb. konularda çeşitli sorunlar yaşanmıştır. Gerek sahadaki gözlemlere gerekse medyaya yansıyan çeşitli haberlere bakıldığında, BŞB ve Bib'in, kırsal mahallelerin tüzel kişilik sahibi olmaması nedeniyle bazı konularda

zorluk yaşadıkları, bundan yakındıkları ve bu durumu çeşitli şekillerde aşmaya çalıştıkları görülebilmektedir. Örneğin Bursa'daki belediyelerin, yetki aktarımı veya başka bazı tahsisler yapabilmek için köydeki bir kooperatiften veya köydeki bir dernekten (güzelleştirme derneği, cami yaşatma derneği vb.) yararlanmaya çalıştığı görülebilmektedir (Çelikyay, 2017, s. 151).

Büyükşehir sistemine geçilmesiyle birlikte, köylerin sadece yerel yönetim statüsü değil tüzel kişiliği de kaldırıldı, kırsal alanda önem arz eden yetkileri ellerinden alındı ve yeni duruma uygun entegre bir model oluşturulamadı. Halbuki "0" ve "1" dışında, başka ara formüller mümkündür. Kırsal mahallelerde tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim *altı*, ama bugünkünden daha *güçlü* bir idari birimin varlığı, belediyelerle işbirliği yapılmasını kolaylaştırabilir, belediyelerin bu birimlere bazı konularda yetki aktarmasına imkan verebilir ve ayrıca bazı konularda kırsal mahalle muhtarlığına yasayla bazı yetkiler verilebilmesini teşvik edebilir. Kırsal mahalle yönetiminin bu veya benzeri yollarla güçlendirilmesi halinde, bir yandan kırsal mahalleler bir ölçüde kendi özgünlüklerini korumaya ve bazı sorunlarını kendileri çözmeye devam edebilir; diğer taraftan kırsal alanların belediyeyle bütünleşmesi ve bir arada yaşaması kolaylaşabilir.

Büyükşehir sisteminin nasıl yerelleştirildiği ve ayrıca nasıl yerelleştirilebileceğine ilişkin yukarıda yapılan tartışmalar, Tablo 2'de özetlenmektedir. Tablo 2, sadece mevcut uygulamaları değil, potansiyel uygulamaları da içerecek biçimde oluşturulmuştur.

Tablo 2: Büyükşehirlerde yerinden yönetim türleri

Yerinden yönetimin türü	Alt türü	Yönetim birimleri
Yetki genişliği <i>Dekonsantrasyon</i>	Hiyerarşik alt örgütlenmeler	İlçelerde şubeleşme
		İl-altı fonksiyonel hizmet birimleri
Yetki aktarımı <i>Delegasyon</i>	Hizmet yerinden yönetimi	BŞB bağlı kuruluşları (Örneğin SUKİ'ler)
		Şirketleşme: İhalesiz yetki aktarımı yapılabilen BŞB şirketleri (toplu taşıma, otopark vb. şirketler)
		Şirketleşme: Diğer BŞB şirketleri
	İlçe belediyelerine delege etme	BŞB tarafından ilçe belediyelerine protokolle aktarılan yetkiler
Kırsal mahallelere delege etme	Kırsal mahallelere tüzel kişilik <i>verilmesi halinde</i> yetki aktarımı imkanı ve ortak hizmet projeleri	
Sivil topluma delege etme	Sivil toplum örgütlerine yetki aktarımı ve ortak hizmet projeleri	
Yetki paylaşımı <i>Devolüsyon</i>	<i>Self-government</i>	BŞB meclisi kararıyla ilçe belediyelerine devredilebilir nitelikteki hizmetler
		Hizmetlerin, BŞB ile Bib arasında yasalarla <i>yeniden</i> bölüştürülmesi
	<i>Self-determinasyon</i>	İl merkezi ile ilin kırsalında yer alan ilçelerin yetki ve kaynaklarının <i>yeni</i> yasalarda farklılaştırılması
		<i>Büyükşehirlerde kullanılabilir bir yerinden yönetim türü değildir</i>

Sonuç

Makale metninde de belirtildiği gibi yerinden yönetim, kamu hizmetlerine ilişkin yetki, sorumluluk ve mali kaynakların farklı yönetim birimleri arasında yeniden dağıtılması arayışının genel adıdır. Yerinden yönetimin farklı türleri vardır. Bu türlerin nitelikleri birbirinden farklı olduğu gibi, her biriyle amaçlanan şey ve bunun sonuçları da birbirinden farklıdır. Her devlet, kamu hizmetlerini sunabilmek için, yerinden yönetim uygulamalarına başvurmak zorundadır. Ancak her yerinden yönetim uygulaması ya da türü, merkeziyetçi yapıyı yerelleştirmez. Aksine bazı yerinden yönetim uygulamaları, daha ademi merkeziyetçi bir yapı ve işleyişten kaçınmak isteyen devletlerin başvurduğu *alternatif* çözümlerdir. Bu bağlamda yetki genişliği, merkezi yönetimi destekleyen ve merkeziyetçi yapıyı *tahkim eden* bir yerinden yönetim uygulamasıdır. Buna karşılık yetki paylaşımı, idari yapıyı *yerelleştiren*, merkezi ve yerel yönetimler arasında daha dengeli bir yapıya imkan veren ve aynı zamanda *demokratikleşmeye* katkı sağlayan bir yerinden yönetim biçimidir. Yetki aktarımı ise, diğer iki türün arasında bir yerde durmaktadır. Yetki aktarımının bazı uygulamaları, sunduğu çözümlerle hizmet sunumunda merkezi yönetimin elini kolaylaştırırken, bazı biçimleri ise merkezi yönetimin bazı müdahalelerini sınırlandırıcı bir işleve sahiptir.

Yetki genişliğine dayalı bir yerinden yönetimde ısrar edilmesi, yetki paylaşımına dayalı bir yerinden yönetimi zayıflatır. En basit haliyle yetki paylaşımı, belirli bir coğrafi alanda, yerel *iradelere* dayalı olarak kurulan ve işleyen yerel yönetimlerin, bazı alanlarda *yasalarla* yetkili kılınması veya yetkilerinin yasal olarak garanti altına alınmasıdır. Yetki paylaşımından kaçınmak isteyen veya yerel yönetimlerin yetkilerini sınırlı tutmak isteyen devletler, yine coğrafi temelde işleyen yetki genişliği yöntemine ağırlık vermektedir.

Makalede yerinden yönetim teorisi ve uygulamaları bağlamında büyükşehir sistemine odaklanılmış ve yerinden yönetim türleri büyükşehir sistemine uyarlanmıştır. Söz konusu sistem içinde yer alan büyükşehir belediyesi, bir yerel yönetim kuruluşudur. Bu bağlamda BŞB'nin kendisi *yetki paylaşımına* dayalı bir yerinden yönetim uygulamasıdır. Bununla birlikte makalede de tartışıldığı gibi BŞB, geniş il düzeyinde merkezileşmiş bir yerel yönetimdir. Diğer bir ifadeyle coğrafi açıdan bölgesel bir niteliğe sahip olan illerde, il merkezindeki BŞB, ilçe belediyelerine kıyasla *merkezi* bir yerel yönetimdir. Ayrıca büyükşehir sisteminde, yetki ve kaynaklar çok büyük oranda BŞB'de toplanmış, sistemin diğer ayağını oluşturan Bib'lerin yetki ve kaynakları sınırlı kalmıştır. Özetle büyükşehir sistemi, *merkeziyetçi* biçimde kurgulanmıştır. Dolayısıyla BŞB, her *merkezi* kurum gibi, yerinden yönetim tartışmalarının bir parçasıdır ve parçası olmak durumundadır. Zaten Türkiye'deki mevcut BŞB uygulamalarına bakıldığında da, yerinden yönetimin üç türünün de belli şekillerde BŞB'ler tarafından *denendiği* görülmektedir. Makalede normatif tartışmalardan kısmen uzak durulmuş, merkezileşmiş büyükşehir sisteminde, BŞB'ye verilen yetki ve sorumlulukların nasıl yapılabildiğine bakılmış ve ayrıca nasıl yapılabileceği sorusuna da cevap aranmıştır. Nasıl yapılabileceği sorusuna verilen cevaplar, arka planda bazı normatif yaklaşımları barındırmaktadır.

Türkiye’de merkezileşmiş büyükşehir sisteminin erken uygulamalarına bakıldığında şu hususlara işaret etmek gerekir. BŞB, çeşitli hizmetleri sunabilmek için il merkezi dışında alt hizmet birimleri kurmaktadır ve kurmaya devam edecektir (yetki genişliği). BŞB bazı hizmetleri yetki aktarımı yoluyla yaptırmaktadır. Bu bağlamda su ve kanalizasyon hizmetlerinde SUKİ ön plana çıkarken; toplu taşıma, otopark, sosyal tesis ve atıkların bertarafı gibi alanlarda BŞB şirketlerine yetki aktarımı ön plana çıkmaktadır. Yine bazı illerde, BŞB’den ilçe belediyesine yetki aktarımı yapılabildiği de görülmektedir. İlçe belediyelerine yetki aktarımının *formel* biçimi daha az olabilir, ancak özellikle acil durumlarda, BŞB’nin sorumluluğundaki bazı hizmetlerin ilçe belediyeleri tarafından enformel biçimde üstlenilmesi daha yaygın olabilir. Örneğin bir sel baskını sonrası, BŞB’nin sorumluluğundaki bir yolun Bib tarafından açılması, BŞB’nin sorumluluk alanında fırtına nedeniyle kırılan bir ağacın Bib tarafından kaldırılması vb. gibi. Acil durum bağlamında verilen söz konusu örnekler, hem büyükşehir sisteminin merkeziyetçi niteliğini göstermektedir, hem de bu sistemin farklı yerinden yönetim uygulamalarına ne denli muhtaç olduğunu ortaya koymaktadır.

Yerinden yönetimin üçüncü türü yetki paylaşımıdır. Yetki paylaşımı aynı zamanda, merkezileşmiş idari yapıyı yerelleştiren ve demokratikleştiren bir uygulamadır. Makalenin ilgili bölümünde genişçe tartışıldığı gibi, merkezileşmiş büyükşehir sistemini yerelleştirecek olan unsurlar yetki paylaşımı yönteminde aranmalıdır. Bu bağlamda BŞB ile Bib arasında yetki ve kaynakların yeniden bölüştürülmesi, Bib’lerin yetki ve kaynaklarında ilçe nitelikleri bağlamında farklılaşmaya gidilmesi ve kırsal mahalleler için özel çözümler üretilmesi önemli adımlar olarak sıralanabilir. Bu adımlar, büyükşehir sisteminin iyileştirilmesine, demokratikleştirilmesine, vatandaşlar için daha erişilebilir hale getirilmesine ve aynı zamanda sistemin daha etkin biçimde işleyebilmesine önemli katkılar sağlayabilir.

Türkiye’de yerel yönetim çalışan akademisyenlerin ilgi alanlarından biri, yetki, sorumluluk ve mali kaynakların merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki paylaşımı ve merkez yerel ilişkileridir. Şimdi bu alana bir yenisi daha eklenmiştir. Merkezileşmiş büyükşehir sisteminde yetki, sorumluluk ve mali kaynakların BŞB ile Bib arasındaki paylaşımı ve büyükşehir ile ilçe belediyesi ilişkileridir. Bu bağlamda sonraki çalışmalarda, yerinden yönetimin farklı türlerinin büyükşehir sisteminde nasıl işlediği ve bu farklı uygulamalardan ne tür sonuçlar elde edildiği, bu uygulamaların güçlü ve zayıf yönlerinin ne olduğu önemli araştırma konuları olabilir.

Kaynakça

- Aksu Ç, Ç. (2016). Yerinden Yönetim ve Kentsel Siyaset: Avrupa Yerel Yönetim Sistemine Karşılaştırmalı Bir Bakış. Pınar U. Semerci (Der.). *Yerel Demokrasi Sorunsalı: Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi* içinde (ss. 15-47). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Arıkboğa, E. (2012). Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform. *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*. Sayı 2, Haziran, ss. 1-32.
- Arıkboğa (2013). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli. *Yerel Politikalar*, Yıl 1, Sayı 3, Ocak-Haziran, ss. 48-96.
- Arıkboğa (2015a). Büyükşehir Yönetim Sistemi: Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri. Kemal Görmez (Der.). *Yerel Yönetimler* içinde (ss. 187-223). Ankara: Orion Yayınları.
- Arıkboğa (2015b). *Özerklik, Yerel Yönetimler ve Türkiye*. İstanbul: MBB Yayınları.
- Arıkboğa Ü. (2015). Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Transfer Sistemi ve 6360 Sayılı Kanununun Etkileri. *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 37, S. 2, ss. 1-29.
- Ayman G, B. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi, Ademi Merkeziyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 9, Sayı 2, ss. 14-29.
- Benedikter, T. (2014). *Modern Özerklik Sistemleri: Dünya Özerklik Örnekleri*. Ankara: Nika Yayınları.
- Cohen, M. J. and S B. Peterson (1996). *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization*. Cambridge: Harvard Institute for International Development, Development Discussion Paper No. 555.
- Çelikyay, H. (2017). *Türkiye'de İl Ölçeğinde Büyükşehir Uygulamasının Analizi: Bursa Örneği*. Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Dinçer, Ö. (2015). *Türkiye'de Değişim Yapmak Neden Bu Kadar Zor?* İstanbul: Alfa yayınları.
- Elazar, D. J. (1995). *Federalism: An Overview*. Pretoria: HSRC Publisier.
- Ertabak, Ü. (1997). *İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı ve İstanbul İl Özel İdaresi Örneği*. Marmara Üniversitesi, SBE, Yüksek Lisans Tezi.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Umuttepe Yayınları.
- Faust, J. and I. Harbersy (2011). On the Local Politics of Administrative Decentralization: Applying for Policy Responsibilities in Ecuador. *The Journal of Federalism*, Volume 42, Number1, pp. 52-77.
- Gözübüyük, Ş. (2008). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözler, K. ve G. Kaplan (2013). *İdare Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin yayınları.
- Gül, H., H. M. Kiriş, N. Negiz ve İ. Gökdayı (2014). *Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*. Ankara: Detay Yayınları.
- <https://www.antalya.bel.tr/birimler/>
- http://www.balikesir.bel.tr/documents/file/bb_CouncilDecisions/1-KES.KAR.ÖZT.AGUSTOS-2ee35edc-2727-4976-b9db-38b4f94b8b72.pdf
- <https://www.burulas.com.tr/Hakkimizda.aspx>
- <https://www.ibb.istanbul/CorporateUnit/Detail/155>
- <https://www.merriam-webster.com/dictionary/decentralization>
- http://www.tekirdag.bel.tr/meclis_donemleri/meclis_karar_ozetleri/261
- <http://www.usgovernmentspending.com>
- Keleş, R. (2016). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınları.
- Litvack, J. and J. Seddon (Eds.). 1999. *Decentralization Briefing Notes*. Washington: World Bank.
- Mookherjee, D. (2015). Political Decentralization. *Annual Review of Economics*, Vol. 7, pp. 231-249.

- Mutlu, A. (2006). Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Desantralizasyonu. Ayşe Güner, Serdar Mutlu (Der.). *Mali Yerleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar* içinde (ss. 30-58). İstanbul: Güncel Akademi Yayınları.
- Nadaroğlu, H. (1998). *Mahalli İdareler*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Ömürgönülşen, U. ve U. Sadioğlu (Der.). (2016). *6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Yeni Büyükşehir Modeli ve Uygulama Sonuçları*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Basımevi.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 47, No: 133, pp. 133-145.
- Rondinelli, D. A, J. R. Nellis and G. S. Cheema (1983). *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. Washington: The World Bank.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 3, pp. 32-56.
- Smith, L. D. (2001). *Reform and Decentralization of Agricultural Services: A Policy Framework*. Rome: FAO. Erişim adresi: <http://www.fao.org/docrep/005/Y2006E/y2006e00.htm>
- Şengül, R. (2015). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe yayınları.
- Uygun, O. (2007). *Federal Devlet*. İstanbul: XII Levha yayınları.
- Yıldız, A. ve F. Bakırcı (2011). *İspanya Anayasası ve Kongre İçtüzüğü (çeviri)*. Ankara: Yasama Derneği yayınları. Erişim adresi: <http://www.yasader.org/web/Ispanya-Anayasasi-ve-Kongre-Ictuzugu/Ispanya-Anayasasi-ve-Kongre-Ictuzugu.pdf>



Yerel Özerklik Bağlamında Belediyelerin Denetimi: İtalya ve Türkiye Örneği

Control of Municipalities in Local Autonomy Context: The Case of Italy and Turkey

Hülya KÜÇÜK*

Öz

Denetim kavramının, yerel özerlikle ters orantılı olduğu yönünde tartışmalar bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin üzerindeki denetim arttıkça yerel özerklik azalmakta, denetim azaldıkça yerel yönetimler daha geniş bir özerklikten yararlanmaktadır. Yerel yönetimlerin gerçek anlamda var olabilmesi için yerel yönetimleri Anayasa ile güvence altına almak ve vesayet denetiminin sınırlarını iyi bir şekilde belirlemek büyük önem taşımaktadır. Yerel yönetimlerin özerk olmaları görevlerini en iyi şekilde yerine getirebilmeleri açısından oldukça önemlidir. Yerel yönetimlerin özerkliği, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşımaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin kendi organlarıyla kendileri ile ilgili konularda merkezin baskısı ve yönlendirmesi olmadan kendi imkânlarıyla karar alabilmesi özerklik için önemli bir yere sahiptir. İtalya ve Türkiye’de yerel yönetimler Anayasal olarak güvence altına almakta, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi uygulanmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, İtalya’nın merkezi yönetiminin belediye yönetimi üzerindeki denetimiyle, Türkiye’deki belediyelerin denetimini karşılaştırma yaparak incelemektir. İki ülkenin denetim açısından benzer ve farklı yönleri ele alınarak, Türkiye’deki denetim sistemine ışık tutabilmesi amaçlanmıştır. Çalışmada, yerel özerklik, mali özerklik ve idari vesayet kavramlarına açıklık getirilerek yerel özerklikle denetim arasındaki ilişki Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bağlamında ele alınıp kavramsal çerçeve oluşturulacaktır. İtalya ve Türkiye’nin belediye yönetim birimleri ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır. İki ülkenin belediye yönetimleri merkezi yönetimle olan ilişkisi idari vesayet denetimi üzerinden değerlendirilecektir.

Çalışmada elde edilen bulgulardan yola çıkarak, İtalya’nın üniter yapılı bir devlet olmasına rağmen merkezi yönetimin bölgesel yönetimleri yoğun bir şekilde denetlemediğini söylemek mümkündür. Bölgesel yönetimlerin ise, illeri ve belediyeleri hukuki açıdan denetlediği ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın denetimle ilgili maddesine uygun şekilde düzenlemeler yaptığı görülmektedir. Türkiye de üniter yapıya sahip bir ülkedir ve AYYÖŞ’ün denetimle ilgili maddesine çekince koymuştur. 2000’li yıllarda yaptığı reformlarla yerel yönetimlerin özerkliklerini genişlettiği görülse de yapılan son düzenlemeyle merkeziyetçi yapısını korumaya devam ettiği görülmektedir. İtalya ve Türkiye’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bağlamında denetime olan yaklaşımları incelendiğinde Türkiye’nin uyguladığı denetimin İtalya’ya kıyasla Şarta pek de uygun olduğunu söylemek mümkün

* Doktora Öğrencisi, İstanbul Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, hulya.kucuk@ogr.iu.edu.tr

değildir. İtalya ve Türkiye yerel yönetimlerin özerkliği noktasında birbirinden farklılık göstermektedir. İtalya'nın yerel yönetimler üzerindeki denetim sınırları ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na bakış açısı bağlamında Türkiye'ye örnek olabilecek özellikler barındırdığı söylenebilir.

Anahtar Kelimeler: Özerklik, Demokrasi, Denetim, İtalya, Türkiye

Abstract

There are arguments about the concept of control being inversely proportional to local autonomy. As the control over local governments increases, local autonomy decreases. As the control decreases, local governments benefit from a wider local autonomy. In order for local governments to exist in a real sense, it is important to secure them with the Constitution and to better define the boundaries of guardianship control. The autonomy of local governments is very important in terms of being able to perform their tasks in the best way. The autonomy of local governments means within the boundaries defined by the law having the organization and management right and possibility of a significant part of the public affairs under their responsibility and within the interests of the local people. In this context, local governments' being able to make decisions with their own bodies and opportunities about their own issues without the pressure and direction of the centre is highly significant for autonomy. Local governments in Italy and Turkey are secured constitutionally and administrative supervision over local governments is implemented by the central government.

The aim of the study is to compare Italy's central government control over the municipal administration and the control over the municipalities in Turkey. The control system in Turkey is aimed to be pointed out by considering the similar and different aspects of the two countries in terms of controlling. In the study, by clarifying the concept of local autonomy, financial autonomy, and administrative tutelage, the relationship between local autonomy and supervision will be dealt within the context of the European Local Governments Autonomy Charter and a conceptual framework will be established. The municipal government units of Italy and Turkey will be discussed in detail. The relationship of the municipalities of the two countries with the central government will be evaluated on the basis of the administrative tutelage supervision.

By looking at the findings of the study, it can be said that although Italy is a unitary state, the central government does not intensively monitor the regional administrations. It can be observed that the regional authorities regulate the cities and the municipalities from a legal side and in accordance with the audit-related point of the European Local Governments Autonomy Charter. Turkey is also a country with a unitary structure and has made reservations to European Local Governments Autonomy Charter's audit-related point. Although local governments have expanded their autonomy with the reforms made in the 2000s, it can be seen that with the last regulation its centralist structure has been maintained. When the approach of Italy and Turkey to the controlling within the context of European Local Governments Autonomy Charter is examined, it is not possible to say that the controls applied by Turkey is appropriate to the Charter when compared to Italy. Italy and Turkey are different from each other in terms of autonomy of local governments. Italy can be set as an example for Turkey in terms of its control boundaries over local government and approach to European Local Governments Autonomy Charter.

Keywords: Autonomy, Democracy, Control, Italy, Turkey.

Giriş

Yerel yönetimler, merkezi hükümetin hiyerarşik birimleri değildir Yerel yönetimler özerk kuruluşlardır, yani kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânın ve serbest karar alma organlarının bulunması, idari ve mali özerkliğe sahip

olmaları anlamına gelmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliği, bağımsızlık anlamına da gelmemekte ve yerel yönetimler merkezi yönetimler tarafından denetlenmektedir.

Türkiye’de ülkenin ulusal birliğinin bozulmaması için, yerel yönetimlerin özerkliğine pek sıcak bakılmamakta, yerel yönetimler kontrol altında tutulmaya çalışılmaktadır. Bugüne kadar yerel yönetimlere görev ve yetkiler verilirken genelde şüpheyle yaklaşımış ve Avrupa Konseyi’nin çabaları sonucunda ortaya çıkan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın tanımladığı özerk yerel yönetim kavramından oldukça uzak kalmıştır. Yerel yönetimler üzerinde yapılan vesayet denetimin sınırı onların özerkliği açısından oldukça önemlidir. Çünkü vesayet ve özerklik kavramları birbirleriyle ters orantılıdır. Yani vesayet denetimi arttıkça yerel yönetimlerin özerkliği daralmakta, vesayet denetimi azaldıkça özerklik artmaktadır.

Yerel yönetimlerin gerçek anlamda var olabilmesi için yerel yönetimleri Anayasa ile güvence altına almak ve vesayet denetiminin sınırlarını iyi bir şekilde belirlemek büyük önem taşımaktadır. Üniter yapıya sahip olan İtalya ve Türkiye’nin Anayasalarında yerel yönetim birimleri tanımlanarak yasal olarak güvence altına alınmıştır.

1982 Anayasası’nın 127. maddesinde Türkiye’de ki yerel yönetim birimleri il, belediye ve köy olarak sayılmaktadır ve mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir denmektedir (1982 Anayasası, md.127). İtalya’da ise, 1948 Anayasası’nın 114. maddesine göre, yerel yönetim birimleri bölgelere, illere ve komünlere ayrılmıştır (İtalyan Anayasası, md.114). Bu madde ile 1948 İtalyan Anayasası da yerel yönetimlerin varlığını anayasal güvence altına alarak korumuştur.

Dünyada birçok yerel yönetim sistemi bulunmaktadır. Bu sistemlerin içinde İtalya ve Türkiye, Hesse ve Sharp’ın tipolojisi olan ve yerel yönetimleri Anayasal olarak güvence altına alan, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi uygulanan “Franco” grubu kategorisini paylaşan ancak çalışmada da gösterileceği üzere idari vesayet denetimi bağlamında farklılıklarıyla çalışmanın konusu oluşturmaktadır (Çam, 2012, s.18-21).

Bu çalışmada İtalya ve Türkiye’deki belediye yönetimlerinin yapısı ele alınacak, yerel özerklik, mali özerklik ve idari vesayet denetimi kavramları tanımlanarak yerel yönetimlerle olan ilişkisi incelenecektir. Yerel özerklikle denetim arasındaki ilişki Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bağlamında ayrıntılı bir şekilde ele alınıp kavramsal çerçeve çizildikten sonra Türkiye ve İtalya’daki yerel yönetim birimi olan belediyelerin üzerindeki idari vesayet denetimi incelenecektir. İki ülkedeki belediye yapıları üzerindeki idari vesayet denetimi karşılaştırılarak benzer ve farklı yönleri ortaya konulmaya çalışılacaktır.

İtalya’da Belediye Yönetimi

İtalyan Anayasası’nın 5.maddesi; “Tek ve bölünmez Cumhuriyet, yerel özerklikleri tanır ve güçlendirir; devlete bağlı hizmetlerde idari ademi merkeziyeti tam olarak uygular; kendi mevzuat,

ilke ve yöntemleri özerklik ve yerinden yönetimin gerekliliklerine uyumlu hale getirir” şeklinde yerel özerkliklerin önemine yer vermiştir (1948 İtalyan Anayasası, md.5).

İtalyan Anayasasının 114. Maddesinde: “Cumhuriyet bölgelere, illere ve komünlere ayrılır. Komünler, iller, metropol kentler ve bölgeler Anayasada belirlenen ilkelere göre, kendilerine özgü tüzük, yetki ve sorumlulukları olan özerk kuruluşlardır” şeklinde yerel yönetimler tanımlanmıştır (İtalyan Anayasası, md. 114). Anayasada yer alan ilkelere göre bu yapılar kendi statüleri, yetkileri ve ayırt edilebilir işlevleri ile görece özerktir.

Bu çalışmada İtalyadaki yerel yönetim birimleri içinden belediyeler ele alınacağı için belediye yönetiminin yapısı ve organları ile ilgili bilgi verilecektir.

Belediyelerin Görevleri

İtalya’da belediyelerin tarihi, krallık anayasası dönemine kadar uzanmaktadır. Belediyelerin bugünkü sınırları 1861 yılında belirlenmiştir. 1948 İtalyan Anayasasına göre ise, belediyeler yasalarca belirlenen ilkeler çerçevesinde özerk yapıya sahip olan yerinden yönetim kuruluşlarıdır.

İtalyan Anayasası’nın 118.maddesinde;

“Katmanlı yetki, ayırma ve orantılılık ilkesi uyarınca, uygulamada teklik sağlamak için, illere, metropol kentlere veya bölgeler veya Devlete atfedilmekdikçe, idari fonksiyonlar komünlere verilir. Komünler, il ve metropol kentler, kendi yetkileri doğrultusunda, kendi idari görevlerinin yanı sıra Devlet tarafından veya bölgesel mevzuat tarafından kendilerine verilen görevleri yürütür” (md.118) şeklinde ifade edilerek belediyelerin yetki alanının anayasal çerçevesi belirtilmiştir.

İtalyan yerel yönetim sistemi içerisinde belediyeler önemli bir yere sahiptir. Belediyeler önemli kamu hizmetlerini geniş çapta hizmetler vererek yerine getirirler (Dente, 1991, s.110).

Belediyelerin görevleri üç kategoride özetlenebilir: Sosyal hizmetler, ekonomik kalkınma hizmetleri ve düzenleme hizmetleri.

- Sosyal hizmetler; sağlık işleri, toplumsal yardım, halk konutları ve sınırlı eğitim hizmetlerinden oluşmaktadır (Toksöz vd., 2009, s.92).
- Ekonomik kalkınma hizmetleri; ticari faaliyetlerin denetimi, turizm ve tarımın geliştirilmesi gibi konuları içerir (Toksöz vd., 2009, s.93)
- Düzenleme hizmetleri; bayındırlık işleri, pazar ve fuar yerleri, fiziksel planlama, tarihsel anıtların korunması, yerel polis, kitle taşımacılığı, kamusal altyapılar, afet kurtarma ve yardım işleri, dinlenme ve kültür tesisleri, okul, yol yapımı, bakım ve onarımı, nüfus ve seçim kütüklerinin tutulması, harç ve vergilerin toplanmasıdır (Geray, 1997, s.55).

Belediyeler, diğer yerel yönetim birimlerinin görev alanı içerisinde olmayan ekonomik kalkınma, alan kullanımı ve düzenlenmesi, sosyal hizmetler konusundaki idari görevleri belediye sınırları

içerisinde yerine getirirler. Belediyelerin yerine getirdikleri en önemli kamu hizmetleri; eğitim ve sağlıktır (Dente, 1991, s.110).

Belediyenin diğer görevleri ise; askerlik hizmetlerini, nüfus kayıtları ve seçim hizmetlerini düzenlemektir ve bu görevleri devleti temsilen belediye başkanı yerine getirir (Ulusoy ve Akdemir, 2013, s.154).

Belediye (Comuni) Yönetimlerinin Organları

Belediyelerin üç tane organı vardır: Belediye meclisi, Belediye encümeni ve Belediye başkanıdır.

Belediye Meclisi (Consiglio Comunale)

Belediye meclisi halk tarafından dört yıllık süre için seçilmektedir. Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır. Meclis üyelerinin sayısı, belediyelerin büyüklüklerine göre değişiklik göstermektedir. En alt ve en üst sınır şu şekilde belirlenmiştir: Nüfusu üç binden az olan belediyelerde 12 kişi, nüfusu beş binden çok olan belediyelerde 60 kişidir.

Meclis seçimleri iki şekilde yapılmaktadır: Nüfusu beş binin üzerindeki belediyelerde nisbi temsil sistemi uygulanırken, nüfusu beş binin altındaki belediyelerde meclis üye sayısının 4/5'i için çoğunluk sistemi uygulanmaktadır (<http://www.comunedisoglianocavour.gov.it>).

Belediye Encümeni (Giunta Cominale)

Belediye encümeni, belediyenin yürütme organı olarak görev yapar. Belediye encümenine “Belediye giunta“sı da denir. Belediye encümeni, belediye başkanı ve çift sayıda belirlenmiş üyelerden oluşur. Belediye encümeni üye sayısı da belediyenin nüfusuna göre değişmektedir: Nüfusu üç binden az olan belediyelerde 2, nüfusu beş bin ve daha fazla olan belediyelerde 8 üye görev yapmaktadır. Belediye encümeninin görev süresi 4 yıldır (Tortop, 1996, s.67).

Encümen, belediye meclisinin kararlarını uygulamaya koyar, belediye meclisine belediye işleriyle ilgili öneriler sunar ve belediyenin günlük işlerini yürütür. Meclis toplantıda olmadığı zamanlarda belediye meclisini temsil eder ve bunun da ötesinde, belediye meclisi adına bir takım kararlar alabilir. Ancak böyle kararlar, ilk meclis toplantısında onaylanmak üzere meclise sunulur (Karabaş, 1991, s.56).

Belediye Başkanı (Sindaco)

Belediye başkanı, belediye meclisi üyelerinin seçim esaslarına göre seçilir. Belediye başkanı, belediye meclisinin ve idaresinin başıdır ve belediyeyi dışa karşı temsil etmektedir. Belediye meclisi ve yönetim kurulu kararlarının, imzalanan sözleşmelerin ve diğer belediye işlerinin uygulanması ve denetlenmesi için belediye başkanı tarafından gündem oluşturulur (Tortop, 1996, s.67).

Başkan belediye meclisini ve encümenini toplantıya çağırarak, belediye teşkilatının çalışmasını düzenlemekle görevlidir. Belediye başkanının iki rolü vardır. Başkan hem belediyede çalışan koalisyonun başı hem de hükümetin idari temsilcisi olarak yasal görevleri yerine getirmektedir (Hine, 1993, s.276).

Başkan, belediye meclisi toplantılarında başkanlık yapar. Aynı zamanda belediyeyi mahkemede temsil eder. Merkezi yönetimin görevlisi olarak da devletin yasalarını, yönetmeliklerini ve bildirimlerini yayınlamak zorundadır. Belediye başkanı, belediye encümeni üyelerini de atar. Belediye başkanı, Milano ve Roma gibi büyük şehirlerde ulusal seviyede önemli bir figürdür (Loughlin, 2001, s.217).

Belediye başkanı, kamu düzeni ve esenliğini sağlamak, toplum sağlığı ve bayındırlık işlerinde kimi işlevleri yerine getirmekten sorumludur. Belediye başkanının devlet temsilcisi olarak da bazı görevleri ve sorumlulukları vardır. Bunlar:

- Kamu düzeni, esenlik, güvenlik ve sağlıkla ilgili olarak kendisine yasayla verilen görevleri yerine getirir;
- Doğum, ölüm, evlenme gibi nüfus hareketlerinin kayıt altına alınmasını yapar, seçimle, askerlikle ve istatistik derlemeyle ilgili yasalarla belediyeye verilen işleri yürütür;
- Kamu güvenliği ve polisle ilgili yasalar tarafından kendisine verilmiş görevleri yerine getirir;
- Güvenlik ve kamu düzeniyle ilgili her türlü işleri gözetim ve denetim altında tutar ve valiye yaptığı işlerle ilgili bilgi sunar (Geray, 1997, s.57).

Belediye başkanı halkın güvenliği ve esenliği için gerektiğinde olağanüstü önlemler alabilir. Bu tür durumlarda silahlı güçlerinden destek sağlaması için validen talepte bulunabilir.

Türkiye’de Belediye Yönetimi

Türkiye’de, yerel nitelikteki birçok hizmetin görülmesini sağlayan ve demokratik hayatın gelişmesinde önemli rolü olan yerel yönetimler, il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Bunların yanında, yerel yönetimlere benzeyen, fakat tüzel kişiliği olmayan “mahalle muhtarlıkları” vardır. Köyleri ayrı tutarsak bugünkü yerel yönetimlerin temelleri Tanzimat’tan sonra atılmıştır. Bu nedenle de il özel idareleri ve belediyeler Batılı ülkeler örnek alınarak kurulmuştur. Köyler ise, eski bir geleneğin devamıdır (Gözübüyük, 1971, s.121). Çalışmada Türkiye’deki yerel yönetim birimleri içerisinde belediyeler ele alınacağı için belediyelerin yapısı ve organları ile ilgili bilgi verilecektir.

Belediye Yönetiminin Görevleri

1982 Anayasası’nın 127. maddesinde belirtilen yerel yönetim birimlerinden biri de belediyelerdir. Komün idarelerinin gerçek ve klasik örneğini teşkil eden belediyeler, beldenin ve belde sakinlerinin

mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir (5393 sayılı Belediye Kanunu, md.3). Belediyelerin tarihi Osmanlı Devleti'ne kadar gitmektedir. Gelişmiş batı ülkelerinde oldukça köklü bir geçmişe sahip olan bu birimler, bizde Tanzimat sonrasında ortaya çıkmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde, belediye yönetiminde önemli yenilikler getirmiştir. Bu Kanunun, büyük ölçüde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yeni kamu yönetimi anlayışı, gelişmiş ülke deneyimleri uygulamada ortaya çıkan sorunlar, ülkemizin reel gerçekleri ve 150 yıllık belediyeçilik deneyiminin etkisi altında hazırlandığı belirtilmektedir (Eryılmaz, 2010, s.151).

5393 sayılı Kanun'un 14. maddesinin 1. Fıkrasında, belediye görevleri iki bent halinde sayılmıştır. Bu görevlerin belediye tarafından yürütülmesinin temel şartı, hizmetin mahalli müşterek nitelikte olması olarak belirlenmiştir. İlk bentte yer alan görevlerin asli, ikinci bentte yer alan görevlerin ise diğer kurumların temel görevi olmakla birlikte isterse belediyelerin de yapabileceği nitelikte olduğu görülmektedir. İlk bentte yer alan hususlar belediye görevleri, ikinci bentte sayılan hususlar ise belediyelerin isterse yapabilecekleri hizmetleri ortaya koymaktadır.

Belediyeler için başka kanunlarda da özel olarak düzenlenmiş görevler verilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda da büyükşehir belediyesine verilen görevler 7. Maddede düzenlenmiştir.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenmektedir. Ancak mali kaynakların planlaması açısından önemli olan bu düzenlemenin, öncelik sırasına ilişkin belirlediği kriterlerin neyi ifade ettiği açık değildir (Can, 2013, s.178).

Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürülü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır. Bunun yanında dezavantajlı toplumsal kesimlerin sorunlarının çözümünde de belediyeye görev vermekle sosyal belediyeçilik olarak tanımlanan yaklaşıma yasa içinde yer vermiştir (Çukurçayır, 2013, s.184).

Belediye Yönetiminin Organları

5393 sayılı kanuna göre belediyelerin üç organı vardır. Bunlar; Belediye meclisi, Belediye encümeni ve Belediye başkanıdır. Bunlardan Belediye meclisi ve Belediye encümeni karar organı; Belediye başkanı ise yürütme organıdır.

Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediyenin en büyük karar organıdır. Üyeleri beş yılda bir nispi temsil yöntemiyle doğrudan doğruya halk tarafından seçilir. Belediye meclisi üye sayısı kentin büyüklüğüne, yani

nüfusa göre değişir. Nüfusu 10.000'den az olan belediyelerde, üye sayısı 9'dur. Nüfusu 10.000'i geçen belediyelerde, üye sayısı da nüfusla birlikte artmaktadır (Keleş, 2012, s.270).

Belediye meclisine, belediye başkanı başkanlık eder. Belediye başkanının katılmaması durumunda birinci başkan vekili, meclise başkanlık eder. Ancak yıllık faaliyet raporunun görüldüğü meclis toplantısına belediye başkanı başkanlık yapamaz bu nedenle toplantı başkan vekilinin başkanlığında yapılmaktadır.

Belediye yürütme organı olan belediye başkanının belediye karar organı olan belediye meclisine başkanlık ederek belediye meclisinin işlerine müdahale etmesi uygun değildir (Dursun, 2007, s.383). Belediye meclisinin seçilmiş bir başkana sahip olması meclis başkanının prestijini yükseltecek ve törensel görevlerinin önemini büyütecektir.

Meclis toplantılarıyla ilgili yapılan düzenleme (İçişleri Bakanlığına yapılacak toplantı ile ilgili bilgi verme, toplantı gündeminden mülki amirin haberdar olması gibi uygulamaların kaldırılması) ile birlikte idari vesayet kaldırılmıştır. Bu durum yerel yönetimlerin özerkliği açısından olumlu bir gelişmedir. Belediye meclisinin her toplantısını, yerini, gündemini adım adım merkezi otoritenin ve mülki amirlerin takip etmesi, özerkliği zedelemekteydi ve yapılan düzenlemeyle bu durum değiştirildi.

Belediye Meclisinin görev ve yetkileri kanununun 18. maddesinde belirtilmektedir. 5393 sayılı kanun, merkezi idareye belediye meclisi kararları üzerinde vesayet yetkisi neredeyse tanımamıştır. Sadece kanununun 81. maddesinde; cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda belediye meclisinin karar yeter sayısı artırılmış ve bu kararların mülki amirin onayı ile yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. Belediye meclisinin söz konusu kararları dışında başkaca bir vesayet yolu öngörülmemiştir.

Meclis kararlarının kesinleşmesi ile ilgili yapılan düzenlemede; meclis tarafından onaylanan kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkü amirine gönderilmekte ve mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmemektedir. Kesinleşen meclis kararları çeşitli araçlarla halka duyurulmaktadır. Buradaki düzenlemenin bir denetim değil, bilgilendirme ve aleniyet olduğu görülmektedir.

5393 sayılı kanunla merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesayet yetkisinin neredeyse kaldırılması, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun bulunmaktadır (Dursun, 2007, s.389-390).

Belediye Encümeni

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 33. Maddesine göre bir idari ve uzmanlık organı olarak düşünülen belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında toplanarak Belediye Kanunu'nun 34. maddesinde belirtilen görev ve yetkileri yerine getirmektedir.

Belediye encümeninin oluşum tarzı; atanmışlar ve seçilmişler olmak üzere iki türlü olarak düzenlenmiştir. İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, diğer belediyelerde ise belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye ile mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşmaktadır.

5393 sayılı Kanun'un 35.maddesine göre, belediye encümeninin gündemi belediye başkanı tarafından hazırlanacağı, encümen üyelerinin belediye başkanının uygun görüşü ile gündem maddesi teklif etmesinin olanaklı olduğu, encümene havale edilen konuların bir hafta içerisinde görüşülerek karara bağlanacağı ifade edilmiştir. Bu düzenlemeler, encümende belediye başkanının ağırlıkta olduğu bir yapıyı getirmektedir.

5393 sayılı kanununun 34. maddesinde belediye encümeninin görevleri liste hâlinde tek tek sayılmış, liste dışındaki konularda ise belediye encümeninin aktarılmış bir yetkiye sahip olduğunu belirten bir hükme yer verilmemiştir. 5393 sayılı kanununun 34. maddesinin incelenmesi sonucu; belediye encümeninin danışma görevlerinin yanı sıra hatta ondan daha ağırlıklı olmak üzere icrai karar alma görev ve yetkileriyle donatıldığı gözlenmektedir.

Belediye Başkanı

Tek seçim çevreli dar bölge sistemine göre çoğunlukla seçilen belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcidir. Belediye başkanının görevleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38.maddesinde belirtilmiştir. Belediye başkanı, meclise ve encümene başkanlık yapar. Belediye meclisinin ve encümenin kararlarını uygular (5393 sayılı Belediye Kanunu, md.38).

Belediye başkanı, görev süresi boyunca siyasi partilerin görev ve denetim organlarında görev alamamakta, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamamakta ve yönetiminde bulunamamaktadır. Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı durumlarda, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyelerinden birini başkan vekili olarak görevlendirmektedir (5393 sayılı Belediye Kanunu, md.37). Belediye başkanının görev ve yetkileri kanununun 38. maddesinde sıralanmıştır.

Belediye başkanının görevleri şu şekildedir (5393 sayılı Belediye Kanunu, md.38):

- Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
- Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve

personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

- Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- Meclise ve encümene başkanlık etmek.
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.
- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.
- Belediye personelini atamak.
- Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.
- Şartsız bağışları kabul etmek.
- Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak
- Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.
- Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak

Belediye başkanının görevleri arasında stratejik plan ve performans programı hazırlanması da bulunmaktadır. Belediye Kanunu'nun 41. maddesinde, belediye başkanı, yerel yönetimler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ile ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunmaktadır (5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 41). Belediyelerin stratejik plan ve bu plan doğrultusunda, yıllık çalışma programlarını, bütçelerini ve performans ölçütlerini oluşturmaları gelecek yönelimli, sonuç odaklı ve etkin ve verimli bir yönetim anlayışı ve yapısının tesisi açısından önemlidir (Ökmen ve Parlak, 2013, s.262).

Yerel Özerklik, Mali Özerklik ve İdari Vesayet Kavramları

“Yerel yönetimler, devlet tüzel kişiliği dışında ayrı tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip bulunan yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Yerel yönetimler, yerel özerkliğe sahip olmakla birlikte, kullandıkları yetkiler kendilerine merkezi yönetim tarafından verilmektedir” (Ünal, 2013, s.57).

Özerklik kavramı, kurumların kendi öz sorumlulukları altında kendi hizmetlerini düzenleme hakkıdır şeklinde tanımlanmaktadır. Merkezden yönetimin sakıncalarını gidermek ve azaltmak

için düşünülen yerel özerklik; yerel yönetimlerin kendilerine tahsis edilmiş hizmetleri, ülke yararları doğrultusunda sunmaları sürecindeki davranış özgürlüğünün derecesi ile ilgilidir (Tortop, 1996a, s.12). Yoksa merkezi yönetimle hiçbir hukuki, teknik vs. ilişkisi olmayan, merkezi yönetimden tamamıyla kopuk bir yerel yönetim anlayışı yerel özerklik kavramının hedefi değildir (Çelebi, 2003, s.53).

Yerel özerklik (Local Autonomy) ise, yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini daha iyi yerine getirebilmesi, bu hizmetleri yerine getirirken merkezi yönetimin ya da onların ajanlarının bir müdahalesi olmadan karar alabilmesi, böylece yerel toplulukların yerel nitelikteki işleri kendi sorumlulukları altında özgürce verebilmeleri, katılımcı demokrasiyi hayata geçirmesi ve daha da güçlendirmesi anlamına gelmektedir (Çelik vd, 2008, s.95). Bu nedenle yerel yönetimlerin özerk bir kuruluş niteliği kazanabilmesi için, öncelikle seçimle iş başına gelen karar organlarının olması ve bu karar organlarıyla dışarıdan hiçbir baskı ve karışma olmadan kendi işlerini yapabilmeleri gerekmektedir (Keleş, 2012, s.52).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda özerk yerel yönetim kavramı şu şekilde yapılmıştır: “yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır” (Keleş, 2012, s.56).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda ifade edildiği gibi özerklikle amaçlanan, merkezi yönetimin ve bürokratik çalışmaların sakıncalarını gidermektir. Yetkilerin tek elde toplanması, kararların merkezden alınması yürütmeyi geciktirmekte hizmetlerde bir yavaşlama meydana gelmektedir (Tortop, 1991, s.3). Bu sistemi daha verimli, hızlı ve demokratik bir yapı haline getirebilmek için yerel yönetimlerin özerk olması önem teşkil etmektedir. Yerel özerkliğin sağlanmasıyla birlikte merkezi yönetimin yoğun vesayeti de sınırlandırılmış olacaktır. Böylece yerel yönetimlerde görevlerini yerine getirirken merkezin yoğun vesayetinden kurtulmuş olacak ve yerel yönetimler kanunlar çerçevesinde karar verme serbestisine sahip olabilecektir.

Yerel özerkliğin tam anlamıyla var olabilmesi yerel yönetimlerin mali özerkliğe sahip olması da oldukça önemlidir. Mali özerklik, yerel yönetimlerin merkezi yönetime muhtaç olmadan, kendilerine verilen görev ve sorumluluklarını yerine getirebilecek kadar serbestçe harcayabilecekleri yeterli gelir kaynaklarına sahip olması şeklinde tanımlanabilir. Kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri bağlamında yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı gelire sahip olmaları mali özerklik için önemlidir. Bu nedenle yerel yönetimlerin gerçek anlamda var olabilmesi için idari özerkliğin yanında mali açıdan da özerk olması gerekir. Yani yerel yönetimlerin yasal düzenlemelerle merkezi yönetimden aldıkları payların dışında gelir kaynaklarına sahip olmaları ve kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmelidirler (Egeli ve Diril, 2012, s.27).

Yerel yönetimlerde etkinlik, sosyal adalet ve tarafsızlık bu idarelerin görevlerini yerine getirebilecek düzeyde gelire sahip olmalarıyla sağlanabilir (Yüksel, 2005, s.283). Bir diğer tanıma göre mali özerklik, kurumların çeşitli yollardan gelir oluşturmaları, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmeleri ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmalarıdır

(Egeli ve Diril, 2012, s.27). Bu yerel yönetimlerin yeterli mali kaynağa sahip olabilmeleri için, her şeyden önce merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında iyi bir gelir bölüşümü yapılması gerekmektedir. Merkezi yönetimle, yerel yönetimler arasında gelir bölüşümü sistemi, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin temelini oluşturmaktadır (Açıkgöz, 2007, s.19).

Mali özerkliğin koşullarını dört başlık altında toplayabiliriz.

- Mali kaynakların çoğunluğunun öz gelirlerden oluşması,
- Öz gelirlerin oranlarını belirleyebilme,
- Merkezi yönetim yardımlarının şartsız verilmesi,
- Gelirlerin serbestçe harcanabilmesidir.

Mali özerkliğin özelliklerine değinmek gerekirse (Egeli ve Diril, 2012, s.27-28):

- Mali özerklik, öncelikle gelir ve harcama boyutlarıyla birlikte ele alınmalıdır. Yönetim gelirleri harcamalara göre belirlemelidir. Harcamaların belirlenmesinde örneğin; halka açık hizmetlerin ücretlendirilmesi gibi ağırlıklı olarak hizmetlerden yararlananlar tarafından finansmanın sağlandığı harcama kaynak ilişkisi sağlanmalıdır.
- Mali özerkliği değerlendirmede kuvvetli bir merkezi gözlem ve değerlendirme yeteneği olmalıdır.
- Yerel yönetimlere belirli ölçülerde vergilendirme yetkisi tanınmalıdır.
- Merkezi yönetim, koyduğu mali özerklik kurallarını koruyabilmelidir.
- Mali özerklik kapsamında oluşturulan sistem basit ve anlaşılır olmalıdır.
- Yönetimler arası vergilendirme yetkisinin devri mali özerkliğin amacına uygun olmalıdır.

Bu özellikler mali özerlikle istenilen amaca ulaşıp ulaşılmadığını tespit etmekte önem teşkil etmektedir. Yerel yönetimlerin etkin, tarafsız, yerinde ve hızlı hizmet verebilmesi için idari özerkliğin yanında mali özerkliğin de var olması gerekir.

Özerklik ve denetim kavramları birbirleriyle ilişkili kavramlardır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından kanunların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine, idari vesayet denetimi denilmektedir. Yerel yönetimler açısından idari denetim, idari kurum, vasıta ve usullerle yapılan ve yerel yönetimlerin işlemleri, eylemleri, organları ve personeli üzerinde cereyan eden bir denetim şeklidir. İdari vesayet, değişik şekillerde isimlendirilmiştir. “İdari vesayet“, “idari vesayet denetimi“ ve “idari vesayet yetkisi“ olarak da isimlendirildiği görülmektedir.

“İdari vesayet; merkezin ademi merkeziyet idarelerinin icrai kararlarını ve idari fiil ve hareketlerini murakebe etmek ve bu kararları bozabilmek salahiyetidir” (Onar, 1960, s.622).

Yerel yönetimlerin yönetsel denetiminde aşırıya kaçılması, yoğun bir denetim uygulanması, bu kuruluşların özerkliğini zedeleyebileceği gibi denetimden beklenen yaraların elde edilmesine de engel olabilir. Bu nedenle yerel yönetimlerin idari vesayet denetimi, bu kuruluşların özerkliğine

zarar vermeyecek ölçüde, gelişmelerini teşvik edici, faaliyetlerinde yol gösterici olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir (Ünal, 2013, s.44).

“Katı bir merkezi yönetimin sakıncalarını ortadan kaldırmak ve yönetimde verimlilik ve etkinliği en iyi bir şekilde gerçekleştirebilmek ve devletin yüklendiği çeşitli ekonomik ve toplumsal görevlerin yerine getirilmesini kolaylaştırmak amacıyla, yerel yönetim birimlerine, kendi organları eliyle bağımsız olarak aldıkları kararları uygulama hakkı ve kamu hizmeti yapan kuruluşlara da yasalarla hukuki kişiliği (tüzel kişilik) kazandırılarak yine çalışma alanlarında bağımsız bir şekilde kendi organları eliyle uygulama olanağı tanımıştır. Ancak kamu düzeni ve kamu yararı bakımından merkezi yönetim, belirli konularda yerel yönetim veya kamu hizmeti yönetim tüzel kişisini çeşitli şekillerde denetleme yetkisini saklı tutmuştur. Bu denetim ilişkisi idari vesayeti oluşturmuştur“ (Çoşkun, 1996, s.36).

Yerinden yönetim, yerel nitelikteki yönetsel yetki ve görevlerin yerel yönetim birimlerine merkezi yönetim tarafından devredilmesini sağlayan bir yöntem olup bununla birlikte yerel yönetimlerin işlem ve eylemleri devlet tarafından denetlenmektedir ve yerel yönetimler kanunlara uygun olarak hareket etme sorumluluğuna sahiptir (Aktalay, 2010, s.120).

Ancak merkeziyetçi yapıya sahip devletlerde, yerel yönetimlerin özerkliği merkezi yönetimden tamamen bağımsız olarak faaliyet yürütmek anlamında karşılık bulmamaktadır. Hiçbir toplumda merkezi yönetim ile yerel yönetimleri birbirinden tamamen bağımsız olarak düşünmek mümkün olmadığından yerel hizmetlerin yürütülmesi, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ayrılığını değil yetki ve görevlerin iş bölümü içinde paylaşılması sonucu tamamlayıcılığı ifade eder (Ekici ve Toker, 2005, s.6).

Merkezi yönetim, yerel yönetimlere verdiği yetkilerin hukuk kurallarına, devletin genel menfaatlerine, birlik ve bütünlüğüne aykırı şekilde kullanılmasını önlemek ve devlet hizmetlerinde ahengi sağlamak için, yerel yönetimleri denetim ve gözetim altında tutmaktadır (Ünal, 2013, s.57).

İdari vesayet denetiminin yetkisi yasayla belirlenmektedir. Bununla birlikte genelge, sirküler, sorulan sorulara görüş bildirme ve merkezi yönetimin önerilerde bulunması gibi yasayla doğmayan düzenlemeler de yapılabilmektedir (Türkyılmaz, 2014, s.18). Bunun sonucu olarak yerel yönetimler, merkezi yönetimin çeşitli birimleri tarafından denetlenmektedir. “İdari vesayet yüksek yargı organlarının vermiş olduğu çeşitli kararlarda uygulama açısından tanımlanmış ve sınırları çizilmiştir. Bu bağlamda, Danıştay’ın vermiş olduğu bir kararda idari vesayet “kamu düzenini ve idarede bütünlüğü sağlamak için, kamu yararı amacıyla, yerinden yönetim idarelerinin işlemlerini denetleme yetkisi” olarak tanımlanmıştır” (Şensoy, 2010, s.112).

İdari vesayet denetimi, kanuna dayanmak ve onunla sınırlı olmak üzere, kanunla yetkili kılınmış yönetsel organ, makam veya kişi tarafından, esas itibarıyla devletin genel menfaatlerini, devletin birlik ve bütünlüğünü, kamu hizmetlerinin ahengini sağlamak ve korumak, aynı zamanda halkı

yerel yönetimlerin keyfi eylem ve işlemlerden korumak amacıyla, yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde uygulanmaktadır.

İdari vesayet ve yerel özerklik arasında ters orantılı bir ilişki vardır. İdari vesayet denetimi arttıkça özerklik alanı daralır; denetim azaldıkça özerkliğin alanı genişler. Bu nedenle yerel yönetimler üzerindeki denetimin sınırları oldukça önemlidir. Yerel yönetimlerin özerkliğini zedelememek için denetimin sınırı ve kapsamı iyi belirlenmeli ve uygulanmalıdır (Keleş, 1997, s.10).

Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da özerk yerel yönetimlerin nasıl olması gerektiğine açıklık getirerek hukuki denetimin öneminden bahsetmiş ve denetimin sınırının iyi bir şekilde belirlenmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bir sonraki bölümde AYYÖŞ bağlamında İtalya ve Türkiye'deki belediye yönetimlerinin idari vesayet yönünden karşılaştırılması yapılacaktır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında: İtalya ve Türkiye'deki Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi

Klasik temsili demokrasinin, yönetim ve denetim anlayışına hızlı cevap vermede yetersiz kalması, halkın yönetime daha aktif katılmak istemesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel yönetimler üzerindeki merkezi denetimin en aza indirilmesi konularındaki isteklerin artması, bu taleplerin uluslararası platformlarda, belgelerde ve anayasalarda daha açık bir şekilde yer almasına neden olmuştur. Yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde yaşanan sorunların en iyi çözüm yolunun yerelde aranması yerel ve bölgesel yönetimlerin öneminin ön plana çıkmasına ve görev alanlarının artmasına neden olmuştur (Ekici ve Toker, 2005, s.5). Bunun yanında Avrupa'nın bütünleşme süreci de, yerel yönetimlerin ön plana çıkmasında önemli bir etki yaratmıştır. 1970'li yıllardan itibaren yerel ve bölgesel politikaların canlandırılmaya çalışılması, yapısal fonların oluşturulması, yerel yönetimlerin ön plana çıkma sürecini hızlandırmıştır (Arıkan, 2004, s.46). Yerel yönetimlerin üstlendikleri görevler, bugün eskiye oranla önemli bir artış göstermiştir. Ancak bu değişim ülkelerin tarihsel süreç içinde sahip oldukları merkezîyetçi, adem-i merkezîyetçi eğilimler ve benimsedikleri farklı yönetim sistemleri nedeniyle, yerel yönetimlerin üstlendikleri görevlerin kapsamı da ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

Ülkeden ülkeye değişiklik gösteren yönetim sistemleri, yerel yönetimlerin özerklik dereceleri, yerel demokrasinin gelişmesi ve daha demokratik yönetim anlayışının varlığı açısından büyük önem taşımaktadır. Yerel demokrasinin önemi Avrupa Konseyi üye ülkeleri tarafından kabul edilmiş ve bunun üzerine Konsey, yerel yönetimlerin haklarını ve yetkilerini garanti altına almak için yerel yönetimlerin özerkliği üzerine çalışmalar yapmaya başlamıştır. Konsey tarafından hazırlanan ve 1 Eylül 1988 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Birliği'nin yerel yönetim politikasının da temelini oluşturmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yerel yönetimlerin tanımı, görev ve yetkileri, yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesi, mali kaynaklar, birlik kurabilme ve yerel yönetimlerin hukuki açıdan nasıl korunacağı gibi önemli noktalar maddeler halinde düzenlenmiştir (Mengi, 2007, s.107).

Şart'ın amacı, yerel yönetimlerin mali ve idari özerkliğini sağlayacak ilkelerin üye ülkeler tarafından benimsenmesini ve hayata geçirilmesini sağlamaktır. Uluslararası antlaşma niteliğinde olan ve metinde yer alan maddeler ilke düzeyinde ifadelerdir. Şart özerk yerel yönetimleri şu şekilde tanımlamaktadır:

“Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır”.

AYYÖŞ'ü imzalayan ülkelerin, kendi iç hukuklarında bu ilkelere uygun düzenlemeleri yapmaları beklenmektedir. Bunun yanında Şart'ın mümkün olduğunca çok ülke tarafından imzalanması amacıyla, ülkelere bazı maddeleri seçmeleri, bazılarını ise çekince koymaları imkânı tanınmıştır. Birlik ülkelerinin her biri yerel yönetimlerle ilgili temel yasalara sahiptir ve bunları tek bir çerçeve yasa, bir tür ülkeye özgü yerel özerklik şartı çatısı altında toplamak eğilimindedirler (Arıkan, 2004, s.46). AYYÖŞ Avrupa Konseyi üyesi olan 47 ülke içinden 44 ülke tarafından imzalanmış ve yürürlüğe konulmuştur. Kendi iç hukuklarına göre de düzenlemeler yapmışlardır. Bu ülkelerden İtalya ve Türkiye'yi karşılaştırdığımızda bize yönetim sistemlerinin farklılıklarının yerel yönetimlerin özerkliği ve görevlerinin kapsamı üzerindeki etkisi açısından önemli bir örnek oluşturmaktadır.

İtalya Cumhuriyeti kurulduğu günden itibaren yoğun merkezîyetçi bir eğilim göstermiştir. Ancak 1970'li yıllarda bu merkezîyetçi eğilimden vazgeçerek İtalyan Anayasası'nın 5. Maddesinde “Cumhuriyet birdir, bölünemez, yerel özerklikleri tanır ve destekler” Anayasa'nın 114. maddesinde ise, İtalya bölgelere, illere ve komünlere ayrılmış yerel ve bölgesel yönetimlerin varlığı anayasal güvence altına alarak korumuştur.

İtalya'da ülkenin yönetim sistemi açısından genel olarak hükümetler ve kamuoyunda bütünleşme yanlısı bir görünüm çizilmekle birlikte; yerel yönetimlere verilen yetkiler incelendiğinde tam tersi bir görünümle karşılaşmakta bu da İtalyan paradoksu olarak adlandırılmaktadır (Arıkan, 2004, 42). Bütünleşme yanlısı görünüme karşın, İtalya bugün demokratik bir cumhuriyet olarak beş özel statülü ve geniş yetkilere sahip olan özerk bölge ve on beş daha az yetkili normal statülü bölgeye sahiptir. Bunların dışında, belediyeler (komünler), iller ve metropol şehirlerin ayrı düzenlemeleri bulunmaktadır. İtalya Cumhuriyeti, yerel yönetim birimlerini daha özerk hale getirebilmek için 1990'lı yıllarda anayasada önemli reformlar yapmıştır. Anayasada metropol şehirler kurularak yetkilerin bu metropol şehirlerin yerel yönetimlerine bırakılması kararlaştırılmışsa da bu düzenleme tam olarak uygulamaya geçirilememiştir. Bugün halen bazı şehirler, metropol şehir kapsamında olmasına rağmen bunlara ilişkin yasal düzenlemelerin uygulanmadığı görülmektedir.

İtalya 11.05.1990 tarihinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamış ve Şart, aynı yıl 1 Eylül'de yürürlüğe girmiştir. İtalya Cumhuriyeti, AYYÖŞ'ü imzalayarak yerel yönetimleri daha özerk bir yapıya kavuşturmak için önemli bir adım atmıştır. Anayasası'nda yaptığı reformlarla

yerel yönetimlere verilen yetkilerin artırılması, yerel yönetimlerin üzerindeki denetimin azaltılması da yerel yönetimlerin özerkliği için önem arz etmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin tarihsel sürecine baktığımızda ise, merkeziyetçilik açısından İtalya'dan pek de farklı olmadığını söyleyebiliriz. Türkiye'de 1982 Anayasası'nın 3. maddesinde Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür“ denilmektedir. Anayasada “demokrasi ilkesi“ ve “özerklik“ terim olarak geçmemekle birlikte, yerel yönetimlerin kuruluş ve işleyiş biçimlerine ilişkin hükümler demokrasi ve özerklik ilkesi dikkate alınarak oluşturulmuştur (Uygun, 2015, s.8). 1982 Anayasası'nda yerel yönetim birimleri iller, belediyeler ve köyler olarak sayılmaktadır ve mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir denilmektedir (md.127).

Türkiye'de İtalya gibi şartı imzalayan ve parlamentosunda onaylayan Konsey ülkelerinden biridir. Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 21.11.1988 tarihinde imzalamış, anlaşma 9.12.1992 tarihinde TBMM'de onaylanmış ve 1.4.1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yönetsel denetim ve gözetim (vesayet) yetkisinin, eylem ve işlemlerinin yalnızca hukuka uygunluk yönünden kullanılabileceğini öngörmekte, yerindelik denetimine izin vermemektedir. Şart ayrıca, bu yönetimler üzerindeki merkezi denetim ve gözetimin, bu denetim ve gözetimden beklenen yararlarla orantılı olmasını da şart koşmaktadır. Başka bir şekilde ifade etmek gerekirse; bu orantılılık ilkesi, merkezi yönetimin, elindeki denetim ve gözetim yetkisini, yerel yönetimleri baskı altında tutmak gibi amaçlarla kullanamayacağı anlamına gelmektedir.

Türkiye'de Şart'ta belirtildiği gibi, üniter devlet yapısı içinde idarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla; yerel yönetim birimlerinin organları, kararları, eylem ve işlemleriyle ilgili merkezi yönetimin yapacağı denetim açısından, Anayasa hukuka uygunluk denetimini öngörmektedir.

Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamasıyla birlikte yerel yönetimlerin özerkliğini koruma altına almak için reformlar yapmış; 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile Şarta uygun birçok değişiklik yapılmıştır.

Türkiye'de AYYÖŞ'te belirtilen aksine, Anayasa vesayet denetimini, yalnızca hukuka uygunluk ilkesiyle sınırlandırmamış, ona yerindelik unsuru da eklemiştir. Anayasada vesayetle ilgili belirtilen ilkelerden “toplum yararının korunması” ve “mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” ilkeleri, hukuka uygunluk değil, yerindelik denetimini zorunlu kılmaktadır. Toplum yararına uygunluğun ölçüsünü, herkesçe kabul edilebilir objektif ölçüte bağlamak zordur. Anayasada yer alan “toplum yararının korunması” ve “mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” ilkeleri herkesçe kabul edilebilir objektif ölçütler değildir. Bu maddelerde netlik olmamakla birlikte farklı siyasi kesimlerin bu durumu kendi lehlerine kullanabilmelerine olanak sağlamaktadır. Bu iki madde gibi objektifliğe ve hukuki bir ölçüte bağlanamayan denetim ilkeleri, keyfi tasarruflara neden olabilir. Bu nedenle idari vesayet denetiminin hukukilik ölçütüyle sınırlandırılması

gerekir ki idari vesayet denetimi yapılırken yerel yönetimlerin özerkliği zedelemesin (Eryılmaz, 2015, s.224). Dolayısıyla Anayasada yeni düzenlemelere gidilmesi yerel yönetimlerin özerkliği açısından önem taşımaktadır. Bu şekilde belirsiz düzenlemeler keyfi müdahalelere kapı açmakta.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı kabul eden Türkiye, Şartı imzalayıp onaylamasına rağmen 10 paragrafına çekince koymuştur. İtalya ise AYYÖŞ'ün tüm maddelerini kabul etmiştir.

İtalya ve Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda Çekince Koyduğu Maddeler:	
İTALYA	Çekince konulan madde yoktur.
TÜRKİYE	Madde 4, Madde 6, Madde 7, Madde 8, Madde 9, Madde 10, Madde 11

Kaynak: (Sobacı, 2015, s.15).

İtalyadaki yerel ve bölgesel yönetimlerle Türkiye'deki yerel yönetimler karşılaştırıldığında kuruluş, yapılanma, görev kapsamı ve özerklik dereceleri arasında önemli farkların olduğu görülmektedir. İki ülke AYYÖŞ'e koyduğu çekinceler bağlamında incelendiğinde İtalya'nın Şartı tümüyle kabul ettiğini ve hiçbir maddesine çekince koymadığını, Türkiye'nin ise özellikle mali özerlikle ilgili maddelerine çekince koyduğunu görüyoruz. İtalya, yerel yönetimlerinin özerkliğini tam anlamıyla sağlayabilmek ve koruyabilmek için Şart'ın tüm maddelerini kabul etmiş, Türkiye ise merkezîyetçi yapısının zarar görmesinden çekindiği için bazı maddeleri kabul etme konusunda çekimser kalmıştır.

Şart'ın 8. Maddesi, yerel yönetimler üzerindeki idari denetimin (vesayetin) niteliği, kapsamı ve uygulanma yöntemi ile ilgilidir. Türkiye bu maddenin üçüncü paragrafına çekince koymuş ilk iki paragrafını ise kabul etmiştir. İlgili madde şu şekildedir:

1. Yerel yönetimlerin her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilir.
2. Yerel yönetimlerin faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst yönetimler yerel yönetimleri yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir.
3. Yerel yönetimlerin idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır (AYYÖŞ, md.8).

Özerklik şartı prensip olarak, idari vesayeti, hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırmıştır. Şart'a göre, sadece merkezi idare kuruluşlarına ait olup da, yerel yönetim birimlerine yaptırılan hizmetler açısından yerindelik denetimi yapılabilir. Kısaca belirtmek gerekirse; yerel yönetimler üzerinde uygulanan vesayet denetiminin özerklikle olan ilişkisi yerel yönetimlerin gerçek anlamda var olabilmesi için oldukça önemlidir. Bir sonraki bölümde, İtalya'da belediyeler üzerindeki vesayet denetimi incelenecektir.

İtalya'da Belediye Yönetimlerin Denetimi

İtalya'da 1948 Cumhuriyet Anayasası'ndan önce yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin kalıplaşmış yoğun baskıcı bir vesayet denetimi vardır. Cumhuriyet Anayasasının yürürlüğe girmesiyle birlikte Anayasa Mahkemesinin müdahaleleriyle yeni denetim organları olan özellikle yerel yetkililer, bölgesel izleme komiteleri (CORECO) ve siyasi organlar zamanla etkisini yitirmiştir. Yapılan bu çalışmalarla merkezîyetçi yaklaşım ve yerel yönetimlerin özerkliklerinin ağır vesayetle kısıtlanması durumu azaltılarak ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Ancak merkezi yönetim, yerel yönetimlerin faaliyetlerini denetlemek, yaptığı işlemlerin meşruluğu ve yasal olduğunu tespit etmek gibi temel görevleri icra etmeye devam etmiştir. Bu durum kurumlarda, Anayasa'nın öngördüğü fonksiyonellik, pratiklik ve tarafsızlık kriterlerinin gelişmesini engellemektedir (<http://www.diritto.it/>). Ancak üniter yapıya sahip olduğu için yerel yönetimlere tanıdığı özerklik alanını genişletse bile onları çeşitli şekillerde denetlemektedir.

İtalya'da yerel yönetimlerin işlem ve eylemleri daha çok Anayasa ve diğer kanunlara uygunluk bakımından merkezi idarece veya onun adına oluşturulmuş komisyonlar aracılığıyla kontrol edilmektedir. Belediye yönetimleri geniş yetkileri olmasına karşın daha üst yönetimlerce denetlenmektedir.

İtalya'da belediyelerin idari işlem ve eylemleri üzerindeki denetim, bölgesel bir organ olan bölge denetim komitesi tarafından yapılır. Bu komisyon; hukuk profesörleri, memurlar, hâkimler gibi uzmanlar arasından bölge meclisince seçilir. Komisyon, idari işlemlerin hukuka uygunluğu açısından denetim yapar. Sadece meclislerce alınan kararlar kontrole tabi tutulmaktadır. Yürütme organının kararları, yerel idare meclisinin, yürütme kurulunun veya meclis üyelerinde bir kısmının talebi üzerine denetime tabi tutulur. Meclis ya da encümen, kararları, yürürlük kazanabilmesi için hukukilik ve belediyenin yetki alanında olup olmadığı noktalarından incelemek üzere bölge yönetimini ildeki yetkilisinin incelenmesine sunar. Denetime tabi olan kararlar 20 gün içinde komite tarafından iptal edilmezlerse yürürlüğe girmiş sayılır (Ulusoy ve Akdemir, 2013, s.161). Bölge yönetimlerinin belediye kurma ve sınırlarını değiştirme yetkileri vardır. (Geray, 1997, s.61).

Ayrıca belediye meclisleri de feshedilebilir:

“Belediye meclisi, Anayasaya aykırı işlemleri yapmaları, yasaları ciddi olarak ihlal etmeleri, ciddi bir kamu düzeni saikinin bulunması, yürütme kurullarını veya siyasi sorumluyu 60 gün içinde seçmemeleri halinde veya öngörülen sürede bütçeyi onaylamamaları halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile fesih olunur. Metropol şehirlerde de benzer işlemler yapılır“ (Tortop, 1996, s.70).

Fesih sonrasında yeni seçimlerin en kısa sürede yapılması gerekir ve bu süre içinde, belediyenin geçici yönetiminden sorumlu bir görevli atanmaktadır. İşlemez durumdaki belediye organlarının yerine vali de geçici olarak bir görevlendirme yapabilmektedir.

Aynı şekilde Anayasaya aykırı işlemler yapan veya yasaları ısrarlı ve ciddi biçimde ihlal eden veya görevde bulunmalarında kamu düzeni nedeniyle ciddi sakıncalar bulunan belediye başkanı, yürütme kurulu başkan ve üyeleri de görevden alınabilir (Geray, 1997, s.61).

Valiler de olağanüstü suçlar işleyen belediye başkanı, meclis ve yürütme kurulu üyelerini görevden uzaklaştırabilirler (Ulusoy ve Akdemir, 2013, s.161). Bunun yanında belediye başkanı görevlerini yapmazsa, vali merkezi hükümet tarafından verilen görevleri (nüfus sayımı, seçmen kayıt listesinin hazırlanması, askere alım görevlerinin yürütülmesi, sertifikaların düzenlenmesi) yapmak üzere bir kimseyi atayabilmektedir (Ekici ve Toker, 2005, s.13).

İl sınırında değişiklik yapılmak ya da yeni iller kurulmak istendiğinde ise, 1948 İtalya Anayasası'nın 133.maddesine göre:

“İl sınırında değişiklikler ve bir bölge içinde yeni illerin kurulması, bölge ile görüşüldükten sonra, komünlerin girişimiyle, Cumhuriyet yasalarına göre düzenlenir.

Bölge, ilgili nüfus ile görüşüldükten sonra kendi sınırları içinde kendi yasaları ile yeni komünler kurabilir ve bunların muntaka ve isimlerini değiştirebilir“ (1948 İtalyan Anayasası, md.133).

İtalyan Anayasası'nın 133.maddesini incelediğimizde, bir bölge içinde illerin kurulması, il sınırında değişikliklerin yapılmak istenmesi durumunda önce bölge ile görüşülerek komünlerin de katılımıyla düzenleme yapılabilmektedir. Merkezi yönetimin yapılacak bu illerin ayrıtısına müdahale etmediğini kararların yerel ve bölgesel birimlerin kendi sınırları içinde alındığını söylemek mümkündür. İl yönetimlerinin kararları üzerinde bölge yönetimlerinin ağırlıklı olarak etkisi olduğunu görüyoruz.

Türkiye'de Belediyelerin Denetimi

Ülke yönetim bütünlüğü içinde yer alan, görev ve yetkileri, gelir kaynakları, yasama organı tarafından belirlenen yerel yönetimler, bağımsız siyasal kurumlar olmadığı gibi merkezi yönetimin hiyerarşik yapılanması içinde de değildir. Üniter yapı içinde ülke bütünlüğünü sağlamak için yerel yönetimler denetime tabidir.

Yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetsel gözetim ve denetim yetkisinin kapsamına ilişkin genel kural Anayasa'nın 127. Maddesinde yer almaktadır. Bu maddede idari vesayet yetkisi şu şekilde ifade edilmektedir: “Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir”. Anayasanın bu maddesinden de anlaşılacağı gibi, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, kamu yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması gibi amaçlar doğrultusunda idari vesayetin uygulanmasının önemi ve gerekliliği belirtilmiştir. Ancak

burada dikkat çeken nokta vesayet denetiminin olması ya da olmaması değildir. Yerel yönetimlerin özerkliği için önemli olan konu, vesayet uygulamasının sınırlarıdır. Vesayet denetimi, yerindelik denetimi içermeyip hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırılmalıdır.

Belediyeler esas olarak iki şekilde denetlenir: İlki iç denetim dir ve bu denetim belediyelerin kendi örgütleri, birimleri, işlemleri ve hesapları üzerinde yapılan denetimdir. İç denetimi, belediyeler kendileri yaparlar. İkinci denetim ise, belediyeler üzerinde merkezi yönetimin yapmakta olduğu idari vesayet olarak isimlendirilen denetim türüdür. Keleş'e göre (1997), "asıl sorun kaynağı olan denetim türü ikinci denetimdir. Bunun nedeni, bu tür denetim, yerel siyasal ve toplumsal güçlerle merkezdeki siyasal güçler arasındaki bir erk paylaşımını doğrudan doğruya etkilemekte ve ondan etkilenmektedir" (Keleş, 1997, s.10). Bu etkileşim nedeniyle yerel yönetimler hem yerel siyaset hem de merkezi siyaset açısından önem taşımakta ve her iki taraf için de çıkarlar doğrultusunda yönlendirilmeye açık birimler olarak algılanabilmektedirler. Yerel yönetimler üzerinde uygulanan denetimin sınırlarının net bir şekilde belirlenmesi ve hukuki olarak yasal dayanak kazanması onların özerk hareket edebilmelerinde oldukça önemlidir.

Çünkü denetim ve özerklik kavramları ters orantılıdır. Denetim arttıkça özerkliğin alanı daralmaktadır. Bu nedenle merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde uyguladığı denetimin sınırları yerel yönetimlerin özerkliği açısından oldukça önemlidir.

Türkiye'de vesayet denetimi, İçişleri Bakanlığı başta olmak üzere ilgili bakanlıklar tarafından yapılır. Vesayet denetimi genellikle hukuka uygunluk ve bazen de yerindelik bakımından yapılan bir denetim niteliğindedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu da dış denetimin Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı tarafından yapılacağı belirtilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediye meclisi kararlarının kesinleştiği tarihten itibaren yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi ve kesinleşen meclis kararlarının özetlerinin yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulması öngörülmüştür. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmemektedir (5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 23).

Belediye meclisi kararlarının onaya tabi olmaktan çıkarılmasının bir takım sonuçları vardır. Bunların en önemlileri, belediye bütçesi meclis kararıyla kesinleştiğinden ve meclis kararları artık onaya tabi olmadığından belediye bütçesi üzerindeki mülki idare amirlerinin yetkileri ve personel istihdamı üzerinde merkezi idarenin (İçişleri Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Bakanlar Kurulu) yetkileri ortadan kaldırılmıştır. Artık belediyelerin bütçe ve personel yapısı, doğrudan belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı üçlüsü arasındaki işleyişle oluşacak, kesinleşecek ve uygulanacaktır (Ekici ve Toker, 2005, s.10).

Toprak'a göre; bu düzenlemede yerindelik denetiminin dışına çıkılarak, kararların yalnızca hukuka uygunluğunun "devletin ve hükümetin temsilcisi" olarak mülki amirler tarafından kontrolünü sağlamak olduğunun açıkça görüldüğünü ifade etmektedir. Meclislerin aldığı kararları, vali veya kaymakamların mahkemeye götürme yetkisini dolayısıyla vesayet yetkisini kaldırmıştır. Valinin mahkemeye başvurmasını önleyen kararın bir yıl sonra yürürlüğe gireceği hükme bağlanmıştır. Bir

Yıl içinde yasal düzenleme yapılmaması durumunda, belediye meclislerinde alınan kararlar üzerinde idarenin vesayet yetkisi bulunmayacaktır. Bu durum hukuki denetimi ortadan kaldıracığı için duruma “yerel özerklik” ilkesi üzerinden bakılmasını haklı çıkarmamaktadır. Yapılan değişikliğin, devletin sürdürülebilirliği ile birlikte değerlendirilmesi gerekir (Toprak, 2014, s.217).

Belediyelerin üzerindeki denetim ve kontrol için önemli olan bir noktada, Belediye Kanunu'nun 57.maddesinde; belediye hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksatıldığı ve bu aksamanın halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin, ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili hukuk hakimince tespit edilmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı aksatılan hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek aksamanın giderilmesini ilgili belediyeden isteyecektir Belediye meclisi, kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa, belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirim üzerine Danıştay kararı ile feshedilir. Verilen bu süreye rağmen herhangi bir olumlu gelişme sağlanmadığı takdirde Bakanlık, belediyenin bulunduğu ilin valisini görevlendirerek aksayan hizmetin görülmesini isteyecek, vali öncelikle belediyenin ve ihtiyaca göre diğer kamu kurum ve kuruluşlarının olanaklarını kullanarak aksamayı ortadan kaldıracaktır (5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 57).

- Belediye Kanunu'nun 30.maddesinde belediye meclisinin feshi ile ilgili gerekçeler şu şekildedir: Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa,
- Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirim üzerine Danıştayın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilmeye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar (5393 sayılı Belediye Kanunu, md.30).

Siyasi bir kurum olan belediyelerin karar organları içerisinde siyasi konuların tartışılmasının yasaklanması kurumun varlığına ters düşen bir durumdur. Yasada belirtilmek istenen partizanca davranışları engellemek ve bu durumun önüne geçmektir.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmemesi halinde meydana gelen aksamaların kamu güvenliğini olumsuz yönde etkilemesi durumunda vesayet mekanizması işlemektedir. İçişleri Bakanı, belediye başkanına makul bir süre vererek meydana gelen aksaklıkların giderilmesini talep eder. Belediye personelleri de belediye başkanının ataması ile göreve gelir.

İdari Vesayet Denetimi Açısından İtalya ve Türkiye’de Belediyelerin Karşılaştırılması

Üniter yönetim yapısına sahip olan İtalya ve Türkiye’de yönetsel açıdan, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin kabul edildiğini söylemek mümkündür.

İtalya'da belediyelerin denetimi Anayasa ve diğer kanunlara uygunluk bakımından merkezi yönetim ya da merkezi yönetim adına oluşturulmuş komisyonlar aracılığıyla yapılmaktadır. Belediyelerin idari işlem ve eylemleri bölgesel bir organ olan bölge denetim komitesi tarafından yapılmaktadır.

Üniter devlet yapısına sahip olmasına karşın İtalya'nın yerel yönetim sistemi Türkiye'den farklı olarak bölgesel yönetimlere de yer vermektedir. İtalya yerel ve bölgesel olarak dört yönetim kademesine sahiptir. Kademe olarak ele aldığımızda bölgeler belediye yönetimlerinin üstündedir (İtalyan Anayasası, md. 114). Türkiye'deki belediye yönetimleriyle karşılaştırıldığında İtalyadaki belediyeler daha geniş yetkilere sahiptir. Türkiye'de merkezi idare tarafından yapılan idari vesayet denetimi İtalya'da bölge yönetimleri tarafından yapılmaktadır.

Bölge denetim komitesinin; hukuk profesörleri, memurlar, hâkimler gibi uzmanlar arasından seçilen kişilerden oluşturulması yapılacak olan denetimin niteliği açısından oldukça büyük önem taşımaktadır. Türkiye'ye kıyasla daha geniş ve kalifiye yelpazeden seçilerek oluşturulan bu komite belediyelerin idari işlemlerini hukuka uygunluk açısından denetler ve bu denetim Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8.maddesinde belirttiği denetim şekline uygunluk gösterdiği söylenebilir.

İtalya'da belediyenin yürütme organının aldığı kararlar, yürütme kurulunun veya meclis üyelerinin bir kısmının ve yerel idare meclisinin talebi üzerine denetime tabi tutulur. Türkiye'de ise belediyeler üzerinde merkezi yönetimin bakanlıkları tarafından denetim yapılmaktadır. İtalya'dan farklı olarak ise belediyeler, hukukilik denetiminin yanında yerindelik denetimine de tabi tutulmaktadır. Ancak yapılan değişiklik sonucunda; belediye meclisinde alınan kararların mülki idare amiri tarafından onaylanmasına son verilmiştir. Bunun anlamı, belediye meclisi kararları üzerindeki vesayet denetiminin kaldırılmasıdır.

Belediye meclisi kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa, belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığı'nın bildirim üzerine Danıştay kararı ile feshedilir. İtalya'da belediye meclisi, Anayasaya aykırı işlemler yapmaları, yasaları ciddi olarak ihlal etmeleri, ciddi bir şekilde kamu düzeni saikinin bulunması, yürütme kurullarını veya siyasi sorumluyu 60 gün içinde seçmemeleri halinde veya öngörülen sürede bütçeyi onaylamamaları halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile fesih olunur.

Belediye meclisin feshedilmesi durumunda meclis çalışamaz duruma gelirse, çalışabilir duruma gelinceye kadar veya yeni meclis seçimi yapıncaya kadar meclis görevi, belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülür. İtalya'da meclisin feshedilmesi durumunda yönetimden sorumlu bir görevli atanmaktadır. Belediye organlarının işlemez hale gelmesi durumunda, vali bu organların yerine geçici olarak bir görevlendirme yapabilmektedir. Belediye meclisinin feshi durumunda Türkiye'de ve İtalyadaki meclisin yerine yapılan görevlendirmeler benzerlik göstermektedir.

Belediye başkanının mazeretsiz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi, seçilme yeterliliğini kaybetmesi, görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi ve meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması hallerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer. İtalya'da anayasaya aykırı işlemler yapan veya yasaları ısrarlı ve ciddi bir şekilde ihlal eden veya görevde bulunmamalarında kamu düzeni nedeniyle ciddi sakıncalar bulunan belediye başkanı, yürütme kurulu başkan ve üyeleri görevden alınır. Belediye başkanı görevlerini yapmazsa, vali merkezi hükümet tarafından verilen görevleri yapmak üzere bir kimseyi atayabilmektedir. İtalya'da belediye başkanının görevden alınmasının nedenleri arasında anayasaya aykırılık içeren durumlar gösterilmesine karşın Türkiye'de görevini mazeretsiz terk etme gibi önemi daha az olan nedenler gösterilerek görevine son verilmektedir. İtalya'da belediye başkanının görevden alınması Türkiye'ye göre daha ciddi ve önemli nedenlerle olmaktadır. Bu noktada Türkiye'de belediyeler üzerindeki denetimin daha yoğun bir şekilde uygulandığı ve belirgin olmayan vesayet sınırları içerisinde kolay müdahale imkânının bulunduğu, İtalya'da ise denetim mekanizmasının sınırlarının daha keskin ve net olduğu bu sebeple AYYÖŞ ilkelerine daha uygun hareket ettiği söylenebilir.

Fesih ve görevin sona ermesinde Türkiye'de yargı kararları/güvencesi varken ve kriterler somut olarak belirlenmiş iken, İtalya'da bu iş idari kararlarla olabilmektedir. Bu açıdan uygulama sürecindeki sorunlardan bağımsız olarak Türkiye'nin yasal durumunun İtalya'dan daha iyi olduğu söylenebilir.

İtalya ve Türkiye'nin belediye yönetimleri karşılaştırıldığında vesayet denetiminin Türkiye'de daha ağır uygulandığını İtalya'da ise özerkliğe ve yerel yönetim birimlerine verilen önemden dolayı vesayet denetiminin sınırlarının AYYÖŞ'e uygunluk gösterdiğini söyleyebiliriz.

Sonuç

Yerel yönetimler, yerel özerkliğin varlığı açısından oldukça önemli bir yere sahiptir. Yerel yönetimlerin özerkliği, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşımaktadır. Yerel yönetimlerin kendi organlarıyla kendileri ile ilgili konularda merkezin baskısı ve yönlendirmesi olmadan kendi imkânlarıyla karar alabilmesi özerklik için büyük önem taşımaktadır.

Merkezi yönetim yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimini arttırsa yerel yönetimlerin özerkliğini kısıtlamış olur ve yerel yönetimler gerçek varlığını yitirir. Sonuç olarak da merkezi yönetimin hiyerarşik birimlerinden pek de farkı kalmaz. Bu nedenle özerklik yerel yönetimlerin gerçek anlamda var olabilmesi için büyük önem arz etmektedir.

Makalede ele alınan İtalya ve Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bağlamında denetime olan yaklaşımları incelendiğinde Türkiye'nin uyguladığı denetimin İtalya'ya kıyasla Şarta pek de uygun olduğunu söylemek mümkün değildir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 8.maddesinde yerel yönetimlerin denetimine yer vermiştir.

Özerklik şartı prensip olarak, idari vesayeti, hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırmıştır. İtalya Şart'ın 8.maddesini onaylarken Türkiye bu maddeye çekince koymuştur. Türkiye bu maddeye çekince koymasına rağmen 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yaptığı değişiklikle belediyeler üzerindeki yoğun vesayet denetimini kaldırdığını söylemek mümkündür. Ancak daha sonra yapılan düzenlemeler ile yerel yönetimler üzerindeki yoğun idari vesayet denetimini devam ettirmiştir.

İtalya üniter yapılı bir devlet olmasına rağmen bölgeselleşmeye doğru giden bir yol izlemektedir. Ülkedeki kuzey-güney ayrımı, bölgesel farklılıklar nedeniyle bölgesel yönetimlere önem verilmekte ve yerel ve bölgesel yönetimlerin özerkliklerini arttırma eğilimine gitmektedirler. Merkezi yönetim bölgesel yönetimleri yoğun bir şekilde denetlememektedir. Bölgesel yönetim ise, illeri ve belediyeleri hukuki açıdan denetlemektedir. İtalya'nın izlediği bölgeselleşme politikalarını ele aldığımızda Şart'ın bu maddesini onaylaması oldukça tutarlı görünmektedir. Yerel ve bölgesel yönetimlerinin özerkliğini Anayasal olarak koruyan İtalya yaptığı reformlarla yerel yönetim birimlerinin özerkliklerini daha da genişletme yoluna gitmektedir.

Türkiye ise üniter yapıya sahip bir ülke olarak, 2000'li yıllardaki yerel yönetim reformlarına rağmen merkezîyetçi niteliğini sürdürmektedir.

Yerel yönetimler üzerinde vesayet denetiminin yoğun olması, yerel yönetimlerin demokratik niteliğine zarar verir ve işlevlerini yapabilmelerine mani olur. Bu nedenle merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişkinin sınırları ve bu sınırların yasalarla belirlenmiş olması oldukça önemlidir. Vesayet denetiminin sınırlarının çizilmesi ve yerel yönetimlerin varlığının yasalarla güvence altına alınması onların özerk hareket edebilmeleri açısından önemlidir.

İtalya ve Türkiye yerel yönetimlerin özerkliği noktasında yukarıda bahsedildiği üzere birbirinden farklılık göstermektedir. İtalya'nın yerel yönetimler üzerindeki denetim sınırları ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na bakış açısı bağlamında Türkiye'ye örnek olabilecek özellikler barındırdığı söylenebilir.

Kaynakça

- Açıkğöz, E. (2007), “Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin”, (*Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*), Süleyman Demirel Üniversitesi SBE, Isparta.
- Aktalay, A. (2010), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi”, (*Yayınlanmamış Doktora Tezi*), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Arıkan, Y. E. (2004), *Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler*, Görüş, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf [Erişim Tarihi: 10.05.2016].
- Can, B. (2013), “Belediye Hizmetlerinin Yerine Getirilmesinde Öncelik Sırası Sorunu”, *EÜHFĐD*, C. XVII, S.1-2, ss. 177-199.
- Coşkun, B. (1996), “Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 3, s.35-47.
- Çam A. Ç. (2012) “Yerleşme, Yerel İktidar ve Yerel Demokrasi”, (*Yayınlanmamış Doktora Tezi*), Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çelik, V. & Çelik, F. ve Usta S. (2008), Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi, *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, Aralık 2008, Cilt 1, S. 2, ss. 87-104.
- Çukurçayır, M. A. (2013), *Yerel Yönetimler Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar*, Çizgi Kitabevi, 2. Baskı, Konya.
- Dente, B. (1991), Italian Local Services The Difficult Road Towards Privatisation, Richard Batley and Gerry Stoker (Ed.), *Local Government in Europe Trends and Developments*, Macmillan Press, London.
- Dursun, H. (2007), “Belediye Dizgesine Getirilen Yeniliklere Genel Bir Bakış”, *TBB Dergisi*, Sayı 70, ss. 359-426.
- Ekici, İ ve Toker, M. C. (2005), “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1, 1 Ocak 2005, s.5-28.
- Egeli H. ve Diril F. (2012), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, *Sayıştay Dergisi*, S. 84, 25-44.
- Eryılmaz, B. (2010), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2015), *Kamu Yönetimi*, Umutepe Yayınları, 8. Baskı, Kocaeli.
- Geray, C. (1997), “Ülke Ülke Yerel Yönetimler: İtalya’da Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 1, Ocak 1997, ss. 53-76.
- Gözübüyük, Ş. (1971), *Türkiye’nin İdari Yapısı*, TODAİE Yayınları, 2. Baskı, Ankara.
- Hine, D. (1993), *Governing Italy: The Politics of Bargained Pluralism*, Clarendon Press Oxford, United States.
- İtalya Cumhuriyeti Anayasası, <http://www.adalet.gov.tr/>, (10/12/2015).
- Karabaş, E. (1991), “Avrupa Topluluğu Ülkelerinde Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Yapısı”, (*Yayınlanmamış Doktora Tezi*), İstanbul Üniversitesi/ Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Keleş R. (1997), “Yerel Yönetimlerde Denetim”, *Sayıştay Dergisi*, Özel Sayı 25, Nisan-Haziran 1997.
- Keleş, R. (2012), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, 8. Baskı, İstanbul.
- Koçak, H. (1996), “Ülke Ülke Yerel Yönetimler: İtalya’da Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 4, Temmuz 1996, ss. 57-66.
- Koşar, N. (2013), “İtalya’da Yerel Yönetimler ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt 9, Sayı 18.
- Loughlin, J. (2001), *Subnational Democracy in the European Union*, Oxford University Press, United States.

- Mengi, A. (2007), Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Yerel Yönetimlerle İlgili Düzenlemeler, Ayşegül Mengi (Ed.), *Yerellik ve Politika Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Nalbant, A. (1996), "Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi Mi? (II) Uygulama: İtalya Ve İspanya Örnekleri", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 3, Eylül 1996.
- Nalbant, A. (2012), *Üniter Devlet*, XII Levha Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.
- Onar, S. S. (1966), *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt: I-II, 3. Baskı, İstanbul.
- Ökmen, M. ve Parlak, B. (2013), *Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler*, Orion Kitabevi, 3. Baskı, Ankara.
- Sanal, R. (2008), "Yeni Yasal Düzenlemelerin Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı.458, ss. 101-128.
- Selçuk, H. (2014), "Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet" (*Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*), Atatürk Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- Sobacı, M. Z. (2015), "Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Uyumu Özerklik Miti", *SETA*, Nisan 2015, Sayı 120.
- Şensoy, B. (2010), "Yerel Özerklik ve Yerel Yönetimler Üzerindeki İdari Vesayet" (*Yayınlanmamış Doktora Tezi*), Marmara Üniversitesi / Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Toksöz, F. ve diğerleri, (2009), *Yerel Yönetim Sistemleri*, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Toprak, Z. (2014), *Yerel Yönetimler*, Siyasal Kitabevi, 9. Baskı, İzmir.
- Tortop, N. (1996), "Ülke Ülke Yerel Yönetimler: İtalya'da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Son Düzenlemeler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 3, Mayıs 1996, ss.63-70.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>, (05/11/2015).
- Türkyılmaz, A. (2014), "Belediyelerde Denetim" *Kidder (Kamu İç Denetçiler Derneği) Denetim 2014-2015*, ss. 16-33.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2013), *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayınevi, 8. Baskı, Ankara.
- Uygun, O. (2015), "Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler", *Marmara Üniversitesi Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu'nda sunulan bildiri metni*, ss.1-18.
- Ünal, F. (2013), *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Savaş Yayınevi, Ankara.
- 5393 Sayılı Belediye Yasası, 13.07.2005 Tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrolü Yasası, 24.12.2003 Tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete.
- fundatore Francesco Brugaletta, <http://www.diritto.it>, (Erişim Tarihi:12.10.2017).
- Funzioni e competenze del Consiglio Comunale, <http://www.comunedisoglianocavour.gov.it/consiglio/376-funzioni-e-competenze-del-consiglio-comunale>, (Erişim Tarihi: 28.11.2017).



IMF, Dünya Bankası, OECD'nin Yönetişim Yaklaşımı Ve Kü-Yerelleşme

IMF, World Bank, OECD's Governance Approach and Glocalization

Burak Hamza ERYİĞİT*
Adem SARICA**

Öz

Bu çalışmada, literatürde son dönemde üzerinde fazlasıyla çalışılan yönetim olgusu ve bu olguya küresel ve yerel düzlemde önceleyen Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası ve İktisadi Gelişme ve İşbirliği Teşkilatı (OECD) gibi uluslararası iktisadi kuruluşların yapıları ve yaklaşımları irdelenmiştir. Bu kapsamda yönetim olgusunun nasıl ortaya çıktığı ve küreselleşme ile yerelleşme kavramları arasındaki ilişki, bahsi geçen uluslararası organizasyonlar açısından analiz edilmiştir. Literatür analizi yöntemi kullanılarak yapılan bu çalışmada küreselleşme ve yerelleşme olgusunun birbiri ile çelişmekten ziyade birbirlerini destekleyen olgular olduğu sonucuna varılmıştır. Ayrıca yönetimin aslında yerelin küreselleşmesinin bir sonucu olarak "kü-yerelleşme" kavramı üzerinden IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi ulus üstü küresel organizasyonlar tarafından gönüllü ve koşullu politika transferleri şeklinde küresel bir etkiye kavuşturulduğu sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, Küreselleşme, Yerelleşme, IMF, Dünya Bankası, OECD, Kü-yerelleşme.

Abstract

In this article, firstly the management of the international economic institutions such as the IMF, the World Bank and the OECD was discussed. Then the relation between the concept of governance emerged by these institutions and the concept of globalization has been analyzed. In this context, in terms of these international organizations, how governance emerged, relationship between governance and globalization and localization concepts have been examined. In this study, which is made by using content analysis method, it is seen that the phenomenon of globalization and localization are phenomena that support each other instead of being different from each other. A result of the globalization of the local Governance, with phenomenon of "glocalization" has become a global influence in the form of voluntary and conditional policy transfers by transnational global organizations such as the IMF, the World Bank and the OECD.

Keywords: Governance, Globalization, Localization, IMF, World Bank, OECD, Glocalization.

* Yrd. Doç. Dr., Marmara Üniversitesi, Yerel Yönetimler Bölümü, burak.eryigit@marmara.edu.tr

** Marmara Üniversitesi, Yönetişim ve Sivil Toplum Kuruluşları Bilim Dalı Yüksek lisans öğrencisi, adem.sarica@marun.edu.tr

Giriş: Yönetişim Olgusu'nun Gelişimi

Yönetişim olgusu (governance) son dönemde birçok alanda kendisinden söz ettiren ve sorunların çözümünde temel anahtar olarak sunulan sihirli bir kavram halini almıştır. Bu yönüyle yönetim; siyasal, yönetsel, hukuki ve toplumsal düzlemde çıkan sorunlara karşı her kesimden kişi ya da organizasyonun çokça bahsini ettiği demokrasi olgusunun tahtını sarsmaya başlamıştır. Demokrasi kavramının her alanda kendinden bahsettirmesinin derinliğinde var olan sorunsal; kelimenin etimolojik anlamı dışında hak iddiasının yerine ikame edilmesinden ileriye gelmektedir. Yönetsel düzlemde hak iddiasının kavramsallaştırılması da “yönetişim” üzerinden sürdürülmüştür.

Yönetişim aslında en sade tanımı ile yönetimin demokratikleşmesi olarak addedilebilir. Son dönemde liberal düşüncenin özü itibari ile hem siyasal sistemin hem iktisadi sistemin demokratikleştirilmesine yönelik önemli açılımlar yaptığı gözlenmektedir. Siyasal sistemin demokratikleşmesi; demokrasinin çoğunlukçu savunusunun çoğulcu yapıya ve dolayısı ile zaman içerisinde müzakereci ve oydaşmacı mantaliteye evrilmesinden başka bir şeyi ifade etmemektedir. İktisadi sistemin demokratikleşmesi ise piyasaya giriş ve çıkış başta olmak üzere ticaretin akışına yönelik sınırlamaların ve engellerin devre dışı bırakılmaya çalışıldığı diğer bir anlamı ile piyasa demokrasisini ifade ettiği söylenebilir.

Yönetişim, her ne kadar 1972 Stockholm ile başlayan ve 1987 yılında Brundtland Raporu, 1989'da Dünya Bankası'nın Afrika Raporu, 1992 yılında Rio de Janeiro'da devam eden derinliğinde çevre üzerinden merkezi ve yerel hükümet ile sivil toplumu karar alma süreçlerinde yatay düzlemde eşitleyen ve ortaklaştıran bir anlayışın sonucu gibi algılansa da; aslında siyaset bilimi açısından demokrasinin geçirdiği evrelerin bir sonucu olarak müzakereci ve oydaşmacı yaklaşımın neoliberal düşüncenin gelişimine paralel yönetsel süreçlere yansıtılması olarak da tahayyül edilebilir. Yine dönüşümcü bakış açısı ile yönetim bilimi açısından neo-klasik, modern ve postmodern yönetim yaklaşımının bir sonucu olarak karar alma süreçlerine katılma ve alt sistemler ile üst sistemlerin harmonisini sağlamada önemli bir araç olarak yorumlanabilir.

Neo-liberalizmin; siyasal, yönetsel, iktisadi, bilimsel ve toplumsal alanlardaki değişme ve gelişmelerin yönetilebilir kılınması için fazlası ile ön plana çıkardığı yönetim olgusu; demokrasi kavramının yaşadığı kadere benzer biçimde meşruiyet krizine düşüp sihrini yitirmeye başlamıştır.

1990'lı yıllarda neo-liberalizm farklı alanlarda vadettiği büyümeyi bir türlü gerçekleştirememiştir. Çoğu ülkede enflasyon, işsizlik-yoksulluk eğitim ve sağlık sisteminin bozulması gibi sorunlar meydana gelmiştir. Bu dönemde Neoliberalizm meşruiyet krizi yaşanmaya başlamıştır. Devlet-piyasa ikiliğinin sonucu olarak 20. Yüzyıl boyunca iktisadi kalkınma sürekliliği yakalanamamıştır. Bu ikiliği dengeleyecek unsur, yönetim çerçevesinde gelişen sivil toplum kuruluşları olarak görülmektedir. Bu anlamda sivil toplum “*üçüncü sektör*” olarak adlandırılmaktadır (Senarclens,

1998'den Aktaran; Kalfa, Ataay, 2008, s. 231). Fakat 21. Yüzyılın ilk çeyreğine doğru her ne kadar sivil toplum önemli bir aktör olarak devreye sokulmuş olsa da:

- a. Ulus devlet ile küresel yapılanmalar arasındaki ilişkinin boyutları ve sınırları
- b. Ulus devlet ile kıta ve ulus üstü bölgesel yapılanmalar arasındaki ilişkinin boyutları ve sınırları
- c. Ulus devletlerin birbirleri arasındaki ilişkilerin boyutları ve sınırları
- d. Ulus devlet ile ulus altı organizasyonların arasındaki ilişkinin boyutları

gibi hususlarda sorunlar ve çatışmalar devam etmektedir. Bu sorunlar ve çatışmaların ortadan kaldırılmasına ve yönetişimin in sağlanmasına yönelik IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi uluslararası organizasyonların önemli gayretleri göze çarpmaktadır.

Öncelikle kalkınmakta olan ülkelerde yönetimin iyileştirilmesi girişimlerinde, yönetim ve iyi yönetim kavramlarının 1990'lardan sonra, bu kurumların birçok faaliyetlerinde temel bir hareket stratejisi olarak öne sürüldüğü gözlenmektedir. Adı geçen kuruluşların özellikle birçok az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülke yönetiminin iyileştirilmesinde insani ve ekonomik amaçlarla hareket ettiği ve bunun yolunun da yönetim anlayış ve uygulamalarının yerleştirilmesinden geçtiği ifade edilmektedir. Dünyadaki insani ve ekonomik gelişmenin devam ettirilmesi ve belirli standartların sağlanması, uluslararası yardım ve kalkınma kuruluşları için önemli bir hareket noktası olabilmektedir (Gündoğan, 2013: 23-24).

IMF, Dünya Bankası ve OECD Yönetim Yapısı ve Politikaları

Bretton Woods sistemi, adını New York eyaletindeki küçük bir termal kentinden almıştır. Bu kentte ABD ve müttefikleri üç hafta boyunca II. Dünya Savaşı sonrası uluslararası para sistemini tartışmıştır. Bretton Woods Antlaşması 20 Temmuz 1944'de imzalanmıştır. Bu çerçevede Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF)'nin kurulmaları öngörülmüştür (Parasız, 2005: 60). Bu kurumlara yüklenen misyon ise liberal sistemin iktisadi söyleminin küresel anlamda etki alanını genişletmek ve küresel büyümeyi sağlamaktır.

IMF'in halen 188 üye ülkesi bulunmaktadır. IMF'ye kabul edilmesi için bir ülkenin IMF Statüsünü kabul ettiğini açıklaması gerekir. IMF, **Guvernörler Kurulu, Yönetim Kurulu** ve **Genel Direktörlük** olmak üzere üç organ tarafından yönetilmektedir. **Guvernörler Kurulu** her ülkenin maliye bakanlarından ya da merkez bankası başkanlarından oluşmaktadır. Guvernörler Kurulu yılda bir kez toplanmakta ve aksiyonerler meclisi rolü oynamaktadır. Her ülke mecliste bir üyeye temsil edilmektedir. Temsilcinin oyunun ağırlığını ülkesinin kota payı belirlemektedir. Kotaların altıncı kez gözden geçirilmesinden sonraki durum şöyledir: Tüm kota payına göre, ABD % 21,53, İngiltere % 6,96, Almanya % 5, 15, Fransa % 4,59, Japonya % 3,98 kota payına sahiptir. Ancak ABD'nin oy ağırlığı % 19,90'a indirilmiştir. Bütün önemli kararların alınması %85 oy çokluğunu gerektirdiğinden tek başına ABD'nin ve birlikte AB ülkelerinin veto hakları

vardır. Yönetim Kurulu; Governörler Kurulu'nda belirlenen politikaların uygulanmasına izin veren kararları almaktadır. Yönetim Kurulu kota payları en yüksek beş ülkenin temsilcilerinin yanı sıra dünyanın çeşitli bölgelerine gruplandırılan ülkeler tarafından gönderilen on beş temsilciden oluşmaktadır. Hâlihazırda idarecilerin sayısı 24'tür. Bunların 19'u Genel Kurul tarafından seçilmektedir. 5'ini kota paylan en yüksek olan ülkeler belirlemektedir. IMF Yönetim Kurulu, guvernör ya da icra direktörü olmayan bir kişiyi IMF Başkanlığı'na beş yıllığına atar. IMF Başkanının Avrupa ülkelerinden atanması gelenek olmuştur. Başkan, IMF bürokrasisinin yöneticisi olup IMF'yi Yönetim Kurulu kararları doğrultusunda yönetmektedir (Parasız, 2004: 10).

Dünya Bankası'na bakıldığında, Dünya Bankası'na üye olmanın koşulu IMF üyeliğinden geçtiği görülmektedir. Dünya Bankası her üye ülkenin bir temsilcisinin ve vekilinin bulunduğu Governörler Meclisi; atamayla gelen beş, seçimle gelen on beş kişiden müteşekkil bir İdare Meclisi ve bir Başkan (Avrupalı) tarafından idare edilmektedir (Parasız, 2005: 61-62).

OECD, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra oluşturulan Batı Kuruluşları Sistemi'nin bir parçası olarak ihdas edilmiştir. Teşkilat, İkinci Dünya Savaşı sonrasında, Batı Avrupa Ekonomilerinin desteklenmesi ve onarımı amacıyla Marshall Planı çerçevesinde ABD ve Kanada'nın o dönemde yaptıkları yaklaşık 12 Milyar Dolar civarında olan mali yardımın dağıtımına yardımcı olmak ve Avrupa ülkeleri arasında ticari ödemeleri serbestleştirerek geliştirmek amacıyla 1947-1960 yılları arasında faaliyette bulunan Avrupa Ekonomi İşbirliği Teşkilatı (OEEC)'nin yerine geçmiştir¹.

OECD'nin şu anda 35 üyesi bulunmaktadır. Kurucu üyeler (1961): Avusturya, Belçika, Kanada, Danimarka, Fransa, Almanya, Yunanistan, İzlanda, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, Portekiz, İspanya, İsveç, İsviçre, Türkiye, Birleşik Krallık ve ABD'dir. Sonradan katılan ülkeler ise, Japonya (1964), Finlandiya (1969), Avustralya (1971), Yeni Zelanda (1973), Meksika (1994), Çek Cumhuriyeti (1995), Macaristan (1996), Polonya (1996) Güney Kore (1996), Slovakya (2000), Şili (2010), Estonya (2010), Slovenya (2010), İsrail (2010), Letonya (2016)'dir².

OECD'nin başlıca amaçları (Parasız, 2004: 157):

- a. Mali istikrar içinde üye ülkelerde kendi kendine yeterli yüksek ekonomik gelişme ve istihdamı sağlamak,
- b. Üye olan ve olmayan ülkelerde ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmak,
- c. Dünya ticaretinin uluslararası taahhütler bağlamında ve ayrımcı olmayacak şekilde gelişmesine yardımcı olmak.

Yönetim yapısına baktığımızda, OECD'nin en üst karar organı Konsey'dir. Her tür siyasi ve idari kararlarda en üst düzeyde yetkiye sahip olan Konsey'in 7 üyesi devamlı niteliktedir. Bunlar, ABD,

1 Geniş bilgi için: http://www.mfa.gov.tr/iktisadi-isbirligi_ve-gelisme-teskilati-_oecd_.tr.mfa (Erişim Tarihi: 10.12.2017).

2 <http://www.oecd.org> : 05.01.2017.

Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya, Japonya ve Kanada'dır. Diğer 7 üye ise, sırasıyla diğer ülkeler arasından belirlenmektedir. Konsey'in başkanlığını Genel Sekreter yürütmektedir (Parasız, 2004: 157).

OECD 1999 yılında kurumsal yönetim anlayışını geliştirmiştir. OECD Kurumsal yönetim anlayışı ile beraber (OECD, 2011: 3):

- a. Üye ve üye olmayan hükümetlere çabalarında yardımcı olmayı,
- b. Kurumsal yönetim için yasal, kurumsal ve düzenleyici çerçevelerini değerlendirmeyi ve geliştirmeyi,
- c. İyi kurumsal yönetim geliştirme sürecinde rol alan borsa, yatırımcı, şirket ve diğer taraflara rehberlik etmeyi ve öneriler sunmayı amaçlamaktadır.

Kurumsal yönetim değişen dünyada işletmelerin ve ülkelerin rekabetçi kalması gerektiğinin farkındalığını meydana getirmiştir. Bu bağlamda hükümetlerin ve piyasaların etkin bir şekilde işlev görmesine ve değişen beklentilere cevap verebilmesine izin verecek yeterli esnekliği sağlayan etkili bir düzenleyici çerçevenin oluşturulması için önemli bir sorumluluğu vardır (OECD, 2011: 3).

1970'li yıllar içinde petrol şokları ile birlikte yaşanan stagflasyon krizi 1980'lerin başında Keynesyen politikaların terkini ve literatürde "yeni sağ" olarak adlandırılacak bir takım savunuları gündeme getirmiştir. "Yeni muhafazakarlık" olarak da addedilen bu savunular, devletin küçültülmesi yanında piyasa açısından denetleme, düzenleme ve yönlendirme görevlerini üstlenmesini yeterli görmüştür. Bahsi geçen bu yaklaşım Keynesyen Politikaların yaşadığı krizin alternatifi olarak "neo-liberalizm" diye kavramsallaştırılmıştır. Bu politikaların küresel düzlemde yankı bulabilmesi gelişmiş ülkelerin rol model olarak kanıksanmasından ziyade, IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların yoğun çabaları ile mümkün hale gelmiştir.

Dünya Bankası ve IMF tarafından uygulanan politikaların temel dayanak noktası olan neoliberalizmin kurulum aşamasına bakıldığında, neoliberalizm piyasanın devlete karşı zaferini ilan ettiği döneme denk gelmektedir. İthal ikameci kalkınma stratejisinde piyasanın doyumluğa ulaşması sonucu dışa açılmak isteyen çok uluslu firmanın dışa açılmaya yönelik iş bölümü çerçevesinde ekonomi talebi artmıştır. Bu talep sonucu Neoliberalizm olarak adlandırılan süreçte sermayenin küreselleşme hareketi başlamıştır. Böylelikle *minimal devlet* söylemine geçilerek devleti küçültme politikaları, devleti düzenleme dışı bırakma ve özelleştirme politikaları devreye sokulmuştur (Güzelsarı, 2003: 17-18).

Bu çerçevede gelişen Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı ile birlikte toplumsal kaynak dağılımını piyasa yoluyla yaparak etkinliğin ve rasyonel iş örgütlenmesi ile verimliliğin sağlanması hedeflenmiştir. Aynı zamanda OECD, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşlarının desteklediği Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı piyasa mekanizmalarını kamu hizmetlerinin içerisine yerleştirmeyi amaçlamaktadır (Karcı, 2008: 41-42). Böylelikle piyasa-devlet ikiliğinde devlet düzenleme dışı bırakılarak minimal devlet perspektifi ile piyasa etkin konuma getirilmiştir.

Yönetişime dair mevcut Türkçe literatürde, yönetişimin özellikle Dünya Bankası liderliğinde ön plana çıktığı ve küresel anlamda kabul gördüğü tespitleri yer almaktadır. Ancak, yönetişimin dünya genelinde yayılımının temel dinamikleri üzerine analiz çok fazla yapılmamıştır. Diğer bir söylem ile uluslararası finans kuruluşlarının yönetim kavramını niye ortaya koydukları ve bu kavramı nasıl yaydıkları soruları yeterince cevaplanmamıştır. Bu sorulara politika transferi olgusu bağlamında cevap verebilmek mümkündür. Politika transferi literatürü, söz konusu finans kuruluşları aracılığıyla yönetişimin dünya geneline yayılma sürecinin detaylarını gözler önüne serme potansiyeli taşımaktadır (Sobacı, 2013: 223-224).

Dünya Bankası'nın yönetişime dair uygulamaları güçlü şekilde ele aldığı ilk önemli çalışması, 1989 yılında yayımlanan "*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*" adlı rapordur. Rapor; sürdürülebilir adil büyüme stratejisi üzerinden siyasal ve kültürel boyutlarda insan merkezli kalkınmayı önceleyen, insana yatırım yapmayı ve insan merkezli kalkınmayı güçlü şekilde vurgulayarak aşağıdan yukarıya yönetimi tekrar inşa etmeyi amaçlayan ve bu yönü ile yönetişimi ön plana çıkartan önemli bir eserdir (World Bank, 1989).

Dünya Bankası, 1993 tarihli *East Asian Miracle* raporunda belirttiği gibi artık "devlet" piyasa karşısı değil, "piyasa dostu devlet" olmuştur. Bu bağlamda devlet dışsal ekonomiler meydana getirip, işlem maliyetini azaltarak sivil toplumun gelişimini sağlamaya çalışacaktır (Acı, 2005: 206). 1997 Dünya Bankası raporu ile birlikte devletin "etkin devlet" olarak piyasayı tamamlaması düşünülmüştür. Bu çerçevede devletin piyasanın gelişimini sağlayacak reform ve kararları alması rolü ön plana çıkarılmıştır (Güzelsarı, 2003: 28).

Neoliberal politikaların bahsi geçen kuruluşlar tarafından koşullu politika transferleri ile ihraç edilmeye çalışılması, doğal olarak yukarıdan aşağıya dayatmacı hukuki kurgunun yönetsel sisteme aktarılması ile mümkün olmaktadır. Bu durum kendi içinde bir paradoks oluşturmakta ve bir meşruiyet krizi üretmektedir. Burada bahsi geçen sürecin en hafif hasarla atlatılmasında ön plana çıkan organizasyon sivil toplum olarak ifade edilebilir. Zaten üzerine atfı yapılan uluslararası örgütler gerek raporları ve gerekse politika transferinde sivil toplumu devlet ile halk arasında çok önemli bir aracı olarak görmüştür.

Yönetişimin devlet, yerel yönetim, sivil toplum ve piyasa kurgusu içerisinde planlama, düzenleme, denetleme ve yönlendirme fiillerini ortaklaşa yaptıkları bir derinlik ihtiva ettiği bilinmektedir. Bu yönü ile siyasal sistem açısından müzakereci demokrasi anlayışı ile gelişen oйдаşmacı kültürün yönetsel boyuta yansması olarak da ifadelendirilebilir. Bahsi geçen boyutun gerçekleşebilmesi için devletin küçültülmesi, asli işlevlerine döndürülmesi ve paydaşlar arası ilişkileri geliştirici önlemlerin alınması kaçınılmazdır.

Günümüzde, yönetim modeli gerekçelendirilirken, siyasal partilerin ve temsili demokrasinin krize girmesi karşısında, toplumsal istemlerin akacağı bir kanal olarak sivil toplum kuruluşlarının öne çıktığı ve temsili demokrasinin kısıtlılıklarının aşarak çoğulcu ve katılımcı bir demokrasinin gelişimi doğrultusunda büyük bir olanak olarak sunulduğu bilinmektedir. STK'lar, yönetim modeli çerçevesinde, toplumsal istemlerin sözcülüğünü üstlenen yapılanmalar olarak ele

almakta, üstelik, siyasi partilerin, sistemin bir parçası haline gelerek ve bürokratikleşerek toplumsal istemlere duyarsızlaşması karşısında, toplumsal istemlerin sivil toplum kuruluşları kanalından dile getirilmeye başlandığı belirtilmektedir. Bu süreçte, hiyerarşik ve bürokratik olmayan örgütlenme yapılarına sahip oldukları ileri sürülen STK'lar, toplumsal istemlerin daha dolaysız bir biçimde dile getirildiği kanallar olarak nitelenmektedir (Ataay, 2006: 135).

IMF, Dünya Bankası ile OECD Uygulamaları Bağlamında Kü-yerelleşme ve Yönetişim

Küreselleşme açısından yönetim ele alınacak olursa, De Sousa tarafından yapılan küreselleşme tanımı, yereli temsil eden küreselin tehdidinin daha iyi anlaşılmasını mümkün kılmaktadır. Aslında, bu yazara göre, küreselleşme, bir koşulun veya belirli bir yerel varlığın nüfuzunu dünyaya yaymayı ve böylelikle yerel bir koşul veya rakip bir sosyal varlık olarak belirleme kapasitesini elde etmeyi başarması sürecidir. Bu anlamda, herhangi bir küreselleşme lokalizasyonu ile bağlantılıdır. Yazar bu görüşe dayanarak dört çeşit küreselleşme yöntemi arasında ayırım yapar. Bunlardan birincisi olan “küreselleşmiş yerel” anlayışı yerel düzeyde bir olgunun küreselleşmeyi başarabildiği ve küresele dönüştüğü süreci ifade etmektedir. Buna örnek olarak uluslar üstü şirketlerin dünya düzeyinde etkili olması ve Amerikan popüler müziğinin küresel etkisi verilebilir. İkinci küreselleşme türü “yerelleştirilmiş globalizm”dir. Bu çevrede Ulus üstü uygulamalar ve zorunluluklar, yok edilmiş ve yeniden yapılandırılan yerel koşullar üzerinde bu zorunlulukları yerine getirmek için belirli bir etkiye sahiptir. Örnek olarak Ormansızlaşma ve dış borcun ödenmesi için doğal kaynakların büyük miktarda zayıflaması verilebilir. Üçüncü küreselleşme türü *kozmpolitanizm*'dir. Bu anlayış bireyin insanlık adı verilen büyük komüniteye aitliğini savunan, yerel nitelikteki bağlılığın yerini evrensel bağlılığın aldığı, evrensel düşüncelerin benimsendiği, tüm dünyanın ülke ya da vatan olarak görüldüğü düşünceyi temsil etmektedir. Dördüncü küreselleşme türü ise dünyanın doğası gereği küresel olduğunu savunarak insanlığın ortak mirası perspektifinde uluslararası hukuka atif yapmaktadır. Ancak ilk iki küreselleşme türü, küresel kapitalizmin güçleri tarafından tetiklenir ve dışlanma ya da kapsama ile karakterize edilmektedir (De Sousa Santos, 2001: 51-2'den aktaran; Kuditchini, 2008: 199-200).

Neoliberal değerler ekseninde dünyada yaşanan aynılışma sürecinin yönetsel boyutta ortaya koyduğu refleks; yönetim kavramı üzerinden önemli bir küreselleşme sürecine de ışık tutmaktadır. Fakat neoliberalizm ekseninde gelişen küreselleşmeye taraf olan aşırı küreselciler ile bu duruma şüphe ile bakan ve literatürde şüpheciler olarak adlandırılan grupların olayları ve dolayısı ile yönetişimi yorumlaması birbirinden oldukça farklıdır. Zıtlıklar üzerinden aşırı küreselciler ile şüphecilerin ortaya koyduğu yaklaşımları yadsıyan ve evrimsel süreçte tarihsel perspektifin kendi dingin akışından olayları yorumlayan bir üçüncü bakış açısı ise literatürde dönüşümcüler olarak addedilmiştir.

Aşırı Küreselleşmecilere göre, küreselleşme ile birlikte ulus devletin ekonomik kontrol mekanizmaları etkisini kaybetmeye başlamıştır. Bunun temel nedeni mal ve para piyasalarının dünya ölçeğinde bütünleşmesi olarak görülmektedir. Bu anlamda Ulus devletin etkisini yitirmesi

neoliberalizm ile ilişkilendirilmektedir (Kaya, 2009: 1-16). Ülkelerin kendi sınırlarını kontrol etmekte zorluk çekmelerinin yanı sıra ülkeler arası işbirliği kolaylaşmış ve küresel iletişim yapısı artmıştır. Kendi çıkarlarının farkına varan ülkelerin halkları böylelikle küresel bir uygarlığın zeminini oluşturmaktadır (Kürkçü, 2013: 3-4). Bu biçimiyle piyasalar devletlerden daha güçlü hale gelmiştir ve geleneksel ulus devletlerin yerine dünya toplumu bilinci giderek yaygınlaşmaktadır (Yurdabakan, 2002: 61-66). Aşırı küreselleşmecilere göre dünya toplumu geleneksel ulus devletin yerini almaktadır. Bu durum yeni toplumsal örgütlenmelerin önünü açacaktır. Devletlerin otoritesinde yaşanan gerileme, yerel/bölgesel otoritelerin ve diğer toplumsal kurumların yaygınlaşmasını beraberinde getirmektedir (Elçin, 2012: 12).

Kuşkucu Yaklaşımına göre: küreselleşmenin yeni bir şey olmadığını var olan gümrük uygulamalarının esnetilmesi ile dönüşümün meydana geldiği savunulmaktadır. Aşırı küreselleşmecilere göre küreselleşme bir bütünleşme içerirken, şüphecilere göre küreselleşme farklı uygarlıklar kültürler ve bölgeler arasında çatışmaya neden olmaktadır. Dünya ekonomisinin sahip olduğu eşitsizlik, kökten dincilik ve aşırı milliyetçiliklere neden olmaktadır (Kürkçü, 2013: 3-4). Bu açıdan küreselleşmeye karşı çıkan şüphecilere bakıldığında, neo-marksistler, ulus devlet taraftarları, refah devleti savunucuları, etnik milliyetçiler ve fundamentalistler olmak üzere geniş ve farklı ekolden gelen taraflar gözlemlenmektedir. Şüpheliler, neoliberalizmin ortaya koyduğu siyasal, iktisadi, yönetsel, mali, hukuki, kültürel ve toplumsal birçok olguya ve bu olgular üzerinden gelişen küreselleşmeye endişe ile bakmaktadır. Neoliberalizm onlar için emperyalizmin gömlek değiştirmiş yeni versiyonudur. Şüpheli bakışın bu tezini farklı şeklide ele alan örnekler aşağıdaki gibi sıralanabilir.

Boratav'a göre, günümüzde emperyalizm kavramı ortadan kalkmakta ancak yerini küreselleşme kavramına devretmektedir. Var olan küreselleşme anlayışı hiyerarşik, eşitsiz ve asimetric bağlantılar içeren çatışmalı bir sistemdir. Metropollerden çevreye yapılan sermaye ihracı yoluyla kaynak aktarımı yapılırken çevre ülkeler yapısal olarak bağımlı hale getirilmektedir. IMF, Dünya Bankası, OECD gibi kuruluşlar kapitalist dünya sisteminin tümünü kapsayacak roller üstlenmiştir. Bu kurumlar çevre ülkelerin metropoller arasındaki eklemlenme biçimlerini denetleme görevini yapmaktadır (2000: 21-26).

Ulus-ötecilik anlayışı ile küresel sermayenin büyümesi söz konusudur. Ancak bu çevre ülkelerdeki çıkar gruplarının merkez ülkedeki müttefikleri ile yakınlaşmaları dünya egemenliğini beraber paylaştıkları anlamına gelmemektedir. Ne var ki bu anlayışının sunduğu ortaklık ile iktidarın paylaşımı kavramları aynı şey değildir. Çevre ülkelerinin yapısal zayıflıkları hala süre gelmektedir (Savran, 2008: 55-75). ABD Hükümeti, G-8, diğer finans kuruluşları çokuluslu şirketlerin küresel piyasa üzerindeki aristokratik güçlerini genişletmektedir. Bu durumda sefalet ve dışlanma yeniden üretilerek protestolara şiddet ve askeri güç ile karşılık verildiği süreç meydana gelmiştir (Negri, Danilo, 2004: 79-91).

Dönüşümcü Yaklaşımına göre küreselleşmeyi meydana getiren şey modern toplumları ve dünya düzenini yeniden şekillendiren hızlı toplumsal, politik ve ekonomik değişimlerin merkezi itici

gücüdür. Dönüşümcüler; küreselleşme sürecinde ulusal hükümetlerin otoritelerini ve güçlerini yeniden yapılandırıldığını kabul etmektedir. Ancak aşırı küreselleşmecilerin egemen ulus devletin sonunun geldiği iddialarını ve şüphecilerin “hiçbir şey değişmedi”; tezini reddetmektedirler. Dönüşümcülere göre devletlerin ve hükümetlerin yapısı da küreselleşme sürecinde değişip dönüşmektedir (Elçin, 2012: 13). Dönüşümcüler açısından evrimsel süreçte yaşananlar ve bu yaşanan boyutları hazırlayan değişimin önüne set olmanın bir anlamı bulunmamaktadır.

Burada küresel ve yerel arasındaki ilişkiye tekrar değinmekte fayda vardır. Siyasal, iktisadi, yönetsel, hukuki, kültürel ve teknolojik düzlemde küresel olarak addedilebilecek her olgunun aslında ortaya çıkışı ve yayılımı açısından bir yereli temsil ettiği aşıkardır. Yerel olanın dünyayı etkilemesi ve dünyada bir aynılaşma sürecini başlatması “küreselleşme” olarak ifade edilmektedir. Ardından gelişen süreçte küresel olmaya aday şey, tüm yerelleri kapsamaya başlamaktadır. Yerel ile küresel ve küresel ile yerel arasındaki ilişkinin bu biçimi literatürde “kü-yerelleşme” (Glocalization) şeklinde formüle edilmiştir.

Devletler açısından hali hazırda var olan değişim ve dönüşümün gerçekleşmesini sağlayan olgular arasında hiç şüphesiz koşullu ve koşulsuz politika ihracının varlığı da yer almaktadır. Yönetişim kavramını besleyen politikaların dünya genelinde ve devletler nezdinde çok hızlı karşılık bulmasını sağlayan etmenlerden birisi IMF, Dünya Bankası, OECD gibi kuruluşların koşullu politika transferlerinden kaynaklandığı daha önce ifade edilmiştir.

Yönetişim özellikle uluslararası finans kuruluşlarının liderliğinde dünyaya ihraç edilmekte ve yayılmaktadır. Bu yayılma sürecinin merkezinde bahsi geçen kuruluşların koşulsallık mekanizması vardır. Başka bir söylem ile; 1990'lı yıllardan sonra, kredi veren uluslararası kurumların kredilerine koşul olarak yönetişimi eklemeleri; bu kavramın az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde çok çabuk yankı bulmasının gerekçesini oluşturmuştur. Bu durum politika transferi perspektifinden değerlendirildiğinde; politika transferinin bir alt tipi olan “koşulsallık transferi” şeklinde ifade edilebilir. Bu yüzden çok yüksek borcu olan ülkelerin yönetişimi kabulü; koşulsallık transferinin somut örneğini teşkil etmektedir. Burada az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin yönetişim kavramını içselleştirmeleri hususunda rasyonel ve gönüllü davrandığını söylemek pek mümkün gözükmemektedir. Nihayetinde yönetişim, uluslararası finans kuruluşları tarafından neoliberal politikaların kredi alan ülkelerde uygulanabilirliğini garanti altına almak amacıyla transfer edilmektedir. Bu anlamda bu finans kuruluşları açısından yönetişim sadece araçsal bir değere sahiptir (Sobacı, 2013: 244-245).

OECD'nin Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Antlaşması GATT ve IMF gibi uluslararası finansal işbirliğinin sağlanması ya da ticaretin liberalizasyonu şeklinde özel bir görev alanı yoktur. IMF ve Dünya Bankası gibi kurumların temel amacı ülkeleri bir dünya pazarıyla bütünleştirmek ve küresel iktisadi büyümeyi sağlamaktır. Ancak IMF ve Dünya Bankası, önerdikleri standart istikrar politikalarının uygulandığı ülkelerde ekonomik istikrarın sağlanması ve yoksulluğun azaltılması konusunda ciddi bir başarı göstermemesi, hatta bazı ülkelerde mevcut durumu daha da kötüleştirilmesi nedeniyle, yoğun eleştirilere hedef olmaktadır (Doğan, Özekicioğlu, 2005: 3).

Uzun dönem geri kalmış yerlere aynı ve nakdi yardımlar ulaştırmaya ve kredi sağlamaya yoğunlaşan uluslararası programlar, kalıcı faydalar sunamamıştır. Zengin-fakir ülkeler arasındaki uçurum artarak devam etmiştir. Bu duruma ilişkin yapılan araştırmalarda ise fakir ülkelerdeki yönetsel süreçlerin etkin işletilememesi nedeniyle kaynak dağılımında etkinliğin ve gelir dağılımında adaletin sağlanamaması ve bu durumun bahsi geçen ülkelerde çatışmaları beslediği sonucuna varılmıştır (Gündoğan, 2013: 23-24).

Bütün bunlara rağmen az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde koşullu politika transferi bağlamında gelişen yönetim uygulamalarının bu ülkelerin kötü yönetim yapılarının iyileşmesine olanak sağladığı da gözden kaçırılmamalıdır (Sobacı, 2013: 244-245).

Neoliberal politikalar ve bu politikaların ürünü olarak addedilebilecek “yeni kamu yönetimi”, “yeni kamu işletmeciliği”, yönetim vb. yaklaşımlar aslında dünya sisteminde merkezde yer alan önemli ülkelerin siyasi, iktisadi, kültürel, askeri ve teknolojik alanları kontrol eden bölgelerinde yani yerel olarak tabir edilen bir alanda güçlü şekilde hazırlanıp, planlı bir biçimde küresel ölçekte uygulamaya koyulmaktadır. Bu açıdan irdelendiğinde yerel olan birçok olgu, politika ve stratejinin; bahsi geçen kuruluşlar eliyle gönüllü ya da koşullu politika transferleri şeklinde küresel bir nitelik kazandığı söylenebilir. IMF, Dünya Bankası gibi örgütlerin küresel piyasalara dair uygulamaları koşullu politika transferleri biçimde yönetimi ön plana çıkartmaya yetse de; bu politikaları ihraç eden kuruluşların karar alma ve yönetsel süreçlerinde var olan dikey uygulamalar, yönetişimin küresel ölçekte kabulü açısından meşruiyet sorunu doğurmuştur.

Sonuç

Küreselleşme ve yerelleşme olguları teorik çerçevede aşırı küreselci, şüpheli ve dönüşümcü yaklaşımlara göre farklı formlarda değerlendirilmiş olsa da; küresel olan her şeyin aslında bir yereli temsil ettiği şüphe getirmemektedir. Yerelde ortaya çıkan yenilik, değişim ve dönüşümlerin etki alanına göre ulusaltı bölgesel, ulusal, ulusüstü bölgesel, kıtasal ve nihayetinde küresel evrildiği söylenebilir. Demokrasinin eriştiği müzakereci ve oydaşmacı mantık; yönetsel kurguda geleneksel yönetim anlayışının neoklasik, modern ve postmodern savunulara evrilmesi, iktisadi düzlemde gelişen neoliberal söylem; çevresel boyutta ortaya çıkan sorunlara karşı sürdürülebilir gelişme bağlamında sivil toplum, özel sektör, yerel yönetim ve devlet ekseninde geliştirilen müzakereci ve oydaşmacı yaklaşım; son dönemin en sihirli kavramlarından birisi olarak “yönetişim”i sürekli gündemde tutmuştur.

Dünyada liberal düşünce ekseninde toplumlar arası beliren benzeşme ya da aynılaşma süreci, kısaca küreselleşme olarak tarif edilebilir. Liberal değerler ekseninde beliren küreselleşmenin siyasi, iktisadi, toplumsal ve askeri boyutlarındaki genişlemeyi büyük bir mutluluk ve umut ile destekleyen aşırı küreselciler ile bu sürecin dünyaya mutluluk, huzur yerine acı, keder, elem, gözyaşı ve umutsuzluk getirdiğini ifade eden şüpheli söylemin (Liberal Ekseni Küreselleşmeye Karşı Grup) karşılıklı tezleri “yönetişim” olgusu açısından da karşıt iki önemli literatürün gelişmesine neden olmuştur. Aşırı küreselciler yönetişim ve bu olgunun yayılmasına hizmet eden

politika transfer süreçlerini övgü ile anarken; şüpheçiler ise yönetim ve bu olgunun yayılmasına hizmet eden politika transfer süreçlerini karanlık ifadelerle resmetmeye çalışmışlardır.

Bu sürecin daha objektif bir şekilde değerlendirilebilmesi için dönüşümcü bakış açısının savunuları göz ardı edilmemelidir. Bu açıdan yönetim olgusuna mercek tutulduğunda; IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi birtakım finansal organizasyonların geliştirmekte olan ve az gelişmiş ülkelere koşullu politika transferleri ile bu kavramı içselleştirmeye dönük strateji geliştirdiği söylenebilir. Bahsi geçen organizasyonların kurumsal yapıları ile karar alma ve uygulama süreçleri yönetimsel mantıkla oluşmamasına rağmen dünyaya yönetimsel modeli koşullu politika transferleri şeklinde önermeleri; yönetim olgusu açısından önemli bir meşruiyet krizine neden olmaktadır. Bu durum şüpheci bakışın tezlerini destekleyen boyutlara varsa da; yönetime dair koşullu politika transferlerinin geliştirmekte olan ya da az gelişmiş ülkelerin yönetsel yapılarında iyileşmeleri beraberinde getirdiği gözden kaçırılmamalıdır.

Ayrıca bahsi geçen uluslararası finans kuruluşlarının finansal boyut üzerinden siyasal, yönetsel ve toplumsal düzlemde geliştirdikleri kurgu; dünya üzerinde kaynak dağılımında etkinliği ve gelir dağılımında adaleti ve iyi yönetimi gerçekleştirmeye yetmediği gibi; oluşan kötü karnenin de asıl yüklenicisinin bahsi geçen kuruluşlar olduğu tezi her geçen gün güçlenmektedir. Bu açıdan Birleşmiş Milletler başta olmak üzere IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi kuruluşların çok boyutlu ve yönetimsel bir kurguyla yeniden yapılandırılmaları kaçınılmazdır. Ancak bu şekilde bu kuruluşların yerel düzlemde üretmiş oldukları politika ve stratejilerin küresel düzlemde pozitif karşılığı olabileceği düşünülebilir.

Kaynakça

- Acı, E. Y. (2005). Neo Liberal Yaklaşım ve Yönetişim Kavramı. *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 20(1), 201-216.
- Ataay, F., & Değerlendirmeler, Y. Ü. L. (2006). Yönetişim ve Sivil Toplum. *Memleket: Siyaset Yönetim*, 1, 121-141.
- Boratav, K. (2000). Emperyalizm mi? Küreselleşme mi?. *Küreselleşme, Der: Tonak, Ahmet, İstanbul, İmge Yayınevi*, 15-25.
- Doğan, S., & Özekicioğlu, H. (2005). Güney Kore Ve Türkiye’de Uygulanan IMF Politikaları. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 1.
- Elçin, A. B. (2012). “Küreselleşmenin Tarihçesi”, <http://www.meritymm.com/wp-content/uploads/2013/05/kuresellesme.pdf> (Erişim Tarihi: 02.01.2017).
- Gündoğan, E. (2010). Yönetişim: Kavram, Kuram Ve Boyutlar. *M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz (Editörler), Yönetişim*, 15-55.
- Güzelsarı, S. (2003). Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli. *Ammé İdaresi Dergisi*, 36(2), 17-34.
- Kalfa, C., & Ataay, F. (2008). Yönetişim: Devlet toplum ilişkilerinde Yeni Bir Aşama. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(3).
- Karci, Ş. M. (2008). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme. *Akdeniz University Faculty of Economics & Administrative Sciences Faculty Journal/Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(16).
- Kaya, M. (2009). Küreselleşme yaklaşımları. *Dicle Üniversitesi Ziya Gökalp Eğitim Fakültesi Dergisi*, 13, 1-16.
- De Sousa Santos, B. (2001), La globalisation contre-hégémonique’, in D. Mercure (ed.) *Une sociétémonde? Les dynamiques sociales de la mondialisation*. Laval: Les Presses de l’Université de Laval. – -p: 51–2’den aktaran; Kudrinski, J. T. (2008). Global governance and local government in the Congo: the role of the IMF, World Bank, the multinationals and the political elites. *International Review of Administrative Sciences*, 74(2), 195-216.
- Kürkçü, D. D. (2013). Küreselleşme Kavramı Ve Küreselleşmeye Yönelik Yaklaşımlar. *The Turkish Online Journal of Design Art and Communication*, 3(2).
- Negri, A., & Danilo, Z. (2004). İmparatorluk ve Çokluk: Küreselleşmenin Yeni Düzeni Üzerine Bir Diyalog.
- OECD (2011), Corporate Governance of State-Owned Enterprises – Change And Reform in OECD Countries Since 2005 – OECD Publishing.
- OECD, <http://www.oecd.org> Erişim Tarihi: 05.01.2017.
- Parasız, İ. (2005) *Uluslararası Para Sistemi: Tarihçe – Teori – Mekanizma*. Bursa: Hiperlink.
- Parasız, İlker. (2004). *Uluslararası Ekonomik, Mali Kuruluşlar ve Oluşumlar*. Ezgi Kitabevi.
- Savran, S. (2011). *Kod Adı: Küreselleşme: 21. Yüzyılda Emperyalizm*. Yordam Kitap.
- Senarclens, P. (1998), “Governance and the Crisi in the International Mechanism of Regulation”, *International Social Science Journal*, 115, s. 94-95’den aktaran; Kalfa, C., & Ataay, F. (2008). Yönetişim: Devlet toplum ilişkilerinde Yeni Bir Aşama. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(3).
- Sobacı, M. Z. (2013). Yönetişim ve Politika Transferi: Koşulsallık Bağlamında Bir Analiz. *Yönetişim, Çizgi Kitapevi, Konya*, 223-248.
- The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank (1989), Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth, H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A. November, ISBN 0-8213-1349-5.

Williams, D., & Young, T. (1994). Governance, The World Bank And Liberal Theory. *Political Studies*, 42(1), 84-100.

Türkiye Cumhuriyeti Dışışleri Bakanlığı, http://www.mfa.gov.tr/iktisadi-isbirligi_ve-gelisme-teskilati_oeed_.tr.mfa (Erişim Tarihi: 10.12.2017).



Political Intermediaries and Turkey's State-to-Society Diplomacy in the Balkans

Siyasi aracilar ve Türkiye'nin Balkanlarda Devletten-Topluma Yönlü Diplomasisi

Hüsrev TABAK*

Abstract

The Justice and Development Party governments in Turkey have placed public diplomacy into the service of foreign policy as a multi-dimensional tool-kit to be utilized in extending the overseas communication beyond governments towards their publics. And this may be the first time in the Republican history that by the Justice and Development Party era, people abroad have found Turkey's mission bodies more accessible and reachable in terms of both institutional presence and of institutional willingness to involve in their affairs/problems. The Justice and Development Party governments have accordingly adopted a comprehensive 'state-to-society' public diplomacy agenda, targeting for instance the so-called 'kin communities', by which shared civilizational memories, values and histories are often recalled and promoted in building relations. The target communities have thus been encouraged to embrace such identity frames and hence to re-negotiate and when possible redefine their sense of belonging in a civilizational sense. This is a development which brings the constitutive appeal of the country's *new* foreign policy into a brighter light. Based on this, this paper initially questions the constitutive influences Turkey has possibly posed to the targeted communities abroad. Moreover, in the implementation of such *state-to-society* public diplomacy, certain political figures in Turkey have functioned as intermediaries between the public diplomacy bureaucracy and the communities abroad, as facilitators of Turkey's access to the targeted communities, and vice versa. These political elites have mostly been the members of the ruling party in the Parliament, acted as the chairman of inter-parliamentary friendship groups, accompanied prime ministers and presidents in their visits to target communities, and used their personal ties and networks to bring the targeted communities closer to Turkey, and vice versa. They therefore have direct involvement in the conduct of overseas *state-to-society* policy and have personally contributed to the country's public diplomacy campaigns. This paper, at this juncture, secondly aims to unfold this intermediary role of the political elites, which would help garner a better understanding of the sources and causes of Turkey's societal influences abroad. The paper uses Turkey's relations with the Bosniak and Albanian communities in the Balkans as case studies to trace the *state-to-society* diplomacy and the intermediaries' roles within it. To better observe both the influence and the intermediaries' facilitative role, interviews are conducted with some of the political intermediaries who took part in Turkey's reach to the kin communities in the Balkans.

Keywords: Public Diplomacy, Political Intermediaries, Foreign Policy, Turkey, Balkans

* Yrd. Doç. Dr, Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, husrev.tabak@erdogan.edu.tr

Öz

Türkiye’de Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetleri kamu diplomasisini, yurtdışı iletişimi ülke yönetimlerinin ötesinde halklara doğru taşımak için kullanılacak stratejik bir dil ve çok-boyutlu bir enstrüman olarak, dış politikanın hizmetine sundu. Ve belki de Cumhuriyet tarihinde ilk kez yurtdışındaki insanlar, Adalet ve Kalkınma Partisi dönemiyle birlikte, Türkiye’nin misyon kurumlarını hem kurumsal mevcudiyet hem de onların ilişkilerine/sorunlarına müdahil olma istekliliği anlamında daha erişilebilir ve ulaşılabilir buldular. İletişime geçilen halkların ilişkilerine/sorunlarına müdahil olma istekliliği kapsamında Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetleri kapsamlı bir devletten-topluma yönlü, örneğin *akraba toplulukları* hedef alan, bir kamu diplomasisi gündemi benimsedi ve bu kapsamda ilgili topluluklarla ilişki geliştirilirken ortak medeniyet hafızası, değerleri ve tarihi sıklıkla hatırlatıldı ve desteklendi. Hedef topluluklar da bu minvalde kimlikleri üzerine düşünürken ilgili medeniyetsel zihni çerçeveleri benimsemeleri ve aidiyetlerini medeniyete referansla yeniden müzakere etmeleri ve mümkünse yeniden tanımlamaları yönünde teşvik edildi. Bu durum ülkenin *yeni* dış politikasında mevcut kurucu (şekillendirici ve etki doğurucu) istekliliği daha da görünür kılan bir gelişmedir. Bu zeminde, bu çalışma da öncelikli olarak Türkiye’nin hedef topluluklar üzerinde oluşturdukları muhtemel kurucu etkileri sorgulamaktadır. Dahası, ilgili devletten-topluma yönlü kamu diplomasisinin yürütülmesinde, Türkiye’de belirli siyasi figürler kamu diplomasisi bürokrasisi ile yurt dışındaki topluluklar arasında, Türkiye’nin o topluluklara o toplulukların da Türkiye’ye erişimini kolaylaştıran, araçlar olarak görev aldılar. Bu siyasi elitler ekseriyetle parlamentoda iktidar partisi üyelerindendir, parlamentolar arası dostluk grubu başkanlıkları yapmışlardır, hedef toplulukları da içeren yurtdışı gezilerinde başbakanlara ve cumhurbaşkanlarına eşlik etmişlerdir ve kişisel bağlantılarını kullanarak hedef toplulukları Türkiye’ye Türkiye’yi de hedef topluluklara yakınlaştırmışlardır. Onlar ayrıca, ülke dışındaki devletten-topluma yönlü siyasetin uygulanmasında doğrudan rol almışlar ve ülkenin kamu diplomasisi uğraşlarına doğrudan kişisel katkı sunmuşlardır. Bu makale, tam da bu noktada, ikinci olarak ilgili siyasi elitlerin aracılık rolünü açığa çıkartmayı hedeflemektedir; bu Türkiye’nin yurtdışındaki etkilerinin kaynaklarının ve nedenlerinin daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacaktır. Çalışma, devletten-topluma yönlü diplomasinin ve araçların bundaki rollerinin izini sürmek için Türkiye’nin Balkanlar’da yaşayan Boşnak ve Arnavut topluluklarla ilişkilerini vaka incelemesi olarak seçmiştir. Çalışma kapsamında, bahsi geçen etkiyi ve araçların bu etkinin oluşumundaki kolaylaştırıcı rollerini daha iyi gözlemleyebilmek için Türkiye’nin Balkanlarda yaşayan topluluklarla ilişki geliştirmesi sürecinde yer almış bazı siyasi araçlarla röportajlar yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Diplomasisi, Siyasi Araçlar, Dış Politika, Türkiye, Balkanlar

Introduction

One of the characteristic features of the Justice and Development Party (JDP) era foreign policy has been the governments’ enthusiasm in building direct contact and communication with the (kin) communities abroad. This however has not been a novelty for the country; yet may be the first time in the Republican history, with the JDP, the kin communities have found Turkey’s mission bodies more accessible and reachable in terms of both institutional presence and institutional willingness to become involved in their affairs/problems. By the same token, following particularly the Kemalist era policy towards the Turkish speaking Muslim communities in the surrounding countries by which they were intended to be built as ethnic Turks, only during the JDP era, Turkey has prioritized the replication of certain cultural sentiments and identities

abroad by communities with which Turkey has been argued to be sharing history and culture (Tabak, 2016: 7-29). This state-to-society relationship was, on one hand, concomitant to the new foreign policy language and vocabulary developed with reference to humanitarianism, culture, history, memory and civilization, and on the other a result of the public diplomacy instruments designed to facilitate the realization of the world vision developed based on the relevant language. This relationship thus involved developing of direct and constitutive ties with kin communities, co-religious communities, diaspora communities and nationals abroad.

As a policy practice promoting a civilizational belonging (Islamic civilization) and a transnational historical memory (Ottoman memory) that eventually serves to Turkey's *new* world vision – whether imperial or not –, this state-to-society foreign policy has posed constitutive influences on the target communities. At the least, it often encouraged them to re-negotiate and when possible redefine their sense of belonging in civilizational sense, without challenging or bypassing the loyalties the target communities enjoyed towards their own countries or the countries hosting them. This paper therefore initially questions Turkey's constitutive influences on the targeted communities abroad.

This influence in fact brings the constitutive appeal of the country's *new* foreign policy into a brighter light and is no doubt a result of successful public diplomacy campaigns. Among several public diplomacy mechanisms employed in imposing influence on the target communities, this paper draws a particular attention to the facilitative role the political intermediaries played in building and sustaining relations between Turkey and the target kin communities. In view of that, in the implementation of the *state-to-society* public diplomacy, certain political figures in Turkey have functioned as intermediaries between the public diplomacy bureaucracy and the communities abroad, and as facilitators of Turkey's access to the targeted communities, and vice versa. These political elites have acted as the chair of inter-parliamentary friendship groups, accompanied prime ministers and presidents in their visits to target communities, and used their personal ties and networks to bring the targeted communities closer to Turkey, and vice versa. Coming mostly from a migrant background and mostly being the members of the ruling party in the Parliament, these intermediaries have directly involved in the conduct of overseas *state-to-society* policy and have personally contributed to the country's public diplomacy campaigns. This paper, at this juncture, secondly, aims to unfold this intermediary role of the political elites, which would help to provide a better understanding of the sources and causes of Turkey's influences abroad.

In the application of Turkey, therefore, the public diplomacy campaigns involved a function of posing community level and constitutive influences abroad and an extra agency (intermediaries) further facilitating the imposition of such impacts. The paper takes Turkey's relations with the Bosniak and Albanian communities in the Balkans as case studies to trace the taking place of both processes. To better understand and explore such processes, the paper makes use of interviews conducted with some of the political intermediaries involved in the conduct of Turkey's overseas state-to-society relations.

Public Diplomacy, Constitutive Influences and the Intermediaries

Public diplomacy is a broad policy domain enabling building and maintaining political and/or cultural communication with foreign publics and intervening in foreign public opinion and perception. The relevant literature suggests that public diplomacy allows or has been used by governments to achieve diverse conclusions abroad, including but not limited to, speaking to foreign publics, listening to them, understanding their attitudes and changing their perceptions (Delaney, 1968, s. 4; Malone, 1988, s. 3; Cull, 2008, s. 32; Gregory, 2008, s. 274-5). It has also been an instrument of manipulation (via propaganda), communicating the legitimacy of state actions, crafting self-representation (image cultivation), creating sympathy, achieving a mutual understanding of national ideals, framing policies in foreign/international media outlets, branding national images, promoting their culture internationally, enhancing and operationalising soft power, and diffusing normative frameworks to the target audience (Cull, 2009, s. 19, 21; Pratkanis, 2009, s. 114; Mor, 2007, s. 661-2; Deibel and Roberts, 1976, s. 15; Tuch, 1990, s. 3; Dinnie, 2015, s. 118, 254; Mitchell, 1986, s. 4; Schneider, 2005; Nye, 2008). Apparently, giving a voice to the governmental and/or national causes abroad has been a primary concern in public diplomacy and the *influence* posed to the target is an assumed component of public diplomacy, a conclusion expected to be eventually achieved. Confirmingly, having seen that public diplomacy enables states to develop and sustain direct and moulding contact with communities, and that public diplomatic practices have been implemented in various forms such as digital diplomacy, humanitarian diplomacy, cultural diplomacy, diaspora diplomacy or civil societal diplomacy¹, the possible *constitutive* character of public diplomacy practices thus the primacy of posing constitutive influences become quite self-evident.

This confirms that “public diplomacy is not a mere technique” (Melissen, 2005, s. 6); it is a “process by which direct relations are pursued with a country’s people to... *extend the values* of those being represented” (Sharp, 2005, s. 123, emphasis added). This paper thus confirmingly suggests that via public diplomacy overseas audiences may be socialised to certain mind-sets and identities via several monologue (one-way communication), dialogue (two-way communication) and even collaboration-based public diplomacy mechanisms and techniques including but not limited to international advocacy, exchange programs, international broadcasting, cultural diplomacy, humanitarian diplomacy, digital diplomacy – the list can be extended (Cowan and Arsenault, 2008). Such mechanisms are accompanied by conventional means such as public diplomacy practitioners’ relation-building and direct communication with the target audience through press releases, radio broadcasts, face-to-face dialogue, meetings, and other platforms for developing mutual understanding (Melissen, 2005, s. 14; Colel, 2011; Clinton, 2010). These instruments also involve collaboration with nongovernmental sector and international organizations with expertise while implementing the public diplomacy campaign.

These are all important mechanisms by which the message or the representation of the cause (image) is delivered to the audience and the influence is secured – yet, this paper argues, there

1 This is a development that can be better understood with reference to *new public diplomacy* debates in international relations (see Melissen, 2005).

are intermediaries (of several kinds), with ties with both the public diplomacy conducting government and the target community, facilitating the taking place of the influence. The intermediaries could be civilian individuals, institutions or political figures and they essentially have to have access to the target audience. Yet, the public diplomacy literature has not so far shown a bold interest in the role of those intermediaries, except studies on NGO contribution to public diplomacy or parliamentary and cultural diplomacy for international trust building. Yet, again there the individual political intermediaries and their relation with the target have not been much elaborated – so, the intermediary role has been mostly understood as part of a one way communication and has been attributed to institutions (Zöllner, 2009; Ogawa, 2009). The individual intermediaries' role in diplomatic context has yet been elaborated, for instance, in conflict studies, as there are bunch of studies in conflict resolution, trust building, track II (citizen) diplomacy, and secret diplomacy highlighting the role of intermediaries in foreign political contexts. In the conflict resolution, trust building and track II diplomacy, for instance, intermediaries, both official and unofficial ones, are thought as those involving in building trust between conflicting parties to end the conflict and providing private dialogue that lead parties' exchanging communication (Chigas, 2003; Mogensen, 2015; Seo and Thorson, 2016). Here, the intermediaries are seen as more likely to involve in persuasion and utilize their personal ties or institutional credibility to break the distrust or to build one. In the secret diplomacy, similarly, intermediaries are put in charge to secure flow of information and communication between adversaries and negotiate a possible resolution (Bjola and Murray, 2016).

Without assuming that the intermediaries – as actors of foreign policy or international politics – are very influential, reliable or a commonly utilized instrument for overseas policy conduct, this paper questions their role in public diplomacy context through elaborating their utilization by governments in running relations with the kin communities. In our research, intermediaries are observed to be political elites from the governmental circle with close ties with the target audience and they, this paper will suggest, contribute to the governmental efforts to influence the target communities.

Public Diplomacy in Turkey's Experience: Plural Manifestations, Diverse Conclusions

In Turkey's experience, retrospectively speaking and confirming Melissen's saying that public diplomacy is an "old wine in new bottles" (2005, s. 4), conventional public diplomatic practices have been always present in the foreign policy domain – in the form of irregularly employed overseas public communication. Their occasional employment has been particularly seen in running Turkey's relations with the *Outside Turks* – the supposedly ethnic Turkish and kin communities living abroad (Tabak, 2016) –, in branding Turkey as a Western nation², and in encouraging a transnational fight against the *enemies* of the country and the 'Turkish nation' such as the PKK (Kirişçi, 2004) or the *Yüzellilikler* (Boyar and Fleet, 2008) – a group of Ottoman citizens

2 Melissen confirmingly draws attention to Kemal Atatürk's embarking on public diplomatic practices for branding Turkey as a Western country hence for constructing a novel national and state identity. See Melissen, 2005: 3.

fled to particularly the Balkans and North Africa after the Republican regime denationalized them for being accomplice to invader countries during *the War of Independence*. Yet, public diplomacy, as a strategically planned and employed foreign policy instrument with subsequently built organisational structures and deliberate discourses, is seen to be integrated into the domain of foreign policy in Turkey only towards the new millennium.

It was initially through redefining the official duties of several state bodies³, and later through opening new governmental bodies with overseas missions⁴ in the scope of which public diplomacy has been operationalised as a strategic overseas communication tool in the country. So, having drastically changed what is understood from *foreign policy* and *diplomacy* in the country, public diplomacy has institutionally and administratively become a solid part of the official foreign policy in the last few decades. Concomitant to the multiple institutional involvements, during the JDP era public diplomatic practices have been implemented in the forms of *humanitarian diplomacy*, *cultural diplomacy*, or *diaspora diplomacy*; therefore, the public diplomacy has had plural practical manifestations.⁵

First of all, public diplomacy has been discussed in the scope of a quite ambivalent aim of implementing and increasing the country's so-called soft power. Here, public diplomacy has functioned and been utilised as the "platform" by which the soft power of the country is "implemented", as the founding president of the Office for Public Diplomacy (KDK) İbrahim Kalın once argued (Kalın, 2011, s. 7). To him, since a country's soft power capacity is *defined* by "the acceptance of (its)... policies as legitimate by others", for Turkey, public diplomacy has functioned as a prominent political communication tool "to share a coherent and convincing account of its own story with the rest of the world" (Kalın, 2011, s. 9, 8). In Turkey's utilization, this correlation between soft-power and public diplomacy manifested itself most of the time as discursive and behavioural practices of operationalizing history, culture and geography of the country – as assets of the country's soft power capacity – to build, maintain, and enhance relations with the neighbouring countries and surrounding regions (Kalın, 2011, s. 7).

Secondly, public diplomacy has come to be considered as a prominent instrument of nation-branding by the JDP governments – as it has been done so throughout the Republican history in redefining Turkey as a Western nation. Accordingly, via public diplomacy, during the last one and a half decade, Turkey has been endeavoured to be branded as a humanitarian actor (Sancar, 2015, s. 36), as a Muslim country well-adjusted to secular, democratic modern world (Ulusoy, 2015, s. 166) and as the leader of the Muslim world (Ungör, 2015, s. 216) that brings together the

3 Including the Turkish Cooperation and Coordination Agency (TIKA, 1992), the state channel TRT, the state news agency Anatolian Agency (AA), Presidency for Religious Affairs (Diyanet), Directorate General of Press and Information under the Prime Ministry (BBYGM), Ministry of Culture.

4 Including the Yunus Emre Institute (YEI, 2009), the Office for Public Diplomacy under the Prime Ministry (KDK, 2010), the Presidency for Turks Abroad and Related Communities (YTB, 2010), and more recently the Maarif Institute (MI, 2016).

5 For further discussion on Turkey's public diplomacy see Şahin and Çevik, 2015; Karadağ, 2016.

Western and the Eastern worlds, for instance, via international initiatives such as the Alliance of Civilizations.⁶

Thirdly, during the JDP era, as a noteworthy novelty, the non-governmental organisations have been worked on to be integrated in to the realm of overseas public diplomatic communication, particularly with reference to the soft power aims and humanitarian power claims. Such integration – securing cooperation and coordination between public institutions and non-governmental organizations – is what the Office of Public Diplomacy has been employed with in conducting public diplomacy and foreign policy.⁷

Fourthly and by the establishment of the YTB (the Presidency for Turks Abroad and Related Communities), Turkey began initiating for fighting against Islamophobia, particularly in Europe, as part of which relations with both co-nationals/citizens living abroad and Muslim minority communities of all background throughout Europe were developed (Oktay, 2015; Öktem, 2014).

Fifthly and more recently, public diplomacy has become the key instrument in waging Turkey's all-out overseas war against what is now called as Fetullah Terror Organization (FETÖ). Turkey, as part of this mission, deployed traditional and multi-tasked institutions such as TIKA, Diyanet, Yunus Emre Institute (YEI) and YTB, and established a new institution, the Maarif Institute, for taking over the now infamous Gülen schools abroad and for opening new ones replacing them. Dealing with a transnationally organized structure has shown the necessity of employing targeted foreign policy practices in the community level by which both official and grassroots level support to the structure could be cut off; this is what Turkey has been endeavouring recently.

Sixthly and as a final example, the public diplomacy mechanisms served to Turkey's building state-to-society relations abroad and influencing the target communities in line with the civilizational world vision promoted by the government. President Erdoğan, confirmingly, described for instance the *duty* of the field officers of TIKA as follows

TIKA employees should be aware of the fact that in addition to the projects they carry out in the countries, they are the transmitters of Turkey's history, civilization, culture and values [to those places], [and in those places] they work as modern *alperens* [conquerors of hearts and minds]. Actually, this is true for all of our representatives, our businessmen, representatives of all non-governmental organizations (TIKA, 2015a).

The public diplomacy contributors and practitioners therefore are all described as part of this mission of achieving influence over governments and communities. As examples of influence Turkey has so far achieved, for instance, 'support for Erdoğan rallies' has been organized in several countries in several occasions both before and after the failed coup attempt in Turkey on July 15, 2016. As a response to the Gezi protests in Turkey in 2013, for

6 See the following paper for Turkey's nation-branding efforts via public diplomacy, Al-Ghazzi and Kraidy, 2013.

7 For grassroots cooperation abroad between government bodies and NGOs, see Aras and Akpınar, 2015.

instance, local people and organizations in Malaysia, Indonesia, Yemen, Palestine, Macedonia and Bosnia Herzegovina initiated ‘support for Erdoğan rallies’. In Malaysia, for instance, the Muslim Youth Movement of Malaysia (ABIM) published a memorandum of support and organized a rally to show support to the Turkish government during the protests (Anadolu Agency, 2013b; MoS, 2013). A similar rally was organized in Gostivar, Macedonia on June 14, 2013 with the participation of thousands of (the cited figure was 80 thousand) ethnic Turks, Albanians and Bosniaks to support Erdoğan and to give a response to the Gezi protests. Among the participants of ‘support for Erdoğan rally’ in Gostivar, there were political party leaders, ministers, deputy prime-ministers and heads of Islamic authorities from Macedonia, Kosovo, Montenegro, and Bulgaria (Anadolu Agency, 2013a). On the same day, another pro-Erdoğan rally was organized in Bosnia-Herzegovina (Hürriyet, 2013). After the failed coup attempt in Turkey, in late July and throughout August 2016 several rallies were organized in Montenegro, Macedonia, Bosnia-Herzegovina, Kosovo and Sandzak (Serbia) to stand against the coup attempt and to show support to the ruling government (Time Balkan, 2016; Sabah 2016; TIKA, 2016; Anadolu Agency 2016). The rally in Sandzak, for instance, was organized by the ‘Society of Friends of Turkey’ in collaboration with main Bosniak political parties and social and cultural organizations. In a final example, again in Sandzak, days before the historical Presidential referendum in Turkey in April 2017, a pro-Erdoğan rally was organized by the local Muslim population. During the rally, people called the Turkish nationals living in the Balkans and the ethnic Bosniaks living in Turkey to vote for Erdoğan (vote for YES) at the referendum (Time Balkan, 2017). There are other indicators of the influence. To discuss in brief, for instance, in Macedonia, Kosovo, Sandzak or Bosnia, Erdoğan’s visits have been responded with a rousing welcome by the common people and he often delivered public speeches to the local crowds. Moreover, most of the countries considered as kin states, have shown support to Turkey’s fight on FETÖ, except for Albania. Moreover, the influence is also suggested to be occurring in the form of triggering intra-societal contestations regarding, for instance, civilizational belonging, socialising communities into certain mind-sets and transnational historical identities, or planting an ethno-political and ethno-cultural accord and harmony among people who appreciate Turkey’s efforts for maintaining Ottoman era cultural heritage (TIKA, 2015b; Tabak, 2016). This however does not mean that Turkey’s public diplomacy brings an unquestioned and total influence over the target; we will further discuss this below.

State-to-Society Public Diplomacy in the Balkans and Political Intermediaries

In its broader approach towards the Balkans, the JDP has followed three priorities; maintaining ‘high level political dialogue’, achieving ‘maximum economic integration’ and making sure of the ‘preservation of the region’s multi-ethnic, multicultural, multi-religious social structure’ (TIKA, 2015b). This brought about a bold and interfering social and cultural dimension to the foreign policy, manifesting itself as, for instance, an emphasis on a (Islamic) civilizational interpretation of *history, culture* and *geography* of the region and on a transnational historical (Ottoman)

memory utilized most observably in building, maintaining, and enhancing relations with the kin communities in the region. The Balkans, within this scope, has become a showcase for the interfering will of Turkey, as once former Minister of Foreign Affairs Ahmet Davutoğlu stated in his address to 'The Ottoman Legacy and the Balkans' Muslim community today' conference in Sarajevo in October 2009;

As the Republic of Turkey, we would like to construct a new Balkan region based on political dialogue, economic interdependence, cooperation and integration, as well as cultural harmony and tolerance. These were the Ottoman Balkans, and hopefully we will re-establish the spirit of these Balkans.⁸ (Quoted in Boskovic, Reljic and Vracic, 2015, s. 107)

Turkey's increasing institutional presence in the region by the JDP's coming to the power confirms this alike. Accordingly, by the JDP, TIKA, TRT, Diyanet, YEI, Kızılay all extended their missions throughout the Balkans and even cooperated there with Turkey-based nongovernmental organizations of humanitarian and religious kind (Baklacioğlu, 2015; Aras, 2012). TIKA has so far established offices in Albania (Tirana), Bosnia and Herzegovina (Sarajevo), Kosovo (Pristina), Macedonia (Skopje), Montenegro (Podgorica), and Serbia (Belgrade). Similarly the YEI has opened cultural centres all over the region – in Albania (Tirana, Shkodra), Bosnia and Herzegovina (Sarajevo, Mostar, Fojnica), Kosovo (Prishtina, Prizren, Peja), Macedonia (Skopje) and Serbia (Belgrade). All these institutions have given prime importance to establishing communication and relation especially with the Albanians and Bosniaks – and also the ethnic Turks – throughout the Balkans, as communities with which Turkey has argued to share a multi-ethnic civilizational history and kinship.⁹ Those communities, as the remnants of the Ottomans and as kin communities, have been seen as 'natural' allies of Turkey and as the communities to which Turkey naturally owes a historical responsibility.¹⁰ Below is a brief examination of Turkey's approach to two of the communities, the Albanians and the Bosniaks¹¹, and of the intermediaries' utilization throughout.

8 Davutoğlu's this statement is an exemplar of his interpretation of Turkey's world vision. For further debate on this vision, see Tufekci, 2013; Tufekci, 2014.

9 Non-Muslims in the region have alike been given importance. TIKA accordingly provided financial support to Christian minorities in the Balkans in the scope of which several places of worship were restored (such as the St. George Church in Kumanovo, Macedonia) or were provided supply assistance (such as Fojnica Fransiskan Monastery in Bosnia and Herzegovina) or Macedonian Orthodox Church Domitian of the Most Holy Virgin Mary. See TIKA, 2015b.

10 Throughout the Balkans, Turkey-Alumni Associations have been established by those who studied in Turkey via the scholarship provided by the Turkish government. These alumni associations work as 'Turkey's ambassadors' in their home countries thus as extensions of Turkey's soft power for a lasting influence. Also, there are political parties in the Balkans taking Turkey's JDP as role model. Even though not publicly articulated, they embrace JDP's rhetoric and political discourses and use them in their political campaigns, maintain close relations with the JDP's department of international relations. They yet deny their connection with the JDP (Balkan Insight 2014). In Macedonia, the second largest ethnic Albanian party, BESA (Oath) and in Kosovo the Justice Party are the most commonly articulated ones that are suggested to be following the JDP's path.

11 It should be said that these communities are not treated in essentialist or perennial manners – the Albanian or the Bosniak this paper refers to are the communal categories defined as so by the Turkish institutions (and by intermediaries), by the communities themselves (via their representatives), or by the states they are resided in.

Turkey, Albanians and the Intermediaries

Albanians are at the target of Turkey's public diplomacy in three main countries; Albania, Kosovo and Macedonia and in each country the agenda of the public diplomacy has remained mostly the same. In all three countries, Turkey has aimed to 'remind' the Albanians that they were once part of a great civilization that ruled the world – they thus should embrace their history under the Ottoman rule rather than being antagonistic towards it. This is seen important because of the fact that the transnational Albanian nationalism, following the official nationalism in Albania, defined the Ottomans as invaders and oppressors and the national historiography depicted them as the hated other. In line with this, Turkey's close relations with the Albanians in the Balkans since early 1990s, its unconditional support to Kosovo in the country's search for international recognition, and its vast humanitarian and development aids have not been changed such feelings a lot. Turkey's concern has rather been branded as neo-Ottomanism.

As a means to overcome this, Turkey's overseas institutions and missions did several things. They articulated, in every instance, that the Albanians share the same culture, history and geography with Turks, they contributed a lot to the Islamic civilization and even joined Turks in establishing it (Haberler, 2014; Tabak, 2017). Albanians' Muslim identity has, at this juncture, been intended to be protected. Turkey's heavily restoring historical and religious sites in throughout Kosovo and Albania (TIKA, 2013a; UNESCO, 2013) has initially served well to this cause. Yet, additionally, via such restorations Turkey recalled the Ottoman history of the Albanians, something followed by formal and informal requests for a change in history, culture and geography course curriculums and textbooks in Albania and Kosovo that long denied the Ottoman past, depicted Ottomans as invaders, blamed them for 'killing' Albanians or for forming a 'ruthless' rule in the Balkans (Balkan Insight, 2013; Kamusella, 2016). Moreover, to further the argument that Turks and Albanians share history, Turkey features historical figures known to be Albanian and who served to Ottomans or to the Turkish Republic. It is rhetorically in circulation in official and public communication that there were 33 (or 28, 35) grand viziers and hundreds of viziers and pashas of Albanian origin in the Ottoman Empire; Sami Frasheri¹² (called as *Şemsettin Sami* in Turkey) contributed to the building of both Turkish and Albanian nationalisms; the poet of Turkey's national anthem, Mehmet Akif Ersoy, is an Albanian whose father was born in Kosovo; and Albanian origin people in Turkey who migrated throughout the late 19th century and between 1920s and 1953 from particularly Kosovo and Macedonia to Turkey represent the Turkish-Albanian brotherhood.¹³

Nevertheless, while the official bodies deliver such messages directly to the Albanian communities, public diplomacy facilitators contribute to make sure the messages are correctly received in the

12 He was the author of the very first modern Turkish language dictionary, the very first Turkish language novel and the very first Turkish language encyclopaedia during the Ottoman Times, and as often called, was one of the pioneers of Turkish nationalism. In Albanian historiography, he is considered as the ideologue and one of the founders of Albanian nationalism (Bilmez, 2003).

13 For a rhetorical use of Albanian Sadrazams in the Ottoman state, Sami Frasheri, Mehmet Akif and many others by President Erdoğan in his visit to Tirana, see TCCB, 2015; DHA, 2012.

ground. Among those facilitators, Rifat Sait, a former Justice and Development Party MP and the former chairman of the Turkey-Albania inter-parliamentary friendship group at the Turkish Parliament, had played an influential role in enhancing Turkey's public diplomacy towards Albanians throughout the Balkans.

Before, during and after he acted as an MP, Sait, coming from an immigrant Albanian family, has involved in several projects facilitating Turkey's reach to the kin communities in the Balkans including Turks, Bosniaks, Pomaks or Torbeshis, yet particularly to the Albanians. In our interview, he, having admitted acting as intermediary between Turkey and the kin communities in the Balkans, stated that as part of such a facilitator role, he often visited the communities, took their opinions, was often invited to accompany Prime Minister or President in their visits to Albanian communities in the Balkans or in their hosting official guests from Albania or Kosovo, organized workshops at the Parliament, initiated projects within the South East European Cooperation Process Parliamentary Assembly, organized independence ceremonies for Albania and Kosovo in Turkey and abroad, initiated joint projects with NGOs from the Balkans, organized think-tanks gatherings for initiating a Balkans information exchange network, worked to make the Balkans a subject of hot discussion in Turkey, shared the grief of Albanians both in the Balkans and Turkey, lobbied for the establishment of a ministry on kin communities, collaborated in the YTB's opening a branch to İzmir where – to Sait – 1,5 million Balkan immigrants live. He further stated on this regard that, “when the TIKA was first established, when no one knew about the TIKA in the Balkans, we [himself] introduced the TIKA to leading cultural and social elites/figures in the Balkans, brought them together, mediated their knowing to each other” (Interview with Rifat Sait)¹⁴.

Such practices enhanced the public diplomacy's easy access to the target communities, yet also facilitated the occurrence of the influence. As examples exemplifying the intermediaries' contribution to the creation of Turkey's influence on particularly the Albanian communities, Sait expressed that, for instance, he has involved in mediating conflicts between Albanians and ethnic Turks particularly in Kosovo and Macedonia. Sait argued accordingly that

both the government and we [himself] worked to unite them and tried to solve problems between them, [as similarly] I did so in Bulgaria against the attempts of breaking the good relations between the Pomaks and the Turks... There are 80 thousand Turks in Macedonia and 70 thousand Albanians, they do not come together. ... [and] it is Turkey who will bring those people together. (Interview with Rifat Sait)

As an exemplary step of this kind, Turkey held meetings via the Office of Public Diplomacy, to the organization of which Rifat Sait provided assistance, which brought kin communities from Kosovo, Macedonia, Bulgaria together. As he stated and in addition to afore listed practices of intermediating, Sait organized conferences for the flourishing of an Ottoman memory, something needed, to him, to unite those *distinct* communities. As Sait further stated,

¹⁴ Sait also stated that “of course today there is no need for such a mission for us, as [communities in the Balkans now] know TIKA”.

Albanians and Turks have mutual stereotypes towards each other. Albanians tend to call Turks either as assimilated Albanians or Gypsies with reference to their historical Yorukh background. [And also] Albanians believe that during the Yugoslavia period Turks cooperated with Serbs against Albanians... all these come together with nationalism... and build antagonism towards each other.

This is something that, via such gatherings, Sait tries to overcome. Moreover, Sait has several times come together with ministries from Kosovo and Albania to encourage them to change the antagonistic expressions against the Ottomans in the curriculums and textbooks, as part of which, for instance, he brought Kosovo's Minister of Education to Turkey. Moreover, as a final example, Sait argued that he has taken several steps to back Turkey's fight against FETÖ in the Balkans, especially in Albania. He, to break FETÖ's influence on Albanians, many times came together with influential Albanian officials to convince them to close down FETÖ schools and cooperate with Turkey in its fight.

Nevertheless, having taken all those efforts spent by Sait, it is still not clear how consequential those and many other meetings and initiations have been, as it is quite hard to measure the influence emerged out of such initiations and involvements. Yet, it is clear that as an intermediary, Sait played a role in 'Turkey's and public diplomacy bodies' reach to the Albanian communities throughout the Balkans and some developments – such as political parties formed in Macedonia and Kosovo following Turkey's JDP's path, their embracing of Ottoman and Islamic civilizational memories (The Justice Party in Kosovo and BESA Party in Macedonia as Sait expressed) or some amendments made in curricula – make us believe that Turkey's state-to-society relations targeting Albanians worked to gain their backing to a certain extent and in the happening of this, along with official bodies, Rifat Sait, and may be several other intermediaries, played an influential role.

Turkey, Bosniaks and the Intermediaries

In Turkey's reach to the Bosniaks, informal and nongovernmental level supports provided to the Bosnians fighting against Serbian army in the early and mid-1990s have played a key ground in building a solid communication and relationship afterwards. Turkey since then has been a *carer* for the Bosnians in especially discursive level (yet backed by diplomatic and developmental aid providing) and in the community level and such a role has seems to be well received; at least this is what political circles in Turkey believe. This *carer* position is a self-imposed role and owes to the belief that Bosnia is a 'formerly ruled geography' and the Bosniaks were the loyal people of the great Ottoman state who for centuries watched and guarded the Western frontiers of the state. This belief led to an idea in the contemporary era, especially after the massacres the Bosnians were exposed to during the Bosnian war in the early and mid-1990s, that they are 'entrusted' to Turkey by the Ottoman state to be taken care of and to be protected. This role of being entrusted to Turkey came to be heavily discussed when Prime Minister Erdoğan visited Alija Izetbegović in his death bed in a hospital in Bosnia on 18 October 2003, one day before İzetbegovic passed

away. Erdoğan, having recalled such visit, later frequently expressed that – something went viral and turned into the motto of Turkey's public diplomacy campaigns towards Bosnia afterwards – during his visit Izetbegović, as a *last will*, told him that “protect my Bosnia, look after her, I entrust her to you”.¹⁵

Based on such a role, which is categorically denied to be part of a so-called neo-Ottomanism (Kalin, 2011, s. 10), Turkey generously utilized TIKA and other diplomatic instruments to *look after* Bosnia. In order to re-erect the Ottoman cultural heritage throughout Bosnia, TIKA restored or reconstructed numerous historical sites including but not limited to the Mostar Bridge, Konjic Bridge, Mehmed Paša Sokolović Bridge, The Maglaj Kuršunlu Mosque, Emperor's (Hünkar) Mosque (TIKA, 2013a, 2013b; Anadolu Agency, 2017b; World Bulletin, 2013; Hürriyet, 2017). Such monuments, many of which were destroyed during the Bosnian war by the Serbian forces, represent the cultural heritage of the Islamic civilization and contribute to the identity of Bosnia and Bosniaks. Nevertheless, such aids were not confined to cultural sector; from infrastructure to health, education and women empowerment hundreds of other projects have continuously been financially funded by TIKA. Along with TIKA, there were other institutions interested in establishing constitutive communication with the Bosniaks. The YTB, for instance, provided the Bosniak students with scholarship to carry out their under – and post-graduate studies in Turkey, organizes annual Turkey-alumni meetings¹⁶, encourages Turkey-alumni to establish Turkey-alumni associations to maintain Turkey's communication and contact with those who were once given scholarship, and promotes projects on enrichment of Ottoman cultural heritage in Bosnia in order to keep the *shared* historical memory alive (Surkovic, 2017; YTB, 2015). Along with YTB, Diyanet sponsors several students each year to study at imam-hatip schools (in İstanbul, Kayseri and Konya) and theology faculties in Turkey and maintains strong relationship with the Islamic Community (official religious authority) in Bosnia to promote Ottoman-Turkish cultural religious practices thus to break the influence of what is called as Salafi/Wahhabi Islamic practices and groups (Tabak, 2017; Karadeniz, 2011).

Nevertheless, Turkey's state-to-society public diplomacy not only targeted the Bosniaks living within Bosnia, to the minority Bosniak communities living in Serbia, Kosovo and Montenegro, Turkey has provided scholarships and religious facilities and restored historical sites and mosques in the areas they live in¹⁷. Yet more than that, whenever possible Turkey's high officials personally visited them. In a recent example, President Erdoğan, as part of his official visit to Belgrade, visited Novi Pazar of the Sandzak region in early October 2017 where he addressed a huge crowd

15 The expression is as follows: “Bosna'mı koruyun, Bosna'ma sahip çıkın, o size emanet”. This has come to headlines many times, especially during the anniversary of his death. See, for instance, Haberturk, 2010; Akşam, 2014; Yenişafak, 2016; Anadolu Agency, 2017a.

16 The most recent of those meetings was organized on 25 November 2017 with the participation of the president and several members of Association for Turkey-Alumni in Bosnia (YTB, 2017b). YTB also launched a training program Turkey-Alumni Associations. Via such training programmes the number of the alumni associations is aimed to be increased and accordingly the alumni are encouraged to establish associations in their home countries (YTB, 2017a).

17 Among hundreds of works of this kind, last June Diyanet Association distributed the Qur'an and its Bosnian translation to Bosniaks in Podgorica, Montenegro (Anadolu Agency, 2017c).

who welcomed and chanted for Erdoğan while waving Turkish flags and the green and blue flags of Serbia's Muslim community. There were banners read "Welcome Sultan" signed by *Evlad-ı Fatihan* (grandchildren of the Ottomans). He visited the town with Serbia's President Aleksandar Vucic, who said in his address to the crowd that "I know I am not going to be welcomed here like Erdogan is... But at least I can come out and say that I am working in your best interest" (Reuters, 2017). Confirming this, as Reuters reported, a local Muslim stated that "Erdogan is our nation's leader, Vucic is our state leader, this is the greatest day for us Muslims to have them both here" (Reuters, 2017).

One of those accompanied Erdoğan in his visit to Novi Pazar was Hüseyin Kansu – to whom I call as one of the intermediaries between official Turkey and the Bosniak communities throughout the Balkans and with whom I conducted an interview – and he confirmed the affection shown to Erdoğan. Kansu, a former PM of *JDP*, *Refah* and *Fazilet* parties and one of the founding members of the JDP, has been often invited to accompany ministers, Prime Ministers or Presidents in their visits to Bosnia or Bosniak communities in the Balkans or in their hosting official guests from Bosnia since 1995. Between 1995 and 2007, he uninterruptedly acted as the chairman of the Turkish-Bosnia-Herzegovina inter-parliamentary friendship group in the Turkish Parliament and worked throughout to enhance Turkey's bilateral relations with Bosnia and Bosniak communities in the Balkans. In explaining the role he played throughout, to which this research calls an intermediary role, Kansu endeavoured to report the developments in the Balkans regarding mostly the Bosniaks to Turkish public opinion via Parliamentary speeches, media statements, conference addresses. In return, he equally endeavoured to explain the 'true intentions' of Turkey to Bosnia and Bosniak communities against the accusations of neo-Ottomanism and imperialism. This intention of Turkey is explained by Kansu as follows:

when the Republic of Turkey was established the Westerners, particularly Britain, mandated us not to involve in the geography we previously ruled... With the end of the Cold War, Turkey started watching over its historical kin communities (in the Balkans)... with the contribution of nongovernmental organizations... (This involvement was also because) there was a yearning for Turkey in the Balkans, it was a reunion after a long break. There is this love of Turkey in the heart of our people living in the Balkans. As a response to this love, there has been done great huge beneficial works in the Balkans [by Turkey] with also the use of the facilities of NGOs, universities, charities. (Interview with Hüseyin Kansu)

Furthermore, to Kansu, this intention is a *natural* response – as there is already a high volume of transnational dynamic communication and ties running between the millions of historical Balkan immigrants living in Turkey and their relatives throughout the Balkans. Having descended from an immigrant Bosniak family and based on a similar transnational kin relationship, Kansu has various high post owner official acquaintances in Bosnia. He has often visited Bosnia accompanying official and semi-official delegations from Turkey and mediated these delegations' meetings with local officials. He, equally, has accompanied Bosnian officials in their visits to Turkey and facilitated their contact and communication with Turkish authorities. He lobbied

in Turkey for the restoration of historical sites in particularly the former Yugoslavian republics damaged during the wars as early as mid-1990s. He similarly lobbied for the expansion of public diplomacy institutions in the Balkans towards localities where Bosniak populations live. Moreover, particularly in the case of the Bosniaks living as minorities in Serbia, Montenegro, Kosovo and Macedonia, as Kansu stated, he has occasionally guided their community leaders and elites and given advice to them on issues related to their relations with Turkey and to their responses to policy changes in their host countries. In exactly the same manner, during 15 July coup attempt in 2016, Kansu acted as key person in securing the reliable flow of information between Turkey and the Bosniaks living in the Balkans. Right after the coup attempt, he paid several visits (exactly 13 visits) to Bosnia and other places such as Sandzak and Montenegro and gave speeches at conferences and public meetings organized by universities or municipalities to contribute to Turkey's fight on FETÖ. In one of those visits Kansu accompanied Mehdi Eker, the JDP's deputy-president and director of foreign affairs, to attend a conference in Sarajevo – entitled “15 July 2016 Coup Attempt”, organized by Turkish Embassy, YEI and a local think-tank, Stratis – in order to inform and mobilize the Bosniaks about FETÖ threat and the coup attempt (Star, 2016).

I have managed to receive positive response for interview only from Mr Sait and Mr Kansu as political intermediaries, yet there are others – with whom I could not establish fruitful communication – acted as intermediaries between Turkey and kin communities in the Balkans. Among them, for instance, Hakan Çavuşoğlu, a Western Thrace borne Turkish citizen, was the former chairman of the Turkish-Bosnia-Herzegovina inter-parliamentary friendship group and is the incumbent deputy Prime Minister. He was born in Gümülcine (Komotini), Greece, and studied in Turkey with the scholarship given by the Turkish government. Another example would be the former Minister of Health and Minister of Labor and Social Security Mehmet Müezzinoğlu who was also born in Gümülcine studied in Turkey and sought asylum from Turkey in 1983. A final example may be Hüseyin Bürge who is the chairman of the Turkish-Macedonia inter-parliamentary friendship group, the former mayor of Bayrampaşa Municipality in İstanbul¹⁸ between 1994 and 2011, and the founding chairman of the Union of Balkan Municipalities. Çavuşoğlu, Müezzinoğlu and Bürge, similar to Sait and Kansu, have involved in explaining Turkey's intentions to kin communities abroad and in informing the Turkish public opinion about kin communities and their problems. They have paid countless visits to Balkan countries and accompanied Turkey's Presidents and Prime Ministers during their official visits to the Balkan countries. They used their positions to direct the resources of TİKA, Diyanet, YEI, YTB and other institutions – such as the Ministry of Health – to the service of kin communities abroad. As part of their involvements in the inter-parliamentary friendship groups, they invited and hosted ministers and MPs from the Balkan countries at the Turkish Parliament and arranged closed group meetings with ministers, deputy-prime ministers (including the one in charge of overseeing TİKA, Diyanet and YTB) and the president (see Meclis Haber, 2011; Milliyet, 2012). This is something observed also by my other interviewee, Davut Nuriler, a Bosniak descent

18 Bayrampaşa is a district populated mostly by Balkan immigrants.

Turkish citizen acted as the founding coordinator of TIKA Sarajevo office (2003-2005). Having stated that “Turkey’s influence over Albanians and Bosniaks [in the Balkans] is quite low”¹⁹, he yet confirmed that Sait, Kansu, Çavuşoğlu, Müezzinoğlu, Bürge and many others have facilitated Turkey’s reach to the local public and communities through networking and building trust, and have endeavoured to increase Turkey’s influence accordingly (Interview with Davut Nuriler). Nuriler also said that he has “work[ed] with those above listed names”, but particularly with Hüseyin Kansu, in developing projects targeting the kin communities – particularly Bosniak communities – in the Balkans.

Conclusion

Governments utilize public diplomacy for several purposes, one of which is posing intentional constitutive influences on the communities with which a direct communication is aimed to be established. Turkey, equally, has utilized public diplomacy mechanisms for several purposes one of which has been tuning in the kin communities in the Balkans and influencing them as part of a state-to-society foreign policy. Such a policy, while facilitating Turkey’s message to be heard more vocally and embraced more broadly, also facilitated the communities’ reach to Turkey. Nevertheless, between Turkey’s public diplomacy mechanisms and the target communities, a group of people from Turkey, from the ranks of the governing party, played an imperative role in facilitating Turkey’s reach to the target communities in the Balkans. This group of political figures, to whom this paper calls intermediaries, have acted to make Turkey’s influence on Albanian and Bosnian and even ethnic Turkish communities a lasting one. They worked to build trust in the target community towards Turkey’s public diplomacy institutions and helped those institutions to build networks among political and community circles in the target country. They made the target communities’ needs known by the public diplomacy institutions.

In my observation, these intermediaries have all been active in migrant organizations before and after their political lives therefore have had access to nongovernmental networks in both Turkey and the target state/community. They all are descended from families migrated to Turkey from the Balkans and all have ethnic consciousness as Albanian or Bosniak yet boldly adhere to Turkishness as the national identity. They all have knowledge of native languages of the target communities. They all have had intense communication and contact with governments and community leaders in the Balkans thus have been the supporters of the national causes of those states. They, in this vein, endeavoured to involve in the relations of the target communities with other kin communities in the Balkans. They accordingly supported Albanians’ and Bosniaks’ having good relations with ethnic Turkish communities – both in cultural and political means. They all valued Turkey’s providing scholarship to students from target communities and

19 This is, to him, mostly because Kosovo and Albania follow the U.S.’ lead in foreign policy. Moreover, to him, for the Albanians Islam comes only after their Albanian national identity, so a policy based on religious brotherhood towards them does not bring the expected influence. Yet, as he suggested, this is not the case for the Bosniaks – as the shared Islamic motifs in identity bring them closer to Turks. (Interview with Davut Nuriler)

encouraged those communities to send their children to Turkey, by which an additional bond between those communities and Turkey would be established. Finally, they strictly embraced Turkey's religious and civilizational rhetoric in dealing with the Balkans.

All these characteristics contributed to Turkey's state-to-society foreign policy and to the target communities' having a trust on Turkey's intentions in the Balkans and on discourses it produces about inter-communal kinship relations. The emergence of pro-JDP political discourses and political parties or the organization of several 'Erdoğan meetings' throughout the Balkans are clear manifestations of the success of state-to-society relations and may be of the intermediaries. This yet does not mean that Turkey's influence over kin communities is total – it however means that there is an undeniable influence and the intermediaries have contributed to its occurrence.

References

- Al-Ghazzi O., M. M. Kraidy (2013) "Neo-Ottoman Cool 2: Turkish Nation Branding and Arabic-Language Transnational Broadcasting", *International Journal of Communication*, 7, 2341-2360.
- Aras B. (2012) "Turkey's Mediation and Friends of Mediation Initiative", SAM Papers, 4.
- Aras, B., P. Akpınar (2015) "The Role of Humanitarian NGOs in Turkey's Peacebuilding", *International Peacebuilding*, 22 (3): 230-247.
- Baklacioğlu, N.Ö. (2015) "Between neo-Ottomanist kin policy in the Balkans and Transnational Kin Economics in the EU", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 14 (3): 47-72.
- Bilmez, B. (2003) "Sami Frashëri or Şemseddin Sami? Mythologization of an Ottoman intellectual in the modern Turkish and socialist Albanian historiographies – based on 'selective perception'", *Balkanologie*, 7 (2): 19-46.
- Bjola C., S. Murray (2016) (eds.) *Secret Diplomacy: Concepts, contexts and cases*, Oxon: Routledge.
- Boskovic, M. M., D. Reljic, A. Vracic (2015), "Elsewhere in the Neighborhood: Reaching Out to the Western Balkans", in Cevik S. and P. Seib (eds.), *Turkey's Public Diplomacy*, London: Palgrave Macmillan, 99-120.
- Boyar, E., K. Fleet (2008), "A Dangerous Axis: The 'Bulgarian Müftü', the Turkish Opposition and the Ankara Government, 1928–36", *Middle Eastern Studies*, 44 (5): 775-789.
- Chigas, D. (2003) "Track II (Citizen) Diplomacy," in. Burgess G. and H. Burgess (eds.) *Beyond Intractability, Conflict Information Consortium*, University of Colorado, Boulder, (August). <http://www.beyondintractability.org/essay/track2-diplomacy>
- Clinton, H. R. (2010) "Leading through Civilian Power", *Foreign Affairs*, 89: 13-24.
- Colel, R. E. (2011) "Foreign Public Diplomacy Policy: The rhetorical turn", *Grove City College journal of Law & Public Policy*, 2 (2): 149-164.
- Cowan, G., A. Arsenault (2008) "Moving from Monologue to Dialogue to Collaboration: The Three Layers of Public Diplomacy", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 616 (1): 10-30.
- Cull, N. J. (2008) "Public diplomacy: Taxonomies and histories," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616 (1): 31-54.
- Cull, N. J. (2009) "Public Diplomacy before Gullion: The evolution of a phrase," in Snow N. and P. M. Taylor (eds.) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, London: Routledge, 19-23.
- Deibel, T. L. and W. R. Roberts (1976) *Culture and Information: Two Foreign Policy Functions*, Newbury Park: Sage.
- Delaney, R. F. (1968) "Introduction", in Hoffman A. S. (ed.), *International Communication and the New Diplomacy*, Bloomington: Indiana University Press.
- Dinnie, K. (2015) *Nation branding: concepts, issues, practice*, London: Routledge.
- Gregory, B. (2008) "Public Diplomacy: Sunrise of an Academic Field", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616 (1): 274-290.
- Kalın, İ. (2011) "Soft Power and Public Diplomacy in Turkey", *Perceptions: Journal of International Affairs*, 16 (3): 5-24.
- Kamusella, T. (2016) "Albania: a denial of the Ottoman past – School textbooks and politics of memory", *Revista de etnologie și culturologie*, 20, 96-105.
- Karadağ, H. (2016) *Uluslararası İlişkilerde Yeni Bir Boyut – Kamu Diplomasisi*, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

- Karadeniz, R. F. (2011) "Türk Dış Politikası'nda 'Dış Türkler': Karşılaştırmalı Teorik Bir Çalışma", *Unpublished PhD Thesis*, Istanbul: Marmara University.
- Kirişçi, K. (2004) "The Kurdish question and Turkish foreign policy," in L. Martin (ed.), *The future of Turkish foreign policy*, MA: MIT press, 277-314.
- Malone, G. D. (1988) *Political advocacy and cultural communication: Organizing the nation's public diplomacy*, Lanham: University Press of America.
- Melissen, J. (2005) "The new public diplomacy: Between theory and practice," in Jan Melissen (ed), *The new public diplomacy*, London: Palgrave Macmillan, 3-27.
- Mitchell, J. (1986) *International Cultural Relations*, London: Allen and Unwin.
- Mogensen K. (2015) "International trust and public diplomacy", *International Communication Gazette*, 77 (4): 315-336.
- Mor, B. D. (2007) "The rhetoric of public diplomacy and propaganda wars: A view from self-presentation theory," *European Journal of Political Research*, 46 (5): 661-683.
- Nye, J. S. (2008) "Public diplomacy and soft power," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616 (1): 94-109.
- Ogawa, T. (2009) "Origin and Development of Japan's Public Diplomacy", in Snow N. and P. M. Taylor (eds.) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, London: Routledge, 270-281.
- Oktay, A. S. (2015) "Diaspora-making as a State-led Project: Turkey's Expansive Diaspora Strategy and its Implications for Emigrant and Kin Populations", *Unpublished PhD Thesis*, European University Institute.
- Öktem, K. (2014) "Turkey's New Diaspora Policy: The Challenge of Inclusivity, Outreach and Capacity", *Report prepared for Istanbul Policy Center, Sabanci University, Stiftung Mercator Initiative*.
- Pratkanis, A. (2009) "Public Diplomacy in International Conflicts: A Social Influence Analysis," in Snow N. and P. M. Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, London: Routledge, 11-153.
- Şahin, M., S. Çevik (eds) (2015) *Türk Dış Politikası ve Kamu Diplomasisi*, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Sancar, G. A. (2015) "Turkey's Public Diplomacy: Its Actors, Stakeholders, and Tools", in Çevik S. B. and P. Seib (eds.) *Turkey's Public Diplomacy*, New York: Palgrave Macmillan, 13-42.
- Schneider, C. P. (2005) "Culture communicates: US diplomacy that Works," in Melissen J. (ed.), *The new public diplomacy*, London: Palgrave Macmillan, 147-168.
- Seo H., S. Thorson (2016) "Empathy in Public Diplomacy: Strategic Academic Engagement with North Korea", in Pamment J. (ed.), *Intersections between Public Diplomacy & International Development: Case Studies in Converging Fields*, CPD Perspectives on Public Diplomacy, Los Angeles: Figueroa Press.
- Sharp, P. (2005) "Revolutionary States, Outlaw Regimes and the Techniques of Public Diplomacy", in Melissen J. (ed), *The new public diplomacy*, London: Palgrave Macmillan, 106-123.
- Tabak, H. (2016) *The Kosovar Turks and Post-Kemalist Turkey: Foreign Policy, Socialisation and Resistance*, London: I.B.Tauris.
- Tabak, H. (2017) "Manifestations of Islam in Turkey's Foreign Policy", in Tabak H., Ö. Tüfekçi and A. Chiriatti (eds) *Domestic and Regional Uncertainties in the New Turkey*, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 85-104.
- Tuch, H. (1990) *Communicating with the World: US Public Diplomacy Overseas*, New York: St Martin's Press.
- Tufekci, O. (2013) "Another 'the Last Eurasianist': Davutoğlu's Eurasianist Rhetoric", *Caucasus International*, 2 (3): 101-109.

- Tufekci, O. (2014) "Ahmet Davutoğlu's Foreign Policy Understanding: A Blend of Westernist and Multiculturalist Eurasianism", *The Arab World Geographer*, 17 (3): 275-289.
- Ulusoy, K. (2015) "Turkish Foreign Policy in a Transatlantic Context: A Case for Soft Power and Public Diplomacy," in Çevik S. B. and P. Seib (eds.) *Turkey's Public Diplomacy*, New York: Palgrave Macmillan, 153-172.
- Üngör, Ç. (2015) "Expanding Perspective: Reaching Out to China and the East," in Çevik S. B. and P. Seib (eds.) *Turkey's Public Diplomacy*, New York: Palgrave Macmillan, 213-232.
- Zöllner, O. (2009) "German Public Diplomacy: The Dialogue of Cultures", in Snow N. and P. M. Taylor (eds.) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, London: Routledge, 262-269.
- Interview with Davut Nuriler, 08 December 2017
- Interview with Hüseyin Kansu, 01 November 2017
- Interview with Rifat Sait, 15 April 2017

Internet Sources& News coverage

- Akşam (2014) "Bilge Kral anılıyor", 19 October, www.aksam.com.tr/dunya/bilge-kral-aniliyor/haber-346791
- Anadolu Agency (2013a) "Balkan Türklerinden Erdoğan'a destek mitingi", 14 June, aa.com.tr/tr/dunya/balkan-turklerinden-erdogana-destek-mitingi/238550
- Anadolu Agency (2013b) "Balkanlar ve Malezyada Erdoğan'a destek mitingi", aa.com.tr/tr/turkiye/balkanlar-ve-malezyada-erdogana-destek-mitingi/238486
- Anadolu Agency (2016) "Bosniaks in Serbia hold rally in support of Turkey", 08 August, aa.com.tr/en/europe/bosniaks-in-serbia-hold-rally-in-support-of-turkey/623505
- Anadolu Agency (2017a) "Erdoğan'dan, Aliya İzzetbegović mesajı", 19 October, aa.com.tr/tr/turkiye/erdogandan-aliya-izzetbegovic-mesaji/942570
- Anadolu Agency (2017b) "Turkey helps restore 16th-century Bosnian mosque", 12 May, aa.com.tr/en/turkey/turkey-helps-restore-16th-century-bosnian-mosque/817097
- Anadolu Agency (2017c) "TDV Karadağ'da Boşnakça Kur'an-ı Kerim meali dağıttı", 03 June, aa.com.tr/tr/dunya/tdv-karadagda-bosnakca-kuran-i-kerim-meali-dagitti/833885
- Balkan Insight (2013) "Kosovo Textbooks Soften Line on Ottoman Rule", 22 January, www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-textbooks-soften-line-on-ottoman
- Balkan Insight (2014) "New Macedonia Albanian Party Denies Erdogan Link", 24 November, www.balkaninsight.com/en/article/new-albanian-party-in-macedonia-denies-erdogan-connection
- DHA (2012) "Davutoğlu: Arnavut Halkı ile ortak bir kültür ve tarihe sahibiz", 05 September, arsiv.dha.com.tr/davutoglu-arnavut-halki-ile-ortak-bir-kultur-ve-tarihe-sahibiz_359416.html.
- Haberler (2014) "Arnavutluk İslam Birliği Başkanı Bruçay'dan Diyanet İşleri Başkanı Mehmet Görmez'e Ziyaret" 22 May, <https://www.haberler.com/arnavutluk-islam-birligi-baskani-brucay-dan-6058275-haberi/>
- Haberturk (2010), "Bilge Kral'ın Erdoğan'a vasiyeti" 19 October, www.haberturk.com/dunya/haber/562955-bilge-kralin-erdogana-vasiyeti
- Hürriyet (2013) "Yedi ülkede Erdoğan'a destek mitingi", 15 June, www.hurriyet.com.tr/yedi-ulkede-erdogana-destek-mitingi-23506365
- Hürriyet (2017) "Turkey's TİKA changes strategy in favor of development projects", May 20. Report by Sevil Erkuş, www.hurriyetdailynews.com/turkeys-tika-changes-strategy-in-favor-of-development-projects-113304
- Kenan Surkovic (2017) "The Art of Carpet Weaving in Bosnia and Herzegovina", *Islamic Arts Magazine*, 17 July, islamicartsmagazine.com/magazine/view/the_art_of_carpet_weaving_in_bosnia_and_herzegovina/

- Meclis Haber (2011) "Balkan heyetinin TBMM'deki temasları", 12 December, www.meclishaber.gov.tr/develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=118446
- MoS (2013) "Memorandum of Support to Turkish Government, by the Muslim Youth Movement of Malaysia (ABIM)", 14 June, <https://tr.scribd.com/document/147800814/Memorandum-Support-Turkey-ABIM>
- Milliyet (2012) "Bulgaristan parlamento heyeti TBMM'de" 26 June, www.milliyet.com.tr/bulgaristan-parlamento-heyeti-tbmm-de-siyaset-1559106/
- Reuters (2017) "Turkey's Erdogan gets warm welcome in mainly Muslim Serbian town", 11 October, <https://www.reuters.com/article/us-serbia-turkey/turkeys-erdogan-gets-warm-welcome-in-mainly-muslim-serbian-town-idUSKBN1CG24F>
- Sabah (2016) "Balkan Müslümanları 'anavatan' Türkiye için nöbette," 09 August, <https://www.sabah.com.tr/dunya/2016/08/09/balkan-muslumanlari-anavatan-turkiye-icin-nobette>
- Star (2016) "'15 Temmuz Darbe Girişimi' Saraybosna'da anlatıldı", 10 October, www.star.com.tr/guncel/15-temmuz-darbe-girisimi-saraybosnada-anlatildi-haber-1148402/
- TCCB, 2015, "600 Yıldır Arnavut Kardeşlerimizle Beraber Bugünlere Geldik, Beraber Geleceğe Yürüyoruz", 13 May, <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/32290/600-yildir-arnavut-kardeslerimizle-beraber-bugunlere-geldik-beraber-gelecege-yuruyoruz.html>
- TIKA (2013a), "TİKA's Mosque Restoration Projects," www.tika.gov.tr/en/news/tikas_mosque_restoration_projects-8601
- TIKA (2013b) "Bosna-Hersek Proje & Faaliyetleri" www.tika.gov.tr/upload/oldpublication/bosnahersek.pdf
- TIKA (2015a) "TİKA Çalışanları Buldukları Ülkelerde Çağdaş Alperenlerdir", www.tika.gov.tr/tr/haber/tika_calisanlari_bulduklari_ulkelerde_cagdas_alperenlerdir-21645
- TIKA (2015b) "ANALYSIS: Turkey's Balkan policy not interest-oriented", www.tika.gov.tr/en/news/analysis_turkeys_balkan_policy_not_interest_oriented-21145
- TIKA (2016) "Balkan Müslümanları "Anavatan" Türkiye İçin Nöbette", www.tika.gov.tr/tr/haber/balkan_muslumanlari_anavatan_turkiye_icin_nobette-24298
- Time Balkan (2016) "Üsküp'te Türkiye'ye destek mitingi düzenlenecek", 27 July, timebalkan.com/makedonyadan-turkiyeye-destek-devam-ediyor/
- Time Balkan (2017) "Sırbistanda Erdoğan'a destek mitingi", 06 April, timebalkan.com/sirbistanda-erdogana-destek-mitingi/
- UNESCO (2013), "Restoration of Ottoman cultural heritage in South-East Europe", 10 December, www.unesco.org/new/en/member-states/single-view/news/restoration_of_ottoman_cultural_heritage_in_south_east_europ/
- World Bulletin (2013) "Turkey to restore home where Aliya Izetbegovic was born", 20 April, worldbulletin.net/haber/107082/turkey-to-restore-home-where-aliya-izetbegovic-was-born
- Yenişafak (2016) "Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın Aliya İzzetbegović yazısı", 19 October, www.yenisafak.com/hayat/cumhurbaskani-erdoganin-aliya-izzetbegovic-yazisi-2550178
- YTB (2015) "Saraybosna'da evlad-ı fatihan zirvesi gerçekleştirildi", 14 December, <https://www.ytb.gov.tr/haberler/saraybosnada-evlad-i-fatihan-zirvesi-gerceklestirildi>
- YTB (2017a) "Türkiye Mezunları Dernekleri Eğitim Programı", YTB official website, 23 November, <https://www.ytb.gov.tr/haberler/turkiye-mezunlari-dernekleri-egitim-programi>
- YTB (2017b) "Türkiye Yeniden: Mezun Buluşması - İstanbul", 25 November, <https://www.ytb.gov.tr/haberler/turkiye-yeniden-mezun-bulusmasi-istanbul>



Neoliberal Governmentality and Consular Outsourcing: An Analysis on Visa Processing Arrangements

Neoliberal Yönetimsellik ve Konsolosluk Hizmetleri Dış Alımı: Vize İşlemleri Uygulamaları Üzerine bir Analiz

Ebru TEKİN BİLBİL*

Abstract

Since the 2000s, consular services have not been the only arena that fits into the government's responsibility. This paper examines how the state transfers visa services to private companies that manage millions of visa applications each year. A theoretical focus on "governmentality" was undertaken by examining the discourses that shape the meaning, processes, and power configuration of consular outsourcing. Employing a content analysis, this study examines how political rationalities of governments are reflected in their discourses in terms of global visa policies, as well as how these discourses are embodied in public documents as technical devices. Based on analysis of tender documents, service level agreements, and the service providers' disclaimer statements, this study examines the role of governments and service providers, their thought processes, mechanisms, practices, and processes in the operationalization of consular outsourcing. This paper reveals three main outcomes. First, the change of political rationalities in visa policies pointed to a change in discourse (from visa restriction to visa liberalization), yet the visa processes have not liberalized or facilitated, and this discourse change only resulted in the inclusion of new actors, practices, and processes. Second, consular outsourcing created gaps in/between responsibility and accountability of governments and service providers to individuals. Third, these gaps entail depoliticization, individualization, and insecurity in a neoliberal form and create concerns regarding responsibility and accountability. In light of this content analysis provided with this paper, a new area of politics that emerges with neoliberal governmentality detaches individuals from the legal-political sphere and produces enterprise individuals who will become responsible for any risks associated with visa applications. This process signifies a policy that constructs the political rationalities of the state and individual based on the market principles. As such, depoliticization as a strategy of neoliberal governmentality becomes the central device of individual political rationality that is established visa processing arrangements.

Keywords: Visa, Service, Consular, Outsourcing, Responsibility, Government, Accountability

Öz

2000'li yıllardan bu yana, konsolosluk hizmetleri sadece hükümetlerin sorumluluk alanında olmaktan çıkmıştır. Bu çalışma, devletin vize hizmetlerini milyonlarca vize başvurusu alan özel firmalara

* Dr. Özyeğin University, ebru.tekin@ozyegin.edu.tr.

nasıl bıraktığını incelemektedir. Teorik yaklaşım olarak “yönetimsellik” kavramını benimseyen bu çalışma konsolosluk hizmetlerinin dış alımı sürecindeki söylemleri şekillendiren anlamları, süreçleri ve güç konfigürasyonlarını incelemektedir. İçerik analizine dayanan çalışma hükümetlerin küresel vize politikalarına yönelik politik rasyonelliğinin söylemlerine göreceli olarak nasıl yansıdığını ve bu söylemlerin devlet ve teknik dokümanlarda nasıl vücut bulduğunu analiz etmektedir. Çalışma, ihale dokümanları, hizmet anlaşmaları ve hizmet sağlayıcıların feragat beyannamelerine dayanarak, hükümetlerin ve hizmet sağlayıcıların rollerini, düşünce süreçlerini, mekanizmalarını, pratiklerini ve aynı zamanda operasyonel süreçlerini araştırmaktadır. Çalışma üç sonucu ortaya koymaktadır. Birincisi, vize politikalarına yönelik değişen politik rasyonellik (vize kısıtlamasından serbestleşmeye yönelik) bir söylem değişikliğini işaret etse de bu söylem değişikliği ancak yeni aktörlerin, pratiklerin ve süreçlerin ortaya çıkmasına yol açmaktan öteye gidememiştir. İkincisi, konsolosluk hizmetleri dış kaynak kullanımı hükümetler, servis sağlayıcıları ve bireyler arasında ve dahilinde sorumluluk ve hesap verilebilirlik alanlarında boşlukları ortaya çıkarmıştır. Üçüncüsü, bu boşluklar neoliberal bir biçimde depolitizasyon, bireyselleştirme, güvensizleştirme yaratmakta ve sorumluluk ile hesap verilebilirlik anlamında endişelere işaret etmektedir. Bu içerik analizi ışığında, neoliberal yönetimsellik ile birlikte yeni bir siyaset alanı ortaya çıkmış ve bireyi yasal-siyasal alandan koparmış ve vize süreçlerindeki her tür riskin sorumluluğunu üstlenecek girişimci bireyler üretmiştir. Bu süreç, devlet ve bireyin, piyasa temeline dayandırılmış, politik-rasyonelitesini inşa eden bir siyaset alanını işaret etmektedir. Böylelikle, depolitizasyon, vize işlemleri sürecinde neoliberal yönetimselliğin bir stratejisi olarak, bireysel politik-rasyonelitenin merkezi oluşturucu aracı haline gelmiştir.

Anahtar Kelimeler: Vize Hizmeti, Konsolosluk, Dış Kaynak Kullanımı, Sorumluluk, Hükümet, Hesap Verilebilirlik

Introduction

As a reference to Michel Foucault, the neoliberal governmentality notion as critique of neoliberalism is based on his analysis on politico-economic rationality as a new social that reconstitutes the economic sphere in the form of an “enterprise society” (Venn, 2009, p. 211). As such, the neoliberal task of the government is to enable society to operate as an enterprise society with the role to govern for the market according to the rules of the market in line with the enterprising state and with radical individualism (Foucault, 2004, cited from Venn, 2009, p. 212). Therefore, in such an enterprise society, security, entry visas, and border control are not “natural realities that have an objective existence.” Instead, they are the result of a social construction “that operates through the intersection of dispositifs (devices)” (Lazzarato, 2009, p. 111) that require active and on-going support of the mechanisms of dispositifs, (including state apparatuses, laws, norms of conduct, and practical know-how) (Venn, 2009, p. 211). With these dispositifs, consular outsourcing service providers emerge as appropriate institutions to control the rules of the game with frame-setting practices and conducts (p. 212).

Especially since the 2000s, the positive impacts of the state’s facilitation of their visa rules and procedures on the tourism growth had been proposed by various international organizations, such as UNWTO, OECD and G20 to facilitate the travel and tourist flows (Bilbil, 2017). Consular outsourcing has been one aspect of the visa and travel facilitation. In this paper, consular

outsourcing will be identified as one result of the neoliberal principle that is applied for public services through public-private partnerships, privatization, liberalization, and outsourcing (Wesseling and Boniface, 2011). However, the paper takes one step further and discusses the outcomes and implications of consular outsourcing. Therefore, the following research questions will be addressed throughout the paper: how, and under what conditions, the state's transfer visa services to large private companies based on the dilemma of efficiency and security; what reconfiguration limitations exist; who is accountable in consular outsourcing; and what the restrictions of consular outsourcing are in terms of responsibility and accountability.

In this paper, consular outsourcing is identified as tools and practices (such as non-judgmental services, including classification, control, track, screening, and operationalizing visa application processes) that are regulated between the state (as the political-legal entity), embassies, citizens (third-party countries), consular outsourcing service providers as outsourcing contractors at global and local levels as well as employees of service providers and embassy officers. It might be assumed that the embassy should retain some capabilities, although efficiency gains and service advantages are secured. However, the visa application process touches upon different aspects of the social, including data protection, security, market growth, and governance. As such, the sector embraces risks due to complexity that include various parties, including the governments of both receiving and sending countries, and also their citizens, as well as outsourcing companies with their partner companies, if any.

A theoretical focus on "governmentality" was undertaken by examining the discourses that shape the meaning, processes, and power configuration of consular outsourcing. Foucault (1979, cited from Miller and Rose, 2008) defined "governmentality" as an "ensemble formed by the institutions, procedures, analyses, reflections, calculations, and tactics, that allow the exercise of this very specific, albeit complex, form of power" (p. 20). Therefore, governmentality represents power relations as well as their interactions (Lemke, 2013).

In this paper, first, considering the field of calculations and interventions, this approach not only focuses on political power in relation to the actions of a state, but also addresses the diversity of forces and groups (Miller and Rose, 2008). As such, "political power is exercised through a multitude of agencies and techniques" (p. 22) that are not the direct responsibility of government executives, but of private companies monitored through diverse mechanisms. Based on "expertise" or "expert knowledge," the government authority ascribes specialized tasks and duties to particular agents. As such, the modern form of government assigns self-regulating capacities to these agencies by shaping, monitoring, directing, and managing them (Miller and Rose, 2008). Second, the analytics of governmentality and its discursive element(s) is employed to examine the conceptualization, explanations, and calculations that inhibit the governmental field. This is based on two dimensions; one is based on "political rationalities within a wider discursive field"; the other on, "the technical devices of writing, listing, numbering, and computing that render a realm into discourse as a knowable, calculable, and administrable object." As such, this approach enables researchers to specify:

“... political rationalities in terms of the relatively systematic discursive matrices within which the activity of government is articulated, the particular languages within which its objects and objectives are construed, the grammar of analyses and prescriptions, the vocabularies of programmes, and the terms in which the legitimacy of government is established” (Miller and Rose, 2008, p. 30).

Moreover, the governmentality framework contributed to this paper in two perspectives. First, it provided an insight into the thought processes and the mechanisms for exercising power to implement government policies for analysing the global policy discourse on outsourcing (Caperchione, Demirag and Grossi, 2017). Here, the object of the study is the distinction between the public and private spheres. Therefore, the perspective of governmentality enables us to analyse the continuum, which extends from political government right through to forms of self-regulation (Lemke, 2001, p. 201). Second, it explored government practices and processes that have been seeking the operationalization of the outsourcing policy objectives (Caperchione, Demirag and Grossi, 2017). Liisa Kurunmäki and Peter Miller (2011) employed a governmentality framework by examining how the larger political discourse interacts with everyday practices at the local level. There is also a gap in the literature that focused on the government discourses toward the global development of outsourcing public services (Caperchione, Demirag and Grossi, 2017); hence, this paper aims to close this deficit. Moreover, as opposed to the views that criticized the governmentality approach, this paper focuses on not only the projects and programs of government, but also their outcomes and effects (Lemke, 2013).

Consular outsourcing is based on a government tender process managed by each embassy that reserves the right to the selection and appointment of the technically and commercially qualified bidder (Gulf Times, 2016). Maurizio Lazzarato (2009) identified the tools and practices of the consular outsourcing processes as “technologies of the social,” which are defined as “procedures and mechanisms that constitute the social” (p. 112). Examining consular outsourcing revealed a global perspective in which global trends emerge while individual countries draw their own unique approaches with the concepts or marketization of public services (Osborne, 2010). This paper examined horizontal accountability related to “social” and direct accountability to individuals, as well as “clients, interest groups, affected third parties, and other societal stakeholders” (Bovens, Goodin and Schillemans, 2014). As such, accountability is multiple, fragmented, and continually constructed (Sinclair, 1995).

With regard to methodology, this paper employed a content analysis based on randomly selected documents produced for tender processes, service level agreements between embassies and the state concerned in consular outsourcing as well as disclaimer statements retrieved from the websites of service providers. Since these types of documents are not open access document types, the sampling is based on a statistically representative sample retrieved from the documents with a Web search. The author could find 31 Request for Proposal (RFP) documents and 6 service level agreements, as well as 10 disclaimer statements. Therefore, the content analysis of this paper is based on these documents. A software-supported content analysis with Nvivo was carried out in order to organize, classify, map, and categorize the data.

Outsourcing, Responsibility and Accountability: “Overnance” or “Governmentality”?

Outsourcing has been a long-lasting concept discussed in relation to public management theory, transaction cost theory, institutional change theory, agency theory, and governance theory. Consular outsourcing might be considered as a part of public sector reform, where public functions are performed by private companies. However, this new reconfiguration led to an increased decentralization of responsibilities in public sector accounting. Public management researchers, for instance, identified outsourcing as a new form of operations derived from hybrid governance, “where managers from the private and the public-sector work together in complex organizational forms, roles, and work practices, often with conflicting objectives, incentives, and penalties” (Caperchione, et al., 2017, p. 1). Governance researchers, for instance, identified these new forms of hybridization, which created a need for new forms of accountability by examining how governance and accountability are “diffused in the public-sector context and how the multiple actors interact in this new arena” (Almquist, Grossi, van Helden, and Reichard, 2013, p. 1). Hybrid organizations are defined as organizations operating at the intersection of the market and the public sector (Grossi and Thomasson, 2015), and as being complex and lacking accountability (Andre, 2010). Again, Rae André (2010) examined government-sponsored organizations in terms of accountability, which is defined as “the process of judging an organizational action or result against a standard, and then acting on that judgment” (p. 273). As such, the level of accountability varies as “unresponsive,” “deviated from accountability standards,” “responsive,” or “loosely accountable” (p. 274).

Within the governance scheme again private companies carry out official duties within the framework of “responsabilisation strategy” (Garland, 2001, cited from Dijstelbloem and Broeders, 2015). Kuriyan and Ray (2009) studied outsourcing with regard to good governance reforms in relation to accountability, professionalism, efficiency, and reliability, as well as responsiveness and overcoming corruption, nepotism, bureaucracy, and mismanagement (Nanda, 2006, cited from Kuriyan and Ray, 2009). Renee Kuriyan and Isha Ray (2009) found that public-private partnerships should integrate both the credibility of the state and the service orientation of the private sector, because governments want to improve their images with the public and try to reshape themselves into market-friendly and efficient entities. However, in this new representation of the state, outsourcing can be kept within a portion of government processes by retaining control over it.

Moreover, Marijn Janssen and Elsa Estevez (2013) identified the concept of lean government as one that aims to rationalize and reduce complexity by reducing waste (i.e., time, personnel) and seeks to create value (i.e., embassy image). As a result of the financial crisis, the government’s budget was affected, and this reduced public spending and the size of the administration. As such, the lean government only orchestrates by monitoring, arranging, coordinating, and managing complex networks, rather than being directly responsible and accountable in preventing or eliminating control overflows (Callon, Lascoumes and Barthe, 2009). The term accountability takes on a different form based on transparency of the government, active monitoring, responses to questions, and receiving feedbacks.

Following the movement of privatization (Araral, 2009) and deregulation of the public sector since the 1980s, in addition to the globalization processes of the 1990s, government outsourcing was transformed with the development of the IT sector in the 2000s (Margetts, 2009). Christopher Hood (1997) identified an outsourced contract sector that included a wide range of core state functions, from the running of prisons to military-industrial complexes (p. 1). As such, Myriam Dunn Cavelty and Manuel Suter (2009) examined the inevitability of public-private partnerships in terms of the state's inability to provide the public with good security and efficiency. However, this governance approach is limited to explain today's consular outsourcing.

Especially since the 2000s, with the rapid increase in consular outsourcing, the liberal governmentality who governs *with the market* has transformed into neoliberal governmentality who governs *for the market* in order to create, construct and design a market (i.e., visa liberalisation for travel facilitation, efficiency rather than security) (Lemke, 2001). Therefore, with this study, the neo-liberal governmentality approach is employed in order to present how consular services are designed and produced *for the market* and how the line between public and private spheres is blurred. As such, the following content analysis revealed that consular outsourcing is not categorized based on a necessity such as prioritized responsibility, risk and security; rather, efficiency is prioritized.¹

Why Consular Outsourcing?

Consular outsourcing was the part of visa facilitation techniques that was suggested by several international organizations. In the declaration of the G20 Ministers of Tourism and Heads of Delegation of G20 member countries in May 2012, the proposal included the following recommendations (T20 Merida Declaration, 2012): (1) Adopting new technologies (i.e., e-visa) without damaging national security, (2) Bilateral, regional, and international cooperation on visa policies, (3) Each member states' commitment to rely on visa facilitation programs, (4) Implementing fast, transparent and effective visa facilitation, along with existing international commitments. Similarly, the UNWTO identified five areas of visa facilitation opportunities. These included improving delivery of information, facilitating current processes to obtain visas, differentiating treatment to facilitate tourist travel, instituting e-visa programs, and establishing regional agreements (UNWTO, 2012).

In light of these developments, the driving factors of consular outsourcing can be summarized as follows (Wesseling and Boniface, 2011; Kuriyan and Ray, 2009): (1) the growth in the number of embassies and consulates worldwide; (2) government budget cuts; (3) the heavy administrative nature of visa processing; (4) the growth of visa applications with increasing number of travellers; (5) policy problems (i.e. migration); (6) overcoming the negative image of embassies (i.e., long waiting time and queues in visa application); (8) professionalization of politicians and e-imaging of the political role from public service to executive direction of the nation state, and (9) hallowing out of the state with some functions ceded to transnational levels and some replaced by the market. Moreover, consular outsourcing also led to the growth in

¹ Special thanks to the blind reviewers for their special comments on this section.

the number of visa applications (Wesseling and Boniface, 2011) with a number of advantages. As such, the proponents and opponents of consular outsourcing can be summarized with the following advantages and disadvantages of consular outsourcing (Combined by the author from various resources, Hamilton, 2011; Bigo, Carrera and Guild, 2016; ZeroPoint, 2010; Wesseling and Boniface, 2011; Kuriyan and Ray, 2009).

The advantages include: (1) Solving problems with consular capacity, (2) Assuring faster and more efficient procedures for visa applications (i.e., through longer opening hours, bigger buildings with more counters, better parking and waiting facilities, proximity to applicants), (3) Saving time with comprehensive services such as multilingual websites, email support, one-stop-shop (embassy receives complete application and only decides acceptance or rejection), (4) Cutting cost of embassy (with fewer personnel, office space, technical equipment), (5) Developing the image of the embassy, (6) Consulates can maintain a high-quality service and process a higher number of applications with the same budget and staff capacity, (7) Possible negative economic impact (reduce the presence of consulates in certain third countries), (8) Insufficient use of modern technologies (i.e., online appointment systems, data storage system), (9) Heavy supporting documents, (10) Consulates not procuring the services of external service providers on a global basis to address their lack of geographical coverage; (11) Lack of visa or other authorization, allowing travellers to stay more than 90 days in any 180-day period (i.e., Schengen area).

The disadvantages of consular outsourcing include: (1) Not increasing the quality and speed of each procedure, (2) Increasing number of unjustified refusals, (3) Displacing the long queues to other parts of the city, (4) Increasing costs for applicants, (5) Creating risks in terms of national security and sovereignty, (6) Creating risks in terms of data protection and privacy (financial means, insurance papers, biometric identifiers), (7) Lack of seamless communication between citizenry and outsourcing companies (reaching call centres, commercial rates, providing information), (8) The “changing social identity of visa applicant” (Bigo, Carrera and Guild, 2016), (9) Technical loopholes on the company’s website.

Consular outsourcing enables embassies to avoid the capital cost of information technology systems necessary to support visa processing (NCOA, 2014). Moreover, joint-visa application centres aim to assure more efficiency gain by enabling partner governments to share visa service centre resources (TLS, 2013). However, consular outsourcing was criticized in relation to the extent which visa “simplification” and/or “liberalization” policies became discourses of government while they outsource visa services to private companies. Also, consular outsourcing is criticized as visa applicants are required to pay a service fee to the consular outsourcing service providers on top off the standard visa fee.

Consular Outsourcing Companies

Consular outsourcing service providers provide contract-based outsourcing services to the governments. The consular outsourcing companies receives no payment from the Mission or

any of its missions for the provision of the services. This is emphasized by the embassy in every communication, for instance, “outsourcing of VISA-related services shall not entail any burden to the State budget.” Consular outsourcing service or outsourcing visa service was identified as a service concession for the collection of visa applications. These companies provide service to citizens that prevent individuals from having to queue for hours (The average waiting time in the American consulate in Mumbai was five hours.); thus, that they do not have to wait for hours (The average waiting time fell to one hour in Mumbai.) (Economist.com, 2016). For instance, in the CSC (Computer Science Corporation) press release, when a company won the U.S. visa application contract in 2010, the president of CSC’s North American Public Sector Enforcement, Security and Intelligence Group, Aaron Fuller, said,

“We understand the enormous challenges the Department of State faces in processing visa applications around the world to facilitate international travel, while also vigorously protecting the borders of the United States. CSC’s worldwide visa support experience, service-delivery expertise, and global presence make us the ideal partner to combine centralized oversight and control with distributed local execution – maximizing standardization, yet responding to each country’s distinctive needs” (CSC.com, 2010, p. 1).

In the RPF documents and service level agreements reviewed, the voluntary statement included, “if applicable,” mentioning that, “the use of a service provider is voluntary for the applicant. Applicants may submit their applications directly to the visa office at any time.” Out of 31 RPFs reviewed only 9 provided the voluntary statement.

Table I: General Overview to Consular Outsourcing Companies

Categories	Consular Outsourcing Companies
Public or Private	Private
Independent of politicians?	No
Market Control	Yes
Embassy Control	Yes
Funded by Government	No
Accounting dimensions (to government, to public, to the clientele, to peers)	to Government
Introduce new, more efficient, and less costly business practices	Yes
Reduces the workload of legislators	Yes

Source: Adopted from Andre’s (2010) categorization on accountability.

The outsourcing services requested by the embassies within a tender process were defined as “public service concessions in connection with the visa application procedure,” and also as delegation of the administrative tasks of the visa process to an external service provider. The outsourcing services include non-judgmental tasks, including not only consular administrative tasks, but also data collection and collation services. These tasks are to be extended a later date by the embassy. These services are assigned to the outsourcing company on behalf of the authorized country’s foreign mission in the assigned territory that may include the host country and/or home country.

During Tender Process and Selection Criteria

In this study, a total of 31 randomly selected Request for Tender Proposal (RFP) documents, called as “RFPs for Outsourcing of CPV (Consular, Passport, Visa) services in Missions and Posts Abroad,” were analysed, with the contract notice dates ranging from 2012 to 2017. The contract values varied from \$ U.S. 100,000 to 621 million GBP, depending on the extent and scope of the contract (i.e., the number of lots, regions, and countries of operation). The embassies of this randomly selected content analysis included Netherlands (1), Switzerland (1), UK (1); Belgium (1), Denmark (1), Estonia (1), Germany (15), India (7), Italy (3). The RFP documents provided the details of the goal of the proposal by identifying the role of the service provider: “[t]he awarded company ... will set up, exclusively at its own expenses, a dedicated structure (a fully-equipped office space, with all needed facilities, utilities, staff, counters) to serve as Schengen Visa Application Centre solely for the Embassy of Italy in Amman, Jordan (Italian Embassy in Jordan, 2012, p. 2)”.

The tender process of consular outsourcing is based on a number of eligibility criteria, including technical eligibility, reference projects, prequalification criteria, economic criteria, employee criteria, financial guarantees, legal criteria, liability criteria, turnover criteria, operational systems, infrastructure, and so forth. Based on the document analysis performed, the request for proposals created and published by the embassy included detailed explanations of the eligibility criteria of prequalification and qualification for the bid. The prequalification criteria, which can be very selective in a way that it does not allow numerous bidders to join, may include experience, turnover, and financial guarantees. One example of prequalification criteria of tender process might be as follows (Embassy of India, Tel Aviv, 2016, p. 5):

“i) The Bidding Company must have at least three years’ experience of operating a centre for visa/passport/consular services on behalf of a Diplomatic Mission of the Government of India. Or A foreign Government dealing with at least 200 applications per working day. Or Three years experience in e-governance projects of the Government of India, or 10 years’ experience in tourism, travel, or another related service industry, with the demonstrable capacity to the satisfaction of the Mission, to provide CPV services as per this RFP. ii) The Bidding Company should confirm its capacity to deal with higher volumes as per the requirement of the Mission. iii) Bidding Company should have a minimum net worth equivalent of U.S. \$5 million. iv) The average annual turnover of the Bidding Company should be at least U.S. \$500,000. v) The Bidding Company should have adequate financial strength to provide bank guarantees as stipulated in the RFP to be certified by an authorized external auditing agency”.

However, these criteria vary and can be different from one another. For instance, while the example below depicts that the minimum criterion of average annual turnover should be \$500,000, this criterion was set by the German Embassy in Berlin as 10,000,000 EUR for the average net turnover for the last three closed fiscal years, with the annual average number of employees stated as 110 for the last three financial years (Germany Embassy in Berlin, 2017). The primary award criterion that was particularly mentioned in the request for proposal documents were “[t]he

most economically advantageous tender,” or “[t]he most cost-efficient bidder.” However, many missions apply a grading scheme to evaluate the bidders (See Table 2). As such, the mission retains its autonomy to reject even the low-cost offer.

Table 2: Award Criteria Grading and Weight

SAMPLE 1	WEIGHT
Price quoted by bidder	25%
Location and accessibility of the centre	20%
Reception of visa applicants	20%
Security of the processing procedure of visa applications	20%
Services regarding the contracting authority	15%
SAMPLE 2	WEIGHT
Contract Price (pricing criteria over 40%)	34%
Standard Core Enrolment Services (technical criteria over 60%)	19%
Security (technical criteria over 60%)	11%
Commercial (technical criteria over 60%)	8%
Transition (technical criteria over 60%)	8%
Local Requirements (technical criteria over 60%)	7%
User Pays Services (technical criteria over 60%)	6%
User Pays VACs (pricing criteria over 40%)	6%
Contractual (technical criteria over 60%)	1%
SAMPLE 3	WEIGHT
Five references (technical criteria over 60%)	30%
Certificates (technical criteria over 60%)	20%
Turnover (financial criteria over 40%)	20%
Financial solvency (financial criteria over 40%)	20%
Professional competency (technical criteria over 60%)	10%
SAMPLE 4	WEIGHT
Economic offer (total cost of the outsourced services for the users: the cost of optional extra services must be indicated separately)	30%
Organisation [e.g. customer care, knowledge of local market, working flow, hours of operation]	27%
Previous experience [e.g. previous experience in countries with high number of issued visas]	15%
Infrastructure provided [e.g. call centre, website, hardware, equipment for biometric measurements]	15%
Personnel [e.g. qualifications of staff, recruitment of staff with knowledge of the Italian language]	8%
Proposals for improvement	5%
SAMPLE 5	WEIGHT
Scope of the work and deliverables required	43%
Facilities	20%
Experience	10%
Resource Plan	8%
Financial Strength	7%
Professional Plan	7%
Quality Plan	5%

Source: Combined by the author based on selected RFP.

With the grading criteria, the bidders could be required to achieve full marks on some criteria or sub-criteria. For instance, with regards to the criterion on scope of the work and deliverables required, 25 sub-criteria were required to fulfil, 20 out of these criteria are compulsory and require full marks, such as security system, contingency plan, IT infrastructure, and so on (Embassy of India, Kuwait, 2013). The tender process may include more than one lot in different regions or countries. The embassy can reward a different company for each region. For instance, the Belgium Embassy in Brussels can define different lots that correspond to a country covered by one or more competent diplomatic or consular posts, and the contract award decision can be taken in favour of different service providers for different regions (i.e., VFS Worldwide Holdings Limited to receive visa applications from the UK and TLS Group SA from Turkey). Moreover, a lot can include one or more Visa Application Centres (VACs) and a company (Belgium Embassy, 2016).

Contract Value and Service Fee

The services provided by the external service provider are financed through a special fee that is paid by the visa applicant directly to the service provider. The contract value is estimated based on the service fee to be proposed by the service provider. The evaluation of the tender offer is based on the contract value quoted by the bidder. The calculation of the estimated contract value can be based on the number of visas processed in a year, multiplied by a maximum term (varying from 2 to 6 years) and a maximum service charge for visa service. A standardized percentage deduction for all countries detailed in the tender specifications has been deducted to exclude VAT. However, the Mission can also limit the maximum amount of service fees and intervene into the service fee, in case a change occurs after the service provider starts its operations. The embassy provides data and statistics of past visa applications and general application trends based on seasonal changes in order to present the service provider an estimation about their cost estimation (i.e., German Embassy in New Delhi, 2012, p. 12). As such, the Embassy presented the application figures based on annual data and seasonal variations in the RPF document to enable the bidders to make their calculations more accurately.

Performing Consular Outsourcing

After the tender process, the service level agreements, referred to as government procurement agreements, are signed between the company and the embassy. No global standard of evaluating the company's operation and practices exists.

Efficiency Versus Security

In this section, randomly selected six service level agreement documents were analysed in terms of discourse, based on the service level agreements parameters and penalties defined by the embassy. For instance, Indian embassies emphasized the "best practices" defined within these agreements provide as follows:

“[t]he Service Provider agrees to follow best business practices with utmost honesty and integrity in discharging the contracted work related to the outsourcing of CPV services. [t]he Service Provider is fully conscious of the importance of efficient and honest services to the applicants as it involves the reputation of the Mission/Post in particular and the Government of India in general. [t]he Service Provider will therefore take utmost care to avoid any deficiency in rendering the services” (Indian Embassy in Belgium, 2016, p. 13).

As such, the Indian government outsources their consular administrative tasks to an external service provider established on “best business practices,” which are based on the words: “honesty,” “integrity,” “conscious,” “efficient,” “reputation,” “utmost care to avoid deficiency.” Following the document analysis, the researcher categorized the service level agreement parameters and penalties of violation, in terms of the following criteria (See Table 3):

1. Parameters in relation to those whose violations may result in the termination of the contract,
2. Parameters in relation to efficiency and satisfaction (penalties related to physical space, delayed practices, complaints of applicants, such as misbehaviour of staff, or force for VAS),
3. Parameters in relation to security and malpractices (receipt, fees, bounced check, non-payment, appointment of unqualified staff, working in absentia, premature termination of contract, loss of passports).

Table 3: Service Level Parameters (SLA)

Termination of contract	Efficiency & Satisfaction	Security & Malpractices	Service Level Agreement Parameters	Penalty Measure
	x		Working Hours of Visa Application Centre	Lost working hours
x	x		Size of the Visa Application Centre	Discrepancy
x	x		Location of the Visa Application Centre	Delay
	x		Number of Counters for Reception, Submission, and Enquiry	Discrepancy
	x		Overall Turnaround time in the India Visa Application Centre	Delay
	x		Submission time spent at the counter	Delay
	x		Waiting time at the call centre for telephonic queries	Delay
	x		Email queries	Delay
	x		Postal/Courier applications	Delay
	x		5-Five Stage Website Tracking Mechanism	Delay
	x		Digitisation and Indexation of documents	Delay

x	x		Provision of Courteous Services to the Applicants	Complaint cases
	x		Provision of Value Added Services (VAS)	Complaint cases
x		x	Procedure for Issue of Receipts	Malpractice
x	x		Opening of IVACs as per Schedule	Delay
x		x	Premature Termination of Contract	Late Notice
	x		Acceptance of Incomplete Documents	Delay
	x		Delay in sending the completed application form along with documents to the Mission/Post	Delay
	x		Delay in returning passport/documents to applicants by Service Provider after service by Mission	Delay
	x		Transfer of amounts to Mission/Post's accounts	Delay
		x	Bounced Cheque/ transaction	Malpractice
	x		Payment of penalties	Delay
		x	Loss of Passports/ documents	Each loss
x		x	Recoupment of Bank Guarantees	Malpractice
		x	Non-availability of hunting CCTV live feed	Each day of non-availability
		x	Appointment of staff without requisite qualification	Malpractice
x		x	Working in absentia	Malpractice
x	x		Delay in submission of website certification	Delay
x	x		Delay in submission of Insurance Policy	Delay

Source: Combined by the author based on randomly selected SLAs

Based on the 29 service level agreement parameters listed in Table 3, 21 of them can be related to efficiency and satisfaction measures, and 7 out of these 21 are subject to termination of the contract. Out of 29 parameters, 8 can be related to security and malpractices, and again 4 of these are subject to termination of the contract. This section depicted the focus of the service level agreement parameters on efficiency and satisfaction rather than security. One aspect of this insight is to provide clientele satisfaction for the citizens who pay a service fee on top of a visa fee. As such, the embassy aims to assure service standards that are offered by service providers with a high and attractive service level, which leads applicants to prefer the services of the providers. These standards might be in relation to facilities, amenities, processing time and context, staff manners, and so forth. The following sentences depicted how a neoliberal market discourse was employed by the government in consular outsourcing agreements.

a. [t]he Service Provider shall ensure a high level of service standard..., efficient processing of cases... and customer satisfaction is maximized.

- b. [t]he Service Provider should ensure that the staff of the IVAC are courteous and helpful and should not indulge in unpleasant arguments, use of foul language, or engage in any corrupt practices/activities. The Service Provider should ensure strict discipline, punctuality, and decorum of office amongst the staff of the centre.
- c. There will be a provision for review after each year of operation in terms of service standards. During the review, any inadequacies or fall in standards of service rendered by the Service Provider should be resolved to the satisfaction of the Mission/Post. If the Mission/Post is not satisfied with the response of the Service Provider, the Contract shall be terminated by giving appropriate Notice (Embassy of India, Bangkok, 2014, p. 5).

Responsibility and Accountability

While the previous section analysed the evaluation parameters of the service provider, this section focuses on power dynamics within the consular outsourcing and who controls, monitors, and manages what; who takes responsibility, and who is accountable during these processes. This section analyses two aspects of responsibility in order to provide the reflags and inconsistencies between operationalizing aspects of consular outsourcing: One is the service provider's responsibility to the embassy; and second, the service provider's responsibility to individual applicants.

Service Provider's Responsibility to the Embassy

In regards to the relationship between the embassy and the service provider, the limits, as well as power and liability arenas, are defined in the following RFP: “[T]he Mission/Post will not be liable to contract and tort (including negligence), equity or any other cause of action for any direct or indirect damage, loss, or cost (including legal and lawyer/client costs) to [t]he Bidding companies or other persons in respect of this RFP” (Embassy of India, Netherlands, 2016, p. 1). Again, the consular outsourcing does not involve any employment relationship between the embassy and the service provider staff. The embassy aims to ensure that service providers “provide courteous and efficient service at all times. The Embassy/Consulates General reserve the right to monitor the quality of service provided and impose necessary corrective measures on the agencies in terms of their contractual obligations” (Consulate General of India in the USA, 2013). The embassy has a monitoring and corrective power performed through directives and guidelines (Callon, Lascoumes and Barthe 2009). The embassy controls the service provider with periodic reviews or ad hoc inspections without prior notice, and this is the sole responsibility of the embassy.

In light of the analyses on RFP and service level agreements, the embassy does not take any responsibility and liability in any task, and for each task all responsibility and liability are assigned to the service provider. The terms that described how the service provider was assigned

responsibilities are direct: “[T]he Service Provider accepts full responsibility for ...” “[T]he Service Provider shall be responsible for...” “...will be the responsibility of [t]he Service provider.” The word tree provided in Figure 2 summarizes how the word “responsible” was used in consular outsourcing discourse. Firstly, the left side of the tree depicts the subject of being responsible, and service providers were mentioned in relation to the term responsibility, with different wording such as agencies and outsourcing agency. Secondly, the right side of the tree depicts the duties for which service providers are fully responsible.

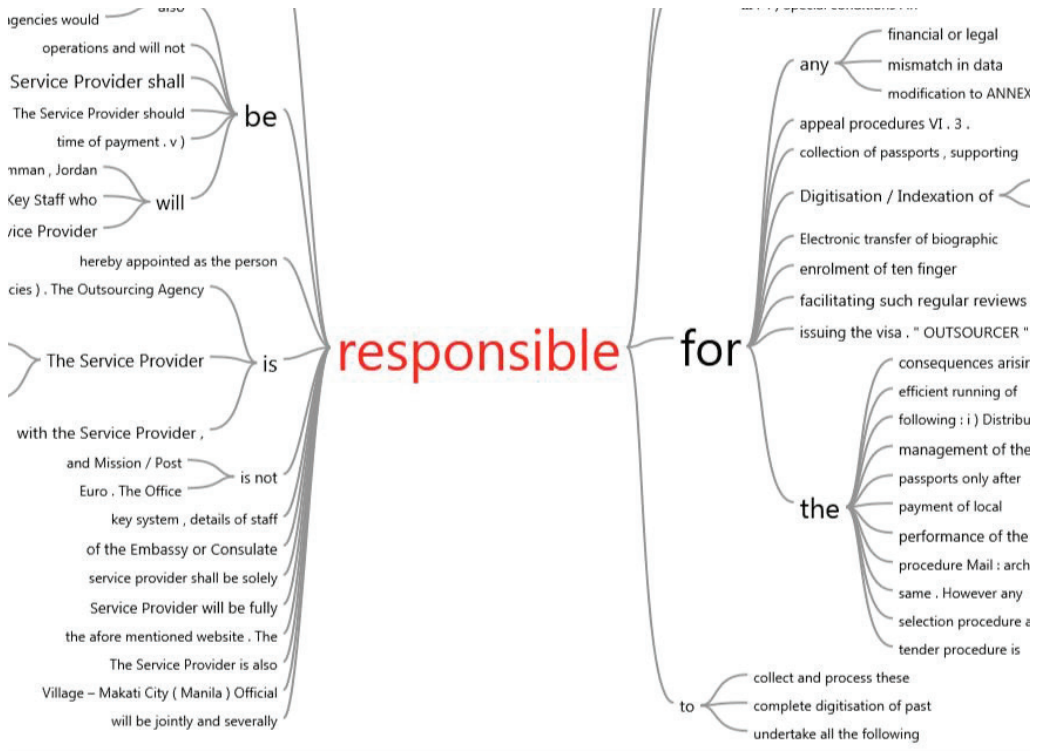


Figure 2. Text search query

Source: Nvivo Software Keyword Analysis Result conducted by the author for the term “responsibility”.

For a more detailed insight, the author conducted a manual search throughout the RPFs and agreement texts, and created the following list by also identifying which responsibilities carry security aspects.

Table 4: Responsibilities Assigned to Service Providers by the Embassy

Distribute Application Forms, Assistance to Applicants, Scheduling of Appointments, Acceptance of Fee, Transfer of Government Fee to [t]he Mission/Post's Account, Receipt to Applicant, Sending/Collection of documents and Passports to [t]he Mission, Return of documents to Applicants. Text in SLA: "In a timely and orderly fashion in a secure and verifiable manner" (p. 1).
Website: Providing Accurate Status of the Applications on the Website & Security and Integrity of Website Text in SLA: "During the entire period of operation of the website, [t]he Service Provider is fully responsible for the security and integrity of the website." (p. 1).
Data Processing and Protection – Digitisation and Indexation of Data, Text in SLA: "The Service Provider will be responsible for any mismatch in data after uploading finally." (p. 21). – Enrolment of Finger and Facial Biometrics Text in SLA: "The Service Provider should ensure safety of storage and transfer of such data." (p. 19) – Quality Control and Systems Highlighted and Certification Text in SLA: ISO-9001-2008 (QMS-Quality Management System, ISO-27001-2013 (ISMS-Information Security Management System), ISO 23026-2015 (Website Quality Certification) (p. 8). – Data Protection Requirement Text in SLA: "Any other procedures for privacy and protection of data should be implemented as per local Government procedures. It will be the responsibility of the Service Provider to ensure full compliance with local laws in this regard." (p. 35). – Hardware for Biometric Enrolment Text in SLA: "The software for biometric enrolment will be provided by National Informatics Centre, while the hardware shall be the responsibility of the Service Provider" (p. 47). – Control of Applicants Text in SLA: "A security system for the control of Applicants and safe custody of documentation collected/biographic and biometric data, including information held on IT systems" (p. 27).
Documents – Loss of Passports/Documents & Postal/Courier applications Text in SLA: "[t]he Service Provider shall indemnify the Embassy... in the event of any claim made by any applicant on any account and it shall be the Service Provider's responsibility to compensate applicants if such losses occur." (p. 55). – Security of Documents, Text in SLA: "The security of documents will be the responsibility of the Service provider." (p. 18).
Fraud – Reporting of Fraud Text in SLA: "[t]he Service Provider shall also be responsible for any financial or legal implications in such an eventuality" (p. 8)
Emergency Situation/Contingency Plan – Coordination with the Mission Text in SLA: "The Supervisory and executive personnel of [t]he Service Provider will be responsible for the efficient running of the Centres and shall closely coordinate with the Mission/Post." (p. 10)
Premises – Security System at Premises Text in SLA: "The Bidding Company should provide for a viable and effective security system for premises, personnel, and data relating to the VAC in full compliance with the relevant local laws and as prescribed by the Mission." (p. 10) – Selection of Premises Text in SLA: "VAC must be located, preferably, within two kilometres of the Embassy, in a reputable area where security is not an issue, and must be easily accessible by public transport, subject to the satisfaction of the Mission." (p. 10) – Staff Changes and Training Text in SLA: "[t]he Embassy undertakes to change any member of staff so deployed, found to be unsuitable on any grounds such as inefficiency, indiscipline, security, quality of service etc., at the discretion of the Mission." (p. 23)
Local Partner

Text in SLA: “Any dispute between the Service Provider and the local partner is the responsibility of the Service Provider only and should be settled accordingly, and Mission is not responsible for the same. However, any problem arising out of such dispute affecting the outsourcing of CPV services shall be the sole responsibility of the Service Provider and shall be dealt with as per penal provisions indicated in the RFP” (p. 32)
Termination
Text in SLA: “[t]he Ministry of External Affairs shall also have the right to terminate the existing Contracts in other Missions/ Posts. The Service Provider shall be responsible for the consequences arising out of such termination in regard to other parties and agencies.” (p. 34)
Local Laws and Payment of Local Tax
Text in SLA: “To ensure full compliance with local laws in this regard, to ensure compliance with privacy laws and protection of personal data.” (p. 19)

Source: Embassy of India, Bangkok, 2014.

Table 4 lists the task and duties for which the RFP and SLA documents clearly state that the embassy does not have any responsibility and liability, and that all responsibility and liability belongs to the service provider. Once the researcher identified which tasks and duties contained direct security responsibility aspects (24 out of 37 or 65%), it was clear that the data suggests that there are some security issues that need consideration. Such an analysis also revealed the global-local dichotomy, which constitutes the very nature of consular outsourcing in remote territories. Outsourcing agreements assign full responsibility to service providers to follow, implement, and apply local laws. However, contingency plans based on local requirements may create risks and complexities.

Examining RFP and SLA documents revealed how security, contingency, responsibility, and accountability aspects still remain as very abstract terms. This always signifies uncertainty as far as reification, which can be analysed case-by-case using an ad hoc method. However, one might pose the problem of transparency in order to understand dynamics, stories, and the actors of these processes.

Service Provider’s Responsibility to Individuals

Examining the disclaimer statements of the service providers revealed that the companies disclosed the term “responsibility,” but not all of the responsibilities listed in Table 4 were directly assigned to the service provider by the embassy. Disclaimer statements do not clarify each detail, as compared to service level agreements, and only provide general information about the disclaimer policy of the service provider. This section summarizes the research results based on an analysis of the terms, “responsibility,” “liability,” and “control.” As compared to the responsibilities assigned by the embassy with the service level agreement (visa application, website, data processing and protection, documents, fraud, emergency situation, coordination with the mission, premises, local partner, termination, local laws), the disclaimer statements provide limited information about direct, indirect, and no responsibilities of the service provider. Although each disclaimer statement varies, each points out standard subject areas. The common point is that the service providers only take responsibility for visa application, and for the rest of the tasks (website,

data processing and protection, documents, fraud, emergency situations, coordination with the mission, premises, local partners, terminations, local laws), they do not accept any liability, accept limited liability, assign some liability directly to the applicant, or simply do not mention the tasks in their disclaimer statement.

In disclaimer statements, the service provider accepted that “VFS is responsible for acceptance of documents and Attestation/Apostle fees (if any), and logistic fees, submission of documents at the Ministry of External Affairs/Home Dept./Embassies, collecting the processed documents from the Ministry of External Affairs/Home Dept./Embassies, and returning the documents back to the applicants” (VFS Global Disclaimer, 2017, p. 1). This is also valid for partner companies wherein the applicants have to contact these companies that do not have direct websites, so the applicant has to contact the companies through the main service provider, which creates a gap for the applicant. However, the service providers do not take responsibility, the website, fraud, or loss of documents as per the following the disclaimer statement sample: “By accessing this Website, you agree that TT Services will not be liable for any direct or indirect or consequential loss, damages, or compensation arising from the use of the information and material contained in this Website, or from your access of other material on the Internet via web links for this Website... TT Services reserves the right to suspend access to the web on technical grounds, maintenance, security, and Act of God grounds, and assumes no responsibility to compensate or refund a user to access suspension (TT Services Disclaimer, 2017, p. 1).”

Moreover, although the security of a document is the responsibility of the service provider as stated in the service level agreement, the service provider does not take any responsibility in this aspect. The service provider disclaimed that since delivery services are operated by a third-party and “the applicants agree and accept” it, the service provider “does not control or operate any courier company, neither does it control or operate any facility or service provided by the courier company:

“VFS disclaims any and all liability for any loss or damage caused to the applicant in the event that his/her Documents are delayed/ misplaced/lost/damaged by the courier company, whether such delay/misplacement/loss/damage results from negligence, accident, or any other cause. In no event shall VFS and/or its representatives be liable for any direct, indirect, punitive, incidental, special, consequential damages, or any damages whatsoever due to such delay/misplacement/loss/damage of the Documents, including the applicant’s passport (VFS Global Disclaimer, 2017, p. 1)”.

With respect to this responsibility aspect, the service provider may accept full liability with a certain limit of compensation: “Subject to the other provisions of this section, our maximum liability for loss caused to you, whether under contract, tort, or otherwise, shall be limited to the losses and damages up to a maximum of \$500 for which CIBTvisas is directly responsible and which can be wholly attributable to incorrect provision of service by CIBTvisas”. The following service provider disclaimer transfers some data protection measures to the applicants: “VFS GLOBAL shall not be obliged to respond to e-mails containing personal information. In case

any personal information is disclosed, the same shall be at the sole risk of the Users/applicants and VFS GLOBAL will not be in any manner responsible for any events of misuse etc.” (VFS Disclaimer to Germany in UK, 2017, p. 1).

In the case of fraud, although in the service level agreement, “[t]he Service Provider shall also be responsible for any financial or legal implications in such an eventuality,” the service provider transfers this responsibility to the applicant: “If you come to know that a fraud is being perpetrated, we encourage to forthwith contact your local police and/or any competent authorities and also to keep us informed by reporting the fraud at acco@blsinternational.com. Under no circumstances will BLS International be liable or responsible for any loss, damages, expenses, or inconvenience resulting from these unauthorized persons and/or activities (BLS International Disclaimer, 2017, p. 1).”

Moreover, as consular outsourcing is based on mobile technologies, Internet platforms, computers, and related technologies, “objectification and singularization” are enacted through these devices (Callon and Muniesa, 2005). For instance, the direct communication between the embassy and citizens is only through emailing. Moreover, the Short Messaging Service (SMS) provided to visa applicants is to update on current status to the applicant. More importantly, again the service provider is not responsible or liable to the visa applicant for any loss, damage, or expenses incurred directly or indirectly by the visa applicant as a result of any difficulties experienced by the visa applicant’s mobile phone service provider (VFS Disclaimer to Germany in UK, 2017, p. 1).

Another question comes in relation to the spheres and extent of the control. In each disclaimer, the service provider emphasized that it “takes every reasonable precaution,” but then added “However, [the company] shall not be responsible in any manner whatsoever to the applicant for ... any other reason outside the control of, or not arising out of a wilful default of [the company].” Based on this statement, one might ask whom and how “reasonable precaution” and “reasons” are to be defined or clarified, as well as how the extent of the control is determined in understanding the meaning of “outside...” or “beyond the control of.”

With regard to dispute resolution, the disclaimer statements directed the applicants to local courts and, which proves that the direct accountable contact is not the embassy. Stating, “any claims or disputes arising in relation to the services provided by VFS to the applicant shall be subject to the exclusive jurisdiction of the courts in Mumbai,” strongly suggests that the local courts have exclusive jurisdiction and the embassies are not accountable in this sense.

Conclusion: Depoliticization, Individualization and Insecuritization for Individuals

In light of this content analysis provided with this paper, a new area of politics that emerges with neoliberal governmentality detaches individuals from the legal-political sphere and produces enterprise individuals who will become responsible for any risks associated with visa applications. This process signifies a policy that constructs the political rationalities of the state

and individual based on the market principles. As such, depoliticization as a strategy of neoliberal governmentality becomes the central device of individual political rationality that is established visa processing arrangements².

The exclusive nature of consular outsourcing may create inequalities. The old process of visa operations included three parties, namely the “travel agency, the customer, and the consulate.” However, with the new process, consular outsourcing requires both travel agencies and, in some cases, citizens, to go to the outsourcing company. In many cases, consular outsourcing cut off the direct application of individuals and travel agencies to the consulate (Kuula, Putkiranta and Tolokas, 2015). Moreover, besides exclusive visa service agreements, technical loops are problematic. In 2015, a serious technical bug occurred in the VFS Global system that allowed users to access other people’s private information. If a user logging into the system mistakenly input the ID number of another user, that user could see the personal information of other applicants, including their date of birth, passport details, and addresses. The problem could not be resolved immediately by the company due to technical issues. A VFS Global spokesperson stated, “We launched a beta release of the Italy visa online application form in UK [for third country nationals] yesterday, July 15th at 9:30 a.m. GMT. Since it was a beta release, the new release was scheduled for July 16, 2015, midnight India time. Once the issue was highlighted, the new release was [rescheduled] and rolled out at 1:00 p.m. GMT on July 16, 2015” (Guardian, 2015). However, the problem still persisted four days later (SC Magazine, 2015). In 2016, VFS Global’s visa application centres in Bangkok were not be able to process visa applications for those who wanted to apply for a Denmark visa due to a severe computer breakdown in the Danish government’s IT system. This problem required two to re-establish the system, which created a flood of cumulative applications (ScandAsia.com, 2016).

In light of the gaps between responsibilities assigned in service level agreements and company disclaimer statements, as well as between responsibilities of the embassies to the embassy and those to individuals, this section examines how these gaps resulted in depoliticization and individualization. As Lazzarato (2009) mentioned, this is how neoliberal dispositifs depoliticize individuals, not through “a subtraction of rights, but by a multiplication of his own interests.” In the case of consular outsourcing service providers, the neoliberal form of state outsource views these companies as indirect techniques “for leading and controlling individuals without, at the same time, being responsible for them” (Lemke, 2001, p. 201). Therefore, the welfare concepts of socialization, mutualization, and collectivization (Lazzarato, 2009, p. 118, 121) transformed into a problem of self-care for which the individual is responsible not only for him/herself but also his/her moral wellbeing, as well as economic-rational actions (Lemke, 2001). This entails “a reorganization or restructuring of government techniques” shifting from the regulatory capability of the state onto responsible and rational individuals who have to also assume responsibility for their failures as well, which is referred to as a “price-tag” (p. 202). Similarly, individuals are

2 Special thanks to the blind reviewers for their special comments on this section. Although the concept of depoliticization has been discussed in various studies, including development literature (Ferguson, 1990); privatization (Raco, 2014); multiculturalism (Van Puymbroeck and Oosterlynck, 2014).

left “at the mercy of the market,” and they have to confront risks/difficulties during the visa application process as such “subjection requires making the individual responsible, culpable, or criminalizable” (Lazzarato, 2009, p. 127).

Although these companies have been working to maintain their competitiveness and strengthen their security technologies, individualization does not aim to secure applicants against risks, but to reconstruct a system where individuals *individually* take it upon themselves to confront risks (Lazzarato, 2009). Although the state is accountable to each other and, at the same time, to their citizens, visa companies are not accountable, but only responsible to the state and citizens. This responsibility may even fail to be fulfilled, as these companies are very difficult for citizens to access. Examining the concepts of individualization and depoliticization led to the term “insecuritization,” due to the lack of direct personal contact with the accountable authority (embassy), as well as of data security resulting from the lack of technical capabilities of these companies to protect the personal data of citizens.

By utilizing the Foucault’s concept of “neoliberal governmentality,” this paper is based on his critique of neoliberalism, to analyse consular outsourcing, with a discourse and document analysis of the terms *responsibility* and *accountability*. The neoliberal governmentality approach enabled analysis of the diversity of forces and groups involved in public processes, as well as the discursive character of the neoliberal governmentality processes. This study also fills the gap in the neoliberal governmentality literature by studying the missing concepts in the Foucault’s analysis in terms of power, power relations, discipline and control. Therefore, this paper might be characterized as an attempt to associate these concepts with neoliberal governmentality by revealing a number of empirical results³.

First, analysing RFP documents, service level agreements and disclaimer statements of consular outsourcing revealed how these documents make new discourse of governments “knowable, calculable, and administrable” (Miller and Rose, 2008, p. 30). With consular outsourcing, governments apply a neoliberal approach based on the terms of “efficiency” and “customer satisfaction” rather than “security.” However, the change of political rationalities in visa policies pointed to a change in discourse (from visa restriction to visa liberalization), yet the visa processes have not liberalized or facilitated, and this discourse change only resulted in the inclusion of new actors, practices, and processes.

Second, this content analysis revealed the gaps in responsibility and between accountability processes in which governments have only monitoring, controlling, and corrective roles rather than being directly responsible and accountable for preventing or eliminating control overflows. Due to these gaps, consular outsourcing creates a blurred area within the public and private spheres by creating depoliticization, which leads to individualization and insecuritization in an area where governments take no responsibility while, at the same time, are accountable (Hobolt and Tilly, 2014). With consular outsourcing, the gaps in responsibility and accountability created

3 Special thanks to the blind reviewers for their special comments on this section.

“insecurity, inequality, and individualization as part of ensuring the conditions of power to exercise a hold over conduct. These conditions include the formation of a new type of individual, the person who is an ‘entrepreneur of him/herself,’ who is meant to fit into the framework of society remade not only as an ‘enterprise society’” (Lazzarato, 2009, p. 110) but also an enterprise state and its associated political rationality.

Limitations and the Future Research

The study is not without limitations. First, despite many attempts to the author to reach the managers and representatives of service provider companies in different countries in order to conduct online interviews, the author could not get any replies. Therefore, the study is based on only the content analysis. Second, since the documents used for the content analysis are confidential in nature, the sampling plan is limited to the author’s effort to search open access documents on the Web. Therefore, the sampling of the content analysis is based on randomly selected documents. For the future research, following Lazzarato’s (2009) insight, the discussion on individual rights and interests might be elaborated within the public law platform in relation to the dichotomy between classical liberalism and neoliberal governmentalism. Moreover, the future research might focus on the migration literature with regards to the consular outsourcing from the approaches of biopolitics and governmentality.

References

- Almquist, R., Grossi, G., van Helden, G. J., & Reichard, C. (2013). Public sector governance and accountability. *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7-8), 479-487.
- André, R. (2010). Assessing the accountability of government-sponsored enterprises and quangos. *Journal of Business Ethics*, 97(2), 271-289.
- Araral, E. (2009). Privatization and regulation of public services: A framework for institutional analysis. *Policy and Society*, 27(3), 175-180.
- Belgium Embassy. (2016). Tenders Documents. Retrieved on May 2, 2017, from [http://ted.europa.eu/udl?uri= TED:NOTICE:284048-2016:TEXT:EN:HTML](http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:284048-2016:TEXT:EN:HTML).
- Bigo, D., Carrera, S., Guild, E. (2016). *Foreigners, refugees or minorities?: Rethinking people in the context of border controls and visas*. Routledge.
- Bilbil, E. T. (2017). The Role of the UNWTO in Visa Facilitation: The Diverse Impacts on Tourism Industries of China, Russia and Turkey. *International Journal of Tourism and Hospitality Management in the Digital Age (IJTHMDA)*, 1(1), 17-35.
- BLS International Disclaimer. (2017). Retrieved on May 1, 2017, from <https://turkey.blsspainvisa.com/istanbul/disclaimer.php>.
- Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (2014). *The Oxford handbook public accountability*. Oxford University Press.
- Callon, M., Lascoumes, P., & Barthe, Y. (2009). *Acting in an uncertain world*. MIT Press.
- Callon, M. & Muniesa, F. (2005). Peripheral vision economic markets as calculative collective devices. *Organization studies*, 26(8), 1229-1250.
- Caperchione, E., Demirag, I. & Grossi, G. (2017, April). Public sector reforms and public private partnerships: Overview and research agenda. *Accounting Forum* (Vol. 41, No. 1, pp. 1-7). Elsevier.
- Cavelty, M., & Suter, M. (2009). Public-private partnerships are no silver bullet: An expanded governance model for critical infrastructure protection. *International Journal of Critical Infrastructure Protection*, 2(4), 179-187.
- CIBT Visas. (2017). Terms of use. Retrieved on June 11, 2017, from <http://cibtvisas.com/terms-of-use>.
- Consulate General of India in the USA. (2013). Invitation for bids. Retrieved on June 6, 2017, from [http://www.cgihouston.org/ckfinder/userfiles/files/Invitation%20of%20bids%20uploaded%20on%201-3-13\(1\).doc](http://www.cgihouston.org/ckfinder/userfiles/files/Invitation%20of%20bids%20uploaded%20on%201-3-13(1).doc).
- Consulate General of Italy in Scotland & Northern Ireland. (2016). Selection procedure for an external service provider. Retrieved on June 5, 2017, from http://www.consedimburgo.esteri.it/consolato_edimburgo/resource/doc/2017/01/bozza_bando_outsourcing.pdf.
- CSC.com. (2010). CSC wins department of state visa application contract. Retrieved on September 4, 2016, from http://www.csc.com/newsroom/press_releases/42905-csc_wins_department_of_state Visa_application_contract.
- Dijstelbloem, H. & Broeders, D. (2015). Border surveillance, mobility management and the shaping of non-publics in Europe. *European Journal of Social Theory*, 18(1), 21-38.
- Economist.com. (2016). A strange sort of welcome. Retrieved on September 4, 2016, from <http://www.economist.com/news/business/21684791-governments-are-deterring-business-travellers-and-tourists-cumbersome-visa-requirements>.
- Embassy of India, Kuwait. (2013). Invitation for bids. Retrieved on May 5, 2017, from http://www.indembkwt.org/Outsourcing_of_visas_Kuwait.pdf.

- Embassy of India, Bangkok. (2014). Request for proposal. Retrieved on June 8, 2017, from <http://www.indianembassy.in.th/pdf/Final-Revised-RFP-Bangkok-090816.doc>.
- Embassy of India, Netherlands. (2016). Tender for Outsourcing of CPV Services, Retrieved on June 1, 2017, from <http://www.indianembassy.nl/eoi.php?id=CPV>
- Embassy of India, Tel Aviv. (2016). Retrieved on May 8, 2017, from https://www.indembassy.co.il/pdf/1_RFP_Visa_Outourcing_Tel_Aviv.pdf.
- Ferguson, J. (1990). *The anti-politics machine: 'development', depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*. CUP Archive.
- Garland, D. (2001). *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*. Chicago: University of Chicago Press.
- German Embassy in New Delhi. (2012). Publication of a non-binding announcement regarding a competition. Retrieved on June 10, 2017, from <http://www.india.diplo.de/contentblob/3570018/Daten/2468354/>.
- Germany Embassy in Berlin. (2017). Tender document. Retrieved on May 8, 2017, from <http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:48333-2017:TEXT:EN:HTML&src=0>.
- Guardian. (2015). Users' data compromised after technical glitch at home office contractor. Retrieved on September 4, 2016, from <https://www.theguardian.com/technology/2015/jul/17/users-data-compromised-after-technical-glitch-at-home-office-contractor>.
- Grossi, G. & Thomasson, A. (2015). Bridging the accountability gap in hybrid organizations: The case of Copenhagen Malmö Port. *International Review of Administrative Sciences*, 81(3), 604-620.
- Gulf Times. (2016). Indian embassy plans to outsource consular services. Retrieved on May 25, 2017, from <http://www.gulf-times.com/story/521770/Indian-embassy-plans-to-outsource-consular-service>.
- Hamilton, D. (2011). *The transformation of consular affairs: The United States experience*. In Melissen, J. & Fernández, A. M. (Eds.). (2011). *Consular Affairs and Diplomacy* (Vol. 7). Martinus Nijhoff Publishers.
- Hobolt, S. B. & Tilley, J. (2014). *Blaming Europe?: Responsibility without accountability in the European union*. Oxford University Press.
- Hood, C. (1997). Which contract state? Four perspectives on over-outsourcing for public services. *Australian Journal of Public Administration*, 56(3), 120-131.
- Indian Embassy in Belgium. (2016). Service level agreement, Retrieved on June 1, 2017, from <http://www.indembassy.be/pdf/Annexure-1-and-Annexure-2.pdf>.
- Italian Embassy in Jordan. (2012). Call for tender proposal. Retrieved on May 10, 2017, from http://www.ambamman.esteri.it/resource/2012/02/55232_f_amb61Bandooutsourcingrev2.pdf.
- Janssen, M. & Estevez, E. (2013). Lean government and platform-based governance: Doing more with less. *Government Information Quarterly*, 30, S1-S8.
- Kuriyan, R. & Ray, I. (2009). Outsourcing the state? Public-private partnerships and information technologies in India. *World Development*, 37(10), 1663-1673.
- Kurunmäki, L. & Miller: (2011). Regulatory hybrids: partnerships, budgeting and modernising government. *Management Accounting Research*, 22(4), 220-241.
- Kuula, M., Putkiranta, A., & Tolokas: (2015). *The effects of external changes on different actors in a service triad in the public sector: Finnish visa services in Russia*. In Vastag, G. (2015). *Research in the Decision Sciences for Global Business: Best Papers from the 2013 Annual Conference*. Pearson Education.
- Lazzarato, M. (2009). Neoliberalism in action: Inequality, insecurity and the reconstitution of the social. *Theory, Culture, Society*, 26, 109.

- Lemke, T. (2001). The birth of bio-politics: Michel Foucault's lecture at the Collège de France on neo-liberal governmentality. *Economy and Society*, 30, 2, 190–207
- Lemke, T. (2013). Foucault, politics and failure. *Foucault, biopolitics and governmentality*, (p. 35-52). In Nilsson, J., & Wallenstein, S. O. (Eds.). (2013). *Foucault, biopolitics, and governmentality*. Södertörn University.
- Margetts, H. (2009). Public management change and e-government: the emergence of digital-era governance. *Routledge Handbook of Internet Politics*, 119-131.
- Miller, P. & Rose, N. (2008). *Governing the present: Administering economic, social and personal life*. Polity.
- NCOA. (2014). Outsourcing visa processing. Retrieved on May 20, 2017, from <http://www.ncoa.gov.au/report/appendix-vol-2/10-11-outsourcing-visa-processing.html>.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Raco, M. (2014). *The post-politics of sustainability planning: Privatisation and the demise of democratic government* (pp. 25-47). Edinburgh: Edinburgh University Press.
- SC Magazine. (2015). *Exclusive: Visa application portal closed following SC magazine investigation*. Retrieved on September 4, 2016, from <http://www.scmagazine.com/exclusive-visa-application-portal-closed-following-sc-magazine-investigation/article/427675/3/>.
- ScandAsia.com. (2016). *Visa to Denmark not possible until further notice*. Retrieved on September 4, 2016, from <http://scandasia.com/visa-to-denmark-not-possible-until-further-notice/>.
- Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability: Forms and discourses. *Accounting, organizations and Society*, 20(2-3), 219-237.
- T20 Merida Declaration. (2012). 4th T20 Meeting. merida: Mexico. Retrieved on January 8, 2016, from http://dtxtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/final_declaration_t20_merida.pdf.
- TLS. (2013). Joint visa application center. Retrieved on May 3, 2017, from http://corp.tlscontact.com/experiences/joint_visa_application_center.ip?locale=en.
- TT Services Disclaimer. (2017). Retrieved on June 10, 2017, from <http://www.ttsvisas.com/privacy-policy/>.
- UNWTO. (2012) *Minister's Debate*. Retrieved on January 26, 2016, from <http://media.unwto.org/press-release/2012-10-30/tourism-ministers-debate-barriers-travel>.
- Van Puymbroeck, N., & Oosterlynck, S. (2014). Opening up the post-political condition: Multiculturalism and the matrix of depoliticisation. *The post-political and its discontents-Spaces of depoliticization, spectres of radical politics*, 86-108.
- Venn, C. (2009). Neoliberal Political Economy, Biopolitics and Colonialism: A Transcolonial genealogy of inequality. *Theory, Culture, Society*, 26, 206.
- VFS Global Disclaimer. (2017). Retrieved on June 3, 2017, from <http://www.vfsattestation.com/disclaimer.asp>.
- VFS Disclaimer to Germany in UK. (2017). Retrieved on June 3, 2017, from <http://www.vfsglobal.com/germany/uk/disclaimer.html>.
- VFS Disclaimer to Germany in Ukraine. (2017). Retrieved on June 3, 2017, from http://www.germanyvac-ua.com/english/disclaimer_and_privacy_policy.html.
- VFS Global Disclaimer, Embassy of India in Moscow. (2017). Retrieved from <http://www.vfsglobal.com/netherlands/russia/english/disclaimer.html>, June 3, 2017.
- Wesseling, M., & Boniface, J. (2011). New Trends in European Consular Services: Visa Policy in the EU Neighbourhood. In *Consular Affairs and Diplomacy* (pp. 115-142). Brill.
- ZeroPoint. (2010). Governments are outsourcing handling of visa applications to private companies, Retrieved on May 16, 2017, from <https://zeropointfield.wordpress.com/2010/04/04/governments-are-outsourcing-handling-of-visa-applications-to-private-companies/>.



Neoliberalizme Karşı Demokrasi: Ortak Olanı Yeniden Kurmak İçin Mücadele

Democracy against Neoliberalism: The Struggle to Reconstitute the Common

Yavuz YILDIRIM*

Öz

Bu çalışmanın amacı, neoliberalizmin doğrularına sıkışmamış bir demokrasi üzerine inşa edilen yeni siyaset arayışlarını analiz etmektir. Bu doğrultuda harekete geçirilen talepler, daha geniş çerçevede ortak olanı yeniden kurmak yönündeki çabaları sembolize ederler. Çalışmada bireysel tepkilerden kolektif eylemlere geçiş sürecinde gündelik hayatın öneminin altını çizilirken siyasal aktör olarak sıradan insanın gün geçtikçe önem kazandığı vurgulanmaktadır. Dolayısıyla çalışma, ortak olanın yeniden kurulmasında gündelik hayatın şekillendiği mekânsal boyutun önemi üzerine inşa edilmiştir. Bu çerçevede siyasal olanın ne olduğu, ortak olanın nasıl ele alındığı sorularıyla birlikte açık alanlarda siyaset pratiği konuyu açıklamanın temel noktasını oluşturacaktır. Özne de bu pratik içinde kurulan siyasal süreç olarak görülecektir. Şehir hakkı, bu unsurları bağlayıcı önemli bir kavram olarak ele alınacaktır. Çünkü bireysel olanla kolektif olanın temas ettiği kentsel alanlar, kamusal olanın yeniden düşünülmesinin somutlaştığı noktalar. Çalışmanın ana argümanı, neoliberalizmin önerdiği piyasacı doğruların karşısında ortak hayatın yeniden şekillendirilmesi yönündeki arayışın, gündelik hayatın içinden doğduğu ölçüde köklü bir hal alacağıdır. Bu şekilde siyasetin sadece devletle ilişkili olduğu görüşün aksine devletin tabandan kurulan bir ortaklık olduğu düşüncesine ulaşılabilir. Neoliberal düşüncenin demokrasi üzerindeki etkisini bahsedilen genişlikte kapsamlı şekilde sorgulayan Nuit Debout, Diem25 ve Kuzey Ormanları Savunması örnekleri somutlaştırıcı alt başlıklar olarak ele alınmıştır. Bu örnekler, gündelik hayat pratiklerini ve taleplerini daha geniş bir siyasal çerçeve ile buluşturmaya çalışan siyasal eylemlerdir. Bunlar neoliberalizmin yönettiği bir demokrasiye karşı, karar-verme mekanizmalarına müdahaleyi yeniden tartışmaya açarak demokrasi kavramının köklerine dönüşünü öngörür. Piyasaların hesap-vermez, uzmanlara dayalı ve teknikleştirilmiş karar-alma süreçleri içinde dışarıda bırakılan sıradan insanın yeniden sesini yükseltme çabasıdır. Dolayısıyla temsili demokrasinin sınırlarını ve krizini de ortaya koymaktadırlar. Ortak olanı açık alan ve taban eylemleriyle kurmaya çalışan bu örneklerin yerel, bölgesel ve kıtasal çapta etkiler yarattığı görülebilir. Demokrasi bu bağlamda kendi hayatı üzerinde kolektif eylemler aracılığıyla söz söylemek ve müdahale etmek isteyen bireylerin çabalarıyla kavramsal bir hal almaktadır. Bireysel olanla kamusal arasındaki bağı kurmakta öne çıkan kentsel zeminler, demokrasinin teorisi ile pratiğinin de bulunduğu alanlardır. Ortak olanı coğrafi ve fiziksel paylaşımların ötesinde siyasal bir tartışmanın zemini olarak ele almak,

* Yrd. Doç. Dr., Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, yavuz.yildirim@ohu.edu.tr

kurulacak alternatifleri daha geniş şekilde düşünmeyi sağlar. Alternatif, var olan başka bir kalıbı kullanmak değil, ortak olanı yeniden kurarak ortaya çıkacaktır. Kentsel alanlar bu açıdan hem somut hem de teorik çabaları göstermek açısından önemlidir.

Anahtar Kelimeler: Neoliberalizm, Demokrasi, Ortak Olan, Kolektif Eylem, Nuit Debout, Diem 25, Kuzey Ormanları Savunması.

Abstract

The aim of the study is to analyze the new political struggles in the search of a new democracy that is not limited with the neoliberal postulates. These demands symbolize the attempts to reconstitute the common around the people. The study underlines the raising importance of the daily life issues and also the efforts of ordinary people as political subject. Thus, the study is based on the crucial role of the spatial dimension that shape the ordinary life. In this framework the main issues are to analyze the questions like how to define political and how to conceptualize the common. And also, the main focus is the making politics in the open spaces. The subject will be taken as a making process in this kind of the practice. The right to the city concept also will take into account to come together these factors. Because the spaces of the city where connect the individual and the collective ones are the crucial nodes in rethinking the public. The main argument of the study is that the searching of a new democracy beyond the neoliberal rationality will be rooted strongly if it keeps the connection with the daily life struggles. Thus, against the approach that the politics is related with the state only, it is possible to reach that it stems from the common grassroots. Some cases like Nuit Debout, Diem25, Northern Forests Defense that challenge the effects of the neoliberalism on democracy will be given as the examples of this kind of argument. These cases are the political and collective actions that try to make connection the daily life demands and practices with more broaden political issues. They anticipate the regenerate the roots of the democracy concept by rethinking intervention in decision-making mechanisms against a democracy that is ruled by neoliberalism. It is an effort to raise the voice of ordinary people who are left in place between the calculation, the specialization of the markets and the process of operation and decision-making. Therefore, they represent the limits of the democracy and the crisis. The efforts of these actions that grasp the common with the relations in daily life have bigger impacts on political debates. In this line, the democracy is conceptualized as an effort of the people to intervene and make an impact on decision-making process and also their own lives. Thinking the common as the base of a political debate beyond the geographical and physical sharing, it allows to consider the alternatives to be established in a broader way. Urban areas are important in this regard in terms of both concrete and theoretical efforts.

Keywords: Neoliberalism, Democracy, Common, Collective Action, Nuit Debout, Diem25, Northern Forests Defense.

Giriş

Neoliberalizm, 1970'lerle birlikte küresel siyasette belirleyici düşünce haline gelmiştir. Kavramın temelinde, sosyal refah devleti kavramına karşı *laissez-faire* bir kapitalizme geri dönüş fikri vardır (Harvey, 2005). Kamunun küçültülmesi ve piyasanın genişletilmesi yönündeki bu bakış, liberalizm ile muhafazakarlığın birbirine yakınlaşmasını sağlamıştır. Serbest piyasa ve güçlü devlet kombinasyonuna dayalı neoliberalizm, Washington Konsensüsü olarak anılan kurumlarda somutlaşarak küresel çapta siyasal eğilimleri serbest piyasa ekonomisi üzerinden belirlemektedir (Hardt ve Negri, 2004, s.

190-193). Diğer bir deyişle siyaseti iktisadi idareye çeviren neoliberalizmin rasyonalitesinin yarattığı normaller, “hayatın tüm yönlerini ekonomik optimizasyon mantığına ve malların, değerlerin, hayata dair umutların piyasa tabanlı bölüşümüne” dayanır (Douzinas, 2015, s. 57). Bu süreçte devletlerin şirket gibi yönetilmesi düşüncesi, 1990’larda önce yönetim daha sonra hesap-verebilirlik ve sürdürülebilirlik gibi kavramlarla güçlendirilerek ilerledi. Bu kavramların temelinde karar alma süreçlerinde konunun muhataplarıyla, çoğunlukla o konuda kurulmuş sivil toplum kuruluşlarıyla görüşerek bir tür katılımcılık sağlamak ve önceki dönemin eleştirilen bürokratik katılığının önüne geçmek düşüncesi vardır. Bürokrasinin tek taraflı aldığı kararların yerine ‘paydaş’ların birlikte düşünmesi hedefleniyordu ve böylece meşruluğun zemini yeniden kurulmuş olacaktır Neoliberalizm gittikçe genişleyen bir şekilde kamu politikalarının farklı boyutlarını belirleyen temel doğru haline geldi (Springer, Birch ve Macleavy, 2016; Cahill ve Konings, 2017).

Yakın dönemde kamu siyasasını önemli oranda belirlemeye devam etse de neoliberalizme karşı çıkış yollarının arandığı görülmektedir. Bu arayış, siyasal bir süreçtir ve ortak yaşam alanlarının savunulması ve buradaki ilişkilerin yeniden düşünülmesini beraberinde getirmektedir. Diğer bir deyişle insanlar arası ilişkinin temelleri üzerine sorgulama iş yaşamından yaşanan çevreye kadar farklı alanlarda karar-alma prosedürlerini kapsayacak şekilde genişlemekte ve birbirini etkileyen ilişkisel bir sürece dönüşmektedir. Neoliberalizmin önerdiği piyasacı doğruların karşısında ortak hayatın yeniden şekillendirilmesi yönündeki arayış, gündelik hayatın içinden doğduğu ölçüde köklü bir hal alacaktır.

Ortak olan, herkesin erişimine açık olanı ifade eder ve siyasal bir kavram olarak insanların bir araya gelerek kurduğu alanları içerir. Bir yapı yerine alan yaratmak burada kritik konumdur. Alanlar, fiziksel ve fikrî düzeyde bir araya gelinen yerlerdir. Bir araya gelmek, kurucu bir eylemdir çünkü bu eylem dış çevrenin yeniden dizayn edilmesini içerir. Söz konusu kuruculuk gündelik hayatın dayandığı temel doğrulardan yol çıkar. Bu şekilde siyasetin sadece devletle ilişkili olduğu görüşün aksine devletin tabandan kurulan bir ortaklık olduğu düşüncesine ulaşılabilir. Ancak nihai amaç, sadece devleti şekillendirmek değil, hayatı yeniden şekillendirmektir. Böylece kurucu mücadele kavramı gündelik hayatın içine kadar girer.

Bu çalışmanın amacı, neoliberalizmin doğrularına sıkışmamış bir demokrasi üzerine inşa edilen yeni siyaset arayışlarını analiz etmektir. Bu doğrultuda harekete geçirilen talepler, daha geniş çerçevede ortak olanı yeniden kurmak girişimlerini oluştururlar. Çalışmada bireysel tepkilerden kolektif eylemlere geçiş sürecinde gündelik hayatın altı çizilirken siyasal aktör olarak sıradan insanın gün geçtikçe önem kazandığı vurgulanacaktır. Dolayısıyla çalışma, ortak olanın yeniden kurulmasında mekânsal birliktelikler üzerine inşa edilmiştir. Bu çerçevede siyasal olanın ne olduğu, ortak olanın nasıl ele alındığı sorularıyla birlikte açık alanlarda siyaset pratiği konuyu açıklamanın temel noktasını oluşturacaktır. Özne de bu pratik için oluşturulan bir kuruluş süreci olarak görülecektir. Şehir hakkı, bu unsurları bağlayıcı bir kavram olarak ele alınacaktır. Çünkü bireysel olanla kolektif olanın temas ettiği kentsel alanlar kamusal olanın yeniden düşünülmesinin somutlaştığı noktaldır. Kurucu bir eylemin bireyi ve içinde işlediği yapıyı karşılıklı değiştirmesi muhtemeldir.

Bu noktalar bir kentsel meydana yeşil alanlara ve bir kıtaya kadar uzanan genişlikte düşünülebilir; ortak olanı kuran değerlerin mekanla ilişkisi üzerinden yeniden düşünülmesi yeni bir dünya kurma vizyonu ile beraber ilerler. Diğer bir deyişle, insanların kolektif eylemler aracılığıyla siyasal olanın ne olduğunu sorgulaması ve bu noktada ortak olan duygusunu yeniden yaratmasını anlamak amaçlanmaktadır. Bu süreç, sabit bir uzlaşmaya ulaşmak değil tersine uzlaşmış varsayılanın sorgulanmasıdır. Çalışma bu hareketlerin gündelik ilişkileri belirleyen en temel unsurlara kadar inebileceğini, büyük söylemler veya meta-politikanın bu tarz mikro-politikalar ve somut sorunlardan doğduğunu vurgulamaktadır. Neoliberal düşüncenin demokrasi üzerindeki etkisini bahsedilen genişlikte kapsamlı şekilde sorgulayan Nuit Debout, Diem25 ve Kuzey Ormanları Savunması örnekleri somutlaştırıcı alt başlıklar olarak ele alınacaktır.

Siyasal Olan ve Açık Alanlar

Ranciere'in belirttiği gibi (2007, s. 150), siyaset söylenebilene ve görünebilene müdahaledir. Bu müdahale, yerleşik ve sınırlandırılmış olanı sorgulamaya yöneliktir; dolayısıyla siyaset *polis*in kurulu düzeninin karşısında yer alır. Kabul edilmiş ve sorgulanmaz bir şekilde dağıtılan rollerin sorgulanması, siyasetin yeniden doğuşudur. Dağıtılmış payların ve ilişkilerin kurduğu bir uzlaşma yerine bu ilişkilerin uyumsuzluğunu kabul etmek, kurulan ortaklığın sorgulanmasını beraberinde getirir. Diğer bir deyişle ortak olanı kurmak, siyasal bir müdahaledir. Bu müdahale öznel arası siyasal tartışmayı doğurur; devamında siyaseti kurumsallaştırır ve buna bağlı siyasaları yaratır. Dünyanın nasıl değiştirileceği, korunacağı ya da bozulacağı ortak olanın ne olduğu sorusuna verilen farklı cevaplar ve dolayısıyla siyasal olanın nasıl ele alınacağına dair farklı yaklaşımlara bağlı olarak değişir. Kolektif eylemler ve devamında ortaya konan toplumsal hareketler bu minimum zeminlerin nasıl kurulduğu ve oradan hangi siyasetin şekillendirildiği ile ilgilidir.

Siyasal müdahalenin şekillendirdiği ortak olan (commons/ yararlanılan bazı kaynaklarda geçtiği haliyle, müşterekler), "mevcut kaynakların bir kullanıcılar/üreticiler topluluğu tarafından paylaşıldığı, bu kaynakların kullanıcılar/üreticiler demokratik ve yatay yönetim biçimleri ile karar verdiği sosyal sistemlerdir" (De Angelis ve Harvie, 2017, s. 105). Bu sistemlerin işleyişi, siyasal karar-verme mekanizmalarından doğrudan etkilenmektedir. Siyaseti devletin dışında daha geniş çerçevede düşünmek, ortak olanı da sadece devleti kontrolündeki alanların ötesine taşımaya sağlar. Genel olarak diğer insanların kullanımının dışlanamayacağı serbest erişim hakkı olan (yeraltı su havzaları, göller, sulama sistemleri, ormanlar gibi) ortak kaynakları ifade eden bu kavram ekonomi ve siyaset ilişkilerinin karmaşıklaşmasıyla beraber daha geniş bir içeriğe bürünmüştür. Başlangıçta daha çok çevre siyaseti, coğrafya veya ekoloji gibi alanlar üzerinden düşünülen ortak olan kavramı, zaman içinde ekonomi politiğin bu alanlara temas eden alt-alanlarının giderek güçlenmesiyle başlı başına bir çalışma alanı haline gelmiştir. Birey-devlet ilişkisinde seyir değişikliği, bu değişiklikte ekonomi aracısının belirleyiciliğinin gün geçtikçe artması ve neoliberal düşüncenin güçlenmesiyle diğer iki unsuru belirlemesi, ortak olanın ekonomik gidişata yönelik bir karşı çıkış olarak anlaşılmasını sağlamaktadır. Bu tespit ekonomik indirgemecilik yapmak değil, ekonominin siyaseti belirlerken sosyal ilişkileri göz ardı ettiği tespiti yapmanın anlamına gelir.

Ortak olanı kurmak için müdahale ve mücadele, sosyal etkileşimin temelini oluşturur. Nihai sonuç olmasa da devlet ve onunla ilişkili diğer kavramlar bu etkileşimlerin sonucunda şekillenir. Birlikte yaşamın ve buna bağlı olarak iyi yaşamın nasıl oluşturulacağına dair bir sorgulama, kişiler arası ilişkileri, bunların yaşandığı yerleri ve alanları önemsemek ve üzerine düşünmeyi gerektirir. Bu süreç, yerleşik siyasal doğrular ve kavramlar karşısında yeni bir siyaset arayışıdır. Demokrasiyi yeniden düşünmek, bu şekillendirme politikasını da belirleyecektir. Bu süreç siyasal-dışı bir arayış değil siyasetin alanını genişletici bir çabadır. Kamusalığın oluşturduğu ortak olanı piyasa üzerinden değil farklı noktalardan kurmak temel istektir.

Ortak olanın sadece kamu siyasası ve devletle ilgili bir konu olmaması nedeniyle klasik devlet teorilerinin açıklamaları burada yetersiz kalır. Özellikle neoliberalizmin dayandığı liberal devlet teorisi, eleştirilecek temel noktadır. Kamusal olanı özel olanın karşısında dar tutmak isteyen, bireysel etkinliği pazar ilişkilerindeki özgürlüğe dayandıran ve dolayısıyla devleti, mülkiyetin güvenliği ve rıza alarak yönetim olarak daraltan liberal teorinin 18. yüzyılda temellenen bakış açısı, 1970'lerden itibaren kamu işletmeciliği (Radnor vd., 2016) bağlamında güncellenerek yeniden belirleyici konuma gelmiştir. Neoliberalizm, bireysel tercih özgürlüğü ve mülkiyet güvenliği eksenine dayanan liberal devlet teorisinin yeniden tasarlanmış halidir. Neoliberal dönemde birey-devlet ilişkisi, devletin küçülmesini değil piyasayla birlikte işlemesini önerir. Böylece liberal teorinin temellerini atan piyasa-devlet karşıtlığı değişim gösterir. Sosyal-demokrat ya da kalkınmacı devlet versiyonlarıyla ekonominin rolünü piyasa yönünde belirlemeye devam eden liberal teori karşısında, sınıfsal farklılıkları aşmak için işçi sınıfının önderliğinde yeni bir ilişki düşünen Marksist devlet teorisinin özellikle SSCB ekseninde bürokratik bir işleyişe takılması, neoliberalizmin özgürlük savunusunu canlandırmayı kolaylaştırmıştır. Buna dair alternatif arayışları ve devleti değişen dönemde yeniden anlamlandırmak, 1960'lardan itibaren siyasal teoride önemli bir alanı oluşturur (Jessop, 2016, s. 71; Jessop, 1990, s. 338; Carnoy, 2014, s. 89; s. 153). Devleti sınıfın baskı aracı olarak araçsallaştırmanın ötesinde yeniden düşünmek ve ekonomik, sosyal ve siyasal boyutları birbiriyle temas halinde ele almak önemlidir. Hegemonik ilişkilerin çatışmacı doğasını sadece ekonomik ilişkiler değil kentsel alanlar başta olmak üzere ortak olanı şekillendirecek her noktada aramak Marksist devlet teorisinin de ötesine geçmeyi ve ortaklığı şekillendirirken öncelikle bireysel olanı liberalizmin ötesinde ele almayı gerekli kılar. Böylece birey, özgürlük ve kamusal ortaklık, ekonomiyi de kesen ancak tabandan kurulan eylem birlikteliğine dönüşür. Devleti değil bireysel ilişkileri merkeze alan siyasal bir bakış açısının gelişimini sağlamak için kentsel alanlar önem kazanır.

Kentsel alanlar ve şehir, modern dönemde insani paylaşımların kurulduğu ve kamusal olanı sembolize eden temel coğrafi zeminlerden biridir. Burjuva düşüncesinin ve pazar ilişkilerinin kent merkezli doğması bu sürecin temelidir. Burjuvazinin ve piyasa ilişkilerinin genişlemesiyle birlikte ortak olanların kırsal varlıklar olduğu algısı yerini kentsel mekân ve pratikleri kapsamaya doğru evrilmiş ve böylece ekolojik müşterekler kadar kentsel müşterekler de bu konunun gündemi haline gelmiştir (Gidwani ve Baviskar, 2017, s. 198-200). Çünkü şehirler tarihsel, sosyal, kültürel güçleri bünyesinde barındırdıkları için iktidar ve güç ilişkilerinin taşıyıcısıdır ve bu özellikleriyle modern dünyadaki insani gelişimin de sembolüdürler (Parker, 2011, s. 170). Karar alıcı noktalara

yönelik baskı ve talepler, güç ilişkilerini görünür kılar. İnsani eylemlerin kuruculuğu, kurumların yasallığı ve uygulamalarındaki etkileşimi belirler. “Kentleşme, kapitalizmin tarihi boyunca sermaye ve emek fazlasının soğurulmasını sağlayan kilit yöntemlerden biri olagelmıştır” (Harvey, 2013, s. 88). Bu tarz güç ilişkilerinin görünür kılınması, kolektif eylemlerin çabalarında netleşir. Bu açıdan şehir üzerinden ortak olanı düşünmek, sıradan insanın ve gündelik yaşamın siyasete etkini ortaya koymak açısından önemlidir. Stavrides’in (2016) belirttiği gibi ortak alanı açmak ya da genişletmek, paylaşılan kültürün ve yaşamsal ortaklıkların yeni biçimlerini yaratmak için ortaklaşmanın gücünü açıkça ifade etmektir. Kente dair ortak alanları yaratmak, korumak ve geliştirmek siyasal taleplerin merkezinde yer alan bir konumdur. Siyasal hakları şehirde geliştirmek, kentin içinde ve kentsel bir mücadelenin dayanak noktalarını oluşturur.

Kentteki siyasal ve ekonomik hakları tabandan ilerleyecek şekilde düşünerek ortak olanı kurmak hedefinde, şehir hakkı düşüncesi belirleyici konumdur. Lefebvre’ye göre (1996) bir “haykırış ve talep” olan şehir hakkı, insanın kendi kurduğu yapıların üzerindeki denetimi ve etkisine dairdir. Lefebvre şehir hakkı kavramının vatandaşlık idealinin, sadece devlet tarafından tesis edilmiş kurumsal vatandaşlık değil, sınırlandırılmamış akışların kurduğu gündelik sosyal pratikler aracılığıyla herkesi sosyal ve mekansal olarak kapsamıyla ilgili olduğunu belirtir (1996, s. 158). Lefebvre üzerinden şehir hakkını düşünmek, kentsel alanın toplumsal yapılanmasını ve geleneksel vatandaşlık anlayışını genişletir ve bireyi bir şehir sakini olarak ele almayı sağlar (Erdi-Lelandais, 2014, s. 7-8). Bu süreç hem kendi aktivitelerinin zaman ve mekanını yaratmak hem de bireylerin kendi merkezlerini yaratması hakkıdır. Harvey (2008) bu üretkenliğin yeni bir yaşam biçimi üretmekle eş değer olduğunu belirtir. Böylece şehir, sadece fiziksel bir mekân olmanın ötesine geçer. Harvey’e göre şehir hakkı, “şehrin barındırdığı kaynaklara bireysel veya kolektif erişim hakkı” ve “şehri değiştirme ve yeniden icat etme hakkı” boyutlarını içinde barındırır: “Kendimizi ve şehirlerimizi şekillendirmek ve yeniden şekillendirmek insan hakları için en değerli fakat bir o kadar da ihmal edilmiş bir olandır” (Harvey, 2013, s. 66). Ancak bu şekillendirme süreci giderek özel ve yarı-özel çıkar gruplarının, şehri gittikçe kendi ihtiyaçları ve arzuları doğrultusunda şekillendirme gücüne sahip, küçük bir siyasi ve iktisadi elitin eline geçmektedir (Harvey, 2013, s. 67). Dolayısıyla şehir hakkı, belli azınlığın kontrolünü engellemek için farklı olma hakkıyla birlikte düşünülmelidir; çünkü şehir farklılıkların karşılaşmasıdır (Butler, 2012, s. 152). Farklı seslerin yükselttiği hak talepleri, bu çerçevede gelişen kolektif eylemler şehrin şekillendirilmesinde ve yeni bağlantılar kurulmasında etkili olur. Dolayısıyla şehre dair taleplerin ifade edilmesi, bireylerin doğrudan katılımı açısından demokratik zeminin inşasında önemli ve aynı zamanda farklı boyutları içinde barındırdığı için kapsayıcıdır. “Müşterek mekân, bir topluluk tarafından sürekli yeniden yaratılan ve bu topluluğun ve bu topluluğun eşit kabul edilen üyelerinin katılım süreçleriyle örgütlenen mekandır” (Stavrides, 2017, s. 245).

Bu şekilde park, sokak ve meydanlar gibi açık alanların nasıl şekillendirileceğine dair tartışmalar, ortak olanın ne olduğunun bir göstergesi haline gelir. Bunlar bireylerin gündelik hayatına doğrudan temas ve diğer insanlarla direkt iletişim kurmayı sağlayan yerlerdir. Şehirde ortak olanın korunması, diğer insanlarla paylaşılan alanların korunmasıyla başlar. Ortak alanların ticari bir mantığa karşı kamusal bir bakışla değerlendirilmesi gereklidir. Neoliberalizm kamu

siyasetine şirket gibi düşünmeyi ve kar odaklı analizleri dayatsa da kent sakinlerinin burada karar-alıcı noktalara uygulayacağı baskı ve pratikler önem kazanır. Çünkü bu alanlar içinde insani ilişkilerin nasıl kurulacağı, genel olarak siyasetin nasıl işleyeceğini belirleyecektir. Ortak alanların korunması, insan hayatının korunması anlamına gelecektir.

Bu süreç, birlikte olmak bakımından topluluk ve bağlılıkların yeni sınırlarını üretmek için şehre dair alternatif kullanımlarını mümkün kılmak anlamına da gelir (Agustin, 2015, s. 50). Söz konusu alternatifler, birlikte düşünmeyi ve eyleme geçmeyi barındırırken pratik hayata dair temel sorunların çözümünü sağlar. Böylece bireyler yeni temas noktaları geliştirilir. Gündelik pratikler bu açıdan önemlidir çünkü kendi hakları etrafında siyasal fikirleri deneyimleme kültürü, öğrenme ve iş birliği ilişkilerini kurar ve geliştirir (Yates, 2015). Karşılıklı etkileşim, yeni deneyimler üretecektir. Bu üretim, aynı zamanda öz-yeniden-üretimi, yeni bir tarz bireyselleşmeyi doğurur. Ortak olanını kurucu fikri, direnen özne olarak bir özneleşme mantığını şekillendirir (Zevnik, 2015). Yeni özne, bir yapı içinde sadece kendine sunulanı devam ettiren değil, kendi alanını kurabilen yaratıcı kapasitesini ortaya koyabilen bir potansiyeli taşır. Ortak olanın üretimi, potansiyelini farklılıkların çoğulluğunda bulur. Bu çoğulluk sürekli bir mücadeleyi içerir (Curio, 2010, s. 78). Ortak olan, tekil ile çokluk arasında yeni bir ilişki kurumudur. Boş evrenselin tersine soyut özneye farklılıkları indirgemez. Çoğulluğu doğal değildir; tekilliği bireysel değildir; ortak olan evrensel değildir (Gigi, 2010, s. 365). Müşterek yeni diller, dayanışmalar, toplumsal ve mekânsal pratikler mücadele ilişkileri ve repertuarları üreten direniş anlarıyla doludur (Chatterton, 2017, s. 205). Bu alanın, kolektif eylem ve toplumsal hareketlerle ilişkisi bu nokta üzerinden kurulur. “Ortak çıkar devlet kontrolünde soyutluk kazanan bir genel çıkar değil, çokluk tarafından demokratik biçimde yönetilen bir kamusal çıkardır” (Hardt ve Negri, 2004, s. 224). Bu bağlamda ortak olan, kamusal olanın temelini oluştururken bunun nasıl şekillendirileceğine dair ortak eylemler de yeni birlikteliklerin, toplulukların ve ağların oluşumunu sağlar. Devamında yeni siyasal öznelerin oluşumu gerçekleşir. Bu yazının iddiası da odur ki, sıradan insanın kendi hayatına ve ortaklık kurduğu diğer insanlarla kesişim kümelerine dair faaliyetleri, onu siyasal özne haline getirir. Böylece hayatı üzerinde söz sahibi, hayatının dinamiklerini kontrol edebilen bireylere dönüşme ihtimali ortaya çıkar. “Ortak payda yeni bir egemenlik biçimine, demokratik bir egemenliğe işaret eder” (Hardt ve Negri, 2004, s. 224).

De Angelis'e (2017, s. 273) göre “toplumsal hareketler, kendilerinin bir parçası olan öznelerin yaşamlarını ve toplumsallık biçimlerini yeniden üreten bir müşterekler zemini olmaksızın kurulamaz.” De Angelis, toplumsal hareketlerin siyasal devrimiyle müştereklerin toplumsal devriminin geliştirilmesiyle köklü bir değişimin mümkün olacağını vurgular. Kolektif eylemler aracılığıyla kurulan toplumsal hareketler belli bir konu ya da yasa üzerine odaklanacağı gibi genel değişim isteklerini (örneğin daha fazla ve açık demokrasi) yansıtır. Hareketler özel ile genel arasında, bireysel ile kamusal arasında bağ kurar. Temel hedef siyasal bir devrim ya da iktidar kaynaklarını ele geçirmek olmayabilir. Dolayısıyla De Angelis'in tespitini ortak olanın şekillendirilmesinde birlikte ve kapsamlı mücadelenin önemi olarak ele almak gerekir. Bu süreç ortak duyunun (common sense) yaratılmasıdır. Ortak duyu, nihai uzlaşma ve bozulmayacak bir fikir birliğine varmaktan ziyade karşılıklı etkileşim ve çekişme pratiklerini içinde barındıran

dinamik bir süreçtir. Bu dinamizm, ekonomik, siyasal ve kültürel zeminlerin birbirini etkilemesinden kaynaklanır.

Della Porta'nın (2015) belirttiği gibi ortak olanın ve (metalaşmanın/commodification değil) ortaklaşmanın (commonification) yeniden oluşturulması düşüncesi, kamu hizmetlerinin katılımcı yaklaşımla birleştirilmesi için bir köprü görevi görür. Neoliberal dönemin ticarileşme, serbest piyasa doğrularıyla düşünme ve metalaşma yaklaşımları karşısında kamusal düşünce önemli derecede gerilemiştir. Bu durum kamusal hizmetlerin de piyasa mantığıyla verilmesinin önün açmıştır. Yönetimden yönetim düşüncesine, kamu yönetiminde kamu işletmeciliğine geçiş bu değişimin kavramsal karşılıklarını ifade eder. Uzmanların demokrasisi yerine herkesin demokrasisini savunmak ise bu değişime direnişi gösterir. Metalaşmanın, özelleştirmenin, bireyselleşmenin karşısında kamusal olanın, herkesin olanın ve dolayısıyla halkçı düşüncenin savunulmasıdır. Avrupada son dönemlerde yükselen "gerçek demokrasi" arayışı, kemer-sıkma karşıtı protestolar ve bu hareketlerin devamında oluşa yeni parti ve koalisyonlar (Podemos, Syriza vb.) bu düşüncenin somut örneklerindedir. Bu hareketlilikler, esasında neoliberalizmin yönettiği bir demokrasiye karşı, karar-verme mekanizmalarına müdahaleyi yeniden tartışmaya açarak demokrasi kavramının köklerine dönüşünü öngörür. Piyasaların hesap-vermez, uzmanlara dayalı ve teknikleştirilmiş karar-alma süreçleri içinde dışarıda bırakılan sıradan insanın yeniden sesini yükseltme çabasıdır. Dolayısıyla temsili demokrasinin sınırlarını ve krizini de ortaya koymaktadırlar.

Böylece ortak olanı şekillendirmek, demokratik bir siyasetin önünü açmayı da sağlar. Tartışma "nasıl bir demokrasi" ve "sıradan insan demokratik hak olarak karar alma süreçleri ve yaşadığı coğrafyaya müdahale imkanına nasıl erişecektir" sorularının cevabının aranmasına gelmektedir. Esasen son 20 yıl içinde, küreselleşme-karşıtı hareketin başlattığı ve devamında Arap Baharı, İşgal Et Hareketi gibi küresel etkiler yaratan eylemliliklerde ilerleyerek güçlenen bu tartışmayı anlamlandırmak, siyasal teorinin ana gündemlerinden olmuştur. Çünkü bu konu, demokrasi ve vatandaşlık gibi kavramları ve siyasetin ne olduğuna dair kapsamlı eleştirileri içinde barındırırken bahsi geçen eylemleri anlamak için farklı kavramları bir arada düşünmeye sevk etmektedir (Wood, 2017; Gerbaudo, 2017). Demokrasinin yeniden ele alınışında şehirdeki aktivizmin ve protestoların önemli bir aracı olduğu; yeni bir demokrasi anlayışının bu eylemlilikler üzerine kurulacağı düşüncesi yakın zamanda güçlenmektedir (Purcell, 2008; 2013). Bu açıdan söz konusu çaba doğrudan eylem açısından anarşizmi ve özellikle otonomi kavramını, otonomizm geleneğini önemsemektedir (Roos ve Oikonomakis, 2013). Bununla beraber siyasetin eski kurumsal ve yerleşik temelleri üzerinden işleyemeyeceğine dair geliştirilen post-siyaset (Dikeç, 2005; Swyngedouw, 2011) ve post-demokrasi (Crouch, 2004) gibi kavramlar bu süreçte sıklıkla kullanılmaktadır. Bu tartışmalar, liberal demokrasilerin krizi içerisinde 1930'ların ve 1970'lerin geçiş dönemini hatırlatırçasına yeni siyasal zeminlerin yükselişine tanıklık edeceğimiz izlenimini vermektedir. Eski ideolojilerin önemli ölçüde yıpranması ve eleştirilmesiyle teori ile pratik arasında kurulacak yeni bağın nasıl gelişeceği farklı açılardan analiz edilmektedir. Yakın siyasal teorinin odaklandığı temel sorulardan olan liberal demokrasinin krizinin nasıl aşılacağı, yeni bir kurucu aktörün hangi temel noktalardan kurulacağı, kısacası yeni bir kurucu siyasetin eksenini genel bir tartışma konusudur (Douzinas, 2015, s. 174-192). Burada sosyal demokrasiye geri

dönüş ya da devlet merkezli bir sosyalizm yerine, taban hareketlerine dayalı ve aktivizmin içinde şekillenen bir demokrasinin hedef olduğu vurgulanabilir. Demokratik eylemi yeniden düşünerek ortak olanı tabandan şekillendirme yönündeki çabaları ele alan bu çalışma da bu yöndeki analizlere bir katkı düzeyindedir.

Yatay Hareketlerde Ortak Olanı Kurmak

Kentlerin kolektif eylemin zemini ve birleştiricisi olması yeni bir durum değildir. Fransız Devrimi'nde, 1871 ya da 1968'te Paris'in rolü akla gelen ilk örnek olabilir. Keza Prag, Berlin, Tianenmen Meydanı çeşitli direniş hareketleriyle özdeşleşmiş ve sembolize olmuş yerlerdir. Dünya Sosyal Forum'unun oluşum sürecinde Porto Alegre ya da Zapatistalar için Chiapas önemi ortadadır. Kentlerin ortak olanı şekillendirme sürecinde demokratik taleplerin yükseltildiği en geniş zemin olarak siyasi ve coğrafi önemi küreselleşmenin etkisi, kentler arası etkileşimin artması fiziksel akışkanlığın ve bilgi paylaşımının hızlanmasıyla daha da öne çıktığı görülmektedir. Arap Baharı sürecinde Tahrir Meydanı, İşgal Et eylemlerinde Zucotti Park'ın, Öfkeliiler Hareketinde Puerta del Sol'un isimleri eylemin içeriği ve talepler kadar öne çıkmıştır. Fransa'da yakın zamanda gelişen Nuit Debout hareketi de bu eylem tarzının devamıdır. Bu hareketler daha geniş çapta demokrasiyi yeniden düşünme çabalarına ilham verir ve Avrupadaki demokrasi mücadelesini pratik anlamda destekler.

Avrupada son dönemde ortaya konan kolektif eylemlerin önemli bir kısmı neoliberalizm karşıtlığında ortaklaşmaktadır. Tepkilerin temelinde küreselleşmenin getirdiği sonuçların eleştirisi yatmaktadır. Küresel piyasalara uyumlu bir siyaset geliştirmek bu dönemin normalini oluşturmuştur. Piyasaların ulusal egemenlik ve demokrasi gibi kavramlar karşısında rasyonel olanı temsil ettiği düşüncesiyle, siyasetin doğrularının ekonomiyle uyumlu hale getirmek 2000'lerin başından bu yana gelişmekte olan bir çizgi olsa da bir yandan da yoğun eleştirilere maruz kalmaktadır. Piyasaların ve onun yönlendirici aktörlerin demokratik denetimden uzak oluşu, ortaya çıkan gelir adaletsizliği, çevrenin bozulması ve kamusal olanın özel karşısında geriletilmesi gibi sorunların çözümsüz kalmasıyla kitlelerin alternatif çıkış yolları aradığı görülebilir. Eylemlerin temel talebi, neoliberalizm karşısında demokrasiyi sadece bir prosedür olarak görmenin ötesine geçmektir. Demokrasi, sadece liberal demokrasinin temsili ve parlamenter düzeni şeklinde değil ortak hayatı yeniden kurmak adına temel prensip olarak ele alınmaktadır. Karar alma noktasında daha fazla söz hakkı isteyen kitleler, yönetilen değil yöneten konumda aktif bir siyasi özne olmayı talep etmektedir. Aynı zamanda bu eleştiri, içe kapanmacı aşırı-sağ'ın yükselişine karşı ortak olanı sosyal ve dayanışmacı bir çerçevede ele almayı da olanaklı kılar.

"Başka bir Avrupa Mümkün" sloganıyla Avrupa Sosyal Forumu çatısı altında 2002'den 2012'ye kadar olan süreçte bir araya gelen demokrasiyi genişletme yönlü toplumsal hareketler (Yıldırım, 2013), her ne kadar aşırı-sağın söylemsel gücü karşısında daha geri planda kalsalar da, kendilerine yeni yollar aramaktadırlar. Blockupy, Agora 99 gibi yatay yapılanmalar (Yıldırım, 2015) kadar Syriza, Podemos gibi siyasi parti oluşumları da bu süreçle doğrudan ilişkiliydi. Yunanistan'da

kemer-sıkma karşıtı gösterileri yönlendiren eylemlerin desteğiyle iktidara gelen Syriza'nın beklenen tavır gösterememesi ile oluşan Diem25 (Democracy in Europe Movement 2025) hareketi de neoliberalizme teslim olmayan sosyal bir Avrupa için yeni bir ekonomi-politik geliştirmek için yola çıktı. 2016 içinde Fransadaki çalışma yasası değişikliğine karşı yürütülen Nuit Debout hareketi de yine tabandan yükselen yeni hareketlerin en somut örneklerindedir. Bu çerçevede ekonomik tartışmaları demokratikleştirmek, diğer bir tabirle karar-alma mekanizmasında tabanın daha çok sesini duyurmak için gerçekleştirilen kolektif eylemlerin ve bunların dönüştüğü toplumsal hareketlerin seyrini anlamak, günümüzde Avrupa siyasetini anlamak için önem teşkil etmektedir. Çünkü hareketler, ekonomi temelli bir birlik ve neoliberal hegemonyanın karşısında farklı bir ortaklık ve kamusalılık yaratmak amaçındadır.

Diem25

2008 krizi ve sonraki süreçte Yunanistan, kemer-sıkma politikalarına ve AB'nin ekonomik yaptırımlarına karşı tepkilerin en yoğun olduğu ülkelerden biriydi. Yunanistan'ın merkez sosyal demokrat ve muhafazakâr partileri karşısında toplumsal hareketlerin desteğini alarak büyüyen Syriza'nın iktidar yürüyüşü (Badiou, 2015; Yıldız, 2015), AB'nin ekonomi politikalarına muhalefet zemininde yükselse de iktidarının ilk günlerinden itibaren bu iddialarını yerine getiremedi. Çeşitli toplumsal muhalefet eksenlerini bünyesinde barındıran (Sönmez, 2015) Syriza, ekonomik kriz politikalarına karşı çıkan söylemiyle 2015 genel seçimlerinde iktidar oldu ancak kısa süre içinde hareketin/partinin öncülerinden Yannis Varoufakis'in, söz konusu karşı çıkışın pratikte nasıl uygulanacağı yönündeki ayrışma neticesinde, partiden ayrılmasıyla güç kaybetti. Ancak Syriza'nın zaferi sürecindeki tartışmalar, alternatif arayışlarının hızlanmasını sağladı. Arayışların ekseninde, AB'nin direktifleri ve özellikle AB Merkez Bankası'nın kontrolü dışında krizden çıkış seçenekleri ve bu süreçte demokrasinin ikinci plana atılmaması düşüncesi yatıyordu. Bu noktada Yunanistan krizi sonrası "alternatif Avrupa" düşüncesini hızlandıran iki inisiyatif oluştu: Avrupa için B Planı (Plan B) ve Avrupada Demokrasi 2025 Hareketi (Democracy in Europe Movement 2025 / Diem25). Plan B, 2015 yazında oluşturuldu ve ilk toplantısını Ocak 2016'da Paris'te düzenledi. Birkaç ay sonra, 9 Şubat 2016'da Berlin'de Diem25 kuruldu. Yeni başlayan bu girişimler öncelikle siyasetçiler tarafından iletildi ancak AB kurumlarıyla sınırlı kalmayacak bir çerçevede sivil toplum toplumsal hareketlerin desteğine açık olduklarını belirttiler. Hareket ismini, "Carpe Diem" (Anı Yakala) sözünden hareketle şekillendirdi. Ancak bu sözün romantik değerleri kadar hedeflerinin gerçekçi olduğunu da ısrarla vurguladılar.

Avrupa fikrine sahip çıkan ancak AB projesini desteklemeyen, yerine Avrupa'yı demokratikleştirmeyi öneren Diem25 kendisini bir siyasal hareket olarak tanımlamaktadır. Bir parti ya da partiler koalisyonu değil, diğer toplumsal hareketlerden esinlenen bir hareket olarak öne çıkmaktadır. Bu doğrultuda bir yandan yerel hareketler temelli ulus aşırı bir hareket olmak öte yandan var olan hareketlerin yetersizliğini vurgulayıp bu mücadelelerin gerçekleşmesini sağlayacak bir hareket olmak şeklinde iki yol izlenebilirdi. Diem25 diğer hareketlerin yerine geçmeksizin, bu hareketleri yeni bir aktöre dönüştürecek ulus aşırı bir ağ kurmayı hedeflemektedir (Agustin, 2017).

Diem25 hareketi eski Syriza üyesi ve Yunanistan Maliye Bakanı Yannis Varoufakis'in öncülüğünde kuruldu. B Planı'nın tersine sadece tartışmayı destekleyecek siyasal alanlar yaratmak için değil, yeni bir aktör olmak için yola çıktı. Berlin'deki toplantılarının ardından 19 dile çevrilerek yayınlanan bir manifesto yayınlandı. Manifestoda, Avrupa halkı bir aktör olarak hesap-sorulamaz teknokratlardan Avrupa'nın kontrolünü geri almak ve Avrupa'da değişimi başlatmak vurgusu yapılmıştır. Böylece aktif rolü, kurumlara değil sıradan Avrupalıların eylemliliğine vermiştir. Demokratik bir Avrupa için halklar arasında onları yetkilendiren yeni bir ortaklık kurulmasını öneren Diem25 bireyleri, iş yerlerini, bölgeleri ve ülkeleri, ekonomik yapıların karşısında güçlendirmeyi önermektedir. Dayanışmacı ve sosyal bir Avrupa, iklim değişikliğine karşı çevreci değerleri de merkezine almaktadır. "Avrupa için İlerici Gündem" başlıklı programları, bu alternatifin detaylarını içermektedir (diem25.org, 2016). Manifesto AB'nin, Avrupalıların paraları, toplulukları, çalışma koşulları ve çevresi hakkında demokratik kontrol uygulanmasını engellediğini vurgulamaktadır. Manifesto'ya göre bu noktada yapılacak tercih, özgün bir demokrasi ile sinsi bir ayrışma arasındadır. Ayrışma tercihi, sadece demokrasinin değil, paylaşılmış refahın da sonu olacaktır. Manifesto, acil önceliğin karar verme sürecinde tam şeffaflık ve AB kurumlarının yeniden düzenlenmesi olduğunu belirtirken orta vadede hedefin yerel, bölgesel ve ulusal meclislerin gücüne saygı göstererek Avrupa çapında yeni bir meclis oluşturmak olduğunu belirtmektedir. Bu doğrultuda tasavvur ettikleri Avrupa'yı demokratik, şeffaf, ortak değerlerde birleşik, gerçekçi, merkezsisiz, çoğulcu, eşitlikçi, sosyal, ekolojik, yaratıcı, barışçı ve özgürlükçü sıfatlarıyla tanımlamaktadır.

Diem25 bu niteliğiyle ulusal politikalarından çok enternasyonalist bir söyleme ağırlık vermektedir. Avrupalılar için ortak olanı birlikte yürütecekleri bir projeye dayandırmaktadır. Bu doğrultuda yerel ve somut mücadelelerin birbirine eklenerek yeni bir bütün yaratacağını öngörmektedir. Diem25, AB'nin Margaret Thatcher'dan miras kalma ve neoliberalizmin mottosu haline gelmiş TINA (There is No Alternative/Alternatif Yok) düşüncesinin yansıması olarak kurulduğu eleştirisiyle, yeni bir alternatif yaratma isteğindedir.

Varoufakis, Küresel Minotaurus (2015) adlı çalışmasında 2008 krizinin nedenleri ve sonuçları üzerine iktisadi analizler yapmıştır. Bununla birlikte meselenin finansal piyasaların fetişleştirilmesi olduğu teziyle, demokratikleşmeyen piyasa ilişkilerinin iktisadi yollarla çözülemeyeceğini vurgular. Neoliberalizme yönelik cevap ulus-devlet sınırlarına geri dönüp, bizim halkımız ve ötekiler arasında ayırım yapmak değil, ilerici (progressive) bir uluslararası birliktelik kurabilmektir (Varoufakis, 2017). Diğer bir deyişle küreselleşmenin getirdiği sermaye akışlarına karşı yine küresel bir demokratik tavır almak gerekliliğini öne sürmektedir. Esasen bu tavır, Dünya Sosyal Forumu'nun kuruluş sürecinden beri var olan karşı-küreselleşme çizgisinin devamı olarak görülebilir.

Nuit Debout

Fransa da 2016 yılını neoliberalizm karşıtlığı noktasında hareketli geçirdi. Tartışmaların merkezinde Çalışma Bakanı'nın adına atıfla El Khomri Yasası olarak bilinen Çalışma Yasası

değişiklikleri vardı. Taslak, 17 Şubat 2016'da Meclis'e sunuldu ve yoğun protestolara rağmen 8 Ağustos 2016'da yasalaştı. Yasa, Fransa Çalışma Hukuku'nu, işsizliği azaltmak adına emek piyasasını daha esnek hale getirecek şekilde düzenlemeyi amaçlamaktaydı. Değişikliklerle işten çıkarmalar kolaylaşırken, çalışanlara yapılan ek ödemelerde de kısıtlamaya gidildi. CGT sendikasının özellikle karşı çıktığı “yasanın en önemli özelliği işçi işveren görüşmelerini merkezi olmaktan çıkarması, sektör düzeyinde değil, işyeri düzeyindeki toplu görüşmeleri özendirmesi ve bu görüşmelere öncelik vermesiydi. Böylece işyerlerine içinde buldukları ekonomik koşullara göre esneklik sağlanması amaçlandı” (Şakiroğlu, 2016a). Yasa nedeniyle Fransa'nın Sosyalist Partili Başkanı François Hollande ve Başbakan Manuel Valls, toplumsal muhalefetin yoğun eleştirileri altındaydı. Bu yasa, partinin solla ilişkisine dair devam eden eleştirileri bir nebze daha ileri taşıdı.

Yasanın görüşüldüğü dönemde, Fakir isimli dergi tarafından 23 Şubat'ta organize ettiği bir etkinlikte bu yasanın protesto edilmesi fikri gelişirken 31 Mart'ta eylemler meydan işgaline kadar büyüdü. “Tüm Fransa'da bir milyon iki yüz binden fazla göstericinin katıldığı 31 Mart” eylemi, bir tür genel grev olarak işçi sendikalarının protestolarını aşan bir niteliğe büründü. Böylece bu hareket “genel öfkenin yaygın bir dinamiğinin ve arayış içerisindeki farklı mücadelelerin az ya da çok eş anlı olarak yeterli bir ifade bulduğu bir odak haline geldi. Böylece işçi hareketinin geleneksel kadrolarının dışında mücadelenin ikinci dayanağı doğmuş oldu” (Birnbaum, 2016). 31 Mart grevi sonrasında bu eylemler Nuit Debout (Gece Ayakta) olarak anılmaya başlandı.

Dergi yöneticilerinden Frederic Lordon, Nuit Debout eylemlerinin “politik uykudan uyanma” adına çok önemli olduğunu söylerken aynı zamanda ayakta/uyanık olma ifadesi, siyasal bir direniş anlamına geldiğini vurgulamaktadır. Geniş katılımlı, öz-örgütlenmeye dayalı bir siyasal eylem olarak Nuit Debout kamusal bir forum imkanı sağlaması açısından önemlidir (Brand ve Gupta, 2016). Bu eylem tarzı Occupy, Syriza, Podemos eylemlerinde edinilen deneyimlerin bir adım daha öteye taşınmasını sağlarken gençlerin bu eylemlerde siyasallaşmasının yolunu açtı (Pleyers, 2016). Hareket, iş yasasında öngörülen değişikliklere karşı ortaya çıksa da kısa sürede diğer Avrupa toplumlarını da etkileyen konulara doğru genişledi. Katılımcılar feminizm, ırksal eşitlik, antifaşizm, çevrecilik, demokrasi gibi başlıklarda kendilerini ifade etti. Bu alanlardaki mücadelelerin birlikte ilerlemesi fikri vurgulandı. Yerel bağlamlarda, farklı şehirlerde toplantılara ve doğrudan demokrasi uygulamalarına ilham verdi. Her yerel hareket, kendi yapısını, çalışma gruplarını, hedeflerini, eylemlerini yarattı. Özellikle göçmenlere destek konusunda eylemler gerçekleşti (Pescinski, 2016). Eylemlerde genel olarak Fransa'nın siyasal elitlerine ve Sosyalist Parti hükümetine yönelik eleştirilere yoğunlaşıldı. Troçkister, anarşistler, ve anti-kapitalistler gibi farklı sol eğilimli aktörler bu protestolarda yer aldı. Özellikle yaklaşan seçimlerde muhalif çevrelerin oy verecek bir adayının olmaması önemli eleştirilerden birini oluşturdu. Diğer bir deyişle Nuit Debout Fransa'da hissedilen siyasal ve ekonomik bir rahatsızlığı yansıttı. Fransa demokrasinin krizi bu eylemlerde kendini gösterdi.

Haski'ye (2016) göre Nuit Debout, internet çağında Mayıs 68'le bazı benzer özelliklerle sahip ancak önemli farklar da var; 1968'in gençleri, savaş-sonrası ekonomik kalkınmanın muhteşem 30

yılına doğru gelirken muhafazakar bir toplumu eleştirmişlerdi, şimdi ise temsili demokrasinin işleyişiyle uyumsuzluk, ekonomik çöküş ve yüksek işsizlik oranlarıyla muhataptırlar. 1968'te olduğu gibi, orta-sınıf ailelerin çocukları sokaklarda ancak genç işsizliğin sonuçlarıyla henüz tam olarak karşılaşan kişiler de değildir. Bu durum Nuit Debout katılımcılarının kendi arasında bir kutlama yapma şeklinde zayıflığı olarak görülebilir (Haski, 2016).

Katılımcılar, yapılan söyleşilerde hareketin başarısız olma ihtimaline rağmen bu eylemlerin gelecekte başka akımları ortaya çıkaracağını ve vatandaş olarak asıl gücün kendilerinin elinde olduğunu bileceklerini belirtmişlerdir (tr.euronews.com, 2016). Eşitlik, özgürlük, kardeşlik gibi tüm Avrupa'yı saran ideallerin doğduğu coğrafya olan Fransa'da vatandaşların yaşam tarzlarını değiştirmek isteyen bir yasaya karşı direniş geliştirirken, devletin aynı düzeyde tolerans göstermediği ortadadır (Wadham, 2016). Eylemciler bir süre sonra meydandan polis gücüyle uzaklaştırılırken, Fransız sendikaları yaptıkları grevlerle gençlerin başlattığı protestolara destek vermişti. Ancak Nuit Debout eylemlerinde gösterilerde sadece polise karşı değil aynı zamanda sendika yönetimlerine karşı da muhalefet vardı (Birnbaum, 2016). Eylemler Fransa'da ve Avrupa genelinde sendika, parti ve toplumsal hareketler arasındaki ilişkilerin sorgulanması açısından önemli bir örnek olay haline geldi.

Sokaklarda yürüyen protesto Parlamento'ya da yansıdı ve Sosyalist Parti içinde dahi eleştirilerin yükselmesiyle Temmuz 2016'da normal oylama prosedürü uygulanmadan ve oylanmadan Parlamento'dan geçti. Anayasa'nın 49/3 maddesinin işletilmesi, yasanın eleştirilerden kaçırılması için bir yol olarak görüldü ve bu da siyasi krizi derinleştirdi (Birnbaum, 2016). Anayasa Mahkemesi'nin yasayı iptal etmesi için imza kampanyaları düzenlendi ancak Mahkeme'nin onaylamasının ardından Ağustos 2016'da da o dönemki Başkan Hollande'ın imzalamasıyla yürürlüğe girdi. Sendikalar, yasanın yürürlüğe girmesinin ardından protestolarına devam etti. Hollande yönetimine dair eleştiriler, başkanlık seçiminde Sosyalist Parti'nin başarısızlığında ve Macron'un seçilmesinde kendini gösterdi. Bu nedenle Nuit Debout, "her şeyden önce var olan politik boşluğun görünür kılınmasıdır. İnsanlar politikada temsil edilmediklerini düşünüyorlar, arayış içindeler. Bu temsil edilememe durumu, patlaması halinde sonuçlarının ne olacağını kestiremediğiniz sıkıştırılmış gazı benziyor" (Şakiroğlu, 2016b).

Bu arayışlarda ortaya konan demokratik kriz, yeni bir siyasal düzen için vatandaşların ortak bir duygu etrafında bir araya gelişini göstermektedir. Bunun için de tartışma kanallarının açık olması, bu açıklığın fiziksel olarak da meydanlara taşınması istenmektedir. Nuit Debout örneği, Mayıs '68'i hatırlatacak şekilde Paris'te gençlerin ve öğrencilerin başını çektiği bir kitle tarafından ortaya konmuştur. Burada yeniden gençliğin siyasi bir aktör olarak öne çıkması önemlidir. Çünkü neoliberal ekonomik politikaların etkilediği çalışma yaşamı ve işsizlik, gelecekte onları etkileme potansiyeli taşımaktadır. Geleceğe ve bugüne dair duyulan güvensizlik, siyasal alternatif arayışını tetiklemektedir. Diem25 de bu şekilde bir alternatif arayışının sonucu olarak ortaya çıkarken bu süreci daha uluslararası platformda yürütme amacı vardır. Yerel sorunlardan ziyade Avrupa siyasetinin ve demokrasinin kendisine odaklanma görülmektedir. Her iki örnek de ekonomik karar alma süreçlerinde halkın etkisinin oldukça düşük olması tespitinden yola

çıkarak kendi hayatı için daha fazla söz hakkı isteyen bireylerin taleplerini yükseltmektedir. Demokratik talepler, ekonomik işleyişin kolaylaştırıcısı değil belirleyicisi olmak arzusundadır. Avrupa siyasetinin geçmişte olduğu gibi bugün de demokrasi yönünde toplumsal hareketlerin taban baskısıyla yolunu belirleyeceği bir kavşakta bulunmaktadır. Bu taleplerin bastırılması ve görmezden gelinmesi, AB projesinin kaderini de etkiler. Dolayısıyla liberal demokrasinin krizinin yeni radikal savruluşlara yönelmesi mümkündür. Bu sürecin aşırı-sağın istediği bir dost-düşman çizgisi yerine dayanışmacı bir demokrasi yönüne evrilmesi, bahsedilen taban hareketlerinin gücünü artırmasıyla yakından ilgilidir.

Kuzey Ormanları Savunması

Türkiye’de de kolektif eylemlerde kentin açık alanlarının kullanımının bir protesto repertuarına dönüştüğünün göstergeleri sıklaşmaktadır. TEKEL özelleştirmelerine karşı eylemlerde Ankara’da oluşan çadır-kent, HES’e karşı eylemlerde Cerattepe gibi yerel köy ve kasabalar, kentsel dönüşüme karşı Sulukule başta olmak üzere çeşitli semt mücadeleleri ve tabii ki Taksim’in tarihi önemi, yakın zamanda bu öneme yeni bir anlam katan Gezi Parkı eylemleri, bunların tipik örnekleridir. TEKEL-HES-Gezi Parkı süreçlerinde eylemlerin bir döngü içinde birbirini destekleyerek dönüştüğü görülebilir (Yıldırım ve Gümrükçü, 2017). Dolayısıyla bir araya gelinen mekanlar, bir araya gelme talebi kadar önem kazanmaktadır. Bu mekanlar ve alanlar, ortak olanın elbirliğiyle değiştirilip korunabileceğini sembolize etmektedirler. Dolayısıyla sıradan insanın siyasal taleplerini sadece seçimler ve temsilciler aracılığıyla ifadesine dayanan liberal demokratik temellerin bu mekanlarda yeniden düşünüldüğü ve değiştirildiği görülebilir. Bu eylemlerin çeşitli farklılıklarına rağmen ortak noktaları, demokrasinin sınırlandırılmış ve teknikleştirilmiş, kitlelerden uzaklaştırılmış mantığının yerinden edilmesidir. Diğer bir deyişle Türkiye’de de 2010 sonrası hareketlerde, ortak olanı demokratik şekilde yeniden kurmak üzerine bir eğilim söz konusudur. Bu eğilimin kentsel alanların kullanımında neoliberal mantığın işleyişini durdurmak şeklinde ilerlediği görülebilir.

Gezi Parkı sonrası süreçte kısmen devam ettirilen park forumları ve onunla ilişkili olarak gelişen çevre hareketleri de bu çerçevede ele alınabilir. Örneğin Kuzey Ormanları Savunması (KOS) adıyla gelişen hareket, yukarıda dile getirilen ortak olanı koruma noktası üzerinden ilerlemektedir. Hareket kendini “odak noktası İstanbul’un kuzeyi olmak üzere su havzaları, tarım alanları, çok sayıda endemik bitki ve hayvan türlerinden oluşan farklı ekosistemlerin bir arada bulunduğu bütüncül bir ekolojik alanın varlığını sürdürebilmesini savunmak” şeklinde tanımlamaktadır (kuzeyormanlari.org, 2017). Bu çerçevede tüm canlıları, İstanbul, ülke ve tüm dünya ölçeğinde bir bütün olarak görerek bilgi üretmeye çalıştığını belirten KOS, “özyönetimci bir anlayışı savunur ve bunu öncelikle kendi içinde olmak üzere hayatın her alanında hayata geçirmeye, geliştirmeye çalışır. Buna paralel olarak tüm hiyerarşileri reddeder, dönüşümlü görev dağılımını ve forumlarda kolaylaştırıcılığı benimser”. Bu kavramlar küreselleşme-karşıtı hareket ve Sosyal Forumlar sürecinden bu yana gittikçe güçlenen ve toplumsal hareketler tarafından sahiplenilen unsurlardır. Bunlar, yukarıdan aşağı şekillenen tipik bir örgütlenme ve örgütsel bağlılık yerine

daha geniş bir çerçeveyi, bireylerin katılımını ve katıldığı yapıyı dönüştürmesini öngörmektedir. KOS'un küresel çapta gelişen bu çizgiyi sahiplendiği görülebilir.

Çarpık kentleşmeyi, kentsel dönüşümün betonlaşmaya dönüşmesini ve kar temelli kalkınma politikalarını eleştiren, küresel ısınmanın olası sonuçları hakkında bilinç yaratmayı amaçlayan KOS, merkeze aldıkları çevre siyasetini sadece çevre hukuku ya da siyasası üzerinden değil, yukarıda belirtilen ortak olanı siyasal olarak kurmak hassasiyeti üzerinden yürütmektedir. Bu konularda gündem yaratma kapasitesi, benzer konularda hassasiyetleri olan kurum ve hareketlerle iş birliği şeklinde ilerlemektedir. Bu sadece 1990'lara damga vuran bir sivil toplum faaliyeti ve bu çerçevede gelişen çeşitli projeler üretmek boyutunda sınırlı kalmamaktadır. Konu daha geniş bir çerçevede, siyasetin köklü bir eleştirisine dayandırılmaktadır. Hareketlerin kuracağı koalisyonlar ve yaratacağı dayanışma ağları, hedeflenen etkiyi yaratma konusunda oldukça önemlidir. Özellikle kentleşme ilgili konularda farklı dinamiklerin bir arada düşünülmesi ve mücadelenin bütüncül bir şekilde yürütülmesi vurgulanmaktadır (Baysal, 2017).

Birey-devlet ilişkisini şekillendiren vatandaşlık, çeşitli örnekler kendini gösterdiği gibi kamusal alanı kuracak aktif bir dinamizm olarak öne çıkar (Kaya, 2017). Vatandaşlık ortak bir paylaşımı ifade eder. Özü itibarıyla kültürel ve hukuki temellere dayansa da yeni dönemde bu paylaşımın genişletilmesi, mekânsal düzeyde kurulacak bağlarla mümkündür. Bireylerin yaşadığı alana dair söz söyleme kapasitesinin artması, onu aktif vatandaşlığa yaklaştıracaktır. Böylece demokrasinin alanı da genişler. Sivil ve barışçıl bir siyasetin önünü açacak olan bu alanların, çeşitli konulardaki hasımlarıyla çekişmeleri de siyasal hayatı şekillendiren unsur olacaktır. Böylece kentsel yaşama müdahale ve ortak olanı şekillendirme düşüncesiyle, yukarıda değinilen şehir hakkı düşüncesine temas etmek mümkündür.

Gerek HES-karşıtı protestolarda, gerekse Kuzey Ormanları Savunması'nda görülebileceği gibi kent sakinleri, kendi yaşam alanlarını korumak adına ortak bir noktada bulunduğu diğerleriyle kurdukları etkileşimle beraber, yeni bir birliktelik kurmaktadır. Bu birliktelik, ne klasik toplulukların birincil ilişkilerine sahiptir ne de halk yaratma sürecindeki büyük hedeflere sahiptir. Bunların yerine ortak yaşamı, girişte değinildiği gibi, bir sabitliğe erişmeden ama çeşitli ortak noktaları artırarak ve yeniden yaratarak ele almaktadır. Yeniden yaratım süreci, herhangi bir ön-kabul, ilksel-doğru ya da manifestodan ziyade yaparak öğrenmeye dayanmaktadır. Takip edilen temel doğru, neoliberalizmin kar mantığının ve hesap-vermez (unaccountable) yukarıdan kararlılığının sorgulanmasıdır. Özelleştirmeye karşı direnerek farklı kentlerden aileleriyle birlikte bir sokakta toplanan TEKEL işçilerinin kurdukları çadırların birbiriyle bağlanması da benzer bir sembolizmi karşılar, s. Farklılıkların birliğini paylaşılan ortak doğrular etrafında bir araya gelmiş ve bağlanmış bir çadır-sokağı. İspanya'da Podemos'u, Yunanistan'da Syriza'yı yaratan, Fransa'da Nuit Debout'yu oluşturan durum da buna benzerdir: Kendi yaşamına, gündelik hayatına doğrudan temas eden konularda karar-verme mekanizmasını yine aynı şekilde değiştirmeye çalışma ve bunu kentsel alanları paylaşarak duyurmak. Kentin meydanları, sokakları, parkları gibi ortak yaşamı sembolize eden yerler bu eylemlerde kritik önemdedir. Çünkü demokrasi bu açıklığı ve bir aradılığı içinde barındırır. Konuşma ve tartışma siyasal eylemin kurucu noktaları olarak bu

alanlarda rahatça işler. Tabandan işleyen bir siyasallaşma ve konuşma pratiği, demokratik siyasetin dayanması gereken temel unsurlardır. Kentsel hareketlerde sıradan insanın bu fırsatları bularak diğerleriyle bir etkileşime girebilmesi, birlikte yaşamın ortak noktalarını bulmak açısından bu hareketlerin etkisini gün geçtikçe artırmaktadır. Bu hareketlerde belli bir konu ya da talep, ortak olanı düşünmek ve somutlaştırmak açısından işlerlik kazanır. Amaç sadece o konunun ya da sorunun çözülmesi değil, ortak yaşamı kuracak müstereklerin de düşünülmesidir.

Dolayısıyla bir barajın protesto edilmesi, bir inşaatın durdurulması ya da yolun başka yerden geçmesi talebi esasen birlikte yaşamın şekillendirilmesi meselesidir. Burada başta o yörede yaşayanlar olmak üzere herkesin ilgilendiren ve kimsenin üzerinde tek başına söz sahibi olamayacağı alanların birlikte gözden geçirilmesi düşüncesi yatar. Bu şekilde uygulanan doğrudan demokrasi, temsilcilerin ve devletin bir amaç olmaktan öte araca dönüşmesini sağlar. Ortak olanı şekillendirmek bu araçlara kimi konularda görev verir, yetkilendirir. Kentsel alanlar başta olan üzer ortak yaşam alanların şekillenmesinde piyasanın ve metalaşmanın öncü mantığı bu şekilde geride bırakılabilir.

Sonuç

Girişte belirtilen siyasal olanın ortak olanı yeniden kurmak için yaratıcı ve kurucu bir eylem olarak düşünülmesi durumunu bahsi geçen örneklerdeki pratiklerde görmek mümkündür. Bu örneklerde çeşitli farklılıklara rağmen ortak nokta, siyasal söylemleri açık alanlarda dillendirmek ve yaşamsal alanları aktif biçimde kullanarak dinamik şekilde duyurmak düşüncesidir. Esasen bu eğilim, gittikçe güçlenen ve küreselleşen bir siyaset yapma biçimine dönüşmektedir. 2000'lerin başından beri bu siyaset pratiği, yeni alternatiflerin aranması ve siyasetin eski tipik kurumların, araçların ve kavramların ötesinde yeniden düşünülmesini sağlamanın önünü açmıştır. Sosyal Forum süreçlerinde şekillenen bu tartışmalar, geçen 20 yılda güçlenerek devam etmektedir. Kimi eski kavramların yeniden ele alınması neoliberal alternatifsizliğin önüne geçmek noktasında atılan adımları göstermektedir. Nuit Debout, Diem 25 ve Kuzey Ormanları Savunması gibi oluşumlar bu düşüncenin örneklerini oluşturur. Bu örnekler, kurucu bir siyasetin ortak olanı yeniden kurmaktan geçtiğini gösterir. Ortak olanı bir ideoloji ya da siyasal çerçeveye dayandırmadan kentsel hayatın içinde gündelik ilişkileri kar hedefinin ötesinde yeniden düşünmek, bu hareketlerin ortak noktasıdır.

Yukarıdaki teorik açılımlarda da değinildiği gibi, bireysel olanla kamusal arasındaki bağı kurmakta öne çıkan kentsel zeminler, demokrasinin teorisi ile pratiğinin de buluştuğu alanlardır. Ortak olanı sadece coğrafi ve fiziksel paylaşımların ötesinde siyasal bir tartışmanın zemini olarak da ele almak, kurulacak alternatifleri daha geniş şekilde düşünmeyi sağlar. Alternatif, var olan başka bir kalıbı kullanmak değil, ortak olanı yeniden kurarak ortaya çıkacaktır. Kentsel alanlar bu açıdan hem somut hem de teorik çabaları göstermek açısından önemlidir. Şehir hakkının çizdiği çerçevede kentsel alanları birlikte korumak, kullanmak ve ticaretten önce sosyal olanın kullanımına açmak yönündeki girişimler, kamusal alan ve vatandaşlık gibi kavramları yeniden düşünülebilir

kılar. Demokrasi burada kurucu çerçeveyi oluşturur. Bireylerin karar-alma mekanizmalarına müdahalesini kolaylaştırmak açısından demokrasiyi kentsel alanların korunması ve ortak olanın şekillendirilmesi boyutlarıyla düşünmek, son dönem siyasal teorinin temel tartışmalarındandır. Bu noktada bireyler, yaşadıkları alanlara müdahale ederek yeni bir demokrasi tartışmasının önünü açarlar. Bu önerinin daha önceki katılımcı demokrasi gibi kavramlardan temel farkı, siyaseti kurumsal olanın ya da cumhuriyetçi bir birliğin kurulmasından ötesinde düşünmesidir. Bu noktada otonomi kavramı, açık ve kentsel alanlar devreye girer. Açık alanlarda ifade edilen talepler hem yaşanan çevreyi hem de siyasal sistemi dönüştürücü potansiyellere sahiptir. Yukarıda değinilen örnekler bu potansiyellerin uygulamaya konduğu girişimlerdir. Ortak olanı şekillendirecek pratikleri ve dinamizmi geliştirmeden onu koruyacak bir hukuk düzeni kurmak, halihazırda var olan çerçeveyi aşarak ortak yaşamın pratiğini şekillendirmekle ilgilidir. Bu sürecin devamında da siyaset, piyasanın kurallarına boyun eğen bir çizgide takılı kalmaktan kurtulacaktır. Siyasetin köklerini sorgulamak, ortak olanı yeniden kurmak ve bunu da kolektif eylemlerin birbiriyle kuracağı temaslara dayandırmaktır.

Kaynakça

- Agustin, O. G. (2015). The Common and Its Potential Creativity: Post-Crisis Perspectives. In Giuseppe Cocco, Barbara Szaniecki (Eds.), *Creative Capitalism, Multitudinous Creativity, Radicalities and Alterities* (pp.43-60). Lanham: Lexington Books.
- Agustin, O. G. (2017). European Counterpublics? DiEM25, Plan B and the Agonistic European Public Sphere. *Journal of Civil Society*, 13(3), 323-336.
- Badiou, A. (2015). Yunanistan'ın Kaderine Dair 11 Melankolik Madde. <http://meseledergisi.com/2015/10/yunanistanin-kaderine-dair-11-melankolik-madde-alain-badiou/>, 06.10.2015, Erişim: 22.01.2018.
- Baysal, E. (2017). Terricide: Poisoning the Lungs of Istanbul. *Research and Policy on Turkey*, 2(1), 10-24, DOI, s. 10.1080/23760818.2016.1272264
- Brand M., Gupta A. (2016). What is the 'Nuit Debout'?, <http://www.counterpunch.org/2016/05/03/what-is-the-nuit-debout/>, Erişim: 01.10.2016
- Birnbaum B. (2016). Daha Önce Görülmemiş Bir Toplumsal Hareket Fransa'da Bir Siyasi Krizi Nasıl Tetikledi?. <http://baslangicdergi.org/daha-once-gorulmemis-bir-toplumsal-hareket-fransada-bir-siyasi-krizi-nasil-tetikledi-benjamin-birnbaum/>, (Çev. Görkem Doğan), 03.07.2016, Erişim: 22.01.2018.
- Butler, C. (2012). *Henri Lefebvre: Spatial Politics, Everyday Life and the Right to the City*. New York: Routledge
- Cahill, D., & Konings, M. (2017). *Neoliberalism*. New York: John Wiley & Sons.
- Carnoy, M. (2014). *The State And Political Theory*. Princeton University Press.
- Chatterton, P. (2017). Kent Müştereğini Aramak. F. Adaman, B. Akbulut, U. Kocagöz (Haz.), *Herkesin, Herkes İçin* içinde (s. 202-208). İstanbul: Metis Yayınları.
- Curcio, A. (2010). Translating Difference and the Common. *Rethinking Marxism*, 22(3), 464-480.
- Crouch, C. (2004). *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- De Angelis, M. ve Harvie D. (2017). Müşterekler. Fikret Adaman, Bengi Akbulut, Umut Kocagöz (Haz.), *Herkesin, Herkes İçin* içinde (s. 105-128), İstanbul: Metis.
- Della Porta, D. (2015). *Social Movements in Times of Austerity*. Cambridge: Polity.
- DiEM25.org (2016). Manifesto. <https://diem25.org/manifesto-short-version/>, Erişim: 30.09.2016.
- Dikeç, M. (2015). *Space, Politics and Aesthetics*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Douzinas, C. (2015). *Krizde Felsefe ve Direniş*. (Çev. Tulga Buğra Işık), İstanbul: Metis Yayınları.
- Erdi-Lelandais, G. (2014). Lefebvre's Legacy: Understanding the City in the Globalisation Process. In G. Erdi-Lelandais (Ed.), *Understanding the City: Henri Lefebvre and Urban Studies* (s. 1-15). Cambridge.
- Gerbaudo, P. (2017). *The Mask and the Flag: Populism, Citizenism and Global Protest*. New York: Oxford.
- Gidwani, V. & Baviskar, A. (2017). Kentsel Müşterekler. F. Adaman, B. Akbulut, U.Kocagöz (Haz.), *Herkesin, Herkes İçin* içinde (s. 198-201). İstanbul: Metis Yayınları.
- Gigi, R. (2010). Five Theses on the Common. *Rethinking Marxism*, 22(3), 357-373.
- Hardt, M. & Negri, A. (2004). *Çokluk*. (Çev. Barış Yıldırım), İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Harvey, D. (2005). *Neoliberalizmin Kısa Tarihi*. (Çev. Aylin Onacak), İstanbul: Sel Yayınları.
- Harvey, D. (2008). *Umut Mekanları*. (Çev. Zeynep Gambetti), İstanbul: Metis Yayınları.
- Harvey, D. (2013). *Asi Şehirler – Şehir Hakkından Kentsel Devrime Doğru*. (Çev. Ayşe Deniz Temiz), İstanbul: Metis Yayınları.
- Haski, P. (2016). Nuit Debout Protests Are Confirmation That France's Political System is Broken. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/apr/13/nuit-debout-france-occupy-wall-street-1968>, 13.04.2016, Erişim: 14.10.2017.

- Jessop, B. (1990). *State Theory: Putting The Capitalist State in Its Place*. Penn State Press.
- Jessop, B. (2016). State Theory. In C. Ansell, J. Torfing (Eds.), *Handbook on Theories of Governance*, (pp. 71-85). Elgar Publishing.
- Kuzeyormanlari.org (2017). Kuzey Ormanları. <http://www.kuzeyormanlari.org/kuzey-ormanlari/>, Erişim: 01.10.2017.
- Kaya, A. (2017). Right to Public Space: Social Movements and Active Citizenship in Turkey. *Research and Policy on Turkey*, 2(1), 1-9, DOI, s. 10.1080/23760818.2016.1272273.
- Lefebvre, H. (1996). The Right to the City. *Writings on Cities* (pp.147-159). Oxford: Blackwell Publishing.
- Parker, S. (2011). *Cities, Politics & Power*. New York: Routledge.
- Pescinski, J. (2016). The Common Humanity Of Nuit Debout. <https://www.opendemocracy.net/mediterranean-journeys-in-hope/janina-pescinski/common-humanity-of-nuit-debout>, 03.06.2016, Erişim: 15.10.2017.
- Pleyers G. (2016). Nuit Debout: Citizens Are Back in The Squares in Paris. <https://opendemocracy.net/geoffrey-pleyers/nuit-debout-citizens-are-back-in-squares-in-paris>, 08.04.2016 Erişim: 02.10.2016
- Purcell, M. (2008). *Recapturing Democracy: Neoliberalization and the Struggle For Alternative Urban Futures*. New York: Routledge.
- Purcell, M. (2013). *The Down-Deep Delight Of Democracy*. New York: John Wiley & Sons.
- Radnor, Z. & Osborne, S. & Glennon, R. (2016). Public Management Theory. In C. Ansell, J.Torfing (Eds), *Handbook on Theories of Governance* (pp. 46-60), Elgar Publishing.
- Ranciere, J. (2007). *Siyasalın Kıyısında*. (Çev. Aziz Ufuk Kılıç), Metis Yayınları, İstanbul
- Roos, J. E. & Oikonomakis, L. (2013). We are Everywhere! The Autonomous Roots of the Real Democracy Movement. <http://roarmag.org/2013/08/autonomous-roots-real-democracy-movement/>, Erişim: 03.07.2017.
- Sönmez, P. D. (2015). Kronik: Umudun Çocuklarından Avrupa Sosyalizmine: SYRİZA'nın Büyük Zaferi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 70(1).
- Springer, S., Birch, K., & MacLeavy, J. (Eds.). (2016). *The Handbook of Neoliberalism*, New York: Routledge.
- Stavrvides, S. (2016). *Common Space: The City as Commons*, Zed Books.
- Stavrvides, S. (2017). Brezilya Kent Hareketleri. F. Adaman, B. Akbulut, U. Kocagöz (Haz.), *Herkesin, Herkes İçin* içinde (s. 239-249), İstanbul: Metis Yayınları.
- Swyngedouw, E. (2011). Interrogating Post-Democratization: Reclaiming Egalitarian Political Spaces. *Political Geography*, 30(7), 370-380.
- Şakiroğlu, S. (2016a). Fransa'da 'Bilek Güreşi' ve 'Solun Kimliği'. <http://bianet.org/bianet/emek/175300-fransa-da-bilek-guresi-ve-solun-kimligi>, 30.05.2016, Erişim, 22.01.2018.
- Şakiroğlu, S. (çev.) (2016b). Fransa: 'Gece Ayakta' ve 'Popülist Hareket'. <https://bianet.org/bianet/siyaset/175657-fransa-gece-ayakta-ve-populist-hareket>, 09.06.2016, Erişim: 22.01.2018.
- Tr.euronews (2016). Nuit Debout 'Gece Ayakta' Hareketi Fransa Halkının Sesi Oldu. <http://tr.euronews.com/2016/06/17/nuit-debout-gece-ayakta-hareketi-fransa-halkinin-sesi-oldu>, 17.06.2017, Erişim: 15.10.2017.
- Varoufakis, Y. (2017). We Need An Alternative To Trump's Nationalism. It Isn't The Status Quo. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/jan/22/trumps-nationalism-response-not-globalization>, 22.01.2017, Erişim: 18.10.2017.
- Varufakis, Y. (2015). *Küresel Minotaurus*. (Çev. Ferhat Kohen), Encore Yayınları, İstanbul.

- Wadham, Lucy (2016). French Take To The Barricades To Protect Their Way Of Life. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/may/14/france-paris-nuit-debout-protests-may-1968>, Erişim: 14.10.2017.
- Wood, P. B. (2017). *Citizenship, Activism and the City: The Invisible and the Impossible*. London: Routledge.
- Yates, L. (2015). Everyday Politics, Social Practices And Movement Networks: Daily Life In Barcelona's Social Centres. *The British Journal of Sociology*, 66 (2), 236-258.
- Yıldırım, Y. (2013). *Sosyal Forum'dan Öfkeliiler'e*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yıldırım, Y. (2015). Avrupalı Toplumsal Hareketlerin Yükselişi: 2012-2014 Arası Kurulan Birliktelikler. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 70(4), 983-1002.
- Yıldırım, Y. ve Gümrükçü, S. B. (2017). Tekel-HES ve Gezi Parkı Protestoları Ekseninde Türkiye'de Eylem Dalgalarının Sürekliliği ve Değişimi. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 26, 388-405.
- Yıldız, O. (2015). *Popülist İtirazdan Popülist İdareye: SYRIZA ve PODEMOS Örnekler*. Mülkiye Dergisi, 39(2), 291-296.
- Zevnik, A. (2015). Maze of Resistance: Crowd, Space and the Politics of Resisting. *Globalizations*, 12(1), 101-115.



Electoral Integrity and Election Monitoring in Turkey

Türkiye’de Seçim Bütünlüğü ve Seçim Gözlemi

Işıl Zeynep TÜRKAN İPEK*

Abstract

The political polarization, populist discourses and development of risk society inside the global context have been causing damages on electoral integrity and legitimacy. Domestic election monitoring is a necessity in order to establish a fair, secure and transparent election process. In Turkey, there is one domestic monitoring organization, *Vote and Beyond* and a few non-governmental organizations trying to observe elections. Elections in Turkey have not been analyzed around the concept of electoral integrity and citizens are not aware of domestic monitoring. The aim of this paper is to present the concept of electoral integrity and underline the importance of domestic monitoring, especially in politically divided societies. Our two key questions for this article are: “how can domestic monitoring organizations help to establish electoral integrity and legitimacy in Turkey?”, “what are the ideas of volunteers at *Vote and Beyond* on electoral integrity in Turkey?” According to these questions, this article aims to analyze the activities of *Vote and Beyond* aiming to develop electoral knowledge of Turkish people and legitimacy of the elections in Turkey and the impact of volunteers working within this NGO. Our analysis will be based on in-depth interviews with the founders and a pilot study of a survey realized with volunteers of *Vote and Beyond*. The first argument relies on the idea that social and political polarization and the development of global risks by populist and post-truth politics have negative impacts on electoral integrity. And the second argument is that election malpractices encourage more and more citizens to participate in election observation in order to prevent fraud and corruption during the elections. Within this approach, the article aims to make a theoretical and empirical contribution to electoral studies in Turkey.

Keywords: Electoral Integrity, Electoral Studies, Domestic Election Monitoring, Polarization, Post-Truth, Populism, Civil Society.

Öz

Siyasi kutuplaşmalar, popülist söylemlerin yükselişi ve küresel ölçekte risk toplumunun gelişimi, seçim bütünlüğü ve meşruiyetini olumsuz etkilemektedir. Bu bağlamda, yerel seçim gözlemi adil, güvenli ve şeffaf seçim süreçlerinin sağlanabilmesi için bir zorunluluk olmaktadır. Türkiye’de seçimleri gözlemleyen çeşitli sivil toplum örgütleri ve aktörleri olmakla birlikte, yerel seçim gözlem kuruluşu şeklinde çalışan bir sivil toplum kuruluşu, Oy ve Ötesi, bulunmaktadır. Türkiye’de seçim çalışmaları seçim bütünlüğü kavramı üzerinde durmamakta ve vatandaşlar yerel seçim gözlemi konusunda bilgi sahibi değildirler. Bu makalenin amacı öncelikle seçim bütünlüğü kavramını tanımlamak ve yerel seçim gözleminin,

* Yrd. Doc. Dr. Yeditepe Üniversitesi, IIBF, Fransızca Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü. isil.turkan@yeditepe.edu.tr

özellikle de siyasi kutuplaşmanın görüldüğü toplumlarda, öneminin altını çizmektir. Bu bağlamda, iki araştırma sorusu bu makalenin temelini oluşturmaktadır: yerel seçim gözlem grupları Türkiye’de seçim bütünlüğü ve meşruiyetini nasıl sağlayabilir? Oy ve Ötesi gönüllülerinin Türkiye’deki seçim bütünlüğü üzerine düşünceleri nelerdir? Bu sorular çerçevesinde, makalede, Türkiye’de seçimlere dair bilginin gelişmesi ve seçim meşruiyetinin sağlanması için çalışan Oy ve Ötesi derneğinin çalışmaları ve gönüllülerinin seçim bütünlüğünün gelişimine katkısı incelenecektir. Çalışmanın verileri Oy ve Ötesi Derneği’nin iki yöneticisi ile gerçekleştirilmiş derinlemesine görüşmenin ve gönüllüler arasında gerçekleştirilmiş pilot anket çalışmasının verilerine dayanmaktadır. Çalışmanın ilk argümanı şöyledir: küresel ölçekte gözlemlenen toplumsal ve siyasi kutuplaşma, popülizm ve gerçek sonrası söylemlerle gelişen risk toplumu, seçim bütünlüğünü olumsuz etkilemektedir. İkinci argüman ise, seçimlerdeki yanlış uygulamalar, vatandaşları seçimlere ve secim gözlemine katılmaya teşvik etmektedir. Bu yaklaşım çerçevesinde, makale, Türkiye’deki seçim çalışmalarına teorik ve ampirik çerçevede bir katkı sağlamayı hedeflemektedir.

Anahtar Kelimeler: Seçim Bütünlüğü, Secim Çalışmaları, Yerel Seçim Gözlemi, Kutuplaşma, Gerçek Ötesi, Popülizm, Sivil Toplum.

Introduction

Election quality, electoral integrity and electoral malpractices have been important research areas for international academics and policymakers; however, these areas have not generated significant attention among the Turkish academic community. In a traditional context, this article emphasizes the linkage between electoral process and democratization; in other words, the processes of democratization by elections but also goes beyond the analysis of electoral integrity and the impact of populist discourses on electoral integrity in Turkey. According to civil society reports after elections (OSCE, 2017, Oy ve Otesi, 2017) and the perceptions of the electoral integrity index (Norris, *et al.*, 2016, 2017) Turkey, after 2015 and 2017 elections, has been listed on a scale between low to very low degree of electoral integrity with 48 point. Domestic election monitoring is a necessity in order to establish a fair, secure and transparent election process. In Turkey, there is one domestic monitoring organization, Oy ve Otesi (*Vote and Beyond*) and a few non-governmental organizations trying to observe elections. Election observation and electoral integrity are very new concepts for the Turkish political science literature and the specific case of Turkey has not been very often studied. Our two key questions for this article are: “how can domestic monitoring organization help to establish electoral integrity and legitimacy in Turkey?” and “what are the motivations and ideas of volunteers at *Vote and Beyond* on electoral integrity in Turkey?” With the ambition to answer these research questions, two studies were conducted. One was based on *Vote and Beyond*’s electoral activities, focusing on the information they are providing via the Internet site of the association and in-depth interviews conducted with two key persons of the association. The other is a qualitative survey realized among *Vote and Beyond*’s volunteers in order to reveal their socio-demographic and political profiles and their opinions about the electoral integrity process in Turkey. However, the data collection process had limitations; during the in-depth interviews we had broader, not very detailed information about

the association that showed the revealed attitudes of the professionals; during the qualitative survey, in order to find survey respondents, the collaboration between the researcher and *Vote and Beyond* was quite difficult. However, using the snowball method, we reached 22 responses to our survey that was used as a pilot study, not representing the general view of all volunteers. The survey and analysis of cross tables and research reports have been done via *Qualtrics* social survey service. Mixing qualitative and quantitative methods, this article aims to make a contribution to studies on electoral integrity as a new concept for the Turkish political science literature. The first argument relies on the idea that, in global context, social and political polarization and the development of global risks by populist and post-truth politics have negative impacts on electoral integrity. The second one is that election malpractices encourage more and more citizens to participate election observation in order to prevent fraud and corruption during the elections. Turkey needs regulations, measures and more active participation for developing its electoral integrity and democracy.

To examine these issues, this part introduces the main objectives, questions, arguments and methodology of the paper. Part two offers a literature review on electoral integrity, election monitoring and populism in order to put together our basic conceptual frameworks. Part three describes the organizational structure and functions of *Vote and Beyond* and emphasizes a comparative analysis of the literature on electoral integrity and populism with general survey results. Finally, the conclusion summarizes the main findings and considers their implications. The study demonstrates that Turkey has more critical flaws in electoral integrity according to *Vote and Beyond* volunteers and the political discourse has been more and more oriented towards populism and nationalism. Thus, as a first domestic monitoring organization, *Vote and Beyond*, has assembled a large group of people, in contradiction with the general intention, and their growing existence within a civil society organization observing elections, especially during corrupted periods, will be a useful tool for the development of the democratization process by election and the electoral integrity in Turkey. Regarding the lack of academic writing and literature on the concept of electoral integrity (a sub-domain of electoral studies and political sociology) and election monitoring, this study has the objective to think on electoral integrity, how it has to be developed in Turkey in order have fair and transparent elections compatible with international electoral standards and to elaborate the civil engagement and election monitoring created by *Vote and Beyond*. After the Gezi park protests in 2013, civil engagement awareness has been raised in Turkey especially among the young generation. Successive elections that Turkey has faced since 2014 created an atmosphere of mistrust towards politics and politicians and a perception of democratic backsliding and political and social polarization (related with Kurdish question, unfair party competition, discussions on regime change, security and terror problems). Related with these issues, *Vote and Beyond* has been founded as the first domestic monitoring organization in Turkey that aims to establish free, fair and transparent elections and to enhance civil knowledge and engagement. Many researchers dealing with the concept of electoral integrity in the United States, Latin America and Africa created the link between trust in politics, perception of fair and transparent elections and electoral integrity, therefore they

work on domestic monitoring organizations and the perception of those by citizens. This study focuses on domestic electoral monitoring and electoral integrity, which constitute a new study era for Turkish political science and especially on *Vote and Beyond's* activities and its volunteers' experiences on election monitoring. The assemblage of this large group of people and their motivation during the electoral cycle may have a great impact on the development of Turkish political knowledge and culture.

Literature Review on Electoral Integrity, Election Monitoring and Populism

Electoral Integrity and Turnout

An election's quality¹ can be measured by multi-dimensional approaches, by models and methodologies, it might be defined as good or bad; free and fair, substantially free and fair, not free or fair; or strong or weak in some areas (Elklit and Reynolds, 2005, p.149, Elklit, 2012, Van Ham, 2015, 717, National Elections across Democracy and Autocracy (NELDA), Quality of Elections (QED) and Index of Electoral Malpractice (IEM)). Three phases, before, during and after elections, are crucial moments in order to measure electoral quality. Before the election, an education is given to voters and domestic election observers during which they learn the regulation of the ballot, polling and counting, campaign regulation, appeal to new voters (Elklit and Reynolds, 2005, p.150); during election is an active moment where all security measures must be applied and after election process is a time for evaluation and thinking about possible mistakes ever done before and during election process and it is a process of preparation for the new period. Elklit and Reynolds' (2005) election quality model indicates that for fledgling democracies legal framework, election management, access to ballot, polling, counting votes are essential; voter education and registration are important and campaign regulation and post-election procedures are desirable conditions that exist in Turkey's case. Besides, electoral quality and integrity is a concept embedded in political history and the polarization of the country.

Norris (2012a) indicates that the notion of electoral integrity helps to conceptualize many electoral problems both negatively and positively framed as 'fraud', 'malpractices', 'manipulation' or 'credible', 'transparent', 'free' and 'fair'. Electoral integrity has been studied by various scholars (Birch, 2008, 2010, Carreras and Irepoglu, 2013, McAllister, 2008, McAllister and White, 2001, Van Ham, 2015) and according to Norris (Norris, 2004, 2012, 2013, Norris *et al.*, 2016, 2017) electoral integrity can be defined as follows:

Agreed international principles and standards of elections, applying universally to all countries worldwide throughout the electoral cycle, including during the pre-electoral period, the campaign, and on polling day and its aftermath. Conversely, electoral malpractice refers to violations of electoral integrity.

1 See Sarah Birch. 2012. *Electoral Malpractice*. Oxford: Oxford University Press; Susan D. Hyde and Nikolay Marinov. *Codebook for National Elections across Democracy and Autocracy (NELDA)* Nov 10th 2011; Judith Kelley. 2010. *Quality of Elections Data Codebook*. <http://sites.duke.edu/kelley/data/>.

Regarding to her definition, all international standards and principles of elections, as normative standards, as Universal Declaration of Human Rights (1948) which enables international support to elections or electoral assistance; UN International Covenant for Civil and Political Rights (ICCPR of 1966); practical guidelines for electoral observers standardized by the OSCE *Election Observation Handbook* and adopted by the European Union and United-States; UN Convention against Corruption adopted in 2003, have been in used in many countries. These standards work on the one hand for the transparence, fairness, impartiality and independence of the elections and on the other hand, for equal and universal electoral rights of candidates, parties and voters and rights for freedom of expression (Norris, 2012(a), p.4-5).

Secondly, Norris states that electoral integrity problems in long-established democracies have been least damaging for their legitimacy because they have more established managerial bodies working according to professional standards; however, in democracies under-development or divided societies with low degree of trust to state officials, legal institutions or electoral authorities, violation of electoral integrity may cause more critical damage such as lawsuits against officials, protests or social cleavages (Birch: 2008, 315). However, Kelly (2008, p.223) argues that inviting international monitors shows the intention of the states to hold fair and free elections yet all government should not invite monitors. The need of a country for domestic or international monitors, the status of its electoral integrity, existing electoral violation or fraud are related to its political and sociological characteristics. Norris *et al.*, (2014b, p.792) suggest the same approach while constructing the PEI (The Perceptions of Electoral Integrity Index) that electoral integrity is related with contemporary levels of liberal democracy, levels of economic development, and countries' historical stock of democratic capital based on the length of democracy and process of democratization. Scholars (Norris, 2013a, Levitsky and Way, 2010, Schedler, 2006, Wigell, 2008, White and Herzog, 2016) have made the definition of hybrid regimes and electoral authoritarianism, in which we may also include Turkey:

hybrid regimes hold flawed elections for national office which are characterized by serious restrictions of fundamental human rights and party competition. These defining features have been classified as 'competitive authoritarian regimes or 'electoral authoritarianism. (Norris, 2013a, p.571)

Facing the existing problems of electoral integrity, the international community founded independent election management bodies (Norris, 2012a, Kelley, 2008, Pran and Merloe, 2007, Van Ham and Lindberg, 2015) such as the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), the International Foundation for Election Systems (IFES), the National Democratic Institute for International Affairs (NDI), and United Nations Development Program (UNDP) and encouraged international and domestic monitoring organizations and observers²

2 See Neil Nevitte & Santiago A. Canton (1997), "The Role of Domestic Observers", *Journal of Democracy* 8(3), pp.47-61; Alexander Boniface Makulilo (2011), "'Watching the watcher': an evaluation of local election observers in Tanzania", *The Journal of Modern African Studies*, 49, pp.241262; Laila El Baradei (2012) "The Role of Civil Society Organizations in Monitoring Elections: Lessons Learned for the New Egypt", *International Journal of*

like the Organization of Social and Economic Cooperation (OSCE), the African Union (AU), the European Union (EU), and the Organization of American States (OAS). Scholars have discussed the effect and non-effect of election management bodies; non-effect of these bodies is related to the different types of democracies and regimes with low and high quality of governments. As a conclusion, authors suggest that in low levels of democracy independent electoral management bodies have strong impact on electoral integrity and monitoring elections (Van Ham and Lindberg, 2015, p.455-469).

Finally, Norris underlines that electoral integrity is a long-term process or even a cycle, which involves pre-election, during election and post-election processes. As the Turkish case shows, the most visible electoral violations or illegal acts happening on polling-day or during the counting process. Our aim in this paper is not to deliver a measurement of electoral integrity specific to Turkey. However, by referring to previous studies on electoral integrity, researches on perceptions of electoral integrity index and data of our pilot survey, my objective is to make an analysis about the actual status of electoral integrity in Turkey, show what *Vote and Beyond's* volunteers perspective offers on electoral integrity and the contribution of the first domestic monitoring organization, *Vote and Beyond*.

Election monitoring also functions as a cycle. It emerged after the Cold War from the need of democracy, fair elections and human rights. The international environment's change (instrumentalism and norms) encouraged the demand for monitoring. The dramatic increase in election monitoring in non-established democracies, 28% in 1989, 44% in 1990, 70% in 1998 and 81,5% in 2004 indicates the search of governments for legitimacy and monitoring has become a governmental norm for these democracies. (Kelley, 2008, p.226-30).

In the process of analyzing electoral integrity, and this cycling process, as electoral monitors and observers have a crucial impact, political candidate, parties and media may also cause damage to free and fair elections. Unequal media coverage of candidates, miscounted votes, misconducting electoral laws during the elections are some of the examples. The approaches of electoral management bodies (governmental institutions) during and after the vote and vote counting process; the role mass media for free competition and the role of international and nation election monitors overseeing the hole integrity of the process, provide information about electoral integrity (McAllister and White, 2015, p.80). However, in developing democracies, like Turkey, voting is the first act that involves ordinary citizens to their only political engagement. Thus, we can observe a high level of participation and engagement to elections but this is not necessarily indicating a high level of electoral integrity. As mentioned in our data, the motivation of political participation of a specific population fraction is based on stopping electoral violations. When it comes to fraud, violation and corruption, participation and engagement in electoral

Public Administration, 35(9), pp.587-602; Sharon F. Lean (2007) "Democracy Assistance to Domestic Election Monitoring Organizations: Conditions for Success", *Democratization*, 14(2), pp.289-312; Arturo Santa-Cruz (2005), "Constitutional Structures, Sovereignty, and the Emergence of Norms: The Case of International Election Monitoring", *Interna*

processes increase. As Birch (2008, p.307) states “possible violations of electoral integrity make it even more probable that ordinary citizens will be ‘tuned into’ the election as a process”. As our data indicates, most of all volunteers of civil society organizations that observe the elections have been motivated to participate in the election monitoring process because they think that there are fraud, violation and corruption in Turkish elections until ten years.

Moreover, the more electoral integrity develops, the more public support for democracy increases. Martinez I Coma and Trinh (2016, p.2-3) argue that when elections are characterized by electoral integrity voter turnout increases. According to the authors, the relation between electoral integrity and turnout at elections can be understood by three reasons: first, we should consider the quality of the elections; second, electoral integrity and turnout are crucial for the legitimacy of democracies thus electoral integrity and legitimacy have to be in positive correlation with turnout; the third reason is related to the individual perception and nation-wide level of electoral integrity. At the individual level, the decreased level of electoral integrity may negatively influence an individual’s decision to vote (Birch, 2010) and at the nation-wide level, the increase of fraud or violation causes decreases in turnout (McCann and Dominguez, 1998, p.499, Simpser, 2012, p.793, Carreras and Irepoglu, 2013, p.609). Several researches point out the relations between the basic notions of this article, such as electoral integrity and populism, electoral integrity and turnout and electoral integrity and corruption perception of citizens. These pioneer researches helped us to rethink on electoral integrity in Turkey and place Turkey’s experience amongst other countries. As Norris (2014) states, there is a positive relation between perception of high-level electoral integrity and electoral participation. Citizens, who think that elections are fair and free, are more likely to vote and in the contrary a negative perception on electoral integrity encourages the protest (Coffe, 2017, p. 282). Carreras and Irepoglu (2013, p. 609) indicate that trust in elections is another important component for political participation and all misconduct does not necessarily lead to a decrease in turnout, which also corresponds with the case of Turkey. Authors also argue that ordinary citizens participate in the elections when they perceive the impact of their vote to the results of the elections; therefore, the appearance of the elections to the people is the most important thing. When citizens see that elections are unfair they do not participate to the elections because they feel that their vote has no impact to policies (Carreras and Irepoglu, 2013, p.611). According to our analysis on civil society volunteers in Turkey, contrary to the studies focusing on established democracies, I may suggest that there is a linkage between electoral integrity and turnout in elections. However, this correlation is negative: the more electoral integrity decreases, the more turnout increases. In our case on Turkey, citizens who perceive that the elections are fair are likely to go to the polls. However, citizens who perceived a downfall in electoral security or integrity are also more likely to participate to the elections in order to prevent malpractices.

Electoral integrity perception is also linked to political sophistication, knowledge and socialization. The political socialization process may give some ideas about the level of support to elections but it is not necessarily sufficient to explain if people accept the electoral integrity or not in a specific period of time. Even if political socialization provides a benchmark of support, it is not possible to argue that the level of support to elections or electoral integrity remain unchanged through time

especially for the case of Turkey which faced more than a dozen of national elections (Bowler, et. al. 2015, p.2). On the other hand electoral malpractices may reduce legitimacy to political actors, trust in institutions like the parliament and parties and satisfactory performance of democracy, and national community (Norris, 2013a, p.570)

Klassen's (2015) study shows the demographic determinants of perceived electoral integrity such as age, gender, education, and income. According to its results, younger individuals have more negative views on electoral integrity than older individuals; individuals who have a higher income respond more likely positive to electoral integrity in developing countries. People with university degrees in developed democracies with low corruption have more positive views for elections instead in developing democracies with a high corruption level and people with primary education have a more positive approach to elections and electoral integrity. Finally considering regional differences, women are more negative towards electoral integrity than men with the improvement of nation levels of democracy, corruption and development.

Monitoring and Fraud

Related to electoral integrity and turnout, domestic and international election monitoring has been studied by many researches (Nevitte and A.Canton, 1997, Lean, 2007, Igarashi, 2008, Makulilo, 2011, El Baradei, 2012, Ichino and Matthias, 2012) focusing especially on established and under-development democracies such as African or Latin American democracies. Election monitoring and being engaged to this work has advantages both to society in general and to individuals who take part. It encourages a stronger associational life, enlarges the civic space by the network of volunteers, and helps to build one of the major components of democratic stability which is "social capital" defined by Robert Putnam (Nevitte and A.Canton, 1997, p.58). Monitoring is also necessary for the democratic transition and consolidation, raising awareness and knowledge on civil rights and civic participation of ordinary citizens. As this study focuses on domestic election monitoring organization in Turkey, I may refer to some basic definitions of this concept. Domestic monitoring is a non-partisan monitoring of elections by civil associations or networks of the home country. DMOs observe and report the malpractices and qualities of elections; hence, they do not exercise formal authority over the elections. The term includes national actors whose major area of activity is the elections. DMOs may be discrete organizations created for a specific purpose of monitoring elections or networks of existing organizations that create staff infrastructure and participate to observe elections (Lean, 2007, p.290). Election monitoring also means following and observing the election process, ensuring that elections are conducted without any violations and in accordance with governing laws and regulations. An integral election monitoring process has to pass through three main stages: before, during and after the elections. It may involve in the pre-election phase diverse activities such as following up on media coverage of elections, monitoring election spending, and checking voter lists, plus training volunteers on the monitoring process (El Baradei, 2012, p.588). We adopted a closer perspective to Baradei's (2012, p.592) research on activists who worked on election

monitoring during Egypt's elections. In this study the following points were taken into account: the organization of monitoring work, obstacles and challenges that they encountered and their recommendations about developing election monitoring. During my study I also observed these points regarding to the responses that I had from the volunteers of *Vote and Beyond* but the idea of an existing electoral fraud in Turkey was the main motivation of volunteers in participating to the DMO, *Vote and Beyond*, in our case.

Electoral fraud or corruption is not a natural phenomenon and Maley & Maley's study (2016) indicates that electoral fraud or corruption is neither over the human control nor a consequence of underdevelopment. It is a conscious behavior of actors who try to demolish a process in order to make it work for their benefit. For a legitimate election, election process should be conducted according to rules, procedures and standards. Different actors or channels may portray fraud or corruption during an election: first, it may be reported by party agents, domestic or international observers, the media, or voters themselves; second, fraud may be understood by the condition of materials such as ballot boxes, materials returned from polling stations, or even the completed ballot papers themselves; third, fraud may be understood from electoral statistics or reports. Fraud may not be confirmed or accepted by any state officials in un-established democracies; however, as Maley&Maley state, "a 'clean' election does not guarantee legitimacy, but a corrupted election may well lead to elite fragmentation and a consequent regime crisis" (Maley and Maley, 2016, p.654-57-59). Even with the participation of civil society in elections, the electoral integrity may not be accomplished. The hypothesis that civil society or all civic organizations serve to the development or consolidation of democracy may be falsified. Lean (2007, p.294) suggests that if state institutions are not strong enough, there is a social polarization, past interventions and there is lack of trust in the society, even a strong civic organization may not promote democracy.

Populism

A vast academic literature exists on populism reflecting different approaches from all over the world (Panizza, 2005, Mény&Surel, 2002, Mudde, 2009, Filc, 2011, Fieschi&Heywood, 2004, Boily, 2005) and especially the latest political developments such as the vote for Brexit, the election of Donald Trump in the USA and the rise of extreme-right wing political tendencies have attracted attention to populism (Kenny, 2017). The neopopulist movement started in the 1970s in Europe with right wing and extreme right wing politics, anti-immigration and xenophobic tendencies (Poblete, 2015, p.202). Populism is based on the idea that people are constructed as political actors and it can be understood by an anti-status quo discourse, which is its essential dimension, dividing the political sphere between the people and its others (Panizza, 2005, p.3). The sovereignty of the people and populist identities are at the heart of populism against all kind of established power and social, political, economic structures. Likewise, populism is not only a reaction against power structures but also an appeal to an accepted authority (Canovan, 1999, p.4). As Lacau (1977, p.143, Stavrakakis, 2004, p.254) points out, by a poststructuralist approach, populism indicates an antagonism between popular elements and the ideology of the dominant

bloc. From a political approach populism is related to the existence of a charismatic political leader using neoliberal policies with broad social support. Poststructuralist approach comprehends populism as political reasoning and regarding to this perspective, a rupture of status quo, the production of anomie and dislocation may give way to populist tendencies (Poblete, 2015, p.202-4). As Canovan (2004, p.242) states, populism is broadly placed on the right of the political spectrum, emerged in established democracies and has the objective to challenge mainstream parties and policies. Populism also refers to a political style, rhetoric and organization and it tries to offer solutions “to complex political problems appealing to the common sense of the people and denouncing the intellectualism of the established elites” as Abts and Rummens (2007, p.407) suggest. Mudde (2004, p.543) adds to this idea that populism says something showing the relationship between the elite and the people and he defines the ideology as follows:

an ideology that considers society to be ultimately separated into two homogeneous and antagonistic groups, ‘the pure people’ versus ‘the corrupt elite’, and which argues that politics should be an expression of the *volonté générale* (general will) of the people.

This relationship, according to Mudde, indicates that populism has two oppositions: the elite and pluralism. By motivating an anti-establishment and anti-elite discourse, a simpler language has been preferred by leaders based on specific issues of the society. Canovan (2002) adds at this point that populism has to be evaluated as a *thin-centered ideology* that does not provide a general comprehension of a society but gives priority to key concepts of politics and is concerned with the structure of power in a society. Referring to Canovan’s (1999) ideological approach of populism, Abts and Rummens (2007, p.409) define populism as follows: “*a thin-centered ideology which advocates the sovereign rule of the people as a homogeneous body*”. Mudde (2004, p.544) also underlines this definition of populism as a thin-centered ideology, which has not the same level of intelligence but it can be combined with other ideologies. Stanley (2008, p.95) argues in the same way that populism is a ‘thin’ ideology that can be combined with established full ideologies; its description as a ‘thin’ ideology indicates that it can stand alone as a strong political ideology able to find solutions to crucial political questions with a coherent programme although it is not able to offer comprehensive policy. In populism, the people and their place are identified as the main subject of politics; however, other concepts are also interrelated with it: homogeneous units ‘the people’ and ‘the elite’; their antagonistic relationship; popular sovereignty; valorization of ‘the people’ and negative connotation of ‘the elite’ (Stanley, 2008, p.102). According to the theorization of populist ideology, recent researches indicate that populism has been triggered by nativist, angry, xenophobic political discourses of strong political leaders. As we can cite from Norris and Grömping’s study (2017, p.24), they show the evolution of populist tendencies:

Across Europe, the average share of the vote for populist parties in national and European parliamentary elections has more than doubled since the 1960s, from around 5.1% to 13.2%. During the same era, their share of seats has tripled, from 3.8% to 12.8%.

Referring to our data and literature review on populism, we can assume that populist leaders or trends adopting year-by-year, anti-establishment or anti-authority rhetoric and actions may damage free and fair elections; may weaken trust in political institutions and processes violating international standards of electoral integrity. Populists attack ‘the established’ standards of elections by vague promises through simplistic slogans with a general appeal to the *volonté général* of the people. As Norris and Grömping state (2017, p.28-9) “in hybrid regimes, populist authoritarians often reinforce their power through fraud and corruption, undermining human rights, and restricting party competition”. Turkey’s constitutional referendum on 16 April 2017 was strongly criticized by OSCE observers and PEI index due to the imprisonment of thousands of citizens, state control of the media, and limits on civil society organizations”. This negative effect of populism is compatible with Canovan’s (1999) argument based on the idea that populism may be understood as a ‘pathology of democracy’ (a shadow cast by democracy).

In Turkey we can observe the cohabitation of neoliberal and conservative ideologies. The very existence of neoliberal tendencies may be understood by the adoption of political discourse based on biopolitics and populism. In order to discipline and govern a heterogeneous population, political leaders in Turkey have always had the objective to gain the legitimacy of a diversified society by using biopolitical and populist discourses. Two parts of this neoliberal approach, the people and the market are primordial elements of these discourses. The political authority aims to involve some of the social domains, which were not included in the past into the domain of the market with an economical reasoning, such as state, family, citizenship, healthcare. By the implication of these domains into the economic market, the political authority has the objective to establish a pragmatist and progressive control over the population in general (Küçük and Özselçuk, 2015). The Turkish version of populism has its source from this vision that is why we can define it as a populist pragmatism that places the “service to the people” at the heart of its functioning. Service of the state offered to the collectivity has the objective to satisfy the people more than the previous governments did. This service and satisfaction especially target the poor and discredited social fractions of the society who were decentered from the economic and social development by previous governments. In return to these services, the state aims to have the loyalty of the people and the reproduction of basic national values. Pragmatist vision of the state creating its own group of people, loyal and productive according to some specific values, encourages more and more the division of Turkish society.

Vote and Beyond and Volunteers of a Civic Engagement

The concept of civil society may be defined as the relationship between the public and the private spheres (Cohen 1999, 66, Calhoun 1999, Janoski 1998, 16, Habermas 1989 [1962], Seligman 2000, p.13), a three dimensional nature of the relationships between the sphere of political decision-making (state or government), the market and the non – governmental public sphere (Müller,

2006, 312). Referring to Jeffrey Alexander's "umbrella-like" concept, civil society merging institutions and spheres outside the state such as public opinion, political parties, public and private associations create relationship, trust and social co-operation (Müller, 2006, p.313).

Election times constitute a crucial moment during which the social co-operation arrives to its peak because especially in countries with high degree of electoral participation, ordinary citizens, with access to political process, attribute more attention to this opportunity. As civil society and its functioning is related to the development of public sphere, the election process may not be separated from the formation of public opinion (Levitt, 2014, p.70). As mentioned by international organizations, to pursue the democratic electoral rights, people must have the freedom to associate and form organizations³ in forms of political parties and civil society organizations. These types of organizations help to aggregate people's interest through participation in public and political affairs. Association of citizens, in order to promote and defend their right to vote and to develop electoral integrity, takes the form of election monitoring organizations (Pran and Merloe, 2007, p.7). Çakmaklı's study (2015) made a very good contribution to the development of active citizenship and the implications of civil society organizations (CSOs) to the process of learning citizenship in Turkey. Our study may be considered a follow-up research to this study, sharing a common idea that active citizenship and engagement to civil society may reduce the division of the society along political, ethnic and religious lines and the unitary and nationalistic structure of citizenship opening a way to diversity and tolerance. We observe in Turkey a passive citizenship, embedded in the republican tradition, the citizens' duties are defined by a passive attachment to the state (Çakmaklı, 2005, p.422). According to Çakmaklı's study, an engagement into the CSOs develops a learning environment, which triggers active citizenship practices; helps to gain self-confidence; helps to increase political knowledge and competence that develops self-actualization and civic action skills (taking responsibilities and aiding others) and by the development of tolerance and empathy social coherence can be achieved (Çakmaklı, 2005, p.432). This example found a body in our case study, *Vote and Beyond* and volunteers of this CSO indicate that Turkey is on its way to develop electoral knowledge, tolerance, empathy and social coherence.

The *Vote and Beyond* association was found on April 24th 2014, as the first and only domestic monitoring organization in Turkey, by young volunteers totally independent from political parties in order to establish and develop democratic and transparent electoral consciousness. They worked as volunteer observers and ballot counters to keep the ballots safe during the following elections in Turkey: March 30th 2014 local elections (they were only based in Istanbul at the beginning), August 10th 2014 presidential elections, June 7th 2015 general elections, November 1st 2015 repeated general elections (in 143 districts all over Turkey), April 16th 2017 referendum for presidential system, with a limited support to vote count because of the security issues. *Vote and Beyond* has three missions: first, develop and enable the organization of

3 See, Article 20, *Universal Declaration of Human Rights* and Article 22 *International Covenant on Civil and Political Rights* concerning the right to freedom of association

volunteer monitoring of ballots; second, become a pressure group to settle the malfunctions in the election system and third, realize this work by developing their social network. The mission of the association is to develop projects in order to develop knowledge on participative democracy in Turkey. By doing so, they aim to help to create a social unity for people from different social fractions, different beliefs and opinions working for a common purpose. The organization type is based on the idea to create a democratic, transparent election process and initiate the people to scrutiny and ballot monitoring, which are their constitutional rights. They aim to explain to citizens the importance of civic surveillance in local administration and do campaigns for clarifying ambiguous definitions and practices of legal regulations about elections. Their principle values are independence, fairness, freeness, complementarity, hard work, proactivity, protecting information, looking for social interest and ethical behavior (<https://oyveotesi.org/hakkinda/biz-kimiz/>). The first motivation of the organization was created by the very aftermath of Gezi park protests realized in May 2013 in Istanbul, in order to transmit the energy of this social movement into a concrete public sphere.

Regarding the Turkish constitutional system, election observers have the right to be at the ballots by representing a political party or an independent candidate (Article 25) and the vote count is public. Responsible for the ballots or election, observers cannot be working without representing a party or an independent candidate for the elections. For this reason, volunteers were representing a political party which may not necessarily be the party or the candidate that they vote for. Identity cards to election observers have to be given by political parties. During their first election in 2014, *Vote and Beyond* asked for the permission of the distribution of these cards from six political parties (Nationalistic Movement party, Republican People's party, People's Democratic party, Nation party, Anatolian party and Liberal Democrat party) and they were given the permission to have observers' identity cards from political parties to give to their volunteers during the election day. However, after the elections on August 10th the Nationalistic Movement party withdrew the distribution of the election observers' identity cards. By this regulation, we can understand that volunteers of *Vote and Beyond* take their election observer identity card from *Vote and Beyond*. Volunteers are doing the independent observation not in the name of the association but in the name of the all election process by having a political party's card, even if they do not vote for this party. This function also indicates that they are in the political process without having necessarily any political ties. Their job is close to political sphere but for the protection and continuity of political values. The election monitoring system of *Vote and Beyond* is focused on two phases, the first phase is at the ballot box; in other words, the scrutiny and the second phase is parallel vote counting. The process on the ballot box consists of voting, counting, monitoring the process regarding the regulations made by the High Council of Election and finally intervene if necessary. The second phase, which is parallel vote counting, is recounting the votes regarding the final official election record. Observers on the ballots have the final election record, they transfer it to T3 system (Turkey Record Confirmation) and the transferred document is controlled by three different *Vote and Beyond* center volunteers. If a mistake in official records is approved during the control process, this mistake is shared with political parties and the objection has to be made

by them to the High Council of Election. *Vote and Beyond* locates the mistake but it does not realize the objection. A malpractice during the local elections in 2014 in Istanbul, Kağıthane, was determined by *Vote and Beyond* and communicated with political parties. After the objection of a political party, this malpractice was corrected.

As similar organizations around the world, the integral election monitoring process by a domestic civil society organization, in this case *Vote and Beyond*, takes into account all processes of elections: pre-election (mobilize and train volunteers, audit voters lists, media coverage, prepare reports); on election day (watch and document all aspects of polling process, conduct parallel vote count, prepare reports); post elections (follow up on complaints and pledges, train volunteers, prepare reports); outcome (political awareness level raised, election monitoring regulations adopted); impact (more democratic regime and culture is developed). One of the post-election work of *Vote and Beyond* is to create a project named 'Regional Scaling Map'. This map aims to determine the needs of citizens in neighborhoods, reporting and satisfying this need and by doing so it aims to start a bilateral dialogue. This project has the objective to develop and enhance local policies.

Before giving my pilot study results about *Vote and Beyond*'s volunteers, it is important to show the latest scores of the PEI experts according to the June 2015 general elections of Turkey and the level of trust in Turkey by several studies. The PEI experts rated the November polls with a PEI Index of 48 (the global average is 56). These low scores indicate continued issues in Turkish electoral processes and politics. The electoral situation in Turkey is characterized by high polarization and negative campaigning. The media dimension of the PEI was evaluated with a score of 25 and 28 respectively (global mean: 47), including problems such as news favoring the governing party or unequal access to political broadcasting. PEI experts showed that electoral laws are unfair to small parties (4.9 and 4.6) and agreed that electoral laws favored the governing party (4.17 and 4.15) (Norris *et al.* 2016, p.53). Regarding the evaluation of the sub-dimensions of electoral integrity by country, Turkey was ranked 112th with 48 points: the lower scores can be seen for media coverage (27), campaign finance (26), and electoral law (31); and highest scores for election results (68), vote count (67), and electoral procedures (63) and electoral authoritarianism (50) points. (Norris and Grömping, 2017, p.34). Election evaluation reports from several institutions like IPSOS, OSCE or *Vote and Beyond* indicate concerns about electoral integrity in Turkey. IPSOS (2017) published its report in the aftermath of 2017 referendum. Opinions about fairness of the campaign period according to yes/no votes are as follows: of the overall voters (n=1501), 52% think that the referendum campaign period was not fair, 44% think that it was fair and 4% had no answer. According to yes/no dispersion, 77% of yes voters thought that the election was fair, 18% not fair and 5% no answers versus 87% of no voters thought that the election was not fair, 9% fair and 4% no answers. OSCE's 2017 pre and post referendum reports declared same concerns about conducting the referendum under a state of emergency, and shared findings about the political situation, referendum's legal framework and its administration, campaign and its financing, media, and citizens and international observers. In contrary to previous election, representatives of some civil

society organizations had to refrain or limit their observation efforts during the referendum due to political and security situations. And finally, as many researchers indicated, trust and democratic capital are important components in order to understand the turnout and even electoral integrity. The triggering point is the very low trust of Turkish citizen towards elections and their idea about the unfair situation of elections. In 2007 this idea was 27% and rose to 43% in 2015 and the level of trust is changing regarding to political party attachment. 83% of AKP voters thought that the elections were fair, on the contrary this perception was around 26% amongst CHP voters (Çarkoğlu *et al.*, 2015). A recent research that is conducted every year by Kadir Has University shows that the highest percentage of trust is for the presidency with 17,2 %, which is followed by 10,5% for the army; 11,3% for police department; 9,1% for the general assembly; 11,5% for the government; 6,1% for judiciary; 3,8% for civil society organizations; 3,4% for universities and political parties and 2,3% for the media (Türkiye Sosyal-Siyasal Eğilimler Araştırması, 2016).

Findings and Discussion

The following cross-tables aim to show the relations of dependent variables like electoral integrity, engagement in civil society and protests or boycotts and importance of elections. These relations can justify the need of the existence of a developed civil society and a developed electoral integrity in Turkey. As shown in the literature review, electoral integrity constitutes a very important concept in order to study the electoral democracy of a country and it is also related with political culture and engagement. Perception of electoral integrity is closely linked to political sophistication, high level of political and civil engagement and political knowledge. In Turkey we can face a development of active citizenship however Turkish citizens are not frequently showing their preferences by protesting on the streets. Most of the volunteers, who are not strongly engaged in civil society organizations other than *Vote and Beyond*, think that elections in Turkey are not fair. As after the referendum for the Presidential system in 2017, more than half of our population thought that the most important election conducted in Turkey was the presidential elections (77,27%). The ideas of people who are engaged in civil society, on electoral integrity show interesting results. We can assume from the data that our population, volunteers of *Vote and Beyond*, were not strongly engaged in other civil society organizations (40,91% work for CSOs and 59,09% does not) and they think the media does not provide true information during election times; that elections are not fair in Turkey; they do not have a clear idea about some people who do not have the right to vote are in electoral lists; they disagree about the equal and fair campaign options of all candidates and they agree that social media is exposed to unbalanced and untrue information. On the contrary, our population, who has a negative impression about the electoral integrity in Turkey and is not strongly engaged in civil society, is mostly open to participate to a boycott, protest or sign a petition in order to give its support to an issue (90,91%).

Table 1. Fairness of election and engagement in a civil society organization

		Are you engaged as member or volunteer into another civil society organization different than Vote and Beyond		Total
		Yes	No	
Elections are fair in Turkey	Strongly disagree	4	8	12
	Disagree	3	2	5
	Neither agree or disagree	2	2	4
	Agree	0	1	1
	Strongly agree	0	0	0
	Do not know	0	0	0
	Total	9	13	22

Table 2. Election importance and engagement in protest/boycott

		Do you participate to a petition, protest march or meeting when you want to give your support to an issue		
		Yes	No	Total
If there are more than one elections at the same time, which one do you consider the most important	Presidential	15	2	17
	Parliament	4	0	4
	Local elections	1	0	1
	Total	20	2	22

Table 3. Electoral integrity and engagement in a civil society organization

		Are you engaged as member or volunteer into another civil society organization different than Vote and Beyond		Total
		Yes	No	
During the election process I can provide true information through the media	Strongly disagree	5	8	13
	Disagree	3	4	7
	Neither agree or disagree	1	0	1
	Agree	0	0	0
	Strongly agree	0	1	1
	Do not know	0	0	0
	Total	9	13	22
Elections are fair in every region of Turkey	Strongly disagree	5	10	15
	Disagree	4	3	7
	Neither agree or disagree	0	0	0
	Agree	0	0	0
	Strongly agree	0	0	0
	Do not know	0	0	0
	Total	9	13	22

Some people who do not have the right to vote are in the election lists	Strongly disagree	0	0	0
	Disagree	1	0	1
	Neither agree or disagree	0	2	2
	Agree	5	3	8
	Strongly agree	2	6	8
	Do not know	1	2	3
	Total	9	13	22
All candidates participating in the elections can run equal and fair campaigns in Turkey	Strongly disagree	5	9	14
	Disagree	3	3	6
	Neither agree or disagree	0	0	0
	Agree	0	0	0
	Strongly agree	0	1	1
	Do not know	1	0	1
	Total	9	13	22
During the election time, social media is exposed to unbalanced and unfair news	Strongly disagree	0	0	0
	Disagree	0	1	1
	Neither agree or disagree	2	2	4
	Agree	4	2	6
	Strongly agree	3	8	11
	Do not know	0	0	0
	Total	9	13	22

Table 4. Being engaged in a protest/boycott and electoral integrity

		Do you participate in a petition, protest march or meeting when you want to give your support to an issue		Total
		Yes	No	
Elections are fair in Turkey	Strongly disagree	11	1	12
	Disagree	5	0	5
	Neither agree or disagree	3	1	4
	Agree	1	0	1
	Strongly agree	0	0	0
	Do not know	0	0	0
	Total	20	2	22
I can provide real information from the media during election time	Strongly disagree	12	1	13
	Disagree	7	0	7
	Neither agree or disagree	0	1	1
	Agree	0	0	0
	Strongly agree	1	0	1
	Do not know	0	0	0
	Total	20	2	22

Elections are fair in every region of Turkey	Strongly disagree	14	1	15
	Disagree	6	1	7
	Neither agree or disagree	0	0	0
	Agree	0	0	0
	Strongly agree	0	0	0
	Do not know	0	0	0
	Total	20	2	22
Some people who do not have the right to vote are in the election lists	Strongly disagree	0	0	0
	Disagree	1	0	1
	Neither agree or disagree	2	0	2
	Agree	7	1	8
	Strongly agree	8	0	8
	Do not know	2	1	3
	Total	20	2	22
All candidates participating in the elections can run equal and fair campaigns in Turkey	Strongly disagree	13	1	14
	Disagree	6	0	6
	Neither agree or disagree	0	0	0
	Agree	0	0	0
	Strongly agree	1	0	1
	Do not know	0	1	1
	Total	20	2	22
During the election time social media is exposed to unbalanced and unfair news	Strongly disagree	0	0	0
	Disagree	1	0	1
	Neither agree or disagree	3	1	4
	Agree	6	0	6
	Strongly agree	10	1	11
	Do not know	0	0	0
	Total	20	2	22

We can see from our data on education and engagement into civil society organization and protests that most of the PhD holders (31,82%) are active in civil society organizations besides *Vote and Beyond*. When the education level is lower (bachelor 31,82% or master's 36,36%) the participation in civil society decreases. We can assume from our data that there is a positive correlation between education and electoral integrity level; the higher the education level, the lower the idea for electoral integrity. Even our data have a high level of education; their political views are quite heterogeneous: around 54% of our population define themselves as socialist, social democrat, leftist or democrat; nevertheless, there are definitions also like apolitical, liberal democrat, Gezi generation, liberal left, laic. However, these nonhomogeneous political identities can mostly be categorized as the left side of the political spectrum.

Volunteers had four main functions; they worked as chief of ballot board, member of ballot board, observer, and they confirmed vote count by the T3 system. 8% of our population worked as chief of ballot board, 72% as observer, 20% counting votes by T3. The motivation of the volunteers participating *Vote and Beyond* is also significant for the analysis of the electoral integrity in

Turkey. They can be analyzed under sub-concepts, which are primordial for democracy and civil society such as social-cohesion, electoral fraud, electoral security, electoral integrity, rise of political awareness. Following quotes from the semi-structured survey question (*What was your motivation to join Vote and Beyond?*) aim to indicate the existing aspiration for electoral integrity, social cohesion and development of democracy in Turkey:

“Feeling of cohesion after Gezi protests”

“Preventing electoral fraud”

“Enabling ballot security”

“Being sure of a fair election”

“I decided to be politically active after Gezi”

“Enable fair vote counting and making a contribution to free elections”

“I had concerns about the stealing of the votes, that’s why I wanted to be active”

“Prevent fraud from the electoral process and vote counting and make a contribution to democracy and well-being of the country”

The table below aims to show the experiences and facts observed by *Vote and Beyond’s* volunteers during pre-electoral period, campaign period and polling day and its aftermath.

Table 1. Periods of elections

Pre-electoral period	Campaign period	Polling day and its aftermath
All candidates can run an equal and fair campaign (63,64% strongly disagree, 27,27% disagree)	I can have real information from the media (59,09% strongly disagree, 31,82% disagree)	77,27% of volunteers are not threatened with violence at the polls. However 22,73% faced some problems (giving permission to some citizen who did not have the right to vote or was not on the lists, entering voting booth with cell phones, trying to orient the votes of older and handicapped people, accepting invalid ballots)
79,17% participated to <i>Vote and Beyond’s</i> training	Elections are fair in every region of Turkey (68,18% strongly disagree, 31,82% disagree)	95,45% participated to the vote count after polling
Elections are fair in Turkey (54,55% strongly disagree, 22,73% disagree)	Some citizens who do not have the right to vote are on electoral lists (Strongly agree and agree 72,72%)	Votes are counted unfairly (invalid votes are approved by chief of ballot box, observers were restrained from monitoring)
I knew <i>Vote and Beyond</i> from my social network (50%), from internet (45,45%), from TV/ newspaper (4,55%)	Social media may provide unrealistic information (27,27% agree, 50% strongly agree)	68,18% of volunteers do not have any relations with <i>Vote and Beyond</i> after the elections

Table 1 on perception of electoral integrity during election periods indicates that electoral integrity in international standards and norms has not been ensured in Turkey. As researches on

electoral integrity point out, election is a process and for a fair and transparent elections people has to work before elections to create public knowledge about elections, political context and candidates; during campaign period in order to ensure the transmission of true information by the conventional and social media and the access of every citizens who has the right to vote to the ballots and finally during the polling day to create a fair voting and vote count. Importance of the elections has to be perceived according to this cyclic situation of electoral integrity and citizens who are engaged in civil society activities has to work for fair, equal and transparent elections in Turkey. In populist thinking, states have the idea to serve the people and aim to gain the loyalty of it. In Turkey, populist discourses of politicians often reinforce their power through fraud and corruption, undermining human rights, and restricting party competition by valorizing the people as the very subject of the politics. Hence, the problems faced during the polling day can be defined by the Weberian concept of legitimate violence of the state.

Conclusion

This study has made a contribution to the political sociology and electoral studies research literature by analyzing the actual status of electoral integrity according to the views of volunteers, who worked for a domestic monitoring organization that is established in 2014 for the first time in the political history of Turkey. The results shown here present just the preliminary analysis of the available data and we aim that further research will expand our data about electoral integrity in Turkey.

Only election monitoring bodies, especially organized by the civil society, can not find the way to develop electoral integrity processes in developing democracies. Electoral integrity is a cyclic process by the inclusion of diverse actors and it may be damaged by unequal media coverage of candidates, miscounted votes, misconducting electoral laws during the election. In Turkey, voting is the first act that involves ordinary citizens to political engagement. Thus, we can observe a high level of participation and engagement to elections but this does not necessarily indicate a high level of electoral integrity nor political knowledge. As mentioned by our data, the motivation of political participation and electoral observation of a specific population fraction (volunteers of *Vote and Beyond*) is based on stopping electoral violations. According to our analysis on civil society volunteers in Turkey, contrary to the studies focusing on established democracies, I may suggest that there is a linkage between electoral integrity and turnout in elections. However, this correlation is negative: the more electoral integrity decreases, the more turnout increases. Turkish citizens who perceive that the elections are fair are likely to go to the polls however citizens who perceived downfall in electoral security or integrity are also more likely to participate to the elections in order to prevent malpractices. Citizens' political knowledge, socialization and general level of trust in a country have also an impact on turnout. Turkey is a country with very high level of turnout (around 86%) but there is a very low level of trust and political knowledge is an open subject to new researches. Following this case, there is a negative correlation between perceived electoral integrity and turnout in elections. The more level of trust and the more

electoral integrity perception decrease, there is a high level of electoral participation. Referring to our data, younger individuals (80%) have more negative views on electoral integrity than older individuals; people with university degrees in developing democracies with high corruption have more negative views for elections; women (80%) are more concerned about electoral integrity than men (20%). Engagement in civil society organizations encourages a stronger associational life, enlarges the civic space by the network of volunteers, and helps to build “social capital”.

However, civil society organization is not a *sine qua non* for an accomplished electoral integrity. If state institutions are not strong enough, there is a social polarization, past interventions and there is lack of trust in the society, and in this case, even a strong civic organization may not promote democracy. However, active citizenship and engagement to civil society may reduce the division of the society along political, ethnic and religious lines and may lead to diversity and tolerance.

Three key findings emerge from the study: firstly, not only a civil society organization may be a total necessity for the development of electoral integrity but state officials, law regulations and election monitoring measures and bodies have to be enhanced; secondly, civil society participation, in our case being engaged in a domestic monitoring organization, has a positive impact on increasing social-coherence, tolerance, empathy and decreasing social and political polarization and division; and finally, electoral fraud, malpractices or decrease in electoral integrity may have a reverse impact on turnout in developing democracies; namely, in Turkey electoral malpractices may be considered as a tool in order to develop political knowledge, electoral integrity and social cohesion. Data used in the article, does not have an objective to generalize all the motivations of volunteers however, findings aim to pave the way to new academic and intellectual discussions on electoral integrity in Turkey.

The study does lend support to the thesis that a strong civil society and state organization and electoral integrity will have a positive impact on the Turkish democratization process. In order to attain these objectives, new research has to be encouraged on electoral integrity and political sophistication of especially young people in Turkey.

References

- Abts, K. & Rummens, S. (2007). Populism versus Democracy. *Political Studies*, 55, 405–424.
- Alexander, J. (ed) (1998). *Real Civil Societies*. London: Sage.
- Beck, U. (1992). *Risk Society towards a new modernity*. London: Sage.
- Birch, S. (2008). Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis. *Electoral Studies*, 27(2), 305-320.
- Birch, S. (2010). Perceptions of Electoral Fairness and Voter Turnout. *Comparative Political Studies*, 43(12), 1601-1622.
- Birch, S. (2012). *Electoral Malpractice*. Oxford: Oxford University Press.
- Boily, F. (2005). Aux sources idéologiques du Front national : le mariage du traditionalisme et du populisme. *Politique et Société*, 24(1), 23-47.
- Bowler, S., Brunell, T., Donovan, T., & Gronke, P. (2015). Election administration and perceptions of fair election. *Electoral Studies*, 38, 1-9.
- Çakmaklı, D. (2015). Active citizenship in Turkey: learning citizenship in civil society organizations. *Citizenship Studies*, 19(3-4), 421-435.
- Calhoun, C. (1993). Nationalism and civil society. *International Sociology*, 8(4), 387–412.
- Calhoun, C. (1999). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Canovan, M. (1999). Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy. *Political Studies*, 47, 2–16.
- Canovan, M. (2002). Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy. In Y. Mény & Y. Surel (Eds.), *Democracies and the Populist Challenge* (pp. 25-44). New York: Palgrave.
- Canovan, M. (2004). Populism for political theorists?. *Journal of Political Ideologies*, 9(3), 241-252.
- Çarkoğlu A., Aytaç E. S., & Nisbet E. (2015). Haziran 2015 Seçimleri Türkiye Kamuoyu Dinamikleri Araştırması. *Acik Bulten*, 7(26), available at https://aciktoplumvakfi.org.tr/Dosyalar/ebulten/ebulten_nisan_haziran_2015/ebulten_nisan_haziran_2015.html, last seen 25.07.2017.
- Carreras M., & Irepoglu, Y. (2013). Trust in elections, vote buying and turnout in Latin America. *Electoral Studies*, 32(4), 609-619.
- Çelebi, S. (2015). Civic Engagement In Turkey's Democracy: The Case Of Oy ve Ötesi. *Turkish Policy Quarterly*, 13(4), 71-78.
- Coffe H. (2017). Citizens' media use and the accuracy of their perceptions of electoral integrity. *International Political Science Review*, 38(3), 281-297.
- Cohen, J. (1999). American civil society talk. In R. Fullinwider (Ed.), *Civil Society, Democracy and Civil Renewal* (pp.31-54). Lanham/New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Cohen, J. & Arato, A. (1992). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Daxecker, U. E. and Schneider. (2014). Gerald, Electoral Observers: The Implications of Multiple Monitors for Electoral Integrity. In Pippa Norris, Richard W. Frank, and Ferran Martinez I Coma (Eds.) *Advancing Electoral Integrity*, Oxford University Press. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2339006>, last seen at 25.07.2017.
- Diamond, L. J. (1994). Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation. *Journal of Democracy*, 5(3), 4-17.
- El Baradei, L. (2012). The Role of Civil Society Organizations in Monitoring Elections: Lessons Learned for the New Egypt. *International Journal of Public Administration*, 35(9), 587-602.
- Elklit, J. (2012). What kind of animal is electoral integrity. Pre-IPSA Workshop Challenges of Electoral Integrity. Universidad Complutense de Madrid, 7th July 2012.

- Elklit, J. & Renolds, A. (2005). A framework for the systematic study of election quality. *Democratization*, 12(2), 147-162.
- Fieschi, C., & Heywood, P. (2004). Trust, cynicism and populist anti-politics. *Journal of Political Ideologies*, 9(3), 289-309.
- Filc, D. (2011). Post-populism: explaining neo-liberal populism through the habitus. *Journal of Political Ideologies*, 16(02), 221-238.
- Hyde, S. D. & Marinov, N. (2011). *Codebook for National Elections across Democracy and Autocracy (NELDA)*.
- Ichino, N., & Matthias, S. (2012). Deterring or displacing electoral irregularities? Spillover effects of observers in a randomized field experiment in Ghana. *Journal of Politics*, 74(1): 292-307.
- Igarashi, S. (2008). The dilemma of democratic consolidation in the Philippines: the contested role of civic organizations in electoral governance. *Philippine Political Science Journal*, 29(52), 79-116.
- IPSOS (2017), *Anayasa Degisikligi Referandumunu Sandik Sonrasi Arastirmasi*, available at https://www.ipsos.com/tr-tr/anayasa-degisikligi-referandumunu-sandik-sonrasi-arastirmasi?language_content_entity=tr-tr, last seen 31.07.2017.
- Janoski, T. (1998). *Citizenship and Civil Society. A Framework of Rights & Obligations in Liberal, Traditional, and Social Democratic Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kelley, J. (2008), Assessing the Complex Evolution Of Norms: The Rise of International Election Monitoring. *International Organization*, 62(2), 221-255.
- Kelley, J. (2010). *Quality of Elections Data Codebook*. <http://sites.duke.edu/kelley/data/>. last seen at 25.07.2017.
- Kenny, M. (2017). Back to the populist future?: understanding nostalgia in contemporary ideological discourse. *Journal of Political Ideologies*, DOI: 10.1080/13569317.2017.1346773.
- Klassen, J. A. (2015). Popular Perceptions of Electoral Integrity: A Systematic Review and Global Meta-Analysis, DOI: 10.13140/RG.2.1.4751.4321.
- Küçük, B., & Özselçuk, C. (2015). Mesafeli' Devletten 'Hizmetkâr' Devlete: AKP'nin Kısmi Tanıma Siyaseti. *Toplum ve Bilim*, 132, 162-190.
- Laclau, E. (1977). Towards a theory of populism. In Ernest Laclau (Ed.). *Politics and Ideology in Marxist Theory*. London: New Left Books.
- Lean, F. S. (2007). Democracy assistance to domestic election monitoring organizations: Conditions for success. *Democratization*, 14(2), 289-312.
- Levitsky, S. & Way, L.A. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press.
- Levitt, J. (2014). Electoral integrity: the confidence game. *New York University Law Review Online*, 89(70), 70-86.
- Makulilo, B. A. (2011). Watching the watcher: an evaluation of local election observers in Tanzania. *The Journal of Modern African Studies*, 49(2), 241262.
- Maley, W. & Maley, M. (2016). Appraising electoral fraud: tensions and complexities. *Conflict, Security&Development*, 16(6), 653-671.
- Martinez I Coma, F. & Trinh M. (2016). How electoral integrity affects voter turnout in democracies. *Australian Journal of Political Science*, DOI: 10.1080/10361146.2016.1238869.
- McAllister, I. (2008). Public support for democracy: Results from the Comparative Study of Electoral Systems project. *Electoral Studies*, 27(1), 1-4.
- McAllister, I. & Stephen, W. (2011). Public perceptions of electoral fairness in Russia. *Europe-Asia Studies*, 63(4): 663-683.

- McAllister, I. & White, S. (2014). Electoral Integrity and Support for Democracy in Belarus, Russia and Ukraine. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 25(1), 78-96.
- McCann, J.A. & Domínguez, J.I. (1998). Mexicans react to political fraud and corruption: An assessment of public opinion and voting behavior. *Electoral Studies*, 17, 483-503.
- Mudde, C. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, DOI: 10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x , 541-563.
- Mudde, C. (2009). Populist Radical Right Parties in Europe Redux. *Political Studies Review*, 7(3), 330-337.
- Müller, K. B. (2006). The Civil Society-State Relationship in Contemporary Discourse: A Complementary Account from Giddens' Perspective. *BJPIR*, 8, 311-330 .
- Nevitte, N., A. & Canton, S. (1997). The role of domestic observers. *Journal of Democracy*, 8(3), 47-61.
- Norris, P. (2004). *Electoral engineering: voting rules and political behavior*. New York: Cambridge University press.
- Norris, P. (2012a). Are There Global Norms and Universal Standards of Electoral Integrity and Malpractice? Comparing Public and Expert Perceptions. HKS Working Paper No. RWP12-010.
- Norris, P. (2012b). Why Electoral Malpractices Heighten Risks of Electoral Violence. APSA 2012 Annual Meeting Paper. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2104551>, last seen at 25.07.2017.
- Norris, P. (2013(a)). The new research agenda studying electoral integrity. *Electoral Studies*, 32(4), 563-575.
- Norris, P. (2013(b)). Does the world agree about standards of electoral integrity? Evidence for the diffusion of global norms. *Electoral Studies*, 32(4), 576-588.
- Norris, P. (2014a). *Why Electoral Integrity Matters*. New York: Cambridge University Press.
- Norris, P., & Grömping, M. (2017). *Populist Threats to Electoral Integrity: The Year in Elections, 2016-2017*. Sydney: University of Sydney.
- Norris, P., Frank, W. R., & Martinez I Coma, F. (2014b). Measuring Electoral Integrity around the World: A New Dataset. *PS: Political Science and Politics*, 47(4), 789-798.
- Norris, P., Martínez i Coma, F., Nai, A., & Grömping, M. (2016). *The Year in Elections 2015*. Sydney: University of Sydney.
- OECD, Republic of Turkey Constitutional referendum 16 april 2017, OSCE/ODIHR Limited Referendum Observation Mission Final Report, 22 june 2017, Warsaw, Available at <http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/324816>, last seen at 25.07.2017.
- Oliver, J. E., & Rahn M. W. (2016), The rise of the Trumpenvolk: Populism in the 2016 Election. *ANNALS, AAPSS*, 667, 189-206.
- Oy ve Otesi, <https://oyveotesi.org/hakkinda/biz-kimiz/>, last seen at 25.07.2017.
- Oy ve Otesi, Referendum degerlendirmesi, 22 april 2017, available at <http://oyveotesi.org/referandum-degerlendirmesi/>, last seen at 25.07.2017.
- Panizza, F. (2005). (Eds.), *Populism and the Mirror of Democracy*. London: Verso.
- Poblete, E. M. (2015). How to assess populist discourse through three current approaches. *Journal of Political Ideologies*, 20(2), 201-218.
- Pran, V., & Merloe, P. (2007). Monitoring electronic technologies in electoral processes. An NDI guide for political parties and civic organizations. *National Democratic Institute for International Affairs (NDI)*, 1-162.
- Santa-Cruz, A. (2005). Constitutional Structures, Sovereignty, and the Emergence of Norms: The Case of International Election Monitoring. *International Organization* 59(3), 663-693.
- Schedler, A. (2006). *Electoral Authoritarianism: the Dynamics of Unfree Competition*. London: Lynne Rienner and Boulder.

- Seligman, A. (1992). *The Idea of Civil Society*. New York: Free Press.
- Seligman, A. (2000). Trust and civil society. In F. Tonkiss and A. Passey (Eds). *Trust and Civil Society* (pp.12-30). London: Macmillan Press.
- Sharon, F. L. (2007). Democracy Assistance to Domestic Election Monitoring Organizations: Conditions for Success. *Democratization*, 14(2), 289-312.
- Sharon, F. L. (2007). Democracy assistance to domestic election monitoring organizations: conditions for success. *Democratization*, 14(2), 289-312.
- Simpser, A. (2012). Does electoral manipulation discourage voter turnout? Evidence from Mexico. *The Journal of Politics*, 74, 782-95.
- Spruyt, B., Keppens, G., & Van Droogenbroeck, F. (2016). Who supports populism and what attracts people to it? *Political Research Quarterly*, 69(2), 335-346.
- Stanley, B. (2008). The thin ideology of populism. *Journal of Political Ideologies*, 13(1), 95-110.
- Stavrakakis, Y. (2004). Antinomies of formalism: Laclau's theory of populism and the lessons from religious populism in Greece. *Journal of Political Ideologies*, 9(3), 253-267.
- Türkiye Sosyal-Siyasal Eğilimler Arastirmasi*, Kadir Has University, Center of Turkey Researches, 2016. Available at <http://www.khas.edu.tr/news/1498>, last seen 25.07.2017.
- Van Ham, C. (2015). Getting elections right? Measuring electoral integrity. *Democratization*, 22(4), 714-737.
- Van Ham, C., & Lindberg, S. (2015). When guardians matter most: exploring the conditions under which electoral management body institutional design affects electoral integrity. *Irish Political Studies*, 30(4), 454-481.
- White, D., & Herzog, M. (2016). Examining state capacity in the context of electoral authoritarianism, regime formation and consolidation in Russia and Turkey. *Southeast European and Black Sea Studies*, 16(4), 551-569.
- Wigell, M. (2008). Mapping 'Hybrid Regimes': Regime Types and Concepts in Comparative Politics. *Democratization*, 15(2), 230-250.
- Woods, D., & Wejnert, B. (Eds.) (2014). The many faces of populism: current perspectives. *Research in Political Sociology*, 22, 1-163.
- Yves, M. & Yves, S. (2002). (Eds.) *Democracies and the Populist Challenge*. New York: Palgrave Macmillan.



Polisin Özerkliği: Polis ve Siyaset İlişisini Yeniden İncelemek*

Police Autonomy: Reexamination of the Relationship between Politics and the Police

Ayfer Genç YILMAZ**

Öz

Dünya genelinde modern devlet oluşum süreçleriyle eş zamanlı biçimde ulusal polis teşkilatlarının kurulmasıyla birlikte polislik de siyasal alana hızla dahil olmuştur. Bu durum polis ve siyaset arasındaki ilişkiyi daha fazla görünür hale getirmiştir. Ancak siyaset ve polis arasındaki ilişki Türkiye’de polis çalışmalarıyla ilgilenen sosyal bilimciler tarafından yok denecek kadar az sayıda incelemenin konusu edilmiştir. Elinizdeki çalışma işte bu teorik boşluğu doldurmak amacıyla polis-siyaset ilişkisine dair ana yaklaşımları ele almakta ve eleştirel bir süzgeçten geçirmektedir. Bu doğrultuda, makale kapsamında polis ve siyaset arasındaki ilişkinin nasıl çalışılması gerektiğine dair bir analitik temel ortaya konulmak istenmektedir.

Polis-siyaset arasındaki ilişkiyi incelemeye yönelik başlıca yaklaşımlardaki farklılıklar her şeyden önce bu yaklaşımların polisin nasıl tanımlandığına ilişkin farklı bakış açılarından kaynaklanmaktadır. İlk olarak, polisi bir kurum olarak ele alan yaklaşımlar ağırlıklı olarak polis-siyasal iktidar ilişkisine odaklanmaktadır. Bu yaklaşıma göre polis siyasal iktidarın elinde bir araç olarak belirir ve siyasal iktidarı elinde bulunduran hükümetin doğrudan denetimi altında görev yapar. Dolayısıyla polis teşkilatı özerk değildir. İkinci olarak polisi polislik işlevine referansla tanımlayan yaklaşımlar polisliğin siyasete etki etme biçimleri üzerinde durmaktadır. Buna göre polislik siyasal süreçler tarafından belirlendiği gibi onları belirleme yetkisi ve becerisine de sahiptir. Burada, polisliğin siyasal süreçlere aktif müdahalesi ön plandadır. Elinizdeki çalışma ise söz konusu teorik yaklaşımların mirasını ve katkısını reddetmemekle birlikte polis-siyaset ilişkisine dair geliştirilecek bir teoriye polisin özerkliği meselesinin de mutlaka dâhil edilmesi gerektiği görüşündedir. Buna göre polisin mikro ve makro düzeyde yararlandığı özerklik polisin siyaset ile olan ilişkisini de büyük ölçüde belirlemektedir. Profesyonel merkezi örgütlenmeler olarak kendi kimlik ve haklarını savunmaya muktedir kurumlar olarak karşımıza çıkan polis teşkilatları kurumsal ve polis memurları da bireysel özerklikten yararlanırlar. Ancak bu özerkliğin sınırları vardır. Göreli özerklik kavramı da tam da bu noktada polis araştırmalarına dahil edilmelidir. Polisin özerkliğinin göreli karakteri ise polis-siyaset ilişkisine dair genel-geçer teorilerin uygulanması yerine tarihsel ve toplumsal bağlama yerleşecek dinamik ilişkiselliklerin olgusal düzeyde gözlemlenmesi ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Polis, Polislik, Siyaset, Özerklik, Meşruiyet

* Bu çalışma, yazarın Yıldız Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü’nde kabul edilen *Siyasal Kriz ve Polis: I. Milliyetçi Cephe Hükümeti Polis Teşkilatı Üzerine Bir Mikro Çalışma* adlı yayımlanmamış doktora tezinin bir bölümünden güncellenerek türetilmiştir.

** Yrd. Doç. Dr., İstanbul Ticaret Üniversitesi, İnsan ve Toplum Bilimleri Fakültesi, agenc@ticaret.edu.tr

Abstract

It has been with the creation of national police forces all around the world that policing has raced into the political realm. At the same time the relationship between politics and the police has become apparent. However, the relationship between politics and the police has rarely been studied by political scientists interested in Turkish police studies. This work aims to fill this theoretical gap by analyzing the principal approaches to the relationship between politics and the police. In this respect, it aims to establish an analytical basis on how the relationship between politics and the police organization should be studied. The differences between these main approaches are due to the different definitions attributed to the concept of “police” by these same approaches. Approaches which define police as an institution mainly focus on the relationship between the police and political authority. According to these approaches, the police appear mainly as an instrument in the hands of political authority and act under the direct control of the government in power. So, the police organization does not achieve autonomy. Approaches which define police over policing and mainly as a function, in their turn, mostly focus on the influences of the activity of policing on political processes. Here policing has the ability to determine political processes. After the evaluation of these main approaches this study, in its turn, aims to integrate the concept of “police autonomy” in the analysis. For sure, police organizations remain related to the political power because they execute their function under the authority of governments. However, they also achieve some degree of institutional and personal autonomy since they construct their own identity and defend their own interests as a centralized and professional organization. However, this autonomy has its own limits. At this point, the concept of “relative autonomy” integrates into police research. The relative character of the police autonomy necessitates that empirical analysis based on socio-political contexts should be established for the observation of the relationship between politics and police.

Keywords: Police, Policing, Politics, Autonomy, Legitimacy

Giriş

Toplumsal hareketlere müdahalesi nedeniyle sokakta, hükümetlerin muhaliflere karşı duruşlarıyla yasalar nezdinde sıkça karşımıza çıkan polisin siyaset ile olan ilişkisi pratikte sıkça görünür olsa da polis ve polisliğe dair literatürde bu ilişkiye ilişkin analizlere sık rastlanmamaktadır. Bu doğrultuda, Türkiye’de¹ ve dünya genelinde² polis-siyaset ilişkisi üzerine gerçekleştirilen çalışmaların azlığı dikkat çekicidir. Bu durum, büyük ölçüde, polisin uzun süre siyaset ile olan ilişkisinin veri kabul edildiği ve bu nedenle de incelenmeye gerek görülmediği ön yargısı ile ilişkilidir.³ Diğer bir ifadeyle

1 Türkiye’de YÖK tez veri tabanı üzerinden “polis” ve “siyaset” kelimelerini içerecek bir biçimde yapılan analiz sonucunda sadece 2015 tarihli bir adet çalışma olarak Seda Yıldız’ın “Türkiye’de Polis-Siyaset İlişkisine Dönemsel Bir Bakış” adlı doktora tezi ortaya çıkmaktadır.

2 Bayley (1983), polis çalışmalarında öncü kabul edilen *The Police and Political Order in India* adlı çalışmasında polis ve siyaset ilişkisi temelinde o güne kadar yapılan çalışmaların azlığından dem vurur. Benzer şekilde, Jean-Louis Loubet del Bayle, *La Police dans le système Politique* (1981) adlı çalışmasında, *Revue Française de Science Politique*’in ortaya çıkış tarihi olan 1952 yılından 1971 yılına kadar geçen yirmi senelik sürede ilgili dergide “polis” sözcüğünü içeren hiçbir yayına rastlanmadığını belirtmektedir. Bununla birlikte 1980 sonrası dönemde polis çalışmalarında bir canlanma olduğu gözlenmektedir. Bu doğrultuda polis çalışmalarına dair belli başlı eserler olarak nitelendirilebileceğimiz çalışmalar burada not edilmelidir (Reiner, 1985; Neocleous, 2000; 2014; Newburn, 2008).

3 Polis-siyaset ilişkisi üzerine mevcut çalışmaların azlığı polis çalışmalarının uzun süre genel olarak zayıf kalmış olması ile de ilişkilidir. Ayrıca, polisin genel olarak gizli kalmak adına sarf ettiği çaba ile görevini en iyi şekilde yürütebilmesi ve faaliyetlerinin toplum tarafından sorgulanmaması için fazla tanınmama ve bilinmeme eğilimi de

belirtmek gerekirse polis, siyasal iktidarın bir aracı olarak tahayyül edilmiş ve buna bağlı olarak ordu gibi ayrı ve özerk bir devlet kurumu olarak düşünülmemiştir.

Elinizdeki çalışma, Türkiye siyaset çalışmaları bağlamında polis-siyaset ilişkisine dair eksik olan teorik temele mütevazı bir katkı yapmak amacından yola çıkmıştır. Bu sayede ileride gerçekleştirilecek olgusal çalışmalara taban oluşturacak teorik temel için tartışma zemini ortaya konmak istenmektedir.

Polis-siyaset ilişkisine dair gerçekleştirilen teorik tartışmaları kabaca iki ana başlık altında incelemek mümkün görünmektedir. Bu iki başlıklı yapı polis-siyaset ilişkisine dair düşünen teorisyenlerin her şeyden önce polisi bir kurum ya da işlev olarak ele almalarıyla yakından ilişkilidir. Diğer bir deyişle, polisin bir devlet kurumu olarak tahayyülünden yola çıkan teoriler ile polisi polislik temelinde tanımlayan teorilerin polis-siyaset ilişkisine dair bakış açıları da polisi nasıl tanımladıklarıyla aynı doğrultuda şekillenmekte ve birbirlerinden ayrılmaktadır.

Buna göre ilk olarak işlev ve rolden yola çıkan teoriler (Bayley, 1985, Loubet del Bayle, 1981) polisin ne yaptığı ile ilgilendikleri müddetçe polis ve siyaset ilişkisini çift yönlü bir ilişkisellik olarak tahayyül ederler. Bu doğrultuda, polis siyaset tarafından etkilendiği ölçüde onu biçimlendirme ve yeniden dizayn etme kapasitesine sahiptir. Bir devlet kurumu olarak polisten yola çıkan teoriler ise (Monjardet, 1996, Worrall, 2014) polisi kimin kontrol ettiği ya da kısaca kimin araçsallaştırdığı üzerinde yoğunlaştıkları ölçüde polis-hükümet ilişkisine eğilirler. Burada, polis-siyaset ilişkisi çok daha dar bir çerçeveden ve siyasal iktidarın polis üzerindeki denetim ve gözetimi temelinde tanımlanmaktadır. Her iki bakış açısının da kendine özgü dinamikleri olmakla birlikte, aynı zamanda, ikisi ilişkilidirler de.

Bu çalışma vesilesiyle yukarıda bahsi geçen polis-siyaset ilişkisine dair ana akım teorilere polisin özerkliği kavramsallaştırması temelinde bir katkı yapılmak suretiyle bu teoriler bir kez daha değerlendirilecektir. Polisin özerkliği kavramının analize dâhil edilmesinin gerekliliği her iki teorinin ortaya çıkardığı açmazların çözümünde bir anahtar işlevi görecektir.

Bu çalışma polis-siyaset ilişkisine dair başlıca teorik yaklaşımları eleştirel bir süzgeçten geçirmektedir. Bu vesileyle ilk olarak polisi bir kurum olarak ele alan araçsalcı bakış açısı incelenecek ardından polisi bir işlev olarak düşünen işlevselci teorinin değerlendirmesi yapılacaktır. Çalışmanın son ve üçüncü bölümü ise polisin özerkliği mevzusunu polis-siyaset ilişkisine dair tartışmaların arka planından çıkartıp merkezine yerleştirecektir.

Bir Kurum Olarak Polis ve Polis-Siyaset İlişkisi

Polislik ve polis teşkilatı arasında önemli bir ayrım bulunur. Buna göre en başından belirtilmesi gerekir ki modern devletin iç güvenlikten ve kamu düzeninden sorumlu ayrı bir kurumunun tekeline alınmadan çok evvel polislik işi tarihsel süreçte farklı aktörler tarafından yerine

yine polis-siyaset ilişkisinin uzun süre araştırma dışında kalmış olması ile ilgilidir (Loubet del Bayle, 1981, s.510).

getirilmiştir. Dolayısıyla polisliğin geçmişi polis teşkilatına göre çok daha eskidir ve polislik işi modern devlet inşa sürecinden önce de var olmuştur. Diğer bir deyişle, polis teşkilatı bir kurum olarak modern devlet oluşum sürecinin son ve belirleyici aşaması olarak tanımlanırken polislik faaliyeti yüzyıllardır insanoğlunun güvenlik ve toplumsal uzlaşma ihtiyacının karşılanması bir gereği olarak farklı aktörler tarafından yerine getirilmiştir. Ordu da, modern polis teşkilatı kurulmadan evvel, polislik faaliyetini yerine getiren kurumsal aktörlerin başında yer almaktadır.

Polis teşkilatı; bürokratik, disiplinli ve suçun önlenmesi ile düzenin sağlanması işlerinde uzman (Bayley, 1985, Manning, 1977) bir modern devlet güvenlik aygıtına tekabül eden tanımını büyük ölçüde 19. yüzyılın ortalarına doğru almıştır. Bu dönemde gerçekleştirilen reform ile birlikte kurulan modern polis teşkilatı, modern devletin güvenlik aygıtında önemli bir dönüşüm meydana getirmiştir (Hülagü, 2011). 19. yüzyıl öncesinde polislik işi var olmakla birlikte bu işten sorumlu merkezi, bürokratik ve kurumsal bir yapının varlığından bahsedilemez. Diğer bir deyişle, modern polis teşkilatının kurulmasından önceki dönemde polislik modern öncesi devletlerin çeşitli aracı grup ve kişiler vasıtasıyla sağladıkları bir nevi dolaylı yönetime tekabül etmektedir (Ergut, 2012). Modern öncesi bu dönem boyunca polislik faaliyeti ve görevi esasen diğer toplumsal ilişkilerin birer uzantısı olarak ve ayrı bir kurumsallaşma belirtisi göstermeksizin sürdürülmüştür. Bu süreçte, bugün polis teşkilatı tarafından yürütülen birçok görev bizzat toplumun bireyleri tarafından ve kolektif sorumluluk anlayışıyla ait olunan toplumun üyesi olmanın bir gereği olarak gerçekleştirilmiştir.

1829 yılında gerçekleştirilen reform ile birlikte profesyonel ve merkezi bir devlet kurumu olarak örgütlenmiş polis teşkilatı ilk defa İngiltere'de vücut bulmuştur. 19. yüzyıl ile birlikte polisin rejimin istikrarına dair kamu düzeninden sorumlu ayrı bir devlet kurumu halini alması, polisi, bir kurum olarak siyasal otoriteye ve onun verdiği emirlere bağlı kılmıştır (Monjardet, 1996). Bu bağımlılık polisi siyasal iktidar ile birlikte düşünme gereğini de ortaya çıkarmıştır.

Konuyla ilgili olarak Monjardet (1996, s.15-17), polisin tanımlanması çabasında çekiç metaforundan yararlanır. Çekiç, genel olarak çivi çakmaya yarar. Bu onun sık rastlanılan genel işlevidir. Ancak bunun yanında çekice otobüslerde ve metrolarda acil durumlarda camı kırmak suretiyle bir çıkış yaratmak amacıyla başvurulduğu da görülür. Benzer şekilde polis, demokratik bir toplumda sosyal hizmet temelinde tanımlanırken; otoriter bir rejimde muhalefetin baskılanması süreçleri üzerinden tanımlanabilir. Diğer bir deyişle, polisin üstlendiği görev ve işlevler çok çeşitlidir. Bu durum polisi işlevleri üzerinden tanımlamak yerine güç/şiddet kullanım araç/mekanizması olarak tanımlamayı daha geçerli kılar. Dolayısıyla çekiç "işlevinden ziyade" çekici kullanan kişinin niyeti temelinde tanımlanır. Özetle, burada çekici kullanan kişi siyasal otoritedir. Polisin işlevini belirleyen ve onu bu işlev temelinde kullanan da bizzat siyasal otoritenin kendisidir. Dolayısıyla kavramsal olarak odaklanılması gereken polislik değil de bizzat polis teşkilatıdır. Bu noktada, Monjardet (1996) araçsalcılık ilkesi (*principe d'instrumentalité*) kavramsallaştırmasını ortaya koyar. Bu kavramsallaştırmaya göre, siyasal otorite her zaman polisi araçsallaştırma imkânına sahip olarak nitelendirilir. İşte polisi teorize ederken analitik olarak

yola çıkılması gereken başlangıç noktası da onun kurumsal olarak varlığı ve yine kurumsal olarak bağlı olduğu siyasal iktidar tarafından nasıl araçsallaştırılacağı ile ilişkilidir.

Weber'in (1968) meşhur tanımında devlet, meşru şiddet tekeline sahip olması temelinde tanımlanır. Bu tekel, devlete şiddet kullanacak kurum ve kişileri denetim altında tutma ayrıcalığı kazandırır. Bu nedenle siyasi kontrol, hukuki ilişki ve işe alım bakımından polis, siyasal iktidarın sürekli ve sıkı denetimi altındadır (Marenin, 1985). Polisin siyasal iktidara tabi olması ve onun sürekli denetimi altında yer alıyor olması üç kategori altında incelenebilir:

İlk aşamada polis-siyasal iktidar ilişkisi her şeyden önce atama ve görevlendirme ya da kısaca işe alımlarla ilgilidir ve bu durum hükümete polis teşkilatı üzerinde yoğun bir kontrol ve denetim oluşturma imkânı tanır. Polislik mesleğine alımlar ile ilgili hukuksal düzenlemeler devlet tarafından belirlenir ve uygulanır. Modern polis teşkilatının kurulmasını takip eden süreçte polislik mesleğine alımların nasıl yapıldığı, polisin merkezileşme ve profesyonelleşme süreçleriyle birlikte kurumun ve üyelerinin hükümetle ve dolayısıyla siyasetle olan ilişkilerinde de kilit bir rol oynamıştır (Mann, 1994). Siyasal iktidar ile polisi birbirine bağlayan bu süreçler polis memurunu amirine bağımlı hale getirmiştir.

Sonrasında polis teşkilatının genel yönelimi, teşkilatın konjonktürel olarak belirlenen öncelikleri, onun kullanacağı araçların tespiti vb. her zaman siyasaldır ve büyük ölçüde siyasal iktidar tarafından belirlenir. Bu doğrultuda kaynak ve bütçenin, hükümetler tarafından oluşturulması polis ve siyaset ilişkisini her daim canlı tutan bir ikincil kaynak olarak belirir.

Brewer ve diğerleri (1996) devletin kamu düzeninde dair stratejilerinin polis teşkilatına yönelik gerçekleştirilen yasa ve diğer hukuki düzenlemeler üzerinden çözümlenebileceğini savunur. Buna göre kamu düzenine dair baskıcı bir strateji izleyen siyasal iktidarlardan polisin bütçesine ağırlık vermesi beklenir. Öte yandan kamu düzenine dair uzlaşmacı bir strateji takip eden siyasal iktidarların polisi güçlendirmek yerine onu siyasal ve sosyal haklar lehine sınırlandırma amaçlı bir politika izledikleri görülür.

Son olarak, toplumsal düzene dair söylemi inşa eden siyasal aktörler bu söylemler aracılığıyla polise destek olabilmekte ve aynı şekilde ona karşı güvensizliği de toplum bünyesinde inşa etmek suretiyle meşruiyet kaybına yol açabilmektedirler (Jobard ve Maillard, 2015, s.62-64). Topluma dönük bir iç güvenlik kurumu olarak işleyen polisin varlığının temel bileşenlerinden biri olarak meşruiyet ilkesi siyasal iktidarlar tarafından güçlendirilebileceği gibi zedelenebilir de. Bu bağlamda, siyasal iktidarlar polis teşkilatının meşruiyetinden de sorumlu başlıca örgütlenmeler olarak belirirler.

İkinci aşamada siyasal iktidar ve polis, toplumsal muhalif hareketlerin polis tarafından gözetimi üzerinden de ilişkilendirilmelidir. Polis, kamu düzenini sağlamakla görevlidir. Polisin sürekliliğinden sorumlu olduğu düzen asla tarafsız bir düzen değildir; bilakis siyasal niteliktedir (Jobard ve Maillard, 2015). Dolayısıyla bu düzenin inşa süreçleri, siyasal iktidar tarafından denetim altında tutulmak istenir. Siyasal iktidarın kamu düzenini himaye altında tutma çabasında polis ve polislik kilit bir konuma sahiptir.

Toplumsal hareket eylemleri karşısında uygulanacak olan polis gözetimi/denetimi (*policing protest*) açısından bir güvenlik gücünü göreve ya da konumuzu ilgilendiren kısım dâhilinde bir toplumsal harekete yönelik müdahaleye çağırarak yönetsel otoritelerin kararıdır (Fillieule ve Jobard, 1997, s.70-90). Ayrıca, toplumsal hareketin polis tarafından denetiminde uygulanacak olan polislik biçim ve faaliyetleri de doğrudan hükümetle, o hükümetin muhalif hareketler karşısındaki tavrı ve muhalif gösterileri algılayış biçimiyle de birebir ilgilidir. Kamu düzenine dair devlet stratejilerini belirleyen ve uygulayan da yine siyasal iktidardır. Muhalefetle uzlaşacak, muhalefeti kriminalize edecek ya da baskılayacak olan hükümet etmekle yetkili olan siyasal iktidardır (Brewer vd, 1996). Bu gerekçeyle polisin yetki ve kapasitesine yönelik çıkarılacak kanun ve çeşitli düzenlemeler nihayetinde siyasal otoriteler ile ilgilidir.

Polis ve siyasal iktidar arasındaki ilişkiyi yoğunlaştıran uygulama alanları yukarıdaki gibidir. Öte yandan, üçüncü olarak, bu uygulama alanlarında siyasal iktidarın etkisinin derecesi polis teşkilatının merkezîyet durumu ile belirlenir. Fransa ve mülki idare örgütlenme prosedürleri bakımından onu örnek alan Türkiye gibi ülkelerde polis teşkilatı sıkı sıkıya merkezîleşmiş bir nitelik gösterir.⁴ ABD'deki polis teşkilatının parçalı (*fragmented*) bir yapıda örgütlenmiş olduğu söylenebilir. İngiltere gibi ülkelerde ise merkezi ve parçalı yapıların bir nevi karışımı olarak nitelendirilebileceğimiz karmaşık bir örgütlenme söz konusudur. Burada, yerel ve merkezi güçlerin koordineli bir biçimde polislik faaliyetini yerine getirdikleri koordineli bir örgütlenme söz konusudur (Das ve Otwin, 2012, s.28).

Teşkilatın merkezîyet derecesinde vuku bulan söz konusu ayrışma tarihsel dinamiklerle belirlenmiştir. Polisin Fransa ve Avusturya başta olmak üzere kıta Avrupası'nda ortaya çıkışı iktidarı elinde bulunduran hanedanların egemenliklerini kurma ve muhafaza etme süreçleriyle ilgilidir. Büyük Britanya örneğinde ise polis, hanedanlığın iktidarının devamlılığı için değil de hukuk düzeni içerisinde kralın düzen ve barışını uygulamak amacıyla ortaya çıkmıştır (Bayley, 1985, s. 204). Bu nedenle, Kıta Avrupası (Fransa) örneğinde polis sistemi devlet merkezlidir. Hâlbuki İngiliz örneğinde polis toplum merkezli tahayyül edilmiştir. Bu doğrultuda İngiltere'de polislik daha çok önlemek üzerinde temellendirilmişken Fransa'nın başını çektiği Kıta Avrupası geleneğinde polislik denetlemek ile ilgilidir. Buradan hareketle İngiltere'de polisin oluşumu kapitalizm ve kentli işçi sınıfının varlığı ile açıklanırken Fransa'da polisin temel kaygısı toplumsal düzenlenmesidir (Ergut, 2001). Dolayısıyla İngiltere örneğinde polis teşkilatının görev ve yetkileri çok daha sınırlı iken, Fransa örneğinde görüldüğü üzere polis teşkilatının görev alanı düzenin sağlanması gibi çok daha muğlak ve geniş kapsamlı bir içeriğe sahiptir.

Türkiye'nin bürokratik anlamda örnek aldığı Fransız polis sistemi İngiltere örneği ile tam bir tezat içerisinde bulunur. İçişleri Bakanlığı, Fransa'da, ülkenin her köşesindeki polis operasyonlarının yürütülmesinde yetkilidir. Aynı doğrultuda polislik de merkezi idarenin bir sorumluluğu olarak algılanmaktadır. Başkent Paris'te polislik işinden sorumlu bir vali bulunmaktadır. *Prefet*

4 Osmanlı'da polis örgütlenmesi kurulduğu yıl olan 1845 yılından başlayarak Fransız etkisinde kurumsallaşmıştır. Osmanlı polis teşkilatında Fransız etkisi, polise ve polisliğe dair kullanılan kelimelerden yönetmeliklere ve nihayetinde teşkilat şemalarına değin birçok alanda hissedilir (Lévy-Aksu, 2017, s.253; Gülmez, 1983).

de Police olarak adlandırılan yetkili doğrudan İçişleri Bakanlığı'nın yetkisi ve denetimi altında bulunmaktadır (Bayley, 1975, s.334-335).

Polisin siyasal iktidarın denetimine maruz olma şartlarının incelenmesi, polis ve siyaset arasındaki ilişkinin çözümlenmesinde yeterli bir bakış açısı sağlamaz; polis-siyaset ilişkisinin sadece bir yönünü ortaya koyar. Polis-siyaset ilişkisi basitçe polisi hükümet ve siyasal iktidar bağımlı bir yapı olarak nitelendiren çalışmaların öngördüğünden çok daha karmaşık ve çetrefilli bir analizin konusunu oluşturmaktadır. Örneğin bu bakış açısı, farklı siyasal rejim tiplerinde siyasal iktidar ve polis arasındaki ilişkinin nasıl kurulduğu sorusuna cevap veremez. Halbuki siyasal rejimin niteliğine göre polis siyaset ilişkisi farklılıklar gösterir. Demokratik rejimlerde siyasal iktidar ve polis arasındaki ilişki hukukun üstünlüğü ilkesi (Linz ve Stepan, 1996a, 1996b) uyarınca polisin topluma hesap verebilirliği üzerinden inşa olurken totaliter ve otoriter rejimlerde bu ilişki az evvel incelediğimiz araçsalcı bakış açısını haklı çıkaracak biçimde büyük ölçüde siyasal iktidarın denetimi ve iradesinde gerçekleşir. Otoriter rejimlerde polislik hükümetin ya da rejimin çıkarlarını korumaya yönelik bir çeşit rejim polisliği olarak kendini gösterir.

Burada cevaplanması gereken önemli bir soru daha ortaya çıkmaktadır: Siyasal iktidarlara polisi neden denetim altında tutmak isterler? Ya da polisin de aktif olarak siyasal olana etkide bulunma çabası söz konusu mudur? Özetle polis-siyaset ilişkisinin çift örgülü bir yapısı olduğu iddia edilebilir mi? İşte bu soruların cevabı, polis-siyaset ilişkisinin çok daha genel ve ilişkiyel bir bağlamda analizini gerekli kılar.

Polislik İşlevi ve Polis-Siyaset İlişkisi

Polis hem doğası ve devlet-toplum ilişkisinde işgal ettiği konum hem de işlevleri ve rolü bakımından siyaset ile yakından ilişkilidir. Kısaca polis, ne yaptığı, nasıl yaptığı, ne olduğu ve birbirlerine karşı ne yaptıkları temelinde ve farklı mecralarda siyasete etkilidir ve yine onun tarafından etkilenmektedir.

Favre (2009, s.1241), polisin siyasetin tam da kalbinde yer aldığından bahseder. Reiner'e göre (1985; 2015), polis ve polislik işi özünde her zaman siyasaldır. Loubet del Bayle de (2006), polisin siyaset ve siyasal süreçler bağlamında işgal ettiği kritik konuma vurgu yapar. Ona göre, siyasal iktidarlara her zaman polisin rejimi ortadan kaldırmaya muktedir olduğu gerçeğini hesaba katmak ve ona göre davranmak zorundadırlar. Marenin'e göre (1985) polisin ve polisliğin siyasal doğası onun sürekli bir biçimde düzen inşa ediyor oluşundan ve bunu yaparken rıza ve zoru aynı potada eritme uğraşının sürekliliğinden kaynaklanır. Öte yandan polisin kamu düzeninin sağlanması ile ilgili ve görevli oluşu da polislik mesleğini her daim siyaset ile ilişkili kılar (Mann, 1994). Düzenin sağlanması ile görevli olan polis aynı düzenin bazıları tarafından adaletsiz ve eşitsiz görünmesi nedeniyle her zaman siyasal bir alanda konumlanır.

Polis ve siyaset ilişkisi bağlamında bugüne değin gerçekleştirilen en geniş kapsamlı teorik çalışmalardan birini kaleme alan Loubet del Bayle (1981) da ilişkiyi kavramsallaştırmadan

önce ilk olarak bir polis tanımı ortaya koymaya çalışır. Polisi her şeyden önce bir işlev olarak tanımladıktan sonra toplumsal kontrolden sorumlu olarak nitelendirdiği polislik işlevinin özgün karakterinin fiziksel güç kullanma kapasitesine sahip oluşu olduğunu belirtir. Loubet del Bayle'in polis ve siyaset arasında kurduğu ilişki her şeyden önce polisin toplumsal düzeni sağlarken fiziksel güç kullanma kapasitesine sahip oluşu ile ilgilidir. Weber'in siyasal kolektivitinin varlığı ve sürekliliğini mümkün kılan kuralların fiziksel güç tehdidi ve kullanımı ile sağlanıyor olması gerçekliğinden yola çıkan Loubet del Bayle, bu bağlamda, polis ve siyaset ilişkisini de polisin fiziksel güç kullanımı sayesinde yerine getirdiği düzen sağlayıcı işlevi ile ilişkili görür. Özetle polis, yerine getirdiği işlevler ve bu işlevlerin yerine getirilmesi için kullandığı fiziksel güç kullanma kapasitesi nedeniyle siyaset ile yakından ilişkilidir.

Loubet del Bayle (1981, s.510), polis-siyaset ilişkisinin rejimin tipi, siyasal sistemin gelişmişlik düzeyi veya merkezilik derecesi gibi çeşitli faktörlere göre değiştiği ve çeşitlendiği gerçeğini ortaya koyduktan sonra ilgili ilişkiye dair bir genel teori ortaya koyar. Buna göre Loubet del Bayle, ister işlevi açısından ele alsın isterse genel olarak sistem analizi bağlamında incelenen polisin her durumda siyaset ile olan ilişkisinin görünür ve somut olduğu tespitinde bulunur. Diğer bir deyişle, polis ve siyaset ilişkisi kaçınılmazdır.

Loubet del Bayle (1981), siyasetin Easton tarafından gerçekleştirilen sistemsel analizine referansla da polisi siyaset ile yakından ilişkili görür. Buna göre, siyasal merkezi çevreleyen toplumdan gelen talepler polis aracılığıyla merkeze iletilir. Polisin, karşı karşıya kaldığı ve çoğu zaman engellemekle yükümlü olduğu kalkışma, toplama gibi faaliyetler toplumsal taleplerin en açık dışa vurumu olarak doğrudan polis ve müdahalesi ile karşılaşılır. Toplumdan devlete akan talepler polis tarafından iletilir. Aynı zamanda polis, sistem içerisindeki konumlanışı sayesinde toplumsal talepleri –açık veya kapalı – istihbarat ve bilgi olarak siyasal iktidara sunmakla yükümlü ve görevlidir. Demokratik rejimlerde polis bu rolünü diğer baskı grupları ile paylaşır. Öte yandan kapalı ve anti-demokratik sistemlerde polis, toplumsal taleplerin siyasal iktidar merkezine taşınmasında en önemli ve hatta tek aracı haline gelebilir. Bu, ilgili sistemlerde, polisi çok güçlü bir konuma yerleştirir.

İlk olarak taleplerin polis aracılığıyla regülasyonu görev ve işlevi, sistem içerisinde polise büyük bir iktidar ve ayrıcalık sağlar. Polis, bu işlevi sayesinde, bazı talepleri merkeze iletmeme ya da talepleri dönüştürerek merkeze sunma imkânına kavuşur. Öte yandan, toplumdan gelen taleplerin iletilmesi sürecini kontrol eden polis basın, sendikalar ve siyasal partilerin bu taleplerin iletilmesi sürecindeki rol ve etkilerini kısıtlama yoluna gidebilir. Bu durum, polise, taleplerin siyasal merkeze iletilmesi hususunda egemenlik sağlar. Sansür ve gözetim yoluyla diğer talep iletici kurum ve aktörleri engelleyebilen polis, iktidarın tek bilgi kaynağı haline gelebilir. Bu ise, Loubet del Bayle'in en başından hatırlattığı polisin fiziksel şiddet tekeli kullanabilme kapasitesine sahip oluşu ile ilgilidir.

İkinci olarak, polis sistemin çıktılarını ya da diğer bir deyişle siyasal merkezin aldığı kararların toplumsal sistemde uygulanmasını sağlamakla yükümlüdür. Bu, polisin siyaset ile olan ilişkisinin

en görünür özelliğini oluşturur. Polis, siyasal sistemin aldığı kararları uygularken aslında fiziksel şiddete başvurma tehdidi aracılığıyla toplumu organize eder. Polis, bu sayede, siyasal sistemin çıktılarının toplum nezdinde uygulanması sürecinde genişçe bir hareket serbestisinden yararlanır. Sokakta polis ile karşılaşan toplum polisin silüetinden yansıyan devlet iktidarı ile karşı karşıya gelir. Denilebilir ki; devlet polis üzerinden topluma ulaşır.

Polis çalışmalarının Anglosakson literatürdeki en önemli isimlerinden David Bayley (1985) polisin siyaset alanındaki rolünü ayrıntılı bir biçimde tanımlamaya çalışır. Buna göre polis, çeşitli vesile ve yöntemlerle siyasete müdahalede bulunur. Ancak, Bayley, ilgili vesile ve yöntemlerin detayına girmeden evvel önemli bir tespit ve uyarıda bulunur.

Bayley'e göre (1985, s.189), polisin siyasal iktidar ya da hükümet ile eşitlenmesi ve onun üzerinden tanımlanması analiz düzeyinde bazı sorunlar ortaya çıkarır. Eğer polis faaliyetinin niteliği ve karakterini siyasal rejimin doğasını tanımlamakta kullanırsak ortaya düşünsel anlamda bir çıkmaz çıkmaktadır. Baskıcı polis faaliyeti rejimin demokratik olmadığını tanımlamak için kullanılırsa, rejimin polis faaliyetini belirleyebileceği gerçeği görmezden gelinebilir. Rejimin doğasının belirleyeni olarak sunulan polis faaliyeti polisin siyasal olarak oynadığı rolün siyasal rejim üzerinden tanımlanmasını imkânsız hale getirir. Burada analiz büyük bir açmaz girer.

Polisin baskıcı faaliyeti, bazı durumlarda, rejimin demokratik karakterine rağmen polisin iradesinde devreye girebilir. Tam tersi biçimde, baskıcı bir rejimde demokratik ve toplum yanlısı bir polis davranışı ya da faaliyeti ortaya çıkabilir. Bazı istisnai durumlarda ise polis, muhalefetin devrimci kalkışmalarına müdahalede bulunmayarak ya da görmezden gelerek rejim değişikliğine dahi üstü örtülü bir destekte bulunabilir. Bu durum polis-siyaset ilişkisini rejimin tipi ya da siyasal iktidarın karakteri ile özdeşleştirmeye dönük indirgeyici bakış açısını işlevsiz ya da kısıtlı kılar.

Bu nedenle, Bayley'e göre, polis-siyaset ilişkisini rejim ve hükümet temelinde açıklayan sınırlı yaklaşımlar yerine polisin, farklı rejim tiplerinde ve çeşitli siyasal konjonktürlerde, ortak olan siyasete müdahale yöntem ve biçimlerine bakmak daha ufuk açıcı bir analizin yolunu açmaktadır.

Hülagü (2012, s.141), Bayley'nin (1985, s.197) polis-siyaset ilişkisine dair geniş ve detaylı teorisini ana hatları ile özetler: Bayley'e göre polis bir kurum olarak siyasete altı ana başlık altında müdahalede bulunur ve tüm bu müdahale biçimleri siyaseti polisin müdahalesine açık hale getirir. Buna göre;

- Polis tutuklama, gözaltı gibi yöntemler aracılığıyla kimin siyaset yapabileceğini ya da kimin siyasetle uğraşabileceğini belirler. Bu tür pratikler özellikle siyasal muhaliflere karşı kullanılır.
- Polise çeşitli siyasi süreçlerde düzenleyici rol verilir, seçim güvenliğinin polis tarafından sağlanması siyasi süreçlerin polis tarafından düzenleniyor olmasının önemli ve somut örneklerinden biri olarak not edilebilir.

- Hükümete yönelik şiddetli muhalefet, kalkışma gibi eylemlerin ya da halk hareketlerinin rejim değişikliği ya da devrim ile sonuçlanıp sonuçlanmayacağı hususunda polis kritik bir rol oynar. Özetle, bu gibi toplumsal muhalefet eylemlerinde polisin hangi tarafta yer alacağı rejimin geleceğini belirler. Örneğin Fransız Devrimi'nin şafağında polis, şehirdeki kalkışma ve ayaklanmalara hiçbir direniş göstermeyerek devrimi kolaylaştırmıştır. Benzer şekilde İtalya'da *Carabinieri* Mussolini'nin *Squadrista*'sı⁵ karşısında direniş göstermemiş, sendeleyeni hükümetten yana olmak yerine sempati duyduğu Mussolini'ye direnmeyerek iktidarını kolaylaştırmıştır.
- İstihbarat ve provokasyon faaliyetlerini yürüten ve yöneten polis siyasete de her daim müdahildir. Gizli veya yüksek⁶ polislik olarak adlandıracağımız polislik biçimi siyasal sürecin farklı aşamalarını denetleme ve kontrol altında tutma imkânı sağlar.
- Polisler kimi zaman farklı örgütlenmeler aracılığıyla aktif olarak siyasete katılır ve yasa yapım süreçlerinde yer alırlar.⁷ Bazı ülkelerde ise polis iktidarı resmi olarak hükümetin çeşitli mercilerinde temsil imkânı bulabilir. Örneğin SSCB'de KGB Politbüro'da temsil hakkına sahiptir.
- Son olarak kanun uygulayıcısı olan ve bunları uygularken geniş bir takdir yetkisinden yararlanan da polistir, dolayısıyla merkezde alınan siyasal kararların uygulayıcısı olan polisler uygulamada genişçe bir özerklikten yararlanırlar. Bu da siyasal süreçleri belirleyici bir iradeye işaret eder.

Bayley (1985, s.197) yukarıda sıralanan polisin siyasete müdahalesine dair yöntemleri “doğrudan” yöntemler olarak nitelendirir. Diğer bir ifadeyle, yukarıdaki yöntemler aracılığıyla polis, belirlediği siyasal saiklerle bilinçli olarak ve doğrudan siyasete müdahil olur ve siyasal süreçlere iradi bir biçimde etki eder.

Bu noktada, polis-siyaset ilişkisine polislik ve faaliyet temelinde bakan yaklaşımların polisin de siyasete etkide bulunabileceğini çok daha fazla vurguladıkları ortaya çıkmaktadır. Monjardet önderliğinde gelişen kurumsalcı literatürde polis daha çok siyasal iktidarın denetiminde tanımlanırken Loubet del Bayle ve Bayley'nin teorilerinde polis, siyasete aktif bir özne olarak katılır ve siyasal süreçler tarafından etkilendiği gibi o süreçleri bizzat etkiler de.

Buraya kadar polis-siyaset ilişkisine dair ortaya konan teori ve açıklamaları ana hatlarıyla ve çok genel olarak özetlemeye çalışıldı. Tüm bu farklı yaklaşımların üzerinde ortaklığa vardıkları temel prensip polis ve siyaset arasındaki ilişkinin yadsınamaz olduğu gerçeğidir. Ayrıldıkları nokta ise polis-siyaset ilişkisinin kaynaklarıdır.

5 İtalya'da Mussoli'nin Ulusal Faşist Parti'sinin paramiliter kanadı giydikleri siyah gömlekler nedeniyle anglo sakson literatürde *Blackshirts* olarak anılmaktadırlar.

6 Yüksek polislik ifadesi Brodeur'e aittir. Buna göre Brodeur (1983) polisliği analitik olarak iki sınıfa ayırmak suretiyle inceler. Yüksek –haute – ve alçak –basse – polislik.

7 Örneğin 1990'lı yıllarda Türkiye'de Ceza Muhakemesi Kanunu'nda yapılacak değişikliklere yönelik artan polis tepkisi zamanla aktif muhalif gösterilere dönüşmüştür. Bkz. (Bora, 1994).

Loubet del Bayle ve Bayley ağırlıklı olarak polisin işlevleri ve rolü üzerinde dururlar. Bu bakış açısı polis-siyaset ilişkisini polis-hükümet ilişkisine indirgeyen yaklaşımın bir adım ötesine geçer ve polisi siyasal süreçlere etki eden aktif bir politik aktör rolüne soyundurur. Diğer bir deyişe, polis de bizzat siyaset yapıcı bir özneye dönüşür. Siyasal süreçlerde edilgen değil de aktif bir polis karşımıza çıkar. Halbuki Monjardet (1996) polisi, bir devlet kurumu olarak gördüğümüz takdirde, onun da tıpkı diğer devlet kurumları gibi siyasal iktidar tarafından üzerinde etkide bulunma ve araçsallaştırma eğilimlerine yapısal olarak boyun eğeceği tespitinden yola çıkar. Siyasal iktidarlar da devletin güvenlik aygıtını her daim kontrol ve denetim altında tutmak isterler. Diğer bir deyişe; siyasal iktidar farklı yöntem, süreç ve derecelerde polis üzerinde denetim ve kontrol kurma mücadelesi yürütür. Polisin kamu güvenliğinin sağlanmasında teknik ve görelî bir özerkliğe sahip olduğu ilkesel olarak kabul edilse de gerçekte siyasi otoriteler ve özellikle hükümetler her zaman polislik süreçlerine müdahildir. Bu daha çok polis-siyaset ilişkisini polis-hükümet ilişkisi ile sınırlı tutan bir yaklaşıma tekabül eder ve polisin siyasete müdahalelerini ve polisin siyaset yapıcı niteliğini görmezden gelir.

Her iki yaklaşımda da öne çıkan gerçek şudur ki ister sistem içindeki rolü ister işlevleri isterse prosedürel olarak hükümet denetimi altında bir kurumsal yapı olarak konumlanışı nedeniyle olsun polis her zaman siyasete ve siyasal süreçlere müdahildir. Öte yandan, siyasal iktidarın polisi denetim altında tutma çabası ile kamu düzenini sağlamakla görevli olan polisin siyaset ile kesişen yolları, nihayetinde, polisi toptan siyasal iktidar bağımlı bir araç haline getirmez. Tersine, polisin örgütsel yapısı ile mesleki kimliği, ona genişçe bir özerk alan açar. İşte bu noktada polisin hem kurumsal olarak sahip olduğu hem de bireysel olarak sahada görev yaparken yararlandığı özerklik kavramı analize dâhil edilmelidir.

Polisin Özerkliği ve Polis-Siyaset İlişkisi

Polis-siyaset ilişkisini anlamak için polisi tanımlamaktan çok polisin de tıpkı diğer aktörler gibi görelî ama belirli bir özerkliğe sahip olduğunu kabul ederek yola koyulmak analiz düzeyinde çok daha makul görünmektedir. Bora'nın (1992) ifade ettiği üzere polis adı konmamış bir özerklikten yararlanır.⁸ İşte bu özerklik onun siyaset ile olan ilişkisine dair genel-geçer teoriler oluşturma çabasını anlamsız kılar. Bunun yerine, polis-siyaset ilişkisi tarihsel bağlamda polisin evrilen ve dönüşen özerkliği ile birlikte düşünülmelidir.

Polis teşkilatı hiyerarşik yapısı, katı kuralları, emir-komuta zincirinin önemi ve yine görevlerin katı tanımlamaları ile diğer kamu kurumlarından ayrılan örgütlenme olarak belirir. Polisin bir diğer güvenlik aygıtı olan orduyu belirli yönlerden taklit etmek suretiyle örgütlendiği ve kurumsallaştığı bu noktada not düşülmelidir. Bu anlamıyla polis, hiyerarşik ve merkezi bir yapılanmaya işaret eder ve emirlerin uygulanmasının takibini ve kontrolünü merkezden

8 Bora (1992) polisin Türkiye'de her zaman görece özerk bir konuma sahip olduğundan bahseder. Ancak ona göre bu özerklik "adı konmayan" bir özerkliktir çünkü polisin özerkliği ordunun özerkliğinde olduğu gibi ideolojik ve yapısal boyutlarıyla tartışılma imkânı bulamamıştır. Hükümetin tüm denetim ve kontrolü ve himayesinde konumlandırılan polisin ara ara ortaya tüm gerçekliğiyle çıkan özerkliği detaylı bir analizin konusunu henüz oluşturamıştır.

gerçekleştirir. Anglosaksonların emir-komuta (*command and control*) biçiminde tarif ettikleri bu piramidal yapı, büyük ölçüde askeri örgütlenme örnek alınarak inşa edilmiştir. Ancak polis örgütlenmesinin görünen hiyerarşik ve piramidal yapısı ile gerçekte işleyişi arasında önemli farklar bulunur. “Polis güçleri, hükümetler tarafından siyasal süreçlere müdahale aracı olarak kullanılabilirse de, bu, onların basit birer kukla oldukları anlamına gelmez. Bürokratik yapısı bir kez konsolide olduktan sonra polis, hükümetlerden görelî olarak özerk bir konuma geçebilir” (Ergüt, 2001, s.69).

Della Porta ve Fillieule (2004, s.218), *policing of protest* kavramı üzerinden polisliğı yeniden sorguladıkları ve tartışmaya açtıkları çalışmalarında basitçe şu soruyu sorarlar: “Polisi, sadece, devletin silahlı kolu olarak görmek ya da nitelendirmek mümkün müdür?” Diğer bir deyişle polis, bir güvenlik aygıtı olarak, hükümetten aldığı emirleri doğrudan ve sorgulamadan uygulayan bir iktidar-bağımlı yapı mıdır? Polisi, sadece, siyasal iktidarın elinde bir araç olarak nitelendirmek yeterli bir bakış açısı mıdır? Yoksa örgütün bir nevi (görelî) özerkliğinden bahsetmemiz mümkün müdür?

Della Porta ve Fillieule’in yukarıda değindiğimiz sorusuna, polisin özerkliği sorunsalı bağlamında, bir soru daha eklemek mümkün görünmektedir. Polis memuru, sahada görev yaparken tümüyle hukuk ile sınırlı mıdır? Yoksa polisin suçun kovuşturulması ve düzenin sağlanması faaliyetlerini yürütürken sahada yararlandığı bir özerk manevra alanından bahsedilebilir mi?

Favre (2009, s.1238), polis sosyolojisinin en önemli öğretilerinden birinin polisin özerkliğinin ortaya çıkarılması olduğunu belirtir. Polisin özerkliği sorunsalı hem polisin bir kurum olarak siyaset ile olan ilişkisi hem de polis memurunun yetki alanı ve manevra kabiliyeti bakımından büyük önem taşır ve tam da bu nedenle iki aşamalı olarak ele alınmalıdır (Jobard, 2013).⁹ Bu bağlamda, polis aygıtı hiyerarşik olarak bağlı bulunduğu siyasal otorite karşısında; polis memurları ise yine hiyerarşik olarak kendi üst mevkilerindeki yöneticiler karşısında belirli derecede ama geniş bir özerk hareket alanına sahip bulunmaktadır.

İlk olarak, polis özerkliğinden kastedilen mikro seviye olarak adlandırabileceğimiz polis memurunun görevi sırasında sahada karar alırken yararlandığı özerklîktir. Özerkliğin bu mikro boyutu polis çalışmaları literatüründe kısaca polisin takdir yetkisi olarak adlandırılır. Aslında,

9 Polis çalışmaları literatürü polis özerkliği sorunsalı ekseninde kıta Avrupa geleneği ile İngiltere merkezli Anglosakson gelenek arasında farklılık olduğu yolunda hemfikiridir. Buna göre İngiltere geleneği polisin sahada yararlandığı özerkliğe vurgu yapar ve kanunun uygulanması süreçlerini polis memurunun sorumluluğunda nitelendirir. Kıta Avrupası geleneği ise polisi ağırlıklı olarak hükümetin silahlı kolu olarak görme eğilimindedir. Jobard (2013) polisin özerkliği sorunsalı ekseninde coğrafi olarak yapılan bu ayrımın az veya çok kabul edilebileceğini belirtir. Ancak, ona göre, bu gelenek farklılıkları polisin özerkliği sorunsalına dair çok keskin ayrımların ortaya çıkması sonucunu doğurmamıştır. Öyle ki, her ülkede derecesi değişmekle birlikte polis, personel politikalarından, atamalardan, ödüllendirmelerden ve genel polis politikalarının belirlenmesinden sorumlu olan siyasal otoriteye karşı sorumludur ve onların denetimi altında bulunur. Diğer bir deyişle, polisin kurumsal özerkliği bu gerekçeler ile kısıtlanır. Öte yandan, yine her ülkede, derecesi değişmekle birlikte her polis teşkilatı örgütlenme olarak kendi kültür ve kolektif kimliğini oluşturur. Bu sonucunu, polisin kurumsal özerkliğini artırıcı bir etkide bulunur. Tüm bürokratik kurumlar sahip oldukları özgün tecrübe ve bilgi birikimi neticesinde kendi politik merkezlerinden bağımsızlaşma yönünde bir eğilime sahip olurlar (Deflem, 2004, s.77). Dolayısıyla polis kurumsal olarak siyasal iktidara sorumlu olması bir yandan, kendi kimliğine ve dolayısıyla çıkarlarına sahip bir örgütlenme oluşturması bakımından, diğer yandan, görelî bir özerkliğe sahiptir.

Loubet del Bayle ve Bayley'nin polisin siyasete etkilerine yaptıkları vurgu büyük ölçüde polisin takdir yetkisi ile ilişkilidir. Bunun dışında, ikinci olarak, polisin bir kurum olarak yararlandığı makro seviye olarak adlandırdığımız özerklikten de ayrıca bahsedilmesi gerekir. Bu sonuncusu polisin bir kurumsal yapı olarak siyasal otorite ile ilişkisi bağlamında ve onun karşısında yararlandığı özerklik olarak tanımlanabilir.

Polisi ve polis teşkilatını basitçe hükümetin silahlı kolu olarak nitelendirmek ve onu bağlı bulunduğu siyasal iktidara bağımlı bir monolitik yapı olarak nitelendirmek tarihin hiçbir aşamasında gerçekleşmemiş ve birçok iktidarın hayali olarak kalmış basit ve karşılığı olmayan bir önerme olarak nitelendirilebilir. Ergut (2011), konuyla ilgili olarak Pinochet dönemi Şili'sini örnek gösterir. İlgili diktatörlük yönetimi altında dahi Pinochet bir taraftan insan hakları savunucularını zindanlara atıp onları işkenceyle cezalandırırken öbür taraftan aynı insan hakları savunucularının kendi polis aygıtı hakkında birikim ve fikirlerini ya da diğer bir deyişle istihbaratını toplamaktadır. Pinochet'nin bundaki amacı basittir: Kendi polisi üzerinde denetim sağlayabilmek. "Zira her polis örgütü gibi Şili polisi de hangi bilgileri diktatörle paylaşacağına hangilerinin örgüt içinde kalacağına karar vermeye muktedir. Polis, bilginin iktidarda olduğunu Foucault'dan çok önce biliyordu."

Yukarıda Ergut tarafından sunulan örnekten de kolaylıkla fark edileceği üzere her hükümetin polisi denetim altında tutmak istemesi aşikâr olmakla birlikte hükümetin polis teşkilatı üzerindeki denetim kurma talep ve stratejisi, polis tarafından çok farklı direniş, tepki ve strateji ile karşılaşmaktadır. Çünkü polislerin hükümetin üzerindeki denetimini aşmak üzere çalıştırabileceği birçok özgün mekanizması ve taktiği vardır. Burada önemli olan polisin her iktidar yapısında derecesi değişmekle birlikte her daim var olan özerkliğidir.

Görelî özerklik, polisin yürüttüğü faaliyetlerde derecesi değişen bir özerklik/bağımsızlıktan yararlandığı gerçeğine işaret eder. Bazen hükümete destek bazen ona karşıt, bazen başlı başına bir politik aktör, bazen işçi hareketiyle ittifak halinde beliren polisler bu anlamda devlet ve toplum arasında dinamik bir ilişkisellik ve görece bir özerklik çerçevesinde analiz edilebilir.

Söz konusu özerklik ile onun görelî karakteri polise dair başlıca iki nitelikten kaynaklanır: Bunlardan birincisi polisin devletin kurumsal bir örgütsel yapısı olması itibariyle profesyonelleşme ve bürokratikleşme süreçleri sonrasında kendine has bir örgütsel yapı ve polislik kimliği geliştirmesiyle ilgilidir. Bu durum aslında profesyonelleşmiş tüm meslek grupları için söylenebilir. Profesyonelleşen gruplar, belirli bir süre sonra kendi çıkar ve kültürlerine sahip özerk oluşumlar haline gelirler. Bu özerklik yardımıyla, meslek grupları üçüncü kişi ve kurumlar tarafından araçsallaştırılma eğilim ve stratejilerine direniş gösterirler. Polis de bu bakımdan istisna oluşturmaz.

İkinci olarak polis çift yönlü karakteri nedeniyle, devlet ve toplum arasında salınan müphem ilişki bir alana tekabül ettiğinden dolayı sürekli bir meşruiyet arayışında olur. Meşruiyet mekanizması ise sabit bir nitelik ya da karakteristik olmaktan öte toplumsal ilişkiye tekabül eder (Jobard, 2008). İlişkisel olarak kazanılır ve kaybedilir. Polis hem bürokratik bir örgütlenme hem

de toplumla devlet arasında bulunan stratejik konumu itibariyle meşruiyet arayışında bir kurum olarak görel bir özerklikten yararlanır. Meşruiyet mekanizması onu topluma bağlar ve toplumla olan bu dinamik ilişkisi, polisi tümünden siyasal iktidar bağımlı bir yapı olmaktan kurtarır. Devlet ve toplum arasındaki gidip gelmeler ve ikisine karşı üstlenilen sorumluluklar polise bu ilişkisellikte hareket kabiliyeti kazanma imkânı tanır.

Öte yandan sıkça vurgulandığı üzere polisin özerkliği görelidir. Diğer bir deyişle, farklı tarihsel ve toplumsal bağlamlara göre yoğunluğu artar ve azalır. Çok genel bir sınıflandırma yapmak gerekirse polisin özerkliğinin şu şartlar altında değiştiğinden bahsedebiliriz (Marenin, 1985, s. 118):

- Kalkışma, kriz zamanlarında polisin özerkliği büyük ölçüde artar.
- Toplumsal kontrol mekanizması olarak fiziksel güç kullanımının artması bu gücün meşru kullanıcısı olarak polise ayrıca bir özerklik verir.
- Diğer devlet yapılarının kurumsallaşmadığı zamanlarda polisin özerkliği yine görece olarak artar.
- Son olarak devletin meşruiyetinin azaldığı ya da düşüşe geçtiği dönemlerde polisin özerkliğinin artabileceğinden bahsedilebilir.

Polisin özerkliğinin görel karakteri, polis-siyaset ilişkisi başta olmak üzere polise dair çeşitli konularda yapılacak araştırmaları ve olgusal çalışmaları belirli bir tarihsel ve toplumsal bağlama yerleştirme gereğini zorunlu kılar. Bu sayede polisin siyasal ve toplumsal şartlarla evrilen özerkliğinin azalan veya artan karakteri dinamik bir bakış açısı geliştirmeyi gerekli kılar. Polis-siyaset ilişkisi de, tüm bu gerekçelerle, polisi kurumsal ya da polisliği işlevsel olarak ele alan genel geçer yaklaşımlar yerine polisin özerkliğini de hesaba katan tarihsel ve toplumsal bağlamlarda gözlemlenmek suretiyle incelenmelidir.

Sonuç

Sonuç olarak polis, ne hiyerarşik, merkezi bir örgütlenme olarak hükümetin bir kolu olarak görev yapar ne de başlı başına otonom kararlar alabilen özerk bir örgütlenme olarak belirir. Polisin siyaset ile olan ilişkisi de her şeyden önce bu tespitten yola çıkılarak düşünülmelidir.

İster doğası gereği olsun, ister işlevleri ve rolü gerekçesiyle olsun isterse bir kurumsal yapı olarak devlet ve toplum ilişkisi temelinde konumlanışı ile ilgili olsun polis-siyaset ilişkisi karmaşık bir ilişkisellikte evrilir. Polis-siyaset ilişkisine dair ortaya konan yaklaşımların farklılığı, büyük ölçüde, polisin ne olduğuna dair ortaya konan farklı tanımlamalardan kaynaklanır. Diğer bir deyişle, polisin nasıl ve ne temelinde tanımlandığı sorunsalı onun siyaset ile ilişkisine dair ortaya konan yaklaşım ve kavramsallaştırmaları da belirler.

Aktörler arası ağlar ve yine bunlar arasında gelişen birlik benzeri örgütlenmeler polisin otonomi ve bağımlılık hallerinin niteliğini ve dereceleri ile siyaset ile olan ilişkisini de belirler (Jobard ve Maillard, 2015, s.78). Polisin bir modern devlet kurumu olarak siyasal iktidar denetiminde görev yapıyor olması bir yana polislik işlevinin gereği olarak polisin hem siyasete etki eden hem de onun tarafından etkilenen çift örgülü ilişkisi öbür yana polisi tüm bu teorik yaklaşımların birleşiminde bir yerde düşünmeyi gerekli kılar. Bu noktada ise belirleyici olan polisin özerkliği kavramsallaştırmasıdır. Polisin hem bürokratik, merkezi ve profesyonel bir devlet kurumu olarak sahip olduğu özerklik hem de polisin polislik işinin gereği olarak sahada yararlandığı ve ona ciddi bir hareket alanı açan mikro düzeydeki özerklik olarak takdir yetkisi polisin kurum, polisliğin işlev olarak siyaset ile olan ilişkilerinin belirlenmesinde kilit önemdedir. Dolayısıyla, polis-siyaset arasındaki ilişkinin hakiki bir değerlendirmesi ancak tarihsel bağlama yerleştirilen olgusal çalışmalar üzerinden layıkıyla incelenebilir. Polisin artan-azalan özerkliği ile bu özerkliğin polisin genel olarak siyaset ve özel olarak siyasal iktidar ile olan ilişkilerindeki yansımaları ancak söz konusu tarihsel bağlamlarda anlam kazanır.

Kaynakça

- Bayley, D. (1975). "The Police and Political Development in Europe", ed. C. Tilly. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Bayley, D. (1983). "The Police and Political Order in India". *Asian Survey*. 23(4), 484-496.
- Bayley, D. (1985). *Patterns of Policing*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Bora, T. (1992). "Terör, Devlet ve Türk Sağı", *Birikim Dergisi*. 37, 48-57.
- Bora, T. (1994). "Devletin Polisi, Polisin Devleti", *Birikim Dergisi*. 57-58.
- Brewer, John D., R. Wilford, A. Guelke, I. Hume, E. Moxon-Browne. (1996). *The Police, Public Order and the State*. New York: St. Martin's Press Inc.
- Brodeur, J-P. (1983). "High Policing and Low Policing: Remarks About the Policing of Political Activities". *Social Problems*. 30, 507-520.
- Das, D., O. Marenin. (2012). *Challenges of Policing Democracies: A World Perspective*. Routledge.
- Deflem, M. (2004). "Social Control and the Policing of Terrorism: Foundations for a Sociology of Counterterrorism". *The American Sociologist*. 35(2), 75-92.
- Della Porta, D., O. Fillieule. (2004). Policing Social Protest, ed. D. A. Snow, S. A. Soule, H. Kriesi. *The Blackwell Companion To Social Movement*. Oxford: Blackwell Publishers, 217-241.
- Ergut, F. (2001). "Polis Çalışmaları İçin Kavramsal Bir Çerçeve". *Amme İdaresi Dergisi*. 34 (1), 59-78.
- Ergut, F. (2011). "Ergenekon, Polis ve Siyasal İktidar". *Demokrat Haber*. 13 Mart.
- Ergut, F. (2012). *Modern Devlet ve Polis Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Toplumsal Denetimin Diyalektiği*. 2. Bsk. İstanbul: İletişim.
- Favre, P. (2009). Quand la Police Fabrique l'Ordre Social Un en deça des Politiques Publiques de la Police? *Revue Française de Science Politique*. 59, 1231-1248.
- Fillieule, O., F. Jabord. (1997). The Policing of Protest in France: Towards a Model of Protest Policing, ed. D Della Porta, H Reiter. *The Policing of Protest in Western Democracies*. Minneapolis ve Londra: University of Minnesota Press, 70-90.
- Gülmez, M. (1983). "Polis Örgütünün İlk Kuruluş Belgesi ve Kaynağı". *Amme İdaresi Dergisi*. 16(4), 3-15.
- Hülagü, F. (2011). "Restoring Class Power Over the Police: The Role of the International in Neoliberal Police Reform in Turkey". Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Hülagü, F. (2012). Kuruluştan 1980'lere Türkiye'de Polis Aygıtına Uluslararasılaşma Süreçleri Üzerinden Bakmak. *Memleket Siyaset Yönetim*. 7(17), 137-177.
- İnanıcı, H. (2012). "Türkiye'de Polis, İktidar ve İnsan Hakları". *Birikim*. 273, 14-23.
- Jobard, F. (2008). "L'autorité de la Police". *Vacarme*. 8(43), <http://www.vacarme.org/article1557.html> [13.12.2015]
- Jobard, F. (2013). "Police Autonomy". *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Political Science*. Ed. B. Badie, D. Berg-Schlosser, L. Morlino. Los Angeles, Calif: Sage Publications: 1876-1879.
- Jobard, F., J. de Maillard. (2015). *Sociologie de la Police: Politiques, Organisations, Réformes*. Paris: A. Colin.
- Lévy-Aksu, N. (2017). *Osmanlı İstanbulu'nda Asayiş 1879-1909*. çev. Serra Akyüz. İletişim: İstanbul.
- Linz, J., A. Stepan. (1996a). "Toward Consolidated Democracies". *Journal of Democracy*. 7(2), 14-33.
- Linz, J., A. Stepan. (1996b). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. The John Hopkins University Press.
- Loubet del Bayle, J-L. (1981). "La police dans le Système Politique", *Revue Française de Science Politique*. 31(3), 509-534.

- Mann, P. (1994). "Pouvoir Politique et Maintien de l'Ordre Portée et Limites d'un Débat". *Revue Française de Sociologie*. 35(3), 435-455.
- Manning, P K. (1977). *Police Work: The Social Organization of Policing*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Marenin, O. (1985). "Police Performance and State Rule: Control and Autonomy in the Exercise of Coercion". *Comparative Politics*. 18(1), 101-122.
- Monjardet, D. (1996). *Ce que Fait la Police Sociologie de la Force Publique*, Paris: Editions de la découverte.
- Neocleous, M. (2000). *Fabrication of Social Order: A Critical Theory of Police Power*, Sterling: Pluto Press
- Neocleous, M. (2014). *Savaş Erki Polis Erki*. Çev. Beyza Sümer Aydaş. Ankara: Notabene Yayınları
- Newburn, T. (2008). *Handbook Of Policing*. Willian Publishing.
- Reiner, R. (1985). *The Politics of the Police*. Brighton: Harvester.
- Reiner, R., D. O'Connor (2015). "Politics and Policing: the Terrible Twins", ed. J. Fleming, *Police Leadership: Rising to the Top*. Oxford UK: Oxford University Press: 42-70.
- Weber, M. (1968). *Economy and Society, Volumes I, II, III*. çev. A. M. Handerson ve T. Parson. New York: Bedminster Press.
- Worrall, J L. (2014). "The Politics of Policing", ed. M. D. Reisig, R. J. Kane. *The Oxford Handbook of Police and Policing*. Oxford University Press.



Akademide Kadın: Farklı Disiplinlerden Kadınların Akademideki Yeri ve Aile Yaşamlarıyla Etkileşimi

Women in Academia: The Situation of Women in Academia and Its Interference with Their Domestic Life

Songül DEMİR*

Öz

Günümüz Türkiye'sinde akademik hayat, cinsiyet farkı gözetmeksizin tüm öğretim üyelerini etkileyen birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Ancak, kişiye özel, cinsiyete ve toplumsal cinsiyete ait kimi sorunlar doğrudan kadınların çalışmalarını aksatmakta ve onların daha yetkin birer akademisyen olmalarına ve profesyonel kariyerlerinde yükselmelerine engel teşkil edebilmektedir. Kadınların akademik hayatta daha verimli çalışabilmeleri ve bahsi geçen sorunlarla karşılaşmadan yükselebilmeleri için bu engellerin ortadan kaldırılmaları gerekmektedir. Bu nedenle çözüm önerileri bulabilmek için bir örneklendirme olarak Yıldız Teknik Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi, Elektrik Elektronik Fakültesi ve Makine Fakültesi'ndeki akademisyen kadınlarla elimizdeki bu çalışma yapılmıştır. Bu çalışmada farklı fakültelerden, sınırlı sayıda akademisyen kadını yüz-yüze görüşülerek örnekleme metoduna dayalı veri analizi esas alınmıştır. Yapılan yüz-yüze görüşmelerde akademisyenlere sorulan sorular üç ana başlık altında toplanmıştır. Buna göre birinci bölümde; akademisyen kadınların iş hayatına yönelik sorular, ikinci bölümde aile hayatına ilişkin sorular bulunurken; üçüncü bölümde daha çok akademisyen kadınların ilgi ve alakaları, hobileri, kısaca boş vakitlerini nasıl değerlendirdikleri sorulmuştur. Bu soruların hazırlanmasındaki amaç; farklı disiplinlerde görev yapan akademisyen kadınların iş ve aile yaşamlarına ilişkin sorunlarını tespit ederek, bu sorunların giderilmesine yönelik önerileri sistematik bir şekilde dile getirmektir. Elde edilen bulgular, toplumsal cinsiyet rollere dayalı etkiler barındırmakta ve eğitim düzeyinden bağımsız cinsiyete dayalı ön kabullerin varlığına işaret etmektedir. Bu doğrultuda hem söz konusu etkilerin hem de cinsiyete dayalı ön kabullerin göz önünde bulundurulmasıyla kalıcı çözümler üretmek mümkün olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kadın, Akademi, Aile, Kariyer, Cinsiyet, Toplumsal cinsiyet, Ev hayatı, İş hayatı, Annelik, Çocuk bakımı, Evlilik, Akademide kadın, Eğitim.

Abstract

Academic life in today's Turkey brings with many problems to all its members regardless of their sex. However, personal problems in addition to sex or gender related problems affect women's studies directly, preventing them from becoming more competent academicians also excelling in their professional careers. In order for women to have a more productive academic life and advance in their careers without having

* Yrd. Doç. Dr., Yıldız Teknik Üniversitesi, Fen-Edebiyat Fakültesi, songuldk@yildiz.edu.tr

to face aforementioned problems, these obstacles need to be eliminated. To this end we have conducted this study with women academicians as a sample, from Faculty of Arts and Sciences, Faculty of Electrical and Electronics Engineering and Faculty of Mechanical Engineering at Yıldız Technical University. The study is grounded on a sampling method of data analysis gathered from the face-to-face interviews conducted with limited number of academician women from different faculties. Through these face-to-face interviews academicians were asked questions under three main sections. Hereunder, the first section presents questions concerning their work life; the second section presents questions regarding their domestic life; and finally the third section presents questions regarding their interests, hobbies and how they spend their leisure time. The questions in these three sections were aimed at detecting the problems academician women from various disciplines have in their professional and domestic lives; and systematically offering possible solutions to these problems. The results gathered from the study indicate effects based on gender roles and implies the existence of sex-related prejudices independently of their level of education. In this respect, permanent solutions towards an improvement programme can only be found only by considering both these effects and gender related prejudices.

Keywords: Woman, Academia, Family, Career, Sex, Gender, Domestic Life, Work Life, Motherhood, Child Care, Marriage, Woman in Academia, Education.

Giriş

Her ne kadar bilimsel olarak birçok yeniliğin olduğu oldukça önemli keşiflerin yapıldığı bir çağda yaşıyor olsak da, akademik alanda çalışma yapan kadınlar gerek kariyerlerini ilerletme de gerekse bilimsel çalışmalarını gerçekleştirme de hala bazı zorluklarla karşılaşmaktadırlar. Yaşanan zorluklar nedeniyle kadınlar bilim dünyasında oldukça dar bir alanda iş görmekte ve çok az katkı sağlayabilmektedirler.¹ Öte yandan kadınların akademik alanda yönetici olarak göreve gelmeleri hemen hemen mümkün olamamaktadır. Bir şekilde yönetici olarak görev alabilseler bile bu sayısı göz önünde bulundurulmayacak kadar azdır.

Bu çalışmada hedef kitle rahatlıkla anlaşılacağı üzere farklı disiplinlerde görev yapan akademisyen kadınlardır. Farklı disiplinlerde çalışma yapan akademisyen kadınların sorunları ise şu hususlar çerçevesinde ele alınmaktadır:

İlk olarak, farklı disiplinlerde görev yapan akademisyen kadınların akademik kariyerlerini sürdürmelerini zora sokan veya yavaşlamasına neden olan problemleri belirlemek amaçlanmıştır. Daha sonra, ev-içi alana ilişkin hayatları göz önünde bulundurularak, akademik hayatın aile yaşamlarını nasıl etkilendiğine ilişkin sorunlarını, bu sorunların giderilmesine ilişkin önerileri, hem kadınların bakış açıları ile ortaya koyabilmek, hem de sistematik bir biçimde dile getirmek amacı güdülmüştür.

1 Kadınların akademik alandaki çalışmalarında karşılaştıkları zorluklar, sadece Türkiye’de yaşayan akademisyenler için geçerli değildir. Aksine akademik alanda çalışan kadın sayısının erkek akademisyenlere göre az olması veya kadınların, akademik çalışma ile aile kurma arasında denge kurmak zorunda olmaları başka ülkelerdeki akademisyen kadınların da karşılaştıkları sorunlardır. Örneğin, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra kadınların birçok açıdan güçlü olduğu Almanya’da bile benzer sorunlara rastlamak mümkündür. Bkz. Petra Hofman: “Weibliche Arbeitswelten in der Wissenschaft, Frauen an der Preußischen Akademie der Wissenschaften zuberlin 1890-1945, transcript Verlag, Bielefeld, 2011, Statistisches Bundesamt (İstatistik Kurumu): “Auf dem weg zu Gleichstellung? Bildung, arbeit und Soziales – Unterschiede zwischen Frauen und Männern”, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2014.

Bu çalışmayı yapmakta bizi motive eden en önemli husus, geçmişten günümüze kadın akademisyenlerin sayısının düzenli bir şekilde artması, fakat buna rağmen sorunları hakkında kafa yoran, fikir üreten çalışmaların neredeyse yok denecek kadar az olmasıdır. YÖK sisteminin erişimimize açtığı ilk yıl olan 1984 ile son yıl olan 2016 ve aradaki değişimi daha iyi gözlemleyebilmek adına, kabaca bunların ortası sayılabilecek 2001 yıllarının verileri ele alınmıştır. 1984, 2001 ve 2016 yıllarına ilişkin öğretim elemanı dağılım tablolarına baktığımızda, akademisyen kadın sayısının toplam akademisyen sayısına oranının düzenli şekilde arttığı açıkça görülmektedir.²

Tablo 1. 1984 yılı Kadın Öğretim Elemanı Dağılımı Tablosu

	Toplam	Kadın	%
Profesör	1.823	290	15,9
Doçent	2.596	547	21
Yrd. Doç. Dr.	2.407	560	23,2
Öğr. Gör.	3.840	1.114	29
Okutman	1.119	700	62,5
Uzman	576	230	39,9
Arş. Gör.	7.908	2.404	30,3
Türkiye geneli	20.333	5.865	28,8

Tablo 2. 2001 yılı Kadın Öğretim Elemanı Dağılımı Tablosu

	Toplam	Kadın	%
Profesör	8.682	2.178	25
Doçent	5.104	1.599	31,3
Yrd. Doç. Dr.	10.189	3.029	29,7
Öğr. Gör.	9.668	3.453	35,7
Okutman	5.344	3.031	56,7
Uzman	2.191	972	44,3
Arş. Gör.	25.542	9.998	39,1
Türkiye geneli	66.750	24.274	36,3

Tablo 3. 2016 yılı Kadın Öğretim Elemanı Dağılımı Tablosu

	Toplam	Kadın	%
Profesör	22.416	6.626	29,5
Doçent	15.023	5.285	35,1
Yrd. Doç. Dr.	35.301	14.214	40,2
Öğr. Gör.	20.943	9.123	43,5
Okutman	10.295	6.341	61,5
Uzman	3.865	1.897	49
Arş. Gör.	47.373	23.616	49,8
Türkiye geneli	155.256	67.126	43,2

2 Yıllara göre öğretim elemanı bilgilerine YÖK sistemindeki şu linkten ulaşmak mümkündür: <https://istatistik.yok.gov.tr>

Tablolardan da anlaşılacağı üzere Türkiye genelinde kadın öğretim elemanı sayısı 32 yıl içinde yaklaşık olarak yüzde elli bir artış göstermiştir. Bu artış içerisinde özellikle yardımcı doçentler ve araştırma görevlilerinin sayısı, diğer unvanlardakine kıyasla daha fazladır.

Yukarıda da belirtildiği gibi tablolarda görülen bu artışa nazaran, kadınların akademik hayatlarındaki sorunlara ve bu sorunların iyileştirilmesine yönelik çözümler öneren veya üreten çalışmalar çok yetersiz kalmaktadır. Bu sebeple ele alınan bu çalışmanın, alandaki önemli bir boşluğu doldurması öngörülmektedir.

Bilimsel Çalışma

Metodik ve sistematik olarak bilimsel yapı ile düzenlenmiş bir çalışma akademik bir çalışma olarak belirlenebilir. Bilim insanı yaptığı araştırma ve keşifler sonucu bahsi geçen bilimsel yapıyı oluşturur. Aynı zamanda metodolojik çalışma, temelde ilgili disiplin çerçevesinde belirli konular için uygun yöntem belirlemeyi zorunlu kılar. Buna bağlı olarak öncelikle pratik ve teorik çalışma arasında ayırım yapılması gerekir. Teorik çalışmada esas olan, ileri sürülen görüş hakkında literatür geliştirmek veya bağlı olduğu literatür hakkında araştırma yapmaktır. Pratik çalışmada ise, araştırma nesnesi hakkında doğrudan ampirik çalışma gerçekleştirilerek veri elde edilir ve elde edilen veriler hakkında sistematik olarak belge düzenlenmesi yapılır.

Yukarıda dile getirilenler ışığında söylenebilir ki; teorik ve pratik alanda yapılan bilimsel çalışmanın en temelinde metot ve bilimsel yaklaşım farklılığı vardır. Bu farklılık kimi zaman bu işi araştırmacı veya bir meslek olarak yürüten kişilerde de görmek mümkündür. Örneğin; eğitim bilimlerinde bilimsel çalışma yürüten bir kişi toplumsal düzlemde ve yine toplumsal gereklilikler çerçevesinde hareket ederken (Brezinka, 1971), kimya mühendisliğinde bilimsel çalışma yapan bir kişi kullandığı materyal açısından ihtiyaç ve gereklilikleri belirleyecektir. Esasında bilimsel yaklaşıma ve çalışma alanına göre ortaya çıkan farklılıkları şöyle sınıflandırmak mümkündür (Ulrich, 1982):

Maddi açıdan farklılık; bu farklılık bilimsel çalışma için kullanılan araç ve gereçler açısından ortaya çıkar.

Biyolojik açıdan farklılık; bilimsel çalışmanın kimin tarafından yürütüldüğü ile ortaya çıkan farklılık.

Kültürel açıdan farklılık; bilimsel çalışmanın nerede yürütüldüğü ve hangi görüşleri temele aldığı ile ilgili meydana gelen farklılıktır.

Bilimsel çalışma ile ilgili yapılan bu ayırım ve işaret edilen maddeler, bu bilimsel çalışmanın meslek olarak nasıl ortaya konulduğunu da doğrudan etkilemektedir. Lisansüstü eğitim alıyor olmak, muhakkak akademik ya da bilimsel çalışma yapılacağına garanti değildir. Ancak bu türden bir yüksek eğitim almak, öğretim elemanı olarak görev yapabilmenin, ilk ve gerekli koşuludur. Dolayısıyla, akademisyen olarak görev alabilmelerinden önce, lisans ve lisansüstü eğitim alan öğrencilerin ne kadarını kadınların oluşturduğu, değerlendirme yapılabilmesi için başvurulması

gereken verilere erişimi gerekli kılar. Bu bağlamda T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na bağlı Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü biriminin Mayıs 2017 tarihli "Türkiye'de Kadın" raporuna göre, 2015-2016 öğretim yılı sayıları göz önünde bulundurulduğunda üniversitede eğitimini sürdüren 6.689.185 öğrenciden %45,8'i kadındır. Bununla birlikte bu oran, lisansüstü düzeyde lisans düzeyine yakın olmakla beraber, yüksek lisans programına devam eden öğrencilerin %40,1'ini kadınlar oluşturmaktadır. Bir diğer lisansüstü programı olan doktora programına devam eden öğrencilerin ise %41,4'ünü kadınlar oluşturmaktadır. Bu oranların bize, lisansüstü programlarda eğitim alan kadın sayısının, erkeklere nazaran daha az olmakla birlikte, yine de oldukça ciddi oranda katılımı bulduklarını göstermektedir. Ayrıca, bu veriler ışığında, kadınların yüksek lisans ve doktora katılım oranları göz önünde bulundurulduğunda, bilimsel çalışmanın kadınlar tarafından meslek olarak algılandığı söylenebilir.

Bir Meslek Olarak Bilimsel Çalışma

Bilimsel çalışma günümüz şartlarında özellikle ya araştırma merkezlerinde ya da üniversitelerde yapılan çalışmalarla yürütülmektedir. Araştırma merkezlerinde yürütülen çalışmalardan farklı olarak üniversitelerde yürütülen çalışmalar; bir yandan farklı projelerin araştırılması ve geliştirilmesini sağlarken, diğer yandan alana ait öğrenci yetiştirerek katkı sağlamaktadır (Weber, 1995). Öte yandan üniversitede yapılan bilimsel çalışma ayrıca doğrudan kişinin mesleki durumunu da etkilemektedir. Bilim insanı yaptığı bilimsel çalışma ile bilim dünyasına katkıda bulunurken diğer yandan da akademik ilerleme sağlayarak kariyerini yükseltme ve akademik derece –Yardımcı Doçent, Doçent ve Profesör – almaktadır. Sonuç olarak üniversite de yapılan bilimsel çalışmanın mesleki açıdan üç yönü bulunmaktadır. Birinci olarak akademik çalışma salt bilimsel bir çalışmadır ve bu anlamda katkı sağlar. İkincisi, akademik çalışma öğrenci yetiştirilmesini hedefler ve eğitim verir. Üçüncüsü ise, kişinin bilimsel kariyerini destekleyerek bireysel olarak ilerlemesini ve unvan almasını mümkün kılar.

Ayrıca yukarıda çalışma alanına ve yaklaşıma göre dile getirilen farklılıklar da göz önünde bulundurulduğunda, akademik çalışmanın çok yönlü düşünülmesi gereken bir meslek olduğu vurgulamak yerinde olacaktır. Ancak, ele alınan bu çalışma yukarıda dile getirilen bu çok yönlülüğü biyolojik farklılığı öne çıkararak kadın akademisyenler açısından ele almaktadır. Böylece akademik çalışma: bir yandan çok yönlülüğüyle analiz edilirken, diğer yandan sadece belirli bir kitle hedef alınarak sınırlandırma yapılmıştır. Böylece yapılan sınırlandırmaya uygun tespitlerde bulunmak ve gerektiğinde çözüm önerebilmek mümkün olmuştur.

Akademi ve Kadın

Yukarıda da belirtildiği üzere bu çalışma; Yıldız Teknik Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi, Elektrik Elektronik Fakültesi ve Makine Fakültesi'nden "Akademisyen Kadınlar" ile örneklendirilerek yapılmıştır. Bu amaçlı örneklendirme yukarıda adı geçen üç fakülteden toplam yüz (100) kadın akademisyen ile yüz-yüze yapılandırılmış soru formu uygulanarak elde

edilmiştir. Örnek olarak yüz kadın akademisyen seçilmesinin nedeni, öncelikle detaylı bilgi elde etmek için sayının makul bir rakam içermesidir. Ayrıca veri toplamak için seçilen metot yüz yüze görüşmedir ve bu görüşmelerin yapılması zaman ve maliyet açısından zorlayıcı olabilmektedir. Bu nedenle yapılabilir, sınırlı sayıda görüşme planlayabilmek yüz (100) sayısının belirlenmesinde önemli rol oynamıştır.

Elde edilen verilerde akademisyen kadınların mesleklerini memnuniyetle yürüttükleri görülmüştür. Çalışma hayatı, kadına bir yandan ekonomik bağımsızlığı verirken diğer yandan kadının toplumsal statüsünü destekleyerek yaşamdan tatmin olmayı sağlamaktadır. Ayrıca akademik çalışmada düzenli çalışma saatlerinin olması, hatta çalışma saatlerinin ihtiyaç dâhilinde farklı şekillerde düzenlenebilir olması, mesleki açıdan kadınları rahatlatmaktadır. Bu rahatlık daha çok kadınların çocuklarına ve eşlerine daha fazla vakit ayırmalarına imkân vermektedir. Hatta bu bakış açısına göre 45-65 yaş aralığındaki akademisyen kadınlar kendi dönemlerinde aile hayatına sahip olmanın ya da çocuk yapmanın akademik hayatta yükselmeye engel olacağını düşünür iken; bilhassa 25-40 yaş aralığındaki akademisyen kadınlar kariyerin aile yaşamına ve çocuk yapmaya engel olmadığı düşüncesine sahiptirler.

Akademisyenliğin zamansal ve mekânsal esnekliğe sahip bir kariyer olması, akademisyenliği tercih edilir bir meslek kılmaktadır. Tablo 1, 2 ve 3 de bu durumu destekler görünmektedir. Dünyada ve Türkiye'deki üniversite sayısındaki artışın, toplam akademisyen sayısını, dolayısıyla kadın akademisyen sayısını artırdığını göz ardı etmemek gerekir. Bunda hemen her ilde açılan yeni üniversiteler kadar, bilhassa 21. yüzyıl ile akademiye giren mesleki ve temel bilim alanlarındaki çeşitlilik ve yeniliklerin katkısı büyüktür. Ancak dikkat edildiğinde tablolardaki değişimin yalnızca akademisyen kadınların sayılarındaki bir artış olmadığı dikkat çekmektedir. Açık ki, yalnızca sayıda gerçekleşen bir artış, gerçek bir iyileşmeye işaret etmek için yeterli değildir. Yani, hem erkek hem de kadın sayısında gözlemlenen toplu bir artış, kadınların sayısındaki artışın etkisini azaltacaktır. Ancak, burada ele aldığımız tablolar göstermektedir ki, akademisyen kadınların sayılarıyla birlikte yüzdeleri, yani oranları da artış göstermiştir. O halde, bu yüzdedeki değişime göre, kadınların sayısındaki artış, erkeklerinkine kıyasla daha büyüktür.

Bu çalışmanın ortaya koyduğu en önemli tespitlerden birisi, gerek sosyal bilimler alanında gerekse mühendislik alanında çok az sayıda kadının yönetici pozisyonda bulunduğuudur. Yani genel olarak akademisyen kadınlar, akademik hayatlarına yönetici olarak yön verememektedirler. Oysa yapılan çalışmalar göstermiştir ki, kadın ve erkek yöneticilerin kabiliyetleri, tavır ve davranışları, algıda bulunan ve gerçeği yansıtmayan bir farklılığa işaret etmektedir. Kadın ve erkek yönetici arasında yapılan ayrıma ilişkin pek çok çalışma aslında yöneticilik pratikleri arasında bir fark olmadığını ortaya koymaktadır (Madeline, 1997).

Türkiye'de akademisyenlerin toplam sayısına bakıldığında, kadınların %43,5 ile dünya ortalamasının çok üzerinde olduğu gözlemlenmektedir. Ancak bu sayılara Profesör, Doçent, Yardımcı Doçent, Öğretim Görevlisi, Araştırma Görevlisi, Uzman, Çevirici ve Okutman kadrolarının tamamı dâhildir. Öyle ki, 2016 yılı YÖK sistemine kayıtlı öğretim elemanı

istatistiklerine göre, profesörlerin %29,5 kadın iken, kadınların akademide yönetici pozisyonda göreve katılımları ile ilgili verilere bakıldığında, Türkiye'deki rektör sayısının sadece %9,03'ünü kadın rektörler oluşturmaktadır. Bu veriler, küçük ölçekli olarak gerçekleştirilen bu çalışmada öne sürmüş olduğumuz gibi bize göstermektedir ki çok az sayıda kadının akademide yönetici pozisyonunda bulunduğu savını desteklemektedir (Anon, 2017).

Bu sayıların sağlıklı bir şekilde değerlendirilebilmesi için Türkiye'de her meslekte kadınların yönetici pozisyonunda temsil düzeyi de göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Zira eğer kadınlar diğer mesleklerdeki yönetici pozisyonlarda da rektörlükteki kadar az ya da ona yakın bir yüzde ile katılımında bulunuyorlarsa, bu sorunun yalnız akademiye has bir durum olmadığı; dahası genel bir sorun olduğu sonucu çıkarılabilir. Bu amaç doğrultusunda, "Türkiye'de Kadın 2017" raporunun sunduğu verilere göre, toplumsal normlar açısından "erkek mesleği" olarak kabul gören meslek gruplarından emniyet amirlerinin %8,1'i ve baş komiserlerin %7,4'ü kadındır. Bir diğer erkek egemen alan olan bürokraside üst düzey yöneticiliklerin %10,89'unu kadınlar oluştururken, yine bu görevlerdeki özel dağılımlarına bakıldığında örneğin, 1 kadın Müsteşar yardımcısı, 6 Genel Müdür, 34 Genel Müdür Yardımcısı, 369 Daire Başkanının görev yaptığı gözlenmiştir. Bununla birlikte yine bir eğitim alanı olan ilk ve orta öğretim düzeyindeki yönetici pozisyonlarında görev yapan kadın sayılarına bakıldığında ise, İl Millî Eğitim Müdürlerinin %1,23'ü, İlçe Millî Eğitim Müdürlerinin %0,7'si, okul müdürlerinin %7,91'i kadın olduğu görülmektedir (Anon, 2017).

Yukarıdaki veriler ışığında bahsedildiği üzere, farklı meslek alanlarında da kadınların yönetici pozisyonda görev alması oldukça zordur. Bu durumun en önemli sebebi, kadınların aile yaşamı içinde üstlenmek zorunda oldukları görevleridir. Buradaki en büyük etken ise, çocuk sahibi kadınların biyolojik zorunluluk nedeniyle işlerinden bir süreliğine de olsa uzaklaşmak mecburiyetinde olmalarıdır. Bu kesinti ise kaçınılmaz olarak kadınların akademik kariyerlerini erkeklere nazaran daha yavaş yürütmeleri ve bir süreliğine de olsa kariyerlerinin kesintiye uğraması sonucunu doğurmaktadır. Bu durum, annenin çocuğuyla daha çok ve daha rahat vakit geçirebilmesine imkân vermekle birlikte kişinin kariyerinde oluşabilecek boşluklara mahal vermekte, annenin akademik kariyerini bir bakıma ya tamamen bırakmasına en iyi ihtimalle de ertelemesine sebep olmaktadır. Annenin söz konusu fedakârlığı doğal bir zorunluluk gibi görünse de sanayi öncesi toplumlar ve sanayi toplumlar karşılaştırıldığında bu durumun aslında büyük oranda iş çevresindeki faktörlerle şekillenmekte olduğu gözlemlenebilir.

Ayrıca bir diğer önemli tespit de hem sosyal bilimler alanında hem de mühendislik alanında kadınların bir şekilde cinsiyet ayrımcılığına maruz kalıyor olmalarıdır. Kadın akademisyenler iş ve aile arasında denge kurma çabası içinde koşuştururken, erkek akademisyenler çoğunlukla ortak çalışma alanlarında örneğin, proje, birlikişi kurulları, akademik kurullar için yine erkek meslektaşlarını tercih etmektedirler. Buna göre ise, farklı disiplinlerde farklı çalışma alanlarında akademisyen kadınlara karşı ortak tutum sergilendiği görülmekte, akademik yönetime katılım ve bilim alanında cinsiyet ayrımcılığı olduğu ifade edilmektedir (Kandiyoti, 1997).³ Bunun

3 Her ne kadar kamu alanında doğrudan cinsiyet farkı olduğu söylenemese de bazı meslekler için bu söz konusudur.

yanı sıra kadın ve erkeklerin ev ve iş hayatında aldıkları ödevler üzerine yapılan çalışmalarda hemen her toplumda her iki cinsiyete de atfedilen roller olduğu ve bu rollerin temelde cinsiyet rolleri arasındaki ayrıma dayandığı (Spence, Helmreich, 1972) göz önüne alındığında ülkemizde akademik hayat içerisinde yer alan kadınların da bu ayrıma tabi oldukları açıktır. Bu sorunu aşmak için akademisyen kadınların herhangi bir çabasının olup olmadığı sorusu ise oldukça bireysel düzlemde cevap bulmaktadır. Akademisyen kadınlar kendi bireysel çabaları ile kariyerlerindeki engelleri aşma yoluna gitmekte bunun içinde daha çok eşlerinden destek aldıklarını belirtmektedirler.

Araştırmanın üçüncü bölümünde akademisyen kadınların sadece iş ve aile hayatı değil, kendi bireysel alanlarındaki aktiviteler irdelenmiştir. Böylece kadınların iş ve aile dışında kendilerini nasıl tanımladıkları, iş ve aile dışındaki ilgi ve alanın onların yaşamını nasıl etkilediği araştırılmıştır. Ancak görüldüğü üzere akademisyen kadınlar boş vakitlerini herhangi bir ilgi ve alakaya yönlendirmek yerine daha çok arkadaşlarına, ailelerine ayırmaktadırlar.

Yukarıda, yapılan çalışmanın verileri genel olarak değerlendirilmiştir. Elde edilen bu veriler, aşağıdaki sorulara verilen yanıtlara dayanarak düzenlenmiştir. Buna göre daha önce de belirtildiği gibi Fen-Edebiyat Fakültesi'nden sözel (38) ve sayısal (35) alanlardan, Elektrik Elektronik Fakültesi (13) ve Makine Fakültesi'nden (14) olmak üzere yüz akademisyen kadın ile yüz yüze yapılan görüşmeler sonucunda şu sonuçlara ulaşılmıştır.

Yüz yüze yapılan görüşmeler, 3 ana başlıkta toplanmıştır.

Profil ve Akademik Alan

Profil şu başlıklarla belirlenmiştir: yaş, görev yaptığı bölüm, unvanı, idari görev, medeni hal, çocuk, aylık gelir, eş mesleği. Bu maddelere cevaben verilen bilgiler aracılığıyla araştırmaya katılan akademisyen kadınların profesyonel, ekonomik ve kişisel hayatları hakkında bir profil çıkarılması amaçlanmıştır. Böylece ilerleyen bölümlerdeki sorulara verilen yanıtlar daha sağlıklı değerlendirilirken bir taraftan da belli profil özellikleri ile benzerlik taşıyan gruplar arasında karşılaştırma yapmak mümkün olmuştur. Örneğin yaş ve unvan açısından gruplandırıldığında aynı gruba dâhil olmayan kadınların evlilik hayatı ve çocuk sahibi olmaya ilişkin verdikleri cevaplarda da farklılıklar görülmüştür. Kısaca profil ve akademik alana ilişkin veriler diğer başlıklar içerisinde ilgili kısımlarda verilmiştir.

Çalışmada akademisyen kadınların profilleriyle ilgili birtakım bilgiler içeren tablolar aşağıdaki gibidir:

Tablo 4. Fakültelerine Göre Medeni Durumları

	Makine Fakültesi	Elektrik-Elektronik Fakültesi	Fen-Edebiyat Fakültesi (Sayısal)	Fen-Edebiyat Fakültesi (Sözel)
Prof. Dr.	1E 1B	1E 1B	5E 3B	6E 1B
Doç. Dr.	3E 1B	1E	3E 5B	3E 1B
Yrd. Doç. Dr.	4E	2E	6E 2B	5E 1B
Arş. Gör. Dr.	1E	1B	3E 1B	2B
Arş. Gör.	3E	3E 4B	2E 4B	7E 8B
Öğr. Gör.			1E	2E 2B

Tablo 5. Fakültelerine Göre Çocuk Sahibi Olma Durumu

	Makine Fakültesi		Elektrik-Elektronik Fakültesi		Fen-Edebiyat Fakültesi (Sayısal)		Fen-Edebiyat Fakültesi (Sözel)	
	Çocuğu var	Çocuğu yok	Çocuğu var	Çocuğu yok	Çocuğu var	Çocuğu yok	Çocuğu var	Çocuğu yok
Prof. Dr.	1	1	1	1	5	3	7	
Doç. Dr.	4		1		4	4	3	1
Yrd. Doç. Dr.	3	1	1	1	6	2	3	3
Arş. Gör. Dr.	1			1	4			2
Arş. Gör.	1	2	1	6	1	5	2	13
Öğr. Gör.					1		2	2

Tablo 6. Fakültelerine Göre İdari Görev Deneyimine İlişkin Durum

	Makine Fakültesi		Elektrik-Elektronik Fakültesi		Fen-Edebiyat Fakültesi (Sayısal)		Fen-Edebiyat Fakültesi (Sözel)	
	İdari görev deneyimi var	İdari görev deneyimi yok	İdari görev deneyimi var	İdari görev deneyimi yok	İdari görev deneyimi var	İdari görev deneyimi yok	İdari görev deneyimi var	İdari görev deneyimi yok
Prof. Dr.		2	1	1	2	6	5	2
Doç. Dr.	1	3		1		8	1	3
Yrd. Doç. Dr.		4	1	1		8	4	2
Arş. Gör. Dr.		1		1	1	3	1	1
Arş. Gör.		3		7		6	2	13
Öğr. Gör.						1	1	3

Yukarıda aktarılan tablolarda görüldüğü gibi Yıldız Teknik Üniversitesi'nde çalışan akademisyen kadınların, idari görevlerde çok az yer almaktadır; ve Üniversitede karar merciinde çok az söz sahibi olmaktadır. Bu bizim kadınların

İş Hayatı

İş hayatı toplam 6 soruyla irdelenmiştir. Söz konusu sorular, tek tek incelendiğinde aşağıdaki tabloyla karşılaşılmaktadır. Buna göre sorulara verilen cevapların değerlendirilmesi şöyledir:

Birinci adım olarak doğrudan akademik hayata katılımında bulunup bulunulmadığı irdelendi. Bu amaç doğrultusunda çalışma kapsamında görüşülen akademisyen kadınlara “Mezun olur olmaz mı akademisyen oldunuz? Yoksa akademik hayata ara verdiniz mi? Akademisyenliğin dışında sektör deneyiminiz var mı?” sorusu yöneltildi.

Yukarıdaki soruya verilen cevaba göre Fen Bilimleri ve Mühendislik alanlarında akademik çalışma yapan kadınlar –birkaç istisnai örnek dışında – çok uzun süreli olmamakla birlikte sektör deneyimine sahip olmuştur. Ancak Sosyal Bilimler alanlarında da Fen Bilimleri ve Mühendislik alanlarına kıyasla daha kısa süreli bir sektör deneyiminden söz edilebilmektedir. Örneğin Fen Bilimleri ve Mühendislik alanlarında çalışan akademisyen kadınların sektör deneyimleri 3 yıl ile 8 yıl arasında değişiklik gösterirken Sosyal Bilimler alanında çalışan akademisyen kadınların geçmiş sektör deneyimleri, 6 ay ile 1 yıl arasında seyretmektedir.

Arada çok büyük bir uçurum bulunmamakla birlikte göz ardı edilmemesi gereken bir dağılım farkı gözlemlenmektedir. Buna göre Fen Bilimleri ve Mühendislik alanlarında akademik hayattan önceki sektör deneyimi, Sosyal Bilimler alanlarına nazaran daha fazladır. Fakat, gerek zamanı planlamadaki gerekse mekânsal getirileri açısından akademik hayatın avantajlarını akademiye herhangi başka bir kuruma göre her iki alan için de daha tercih edilir kıldığı vurgulanmıştır.

Akademisyenliğin kadınlar tarafından zamansal ve mekânsal avantajları dolayısıyla daima tercih edilir bir meslek olması, son yıllardaki nicel verilerle de desteklenmektedir. Örneğin, 1984, 2001 ve 2016 yıllarına ait akademisyen sayı ve oranlarının verildiği Tablo 1, 2 ve 3 incelendiğinde kadın akademisyenlerin hem sayılarının hem de toplam sayıya nispetle yüzdelerinin düzenli bir şekilde arttığı açıktır. Bu da kadınlar tarafından profesyonel bir kariyer olarak tercih edildiği tezimizi güçlendirmektedir.

Akademik Hedef ve Beklentiler

Çalışmamız kapsamında bir diğer önemli husus da akademisyen kadınların profesyonel hayatlarıyla alakalı hedef ve beklentilerinin irdelenmesidir. Buna ilişkin öncelikle şu soruya yer verilmiştir: “Akademisyenliğe başladığınızda akademisyenliğe yönelik amaçlarınız var mıydı? Bu amaçlarınızı gerçekleştirebildiniz mi?”

Burada dile getirilen soruya verilen cevaplar, çok çeşitlilik arz etmektedir. Öyle ki herhangi bir alan farkı gözetmeksizin Fen-Edebiyat Fakültesi, Elektrik Elektronik Fakültesi ve Makine Fakültesi’nde çalışan ve anketimize katılan akademisyen kadınlar yaşamdan beklentilerine göre farklı cevaplar vermişlerdir. Örneğin kimisi o zamana kadar yaptığı yetersiz görerek amaçlarını henüz gerçekleştiremediğini ifade ederken kimisi de amaçlarını kısmen gerçekleştirdiğini belirtmiştir. Bu durum da bize göstermektedir ki akademisyen kadınların kendilerinden beklentileri yine kendileri tarafından belirlenmektedir. Ve bu öznel ölçütler dolayısıyla da akademisyen kadınların amaçlarını gerçekleştirip gerçekleştiremedikleri hususunda somut bir yargıya ulaşmak mümkün görünmemektedir.

Akademik çalışmada araştırma yapmak ve bu doğrultuda akademik bir ürün ortaya koymak akademik ilerleme ve unvan açısından bir gerekliliktir. Bu nedenle görüşmelerimiz kapsamında akademisyen kadınlara “Akademisyen olarak araştırma ağırlıklı mı yoksa eğitim ağırlıklı mı çalışıyorsunuz?” sorusu sorularak akademisyen kadınların çalışmalarını nasıl yürüttüklerinin bilgisi amaçlanmıştır.

Üniversitedeki sistem, sadece belirli konuda bilimsel araştırmaya yönelik değil, aynı zamanda bilimsel çalışmanın nasıl yapılacağına ilişkin eğitim vermeyi de amaçlar. Bu nedenle üniversitede çalışan akademisyen aynı zamanda bilimsel çalışmanın ne olduğunu, yöntemini aktarabilecek yeterliliğe sahip olmalıdır. Dolayısıyla araştırmacı kimliğinin yanı sıra eğitimci yönünü her zaman en etkili şekilde ortaya koyma çabası içerisindedir.

Bu soru çerçevesinde verilen cevaplara bakıldığında; Fen Bilimleri ve Mühendislik alanlarında araştırma ağırlıklı çalışanlar sayıca fazlayken Sosyal Bilimler alanında çalışanların eğitim ağırlıklı olarak işlerini yürüttükleri görülmektedir. Bununla birlikte gerek Fen Bilimleri ve Mühendislik alanlarında gerekse Sosyal Bilimler alanında çalışan akademisyen, aynı zamanda hem araştırmacı hem de eğitimci olmak zorundadır. Bu nedenle akademisyenlerin hangi alandan olurlarsa olsunlar salt eğitimci yahut salt araştırmacı olmaları beklenemez. Öncelikle bilim kadını oldukları unutulmamalıdır (Özdemir ve Tanyıldız, 2012). Ayrıca Sosyal Bilimler alanında ele alınan konuların gerek öğrencilerle çalışılan tezler, gerekse bireysel ya da grup olarak ele alınan meseleler, projelendirilmeye her zaman müsait olamamaktadır. Bu nedenle özellikle Sosyal Bilimler alanında çalışan akademisyenlerin proje sayılarının Fen Bilimleri ve Mühendislik alanlarında çalışanlara göre daha az olması anlaşılır bir durumdur. Bu soruya verilen cevaplar yukarıda zikredilen durum çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Kadın Olmak ve Cinsiyete Dayalı Ayrımcılık

Toplumun farklı alanlarında cinsiyete dayalı olarak kadına yönelik yapılan gerek pozitif gerekse negatif ayrımcılık akademik hayatta da kendini göstermektedir. Bu nedenle öncelik şu soruya verilmiştir: “Grup olarak yapılan akademik projelerde gözlemlediğiniz kadarıyla proje elemanlarının seçiminde cinsiyetçi bir ayrım fark ettiniz mi? Sizin kadın olduğunuz için kabul edilmediğinizi düşündüğünüz bir proje oldu mu?”

Bu soruya verilen cevaplar doğrultusunda görülmektedir ki kadınlarla ilgili her iki alanda da kadınlara karşı ayrımcılık açık seçik şekilde görülmektedir. Araştırmada dikkat çeken bir diğer önemli unsur da Fen Bilimleri ve Mühendislik alanlarındaki Profesör ve Doçent akademisyen kadınların dahi cinsiyet ayrımcılığına maruz kaldığı gözlemlenmektedir.

Bununla birlikte bu konu ile ilgili şu meseleler öne sürülmektedir: Örneğin bir kadının hamilelik dönemi ve sonrasında akademik hayattan uzak kalması, onun bir projede gerek araştırmacı, ancak bilhassa yürütücü olarak görev almasını zorlaştırmaktadır. Hatta yüz-yüze anketimize katılan akademisyen kadınlardan biri, hamileliğinin sonlarına doğru “doğum iznine ayrılacağım

için projede yer alamadım” derken, erkek bir meslektaşının hem doğum hem de annelik gibi görevlerden muaf olduğu için tercih edildiğini belirtmektedir. Bu da göstermektedir ki hamile bir kadının akademik hayattan bir süre uzak kalması, erkek meslektaşına göre onu birçok açıdan fırsat eşitsizliğine maruz bırakmaktadır. Herhangi bir kadro ilanına başvurması geciktiği gibi öğrenciyle iletişimi kesintiye uğramakta, çalıştığı akademik birimde idari görev üstlenmesi de imkânsızlaşmaktadır. Ayrıca bahsi geçen fırsat eşitsizliği ve akademik yükselmeye gecikme hali, sadece hamilelik sürecinde değil, hamilelik sonrasında da çocuğu belli bir yaşa gelene kadar annenin akademik kariyerinin gelişimi olumsuz yönde etkilemeye devam etmektedir. Bu nedenle, akademisyen kadınların sayısı daha çok Yardımcı Doçentlik unvanında yoğunlaşmakta ve daha yüksek unvanı alabilmeleri için gerekli koşulları yerine getirmeleri gecikmektedir. Bunun yanı sıra doktora çalışmasının tamamlanması sonrasında genellikle alınan ilk unvan olması nedeniyle de hem Yardımcı Doçentlik unvanına sahip akademisyen kadınların sayısı ve toplam akademisyen sayısına oranı, hem de Yardımcı Doçent akademisyenler tüm akademisyenlere oranı Tablo 1, 2 ve 3’te incelenebilir.

Bütün bunların yanı sıra ilginçtir ki mesleki kariyerinde ilerlemiş, daha yüksek unvana sahip akademisyen bir kadın yürüteceği projede birlikte çalışacağı meslektaşlarının erkek olmasını daha çok tercih etmektedir. Yukarıda dile getirilen akademisyen kadının bir süre akademik hayattan uzak kalması sorununun kendi hemcinsleri tarafından da karşı çıkılması gereken bir durum olması beklenirdi. Oysa akademisyen kadınların büyük kısmı hali hazırda fırsat eşitsizliği içinde bulunan hemcinslerine karşı bu fırsat eşitsizliğini besleyecek şekilde bir tutum geliştirdiği gözlenmektedir (Benhabib, Butler, Cornell, Fraser, 2008). Bu ise başarılı veya başarılı olmayı isteyen kadınların erkekler gibi karakteristik bir tavır içinde olduğunu göstermektedir (Bora, 2002; Schein, 1975).

“Katıldığınız akademik bir ortamda kadın olduğunuz için size ayrıcalıklı davranıldığını hissettiniz mi? Bu durumun olumlu mu olumsuz mu olduğunu düşündünüz?”

Akademisyen kadınlara karşı ayrıcalıklı davranış, birçok açıdan ortaya çıkmaktadır. Özellikle Fen Bilimleri ve Mühendislik alanındaki akademisyen kadınlar, kendilerine karşı ayrıcalıklı tutum ve davranışlarda bulunulduğunu vurgulamışlardır. Örneğin, özellikle toplumsal normlar tarafından erkek mesleği olarak belirlenen çalışma alanlarında veya erkeklerin ağırlıklı olarak çalıştığı bölümlerde bir kadının yaptığı işin üstesinden gelip gelemeyeceği sorgulanıp kendini ispatlaması beklenirken erkek için böylesi bir durum söz konusu değildir. Ayrıca bahsi geçen kadına karşı ayrımcı tutum, yalnızca meslektaşlar arasında değil, akademisyenin öğrenci ile kurduğu ilişkide bile gözlemlenebilir bir hale gelmektedir. Erkek öğrencilerin ağırlıklı olduğu kimi bölümlerde kadın hocalar, zaman zaman bazı olumsuz durumlarla karşı karşıya kaldıklarını ifade etmektedirler. Örneğin, erkek öğrenciler erkek hocalara karşı davranışlarında daha çekingen ve saygılı bir tutum sergilerken aynı öğrencilerin kadın hocalarına karşı benzer şekilde davranmadıkları gözlemlenmektedir. Hatta kadın hocalar, erkek öğrencilerinin onlara saygılı davranmaları için özel bir çaba sarf ettiklerini dile getirmişlerdir. Böyle bir durum cinsiyetçi

bakış açısının ve buna bağlı geliştirilen tutum ve davranışların çok genç yaşlarda ortaya çıktığını da ayrıca pekiştirmektedir (Dayıoğlu ve Kasnakoğlu, 1997; Dökmen, 2016; Butler, 2008).

Kadınlara karşı –bir kadın akademisyenin tabiriyle – “kibarlık kisvesi altında” gösterilen tutumlar ise birbirinden oldukça farklı iki bakış açısı tarafından değerlendirilmektedir. Kimi kadın akademisyenlere göre kibarlık adı altında gösterilen tutum pozitif ayrımcılığı pekiştirmektedir. Onlara göre kadın oldukları için işlerinin kolaylaştırılması, onlara öncelikli davranılması, özel muamele gösterilmesi, kısaca bir erkeğin bir başka erkeğe davrandığından daha farklı şekilde davranılması –kadının ağır malzemelerinin taşınması, resepsiyonlarda ya da bilimsel toplantılarda öne çıkarılmaları gibi – rahatsız edici değil aksine pozitif ayrımcılığı pekiştirici bir tutumdur. Söz konusu tutum ise bu kadınlar tarafından adeta cinsiyetlerinin gerektirdiği doğal bir hak gibi algılanmaktadır. Buna karşın kimi kadın akademisyenler ise erkekler tarafından kibarlık adı altında gösterilen tutumu kendilerine karşı yapılmış olumsuz bir hareket olarak algılamaktadırlar. Kadınların öne çıkarılmaları, hatta onların yerine eşyalarının taşınması, sanki ortada herhangi bir eşitsizlik varmışçasına bunun vurgulanması, kesinlikle kabul edilmiş bir tutum değildir. Bu karşı çıkışın sebebi ise erkeklerin bu durumu yeri geldiğinde kadınlar üzerinde bir tür egemenlik kurma ve güç mücadelesine dönüşebilme ihtimali dolayısıyladır. Kadınların böyle bir ihtimali göz önünde bulundurması, toplum tarafından öğretilmiş kültürel cinsiyet rolleri nedeniyledir (Kantor, Jarvis, Cloke, 2015). Bu ve benzeri tutumlar, toplumda kemikleşmiş mevcut rollerin akademik arenada da kendini bu şekilde göstermesine çok iyi bir örnek teşkil etmektedir.

Daha önce belirtildiği gibi akademik ilerleme açısından araştırma yapmak ve bu konuda bir ürün vermek ne kadar öncelikli bir husus ise, alanındaki ulusal ve uluslararası toplantılara dahil olmak da bir o kadar önceliklidir. Bu nedenle akademisyen kadınların ev-içi hayatlarının bu tür toplantılara katılımını nasıl etkilediği veya nasıl etkileyeceği şu soruyla ele alınmıştır: “Evli ya da çocuklu olmanız yurt dışı ya da şehir dışında gerçekleşecek akademik faaliyetlere katılmanızı ne yönde etkiliyor (ya da evli olsanız etkiler miydi, etkilerse nasıl etkilerdi)?”

Akademik hayat, ev-içi hayatın seyri, nasıl şekillendiği, hangi değişkenleri barındırdığı ve bu değişkenlerin birbirini nasıl etkilediği ile doğrudan ilişkilidir. Öyle ki, meslekle ilgili değişkenler işin aileye müdahalesi ile daha alakalı iken, aileyle ilgili değişkenler, ailenin iş üzerindeki müdahalesi üzerinde daha büyük etkiye sahiptir (Frone, Russell, Cooper, 1992). Yukarıda zikredilen soru ve bu soruya verilen cevaplar, sözü edilen ilişkiyi oldukça iyi ortaya koyacak şekildedir. Öyle ki farklı yaş ve akademik tecrübede kadınların verdikleri cevaplar, hayli verimli tespitlerin elde edilmesine vesile olmuştur. Henüz akademik kariyerinin başında, günlük hayatı nispeten daha değişken bir yapıda olan akademisyen kadınlar, ev-içi hayatın akademik hayatlarını çok fazla kısıtlamadığını ifade etmektedirler. Bunun aksine uzun süredir akademik hayatın içerisinde yer alan ve dönem itibarı ile daha geleneksel bir kültürün içerisinde yetişmiş olan akademisyen kadınlar ise ev-içi hayatlarının akademik hayatlarını olumsuz yönde etkilediğini belirtmişlerdir. Geleneksel kültürün etkisinde kalarak daha kısıtlayıcı bir yapı içerisinde olan aile ilişkileri, öğrenilmiş kültürel cinsel kimlik ve buna dayalı ayrımcılık, bu kadınların ev-içi hayatlarının akademik

hayatlarındaki özgürlüklerini kısıtladığı hakkındaki kanaatlerini pekiştirici etkenlerdir. Öte yandan, kendilerini bu denli kısıtlanmış hissetmeyen akademisyen kadınlar ise kültürel cinsel kimliğin baskısına daha az maruz kalarak ve bu baskıyı akademik hayatlarına daha az yansıtarak hareket alanlarını genişletme imkânına sahip olmuşlardır.

Yukarıda tasvir edilen durum, çocuk sahibi olmak söz konusu olduğunda daha belirgin hatlarla ortaya çıkmaktadır. Akademik hayata yeni atılmış, genç akademisyen kadınlar için çocuk sahibi olmak, daha ileri yaşlardaki akademisyen kadınlara nazaran akademik hayatı kısıtlayıcı bir etken değildir. Annelik, özellikle yurtdışı ya da şehir dışında yer alan bilimsel bir toplantıya katılmak için engelleyici bir unsur olarak görülmemektedir. Oysa ileri yaşlardaki akademisyenler, anneliği daha bağlayıcı bir unsur olarak değerlendirmektedirler. Örneğin, çocuk sahibi olan akademisyen kadınlarla yapılan görüşmeler esnasında “yirmi yıl boyunca yurtdışı ya da şehir dışında gerçekleşen hiçbir bilimsel toplantıya katılmadım” diyerek içinde buldukları durumu ifade etmişlerdir. Doç. Dr. Özlem Belkıs`ın Dokuz Eylül Üniversitesi’nde anneliğin akademik kariyer üzerine yaptığı araştırma da yukarıda dile getirilen benzer bulgulara rastlamak mümkündür. Hatta kariyer gelişiminde, doktora sonrası akademik yükselmenin oransal düşüşünün nedenlerinden birinin anneliğin getirdiği toplumsal cinsiyet eşitsizliğine dayandığı belirtilmektedir (Belkıs, 2016).

Bütün bunların dışında evli ya da çocuklu olmayan akademisyen kadınlar, varsayımsal olarak evli ya da çocuklu oldukları takdirde bunun akademik hayatlarına nasıl yansıtacağı sorusu kendilerine yöneltildiğinde, cevapları daha çok şu yönde olmuştur: onlara göre seçtikleri eş, eşlerinin bakış açısı ve buna bağlı geliştirdikleri tavır ve tutumlara bağlı olarak olumlu ya da olumsuz sonuçlar doğurabileceğini belirtmişlerdir. Buna göre henüz evlenmemiş akademisyen kadınların şehir dışı ya da yurtdışında gerçekleşen bilimsel toplantılara katılım durumunu eşlerinin mesleği belirleyecektir. Anlaşılacağı üzere, akademisyen kadınların gelecekte yaşayacağı olası bir evlilik hayatı özellikle çocuk hakkında bireysel düzenleme yapmaları ya da bu konuda bir öngörüle bulunmaları mümkün değildir. Kadınların bakış açısına göre erkeklerin mesleki hayatlarının, onların akademik hayatlarını planlamalarında önemli bir rol oynadığı anlayışı hâkimdir.

Ev-içi Hayat

Akademisyen kadınlar hakkında, icra ettikleri meslekleri nedeniyle çoğu zaman ya hiç evlenmedikleri ya da evliliği ileri yaşlara erteledikleri, evlenseler bile çocuk sahibi olmadıkları, çocuk sahibi olsalar bile tek çocukla sınırlandığı gibi kanaatler bulunmaktadır. Bu hususu aydınlatmak üzere aşağıdaki sorular yöneltilmiştir.

“Akademik hayatınızı biçimlendirmeniz (eğer vardysa) evlilik ya da çocuk planlarınızı geciktirmenize sebep oldu mu?”

Bu soruya verilen yanıtlarda alandan daha çok, akademik unvan ayrımı göze çarpmaktadır. Akademik unvanı daha yüksek ya da daha uzun soluklu akademik geçmişi olan kadınlarda özel hayatlarında aile kurma veya çocuk sahibi olma planlarının etkilendiği gözlemlenmektedir.

Özellikle “ Önce akademik hayatıma yön vermek istedim”, “Doktora çalışmamı tamamlamadan çocuk yapmadım.”, Doktora çalışması sonrasında ancak tek çocuk yapabildim, çünkü ikinci çocuk için geçti” gibi cevaplar verilmiştir.

Ayrıca yapılan çalışma ortaya koymaktadır ki, günlük yaşamdaki değişim, kadının toplumsal ve profesyonel hayattaki konumu, daha önce bahsi geçen jenerasyon farklılığının başlıca sorumlusudur.

Öte yandan alınan cevaplar doğrultusunda akademisyen kadınların çocuk sahibi olmayı erteledikleri söylenebilir. Özellikle çocukların okul öncesi dönemlerinde kadınlar ya evde çocuklarına bakmışlar ya da en iyi ihtimalle akademik çalışmalarına kısmi olarak devam edebilmişlerdir. Bilhassa biyolojik açıdan çocuğun anneye olan bağlılığı, bu hususta kadınların mesleki yaşamlarını doğrudan etkilemiştir. Oysa erkek akademisyenler kaç yaşında çocuk sahibi olursa olsunlar, iş hayatlarında herhangi bir erteleme yapmak zorunda değildirler. Erkeğin iş hayatına kesintisiz olarak devam ettirmesini, sahip olduğu biyolojik ve toplumsal rol ayrıca desteklemektedir. Hatta toplumsal bir kabul olarak kadınların mesleklerinden bağımsız olarak ev içi sorumlulukları ya da çocukların bakımı gibi görevleri üstlenmeleri, erkek akademisyenlerin kadın akademisyenlere kıyasla işlerine daha çok vakit ayırarak daha iyi odaklanmalarını sağlamaktadır. İşle ilgili etkenler genellikle toplumsal cinsiyete özgü şekillenmese de, ev-iş arasındaki çatışmada rol oynayan aile ile ilişkili etkenlerin her iki cinsiyet üzerinde her zaman aynı olmadığı görülmektedir. Geleneksel toplumsal cinsiyet rollerinin, örneğin çocuk bakımı gibi, ev görevlerini daha fazla kadınlara yüklemesi, ev-içi hayatıyla ilgili etkenlerin kadınların tutum ve hareketlerinde daha büyük etki oluşturmaktadır (Connel; 1998: Dalkılıç, 2015); Demir, 1997; Hacımiraçoğlu, Berktaş, 1999; Voydanoff, 1988).

Buna karşılık, nadir de olsa istisnai durumlar söz konusudur. Kimi kadınlar, eşlerinden aldıkları destek ve onların özverisiyle mesleki hayatlarına ara vermeden devam edebilmişlerdir. Verilen cevaplara göre daha sonra detaylı olarak ele alınacaktır, fakat eşleri de kendileri gibi akademisyen olan kadınlar, mesleki hayatlarını yürütmekte ve ev hayatlarına dair sorumlulukların paylaşılmasında daha avantajlı konumda olduklarını belirtmektedirler.

Akademisyen kadınların gerek evlerinde üstlendikleri anne rolünün mesleki kimlikleri ile karıştırılması gerekse toplumsal cinsiyetlerinin gerektirdiği anne karakteri dolayısıyla profesyonel hayatlarında da kimi zaman onlardan bir anne ya da bir abla gibi davranmaları beklenmektedir. Bu beklenti kadınlar tarafından karşılanmadığında ise çoğu zaman ciddi bir sorunla yüz yüze kalınmaktadır. Akademisyen kadınlardan anne gibi davranmalarının beklenmesi yeri geldiğinde öğrenciler tarafından istismar noktasına varabilmektedir. Örneğin, öğrenciler erkek hocalarından talep bile edemedikleri anlayışa karşılık kadın hocalarından hem bu anlayışı talep etmekte hem de bu konuda hoşgörülü olmalarını cinsiyetleri dolayısıyla bir zorunluluk olarak görmektedirler. Böyle olmadığı takdirde ise tepkilerini doğrudan göstermekte bir sakınca görmemektedirler. Sonuç olarak akademisyen kadın iş hayatında da anne kimliğinden kolay kolay sıyrılamamaktadır.

Maalesef yukarıda bahsi geçen mevzu yalnızca öğrenciler ve akademisyen kadınlar arasında değil, yine kadın akademisyenlerin kendi aralarında çok daha ileri boyuta taşınabilmektedir. Bu soruya verilen kimi cevaplarda yeri geldiğinde bilimsel saygınlığın bile zedelendiği görülmektedir. Örneğin kimi zaman bir kadın akademisyenin erkek bir meslektaşına duyduğu mesleki saygı, hemcinsine duyduğu saygıya baskın gelebilmekte, ve bu dengesizliğin sebebinin her durumda maalesef yalnızca akademik birikim ile açıklanamadığı görülmektedir.

Kadınların akademik hayatını doğrudan etkileyen unsurlardan biri de nasıl bir ev-içi hayat yaşadıklarıdır. Buna ilişkin evli veya çocuk sahibi olup olmadıkları, eşlerinin meslekleri, eşlerinin meslekleri doğrultusunda ev-içi hayatta görev paylaşımları konuları gündeme gelmektedir. Bu doğrultuda görüşülen akademisyen kadınlara sırasıyla “Eşiniz, görev paylaşımında bulunarak ev hayatını sizin için kolaylaştırıyor mu?” ve “Eşinizin mesleği ev hayatınızı nasıl etkiliyor?” soruları yöneltilmiştir.

Evlilik hayatı, resmi bir müessesedir ve bu müessesenin sınırları yalnızca evlenen çifti değil, o çiftin aileleri ve sosyal çevrelerini de kapsamaktadır. Bunun yanı sıra kültürel olarak belirlenmiş cinsel kimliklerin toplumsal yaşamda en baskın olduğu alandır. Bu nedenle söz konusu cinsel kimliklerin gerektirdiği tavır ve tutumların bu çekirdek yapıda gözlemlenmesi beklenmektedir. Bir kadının bu açıdan eşinin mesleği ve bahsi geçen çekirdek yapıda nasıl davrandığı, kadının toplumsal rollerinin evlilik hayatlarında nasıl uygulandığının yanı sıra doğrudan ev hayatını, dolaylı olarak da mesleki hayatını etkilemektedir. İşte bu nedenle anketin “Ev-içi Hayat” bölümüne ait bu iki soruya verilen cevapların bir arada ele alınması uygun görülmüştür.

Buna binaen, çok ilginçtir ki Fen Bilimleri ve Mühendislik alanlarında profesör unvanına sahip akademisyen kadınlar eşlerinin ev hayatlarında destek olup olmadığıyla ilgili ne olumlu ne de olumsuz cevap vererek bu konuya ilişkin nötr bir tutum sergilemişlerdir. Bu nötr tutuma karşılık Sosyal Bilimler alanında çalışan aynı unvana sahip kadınlar çoğunlukla eşlerinin mesleğinin ev hayatlarını olumlu etkilediğini ifade etmektedirler.

Daha önce çok genel haliyle bahsedildiği üzere özellikle kendileri gibi eşleri akademisyen olan kadınlar gerek ev hayatlarında, gerekse profesyonel hayatlarında oldukça anlayışlı ve destekçi eşlere sahip olduklarını belirtmişlerdir. Fen Bilimleri ve Mühendislik alanlarında ve Sosyal Bilimler alanında kendileriyle görüşülen akademisyen kadınlar hemen hemen birbirlerine paralel görüşler belirtmişlerdir. Örneğin, ev-içi hayata dair, okul öncesi çocukların bakımının dönüşümlü olarak üstlenilmesi, ev işleri ve idaresinin paylaşılması gibi ödev ve görevlerde akademisyen kadın eşi tarafından desteklendiğini söylemektedir. Akademik hayata dair bilimsel bir projede görev alan kadının projedeki sorumluluklarını aksatmadan geç saatlere kadar çalışabilmesi, derslerini aksatmadan yürütebilmesi gibi sorumluluklarda ise erkeğin eşinin yükünü azalttığı örnekler mevcuttur. Bu örnekler göstermektedir ki, akademisyen erkekler meslekleri gereği eşleriyle çoğu zaman benzer problemlerle karşılaştıkları için rahatlıkla bu konular hakkında eşleriyle empati kurabilmekte ve sorunlara ilişkin çözüm üretebilmektedirler. Ayrıca tıpkı kadın akademisyenler

gibi akademisyen eşleri de esnek çalışma saatlerine sahip oldukları için eşlerinin programına uygun bir düzenleme yapmaları mümkün olabilmektedir.

Eşlerinin mesleği zaman ve emek açısından daha talepkâr olan kadın akademisyenlerin bu denli şanslı oldukları söylenemez. Örneğin, böyle çiftlerin ev işlerinin idaresini eşit şekilde paylaşmaları genellikle mümkün olmazken, profesyonel yaşamlarında da eşlerine destek olmaları çoğu zaman söz konusu değildir. Dolayısıyla kadının iş hayatını düzenlemesi aile içi rol dağılımı ile doğrudan ilgilidir (Ersöz, 1999).

Henüz evlilik hayatını tecrübe etmemiş, gerek Fen Bilimleri ve Mühendislik alanlarında, gerekse Sosyal Bilimler alanındaki akademisyen kadınların çoğu, eşinin mesleğinin evlilik hayatını nasıl etkileyeceği ile ilgili kendilerine yöneltilen bu varsayımsal soruya cevaben olumsuz şekilde etkileyeceğini düşündüklerini belirtmişlerdir. Buradan çıkan sonuca göre eşin mesleği ne olursa olsun, evlilik hayatları üzerinde hiçbir şekilde olumlu bir etkisi olabileceğini düşünmemektedirler.

Çalışma Saatlerinin Ev-içi Hayata Etkisi

Sadece ev-içi hayatının, eşinin mesleğinin veya çocuk sahibi olmasının akademisyen kadının mesleğine etkisi değil, aynı zamanda kadının sürdürdüğü mesleki yaşamın ev-içi hayatına etkisi de önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin esnek veya belirli çalışma saatlerine tabi olunması, kadının hem evdeki fiziksel varlığını hem de evde geçirdiği zamanın kalitesini açıkça etkilemektedir⁴. Buna ilişkin “Akademi yerine çalışma saatleri belli olan, mesai saatleri dışında ekstra bir yükü olmayan bir işte çalışıyor olsaydınız bu durum ev hayatınızı nasıl etkilerdi?” sorusu yöneltilmiştir.

Yukarıda yöneltilen soruya verilen cevaplar arasında ağırlıklı olarak üç ana yaklaşım öne çıkmaktadır:

Birinci yaklaşıma göre akademik hayat özellikle zamanın planlanmasını ve yapılan çalışmaların –proje yönetim ve yürütücülüğü, tez yönetimi, idari ya da akademik kurullarda alınan görevlerin – kararlaştırılmış plana uygun olarak gerçekleşmesini güçleştirmektedir. Öte yandan akademik alanda iş saatlerinin işveren tarafından keskin bir şekilde belirlenmemesi, yine bu iş saatlerinin sınırlandırılmasını çoğu zaman imkânsız hale getirmektedir. Örneğin, yürütülmekte olan bir tez çalışması kapsamında öğrenciyle yapılan görüşme bazen yarım saat sürebildiği gibi bazen de dört saat veya daha fazla uzayabilmektedir. Böyle bir durumda, görüşme iki taraf için de tatmin edici bir nihayete ermeden sonlandırılmaz. Bu ise akademik çalışmanın zaman bağlamında kısıtlandırılmasını veya kontrol edilmesini zorlaştırmaktadır.

Yukarıda sözü edilen sınırlandırma ve kontrol zorlukları, ev hayatının düzenlenmesini de olumsuz yönde etkilemektedir. Örneğin, birtakım akademik görevlerin –kitap, makale gibi akademik

4 Kadının ev ve iş yerinde geçirdiği saatleri verimli bir şekilde düzenlemesine ilişkin daha detaylı bilgi için şu esere başvurulabilir: Peggy A. Pritchard (2006), *Success Strategies for Women in Science: A Portable Mentor*, London: Elsevier,

yayınların yapılması, bilimsel toplantılara yapılan hazırlıklar, projelerin tamamlanması, derslerle ilgili materyallerin hazırlanması, tez, ödev ya da sınav kâğıtlarının okunması – belirli bir zamanda bitirilmesi ya da teslim edilmesi gerekmektedir. Ancak bahsi geçen görevlerin, aktif çalışma saatleri içerisinde iş yerinde tamamlanamaması sonucu, bitirilmesi gereken vakte yetişmesi için çalışmanın evde geç saatlere kadar devam etmesi zorunludur. Ayrıca işin zamanında bitirilmesi zorunluluğu, akademisyen kadın üzerinde ruhsal baskıya neden olmakta ve işlerin bitirilemediği ya da zamanında yetiştirilemediği durumlarda ise tatminsizlik duygusunu doğurmaktadır.

Akademik çalışmanın kadının hem iş hem de ev hayatını bu kadar kapsar nitelikte olması, onun aile hayatını düzenlemesini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu nedenle mesai saatleri işveren tarafından kesin hatlarla belirlenmiş başka bir iş, bu yönüyle akademik hayata göre daha tercih edilebilir durumdadır. Çalışma saatleri belirli olan bir işin, kadını iş dışındaki günlük hayatında olabildiğince özgür bıraktığı için kadının eve ayırdığı vakti hem daha geniş hem daha kaliteli kılabileceği düşünülmektedir.

İkinci bakış açısına göre en fazla vurgulanan nokta, kadının kendi zamanını koşullar el verdiği ölçüde kendisinin ayarlayabilmesidir. İş hayatındaki esnekliğin ev-iş çatışmasını azalttığı iddia edilmektedir. Örneğin, evden çalışmak gibi oldukça esnek olan bir iş, kadının evdeki rolü ile profesyonel rolü arasında kaydırmalar yapmasına müsaade edecek, bu sayede zamanını daha iyi kontrol etmesini sağlayacaktır (Ngo, 1992). Örneğin derslerinin hangi gün ve saatlerde olacağını, öğrenciyle görüşme programını, üniversitede bulunacağı vakitleri, imkân dâhilinde kendisinin tasarrufundadır. Ancak bu saatlerin esnetilebilir olmasının her durumda bir avantaj olacağı sanılmamalıdır. Kadımlar, yeri geldiğinde kendi vakitlerinden feragat ederek, kendi çalışmalarını herkesin uyuduğu ya da henüz uyanmadığı vakitlere taşıyarak eş ve çocuklarına zaman yarattıklarını belirtmektedirler. Bu ise, kadın akademisyenleri erkek meslektaşlarından ayıran bir başka nokta olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yanıtlardaki en belirgin üçüncü bir bakış açısına göre ise akademisyen kadın, çalışma saatlerinin nasıl düzenlendiğinin ya da hangi mesleği seçmiş olduğunun ev-içi hayatı üzerinde herhangi bir etkisi olmayacağını düşünmektedir. Dahası kişinin kendisinin ve evliliğinin yapısına bağlı olarak, mesleği ya da çalışma saatleri nasıl düzenlenirse düzenlensin, ev düzenini kendisinin kuracağını belirtmektedir. Dolayısıyla kadın, koşullar ne olursa olsun ailesi ve çalışma hayatı arasında bir denge gözecektir.

Çalışma saatlerinin işveren tarafından belirlendiği bir işte çalışmanın ev-içi hayata etkisi ve yaratacağı olası avantaj veya dezavantajlar konusundaki bu birbirine karşıt iki görüşün yanı sıra çalışma saatlerinin ev-içi hayatı ve ebeveynlik rolleri üzerinde negatif ya da pozitif bir etkisi olmadığını dile getiren bu üçüncü bakış açısıyla paralel bir görüş olarak Prof. Dr. Emine Gönen, Doç. Dr. Şengül Hablemitoğlu ve Uzm. Arş. Gör. Emine Özmete tarafından kaleme alınan “Akademisyen Kadınlar” adlı çalışma örnek verilebilir. Bu çalışmaya göre, akademisyen kadınlar, ebeveyn olarak kendilerine ilişkin tanımlamalarında olumlu görüş bildirmektedirler.

Kısaca, kendilerini bir ebeveyn olarak yeterli, aktif ve başarılı olarak görmektedirler (Gönen, Hablemitoğlu, Özmete, 2004).

Kimisi de bu konuda hakkında hiç düşünmediklerini belirterek hiçbir kanaat belirtmemiştir.

Sosyal Hayat

Kadınların kişisel gelişimi, buna bağlı olarak yaptıkları tercihler ve aldıkları kararlar, onların yaşam biçimlerini, sosyal çevrelerini ve hatta akademik hayatlarını da etkilemektedir. Aynı zamanda belirlenen bu sosyal çevre, kimlerle arkadaşlık edileceğini, kimlerle iletişim içinde olunacağını içermektedir. Örneğin, kişinin hangi üniversitede eğitim aldığı, eğitim aldığı üniversitede yaptığı konaklama seçimi, üniversitede görev ya da yer aldığı sosyal ve kültürel aktiviteler, birlikte olacağı sosyal çevreyi seçmesi için imkân tanır (Akşit, 2012). Seçilen bu sosyal çevre, zaman içerisinde bağlar kopsa bile çoğu zaman onun hayatındaki uzun ömürlü beraberliklerin, dostlukların belirlenmesinin arka planında aktif rol oynamaya devam eder. Üniversite hayatının kişinin yaşamında bu kadar etkin olması, akademisyen kadınların tecrübelerinde de gözlemlenmektedir. Bu nedenle bu bölümde “Sosyal çevreniz de akademisyen ağırlıklı mı?” sorusunun yöneltildiği temel amaç, kazanılan deneyimin akademisyen kadınların profesyonel ya da aile hayatlarında bakış açıları üzerindeki etkilerinin belirlenmesidir. Böylece hali hazırda profesyonel hayatı ve ev-içi hayatı hakkında bilgi sahibi olduğumuz akademisyen kadının yaşamını bir bütün olarak değerlendirmek mümkün olmuştur.

Fen Bilimleri ve Mühendislik alanlarında çalışan akademisyen kadınlar kadar Sosyal Bilimler alanında çalışan akademisyen kadınlar arasında da henüz mesleki hayatının başında olanların, yukarıda tanımlanan sosyal çevreyi sadece üniversite ve akademisyenlerle sınırlandırmadıkları görülmektedir. Bu kadınların akademik hayatın dışında da aktif olarak katıldıkları, iletişimde buldukları bir çevreden bahsedilebilir. Buna karşın, akademik yaşamdaki geçmişi daha uzun olan akademisyen kadınlar ise sosyal çevrelerinin de yine akademisyenlerden oluştuğunu belirtmektedirler.

Bu iki seçim biçimi arasındaki farkın örtük ve açık pek çok sebebi olabileceği gibi, bunların arasından öne çıkan akademik hayatın, kişinin sosyal hayatını da kapsayıcı hale gelmesidir.

Ancak burada kadınların tercihi değerlendirilirken, çıkan sonuç sadece zorunlu bir aradalık ya da sınırlı zamana sahip olmanın getirdiği bir mecburiyet olarak anlaşılmamalıdır. Akademik hayatın daha kapsayıcı olması ve kişinin beraberinde akademisyen ağırlıklı bir sosyal çevreye sahip olması, tamamen kişinin kendi tercihiyle ilişkilendirilmesi gereken bir durumdur.

Sosyal hayat, kişinin sosyal çevresinin yanı sıra boş zamanlarını nasıl değerlendirdiğiyle de şekillenmektedir. Bu bağlamda, kişinin herhangi bir hobiye sahip olması, onun ufkunu, bilgi ve becerilerini geliştirmesine imkân tanır. Aynı zamanda boş zamanlarının bedensel ve zihinsel emek sarf edilmesi suretiyle keyifli bir şekilde doldurulmasını sağlamaktadır. Burada hobilere vakit ayrılabilmesi için dikkat çeken en önemli husus, kişinin yeteri kadar boş zamana sahip olması gerekliliğidir.

Yöneltilen “Akademik çalışmalarınız dışında başka hobiler edinmeye vakit bulabiliyor musunuz?” sorusuna verilen cevaplar göstermektedir ki, Fen Bilimleri, Mühendislik ve Sosyal Bilimler alanında çalışan akademisyen kadınların büyük çoğunluğu hobilerine vakit ayıramamaktadırlar. Bir katılımcının ifadesiyle “sosyal yaşam, aile-ev-üniversite üçgeni”nde şekillenmektedir. Bir başka katılımcı ise çok farklı bir noktaya işaret etmektedir. O, “İstanbul çok zor ve zamanı tüketen bir kent, mesafelerin uzaklığı ve trafik zamanımı alıp götürüyor” diyerek yaşadığı şehrin, sosyal hayatını nasıl etkilediğini dile getirmektedir.

Öncesinde dans etmek, bahçe işleriyle meşgul olmak ya da bir müzik enstrümanı çalmak gibi hobilere sahip olmalarına rağmen, evlilik hayatlarının başlamasıyla birlikte hobilerine vakit ayıramadıklarını, özellikle çocuk sahibi olmalarından sonra ise hobilerine gerekli olan vaktin sağlanmasının imkânsız hale geldiğini ifade etmişlerdir. Boş vakitleri olduğunda ise bu boş vakitlerini çocuklarıyla geçirmeyi tercih ettikleri için kendi bilgi ve becerilerinin geliştirilmesini gönüllü olarak ikinci plana bıraktıklarını söylemektedirler.

Bu soru bazı akademisyen kadınlar tarafından, bilhassa bu bölümün çalışma saatleri belirli bir işe sahip olmanın ev-içi hayata etkisinin sorgulandığı 4. sorusu ile alakalandırılarak cevaplanmıştır. Buna göre çalışma saatleri belirli işlerde çalışmaları halinde, kadınlar hem kendilerine hem de aile hayatlarına daha çok vakit ayırabileceklerini düşünmektedirler. Örneğin, işin eve taşınması gerekmeyen işlerde çalışan kadınların daha fazla boş vakti olacağından kendi hobilerine daha fazla zaman ayırabileceklerini düşünmektedirler.

Sonuç ve İyileştirme Önerisi

Farklı disiplinlerde akademik kariyere sahip olan kadınlar, birbirlerinininkine benzer sorunlarla karşılaşmaktadırlar. Fırsat eşitliği ve bilimsel ve akademik yönetime katılım, akademisyen kadınların hayatını zorlaştıran en önemli meselelerden biridir. Örneğin Tablo.6’da verdiğimiz idari görevde yer alması bilgisine göre çok az sayıda kadının yönetime katıldığı apaçık görülmektedir. Kadının yönetime katılımıyla ilgili yapılan son dönem çalıştaylarda da kadın yöneticinin teşvik edilmesi daima vurgulanmış ve çözüm önerileri getirilmiştir (YKLÇ, 2012; YÖK, 2015). Bu nedenle burada yapılan öneriler her şeyden önce yasal düzenlenmelerle desteklenen öneriler olacaktır:

- 1- Özellikle fırsat eşitliğini sağlamak için gerek akademik gerekse bilimsel kurullarda en az bir kadın bulunması zorunluluğu getirilmesidir. Gerekirse bu pozitif ayrımcılık çerçevesinde bir yönetmelik maddesi ile desteklenerek yasallaştırılmalıdır. Böylesi bir katılıma yön verme, mevcut durumu iyileştirme açısından önemli bir adım olacaktır.

Yine profili betimlemeye yönelik sunulan Tablo.5’e göre hemen hemen bütün farklı akademik birimlerde kadınların ev-içi hayatlarıyla akademik hayatlarını mümkün olduğunca bir arada yürütmeye çaba sarf ettikleri açıktır. Bahsi geçen ev-içi hayat, kimi akademisyenler için bir veya daha fazla çocuk sahibi olmayı da içermektedir. Bu nedenle çocuk sahibi olmuş akademisyen

kadınların mesleki çalışmalarını sürdürebilmeleri ve akademik hayattan tamamen kopmamaları için birtakım düzenlemeler getirilmelidir.

- 2- Örneğin, çocuk sahibi olmuş kadınların mevcut durumlarına göre yarı zamanlı çalışmaları, yahut çalışma saatlerinin esnek olması sağlanmalıdır. Bu imkanın, bölüm, fakülte veya enstitü yöneticilerinin keyfiyete bırakılmaksızın yine yasal düzenlemeyle güvence altına alınması gerekmektedir.

Akademik hayatı yüksek lisans öğrenciliğinden profesörlüğe ulaşan süreçte batılı hemcinslerine oranla daha düşük engelli asmak zorunda olmasına karşın Türkiye'deki kadın akademisyenler yönetsel kademelere uzak durmayı tercih etmektedir. Bu uzak durma tavrı ve üniversitelerde eril bir kültürü ve yerleşik erkek egemen yapıları güçlendirmektedir. Oysa Sağlamer, Tan ve Çağlayan'ın yaptığı proje içindeki 7 üniversitede de yönetsel dağılımlara ilişkin karşılaştırmalı veriler, bu yönetsel uzaklığın kadın rektörlerin görev yaptığı dönemlerde kadın yöneticilerin lehine değişebildiğini ve yönetsel pozisyonlarda kadın varlığının gözle görülür bir artış gösterdiğini ortaya koymaktadır (Sağlamer, Tan ve Çağlayan, 2013). Öte yandan Bu çalışma ayrıca göstermektedir ki; kadın yöneticinin mevcut durumu düzeltmek, yani akademisyen kadınların yönetime katılması ve karar verici pozisyonda olmasını sağlamak için yine kadın yöneticiye ihtiyaç duyulmaktadır. Sonuç olarak kadınlar, yine kendi elleriyle durumu düzeltmek üzere zorunlu olarak yönetime katılmalıdır.

- 3- Kadın rektör sayısı artırılmalı, gerekirse pozitif ayrımcılık ilkesi ile belirli orada kadın rektör ataması yasal olarak güvence altına alınmalı.

Ayrıca burs veya benzeri, süresi kısıtlı programlara çocuk sahibi kadınlar için 2 yıl kadar ek süre verilebilir. Yukarı önerilen bu iyileştirmeler, akademik hayatta, kadınları erkeklerle mesleki açıdan kısmen de olsa fırsat eşitliği ve bilimsel ve akademik yönetime katılımları için eşit duruma getirebilir.

- 4- Kadınlara, özellikle çocuk sahibi olan kadınlara yasal düzenleme sağlanarak, burslarının veya yaş sınırı olan programlarda ek süre tanınmalıdır.

Bütün bunların yanı sıra özellikle akademik alanda iş gören kadınlar hakkında yapılacak her türlü çalışma, onların daha yaşanabilir ve tercih edilir bir akademik alana sahip olmalarına yardımcı olacaktır. Bu amaç doğrultusunda, kadınların akademik alanda ya da daha geniş bir perspektifle profesyonel alanda sorunlarına yönelik çalışmaların desteklenmesi önem arz etmektedir. Kadının emeğinin hak ettiği değeri görememesi adaletsizliği desteklemektedir. Bu durumun düzeltilmesi yeni yasa ve yönetmeliklerin koyulmasını gerekli kılmaktadır. Kadınların eşitliğinin sağlanması ancak öncelikli davranılmasıyla mümkündür. (Wendy, 1996).

Sonuç olarak kadına verilen akademik destek sadece bireysel veya belirli bir grubun yararına olan bir destek değildir. Aksine kadın akademisyenler tarafından yetiştirilen öğrenciler göz önünde bulundurulduğunda yapılan her iyileştirme doğrudan ülke genelinde katkı sağlayan bir iyileştirme olacaktır.

Kaynakça

- Akşit, E. (2012) *Kızların sessizliği: Kız enstitülerinin uzun tarihi*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Anon, (2017) *Türkiye’de Kadın 2017*. T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü, Ankara
- Benhabib S., J. Butler, D. Cornell, N. Fraser (2008) *Çatışan Feminizmler*, çev. F.E. Sezer, İstanbul: Metis.
- Belkis, Ö. (2016) *Anneliğin Akademik Kariyer Gelişimine Etkileri Üzerine Nitel Bir Araştırma*, Eğitim ve Öğretim Araştırmaları Dergisi, C:5, S:4, 2016, S. 250-263.
- Brezinka, W. (1971) *Von der Pädagogik zur Erziehungswissenschaft*, Weinheim, Basel: Beltz Verlag.
- Butler, J. (2008) *Cinsiyet Belası*, İstanbul: Metis.
- Connel, R. W. (1998) *Toplumsal Cinsiyet ve İktidar*, çev. C. Soydemir, İstanbul: Ayrıntı.
- Dalkılıç, O. S. (2015) *Çalış Anne*, Nobel Yayınları.
- Demir, Z. (1997) *Modern ve Postmodern Feminizm*, İstanbul: İz.
- Dökmen, Z. Y. (2016) *Toplumsal Cinsiyet – Sosyal Psikolojik Açıklamalar*, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Dayıoğlu, Meltem – Kasnakoğlu, Zehra (1997) “Kentsel Kesimde Kadın ve Erkeklerin İşgücüne Katılımları ve Kazanç Farklılıkları” *METU Studies in Development*, Vol. 24, No: 3, s. 329-361.
- Ersöz, A. G. (1999) *Cinsiyet Rollerine İlişkin Beklenti Tutum Davranışlar ve Eşler Arası Sorumluluk Paylaşımı*, Kültür Bakanlığı Yay.
- Frone, M.R., M. Russell, M.L. Cooper, Antecedents and Outcomes of Work-Family Conflict: Testing a Model of the Work-Family Interface, *Journal of Applied Psychology*, 1992, Vol. 77, No. 1, 65-78.
- Gönen, E., Ş. Hablemitoğlu, E. Özmete (2004) *Akademisyen Kadınlar*, İstanbul: Toplumsal Dönüşüm.
- Hacimirzaoğlu, A., Berktaş (der.) (1999) *75 Yılda Kadınlar ve Erkekler*, İstanbul: Tarih Vakfı, İş Bankası, İMKB.
- Kandiyoti, D. (1997) *Cariyeler, Bacılar, Yurttaşlar*, İstanbul: Metis.
- Kantor, P., H. Jarvis, J. Clocke, (2015) *Kent ve Toplumsal Cinsiyet*, Dipnot Yayınları.
- Madeline E. Heilman, Sex Discrimination and the Affirmative Action Remedy: The Role of Sex Stereotypes, *Journal of Business Ethics*, June 1997, Volume 16, Issue 9, pp. 877-889.
- Ngo, H.Y. (1992) “Employment status of married women in Hong Kong”, *Sociological Perspectives*, 35, 475-488.
- Petra Hofman: “*Weibliche Arbeitswelten in der Wissenschaft, Frauen an der Preußischen Akademie der wissenschaftenzuberlin 1890-1945*”, transcript Verlag, Bielefeld, 2011.
- Özdemir, D. ve Tanyıldız, Z. E. (2011) *Bilim Kadını Olmak: Bilimsel İşgücünde Kadın ve Cam Tavan*. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı.
- Peggy A. P. (2006) *Success Strategies for Women in Science: A Portable Mentor*, London: Elsevier.
- Schein, V. E. (1975) Relationships Between Sex Role Stereotypes and Requisite Management Characteristics Among Female Managers, *Journal of Applied Psychology*, 60(3), 340-344.
- Sağlam, G., Tan, M. ve Çağlayan, H. (2013) *Türk Yükseköğretiminde Kadın Katılımı Üzerine Bir Araştırma*, Türkiye’de Bilim, Mühendislik ve Teknolojide Kadın Akademisyenler Ağı, İstanbul.
- Spence, J.T., R. Helmreich (1972) The attitudes toward women scale: An objective instrument to measure attitudes toward the rights and roles of women in contemporary society, *Catalog of Selected Documents in Psychology*, 2(66).
- Statistisches Bundesamt (İstatistik Kurumu): “*Auf dem Weg zu Gleichstellung? Bildung, Arbeit und Soziales – Unterschiede zwischen Frauen und Männern*”, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2014.
- Ulrich H. (1982) Anwendungsorientierte Wissenschaft, *Swiss Journal of Business Research and Practice*, VOL.36, No.1pp. 1-10, Nomos Verlagsgesellschaft.

- Voydanoff, P. (1988) Work role characteristics, family structure demands, and work/family conflict, *Journal of Marriage and the Family*, 50, 749-761. YKLÇ (Yükseköğretimde Kadın Liderliği Çalıştayı), (2012). *Yükseköğretimde kadın liderliğini geliştirme ve güçlendirme çalıştayı raporu*. Düzce Üniversitesi, Düzce. YÖK (Yüksek Öğretim Kurumu), (2015) *Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Duyarlı Üniversite Çalıştayı*.
- YÖK-Yüksek Öğretim Bilgi Yönetim Sistemi. <https://istatistik.yok.gov.tr> .
- Weber M. (1995) *Wissenschaft als Beruf*, Stuttgart: Reclam. Wendy, Mc.E., (1996) *Sexual Correctness: The Gender-Feminist Attack on Women*, McFarland & Company Inc. Publishers, Jefferson, North Carolina.



Siyaset, Postmodern Kimlik ve Gençlik

Politics, Postmodern Identity and the Youth

Abdurrahman BABACAN*

Öz

Postmodernizmin kimlikler üzerindeki etkisini incelemek, küreselleşme, kültür endüstrisi ve post-Fordist yaşam pratiği ile beraber düşünüldüğünde, her bakımdan modern dönemin kalıplarından sıyrılarak yeni bir düşünme, yaşama ve hissetme tarzı şeklinde ortaya çıkan bir olguyu analiz etmek demektir. Modernite ile birlikte zaten oldukça parçalanmış olan kimlikler üzerinde etkisini gösteren postmodern felsefe, zihinsel, felsefi ve kültürel dönüşüm sürecini hızlandırıp derinleştirirken, bütüncül bir siyasal içerim olarak kimliğe yansımış, buradan da yeni bir toplumsal ve siyasal kültür inşa olmuştur. İşte bu yeni kavramsal dünya, Türkiye'nin siyasal kimlikleri açısından da oldukça dönüştürücü sonuçlar doğurmuştur. Kimlik kavramının özü dönüşüme uğramış ve siyasal alanda, ucu-sonu belli olmayan bir kimlik algısı şekillenmeye başlamıştır. Farklı tarihsel zaman dilimlerinde yapılan saha çalışmalarında elde edilen bulgular da göstermektedir ki, vatandaşlar özellikle siyasal kimlik konusunda hem bir kafa karışıklığı yaşarken; fakat aynı zamanda bilinçli ve iradi biçimde geleneksel/konvansiyonel kimlikleri erozyona uğratarak yeni bir kimlik örgüsü etrafında oluşan bir zihinsel-felsefi kavram dünyasına girmiş olmakta, bunun en net yansıma alanını ise genç kuşaklar oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Postmodernizm, Kültür Endüstrisi, Kimlik, Siyasal Kimlik, Görelilik, Gençlik

Abstract

Postmodernism, producing a new philosophy that dictated the ending of ideologies through the realization of conjunctural marriages with various ideological perspectives, showed perhaps the deadliest effect on identities that were already quite fragmented and left homeless. The confusion in understanding of the political sphere has been reflected in identity as a holistic political inclusion, from which the political societies and political cultures have exacerbated. By understanding the politics and culture of postmodern political culture being transformed by the new conceptual world, Turkey's political identities have also been given rise to quite converter results. The essence of the concept of identity has undergone transformation and has begun to take shape in the political arena. Findings from field studies in different historical time periods also show that citizens are confused, especially about political identity; but also, a new mental-philosophical conceptual world that has been formed around a new identity bracket by eroding traditional/conventional identities in a conscious manner, in which the clearest reflection is on the young generations.

Keywords: Postmodernism, Culture Industry, Identity, Political Identity, Relativity, Youth

* Yrd. Doç. Dr., İstanbul Medipol Üniversitesi, İnsan ve Toplum Bilimleri Fakültesi, ababacan@medipol.edu.tr

Giriş

Gerek küresel ölçekte gerekse yerel bazda son yıllarda yaşanan niteliksel dönüşüm süreci, birçok unsur gibi siyasal kimlikler üzerinde de ciddi etkiler yaratmıştır. Türkiye'nin özelde içinden geçtiği tarihsel bağlam, Cumhuriyetin ilk dönemleri açısından kendine has bir realite yaratırken, niteliksel dönüşümün başlaması ve süreç içerisinde gitgide derinleşmesi anlamında 1980 sonrası dönem, yeni bir kırılmanın izleğini bizlere vermektedir. Modern dönemin siyasal kimlik kalıplarının artık işlemediği bu yeni dönemde, postmodernizm etrafında örgülenen ve küreselleşme, kültür endüstrisi, post-Fordizm üzerinden gelişen yeni kültürel, iktisadi ve siyasi içerikle birlikte oluşan bir yeni anlam havzası, siyasal kimliklerin tarifi, anlaşılması ve pratiği üzerinde ciddi bir dönüşüm yaratmaktadır. Bu çalışma, işte bu etkileşimin Türkiye örneğinde ve bunun içerisinde de özelde gençlik düzleminde nasıl ve ne şekilde oluştuğunun ve sonuçlarının ne anlam ifade ettiğinin cevabının arandığı bir çalışma olarak kurgulanmıştır.

Teorik zeminde, modern dönem sonrası oluşan ve merkezinde postmodern içeriğin yer aldığı yeni anlam dünyası, diğer parametreler küreselleşme süreci ve post-Fordist iktisadi-kültürel sürecin oluşturduğu yeni kültür-ekonomi ve kültür-siyaset ilişkisi ile birleşerek, kimlikler üzerinde nasıl bir etki yaratmaktadır? Türkiye'deki siyasal kimlik olgusu, bu yeni bağlam dâhilinde nasıl bir etkileşim fotoğrafı sunmaktadır? Yine ideoloji tanımı ve pratiği ile ideolojik pozisyonlardaki yeni durum nasıl şekillenecektir? Cumhuriyetin ilk dönemindeki realite, 1980'ler itibarıyla neredeyse büsbütün dönüşürken, bu yeni durumun doğurduğu pozitif ve negatif yönler nasıl anlaşılmalıdır? Bunun özellikle siyasal ve toplumsal kimliğin oluşup olgunlaşma evresini geçirdiği 18-25 yaş aralığı gençliğine dair ne gibi sonuçları vardır ve bu sonuçlar, nasıl okunmalıdır?

Çalışma dâhilinde adım adım cevabını aradığımız sorular bunlar olacaktır. Bu ise, hem teorik-tarihsel zemin analizi, hem de bu zeminin, eldeki niceliksel bulgulara olan yansımaları ile birlikte değerlendirilecektir. Buradan çıkacak çıktı ise bize, 1980 sonrası küresel düzeyde yeşeren ve gün geçtikçe zihinsel yapılara ve pratiklere işleyen teorik havzanın ve yeni anlam dünyasının, Türkiye'deki gençlik özelinde, siyasal-toplumsal kimlik tanımları ve içeriklerine nasıl yansıdığının cevabını sunacaktır.

Postmodernizm-Kimlik-Siyasallık İlişkisi

Kimlik, hem modern hem de geleneksel dönemin en tartışılan ve üzerinde kafa yorulan, sorular sorulan meselelerinden birisidir. Zira bir tanımlama, bir aidiyet ve bir ifade biçimi olarak, insanın varoluşsal pozisyonu ile ilgili hususu belirtir. Geleneksel dönemden birçok ayrışma noktasıyla beraber belki en dikkat çekici ayrışma noktası, modern dönemin kimlikler üzerindeki yaralayıcı, parçalayıcı, savunmasız bırakıcı ve karmaşıklaştırıcı etkisidir. Zira modern dönem boyunca insanlar, siyasal kimliklerini bir çeşit ideolojik konumlarına hamletmişler, buradan da sığ ve derinliksiz bir kültürel varoluşa ulaşmışlardır. Bu sığlık, zihinler üzerinde derin tahribatlar bırakmıştır. Bu, modernleşmenin de ötesinde, yeni bir siyaset ve varoluş tanımlaması çabasını getirmiş, bunun ilk ve öncül nüveleri, bilfiil modern zihnin üretim yatağı olan Batı düşüncesi

içerisinde ortaya çıkmıştır. Çeşitli ideolojik perspektiflerle konjonktürel evlilikler gerçekleştirmek suretiyle, aslında dikotomik olarak ideolojilerin bitişinin de haberini veren bir yeni felsefe üreten postmodernizm, belki de en ölümcül etkisini, zaten oldukça parçalanmış ve evsiz bırakılmış olan *kimlikler* üzerinde göstermiştir. Siyasal alanın anlaşılmasındaki kafa karışıklığı, bütüncül bir siyasal içerim olarak kimliğe yansımış, buradan da buhranlı siyasal toplum ve siyasal kültürler neşet etmiştir. Bu bağlamda postmodernizm, moderniteyi aşan ve insanlığa yeni bir tasavvur dünyası vaat eden bir yeni çağın başlamış olduğu inancını yaymaya çalışır. Görelilik, muğlaklık, tekillik, parçacılık ve parçalanmışlık, çok kültürlülük ve çok kimliklilik olarak ifade edilebilecek temel karakteristikleriyle postmodern felsefe, ürettiği siyasal kültürle, kimlik meselesini subjektif ve “özgür” bir alana çekmek suretiyle, geleneksel aidiyetlerden, disipline edici normatif çerçevelerden, ahlaki ve siyasi konumlanışlardan azade bir tasavvur ve pratikler dünyası öngörür.

Bu süreç, kapitalizmin yeniden yapılanma süreciyle de yakından ilişkilidir. Kapitalizmden önceki dönemlerin zaman ve mekân algısı, dolayısıyla da insan benliği algısı öngörülebilir ve ölçülebilir ölçütler içerisinde bir konum arz ederken, kapitalizmle birlikte ve hatta bunun da kendi içerisindeki niteliksel dönüşümle, zaman da mekân da insan da bu özelliğini yitirmiştir. Zira kapitalizm, bütünlüklü sosyo-kültürel, sosyo-iktisadi ve sosyo-politik bir olgu olarak, tüm etkileşim konseptlerini de kendi ölçütü ekseninde yeniden tanımlar ve şekillendirir. Bu, sadece iş dünyası ya da çalışma hayatıyla sınırlı bir durum olmayıp sosyal yaşam, psikolojik bağlam ve kültürel etkileşim süreçleri ve tüm politik ilişkileri de içine alan, geniş kapsamlı bir süreçtir. Bu anlamda, evvela bir zihin formu sorunu karşımıza çıkmaktadır. Kimlik meselesine doğrudan –ve çoğu zaman da negatif olarak – yansıyan bu durum, *yeni bir insan tipi* üretmek gibi bir neticeyle, bu yeni zihinsel duruma dair bazı sonuçlar üretmektedir.

Jameson, bu yeni postmodern kültürü, geç-kapitalizm döneminde ekonomi-kültür ikilisinden yola çıkarak tanımlamak ve anlamak gerektiğini ifade eder (Jameson, 2008, s.32); ki bu tarifte küresel kapitalizmin küresel kültürle girdiği karşılıklı etkileşim, postmodernizmin kuramsal ve pratik zemininin belirleyicisi ve aynı zamanda hazırlayıcısıdır. Bu zeminin bugünün kavramsal dünyasına yansması ise, günümüz dünyasındaki en popüler kavramsal çerçeveler olan demokrasi, özgürlük ve insan hakları nosyonlarının da kendisine göre yeni bir anlam içeriği kazanmış olmaları ve postmodern kültürün belirleyicileri olan küresel kapitalizm ve küresel kültürün ideolojik altyapısı olan piyasa ideolojisi ile eklemlenerek, yeni bir zihinsel havza inşa etmiş olmasıdır.

Frankfurt Okulu teorisyenleri ve özelde Gramsci'nin sıklıkla vurguladığı bu yeni bağlam, kendine özgü yaşama, düşünme, tanım yapma, hissetme tarzını da beraberinde içsel olarak inşa etmektedir (Gramsci, 1971, s.506). Edward Carr yarım asrı aşkın bir zaman öncesinden, gelişmekte olan yeni duruma dair yaptığı değerlendirmede, endüstri öncesi dönemin toplumsal alışkanlıklar ve saiklerinin aynen devam edeceğinin elbette ki düşünülmemeyeceğini belirtirken, son bir asır içerisinde endüstrinin çarklarının dönmesini mümkün kılmış felsefe, alışkanlıklar ve saiklerin bir toplumsal form ve yapı üretme noktasındaki başarısını vurgulamıştır (Carr, 1957, s.81-98). Benzer şekilde Habermas insanlığı, kapitalizmin büyüyen mantığının ulaşacağı

nokta ve günümüz yaşantısının gerçek yapısının oluşması konusunda uyarırken, ulaşılabilecek olunan bu noktaya *yaşamın sömürgeleştirilmesi* adını vermektedir. Yani profesyonel yaşamın araçlaştırılması, işyerinin hareketli hale getirilmesi, rekabet ve performans ölçümlerinin ilkökula kadar yaygınlaştırılması, hizmetlerin, ilişkilerin ve yaşama yerlerinin paralı hale getirilmesi, kişisel yaşam alanlarının tüketici anlamda yeniden tanımlanması, özel ve resmi olmayan eylem alanlarının yasal düzenlemesi ve bürokratikleştirilmesi ve her şeyden öte genel olarak okul, aile eğitimi ve kültürel yeniden üretimin politik yönetimlere dâhil edilmesi, tekil bir insanın yaşam alanının tümünün birden, yeni anlam ve yaşam tarzı tarafından kuşatılmasının alt unsurları olarak belirlemektedir. Beraberinde ise, günümüz toplumlarında kapitalist sistemin, deneyimleri ve insani ilişkileri metalaştırmakta ve bir zamanlar resmi olmayan ve demokratik denetime açık olan ya da bireylerin kendilerine bırakılan yaşam alanlarını resmi olarak düzenlemekte olduğunu ifade etmektedir (Habermas, 2001, s.776; Habermas, 1994, s.315).

Neo-Marksist okulun tanımlamasıyla *kültür endüstrisi* dönemi, postmodern felsefenin post-Fordist süreç birlikte yarattığı bu yeni zemin bağlamında değerlendirilmelidir. Gerek zaman, gerek mekân, gerekse insan algısının niteliksel bir dönüşüm geçirdiği bu yeni felsefi ortamın, bu bakımdan, ayrı bir önemle üzerinde durmak gerekmektedir. Zira postmodernizme atfedilen önem ve cazibe, toplumdaki ve insandaki değişmelere yeni bir anlam ve tanım koyma çabasından kaynaklanmaktadır. Featherstone, bu bağlamda, toplumsal yapılar ve ilişkilerdeki dönüşümün temel hazırlayıcısı olarak gördüğü postmodernizmin nasıl bir tanım ve anlam sahası inşa ettiğini şu şekilde izah etmektedir:

- “Batı modernliğinin bilim, hümanizm, sosyalizm vb. nosyonlarla imtiyazlı evrensellik iddialarının yaslandırıldığı temel üst-anlatıların sakat olduğunu ve entelektüellerin kendinden emin yasa koyucu rolünü terkedip yorumlayıcı rolüne soyunmasından ötürü yerel farklılıklara daha duyarlı ve daha az gösterişçi bilgi tarzlarına yönelmemiz gerektiğini öneren felsefe, toplum ve kültür teorilerinde temelcilik karşıtı bir konum.
- Yerel ve bölgesel alanın bu şekilde imtiyazlı kılınması akademi içerisinde, entelektüel ve sanat çevrelerinde simgesel hiyerarşilerin demokratik ve popülist bir çöküşüne tercüme edilir ve böylece sözcümleri yüksek kültür ve popüler ya da kitle kültürü arasındaki, sanat ve gündelik hayat arasındaki ayrımlara itiraz edilir.
- Bu boyutlar “postmodern derinliksiz kültür” (Jameson, 2008) ibaresinde düzenli tarihsel gelişme nosyonunun yerini, geçmişin esaslı bir düzen ya da değer yargısı üretilebilecek bir noktanın keşfedilmesine izin vermeyecek şekilde, bitimsizce çoğaltılan ve simüle edilen imajlar, fragmanlar ve gösterilerin yığılması olarak algılanmasına bırakması gerektiğini belirten nosyonda özetlenir” (Featherstone, 1996, s.164).

Bu meyanda postmodern söylemin, gerçekleşen kapitalist dönüşüm süreciyle birlikte, yerleşik siyaset kuram ve paradigmasını önemli ölçüde dönüştürdüğü belirtilebilir. Söz konusu bu dönüşümlerin yaslandığı temel nokta, siyasal kuramda modernite etkisinin içinden geçilen siyasal meselelere dair bir şey söyleyemeyişi, fakat daha sorunlu biçimde yansıdığı temel alan ise kimlik

sorununu bireyden topluma hemen her düzeyde ortaya çıkarması olmuştur. Kimlik sorusuna özelde geçmeden önce, meselenin siyasal alana taalluk eden boyutuna değinmekte fayda vardır. Zira postmodern felsefenin siyasal bağlamı yeniden tarif ve hatta içeriklendirme gayreti, esasında geçirilen zihinsel, felsefi ve kültürel dönüşüm sürecinin siyasal alana olan yansımadır ve bu izaha kavuşmadan, kimlik-siyaset ilişkisinin bu dönemde ele alındığı yeni çerçeveyi anlamak mümkün olmayacaktır.

Batı siyasal düşüncesinin siyaset ayrımlarını konu edinen genel çerçevesi, liberal, liberal demokrat ve Marksist olmak üzere üç ana ayırım noktasından yola çıkar. Postmodern siyaset anlayışının ise, ne orta sınıf ne de işçi sınıfına, daha ziyade burjuvaziye yakın bir pozisyon tutarak, kendine en yakın siyasal pozisyon olarak liberal birey, toplum ve devlet modelini seçtiği söylenebilir. Bu, ona çok geniş bir hareket alanı açmak suretiyle, ilkesel olduğu kadar işlevsel bir rahatlık da sunar. Beraberinde, gerek birey, gerek toplum, gerekse devlet düzeyindeki siyaset alanının özellikle 90'larla birlikte iliklerine kadar hissettiği küreselleşme sürecini bu felsefi bakışla eşgüdümlü değerlendirmek zaruridir. Zira ulus-devlet zihinsel, siyasal, kültürel, sosyolojik ve ekonomik kalıplarını aşmadan düşünülecek bir siyasal bağlam konsepti, bir nevi anakronizme yol açar. Bu yeni siyasal paradigma için küresel bir zihne; ve dolayısıyla da küresel bir ekonomi, kültür, sosyoloji ve siyaset ufkuna ve zeminine ihtiyaç vardır. Yukarıda ele alınan Post-Fordist dönem olarak da nitelenebilecek geç-kapitalizm döneminin, birçok parametreyi bünyesinde barındırmak suretiyle hayatın hemen her alanına dönüştürücü bir etkiyle sirayet ettiği hususu da yine bu bağlam dâhilinde zikredilmelidir. Yeni dönemle birlikte bireye ve ekonomiden kültüre hemen her alanda bireysel çerçevede gelişecek oluşumlara dair sınırsız kredinin açılması, devletin birçok husustaki belirginliği ve kaynak dağılımlarındaki rolünü minimize edecektir. Bu ise, postmodern siyaset teorisyenlerinin iddiasıyla, yatay ve eşitlikçi bir siyasal alan anlamına gelir. Bu yatay durum, kültürel kimlik tanımlamalarının da yeniden ele alınmasını getirmektedir. Farklılık ve çoğulculuğa vurgu ve katılımcılık gibi yeni fikirsal tanımlamalar ortaya çıkmakta ve bu, yeni bir siyasal kültürü işaret etmektedir. Eski tip ulus-devlet sınırlamalarına hapsedilmiş kimliksel tanımlama biçimleri yerini, global bir çerçeve içerisinde, kamu-özel, alt kültür-üst kültür gibi ayrımlara karşı olan bir yeni kültürel çoğulculuk anlayışına bırakmıştır. Bu anlamda, azınlıkların varlığını pekiştiren, keskin ve ayrıştırıcı olarak nitelediği ideolojik pozisyonları reddeden, ulusalcılığı ilga edip etnik ve dini azınlıkları ön plana çıkararak, dil, din vb. argümanlar üzerinden getirilebilecek bir birlik olgusuna toptan ve kategorik olarak karşı çıkan postmodernizm, yakınsadığı liberal pozisyon ile de, bu pozisyonun kurumsal aktörü olarak liberal devlet anlayışı ile de siyasete ve siyasal kimliklere bakışı köklü biçimde etkilemiştir. Liberalizmin temel değerleriyle çok sıkı bir yakınlık içerisinde, devlete ve devletin kimliklere dair biçmeye çalıştığı uygulamalara tepkisel duruş koyarak, bu argüman üzerinden kimliklere aidiyet bağlarını da sorgulayan söz konusu yeni düşünce havzası, her şeyi görelî hale getirdiği gibi, insanı ve insanın kendisini tanımlama ve anlamlandırmasının en temel belirleyici parametresi olarak kimlikleri de görelî hale getirmiş, muğlaklaştırmıştır.

Postmodernizmde toplum yaşamında ortaya konulan düşünce, her zaman önceden belirlenmiş katı kuralları uygulamaktan ziyade nasıl hissediliyorsa öyle yaşamayı öngörmektedir (Küçük, 1994, s.303).

Artık eski dönemlerde olduğu gibi ekonomik refahın birleştiriciliği, siyasal bütünleşme ve/ya kültürel bağlılıklar tezleri, bugünün postmodern anlatısında kendisine yer bulamamaktadır. Bu durumda insanın aidiyeti ve bağlılığı, birtakım üst anlatılara ve değerlere ve bu değerler üzerinden oluşan kültürel/dini/toplumsal yapılara değil, belirli alt grupsal yapılanmalara –ki “topluluk” olarak da ifadelendirilebilir – dönük olacaktır. Hızlı değişen bir toplum özelliğiyle postmodern toplum, klasik anlamda toplumun örgütlenme temelini de topluluk şeklindeki alt grup kümelerine döndürmüştür. Teknoloji ve bilginin bu yeni örgütlenme temelini esaslarını oluşturması, beraberinde, dünya genelindeki bir tektipliğe de kapı açmaktadır. Yani bir yandan alt kimlik özellikleri ortaya çıkıp belirginleşirken, bir yandan da kimlikler özgün değerlerini yitirmeye ve bir homojen kimlik içinde emilmeye başlamıştır. İletişimdeki gelişmeler, farklı toplumların farklı kimlik aidiyetlerine sahip insanlarını aynı kodu kullanmaya itmiş; insanın kendi özgün kimliğini bulması zorlaşmıştır. Bu, elbette ki ulus-devlet sınırı ve mantığını aşan bir durumdur. Özellikle etnik ve bölgesel kimlik siyasetindeki artış, ulus-devletin eski tip siyasal kimliklere vurgu yapan yapısını çözmeye başladığının önemli bir göstergesidir. Etnikliğe ve bölgeselliğe yönelik artan bu ilgi, siyasal, ekonomik ve kültürel küreselleşme bağlamında, ulusların artık anlamlı bir kolektif kimlik veya sosyal aidiyet hissi sağlamada etkili olamadığı gerçeğini ortaya koymaktadır (Heywood, 2007, s.249).

Söz konusu yeni siyasal bağlam, sivil alana özel bir anlamın yüklenmesini de içermektedir. Eski görece dar, kapalı ulus-devlet mentalitesi ve sınırlarındaki siyasal alan, sivil alanın içeriğini de kapsayan, bu yönüyle sivil unsurların hareket alanı anlamında kendilerini ifade ediş ve ortaya koyuşlarına yapısal bir sınırlama getiren bir çerçeveye işaret ederken yeni siyasal bağlam, bundan böyle her türden kimlik tanımlama ve pratiklerinin devlet içinde değil sivil toplumda yaşanması, bu anlamda da, devletten ayrı bir alan olarak sivil toplumun çoğulculuğu ve farklılığı kapsaması gerektiği savından hareket eder.

Kimlik meselesinin, bir kültürel değişim ekseninde postmodernizmle beraber düşünülmesinin önemi, kültür-siyaset ilişkisinin değişen niteliğinde aranmalıdır. Modern dönemde kültür siyasal'ın bir parçası olarak görülürken, postmodernizm kültüre, siyasal'ın belirleyicisi olarak bakma eğiliminde olmuştur. Yani kimlik artık tanımlanan ve belirlenen bir olgu olmaktan çıkmış, kendi kendisini tanımlayan bir forma bürünmüştür. Postmodern kültür ile gelen kimliğe dair bu yeni tanımlama özelliği ise sivil-temelli bir anlam, içerik ve misyon ile kodlanır. Devlete karşı özgürleşmenin aracı olarak görülen kimliğin bu tanımı, siyasal alanı tanımlarken oldukça önemli bir yer işgal eder. Zira çoğulculuk ve farklılık, bu yeni kimlik politikası ve siyasetinin bir ve pozitif anlamlar yüklenen tarafında yer alırken, öte tarafında ise Jameson'un belirttiği, kimliği ve kimlik politikalarını sivil bir özgürleşmeden çok, küresel ekonomik bağlamın bir *ideascape*'i olarak, tektipleşen kültür anlayışının önemli unsurlarından biri olarak gören bakış yer almaktadır.

Bu anlamda, postmodernizmin kimlik meselesine belki de en ciddi biçimde taalluk eden tarafı, çağdaş kültürde çoğulculuk ve farklılık içerisinde kimliğin buharlaşmasına yaptığı tersten katkıdır. Şaylan, bu durumun oluşmasını hazırlayan zemine dair yaptığı kategorilendirmede, geleneksel kimliğin karşısında etnik, dinsel ya da mezhepsel temelli, yeni kimliklerin en gelişmiş ve zengin toplumlarda bile oldukça fazla ortaya çıkmasının, siyaset kuramının yerleşmiş paradigmalarının yetersizliğinin sonucu ve aynı zamanda kanıtı olduğunu belirtir (Şaylan, 2002, s.301).

Türkiye Resmin Neresinde?

Siyasal kültürünün postmodern siyaset ve kültür anlayışı tarafından dönüşüme uğrayarak, içinden çıkardığı yeni kavramsal dünya, Türkiye'nin siyaset kimlikleri açısından oldukça dönüştürücü sonuçlar doğurmuştur. Kimlik kavramının özü dönüşüme uğramış ve siyaset alanında, ucu-sonu belli olmayan bir kimlik algısı şekillenmeye başlamıştır. Postmodernizmi, bu anlamda, apolitik ya da anti politik değil, daha çok, özgül ve özgün bir politika türü olarak tanımlayan Heywood onu, bir umut dalgası ya da bir umutsuzluk gibi ayrımlara gitmeyen kültürel ve felsefi bir hareket olarak tarif eder (Heywood, 2007, s.92). Postmodern kültür parçalanmayı savunurken, bir nevi özgürlük adına ister toplumsal, ister bilgisel her türlü bütünleşmeyi hor görür, dışlar. Bu özgürleşme iddiasını Rorty şöyle ifade eder:

“Yüceliği isteyenler postmodernist bir entelektüel hayat biçimini amaçlamaktadırlar. Güzel toplumsal ahenkler isteyenlerse, bir bütün olarak toplum kendi kendisini temellendirme kaygısıyla canını sıkımsızın kendisini teyid ettiği bir postmodernist toplumsal hayat biçimi istemektedir” (Rorty, 1994, s.169; akt. Aslan ve Yılmaz, 2001).

İdeoloji ve ideallerin, bu yeni durum içerisinde nereye tekabül ettiği de ayrı bir önemli noktadır. Tabiatı itibarıyla herhangi bir ideolojik pozisyona yakınlık duymayan postmodern durum, kendisi etrafında şekillenen bir siyasal alana ideolojisiz ve –kendi iddiasıyla – tarafsız bir dünya vaat etmektedir. Belki buradaki kritik nokta, bunun gerçekte tarafsızlık pozisyonu anlamına gelip gelmediğidir. Şaylan'ın da ifade ettiği gibi bu bilakis her türlü siyasi yönelime uyabilecek kadar soyut ve bulanık bir olgu olduğunu da gösteriyor olabilir (Şaylan, 1996, s.6); zira bütünlükten yoksun oluşu ve herkesin onda kendisine ve yönelimine uygun eklektik formlar üretmesine ve bulmasına kapı açan gevşek karakteri, onun bir bakıma zayıflığı olduğu kadar, bir anlamda belki de güçlü tarafını oluşturmaktadır. Geleneksel modern kabulün aksine, epistemolojik sürecin gerçeğe birebir tekabül etmediğini ve bu anlamda, gerçeğin sürekli biçimde yeniden üretildiğini iddia eden postmodern durum, gerçeklik ve hakikat algısını felsefi sorgulamadan geçirerek, aslında yıkıma uğratar. İnsanların hakikate dair algılarının buharlaşıp içeriğinin görelileşmesi ise, insana “yeni özgürlük alanları” açar. Geleneksel modern dönemin, bir kimlik üretme anlamında en temel parametrelerinden sayılan ideolojiler de, bu çerçeve içerisinde görelileşir ve içerikleri, bir takım eklektik süreçlere girmek suretiyle özgül ağırlığını kaybeder. Bir bakıma eskatoloji üretme dönemi olarak 60'lı yıllarda “ideolojilerin sonu”nu ilan ederek başlayan süreç, 70 ve 80'lerde ise yeni Fransız düşüncesiyle birlikte “insanın sonu”nu ilan ederek devam etmiş

(Topçuoğlu ve Aktay, 1996, s.10); yani, eski dönemin mahsulü, yeni dönemin hegemonya aracı ideolojik kalıpların tümüne; proleterya, devrime, hümanizme; kısacası Lyotard'ın sonradan "meta anlatılar" olarak niteleyeceği bir sürü ideâle olduğu kadar, insan'a dair özgünlükler ve hasletlere vedayı da getirecek bir zihinsel ve felsefi ortama evrilmiştir.

O halde Türkiye bu değişimin neresindedir? Yukarıda da ifade edildiği gibi Türkiye'nin siyasal kültürünü de derinden etkileyen bu süreç, kimlik meselesi, siyasal kimlikler ve kimlik siyaseti etrafında birtakım dönüşümlere kapı açmıştır. Kimlik politikalarına sivil bir anlam ve gaye yükleyen liberal perspektiften bakıldığında, yukarıdan kural ve tanım koyucu, kimliği üstten belirleyen devlet kaynaklı politikaların, demokratikleşme sürecine darbe vurduğu savı sunulabilir. Bu, bir anlamda doğru ve haklı bir zemini olan da bir kaygıdır. Zira Cumhuriyetin kurulduğu yıllardan itibaren ortaya konan devlet-merkezli siyasallık ve kimlik tanımları, hep bir baskı, icbar ve şekillendirme siyasetini doğurmuş, sivil alana ve ferdi kimliksel tanımlara yer verilmemiştir. Bu yönüyle Türkiye'nin tek parti dönemi ile başlayan modern tarihi, tek merkezden tanım koyma, yaklaşık her on yılda bire tekabül eden darbe "geleneği" ve devletin vatandaşlık tanımlamaları ve kimlik siyasetine direkt müdahil oluşunun tarihidir. Kentli ve kırsal halkı tek tip bir vatandaşlık eğitiminden geçirmek suretiyle sisteme eklemeyi hedefleyen söz konusu süreç, katı bir hak-vazife dengesi üzerinden devlet eksenli bir yurttaş tipini ortaya çıkarmayı amaçlamıştır. Üstel'in ifadesiyle bu, rejimin doğrudan devlete sadık (*makbul*) vatandaşı ve dolayısıyla da bu vatandaşlardan oluşan bir ulusu inşaaya soyunmasıdır. Etno-kültürel yönelimli bir bürokratik milliyetçilik anlayışı ile sözleşmecî ulus söyleminin tayin ettiği bu yurttaş tipi, bugüne kadar Türkiye'deki yurttaşlık eğitiminin karakterini belirlemiştir (Üstel, 2014, s.229). Özellikle 1950'ye dek süren tek parti döneminin tam anlamıyla karakterize edildiği böylesi bir durumdan, 1980 darbesine dek, çok partili dönem boyunca daha ılımlı ve hatta liberal sayılabilecek bir yumuşama çizgisine geçildiği söylenebilir.

1980 sonrasını ise konumuzu izaha kavuşturan birkaç farklı boyutu barındırması bakımından bütünlüklü biçimde değerlendirmek gerekmektedir. Devletin darbe ile birlikte yeniden militan bir çizgiye geçiş, emredici ve dikte edici karakterine dönmesi, en çok siyasal bağlamı ve onunla direkt ilişkili kültürel sahayı; ve bu ikisinin bir anlamda kesişim kümesinde yer alan siyasal kimliği etkilemiştir. Bu etki ise, bu defa, 1980 öncesindeki benzer devlet merkezli süreçlerin yaşattığı etkiden daha farklı bir seyir izlemiştir. Nitekim 1980 sonrası dönemle birlikte, resmi ideolojilerin nasıl aşılacağı ile ilgili temel arayışların da içerildiği; etnik, dini, ideolojik ve kültürel kimliklerin artık bir merkezden belirlenemeyen ve yönlendirilemeyen bir yapıya kavuşmasının "bağımsızlaşma" olarak alkışlandığı bir döneme girilmiştir. Bu, başlı başına niteliksel bir dönüşüm demektir. Beraberinde, yukarıda da değinildiği üzere, küresel kapitalizm ile küresel kültürün ortak bir alanda belirleyicisi olduğu postmodern kültür ve bunlara esas zemini teşkil eden piyasa; demokrasi, sivil siyaset, insan hakları ve özgürlük gibi kavramsal nosyonlar etrafında, yeni bir zihinsel havza oluşturmuştur. Söz konusu dönem, bu yönüyle, tam da eski mantalitenin en keskin biçimi ile, yeni mantalitenin ılımlı ve esnek içeriğinin çok ilginç bir karşılaşması olmuştur. Bu karşılaşmanın galibi ise, yine postmodernizm eliyle karmaşıklaşmıştır. Gerek Foucault, gerek Baudrillard'da görülen, iktidarın devlet ya da silahlı kuvvetler gibi

baskın kontrol merkezlerinden uzaklaşıp dağılmasının, merkezi gücün çözülmesi değil, aksine pekişmesi olabileceği; iktidarın her türlü muhalefete direngenliğini arttıran zira karşı koyuşun her biçimini önceden görüp kuşatabilme olanağına sahip bir sistem halinde sarmallanışa sahip hale geldiği görüşü de, konumuz dâhilinde, olayın çok boyutlu olduğunu ifade eden bir noktaya temas etmesi bakımından önemlidir (Foucault, 2016; Baudrillard, 2003). Fakat her halükarda bu karşılaşmadan postmodern durumun galip çıktığı söylenebilir. O halde bunun, Türkiye ölçeğinde genç kuşaklar ve bu kuşaklara zihinsel yansımaları anlamında karşılığı nasıl olmuştur?

Genç Kuşak ve Yansımalar

Öncelikle vurgulanması gereken bir nokta var: 1980 sonrası dönemin bu bambaşka mahiyete sahip karakterinden bahsediliyorsa, konumuza dönem ve kuşaklar anlamında taalluk eden yaş grubunun, 30 yaş altı grubu olduğunu görmek gerekir. Daha ziyade 18 ile 25 yaş aralığı, bunun en net göstergesinin alınacağı yaş aralığı olacaktır. Zira küresel yeni durum olarak tarif edilen zamansal bağlamın, tam da bu kuşak açısından önemli bir etki alanı yaratmış olması beklenir.

Bu bağlamda, konumuzu değerlendirirken, yukarıda çizilen teorik çerçevenin, niceliksel bulgulara olan yansımalarından bahsetmek isabetli olacaktır. Zira özellikle genç kuşak açısından, 1980 sonrası başlayan ve 2000'li yıllarla birlikte zirvesini bulan küresel konjonktürdeki baş döndürücü değişimin etkileri, Türkiye örneğinde yeni bir siyasal, kültürel, toplumsal, iktisadi ortamın da yeşermesiyle birlikte düşünüldüğünde hayli önemsenmesi gereken sonuçlarının olacağı muhakkaktır. Özellikle konumuz dâhilindeki kimlik meselesi, toplumun hemen her grubu, özelde ve en kuvvetli şekilde ise –değişkenlik katsayısının yüksek olmasından ötürü – gençliğin, kendisini tanımlarken ve bu tanımdan yola çıkarak siyasal ve kültürel gelişmelere yaklaşırken başvuracağı temel referans noktası olacağından, bunun mahiyetine dair nereye geldiğinin analizi, hayati bir husustur.

Bu bağlamda, yapılan son zamanlardaki en kapsamlı kamuoyu saha araştırması mahiyetindeki birtakım çalışmaların sonuçlarına başvurmak, teorik çerçevenin toplumsal anlayışlar ve kimliklerdeki pratik zihinsel yansımalarını görmek bakımından faydalı olacaktır. Bu çerçevede Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), bir öncekini 1999'da, yani özelde Türkiye'nin siyasal, iktisadi, kültürel ve sosyolojik anlamda oldukça çalkantılı geçirdiği sürecin tam içinde, toplumdaki kimlik, siyasal gelişmeler, din vb. faktörlerin nasıl bir algı sunduğunu izaha dönük yapmış olduğu kamuoyu araştırmasını, yeni bir döneme girişin ortasında, 2006'da, yenilemiş ve hem özerk hem de aynı zamanda karşılaştırmalı bir analize de imkân tanıyan bir fotoğraf sunmayı amaçlamıştır. Türkiye nüfusunu temsil niteliğine sahip bir örneklem iddiasıyla 1492 kişiyle yüz yüze kendi hanelerinde anket gerçekleştirmek suretiyle oluşturduğu söz konusu çalışmada, daha önce 1999 yılında yapmış olduğu araştırmanın devamı niteliğindeki sorularla toplumun geçen zamanın getirdiği dönüşümle birlikte değişen algılarını ölçmeye dönük bir perspektif koymaya çalışılmıştır (Çarkoğlu ve Toprak, 2006).

Sonuçların ve verilen cevapların konumuza taalluk eden kısmına bakıldığında çarpıcı rakamlar görmekteyiz. Buna göre özellikle kendilerini ilkin ve öncelikle nasıl ve hangi sıfatla tanımladıklarına dair soruda 18-24 yaş grubunun vermiş olduğu cevaplara bakıldığında, “öncelikle Türk” olarak tanımlayanların yüzde 17,6, “öncelikle Müslüman” olarak tanımlayanların yüzde 38,6, “öncelikle Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı” olarak tanımlayanların yüzde 32,7, “öncelikle Kürt” olarak tanımlayanların yüzde 5,1, “öncelikle Alevi” olarak tanımlayanların ise yüzde 2,6 lık bir orana sahip olduğu sonucu çıkmıştır. Bu durum, özellikle Türklük tanımlaması ve aidiyetinde gençler arasındaki görece azalmış olan ağırlık ve etkiyi göstermesi bakımından vurguya değerdir. Bunun yerini, zamanla küresel ve yerel konjonktürün etkisiyle Türkiye cumhuriyeti vatandaşlığı gibi daha üst bir kimlik tanımlaması almaya başlamıştır. Bu vatandaşlık aidiyetini ifade eden içeriğin anlamlı bir ağırlığının aynı zamanda etnik köken olarak Türklükten oluşması da, konunun geldiği noktayı göstermektedir. Bununla birlikte halen daha kendisini ilkin bir etnik kökene refere eden gençlerin, Türk-Kürt toplamda yüzde 22 gibi bir orana sahip olduğu da vurgulanmalıdır. Bu ise, hem belli bir bölgeselleşmeye işaret eden bir trende, hem de birtakım refleksif ve reaksiyoner tutumlara ilişkin olmalıdır. Fakat yine de, ne olursa olsun görülen odur ki, şu ana dek toplumsal manzara içerisinde, dominant etnik unsur tanımlama ve aidiyetinde bir gerileme söz konusudur. Bu da yukarıda çizilen teorik çerçeveyi doğrulamaktadır.

Gençlikten toplumun geneline geçildiğinde ise, sonuçların konvansiyonel ve geleneksel Türkiye toplumsal durumuna daha yakınsadığını görmekteyiz. Yani gençler arasında net biçimde görülen farklılaşma trendi, – gerek yaş ve diğer faktörler bakımından – toplumun geneline hasredildiğinde çok da net görülmemektedir. Yani şu ana dek Türkiye’deki siyasal sosyolojinin bulgularına benzer şekilde, gerek aidiyet duyulan partiler bakımından, gerek sağ-sol şeklindeki ideolojik pozisyonlanmalar bakımından, gerekse laik-İslamcı ayrımı esasından durum, geleneksel bulgulara benzerlik arz etmektedir.

Buna göre, kendilerini; “öncelikle Türk” olarak, “öncelikle Müslüman” olarak, “öncelikle Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı” olarak, “öncelikle Kürt” olarak, “öncelikle Alevi” olarak tanımlamada, en son seçimlerde oy verilen partiler nezdinde bakıldığında,

AK Parti seçmeninin;

“öncelikle Türk”e verdiği cevap yüzde 14,6

“öncelikle Müslüman”a verdiği cevap yüzde 60,0

“öncelikle Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı”na verdiği cevap yüzde 23,1

“öncelikle Kürt”e verdiği cevap yüzde 0,9

ANAP-DYP-DP çizgisi seçmeninin;

“öncelikle Türk”e verdiği cevap yüzde 34,8

“öncelikle Müslüman”a verdiği cevap yüzde 32,9

“öncelikle Türkiye cumhuriyeti vatandaşı”na verdiği cevap yüzde 32,3

MHP-BBP çizgisi seçmeninin;

“öncelikle Türk”e verdiği cevap yüzde 35,6

“öncelikle Müslüman”a verdiği cevap yüzde 28,9

“öncelikle Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı”na verdiği cevap yüzde 35,5

CHP seçmeninin;

“öncelikle Türk”e verdiği cevap yüzde 27,7

“öncelikle Müslüman”a verdiği cevap yüzde 20,9

“öncelikle Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı”na verdiği cevap yüzde 46,1

“öncelikle Alevi”ye verdiği cevap yüzde 2,7

DTP-BDP-HDP çizgisi seçmeninin;

“öncelikle Türk”e verdiği cevap yüzde 4,8

“öncelikle Müslüman”a verdiği cevap yüzde 20,4

“öncelikle Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı”na verdiği cevap yüzde 4,4

“öncelikle Kürt”e verdiği cevap yüzde 57,0

“öncelikle Alevi”ye verdiği cevap yüzde 11,1’dir.

Mensubu olduklarını belirttikleri siyasal-ideolojik konumlanma esasında bakıldığında ise,

Kendisini daha çok laik olarak tanımlayanların;

“öncelikle Türk”e verdiği cevap yüzde 27,2

“öncelikle Müslüman”a verdiği cevap yüzde 17,8

“öncelikle Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı”na verdiği cevap yüzde 44,1

“öncelikle Kürt”e verdiği cevap yüzde 1,3

“öncelikle Alevi”ye verdiği cevap yüzde 4,4

Kendisini İslamcı olarak tanımlayanların;

“öncelikle Türk”e verdiği cevap yüzde 15

“öncelikle Müslüman”a verdiği cevap yüzde 60,7

“öncelikle Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı”na verdiği cevap yüzde 19,5

“öncelikle Kürt”e verdiği cevap yüzde 3,5

“öncelikle Alevi”ye verdiği cevap yüzde 0,3

Kendisini ne laik ne İslamcı olarak değil, daha ziyade ortada bir pozisyonda tanımlayanların;

“ öncelikle Türk”e verdiği cevap yüzde 21,6

“öncelikle Müslüman”a verdiği cevap yüzde 33,3

“öncelikle Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı”na verdiği cevap yüzde 39,3

“öncelikle Kürt”e verdiği cevap yüzde 3,2’dir.

Toplumsal yapının genelinden çıkan bu sonuçlar göstermektedir ki, genç kuşak, burada toplumun genel tutum ve algısından bazı noktalarla ayrılmaya başlamaktadır. Hemen bütün siyasal-ideolojik pozisyonlanmaları içermesi bakımından, oy verilen/yakın durulan siyasi partiler esasından bakılarak, toplumun siyasal sosyolojisine dair genel geçer ve üstten bir kıyaslama yapıldığında, toplumun genel ortalamasının ilk kimlik tanımlamasındaki “Türklük” vurgusunun, salt gençlik grubunun buna verdiği cevaba oranla çok daha yüksek oluşu; yine, ilk kimlik tanımlamasında “Kürtlük” vurgusunun genç kuşakta, toplumun genel ortalamasına göre daha yüksek olması, geleneksel ve konvansiyonel kimlik algı ve tanımlamasında ciddi bir farklılaşmanın izlerini göstermektedir. Bununla birlikte, ilk kimlik tanımlamasında kendisini “Müslüman” olarak tanımlamakta genç kuşağın oranının, Türkiye toplumun genel ortalamasından yine önemli sayılabilecek düzeyde yüksek olduğu da dikkat çekmektedir. Bu, aslında genç kuşak arasında Müslümanlık vurgusunun, sanılanın aksine, önemli bir parametre olduğunu göstermektedir. Yine, “Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığı” gibi son dönemlerde hızlı bir yükselme ivmesine giren bir kimliksel tanımlama biçiminin, hem genç kuşak hem de toplumun geneli açısından yükselmekte olan bir trende sahip olduğu da gözlenmektedir. Burada da yine genç kuşağın bu kimliksel tanımlamaya, toplumun genel ortalamasına göre daha yakın durduğu net olarak görülmektedir. Yani ilk kimliksel tanımlamalar göstermektedir ki, daha küresel, daha liberal ve aynı zamanda da belki de paradoksal olarak daha “direnişçi” ve “bölgelci” bir kimliksel duruş, genç kuşak arasında yaygınlaşma trendindedir. Bu ise, postmodern felsefe ve küreselleşmenin, küresel kültür-geç kapitalizm ilişkisiyle birleştiğinde zihinlere sunduğu biraz karmaşık yeni durumu özetlemektedir.

Bu nokta, meseleye dair bir başka çalışma olan Sosyal, Ekonomik ve Kültürel Araştırmalar Merkezi (SEKAM) bünyesinde; 179 kentsel, 173 kırsal olmak üzere toplamda 352 yerleşim biriminde 15-28 yaş aralığındaki 5541 gençle yüz yüze anket gerçekleştirilmek suretiyle hazırlanan gençlik çalışmasındaki verileri de değerlendirmemizi gerektirmektedir (SEKAM, 2013).

Buna göre, sorulan soruda, gençlerin kendilerini ne olarak tanımladıkları sorusunda, ilk 4’te yüzde 39,4 ile “Müslüman”; yüzde 27,9 ile “insan”; yüzde 19,3 ile “Türk”; yüzde 12,1 ile “Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı” bulunmaktadır. Onları sırasıyla “Kürt”, “Alevi” ve diğer kimliksel gruplar izlemektedir. Burada önemli gördüğümüz bir nokta, bu çalışmada dâhilinde kişilere verilen cevap tercihlerinde, TESEV raporunda yer almayan; “insan” gibi çok geniş, ideolojik pozisyon ve bir kimliksel duruş itibarıyla net, belirgin bir açıklığa sahip olmayan ilave bir seçenek hakkı daha konuşmuş olması ve buna anlamlı bir karşılığın gelmiş bulunmasıdır. Rakamlar genel fotoğraf

anlamında, belki de TESEV raporunda ortaya çıkan sonuçlara çok benzer bir genel resim sunmasının yanı sıra, bundan farklı olan, “insan” kategorisinin her bir kimliksel tanımlama biçiminden belli yüzdeler alması; ve bu sayede, kendi başına oldukça ciddi denebilecek bir orana tekabül etmesi olmuştur. Eski geleneksel/konvansiyonel siyasal sosyoloji algısından oldukça yeni bir duruma geçiş yapıldığını gösteren bu durum, ideoloji, değer ya da etnisite-merkezli bir kimliksel algıdan, keskinliklerin yumuşatıldığı ve bu anlamda da bu sayılan parametrelerin eski önemlerini yitirdiği bir yeni duruma geçişin bir göstergesi olarak okunabilir. Zira insan olmak ile alakalı durum, aslına bakılırsa soruda sorulsa dahi, siyasal sosyoloji bağlamında ve dâhilinde değerlendirilmemesi gereken, bu yönüyle de bu kadar yüksek bir cevap oranına sahip olmaması gereken bir durum olmalıdır. Sanırız cevap tercihlerindeki bu şıkkı verilen bu rağbet, bu yönüyle cevap verenlerin, bu meselelere dair bilgi ve perspektifinin yetersizliği kadar, küresel bir yeni kültürel havzanın, zihinsel ve felsefi anlamda oldukça etkisi altında olduğunu da net göstergesidir.

O halde burada, siyasal kimliklerin eski öneminin korunup korunmadığına dair bir çıkarımda bulunulabilir mi? Kimlik ihtiyacı, bireylerin başkalarından ayrışan yönlerine olan vurgu ile anlam kazanan bir olgu olarak nitelendiğinde –ki genel kabul böyledir-, yeni bir diyalektik biçimi olarak benzerlik ile farklılık uçları arasındaki bir salınım gündemimize girmiş durumdadır. Bu anlamda geleneksel/konvansiyonel içeriği ve tanımı ile siyasal kimliğin, başkalarından din, dil, etnisite, mezhep, ideolojik pozisyon gibi kategoriler temelinde ayrışmayı ve farklılık arayışını çağrıştıran boyutuna, artık yeni bir boyut olarak benzerlik arayışının (Bilgin, 2007, s.19-20) da dâhil olduğu yeni bir kavramsal-entelektüel süreçten bahsetmek gerekmektedir.

Yine aynı raporda dikkat çeken bir diğer nokta, gençliğin bu kez modern-gelenek düzlemindeki kimliksel aidiyetlerini, yüzde 72 gibi çok ciddi bir oranda “biraz modern-biraz geleneksel” olarak tanımlamalarıdır. Bu aynı zamanda kendini ne geleneksel ne de modern olarak tanımlamak demektir. Bir nevi bir hibrid modeli çağrıştıran bu durum, gelenek ile modern arasında nasıl bir konumlanma tutulacağına, esasında küresel ölçekte yaşanan yerel bir yansımasıdır.

Siyasi, ideolojik ve dini kimlikler bakımından meseleye bakıldığında ise, sonuçlar, ilk 5’te; yüzde 43 ile “Müslüman”, yüzde 31 ile “ilerici”, yüzde 29 ile “Atatürkçü”, yüzde 23 ile “laik” ve yüzde 22 ile “İslamcı” şeklinde tezahür etmiştir. Bunun, gelenek-modern düzlemindeki karşılığı ise: kendisini en yüksek düzeyde modern olarak niteleyenler; yüzde 30,8 ile ateist, yüzde 15 ile devrimci, yüzde 14,4 ile feminist, yüzde 13,5 ile sosyalist kimliğine sahip olanlardır. Kendisini en yüksek düzeyde geleneğe bağlı olarak niteleyenler ise; yüzde 19,3 ile muhafazakâr, yüzde 18,7 ile milliyetçi, yüzde 18,2 ile İslamcı kimliğine sahip olanlardır.

Tıpkı bunun gibi, laiklik-İslamcılık-dindarlık bağlamında olaya yaklaşan TESEV raporu ise, yukarıdaki rakamların yanı sıra, bir başka parametreden olaya dair sonuçlar sunmaktadır. Buna göre, O’dan 10’a, bir uçta laiklik diğer uçta İslamcılığın olduğu bir skalada gençliğin ortaya koyduğu barem değeri 5,5 şeklinde tezahür etmiştir. Bu şu demektir: hemen hemen bunların ortasında bir pozisyonda bulunulduğu anlamına gelmektedir. Belki de siyasal-ideolojik pozisyonlanmalardaki

bahsi edilen niteliksel değişim, kendisini en belirgin biçimde bu skalada göstermektedir. Dindarlık konusundaki rakamsal göstergede ise genç, kendisine 6,5 verirken; annesine 7,7; babasına ise 7,4 vermektedir. Bu göstergeler dâhilinde son bir nokta ise, söz konusu bu laik-İslamcı-dindar pozisyonların, etnik kimlik aidiyetleriyle nasıl bir ilişkisellikte olduğudur. Buna göre; anne babasıyla Kürtçe/Zazaca konuştuğunu ifade edebilen bir gencin “laiklik-İslamcılık” skalasındaki değeri 6,9’a çıkmaktadır. Yine bunun gibi, skalada dindarlık konusundaki rakam da artmaktadır. Bu genç, dindarlık hususunda kendisine 7,7 verirken; annesine 8,8; babasına ise 8,5 vermektedir. Bu durum, Kürt/Zaza etnik kimliğine mensup olan gençlerin, kimliksel aidiyet anlamında, ortalamaya oranla daha İslamcı ve daha dindar oldukları ya da bu iki tür (“İslamcılık-dindarlık” ile “Kürtlük-Zazalık”) arasında, diğer kimliksel parametrelerin kendi aralarındaki ilişkiye görece daha yakın bir ilişki olduğu anlamına gelmektedir. Diğer bir deyişle, Kürt/Zaza köken ile dindarlık değerlendirmeleri, “laik-İslamcı” ayrımında “İslamcı” uca yakınlıkla eş anlamlıdır.

Sonuç

Batı düşüncesinin pozitivist geleneği üzerinden yükselen bir düşünme biçiminin son yüzyıl boyunca siyasal ve toplumsal tasavvurları şekillendirmesi, gerek doğu gerek batı toplumları açısından kısıtlayıcı ve uyumsuz etkiler yaratan bir duruma dönüşmüştür. Buradan çıkışın stratejisini ise yine, kendi içerisinde niteliksel kırılma yaşayarak bir post-pozitivist düşünme metoduna evrilen Batı düşüncesi kavramsallaştırmıştır. Postmodernizme atfedilen cazibe, işlevini tam da bu pozitivist gelenek ile olan “hesaplaşma” perspektifinden almaktadır. Geleneksel aidiyetler ve disipline edici normatif çerçevelerden büsbütün azade, kendi merkezinden hareket eden yeni bir tür tasavvurun başlangıç noktasını oluşturduğu yeni bağlam, Aydınlanma aklını da derinleştirerek yeniden üretmiş; kendisine göreliliğin, muğlaklığın ve parçacılığın ekseninde bir anlam haritası çıkarmıştır. Küreselleşmenin, kültür endüstrisinin ve post-Fordist yaşam formunun eklemlediği yeni kültürel, iktisadi ve siyasal anlam havzasında siyasal ve toplumsal kimliklere de yeni bir düzlem inşa edilmektedir. Zira insanlar artık kimliklerini tanımlarken, tek boyutlu bir tasavvurla değil, birden çok parametrenin etkideği bir zihin dünyasında tanım yapmaktalar. Görelî ve geleneksel-toplumsal aidiyetlerden kopuk bir zihin formunun kendisi artık başlı başına bir realityken, küreselleşmenin ve kültür endüstrisinin kültüre, ekonomik yaşama ve siyasal tasavvurlara yüklediği niteliksel dönüşüm, insanların hayatın hemen tüm formlarına bakışlarında da ciddi bir başkalaşım doğurmuştur. Bu, siyasal-toplumsal alışkanlık ve ilişkilerin doğasının dönüşüme uğraması durumudur. Artık kişisel yaşam alanları da, kamusal ilişkilere rengini veren karakteristik de bu yeni düşünme, hissetme ve anlama dünyasının etkisinde dönüşüme uğramaktadır. Bir taraftan ulus-devlet mantalitesini siyasal, kültürel, iktisadi ve sosyolojik bakımdan aşmadan küresel bir ufka ulaşamayacağı; öte yandan, yeni bir iktisadi paradigmanın öngördüğü şekilde, hayatın hemen her alanının ekonominin birer fonksiyonuna dönüşerek bireye ve ekonomiden kültüre hemen her alanda bireysel çerçevede gelişecek inisiyatiflere sorgusuz bir alan açılmadan özgürlüğe ulaşamayacağı tezi, bu ufka yol

alınırken heybelere konan en önemli argümanlardır. Kimlik olgusu da bu süreçteki merkezi odak unsurlardan biridir.

Kültür ile ekonominin bu yeni ilişki denkleminde, kültürel kimliklerde metalaşma ve endüstriyelleşme yolunda bir başkalaşım doğururken, kültür-siyaset ilişkisi de bu sürecin diğer boyutunda kendisine bir yer bulmaktadır. Yeni siyasal kültüre işaret eden bu boyutta, siyasal olmanın içeriği ve tanımı bütüncüllükten parçacılığa geçmek suretiyle, bundan böyle va'z edici normatif yüklemeler yapamaz hale gelmiş, ancak –yeni – kültürel eğilimler tarafından belirlenecek bir unsura indirgenmiştir. Bu ise siyaset ile kültürün, kimlikleri belirleyici etkisindeki rollerini tersine çevirmiştir. Artık kültürel eğilimler ve kültürel dönüşümler, siyaseti de belirleyecek şekilde, siyasal-toplumsal-kültürel kimliklerin başat belirleyici aktörüdür. Yeni kültürel dünya ise postmodernizmin bireyciliği ve göreliliği, küreselleşmenin emici tektipliliği ve post-Fordist yaşam biçiminin kültür endüstrisi ile bütünleşerek oluşturduğu hayatı metalaştıran tasavvuru ekseninde bir anlam dünyasına işaret etmektedir. Kimlikler, işte bundan böyle bu *kaygan* düzlemde rotasını arayan, bir yandan yeni alt-kimliksel düzlemler yeşerirken bir yandan da özgünlüklerini kaybederek hükmedici/icbar edici bir küresel dominasyonun hâkimiyetine girmek durumuyla karşı karşıya kalan bir *sıradanlık unsuruna* dönüşme riskiyle karşı karşıyadır.

Siyasal kimliklerde olduğu gibi ideolojik pozisyonlanmalarda da benzer etkilerin olduğu söylenebilir. Postmodern felsefenin siyasal alana en büyük vaadi tarafsızlık vaadi olduğuna göre, oluşacak yeni siyasal konumlanmaların da buna göre şekillenmesi beklenir. Oysa bu tarafsızlık iddiası, bir başka boyuttan, her türden siyasi yönelime eklenmeye kapı açabilecek yeni bir tür geçişken/eklektik siyasal tasavvur da üretir ve söz konusu iki durum eşanlı olarak yürür. Bu ise, yoğunlukla iddia edildiğinin aksine çoğulculuğa değil, siyaset tasavvuruna dair bulanık ve karmaşık bir zihinsel forma işaret eder. Türkiye'nin bu serüven içerisindeki yeri ise, şahsına münhasırdır. Cumhuriyet'in ilk yıllarından beri süregelen ulus inşası fikri, modern dönemin kalıplaştıran, dolayısıyla da her boyuta direkt müdahil olan bir tasavvur doğurmuş, bunun siyasal-toplumsal kimliklere yansımaları ise icbar yoluyla yaratılmaya çalışılan bir vatandaş prototipi olmuştur. Ulusçu idealler ve ideolojik endoktrinasyon, bunun en belirleyici alt parametreleri olarak yıllar boyu modern Cumhuriyet tarihinin kimlik siyasetine doğrudan müdahil oluşunun argümantatif unsurları olarak işlev görmüştür. 1980'lere dek manzara bu şekilde iken, bahsi edilen kültürel-siyasal-iktisadi dönüşümün izlerini derinden sirayet ettirici bir süreç olarak yaşayan Türkiye'de 1980'lerle birlikte çok şey değişmeye başlamıştır. Resmi ideolojilerin nasıl aşılacağı, siyasal-toplumsal kimliklerin bu *ideolojik merkezin* boyunduruğundan nasıl kurtulacağı ve özgün kimlikler olarak siyasal alana ne şekilde yayılabileceği, temel sorular halini almıştır. Başlı başına niteliksel bir dönüşümü beraberinde taşıyan bu yeni anlam dünyasında, sivilleşmenin, demokratik normların, piyasa toplumunun ve insan hakları nosyonunun etrafında gelişen bir yeni siyaset kendisini bulmaya başlamıştır. Aynı zamanda bünyesinde geçmişe dair bir tepkiselliği de barındırması, bu dönüşümsel sürecin kendi içerisindeki renklerine dair bir ufuk da sağlamaktadır. Bu sürecin artıları ile eksilerini birlikte değerlendirdiğimizde karşımıza yine bulanık bir fotoğraf çıkmaktadır. Bir taraftan kimliklerin, devletin dayattığı çerçevenin dışına çıkmak suretiyle çözülme yaşaması özgür, özgün ve hür düşünme biçimi için yeni bir imkân ve

alan açarken, bir taraftan ise kimliklerin savrulma ve – bu kez tersten – çözülme ihtimalinin hiç olmadığı kadar mümkün hale geldiği kaygan bir zihinsel formata da kapı açmaktadır. Bunun tehlikesi ise, inşacı değil salt bozucu-yıkıcı bir anlam dünyasının, özellikle gençlik arasında tercih edilir hale gelmesi durumu olacaktır. Zira Türkiye, 1980 darbesi sonrası bir yandan depolitizasyon sürecini bilinçli şekilde tecrübe ederken, bir yandan da bu yeni anlam dünyasının¹ farklı ve öngörülemez komplikasyonlarını test etmek durumunda kalmış bir manzara sunar.

O halde 1980 sonrası dönemin bu bambaşka mahiyete sahip yapısı, sahadaki siyasal-toplumsal kimliklere olan karşılığının ne olduğu sorusunu sorarken, bizi özellikle 30 yaş altı yaş grubunun zihinsel yansımalarına dair bir fotoğraf çekme zaruretine götürmesi gerekmektedir. Zira küresel yeni durum olarak tarif edilen bağlamın etki alanını, tam da bahsi edilen kuşakta hissettirmesi beklenir. Bu anlamda gençliğin kendisini tanımlarken ve bu tanımdan yola çıkarak siyasal ve kültürel gelişmelere yaklaşırken başvuracağı temel referans noktası olarak kimlik, nasıl ve ne şekilde algılanıp tarif edilmektedir? Bunun söz konusu süreçle ilişkisi var ise eğer, yönü nasıldır? Bu sorulardan yola çıkılarak elde edilen niceliksel bulgular² göstermektedir ki, genç kuşak arasında daha küresel, daha liberal, eşanlı olarak ise daha “direnişçi” ve daha bölgeselci bir kimliksel eğilim söz konusudur. Zira “Türklük” vurgusunun yerini, daha üst bir kimlik olarak “Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığı” vurgusuna; ve ideoloji merkezli tanımlamaların yerini, keskinliklerin yumuşatıldığı ve eski parametrelerin öneminin yitirildiği bir yeni anlam dünyasını işaret eden, soyut, muğlak ve doğrudan siyasallığa taalluk etmeyen bir tanımlama biçimi olarak “insan” tanımına bırakması, küresel yeni kültürel havzanın zihinsel ve felsefi etkisini anlamak bakımından dikkate değerdir. Benzer biçimde, yapılan “Türk ve Kürt” tanımlamaların toplamının yüksek oranda çıkması, bölgeselcilik/etnikçiliğin halen daha gençlik arasında belirli bir alıcısının olduğunu gösterirken; bundan daha dikkat çekici olan, genç kuşak arasında toplumun geneline göre “Türklük” vurgusunun daha düşük, “Kürtlük” vurgusunun ise daha yüksek oluşudur. Bu ise, “direnişçi” temeldeki kimliksel aidiyet tanımlamalarını işaret eden bir durum olarak belirlediği kadar, Türkiye siyasal geçmişi açısından bir tepkiselliğe işaret etmesi bakımından da anlamlıdır. Zira Türkiye’nin yukarıda bahsi edilen tarihsel sürecinin kimliklere olan –pozitif ve negatif etkiler olarak – çift yönlü yansımada bu sonucu görmek çok da şaşırtıcı olmamaktadır. Yani burada kimliksel tanımlar bir yandan devlet karşısında “direniş”i ve özgürleşmeyi ararken, bir yandan da savrukluğa açık bir kaygan zemin oluşumu söz konusudur. Daha geniş ve teorik çerçevede ise, postmodernizmin parçacı etkisi, alt bölgesel kimliklere olan ilgi şeklinde kendisini göstermektedir. Yani gerek teorik çerçeve, gerekse Türkiye özelindeki tarihsel süreç, ortaya çıkan sonucu teyit etmektedir. Bir diğer tartışma alanı olarak “modernlik-geleneksellik” çizgisine dair ortaya çıkan sonuç, hibrid bir modeli çağırın “biraz modern-biraz geleneksel” tanımlama

1 Bir taraftan depolitizasyonu konuşurken, bu yeni anlam dünyasının – yapısal olarak – *siyasallık* dışı bir olgu ve süreç olmadığını da ayrıca belirtmemiz gerekmektedir.

2 Bu noktada, konuya dair yakın geçmişte yapılan iki büyük gençlik saha çalışmasının raporları değerlendirmeye alınmıştır. Söz konusu çalışmaların, konu dâhilinde şu ana dek yapılmış en kapsamlı çalışmalar olması, aynı zamanda karşılaştırmalı bir analizi de dışlamayarak, teorik zeminin sahada karşılığının ne olduğuna dair olabildiğince net bir fotoğraf sunmaktadır. Bununla birlikte, her niceliksel/niteliksel çalışmada olacak hata payını elbette göz ardı etmemek gerekmektedir.

biçiminin oranının yüksekliğidir. Bu ise, kimlik ihtiyacının ayrışma olduğu kadar aynı zamanda birbirine yakınsama ve benzerlik arayışı olduğu tezini doğrulayan, siyasal spektrumda ve kültürel yaklaşımlarda *merkezlik* idealinin postmodern anlam havzası içerisinde dünyada farklı ülkelerde neden bu kadar yaygın ve sürdürülebilir bir örnek sunduğunu açıklayan bir durumdur.

Nihayetinde, tüm bu sonuç ve bulgular ışığında söylenmelidir ki gençlik, siyaset ve siyasal sosyoloji anlamında siyasal kimlikle olan ilişkisini kurarken, küresel kültür-geç kapitalizmin ortaklaşa inşa ettiği, felsefi kaynağını postmodernizmden alan bir felsefi-zihinsel durumla oldukça sıkı bir etkileşim içerisinde. Bu ise, liberal bir çerçeve içerisinde, kimlikler arası geçişgenliğin artıp, farklılıkların azaldığı bir zihinsel havuzdan düşünmek, aidiyet tanımlamak ve beraberinde, beslenmek demektir. Bununla birlikte söz konusu bu durumun, başlı başına ve kategorik olarak kötümserliğe kapı açmaması gereğiyle birlikte, küresel ve – doğal olarak – yerel çaptaki felsefi ve kültürel zeminin iyi anlaşılmasının; ona göre verilecek cevapların da, bugünün atmosferi ıskalanmadan ve nihayetinde gençlik kavramının yapısal olarak içerdiği biyolojik, psikolojik ve sosyo-psikolojik hususiyetler göz ardı edilmeden geliştirilecek bir perspektiften çıkmasının zaruri olduğu açıktır.

Kaynakça

- Aslan, S. ve Yılmaz A. (2001). "Modernizme Bir Başkaldırı Projesi Olarak Postmodernizm". Cumhuriyet Üniversitesi İİBF Dergisi. C.2 S. 2. s.93-108.
- Baudrillard, J. (2003). Simulakrlar ve Simulasyon (Çev. Oğuz Adanır). İstanbul: Doğu Batı Yay.
- Bilgin, N. (2007). *Kimlik İnşası*. Ankara: Aşına Kitaplar.
- Carr, Edward H. (1957). *The New Society*. Boston: Beacon Press.
- Çağlar, N. (2008). "Postmodern Anlayışta Siyaset ve Kimlik". Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi. C.13 S.3. s.369-386.
- Çarkoğlu, A. ve Toprak, B. (2006). "Değişen Türkiye'de Din, Toplum ve Siyaset". İstanbul: TESEV Yayınları.
- Featherstone, M. (1996). *Postmodernizm ve Tüketim Kültürü* (Çev. Mehmet Küçük). İstanbul: Ayrıntı Yay.
- Foucault, M. (2016). *Özne ve İktidar* (Osman Akinhay, Işık Ergüden). İstanbul: Ayrıntı Yay.
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers Co.
- Habermas, J. (1994). *The Philosophical Discourse of Modernity – Twelve Lectures*. Oxford: Polity Press.
- Habermas, J. (2001). *İletişimsel Eylem Kuramı*. (Çev. Mustafa Tüzel). İstanbul: Kabalıcı Yayınevi.
- Heywood, A. (2007). *Siyaset* (Çev. B. Özipek-B. Şahin-M. Yıldız-Z. Kopuzlu-B. Seçilmişoğlu). Ankara: Adres.
- Jameson, F. (2008). *Postmodernizm ya da Geç Kapitalizmin Kültürel Mantığı*. (Çev. Abdulkadir Gölcü). İstanbul: Nirengi Kitap.
- Kahraman, H. B. (2007). *Postmodernite ile Modernite Arasında Türkiye*. İstanbul: Agora Kitaplığı.
- Küçük, M. (1994). *Modernite Versus Modernite*. Ankara: Vadi Yay.
- Sosyal, Ekonomik ve Kültürel Araştırmalar Merkezi. (2013). "Türkiye'de Gençlik: Gençliğin Özellikleri, Sorunları, Kimlikleri ve Beklentileri". İstanbul: SEKAM Yayınları.
- Şaylan, G. (2002). *Postmodernizm*. Ankara: İmge Yayıncılık.
- Şaylan, G. (1996). *Çağdaş Düşünce Akımları: Postmodernizm*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Topçuoğlu, A. ve Aktay Y. (1996). *Postmodernizm ve İslâm, Küreselleşme ve Oryantalizm*. Ankara: Vadi Yayınları.
- Üstel, F. (2014). *Makbul Vatandaşın Peşinde*. İstanbul: İletişim Yayınları.



Ulus, Uluslaşma ve Devlet: Bir Modern Kavram Olarak Ulus Devlet

Nation, Nationality and State: Nation State as a Modern Concept

Rıfat AYDIN*

Öz

Son üç yüz yıldır ulus devletler uluslararası sistemin kurucu unsuru ve oyuncusu konumundadır. İmparatorluklar çağının sona ermesi ile beraber art arda gelen devrimler (Fransız Devrimi ve Sanayi Devrimi) beraberinde yeni bir devlet örgütlenmesini getirmiştir. Böylece toplumsal ve siyasal hayatın oluşumu ve gelişimi ulus devletler üzerinden şekillenmiş ve bu oluşma durumunun felsefi arka planını milliyetçi ideoloji doldurmuştur. Milliyetçi söylem ile şekillenen bu yeni devlet biçimi beraberinde bir ulus olma durumunu ve bu ulusa uygun insanın inşasını da getirmiştir. Bu çerçevede çalışma ulus devlet yapısını Avrupada (ve daha sonra tüm Dünyada) ortaya çıkaran süreçleri farklı düşünürlerin tezlerini karşılaştırarak açıklamayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda çalışmada, milliyetçilik – ulus devlet ilişkisi tarihsel bir perspektifle ele alınacak ve ulus devletin oluşumunda rol alan farklı içsel ve dışsal faktörler irdelenecektir. Bu çerçeve ulus devletin ortaya çıkışını açıklayan teoriler dört başlıkta sınıflandırılarak (*ekonomik, inşacı, sosyo-kültürel ve askeri temelli*) karşılaştırmalı bir şekilde incelenecek. İlk olarak Immanuel Wallerstein ve Etienne Balibar'ın başını çektiği ekonomik temelli milliyetçilik teorisi ele alınacak olup milliyetçiliğin, sosyalist ideolojilerin “ezilenlerin temsilcisi” rolünü özellikle Üçüncü Dünyada nasıl devrildiğini ve bu ülkelerin ulus devlet kurma süreçlerindeki rolüne değinilecektir. Daha sonra modernleşmenin bağımlı değişkeni olarak “inşacı” yaklaşımın milliyetçilik – ulus devlet ilişkisi perspektifi, Ernest Gellner ve Benedict Anderson başta olmak üzere *icat edilen milletler ve/veya hayal edilen cemiyetler* olarak ulus devletlerin nasıl kurgulandığına ilişkin tezler incelenecektir. Üçüncü bir yaklaşım olarak ise Stein Rokkan'ın temsil ettiği sosyo-kültürel etmenlerin ulus devletin oluşumundaki etkisi araştırılacaktır. Bu çalışmada *state formation* süreci Rokkan'ın kavramlaştırması üzerinden sunulacaktır. Yine Antony Giddens ve Hagen Schulze'nin yaklaşımları da bu başlık altında açıklanacaktır. Modern devletin oluşum sürecinin en önemli unsurlarından birini askeri (ordu) ve bu bağlamdaki savaş pratikleri oluşturmaktadır. Savaşlar ve güvenlik politikaları, modern ulus devletin kurulmasında, iktidarın merkezileştirilmesinde ve kurumsallaşmasında belirleyici bir role sahip olmuştur. Bu çerçevede özellikle Charles Tilly'nin savaş ile ulus devlet arasında kurduğu ilişkide kullandığı “zor”, “sermaye” ve “zorlaştırılmış sermaye” kavramları incelenerek Avrupa milletlerinin ulus devletler halini alması sürecinde askeri süreçlerin etkisi incelenecektir. Çalışma; ulus devlet – milliyetçilik ilişkisinde bu dört farklı yaklaşımın tezlerini karşılaştırarak bu yaklaşımların üstünlük ve zayıflıklarını sunacak; Diğer taraftan ulus devleti ortaya çıkaran süreçlerin etki boyutunu da ele alacak; Son aşamada ise askeri temelli yaklaşımın diğer yaklaşımlara göre ulus devletin oluşumunu açıklamada sunduğu avantajlara yer verecektir.

Anahtar Kelimeler: Ulus, Ulus Devlet, Milliyetçilik, Modernleşme ve Savaş

* Başbakanlık Uzmanı, Gazi Üniversitesi Sosyoloji Bölümü Doktora Öğrencisi, rifataydin7@hotmail.com.

Abstract

For the last three hundred years nation-states have been the founding element and player of the international system. The revolutions (French Revolution and Industrial Revolution), along with the end of the empire era, brought together a new state organization. Thus, the formation and development of social and political life is shaped through nation states, and the philosophical background of this state of formation is filled with nationalist ideology. This new form of state, shaped by nationalist discourse, has brought about the formation of a nation as well as the construction of a man suitable for this nation. This framework aims to explain the process of bringing nation-state structure to Europe (and then the whole world) by comparing the theses of different thinkers. In this context, the relationship between nationalism and nation-state will be analyzed from a historical perspective and different internal and external factors taking part in the formation of the nation state will be examined. Theories explaining the emergence of this framework nation state will be examined in a comparative way, classified in four categories (economic, constructivist, socio-cultural and military based). First, the theory of economic-based nationalism, led by Immanuel Wallerstein and Etienne Balibar, will be addressed and will refer to the role of nationalism, the “representative of the oppressed” of socialist ideology, especially in the Third World, and its role in the nation-state building process. Then the theses of the “constructivist” approach to modernization as a dependent variable will be examined as to how nation states are constructed as invented nations and / or imagined societies, particularly nationalism-nation state-related perspectives, Ernest Gellner and Benedict Anderson. As a third approach, the influence of the socio-cultural factors represented by Stein Rokkan in the formation of the nation state will be investigated. In this research the state formation process will be presented through Rokkan’s conceptualization. The approaches of Antony Giddens and Hagen Schulze will also be explained under this heading. One of the most important elements of the formation process of the modern state is the military (army) and the war practices in this context. Wars and security policies have played a decisive role in the establishment of the modern nation-state, the centralization and institutionalization of power. In this context, the effects of military processes will be examined in the process of the European nations becoming nation states by examining the concepts of “difficult”, “capital” and “hardened capital” that Charles Tilly uses in connection with the nation state of war. Work; will present the advantages and weaknesses of these approaches by comparing the theses of these four different approaches in relation to nation state – nationalism; On the other side, it will also address the extent of the effects of processes that bring about the nation state; At the last stage, the military-based approach will have advantages in explaining the formation of the nation-state according to other approaches.

Keywords: Nation, National State, Nationalism, Modernization and War

Giriş

Son üç yüz yıl boyunca siyasi tarihin yönü imparatorluk çağından merkezi devletlere doğru evrilmiştir. Yeni devlet örgütlenmesi egemenliğini hanedana veya Kiliseye değil halka dayandıran ulus devlet yapılanması şeklinde ortaya çıkmıştır. Batı Avrupada doğan ulus devletler günümüze geldiğinde tüm dünyada hâkim devlet yapılanması biçimini aldığından, ulus devlet ve onunla yakın ilişkili milliyetçilik kavramları güncelliğini korumaktadır. Bu çalışma bu bağlamda ulus devleti ortaya çıkaran siyasal, kültürel ve ekonomik dinamikleri açıklayacaktır. Ayrıca ulus devlet aşamasına tarihsel olarak hangi süreçlerle ve devrimlerle ulaşıldığı milliyetçilik bağlamında ele

değerlendirilecektir. Bu kapsamda dört temel yaklaşım etrafında ulus devletin ortaya çıkışı ve bu süreçte milliyetçiliğin oynadığı işlevsel rol üzerinde durulacaktır.

Ulus devleti ortaya çıkaran birçok farklı dinamik vardır. Bu kapsamda bu farklı dinamiklerin nasılı ile bu dinamikleri besleyen süreçler dört farklı yaklaşım altında incelenecektir. Bu yaklaşımlar sırasıyla ekonomik temelli, inşacı, sosyo-kültürel ve askeri temelli olmak üzere ayrıştırılacak ve bu başlıklar etrafında milliyetçilik ile ulus devlet ilişkisi ele alınacaktır. Özellikle milliyetçiliğin Avrupadaki serüveni bağlamında ortaya çıkan farklılaşmaların tarihsel – sosyolojik temellerini açıklamaya çalışacak olan bu çalışma, son tahlilde ulus devletin oluşumunu indirgemecilikten kaçınarak çoklu dışsal ve içsel faktörler bağlamında farklı düşünürlerin tezlerini karşılaştırmalı bir yaklaşımla sunacaktır.

Bu kavramlaştırma yapılırken iki temel sorunla karşılaşmıştır. Bunlardan ilki, bir yazarın ulus devlet ve milliyetçilik ilişkisi konusundaki düşüncesinin burada sunulan kategorilerin bir veya birkaçına girebilme durumudur. Bu problem, yazarın tezinin temeline yerleştiği argümanın bu başlıklardan hangisine daha yakın olduğuna göre değerlendirilerek çözülmeye çalışılmıştır. İkinci sorun ise burada yapılan ayırımın modernleştirici teorileri temel almasıdır. Bilindiği üzere özselci (ilkçi) yaklaşım modernleştirici teorinin aksine ulusu çok eski dönemlere dayanan ve etnisiteyi temel alan bir yaklaşımla ele almaktadır. Bu çalışma bu kapsamda özselci yaklaşımı kavramlaştırmasının dışında tutmuş, ancak modernleştirici teorilerin açılanması açısından bu çalışma çerçevesinde kısmen vurgulanmıştır. Bu vurgu ulus devletin oluşumunda benimsenen indirgemeci yaklaşımdan hem kaçınmanın sonucu olarak hem de ulus devletin oluşumuna etki eden literatürde tartışılan bir yaklaşımın tamamen gözden uzak tutulmamasını amaçlamaktadır.

İlk olarak ulus devleti ekonomik değişim ve gelişimin bir sonucu olarak gören yaklaşımı inceleyecek olan bu çalışma, daha sonra ulus devleti hayal edilmiş veya icat edilmiş bir olgu olarak kabul eden inşacı yaklaşımı ele alacaktır. Ulus devletin ortaya çıkışını açıklayan diğer bir çalışma ise sosyo-kültürel yaklaşımdır. Bu yaklaşım Avrupa'da meydana gelen sosyo-kültürel değişimlerin ulus devletin temelini attığını savunmaktadır. Bu çerçevede özellikle Stein Rokkan'ın dört aşamada açıkladığı ulus devletleşme süreci incelenecektir.

Modern devletin oluşum sürecinin en önemli unsurlarından birini ordu ve bu bağlamda savaş ve diğer güvenlik pratikleri oluşturmaktadır. Tarihsel olarak ele alındığında savaşların ve güvenlik politikalarının, modern ulus devletin kurulmasında, iktidarın merkezileştirilmesinde ve kurumsallaşmasında belirleyici olmuştur. Bu çerçevede özellikle Tilly'nin savaş ile ulus devlet arasında kurduğu ilişkide kullandığı “zor”, “sermaye” ve “zorlaştırılmış sermaye” kavramları incelenerek Avrupa milletlerinin ulus devletler halini alması sürecinde ortaya çıkan farklı yollar karşılaştırılacaktır. Son tahlilde çalışma ulus devlet milliyetçilik ilişkisinde temelde modernleşme ile ulus devlet arasında ilişki kuran bu dört farklı boyutta kategorize edilen yaklaşımların üstünlük ve zayıflıklarını sunmayı ve ulus devleti ortaya çıkaran etmenlerin etki boyutunu göstermeyi amaçlamaktadır.

Kavramsal Olarak Ulus Devlet ve Milliyetçilik

Bernard Lewis, millet sözcüğünün Aramice'den geldiğini ve “bir söz” anlamına gelen “milla” kökenine dayandığını belirtmekte ve “bir kutsal kitabı kabul eden insan topluluğu”nu ifade ettiğini söylemektedir. Etimolojisindeki dinsel anlam doğrultusunda millet sözcüğü daha çok aynı dine inanan insan topluluklarını ifade ederken, Moğolca kökenden gelen ve “nation” sözcüğü karşılığında kullanılan “ulus” sözcüğü ise daha çok, farklı bir etnik topluluğu belirtmektedir. (Karyelioğlu,2012, s.143) Roskin ise ulus kelimesinin Latince kökeninin (bugünkü anlamından farklı olarak) soy bağı anlamına geldiğini iddia etmektedir. (2014, s.1) Güncel Latince sözlükte ise “nation”; doğum, ırk, sınıf anlamlarında kullanılmaktadır. (<http://www.latin-dictionary.org/natio>) Ulus kelimesi ve kavramı bütünüyle siyasi ve felsefi bireyciliği merkeze alan ve kendini sadece modern demokrasilerde bulan bir anlama haizdir. (Leca,1998, s.11) Bu manada ulus, modern döneme ait ve onunla anlam kazanan bir olgudur. Sosyolojik açıdan ulus aynı kültür ve egemenlik alanı üzerindeki kültürel, ekonomik ve siyasal sistemlerin çakışma süreçleriyle birlikte yerel kültürlerin standartlaşarak merkezi iktidar tarafından desteklenen bir üst kültür ile bağlanmasını ifade eder. Siyasal açıdan ise ulus hem bir bireyler topluluğu olarak oluşturulan bir grup, hem de diğer uluslara göre siyasal bir bireyi temsil etmektedir. (Leca,1998, s.13-14) Michel Foucault'a göre tarihsel süreç içerisinde artık kendini anlatan devlet değildir, başka bir şey kendisini tarihsel anlatının nesnesi olarak ön plana çıkarmaktadır. Bu şeyin adı ulustur. Milliyet, ırk, sınıf gibi kavramlar bu ulus kavramının etrafında kendisini üretecektir. (2004, s.152)

Dünya toplumlarının, ulus öncesi toplumsal oluşumlardan/yapılardan, ulus olma aşamasına varma sürecinin hem bir ürünü hem de ideolojik aracı olarak tanımlanabilecek olan “milliyetçilik” ise bir kavram olarak ilk kez 1774 yılında Johann G. Herder tarafından kullanılmıştır. (Uzun,2003, s.143-144) Milliyetçilik ulusal topluluk duygusu etrafında devlet ve toplum arasında bir köprü işlevi görmüştür. Milliyetçilik bu açıdan kendi kökenini oluşturan bir süreçtir. Milliyetçi intelijansiya¹ bizzat kendilerince inşa edilen şeyleri veri olarak alır. Bu verilerin başarılı bir şekilde üretimi ulus devletin inşasının ilk aşamasına denk düşmektedir. (Leca,1998, s.14) Anthony Giddens da benzer bir vurguyla milliyetçiliği, siyasal bir düzen içinde yer alan bireylerin ortak bir geçmişe ve kültüre sahip olduklarını vurgulayan simgeler ve inançlar sepetine duydukları psikolojik bir bağlılık duygusu olarak tanımlamaktadır. (2008, s.286-288) Milliyetçilik toplumun aynı siyasal otoriteye aidiyet duyarak homojenleştirilmesi ile siyasal ve ulusal sınırları birbiriyle uyumlu kılmayı hedefleyen bir güçtür. (Boztemur,2006, s.166) Yine milliyetçilik modern toplumlara has özelliklerle yakından ilişkilidir ve devlet ile toplum arasında var olduğu savunulan ayrımı kapatmayı hedefler. (Breuilly,2000, s.187-188) Slavoj Zizek ise milliyetçiliği toplumsal farklılıkları ideal bir homojenleştirilmesi ve demokrasinin öznesi olan yurttaşın üretimini en önemli aracı olarak görür. Milliyetçilik toplumsal keyfin ete kemiğe bürünmüş halini temsil eder. Bu keyfiliği “öteki” üzerinden kendini inşa eden ve tanımlayan “beni” tekleştiren bir görünüme sahiptir. (2012, s.220)

1 Batı dillerine Rusçadan geçen bu kavram bir ülkedeki aydın topluluğunu ifade etmektedir. (Bknz: Meriç, C. (2005). *Mağaradakiler*. 12. Baskı. İstanbul: İletişim Yayınları, 64-70.)

Ulus ve milliyetçilik kavramlarının bu etimolojik tarihsel yolculuğu milliyetçi akımların yoğunluk kazandığı 19. yüzyıldan itibaren siyaset biliminin en önemli konularından olan “ulus devlet” kavramının ana omurgasını oluşturmaya başlamıştır. Günümüzde milletlerarası hukukun asıl aktörü olan ulus devlet, 1648 yılında imzalanan Westfalya Anlaşması’ndan sonraki üç yüz yıllık gelişmelerin ürünüdür. Modernleşme süreci sonunda artık devlet, hem milli birlik ve bütünlüğün tek temsilcisi, hem de sosyal sözleşmeden kaynaklanan iktidarın tek sahibidir. Modern devlet oluşturulurken milli egemenliğin sağladığı meşruluk zemininde, birey, millet ile birlikte siyasi iktidarın sahibi olan devletle özdeşleşmiştir. Hukuk ve siyaset alanında, ulus devletin normatif yapısı nesnel olarak ele alınırken, sübjektif yanı da ihmal edilmemiştir. Milli egemenliği savunan milliyetçilik; siyasi birim (devlet) ile toplumsal birimin (millet) çatışmasını engelleyen bir araç işlevi görmüştür. (Işıklar, 2008, s.800)

Ulus devlet yoğun bir şekilde milliyetçiliğe atıfta bulunan siyasi bir kurumdur. Bu kurum devlet millet birlikteliğini merkeze alan ve kendini bu beraberlik üzerinden anlamlandıran bir görünüme sahiptir. Çünkü ulus devletlerin kurulmasıyla birlikte, sosyal entegrasyon için milliyetçilik önemli bir araç olmuştur. Yani kavmiyetçilik yerini milliyetçiliğe, alt kültürler de üst kültüre bırakmıştır. Böylece standartlaşmanın bir aşaması olarak üstün diller milliyetçilik bağlamında üretilmiş ve bu diller milliyetçiliğin taşıyıcıları olmuştur. Dil üzerinden başlayan bu süreci tarih, kültür ve geleneğin dönüşümü izlemiştir. (Yıldırım, 2006, s.185) 19. yüzyıla birlikte ulus kavramı üzerinde özellikle Fransız ve Alman yazarlar arasında başlayan tartışma; milliyetçilik ulus devlet ilişkisinde tartışılan önemli bir konuya odaklanmıştır: Ulus devlet mi milliyetçiliği üretti, yoksa milliyetçilik mi modern ulus devleti ortaya çıkardı? Bu tartışmada Fransız ekolü milliyetçilik için bir ulus devletin varlığını ön şart olarak kabul ederken; Alman düşünürler milliyetçiliğin ulus devleti oluşturduğunu savunmaktaydı. Bu farklılaşma beraberinde iki yaklaşımı getirmiştir. Birinci yaklaşım ulus devletin ortak bir dile ve etnisiteye dayanması gerektiğini savunurken; diğer yaklaşım farklı bireyler topluluğunun ortak bir ulusu paylaşması olarak ulus devleti algılamaktadır. (Jaffrelot, 1998, s.54)

Ulus ve milliyetçilik arasındaki yoğun ilişki bu iki kavram arasındaki farklılıkların göz ardı edilmesine neden olmamalıdır. Bütün milliyetçilikler bir ulusa dayanmakla birlikte ulus, milliyetçiliği anlamada tek kıstas değildir. Diğer taraftan milliyetçilik çoğunlukla üst ideal hedefler etrafında kendisini oluşturan bir ideolojidir ve bir meşrulaştırma ve seferber etme aracıdır ama aynı zamanda kişisel ve kolektif inançlara dair değerleri de içinde barındırmaktadır. (Delannoi,1998, s. 32)

Modern Ulus Devletin Ortaya Çıkışı

15. yüzyıldan itibaren ortaya çıkan reform hareketleri Hristiyan dünyasında hareketlenmeye ve değişim yoluyla sosyal yapıyı dönüştürmeye zorlamıştır. Ayrıca bu dönemde ekonomide meydana gelen farklılaşma; hayat şartlarının değişmesine, soyluların tek başına güç odağı olmaktan çıkmasına neden olmuştur. (Çam, 2005, s.193-195) Örneğin feodal dönemde kendi ülkesinin

içinde dahi güvenle gezemeyen bir tüccar artık ulus devletin arkasında bir güç olarak durması ve “yurttaş” sıfatı sayesinde ülkeler arasında gezebilmektedir. Ulus devleti ortaya çıkaran asıl dönüm noktası ise Amerikan ve Fransız devrimleri olmuştur. (Beriş, 2008, s.492-493) Fransız Devrimi öncesi meydana gelen sosyo-kültürel olaylar kurulacak yeni ulus devletin zeminini hazırlamıştır. Fransız Devrimi sonrası ise bu zeminin oluşturduğu durumun meyvelerinin toplandığı dönem olmuştur. Ulus devletin kendini tarihsel süreç içerisinde ortaya koymasını kolaylaştıran diğer önemli süreç ise moderniteye geçişi belirleyen dört devrimdir. Bu devrimler: Bilimsel, siyasal, kültürel ve endüstriyel devrimdir.

Bilimsel Devrim Newton’la başlamıştır. Evrensel yer çekimi kanunu iki dünya görüşü arasında bir kopuşa neden olmuştur. Doğrudan Tanrı tarafından yönetilen bir doğadan, kendini düzenleyen bir doğaya; tanrısal işlemleri yansıtan ve Tanrı’nın ihtişamını anlatan bir doğadan, doğanın yasalarının belirlenimciliğinden başka bir şeyi dile getirmeyen bir gök mekaniğine geçilmiştir. Orta çağ evreni, insan ve dünyanın iki yönünün-maddi ve manevi – organik bir bütün oluşturduğunu simgesel olarak ifade etme olanağı sağlıyordu. Doğanın tümü, başka bir gerçeklik düzenine bağlı bir gerçeklik olarak kavranıyor ve yaşanıyor. İnsan bir aracıydı, çünkü görünen ve görünmeyen, madde ve ruh onda birleşmişti. Her varlığın, temelini kendisinin de ötesinde, gerçekliğin öteki katlarıyla ilişki içerisinde bulunduğu ve böylece kavradığı simgesel bir kültür vardı. İçinde insanın doğadan koptuğu ve yeniden bulmaya çalışacağı bölünmüş bir dünya, bu simgesel birliğin yerini aldı. Bundan böyle fiziksel evren, mekanik olarak düzenlenmiş, determinizme boyun eğen ve insanın yasalarını keşfetmek zorunda olduğu bir evren haline almıştır. Siyasal devrim ise modern demokrasinin devletin tek rasyonel biçimi haline gelişini ifade etmektedir. Artık modern devlet ancak demokratik olmaktadır. Bu devrimde önemli olan, iktidarın temelidir. Artık iktidarın temeli, halktan gelmektedir. İktidar ulus haline gelen bir halkın onayıyla meşruiyet kazanabilmektedir. Bununla birlikte sadece meşruiyette yeterli değildir aynı zamanda akla da uygun olmalıdır. Kültürel devrim düşüncenin laikleşmesi olarak algılanmaktadır. Düşüncenin laikleşmesi ise, her alanda tüm ölçütlerin rasyonelleşmesi anlamına gelmektedir. Toplumsal yaşamın temellerinin sadece rasyonel temeller olabileceği vurgulanmaktadır. Endüstriyel devrim ise, emeğin soyutlanmasıyla karakterize edilmektedir. Bu, insanla doğa arasında aracı konumda bulunan teknik yapının daha bir özerklik kazanması anlamına gelmektedir. Bu devrimle, emek süreci üretici insana değil makineye bağlıdır. Soyutlama, emek sürecinin parçalarının bizzat kendilerinin mekanikleşmesiyle gerçekleşmektedir. Bütün burada aktarılan devrimler zorunlu olarak ulus devlet içinde diğer bir deyişle moderniteyle kendini gösteren yeni siyasal organizasyonun kendine özgü süreçlerinde gerçekleşmektedir. (Jeanniere, 2000, s. 95-102)

Tarihsel olarak ulus devletler dönemi feodal dönemin bitmesinin ardından baş göstermiştir. Avrupada meydana gelen ticari atılım ve iş bölümündeki artışın yarattığı etkiler, Avrupada geleneksel yapıları aşındırmıştır. 17. ve özellikle de 18. yüzyıllarda haritalar, eskinin tersine dünyayı muğlak hatlar yerine, kesin sınırlarla düzgün bir biçimde bölünmüş toprak parçaları halinde konumlandırmaya başlamıştır. Bu durum dünyanın git gide daha çok Avrupa’nın sömürgesine bölünmesiyle birlikte sınır kontrollerinin başlamasından kaynaklanmaktaydı. Bu

dönüşümün temelinde ise, dünyanın, doğal olarak farklı ve her biri kendi siyasal birimleriyle veya devletleriyle irtibatlı uluslara bölünmüş olduğu düşüncesi yatmaktaydı. Uluslara bölünmüş olma düşüncesi öncelikle kendini askeri alanda göstermiştir. Özellikle artan savaş baskısına karşı (Napolyon Savaşları) yöneticiler, paralı asker yerine vatandaş ordularını seferber ederek, halkları, daha güçlü bir ortak kimlik etrafında toplayabilmek için başvurdukları ulus fikri etkili bir çözüm olmuştur. (Calhoun, 2012, s.19) Bir bakıma Fransız Devrimiyle ileri sürülen eşitlik, özgürlük, kardeşlik fikirleri etnik kimliği aşan bir yuttaşlık ile ortaya çıkmışken, askeri alanda fetihçi, kendi sınırlarını aşma saikiyle Fransız ulusuna evrilmiş ve en baştaki fikirler kendisini milliyetçilik ile bir arada bulmuştur. Diğer taraftan bu süreç (Napolyon savaşlarının genişlemeci ve fetih süreci) Almanya başta olmak üzere diğer Avrupa ülkelerinde milliyetçiliği uyarıcı bir işleve dönüşmüştür. (Karatani, 2017, s.373) Diğer bir ifadeyle, ulus devletin emperyalist genişlemeci etkisi başka ve yeni ulus devletlerin yaratılmasına neden olmuştur. (Arent, 2016, s.19)

Ulus devletlerin ortaya çıkışı Avrupâda başlamıştır ve birçok sosyo – ekonomik faktör bu süreci aşama aşama hazırlamıştır. Fransız Devrimi ise ihtiyacı dolduracak unsura ad konulduğu nokta olmuştur. Ancak sanayi devrimi ile birlikte işçi sınıfının yükselişi toplumsal yapıda yeni mücadele alanları açmıştır. Aynı zamanda sanayi devrimiyle birlikte artan sömürgeleşme yarışı Almanya örneğinde olduğu gibi milliyetçiliğe farklı anlamlar ve değerler yüklemiştir. Böylece milliyetçilik tüm ulusu motive etme ve bir amaç doğrultusunda güdüleme noktasında önemli bir manivela işlevi üstlenmiştir. Ulus devletler oluşan bu yeni toplumsal yapının siyasal, iktisadi ve sosyal alanlardaki ihtiyaçlarını karşılamıştır. Ticaretin artması güvenlik ve ulaşım sektörlerine yatırımı zaruri kılmıştır. Burjuva sınıfının bir güç odağı haline gelmesi ve soylularla çatışmaya başlaması bu iki sınıf arasındaki rekabetin düzenlenmesini gerektirmiştir. Feodal yapının köylüleri artık ücret almaya başlamışlardır ve köylü taşradan (sınıfından) çıkmıştır. Bütün bu sorunlar ve süreçler ulus devletleri doğurmuştur. Oluşan bu yeni yapı toplumsal çatışmaları beraberinde getirdiyse de; milliyetçilik bu çatışmaları hafifleten bir araç olarak kullanılmıştır. Bir olgu olarak ulus devletin siyasal, toplumsal ve iktisadi açılardan bireylere benimsetilmeye çalışılması bazı ortak sembollerin kullanılmasını zorunlu kılmıştır: ortak dil, tek millet, tek devlet, tek vatan ve tek bayrak. Ortak sembollerin, en başta devlet olmak üzere siyasal ve sosyal sistemlerin ve gündelik hayatta kullanılan ortak dilin oluşturduğu kaynaklar toplumun güvenlik sorunlarını, siyasal ve sosyal sorunlarını toplumsal barış çerçevesinde istikrara sokmakla kalmamış; aynı zamanda devlet kimliği üzerinden hem diğerlerine hem de kendi içindeki zararlılara karşı ortak bir güç unsuru da oluşturmuştur.

Ulus devlet ortaya çıktığı dönem açısından incelendiğinde iki temel unsur dikkat çekmektedir. Birincisi politik sadakatın yeni iktidar biçimine evrilmesi, ikincisi ise modernleşmenin yarattığı bireyin ve bir bütün olarak toplumun siyasal nitelik kazanarak yurttaş (vatandaş) olmasıdır. Bu iki konunun sebep olduğu değişim kolay olmamıştır. Politik sadakatın yönlendirilmesinde toplum, toplumun siyasallaşmasında ise yönetici sınıf muhafazakâr bir tutum sergilemiştir. Bu muhafazakâr tutum zaman zaman kan akmasına neden olan çatışmalarla son bulmuştur. Toplumun politik sadakatının yeni bir yönetime yönlendirilmesi oldukça sancılı olmuştur. Ancak politik sadakatın oluşturulabilmesi için modernitenin siyasal ayağını oluşturan otoritenin

doğasını ve iktidarın kaynağını radikal bir şekilde değiştiren siyasal devrim, ulus devletin temel dayanağı olmuştur. Otoritenin halka ya da ulusa içkinliği geleneksel iktidar yapılarını değiştirerek, hak taleplerine ve bunlar için yapılan devrimlere alt yapı hazırlamıştır. (Jeanniere, 2000, s.100)

Ferdinand Tönnies'e göre modern toplumların gelişmesi ile beraber hâkim olan topluluk (Gemeinschaft) ilişkileri yerini aşamalı olarak topluma (Gesellschaft) terk edecektir. Pre-endüstriyel toplumsal ilişkiler ağı olan Gemeinschaft'da insanlar cemaat duygusu çerçevesinde bir arada yaşarlar. Dayanışma ruhunun ve ortak bir iradenin mevcut olduğu yapıda toplumsal ilişkiler samimidir. Yaşamın temel birimi ailedir ve köylerdeki topluluklar kendilerini geniş bir aile olarak görürler. Durağan olan bu toplum yapısında statüler doğuştan gelmektedir. Bu nedenle sınırlı bir toplumsal değişmeden söz edilebilir. Gesellschaft'ta ise bu yapıların yerini hukuk, sözleşme, rasyonellik, para ekonomisi ve kamuoyu almaktadır. Kişilerin mekânlara olan bağımlılıkları azalır; özel yaşam değerli hale gelir; kişisel çıkar temel değer haline gelir. Modernleşme süreci ilerledikçe Gemeinschaft yerini Gesellschaft'a bırakmıştır. (Bozkurt, 2009, s.159-160) Gesellschaft'in hüküm sürdüğü devlet biçimi ise ulus devlet olmuştur.

İktidarların topluma olan ihtiyaçlarındaki muazzam artış iktidarın halk ile paylaşılması yani demokrasi ile sonuçlanmıştır. (Sarıbay, 2000, s.86-87) Siyasal devrimle iktidarın demokratik bir biçim kazanmaya başlaması özellikle Fransız devriminden sonra egemenlik kavramının nasıl anlaşılması gerektiğini şekillendirmiştir: artık egemenlik "ulusal" bir içerik kazanmıştır. Başka bir ifadeyle devlet otoritesi ulusun varlığıyla özdeşleşir ve siyasal toplum doğrudan kurucu bir irade olarak ulusun rızasına bağlanır. Diğer taraftan ulusal egemenlik kuramı, tek kişiye dayalı hükümet sistemlerine karşı halkın çoğunluğundan güç alan temsili demokrasinin kurumsallaşmasını sağlamıştır. Fransız Devrimi'nin ilk dönemi, ulusal egemenliğin gerçek anlamını bulması açısından temsili ve doğrudan demokrasi yandaşlarının tartışmalarına sahne olmuştur. Ancak gerek Devrim'in öncüsü durumunda bulunan burjuvazinin sınıfsal çıkarları, gerekse siyasetin pratikleri, temsili demokrasinin daha "gerçekçi" bir model olarak belirmesine neden olmuştur. Ulus devlet modeli aracılığıyla temsili demokrasinin kurumsallaşması sağlanmıştır. Bu modelde, bireyler, yurttaş sıfatıyla, halk ya da ulus kimliği içerisinde bütünleşirler ve bu bütünleşme, bireylerin tekil iradelerinin, en azından kamusal alanda, dikkate alınmamasını, tamamının iradesinin "genel irade" çatısı altında bir araya gelmesini ifade eder. (Ağaoğluları, 1991, s.22-23) Bireylerin kolektif iradesinin yansımaları olarak ele alınmaya başlanan modern ulus devlet, yalnızca "ulus" haline gelen bir halkın onayını alacak yasal akılcı otoriteye dayanmaktadır.

Jürgen Habermas ulus devletleri üç aşamada açıklamıştır. İlk olarak bu devletler, birbirinden ayrı yaşayan etnik grupların barışçı yollarla tek tek devletleşmesiyle değil, komşu bölgelere, soylara, yerel kültürlere, dil ve din topluluklarına sirayet ederek ortaya çıkmıştır. Ulus devletin bu şekilde gerçekleşmesi, tarihsel bakımdan da ilktir. İkinci olarak yeni ulus devletler de genelde, asimile edilmiş, baskı altına alınmış ya da marjinalleştirilmiş topluluklar pahasına oluşmuştur. Ulus devlet, homojen bir halka dayanmak zorunda olduğu halde, bu ikinci tip ulus devlet, homojen bir topluluğa dayanmamakla beraber, homojen bir toplum oluşturmak ister. Burada

söz konusu olan toplum, doğal olarak bir araya gelmiş homojen bir toplum değil, yapay olarak oluşturulmaya çalışılan bir toplumdur. Bu tarz ulus devletlerde devlet, demokratik olmaktan uzaklaşabilmektedir. Son olarak da etno-milliyetçi akımların ortaya çıkmasıyla gerçekleşen yeni ulus devletler ise, neredeyse her zaman kanlı saflaştırma töreleriyle gerçekleştirilmiştir ve yeni azınlıkları sürekli yeni baskıların altına almıştır. (2002, s.16-18)

Ulus devletlerin ortaya çıkmasında 15. yüzyılın sonu ile 17. yüzyılın sonu arasında yaşanan savaşların sonucunda askeri ve siyasi otoritenin merkezleşmiş olmasının, bu merkezleşmenin bir sonucu olarak daha fazla verginin devletler tarafından toplanabilmesinin, devletlerin otoritelerini kullanabilmeleri için gerekli olan bürokratik mekanizmalara sahip olmaya başlamalarının etkileri olmuştur. Bu süreçte feodal yapı çözülmüş ve toplumsal gruplar kendi aralarındaki ilişkileri değişik sözleşmelere dayandırmak durumunda kalmışlardır. Feodalitenin çözülmesi sürecinde değişik birimler arasında meydana gelen savaşlar, Avrupa'daki değişik halklar arasında farklılıkların artmasına ve aralarında nefret duygusunun yaygınlaşmasına neden olmuştur. Bu durum daha sonraki dönemlerde milletlerin ortaya çıkmasında etkili olan faktörlerden biri olmuştur. Bu çerçevede Gerd Baumann, ulus devletleri uzlaşmaz gibi görünen iki farklı felsefenin bir birleşimi olarak görmektedir; amaç ve verimliliğe başvurmayı gerektiren "akılcılık" ve eylemlerin temeli olarak duygulara başvurmayı öngören "romantizm". Ulus devlet 19. ve 20. yüzyılın meşruiyet elde etmiş devletidir. Milliyetçilik ise ulus devletin ideolojisidir. Milliyetçiliğin ortaya çıkışı ile ulus devletlerin ortaya çıkışları aynı döneme denk gelmektedir. Ulus devletler ilk olarak Avrupa'da Fransa, Almanya ve İtalya gibi devletlerde ortaya çıkmış, daha sonradan ise Doğu Avrupa'da ve dünya çapında görülmeye başlanmıştır. Ulus devlette meşruiyet kaynağı, din, soy veya krallık olmaktan çıkmış ve laik, demokratik yapı içerisinde kendini ifade etmeye başlamıştır. (2006, s. 25-26)

Milletleri belirli ve tarihsel olarak fazla uzak olmayan bir döneme ait gören Eric J. Hobsbawn, milletlerden ancak toprağa bağlı devletler ortaya çıktıktan sonra bahsedebileceğini savunmaktadır. Bu yüzden de devlet ve milleti birbirinden bağımsız düşünmek imkânsızdır. Bu noktada Gellner'e başvuran Hobsbawn, milliyetçiliğin önceden var olan kültürleri alıp ve onları millete dönüştürdüğünü; bazen de onları icat edip veya çarpıttığını ileri sürer. (Özkırımlı, 2015, s.145) Hobsbawn, bugün millet (nation) olarak kavranan birimin belirleyici kriterlerinden birisi olarak belirli bir territorial politik örgütlenmeyi, yani, belirli bir arazi üzerinde politik bir hükümlanlık tesis edecek bir yapılanmayı öngörür.(2014,s.41-44) İdeolojinin ekonomik boyutuna ise milli ekonomi düşüncesi damgasını vurmaktadır. Bu noktada milliyetçi ideoloji de; kendi ekonomik kaynaklarına sahip olabilmenin –ki bu dikkat edilirse coğrafi bütünlüğe ve ulusal egemenliği de işaret eder – önemli bir ulus olma kriteri olduğunu vurgulamaktadır. Dolayısıyla, milliyetçilikte ulusun ekonomik gelişmesini esas alan, milli kaynaklara ve pazara yön verebilen bir devlet anlayışı da söz konusudur ki bu durumun devletin egemenliğini koruma veya arttırmayla da alakalı bir gelişme olduğu söylenebilir. (Hobsbawn, 2014, s.45) Ekonomik manada milliyetçi ideoloji, serbest ekonomiye kapıları kapatmayan ancak devlet ve ekonomiyi birbirine bağlı gören bir ideoloji görünümündedir. Buna göre; milli kaynaklara tam olarak hâkim

olma, bunları en verimli şekilde kullanma, milli rekabet gücünü arttıracak politikaları geliştirme gibi hususlarda ulus devlet önemli işlevsel rol oynamıştır.

19. yüzyılda modern ulus devletler genel olarak, kendilerinden önceki devlet sistemlerinin aksine sınırları kesin bir toprak bütünlüğüne sahiptirler. Bu topraklar askerî açıdan savunulabilecek, olabildiğince sürekli coğrafi sınırlarla çevrilidir. Devletin tek bir para birimi ve maliyesi vardır. Genellikle tek bir ulusal dil vardır ve bu dil diğer lehçelerden üstün tutulmuştur. Son olarak tek bir hukuk düzeni vardır. Bu yapının kurulmasında batılı devletler milliyetçiliği önemli bir araç olarak görmüşlerdir. Çünkü bu birleşme arzusu çoğu kez dirençle karşılaşmıştır ve bu direnci aşmada milli duygular önemli bir avantaj sağlamıştır. (Poggi, 2005,s.114)

Ulus Devletin Oluşumuna İlişkin Kuramlar

Ulus devlet birçok içsel ve dışsal faktörün etkisi altında tarihsel süreçte ortaya çıkmıştır. Bu girift ve kapsamlı olguyu anlama noktasında birçok farklı açıklama yapılmıştır. Bu açıklamalar birçok farklı unsuru bağımlı değişken olarak tezlerinin merkezine yerleştirmiştir. Bu kapsamda aşağıda dört temel yaklaşım (ekonomik, inşacı, sosyo-kültürel ve askeri temelli) boyutunda, bu teoriler açıklanacak, zayıf ve güçlü yönleri vurgulanacaktır.

Ulus Devletin Oluşumunda Ekonomik Temelli Yaklaşım

Ekonomik temelli bakış açısı çok temel olarak üretim biçimlerinin devleti ve değişimi biçimlendirdiği iddiasındadır. Ulus devletin doğası gereği ortaya çıkabilmesi için öncelikle bünyesinde var olması gereken iki ögenin ulus ve devleti bir araya getirmesi gerekmektedir. Ancak ulus devletin ortaya çıkabilmesi için önce sermaye-devletin ortaya çıkabilmesi yani sermaye ile devletin bir araya getirilmiş olması gerekmektedir. (Karatani, 2017, s.290) Bu teoriye göre devlet, kapitalist meta üretiminin bir ürünü olarak görülmektedir. (Tilly, 2001, s.32) Bu yaklaşımın önemli temsilcilerinin başında Immanuel Wallerstein ve Etienne Balibar gelmektedir. Balibar, devletin kurduğu cemaate kurgusal etniklik demekte ve hiçbir ulusun doğal olarak etnik bir temelini olmadığını savunmaktadır. Ancak toplumsal oluşumlar ulusallaştıkça, içerdikleri, paylaştıkları veya hükmettikleri toplulukta etnikleşir ya da sanki kendiliğinden bir ilk kimliğe kavuşur. (2013, s.119) Wallerstein ise ulus devlet ve milliyetçilik kavramlarını “dünya sistemi” şeklinde adlandırdığı tarihsel kapitalist çerçevedeki hiyerarşikleşme bağlamında ele almakta, ulus, milliyetçilik, etnisite, ırk ve halk gibi kavramları tartışarak bu kavramları sistem içerisindeki iktisadi yapıyla ilişkilendirmektedir. Buna göre, ırk kavramı dünya ekonomisindeki eksenel² iş bölümüyle, yani merkez-çevre zıtlığıyla, ulus kavramı ise bu tarihsel sistemin siyasal üstyapısıyla, yani devletlerarası sistemi biçimlendiren ve ondan türeyen egemen devletlerle, etnik grup kategorisi ise, sermaye birikiminde ücretsiz emeğin büyük payının korunmasını sağlayan hane yapılarının yaratılmasıyla ilgilidir. (2013, s. 98)

2 Wallerstein dünya ekonomisini, merkez, çevre ve yarı çevre olarak temelde sömüren sömürülen dikotomisi üzerinden tanımlamakta ve Dünya üzerindeki iş bölümünün de bu ayrılmayı destekleyecek şekilde geliştiğini ifade etmektedir.

Wallerstein, modern devletin kendine özgü bir yapısı olduğunu belirtir ve modern devletin en belirgin özelliğinin egemenlik iddiasında bulunması olduğunu savunur. Bu devletle ilgili olmaktan ziyade, devletlerarası sistemle ilgili bir durumudur ve içeriye ve dışarıya dönük olmak üzere iki yönlü bir iddiadır. İçe dönük olarak, devletin hiçbir kişi, kurum veya grubu dikkate almak zorunda olmaksızın gerekli gördüğü bütün düzenlemeleri yapabileceği ve sınırlar dahilinde yaşayan herkesin bunlara uymasının zorunlu olduğudur. Dışa dönük olarak ise, hiçbir devletin başka bir devletin işlerine yönelik bir müdahalesinin olamayacağını kabul eder. Modern dünyada egemenlikten söz edebilmek için karşılıklı tanıma olgusunun gerçekleşmesi bir zorunluluktur. (Abdulvahap, 2012, s.71-73) Devletlerarası sistemde neden her özel egemen devletin kuruluşunu bir ulus veya halk tasavvuruna dayandırıldığı sorusunu ise Wallerstein şöyle açıklar; bu sistemde (kapitalist) devletin kaynaşma sorunu vardır, çünkü devletler bir kez egemen olduktan sonra kendilerini iç parçalanma ve dış saldırı tehdidi altında bulurlar. Tam bu noktada “ulusal duygular” geliştiği ölçüde bu tehditleri azaltır. Wallerstein sonuç olarak ırk ve milliyetçiliğin kapitalist sistemdeki işlevini; ırksal sınıflandırmanın esas olarak merkez çevre zıtlığını koruma ve ifade etmenin, buna karşı milliyetçiliğin köken olarak, hiyerarşik düzenin yavaş fakat düzenli değişimi içinde devletlerarasındaki rekabeti ifade etmenin bir tarzı olduğu şeklinde açıklar. (2013, s.101-102)

Ulus devletin ortaya çıkışı, ekonomik etkinliğin her şeyden daha çok önem kazandığı bir tarihsel döneme denk gelmektedir. Wallerstein bunu kapitalizmin eşitsiz doğasının bir sonucu olduğunu söyler. Marx’tan farklı olarak, bunun düz ve basit bir örtüşme olmadığını, tam tersine çelişkili bir durumu ortaya çıkardığını iddia etmiştir. Çünkü Wallerstein’e göre, eğer liberal ekonomistlerin söylediği gibi sermaye tamamen piyasa marifetiyle işleyen bir olgu ise kapitalizmin milliyetçiliği doğurmuş olduğu düşüncesi yanılmaya mahkûmdur. Ancak yaşananlar bunun tersine gelişmiştir, kapitalizm çağı sonu gelmez bir milliyetçilik çağı olmuştur. Bunun nedeni ise kapitalizmin hiç de liberallerin iddia ettiği gibi işlememesidir, Wallerstein’e göre kapitalizmin insanlığa dayattığı zorunlu proleterleşme, maliyetleri sürekli yükselten bir eğilim doğurmaktadır. Bu yüzden, maliyetleri azaltmak için kapitalizm nüfusları çeşitli kategorilere bölmüştür ve milliyetçilik bu bölünmenin aracı olmaktadır. (Öğün, 2000, s.75)

Toplumların yerelliklerinden ve kandaşlıklarından koparak ulusal pazar çerçevesinde toplanması ile oluşmakta olan ulus devletin ortaya çıkışını Bottomore ise şöyle açıklar; “Başta Batı Avrupa ile Kuzey Amerikâda olmak üzere ulus devletlerin ortaya çıkışı iki ana koşula dayanmaktaydı; birincisi, mutlak monarkların 16. yüzyıldan 18. yüzyıla kadar gerçekleştirdikleri, modern merkezi yönetimin gelişimi, diğeri ise belli bir toprak parçasının üzerinde yaşayan, kendini farklı bir etnik ve kültürel karaktere sahip gören ve hanedan yönetiminin yerine halk egemenliğini kurmak için savaşım veren bir toplumsal küme için kendi kaderini kendisinin belirlemesi siyasal fikrini ele geçiren milliyetçiliğin doğuşuydu.” (Bottomore’dan aktaran; Güldiken,2006, s.157)

Ekonomik temelli yaklaşım, milliyetçiliği sadece egemen devletlerin kendi uyrukları arasındaki dayanışmayı sağlamaştırmaya veya onlar üzerindeki kontrolünü arttırmaya yönelik ideolojik bir yöntem olarak görür. Bu yaklaşıma göre ulus ise hiyerarşik bir dünya düzeninin ürünüdür.

(Jaffrelot,1998, s.55-56) Bu teori özellikle sömürülen ülkelerde sosyalizmden ziyade milliyetçiliğin ön plana çıkması ile ilişkilidir ve bu sorunsalı açıklamaya yöneliktir. Yine determinist bir yorumla ekonomik değişkenin dışındaki diğer sosyo-kültürel ve tarihsel dinamikler göz ardı edilmektedir. Bu teori son dönemde Katalonya, İskoçya gibi bölgelerde artan ayrılıkçı talepleri açıklamaktan da uzaktır.

Ulus Devletin Oluşumunda “İnşacı” Yaklaşım

Milliyetçiliği her şeyden önce siyasette ve iktidarla ilişkilendiren Breuilly ikinci adım olarak da milliyetçiliği modernleşme süreciyle ve onun yeni devlet biçimiyle ilişkilendirmiştir. Buna göre, modernleşme iş bölümünde temel bir değişim içerir yani geleneksel birleşik iş bölümünden işlevsel iş bölümüne geçilmiştir. Bu yüzdende artık Kilise, monarşi ve köylü komünleri toplumsal yaşamı kontrol etmede yetersizdir çünkü artık Kilise tüm işlevleri kontrol etmekten uzaktır. Ancak bu değişim ve yeni ulus devletin kurulumu çok kolay olmayacaktır. Milliyetçilik de bu noktada önem kazanmaktadır. Ulus devlet artık vatandaşına siyasi katılım aracılığıyla bir kimlik vermekte ve vatandaşlık bağı ile siyasal meşruiyeti sağlamlaştırmaktadır. (Özkırımlı,2015, s.131-132) Bu iş bölümüne atıfta bulunan Anderson, ulus olarak tanımlanan bu yapıların, basit bir şekilde dinsel cemaatlerin ve hanedanlıkların mülklerinin içinden çıkararak onların yerini aldığını düşünmenin dar görüşlülük olduğunu söylemekte ve bu sürecin, bu eski yapıların, dünyayı kavrama tarzında meydana gelen köklü bir değişimi algılayamamalarında yattığını vurgulamaktadır. (Anderson,2014, s.37)

Avrupa'da özellikle mutlak monarşi döneminde ve sonrasında ortaya çıkan devletlerin modernliği, idari kapasitelerini arttırmalarının yattığını iddia eden Calhoun eskinin dolaylı yönetim biçimlerinin yerine, toprakları ve halkları daha doğrudan bir denetime ve müdahaleye başvuran bir devlet yapılanmasına geçildiği iddia eder. Ancak bunun sağlanması için homojen ve itaatkâr bir ulus yaratma yolu tercih edilmiştir. Bunun içinde eğitim sistemini, dini sınıflamalar ve etnik damgalamalar kullanılmıştır. Calhoun devletle uluslaşma arasında bu ilişkiyi kurmakla beraber, ulusun devletin oluşumunun basit bir türevi olmadığını iddia eder. Ulusun rolü modern genel irade ve kamuoyu kavramları temelinde sınırları belli, adına halk dediğimiz ve kendi içinde bütünleşmiş bir topluluğun devamlılığını sağlamasındadır. Başka bir deyişle halkın kum taneleri gibi her tarafa saçılmış ya da ailelere bölünmüş değil de, toplumsal olarak bütünleşmiş olması önemlidir ve bunun sağlayıcı dinamizmi kendini milliyetçilikte ve millet olma güdüsünde bulmaktadır. Calhoun'a göre, milliyetçilik, siyasi otonomi ve self-determinasyona yönelik modern iddiaların üstün nitelikli formu olmuştur. (2012, s. 97-99)

Hans Kohn milliyetçilik anlayışının, yöneten ve yönetilenlerin, sınıf ve kastların ilişkisinde esaslı bir durum değişikliği olmadan ve tabii halk egemenliği fikri oluşmadan ortaya çıkamayacağını söyler. Çünkü milliyetçilik ile tabii hukuk doktrini ve devletin egemenlik anlayışı seküler bir forma dönüşmekteydi. Bu yönüyle milliyetçiliğin yayılması, aslında halk kitlelerinin ortak bir siyasi forma bürünmesi yani ulus devletleri inşa etme sürecinin bir aracı olmadan öte bir değeri yoktur. Kohn'a göre milletlerin inşa edilmesinde en önemli dış faktör, ortak bir toprağa ya da

daha doğrusu devlete sahip olmaktır. Milliyetleri kurmaya yönelik grupları kanalizasyon eden itici unsur bu siyasi sınırlardır. Aynı devlete ya da ulusa ait olma fikri (bir devlete vatandaşlık bağı ile bağlanma), milli devletin yaşamında temel kurucu bir unsurdur. Milliyetçiliği ve onunla beraber gelişen milli devletleri eski rejimlerden ayıran en önemli unsurlardan biri de krala veya feodal beye duyulan sadakatin bir inanç biçimi olarak inşa edilmiş bir millete ve o millet adına güç kullanan devlete sunulmasıdır. Son tahlilde milliyetçilik ulus devleti talep eder. Ulus devletin kuruluşu ise milliyetçiliği kuvvetlendirir. Bu yüzden bu iki kavram birbirleriyle karşılıklı bir etkileşim içindedir. (2008, s. 8-11)

Gellner'a göre ulus ve devlet birbirinden bağımsız ve ayrı süreçlerde oluşmuşlardır. Devlet kesinlikle ulusun yardımı olmadan ortaya çıkmıştır. Bazı uluslar da devletin inayeti olmadan ortaya çıkabilmiştir. (2013, s.73) Ulusçuluk, ulusların bir ürünü değildir ve tam tersine, ulusları meydana getiren ulusçuluktur. Ulusçuluk ölü dilleri canlandırma, geleneği icat etme ve eskiye ait bazı özelliklere vurgu yapma ile bu yeni ulusu inşa eder. (2013, s.138) Gellner'a göre milliyetçiliği ve onun ürünü olan milleti anlamak için, öncelikle modern devlete yani sanayi toplumuna bakılması gerekmektedir. Çünkü sanayi toplumunun gerektirdiği ekonomik ilerlemenin gelişmesi için gerekli nesnel-ussal dayanakların kurulmasında ve korunmasında Weber'in de işaret ettiği gibi bu ulus devlet yapısı kaçınılmazdır. Çünkü milliyetçi oluşumların alt yapısını sağladığı türdeş kültürel yapılar, özellikle ortak dil ve eğitim sayesinde sanayi kapitalizmine özgü hareketleri ve bereketli iş bölümünün gerçekleşmesi mümkün olabilecektir. Bu dönem önceki dönemden farklı olarak aileye dayalı eğitim sisteminden ortamdaki bağımsız herkese açık genel ve tek bir eğitim sistemine dayanmaktadır. Bireyi modern dönemde anlamlı kılanda bu eğitim aracılığıyla verilen kimliktir. Modern insan bir krala, toprağa ya da inanca sadakat beslemiyordu, bir kültüre sadakat besliyordu. (2013, s.106) Gellner endüstri devriminin ihtiyaç duyduğu eğitimi ancak merkezi bir devletin sunabileceğini ve kültürle devleti bir araya getiren olgunun bu olduğunu düşünmektedir. Milliyetçiliğin rolü ve sırrı da burada yatmaktadır. Çünkü modern çağda her devlet meşruiyetini milliyetçi söyleme borçludur. Yine endüstrileşmenin doğal gerekliliği olan türdeşliğin sağlanması ve ulus devletin güçlü bir zemine oturması da milliyetçilikle yakından ilintiliydi. Gellner, milliyetçilik bağlamında ulus devlete geçişte beş evre belirler: 1) Çıkış çizgisi: Etnik farklılıkların belirgin olmadığı dönemdir. 2) Milliyetçi başkaldırı: Etnisite yavaş yavaş siyasal bir farklılık olarak kendini gösterir. 3) Milliyetçi başkaldırının zaferi ve kendi kendini yok ediş: Çok etnik gruplu imparatorluklar çöktüğü ve milliyetçiliğin tek siyasal meşruiyet aracı haline gelmiştir. 4) Gece ve sis: Milliyetçiliğin gerekleri, özümseme gibi yöntemlerle değil, aşırı uygulamalarla kendini gösterir (bu terim özellikle Nazi Almanyası için kullanılmıştır). 5) Endüstrileşme sonrası: Milliyetçiliğin eski şiddetini kaybettiği ve refah devlet anlayışının hâkim olduğu dönemdir. (Özkırımlı, 2015, s.164-165)

Milliyetçiliği modernleşmenin bağımlı değişkeni olarak gören bir diğer isim de Karl Deutsch'dir. (Öğün, 2000, s.70-72) Ulusların inşa edildiğini savunan Karl Deutsch, bir ulusal topluluğun, üyeleri arasındaki karşılıklı ilişkinin yoğunluğuna dayandığı görüşünü öne sürer ve söz konusu etkileşimin sanayi toplumunun ürünü; şehirleşme, gazete-kitap okuma, nüfusun sektörel dağılımı gibi olgulara dayalı olduğunu ifade eder. (Özkırımlı,2015, s.62) Benedict Anderson da bu görüşü

destekleyerek, kitap yayıncılığının ve bu suretle ortaya çıkan yayın dillerinin önemini vurgular. Bu yolu açan temel etken olarak ise kapitalizmi görür. (2014,s.52) Anderson'a göre, matbaanın icadının, ulus devlet ve milliyetçiliğin anlam dünyasının oluşmasında oldukça önemli bir etkisi vardır. Bu icat, gazete, roman gibi yazılı kaynakların toplumsal yaygınlık kazanmasına ve bu yayılmanın sıradan insanların anlam dünyası üzerinde "kolektif" etkiler yaratmasına neden olmuştur. Belli tarzda bir düşünme biçiminin yarattığı bir anlam dünyası ve zihniyet yapısı milliyetçi düşünceye kaynaklık etmiş, ulusun bir düşünce sistematığı içerisinde kurgulanmasının önünü açmıştır. (2014, s.54-56)

Anderson'da milletler ve milliyetçilik özel bir kültürel yapıdır. Bu yapıları anlayabilmek için tarih içinde ne zaman ve nasıl doğduklarını ve bugün için yoğun bir duygusal meşruiyete nasıl sahip olduğunu çözümlmeliyiz. (Özkırımlı,2015, s.176) Anderson'a göre millet hayal edilmiş siyasi bir topluluktur. Bunlar öylesine konumlandırılmışlardır ki en küçük milletlerin üyeleri bile birbiriyle temas etmeksizin birbirleri hakkında bir duyguya sahip olacaklardır. (2014, s.6) Dinin bu dönemde önemini yitirmesine değinen Anderson hayata anlam katacak bir duygu olarak hayali cemaatleri işaret eder. Anderson'a göre, ölümlülüğü sürekliliğe çevirecek, rastlantıya anlam katacak daha seküler bir form olarak millet sonsuz bir geleceğe halkı sürükleyebilmektedir. Milliyetçiliğin büyüü bu açıdan rastlantıyı kadere dönüştürmesinde yatmaktadır. (2014, s.12) Ulusu kendisine aynı zamanda hem egemenlik hem de sınırlılık içkin olan "hayal edilmiş" bir cemaat olarak tanımlayan Anderson'a göre, ulus sınırlı olarak hayal edilir, çünkü bir milyardan fazla insanı kapsayan en büyüğünün bile, ötesinde başka uluslara mensup insanların yaşadığı, esnek de olsa sonlu sınırları vardır. Yani, hiçbir ulus kendisini insanlığın tümü ile örtüşüyor olarak hayal etmez. İkinci olarak, ulus egemen olarak hayal edilir, çünkü kavram, Aydınlanma ve Devrim'in (Fransız Devrimi), ilahi olarak buyrulmuş, hiyerarşik hanedanlık mülklerinin meşruiyetini aşındırmakta olduğu bir çağda doğmuştur ve ifadesini egemen devlet kavramında bulmaktadır. Son olarak, ulus bir topluluk, bir cemaat olarak hayal edilir, çünkü her ulusta fiilen geçerli olan eşitsizlik ve sömürü ilişkileri ne olursa olsun, ulus daima derin ve yatay bir yoldaşlık olarak tasarlanır. Son iki yüzyıl boyunca milyonlarca insanın, birbirlerini öldürmekten çok, böylesi sınırlı hayaller uğruna ölmeye razı olmalarını mümkün kılan şey, son kertede bu kardeşliktir. Örneğin meçhul asker veya anıtlar bu hayallerin sembolize edilmesini ifade etmektedir. (2014, s.22-23)

Özellikle milliyetçilik kuramında özsel (ilkçi) yaklaşımı savunan ekole göre ulusların icadı sorunlu bir yaklaşımdır. Çünkü onlara göre etnisite doğuştan kazanılan bir durumdur ve sonradan üretilmesi olanaksızdır. Özsel görüş bu açıdan tarihselci görüşün modernizm öncesi dönemin sosyo-kültürel birikimini yok sayması noktasındaki eleştiride haklı olmakla birlikte; milliyetçiliğin modern dönem ulus devletin önemli bir bileşeni olduğu ortadadır. Bu kapsamda özellikle 19. ve 20. yüzyılda ortaya çıkan ulus devletlerde gözlemlenen yeninin üretimi üzerinden kimlikler inşası bağlamında inşacı ekol önemli argümanlara sahiptir. Ancak özellikle günümüz milliyetçi akımları açıklamada bu tez tek başına yetersiz kalmaktadır. Yine ulusların milliyetçi kazanımlarının sadece bir hayal veya icat olarak tanımlamakta ekonomik temelli yaklaşımda düşülen indirgemecilik tehlikesini de içinde barındırmaktadır.

Ulus Devletin Oluşumunda Sosyo-Kültürel Temelli Yaklaşım

Uluslaşmayı siyasal olmaktan ziyade sosyolojik bir olgu olarak ele alan Türkdoğan'a göre; "Milletleşme ve millet oluşturma, tarihi gelişim çizgisi içinde, toplamsal bir süreçtir. Bu nedenle, geniş çapta sosyal yapıyla bağlantılıdır. Şöyle ki; toplumların bir evrim çizgisi vardır. Bu da klan veya hord diye ifade edilen en ilkel toplum tipinden günümüz millet kuruluşuna kadar ilerleyen bir yapısal değişme sürecini yansıtmaktadır". Ardından ulus tanımını yapan Türkdoğan'a göre, ulus; kabile-aşiret ve feodal yapıdan daha üst düzeyde donatılmış bir üst kuruluşa yükselişin son safhasını ifade etmektedir. (1995, s.8) Bu noktada, diğer bir sosyo – kültürel değişiklikte iktidarın sekülerleşmesinde görülmektedir. Bu yönüyle Weber ulus devleti, ulusun iktidarının dünyevi örgütlenmesi olarak tanımlar. (Schulze,2005, s.195) Weber modern devletin dinden devraldığı bir özelliğe vurgu yapar; bu ölüme anlam katmaktır. Weber'e göre modern devlette bu işlevi dinin yerine yurttaşlık bilinci almıştır. Bu bilinç bir topluluğun ve seküler bir hedefin motive ettiği aidiyet hissi ile birçok genç erkeği büyük bir istekle savaş alanlarına sürüklemiştir. (Poggi, 2005, s.121)

Milletin oluşturduğu duygusal etkinin coşkusu ekonomik bir kökenden ziyade, iktidarın tarihsel kazanımındaki küçük burjuva kitlelerinin saygınlık düşüncelerine dayanır. Bu siyasi saygınlık gelecek nesillere karşı sorumluluk bilinciyle birleşir. Etnik bağlılığın tek başına bir ulus oluşturamayacağını söyleyen Weber, bir ulusun oluşmasında kültürel öğelerin daha önemli olduğunu savunur. Kılıçbay bu farkı açıklarken, ulus ile etnikliğin aynı şey olmanın ötesinde birbirlerinden çok farklı tarihsellik ve toplumsallıklara denk düştüğünü, etnisitenin insanların bilinçli iradelerinin dışında biyoloji ve tarih tarafından oluşturulan bir toplumsallık olduğunu ifade eder. Başka bir deyişle, etnisite, kader sayılan yerellikten başka bir şey değildir. Ulus ise, bunun tersine tarihsel bir inşadır. Tarihin belli bir konağında ve belli bir mekânda belirtilmiştir. İnsanların iradi gayretlerinin ürünüdür, doğanın dayatması sonucu değil, düşünsel faaliyetler sonucu ortaya çıkmıştır. (Max Weber'den aktaran; Kılıçbay, 1996, s.90-91) Bu doğa dışı süreci biyo-siyasal politikalar olarak tanımlayan Taburoğlu ise halkı biyo-siyasal uygulamaların bir sonucu olarak şekil verilmiş bir yığın olarak betimler. Halkın siyasetle birlikte dünyevi bir zemine çekilmeye başladığı modern zamanlarla birlikte ortaya çıkan boşluk bu biyo-siyasal uygulamalar kullanılarak doldurulmuş ve halk disiplin altına alınmıştır. Böylece "halk" biçimsiz bireylerden, ödevlerini bilen politik yurttaşlara dönüştürülmüştür. (Taburoğlu, 2008, s.32-33) Bu yaratıma öncülük eden temel dinamik ise milliyetçilik olmuştur. Modern dünyanın birey odaklı anlayışının ortaya çıkardığı hazcılık milliyetçiliğin yarattığı maneviyatla dizginlenmiş ve toplumsal fedakârlıklar için gereken ideolojik temeli hazırlamıştır.

Weber, ulus devletin gelişimi modern zamanlarda tamamlandığından, onu modern kavramlarla tanımlamanın daha doğru olacağını savunur. Bu açıdan modern devlet; yasaları değiştirebilecek idari ve hukuki düzene sahiptir ve hükmettiği tüm alanlarda nihai söz sahibidir. Resmi güç kullanma kudretine sahiptir. Weber'e göre millet ve ona bağlı olarak kurumsallaşan modern ulus devleti ortaya çıkararak etmenlerin başında ortak siyasi yazgılar gelir. (2014, s.44) Bazen aslında heterojen olan halklar siyasal olaylar sonucu homojen bir tavır ile aynı kader tarafından

şekillendirilirler. Bu yüzdende millet her şeyden önce bir paylaşım, bir değerler ve inançlar toplamıdır. Bu inancın öznesi olan yurttaş ise, yurttaş olma bilinci ve bir topluluğa ait olma düşüncesi ile eski rejimden ve onun kulluk anlayışından sıyrılarak yeni bir egemenlik modelini de inşa etmiştir. Fransız devrimi boyunca ortaya çıkan yurttaşlık bilinci bu yönüyle sınırsız iktidar anlayışının karşısındadır. Sonuç olarak, modern devlet, ulus devlete sıkıca bağlı olduğu gibi yurttaşlıkta ulus devlete bağlı bir kavramlaştırmadır. (Touraine, 2011, s.100)

Ulus ve ulus devlet kavramlarını birbirinden ayırarak işe başlayan Anthony Giddens'a göre, ulus, ancak bir devlet egemenliğini iddia ettiği bölge üzerinde birleşik idari erişime sahip olduğunda mümkündür. Modern dünya kapitalizm, endüstriyalizm ve ulus devlet sisteminin kesişmesi ile şekillenmiştir. Buna göre kapitalizm, bir devlet sistemi ile ilişki içinde ortaya çıkmıştır. Avrupa devlet sistemi, hem kapitalizmin ayrı bir üretim tarzı olarak ortaya çıkmasının önkoşullarını sundu hem de kapitalizm ile devlet sistemi arasındaki karşılıklı ilişkiler, Avrupa'nın 16. yüzyıldan itibaren dünyanın geri kalan kesimi üzerinde artan egemenliğini güvence altına alan bir araç haline geldi. 19. yüzyılda sanayi kapitalizminin gelişmişliği yalnızca bir ulus devletler sistemi içinde yer alan Avrupa devlet sistemi ile örtüşmekle kalmadı, aynı zamanda doğası gereği onunla ilişki içinde oldu. Ulus devletlerin kurulmasıyla birlikte tebaadan vatandaşa geçilen süreçte artık bireyin devlete ve topluma karşı sorumlulukları olduğunu söyleyen Giddens; artık suç işleyen bir kimse asi değil; toplumun genel kurallarına aykırı davranan anomik bir durumun temsilcisidir. (2008,s. 129-134)

A.D. Smith, Avrupa'da ulus devlet kurma süreçlerinin modern devletin ortaya çıkmasıyla beraber görüldüğünü ve Amerikan ve Fransız devrimleri sonunda bu modelin hâkim organizasyon şekline geldiğini söyler. Buna göre ulus devlet yapılanmasının beş temel özelliğinden bahseder: 1) Ulusun esasen teritoryal politik bir topluluk olduğu, 2) Ulusun, üyelerinin ilk politik bağı ve baş sadakatini oluşturduğu, 3) Ulusun, yurttaşların bir inşası olduğu ve bunda özellikle liderlerin ve elitlerin rol oynadığı, 4) Ulusun, sosyal ve politik gelişmenin en belirleyici unsurunu oluşturduğu. (2014, s.182-185) Bu kavramlaştırmadan anlaşılacağı gibi, ulus devletler bu süreçte birlikte merkezleşmiş ve kendi içinde homojenleşmişken, diğer devletlere göre ayrışan ve farklılaşan yeni devletler düzeninin oluştuğunu ve bu devletlerde meşruiyetin kaynağını ulusun oluşturduğunu görüyoruz. Milliyetçiliğin beş değişik işlevinden bahseden Smith ilk sıraya milletleri kurma ve ulus devletleri ayakta tutma işlevinden bahseder. (Özkırımı, 2015, s.219) Smith'in temel kaygısı ulus devlet yapılanmasından ziyade, milletlerin oluşumuna yönelik olsa da bu noktadan hareketle ulus devlet kurma süreçleriyle millet kurma süreçleri arasındaki modern paralelliği göstermesi açısından çalışmaları önemlidir.

Hagen Schulze'e göre, İngiltere'de şanlı devrim, Fransa'da 1789 ihtilalinin yol açtığı karışıklıktan sonra, halkın yönetim süreçlerine doğrudan ya da plebisit aracılığıyla katılma oranı sürekli artmıştır. Diğer bir değişle aristokratların ulusundan halkın uluslarına geçilmiştir. Bu akım kısa sürede Avrupa'nın geri kalanında izlenecek yolu da belirlemiştir. Viyana kongresinde Avrupa'nın geleceği tartışmalarının öncelikli konusunu da oluşturacak ulus devlet yapılanması

hakkında hevesli olanlar kadar ciddi şüpheleri³ olanlar da mevcuttu. Ancak ulus devlet fikrinin, Avrupa'nın modern çağa giden yolda, mantıksal açıdan en iyi seçim olacağı açıktır. Çünkü bireylerin sürekli artan oranda yükselen siyasal katılım talepleri ulus ve demokrasi arasında bir ilişkiyi de beraberinde getirmiştir. Bu yönüyle ulus devlet demokrasi ve parlamentoların garantörü olan bir devlet sistemi olmuştur. Avrupa'da ulus devletlerin gelişimini coğrafi olarak üçe ayıran Schulze Batı Avrupa(İngiltere ve Fransa)'da ulus devletlerin gelişiminin kurucu role sahip olduklarını ve kendilerinden sonraki uluslaşma süreçlerine rehberlik ettiklerini savunur. Örneğin Hollanda İngiltere'deki gibi evrimci bir yolla bu işe girerken; İspanya, Fransa'dakine benzer şekilde devrimci yani; bir ulusun devletin ulusal anayasasıyla beraber kurulması tarzında bir ulus devlet kurma sürecine girer. Bu Batı Avrupa ülkelerinde diğer Avrupa coğrafyasından farklı olarak genellikle monarşiler gücünden feragat ederek gerçekleşmiş ve ulus devlet içinde tarihsel bir sembol olma rolü üstlenmiştir. (2005, s. 201-202)

Orta Avrupa'da ise durum tamamen farklıdır, burada Almanya ve İtalya büyük bir siyasal parçalanma içinde küçük şehir devletçiklerinden meydana gelen bir yapıya sahiptir. Schulze bu yapının tesadüf olmadığını ileri sürer. Schulze'ye göre bu, Avrupa'da yüzyıllarca korunan dengenin bedelidir. Çünkü bu bölge barış zamanı diplomatik bir düzlük savaş zamanı ise operasyonların gerçekleştiği savaş alanı idi. Ayrıca bu bölgeyi kontrol eden merkezi bir devlet Batı Avrupa için büyük bir tehdit oluşturmaktaydı. Bu yüzden İtalyan ve Alman devletlerinin bağımsız yapısı, Avrupa devletler dengesinin garantisi olarak görülmekteydi. Tüm bu nedenlerden ötürü ulus devlet kurma süreçlerini ancak 1870'li yıllarda tamamlayan bu iki devlet, özellikle Almanya'da Alman romantik milliyetçiliğinin itici gücüyle bu süreci tamamlamıştır. Doğu Avrupa'da ise ulus devlet fikri mevcut siyasal sistemle tam anlamıyla karşıtlık içindeydi. Kitanın genelde Slav olan doğusu, ne tek uluslu anayasal ilkelere bağlı devletlerden, ne de orta Avrupa'daki gibi küçük devletlerden oluşmaktaydı. Bu bölge imparatorlukların kontrollünde tarihsel bir belirsizlik içinde varlıklarını sürdüren yığınlardan ibaretti. O yüzden buradaki milli devlet kurma hareketleri aynı zamanda özgürlük hareketleri olarak düşünülmemekte ve self determinasyon hakkına dayandırılmaktaydı. Schulze'ye göre, ulusların kökenlerinin hep savaşlar oluşturmaz ama çoğu zaman katalizör vazifesi görür. Avrupalıların kendi kimliklerini keşfetmede ilk andan itibaren etkili olan şeyin komşularıyla olan sınır çatışmaları ve bu sınırlar için yapılan savaşlar olduğunu kabul eder. Sonuç olarak Schulze, ulus devletlerin modern çağdaki kültürel toplumsal değişkenlerin etkisinde artan savaş baskısı çerçevesinde tarihsel bir kaçınılmazlık olarak ortaya çıktığını savunur. (2005, s. 203-204)

Lipset ve Rokkan ise toplumu “merkez-çevre” eksenini ve “işlevsel” eksen olmak üzere iki ana eksene bölmüş, toplumun bu karşıtlıklar üzerinden kutuplaşarak, siyasal konumunu aldığını savunmuşlardır. Ancak aynı zamanda merkez, çevresel öğelerle bir bağlantılar sistemi içerisinde

3 Friedrich Von Gentz Viyana Kongresinde Şöyle Diyordu: “Almanya'nın tek devlet olarak var olmasını çok tehlikeli göyerek: tüm Alman kabilelerinin tek ve bölünmez bir devlet olarak var olması binlerce yıllık kazanımların bir kenara koyulması olarak gören Gentz, ayrıca böyle bir devletin ortaya çıkması halinde; gelecek nesillere kalacak olan tek şeyin kalıntı yıkıntılardan oluşan çorak bir düzlük olacağını söyler.” (Bknz. Schulze, H. (2005). *Avrupa'da Ulus ve Devlet*. (Çev. T. Binder). İstanbul: Literatür Yayınları.195-196)

bulunmaktadır. Örneğin; orta çağın büyük zümreleri (*estates*) parlamentolarda yer almış, alt sınıflara haklar tanınmıştır. Dolayısıyla modern devleti yaratan merkezleşme süreci, dayandığı feodal temeller sebebiyle, merkezin çevre ile uzlaşmalar yapmasını zorunlu kılacak çatışmaları içermektedir. Ulusal elitlerle yerel güçler, üretim faktörlerine sahip olanlarla ol(a)mayanlar, devletle Kilise gibi unsurlar arasındaki gerçekleşen bu karşı karşıya gelmeler, ortaya çıkan ulus devletin iyi eklemlenmiş bir yapıya sahip olmasını olanaklı kılmıştır. Güçler arasındaki çatışmalar ne zaman bir uzlaşma ile sonuçlansa çevrenin bir bölümünün merkeze eklemlenmesi sağlanmış olmaktadır. Dolayısıyla Avrupada siyasal kimliklerin ortaya çıkmasında etkili olan sosyal çatışmalar (kültürel-ideolojik ve ekonomik) şu alanlarda belirginleşmiştir: 1) Merkez-Çevre çatışması, 2) Devlet-Kilise çatışması (laiklik ve eğitim sisteminin kontrolü), 3) Şehirli-Köylü çatışması (ekonominin birincil ve ikincil fertleri arasında), 4) İşçi-İşveren çatışması (üretim faktörleri arasında, emek – kapital). (Lipset and Rokkan, 1967, s.10-14)

Rokkan teorisi öncelikle milli devletlerinin kuruluşu üzerinden açıklamaya çalışmakta ve 17. yüzyıldan itibaren Avrupada gelişen kavramları incelemektedir. Ekonomik değişkenleri önemsemekle birlikte Rokkan, territoryal değişiklikleri özellikle vurgulamaktadır. Buradaki territoryal özellik, belirli bir siyasal merkezin sahip olduğu askeri ve idari güç sayesinde çevreye giderek hâkim olmasını ifade etmektedir. Kültürel değişkenler ise bu noktada heterojen olan halkın homojenleşmesinde önemli araçsal bir rol oynamaktadır. Din ve dil gibi kültürel değişkenler yeni oluşan siyasal sistemde merkezin siyasal birliğinin oluşmasına katkı sağlamaktadır. Bu açıklamadan anlaşılabilirliği gibi Rokkan Marksist araştırmacıların ekonomik determinizminin aksine siyaset merkezli bir devlet kurma sürecinden bahseder. Bu modelde siyaseti belirleyen öge bizatihi siyasetin kendisidir. Rokkan bu noktadan hareketle ekonomik-kültürel bir temellendirmeye doğu – batı farklılaşmasını açıklamaya çalışmaktadır. Ekonomik olarak, kent ekonomisinin Avrupada tesis edilmiş olması ulus-devletin oluşumuna yol açtığını; doğuda ise tarıma dayalı ekonominin bir sonucu olarak bürokrasi temelli ve toprak aristokratlarının icazetiyle oluşturulmuş yapılar kurulmuştur. Bu noktaya kadar ekonomi temelli yaklaşım ile aynı doğrultuda ilerleyen Rokkan, kültürel faktörleri analizine dahil ederek farklılaşır. Buna göre, coğrafi olarak kuzey ve güney eksenli bir yaklaşımla Avrupada kültürel farklılıkların devlet kurma süreçlerini nasıl etkilediğini göstermeye çalışmaktadır. (1975, s. 6)

Bu noktada dini modelini açıklamak için kullanan Rokkan'a göre; kuzey, reform hareketlerinin vatani iken; güney Katolik Kilisesi ve karşıt reform hareketlerinin mevzilediği topraklardır. Kuzeyde bu yönüyle reform hareketleri uluslaşma sürecine önemli katkı yapmıştır. Güneyde ise Kilisenin etkisinde, başlıca işlevi ümmet duygusunu aşılacak olan bir yapının etrafında uluslaşmanın gelişmesini engelleyen siyasal ve sosyal bir alan oluşmuştur. Gerçekten de Rokkan özellikle İtalya ve Almanya'nın uluslaşma sürecinin geç gerçekleşmesinde dinin kaynağı olarak Vatikan'ın etki alanına yakın olmasını gösterir. Yine İngiltere'de ilk uluslaşma emarelerinin görülmesini Vatikan ile ilişkilerin çok gevşek olmasına bağlar. Uhrevi bir iktidar kaynağından uzakta olan Portekiz, İspanya ve İsveç gibi ülkelerde de milli bilincin daha erken gözükmesini bu teoriye örnek olarak gösterir. Reform hareketlerinin işlevini anlatan Rokkan bu hareketleri, Katolik Kilisesi'nin evrenselci iddialarını reddederek, toprak bütünlüğüne bağlı, sınır saptama

üzerinde temellenen ilk devletlerin kurulmasına imkân sağlayan sürecin tetikleyicisi olarak görmektedir. Ulus devlet kurma süreçlerinde tarihsel süreçlerin önemine vurgu yapan Rokkan, kent devletlerinin siyasal yapısının, Almanya ve İtalya'da ulus devlet kurma sürecini etkilediği görüşündedir. Özellikle Roma İmparatorluğu mirasının etkilerini önemseyen Rokkan kent devletlerinin aksine otoriter monarşi geçmişi olan Fransa, İspanya gibi ülkelerde ulus devletin daha erken kurulduğuna işaret eder. (Vergin, 2015, s. 222-225)

Rokkan ulus devletin kurulma sürecini dört aşamada sunar: Birinci aşama, 15. yüzyıldan Fransız Devriminin yapıldığı 18. yüzyıla kadarki süreyi kapsar ve devletin oluşumunu içerir. Bu aşamanın ortaya çıkardığı en önemli sonuç, seçkinler düzeyinde ekonomik, siyasal ve kültürel açıdan bütünleşmenin gerçekleşmesidir. Kandaşlık ve yerellikten uzaklaşarak ulusal pazar çerçevesinde birleşmesi sürecinin öncülleri durumundaki seçkinlerin yerel egemenliklerini terk ederek diğer egemenlerle gerek ekonomik düzeyde birleşmesi gerekse siyasal ve kültürel düzeyde diğer yerelliklerden gelen seçkinlerle yeni bir takım kural, ilke ve değerler çerçevesinde bütünleşmesi. İkinci aşamada ise, kitlelerin giderek artan oranda sisteme dahil olmasını ifade eder. Bunda asker ocağının, okulun, yeni kitle iletişiminin ve merkezin seçkinleri ile kenar arasında teması sağlayan kanalların oynadığı rol etkili olmuştur. Bir diğer önemli etken ise, aynı kanalların kitleler nezdinde yarattığı yeni kimlik duygusudur. Bu yeni kimliğin Kiliseler, mezhepler veya yerel seçkinler tarafından yaratılmış olan egemen kimlikle çatışma içine girmesi, ikinci aşamanın ortaya çıkarmış olduğu önemli sonuçtur. Ulusal pazar çerçevesindeki birleşmeye katılmayan yerel egemenlerin veya eski üretim biçiminin faydasını görmeye devam eden din adamları ile mezhep, tarikat vs. gibi dinsel önderlerin sürdürülebilir statüye dayalı hiyerarşi anlayışı ve buna dayalı olarak egemenliğini sürdüren yerel seçkinlerin de çıkarlarını savunun eski kimliklerin, bu yeni kimlikle çatışması kaçınılmazdır. Türk modernleşmesi bağlamında bu kimlik çatışmasına baktığımızda, ulusal pazar için üretim yapılan endüstri merkezlerine giden köylünün köyünde iken bağlı olduğu ağa, şeyh, dede gibi yerel dinsel figürler ile feodal önderin belirlediği eski kimliklerin, modernleşme bağlamında Türkiye'de yurttaş olarak ortaya çıkan yeni kimliklerle uzun süren çatışmasını açıklamaktadır. Yine örneğin ulusal pazar için üretim yapan endüstri merkezlerinde üretim yapan bir işçi, köyünde yaşarken, dede denilen ya da şeyh denilen dini lidere verdiği ödentiyi şehirde sendikaya verecektir. Kendisine yılın belli dönemlerinde maddi katkı sunma durumundaki tebaasının, kente gitmesi ile bu gelirden yoksun kalan, ağa, şeyh, dede gibi yerel önderlerin kendisine katkı sağlayan eski kimliğinde ısrar edip yeni kimliğini kabul etmeyeceği açıktır. Ancak yeni sistemde dünün köylüsü yani feodal yapının üreticisi, mezhep, tarikat mensubu artık ulusal pazara üretim yapan bir fabrikanın işçisidir. Bu da bu sürecin tersine döndürülemez bir noktaya geleceğini ve direnen kesimleri de sürece dahil edileceğini göstermektedir. (1975, s. 570-571)

Üçüncü aşamada, toplum üyelerinin siyasal sistemin işleyişinde tebaa anlayışından aktif yurttaş kavramına geçişini anlatır. Bu aşamada, değerlere dayanan yerel çatışmalardan, daha çok çıkarlara dayalı işlevsel çatışmalara geçilmesi bir diğer önemli değişimdir. (1975, s. 571-572) Bu aşama bir önceki aşamadaki çatışmaların ciddi bir biçimde sonuçlandığı aşama olarak yorumlanabilir. Pazar için üretim yapmak üzere kırsal yapıdan üretim merkezlerine, kentlere gelen birey, eski

değerlere dayalı çatışma yerine kendi kişisel çıkarları doğrultusundaki çatışmalarla yüz yüzedir. Yeni geldiği yerde, eski yerinden kopmuş olan eskinin köylüsü, yeninin kentlisi, işçisi artık eski ilişkilerini aşmış ve yeni kurduğu ilişkileri doğrultusundaki mücadelesinde ciddi bir kazanım aşamasına ulaşmış durumdadır. Gücünü ağasına, şeyhine, dedesine karşı değil devletine karşı kullanmak aşamasına ulaşmıştır. Dördüncü aşama, devletin idari aygıtlarının genişletilmesine ilişkin süreci kapsar. Bu aşamada yeniden dağıtım araçlarının artması; kamu refahını sağlamaya yönelik hizmetlerin genişletilmesi, ulusal çaptaki ekonomik koşulları eşitlemeye yönelik politikaların uygulanması, (müterakki vergileme, zengin sınıflardan ve bölgelerden fakir sınıflara ve bölgelere kaynak aktarımı gibi) devlet nüfuzundaki artışın göstergeleri olmuştur. Bu aşamada artık yurttaşların meydana getirdiği devlet gerçekleşmiştir. Bu aşamada işçi sınıfının talepleri politikaları belirlemeye ve hükümetleri etkilemeye başlamıştır. Yani emek kesimleri; yurttaşlığın oluşumunda etkili olduğu hükümet biçimi ile devlet anlayışı ve yeniden dağıtım araçlarının gelişip genişlemesine destek olmuştur. (1975, s.572) Özetle Rokkan'ın sınıflandırmasında, birinci aşamaya, merkezi ve yerel elitler arasındaki çatışmanın yumuşaması; yerel kimliklerin yerini aşama aşama, insanları sisteme sadakat duymaya ikna eden merkezi ve türdeş bir kimliği oluşturmaktadır. Bu kimlik kitlenin yine aşama aşama politik katılım yeteneği kazanması ve sistemden talepte bulunmasını sağlamaktadır. Son aşama olarak da dağıtım mekanizmalarının yeniden şekillenmesine yönelik eşitlik taleplerinin ortaya çıkması ile ulus kurma süreci tamamlanmaktadır. (Öğün,2000, s.73-74) Rokkan'ın bu sınıflandırmasını sırasıyla merkezileşme, standartlaşma, katılım ve yeniden paylaşım süreçleri olarak özetleyebiliriz.

Bu yaklaşım özellikle toplumsal ve siyasal süreçlerin ulus devletin oluşumunda oynadığı role vurgu yapmaktadır. Smith, Giddens ve Schulze gibi birbirinden farklı ekollerden gelen ama sosyo-kültürel dinamiklerin rolüne işaret eden yazarlar milliyetçilik ulus devlet ilişkisini ve ulus devleti meydana getiren tarihsel süreçleri diğer iki yaklaşıma göre daha kapsamlı ve anlaşılır şekilde açıklamaktadır. Bu yaklaşımın en önemli temsilcisi ise ulus devletin kuruluşunu dört aşamada açıklayan Rokkan'dır. Bu aşamalar Avrupa'da ulus devletlerin ortaya çıkışını açıklamaktadır. Ancak bu teori Avrupa merkezli yaklaşımı ile Avrupa dışındaki uluslaşma ve devletleşme süreçlerini göz ardı etmekte ve coğrafi olarak sınırlı bir yaklaşım sunmaktadır.

Ulus Devletin Oluşumunda Askeri Temelli Yaklaşım

Ulus devletin oluşumuna ilişkin bir diğer yaklaşımda orduyu, askeri gelişmeleri ve savaş baskısını merkeze alan görüştür. Bu görüşe göre ulus devletleri meydana getiren tarihsel süreçler savaşların ekonomik, sosyal ve siyasal yansımalarının etkisi altındadır. Bu kapsamda Franz Oppenheimer ulus devletin iş bölümünün veya uzmanlaşmanın bir sonucu olarak değil, fetih ve savaşlar yoluyla artan sosyal ve siyasal baskıların sonucu doğduğunu ileri sürmüştür. Charles Tilly de modern devletin esas itibarıyla bir savaş aygıtı olarak ortaya çıktığını ve bu işlevin gereklerine göre örgütlendiğini ve devletin kurumlarının buna göre belirlendiğini ifade etmiştir. Murray Rothbard ise ulus devleti bir toplum sözleşmesi ürünü olmaktan ziyade, fetih, savaş ve sömürüyle beraber doğduğunu iddia etmektedir. (<http://www.liberal.org.tr/sayfa/>

cemaat-cemiyet-ve-ulus-devlet-mustafa-erdogan,352.php) Bu savaşlar sonucunda toplumun tek bir ideal etrafında bir ideolojiye duygusal olarak bağlanmasında katalizör rolünü ise milliyetçilik oynamıştır.

Ulus devletin askeri temelli oluşumunu öne sürenlerin en önemli temsilci Tilly'dir. Tilly, Rokkan'ın öğrencisi ve yönetsel olarak onun takipçisidir. Ancak Tilly ulus devletin oluşumunda savaş ve savaşın etkisi üzerine çalışmasını yoğunlaştırır. Avrupada 990 ila 1990 tarihleri arasındaki siyasi dönüşümleri inceleyen Tilly, 990' lı yıllarda Avrupa diye bir olgudan bahsedemeyeceğimizi, Avrupa'nın daha sonraki süreçte tarihsel olarak kurumsallaştığı ifade eder. Avrupada milli devletin yükselişini 16. yüzyıldaki gelişmelere dayandıran Tilly; 1648 Vestfalya Antlaşması ile Avrupa devletler sisteminin temelini atıldığını söyler. Bu yeni devletler artık imparatorluklar ya da şehir devletleri biçiminde örgütlenmekten uzaktır. Bu eski sistemlerin yerine merkezileşmiş, sınırlı, belli ve halkları üzerinde denetim kabiliyetleri gelişmiş milli devletler almıştır. Tilly'e göre, ulus devletler, halkın çok güçlü bir şekilde dil, din ve semboller birliği çerçevesinde kimliklerin paylaşıldığı yapılardır. (Vergin, 2015, 227) Milletlin ve milliyetçiliğin teşekkülünde "diğeri" veya "öteki"nin oynamış olduğu rolü, "Devlet Öncülüğünde Milliyetçilik" ve "Devlet Kurmaya Yönelen Milliyetçilik" şeklinde kategorize eden Tilly, iki ayrı milliyetçilik türünün farklı karakterler kazanmış devletlere ve sonuçlara yol açtığını söylemiştir. Tilly belirli bir devlet üzerinde kolektif denetimi bulunmayan bir topluluğun temsilcilerinin, ayrı bir siyasî statü, hatta ayrı bir devlet talebiyle ortaya çıktığı veya daha açık anlatımıyla, dağınmış bir topluluğu belirli bir devlet altında birleştirmeye ve bir millet inşa etmeye yönelik milliyetçilikler olarak tanımlanabilecek "devlet kurmaya yönelik milliyetçilik" konusunda en iyi örneklerden birisinin Batı Avrupada Fransa'ya karşı duyulan tepkiden beslenen İtalyan milliyetçiliğini ve daha fazlasıyla Alman milliyetçilikleri ile Türklere karşı duyulan tepkiden beslenen Balkan milliyetçilikleri olduğunu öne sürmektedir. Devlet öncülüğünde milliyetçiliğe en iyi örnek ise Fransa ve İngiltere de ulus devlet kurma süreçleridir. Burada yeniden öteki üzerinden bir kimlik inşa edilmekten ziyade var olan kimlikler üst bir kimliğe devredilmek/taşınmak suretiyle ortaya çıkmıştır. (2000, s.76-78)

Tilly milli devletlerin yükselişini açıklarken iki unsura dikkat çeker. İlk olarak, İngiltere ve Fransa gibi güçlü devletlerde var olan sermaye birikiminin ve güçlü ticaretin, küçük tüccarların ekonomiye yön verdiği devletleri çökertmiş olmasıdır. Diğer faktör ise, savaş ve savaşa hazırlık için gerekli olan iktisadi kaynaklar ve örgütsel becerinin geliştirilmiş olmasıdır. Savaş gücü kapasitesi açısından denizasıırı kaynaklarında seferber edilmesiyle üstünlük bu ülkelerin savaşlardan galip çıkmasını sağlamakta ve küçük devletleri yenik düşmemek için çoğu kez gücünü aşan oranda bir savunmaya zorlamaktaydı. İşte bu savaş ve savaşa karşı mücadele bu küçük devletlerde de milliyetçiliği tetikleyen bir unsura dönüşmüştür. (2001, s.90-96) Hanedanların artık kendi adlarına savaş yapmayı bıraktıklarını söyleyen Tilly, ulusal çıkar kavramı böylece her türlü bireysel çıkarı önceleyen hakim bir anlayışa dönüştüğünü vurgulamaktadır. Tilly'nin araştırmalarında önemli referans kaynaklarından birisi olan Otto Hintze'nin çalışmaları devlet oluşumu ve askeri örgütlenme arasında doğrudan bir bağ kurar. Hintze'e göre, her siyasal sistem kökeni itibarıyla askeri bir sistemdir. Hintze, devlet oluşumunda ve devletin tahkim edilmesinde devletlerarası çatışmanın sınıf çatışmasından çok daha belirleyici olduğunu ileri sürer. Hintze savaşa atfettiği

merkezi konumlandırmasını Tilly bir adım öteye taşıyarak savaş teknolojisindeki değişimin temelinde siyasal sistemi de değiştirdiğini iddia etmiştir. (Vergin, 2015, s. 230)

İncelediği zaman dilimi içinde savaşma biçimi ile devlet oluşumu arasındaki ilişkiyi açıklamaya çalışan Tilly dört tarihsel aşamada sınıflandırmasını yapar. Birinci aşama (patrimonyalizm), 14. yüzyıla kadar hüküm sürmüştür, bu dönemde savaşta en önemli rolü oynayan faktör hükümdarın saldırdığı vergiler, kent milisleri ve diğer geleneksel güçlerdir. İkinci aşama (komisyonculuk) ise 18. Yüzyılın başına kadar sürmüştür. Bu dönemde, sözleşmeli paralı askerler savaşlarda öncelikli rol üstlenmektedir. Ama bu dönem boyunca esas olan, hükümdarın zengin kapitalistlerin verdiği borçlara ihtiyaç duymasıdır. Aynı zamanda hükümdar, vergi toplamada da bu zengin sınıfa muhtaçtır. Bu aşamayı Tilly “aracılık dönemi” olarak adlandırmaktadır. 18. yüzyılda başlayan üçüncü dönem (ulusallaşma), kitlesel orduların ve donanmanın millileştiği dönemdir. Hükümdar silahlı kuvvetleri devletin idari bünyesi altına almaya başlamış ve aracılığıyla vergi toplama işi de dâhil aradan çıkarmıştır. 1850’den sonraki son aşama (uzmanlaşma) ise milli devletlerin uzmanlaşmış bir kolu olarak askeri güç tamamıyla büyük bir organizasyon halini alıyor. Bu aşamada polis gücü ile askeri güç birbirinden ayrılmıştır. (2001, s.63-64) Tilly’in bu noktada vurguladığı bir diğer konuda savaşlarının amaçlarının tarihsel süreç içerisinde değiştiğidir. İlk dönemlerde savaş sonrası fethedilen topraktan fetheden devletin beklediği tek şey vergi iken zamanla karşılıklı beklentiler ve talepler değişmiştir. (2001, s.133-134)

Tilly Avrupa’da ulus devletlerin oluşumunda üç yolun öne çıktığını savunur; zor, sermaye ve zorlaştırılmış sermaye. Zor yolun kullanımı özellikle sermayenin kıtlığı ve buna bağlı olarak şehir ve kapitalistlerin zayıf olduğu Rusya ve Macaristan gibi ülkelerde, devletler toprak sahipleri ve ruhban sınıfını iş birliğine zorlayarak, geniş bürokrasiler aracılığıyla burjuva sınıfını kontrol altına alarak kendi ulus devlet kurma süreçlerini tamamlamıştır. Venedik ve Hollanda gibi sermaye yoğun bölgelerde ise kapitalistlerin üstünlüğü askeri kuvvet oluşturmayı kolaylaştırmış ve devletin zor kullanımı olmaksızın uluslaşmasını sağlamıştır. Bu yöntemde kapitalistlerin çıkarları gözetilerek devletin merkezileşmesi engellenmiş ve genellikle şehir devletleri biçiminde ya da federasyonlar olarak örgütlenmişlerdir. Bu iki örneğin arasında bir üçüncü yol olan ve İngiltere ve Fransa’nın temsil ettiği zorlaştırılmış sermaye yolu ise, önemli derecede toprak sahibi-tarımcı sermayeyi askeri kuvvet oluşturmada kolaylık sağlarken, kendi ordularını kurabilecek yeteneği onlara öteki devlet türleri karşısında üstünlük getirmiş ve onları açıkça ulusal devletlere dönüştürmüştür. Bu yöntemde sermaye ve zoru elinde tutanlar eşit oranda bir ilişki kurmuşlardır. (2001, s.313-314)

Savaşların ulus devletin ortaya çıkışındaki etkisine atıf yapan diğer bir düşünür olan Michael Mann, modern ulus devleti sadece ekonomik etkenlerle ve indirgemeci bir şekilde yerel pazarların zaman içinde ulusal ekonomiye entegre olması ve piyasa çıkarlarını savunmak için devletin yeniden şekillenmesi olarak değerlendiremeyeceğini öne sürmektedir. Mann’a göre, iktisadi gelişmelere ilişkin tespitler doğru olmakla birlikte, bu gelişmeye eşlik eden başka gelişmeler göz ardı edilmemelidir. Özellikle merkezileşme ve sınırların sabit şekil alması ile beraber devlet örgütlenmesinde ordu önemli bir alan kaplamıştır. Askere alınan insan sayısındaki artış savaşların

paralı askerlerden ziyade yurttaşlar eliyle yapılması, ulus devletin oluşumunun temelini atmıştır. Çünkü bu gelişmeyle birlikte, kimlik duygusu taşraya ait olmaktan çıkıp ortak bir ulusa, kadere ve tarihe referans gönderen ortak bir şeye ait olmuştur. Artık yurttaş olan köylüler ortak bir kadere kanalize olmuşlardır. (1993, s.52-55) Tilly ve Mann'ın bu iddiaları özellikle sosyologlar ve siyaset bilimcileri arasında oldukça taraftar bulmuş ve 1980'lerin ortalarından itibaren savaş ve ordu, modern devletin inşası sürecinde yaşanan kurumsal değişimi etkileyen önemli bir faktör olarak kabul edilmeye başlanmıştır. (Şahin, 2016, s.89)

Sosyo-kültürel yaklaşımın tamamlayıcısı niteliğinde olan askeri temelli yaklaşım Schulze ve Giddens gibi yazarlarında çalışmalarında sosyo-kültürel etkiler başlığı altında ele alınmakla birlikte; askeri hareketler ile ulus devletin inşası arasında güçlü bağı Tilly kurmaktadır. Tarihsel perspektifte sunulan kronolojik gelişim ulus devletlerin kuruluşunu ve uluslararası aktörler olmasını farklı bir açıdan ele almaktadır. Özellikle günümüzdeki milliyetçi akımlar güncel veya yakın tarihli savaşların etkisi altındadır. Birçok farklı coğrafyada savaşlar biz ve öteki ayrımı üzerinden kimliklerin sivrilmesine ve milli duyguların ölümü anlamlı kılan bir duyguya dönüşmesine sebep olmaktadır. Bu yaklaşım özellikle Avrupa dışındaki milliyetçi akımları ve ulus devlet kurma teşebbüslerini açıklama noktasında oldukça önemli referanslar sunmaktadır.

Sonuç

16. yüzyıldan itibaren aşama aşama kendisini tarihsel bir zorunluluk olarak hâkim organizasyon şekli olarak ortaya koyan ulus devlet, sosyal ve kültürel değişimlerin hem taşıyıcısı hem de uygulayıcısı olarak günümüze kadar milli egemenlik anlayışı çerçevesinde uluslararası alanda egemen yapı olarak varlığını sürdürmüştür. Ulus devletlerin inşası Avrupa devletlerinin bütünleşmesi ve merkezileşmesi sürecinde anahtar rol oynamış ve halklarını mobilize ederek onlara birer üst kimlik etrafında hak ve ödevler bağlamında sıkı ve geçmişte görülmeyen bir bağla ilişkilendirmiştir. Modern devlet sanayi devriminin bir taşıyıcısı olarak içinde barındırdığı gerilimleri ve geçmişin kopan geleneksel ve yerel bağları yerine inşa ettiği seküler egemenlik anlayışı ve milliyetçilik çerçevesinde kendini yeni geleneklerle anlamlandırmıştır.

Bu sürecin tamamlanmasında feodal bağların kopması ve sekülerleşme hareketlerinin etkisi ile birlikte artan mobilizasyon ve kitle iletişim araçlarında meydana gelen değişimler de önemli rol oynamıştır. Burada önemle üzerine durulması gereken bir diğer nokta da ulus devletin oluşumunda birçok farklı sürecin oynadığı roldür. Bu çalışmada dört başlıkta kategorize edilen süreçlerden özellikle *Reform hareketleri*, *Alfabenin çeşitlenmesi ve matbaanın yaygınlaşması*, *Avrupa savaşları*, *Ekonomik hareketlilik ve merkez – çevre ilişkisi*, *Vatandaşın inşası ve eğitimin kurumsallaşması* gibi etmenler ulus devleti ve onun epistemolojik arka planını anlamada önem arz etmektedir.

Ulus devletin oluşumu milliyetçilikle yakından ilişkilidir. Bu ilişki bazı düşünürlerce ekonomik temelli olarak değerlendirilmiştir. Diğer bir ekol ise ulus devleti inşa edilmiş bir olgu olarak ele almaktadır. Sosyo – kültürel yaklaşım ise ulus devleti siyasal ve kültürel değişimlerin tarihsel

bir ürün olarak tanımlamaktadır. Son dönemde ulus devlet teorilerinde önemli bir etki oluşturan askeri temelli yaklaşım ise savaşlar ve askeri alandaki gelişmeler temelinde ulus devleti açıklamaktadır. Ekonomi temelli yaklaşım ekonomi temelli indirgemeci yaklaşımı ve süreçleri sömüren sömürülen dikotomi üzerinden anlamlandırmaya çalışması açısından kapsayıcı bir açıklama sunmamaktadır. İnşacı yaklaşım ise ulus devleti bir icat veya hayal edilmiş bir topluluk olarak açıklamaktadır. Bu yaklaşım Sanayi Devrimi sonrası süreçteki uluslaşma süreçlerini sembollere atfedilen şişirilmiş değerleri açıklamakla birlikte, son tahlilde günümüzdeki ulus devlet süreçlerini açıklamakta yetersiz kalmaktadır. Özellikle Stein Rokkan'ın başını çektiği sosyo – kültürel yaklaşım ise diğer iki yaklaşıma göre daha kapsayıcı ve indirgemecilikten uzak bir açıklama sunmaktadır. Ancak bu teori Avrupa merkezli yaklaşımı ile Avrupa dışındaki uluslaşma ve devletleşme süreçlerini göz ardı etmekte ve coğrafi olarak sınırlı bir yaklaşım sunmaktadır.

19. yüzyılda artan savaş baskısı ile milletlerin varoluşsal olarak savaş meydanlarında filizlenen yönü ise hayli önemlidir. Özellikle bir hanedan için değil de bir ortak hayal olarak ulus adına savaş, savaş alanlarında da önemli başarıları mümkün kılmıştır. Bu açıdan bakıldığında milli bilincin oluşmasını sağlayan biz ve onlar ayrımının sembolleşmesi genellikle savaş alanları ve o alanların kahramanlık hikâyeleri ile ölüme modern çağda anlam katan yüksek idealler etrafında inşa edilmiştir. Bu, modern dönemin birey kavramlaştırmasının içinde barındırdığı doğal çelişkiyi; yani bireysel çıkarın toplumsal fayda için feda edilmesi, ulus devlet ile milliyetçilik arasındaki birlikteliğin açılmasına ışık tutmaktadır. Bu ilişki ulus devletin milliyetçilik kavramıyla kurduğu organik ilişkinin önemli bir parçasını ortaya koymasını değil aynı zamanda ulus devletin varlığını devam ettirebilmek için milliyetçilik, meşruiyet, egemenliğin doğası ve kaynağı, ortak sembollerin bireylerin motivasyonlarını etkileme süreçleri, sermaye ilişkileri ve bölüşüm gibi konuların anlaşılmasına katkı sağlamaktadır. Diğer bir deyişle bireylerin düşündükleri şey ile gerçekten oldukları şey arasında kurdukları ilişkiye ulus devletin yönetim aygıtlarının nasıl cevap vereceği güncelliğini korumaktadır.

Charles Tilly'nin kurumsallaştırdığı savaş ulus devlet ilişkisi ve bu ilişkide milliyetçiliğin rolü çerçevesinde askeri temelli yaklaşım; günümüzdeki milliyetçi akımları, ulus kurma süreçlerini ve bu süreçlerin genellikle merkezinde yer alan savaşların etkisini açıklamaktadır. Birçok farklı coğrafyada savaşlar biz ve öteki ayrımı üzerinden kimliklerin sivrilmesine ve milli duyguların ölümü anlamlı kılan bir duyguya dönüşmesine sebep olmaktadır. Bu yaklaşım Avrupa dışındaki milliyetçi akımları ve ulus devlet kurma teşebbüslerini açıklama noktasında oldukça önemli referanslar sunmaktadır.

Yukarıda özetlemeye çalıştığımız süreçlerden anlaşılacağı gibi ulus devletin oluşumu ve kurumsallaşması çok yönlü içsel ve dışsal faktörün etkisi altında şekillenmiştir. Ancak ortak bir payda olarak milliyetçiliğin bu süreçte araçsal bir rol oynadığı aşikârdır. Ulus devlet ile milliyetçiliğin (yöntem farklılıkları olmakla beraber) bu ilişkisi dünyanın çok farklı coğrafyalarda ve kültürlerde devam etmiş ve her ulus devlet milliyetçiliğe başvurmuştur. Hatta günümüz ulus devlet sermaye ilişkilerinde öne çıkan şey ulusal kimliklerin etkin olarak kullanılmasıdır. Tek tek ulusal ekonomiler küresel piyasa tarafından tehdit edildikleri zaman, bir yandan devletin

ve/veya ekonominin tamamının korunmasını (yeniden bölüşümü) talep ederken, diğer yandan da ulusal kültürel kimliğe başvurmaktadır. Ancak burada ulus devleti milliyetçiliğin iz düşümü olarak anlamakta yanlış bir yaklaşım olacaktır. En başta da belirtimiz gibi devlet ve milliyetçilik birbirinden bağımsız süreçlerin ürünüdür ama tarihsel süreçte bu iki kavram ortak bir kadere sahip olmuştur.

Kaynakça

- Abdolvahap, A. (2012) Modern Ulus Devletlerin Doğuşu. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*.61-70.
- Ağaoğluları, M. A. (1991), Demokratik Mitoslar: Halk-Ulus Egemenliği ve Siyasal Temsil. *Ankara Üniversitesi Siyasi Bilgiler Fakültesi Dergisi*. Cilt: XLVI, No.1-2. 21-30.
- Anderson, B. (2014). *Hayali Cemaatler*. (Çev. İ. Savaşır). 7.Baskı. İstanbul: Metis Yayıncılık.
- Arent, H. (2016). *Totalitarizmin Kaynakları-2 Emperyalizm*. (Çev. B. S. Şener) 5. Baskı. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Balibar, E ve Wallerstein, I.(2013). *Ulus Biçimi: Tarih ve İdeoloji*. Irk Ulus Sınıf. (Çev: N. Ökten). 5. Baskı. İstanbul: Metis Yayıncılık.
- Baumann, G. (2006), *Çok Kültürlülük Bilmecesi: Ulusal, Etnik ve Dinsel Kimlikleri Yeniden Düşünmek*. (Çev. I. Demirakın). Ankara: Dost Kitabevi.
- Breuilly, J. (2000). Nationalism and The History of Ideas. *British Academy*. No:105.187-223.
- Beriş, H. E. (2008), *Moderniteden Postmoderniteye*. Siyaset. 2. Baskı. Ankara: Lotus Yayınevi.
- Bozkurt, V. (2009). *Değişen Dünyada Sosyoloji*.4. Baskı. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Boztemur, R. (2006). Tarihsel Açından Millet ve Milliyetçilik: Ulus-Devletin Kapitalist Üretim Tarzıyla Birlikte Gelişimi. *Milliyetçilik I. Doğu Batı Dergisi*, Sayı: 38, Yıl:9.161- 180.
- Calhoun, C. (2012). *Milliyetçilik*. (Çev: B. Sütçüoğlu). 3. Baskı. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınlar.
- Çam, E. (2005). *Siyaset Bilimine Giriş*. 9. Baskı. İstanbul: Der Yayıncılık.
- Delannoi, G.(1998). *Milliyetçilik ve İdeolojik Kataliz*. Uluslar ve Milliyetçilikler. (Çev. S. İdemen.) Haz. Jean Leca. İstanbul: Metis Yayınları.
- Foucault, M.(2004). *Toplumunu Savunmak Gerekir*. (Çev. Ş. Aktaş). 3. Baskı. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Gellner, E. (2013). *Uluslar ve Ulusçuluk*. (Çev. B. Ersanlı – G. G. Özdoğan). 3. Baskı. İstanbul: Hil Yayıncılık.
- Giddens, A.(2008). *Ulus Devlet ve Şiddet*. (Çev. C. Atay). 2. Baskı. Kalkelon Yayınları.
- Güldiken, N. (2006). Ulus, Ulus-Devlet ve Uluslaşma Kavramlarına İlişkin Tartışmalar ve T ü r k i y e . *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 7(2).157-168.
- Habermas, J. (2002). *Öteki Olmak, Ötekiyle Yaşamak*. (Çev. İ. Aka). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Hobsbawm, E.J. (2014). *Milletler ve Milliyetçilik*. (Çev. O. Akınhay). 5. Baskı. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Işıklar, C. (2008) Günümüz Türkiye'sinde Ordunun Asker alma Sisteminin Korunması Meselesi ve Milli Devlet Anlayışı ile İlgisi. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. Sayı: XII.797-821.
- İnternet: <http://www.latin-dictionary.org/natio>
- İnternet: Erdoğan, M. *Cemaat, Cemiyet ve Ulus Devlet*. <http://www.liberal.org.tr//>
- Karatani K. (2017) *Dünya Tarihinin Yapısı Üretim Tarzlarından Mübadele Tarzlarına*. (Çev. A. Karatay). İstanbul: Metis Yayınları.
- Karyelioğlu, S. (2012). Ulus Devlet ve Milliyetçiliğin Tarihsel Dayanakları ve Küreselleşmenin Ulus Devlet ve Milliyetçilik Üzerindeki Etkileri. *Ethos Dergisi*. Sayı:5(1).137-169.
- Kılıçbay, M. A. (1996). *Uyruktan Vatandaşa, Geçimden İktisada*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Kohn, H. (2008). *The Idea of Nationalism*. 2. Baskı. New York: Transaction Publishers. (İlk Yayın 1944, Toronto).
- Leca, J.(1998). *Neden Söz Ediyoruz?*. Uluslar ve Milliyetçilikler. (Çev. S. İdemen.) Haz. Jean Leca. İstanbul: Metis Yayınları.

- Lipset, S. M, Rokkan S, (1967) “*Cleavage Structures, Party Systems, And Voter Alignments: An Introduction*”, *Party Systems And Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press.
- Jaffrelot, C. (1998). *Bazı Ulus Teorileri*. Uluslar ve Milliyetçilikler. (Çev. S. İdemen.) Haz. Jean Leca. İstanbul: Metis Yayınları.
- Jeanniere, A (2000). *Modernite Nedir?*, (Çev. N. Tural). Der. Mehmet Küçük, *Modernite Versus Postmodernite*. 3. Baskı. Ankara: Vadi Yayınları.
- Mann, M. (1993). *The Sources of Social Power, Volume 2: The Rise of Classes and Nation – States 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meriç, C. (2005). *Mağaradakiler*. 12. Baskı. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Öğün, S.S. (2000). *Mukayeseli Sosyal Teori ve Tarih Bağlamında Milliyetçilik*. Bursa: Alfa Yayınevi.
- Özkırmırlı, U. (2005). *Milliyetçilik Kuramları*.5. Baskı. Ankara: Doğu Batı Yayınları.
- Poggi, G. (2005). *Modern Devletin Gelişimi*. (Çev. Ş Kurt – B. Toprak). 3.Baskı. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Rokkan, S. (1975). *Dimensions of State Formation and Nation Building: A Possible Paradigm For Research on Variations Within Europe*. New Jersey: Princeton University Press.
- Roskin, M. G. (2014). *Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset, Coğrafya, Kültür*. (Çev. B. Seçilmişoğlu) 7. Baskı. Ankara: Liberte Yayınları.
- Sarıbay, A.Y. (2000). *Global Bir Bakışla Politik Sosyoloji*. Bursa: Alfa Yayınları.
- Schulze, H. (2005). *Avrupa’da Ulus ve Devlet*. (Çev. T. Binder). İstanbul: Literatür Yayınları.
- Smith, A.D.(2014). *Milli Kimlik*. (Çev. B. S. Şener). 7. Baskı. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Şahin, H. (2016). Tarihsel Süreçte Savaşların Devletin Oluşumu ve Dönüşümündeki Rolü. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Sayı 24, 87-101.
- Taburoğlu, Ö. (2008). *Dünyevi ve Kutsal*. İstanbul: Metis Yayınları.
- Tilly, C. (2000). *Avrupa’da Devrimler – 1492-1992*. (Çev: Ö. Arıkan). İstanbul: Yeni Binyıl Yayınları.
- Tilly, C. (2001). *Zor, Sermaye ve Avrupa’da Devletlerin Oluşumu*. (Çev: K. Emiroğlu). İstanbul: İmge Yayınevi.
- Touraine, A. (2011). *Demokrasi Nedir?* (Çev: O. Kunal). 5. Baskı İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Türkdoğan, O. (1995). *Niçin Milletleşme*. İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayınları.
- Uzun, T. (2003). *Ulus, Milliyetçilik ve Kimlik Üzerine Bir Değerlendirme*. *Kimlikler. Doğu Batı Düşünce Dergisi*. Sayı: 23. 131-154.
- Vergin, N.(2015). *Siyasetin Sosyolojisi*. 11. Baskı. İstanbul: Doğan Kitap.
- Yıldırım, E. (2006). Küreselleşen Dünyada Milliyetçilik. *Milliyetçilik I. Doğu Batı Dergisi*. S a y ı : 3 8 , Yıl:9.181-202.
- Zizek, S. (2012). *Yamuk Bakmak*. (Çev. T. Birkan). 5. Baskı. İstanbul: Metis Yayınları.
- Weber, M. (2014). *Bürokrasi ve Otorite*. (Çev. H. B. Akın). 7.Baskı. Ankara: Liberte Yayınları.



Les Effets des Conditions Socio-économiques sur l'Emergence et l'Evolution du Management

Yönetimin Doğuşu ve Gelişiminde Sosyo-ekonomik Koşulların Etkileri

İhsan Oğuz BAKKALBAŞI*

Résumé

La relation entre les sciences sociales a toujours fait l'objet de recherches scientifiques. Afin de clarifier les relations entre le contexte socio-économique et les courants de pensée en management, nous admettons le contexte socio-économique comme la variable indépendant et le deuxième comme la variable dépendant. Pour persuader les lecteurs de l'existence d'une telle relation, nous avons emprunté des phrases à des œuvres connues des représentants des courants du management, celles qui démontrent leur prudence caractérisée par les contextes dans lesquels ils vivent. En se basant de ces caractérisations, on affirme que le management vise à lutter contre la concurrence, lorsque l'économie a des problèmes de stagnation. En revanche il vise en bénéficier d'une manière rationnelle lors de l'économie croissante et les courants de pensée se caractérisent conformément à cette relation.

Les Mots-clés : Le Management, l'histoire du Management, La Pensée Classique du Management, l'histoire Économique.

Öz

Sosyal bilimler arasındaki ilişkiler her zaman bilimsel araştırmalara konu olmuştur. Bu çalışmada sosyo-ekonomik konojontür ile yönetim düşüncesinin gelişimi arasındaki ilişkileri değerlendirmek amacıyla sosyo-ekonomik konjontür bağımsız, yönetim düşüncesi ise bağımlı değişken olarak kabul edilmiş ve aradaki ilişkiler yumağı incelenmiştir. Sosyo-ekonomik konjontürün yönetim düşüncesi üzerindeki etkisini göstermek üzere sosyo-ekonomik konjontür ve bu konjontüre denk gelen dönemlerde ortaya çıkan yönetim yayınlarından örnek alınarak aradaki ilişki ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu çalışmada, sosyo-ekonomik konjontürün durgunluk ile nitelendirildiği dönemlerde yönetimin rekabet odaklı, canlılık ile nitelendirildiği dönemlerde bu canlılıktan akılcı bir biçimde yararlanmaya çalıştığı bunun da yönetim düşüncesi akımlarını etkilediği iddia edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yönetim, Yönetim Tarihi, Klasik Yönetim Düşüncesi, İktisat Tarihi.

* Yrd. Doç. Dr., Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset B. ve Kamu Yönetimi (Fr.) Bölümü, iobakkalbasi@marmara.edu.tr

Introduction

A l'origine, la raison d'être de cet article était de souligner les effets de l'économie sur la naissance des courants de pensée en management. Mais après une analyse un peu plus approfondie sur certaines œuvres sur le management, les effets des autres dynamiques socio-économiques sont apparus (Santos, Powell, & Sarshar, 2002, p.795). Mais, si nous avons retrouvé le lien entre les courants de pensée en management et en économie, nous avons tout de même compris que le management n'a pas été influencé par l'économie seulement, qu'elle a aussi des relations avec les autres variables comme la technologie, la conjoncture sociale, la conjoncture politique, etc. Donc, il y a finalement beaucoup plus de dynamiques ayant des effets importants sur les courants de pensée en management. Cependant, c'est le contexte socio-économique qui est le plus important par rapport aux autres, car c'est celui qui a le plus grand potentiel d'orienter l'activité du management ainsi que les courants de pensée en management. Dans cet article, nous affirmons que le contexte socio-économique entre les années 1750 et 1850 environ a vu une demande économique énorme en faveur des entreprises alors qu'on a connu une récession progressive entre les années 1850 et la Grande Dépression. Cela revêt une importance particulière car les paradigmes des courants économiques se sont déroulés conformément aux conditions conjoncturelles des contextes économiques.

Il faut donc reformuler la chronologie des courants de pensée en management, d'une part en prenant en considération les effets socio-économique du contexte et d'autre part en s'éloignant un peu de la littérature habituelle. Dans cette nouvelle formule le courant de pensée classique en management est divisé en deux, entre les courants « préclassique » et « classique ». Tandis que le courant préclassique se prolonge des années 1770 à 1850, le courant classique se trouve entre les années 1850 et la Grande Dépression. La différence entre ces deux courants ne se concerne pas les dates seulement, mais il s'agit des différences des points de vue en matière de la productivité en tant que le critère général de la réussite ainsi des raisons de la productivité. Il est évident que la période « préclassique » du management est influencée par le contexte socio-économique de la même période. C'était l'époque libérale dans la quelle Adam Smith a un poids incontestable (Bakkalbaşı, 2017, p.443).

L'Époque Préclassique - La Naissance

En parlant de naissance, nous voulons évoquer la naissance du monde moderne qui consiste en science moderne, la structure économique moderne et la société moderne. Mais avant tout la révolution scientifique doit se rappeler. Elle a été un changement du paradigme philosophique qui pousse les hommes à réfléchir sur la nature. Le nouvel objectif fondamental était désormais de « contrôler et manipuler » la nature en faveur de l'humanité. Ce changement, en tant que retour à la « philosophie scientifique », a donné lieu à l'esprit rationnel dans les recherches scientifiques (Bernal, 1976, p.51). De ce fait, l'Occident a « reconnu » la rationalité et la démarche scientifique.

De plus en plus, la pensée scientifique est devenue plus sophistiquée, surtout à la suite des efforts initiaux de Newton sur la science.

Le changement de vision philosophique et scientifique, qui a des développements à la fois techniques et sociaux, avait des effets sur toute la structure sociale. Ainsi, le changement de vision philosophique et scientifique a donc eu des effets indéniables sur les courants de pensée de l'économie (Paya, 1994, p.122) et du management à travers l'économie.

La Conjoncture Socio-Économique de l'époque Préclassique

« La Grande Révolution Scientifique » a d'abord influencé les sciences techniques, puis les sciences sociales. Les lois scientifiques de Newton influençaient les scientifiques et les ont poussés à déclarer des lois dans leurs domaines. Parmi ces lois, le concept de « l'ordre naturel » avait un poids incontestable. Selon Newton et ses suiveurs, il existe un ordre ayant toujours le potentiel de se constituer, et l'homme rationnel doit toujours trouver les méthodes scientifiques qui libèrent ce potentiel pour lui permettre de se réaliser.

Selon les économistes de l'époque, l'économie avait aussi une telle capacité à se constituer qu'il fallait donc que l'on laisse l'ordre économique pour qu'il puisse se constituer per se. C'est-à-dire qu'il fallait 'laisser' les hommes tout 'faire' par eux-mêmes, pour que l'économie trouve son équilibre ou son ordre en soi. On affirmait que l'ordre naturel se constituerait toujours grâce à la somme des efforts des individus « rationnels ». Les hommes rationnels, en suivant leurs intérêts individuels, assureraient un équilibre au point optimal. Cet équilibre structurait donc l'ordre économique parfait (Smith, 2014, p.485).

Toutes les activités économiques devaient donc être libres, parce que la liberté économique assurerait toujours la production maximum. C'était elle qui était l'objectif essentiel de la conjoncture. Comme on le verra dans les paragraphes suivants, l'Europe – centre du monde moderne – avait besoin de l'augmentation de la production, c'est pourquoi la maximisation de la production est devenue son objectif essentiel. Les économistes de l'époque, ont donc attribué une grande importance à la maximisation de la production. C'était un concours entre la plateforme scientifique et les besoins socio-économiques.

Une autre théorie dérivée de la vision moderne scientifique était la croyance en « l'homme rationnel ». C'était celui qui se servait de la nature pour maximiser son utilité par le coût le plus bas possible en appliquant en même temps les méthodes scientifiques (Benichi & Nouschi, 1987, p.32). De cette manière, les hommes rationnels constitueraient l'ordre naturel en s'efforçant d'atteindre leurs objectifs et leurs intérêts personnels.

A partir de la révolution industrielle, la vision économique a été fortement orientée par ce paradigme, jusqu'à la Grande Dépression grâce à ses contribution sur la croissance économique et également sur les grandes inventions, quand même ce paradigme, le libéralisme, a amené

des antinomies, de grandes réactions, et de grandes crises économiques, politiques et sociales, qui ont de plus en plus refaçonné le monde. Juste à ce point-là, il faut également expliciter la conjoncture socio-économique qui a eu des effets sur la structure économique. Il y a trois facteurs très importants qui structurent les sociétés modernes pendant 18^e siècle. De même ces facteurs ont des effets dans les premières décennies du 19^e siècle.

Après les révolutions politiques dans les pays occidentaux, les agriculteurs ont saisi une nouvelle opportunité, celle de gagner le droit de propriété de leur terre. Désormais, ils pourraient en bénéficier comme de leur capital, au lieu de seulement l'utiliser pour se nourrir. Ils ont compris qu'ils pourraient parvenir à la propre capitalisation (de leur richesse) pour la première fois, grâce aux révolutions politiques. Probablement sous les effets de la vision économique ancienne (mercantiliste), ces « néo-agriculteurs » voulaient maximiser leur richesse et cela a les poussés à produire plus et donc à chercher les méthodes les plus productives. Cette envie peut être considérée comme le premier signe du capitalisme des siècles suivants (Benichi & Nouschi, 1987, p.16-17). Ce facteur a été le premier grand changement social.

Le deuxième grand changement qui a caractérisé la structure socio-économique à partir du 18^e siècle, a été le courant des découvertes géographiques. Il était lié au mouvement de l'impérialisme. Ce courant a suscité l'élargissement de la demande totale, en fournissant de nouveaux marchés pour les pays impérialistes c'est-à-dire, grâce à l'impérialisme les pays industrialisés et impérialistes ont trouvé les nouveaux marchés à pénétrer (Bernal, 1976, p.347). Ces nouveaux marchés sont devenus des marchés cibles pour de tels pays qui ont une grande capacité de production industrielle. L'élargissement des marchés a donc été la deuxième dynamique qui oriente le contexte de cette époque-là, car il a des effets positifs qui soutiennent la demande globale. Conformément aux idées politiques, l'internationalisation de l'économie qui est apparue pour la première fois (dans le monde moderne) a été particulièrement soutenue par la vision économique classique (notamment vers la fin du siècle), en raison de sa contribution à l'augmentation de la production.

Le troisième changement a été le changement démographique en Europe structurant la conjoncture socio-économique. Le taux de mortalité en Europe a connu une grande diminution, surtout durant le 19^e siècle, grâce à la diminution des guerres et des maladies. En fait, il y a eu en même temps une petite augmentation du taux de natalité mais les effets des premiers phénomènes étaient beaucoup plus importants que celle-ci. De ce fait, la population de l'Europe a considérablement augmenté à cette époque-là. Par exemple, la population de l'Angleterre a quadruplé au cours du 19^e siècle (Benichi & Nouschi, 1987, p.18-19). Alors la demande totale a augmenté aussi, surtout dans les pays qui avaient le potentiel de s'industrialiser. Par ailleurs, Il faut ajouter que, là où la population augmentait vite, le niveau des salaires diminuait en raison de la croissance du marché du travail. La croissance de la demande ainsi que la croissance du marché du travail offraient de bonnes opportunités pour ceux qui pouvaient en bénéficier par leur force de production.

A la lumière de ces changements, le besoin d'augmenter la production du 18^e siècle est évident. En effet, la rareté, à savoir, l'insuffisance de l'offre par rapport à la demande, se présentait comme

un problème à résoudre. Là, il y avait un océan de demande de consommation qui continuait à s'élargir, un développement technologique qui continuait à progresser et une faim de richesse qui continuait à s'amplifier. D'ailleurs, selon les économistes qui traitent des époques de l'évolution de l'économie du monde, cette période était la période de l'expansion de la première vague économique (Barley & Kunda, 1992, p.389-390).

Les changements socio-économiques ont finalement été la raison d'être du courant de pensée économique classique, qui vise essentiellement à l'augmentation de production. Ces dynamiques sont devenues le facteur motivateur pour les penseurs, notamment pour les économistes et la question sociale fondamentale a été de satisfaire les besoins des hommes. Ce sont des dynamiques qui ont également formé le courant de pensée du management de cette époque-là. Adam Smith, qui est le seul représentant de l'étape préclassique du management, selon nous, a précisément affiché, le besoin de croissance de la production. Ce que l'on affirme dans cet article, c'est que les raisons qui ont poussé Smith à conseiller aux entreprises des méthodes productives dépendent des dynamiques socio-économiques décrites ci-dessus.

Comme s'il avait déjà prédit l'avenir, Adam Smith a souligné l'importance de la croissance de la production dans son œuvre connue. Selon lui, la production était tellement importante qu'il séparait les sociétés entre « civilisées » et « non-civilisées », de par leur structure de production. Les sociétés civilisées sont celles où les membres en bonne santé peuvent se nourrir et nourrir en même temps les personnes âgées ou dépendantes, alors que les autres sont les sociétés où les membres en bonne santé ne peuvent que se nourrir eux-mêmes. Selon Smith, la différence est que les premières sont déjà passées à l'agriculture, alors que les deuxièmes s'alimentent à travers la chasse et la pêche (Smith, 2014, p.1-2). Détails mis à part, le critère de civilisation est la productivité (la production par tête) selon Smith. Cette vision qui est liée à l'augmentation de la production, est devenue le paradigme économique du 19^e siècle et du premier tiers du 20^e siècle. D'où le fait que ceux qui suivent ce courant de pensée économique croient en l'infinitude de la demande pendant plus d'un siècle. Le slogan inoubliable « l'offre crée sa propre demande » qui a été lancé par Say, a précisément résumé la conjoncture.

Les Premiers Signes Scientifiques du Management au cours de l'Époque Préclassique

Les premiers travaux scientifiques sur le management se sont naturellement présentés après la naissance des entreprises modernes. Les entreprises modernes étaient donc celles qui se structuraient en visant à la production massive, qui comprenaient de nombreux employés et qui se servaient de la technologie en vue d'atteindre des objectifs organisationnels. Elles devaient coordonner les employés, les gestionnaires et les entrepreneurs (Hodgetts, 1997, p.18-19) et leur existence est devenue une dynamique pour la naissance du management. Cette émergence a eu lieu au cours du 19^e siècle et les meilleurs exemples sont apparus vers le 20^e siècle. Alors, il ne s'agissait pas des entreprises modernes au cours du 18^e siècle, à savoir pendant presque toute la vie de Smith. Il peut être néanmoins considéré comme le penseur dans le domaine du

management (Barabel & Meier, 2010, p.9), du fait de ses hypothèses concernant le management. Cette contradiction, c'est-à-dire l'existence des idées similaires du management contemporain de Smith alors qu'il ne s'agissait pas des entreprises contemporaines, peut nous pousser à lui considérer comme le seul représentant scientifique du courant « préclassique » du management (Bakkalbaşı, 2017, p.443). Par le terme de préclassique, on peut comprendre l'étape dans lequel « l'infrastructure » de pensée du management s'est construit d'une façon consciente ou non-consciente. Et lui, Smith, est le seul représentant de ce courant.

En clarifiant les effets de la conjoncture socio-économique sur le management, ce qui est important est de préciser les différences entre Smith et les autres ainsi ses idées et celles des classiques. Smith ne parle pas de faits comme « la stagnation ». La concurrence, selon lui, n'a pas d'effets destructeurs ou démolisseurs sur l'économie générale elle soutient le développement industriel de la société du fait qu'ils poussent les entreprises à vendre au prix le plus convenable pour les consommateurs. Alors la concurrence est une « bonne chose » pour l'économie, puisqu'elle facilite et soutient la production et satisfait le besoin de consommation, dans un contexte où la demande est considérablement plus grande que l'offre, selon lui.

Pour préciser cette affirmation, il est possible de prendre quelques citations de son livre :

Smith explique la concurrence comme un « concours joyeux » (Smith 2014, p.9) grâce auquel les prix des produits diminuent. Par la stimulation axée à la libéralisation du commerce, le nombre des entreprises s'augmentent. Cela fait accroître le volume de l'offre tel qu'il dépasse celui de la demande (effective) ; donc fait accroître le bonheur des clients à savoir des hommes (Smith, 2014, p.59-61). Il y a néanmoins le risque de faillites des entreprises mais ce risque doit être considéré comme « acceptable » car cela ne serait pas fréquent et ne causerait pas une stagnation générale. Naturellement l'économie se balancerait (Smith, 2014, p.391, p.466). Alors l'économie peut et doit se servir de la concurrence (Smith, 2014, p.163-180), et il y a des exemples qui précisent que la concurrence assure à la fois le bonheur et le développement (industriel) des sociétés (Smith, 2014, p.835-850).

Là, peut-être, il faut séparer la concurrence en deux comme la concurrence dans l'économie vivante et la concurrence dans l'économie atone. La première a un air de concours joyeux alors que la deuxième est une menace fatale pour les entreprises. Et Smith, probablement du fait qu'il n'a pas connu la Révolution Industrielle ainsi que les capacités énormes de production des entreprises, il n'a jamais pris en considération la menace fatale qui pourrait venir de la concurrence.

A la lumière de ces idées, il est possible de considérer que Smith, en tant que « semi-penseur » dans le domaine du management, a été influencé par la conjoncture socio-économique et qu'il a incontestablement donné une valeur supérieure à la production et la concurrence au niveau de l'économie ainsi que de l'entreprise et de l'individu. Là, l'interaction entre la conjoncture et la gestion est évidente, car les conditions conjoncturelles socio-politiques nécessitaient la satisfaction des hommes en privilégiant l'augmentation de la production par la libéralisation et la concurrence.

L'époque Classique

Après Smith, pendant presque un siècle, le paradigme économique était généralement stable et constant durant cette période et c'est pourquoi on n'a pas connu de changement de point de vue ni de période d'interrogation dans le domaine du management. En effet, le business ne posait pas de problème particulier.

Néanmoins, les problèmes économiques et sociaux commencèrent à s'aggraver à partir de la moitié du 19^e siècle, donc les critiques et les remises en question commencèrent à s'accroître en même temps. C'est pourquoi, on a connu une multiplication du nombre de recherches et de chercheurs vers les années 1870, et la parenthèse qui avait commencé avec Smith s'est donc refermée avec ce nouveau courant (Barley & Kunda, 1992, p.365).

Les crises économiques étaient fréquentes durant la deuxième moitié du 19^e siècle et elles sont arrivées au point ultime en 1929. Elles ont poussé les économistes à s'efforcer de trouver les remèdes pour l'économie d'une part, et les dirigeants à s'efforcer de trouver les méthodes de survie pour les entreprises, d'autre part dans des conditions de demande atone ainsi que de concurrence féroce.

La Transformation Économique

Le courant de pensée classique de l'économie se basait sur l'augmentation de la production, car le problème de « décalage » entre l'offre et la demande devait se résoudre. En tant qu'une catégorie dérivée de la physiocratie, la pensée classique de l'économie marquait les valeurs du libéralisme, notamment en ce qui concerne l'usage de la propriété foncière libre (Selik, 1973, p.157-158). Alors le paradigme était parallèle au libéralisme. La croissance de la population (en Europe) et la multiplication des marchés due aux découvertes géographiques ont élargi la demande, de telle manière qu'elle est devenue en même temps une opportunité pour les producteurs. Les besoins des hommes devaient être couverts, la production était donc la première question et les personnes qui pouvaient produire quelque chose étaient les « nouveaux rois ». Conformément à ces changements essentiels, le courant économique de cette époque-là, entra en réaction contre le mercantilisme, en valorisant les produits qui satisfont les hommes, mais en méprisant la richesse épargnée qui n'a aucune utilité pour survivre.

Le courant de pensée économique classique qui éclata après l'invention de machine à vapeur, dura presque 150 ans, pourtant il a insensiblement perdu de sa magnificence dans la deuxième moitié du 19^e siècle (Selik, 1973, p.175). Cette dernière période était, en même temps, celle où les critiques se sont exacerbées. Mais avant d'arriver au point où elle s'est arrêtée, la vision libérale économique a poussé les hommes à produire toujours plus en trouvant des méthodes plus productives, à travers les techniques de management ainsi que la technologie. Le développement technologique avait une telle concentration que cette période apparaît comme la période où « *l'agriculture est devenue la manufacture et la manufacture est devenue le machina facture* » (Zeytinoglu, 1980, p.88). Bien sûr, ce développement technologique a influencé la structure

sociale et organisationnelle. La société rurale est devenue une société industrielle lorsque les petites entreprises se sont transformées en grandes usines (Özcan & Barca, 2010, p.10).

Malgré ces développements économiques, leurs problèmes ont évolué. Parallèlement aux problèmes, les critiques contre le libéralisme ont été de plus en plus présentes, au fil de cette période. Ricardo est probablement considéré comme le premier qui critique l'ordre naturel du fait que du risque de stagnation. Malthus, Sismondi font aussi partie des premiers parmi ceux qui critiquent le capitalisme.

Sismondi, par exemple, a publié la *Traité de la Richesse Commerciale* (1803) qui soutient le capitalisme avant sa longue visite à Londres. Mais après cette visite, il a changé ses idées car il a observé les effets destructeurs du capitalisme qui entraîne la société vers la misère. D'où sa nouvelle publication a présenté de nouvelles idées. Dans son œuvre suivante, c'est-à-dire dans « *Les Nouveaux Principes de l'Economie Politique* (1819), il propose des mesures comme les paiements sociaux, le droit de retrait, la participation des ouvriers au management, la protection des artisans et le contrôle de l'industrialisation (Zeytinoglu, 1980, p.119-120).

Selon lui, il faut établir une balance d'airain entre la demande et l'offre pour que la production, à savoir le moteur du système, puisse continuer durablement. Mais le capitalisme avait des effets destructeurs contre une telle balance à cause du problème de répartition des revenus entre les propriétaires du capital et les ouvriers, parce que le niveau de revenu des ouvriers limitait leur consommation au niveau du minimum vital, tandis que les capitalistes accroissaient sans cesse leur richesse par la force de production (Kazgan, 2012).

Donc, il est possible de parler d'une similarité entre Sismondi et Marx en raison de leur idée commune expliquant le problème de demande du capitalisme par l'excès de l'offre. Le capitalisme qui soutient l'augmentation de la production à travers l'envie de profit, cause finalement l'excès de production à travers l'accroissement durable de la capacité, par rapport à la demande qui consiste en la capacité de subsistance des salariés et des artisans ; c'est-à-dire essentiellement une capacité très limitée. Ce problème, selon eux, est la raison des crises infinies de l'économie libérale car la capacité de demande des économies libérales n'est pas suffisante pour tout consommer (Samuelson, 1985, p. 216). Un autre point commun entre eux est de dénoncer l'effet négatif de la mécanisation sur le chômage (Kazgan, 2012, p.289). Ce problème a aussi des effets négatifs sur le déséquilibre entre la demande et l'offre à travers le chômage.

Il faut souligner que, selon les économistes néoclassiques également, le problème de demande était l'un des problèmes les plus importants, car c'était celui qui bloquait le fonctionnement de l'économie libérale. Avec le même motif, en expliquant l'importance de renforcer la demande, Keynes a indiqué que les capitalistes n'investissent pas seulement par le soutien financier comme les taux d'intérêts bas, à moins qu'une opportunité de vente (un marché vif) n'apparaisse.

Même si Sismondi et Malthus peuvent être considérés comme les premiers économistes à avoir critiqué l'économie libérale, Marx est probablement celui qui l'a le mieux fait, jusqu'à aujourd'hui.

Ses critiques sont multidimensionnelles ; néanmoins seule celle qui concerne le problème de la demande sera analysée dans le cadre de cet article, puisque c'est celle qui bloque le fonctionnement du capitalisme.

On peut résumer la critique de Marx afférente à la demande de la manière suivante: on peut parvenir à une valeur ajoutée plus élevée à travers la productivité des employés. C'est la manière la moins coûteuse. Sinon, il faut augmenter le capital fixe qui entraîne des coûts de production, par exemple, pour avoir une nouvelle capacité qui multiplierait la valeur ajoutée, alors que le coût du travail des ouvriers plus productifs serait stable et inchangé. Ainsi, une nouvelle technologie plus productive nécessite une nouvelle source financière. Alors cela ne peut faire augmenter la valeur ajoutée sans nouveaux coûts. Or, la productivité des employés peut l'assurer sans nouveau coût. Les entreprises voudraient autant que possible développer à la fois la productivité des travailleurs et la technologie. Mais la productivité causerait l'augmentation de l'offre qui se transformerait évidemment un jour en excès.

De même, la diminution des salaires (réels) peut aussi entraîner une augmentation de la valeur ajoutée, en baissant le coût de la main d'œuvre. Le capitalisme s'est également servi de cette diminution (Freedman 2010, p.61-63). Conformément à l'esprit capitaliste, les ouvriers doivent toujours produire plus que ce qu'ils peuvent consommer. C'est la raison de l'excès durable de l'offre, relativement à la demande ; c'est aussi la raison qui provoque les crises économiques du libéralisme en même temps, car ce sont les ouvriers qui constituent essentiellement la capacité de demande d'un pays (Ergin, 1964, p.101). Alors, les efforts concurrentiels qui se basent sur la productivité, deviendraient un jour une compétition dans laquelle la diminution (réelle) des salaires reste le seul atout pour les entreprises. Cette compétition est en fait, une rivalité pour diminuer le pouvoir d'achat macroéconomique du pays du fait que ce dernier se caractérise par le pouvoir d'achat des individus, à savoir des ouvriers en général. Les efforts de productivité sans salaire minimum deviennent donc un problème de demande atone qui bloque le fonctionnement du système.

Par ailleurs, il y a d'autres problèmes liés au capitalisme, ceux qui ont des effets destructifs sur la demande. L'intégration, par exemple, en renforçant les entreprises, surtout celles qui ont déjà une certaine taille, cause un environnement plus dur pour les activités commerciales des artisans et des commerçants les rendant trop faibles pour concurrencer les grandes entreprises. Les commerçants et les artisans seraient alors poussés vers la classe ouvrière selon Marx (Barre, 1965, p.24-25). Finalement, cela provoquerait un problème de demande.

D'autre part, l'industrialisation, à savoir la mécanisation, menace aussi de provoquer des problèmes de demande. La mécanisation qui est trop chère pour les petites entreprises leur cause des problèmes de financement, empêchant d'abord leur développement et plus tard leur survie. Donc, les entrepreneurs qui ne peuvent pas financer leur entreprise, passeraient à la classe ouvrière et le cercle vicieux décrit ci-dessus recommencerait (Kazgan, 2012, p.321-323 & Freedman, 2010, p.84-85).

Non seulement les économistes qui sont totalement opposés au paradigme libéral, mais aussi les classiques ont connu et confirmé les problèmes économiques du 19^e siècle. Un groupe de ces derniers qui n'admettaient plus le libéralisme « pur » comme un paradigme parfait, s'est constitué en tant que nouveau courant de pensée appelé « néo-classique » (Guerrin, 1996, p.79). Dans le cadre de cet article, seulement cette vérité sur laquelle tous étaient d'accord est importante : l'économie était trop libérale au point que son suicide avait commencé à travers la diminution de la demande. La demande atone était un problème si important que les économistes ont commencé à partager leurs expériences en vue de le dépasser. Néanmoins elle n'était pas si facile à résoudre surtout pour les entreprises elles-mêmes. Il s'agissait d'une période où le nombre de crises économiques (financières) était tellement important que l'on n'est jamais arrivé à ce niveau-là, ni dans le passé, ni dans le futur (Kindleberger & Aliber, 2014, p.463-472).

Comme on connaît très bien la fin du film, ces crises économiques se sont réunies en 1929 en une Grande Crise, et l'Occident a commencé à appliquer les politiques keynésiennes qui visent à soutenir la fréquence de la demande. Mais cette démarche avait en des « marées ». On pense que l'économie mondiale a connu deux grandes époques d'expansion et deux grandes époques de contraction entre 1847 et 1944 (Barley & Kunda, 1992, p.389-390). Dans le cadre de cette évolution qui consiste en marées, on ne peut négliger, bien sûr, les effets « positifs » de la Première Guerre mondiale sur la croissance de la demande ainsi que sur l'économie de la demande sans précédent (« *unprecedented demand* ») (Ahlstrom, 2014, p.204). Il y a eu une grande parenthèse entre les deux états de stagnation. Finalement, après la Grande Dépression, les efforts pour soutenir la demande ont revitalisé l'économie, supprimé la stagnation et renforcé la croissance et le développement.

Au-delà de cette démarche fondamentale, il faut (peut-être) aussi souligner un détail. Malgré ces problèmes reconnus par tous, après la moitié du 19^e siècle, tous les pays industrialisés, comme l'Angleterre, n'étaient pas prêts ni volontaires pour appliquer tout de suite des mesures de soutien à la demande macroéconomique, alors que « les pays en voie de développement » de cette époque-là, comme l'Allemagne ou les États-Unis, se montraient plus volontaires pour changer le système, en appliquant des politiques sociales. Le meilleur exemple était le gouvernement de Bismarck en Allemagne, qui avait commencé à les appliquer vers les années 1880 (Drucker, 1993, p.51-52). Or, l'Angleterre, par exemple, est passée au paradigme Keynésien après la Grande Dépression (Berend, 2013, p.84-88). Pourquoi y a-t-il eu un retard pour l'application des politiques sociales dans les pays développés ?

C'est probablement parce que ces pays avaient très bien réussi à se développer au sein du système capitaliste, alors ils étaient très adhérents à ce système. C'est pourquoi, au lieu de renverser le système, les pays développés se sont efforcés de l'ajuster aux réalités et se sont focalisés sur l'élargissement du marché en vue d'amplifier la demande. Selon nous, ils se sont donc servis de l'internationalisation de leur marché pour dépasser leurs problèmes de demande (intérieure).

En fait, le libre-échange était une réaction au libéralisme de Smith, contre le mercantilisme. Puisque le mercantilisme visait à multiplier ou épargner la richesse comme l'argent et l'or, on ne

privilegiait pas le commerce international en pratique. Tous les mercantilistes voulaient seulement faire l'exportation, sans importation, le commerce international n'existait qu'en théorie car, puisque tous les pays étaient mercantilistes à cette époque-là, le commerce international était quasi nul. En revanche, le courant de pensée économique classique, qui considérait la production et les produits comme des vraies richesses, soutenait le commerce international afin d'accroître la production et la consommation. C'est ainsi que le commerce international libre a été soutenu dans les pays où le système économique est libéral. Par exemple l'Angleterre a commencé à signer des traités de commerce international au début du 18^e siècle (Le Traité de Meuthen avec le Portugal en 1703).

Néanmoins, malgré cette base théorique, on ne peut pas dire que le courant du commerce international a commencé tout de suite, dès le début du libéralisme, même en Angleterre. Le commerce international a connu une intensité vers la fin du 19^e siècle. L'Europe, par exemple, est devenue une sorte de zone de libre-échange, par le commerce international croissant, surtout effectué entre les pays européens, après les années 1840 (Berend, 2013, p.14-15). Comme exemple percutant, le commerce international a été multiplié par cette entre 1870 et 1914. Mais d'autre part, il faut remarquer que le commerce international qui s'est accru au fil de cette période s'est principalement réalisé entre les pays européens et leurs colonies (Güvenç, 1998, p.21-23). On ne peut alors pas parler d'une internationalisation qui aurait englobé le monde entier, mais surtout l'Europe.

La démarche historique de ces événements du commerce international peut être résumée de la manière suivante : puisque l'esprit du libéralisme encourageait le commerce international libre, on a connu un mouvement qui l'a établi à partir du 18^e siècle. Mais ce mouvement n'est pas parvenu à s'enraciner parce qu'il n'était pas nécessaire. Il y a des marchés vifs au début du 18^e siècle. Or, lorsque l'on est arrivé au milieu du 19^e siècle, le problème de la demande atone a commencé à apparaître. A cause de cette question, les pays industrialisés ont voulu faire changer le commerce international libre. Au fur et à mesure que le problème de demande atone augmentait vers la fin du 19^e siècle, les pays industrialisés ont intensifié leurs efforts pour accroître le commerce international libre. C'est ainsi que le commerce international libre a connu une densité, surtout en Europe, au moment où les problèmes économiques ont commencé à s'aggraver. De même, l'impérialisme peut être dérivé de cette démarche car son but était de trouver des marchés à pénétrer pour exporter, afin de trouver des ressources naturelles des matières premières, ainsi qu'une main d'œuvre moins chère pour être utilisée dans les unités de production (Freedman, 2010, p.14).

Nous affirmons dans cet article que le commerce international libre a été considéré comme une solution à la stagnation interne, à travers la multiplication des marchés. En fait, la raison de la motivation de l'Angleterre pour être le leader du commerce international libre était sa confiance en son industrie développée. Les autres pays industrialisés avaient la même motivation que l'Angleterre. Finalement, en se basant sur cette confiance, les pays développés ont commencé à développer le commerce international libre et à persuader les autres de s'y ouvrir. On pensait sans doute que les pays plus industrialisés bénéficieraient davantage du commerce international que les autres.

Ces attentes se sont révélées exactes dans un premier temps : l'Angleterre, par exemple en bénéficia beaucoup. D'autre part, les pays « en voie de développement », participèrent à ce courant d'internationalisation sous la pression de l'Angleterre, mais ils limitèrent leur internationalisation aux secteurs où ils ont plus progressé (Güvenç, 1998, p.25-27).

En bref, l'Angleterre, en tant que leader de l'économie libérale, s'efforça d'enraciner le commerce international partout dans le monde, à partir des années 1840, puis elle parvint à l'établir (Berend, 2013, p.14-15). Mais des réactions négatives se firent de plus en plus entendre, parce que les pays en voie d'industrialisation en souffrirent. Donc, à cause des crises économiques qui s'intensifièrent, les réactions contre le commerce international se firent de plus en plus virulentes. Par exemple, la Crise de Grain¹ qui apparut durant les années 1870, devint un prétexte pour ceux qui étaient contre le commerce international et les incita au protectionnisme (Kazgan, 2012, p.119). Le protectionnisme n'était pas seulement limité aux pays sous-développés, les pays industrialisés l'appliquèrent aussi, dans les secteurs où ils se sentaient faibles. Finalement, même l'Angleterre perdit sa force commerciale à la fin du siècle et elle aussi appliqua le protectionnisme, dans quelques secteurs faibles (Berend, 2013, p.21, p.32).

Donc, la fin de 19^e siècle a été une période de transformation. L'augmentation de la production qui se base sur la productivité a résolu le problème de la rareté de l'offre; mais elle a provoqué, en même temps le problème de la répartition des revenus. Puisque les niveaux d'industrialisation des pays étaient différents, le paradigme économique libéral et également le commerce international libre n'a pas été synchroniquement interrogé. Mais au fur et à mesure que les déséquilibres en termes de répartition de revenus continuaient à être provoqués, les problèmes sociaux continuaient également à apparaître et à se généraliser dans les différents pays. Lorsque l'on est arrivé à la fin du 19^e siècle, il y avait une grande pauvreté parmi les ouvriers, ainsi qu'une diminution de la demande au niveau macro-économique, même si une richesse énorme (Öztürk, N., 2010, p.85) a découlé de la considérable puissance de production des entreprises mais, dont on n'a plus pu bénéficier à cause des problèmes du système économique.

Comment ces problèmes ont-ils influencé les entreprises ou le management ?

Le Courant “Les Vrais Classiques” dans le Domaine du Management

Il faut d'abord dire que la naissance de la science de management doit être retirée aux années 1870 (Bakkalbaşı, 2017, p.450). Dans ces années-là, il y a l'émergence des publications des managers dont les travaux avaient pour but de partager les expériences et les principes à l'usage d'un meilleur management est appelé « mouvement du management» Leurs expériences ont été publiées en Allemagne, en Angleterre et aux Etats-Unis. Le terme de « mouvement managérial » englobait donc toutes les discussions ou publications ayant des origines dans les années 1850 et qui augmentent à partir des années 1870-80 et qui finalement se sont incontestablement intensifiées à la fin du 19^e siècle (Jenks, 1960, p.425).

1 Les grains à bon marché venant des Etats-Unis envahirent l'Europe, ce qui causa une déflation considérable ainsi qu'un important chômage.

Le moment où ces publications se sont intensifiées ne peut être une coïncidence. Ce sont les années où les grands problèmes du capitalisme commencèrent à apparaître clairement. Les problèmes économiques causèrent une stagnation ainsi qu'une atmosphère concurrentielle pour les entreprises, et les managers se sont mis à trouver des méthodes scientifiques afin de concurrencer les autres. Alors la « réflexion délibérée » (*deliberate thinking*) sur le management (Jenks, 1960, p.433) est apparue sous les effets de la concurrence, à savoir, de l'économie. C'est ainsi que l'économie a influencé la destinée du management.

Dans le cadre de cette étude ; nous voudrions donc persuader les lecteurs que la conjoncture était le facteur principal qui caractérise le courant de pensée classique de management en faisant réfléchir les dirigeants à l'utilité de la science pour trouver les meilleures méthodes pour manager les entreprises.

Parce que l'effet principal des problèmes économiques sur les entreprises était de provoquer la concurrence entre elles. La stagnation économique à la fin du 19^e siècle, a forcé les entreprises à une concurrence beaucoup plus féroce. Cette obligation « antipathique » les a poussées à s'interroger et à se développer. Ainsi les exigences économiques conjoncturelles ont obligé les entreprises à se développer et qu'elles ont ainsi donné lieu à la naissance des sciences de gestion. Il fallait en effet parler, discuter et trouver les réponses microéconomiques aux questions macroéconomiques au niveau des entreprises.

Là, un exemple de la fin du 19^e siècle serait une bonne citation pour la transformation du point de vue de la compétition ; parmi les articles publiés à *Railroad Gazette* (<https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015021737674;view=1up;seq=7;size=200>), il y en a beaucoup qui reflète le niveau de la concurrence. *Railroad Gazette* n'est pas la seule ressource de référence mais un bon exemple qui peut nous expliquer qu'il s'agissait d'une concurrence forte, dans le secteur de transformation par chemin de fer, après la deuxième moitié du 19^e siècle.

Afin de clarifier la relation entre la presse de la compétition et l'obligation de développer le management, on peut citer quelques articles de notre source historique. Mais avant de les citer, il vaut mieux allumer le contexte de la période d'une manière un peu plus détaillée. Toujours les différents exemples de *Railroad Gazette* vont nous aider à le connaître. Entre 1873-1888, dans les derniers nombres de chaque année, il y a un commentaire à la fois sectoriel et économique qui résume toute l'année. Grâce à ces évaluations il est possible de voir la transformation socio-économique et les réactions des entreprises dont le développement managériel fait partie.

Le rapport annuel de 1873 (publié le 27^e décembre 1873-pp. 512-513) est influencé de la crise de 1873 qui commence en octobre. Puisque la crise était nouvelle à cette date-là, les explications ne sont pas très nettes ; néanmoins « la guerre des prix » soit parmi les entreprises de chemin de fer, soit entre les grangers et les entreprises de chemin de fer sont évidentes. En plus la crise est définie comme « fatale », ainsi on parle des exemples de faillite qui sont connus à la fin de l'année.

Le rapport annuel de 1874 (publié le 26^e décembre 1874-pp. 505) est plus net que le précédent. La crise est mieux définie et « qualifiée » comme une dépression grande et générale. La crise se

contamine à tous les domaines de l'économie, les effets se creusent et la réaction des entreprises de chemin de fer est de réduire les prix. Par ailleurs, les investissements également diminuent, le volume de la construction des chemins de fer de 1874 est la moitié de celui de 1873 et le quart de celui de 1872. Le rapport se termine par les paroles de désespoir.

Le rapport annuel de 1875 (publié le 25e décembre 1875-pp. 532-533) est très important pour notre affirmation car, on dit, dans le rapport, que 1875 est une année où l'objectif des managers des entreprises de chemin de fer était de faire d'économie et que le critère d'être un manager réussi n'était plus d'accroître le chiffre d'affaire comme autrefois mais c'était de diminuer les dépenses, désormais. C'est important pour notre affirmation parce qu'il est évident que la crise cause une chute de demande qui réduit les revenus et la réaction d'un manager standard est de réduire les dépenses, selon le Gazette. D'ailleurs Taylor (comme on le verra) constitue sa théorie sur la réduction des dépenses et conseille la productivité pour atteindre à cet objectif. Alors c'est le contexte socio-économique provoquant la compétition fatale qui influence « les classiques » du management, soit Taylor soit les premiers représentants de ce courant. Dans le rapport de 1875, il y a plus de détails que l'on pourrait résumer de la manière suivante : Les entreprises de chemin de fer n'ont pas connu de grandes chutes de profit en 1875 ; grâce aux efforts des managers qui ont déjà appris à la manière de lutter contre la chute des revenus. Ils avaient donc diminué leurs dépenses. Néanmoins ils ne sont pas parvenus à accroître le profit, non-plus, à cause des investissements obligatoires comme les frais d'entretiens (les chemins de fer ont naturellement besoin d'importants frais d'entretiens).

Le rapport annuel de 1876 (publié le 29e décembre 1876-pp. 568-569) parle d'une amélioration (modérée) économique. Il ne s'agit plus d'un air de panique. Il y a un détail important : grâce à la déflation les chutes des revenus des individus ne causent pas l'approfondissement de la crise.

Le rapport annuel de 1878 (publié le 27e décembre 1878-pp. 624) souligne l'amélioration limitée économique par le secteur de chemin de fer due à celle du secteur d'agriculture grâce à la récolte importante. Cette dernière est également importante pour le secteur de chemin de fer car les grangers tout comme le secteur d'agriculture sont de plus importants clients pour les entreprises de chemin de fer. Mais l'amélioration est limitée, c'est-à-dire ne concerne pas les secteurs industriels car la récolte élevée ne stimule pas les dépenses individuelles des grangers, nécessite seulement les dépenses de transportation. Car la récolte énorme s'oriente à l'exportation en Europe selon le rapport annuel de 1879. D'autre part le transport concernant le voyage s'est aussi développé, cela renforce les rentabilités des entreprises. Par ailleurs, il y a beaucoup d'entreprises qui s'accordent sur les prix communs surtout dans quelques régions. Ces accords soutiennent naturellement les rentabilités en limitant les chutes des prix.

Le rapport annuel de 1879 (publié le 26e décembre 1879-pp. 680-681) est légèrement plus positif par rapport à ceux de 1877 et 1878. On explique la revitalisation économique du fait de la demande extérieure (européenne) pour la récolte de 1876. Cette demande inattendue augmente le pouvoir d'achat des grangers tout comme la consommation. Cela augmente, du

même coup, le besoin de transport. Ainsi que les valeurs des avoirs actifs des entreprises de chemin de fer se sont accrues. D'autre part, il s'agit également d'une croissance en matière de ventes des entreprises qui font l'objet d'une saisie. C'est pourquoi le rapport annuel est également positif pour l'avenir.

Le rapport annuel de 1880 (publié le 31^e décembre 1880-pp. 698-699) est aussi positif. On y parle de la croissance économique. Soit la récolte, soit le besoin du transport des individus, soit les constructions de chemin de fer, soit les valeurs des prix de marché des entreprises ont augmenté.

Le rapport annuel de 1882 (publié le 29^e décembre 1882-pp. 804-805) est un rapport important. L'atmosphère positive continue à régner sur l'économie, mais on constate que les guerres des prix (c'est une question très ancienne et nous allons la voir ci-dessous) se poursuivent. Malgré l'atmosphère positive, il y a des avertissements que l'on peut résumer de la manière suivante ; l'économie américaine dépend essentiellement de l'agriculture. Puisque les récoltes entre 1876 et 1880 étaient énormes et qu'il y avait une demande inattendue en même temps, nos grangers se sont enrichis et leur pouvoir d'achat ainsi que leur demande (domestique) ont augmenté. Cela a également influencé la demande des produits industriels et donc, par conséquent, les capitalistes de l'industrie ont trop investi dans leur capacité de produire. Ils avaient prédit la durabilité des demandes. Or c'était une fausse prédiction. Parce que le développement industriel dépendait du celui d'agriculture mais le développement d'agriculture ne dépendait pas du celui industriel. Alors une fois que l'on connaît une récolte en bas, les capacités de production des entreprises industrielles seront inutiles.

Le rapport annuel de 1883 (publié le 28^e décembre 1883-pp. 852-853) est un rapport important aussi. Car les prédictions/les avertissements de celui de 1882 se sont réalisés. On souligne encore une fois que les investissements à l'industrie ont trop augmenté durant les dernières années relativement au développement de l'agriculture qui est le moteur essentiel de l'économie américaine de ces jours-là. La chute de la récolte ou de la demande extérieure causerait à un surplus de production et cela s'est réalisé en 1883.

Le rapport annuel de 1884 (publié le 26^e décembre 1884-pp. 914-915) précise les effets de la crise (de 82-83). La déflation fréquente est évidente et elle provoque les faillites ainsi que les licenciements. Il y a une chute énorme pour le monde financier aussi. La raison de la crise s'explique par la croissance excessive trop de l'offre par rapport à la demande (comme on l'a déjà prédit en 1882). Il y a beaucoup de données des statistiques mais un exemple sera suffisant pour nous figurer ce que le Gazette voulait nous dire ; Entre 1879-1882 la population augmente 15% mais les chemins de fer augmentent 43%. Ce déséquilibre se trouve dans les diverses branches de l'industrie aussi. Par ailleurs, les guerres de prix continuent en 1884. La déflation, la guerre de prix, le chômage se sont unis et deviennent une menace fatale pour les entreprises. Cela pousse les managers à trouver les remèdes en vue de réduire les dépenses, selon le rapport de 1884.

Le rapport annuel de 1885 (publié le 25^e décembre 1885 – pp. 822-823) est un rapport qui reflète le changement à propos des conditions économiques de 1885. Durant cette année précise,

d'abord les effets de la crise de 82-83 continuent et puis, à partir du dernier quart de l'année une reprise économique se présente. Selon le rapport, la diminution des revenus des entreprises continue jusqu'au mois d'août. A partir de ce mois, la diminution s'arrête et on connaît même un renforcement dans le dernier quart, parallèlement à la reprise économique.

Le rapport annuel de 1886 (publié le 31e décembre 1886 – pp. 904-905) est comme le continu de celui de 1885. Il s'agit d'un air positif (encore une fois). L'affirmation la plus importante pour nous concerne la relation entre la construction des chemins (de fer) et la rentabilité. On dit évidemment que la construction augmente, les revenus augmentent mais le profit par mille diminue et que la croissance doit continuer d'une façon équilibrée. Sinon le secteur et toute l'industrie se confronteraient à une nouvelle crise.

Les rapports annuels de 1887 (qui est publié le 30e décembre 1887) et du 88 (qui est publié le 28e décembre 1888) ne contiennent pas importantes données pour nous car il ne s'agit ni d'une crise significative ni d'une reprise importante. Néanmoins il faut souligner que les guerres de prix commencent encore une fois deux ans plus tard.

Malheureusement la tradition du rapport annuel ne continue pas en 1889 mais ce n'est pas une grande question du fait des données suffisantes en vue de soutenir notre affirmation. D'une part le paradigme de valeur ajoutée cause un excès durable de l'offre dans tous les domaines de l'industrie, d'autre part le désir ou l'espoir de la maximisation des revenus pousse les entreprises à réduire les prix. Au début de cette réduction se présente la dimension « populiste » du capitalisme, puis cela devient une lutte parmi les entreprises. La lutte se caractérise comme un concours joyeux dans les économies vivantes, à savoir dans les économies contenant suffisamment de demande, mais lorsque la stagnation se déroule (elle se déroule absolument un jour) cette lutte se transforme en une guerre fatale pour les entreprises. Donc les faillites, les licenciements commencent et ils provoquent le chômage ainsi que les problèmes sociaux. En fait, ce dernier n'est pas indéfini, c'est-à-dire « la main invisible » de l'économie « ré-établi » vraiment la balance économique mais en tuant les « surplus » (soit des hommes, soit des entreprises).

Il y a un article intitulé nom de « Regulation of Monopolies » dans le Gazette du 29e novembre 1890 (p.790). On peut le résumer de la manière suivante ; « il fût un temps où les gens comptent sur la libre concurrence pour réguler les prix sur les chemins de fer ainsi que les autres domaines de l'économie. Il y a vingt ans, les hommes intelligents ont commencé à comprendre que cette affirmation n'est pas toujours valable pour les entreprises de chemin de fer. Pourquoi ? Parce que la compétition diminue les prix au point que la survie de l'entreprise est menacée. S'il n'y avait pas de coûts fixes (des chemins de fer) cela ne serait pas une question, mais les coûts fixes menacent la survie des entreprises en cas de stagnation ».

Pour préciser cette théorie il vaut mieux citer un article/une nouvelle de date du 26e août 1871. Là, on parle d'une guerre de prix² (en ce qui concerne les lignes vers l'ouest de New York) à cette

2 Le nombre des nouvelles en ce qui concernent la guerre de prix est tellement beaucoup que nous citons seulement le plus important du fait que l'auteur utilise le terme de « sharp competition ».

date-là. Selon l'auteur la raison de ce problème est expliquée par « la compétition féroce (the sharp competition) ». En plus il faut ajouter que l'on ne manquait pas la nécessité d'informer les lecteurs sur le concept, la définition, les raisons de la compétition féroce. A savoir les lecteurs l'ont déjà connue.

Bien sûr ces idées sont également justes pour les autres domaines de l'industrie car les crédits obtenus des banques sont considérés comme des coûts fixes. D'ailleurs cette théorie qui est confirmée d'une manière différente par Marx, se réalise en 1929.

Donc, les critiques contre le capitalisme, les alternatives au courant de pensée économique classique, la multiplication des crises économiques, les nouvelles machines de haute technologie, l'intensification de la concurrence féroce ainsi que les réactions contre ces développements technologiques..., tous ont apparu pendant 25 à 30 années et ont continué à s'aggraver jusqu'à la Grande Dépression de 1929. Les problèmes macroéconomiques ont poussé les économistes à trouver des solutions, les dirigeants à développer la gestion et à rendre les entreprises plus productives et plus économiques.

En dépendant des problèmes de demande qui se sont déroulés après la moitié du 19^e siècle, les efforts qui visaient à les régler ont permis et également soutenu les recherches « quasi scientifiques ». L'objectif de ces recherches était d'interroger les activités des entreprises et de développer la productivité en vue de renforcer la capacité de survie des entreprises, dans les conditions où la concurrence commencer à germer. Il faut peut-être préciser que la concurrence peut être une rivalité amusante ou courageuse, dans un contexte où l'économie continue de s'accroître, mais cela n'est pas un jeu amusant dans les conditions inverses (comme à la fin du 19^e siècle).

Taylor

Même si les premiers exemples du courant de pensée classique du management appartiennent aux « héros inconnus » des années 1870, le plus important homme scientifique des classiques est toujours Taylor donc ses objectives à écrire nous éclairaient sur les effets de la conjoncture.

Le paradigme libéral économique ne s'est pas complètement terminé aux premières décennies du 20^e siècle, ni aux États-Unis ni en Angleterre. C'est pourquoi les principes et les conseils de Taylor correspondaient encore à la vision classique économique : la maximisation de production, l'importance de la productivité et l'homme rationnel prévalait encore.

Mais il y avait une nuance (par les effets économiques conjoncturels) qui dissocie Taylor (et ses suivants) de Smith. Diminuer le gaspillage par la productivité était l'objectif essentiel de l'époque de Taylor, alors qu'il était de satisfaire les besoins des hommes, par la productivité encore, à l'époque de Smith. D'où le fait que le sens qu'ils attribuaient à la productivité était différent. La productivité était la manière d'accroître la production pour Smith, alors qu'elle était la manière de stabiliser le profit pour Taylor, par le contrôle sur les coûts de production. C'était la concurrence

féroce qui a suscité ce changement. Comme on l'a déjà souligné dans les paragraphes précédents, cette nuance est importante parce qu'elle nous explique pourquoi la productivité de Taylor et celle de Smith ont des sens différents. Contrairement à l'époque de Smith, il s'agissait d'une concurrence féroce pour Taylor et ses suiveurs ; c'est pourquoi le management scientifique avait des dessins stratégiques, à savoir le management qui visait à la rivalité avec les autres. Le contrôle sur les coûts aidait l'entreprise pour qu'elle puisse offrir des prix plus concurrentiels qui assurent des ventes durables avec un profit acceptable.

A partir d'ici, l'objectif de ce paragraphe sera de persuader les lecteurs de l'existence des conditions d'une concurrence féroce à l'époque de Taylor. Conformément à cet objectif, nous avons analysé les publications de Taylor afin de trouver des phrases, des idées qui soutiennent notre affirmation. Les idées ayant la capacité de nous le confirmer se trouveront dans les paragraphes suivants, en tant que références.

L'un des exemples les plus clairs des idées de Taylor traite du gaspillage et du coût. Le gaspillage et le coût n'étaient pas aussi importants pour Smith que pour Taylor. Taylor commence son ouvrage en expliquant l'erreur du gaspillage des ressources (Taylor, 1911, p.5-6). Bien sûr, il parle de relation négative entre la production et le gaspillage, mais les premières pages de son œuvre sont consacrées à l'explication de l'importance du gaspillage et le coût. De plus, en reflétant ses émotions, le style de Taylor nous montre surtout qu'il est dérangé par le gaspillage.

Par contre, Smith donne essentiellement de l'importance à la production. Même s'il aborde le concept de gaspillage, ce n'est pas si important que comme pour Taylor. Smith critique le gaspillage puisqu'il cause une production moindre. L'objectif primordial macro ou microéconomique pour lui, est la croissance de la production, mais non pas la manière plus économique de celle-ci.

Du fait de cette nuance, on peut arriver à une différence caractéristique entre Taylor et Smith. Taylor a souligné le coût et la relation forte de celui-ci avec la concurrence, puisqu'il pensait que le gaspillage provoquait des coûts des productions. Et selon lui, empêcher le gaspillage diminuerait les coûts et développerait l'avantage concurrentiel des entreprises (Taylor, 1911, p.12, p.143). Ceci est important car nous voyons par là que Taylor avait conscience de la férocité de la concurrence, et conscience de l'importance pour une entreprise d'être économique, d'avoir moins de coûts afin de gagner un avantage concurrentiel.

En revanche, selon Smith, comme expliqué ci-dessus, le gaspillage signifie les ressources que l'on n'a pas pu utiliser en vue de produire. Les coûts de production ou la concurrence avec les autres ne sont pas aussi importants selon lui que dans la vision de Taylor. Au niveau des entreprises, Smith voulait minimiser le gaspillage des sources afin d'augmenter la production, alors que Taylor voulait minimiser le coût pour faire gagner des avantages concurrentiels (Taylor, 1911, p.15).

De plus, en soulignant les effets sur la concurrence, Taylor parle aussi de productivité. Selon lui, si les employés ne travaillent pas de manière productive, les concurrents feraient couler leur entreprise à cause des coûts élevés de production (Taylor, 1911b, p.188). Or, Smith relie toujours

la productivité à la croissance de la production. Il ne parle pas d'une menace contre les entreprises moins productives, parce que la menace vient de la férocité de la concurrence. La productivité est importante pour lui, du fait de sa contribution à la croissance de la production ainsi qu'à l'amélioration de la couverture des besoins.

Ainsi, Taylor affirme que la concurrence est un obstacle contre à l'augmentation des salaires, à moins que la productivité ne se développe pas (Taylor, 1911, p.10-12) : les ouvriers demandent des salaires plus hauts alors que leur patron voudrait diminuer le coût de production. On pense que ces deux demandes ne sont pas compatibles à cause de « la concurrence vive ». Or, la productivité peut faire aboutir les demandes de toutes les parties (Taylor, 1911b, p.20-24). Bien sûr, c'est une vision qui reste à détailler, à mieux expliquer et à théoriser mais dans le cadre de cet humble article, le concept le plus important est la concurrence vive, « *keen competition* » (Taylor, 1911b, p. 20). Taylor nous a éclairés sur les effets incontestables de la concurrence féroce de cette époque-là concernée par les problèmes socio-économiques.

Si l'on souhaite analyser cette idée de manière plus détaillée, cela signifie que l'entrepreneur ne peut pas refléter les coûts des salaires sur le prix des produits à cause de la concurrence. Cela veut donc dire qu'il n'y a plus de marge de profit disponible à consacrer afin d'augmenter les salaires. C'est un point ultime de la concurrence. La raison essentielle est que la demande énorme était terminée. Les entreprises ne pouvaient plus vendre leurs produits aux prix qu'elles avaient elles-mêmes décidé, car les prix sont imposés par le marché et les entreprises doivent s'y adapter. Les coûts fixes et les coûts variables sont fréquemment standards ; il ne reste que la productivité pour augmenter la marge du profit afin de la partager entre les employeurs et les employés. Alors la productivité devient la clé à la fois pour concurrencer les autres entreprises et pour partager les bénéfices. D'ailleurs, Taylor conseille de développer la productivité pour que les employeurs et les employés puissent partager la richesse qui surviendrait grâce à elle. Il attend une diminution du prix qui se base sur le développement de la productivité et qui ferait gagner un avantage concurrentiel par ce nouveau prix à l'entreprise.

Comme on peut le remarquer facilement, il y a la peur de la concurrence pour Taylor alors qu'il y a l'envie de celle-ci pour Smith. En s'appuyant là-dessus, on peut affirmer que la concurrence était féroce pour les entreprises à l'époque de Taylor. Et il voulait se servir des principes du management scientifique afin de faire gagner des avantages concurrentiels aux entreprises d'abord, en supprimant le gaspillage.

En revanche, la concurrence n'est pas un concept fréquemment utilisé (sauf quelques exceptions) dans l'œuvre connue de Smith. Lorsqu'il en parle, il définit la concurrence comme une rivalité joyeuse, en négligeant ses effets dangereux sur les entreprises et en la caractérisant comme si elle était un jeu qui développe la qualité de la production et qui augmente la satisfaction des clients.

Une autre preuve qui nous persuade de l'existence d'une concurrence vive à l'époque de Taylor, est mise en avant par Fleischmann (Fleischmann, 2000, p.615-616). Il souligne que les entrepreneurs n'étaient pas volontaires pour appliquer les principes de Taylor, malgré leur

popularité théorique à son époque, parce qu'ils doutaient de la rentabilité des investissements qu'ils devaient fournir pour appliquer ces principes. Pourquoi les entrepreneurs avaient des doutes pour appliquer les principes ? Parce qu'ils ne peuvent pas refléter ces coûts directement sur les prix car les prix ne peuvent pas compter sur la formule simple « coût plus profit ». Les prix étaient imposés par le marché à un secteur ou à une industrie en particulière sous la pression de la concurrence.

De plus, Fleischmann indique dans la même publication que la concurrence était moins féroce aux Etats-Unis durant les premières années de l'époque de Taylor, c'est pourquoi les principes de Taylor étaient moins souvent appliqués aux Etats-Unis. En s'appuyant sur cette donnée de Fleischmann, on peut dire que les entrepreneurs, malgré leur doute sur le succès à cause de la concurrence, voulaient néanmoins appliquer les principes de Taylor toujours sous la pression de la concurrence, puisqu'il n'y avait pas d'autre solution.

Ces explications nous montrent que les principes de Taylor ont été appliqués sous la pression de la concurrence, même s'ils entraînent quelques doutes pour les investisseurs. La raison de l'application de ces principes est la concurrence féroce encore, car les principes de Taylor sont moins fréquents aux Etats-Unis où la concurrence était moins féroce. Mais la raison des doutes en soi, était encore la concurrence féroce, car les entrepreneurs vivaient dans l'angoisse de la rentabilité. Cela veut dire que ces principes deviendraient plus fréquents au fur et à mesure que la concurrence deviendrait féroce. Une confirmation existe dans la même source, la fréquence de leur application augmente vers les années 20, à savoir vers la crise où la stagnation économique qui, en provoquant la concurrence féroce, est arrivé au point ultime.

En dernier lieu, on peut parler d'un autre point de vue. Selon Barley et Kunda, le courant de management scientifique qui se trouve dans la période de l'expansion de la troisième vague de l'économie mondiale était « le mouvement de l'efficacité » en même temps, parce que la vision générale du monde des affaires était la productivité (efficiency) et ce mouvement s'est terminé avec la Première Guerre mondiale (Barley & Kunda, 1992, p.371). Il est important que le management scientifique soit associé au mouvement de l'efficacité ; en outre la Première Guerre mondiale est le facteur qui termine ce mouvement. La caractéristique économique importante de la PGM est une demande considérable (Ahlstrom, 2014, p.204), laquelle a mis une fin à l'obligation fiévreuse de la productivité.

A côté de Taylor, on peut également citer Emerson comme représentant du management scientifique. Son œuvre classique consiste presque seulement à souligner l'importance de l'efficacité (la productivité) à travers des exemples qui explicitent les expériences de la productivité (Emerson, 1919). Effectivement, la majeure partie de son ouvrage est constituée de tels exemples dans la vie professionnelle. Ce qui est important pour nous dans l'œuvre de l'Emerson est son idée sur la productivité : elle est selon lui évidemment importante pour la concurrence (Emerson, 1919, p.54-251).

Les Dirigeants et Fayol

En tant que l'autre penseur très connu parmi les classiques du management, Henri Fayol a tenté de développer les principes de la même manière que Taylor (Fayol, 2012). Mais en se focalisant sur les dirigeants supérieurs, il se différencie de Taylor dont la cible était les niveaux du bas et ceux qui ont une compétence technique (Wren & Bedeian, 2009, p.215), à savoir les chefs, les ouvriers et leur style de travail. Pourtant Fayol s'oriente vers des sujets plus universels, c'est-à-dire ceux qui sont indépendants du contexte socio-économique.

D'après Fayol, les activités commerciales sont aussi importantes que les activités techniques car si les produits ne peuvent pas être vendus, cela signifie la ruine pour l'entreprise (Fayol, 2012, p.30). Les activités commerciales, selon lui, consistent à acheter et à vendre. Ce sont des activités stratégiques parce que leur réussite dépend de la relativité par rapport aux concurrents. Les activités commerciales de routine ne garantissent pas la réussite, mais si une entreprise réussit ses ventes (par exemple) par rapport à son concurrent, cela peut garantir une réussite solide. Dans un contexte sans concurrence, cette relativité n'aurait pas d'importance car les activités commerciales n'auraient pas d'importance. C'est la concurrence qui pousse les hommes à réfléchir sur l'importance des activités commerciales.

Fayol (comme Taylor) voulait souligner l'importance des coûts. Puisque la concurrence féroce entraîne une limite de prix désignée par le marché, les entreprises doivent stabiliser les prix de leurs produits en s'adaptant aux conditions du marché. Cela nécessite des contrôles rigides sur les coûts. Si les coûts de production dépassent les niveaux des prix du marché, l'entreprise ne peut pas les refléter sur les prix finaux à cause de la concurrence féroce ; elle aurait des difficultés à vendre ses produits. Alors le contrôle sur des coûts est le résultat de la concurrence féroce.

D'autre part, il souligne l'importance de « vendre » aussi, parce que « produire » n'est pas important, en soi, la réussite de l'entreprise dépend de ses ventes. Dans un contexte sans concurrence vendre n'est pas un problème. Tous les produits seront vendus, parce que la demande est grande que l'offre. Or, dans un contexte concurrentiel il y aurait des problèmes à vendre pour la plupart des entreprises. Selon nous, la raison de l'importance de l'activité de vente pour Fayol est la concurrence féroce. Puisqu'il perçoit les conditions du contexte concurrentiel, il attribue une importance particulière à la capacité à vendre, en vue d'une réussite durable.

Si l'on fait une comparaison plus poussée avec Smith, il faut bien sûr indiquer que Smith a aussi tenu compte du risque de faillite, mais selon lui c'est un risque exceptionnel. D'après Smith, la faillite de l'entreprise est un résultat attendu qui ne peut pas s'adapter à l'équilibre entre l'offre et la demande. Il est normal dans une économie libérale qu'un tel problème cause des faillites de quelques entreprises mais l'ordre naturel pourrait réajuster l'économie d'une façon quelconque (Smith, 2004, p.59-61).

Mais Fayol parle évidemment de l'insuccès général, dont les résultats sont un cauchemar pour les entreprises. La raison de l'insuccès général dans la conscience de Fayol est la concurrence féroce

qui est probablement provoquée par la stagnation économique. Naturellement, Fayol n'apporte pas une explication aussi concrète dans son livre, on peut la saisir en réfléchissant aux risques qu'il souligne et en les reliant au contexte socio-économique expliqué dans les paragraphes précédents.

Une autre inférence peut être déduite de son idée sur l'information sur l'environnement. Selon Fayol, la capacité commerciale exige d'avoir des informations sur le marché et la force des concurrents (Fayol, 2012, p.30). Là, on peut comprendre que Fayol mentionnait l'importance de l'analyse de l'environnement externe, afin de concurrencer les autres entreprises, car l'information ferait gagner un avantage concurrentiel à ceux qui en ont. La raison essentielle de cette opinion est l'insuffisance d'ampleur de la demande. Puisque la demande n'est pas « suffisante » pour que toutes les entreprises puissent continuer leur croissance, celles qui ont plus d'informations sur l'environnement auraient plus de chance de concurrencer les autres, selon Fayol. Comme on peut le saisir facilement, il y a encore une peur de l'échec pour les entreprises qui ne peuvent pas concurrencer les autres. Il s'agit là de la concurrence féroce.

Au-delà de ces phrases, certains autres auteurs ont établi un parallélisme entre les principes de Fayol et le management stratégique contemporain qui s'appuie sur les exigences concurrentielles. Selon Wren par exemple, Fayol évoque la fonction de planification avec le terme « prévoyance ». C'est important parce que c'est celui qui signifie la capacité à anticiper. Alors il s'agit de l'idée « d'envisager ou d'anticiper » au lieu de « programmer », selon Fayol. C'est une vision plus stratégique. De plus, Wren résume le plan selon Fayol de cette manière : il doit viser à s'adapter aux tendances du marché en utilisant les ressources de l'entreprise (Wren & Bedeian, 2009, p.221). Ce sont des motifs stratégiques qui ne peuvent venir que des exigences concurrentielles de la conjoncture où Fayol se trouve.

Par ailleurs, Wren affirme que Fayol avait conscience des techniques contemporaines du management, comme l'importance de la gestion des employés (gestion des ressources humaines), l'importance de la communication et de la coordination dans le cadre de l'entreprise, etc. Selon Wren, cela nous montre essentiellement la conscience stratégique de Fayol : comprendre l'importance de la gestion des ressources humaines ou de la coordination et de la communication ne peut se réaliser qu'en ayant une conscience stratégique.

Le dernier exemple de Wren concerne la considération de Fayol pour l'environnement de l'entreprise. Selon Wren, Fayol ne considérait pas que l'entreprise doive avoir un système fermé et il avait déjà aperçu l'importance de son adaptation à l'environnement (Wren, 1995, p.10). La relation entre la vision sur un système ouvert et la vision stratégique est claire. Seulement les managers évoluant dans un contexte concurrentiel peuvent considérer l'environnement comme un système ouvert, parce que le système ouvert est celui dans lequel les actions des concurrents sont importantes. Un système ouvert signifie que les actions des concurrents peuvent orienter le style de management de l'entreprise. Si un manager doit tenir compte des actions des concurrents, cela veut dire qu'il est sous la pression de concurrence. D'ailleurs, la raison de l'émergence du concept de système ouvert dans le domaine de la gestion est l'intensification de la concurrence.

Comme autre exemple, deux autres auteurs affirment que la fonction de planification de Fayol est parallèle aux éléments importants du management stratégique comme la vision, la mission et les objectifs stratégiques (Pryor & Taneja, 2010, p.495). Ils voulaient souligner sa vision élaborée, qui est très proche du management stratégique contemporain. Par exemple la « vision » exigeant de fortes capacités d'anticipation est incontestablement différente de l'activité de « programmation » qui ignore les menaces des acteurs d'un contexte concurrentiel. Il doit y avoir une capacité à saisir un futur ambigu, ou à prévoir des scénarios en tenant compte de toutes les possibilités positives ou négatives. Là, c'est le futur ambigu qui est le concept clé. La vision est nécessaire pour les entreprises qui vivent dans les conditions d'un contexte concurrentiel, pour qu'elles ne perdent pas leurs objectifs à long terme. Ou la mission est nécessaire pour que les hommes de l'organisation ne perdent pas leur raison d'être dans l'environnement d'aujourd'hui. Ce sont tous les concepts qu'on ne peut comprendre qu'à condition d'avoir une conscience stratégique.

Une autre étude qui analyse les idées stratégiques de Fayol, est réalisée par Yoo, Lemak, et Choi (Yoo, Lemak, & Choi, 2006). Ils ont bien expliqué comment les principes de Fayol peuvent servir à établir des plans stratégiques et à faciliter les stratégies compétitives de Porter. Bien que les explorations de Yoo et des autres, soulignent essentiellement l'importance de ces principes en matière d'établissement des plans stratégiques mais non pas en terme d'intensité de la concurrence du jour, une petite affirmation peut nous aider à comprendre ce dernier concept : la flexibilité

Selon Yoo et les autres, Fayol avait conscience de la flexibilité. C'est important parce que, d'après eux, la conscience de la flexibilité et ses exigences ne peut se voir que dans un contexte d'hypercompétition (Yoo, Lemak, & Choi, 2006, p.364). En effets les entreprises évoluant dans l'hypercompétition doivent s'adapter à leur environnement en parvenant changer leur stratégie à travers une capacité de flexibilité stratégique. Comme nous l'avons bien expliqué dans cette recherche, la conscience de la flexibilité peut nous montrer que les entreprises étaient sous les effets de la concurrence féroce à l'époque de Fayol.

En tant que dernière citation, on peut parler encore une fois d'Alsthom qui considère les principes de Fayol similaires aux activités stratégiques (Ahlstrom, 2014, p.203). Selon Alsthom, cette similarité peut nous persuader de la prudence stratégique de Fayol.

En fait, ces dernières citations sont un peu insuffisantes pour confirmer les affirmations de cet article, car, ici, on voulait essentiellement souligner l'intensité de la concurrence, au lieu de l'existence d'une conscience stratégique des chercheurs, dans la période où le courant de pensée classique du management prévalait.

Néanmoins il est évident qu'il y a une relation, forte ou non, entre la conscience stratégique et les conditions concurrentielles dures. De plus, les premiers exemples peuvent nous persuader que Fayol sentait aussi l'intensité de la concurrence de son époque.

Conclusion

Les contextes socio-économiques ont influencé les courants de pensée du management. C'est ce que l'on voulait mettre en évidence dans le cadre de cet article. Lorsque le contexte socio-économique assurait une bonne opportunité pour les entreprises, grâce à une demande énorme suite à des effets sociaux, politiques et économiques, la pensée du management a visé à produire toujours plus, en vue de satisfaire les besoins de l'homme. Pourtant, elle a visé à faire gagner un avantage concurrentiel aux entreprises lorsque le contexte socio-économique a obligé les entreprises à se concurrencer à travers les effets macroéconomiques.

L'époque de Smith, par sa forte demande en faveur des entreprises, est devenue une opportunité pour celles-ci. Alors l'objectif essentiel de Smith a consisté en la croissance de la production à travers essentiellement la productivité. D'autre part, l'époque de Taylor et Fayol, par son problème de demande atone envers les entreprises, a transformé les industries développées en arènes dans lesquelles elles se battent. Alors l'objectif essentiel de Taylor et Fayol, a été de « développer » les entreprises pour qu'elles se concurrencent, à travers essentiellement la productivité. En bref, on peut dire que ces deux courants s'occupaient de maladies différentes, même si les prescriptions étaient presque les mêmes. C'est pourquoi, on a préféré séparer ces deux visions en vision préclassique et vision classique, en s'éloignant de la littérature habituelle. Les idées de Smith sont admises comme la vision préclassique et celles de Taylor et Fayol comme le point de vue classique en management.

Une analyse historique nous montre que le changement commence par celui de l'économie, car il existe une démarche synchronique entre l'émergence des problèmes économiques et celle des discussions sur les pratiques du management. Toutes les deux ont des origines dès les années 1850, et naturellement les origines des discussions sur le management se sont intensifiées un peu plus tard. Mais finalement elles se sont unifiées à la fin du siècle.

Alors, on peut dire que la pensée du management n'a pas de potentiel pour résoudre les problèmes macroéconomiques, mais elle peut développer les entreprises pour qu'elles puissent mieux réussir. D'ailleurs, les problèmes économiques de l'époque classique ont pu se résoudre par les mesures keynésiennes macroéconomiques.

Il faut considérer comme une autocritique le fait que ces résultats prétentieux s'appuient forcément sur des inférences à partir des œuvres de Smith, Taylor et Fayol. Il serait naturellement mieux d'analyser les autres suiveurs du courant classique comme Weber, Gilbreth, Gantt et les autres. Mais l'article arrive à un volume acceptable sans prendre en compte ces derniers, et si on en tenait également compte, nous courrions le risque d'être ennuyeux aux yeux des lecteurs. Par ailleurs on considère que les autres penseurs peuvent être représentés par Taylor et Fayol, du fait qu'il n'y a pas d'énormes différences entre eux, seulement quelques nuances. D'autre part, nous avons effectué une analyse détaillée des œuvres de Weber, mais ses idées sont moins intéressantes car elles ne nous montrent pas son point de vue sur la concurrence féroce.

Enfin, les nouveaux travaux sur les relations entre l'économie et le management peuvent se baser sur les analyses des études des suiveurs de Taylor et Fayol et peuvent viser à préciser les détails oubliés. Le point de vue contemporain sur les événements historiques est notamment important car il y a des événements qui reviennent presque cent ans plus tard.

Références

- Ahlstrom, D., (2014). The hidden reason why the first world war matters today: The development and spread of modern management, *The Brown Journal of World Affairs, Volume XXI, Issue I*, 201-218
- Bakkalbaşı, İ. O., (2017) Yönetim Biliminin Doğuşu Ve İlk Temsilcileri Hakkında Bir Tartışma, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 39, Sayı:2, Aralık*, 431-452
- Barabel M. & Meier O., (2010). *Manageor Les Meilleures Pratiques Du Management*, Paris, France: DUNOD
- Baransel, A., (1987). *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*. İstanbul, Turkey: İstanbul Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 3295
- Barley, S. R., & Kunda, G. (1992). Design and Deviation: Surges of Rational and Normative Ideologies on Control in Managerial Discourse. *Administrative Science Quarterly, 37, September*, 363-399.
- Barre, R., (1965). *Economie Politique*. Paris, France : Presses Universitaires de France
- Benichi, R. & Nouschi, M. (1987) *Histoire Economique Contemporaine – La Croissance du XIXème au XXème Siècle*. Paris, France: Ellipses
- Bernal, J. D. (1976). *Materyalist Bilimler Tarihi* (Science History-1954, E. Marlalı Trans.) İstanbul, Turkey: Sosyal Yayınları
- Berend, I. T., (2013). *20. Yüzyıl Avrupa İktisat Tarihi*, (An Economic History of 20th Century Europe – 2006, S. Çağlayan Trans.), İstanbul, Turkey: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları
- Dos Santos, A., Powell, J. A., & Sarshar M., (2002). Evolution of management theory: the case of production management in construction, *Management Decision, 40/8*, 788-796. doi:10.1108/00251740210437743
- Drucker, P. (1993). *Kapitalist Ötesi Toplum* (Post Capitalist Society-1993, B. Çorakçı, Trans.). İstanbul, Turkey: İnkılap Kitapevi
- Emerson, H., (1919). *Efficiency As A Basis For Operation And Wages*. New York, NY: The Engineering Magazine Co.
- Ergin, F., (1964). *İktisat*. İstanbul, Turkey: Hamle Matbaası
- Fayol, H., (2012). Genel ve Endüstriyel Yönetim, (Administration industrielle et générale-1949, M. A. Çalıkoğlu Trans.). Ankara, Turkey : Adres Yayınları
- Fleischmann, R. K., (2000). Completing the triangle: Taylorism and the paradigms. *Accounting Auditing & Accountability Journal, Vol. 13 No: 5*, 597-624. doi:10.1108/09513570010353729
- Freedman, R. (Ed.). (2010). *Karl Marx İktisat Üzerine*, (Karl Marx on Economics – 1961, A. Çakıroğlu Trans.). İstanbul, Turkey : Belge Yayınları,
- Guerrien, B., (1996). *L'économie néo-classique*. Paris, France : La Découverte
- Güvenç, N., (1998). *Küreselleşme ve Türkiye*. İstanbul, Turkey: BDS Yayınları
- Hodgetts, R. M., (1997). *Yönetim: Teori, Süreç, Uygulama*, (Management: Theory, Process and Practice – 1990, C. Çetin & E. C. Mutlu Trans.) İstanbul, Turkey: DER Yayınları
- Jenks, L., (1960). Early Phase of Management. *Administrative Science Quarterly, December*, 421-447
- Kazgan, G. (2012). *İktisadi Düşünce*. İstanbul, Turkey: Remzi Kitapevi
- Kindleberger, C. P. & Aliber, R. Z., (2014). *Çılgınlık, Panik ve Çöküş: Finansal Krizler Tarihi* (Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises-1978, Ü. Şensoy Trans.). İstanbul, Turkey: İş Bankası Kültür Yayınları
- Özcan, K. & Barca M., (2010). Evolutionary dynamic of management thought: environmental determinism or ideational development, *TODAIE's Review of Public Administration, Volume 4, No:1*, 1-37
- Öztürk, N., (2010). Klasik ve Neoklasik İktisatta Gelir Bölüşümü. *Çalışma ve Toplum, Sayı: 24*, 59-90
- Paya, M. (1994). *Para Teorisi ve Para Politikası*. İstanbul, Turkey: Filiz Kitabevi

- Smith, A. (2004). *Milletlerin Zenginliği*. (Wealth of Nations-1776, H. Derin Trans.) İstanbul, Turkey: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları
- Samuelson, A. (1985). *Les Grands Courants de la Pensée Economique*. Grenoble, France. Presses Universitaires de Grenoble
- Scott, W. G., (1961). Organisation Theory. *Journal Of The Academy Of Management*, April, 7-26.
- Selik, M., (1973). *100 soruda İktisadi Doktrinler Tarihi*. İstanbul, Turkey: Gerçek Yayınevi
- Pindur, W., Rogers, S. E. & Kim, P. S., (1995). The history of management : a global perspective, *Journal of Management History*, Vol. 1 No. 1, 59-77. doi:10.1108/13552529510082831
- Robert H. ROSENFELD & David C. WILSON Managing Organizations, McGraw Hill, London 1999, p: 11,12
- Taylor, F. W., (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York, NY: Harper and Row Publishers, Inc.
- Taylor, F. W., (1911b). *Shop Management*. New York, NY: Harper and Row Publishers, Inc.
- Wren, D. A., & Bedeian, A. G., (2009). *The Evolution of Management Thought*. New York, NY: John Wiley and Sons, Inc.
- Wren, D. A., (1995). Henri Fayol : learning from experience. *Journal of Management History*, Vol. 1, No. 3, 5-12. doi: 10.1108/13552529510095116
- Pryor, M. G. & Taneja, S., (2010). Henri Fayol, practitioner and theoretician – revered and reviled. *Journal of Management History*, Vol. 16, No. 4, 489-503. doi:10.1108/17511341011073960
- Yoo, J. W., Lemak, D. & Choi, Y., (2006). Principles of management and competitive strategies: using Fayol to implement Porter, *Journal of Management History*, Vol. 12, No.4, 352-368. doi: 10.1108/17511340610692734
- Zeytinoglu, E., (1980). *Ekonomik Doktrinler*. İstanbul, Turkey: Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayın. No: 324-557



İstanbul Boğazı'ndan Geçen Gemilerin Oluşturduğu Trafik Yükünün Çevresel Etkileri: Ro-Ro Gemileri Özelinde Bir İnceleme

Environmental Effects of Traffic Load of Ships Passing through the Istanbul Strait: An Examination on the Ro-Ro Ships

Ersoy KUTLUK*

Öz

Denizyolu taşımacılığı dünya ticaretinde çok önemli bir işlev görmektedir. Maliyetlerin düşük olması ve nakliye sürecinde bürokratik engellerin olmaması bu taşımacılık türüne fonksiyonellik kazandırmaktadır. Ancak denizyolu taşımacılığı aynı zamanda deniz ve hava kirliliğine neden olmakta, çeşitli nedenlerle ekosistemlere zarar vermektedir. Günümüzde denizler sadece taşımacılık faaliyetleri nedeniyle değil karasal boşaltımlar ve denizlerde meydana gelen kazalar gibi nedenlerle de ciddi bir kirlilik tehdidi ile karşı karşıyadırlar. Küresel nitelik taşıyan bu sorunun çözümü için özellikle IMO öncülüğünde çalışmalar yapılmaktadır. Deniz kirliliği Türkiye'nin de gündeminde bulunmaktadır. Deniz kirliliği sorununun çözümü doğrultusunda ulusal düzeyde çalışmalar yapılmakta ve uluslararası katılımlar gerçekleştirilmektedir. Türkiye ve özellikle de Türk Boğazları bu yoğun deniz trafiği ve deniz kirliliğinden etkilenmektedir. İstanbul Boğazı ele alındığında ise onun denizyolu taşımacılığı açısından öneminin gittikçe arttığı ve buna bağlı olarak deniz kirliliği sorunuyla artan bir şekilde yüzleştiği görülmektedir. İstanbul Boğazı'nın uluslararası statüsü Lozan Boğazlar Sözleşmesi'nin revize edilmiş hali olan 1936 tarihli Montrö Boğazlar Sözleşmesi ile belirlenmiştir. Montrö Sözleşmesinin imzalandığı 1936 yılından bu yana boğazlardaki yoğunluk önemli bir artış göstermiştir. İstanbul Boğazı'ndan yılda yaklaşık 50.000 geminin geçiş yaptığı bilinmektedir. Yoğun gemi trafiği, çevre üzerinde oluşan olumsuz etkiyi her geçen gün arttırmaktadır. Bu çalışma kapsamında İstanbul Boğazı'nda yaşanan çevresel sorunlar çeşitli boyutlarıyla ele alınmıştır. Bu sorunların ortaya konulmasında deniz kirliliği ve hava kirliliğine ilişkin araştırmalar son derece önem taşımaktadır. Ancak gemilerden kaynaklanan negatif çevresel etkilerin tam anlaşılmasında deniz kirliliği ve hava kirliliğine ilişkin incelemeler yeterli olmamaktadır. Denizyolu taşımacılığı ve özellikle de gemilerin teknik özelliklerinden kaynaklanan bazı işlemler deniz çevresi üzerinde çözülmesi oldukça güç problemlere sebebiyet vermektedir. Çalışma kapsamında farklı gemi tiplerinin farklı negatif çevresel tesirler meydana getirdiği ortaya konulmuştur. Araştırmada gemi kaynaklı çevre kirliliğinin tespit edilmesi ve çevre yönetiminin planlanması sürecinde, farklı gemi tiplerine göre yapılacak analizlerin önem taşıdığı öne sürülmektedir. Bu yaklaşımın ortaya konulacak politikalar ve geliştirilecek ulusal strateji için yeni bir bakış açısı kazandıracağı değerlendirilmektedir. Bu çerçevede Ro-Ro Gemilerinin hava kirliliği açısından diğer

* Yrd. Doç. Dr., Bandırma Onyediy Eylül Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı, ekutluk@bandirma.edu.tr

birçok gemi tipine göre daha az olumsuzluğa neden olduğu belirtilmiştir. Ancak deniz kirliliği ve diğer negatif çevresel etkiler bağlamında dolaylı da olsa bu gemilerden kaynaklanan birçok olumsuzluğun ortaya çıkabileceği neticesine varılmış; pratik işleyişte ve yapılacak düzenlemelerde bu hususa dikkat edilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Denizyolu Taşımacılığı, IMO, Deniz Kirliliği, Hava Kirliliği, Ekosistem, İstanbul Boğazi, Ro-Ro Gemileri.

Abstract

Maritime transport has an important role in world trade. The low costs and the lack of bureaucratic obstacles in the transportation process make maritime transportation a functional one. However, maritime transport also causes sea and air pollution and damages ecosystems for various reasons. Today, seas are faced with a serious threat of pollution not only due to transportation activities but also due to terrestrial discharges and accidents happening in the seas. In order to solve this global problem, studies are being carried out especially under the leadership of IMO. Marine pollution is on Turkey's agenda too. For the sake of the solution of the problem of marine pollution, studies are carried out at the national level and international participation is realized. Turkey and the Turkish Straits in particular are affected by this intense maritime traffic and marine pollution. When the Istanbul Strait is taken into consideration, it is seen that the importance of maritime transport has increased, and the maritime pollution problem has become increasingly confronted with it. The international status of the Bosphorus is determined by the revised version of the Lausanne Straits Convention of 1936, the Montreux Straits Convention. Since the signing of the Montreux Convention in 1936, the density in the straits has shown a significant increase. It is known that about 50,000 ships pass through the Bosphorus every year. Intensive ship traffic increases the negative effects on the environment every passing day. Within the scope of this study, the environmental problems in the Istanbul Strait were discussed in various dimensions. Research on marine pollution and air pollution is of the utmost importance in establishing these problems. However, in understanding the negative environmental impacts arising from the vessels, the studies on marine pollution and air pollution are not sufficient. Some operations resulting from maritime transport, and especially from the technical specifications of ships, present a very difficult problem to solve on the marine environment. Within the scope of the study, it has been revealed that different ship types bring different negative environmental influences. It is suggested that the analyzes to be done according to different ship types are important in determining the environmental pollution from the ship in the survey and planning of the environmental management. It is assessed that this approach will provide a new perspective on the policies to be put forward and the national strategy to be developed. Ro-Ro vessels in this framework are less vulnerable to air pollution than many other ship types. However, it has been concluded that there may be many negative consequences arising from these ships, even if indirectly in the context of marine pollution and other negative environmental impacts. In practical operation and in the regulations to be done, this situation has to be taken into consideration.

Keywords: Maritime Transportation, IMO, Sea Pollution, Air Pollution, Ecosystem, Istanbul Strait, Ro-Ro Ships.

Giriş

Çevre kirliliği bugün tüm insanlığı ve yeryüzünü tehdit eden küresel bir sorun halini almıştır. Makro boyutta yaşanan bu soruna uluslararası düzeyde çözüm üretme çabaları sürmekte, ülkeler uluslararası belgelere imza atarak sorumluluk almaya davet edilmektedir. Yeryüzünde yaşanan

kirlilik problemi çok boyutludur ve dünya denizlerini de giderek artan oranda risk altında bırakmaktadır.

Denizler özellikle karasal deşarjlar / boşaltımlar sonucu kirletilmekle birlikte, uluslararası deniz taşımacılığı faaliyetlerinin yoğunlaşmasına bağlı olarak artan gemi kaynaklı kirlilik de önemli bir sorun teşkil etmeye başlamıştır. Ayrıca denizlerde insan hatalarına bağlı olarak meydana gelen kazalar da kirlilik nedenlerindedir.

Deniz taşımacılığı kaynaklı çevre kirliliği, 'deniz kirliliği' ve 'hava kirliliği' olarak iki kısımda ele alınabilir. Ancak gemi kaynaklı negatif çevresel etkilerin sadece bunlarla sınırlı olmadığı da artık bilinmektedir. Uluslararası sularda seyreden gemiler farklı canlı türlerinin doğal olmayan şekilde yer değiştirmesine neden olabilmekte, temas ettikleri ekosistemleri çeşitli nedenlerle olumsuz etkileyebilmekte ve bu şekilde doğaya ve insana son derece zararlı olabilmektedirler.

Bir deniz ülkesi olan Türkiye'nin yaşanan bu sorunlardan etkilenmemesi mümkün gözükmemektedir. Yapılan araştırmalar Karadeniz, Ege ve Akdeniz ile birlikte Marmara ve Boğazların da büyük bir kirlilik tehdidi altında bulunduğunu ortaya koymaktadır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü [CSB ÇİDGM], 2016, s. 83-91, CSB ÇİDGM, 2017, s. 66, Marmara Denizi'nin Değişen Oşinografik Şartlarının İzlenmesi Projesi [MAREM], 2014, s. 399-402). Bu çalışmada odaklanılan İstanbul Boğazı, işlek bir uluslararası su yolu olması itibarıyla deniz yolu taşımacılığının küresel boyutta ortaya çıkardığı sorunlarla fazlasıyla yüzleşmektedir.

Bu makale kapsamında gemi kaynaklı kirlilik sorunu ve diğer negatif çevresel etkiler İstanbul Boğazı'ndaki Ro-Ro gemi trafiği özelinde mevcut veriler ışığında ele alınmaya çalışılmıştır. Konu üzerinde yapılan ve özellikle çevresel etkiyi ortaya koyan araştırmalar makalenin oluşumuna ışık tutmuştur. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı bünyesinde ve teşvikiyle yapılan çalışmalar; İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin çalışmaları; Deniz Ticaret Odası'nın raporları; Marmara Denizi'nin Değişen Oşinografik Şartlarının İzlenmesi Projesi (MAREM) gibi süreklilik arz eden bilimsel projeler; düzenlenen bazı sempozyumlar ve kongrelerdeki bildiriler (I.Ulusal Denizlerde İzleme ve Değerlendirme Sempozyumu, 2016; Gemi İnşaatı ve Deniz Teknolojisi Teknik Kongresi, 1999; Marmara Belediyeler Birliği tarafından düzenlenen 'Derdimiz, Denizimiz, Değerimiz: Marmara' adlı sempozyum, 2013; Türkiye'de Katı Atık Yönetimi Sempozyumu [TÜRKAY], 2009; Ulusal Lojistik ve Tedarik Zinciri Kongresi, 2016) ve ilgili bazı akademisyenlerin çalışmaları (Tuna ve Elbir, 2013; Özdemir ve Deniz, 2013; Küçük ve Topçu, 2012; Köseoğlu, Töz ve Şakar, 2016; Kılıç, 2009; İncecik ve İm, 2013; Cirik ve Akçalı, 2002; Ceyhan ve Esmeray, 2012; Başar, Erol ve Yılmaz, 2015; Ayat ve Yüksel, 2012) bu çerçevede anılabilir.

Makale, gemi kaynaklı çevre kirliliğinin değerlendirilmesi ve çevre yönetiminin planlanması sürecinde farklı gemi tiplerine göre yapılacak analizlerin oluşturulacak politikalar ve geliştirilecek ulusal strateji için yeni bir bakış açısına imkan sağlayacağı ana fikri üzerine inşa edilmiştir. Sorunun analizinin ve mikro düzeyde tespit edilmesinin, problemi oluşturan faktörlere ve

özelliklerine farklı yaklaşımlar geliştirilmesine ve bunlarla ilgili özgün çözümler üretilmesine katkı sağlayacağı düşünülmüştür.

Uluslararası Denizyolu Taşımacılığı ve Oluşturduğu Çevresel Sorunlar

Denizyolu taşımacılığı gerek maliyet avantajı gerek işlem kolaylığı yönünden (gümrük işlemleri, sınır geçişi vb.) dünya ticaretinde daha çok tercih edilmektedir. 2015 yılında dünya deniz ticaret hacminin toplam dünya ticaret hacminin yüzde 80'inden fazlasını oluşturduğu tahmin edilmektedir (United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], 2016, s. 6). Dünya ticaret hacmi denizyolu taşımacılığını etkileyen ana dinamik olarak ortaya çıkmaktadır. Yaklaşık olarak 60 trilyon dolar civarında olan Dünya Gayri Safi Milli Hasılası'nın 6 trilyon doları (%10'u) lojistik sektörden¹, lojistik pazarın 3,6 trilyon dolarlık bölümü toplam taşımacılık hizmetlerinden, toplam taşımacılık payının yaklaşık 600 milyar dolarlık kısmının ise deniz taşımacılığı neticesinde elde edilen navlun gelirlerinden oluştuğu tahmin edilmektedir (Ulaştırma Bakanlığı [UB], 2011, s. 92).

Denizyolu taşımacılığının söz konusu artışına bağlı olarak değerlendirilebilecek olan deniz kirliliği, hava kirliliği ve diğer çevresel sorunlar günümüzde küresel boyuta ulaşmıştır. Küresel ölçekli temel çevre sorunları arasında yer alan 'sınır aşan su ve hava kirliliği' insanlığın önünde çözülmesi gereken önemli problemler olarak durmaktadır. "*Çevre sorunları sınırları aşan nitelikleri itibariyle çok yönlü bir işbirliği ve eşgüdümü gerekli kılmaktadır*" (Korkusuz, 2012, s. 662).

Uluslararası düzeyde denizcilik sektörünün üst kuruluşu olan IMO'nun (Uluslararası Denizcilik Örgütü) verilerine göre denizlerde meydana gelen kirliliğin nedeni olan atıkların %8'i doğal kaynaklardan, %0.5'i açık deniz üretiminden, %11'i deniz taşımacılığında, %30'u atmosferden, %40'ı taşkın ve kara kökenli deşarjlardan, %10'u kanunsuz boşaltma (gemilerden ve uçaklardan, karada ve denizde üretilen atıklar) dünya denizlerine girmektedir (Küçük ve Topçu, 2012, s. 77-78). Denizlerde oluşan kirlilik sorununa yönelik çalışmalarını sürdüren IMO denizcilik faaliyetlerinin güvenli ve verimli bir şekilde, temiz denizlerde yapılmasını kendisine misyon olarak belirlemiştir. IMO, 50'den fazla antlaşma (uluslararası sözleşme ve protokol) ile yüzlerce kod, yönerge ve tavsiye kararı hayata geçirmiştir (The International Maritime Organization [IMO], 2017a). IMO'nun² temel kuruluş amacı deniz güvenliğinin arttırılması yönünde uluslararası mekanizmaları harekete geçirmektir. Faaliyet alanları ise uluslararası denizlerde seyir güvenliğinin sağlanması amacıyla teknik önlemleri almak ve gerekli uluslararası normların düzenlenmesine öncülük etmek; deniz işletmeciliğinde verimin yakalanması için en etkili kuralların kabulünü sağlamak; gemi kaynaklı kirliliğin önlenmesine yönelik olarak ülkeler arası işbirliğini temin etmektir (Ayan ve Baykal, 2010).

1 Lojistik terimi, bir ürünün üreticiden tüketiciye varışına kadar olan taşımacılık (karayolu, denizyolu, havayolu, demiryolu, boru hattı taşımacılığı ve kombine taşımacılık), depolama, gümrükleme, ambalajlama gibi tüm faaliyet sürecini ifade etmektedir (Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği [Müsiad], 2013, s. 15-21).

2 IMO'nun organizasyon yapısı Genel Kurul; Konsey (Genel Kurul tarafından seçilen icra organıdır); Deniz Güvenliği Komitesi (MSC) ve Deniz Çevresini Koruma Komitesi (MEPC) ile bunların alt komiteleri; Hukuk Komitesi; Teknik İşbirliği Komitesi; Kolaylaştırma Komitesi ve Sekreteryadan oluşmaktadır (IMO, 2017b).

Gemi kaynaklı kirlilik her ne kadar denizlerde meydana gelen kazalarda daha çok gündeme gelse de “*gemi kaynaklı yasadışı deşarj (boşaltma) ve diğer kasti hareketler deniz çevresinin ne denli büyük bir riskle karşı karşıya olduğunu gözler önüne sermektedir.*” Küresel nitelik taşıyan bu sorunun uluslararası platformda aşılması için IMO öncülüğünde imzalanan MARPOL 73/78 adlı sözleşmenin (Gemilerden Kaynaklanan Kirliliğin Önlenmesi için Uluslararası Sözleşme) gereği olarak taraf devletler “*limanlarına gelen gemilerde üretilen her türlü atığı etkin bir şekilde elleçlemek³, depolamak ve nihai bertarafına göndermek hususunda önemli sorumluluklara sahiptir*” (Köseoğlu, Töz ve Şakar, 2016, s. 173).

Denizlerde oluşan gemi kaynaklı kirliliğin en önemli nedenleri: Gemilerde oluşan sintine, kirli balast veya ambar / tank yıkama sularının denize deşarj edilmesi; çöp ve benzeri evsel atıkların denize atılması; güvertelerin yıkanması neticesinde oluşan yağ ve atıklar ile bu esnada kullanılan deterjanlı suyun denize verilmesi; gemi bordasında (dış yüzeyin ilgili kısmında) denizi kirletecek şekilde raspa (yüzey temizlik işlemi) ve boya işlerinin yapılması; taşınan yüklerden kaynaklanan atıkların denize dökülmesi; güverteadaki kirletici atıkların yağmur suyu veya balast taşıntı suları ile denize verilmesi; yakıt aktarımı sırasında yapılan hata nedeniyle (taşma, sızma vb.) yakıtın denize taşması; “*gemi makinesinin soğutma suyuna yağ karışarak soğutma suyuyla beraber denize akması; shaft sızdırmazlık yağının denize kaçması; güvertelerdeki hidrolik devresinin patlaması sonucu akan yağın açık olan frengilerden denize akması;*” gemideki yaşam yerlerinde oluşan kirli suların arıtılmaksızın denize bırakılmasıdır (Özdemir, 2012, s. 375).

Denizyolu taşımacılığından kaynaklanan kirliliğin sadece denizleri etkilemediği, taşımacılık faaliyetleri esnasında hava kirliliğinin de oluştuğu belirtilmelidir. Deniz taşımacılığında kaynaklanan emisyonların⁴ yaklaşık %70'inin kıyı şeritlerinde ve liman bölgelerinde oluştuğu bilinmektedir (Aström ve Ab'den aktaran Tuna ve Elbir, 2013, s. 1). Oluşan bu kirleticilerin başında azot oksitler (NO_x) ve kükürt dioksit (SO₂) gelmekte ve bu kirleticilerin küresel ölçekte azaltılmaları amacıyla çalışmalar yapılmaktadır (Tuna ve Elbir, 2013, s. 1). İnsan sağlığını en olumsuz şekilde etkileyen azot oksit türü olan NO₂ kentsel bölgelerde tehlike arz eden hava kirleticilerinden biridir. İnsanların çok yüksek NO₂ derişimlerine (konsantrasyon) kısa süre de olsa maruz kalmaları ciddi akciğer tahribatlarına yol açabilmektedir. “*Kronik akciğer rahatsızlığı olan kişilerin ise bu derişimlere maruz kalmaları, akciğerde kısa vadede fonksiyon bozukluklarına yol açabilir. NO₂ derişimlere uzun süre maruz kalınması durumunda ise buna bağlı olarak solunum yolu rahatsızlıklarının ciddi oranda arttığı gözlenmektedir*” (İstanbul Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü [İST CSB], 2016, s. 7).

3 Gümrük Kanununun (Kanun Numarası: 4458, Kabul Tarihi: 27/10/1999, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 4/11/1999 Sayı: 23866, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 39 4458 sayılı) 3. Maddesinde yer alan tanıma göre elleçleme: “*gümrük gözetimi altındaki eşyanın asli niteliklerini değiştirmeden istiflenmesi, yerinin değiştirilmesi, büyük kaplardan küçük kaplara aktarılması, kapların yenilenmesi veya tamiri, havalandırılması, kalburlanması (ayıklamadan geçirilmesi), karıştırılması ve benzeri işlemleri*” ifade etmektedir.

4 Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılan Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 20/12/2014 Sayı: 29211) 4. Maddesinde yer aldığı şekilde emisyon terimi “*yakıt ve benzerlerinin yakılmasıyla; sentez, ayrışma, buharlaşma ve benzeri işlemlerle; maddelerin yığılması, ayrılması, taşınması ve diğer mekanik işlemler sonucu bir tesisten atmosfere yayılan hava kirleticilerini*” ifade eder.

Avrupa'yı çevreleyen Baltık Denizi, Kuzey Denizi, Kuzey Doğu Atlantik, Akdeniz ve Karadeniz'deki uluslararası ticaret ile bağlantılı deniz yolu trafiğinden 2000 yılında atmosfere toplam 2.3 milyon ton SO₂, 3.3 milyon ton NO_x, 250.000 ton PM (partikül madde) salındığı tahmin edilmektedir. Deniz ticaretindeki artışın öngörüldüğü şekilde artmaya devam etmesi durumunda ise 2020 yılında deniz yolu ulaşımından kaynaklanan SO₂ ve NO_x emisyonlarının %45-50 oranında artış göstereceği hesaplanmaktadır (AirClim, Seas At Risk, Bellona Foundation, North Sea Foundation, Transport & Environment, European Environmental Bureau, 2011, s. 2). Denizyolu trafiği kaynaklı emisyonlardan partikül madde insan sağlığına zararlı en önemli kirleticilerden biridir. PM solunum sisteminin en hassas bölgelerine nüfuz edebilmektedir. Partiküler madde, PM₁₀ ve PM_{2.5} olarak iki şekilde ele alınabilmektedir. "PM₁₀ kaynakları duman ve toz şeklinde sanayi tesislerinden, zirai emisyonlardan ve yollardan oluşmaktadır. PM_{2.5} ise uçucu organik bileşikler, ağır metaller, trafik ve orman yangınları ile bağlantılıdır." PM_{2.5} insan sağlığına etkileri bakımından PM₁₀'a nazaran daha tehlikelidir. Partiküller küçüldükçe akciğerlere daha rahat ulaşabilmektedir. Ayrıca küçük çaplı partiküller kapalı ortamlara kadar girebilmektedir. Bu tip partiküller kalp ve solunum yollarında problemlere sebebiyet vererek ölüm oranlarında artışlara neden olabilmektedir. Avrupa Çevre Ajansı tarafından hazırlanan hava kalitesi raporu, 2012 yılında Avrupa'da PM_{2.5} konsantrasyonlarına uzun süreli maruz kalma nedeniyle yaklaşık 432.000 erken ölümün gerçekleştiğini göstermektedir (European Environment Agency [EEA], 2015, s. 9).

Deniz kirliliğini önlemek amacıyla oluşturulan MARPOL 73/78 çerçevesinde yapılan sınıflandırma ile çerçevesi çizilen EK VI (Gemilerden Kaynaklanan Hava Kirliliği) adlı belge ile "ozon tabakasına zarar veren gazların salınımının önlenmesi ile gemilerin baca (egzos) gazlarından çıkan azot oksit (NO_x) ve kükürt oksit (SO_x) içeren emisyonların sınırlandırılmasına ilişkin yeni düzenlemeler getir(il)mektedir" (Köseoğlu, Töz ve Şakar, 2016, s. 159-160). Ayrıca IMO'nun komitelerinden MEPC (Deniz Çevresinin Korunması Komitesi) tarafından gündeme getirilen "Enerji Verimliliği Dizayn İndeksi (EEDI) ve piyasa esaslı kontrol tedbirleri gibi düzenlemeler" aracılığıyla gemi kaynaklı emisyon sorunuyla mücadele edilmeye çalışılmaktadır (UB, 2011, s. 103, Deniz Ticaret Odası [DTO], 2017).

1982 tarihli Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi'nde, deniz çevresinin kirlenmesi, "canlı kaynaklara ve deniz yaşamına zarar verme, insan sağlığı için tehlike oluşturma, balıkçılık ve denizlerin diğer yasal amaçlarla kullanımı da dâhil olmak üzere, denizcilik faaliyetlerini engelleme, deniz suyunun niteliğini değiştirme ve güzellikleri bozma gibi zararlı etkileri olan veya olabilecek maddelerin veya enerjinin" doğrudan ya da dolaylı olarak, deniz çevresine bırakılması olarak ifade edilmektedir. Sözleşmede deniz kirliliğine yol açan nedenler; "Kara kaynaklı kirlenme; Ulusal yetkiye tabi deniz yatağı faaliyetlerinden ileri gelen kirlenme; Damping (boşaltma)/suya batırma kaynaklı kirlenme; Gemilerden kaynaklanan kirlenme (Kasdi/işletimsel boşaltmalar - Kasdi olmayan/kaza sonucu kirlenme; Atmosferden kaynaklanan veya atmosfer yoluyla oluşan kirlenme" başlıkları altında toplanabilir (Kubilay, 2014, s. 41). IMO tarafından yayınlanan 'Denizlerin Gemilerden Kirlenmesini Önleme Uluslararası Sözleşmesi (MARPOL)' konvansiyonunda ise boşaltımdan kaynaklanan kirlilik (kanalizasyon, yağlı atık, çöp, emisyon, zehirli atık,

mikroorganizmalar, anti-fouling boyalar, kimyasallar) ve kazalardan kaynaklanan kirlilik olmak üzere ikili bir ayırım söz konusudur (Köseoğlu, Töz ve Şakar, 2016, s. 155).

Uluslararası nitelik taşıyan bazı belgelerde gemilerden kaynaklanan olumsuz çevresel etkilere deniz ve hava kirliliğini aşan bir kapsamda yaklaşıldığı ve çözüm arandığı görülmektedir. 3 Şubat 2004 tarihinde IMO tarafından imzaya açılan Gemi Balast Suyu ve Sedimanlarının Kontrolü ve Yönetimi Hakkında Uluslararası Sözleşme bu çerçevede hayata geçirilmektedir (IMO, 2017c). Sözleşme, zararlı organizmalar ve patojenlerin balast su tankları içerisinde taşınması neticesinde ekoloji, ekonomi ve sağlık açısından oluşan sorunların çözümü için önem taşımaktadır. Bu noktada ayrıca gemi yüzeylerinde organizmaların birikmesini önlemek için kirlenme önleyici sistemlerin (anti-fouling systems) kullanılmasına da IMO tarafından önem verilmektedir (IMO, 2011, s. 8).

Gemi balast sularının dünya çapındaki yer değişimi deniz çevresi üzerinde problemlere neden olmaktadır (balast suyu esasen geminin boşken dengesini sağlama işlevi görmekte, yük alınma sürecinde denize deşarj edilmektedir). Yapılan tahminlere göre her yıl yaklaşık 3-5 milyar ton balast suyunun dünya çapında transferi gerçekleşmektedir. Bu yolla taşınan istilacı deniz canlıları deniz çevresi için ciddi bir problem haline almıştır. Gerçekleşen bu transfer ile dünya çapında her gün 7.000 ile 10.000 kadar farklı deniz mikrobu, bitki ve hayvan türünün taşındığı tahmin edilmektedir (Globallast.imo.org, 2017).

Ekosistemleri bozan canlı türlerinin yeni ortamlara girişi sadece balast suları yoluyla olmamaktadır. Bu canlı türlerinin kanal açma çalışmaları neticesinde ait olmadıkları ortamlara geçişi (Örneğin Süveyş Kanalı) de mümkün olmaktadır. Ayrıca bu canlıların gemi karinalarına tutunmaları sonucu taşınmaları da dikkat çekmektedir. Cirik ve Akçalı'nın da belirttiği gibi "*gemi karinaları üzerinde gelişen yapışıcı ve tutunucu organizmalar (fouling ve boring türler) denizel canlıların bir yerden başka bir yere taşınımında önemli yer tutmaktadırlar*" (2002, s. 509). Farklı deniz ortamlarında yaşayabilen bu canlıların oluşturduğu çevresel zarar, gerek uzun denilebilecek bir zaman diliminde ortaya çıkmasından gerekse de somut olarak kolayca görülememesinden dolayı, dikkatleri yeterince çekmemekte ancak etkisi büyük olmaktadır.

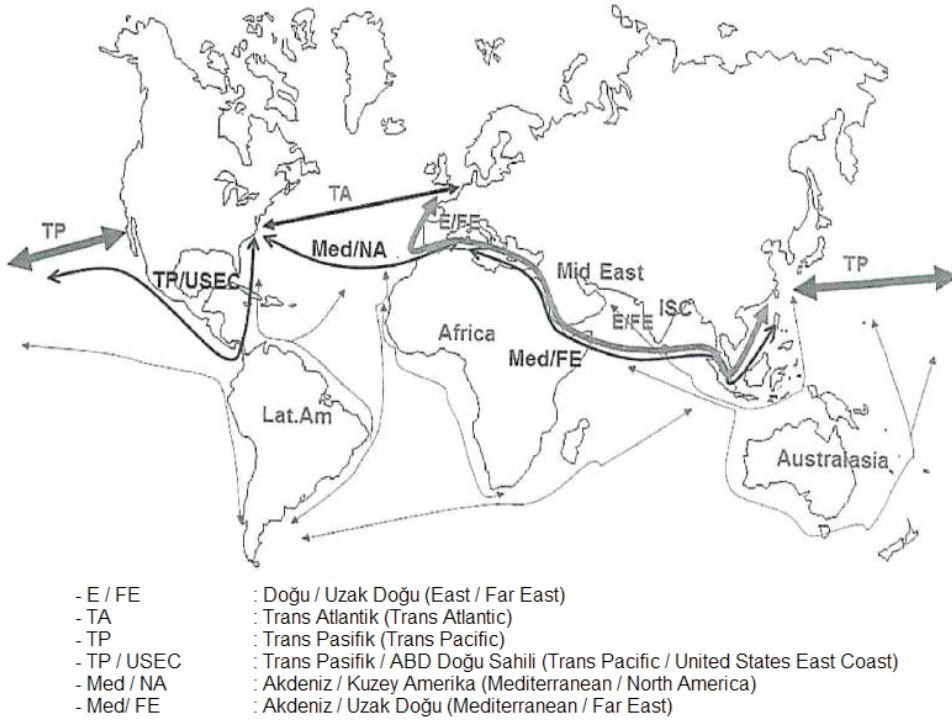
Gemi Balast Suyu ve Sedimanlarının Kontrolü ve Yönetimi Hakkında Uluslararası Sözleşme'ye 2014 yılında taraf olan Türkiye'nin deniz çevresinin kirliliği konusundaki yükümlülükleri diğer bazı uluslararası sözleşmelerden⁵, bölgesel sözleşmelerden (Barcelona Sözleşmesi 1976; Bükreş Sözleşmesi 1992), ikili anlaşmalardan ve iç hukuktan kaynaklanmaktadır (Kubilay, 2014, s. 42, Küçük ve Topçu, 2012, s. 78-79). Gemi kaynaklı kirlilik sorunu ulusal düzeyde gerçekleştirilen çalışmalar ve Türkiye'nin uluslararası platformlarda gerçekleştirdiği katılımlarla gündemde bulunmaktadır.

5 IMO Sözleşmeleri: MARPOL 73/78 Sözleşmesi; Petrol Kirliliğine Karşı Hazırlıklı Olma, Müdahale ve İşbirliğine Dair Uluslararası Sözleşme (OPRC 1990); Petrol Kirliliği Zararlarından Doğan Sivil Sorumluluklar Hakkında Uluslararası Sözleşme (CLC 1969); Petrol Kirliliği Zararları İçin Uluslararası Tazminat Fonu Kurulmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme (FUND 1971) (Ayrıca bakınız: Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, IMO Mevzuatı Bilgi Sistemi [IMO.UDHB], 2017).

İstanbul Boğazı'nda Uluslararası Denizyolu Taşımacılığı ve Gemi Kaynaklı Çevre Kirliliği

İstanbul Boğazı'nın Deniz Taşımacılığı Açısından Önemi

Boğazlar denizleri ve okyanusları kısa yoldan birbirine bağlayan doğal suyollarıdır. Dünya üzerinde Akdeniz ile Atlas Okyanusunu Cebelitarık; Basra Körfezi ile Hint Okyanusunu Hürmüz; Güneydoğu Asya'da Malakka Yarımadası ile Sumatra Adasını Malakka; Amerika'nın güneyinde Atlas Okyanusu ile Pasifik Okyanusunu Magellan; Kuzey Denizi ile Baltık Denizini Sund ve Büyük Belt; Kızıl Deniz ile Aden Körfezini Babülmendep; Bering Denizi ile Kuzey Buz Denizini Bering Boğazları birbirlerine bağlamaktadırlar. Ayrıca denizleri birbirine bağlamak için kanal açma çalışmaları da 19.Yüzyıldan itibaren geçmişe göre daha yoğun bir şekilde hayata geçirilmiştir. Bu çalışmalar neticesinde Kızıl Deniz ve Akdeniz Süveyş; Atlas ve Pasifik Okyanusları Panama; Baltık Denizi ve Kuzey Denizi Kiel; İyon Denizi ile Ege Denizi Korint Kanalları ile birbirlerine bağlanmışlardır (Taşlıgil, 2004, s. 2).



Şekil 1: Ana Deniz Ticareti Rotaları (DTO, 2016, s. 15).

Dünya üzerindeki ana deniz ticareti yolları / rotaları yukarıda Şekil 1'de sunulmaktadır. Boğazların ve insan yapımı kanalların uluslararası deniz ticareti için oldukça önemli olduğu gözükmektedir. İstanbul Boğazı da denizyolu taşımacılığındaki gittikçe artan önemiyle dikkatleri çekmektedir. İstanbul Boğazı, Rusya Federasyonu, Romanya, Bulgaristan, Ukrayna, Gürcistan gibi Karadeniz'e

kıyısı olan ülkelerin; Tuna güzergâhı üzerinden bağlantı kurabilecek ülkelerin⁶; Hopa ve Trabzon Limanları aracılığıyla İran'ın denizlere açılan kapısıdır (Taşlıgil, 2004, s. 3).

İstanbul Boğazı'nda uygulamadaki transit geçiş şartları 1936 tarihli Montreux (Montrö) Antlaşması ile belirlenmiştir. Antlaşma Türkiye'de 31 Temmuz 1936 tarihinde 3056 sayılı kanunla yürürlüğe girmiştir. Montreux ile bayrağı ve yüküne bakılmaksızın ticaret gemilerinin günün her saatinde İstanbul Boğazı'ndan transit olarak geçmelerine serbestlik tanınmıştır. Geçiş yapan gemilerin ücretli kılavuz almaları ya da romorkör istemeleri tercihe bağlıdır (Taşlıgil, 2004, s. 3-4). Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı'nın paylaştığı verilere göre "1936 yılında İstanbul Boğazından günde yalnız 17 gemi geçmekte iken, 2009 yılında İstanbul Boğazından geçen (toplam) gemi sayısı 51422'dir. Bu rakam günde ortalama 140 gemiye tekabül etmektedir." Görüldüğü üzere Montrö Sözleşmesinin imzalandığı 1936 yılından bu yana boğazdan geçen gemi sayısı yaklaşık 8 kat artmıştır. Ortaya konan şu istatistiksel veri de dikkat çekmektedir ki, "Türk Boğazlarındaki deniz trafiği, Süveyş Kanalı'ndaki deniz trafiğinden üç kat daha fazladır" (Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı [MFA], 2017a).

Boğazlardan geçen gemilerin büyük bir kısmı "zehirli, tehlikeli ve patlayıcı madde (ham petrol, amonyak, sıvılaştırılmış gaz, radyoaktif maddeler, tehlikeli atıklar gibi) taşımaktadır." Özellikle Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin (SSCB) yıkılışını takip eden 1990'lı yıllardan itibaren, alıcılara sevk amacıyla Karadeniz'deki limanlara aktarılan petrolün artışına paralel olarak, Boğazlardan geçen tehlikeli madde ve petrol taşıyan gemilerin sayısında ciddi oranda artış yaşanmıştır. 1996-2009 döneminde boğazlarda tanker trafiği %218 artışla 2009'da 9299 tankere, yine Boğazlardan geçirilen tehlikeli madde miktarı ise yaklaşık %240 oranında artarak 2009'da 144.6 milyon tona ulaşmıştır. Bu durum şu şekilde ifade edilmektedir ki, "bugün Türk Boğazları yoluyla, en çok petrolün taşındığı boru hattından daha fazla tehlikeli madde taşınmaktadır." Taşınan tehlikeli madde miktarının yıldan yıla artışı Boğazları daha da riskli hale getirmektedir. Bu riskin azaltılması ve Boğazlarda seyir, can, mal ve çevre güvenliğinin artırılması için, birbiriyle bağlantılı bir dizi önlem uygulamaya konmuştur. Türk Boğazları Tüzüğü ve "Denizde Çatışmayı Önleme Uluslararası Sözleşmesi (COLREG) uyarınca, gemilerin geçişlerinde uymakla yükümlü olacakları trafik ayırım şemaları" bu önlemlerdendir. "(Ayrıca) radar destekli Türk Boğazları Gemi Trafik Hizmetleri Sistemi (TBGTHS-VTS), 30 Aralık 2003 tarihinde operasyonel olarak devreye girmiştir" (MFA, 2017a). Tüm bu önlemlere rağmen Boğazlarda meydana gelebilecek bir kaza sonucunda "Marmara Denizi'ndeki kararlı tabakalaşma nedeniyle petrol ve türevleri deniz yüzeyinde kalacaklarından petrol ve atıklarının denize dökülmesinin olumsuz etkileri açık denizlerle karşılaştırılmayacak boyutta yüksek olacaktır." Bu tip bir kaza en başta Boğazlar bölgesinde yaşayan insanların can ve mal güvenliğinin tehlikeye atacak, ayrıca ticaret için hayati öneme sahip olan ve Karadeniz'in tek çıkış kapısı olan Boğazların uzun süre geçişe kapalı kalmasına neden olabilecektir. Esasen boğazlar teknik anlamda güvenli

6 Avrupa Birliği'nin tespit ettiği ulaştırma koridorları arasında yer alan Tuna (Danube) Nehri Almanya, Avusturya, Slovakya, Macaristan, Hırvatistan, Sırbistan, Romanya, Bulgaristan, Moldova ve Ukrayna'yı yaklaşık 3.000 km uzunluğu ile birbirine bağlamaktadır. Tuna "doğrudan ya da dolaylı olarak 40 Avrupa ülkesine ait milyonlarca ton yükü Batı Avrupa'dan Karadeniz'e kadar ulaştıran geniş bir otoban kimliğine sahip(tir)" (Uluslararası Taşımacılık ve Lojistik Hizmet Üretkenleri Derneği [Utikad], 2017).

olarak kaldırılabileceği gemi trafiği kapasitesine ulaşmıştır ki, bu kapasitenin daha fazla zorlanması Boğazların emniyetine açık bir tehdit oluşturacaktır. Bu riski azaltıcı bir seçenek olarak “*gerek mevcut alternatif boru hatlarının daha etkin kullanılması, gerekse alternatif projelerin hayata geçirilmesi ile Boğazlar üzerinden taşınan petrol miktarının çok büyük kısmının dünya piyasalarına ulaştırılması mümkündür*” (Tozar ve Güzel, 2011, s. 12).

Boğazlarda oluşan trafik yükü ile bağlantılı olan ülkelerden Rusya Federasyonu’nun, enerji kaynağı ithalatında alternatif boru hattı seçeneklerine rağmen bu deniz yolunu kullanma tutumunu sürdürdüğü görülmektedir. Rusya Federasyonu, “*Türkiye’nin güvenlik gerekçesiyle getirdiği kısıtlamalara karşı doğalgaz fiyatı ve oranı üzerindeki karar vericiliğini silah olarak kullanmaktadır*” (Uğurlu, 2009, s. 374). Rusya Federasyonu’nun Akdeniz’e açılan önemli limanı Novorossisk⁷ (Novarasisk) yıl boyunca deniz taşımacılığına açık olup yıllık 113 milyon tonla kargo işlem hacmi bakımından ülkenin en büyük limanı hüviyeti taşımaktadır. “*Bu miktarın büyük kısmını petrol terminalinden yüklenen sıvı ham petrol oluşturmaktadır. Novorossisk Petrol Terminali, Rusya Federasyonu’nun petrol ihracatının %60’ını gerçekleştirmektedir. Diğer terminaller ise konteynır, tahıl, kereste, genel kargo, inşaat malzemeleri, bitkisel yağlar, kömür ve metal taşımacılığına hizmet vermektedir. Rusya’nın tahıl ihracatının %24’ü Novorossisk Limanı’ndan yapılmaktadır*” (MFA, 2017b). Rusya’nın petrol hatlarının çoğu Novorossisk Limanı’nda son bulmaktadır. Bu noktadan itibaren Akdeniz’e açılabilmek için ise İstanbul ve Çanakkale Boğazları kullanılmaktadır (Uğurlu, 2009, s. 365). Görüldüğü üzere Türk Boğazları Rusya Federasyonu ve Karadeniz’e kıyısı olan diğer ülkelerin ekonomileri için son derece önemli bir geçit hüviyeti taşımaktadır.

İstanbul Boğazı’nda Gemi Kaynaklı Çevre Kirliliği

İstanbul Boğazı’nda oluşan gemi kaynaklı çevre kirliliğini ‘deniz kirliliği’, ‘hava kirliliği’ ve “negatif çevresel etkinin diğer boyutları” şeklinde üçlü bir ayırım ile inceleyebiliriz.

Gemi Kaynaklı Deniz Kirliliği

İstanbul Boğazı’nda iki tabakalı bir akım yapısı vardır. Yoğunluğu yüksek olan Marmara Denizi suları alt akıntı ile Karadeniz’e taşınırken, yoğunluğu düşük olan Karadeniz suları üst akıntı ile Marmara Denizi’ne taşınmaktadır. Mevcut olan bu yoğunluk farkının nedeni Karadeniz ve Marmara Denizi arasındaki tuzluluk oranıdır. Karadeniz ~18 psu (düşük) ve Marmara Denizi ise ~38 psu (yüksek) tuzluluğa sahiptir. İşte bu yoğunluk farkı boğazdaki çift taraflı akıntıyı oluşturmaktadır. Ayrıca Karadeniz’in su seviyesi Marmara Denizi’ne göre daha yüksektir. “*Bu su seviyesi farkı ise boğazdaki üst tabaka akımını kontrol etmektedir. Su seviyesi farkı meteorolojik etkilere ve Karadeniz’in hidrolojik değişimlerine bağlı olarak zaman içerisinde değişiklik göstermektedir. Böylesi değişiklikler Boğaz’daki alt ve üst tabaka akımının kalınlığını, ara kesit düzleminin yerini ve*

7 “*Limana Rusya’yı Akdeniz, Orta Doğu, Afrika, Güney ve Güney Doğu Asya ve Kuzey ve Güney Amerika’ya bağlayan uluslararası ulaşım koridorlarının birleştiği noktada bulunuyor. Rusya’nın Güney ve Orta Bölgeleri’nden – Ural, Volga Bölgeleri ve Orta Asya dâhil – nakledilen kargolar buradan dünyanın çeşitli limanlarına taşınıyor*” (Denizhaber, 2016).

akıntının şiddetini etkilemekte zaman zaman iki tabakalı yapının ortadan kalkmasına dahi neden olabilmektedir.” Nüfus artışı ve endüstrileşme İstanbul Boğazı'nın su kalitesini de tehdit etmektedir. Kentin atık suları on arıtma tesisinde işlendikten sonra derin deniz deşarjları yoluyla Boğaz'ın alt akıntısına verilmektedir⁸. Bununla birlikte Karadeniz'den ve Marmara Denizi'nden gelen hissedilir bir kirlilik de söz konusudur. İstanbul Boğazı gibi farklı akım yapısına sahip sistemler “su kalitesi sıcaklık ve tuzluluk değişimleri, hidrodinamik değişimler (dalga, akıntı, gel-git, türbülans karışımı vb.), meteorolojik değişimler (rüzgar, hava sıcaklığı, atmosferik basınç değişimleri vb.) ve katı madde taşınım süreçlerinden de (birikim, tabandan su kolonuna ya da su kolonundan tabana geçiş, topaklaşma vb.) etkilenmektedirler” (Ayat ve Yüksel, 2012, s. 57-58).

İstanbul Boğazı uluslararası, ulusal ve yerel gemi trafiği, hızlı kentleşme, ticari balık avcılığı ve Karadeniz kaynaklı kirliliğin tehdidi altındadır. İstanbul Boğazı'ndan yılda yaklaşık 50.000 gemi geçiş yapmaktadır. Boğaz, küçük akarsularla evsel ve endüstriyel atıksu deşarjlarına maruz kalmaktadır. İstanbul Boğazı'nda kirlilik ölçümü için yapılan bir çalışmada yanma ve/veya petrol kökenli olabilen Poli-aromatik hidrokarbonların (PAH)⁹ farklı noktadaki (boğazın başından sonuna kadar karşılıklı 22 noktasında ve adalardaki 2 noktada) seviyesi tespit edilmiştir. “Evsel ısınma, endüstriyel işlemler, tam gerçekleşmeyen yanma prosesleri (süreçleri), motorlu araçların egzoz gazları gibi antropojenik (insan kaynaklı) kaynaklar ile orman yangınları gibi doğal kaynaklardan çevreye çok miktarda” poli-aromatik hidrokarbon girdisi olmaktadır. “Doğal su ekosistemlerinde yaygın olarak bulunan PAH'lar biyolojik süreçleri olumsuz olarak” etkilemektedirler. “İstanbul Boğazı'ndaki PAH kirlenmesinin genel olarak Boğazın orta kısımlarında yüksek olduğu... Boğaz boyunca tüm örnekleme noktalarında yanma kökenli PAH'ların baskın olduğu” görülmüştür. En yüksek konsantrasyon İstinye noktasında bulunmuştur. İkinci en yüksek PAH konsantrasyonu ise yatların ve teknelerin bağlandığı bir nokta olan Tarabya'da tespit edilmiştir. “En düşük PAH konsantrasyonu, Boğazın Karadeniz girişinde bulunmuştur... Kirlenmenin kaynağına bakıldığında, genel olarak pirolitik kökenli olduğu gözlenmektedir. Evsel ısınma, çöplerin yakılması, yoğun araç ve gemi trafiği PAH'ların İstanbul Boğazı'ndaki en önemli kaynakları olarak özetlenebilir” (Karacık, Oktay ve Schramm, 2009, 6-9).

Günümüzde deniz taşımacılığının tamamında petrol ve türevi maddeler kullanılmaktadır. Petrol endüstrisinin ve pazarının büyümesi ile birlikte kaza sonucu çevreye petrol saçılması, depo tanklarından ya da boşaltım esnasında tankerlerden sızma ve atık petrol ürünlerinin yayılması gibi ciddi oranda çevre kirliliğine neden olan sorunlarla karşılaşmaktadır. İstanbul Boğazı girişinde Haydarpaşa Garı açıklarında gerçekleşen Independenta Petrol Sızıntısı (1979)¹⁰ bu sorunların

8 “İstanbul Boğazının alt tabaka akıntısına verilen atıksu deşarjları, bu tabaka tarafından Karadeniz'in alt tabakasına taşınmaktadır. Bu taşınma esnasında iki tabaka arasındaki madde alışverişi nedeniyle alt tabakadaki kirlenme maddenin bir kısmı üst tabakaya geçerek Marmara Denizi'ne tekrar geri dönmektedir” (Tüfekçi, Kuzyaka, Bayram, Atabay, Mantıkçı, Beken, Tüfekçi, Akyol, 2016, s. 282-283).

9 PAH'lar organik bileşiklerin eksik yanması neticesinde oluşan toksik ve kanserojen etkiye sahip organik yapıdaki bileşiklerdir. “Doğal şekilde, orman yangınları veya volkanik patlamalarla oluşur. İnsan kaynaklı oluşumları ise endüstriyel kaynaklar, motorlu taşıtlar ve sigara ile olmaktadır” (Alver, Demirci ve Özcimder, 2012, s. 45-46).

10 İstanbul'da meydana gelen diğer kazalar şunlardır: 1960, Peter Zoranic – World Harmony (Çarpışma), can kaybı 20, denize dökülen petrol 22.000 ton, yangın süresi 58 gün; 1964, Norborn (Batık Peter Zoranic ile Kanlıca önlerinde

somutlaştığı bir hadise olmuştur. “.. 15 Kasım 1979 tarihinde Haydarpaşa önlerinde Romen bandıralı Independenta tankerinin Evriali isimli bir Yunan tankeri ile çarpışması sonucunda 95.000 ton petrol denize dökülmüş, kazada 43 denizci hayatını kaybetmiştir” (Ceyhan ve Esmeray, 2012, s. 96). Bu kaza ve diğerleri göstermiştir ki trafik yoğunluğu, tehlikeli madde taşımacılığı, artan gemi boyları, farklı akıntı yapısı ve iklim şartları, hassas çevre koşulları, diğer yerel tehlikeler, gemi trafiğine etki eden diğer denizcilik faaliyetleri, gemilerin ilerleyişini zorlaştıran dar su geçitleri gibi etkenlerden dolayı İstanbul Boğazı dünyanın diğer boğazlarına, kıyı ve iç sularına göre kaza riski son derece yüksek bir suyoludur. “Bir geminin geçmek için 12 kez rota değiştirmesi gereken boğazda son 50 yılda 500 kaza meydana gelmiş olup, boğazda halen 19 gemi enkazı bulunmaktadır” (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü [CSB ÇYGM], 2011).

Yoğun gemi trafiği, çevre üzerindeki olumsuz etkiyi her geçen gün daha da arttırmaktadır. Bu nedenle son dönemde bazı önlemler hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede İstanbul Boğazı’nda gemi atıklarının “Denizlerin Gemiler Tarafından Kirletilmesinin Önlenmesi Hakkında Uluslararası Sözleşme – MARPOL 73/78, Avrupa Parlamentosunun ve Konseyinin 27.11.2000 tarihinde düzenlediği Gemilerden Kaynaklanan Atıklar İçin Liman Kabul Tesisleri içerikli 2000/59/EC Direktifi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 7. maddesi ve 26.12.2004 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Gemilerden Atık Alınması ve Atıkların Kontrolü Yönetmeliği” gereğince gecikmeye neden olmayacak şekilde alınabilmesi öngörülmektedir (Yılmaz, Yetkin ve Yıldız, 2009, 407).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun detayına bakıldığında görev, yetki ve sorumluluklarla ilgili bölümünün 7. maddesi (i) bendinde büyükşehir belediyelerine deniz araçlarının atıklarını toplamak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak görevi verildiği görülmektedir. 5216 sayılı kanuna ve 25682 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Gemilerden Atık Alınması ve Atıkların Kontrolü Yönetmeliği’ne dayanarak “İstanbul İl sınırları içerisinde tüm limanlarda, demir yerlerinde ve iskelelerdeki deniz araçlarında oluşan Marpol EK-1: Petrol ve petrol türevi bulaşmış atıkların (sintine suyu¹¹, slop, slaç, kirli balast, atık yağ v.b.) arıtılması amacı ile” Haydarpaşa Liman Sahası dahilinde Haydarpaşa Atık Alım Tesisi faaliyete sokulmuştur. Bu tesis ile gemi atıklarının kontrolü sağlanarak deniz kirliliğinin önlenmesi hedeflenmiştir. Ayrıca tesiste gerçekleştirilen arıtma sonucunda elde edilen petrol ve petrol türevli ürünlerin Çevre ve Orman Bakanlığından lisans alan ‘bertaraf tesisleri’nde ikincil yakıt olarak kullanılması ve bu yöntem ile

çarpışmıştır), petrol kirliliği oluşmuştur; 1966, Lutsk – Kransky Oktiabr (Kızkulesi önlerinde çarpışma); 1982, Unirea, denize dökülen petrol 66.400 ton, gemi infilak ederek batmıştır; 1988, Bluestar – Gaziantep (Tankerler çarpışmıştır), denize dökülen ve havaya karışan amonyak gazı 1.000 ton (Gemi infilak tehlikesi nedeniyle Marmara Denizi’ne çekilmiştir); 1991, Madonna Lily – Rabunion18 (Çarpışma), Rabunion18 üç personeli ile batmış gemideki 22.000 hayvan telef olmuş, koyun ölüleri günlerce boğazdan toplanmıştır; 1994, Nassia (bir kuru yük gemisi ile çarpışmıştır), can kaybı 30, denize dökülen petrol 13.000 ton, yangın süresi 1 hafta; 1997, TPAO (Pendik Tersanesi’nde yanmıştır), can kaybı 2, denize dökülen petrol 1.500 ton; 1999 Semele – Şipka (Yenikapı açıklarında çarpışmışlardır), denize dökülen petrol 10 ton; 1999, Volganef 248 (Florya açıklarında ikiye ayrılmıştır), denize dökülen petrol 1.500 ton; 2002, Gotia, denize dökülen petrol 25 ton; 2003, Svyatov Panteleymon, denize dökülen petrol 230 ton; 2010, Orçun C, denize dökülen petrol 125 ton (CSB ÇYGM, 2011, Kubilay, 2014, s. 38-39).

- 11 MARPOL ile yalnızca petrolden kaynaklanan deniz kirliliği değil, diğer zararlı maddelerden kaynaklanan kirlilik de ele alınmıştır. MARPOL Sözleşmesi, gemilerden denize deşarj edilecek sintine miktarını önemli ölçüde kısıtlamıştır. “Hatta Akdeniz, Baltık Denizi, Karadeniz, Kızıldeniz vd. gibi belli duyarlı deniz alanlarında bunu tamamen yasaklamıştır” (Ayan ve Baykal, 2010).

ekonomik kazanç sağlanması da öngörülmüştür (Yılmaz, Yetkin ve Yıldız, 2009: 406). Bu girişim İstanbul Boğazı'nda kirliliğin önlenmesi için önemli bir adım olmuştur. Ancak Boğaz'dan geçiş yapan gemiler sadece deniz çevresini olumsuz etkilememekte, İstanbul Boğazı'ndaki deniz trafiği sonucu ortaya çıkan emisyonlar da hava kirliliğine neden olmaktadır.

Gemi Kaynaklı Hava Kirliliği

İstanbul'daki hava kirliliği üzerine yapılan bir araştırma kapsamında Markakis vd.'nin ortaya koyduğu üzere karayolu taşımacılığı tüm diğer faktörler arasındaki en önemli kirletici konumundadır. Karayolu taşımacılığı tek başına karbonmonoksitin (CO) %83'ünden ve azot oksitlerin (NO_x) %79'undan sorumludur (Markakis, İm, Ünal, Melas, Yenigün, İncecik, 2012, s. 118). İstanbul'da son dönemde kömür kullanımının azalıp doğalgaz kullanımının yaygınlaşmasının çevreye olumlu etkileri olmuştur. Bu gelişmeyle birlikte kükürtdioksit (SO_2) konsantrasyonları hayli düşük seviyelerde görülmektedir. Bu pozitif durumun korunabilmesi ve devamlılığı için kömür kullanımının düşük miktarlarda tutulması gerekmektedir. Bugün İstanbul'un en önemli kirlilik sorunu olarak, "*partikül madde (PM_{10} ve $PM_{2,5}$) ve azotdioksit (NO_2) kirliliği*" öne çıkmaktadır. "*Havada asılı duran çok küçük katı ve sıvı taneciklerinden oluşan partikül maddelerin başlıca kaynakları, trafik, sanayi, yapılaşma, gemi trafiği, evsel ısınma ve doğal kaynaklardır (Sahra tozları, yollardan kalkan tozlar, vb.)*". Azotdioksit salınımı ise özellikle araç egzozlarından kaynaklanmaktadır. Bu kirleticilerden partikül madde sonucu oluşan kirliliğinin önlenmesi için trafik yoğunluğu nedeniyle oluşan kirliliğin ve plansız yapılaşmanın önlenmesi, doğalgaz kullanımının yaygınlaştırılması ve yeşil alanların çoğaltılması gerekmektedir. Azotdioksit kirliliğinin azaltılabilmesi ise trafikteki araç sayısının azaltılmasına ve şehir içi ulaşımında toplu taşıma araçlarının tercih edilmesine bağlıdır. Yine bu çerçevede "*İstanbul'daki kirlilik kaynaklarından biri olan gemi kirliliğinin önlenmesi amacıyla, gemilerin kullandıkları yakıtların belirli standartlarda tutulması gerekmektedir*" (İST CSB, 2016, s. 23).

İstanbul Boğazı özelinde yapılan bir araştırma kapsamında Beşiktaş, Sarıyer ve Üsküdar'da bulunan üç hava kalitesi izleme istasyonunda yapılan ölçümlerde elde edilen değerler incelenmiştir. Yapılan inceleme sonucunda Beşiktaş bölgesindeki yıllık ortalama NO_x değerlerinin yaklaşık %9,7'sinin mevcut boğaz trafiğinden kaynaklandığı tespit edilmiştir (diğer istasyonlarda NO_x ölçümü yapılmadığı için bir değerlendirme yapılamamıştır). SO_2 için bulunan yıllık ortalama değerler analiz edildiğinde ise her üç istasyonda boğaz trafiğinin hava kalitesine önemli negatif etkisi olduğu ve bu etkinin %20'nin biraz üzerinde olduğu tespit edilmiştir. Araştırmaya göre PM_{10} kirlilik kaynakları içerisinde en az etkili olanıdır. "*Beşiktaş ve Üsküdar'daki PM_{10} konsantrasyonlarına deniz yolu trafiğinin katkısı %1'in altında kalmış, bu değer sadece Sarıyer için %2,2 olmuştur. Bu da PM_{10} 'nin diğer kirleticiler yanında çok önemli bir deniz yolu kaynaklı kirletici olmadığını ve daha çok ölçüm istasyonlarına yakın diğer yerel kaynaklardan (evsel ısınma, karayolu trafiği, vb.) oluştuğunu göstermektedir.*" Netice olarak, kirleticilerin etkisine genel olarak bakıldığında Sarıyer'in 3 istasyon içinde mevcut boğaz trafiğinden en çok etkilenen bölge olduğu tespit edilmiştir. Bu durumun sebebi Sarıyer'in diğer istasyonların olduğu bölgelere göre boğazın daha iç kesimlerinde

yer alması ve kirleticilerin dağılımını belirli düzeyde engelleyecek bir topoğrafyaya sahip olması şeklinde izah edilebilir (Tuna ve Elbir, 2013, s. 6). Kılıç'ın da belirttiği gibi *“oluşan emisyonların sadece miktarının değil, meydana geldikleri zaman ve yerin de hava kirliliği tahminlerinde gerekli”* olduğu görülmektedir¹² (2009, s. 128). İstanbul Boğazı'nda kirleticilerin dağılımını engelleme ve rüzgar akışının kesilmesi noktasında özellikle Maslak semti civarına yapılan gökdelenlerin de öne çıktığı ileri sürülmektedir. Şahin, bu durumu şu şekilde ifade etmektedir *“(Maslak'taki gökdelenler) Karadeniz'den gelen akışı, rüzgarı engelliyor. Rüzgar engellenince yazın ciddi bir problem olan 'ısı adası' etkisi dediğimiz etki oluşuyor. Kış aylarında ise kirlilik oluşuyor. Şehre tamamen yüksek basınç alanı çöküyor ama bununla birlikte rüzgarları da kestiğinizde o rüzgarın kesilmesiyle birlikte şehir daha kirli bir yapıya bürünüyor”* (Hürriyet, 2016). Bu araştırmalar ve tespitler gemi kaynaklı hava kirliliği seviyesinin geçiş güzergâhının yapısal özellikleri ile de ilişkili olduğunu göstermektedir.

Ne deniz kirliliği ne de hava kirliliğine ilişkin incelemeler gemilerden kaynaklanan negatif çevresel etkilerin tam anlaşılmasında yeterli olmaktadır. Denizyolu taşımacılığı ve gemilerin teknik özelliklerinden kaynaklanan bazı işlemler deniz çevresi ve ekosistemleri üzerinde çözülmesi oldukça güç problemlere neden olabilmektedir.

Gemi Kaynaklı Negatif Çevresel Etkinin Diğer Boyutları

Denizyolu taşımacılığının deniz ve hava kirliliğine neden olmasının da ötesinde uluslararası platformlarda üzerine vurgu yapılan kendisine özgü bazı çevresel sorunlar doğurduğu artık bilinmektedir. Balast suyu ile taşınan zararlı deniz canlıları belki de bu sorunların başında gelmekte, deniz çevresi doğal olmayan bir şekilde taşınan bu türlerden olumsuz yönde etkilenmektedir. İki yönlü akıntı ile Marmara ve Karadeniz sularını belirli sürelerle barındıran İstanbul Boğazı'nın bu denizlerde oluşan bozulma ve değişimden etkilendiği görülmektedir.

Ekosistemlerin balast suları nedeniyle zarar görmesi doğal zenginliğe ciddi bir tehdit oluşturmaktadır. *“Ekosistemlerin karmaşık ilişki ağları nedeniyle bir noktadaki müdahale, tür kaybı veya yeni tür girişi ekosistemlerde köklü değişimlere ve öngörülemeyen tahribatlara yol açabilmektedir.”* Örneğin Mnemiopsis leidyı adlı istilacı deniz canlısı Karadeniz'de görülen hamsi av miktarındaki düşüşte etkili olan bir faktör olarak değerlendirilmektedir (Atalay ve Toslak, 2013, s. 40-41). Hamsi, Çaç gibi balıklar zooplankton (mikroskobik deniz canlıları) ile beslendiklerinden jelimsi organizmalarla (Mnemiopsis leidyı gibi) besinlerini paylaşmak zorunda kalmaktadır. *“Zooplankton miktarının azalmasıyla birlikte jelimsi organizmaların balık yumurta ve larvaları ile beslenmeleri küçük pelajik balıkların (hamsi gibi) miktarında azalmaya neden olmuştur”* (Birinci-Özdemir, Bat, Üstün, Şahin, Satılmış, Kıdeys, 2007, s. 438).

Balast suları hakkında yapılan bir çalışma patojen (zararlı) bakteri varlığı bakımından Marmara Denizi'nin önemli bir tehlike altında olduğunu göstermiştir (Altuğ, Gürün, Çardak, Çiftçi, Kalkan,

12 Buna ek olarak Kılıç tarafından yeterli veri bulunduğu kullanılması tavsiye edilen 'bottom-up' yönteminde *“gemilerin çalışma türleri manevra, seyir ve liman olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Her çalışma türünde gemilerin ana ve yardımcı makinelerinin çalışma şartları değişmekte, bu da emisyon faktörlerinin değişmesine neden olmaktadır”* (2009, s. 128).

2012, s. 36-41). Amerika, Avustralya ve İngiltere gibi ülkeler bir süredir tanker balast suları yoluyla yayılabilecek zararlı deniz canlılarını tespit edip kontrol altına almak için limanlara gelen bazı gemilere (özellikle petrol tankerleri ile büyük yük gemilerine) denetim yapmaktadırlar. Bu denetimlerde tehlikeli görülen ya da kirlenmiş bölgelerden gelen gemilere karantina uygulanmaktadır. IMO da bu hususta açık denizde balast suyu değişimi uygulamalarını önermektedir (Altuğ, Çardak, Türetken, Gürün, Kalkan, 2013, s.73). “*Yabancı egzotik türlerin bir ortama girdikten sonra mücadelenin ederi bu türlerin girişini engelleyici faaliyetlere göre çok daha pahalıdır.*” Bu nedenle zararlı canlılara karşı önleyici mekanizmalara başvurulmaktadır (Cirik ve Akçalı, 2002, s. 520).

İstanbul Boğazı'ndaki gemi trafik yoğunluğunun farklı negatif çevresel etkileri de tespit edilmiştir. Bu çerçevede öncelikle bazı balıkların varlığına ve göçlerine değinilebilir. İstanbul Boğazı'nda “*Phocoenidae familyasından Phocoena phocoena (Mutur) ile Delphinidae familyasından Tursiops truncatus (Afalina) ve Delphinus delphis (Tirtak)*” adlı balıkların (setase ordosuna ait üç tür) varlığı bilinmektedir. İstanbul Boğazı, Marmara Denizi ve Çanakkale Boğazı'ndan oluşan Türk Boğazlar Sistemi'nin, Ege Denizi ve Karadeniz arasında önemli göç yolu olduğu ve setase (balinalar ve yunuslar) türlerinin ilkbaharda başlayan balık göçüyle birlikte İstanbul Boğazı'nın orta bölgesinde pelajik balıklarla beslendikleri tespit edilmiştir. Ancak “*son yıllarda, yoğun deniz trafiği, aşırı avcılık, deniz kirliliğinin cetacea (setase) popülasyonlarını ve göçlerini olumsuz etkilediği bildirilmiştir*” (Dede, Akamatsu, Öztürk, Tonay, Kameyama, Öztürk, 2016, s. 160-161).

İstanbul Boğazı sadece balıkların değil kuşların da göç yolu üzerinde bulunmaktadır. Trakya ve İstanbul Boğazı göçmen kuşların kullandıkları yollardan biridir. İstanbul Boğazı göç zamanında 250.000'in üzerinde leyleğin geçişine sahne olmaktadır. “*Ayrıca yırtıcı kuş türleri (kartal, doğan, şahin, atmaca vb.), su kuşları (kaz, ördek, kuğu vb.), ötücü kuşlar (bülbül, saka, vb.) ve orman kuşları (çulluk, bildircin vb) bu göç yolunu yoğun bir şekilde kullanmaktadır*” (CSB ÇİDGM, 2013, s. 198). İstanbul Boğazı'nda kirliliğinin (ışık kirliliği, deniz ve hava kirliliği, gürültü kirliliği) minimum düzeyde tutulması göç eden hayvanların olumsuz etkilenmemesi açısından da önem taşımaktadır.

Üzerinde durulan genel çevresel sorunların mevcut veriler çerçevesinde bir gemi tipine özgü olarak ortaya konulmasının denenmesi ayırıcı bir dikkatle çözüme odaklanılmasını da beraberinde getirebilecektir. İstanbul Boğazı'ndan çok farklı gemi tipleri geçiş yapmakta, ancak gemi tiplerine göre farklılaşan / alternatif çevresel uygulamalar eksik kalabilmektedir. Bu düşünceyle Ro-Ro Gemileri kaynaklı negatif çevresel etkilerin – ve zenginleşen bilimsel çalışmalarla tüm gemi tiplerinin sebep olduğu farklı boyut ve nitelikteki zararların – ortaya konulmaya çalışılması alınacak özel / özgün tedbirlere katkı sağlayabilecektir.

Ro-Ro Taşımacılığı ve İstanbul Boğazı'na Çevresel Etkisi

Ro-Ro Taşımacılığının Gelişimi

Ro-Ro taşımacılığı firmalara rekabet gücü ve hız kazandıran bir ulaşım modudur. ‘Ro-Ro’ ifadesi İngilizce Roll-on / Roll-off teriminin kısaltılmış şeklidir (Özdemir ve Deniz, 2013, s. 105). Ro-Ro taşımacılığı raylı sistem araçları, kendi tekerleği ile hareket edebilen araçlar ile makine ve nakil

vasıtalarının taşınmasını içermektedir. Ro-Ro gemileri ayrıca konteyner, dökme yük ve yolcu taşımacılığında da kullanılmaktadır. Ro-Ro gemilerinin önemli bir özelliği de yükleme ve boşaltma sırasında dikey işlem yerine rampalar sayesinde yatay işlem yapılmasına imkan vermesidir. Ro-Ro taşımacılığı genellikle yakın yol deniz taşımacılığında (short sea) kullanılmakla birlikte uzak yol taşımacılığında da (deep sea) Ro-Ro gemilerinden yararlanılmaktadır. Araştırmalar dünya denizyolu taşımacılığında kullanılan Ro-Ro gemilerinin küçüldüğünü ancak sayılarının arttığını ortaya koymaktadır. Bu çerçevede yakın yol deniz taşımacılığında kullanılan küçük Ro-Ro gemilerinin sayısında belirli bir artış olduğundan bahsedilebilir (Çakaloz ve Esmer, 2016, s. 87). Ro-Ro taşımacılığının da parçası olduğu 'multimodal taşımacılık' (denizyolu ile birlikte özellikle karayolu – demiryolu entegrasyonunun yapıldığı, iki den fazla ulaştırma modunun kullanıldığı ulaştırma sistemi) ile dış ticarete müşteri memnuniyeti ve hizmet kalitesi açısından oldukça önemli bir yere sahip olan kapıdan kapıya (door to door) ulaştırma artık çok geniş coğrafyada mümkün hale gelebilmektedir (Çakaloz ve Esmer, 2016, s. 84-86).

Türkiye'de Ro-Ro taşımacılığı ise ilk olarak 1985 yılında Trabzon limanında başlamıştır. Ro-Ro taşımacılığının hızlı bir gelişme trendi yakalamasında karayolu ile Avrupa'ya yapılan taşımalar esnasında sınırlarda yaşanan sorunlar; Balkanlar'da o dönemde yaşanan olumsuz siyasi gelişmeler¹³ ve bu gelişmelere bağlı olarak karayolu güvenliğinin azalması; otobanlarda alınan ücretlerin sürekli artışı ve Balkan ülkelerinin karayollarındaki altyapı eksiklikleri gibi olumsuz faktörler rol almıştır (Yeşilbağ, 1999, s. 415).



Harita 1: Türk Uluslararası Ro-Ro Hatları (UB, 2011, s. 96)

13 UND İcra Kurulu Başkanı Fatih Şener'in tespitine göre Türkiye'deki Ro-Ro taşımacılığı şartların zorlamasıyla başlamıştır: "Yugoslavya krizinde Türk araçlarının Avrupa'ya ulaşmasında sorunlar çıkınca taşımalar Ro-Ro ile yapılmaya başlanıyor. Görünürde çok pratik gelmiyor. Karayoluyla daha kısa sürede gidebileceğiniz bir yolu deniz yoluyla geçiyorsunuz. Bu bir çaresizliğin sonucuydu. Trieste ile başlayan bu yolculuk Fransa'ya kurulan hat ile devam etti... Türkiye'de çok sayıda Ro-Ro şirketi ve seferi var. İstanbul'dan neredeyse günde bir defa sefer yapılıyor. Avrupa'ya Türkiye'den her hafta 27 sefer Ro-Ro taşınması yapılıyor. Karadeniz'de 5 sefer, Akdeniz'de ise 14 sefer yapılıyor" (Uluslararası Nakliyeciler Derneği [UND], 2017).

Türkiye'de yurt dışı Ro-Ro hatlarının sayısı özellikle son yıllarda artırılmış, 2010 yılından sonra açılan hat sayısı 16'ya ulaşmıştır. Bu çerçevede 2010 yılında Mersin-İskenderiye, Samsun-Kavkaz, Samsun-Tuapse ve Zonguldak-Yevpatoria hatları; 2011 yılında Ambarlı-Toulen, Samsun-Gelincik, Taşucu-Tripoli, İstanbul-Ilyichevsky, Zonguldak-Sevastapol, Tuzla-Köstence (Tuzla-Köstence daha sonradan talep yetersizliğinden dolayı kapanmıştır) hatları; 2012 yılında ise Taşucu-Tartous, İskenderun-Port Said ve İskenderun-Haifa hatları; 2013 yılında Mersin-Damietta, K.Ereğli-Ilyichevsky ve Derince-Poti hatları açılmıştır (Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı [UDH], 2014, s. 326).

İstanbul Boğazı'nda Ro-Ro Gemileri Kaynaklı Çevre Kirliliği

Ro-Ro taşımacılığının İstanbul Boğazı'na çevresel etkisi değerlendirilirken Boğaz'daki trafik yükünü oluşturan gemilerin özelliklerine göre gruplandırıldığı veriler aydınlatıcı olacaktır. Aşağıda güncel rakamlarla geçiş yapan gemilerin özellikleri verilmiştir.

Tablo 1: İstanbul Boğazı'ndan Geçiş Yapan Gemilerin Tiplerine ve Yıllara Göre Dağılımı (Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü [DTGM], 2017).

YILLAR / Years	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Barç	63	47	52	53	28	17	2	19	12	17	6
Dökme Yük Gemisi	5.419	5.145	5.978	6.635	5.863	6.341	7.163	6.898	7.263	7.485	7.664
Çimento Gemisi	13	6			3	4	2	1	4	8	4
Konteyner Gemisi	2.401	2.727	2.773	2.014	2.292	2.718	2.707	2.868	3.073	2.664	2.734
Feribot	4	1	1		1	3	1	1	4	2	1
Genel Kargo Gemisi	33.082	34.822	32.735	30.840	30.876	29.288	27.126	25.521	24.107	22.412	21.344
Canlı Hayvan Taşıyan Gemi	141	136	70	147	243	238	390	432	391	434	585
Savaş Gemisi	168	166	200	180	114	94	129	196	237	318	342
Yolcu Gemisi	1.658	1.702	1.147	786	631	481	583	474	649	444	291
Frigorifik Gemi	908	819	805	623	602	441	248	204	65	24	40
Ro-Ro Gemi	436	441	713	350	457	599	492	406	431	377	352
Türlü Belirtilmemiş Tanker	7.659	7.204	6.564	6.557	6.464	6.216	5.912	5.685	5.587	5.825	6.033
Kimyasal Yük Taşıyan Tanker	1.680	2.050	1.975	1.876	1.711	1.660	1.779	1.561	1.618	1.576	1.681
Gaz Tankeri (LPG/LNG)	814	800	764	866	1.099	1.227	1.336	1.760	1.540	1.232	989
Römorkör	294	253	313	304	293	245	274	241	231	282	237
Araç Taşıyan Gemi	14	92	189	78	42	47	37	47	93	17	16
Diğer	126	195	117	113	152	179	148	218	224	427	234

Tablo 1’de Ro-Ro Gemilerinin İstanbul Boğazı’ndan 2016 yılında 352 geçiş yaptığı görülmektedir. 42.553 olan toplam gemi geçişi içerisinde bu rakam küçük bir yer tutmaktadır¹⁴. Son yıllarda Ro-Ro gemi geçişlerinin azalma eğilimi taşıdığı görülmektedir (2012-492, 2013-406, 2014-431, 2015-377, 2016-352)¹⁵. Geçiş sayısının azalması, Ro-Ro gemilerinin özellikleri dikkate alındığında, ticari hareketlilikte bir düşüş eğilimi olduğunu da ortaya koymaktadır.

Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından sunulan ‘*Yurt Dışı Bağlantılı Ro-Ro Hatları ve Taşınan Araç Sayısı*’ verilerinde görüldüğü üzere İstanbul Boğazı’ndan geçen Tuzla-Constanta (Köstence) ve Derince-Poti hatlarında yoğun bir trafik yükü mevcut değildir. Tuzla-Köstence hattında son dönemde sadece iki yıla ait hareket gözükmemektedir. Bu hatta 2011 yılında 467, 2012 yılında 10.883 araç taşınmıştır (bu hat talep olmamasından dolayı aktif değildir). Derince-Poti hattında ise 2013 yılında 646, 2014 yılında 1.571, 2015 yılında 1.482 ve 2016’nın ilk 7 ayında 92 araç taşınmıştır (UDH, 2016, s. 377). Bakanlığa bağlı Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü’nün 2014 yılında yayınladığı ‘*Ro-Ro Gemileri ile Taşınan Toplam Araç İstatistikleri*’ne göre Derince-Poti hattında ise 2013 yılında ‘Ro-Ro Gelen Gemi’ adedi 5, 2014 yılında ise 13’tür (DTGM, 2014, s. 75). Bu rakamlar yukarıdaki tablo ile birlikte değerlendirildiğinde İstanbul Boğazı’ndaki uğraksız (transit geçiş) Ro-Ro trafiğinin esas ağırlığı oluşturduğu ve negatif çevresel etki oluşturma bağlamında belirleyici olduğu ifade edilebilir.

Ro-Ro Gemileri Kaynaklı Deniz Kirliliği

Ro-Ro gemi hareketliliğinin yoğun olduğu yerlerde bu gemilerin üretmiş oldukları balast, sintine, evsel nitelikli atık sular ve çöp atıkları gibi kirleticiler görülebilmektedir. Gemilerin alt tarafında biriken ve yüksek oranda yağ içeren sintine suları paslanmaya neden olabileceği için belirli periyotlarda boşaltılmakta ve tabii bu durum denizlerde kirlenmeye sebebiyet vermektedir (Başar, 2010, s. 104-106). Ro-Ro gemilerinde bulunan yolcu sayısının da oluşabilecek kirlilik açısından önem taşıdığı ifade edilebilir. Uluslararası kurallara göre bir Ro-Ro gemisi ek bölmelendirme ve emniyet tedbirlerine gerek görülmeden en fazla 12 yolcu taşıyabilmektedir. 12’den fazla sürücü ve yolcu alabilen Ro-Ro gemilerine ise Feribot denilmektedir (Yeşilbağ, 1999, s. 412). Gemi personelinin ve varsa yolcuların gemide kaldıkları süre içerisinde kullandıkları mutfak, lavabo, banyo ve tuvalet suları ‘evsel nitelikli atık sular’ı oluşturmaktadır. Bunlardan ‘siyah su (black water)’ olarak da nitelendirilen tuvalet suları “yüksek miktarda organik madde, azot, fosfor, koliform ve askıda katı madde barındıran” sulardır. Mutfak suları ise ‘gri su (grey

14 Çanakkale Boğazı’ndan geçen Ro-Ro gemisi adedinin İstanbul Boğazına göre çok daha fazla olduğu dikkat çekmektedir (2016 yılında toplam 44.035 geçiş içerisinde 2.473). Çanakkale Boğazı’ndan gemi geçişlerinin son yıllarda artış eğilimi gösterdiği dikkat çekmektedir (2012-1.861, 2013-2.115, 2014-2.234, 2015-2.373, 2016-2.473) (DTGM, 2017) ki bu durum Türkiye-Avrupa Ro-Ro bağlantısının Marmara kıyılarındaki limanlardan (Haydarpaşa, Ambarlı, Pendik, Tekirdağ) yapılmasından ileri gelmektedir.

15 Taşlıgil’in de ifade ettiği gibi Boğaz trafiğinin sadece gemi sayısına göre değerlendirilmesi hatalı olabilir. Bu noktada gemilerin büyüklükleri de dikkate alınmalıdır. Örneğin: “Boylarına göre gemiler 200 metreden büyük ve küçük olmak üzere iki kategoriye ayrılırsa 200 metreden küçük gemi sayısında 1997’den bu yana bir azalma olduğu görülmektedir. 1997’de 49083 olan sayı 2003’te 44016’ya düşmüştür. Bu durum dünya ticaret gemilerinin büyüme eğilimi göstermesinden kaynaklanmakta hatta gelecek yıllarda daha da azalması beklenmektedir” (2004, s. 8).

water)' olarak nitelendirilmekte olup bunların koliform ve diğer kirletici madde içeriği daha düşük orandadır. Bu suların sığ bölgelere deşarjı ötrofikasyona neden olmakta; askıda katı madde ise suda bulanıklık oluşturmakta, dibe çökerek doğal yaşam ortamını olumsuz etkilemekte ve derinlik kaybına sebep olmaktadır (Başar, 2010: s. 106, Baykal ve Baykal, 1999, s. 124). Ro-Ro gemisinin türüne bağlı olarak personel ve yolcu sayısının fazlalığı nedeniyle ortaya çıkabilecek çöp atıkları da bu çerçevede dikkate alınmalıdır (Başar, 2010, s. 106).

Çevre ve Orman Bakanlığı'nın 2011 tarihli yetki devri genelgesi ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi gemi kaynaklı deniz kirliliğinin tespitine yönelik kıyılardan 5 mil açığa kadar olan alanda denetimler gerçekleştirmektedir (Ayrıca Liman Başkanlığı belirli bazı alanlarda, Sahil Güvenlik Komutanlığı ise bahsi geçen iki kurumun haricindeki alanlarda yetki sahibidir). İstanbul Büyükşehir Belediyesince yapılan bu denetimler ikişer denetçinin vardiyalı olarak görev yaptığı iki ekip tarafından "2 adet denetim teknesi, helikopter ve insansız hava aracı (drone) ile sürekli olarak" gerçekleştirilmektedir. Ayrıca gemilerin tipine göre değil ancak ağırlıklarına göre 'atık' takip işlemleri gerçekleştirilmektedir (İstanbul Büyükşehir Belediyesi [İBB], 2016, s. 179, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Deniz Hizmetleri Müdürlüğü [İBB.DHM], 2017). Bu denetimlerin etkinliği İstanbul Boğazı'ndaki deniz kirliliğinin kontrolü açısından son derece önemlidir.

Ro-Ro taşımacılığı Karadeniz'de etkin bir şekilde yapılmaktadır. Başar, Erol ve Yılmaz'ın tespitine göre 2015 itibarıyla Karadeniz'de yaklaşık 50 adet Ro-Ro gemisi bulunmaktadır. Bu gemilerden 6 adedi vagon taşıma kapasitesine sahip olup genellikle doğu-batı istikametinde çalışmaktadır. Bu gemiler Uluslararası Denizcilik Örgütü'nün sözleşme ve kuraları kapsamında bayrak devletlerinin yapmış olduğu denetimlerden geçirilmekte ve bunun yanında liman devletleri tarafından da kontrole tabi tutulmaktadırlar. "İlgili sözleşmeler gereği Karadeniz Memorandumu kapsamında denetim yapılan gemiler, sürekli aynı hatlarda çalıştığı için denetimlerin seviyelerinin düştüğü bilinmektedir." Çalışan Ro-Ro gemilerinin yaş ortalaması ise yüksektir (20 yaş üzeri) (2015, s. 80). Başar'ın da belirttiği gibi gemilerin "yüksek yaşlarda olması" çevresel açıdan olumsuz sonuçlar doğurabilecektir (2010, s. 109).

Karadeniz'deki Ro-Ro gemilerinin mevcut durumu – diğer gemilerle birlikte – gerek İstanbul Boğazı'na gerekse de Marmara Denizi'ne yapabileceği çevresel etkiler açısından önemlidir. Yukarıda da ifade edildiği gibi Marmara Denizi'nin üst kısmında 25 metre derinliğe kadar Karadeniz sularına; alt kısmında ise Akdeniz/Ege sularına yakın özellikte iki tabakalı bir yapı bulunmaktadır. Ege Denizi ile Karadeniz arasındaki yaklaşık 55 cm'lik seviye farkı nedeniyle yılda yaklaşık 300 km³ Karadeniz yüzey suyu, İstanbul Boğazı yoluyla sürekli bir biçimde Marmara Denizine doğru akmaktadır. Ayrıca Marmara Denizi'nden Karadeniz istikametine bir alt akıntı da mevcuttur. "Böylece Marmara yüzey suları 4-5 ayda bir yenilenirken, alttaki sular 6-7 yılda bir yenilenmektedir. Üstteki suların bu kadar hızlı yenilenmesi, Karadeniz'deki çevresel sorunların anında Marmara'yı da etkileyebileceğini göstermektedir" (Kıdeyş, 2013, s. 81). Bu bilgilerden yola çıkılarak İstanbul Boğazı'ndaki deniz kirliliği sorununun çözümünün temelinde Karadeniz ve Marmara'da yapılacak çalışmalarla ilgili olduğu ifade edilebilir.

Ro-Ro Gemileri Kaynaklı Hava Kirliliği

Ro-Ro Gemileri ile yapılan taşımacılık, CEFIC (Avrupa Kimya Endüstrisi Konseyi) ve ECTA (Avrupa Kimyasal Taşımacılığı Birliği) tarafından ‘Yük Taşımacılığı Faaliyetlerinden Kaynaklanan CO₂ Emisyonlarının Ölçülmesi ve Yönetilmesi’ için hazırlanan kılavuzdaki ‘CO₂ Emisyonlarını Azaltma Olanakları’ adlı kısımda ‘daha yeşil’ ulaşım modlarına geçiş için bir imkan olarak yer almıştır. Kılavuzda karayolu taşımacılığının yerine ikame edilecek olan kara-deniz-kara (road-short sea-road) bağlantılı taşımacılığın emisyonların azaltılmasında bir fırsat sunduğu ifade edilmiştir (The European Chemical Transport Association – The European Chemical Industry Council [ECTA – CEFIC], 2011, s. 14). Ayrıca Ro-Ro Gemilerinin CO₂ emisyonlarının diğer gemi tiplerinin çoğuna göre daha az olduğu tespit edilmiştir. Uluslararası gemi nakliyesinden gemi tipine göre en yüksek CO₂ emisyonunun Konteyner Gemilerinde (205) olduğu, onu Dökme Yük Gemilerinin (166), Petrol Tankerlerinin (124), Genel Kargo Gemilerinin (68), Kimyasal Madde Taşıyan Tankerlerin (55), Doğal Gaz Tankerlerinin (46) ve Kruvaziyer Gemilerinin (35) izlediği görülmektedir. Ro-Ro gemileri (29) ise bunlardan sonra gelmektedir (IMO, 2015, s. 41).

Kesgin ve Vardar’ın araştırmasına göre İstanbul Boğazı’ndan geçiş yapan gemiler içerisinde hava kirliliğinde en çok payı olanlar genel kargo gemileridir. Genel kargo gemileri toplam NO_x emisyonlarının oluşumunda %45’lik paya sahiptirler. Tankerler ise %17’lik payla ikinci sıradadırlar. Ro-Ro gemilerinin İstanbul Boğazı’ndan geçen gemilerin oluşturduğu toplam NO_x emisyonunda %2’lik payı vardır ki bu oran diğer gemi tiplerine göre oldukça düşüktür. Aynı araştırmaya göre, İstanbul Boğazı’ndan geçiş yapan Ro-Ro gemileri için CO (karbonmonoksit), CO₂ (karbondioksit), VOC (Uçucu Organik Bileşikler) ve PM (Partiküler Madde) toplamı da tüm gemiler içerisinde %2 gibi düşük bir orandadır (Genel kargo gemileri %45; Tankerler %15) (2001, s. 1868).

Tuna ve Elbir’in yaptığı daha güncel bir çalışmada İstanbul Boğazı’ndan geçen gemi sayıları ele alınmış, 2011 yılında 29.267 geçiş ile kargo gemilerinin toplam gemi geçişinin %59’luk kısmını oluşturduğu ifade edilmiştir. Ayrıca Boğazdan geçiş yapan tankerlerin ise %13’lük oranla ikinci en yüksek geçiş sayısına sahip gemi türü olduğu belirtilmiştir. Çalışma şu tespitler yapılmıştır: “*Farklı kirlenici emisyonlarına katkı açısından bakıldığında, genel kargo gemilerinin yaklaşık %50, tankerlerin ise %15 gibi bir payı olduğu görülmektedir. (Bu çerçevede) kargo gemilerinin NO_x emisyonlarına olan katkısı %46, tankerlerin ise %17 olduğu belirlenmiştir*” (2013, s. 5). Emisyon payları verilirken Ro-Ro Gemilerine değinilmemiştir, ancak bulunan sonuçların Kesgin ve Vardar’ın araştırmasındaki sonuçlarla uyum içerisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Ro-Ro Gemileri Kaynaklı Negatif Çevresel Etkinin Diğer Boyutları

Bugün dünya denizlerindeki en büyük tehlikelerden biri “*gemilerin balast suları (içerisinde) veya gemi karinalarına yapışma yoluyla yeni deniz alanlarına taşınan zararlı sucül organizmaların taşındıkları bölgelerde kalıcı popülasyonlar oluşturmaları*”dır (Başar, 2010, s. 105). Denizdeki ekosistemleri bozan zararlı canlı türlerinin taşındığı balast suları esasen geminin boşken

dengeğini sağlama işlevi görmekte, yük alma ya da tersanelere yanaşma sürecinde denize deşarj edilmektedir. Ro-Ro Gemileri, LNG ve LPG (ham petrol ve sıvılaştırılmış gaz) taşıyan tankerler kadar olmasa da (bunlarda toplam DWT / Deadweight miktarının ¼'ü kadar balast suyu kapasitesi mevcuttur), önemli oranda balast suyu kapasitesine (DWT'nin 1/5'i kadar) sahiptirler (Olgun, 2013, s. 156-158). Yukarıda balast suları ile Karadeniz ve Marmara Denizine taşınan zararlı deniz canlıları ile ilgili yapılan tespitler mevcut akıntının özellikleri nedeniyle İstanbul Boğazını da ilgilendirmektedir. Gemi Balast Suyu ve Sedimanlarının Kontrolü ve Yönetimi Hakkında Uluslararası Sözleşme'nin 8 Eylül 2017'de yürürlüğe girmesi bu noktada önemli bir adım olarak değerlendirilebilir.

İstanbul Boğazı'nda gemi kaynaklı oluşan diğer negatif çevresel etkiler çalışmanın ilgili kısmında incelenmişti. Burada şu husus belirtilmelidir ki Ro-Ro Gemilerinin – ve spesifik olarak diğer gemi tiplerinin – neden olduğu / olabileceği diğer negatif çevresel etkileri (Örneğin balık ve kuş göçlerine olan olumsuz tesirlerin derecesi) mevcut gemi trafiği içerisinde ayırmak yeni bilimsel araştırmaların ışığında mümkün olabilecektir.

Sonuç

Uluslararası deniz taşımacılığı, kolaylaştırıcı özellikleri nedeniyle, dünya ticareti için büyük bir öneme sahiptir. Bu taşımacılık türü iktisadi hayata pozitif katkı ve canlılık sağlarken aynı olumlu tablo çevre ve ekolojik sistemler için söz konusu olmamıştır. Denizyolu taşımacılığı denizleri ve havayı kirletirken bunlarla beraber çevreyi ve doğal yaşamı da çeşitli yönlerden olumsuz etkilemiştir. Günümüzde bu etkiler ülkeler arasında – özellikle IMO'nun koordinasyonu ile – uluslararası düzeyde işbirliği sağlanarak minimize edilmeye çalışılmaktadır. Gerçekten de artık küresel bir sorun haline alan gemi kaynaklı çevre kirliliği ve ekolojik sorunlar uluslararası, bölgesel ve ulusal düzeylerde koordinasyonu ve işbirliğini gerektirmektedir. Türkiye bu işbirliğinde üst düzeyde gösterdiği ilgi ve katılımlarla öne çıkmaktadır. Ancak bir deniz ülkesi olarak nitelendirilebilecek olan Türkiye'nin yüzleştiği bu sorunla daha etkin şekilde mücadele etmesi gerektiği de ifade edilebilir.

İstanbul Boğazı stratejik konumu ve uluslararası deniz taşımacılığındaki önemi itibarıyla Türkiye açısından öne çıkan bir suyoludur. Karadeniz – Akdeniz bağlantısı ve ötesi bu boğazdan sağlanmaktadır. Çok işlek bir boğaz olması nedeniyle çevre sorunlarından ciddi oranda etkilenmektedir. Marmara Denizi ve Karadeniz'den mevcut akıntı yapısı nedeniyle direkt olarak etkilenen İstanbul Boğazı'nda deniz kirliliği giderek artmakta karasal boşaltımlara eklenen gemi kaynaklı deşarjlar deniz çevresi üzerinde olumsuz etkilere neden olmaktadır. Boğazdan geçen gemilerin hava kirliliğine neden olan emisyonları da bu çerçevede dikkatleri çekmektedir. Özellikle İstanbul Boğazı'nın belirli kesimlerinde dağılmayan kirli hava – karasal trafik de göz önünde bulundurulduğunda – insan sağlığına etki edebilecek seviyelere ulaşmıştır. Tüm bu sorunlarla birlikte gemi kaynaklı bazı faaliyet ve işlemlerin ekosistemlere de zarar verdiğine dair önemli bulgular vardır. Gemi balast suları ile taşınan ya da gemi karinalarına tutunarak

doğal ortamlarının ötesine ulaşan istilacı deniz canlıları Marmara Denizi ve Karadenizdeki ekosistemleri etkilemektedir. Bu etki İstanbul Boğazı'nda da hissedilmekte, deniz çevresi bu zararlı canlılardan olumsuz etkilenmektedir. Boğazdaki gemi trafiğinin balık ve kuş göçlerini de etkileyerek ekosisteme negatif etkilerde bulunabileceğı de bu çerçevede ifade edilebilir.

Araştırma kapsamında denizyolu taşımacılığı içerisinde pratik özellikleriyle ivme kazanan Ro-Ro taşımacılığının İstanbul Boğazı'na ne ölçüde negatif çevresel etkide bulunduğu mevcut veriler ışığında tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede öncelikle Ro-Ro gemilerinin denizde ve havada oluşan kirliliğe etkisi, daha sonra da ortaya çıkan diğer çevresel olumsuzluklardaki spesifik payı tespit edilmeye çalışılmıştır. Araştırma sürecinde farklı gemi tiplerinin farklı negatif çevresel tesirler meydana getirdiğı görülmüştür. Ro-Ro Gemilerinin ise özelde hava kirliliğı açısından diğer birçok gemi tipine göre daha az olumsuzluğa neden olduğu tespit edilmiştir. Ancak deniz kirliliğı ve diğer negatif çevresel etkiler ele alındığında dolaylı da olsa bu gemilerden kaynaklanan birçok problemin yaşanabileceğı görülmüş; soruna gemi tipine özel teknik araştırma ve çalışmaların ışığında gerçekleştirilecek denetimler ve düzenlemelerle yaklaşılması gerektiğı neticesine varılmıştır.

Araştırma kapsamında denizlerin bölgesel hatta global boyutta doğal bir etkileşim halinde olduğu ve bahsedilen negatif etkilerin sınırları tanımadığı görülmüştür. Bu etkilerin önlenmesi, azaltılması ve ortadan kaldırılması hedefi doğrultusunda çok yönlü bir yönetsel ve insani yaklaşımın geliştirilmesi yararlı olabilecektir. Sorunun çözümü yolunda ulusal, bölgesel ve küresel düzeylerdeki konsensüsle mesafe alınabileceğı değerlendirilmektedir.

Küresel boyuta varan çevre kirliliğı sorununun artık uluslararası piyasalardaki kısa ve orta vadeli maliyet ve rekabet hesaplarına kurban edilemeyecek derecede hayati bir konu olduğu açıktır. Kirlilik sorunundan sorumlu olan artık sadece devletler değil tüm toplumlar ve bireylerdir. Eğitim, özen ve çaba ile tüm seviyelerde mücadele edilerek sorunun daha fazla büyümesini engellemek olasılık dahilindedir.

Kaynakça

- Air Pollution & Climate Secretariat – AirClim vd. (Air Pollution & Climate Secretariat [AirClim], Seas At Risk, Bellona Foundation, North Sea Foundation, Transport & Environment, European Environmental Bureau) (2011). “Air Pollution from Ships”. www.cleanshipping.org Erişim Tarihi: 11.11.2017
- Altuğ, G. vd. (2012). “The occurrence of pathogenic bacteria in some ships’ ballast water incoming from various marine regions to the Sea of Marmara, Turkey”. *Marine Environmental Research*, Volume 81, 35-42.
- Altuğ, G. vd. (2013). “Marmara Denizinin Mevcut Kirlilik Kaynakları ve Yansımalar”. *Derdimiz, Değerimiz, Denizimiz: Marmara*. (Ahmet Cihat Kahraman Ed.) İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Yayını.
- Alver, E., Demirci, A. ve Özçimder, M. (2012). “Polisiklik Aromatik Hidrokarbonlar ve Sağlığa Etkileri”. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, Cilt 3, Sayı 1, 45-52.
- Atalay, M. A. ve Toslak, C. (2013). “Balıklandırma, Yabancı ve İstilacı Balık Türleri İle İlgili Ulusal ve Uluslararası Mevzuat”, *İstanbul Üniversitesi Su Ürünleri Fakültesi*, Yıl: 28, Sayı: 1, 39-62.
- Ayan, M. ve Baykal, T. (2010). “Uluslararası Denizcilik Organizasyonuna (IMO) Bağlı, Deniz Çevresinin Korunması Alt Komitesi (MECP) ve Bu Komitenin Bir Çalışma Sahası Olan Özel Alanlar (SA) ve Özel Duyarlı Deniz Alanları (PSSA)” *Mevzuat Dergisi*, Yıl 13, Sayı 146, (Şubat 2010) <http://mevzuatdergisi.com/2010/02a/02.htm> Erişim Tarihi: 04.08.2017
- Ayat, B. ve Yüksel, Y. (2012). “İstanbul Boğazı Su Kalitesinin Sayısal Modellemesi”. *Türkiye Mühendislik Haberleri Dergisi*, Yıl: 57, Sayı: 471, 57-64.
- Başar, E. (2010). “Trabzon Limanındaki Ro-Ro Gemi Trafikinin Çevresel Açından Etkisi”. *The First Global Conference on Innovation in Marine Technology and the Future of Maritime Transportation: Conference Proceedings Book*. Nil Güler, Levent Kirval ve Ayşe Yılmaz (Ed.). İstanbul: Sena Ofset Ambalaj ve Matbaacılık.
- Başar, E., Erol, S. ve Yılmaz, H. (2015). “Karadeniz Limanlarında Ro-Ro Taşımacılığı ve Gelişimi”. *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi (OÜSBAD)*, Sayı 12 (Temmuz), 71-82.
- Baykal, B. B. ve Baykal, M. A. (1999). “Gemi Kaynaklı Evsel Atıksular ve Gemilerde Atıksu Yönetimi”. *Gemi İnşaatı ve Deniz Teknolojisi Teknik Kongresi 99 – Bildiri Kitabı*. A. İ. Aldoğan, Y. Ünsan ve E. Bayraktarkatal (Ed.). İstanbul: Yapım Matbaacılık.
- Birinci-Özdemir, Z. vd. (2007). “Orta Karadenizde Ktenofor Mnemiopsis leidyı Türünün Boy Dağılımı ve Yumurta Verimi”, *Türk Sucul Yaşam Dergisi*, Yıl: 3-5, Sayı: 5-8, 437-444.
- Ceyhan, N. ve Esmeray, E. (2012). “Petrol Kirliliği ve Biyoremediasyon”. *Türk Bilimsel Derlemeler Dergisi*, Yıl: 5, Sayı 1, 95-101.
- Cirik, Ş. ve Akçalı, B. (2002). “Denizel Ortama Yabancı Türlerin Taşınıp Yerleşmesi: Biyolojik İşgalin Kontrolü, Hukuksal, Ekolojik ve Ekonomik Yönleri”, *Ege Üniversitesi Su Ürünleri Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 3-4, 507-527.
- Çakaloz, B. ve Esmer, S. (2016). “Ulaştırma Sistemleri İçinde Ro-Ro Taşımacılığının Önemi”. *5.Ulusal Lojistik ve Tedarik Zinciri Kongresi Bildiriler Kitabı*. Mersin: Toros Üniversitesi İktisadi İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi Yayını.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü – CSB ÇYGM. (2011). “Türkiye ve Dünyadaki Önemli Deniz Kazaları”. http://www.cygm.gov.tr/CYGM/Libraries/GuncekBelgeler/T%C3%BCrkiye_ve_D%C3%BCnyadaki_%C3%96nemli_Petrol_Kazalar%C4%B1.sflb.ashx Erişim Tarihi: 07.02.2017

- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü – CSB ÇİDGM. (2013). *Çevre Durum Raporu 2012 Yılı Özeti – İller*. Ankara: Altan Matbaacılık.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü – CSB ÇİDGM. (2016). *Türkiye Çevre Durum Raporu*. Ankara: Sar Matbaa Yayıncılık.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü – CSB ÇİDGM. (2017). *Denizlerde Bütünleşik Kirlilik İzleme Programı 2014-2016 Yılı Marmara Denizi Özet Raporu*. Kocaeli: TÜBİTAK MAM Matbaası.
- Dede, A. vd. (2016). “İstanbul Boğazı’nda Pasif Akustik İzleme Sistemiyle Setaselerin İzlenmesi (2009-2016)”. *I. Ulusal Denizlerde İzleme ve Değerlendirme Sempozyumu, 21-23 Aralık 2016 Ankara (Bildiri Özetleri)*, 160-161.
- Deniz Ticaret Odası – DTO. (2016). *Deniz Sektörü Raporu 2015*. İstanbul: İstanbul ve Marmara, Ege, Akdeniz, Karadeniz Bölgeleri Deniz Ticaret Odası.
- Deniz Ticaret Odası – DTO. (2017). “İklim Değişikliği ve Emisyonlar”. <http://www.denizticaretodasi.org.tr/Sayfalar/iklimdegisikligi.aspx> Erişim Tarihi: 25.08.2017
- Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü – DTGM. (2014). *Deniz Ticareti 2014 Yılı İstatistikleri: Deniz Taşıtları, Denizyolu Taşıma ve Teşvik İstatistikleri*. Ankara: T.C. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü.
- Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü – DTGM. (2017). “Türk Boğazları Gemi Geçiş İstatistikleri Yıllara Göre Karşılaştırma Tablosu” https://atlantis.udhb.gov.tr/istatistik/gemi_gecis.aspx Erişim Tarihi: 12.07.2017
- Denizhaber. (2016). “Rusya’nın asırlık liman şehri: Novorossiysk”. <http://www.denizhaber.com.tr/rusyanin-asirlik-liman-sehri-novorossiysk-haber-35531.htm> Erişim Tarihi: 13.01.2016
- European Environment Agency – EEA. (2015). *Air Quality in Europe – 2015 Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Globallast.imo.org (2017). “Ballast Water as a Vector”. <http://archive.iwlearn.net/globallast.imo.org/globallast.imo.org/ballast-water-as-a-vector/index.html> Erişim Tarihi: 14.08.2017
- Hürriyet (2016). “Yüksek Binalar İstanbul’un Havasını Bozuyor” (Prof.Dr. Ahmet Duran Şahin’in Röportajı). <http://www.hurriyet.com.tr/yukse-binalar-istanbulun-havasini-bozuyor-40305203> Erişim Tarihi: 13.08.2017
- İncecik, S. ve İm, U. (2013). “Mega Şehirlerde Hava Kalitesi ve İstanbul Örneği”. *Hava Kirliliği Araştırmaları Dergisi*, Cilt 2, Sayı 4 (Ekim), 133-145.
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi – İBB. (2016). *İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu 2016*. İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi.
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi Deniz Hizmetleri Müdürlüğü – İBB.DHM. (2017). “Deniz Kirliliği Denetimi”. <https://denizhizmetleri.ibt.istanbul/neler-yapiyoruz/deniz-kirliligi-denetimi/#tab-id-5> Erişim Tarihi: 05.09.2017
- İstanbul Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü – İST CSB. (2016). *İstanbul İli 2015 Yılı Çevre Durum Raporu*. İstanbul: İstanbul Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü.
- Karacak, B., Okay O. S. ve Schramm K. (2009). “İstanbul Boğazı Boyunca Poli Aromatik Hidrokarbon Kirlenmesi ve Deniz Canlılarına Olan Etkisi”. *Gemi ve Deniz Teknolojisi*, Sayı: 179, 6-10.
- Kesgin, U. ve Vardar, N. (2001). “A Study on Exhaust Gas Emissions from Ships in Turkish Straits”. *Atmospheric Environment*, Volume 35, Issue 10 (April 2001), 1863-1870.
- Kıdeyş, A. E. (2013). “Marmara Denizinin Mevcut Kirlilik Kaynakları ve Yansımalar”. *Derdimiz, Değerimiz, Denizimiz: Marmara*. (Ahmet Cihat Kahraman Ed.) İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Yayını.

- Kılıç, A. "Marmara Denizi'nde Gemilerden Kaynaklanan Egzoz Emisyonları". *Balikesir Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, Cilt 11, Sayı 2 (Aralık 2009), 124-134.
- Korkusuz, M. H. (2012). *Mukaddime'den Muahhire'ye: Modern Dünya'nın, Ulus-Devlet'in, Din'in ve Milliyetçiliklerin Ekonomi, Kültür ve Siyaset Atlası*. 2.Baskı. İstanbul: Bilge Kültür Sanat.
- Köseoğlu, B., Töz, A. C. ve Şakar, C. (2016). "Deniz Atıklarının değerlendirilmesi ve Geri Dönüşümü: İstaç Örneği". *Dokuz Eylül Üniversitesi Denizcilik Fakültesi Dergisi*, ULK 2015 Özel Sayı, 153-177.
- Kubilay, H. (2014). "Türk Hukukuna Göre Boğazlar Rejimi: Çevre Hukuku Yönünden Değerlendirme". *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, 35-64.
- Küçük, Y. K. ve Topçu, A. (2012). "Deniz Taşımacılığında Kaynaklanan Kirlilik". *Ankara Üniversitesi Çevre Bilimleri Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 2, 75-79.
- Markakis, K. vd. (2012). "Compilation of a GIS Based High Spatially and Temporally Resolved Emission Inventory for the Greater Istanbul Area". *Atmospheric Pollution Research*, Volume 3, Issue 1 (January 2012), 112-125.
- Marmara Denizi'nin Değişen Oşinografik Şartlarının izlenmesi Projesi – MAREM. (2014). *Marmara Denizi'nin Değişen Oşinografik Şartlarının İzlenmesi Projesi, 2013 Senesi Çalışma Verileri (Ön Raporlar)*. (M. Levent Artüz Ed.) Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları.
- Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği – Müsiad. (2013). *Lojistik Sektör Raporu 2013*. İstanbul: Müsiad.
- Olgun, A. (2013). "Marmara Denizi Balast Suyu Riskleri". *Derdimiz, Değerimiz, Denizimiz: Marmara*. (Ahmet Cihat Kahraman Ed.) İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Yayını.
- Özdemir, Ü. (2012). "Türkiyede Gemilerden Kaynaklı Deniz Kirliliğinin İncelenmesi". *Batman Üniversitesi Yaşam Bilimleri Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, 373-384.
- Özdemir, Ü. ve Deniz, T. (2013). "Zonguldak Limanı'nda Ro-Ro Taşımacılığı". *Doğu Coğrafya Dergisi*, Cilt 18, Sayı 30 (Temmuz), 103-114.
- Taşlıgil, N. (2004). "İstanbul Boğazi'nin Ulaşım Coğrafyası Açısından Önemi". *Marmara Coğrafya Dergisi*, Sayı 10 (Temmuz), 1-18.
- The European Chemical Transport Association – The European Chemical Industry Council – ECTA–CEPIC. (2011). "Guidelines for Measuring and Managing CO₂ Emission from Freight Transport Operations". https://www.ecta.com/resources/Documents/Best%20Practices%20Guidelines/guideline_for_measuring_and_managing_co2.pdf Erişim Tarihi: 25.08.2017
- The International Maritime Organization – IMO. (2011). "IMO and the Environment: IMO's Response to Current Environmental Challenges". <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Documents/IMO%20and%20the%20Environment%202011.pdf> Erişim Tarihi: 25.08.2017
- The International Maritime Organization – IMO. (2015). *Third IMO GHG Study 2014: Executive Summary and Final Report*. London: International Maritime Organization.
- The International Maritime Organization – IMO. (2017a). "The International Maritime Organization". <http://www.imo.org/en/Publications/Documents/Attachments/distributors.pptx> Erişim Tarihi: 14.08.2017
- The International Maritime Organization – IMO. (2017b). "Structure of IMO". <http://www.imo.org/en/About/Pages/Structure.aspx> Erişim Tarihi: 25.08.2017
- The International Maritime Organization – IMO. (2017c). "International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments (BWM)" [http://www.imo.org/en/About/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-control-and-management-of-ships'-ballast-water-and-sediments-\(bwm\).aspx](http://www.imo.org/en/About/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-control-and-management-of-ships'-ballast-water-and-sediments-(bwm).aspx) Erişim Tarihi: 25.08.2017

- Tozar, B. ve Güzel, E. (2011). "Enerji Lojistiği Perspektifinde Hazar Petrollerinin Türk Boğazlarına Etkileri". *Dokuz Eylül Üniversitesi Denizcilik Fakültesi Dergisi*, Cilt 3, Sayı 2, 1-14.
- Tuna, G. ve Elbir, T. (2013). "Kanal İstanbul Projesi Sonrası İstanbul Boğazı'nda Gemi Trafiklerinden Kaynaklanan Hava Kalitesinde Beklenen Değişimlerin İncelenmesi". *Hava Kirliliği Araştırmaları Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1 (Ocak), 1-10.
- Tüfekçi, V. vd. (2016). "Marmara Denizi İstanbul Çevresi Su Kalitesi Durum Değerlendirmesi". *I. Ulusal Denizlerde İzleme ve Değerlendirme Sempozyumu, 21-23 Aralık 2016 Ankara (Bildiri Özetleri)*, 282-283.
- Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı – MFA. (2017a). "Türk Boğazları". <http://www.mfa.gov.tr/turk-bogazlari.tr.mfa> Erişim Tarihi: 05.07.2017
- Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı – MFA. (2017b). "Türkiye Cumhuriyeti Novorossisk Başkonsolosluğu". <http://novorossisk.bk.mfa.gov.tr/Mission.aspx> Erişim Tarihi: 13.01.2017
- Uğurlu, Ö. (2009). *Çevresel Güvenlik ve Türkiye'de Enerji Politikaları*. 1.Baskı. İstanbul: Örgün Yayınevi.
- Ulaştırma Bakanlığı – UB. (2011). *Türkiye Ulaşım ve İletişim Stratejisi: Hedef 2023*. Ankara: T.C. Ulaştırma Bakanlığı.
- Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı – UDH. (2014). *Ulaşan ve Erişen Türkiye 2014*. Ankara: T.C. Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı.
- Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı – UDH. (2016). *Ulaşan ve Erişen Türkiye 2016*. Ankara: T.C. Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı.
- Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, IMO Mevzuatı Bilgi Sistemi – IMO.UDHB. (2017). "IMO Sözleşmeleri". <http://imo.udhb.gov.tr/TR/sozlesme.aspx> Erişim Tarihi: 05.09.2017
- Uluslararası Nakliyeciler Derneği – UND. (2017). "Uluslararası Karadeniz Taşımacılık Forumu 2016 İstanbul'da Gerçekleştirildi" <http://und.web.tr/tr/19214/uluslararasi-karadeniz-tasimacilik-forumu-2016-istanbulda-gerceklestirildi> Erişim Tarihi: 04.07.2017
- Uluslararası Taşımacılık ve Lojistik Hizmet Üretenleri Derneği – Utikad. (2017). "Taşımacıların Gündeminde Tuna Nehri Var". <http://www.utikad.org.tr/haberler/?id=11563> Erişim Tarihi: 04.07.2017
- United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD. (2016). *Review of Maritime Transport 2016*. New York and Geneva: United Nations Publication.
- Yeşilbağ, L. (1999). "Ro-Ro Taşımacılığının Ülkemiz Deniz Ulaştırma Sektöründeki Yeri". *Gemi İnşaatı ve Deniz Teknolojisi Teknik Kongresi 99 – Bildiri Kitabı*, Ed.: A.İ.Aldoğan, Y.Ünsan ve E.Bayraktarkatal. İstanbul, 411-418.
- Yılmaz, E., Yetkin, M. ve Yıldız, Ş. (2009). "Petrol ve Petrol Türevli Gemi Kaynaklı Atıkların Bertaraf ve Yönetimi: İstanbul Örneği". *TÜRKAY 2009 Türkiye'de Katı Atık Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Ed.: Ahmet Demir, Eyüp Debik ve Kâmil B. Varınca, YTÜ, 15-17 Haziran 2009, İstanbul, 405-412.



Tarihsel Boyutu ile Kamu Alım Usullerindeki Gelişmeler ve Günümüzdeki Yapının Değerlendirilmesi

Developments of Public Procurement Procedures in Historical Dimension and Assessment of Today's Framework

Özhan Çetinkaya*
Murat Filibe**
Kamuran Üstün***

Öz

Kamu alımları geçmişten günümüze kabul edilen ihale kanunları ile gerçekleştirilmiştir. İlk ihale kanunu 1925 tarihli iken günümüzde geçerli olan son kanun 2002 tarihlidir. 1925 yılından günümüze kadar dört kanun değişmiştir. Bu kanunlarda yer alan alım usulleri ad olarak değişse bile içerik olarak fazla değişikliğe uğramamıştır. Alım usulleri içinde tüm kanunlarda temel usul; günümüzdeki adı ile açık ihale usulü olmuştur. Günümüz itibarıyla değişikliklerin konuşulduğu ihale kanununda tarihsel boyutu ile bakıldığında değişmeyecek olan temel usulün yine açık ihale usulü olacağını söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak çalışmada da ele alındığı üzere açık ihale usulünün yanında yer alan diğer alım usullerinin de önemli büyüklüklere ulaştığını belirtmek gerekir.

Anahtar Kelimeler: Kamu İhale Mevzuatı, İhale Kanunu, Kamu Alım Usulleri, Kamu İhaleleri, Açık İhale Usulü.

Abstract

Public procurement has been realized with tender laws that are accepted on from past to present. While the first tender law was dated 1925, the last law that is valid today is dated 2002. From 1925 to the present day four laws have amended. Even though the purchasing procedures included in these laws have changed as names, they have not changed much in terms of content. In the procurement procedures of all four laws, open tendering has been basic procedure with the different names. While the amendments are on the agenda about the current tender law, it will not be wrong to say that the open tendering will remain as the basic procedure in the new tender law from a historical point of view. However, as discussed in the study, it should be noted that other procurement procedures besides the open tender procedure have also reached significant sizes.

Keywords: Public Procurement Legislation, Tender Law, Public Procurement Procedures, Public Procurements, Open Procurement Procedure.

* Prof. Dr., Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, ozhanc@uludag.edu.tr.

** Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Öğrencisi, 701612018@ogr.uludag.edu.tr.

*** Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Öğrencisi, kustun@uludag.edu.tr.

Giriş

Günümüz ekonomik sistemi içinde kamu kesimini oluşturan devlet ve diğer idareler, kamu hizmetlerini üretmek ve sunmak üzere gerek kendi imkânlarını gerekse özel kesimin imkânlarını kullanmak zorundadırlar. Kamu kesiminin özel kesimden sağlayacağı mal ve hizmetlerin boyutu ekonomik büyüme çerçevesinde değişebilmektedir. Büyümenin durumuna göre alımlar azalır, artabilmektedir. Ancak değişmeyen durum, alım türlerinin değişmemesi ve yıllar boyunca kamunun özel sektörden mal, hizmet ve yapım işi şeklinde alımlar yapmasıdır. Kamunun özel sektörden yaptığı alımlarda öne çıkan husus, alımların türü ve boyutu olduğu kadar bu alımların nasıl yapıldığıdır. Diğer bir deyişle yapılan alımların hangi özel sektör firmalarından nasıl temin edileceği konusunun taşıdığı önemdir. Bu hususta öne çıkan düşünce, alım usullerinin nasıl belirlendiği ve uygulandığı üzerine yoğunlaşmaktadır. Kamu alımlarında kullanılan usuller kamu ihale mevzuatı kapsamında geçmişten günümüze belirlenmiş olup yaşanan değişimlerle günümüzdeki yapı oluşturulmuştur. Çalışmada geçmişten günümüze kamu alım usulleri çerçevesinde kuramsal yapı açıklanarak günümüzde kamu alım usullerinin değerlendirilmesi yapılmıştır.

Kamu Alımlarının Kuramsal Çerçevesi ve Türkiye

20. yüzyılın ilk yarısında yaşanan Dünya Savaşları ve Büyük Buhran sonrasında klasik iktisat anlayışından uzaklaşarak devletin ekonomiye müdahalesinin kaçınılmaz olduğunu savunan Keynesyen görüşün benimsenmesi ile birlikte kamu kaynakları maliye politikalarının yönlendirildiği amaçlar doğrultusunda en etkin şekilde kullanılmaya çalışılmıştır. Bu etkin kullanımın sonucunda ise kaynakları optimal şekilde dağıtmak, üretim faktörlerinin verimliliğini sağlayarak istihdam yaratmak, ekonomik kalkınmayı sağlamak gibi çıktılar elde edilmesi beklenmiştir. Her ne kadar 1980'li yılların başından itibaren ekonomide liberal rüzgârlar yeniden esmeye başladıysa da günümüze kadar geçen sürede kamu harcamalarının gayri safi milli hasıla içindeki artışı devam etmiştir. Bu artışta elbette tek başına kamu harcamalarının bir maliye politikası aracı olarak ekonomiye müdahale maksatlı kullanılması yoktur. Bu süreçte devletin sosyal devlet anlayışı çerçevesinde topluma sunmak durumunda olduğu hizmetlerin nüfus artışı, kentleşme, teknolojik gelişmeler gibi hususlara bağlı olarak artması ile liberal politikalar neticesinde devletin küçülmesine paralel olarak toplumsal hizmet sunumlarının özel kesime gördürülmesi gibi olguların da etkisi bulunmaktadır. Bu gelişmeler neticesinde 20. yüzyılın başlarında sanayileşmiş ülkelerde kamu harcamaları/gayri safi milli hasıla oranı %10'un altında izlerken 1960'larda bu oran %27'ye, 1990'lı yıllarda ise %50 düzeyine kadar çıkmıştır(Kanca, Bayrak, 2015, s. 108).

Devletin ve diğer idarelerin üstlendiği toplumsal ve ekonomik görevlerini yerine getirirken kamu gelirlerini kullanarak yaptığı harcamaları “*kamu harcamaları*” genel ifadesiyle tanımlamak mümkündür. Kamu harcamaları; devlet mekanizmasının aksamaksızın işleyişinde gerekli olan (personel giderleri, bakım ve onarım giderleri vb.) *cari harcamaları*, faydası ileriki

dönemlere dönük ve üretimin artırılması gibi belli amaçlara yönelik *yatırım harcamalarını* ve sosyal, ekonomik vb. nedenlerle yapılarak karşılığında herhangi bir mal, hizmet alınmayan *transfer harcamalarını* da kapsayan oldukça geniş bir alandır (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2015, s.88-91). Bu nedenle kamu harcamaları ekonomik açıdan yatırım ve üretim miktarları ile kaynak dağılımı gibi unsurları etkilemekte; ayrıca kamu hizmetlerinin sunumu ve gelir dağılımını düzenlemek gibi fonksiyonları sağlamaktadır (Arslan, 2002, s.6). Bu geniş alanın içerisinde “*kamu alımları*” ise devlet organlarının ihtiyaç duyduğu mal, hizmet ve yapım işlerinin piyasadaki alım sürecidir (Arrowsmith, Kunzlik, 2009, s.36). Günümüzde devletler devlet olmanın getirdiği sorumlulukla bir yandan üretim kapasitesinin artırılmasına yönelik yatırım harcaması olarak da adlandırılan birçok alt yapı projesini gerçekleştirirken bir yandan da toplumsal hizmetler ile diğer cari faaliyetlerini yerine getirmek için mal, hizmet ve yapım işleri alımları yapmaktadırlar.

Kamu alımları büro işlerinde kullanılacak bir kalemden otoyol inşasına kadar geniş bir çeşitliliğe sahiptir (Wiehen, Olaya, 2006, s.13). Bu nedenle kamu alımları hem alıcı konumundaki devlet hem de ekonomide faaliyet gösteren farklı büyüklüklerdeki tüm özel kesim tarafları için büyük önem taşımaktadır. Bu harcamaların ekonomik faaliyetler içindeki yerini görebilmek açısından 2009-2015 yılları arası OECD verileri incelendiğinde Türkiye'nin de içinde olduğu OECD ülkelerindeki kamu alımlarının kamu harcamalarına ortalama oranının %30 seviyesinde olduğu görülmektedir. (Organization of Economic Co-operation and Development [OECD], 2017) Bu kapsamda aşağıdaki tabloda 2012-2016 yılları arasında Türkiye'de kamu eliyle yapılan alımların miktarı Türk Lirası ve Amerikan Doları cinsinden verilmiştir.

Tablo 1: Toplam Kamu Alımları

Yıllar	Toplam Kamu Alımları (1.000 TL)	Toplam Kamu Alımları (1.000\$)
2012	94.398.722	53.942.126
2013	105.504.100	46.683.230
2014	113.494.916	49.345.615
2015	148.434.787	50.359.554
2016	173.663.835	49.054.809
TOPLAM	635.496.360	249.385.334

Not. 2012-2016 yıllarına ait Kamu İhale Kurumu (KİK) Kamu Alımları İzleme Raporlarında belirtilen değerler ve dolar kurları kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 1'deki verilerden de görüldüğü üzere Türkiye'de son beş yılda Kamu İhale Kurumu tarafından izlenen kamu alımları ortalaması 50 Milyar ABD doları seviyesindedir. Bununla birlikte yine OECD verilerine göre Türkiye'de yapılan kamu alımları 2009-2015 yılları arasında ortalama olarak GSYH'nın %11'i oranında gerçekleşmiştir (OECD, 2017). Bahse konu veriler her yıl yapılan kamu alımlarının ekonomi içinde ne denli büyük bir rolü olduğunun somut göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu alımlarının ulusal ve uluslararası düzeydeki büyüklüğü bahse konu alımları devletlerin; küresel düzeyde rekabet ile ulusal çıkarlar gibi alanlarda dengeyi sağlamaya

ve toplumun şeffaflık, etkinlik, eşitlik, adalet beklentilerini karşılamaya çalıştıkları karmaşık bir yapı haline getirmektedir(Thai, 2009, s.2). Ancak bu karmaşık yapıda bulunması gereken ve genel kamu yönetimiyle de uyumlu olan temel üç unsur vardır. Bunlar; toplumun kamu alımları sürecine adalet, eşitlik, şeffaflık, hesap verilebilirlik nitelikleri açısından güveni, etkinlik ve verimlilik, politikalara uyumluluk ve devamlılık (Schapper, Malta&Gilbert, 2009, s.89).

Kamu alımlarının ekonomi içindeki büyüklüğü ve bunun neticesindeki karmaşık yapısı bu alımları küreselleşme olgusu ile birlikte sadece devletlerin sınırlarını belirlediği bir alan olmaktan çıkarak Birleşmiş Milletler, Dünya Ticaret Örgütü, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü gibi küresel düzeyde ve Avrupa Birliği gibi bölgesel düzeyde uluslararası kuruluşlar tarafından da ülkeler düzeyinde belli sabit standartlara ulaşmak amacıyla üzerinde normlar geliştirilen bir alan haline getirmiştir. Bu çerçevede UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu ve Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri öne çıkan örneklerdir(Akdoğan, 2014, s.683).

Kamu alımlarında ulusal ve uluslararası normlara göre değişen farklı yöntemler kullanılsa da genel kabul gören ortak usul ihale yöntemidir(İlkorkor, 2010, s.65). Türkiye’de günümüze kadar yapılan hukuki düzenlemelerde ihale veya kamu ihalesi kavramları kamu alımları için kullanılmamış olmasına karşın ihale yöntemi sadece kamu alımlarında kullanılan bir yöntem olmayıp kamuya gelir getiren satış, özelleştirme gibi hususlarda da kullanılmaktadır(Akdoğan, 2014,s.685). Kamu alımları perspektifinden ihale; kamu idarelerinin görevlerini yerine getirmekte ihtiyaç duydukları mal ve hizmeti hukuki düzenlemelere uygun olarak özel kesimde en uygun teklif verenden alma sürecidir.

Kamu alımlarının kaynağının kamu gelirleri olduğu göz önüne alındığında kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasından hareketle miktar olarak büyük, yapı olarak karmaşık ve sosyoekonomik öznelere etkisi olan kamu alımlarının tereddütlere mahal vermeyecek şekilde hukuki zemine oturtulmuş ancak yeniliklere açık olan dinamik bir süreç içinde gerçekleştirilmesi büyük önem arz etmektedir(Kaplan, 2012, s.21). Bu kapsamda cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar ülkemizde dört kanuni düzenleme yapılmıştır. Bunlardan *ilki* 22 Nisan 1925 tarihli ve 661 sayılı Hükümet Namına Vukubulacak Müzayede ve Münakaşa ve İhalât Kanunu; *ikincisi* 2 Haziran 1934 tarihli ve 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu; *üçüncüsü* 8 Eylül 1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve son olarak *dördüncüsü ise* 4 Ocak 2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’dur. Diğerlerinin aksine son kanun olan 4734 sayılı Kanun kamu satışlarını kapsamamakta sadece kamu alımlarını düzenlemektedir(Büber, 2014, s.94).

1990’lı yılların sonunda halen yürürlükte olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun, Türkiye’nin Uluslararası Para Fonu ve Dünya Ticaret Örgütü ile yürüttüğü ilişkiler ve AB üyeliği müzakereleri kapsamında yapılan tespitler neticesinde yetersiz kaldığı görülmüştür(Akdoğan, 2014,s.692). 2886 sayılı Kanunun başta Avrupa Birliği olmak üzere uluslararası uygulamalara cevap verememesi; rekabet, şeffaflık gibi unsurları sağlamada yetersiz kalması, yeniçağın değişen ihtiyaçlarını karşılayamaması gibi nedenlerle kamu alımlarının yeniden düzenlenmesi kapsamında yeni bir kanun hazırlıklarına başlanmış ve sonucunda 1 Ocak 2003 tarihinden itibaren geçerli olmak

üzere 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 4 Ocak 2002 tarihinde kabul edilmiştir (Çolak, 2014, s.115). Ancak yapılan yeni düzenlemeyle birlikte 2886 sayılı Kanun tamamıyla yürürlükten kalkmamış, devlete gelir getirici özellikteki satış, kira ve trampa gibi işlemlerin yerine getirilmesinde kullanılmaya devam edilmesi sağlanmıştır. Bu şekilde kamunun alım ile satım faaliyetlerini düzenleyen mevzuat birbirinden ayrılmıştır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kamu alımlarını üç ana grupta toplamıştır. Bunlar mal alımları, hizmet alımları ve yapım işleridir. 1980 yılların ortalarından itibaren özelleştirme uygulamaları, özel sektörün hizmet alanındaki çeşitliliğini ve arzını artırmış, kamu idarelerinin devletin personel rejimine bağlı olarak temizlik, toplu taşıma gibi çeşitli hizmetleri özel sektörden tedarik etmeye başlaması vb. nedenlerle ciddi boyutlarda artış gösteren hizmet alımları da yeni kanunda temel kamu alımları arasına girmiştir (Büber, 2008, s.135-208).

Kamu İhale Kanunlarının Tarihsel Gelişimi

Kamunun gerçekleştirdiği alımlarda uygulanacak olan alım usulleri Tablo 1’de gösterilen alımların toplam büyüklükleri de dikkate alındığında her dönem önem arz etmiştir. Diğer bir deyişle kamu alımlarının büyüklükleri göz önüne getirildiğinde ihale mevzuatı kapsamında yer alan alım usullerinin önemi ortaya çıkmaktadır. Geçmişten günümüze ihale mevzuatı kapsamındaki alım usullerinde yaşanan değişimler “kamu daha uygun şartlarda alımlarını nasıl gerçekleştirebilir?” sorusuna cevap bulmak üzere yaşanmıştır. Bu kapsamda çalışmanın bu kısmında geçmişten günümüze değişen mevzuat kapsamındaki kamu alım usullerini açıklamak çalışmanın sonucu ve değerlendirme kısmı için önem taşımaktadır.

Müzâyede ve Münâkasa ve İhâlât Kanunu

Ülkemizde kamu alımlarını düzenleyen ilk yasal metin Cumhuriyetin ilanından sonra 28 Nisan 1925 tarih ve 661 sayılı Hükümet Nâmına Vukû’ Bulacak Müzâyede ve Münâkasa ve İhâlât Kanunu’dur. Kanuna göre, idare adına yapılacak her çeşit satın almalar; satış, kira, inşaat, tamirat, keşifler ve imalat (üretim) ve işletme, nakliyat ve benzeri işlerin eksiltme veya artırma işlemleri *kapalı zarf usulüyle artırma veya eksiltme, açık artırma ve eksiltme ve pazarlık suretiyle ihale* usulleri ile yapılması hükme bağlanmıştır.

Kanunda esas olan *kapalı zarf usulüyle artırma veya eksiltmedir*. Bu usulde bir zarf içerisine konulan teklif mektubu mühürlenir ve zarfın üzerine teklifin hangi işe ait olduğu ve isteklinin isminin yazılır. Zarflar ilgililer tarafından eksiltme ve artırmanın gün ve saati gelmeden evvel sıra numaralı bir makbuz karşılığında artırma veya eksiltmeyi yapmaya görevli heyetin başkanlığına verilir ve heyet tarafından zarflar açılıp artırma veya eksiltmeye girebilecekler için aranılan şart ve teminatın yerine getirilip getirilmediği incelenir ve şartları yerine getirmeyenlerin zarfları açılmadan iade olunur. Açık oturumda teklifler gerçek değerine uygun olup olmadığına göre incelenir ve en uygun teklif veren istekli ile sözleşme imzalanır.

Kanunda yer alan *Açık Artırma ve Eksiltme ihale usulü* ise artırma ve ihalesi özel hükümlerine uyarak yapılacak olan vergiler, senelik kira bedeli beşbin liraya kadar olan idareye ait taşınmaz malların kiralanması, artırma bedeli ve eksiltmesi beşbin lirayı geçmeyen satın almalar, ithalat, fiyatı kapalı zarf usulünün uygulanmasına olanak vermeyen hususlar (Maliye Bakanlığının iznini gerektiren şartlar) ile ilgili olarak gerçekleştirilir (“Cumhuriyet dönemi ihale”, 2017). Bu usul açık ihale olarak gerçekleşen işlemler için ihale gün ve saatinde hazır bulunanlar arasından en uygun teklif verenin tercih edildiği bir usuldür.

Pazarlık usulünde belirli limiti aşmayan çeşitli satın almalar ile Bayındırlığa ait devamlı veya acele tamirat işlerinde, kesinleşen ihalede uhdesinde ihale kalanların ihale şartlarını yerine getiremediklerinden dolayı zarar ve hasarı gidermek için hükümet tarafından nakliyat, inşaat ve satın almalar, nakliye vasıtaları ile yapılacak nakliyat, Hükümet tarafından emaneten yapılması uygun görülmeyen keşifler, işlemleri gizli tutulması gerekli olan işler pazarlık usulü ile yapılır.

Bayındırlık inşaatı ve işletme emirleri bu kanuna tabi olmayıp özel bir kanuna dayanak olmak şartıyla emanet usulü ile yapılabilecektir (“Cumhuriyet dönemi ihale”, 2017).

Bu kanunda yer alan ihale usullerinden anlaşılan husus, alınacak mal ya da yapılacak işlerde rekabetin sağlanması düşünülmüş bu kapsamda işin ya da malın miktar ve türüne göre farklı usullerden yararlanılmıştır.

Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu

661 sayılı Kanunun yürürlükte kaldığı süre içerisinde karşılaşılan ihtiyaçlar çerçevesinde 779, 878, 1330, 1540 ve 2338 Sayılı kanunlarla değişikliklere gidilmiş ancak bu değişikliklerde idari yapının gelişen fonksiyonları karşısında ihtiyacı karşılamamış (Yılmaz, 2007, s.61), Kanun 10 Haziran 1934 yılında yerini yaklaşık 50 yıl yürürlükte kalan 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve ihale Kanunu'na (Artırma, Eksiltme ve İhale, 1934) bırakmıştır.

2490 sayılı Kanuna göre bazı idareler hariç, idareler adına alım, satım, yapım, keşif, kiraya verme, kiralama ve bunlara benzer diğer işler; kapalı zarf usulü, açık artırma ve eksiltme, mahdut (dar) eksiltme, pazarlık usulü ve emanet usulü ile yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanunda esas ihale usulü *kapalı zarf usulüdür*. İstekliler mühürlü bir zarf içerisinde teklifleri ile birlikte teminat makbuzları ve banka teminat mektupları ile diğer istenilen evrakları artırma ve eksiltmeyi açma saatinden bir saat öncesine kadar artırma ve eksiltmeyi yapacak olan komisyonu başkanlığına verir. Komisyon tarafından teklifler kontrol edildikten sonra en uygun bedel teklif edene ihale verilir.

Tahsili ve ihalesi özel kanunlara göre yapılacak olan resimler, belirli bir parasal değere kadar olan kiralama, alım, nakil, yapı ve tamir işleri *açık artırma ve eksiltme usulü* ile yapılır. İhale gün ve saatinde komisyon isteklilerin teklifleri arasında en uygun teklif veren istekliye ihale bırakılır.

Mahdut eksiltme usulünde idareler, tecrübe edilmiş firmalara ihalesi lüzumlu görülen uçak, harp gemisi, harp, mühimmatı alımı, askerî tesisat ve levazımı, liman, rıhtım, şimendifer, demiryolları inşası, büyük su tesisatı, büyük fabrika ve diğer sanayi tesisat ile sıhhi tesisat işlerini, yaptıkları işlere eksiltmeye gidebilmesidir.

Kanunun 46. Maddesinde *pazarlık usulü* ile ihale yapılacak işlerden bazıları; artırma, ve eksiltmeye konulması faydalı görülmeyen müteferrik alımlar ile menkulât satışları ve küçük tamirler, yalnız tek kişide olan işler, güzel sanatlara özel matba ve elişleri, devlete ait her hangi bir hizmet için satın alınacak ya da kiralanacak gayrimenkullerdir.

Keşif bedeli belirli bir parasal değeri geçmeyen resmi idarelerin binaları, yolları, köprü inşaa veya tamirleri, yasak araziler içerisindeki mahsul ve meyve ağaçları hasılatları, tuz çıkarma işleri ve eksiltme veya pazarlık usulüyle ihalesi mümkün olmayan yapı, imal ve tamir işlerinin *emanet usulü* ile yapılacağı (Artırma, Eksiltme ve İhale, 1934) belirtilmiştir.

Devlet İhale Kanunu

İkinci Dünya Savaşı ve sonrasında, milletlerarası ticarî ilişkilerde ve ülkemizin ekonomi ve idari bünyesindeki büyük değişiklikler, devlet alım ve satımlarında hızlı ve pratik usullerin gerekliliğini açığa çıkarmıştır. 2490 sayılı Kanun, uzun zaman uygulanması ve az sayıda değişiklik yapılmasına rağmen, katı ve esnek olmayan hükümleri ile özellikle planlı kalkınma döneminin ihtiyaçlarına cevap vermemiştir. Kanunun ihtiva ettiği katı hükümleri, zaman kaybına sebebiyet veren formaliteleri, bazı idarelere bir kısım ihtiyaçlarının ve yapım işlerinin Kanuna tabi olmaksızın pazarlıkla ve emaneten yaptırması, konusunda zaman zaman getirilen geçici istisna ve yetkiler, planlı dönemin hızlı ve güven içinde yürütülmesi zorunluluğu yeni bir kanunun hazırlanmasına neden olmuş ve 10.09.1983 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu yürürlüğe konmuştur. (Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM] , 1981, s.1)

2886 Sayılı Devlet İhale Kanununun kapsamı genel bütçeye dahil idarelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleridir. İdareler, kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, açık teklif usulü, pazarlık usulü ve yarışma usulü ile Kanun kapsamındaki işlemlerini yerine getirir.

İhalelerde esas olan *kapalı teklif usulünde*, istekliler adı, soyadı ve tebligata esas göstereceği adresi yazılı olan mühürlü teklif zarflarını ilan saatine kadar komisyon başkanlığına gönderir. Komisyon geçerli en yüksek teklifin altında olmamak üzere, oturumda hazır bulunan isteklilerden sözlü veya yazılı teklif alınmak suretiyle ihale sonuçlandırılır.

2886 sayılı Kanunda “Uçak, harp gemisi, harp mühimmatı, elektronik cihaz, askeri tesisat ve levazımat, silah ve malzeme sistemleri, savunma sanayii ile ilgili faaliyetler ve bunlara ait her türlü yedek parça alımı; barajlar, enerji santralleri, sulama tesisleri, limanlar, rıhtımlar, hava meydanları,

demiryolları, lokomotifler, karayolları, tüneller, köprüler, akaryakıt tesisleri, özelliği bulunan yapım işleri bedii ve teknik hususiyetleri taşıyan sanat işleri, kentlerin ulaşım sistemlerine ilişkin planlar, kentlerin harita, nazım ve imar planları, su, kanalizasyon ve enerji tesisleri ile bunların etüt ve proje işlerinin ihalesi; diğer ihale usulleri yerine teknik yeterlilikleri ve güçleri idarece kabul edilmiş en az üç istekli arasında kapalı teklif usulü ile yaptırılabilir.” ifadesi yer almıştır.

Açık teklif ihale usulünde ihale saati gelmeden önce istekliler gerekli belgelerini komisyona verirler. Artırma ve eksilme usulü kapsamında istekliler verdikleri tekliflerin görüşülmesini müteakip yazılı olarak son tekliflerini vererek ihalenin karara bağlanmasına çalışılır.

Pazarlık usulü ise Kanununun 51. Maddesinde belirtilen işlerde kullanılan bir usuldür. Pazarlık usulü ihalelerde tekliflerin alınması ile ilgili belirli bir şekle tabi olmayıp ihaleler komisyon tarafından işin nitelik ve gereğine göre bir veya birden fazla isteklilerden yazılı veya sözlü teklif alınarak yapılır.

Yarışma usulü ise idarelerin her türlü etüt, plan, proje ve güzel sanatlara ilişkin işleri yaptırabildiği bir usul(Devlet İhale, 1983) olarak kanunda yerini almıştır.

Kamu İhale Kanunu

2886 Sayılı Devlet İhale Kanununun tüm kamu kurumlarını kapsamadığı, uygulamada ortaya çıkan sorunları gidermede yetersiz kaldığı, çağımızın değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap vermediği, Avrupa Birliği ve uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermediği görülmüştür. Ayrıca, kanunda belirtilen kamu harcaması ve kamu gelirlerini ilgilendiren işlerin farklı nitelikte olmalarına rağmen aynı kanunla düzenlenmesinin uygulamada ortaya çıkardığı sorunların(TBMM, 2001, s.1)önemsenecek düzeyde olması 2886 sayılı Kanunun değiştirilmesini gerektirmiştir. Bunlarla birlikte Türk kamu ihale sisteminin AB ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşların ihale mevzuatları ile uyumlu hale getirilmesi, kamu ihaleleri alanında uygulamayı yönlendirip denetimini sağlayacak bağımsız bir kurumun tesis edilmesi, kamu kaynaklarında israfın önlenmesi ve verimli kullanımı ile rekabet ve eşit muamelenin sağlanması ilkelerinin tam olarak uygulanabilmesi, etkin, şeffaf ve güvenilir bir kamu ihale sisteminin kurulması amacıyla yeni bir ihale kanununa ihtiyaç duyulmuştur(Köktaş, 2005, s.17-18).

Kanunun değiştirilmesi yönünde oluşan önerilerle birlikte, 2000’li yılların başında başlayan kamu alımları reform çalışmaları sonucunda AB direktifleri ve UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu ilkeleri baz alınarak, şeffaflık ve rekabet adına reform niteliğinde değişiklikler getiren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hazırlanmıştır(Akdoğan, 2014, s.683).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 1 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe girmek üzere 22 Ocak 2002 tarihli 26648 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Kanunun amacı, ihalelerde saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin, güvenilirliğin, kamuoyu denetiminin, gizliliğin, ihtiyaçlara uygun

şartlarda ve zamanında karşılanmasının ve kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını, tahmini bedel üzerinden indirim yapılarak ihale yapılması yerine, istekliler tarafından piyasa değerlerine uygun fiyata gerçekçi ihale yapılmasıdır.

Kanununda uluslararası ihale uygulamalarına uyum sağlamak amacıyla Kanunun 18. maddesinde idarelerce yapılacak olan her türlü kaynaktan karşılaşılan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde kullanılacak ihale usulleri; *açık ihale usulü*, *belli istekliler arasında ihale usulü*, *pazarlık usulü* ve *doğrudan temin* olmak üzere dört ihale usulü benimsenmiştir (TBMM, 2001, s.2). Ancak Kanun yürürlüğe girdiğinde kanunun uluslararası standartları ve ihalelerde açıklık, rekabet ve eşit muameleyi sağlayamadığı, uluslararası rekabete açık olmadığı, Avrupa Birliği direktifleri başta olmak üzere uluslararası standartlarla uyum içinde olmadığı, bazı maddelerin uygulanmasının idareler açısından fiilen imkânsız olduğu, bazı maddeler arasındaki çelişki ve tutarsızlıkların suiistimale açık olduğu gözlenmiştir. Bu eksiklikler karşısında kamu ihalelerinin sağlıklı biçimde yürütülmesini sağlamak üzere idarelerin bu konudaki yakınmaları ve uygulamanın izlenmesi neticesinde başta Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler normları olmak üzere uluslararası düzenlemeler de göz önünde bulundurularak kanunda 15 Ağustos 2003 tarihinde 25200 sayılı Resmi Gazetede “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun” ile değişikliğe gidilmiştir. Değişikle birçok yeni düzenleme yapılmış onlardan biri de idarelerin küçük çaplı ihtiyaçlarını diğer ihale usullerine tabi olmadan basit biçimde karşılanması için doğrudan temin usulü getirildiği halde, çok küçük alımlarda dahi sözleşme yapılması, Kanunun 10 uncu maddesindeki yeterlilik şartlarının istenmesi vb. konuların doğrudan teminde de aranması uygulamada istenilen kolaylığı sağlayamadığı için *doğrudan temin usulü ihale usulü olmaktan çıkarılmış* ve alım usulü olmuş buna ilişkin esas ve usuller Kanunun 22 inci maddesinde düzenlenmiştir.(TBMM, 2003, s.6)

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 5 inci maddesi “Temel İlkeler” başlığı altında açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün temel usul olduğunu diğer ihale usullerinin Kanunda belirtilen özel şartlarda kullanılabileceğini belirtilmiştir.

Temel ihale usulü olan *açık ihale usulü*, uluslararası mevzuatına uygun olarak işin niteliklerinin gerektirdiği yeterliliğe sahip bütün isteklilerin teklif verebildiği usuldür (TBMM, 2001,s.4). Kanuna göre, *belli istekliler arasında ihale usulü*, yeterlilik sonucunda idarelerce davet edilen isteklilerin teklif verebildiği, yapım işleri, hizmet ve mal alım ihalelerinden uzmanlık gerektiren açık ihale usulünün uygulanmadığı, yaklaşık maliyeti eşik değerinin yarısını aşan yapım işi ihalelerinde uygulanan bir ihale usulüdür. Belli istekliler arasındaki ihale usulünde rekabeti engellemeyecek şekilde kanunun 10 uncu maddesine uygun olarak ön yeterlilik ve ön yeterlilik ilanında belirtilen değerlendirme kriterlerine göre teklif verebilecek adayları belirlemek üzere ön yeterlilik değerlendirilmesi yapılır. Yeterli olduğu belirlenen adaylar dokümanda belirtilen kriterlere göre sıralanarak listeye alınan belli sayıda istekliler teklif vermeye davet edilir. İşin niteliğine göre kanunun 40 ıncı maddesine uygun olarak ihale dokümanı ve davet mektubunda belirtilen kriterlere göre teklifler değerlendirilerek ihale sonuçlandırılır.

Pazarlık usulü kanunda 21 inci maddesinde işlerin özelliği ve ivedilik gibi kriterlerin belirttiği hallerde kullanılabilen, ihale sürecinin iki aşamalı olarak gerçekleştirildiği ve idarenin ihale konusu işin teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belli hallerde fiyatı isteklilerle görüştüğü usuldür.

Son olarak ihale usulü olmamakla birlikte 22 inci madde de belirtilen şartlarda ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin olarak adlandırılan alımlarda ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişilerce piyasa araştırılması yapılmak şartı ile ihtiyaçların temin edilmesi sağlanır.

Kamu Alımlarının Alım Usullerine Göre İncelenmesi

Cumhuriyetin ilanından sonra kamu ihale mevzuatında bütünüyle kanun olarak dört kez değişikliğe gidildiği, ilk kanunla ikinci kanun arasında dokuz yıl, ikinci kanunla üçüncü kanun arasında elli yıl, üçüncü kanunla dördüncü kanun arasında ise yirmi yıl olduğu anlaşılmakta, kanunlar arasında alım usulleri yönüyle çalışmanın ikinci başlığında da değinildiği üzere temel de fazla değişikliğin olmadığı görülmektedir. Temel kamu alım usulü olarak birinci, ikinci ve üçüncü kanunda “*kapalı zarf usulü*” olarak adlandırılan usul, son düzenleme olan dördüncü kanunda ise “*açık ihale usulü*” adıyla temel usul olarak belirlenmiştir. Kanunlardaki açıklamalara göre kapalı teklif ile açık ihale usullerinin içerikleri alımlara aynı yönde yaklaşmaktadır. Temel alım usulü olan bu usullerde hedeflenen husus, alımları rekabete daha çok açarak devlet açısından daha ucuza ve faydalı alımlar haline getirilmesi olmuştur. Günümüze kadar yapılan kanuni düzenlemeler dikkate alındığında gelecekte yapılacak yeni kanun çalışmalarında açık ihale usulünün adı ne şekilde belirlenirse belirlensin içeriğinin önceki kanunlardan da anlaşılacağı üzere benzer şekilde olacağı yönünde görüş bildirmek doğru olur. Kamu alımlarının günümüzde çoğunluğunun ihale mevzuatı kapsamındaki rekabete açık usullerle yani açık ihale usulü ile yapıldığını çeşitli sayısal verilerle göstermek mümkündür.

Kamu Alımlarının Kapsamına Göre İncelenmesi

Kamu alımları; 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirtilen ihale usulleri kapsamında alımlar, yine aynı kanun çerçevesinde “doğrudan temin” usulüyle alımlar, “istisnalar” kapsamında alımlar ve “kapsam dışında” yapılan alımları kapsamaktadır. Aşağıdaki tabloda Türkiye’de 2012-2016 yılları arasında yapılan kamu alımları belirtilen bu dört başlık altında toplanmıştır.

Tablo 2: Kamu Alımlarının Kapsamına Göre Dağılımı (1.000 TL)

Kamu Alımı Kapsamı	KAMU ALIMI TUTARLARI									
	2012		2013		2014		2015		2016	
	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%
4734 S.K. İhale Usulleri Kapsamındakiler	76.634.709	81,18	89.237.530	84,58	97.420.824	85,84	128.244.122	86,4	155.661.190	89,63
Doğrudan Temin	10.554.256	11,18	6.433.774	6,1	7.419.983	6,54	8.276.761	5,58	3.817.742	2,2
İstisna	7.121.725	7,54	9.213.471	8,73	8.393.401	7,4	11.913.904	8,02	14.184.903	8,17
Kapsam Dışı	88.033	0,09	619.325	0,59	260.708	0,23	-	-	0	
Genel Toplam	94.398.722	100	105.504.100	100	113.494.916	100	148.434.787	100	173.663.835	100

Not. 2012-2016 yıllarına ait KİK Kamu Alımları İzleme Raporlarındaki değerler kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 2 incelendiğinde 2012-2016 yılları arasında yapılan kamu alımlarının ortalaması alındığında %85,52'sinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılanlardan oluştuğu, geriye kalan %14,48'lik kısmın ise diğer alım şekilleri çerçevesinde gerçekleştirildiği görülmektedir.

2012 yılından 2016'ya kadar geçen sürede doğrudan temin usulüyle yapılan alımlar ve istisna kapsamındaki alımlar tutar bazında incelendiğinde doğrudan temin alımlarında düşüş gözlenirken istisna kapsamındaki alımlarda yaklaşık aynı miktarlarda bir artış olduğu gibi bir görüntü ortaya çıkmaktadır. Bu alımların toplam kamu alımları içindeki yüzdesi ele alındığında ise istisna kapsamındaki alımların 2012'deki %7,54 oranından büyük oranlı sapmalar olmadan 2016 yılında %8,17 oranına geldiği görülmektedir. Ancak doğrudan temin alımlarının toplam kamu alımları içindeki 2012 yılında gerçekleşen %11,18'lik payının 2013 yılında yarı yarıya bir düşüşle %6,1 olarak gerçekleştiği, 2015 yılına kadar bu orana yakın bir seyir izlediği ve 2016 yılında %60'lık bir düşüşle %2,2 oranına kadar gerilediği görülmektedir.

Kamu Alımlarının İhale Usullerine ve Türlerine Göre İncelenmesi

Tablo 3'de gösterildiği üzere 2012 – 2016 yılları arasında gerçekleşen kamu alımlarının 4734 sayılı Kanunda belirtilen açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usulü kapsamında yapıldığı, alımların mal, yapım ve hizmet (danışmanlık hizmet alımı ayrı olmak üzere) alımı türlerine göre gerçekleştiği anlaşılmaktadır.

2012-2016 yılları arasındaki alımların ortalama %82 gibi büyük bir oranla “açık ihale usulü” kullanılarak yapıldığı anlaşılmaktadır. Geriye kalan alımların % 11'i pazarlık usulü, %7'si ise belli istekliler arasında ihale usulü ile gerçekleştiği görülmektedir.

Kamu alımları içindeki en önemli alım kaleminin ise ortalamada %50 ile “yapım işleri” olduğu görülmektedir. Bunu yine beş yıllık ortalamada %31 ile hizmet alımları(danışmanlık hizmet alımları dahil) takip etmekte ve son sırada %19'luk payı ile mal alımları yer almaktadır.

Aşağıdaki Tablo 4'Te ise 2012-2016 yılları arasında 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirtilen ihale usulleri kapsamında yapılan kamu alımlarının alım türlerine göre hesaplanan yaklaşık maliyetleri ile gerçekleşen sözleşme bedelleri toplu halde gösterilmiştir.

Tablo 3- 4734 sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Kamu Alımlarının İhale Usulleri ve Türlerine Göre Dağılımı (1.000 TL)

İhale Usulü	2012 Yılı		2013 Yılı		2014 Yılı		2015 Yılı		2016 Yılı		
	2012 Yılı	%	2013 Yılı	%	2014 Yılı	%	2015 Yılı	%	2016 Yılı	%	
İhale Türü											
Açık İhale Usulü	Mal Alımı	14.904.374	94,15	15.143.805	91,83	17.066.661	86,88	22.595.975	92,46	24.504.050	92,80
	Yapım İşi	33.100.022	75,56	38.948.117	73,37	33.428.443	84,73	44.362.456	82,45	58.082.266	72,90
	Hizmet Alımı	13.973.457	82,20	15.598.868	82,79	33.004.587	87,61	43.773.637	89,15	43.045.790	88,50
	Toplam	61.977.853	80,87	69.690.791	78,10	83.499.690	85,71	110.732.019	86,34	125.632.106	80,70
	Mal Alımı	1.673	0,01	3.364	0,02	3.518	0,02	6.921	0,03	1575	0,01
Bellİ İstekler Arasında İhale Usulü	Yapım İşi	7.129.773	16,28	8.446.972	15,91	3.986.380	10,10	4.938.821	9,18	7.361.136	9,24
	Hizmet Alımı	617.974	3,64	511	-	374	-	255	-	277	-
	Danışmanlık Hizmet Alımı	-	-	821.721	100,00	651.899	100,00	896.056	100,00	953.877	100,00
	Toplam	7.749.420	10,11	9.272.568	10,39	4.642.171	4,77	5.842.054	4,56	8.316.864	5,34
	Mal Alımı	923.806	5,84	1.344.524	8,15	2.574.074	13,10	1.835.679	7,51	1.894.537	7,18
Pazarlık Usulü	Yapım İşi	3.574.715	8,16	5.687.272	10,71	2.038.795	5,17	4.506.729	8,38	14.250.578	17,88
	Hizmet Alımı	2.408.516	14,17	3.242.376	17,21	4.666.093	12,39	5.327.642	10,85	5.567.105	11,45
	Toplam	6.907.437	9,01	10.274.172	11,51	9.278.962	9,52	11.670.050	9,10	21.712.220	13,95
	Mal Alımı	15.829.853	100	16.491.693	100	19.644.253	100	24.438.526	100	26.400.162	100
	Yapım İşi	43.804.509	100	53.082.361	100	39.453.618	100	53.808.006	100	79.693.980	100
Toplam	Hizmet Alımı	17.000.347	100	18.841.756	100	37.671.054	100	49.101.534	100	48.613.172	100
	Danışmanlık Hizmet Alımı	-	-	821.721	100	651.899	100	896.056	100	953.877	100
	Toplam	76.634.709	100	89.237.530	100	97.420.824	100	128.344.122	100	155.661.190	100

Not. 2012-2016 yıllarına ait KİK Kamu Alımları İzleme Raporlarındaki değerler kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 4: Kamu Alımlarının İhale Usulleri ve Türleri Kapsamında Yaklaşık Maliyet ve Sözleşme Bedeli Karşılaştırması

İhale Usulü	Tutar(100Tl)														
	2012			2013			2014			2015			2016		
	Sözleşme Bedeli	Yaklaşık Maliyet	Sözleşme Bedeli	Yaklaşık Maliyet	Sözleşme Bedeli	Yaklaşık Maliyet	Sözleşme Bedeli	Yaklaşık Maliyet	Sözleşme Bedeli	Yaklaşık Maliyet	Sözleşme Bedeli	Yaklaşık Maliyet	Sözleşme Bedeli	Yaklaşık Maliyet	
İhale Usulü	Mal Alımı	14.904.374	18.980.388	15.143.805	18.435.946	17.066.661	20.801.552	22.595.925	27.183.854	24.504.050	29.968.209				
	Yapım İşi	33.100.022	49.094.012	38.948.117	55.815.508	33.428.443	46.513.029	44.362.456	63.258.901	58.082.266	79.841.675				
	Hizmet Alımı	13.973.457	16.132.202	15.598.868	18.354.498	33.004.587	37.384.768	43.773.637	49.204.766	43.045.790	47.765.957				
Açık İhale Usulü	Toplam	61.977.853	84.206.602	69.690.791	92.605.952	83.499.690	104.699.349	110.732.019	139.647.521	125.632.106	157.575.841				
	Mal Alımı	1.673	2.353	3.364	5.549	3.518	3.680	6.921	6.714	1.575	2.542				
	Yapım İşi	7.129.773	10.236.153	8.446.972	11.496.910	3.986.380	5.217.671	4.938.821	6.593.159	7.361.136	9.028.563				
Bellii İstekiler Arasında İhale Usulü	Hizmet Alımı	617.974	833.913	511	840	373.577	593.976	255	453	277	216				
	Danışmanlık Hizmet Alımı	0		821.721	1.095.418	651.899	923.591	896.056	11.484.159	953.877	1.276.216				
	Toplam	7.749.470	11.072.418	9.272.568	12.598.717	4.642.171	6.145.535	5.842.054	7.748.485	8.316.864	10.307.538				
Pazarlık Usulü	Mal Alımı	923.806	1.046.723	1.344.524	1.530.975	2.574.074	2.947.893	1.835.679	2.082.518	1.894.537	2.165.780				
	Yapım İşi	3.574.715	4.073.248	5.687.272	6.578.355	2.038.795	2.397.959	4.506.729	5.002.520	14.250.578	16.462.552				
	Hizmet Alımı	2.408.916	2.681.796	3.242.376	3.592.469	4.666.093	5.017.934	5.327.642	5.726.831	5.567.105	5.990.211				
Genel Toplam	Toplam	6.907.437	7.801.767	10.274.172	11.701.800	9.278.962	10.363.785	11.670.050	12.811.870	21.712.220	24.618.543				
	Mal Alımı	15.829.853	20.029.464	16.491.693	19.972.471	19.644.253	23.753.125	24.438.526	29.273.086	26.400.162	32.136.531				
	Yapım İşi	43.804.509	63.403.413	53.082.361	73.890.773	39.453.618	54.128.658	53.808.006	74.854.580	79.693.980	105.332.790				
Genel Toplam	Hizmet Alımı	17.000.347	19.647.911	18.841.756	21.947.807	37.671.054	42.403.296	49.101.534	54.932.050	48.613.172	53.756.384				
	Danışmanlık Hizmet Alımı	0		821.721	1.095.418	651.899	923.591	896.056	1.148.159	953.877	1.276.216				
	Toplam	76.634.709	103.080.077	89.237.530	116.906.468	97.420.824	121.208.670	128.244.122	160.207.876	155.661.190	192.501.922				

Not. 2012-2016 yıllarına ait KİK Kamu Alımları İzleme Raporlarındaki değerler kullanılanlar tarafımızdan hazırlanmıştır.

Alım türleri genel toplamı verilerine göre 2012-2016 yıllarına ait 5 yıllık ortalama;

- Mal alımlarında, sözleşme bedelinin yaklaşık maliyetin %18'i oranında altında,
- Yapım işlerinde, sözleşme bedelinin yaklaşık maliyetin %28'i oranında altında,
- Hizmet alımlarında, sözleşme bedelinin yaklaşık maliyetin %12'si oranında altında,
- Danışmanlık hizmet alımlarında ise sözleşme bedelinin yaklaşık maliyetin %25'i oranında altında gerçekleştiği böylece yaklaşık maliyetle sözleşme bedeli arasındaki en büyük oran farkının %28'le yapım işlerinde gerçekleştiği görülmektedir.

Yapım işlerinde yaklaşık maliyet ile sözleşme bedeli arasında gerçekleşen bu yüksek farkın nedeni olarak kamu yapım işlerinde resmi kurumlar tarafından hazırlanan birim fiyatların etkisi bulunmaktadır. Kamu tarafından yaptırılan yapım işlerine yönelik birim fiyat, tarif vb. hazırlama ile bunları yayımlama yetkisi başta Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı olmak üzere bu alandaki işlerin çeşitliliği, yapılan işe göre yapım kriterlerinin değişiklik göstermesi vb. sebeplerle farklı on bir kuruma verilmiştir. Bu çerçevede Bayındırlık Bakanlığı, Bayındırlık Kurulu, Bayındırlık Meclisi'nin 06.04.1955 yılında aldığı 60 sayılı karar ile inşaat işlerindeki kâr ve genel gider oranı %25 olarak belirlenmiş olduğundan bu resmi kurumlar tarafından yayımlanan birim fiyatlar günümüzde %25 oranında müteahhit kârı ve genel gider dahil olarak yayımlanmaktadır. Bu nedenle kamu idareleri tarafından ihtiyaç duyulan yapım işlerinin yaklaşık maliyetlerin hesaplanmasında öncelikle bu %25 kârlı birim fiyatlar kullanılmaktadır. Bu resmi fiyatların yetersiz geldiği durumlarda ise piyasa fiyatlarına da başvurulmaktadır. Bu durumda Tablo 4'de de görüldüğü üzere yapım işlerinin yaklaşık maliyeti ile sözleşme bedeli arasındaki %28'lik farkın yetkili resmi kurumlar tarafından hazırlanan %25 kâr oranlı birim fiyat cetvelleriyle uyum gösterdiği değerlendirilmektedir *Yapım işlerindeki bu fark ihale usulü bazında incelendiğinde ise açık ihale usulünde ortalama farkın %30, belli istekliler arasında ihale usulünde ortalama farkın %25, pazarlık usulünde ise ortalama farkın %12 seviyesinde olduğu görülmektedir.*

Yapım işlerinde sözleşme bedeli yaklaşık maliyet farkının yukarıda açıklanan nedenle yüksekliğine rağmen pazarlık usulü alımlarda bu oranının ortalama %12 olması dikkat çekicidir. Pazarlık usulünün yapım işlerindeki bu düşük oranı diğer alım türlerinde de pazarlık usulünün oranlarını incelemeye sevk etmektedir. Pazarlık usulünde sözleşme bedeli yaklaşık maliyet oranları arasındaki farkın mal alımlarında %13 ve hizmet alımlarında ise %9 oranında olması ise pazarlık usulünde gerçekleşen bu düşük oran farkının tüm alım türlerinde ortaya çıkan bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun nedeninin ise pazarlık usulünün uygulama gerekçelerinde ve uygulama usullerinde aranması gerekmektedir. Yaklaşık maliyetin yapım işlerinde en az %25 kâr payıyla ve diğer alımlarda ise sağlıklı olarak hesaplanmadığından yüksek belirlemiş olması gerçeğiyle birlikte pazarlık usulü alımların neredeyse tamamına yakınının ilansız olarak gerçekleştirildiği göz önüne alındığında idarelerin alımlara davet ettikleri isteklilerin rekabetten uzak olarak gerçekleşen bu tür alımlarda fiyat tekliflerini yüksek tuttuğu ve böylelikle sözleşme bedellerinin yaklaşık maliyetlere daha yakın olarak gerçekleştiği değerlendirilmektedir.

Yapım işlerindeki sözleşme bedeli ile yaklaşık maliyetin arasında oluşan %28'lik farkın kabul edilebilir bir zemine oturtulabilmesine rağmen mal alımlarında gerçekleşen %18'lik farkta bu hususu yine mevzuata bağlamak mümkün görünmemektedir. Mal alımların çok büyük çoğunluğunun istisnai haller hariç olmak üzere her yıl rutin olarak alınan mallara ait olduğu göz önüne alınırsa alım yapan idarelerin yaklaşık maliyeti tespit etmedeki bu isabetsizliğinin uzman personel tarafından gerçekleştirilmemesi, gerçeğe en yakın tutarları yansıtacak miktar ve çeşitlilikte satıcıdan fiyat teklifi alınmamasında ve idare tarafından aynı mala ait önceki yıllardaki alım fiyatları ile aynı malı tedarik eden diğer idarelerin alış fiyatlarına ulaşamamak gibi nedenlere dayandığı değerlendirilmektedir.

Doğrudan Temin Usulü İle Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının İncelenmesi

Tablo 5'de 2012-2016 yılları arasında doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilen kamu alımları; mal, hizmet, yapım işi ve danışmanlık hizmet alımı olmak üzere türlerine göre gösterilmiştir.

Tablo 5: Doğrudan Temin Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının Türlerine Göre Dağılımı (1.000 TL)

ALIM TÜRÜ	Kamu Alımı Tutarı									
	2012 yılı	%	2013 yılı	%	2014 yılı	%	2015 yılı	%	2016 yılı	%
Mal Alımı	4.974.930	47,14	3.804.932	59,14	5.242.381	70,65	5.580.362	67,42	2.249.199	58,91
Yapım İşi	337.053	3,19	357.942	5,56	273.338	3,68	465.728	5,63	217.110	5,69
Hizmet Alımı	5.242.273	49,67	1.942.363	30,19	1.671.716	22,53	2.218.620	26,81	1.341.993	35,15
Danışmanlık Hizmet Alımı	-	-	328.537	5,11	232.548	3,13	12.052	0,15	9.440	0,25
Toplam	10.554.256	100,00	6.433.774	100,00	7.419.983	100,00	8.276.761	100,00	3.817.742	100

Not. 2012-2016 yıllarına ait KİK Kamu Alımları İzleme Raporlarındaki değerler kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Doğrudan temin usulü ile yapılan kamu alımları verileri incelendiğinde “mal ve hizmet alımlarının” bu alım usulünün yaklaşık olarak %95’ini oluşturduğu görülmektedir. Mal alımlarının oran ve tutar bazında hizmet alımı ve yapım işlerinden belirgin olarak yüksek olmasının sebebi olarak ivedi ihtiyaçların piyasadan karşılanmasında mal alımları anında yerine getirilebilen türde olması yönüyle en uygun alım türü olarak gösterilebilir. Bu hususun tersi olarak ise yapım işlerinin genelinin yüksek bedelli olması ve gerçekleştirilmesinin uzun süreler alabilmesi doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilen yapım işlerinin oran ve tutar bazında çok düşük seviyelerde kalmasının sebebi olarak değerlendirilebilir.

İstisna Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının İncelenmesi

Tablo 6'da 2012-2016 yılları arasında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun istisnalarının sıralandığı 3'üncü maddesi kapsamında yapılan kamu alımları alım türlerine göre gösterilmiştir.

Tablo 6: İstisna Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının İhale Türlerine Göre Dağılımı (1000 TL)

KAMU ALIMLARI										
İhale Türü	2012 yılı	%	2013 yılı	%	2014 yılı	%	2015 yılı	%	2016 yılı	%
Mal Alımı	4.504.077	63,24	6.259.579	67,94	5.352.893	63,78	7.350.902	61,7	9.090.762	64,09
Yapım İşi	691.481	27,05	833.647	9,05	561.560	6,69	442.885	3,72	854.649	6,3.
Hizmet Alımı	1.926.166	9,71	2.113.060	22,93	2.464.972	29,37	4.110.247	34,5	4.160.061	29,33
Danışmanlık Hizmet Alımı	-	-	7.184	0,08	13.976	0,17	9.870	0,13	79.431	0,56
Toplam		100	9.213.471	100	8.393.401	100	11.913.904	100	14.184.903	100

Not. 2012-2016 yıllarına ait KİK Kamu Alımları İzleme Raporlarındaki değerler kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

İstisna kapsamında yapılan alımlar içinde “mal alımlarının” 2012-2016 yılları arasını kapsayan beş yıllık süreçte istikrarlı bir seyre sahip olduğu ve toplam istisna alımları içinde ortalama %64’lük oranla en yüksek orana sahip alım türü olduğu görülmektedir. Mal alımlarını ortalamada %25’lik oranla “hizmet alımlarının” takip ettiği görülmektedir. Ayrıca hizmet alımlarının 2013 yılından itibaren oran ve tutar bazında bir artış eğilimine girdiği de görülmektedir.

Tablo 7’de yer alan veriler beş yıllık ortalamaya göre incelendiğinde istisna alımları içinde en yüksek payın toplamda yaklaşık olarak %78 ile 3/g ve 3/b maddelerinden oluştuğu görülmektedir. Bu büyük payın ise %50’si 3/g maddesi kapsamında yapılan alımlara aitken %28’si 3/b maddesi kapsamındaki alımlara aittir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 3/g maddesi “*genel ve özel bütçeli idarelerin, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı döner sermaye, birlik, tüzel kişilerin; kamu iktisadi teşebbüslerinin, sosyal güvenlik kuruluşlarının, fonların, özel kanunlarla kamu görevi verilmiş tüzel kişiliklerin, bağımsız bütçeli kuruluşların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlere ticarî ve sınıî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları, Hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma yapmak suretiyle finanse edilenler dışındaki yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli 2017 yılı için 8.980.120 (sekizmilyondokuzyüzseksenbinyüzyirmi) Türk Lirasını aşmayan mal veya hizmet alımlarını*” kapsamaktadır.

Tablo 7: İstisna Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının İstisna Maddelerine Göre Dağılımı (1000 TL)

Kamu Alım Tutarı					
İstisna Kanun Maddesi	2012	2013	2014	2015	2016
3a	153.109	152.561	247.950	430.734	661.907
3b	1.341.429	3.371.956	1.980.705	4.123.430	4.337.472
3c	41.210	33.810	212.685	428.952	204.688
3d	65	0	2.893	1.827	2.824
3e	350.420	325.817	121.364	777.477	508.557
3f	238.257	169.047	280.247	216.655	289.633
3g	4.107.913	4.275.070	4.930.022	5.379.216	6.576.010
3h	424	368	818	1.833	295
3i	671.792	601.496	482.828	375.067	1.374.072
3k	40.529	48.432	77.827	61.135	106.986
3l	0	0	220	0	0
3n	1.853	46.064	33.898	95.555	91.509
4964 Geçici Md.1	149.864	165.460	3.428	1.487	1.375
3p	4.578	4.732	7.724	5.874	7.415
3r	19.723	12.688	10.791	14.663	22.160
4734 KİK geçici md 1	558	5.969	0	0	0
Toplam	7.121.725	9.213.471	8.393.401	11.913.904	14.184.903

Not. 2012-2016 yıllarına ait KİK Kamu Alımları İzleme Raporlarındaki değerler kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3/b maddesi ise “savunma, güvenlik veya istihbarat alanları ile ilişkili olduğuna veya gizlilik içinde yürütülmesi gerektiğine ilgili bakanlık tarafından karar verilen veya mevzuatı uyarınca sözleşmenin yürütülmesi sırasında özel güvenlik tedbirleri alınması gereken veya devlet güvenliğine ilişkin temel menfaatlerin korunmasını gerektiren hallerle ilgili olan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri”ni kapsamaktadır.

Bu çerçevede 3/b istisna alımlarının ülke savunması, güvenliği ve istihbaratı açısından önem arz eden konularda yapıldığı göz önüne alındığında istisna alımları içindeki payının dışarıda tutulması halinde toplam istisna alımları içinde tek başına sahip olduğu ortalama %50'lik pay ile 3/g maddesi önem arz etmektedir. 2016 yılında toplam tutarı 6,5 milyar lirayı bulan 3/g alımlarının istisna kapsamında yapıldığı ve ayrıca 2012-2016 yıllarına ait Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları İzleme Raporlarındaki “istisna kapsamında yapılan alımların idarelerin harcama yaptığı finansman kaynağına göre dağılımı” tablolarındaki verilere göre bahse konu alımların %50'nin altına düşmediği, görülen oranının KİT ve BİT'ler tarafından yapıldığı göz önüne alındığında 4734 sayılı Kanunun rekabet, şeffaflık, eşit muamele ilkelerinin zedelendiği değerlendirilmektedir.

Sonuç

Kamu alımlarının gerçekleştirilmesinde kullanılan kamu ihale mevzuatının geçmişten günümüze dört kanun ile düzenlendiği, bu kanunların hepsinde temel usul olarak herkesin teklif verebildiği kapalı zarf usulüyle artırma veya eksiltme, kapalı zarf, açık ihale adlarındaki ihale usulünün ilk sırada yer aldığı

anlaşılmalıdır. Kamu ihale kanununda yeni düzenlemelerin yapılmasının tartışıldığı günümüzde (“Kamu ihale kanunu yine değişiyor”, 2017), kanunda yapılacak değişiklik içinde adı açık ihale ya da kapalı zarf olsun bu usulünün temel usul olarak varlığının devam edeceğini söylemek yanlış olmayacaktır. 2012-2016 yıllarına ait veriler üzerinden yapılan incelemelerde günümüzdeki ihale kanununda temel usul olarak belirlenen açık ihale usulü ile yapılan kamu alımlarının ortalama %82 oranında olması bu usulün önemini ortaya koymaktadır. Bu oran üzerinden konuyu detaylandırdığımızda geri kalan %18’lik oranın da önemsenmesi gerektiği düşüncesi ağır basmaktadır. Bunun önemsenmesinin gerekliliğini parasal boyutu ile ifade etmek gerekir. İncelenen 2012-2016 yılları itibarıyla toplam olarak yaklaşık *altı yüz otuz beş milyar TL’lik* (Tablo 1 ve 2) kamu alımları olduğu hesaba katıldığında bunun %18’inin *yüz on dört milyar TL* olduğu dolayısıyla önemli bir meblağın açık ihale usulünün dışına kaydığını görebilmekteyiz. Açık ihale usulü dışındaki pazarlık ve belli istekliler arasında ihale usulü ile gerçekleştirilen bu büyüklükteki alımların belli bir düzen içinde yapıldığını söylemek mümkün olsa da yine de açık ihale kadar rekabetçi olmadıklarını söylemek gerekir. Örneğin; pazarlık usulünde –ki yüzde onsekizin yüzde on birini (Tablo 3) oluşturmaktadır – idare ile istekliler yakın iş birliği içinde olabilmektedirler. Bu usulün işleyişinde özellikle ilana tabi olmayan alımlarda idare, pazarlık için birkaç firma çağırarak alımı gerçekleştirebilmektedir. Bu ise piyasa oyuncularındaki haksız rekabetin ortaya çıkmasına neden olabilen bir uygulama olmaktadır.

Kamu İhale Kanununun kapsamındaki ihale usullerinin dışında gerçekleşen diğer uygulamalarda dikkat çekici boyuta ulaşmışlardır. Kamu alımlarının 2012-2016 yılları arasında %85,52’si ihale usulleri kapsamında yapılırken geri kalan %14,48’i istisna, doğrudan temin ve kapsam dışı yollarla yapılmıştır. Bu görüntü açık ihale usulünün kuvvetlenmesini etkileyen daha vahim bir sonuç doğurmaktadır. İlgili yılların verileri (Tablo 2) ele alındığında ve hesaplama yapıldığında yaklaşık doksan iki milyar TL’lik meblağın ihale usullerinin dışında kaldığı anlaşılmaktadır. Bu alımlarla gerçekleşen işlemlerin bir usulü olmuş olsa da önemli olan husus, bu kadarlık bir büyüklüğün rekabet ve şeffaflığın göstergesi olan açık ihale usulünün dışında gerçekleşmiş olmasıdır.

Kamu alım usullerinde dikkat çeken bir husus ise yaklaşık maliyet ile sözleşme bedelleri arasındaki farklardır. Özellikle açık ihalelerde rekabetçi anlayış kuvvetli olduğundan sözleşmeler yaklaşık maliyetin çok altında kalarak (Tablo 4) idarelerin lehine bir durum oluşmaktadır. Ancak pazarlık usulüne bakıldığında yaklaşık maliyetler ile sözleşme bedelleri arasındaki farkın azaldığı görülmektedir. Bu ise rekabetçi fiyat teklifini arka planda bırakmakta, idare aleyhine bir durum oluşturmaktadır. Dolayısıyla pazarlık usulünün yanında kapsam dışı alım şekilleri ve doğrudan temin de dikkate alındığında kamu alımlarında önemli düzeyde yüksek maliyetlerde alımların gerçekleştirildiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Kamu alımlarında alım usullerinin tarihsel boyutta değişmediği, günün şartlarına göre rötuşlandığını söylemek gerekir. Bu hususta esas usulün her zaman günümüzdeki adıyla “açık ihale” usulü olduğu, büyük meblağların konu olduğu ihale çalışmalarının mümkün olduğunca açık ihale usulünün içine alınmasına çalışılması gerektiği, bu konuda idarelerin hızlı ve kolay alım yapmasını sağlayacak şekilde açık ihale usulünün uygulamasını kolaylaştıracak düzenlemelerin hayata geçirilmesi gerektiği söylenebilir.

Kaynakça

- Akdoğan, M. (2014). Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri Ve Türkiye Uygulamasına Yansımalarının İlerleme Raporları Işığında Değerlendirilmesi. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 72(2), 683-692.
- Arrowsmith, S., & Kunzlik, P. (2009). *Social And Environmental Policies In EC Procurement Law : New Directives And New Directions*. Cambridge University Press,. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uludag-ebooks/detail.action?docID=424537>. Created from uludag-ebooks on 2017-12-02 05:39:36.
- Arslan, A. (2002). Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik Ve Denetim. *Maliye Dergisi*, 140 ,6.
- Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu.(1934,10 Haziran). Resmi Gazete (Sayı:2723)Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/2723.pdf>
- Büber, B. (2008). *Yeni bir çatışma alanı: Kamu alımları*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Büber, B. (2014). Kamu ihale mevzuatının genel çerçevesi. M.Çolak, D.A. Demirboğa, (Ed.), *Kamu İhale Hukukunda Temel Konular* içinde(90-101), Ankara: Kamu İhale Kurumu Yayınları.
- Cumhuriyet döneminde ihale kanunları tarihi. (2017, 16 Aralık) Erişim adresi: <https://ihalemektebi.wordpress.com/mevzuat/cumhuriyet-donemi-ihale-kanunlari-tarihi/661-sayili-muzayede-munakasa-ve-ihalat-kanunu/>
- Çolak ,M. (2014). Kamu Alımlarında Doğrudan Temin Ve Eşik Değer Uygulaması, Avrupa Birliği Mukayesesi Ve Sonuçları. *Vergi Sorunları Dergisi*, (307), 114.
- Devlet İhale Kanunu.(1983,10 Eylül). Resmi Gazete (Sayı:18161)Erişim Adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2886.pdf>
- Edizdoğan, N., Çetinkaya Ö. ve Gümüş, E. (2015) .*Kamu maliyesi*(6.Baskı). Bursa:Ekin Yayınevi.
- İlkorkor, Z. Ş.,(2010) .Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Alternatif Bir Model: İhale Yöntemi. *Türk İdare Dergisi*, (468), 65.
- Kamu İhale Kanunu.(2002,22 Şubat). Resmi Gazete (Sayı:24648)Erişim adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4734.pdf>
- Kamu ihale kanunu yine değişiyor. (2017, 28 Aralık). Erişim adresi: <http://www.aljazeera.com.tr/haber/kamu-ihale-kanunu-yine-degisiyor>
- Kamu İhale Kurumu, Kurumsal Gelişim Ve Araştırma Dairesi Başkanlığı.(2013). 2012 Yılı Ait Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları İzleme Raporu. Erişim adresi: http://www2.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_al%C4%B1m%C4%B1_istatistikleri_rev.pdf
- KİK,KurumsalGelişimVeAraştırmaDairesiBaşkanlığı.(2014).2013YılıAitKamuİhaleKurumuKamuAlımları İzleme Raporu. Erişim adresi: http://www2.ihale.gov.tr/Duyurular2012/2013_y%C4%B1lsonu_kamu_alimlari_istatistik_raporu.pdf
- KİK, Kurumsal Gelişim Ve Araştırma Dairesi Başkanlığı.(2015). 2014 Yılı Ait Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları İzleme Raporu. Erişim adresi: http://www2.ihale.gov.tr/Duyurular2012/2014_kamu_alimlari_raporu.pdf
- KİK, Kurumsal Gelişim Ve Araştırma Dairesi Başkanlığı.(2016). 2015 Yılı Ait Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları İzleme Raporu. Erişim adresi: http://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/2015_yil_sonu_kamu_alimlari_raporu_v2.pdf
- KİK, Kurumsal Gelişim Ve Araştırma Dairesi Başkanlığı.(2017). 2016 Yılı Ait Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları İzleme Raporu. Erişim adresi: http://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/kamu_alimlari_izleme_rapor_2016_y%C4%B1lsonu.pdf

- Kanca, O. C.; Bayrak, M.(2015). Ekonomik tasnif esasında Türkiye’de kamu harcamaları. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*,3(1),s.107–139.
- Kaplan, S. (2012). İdeal Bir Kamu İhale Kanunu Ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu Ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel Bir Model Çalışması. *Maliye Dergisi*,(162),s 21.
- Köktaş, A. (2005). *Avrupa Birliğinde Kamu İhale Hukuku Ve AB Politikaları Arasındaki İlişki*. Ankara:Asil Yayın Dağıtım.
- Organization of Economic Cooperation and Development.(2017). *Government At A Glance 2017 Edition*. Erişim adresi:stats.oecd.org/# 01.12.2017
- Schapper, P.R., Malta, J. N. V. & Gilbert, D. L. (2009). Analytical Framework For The Management And Reform Of Public Procurement. K. V. Thai (Ed.). *International handbook of public procurement* (87-104), New York: CRC Press.
- Thai, K.V. (2009). International Public Procurement: Concepts And Practices. K. V. Thai (Ed.). *International handbook of public procurement*(1-26) , New York: CRC Press.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi, Danışma Meclisi. (1981). Devlet İhale Kanunu Tasarısı ve Bayındırlık, Ulaştırma, İmar ve İskân, Turizm ve Tanıtma ve İktisadî İşler Komisyonu Raporu.Erişim adresi: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c020/dm__02020135ss0483.pdf
- TBMM, (2001). Kamu İhale Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu Raporu.Erişim adresi: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c082/tbmm21082047ss0794.pdf>
- TBMM,(2003). Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı İle Kamu İhale Kanunu Ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı; Benzer Mahiyetteki Kanun Teklifleri Ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma Ve Turizm Komisyonu Raporu. Erişim adresi: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c025/tbmm22025113ss0257.pdf>
- Wiehen, M., Olaya, J.(2006) How To Reduce Corruption İn Public Procurement. K. Kostyo(Ed.).*Handbook for curbing corruption in public procurement* (13-108). Retrieved December 02, 2017, from http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2006_curbingcorruptionpublicprocurement
- Yılmaz, B. M. (2007). *Kamu Alımlarında İdari Denetim*. Ankara: Yetkin Yayınevi.



Makale Yazım Kuralları

Makale biçimi

Makale uzunluğu asgari 7 bin 500 kelime, tercihen 70 bin vuruş (boşluklar dâhil)-sayfa başına yaklaşık 3 bin 450 karakter, 20 sayfa-civarında olmalıdır.

Yazı karakteri

Makaleler Microsoft Word programı kullanılarak Times New Roman karakterinde, 1 satır aralıklı olarak ve kenara dayalı şekilde yazılmalıdır. Metin için 12 punto, dipnotlar için 10 punto kullanılmalıdır.

Başlık

Başlık 12 punto kullanılarak, bold karakterlerle ve sayfa ortalanarak yazılmalıdır.

Yazar Bilgileri

İlk sayfanın sonuna, eğer dipnot bulunuyorsa birinci dipnotun öncesine, yazarın ünvanı, kurumu (*) işaretinin ardına dipnot şeklinde yazılmalıdır.

Referanslar ve Kaynakça

Dipnotlar

Dipnotlar, ilgili sayfanın sonuna sıralı numaralar hâlinde eklenmelidir. Dipnotlar 10 punto kullanılarak, 1 satır aralıklı olarak ve kenara yaslanmış şekilde yazılmalıdır.

Referanslar

Referanslar Harvard Sistemi çerçevesinde parantez içerisinde metnin içinde ilgili bölümün olabilecek en yakın yerinde yazar soyadı ve makale/kitap yılı olarak aşağıdaki örneklere uygun olarak yazılır:

Konu..... çerçevesinde değerlendirilebilir (Keyder, 1989).....

Öniş'in (2005) iddiasına göre.....

alıntılar ise yazar soyadı, makale/kitap yılı ve sayfa numarası olarak yazılır – e.g. (Keyman, 2005:111) ya da (della Porta, 2010:195-205).

Bir yazarın birden fazla eseri kullanıldığında (Göle, 2002; 2010);

Bir yazarın aynı yılda yayınlanmış birden fazla eseri kullanıldığında (Tarrow, 1997a; 1997b);

Bir yazarın aynı yılda yayınlanmış birden fazla eseri sayfa numarası verilerek kullanıldığında: (Smith, 2002a:195; Smith, 2002b:80)

Birden fazla yazarın çalışması referans olarak verildiğinde yıla göre sıralanılır: (Tarrow, 1998; della Porta; 2002; Smith, 2010) (not: aynı yılda yayınlanmış, ikiden fazla çalışma kullanıldığında alfabetik sıralanır).

Kaynakça

Kullanılan kaynakların bilgileri, metnin sonunda yazarların soyadı sırasına göre alfabetik olarak düzenlenen kaynakça bölümünde sıralanmalıdır. Aynı yazarın birden fazla eseri kullanıldığında, yazarın (yazarların) çalışmaları kronolojik olarak eskiden yeniye doğru sıralanmalıdır. Kitap ve dergi isimleri italik harfler kullanılarak yazılmalıdır. Kaynakçada yer verilen çalışmaların birden fazla yazarı var ise, her birinin soyadı ve ad bilgisine yer verilmelidir. Kaynak gösterirken sırasıyla aşağıdaki referans modelleri kullanılmalıdır.

Dergi Makaleleri İçin:

Karpat, K. H. (1972) "The Transformation of the Ottoman State, 1789-1908", *International Journal of Middle East Studies*, 3 (July): 243-281.

Derleme Kitaplarda Bulunan Makaleler İçin:

Tilly, C. (1986) "Action collective et mobilisation individuelle", dans P. Birnbaum et J. Leca (sous la dir. de), *Sur l'individualisme*, Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 213-237.

Mardin Ş. (2002) "Adlarla Oyunlar", içinde D. Kandiyoti ve A. Saktanber (der.), *Kültür Fragmanları. Türkiye'de Gündelik Hayat*, İstanbul: Metis, 127-140.

Kentel F. (2011) "Nationalist Reconstructions in the light of Disappearing Borders", in M. Casier and J. Jongerden (eds.), *Nationalisms and Politics in Turkey. Political Islam, Kemalism and the Kurdish Issue*, New York: Routledge, 48-64.

Kitap İçin:

Pettit, P. (1997) *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford: Oxford University Press.

Birden Fazla Yazarlı Çalışmalar İçin:

Kirişçi, K. (2012) "Turkey's New Draft Law on Asylum: What to Make of It?" in Pacaci Elitok H. S. and T. Straubhaar, *Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities*, Hamburg: Hamburg University Press, 63-85.

Güney, A., A. Tekin (2016) *The Europeanization of Turkish Public Policy: A Scorecard*, New York: Routledge.

Teknik Özellikler

Kenar Boşlukları	: Alt, Üst, Sağ, Sol: 2 cm
Cilt payı	: Cilt payı: 0,5 cm Cilt payı yeri: Sol
Kağıt Boyutu	: Özel boyut; Genişlik: 18 cm Yükseklik: 23,5 cm
Düzen	: Tek ve çift sayfalarda farklı Üstbilgi: 1,2 cm Altbilgi: 1,2 cm

Makale Gönderi Adresi

Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyasal Bilimler Dergisi
Anadolu Hisarı Kampüsü, 34810-Beykoz/İstanbul
E-posta: siyasalbilimlerdergisi@marmara.edu.tr

Siyasal Bilimler Dergisi, Ulakbim Dergi Sistemlerini (UDS) kullanmakta olup, makale göndermek isteyen yazarlar makale önerilerini aşağıda internet adresi bulunan Ulakbim Dergi Sisteminde bir hesap açarak bu sistem üzerinden göndermelidirler. Bu sistem sayesinde yazarlar, makale önerilerinin değerlendirme süreçlerini aşama aşama takip edebileceklerdir.

<http://dergipark.ulakbim.gov.tr/marusbd/>

9. Sayı için Makale Çağrısı

Siyasal Bilimler Dergisi'nin Eylül 2017'de yayınlanacak gelecek sayısında, herhangi bir konu sınırlaması olmadan Siyaset Bilimi, Uluslararası İlişkiler, Kamu Yönetimi, Yerel Yönetimler, Sosyoloji ve Tarih gibi sosyal bilimlerin farklı disiplinleri çerçevesinde yapılan çalışmalara yer verilecektir. Bu çerçevede, araştırmacıları özgün çalışmalarıyla dergimizin önümüzdeki sayısına katkıda bulunmaya davet ediyoruz. Siyasal Bilimler Dergisi, Marmara Üniversitesi tarafından senede iki kere yayınlanan disiplinlerarası, hakemli bir dergidir. Dergide Türkçe, İngilizce ve Fransızca yazılmış çalışmalar yayınlanmaktadır.

Call for Papers for the 9th Issue

Journal of Political Science invites academic papers in the field of Political Science, International Relations, Public Administration, Local Governments, Sociology and History for the next issue which will be published in September, 2017. Journal of Political Science is an international, research-driven, and peer-reviewed journal published by Marmara University semi-annually, which aimed at providing an academic platform for theoretical, analytical, quantitative, qualitative, empirical, and practitioner-based, as well as individual country-based, region-based, and comparative works. The journal accepts submissions in Turkish, English, and French.

Appel à publications pour le 9^{ème} numéro

Dans le prochain numéro de la Revue de Science Politique qui paraîtra au mois de septembre 2017, des travaux inédits réalisés dans le cadre des diverses disciplines de sciences sociales telles que la science politique, les relations internationales, l'administration publique, la gouvernance locale, la sociologie et l'histoire seront acceptés, sans qu'il n'y ait une délimitation quelconque du sujet. Dans ce cadre, nous invitons les chercheurs à contribuer avec leurs travaux originaux au prochain numéro de notre revue. La Revue de Science Politique est une revue à comité de lecture, pluridisciplinaire, qui est publié deux fois par an par l'Université de Marmara. Des articles scientifiques rédigés en langues turque, anglaise et française sont publiés dans la revue.

