

memleket Siyaset Yönetim (MSY)

IBSS, EBSCO, ULAKBİM Sosyal Bilimler Veri Tabanı ve ASOS İndeks'te yer almaktadır.
Altı Aylık Kuramsal Dergi • 2018 • Cilt: 13 • Sayı: 29 • Ulusal Hakemli Dergi
Yayın Türü: Yerel Süreli Yayın • Sertifika No: 0307-06-008465 • ISSN: 1306-8202
Yayın Şekli: 6 aylık - Türkçe

SAYI EDİTÖRÜ

Ozan Zengin
Fatma Eda Çelik

YAYIN KURULU*

Akif Argun AKDOĞAN, Prof. Dr., TODAİE
Süheyla Suzan GÖKALP ALICA, Doç. Dr., Gazi Üniversitesi
Can Umud ÇİNER, Doç. Dr., Ankara Üniversitesi
Koray KARASU, Prof. Dr., Ankara Üniversitesi
Özgün MİLLİOĞULLARI KAYA, Dr.
Cenk REYHAN, Prof. Dr., Gazi Üniversitesi
Ozan ZENGİN, Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Üniversitesi

DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Örsan AKBULUT
Yrd. Doç. Dr. Hüsnü AKILLI
Prof. Dr. Yüksel AKKAYA
Prof. Dr. Adalet ALADA
Dr. Öğr. Üyesi Tekin AVANER
Prof. Dr. Tayfun ÇINAR
Prof. Dr. Oya ÇİTÇİ
Prof. Dr. Ahmet Alpaz DİKMEN
Prof. Dr. Mehmet ECEVİT
Dr. Öğr. Üyesi Cengiz EKİZ
Muzaffer İlhan ERDOST
Prof. Dr. Özer ERGENÇ
Prof. Dr. Güngör EVREN
Prof. Dr. Cevat GERAY
Prof. Dr. Atilla GÖKTÜRK
Prof. Dr. Birgül Ayman GÜLER
Doç. Dr. Evren HASPOLAT

Prof. Dr. Gülser Ö. KAYIR
Doç. Dr. Nuray E. KESKİN
Dr. Esra ERGÜZELOĞLU KİLİM
Prof. Dr. Bilsay KURUÇ
Prof. Dr. İzzettin ÖNDER
Prof. Dr. Tayfun ÖZKAYA
Doç. Dr. Sonay B. ÖZÜĞURLU
Prof. Dr. Metin ÖZÜĞURLU
Prof. Dr. Tülay ÖZÜERMAN
Prof. Dr. Cem SOMEL
Prof. Dr. Mümtaz SOYSAL
Dr. Funda KARAPEHLİVAN ŞENEL
Doç. Dr. Menaf TURAN
Prof. Dr. Oktar TÜREL
Doç. Dr. Birkân UYSAL
Doç. Dr. Deniz YILDIRIM
Doç. Dr. Asli YILMAZ UÇAR

* Üyeler, soyadlarına göre alfabetik olarak sıralanmıştır.



memleket
yayınlari

Sahibi: YAYED adına Süheyla Suzan GÖKALP ALICA
Genel Yayın Yönetmeni: Akif Argun AKDOĞAN
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü: Zühal SİRKECİOĞLU DÖNMEZ
Yazı İşleri Müdürü: Özgün MİLLİOĞULLARI KAYA
Kapak Tasarımı: Kadir YILDIRIMOĞLU

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Dergisi ulusal hakemli bir dergidir; MSY, IBSS, EBSCO, ULAKBİM Sosyal Bilimler Veri Tabanı ve ASOS indekslerinde taranmaktadır.

Baskı: Patika Ajans Mat. Rek. Org. Tic. Ltd. Şti. Adakale Sokak 4/B Kızılay/ANKARA
Sertifika No. 32796, Tel: 0312 431 22 11, Fax: 431 22 66
Basım Tarihi: Ocak 2018

Makalelerin sorumluluğu yazarlarına aittir. Yayınlanan makalelerden kaynak gösterilmeden alıntı yapılamaz. Genel yayın yönetmeninin yazılı izni olmadan tanıtım amaçlı kısa alıntılar dışında dergide yer alan yazılar hiçbir yolla çoğaltılamaz, dağıtılamaz. Tam metin makalelerine <http://msydergi.com> adresinden erişilebilir.

memleket Siyaset Yönetim

Cilt 13, Sayı 29, Haziran 2018

Kamu Yönetiminin Geleceği: Kuramsal ve Yapısal Sorgulamalar

- Yönetimin Nesnesi Olarak Vali.....1
Cemil YILDIZCAN ve Can Umut ÇİNER
- Planlama Tartışmalarına Farklı Bir Yaklaşım: Planlamayı İnsan Üzerinden
Düşünmek.....31
Şulenur Özkan ERDOĞAN ve Barış ÖVGÜN
- Tarihsel Perspektiften Geleceğe, Yerel Yönetimler Bağlamında Rus Kamu
Yönetiminde Güncel Reformların Analizi.....61
Uğur SADİOĞLU ve Rahmi Erkut ERDİNÇLER
- Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi İçin Tarihsel Sosyolojiden Dersler.....83
Burcu ÖZACİT
- Kent Mekanında Kamusal Alan: Richard Sennett Perspektifinde Bir İnceleme...111
Hazal Ilgın BAHÇECİ
- Kalkınma Politikalarında Çevresel Etki Değerlendirmesi Sorunsalı – Türkiye
Örneği.....129
Ahşen SAÇLI
- Biyopolitik Açıdan Kişisel Verilerin Korunması.....147
Hürol ÇANKAYA ve Cengiz EKİZ

Haziran ve Aralık aylarında yılda iki kez yayımlanır.

İletişim: YAYED Ziya Gökalp Cad. No. 30, Kat. 5, D.17, 06420 Kızılay/ANKARA

Tel: 0 312 430 35 60, Faks: 0312 430 62 90, e-posta: msy@yayed.org

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Dergisi ekonomi, sosyoloji, tarih, uluslararası ilişkiler, vb. disiplinlerden yararlanarak siyaset bilimi ve kamu yönetimi konularını ele alan bilimsel makalelere yer verir.

Türkçe makaleler yayımlayan *memleket Siyaset Yönetim (MSY)* hem iki hakemin, hem de yazarın değerlendirme süreci boyunca gizli kaldığı hakemli bir dergidir.

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Dergisi YAYED yayınıdır; parayla satılmaz.

memleket Siyaset Yönetim

Volume 13, No 29, June 2018

The Future of Public Administration: Theoretical and Structural Inquiries

Prefect as an Object of Administration.....1
Cemil YILDIZCAN and Can Umut ÇİNER

A Different Approach to Planning Discussions: To Think Planning in terms of
Human.....31
Şulenur Özkan ERDOĞAN and Barış ÖVGÜN

From the Historical Perspective to the Future, Analysis of Current Reforms in
Russian Public Administration in the context of Local Governments.....61
Uğur SADİOĞLU and Rahmi Erkut ERDİNÇLER

Lessons from Historical Sociology for Comparative Public Administration.....83
Burcu ÖZACİT

Public Space in Urban Space: A Review from Richard Sennett's Perspective.....111
Hazal Ilgın BAHÇECİ

The Problematic of Environmental Impact Assessment in Development Policy:
Example of Turkey.....129
Ahsen SAÇLI

The Protection of Personal Data from the Biopolitical Perspective.....147
Hürol ÇANKAYA and Cengiz EKİZ

Published biannually in June and December.

Address: YAYED Ziya Gökalp Cad. No. 30, Kat. 5, D.17, 06420 Kızılay/ANKARA
Tel: 0 312 430 35 60, Fax: 0312 430 62 90, e-mail: msy@yayed. org

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Journal publishes academic papers in the field of public administration and political science benefiting from disciplines such as economy, sociology, history and international relations.

memleket Siyaset Yönetim (MSY) is published in Turkish. This journal employs double blind reviewing, where both the referee and author remain anonymous throughout the process.

memleket Siyaset Yönetim (MSY) is a YAYED publication; this publication is free

Kamu yönetimi disiplininin tarihsel kökenleri, kurucu metinleri ve önde gelen yaklaşımlar göz önünde bulundurulduğunda, yönetimin yapısal sorunlarının ve bu eksendeki tartışmaların kuramsal sorgulamalara sebebiyet verdiği görülmektedir. Disipline özgü bu uygulama-kuram ilişkisi, yönetsel gerçekliğin, tarihsel ve toplumsal bağlamı ve değişim dinamikleri içinde tartışılmasına olanak sunmaktadır.

Tekil örgütlenme sorunlarına odaklanıp kendisini toplumsal yapıdan soyutlayarak teknik idari işlerle sorumlu tutan bir kamu yönetimi anlayışı yerine toplumsal yapının farklı alanlar üzerinden ilişkiyel yapısını dikkate alan, alınan kararları ve mevcut hukuk kurallarını uygulamadan çok kamusal değer üretimine yönelik hizmet politikalarını oluşturmaya talip, ulusal ve uluslararası ekonomi politik gelişmeleri yakından takip eden ve eşitlik, hakkaniyet, yönetime katılım, yönetsel sorumluluk ve hesap verebilirlik, toplumsallık, hukukun üstünlüğü gibi ilkeleri kılavuz edinen bir kamu yönetimine gereksinim duyulmaktadır.

“Kamu Yönetiminin Geleceği: Kuramsal ve Yapısal Sorgulamalar” temasını içeren bu sayıda kamu yönetimi alanındaki bu açığı gidermek; konjonktürel olarak karşımıza çıkan yapısal sorunların ne gibi kuramsal sorgulamalara imkan verdiğini tartışmaya açmak istiyoruz. 29. Sayı’da kamu yönetimi alanındaki yerleşik konu ve kavramlara ilişkin özgün, alana katkı yapan tartışmalarla birlikte yakın dönemde ön plana çıkmaya başlayan konulara ilişkin bilimsel irdemeleri bulabileceksiniz.

Cemil Yıldızcan ve Can Umut Çiner, makalelerinde rol, işlev, statü ve değişim kapsamında “vali”nin yönetsel durumunu kuramsal açıdan tartışmaya açmışlardır. Tarihsel birikimiyle Fransa deneyimini dikkate alarak yönetim bilimi ekseninde Türkiye özelinde “vali”yi, özgün bir biçimde ele almışlardır. Çalışmada yönetsel, siyasal ve toplumsal aktörlerle etkileşim içindeki aktif bir özne olarak vali, incelemeye tabi tutulmuştur. Devleti temsil eden bir kamu görevlisi kategorisi olarak valiler, üstlendikleri ve yeniden ürettikleri roller ve bu kapsamdaki eylemleriyle yönetsel bütünlük içinde incelenmiştir. Rekompozisyon olarak adlandırılan Türkiye’deki yakın dönem yönetsel reform süreci, merkezi yönetim ve yerel yönetim sarmalında valinin değişen rolü çerçevesinde ayrıntılı irdelenmiştir.

Bariş Övgün ve Şulener Özkan Erdoğan, “planlama”yı konu edindikleri makalelerinde, planlamanın insan odaklı incelenebileceğini göstermeye çalışmışlardır. Vatandaş, bir kurumun çalışanı, müşteri gibi kendisinin dışında belirleyici başka bir varlık tarafından tanımlanan bir insan düşüncesi üzerinden değil, doğrudan insan olma dolayısıyla var olan etkin bir özne perspektifinden planlama edimini tanımlamaya çalışmaktadırlar. Farklı tanımlar ve farklı

disiplinler çerçevesinde “planlama”yı ele alma tarzlarını inceleyerek “planlama”ya antropoloji temelli bir dokunuş gerçekleştirmişlerdir. Miladî 20. yüzyıldan başlatılan teknik, araçsallaştırılmış bir “planlama” anlayışı yerine, insanların “araç”ı ve “zaman”ı niteliksel değişime uğratarak bunlar üzerinde tahakküm kurmaya başladığı ve mevcut durum ile geleceğe yönelik tasarımın kesişiminde tedbirli olma güdüsüyle düzen arayışına girdiği tarihsel dönemlerden günümüz yaşam koşullarına kadar getirilebilecek insan temelli planlamanın olanaklılığını tartışmaktadırlar.

Rusya’da yerel yönetimleri konu alan yazılarında Uğur Sadioğlu ve Rahmi Erkut Erdinçler, uzun tarihi boyunca Rusya’nın nasıl bir merkezi ve yerel yönetim geleneğine sahip olduğunu ortaya koyduktan sonra, 1991 yılında Sovyetler Birliği’nin çözülmesiyle birlikte yaşanan değişim sürecine odaklanmaktadır. Bu süreçte, Rusya’nın yerel, bölgesel idareler ile federe devletleri güçlendirmeye dönük reform girişimlerinde bulunduğunu belirtmektedirler. Çözülüş sonrası, tüm dünyada olduğu gibi, Rusya özelinde de serbestleşme eğilimi ile yerelleşme-bölgeselleşme arasında güçlü bir bağ olduğunu ortaya koymaktadırlar. Yazarlar, bu girişimlerin başarısında, kendi içlerindeki siyasi-temsili ve malî düzenlemelerin seyri kadar ve belki de tarihî verilerin gösterdiği gibi, bunlardan da fazla küresel, bölgesel ve askerî gelişmelerin belirleyici olduğu sonucuna varmışlardır. Söz konusu değişkenlerin, “süper güçlü merkezi otorite” veya “tek adam yönetimi” olarak adlandırdıkları Putin Dönemini yarattığını ve yerel-bölgesel-federe düzeydeki reformları açığa düşürdüğünü ortaya koymuşlardır. Çözülüş sonrası yönetsel sistemin kişisel iktidara dayalı bu yapısının, bundan sonrasına nasıl bir yönetsel yapı miras bırakacağına ilişkin öngörülerini de belirten yazarlar, güçlü liderliğin olmadığı koşullarda yönetsel yapıda bir belirsizliğin ortaya çıkma ihtimalinin çok güçlü olduğunu dile getirmişlerdir.

“Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi için Tarihsel Sosyolojiden Dersler” başlıklı yazıda, Burcu Özacit, karşılaştırmalı kamu yönetimi alanının, ayrı bir çalışma alanı olarak biçimlenmesinin önünde kimi yönetsel ve kuramsal sorunlar olduğunu belirtmekte; bu sorunların temelini oluşturduğunu düşündüğü “yöntem” ve “inceleme nesnesi” problemlerine odaklanmaktadır. Söz konusu sorunların ve dolayısıyla çalışma alanının gelişimi önündeki kısıtlayıcı çerçevenin aşılabilmesi için, tarihsel sosyolojinin yeni bir çalışma alanı olarak ortaya çıkış sürecindeki deneyimden faydalanılabileceğini savunmaktadır. Bu deneyimin, karşılaştırmalı kamu yönetimini, disiplinler-arası, tarihsel, çeşitli teorik kaynaklardan beslenen, değişim ve yapılanma süreçlerine odaklanan bir çalışma alanı olarak yeniden inşa etme olanağı sunduğunu dile getirmektedir.

Hazal Ilgın Bahçeci, “Kent Mekânında Kamusal Alan: Richard Sennett Perspektifinde Bir İnceleme” başlıklı yazısında 18. yüzyılda özgün biçimiyle tarih sahnesine çıkan “kamusal alan”ın 19. ve 20. yüzyıllar boyunca yaşadığı dönüşümü ele almaktadır. “Kamusal alan” 18. yüzyılda özel alandan ayrılarak,

belirli sosyal grup ve sınıflara özgülenmiş alanlardan farklı, eşit yurttaşların birlikteliğine dayanan, ortak bir amaç ve kültür etrafında şekillenen bir alan olarak ortaya çıkmıştır. Kentler de bu yüzyılda, kamusal yaşamın odağı ve kamusal alanın mekânda varolma zemini olmuştur. 19 ve 20. yüzyıllarda ise, kamusal alanlar, farklı bireysellikleri/özellikleri bütünleştirmekle birlikte, ayrıştırıcı hiyerarşiler üzerinden derin sosyal mesafeleri içinde barındıran alanlar haline gelmeye başlamışlardır. Kapitalizmin kentsel alanda yarattığı değişim, bu dönüşümde belirleyici bir rol oynamıştır. Zaman içinde toplumsal etkileşim azalmış; bireysel deneyim biçimleri yaygınlaşmış ve “öteki”yi yorumlama tarzı değişmiştir. Gayri şahsılık korkusundan beslenen “mahrem toplum”un ortaya çıkışıyla, yeni “kamusal alan”ın parçası olmak hem daha kişisel hem de daha pasif bir deneyim halini almıştır. Bahçeci, bu üç yüzyıllık dönüşümün, kentin uygarlaştırıcı ve bireye kendini gerçekleştirme imkanı sunan kamusal niteliğini çözücü bir boyuta geldiğini iddia etmektedir.

Ahsen Saçlı, çalışmasında, gün geçtikçe dünya çapında önemi daha çok idrak edilen “çevre” konusunu, yaygın bir biçimde karşıtı olarak konumlandırılan “kalkınma”yla birlikte ele almaktadır. Makalede, çevreye zarar vermeden kalkınma ideali uzantısında “sürdürülebilir kalkınma” anlayışına atıfta bulunulup dengeli bir şekilde politika geliştirmeye vurgu yapılmaktadır. Sürdürülebilir kalkınma hedefi için geliştirilen “Çevresel Etki Değerlendirmesi”ne (ÇED) ayrı bir yer verilerek tanım, unsurlar, süreç ve uygulama aşamaları gibi hususlar üzerinden ÇED hem genel evrensel kabuller hem de Türkiye’deki mevcut durum itibarıyla ayrıntılı açıklanmaktadır. Çeşitli sektörlerle yönelik yasal düzenlemelerde yatırımcılar lehine getirilen istisnalar ve muafiyetler belirtilerek ÇED’in işletilemez hale geldiği, sığ bir kalkınma anlayışına sarılarak çevre politikalarının geri plana itildiği ve dolayısıyla çağdaş uluslararası politikalarından ve düzenlemelerden uzaklaştırıldığı Saçlı tarafından eleştirel bir dille ortaya konmaktadır.

Hürol Çankaya ve Cengiz Ekiz, makalelerinde yakın dönemde hem uluslararası hem de ulusal düzeyde ön plana çıkan “kişisel verilerin korunması” konusunu yaşam ve politika ekseninde mercek altına almaktadırlar. Konu, bir yanda özel hayatın gizliliği, politik-kültürel-biyolojik özgürlük, yaşam hakkı; diğer yanda ise güvenlik, düzen, üretim ile tüketime dayalı yönetebilirlik, metalaşma ve pazarlama gibi hususlar dolayımında incelenmektedir. Biyometri ve biyopolitika, Foucault’ya referansla modern dönemde değişen ve dönüşen iktidar ilişkileri, özneleşme, disiplin ve güvenlik mekanizmaları, gözetleme ve kapatma, normalleştirme üzerinden; Agamben’e referansla da yaşamsal ve üretimsel kontrole yönelik olarak “istisna hali” ve “kamp” kavramları üzerinden açıklanmaktadır. Teknolojik gelişmelerin yardımıyla devletin ve sermayenin her türlü kişisel veriyi edinme, depolama, veriler arasında geçişkenliği sağlama olanağına sahip olması ve bu sahipliği, egemenliklerini tesis etmek için hak

temelli hukukun sınırlarını daraltarak kullanıyor olmaları eleştirel bir dille tartışılmaktadır.

Alanyazına bilimsel zenginlik ve derinlik kattığını düşündüğümüz bu sayıyı, il yönetim sistemini konu edinecek olan 30. Sayı izleyecektir.

Dr. Ozan Zengin – Dr. Fatma Eda Çelik

YÖNETİMİN NESNESİ OLARAK VALİ

Cemil YILDIZCAN*, Can Umut ÇİNER**

Özet

Bu makale, yönetimin nesnesi olarak valinin nasıl inceleneceği üzerinde durmaktadır. Valiler ya da mülki idare ile ilgili alanyazının canlandırılması gerektiği varsayımından hareketle öncelikle alanyazının durumu kısaca ele alınmıştır. Daha sonra alanyazında öne çıkan ve yeni bir bakış açısı geliştirmeye yardımcı olabilecek bazı önemli çalışmalar kısaca değerlendirilmiştir. Makale, Türkiye’de valilerin rolüne ve konumuna da kısaca değinmiştir. Ayrıca, rekompozisyon ve reformlar düzleminin bazı ana noktaları üzerinden karşılaştırmalı bir perspektif geliştirebilmenin araçları tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Vali, Mülki İdare, Kamu Yönetimi Reformu, Yerel Yönetimler, Rekompozisyon.

PREFECT AS AN OBJECT OF ADMINISTRATION

Abstract

This paper focuses on how prefects can be examined as an object of administration. Departing primarily from the assumption that the researches on the prefects or territorial administration should be invigorated, the situation of the literature is briefly discussed. Some important work that has emerged later on and can help to develop a new perspective is briefly reviewed. And also this paper evaluates the role of the prefects in Turkey. It discusses the means of developing a comparative perspective over some of the key points of recomposition and reforms as well.

Key Words: Prefect, Territorial Administration, Public Administration Reform, Local Administrations, Recomposition.

* Dr., Galatasaray Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, ORCID: 0000-0002-6086-9053

** Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, ORCID: 0000-0001-6852-9662

Giriş

Türkiye’de kamu yönetimi alanının değişimine odaklanan çalışmalar, mülki idare amirlerine ve özellikle valilere yeteri kadar ilgi göstermemektedir. Bu ilgisizliğin önemli nedenlerinden birinin, mülki idarenin mevcut yönetsel yapının görece en az değişen parçası gibi algılanması olduğu öne sürülebilir. Oysa, genel olarak mülki idare amirlerinin Türkiye’nin yönetim geleneğinde üstlendiği fonksiyonun sürekliliği dikkate alındığında kuşkusuz valiler ihmal edilemeyecek kadar önemli bir araştırma konusudur. İzleri Osmanlı Devletinden günümüze dek hakim siyasal bilimler geleneğinin kodlarına uzanan yönetsel ve siyasal roller üstlenen vali figürü, Türkiye’nin yönetim yapısının odağında duran bir aktör olmuştur. Bir kurum ve aktör olarak valinin bu merkezi konumu, onu yönetimdeki yapısal değişmelerin konusu ya da öznesi haline getiren nodal¹ karakterinden ileri gelmektedir. Bu bağlamda bu makale, valinin yönetim biliminin bir nesnesi olarak nasıl kavranabileceğine dair kuramsal bir perspektif sunmayı amaçlamaktadır. Bu kuramsal değerlendirme, valiyi konu edinecek olası araştırma pistlerini de içerecek bir genişlikte ele alınırken günümüz reform sorunsalına da bu perspektiflerden belirli bir ölçüde ışık tutmayı hedeflemektedir. Böylelikle, valinin nodal niteliğinden hareket eden bu yaklaşımın, onu kamu yönetimi içerisinde dahil olduğu karmaşık ilişki ve eylem sisteminin içerisine nasıl yerleştiği ve bunun nasıl değişeceği üzerine bir tartışma yürütmeyi de kolaylaştıracaktır.

Bu makale, öncelikle doğrudan ve dolaylı olarak mülki idare amirlerini ve valileri konu edinen pek çok çalışmanın varlığına karşın, mevcut alanyazında işaret ettiği eksikliği kısaca tanımlamaya çalışacaktır. Ardından, valiyi yönetim biliminin odağında nasıl yeniden tanımlayabileceğimiz sorusuna karşılaştırmalı bir analiz sunmaksızın, yönetim sistemi Türkiye ile büyük benzerlikler taşıyan Fransız alanyazımından bazı önemli çalışmaların sunduğu genel çerçeveye referansla yanıtlar arayacaktır. Makalenin son bölümü ise Türkiye’deki kamu yönetimi reformları çerçevesinde valinin değişen konumuna odaklanacak, sonuç kısmında ise alanyazının durumuna ilişkin saptamalar temel alınarak güncel araştırma önerileri getirilecektir.

¹ İngilizce *nodal* teriminin Türkçe karşılığı için düğüm, düğümsel terimleri düşünülebilecek olsa da olumsuz bir anlam yüklemek için, Türkçe alanyazında da kullanılmaya başlandığını gözlemlediğimiz nodal karşılığını tercih ettik.

Alanyazın Üzerine Değerlendirmeler

Valiler konusunda akademik bir çalışma ve/veya bilimsel bir araştırma yapmanın gerekliliği üzerinde şüphe olmamasına karşın, bu alanda yeterli sayıda akademik çalışma bulunmaması açıklanmaya muhtaç bir sorudur. Öncelikle, alanyazındaki bu durgunluğun, Türkiye’ye özgü olmadığını belirtmeliyiz. Bununla birlikte, Türkiye’deki alanyazının durumu ile ilgili olarak bazı noktaların altını çizmek gerekir. Söz konusu yargımız, mülki idare üzerine yazılmış bireysel ve kolektif çok sayıda akademik çalışmanın oluşturduğu geniş bir alanyazının varlığını elbette göz ardı etmemektedir. Ne var ki, bu kümede ele alınabilecek çalışmaların önemli bir kısmı, kamu hukuku perspektifinden hazırlanmış ve kurumsal çerçeveye değişen mevzuat bağlamında odaklanan araştırma ve incelemelerden oluşmaktadır. Bunların içinde hatırı sayılır bir bölümünün de lisans ve yüksek lisans düzeyindeki ders materyali niteliğinde betimsel çalışmalardan oluştuğu özellikle dikkate alınmalıdır.

Bununla birlikte, yönetim alanında sayıları az da olsa saha araştırmasına dayalı devlet ya da örgüt sosyolojisinin araçlarından yararlanan çalışmalar da mevcuttur. Mülki idareyi konu edinen ve kapsamlı bir saha araştırması içeren çalışmalar irdelendiğinde bunların bir kısmının İçişleri Bakanlığı’nın yerli ve yabancı uzmanlardan hazırlanmasını istediği ya da Bakanlığın eşgüdümünde gerçekleştirilmiş araştırma ve raporlar olduğu², bunun dışındaki bireysel araştırmaların ise daha çok yüksek lisans/doktora yapan idarecilerin tez çalışmaları ya da akademik faaliyetlerinden oluştuğu görülmektedir.³ Bunun bir nedeni, kuşkusuz yönetim alanında kapsamlı bir saha çalışması yapmanın diğer

² Bu bağlamda Neumark, Barker, Martin ve Cush, Mook, Fisher ve Pool gibi yabancı araştırmacıların adıyla anılan araştırmalarla 1960’lı yılların başında gerçekleştirilen ve Türkiye’deki kamu yönetimi alanının geniş kapsamlı ilk araştırması olan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), yine 1960’lı yıllarda İçişleri Hizmet ve Teşkilatını yeniden düzenlemek amacıyla gerçekleştirilen ve kısaca İÇ-DÜZEN adıyla anılan çalışmalar ve 1990’ların başındaki Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) gibi araştırmaların raporlarını anabiliriz. Cumhuriyet döneminin başından 1994 yılına dek hazırlanmış araştırma raporlarının kapsamlı bir sunumu için bkz. (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994). Bununla birlikte her ne kadar İçişleri Bakanlığı’nın talebiyle hazırlanmış olsalar da akademik nitelikleri itibarıyla yalnızca birer resmi rapor olmanın çok ötesinde alanyazına katkıda bulunan farklı yöntemsel araçlar ve birinci el kaynaklardan olduğu kadar saha araştırmasının olanaklarından da yararlanan önemli bazı araştırmalarından bazıları için bkz. (Fezyoğlu vd., 1957), (Payaslıoğlu, 1966), (Tümer, 1969), (Fişek, 1976), (Emre, 2002), (Emre vd., 2003). Bunların dışında yine İçişleri Bakanlığı’nın talebiyle yakın tarihli bir başka araştırma da 2013 yılında gerçekleştirilmiş sonuçları Türk İdari Araştırmalar Vakfı tarafından *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı* başlığı altında dört ayrı kitap olarak (TİAV, 2013); (TİAV, 2014a), (TİAV, 2014b), (TİAV, 2014c) yayımlanmıştır.

³ Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezinin verilerine göre mülki idare üzerine yazılmış önemli miktarda tez bulunmaktadır. Bunların arasında son yıllarda yazılmış olan tezlerden birkaçı için bkz. Çapar, 2015, Cangir, 2011 ve Apan, 2015. Ayrıca meslek mensupları

pek çok sosyal bilim araştırmasından daha zor ve ilgili kurumların etkin bir izin ve izleme sürecinden geçilmek durumunda olmasıdır.

Bu türden çalışmaların yanı sıra alanyazında idarecilerin çalışmalarının geniş bir küme oluşturmasının nedeni, onların konuya doğal ilgileri ve hâkimiyetleri kadar, idareye erişim imkânına başka araştırmacılardan daha fazla sahip olmalarıdır. Bu çalışmaların tümü dikkate alınsa dahi makalenin başında vurguladığımız eksiklik, Türkiye'nin devlet geleneği içerisinde taşıdığı öneme karşılık valinin bir yönetsel aktör olarak merkezinde durduğu çalışmaların azlığına işaret etmektedir.

Mülki idareyi konu edinen çalışmaların içerisinde valinin ele alınışında daha çok merkezleşme politikalarının ve bununla ilişkili yasal çerçevenin belirleyici olduğu vurgulanmalıdır. Söz konusu yasal çerçevenin uygulamadaki karşılığının daha açıklayıcı bir çerçeveden ele alınması gerektiği vurgulanmalıdır. Doğrudan valiyi konu edinen çalışmaların pek çoğu ise valinin bazı işlev ve görevleri ile sınırlı bir çerçeveden hareket eden dar kapsamlı araştırmalardan ve yine bu işlev ve görevlerin yeniden tanımlanması üzerine model önerilerinden oluşmaktadır.

Ayrıca, alanyazında sayıları çok fazla olmasa da vali monografilerinin olduğu da belirtilmelidir. Ne var ki bu monografik çalışmaların da çoğu belirli bir kentin valilerinin daha çok kısa kişisel tanıtımlıkları gibi sınırlı biyografik verilerinden hareketle oluşturulmuş eserlerle⁴ daha az sayıdaki belirli bir döneme ait prosopografik çalışmalardan⁵ ve bazı tekil vali figürleri üzerine yazılmış biyografik-otobiyografik çalışmalar, anı ya da gözlemlerden⁶ oluşmaktadır.

tarafından yurt dışındaki üniversitelerde yazılmış tezler de bulunmaktadır. Bunlardan birkaçı için bkz. Işıktaş, 2014, Balcı, 2015.

⁴ Çok sayıda örneği olan ve önemli bir kısmını doğrudan söz konusu ilin valiliği ya da il özel idaresinin yayına hazırladığı çalışmalardan yalnızca bazıları için bkz. Demircioğlu, 1973; Keskin, 1992; Eski, 2000; Arslan, 2008; Ağırhan, 2012. Bu türde belirli bir ilin ve bölgenin valileri hakkındaki eserlerin dışında başka ortak özelliklerine göre ya da belirli bir döneme göre gruplandırılmış valiler hakkında da yayımlanmış pek çok eser vardır. Bunlar arasında ilk anılması gerekenlerin başında kendisi de eski valilerden olan Mehmet Aldan'ın yayıma hazırladığı, *Türk İdare Dergisi* bünyesinde ve İçişleri Bakanlığı tarafından kitap ve fasiküller biçiminde yayımlanan *İz Birakan Mülki İdare Amirleri* serisi gelir. Bir diğeri yine İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan ve dönemin merkez valileri tarafından hazırlanan eserdir: Orhun vd., 1969.

⁵ Belirli vali figürlerini hem dönemleri hem de birbirleri ile ilişkisi içerisinde derinlikli bir şekilde ele alan çalışmaların sayısı oldukça kısıtlıdır. Osmanlı Dönemi (örneğin bkz. Kırmızı, 2008) ve Cumhuriyete geçiş dönemi üzerine (örn. Erdeha, 1975) bazı örneklerine rastlansa da özellikle yakın tarihe dek uzanan çalışmaların eksikliğinden bahsetmek mümkündür.

⁶ Bu kategoride gösterilebilecek örnekler çok fazla sayıdadır. Valilerin anıları biçimindeki eserlerden (örn. bkz. Hatipoğlu, 1997; Ceylan, 2006; Aytaman, 2008; Poyraz, 2008); onların anılarını bir araya getiren çalışmalara (bir örneği için bkz. Karul, 1994) ya da ünlü valiler hakkında yazılmış kitaplara (bir örneği için bkz. Pabuççu, 2010) değin pek çok çalışma mevcuttur. Aynı

Dolayısıyla biz bu makalede, valiyi bir aktör olarak diğer yönetsel, siyasal ve toplumsal aktörlerle ilişkisi bağlamında ve merkezinde valinin durduğu karmaşık eylem sistemi içerisinde ele alan çalışmaların eksikliğini vurgulamak istiyoruz. Mevcut çalışmaların nitelikleri itibarıyla valiyi toplumsal gerçekliğinden ziyade hukuki varlığı üzerinden okumaya meyilli olduğu, yine valiyi içine gömülü olduğu yönetsel ve toplumsal gerçeklikten çok siyasi tarihin merceğinden kavramaya çalıştığı söylenebilir.

Ayrıca, Türkiye'deki tekil vali figürü üzerine yapılan çalışmaların ise alanyazın için çok önemli katkılar sunmakla birlikte bir eğilim olarak genellikle sıra dışı valilere odaklandıklarının altı çizilmelidir.⁷ Oysa valiyi yönetsel aktör olarak tarif ettiğimiz perspektifte ele alan bütünsel bir yaklaşım için Türkiye'nin siyasal ve yönetsel hayatında temsil ettikleri farklılıkları ile öne çıkmış, yaptıkları kadar yapmadıklarıyla da kendi kişilikleri üzerinden tanınan vali figürlerine değil anonim kalmayı başarmış valilerin rutin faaliyetlerine odaklanmak gerekir. Weberyen anlamda, bu sıradan ve yapılması alışkanlık haline gelmiş işler aslında yönetsel olgunun ve onun analizinin en önemli unsurudur. Tabiri caizse yönetime ruhunu veren faaliyetlerdir. Dolayısıyla yönetimin nesnesi de özellikle bu faaliyetlerin içinde konumlanmaktadır. Bunun yanı sıra, vali figürünü yönetim alanında büyülü kılan şey, devlet otoritesini kendi şahsında yeniden üretmesi olsa da, bu dünyayı keşfetmek için kuvvetli ve tanınmış kişilerden çok söz konusu otoritenin valilik aracılığıyla rutinleşmesinin kendisine odaklanmanın gerekli olduğu kanısındayız.

Uluslararası alanyazında da mülki idare sistemi ve mülki idare amirlerinin durumu üzerine gerek monografik çalışmaların, gerek karşılaştırmalı çalışmaların eksikliği ve bunlara ilginin azlığı açıkça görülmektedir. Karşılaştırmalı bir perspektifle mülki idareyi çalışmanın yöntem açısından zorlukları bir yana, çeşitli ülkelerde yetki genişliği kapsamı ve sınırları kısaca durumu konusunda dahi yeterli derecede çalışma olmadığını vurgulamak gerekir.⁸ Bunun yanı sıra biyografik incelemelerde güçlü bir birikim bulunmaktadır.⁹ Karşılaştırmalı vali çalışmaları olarak tanımlanabilecek bilimsel çabaların belki de en önemlilerinden biri, Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü'nün (*International Institute of Administrative Sciences-IIAS*) Avrupa Kamu Yönetimi Grubu (*European Group for Public Administration-EGPA*) tarafından

zamanda bu çalışmalar arasında valilerin kendi deneyimlerinden hareketle Türk kamu yönetimi üzerine analizler ve idarecilere öğütler biçiminde formüle edilmiş önemli çalışmalar da mevcuttur (bkz. Çoker, 1996).

⁷ Bu bağlamda verilebilecek en belirgin örnek hakkında yazılan pek çok bilimsel ve aktüel çalışmanın ve hatta bir sinema filminin de olduğu Recep Yazıcıoğlu'dur. Bu yazılardan biri için bkz. Yıldız, 2005.

⁸ Bu konudaki son çalışmalardan biri için bkz. Marcou, 2013.

⁹ Fransa örneğinde biyografik iki önemli çalışma için bkz. Vié, 2002; Bernard, 2014.

her yıl düzenlenen uluslararası kamu yönetimi konferansları kapsamında geçtiğimiz yıllarda (2011-2014) gerçekleştirilmiştir (Eymeri-Douzans ve Tanguy, 2011).¹⁰ Buna ek olarak, mülki idare amirlerinin meslek örgütlerinin ve uluslararası birliklerin düzenlediği toplantılara da değinmek gerekir. Vali figürü ve valilik kurumu açısından karşılaştırmalı bir yaklaşımın geliştirilmesine katkıda bulunan düzenli bir uluslararası çaba, bu bağlamda akademi dışından bizzat mülki idare amirlerinin kendi mesleki örgütlerinin yıllık toplantıları aracılığıyla hayata geçirilmektedir. Kuruluş faaliyetleri 1993 yılına kadar uzanan, fakat mevcut yapısı ile resmen 2000 yılında kurulan Avrupa Mülki İdareciler Derneği (*Association européenne de représentants territoriaux de l'État - AERTE*) her yıl kamu yönetimindeki yeni gelişmelerin, ülke uygulamalarının ve mülki idare amirlerinin değişen rollerinin ele alındığı toplantılar düzenlemektedir.¹¹

Bize göre, uluslararası ve ulusal düzeyde son yıllarda yeterli derecede ilgi gör(e)meyen valiler ya da mülki idare amirliğini akademik çalışma ya da araştırmaların konusu yapmayı belirleyen bazı etmenlerden söz etmek gerekir. Öncelikle, bir araştırma nesnesi olarak vali teknik ve pratik bir alanda tanımlanma eğiliminde olup, yapılan pek çok analizde bu kavrayışın belirleyiciliği öne çıkmaktadır. Öte taraftan, siyasetin doğrudan kontrolü altında olan bu pratik alana her ilgili araştırmacının kolayca erişimi de mümkün değildir. Kamu yönetimi alanında popüler çalışma konularından biri olarak adlandıramayacağımız bu konuya akademisyenlerin genel bir ilgisizliği söz konusu olsa da, farklı disiplinlerden araştırmacıların daha dar kapsamlı bir şekilde doğrudan ya da dolaylı olarak mülki idare amirlerini konu alan çalışmaları mevcuttur.

¹⁰ 2011 yılında Toulouse Siyaset Bilimi Okulu (Sciences Po Toulouse) bünyesindeki bir laboratuvar (*Social Science Policy Laboratory-LaSSP*) ve Fransız Siyaset Bilimi Derneği (*French Association of Political Science-AFSP*) bir daimi çalışma grubunun (*Comparative Political Science of Administrations-SPCA*) ortaklığında EGPA içerisindeki Devlet Sosyolojisi: Reformlar ve Dirençler (*State Sociology: Reforms & Resilience*) başlıklı daimi çalışma grubunun düzenlediği “Vali Figürleri: Avrupa Karşılaştırması” (*Figures of the prefect. A European comparison*) başlıklı uluslararası konferans ile başlayan ve ardından 2012, 2013 ve 2014 yıllarında EGPA'nın yıllık konferanslarında devam eden karşılaştırmalı uluslararası çalışmanın sonuçlarının *Prefects, governors & commissioners. A European survey on the territorial representatives of the State* başlığı ile 2018-2019 yılında yayımlanması planlanmaktadır.

¹¹ Her yıl düzenlenen bu toplantılar mülki idare amirliği mesleğinin geleceğine odaklanmaktadır. Bunlardan, 22. Avrupa Günleri, Türkiye'deki mülki idare amirlerinin meslek örgütü sayılabilecek Türk İdareciler Derneği (TİD) Genel Başkanı Saffet Arıkan Bedük'ün AERTE dönem başkanlığında 28-30 Mayıs 2015 tarihleri arasında İstanbul'da gerçekleştirilmiştir. 1963 tarihinde kurulan ağırlıklı olarak Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfına mensup idarecilerin mesleki örgütü olarak kurulan TİD, bugün 2000'in üzerinde üyesi ile kamu yararına çalışan dernek (1966 tarih 6/6771 sayılı Bakanlar Kurulu kararı) statüsünde faaliyetlerini sürdürmektedir. TİD, 2010 yılında AERTE'ye üye olmuştur. Sözgelimi, AERTE'nin 2011 ve 2012 yılında düzenlediği toplantıların notları için bkz. Belayachi ve Riera, 2013.

Bununla birlikte, bir araştırma nesnesi olarak vali figürüne çok yönlü ve bütünlüklü olarak yaklaşan ve kapsamlı bir saha araştırmasına dayanan çalışmalar çok azdır. Kapsamlı saha araştırması yürütmekte istekli araştırmacıların ise bilgi ve veriye erişim gibi zorlukları mevcuttur. Bu durum ilgili alanyazının büyük oranda idare içinden kişilerin hazırladığı raporlar ile mesleki metinler tarafından belirlenmesine yol açmıştır. Bu bağlamda da kişilerin kendi deneyimlerinden aktardıkları bilimsel/mesleki yayınlar, akademik tezler ya da anılar, alanın akademik inşasında en önemli araçlar olarak ortaya çıkmaktadır. Bunların ortaya koyduğu zengin birikim önemli olmakla birlikte bu çalışmaların doğalarından kaynaklanan bir eleştirel perspektiften yoksunluğu da özellikle bazı örneklerde kendini hissettirmektedir.

Alanyazında karşılaşılan ikinci belirgin özellik, daha ileride tartışılacak olan valinin yalnızca merkezi yönetimin taşradaki uzantısı olarak görülmesidir. Üstlendiği farklı rol ve sorumluluklarla merkezin gölgesi, uzvu ya da bizzatî kendisi olarak tanımlanabilecek vali, devlet otoritesini temsil ederken bunu kendi şahsiyetinde yeniden üretir. Bu anlamıyla, yönetimin diğer aktör ve kurumları karşısında görece bir farklılığı olduğu iddia edilebilir. Söz konusu yeniden üretim, valilik kurumuna bakışta hukuki çerçevenin sınırlarının dışında valilerin uygulamalarını ve deneyimlerini de göz önünde bulundurmaya zorunlu kılar. Çünkü yönetsel gerçeklik sadece hukuk aracılığıyla anlaşılmaz. Vali uygulamalarının sergilediği çok renkliliğe karşılık, akademik yazına bunun yeterince yansımıyor olması, üzerinde durulması gereken önemli bir husustur. Değişen yönetsel gerçekliğin içinde valilerin rolünün yeniden tanımlandığı ve bu tanımlamanın analiz edilmesine ihtiyaç olduğu açıktır. Bu makale, böyle bir amaçla yazılmamakla birlikte, buna ilişkin bir perspektif sunmayı amaçlamaktadır.

Valiyi Yeniden Düşünmek

Uzun bir alanyazın saptamasından sonra, valiye ve valinin köken ile konumuna ilişkin bazı netleştirmeler yapmak gerektiği açıktır. Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne devralınan valilik sisteminin Napolyon dönemi Fransa'sını model aldığı, Türkiye'deki ilgili alanyazında sıklıkla vurgulanmaktadır (Tosun, 1970: 11; Şaylan, 1976: 27). Türkiye'deki valilik sistemi, iddia edildiği gibi Fransa'dan doğrudan alınmış bir sistem olsa dahi, modern anlamıyla kurumsallaşması Napolyon dönemine dayandırılan sistemin merkezi aktörü *préfet* (vali), Latin kökenli *praefectus*'tan gelmektedir. Latince, *prevost* ve *prefect* ile bunların türevleri *prevosté* ve *prejecture*, "*praefectura*"ya hizmet edenler anlamında kullanılmaktadır (Duval, 2012: 302-303). *Praefectus* (ya da *praetor*), geniş anlamda, yönetimin başındaki memura

verilen addır (Gaffiot, 1934: 1217).¹² Roma yönetiminde askeri, yönetsel ve dini benzeri tüm birimler valilik kurumu ve vali ile yönetilir.¹³

Roma'dan günümüze, merkezi yönetim, egemenliğindeki topraklarla bağlantısını kurmak için çeşitli araç ve araçlara ihtiyaç duymuştur. Valilik ve onun başındaki vali de bu nedenle oluşturulmuş bir yapıdır. Genellikle kamu yönetimi alanyazınında, valilik sistemi 19. yüzyıl merkezîyetçiliğinin anavatanı Fransa ile sembolize edilmektedir. Fransa'da valiye karşılık gelen *préfet* terimi, vurguladığımız gibi Antik Roma'daki bazı sivil ve askeri yönetsel görevlere karşılık gelen *praefectus*'tan ileri gelse de, günümüz Fransası'ndaki sistem büyük ölçüde Eski Rejim'in (*Ancien Régime*) *intendant*'larına dayanır (Baradat, 1907: 10). Dolayısıyla, Napolyon döneminin en önemli siyasal ve kurumsal yeniliklerinden birini valilikler ve ülke toprakları üzerinde merkezîyetçi politikanın temsilcileri olarak atanmış valiler oluştursa da, merkezi yönetimin taşradaki temsilinin sadece Fransa'ya ait bir yönetsel gerçeklik olmadığı vurgulamak gerekir. Fransa'daki *préfet* ya da Türkiye'deki valinin sahip olduğu özgüllükler ve sosyolojik özellikleri ile bu ülkelere ait istisnai figürler oldukları kadar, dünyanın farklı coğrafyalarında ve zamanlarında farklı isimlerle, kimliklerle karşımıza çıkan bir yönetsel gerçekliğin yansımaları olarak da değerlendirilmeleri gerekir (Wunder, 1995).

Türkiye'de vali, devletin üniter karakterinin sembol aktörü olarak değerlendirilebilir. Devletin yapılanmasındaki bu özelliğin önemli bir ifadesi ve valilik sistemi açısından bir varlık sebebi (*raison d'être*) sunduğunu söyleyebileceğimiz temel prensip, idareyi kuruluş ve görevleriyle bir bütün olarak kabul eden Anayasa hükmüdür (AY 1982, m.123/1). Bu ilke, idarenin işleyişinin bir garantisi olarak, merkezden ve yerinden yönetim unsurlarının uyumunu anlatır; dolayısıyla merkezi yönetimin taşra teşkilatının başındaki valinin ildeki diğer kamusal aktörler ile uyumlu bir şekilde işleyişinden sorumludur. Son yıllardaki yeni yasal düzenlemelerle birlikte giderek daha karmaşık ve parçalı hale gelen yönetsel sistem, valinin içinde bulunduğu ilişki evreni de giderek

¹² Vali, aynı zamanda Katoliklikte, kiliseye ait işleri yürüten üst düzey memurların adıdır. Sözelimi, *Préfet apostolique, Préfet de congrégation* vb. (Dictionnaire de l'Académie Française, 2018).

¹³ Sözelimi, askeri yönetim ile ilgili, *praefecti legionis, castrorum, militum, equitum, alae, cohortium, numerorum, fabrûm, evocatorum, tironum, sociorum, aerariimilitaris*, denizcilik ile ilgili *praefecti classis, navium, remigum*; din işleri ve gelenekler ile ilgili *praefectisacrorum, morum, rebus divinis, sacris faciundis*, ve yönetim ile ilgili olarak *praefecti prolegato, praefecti aerarii Saturni, praefecti pacis, vigilum, annonae, alimentorum, viarum curandarum, Miniciae, cerealis, vehiculorum, stationum, operum maximorum, curatorum alvei Tiberis, juventutis, orae maritimae, insularum, sortiendis judicibus in Asia* vb., ayrıca *praefecti desmunicipes, pro duumviro ou coloniae, exlege Pelronia, aedilitatia potestate, imperatoris, fabrûm ...* (Vigneaux, 1896: 11-12).

ilk bakışta kavranması güç bir hale getirmektedir. Fakat bunun ayrıntısına girmeden önce söz konusu merkezîyetçi ve üniter tasavvurun merkezinde bulunan valinin, yönetim biliminin önemli bir inceleme konusu olarak nasıl tanımlanabileceği konusu üzerinde durmak yararlı olacaktır.

Vali figürü üzerine alanyazını özetleyen Eymeri-Douzans ve Tanguy (2011), bu konunun genellikle hukuk egemen bir yaklaşımla ve kurumsal bir perspektifle ele alındığını öne sürmektedir. Buna göre hukuki-kurumsal yaklaşıma sahip çalışmalar ikiye ayrılabilir. Birincisi, Kıta Avrupası yönetim geleneği içinden gelen kamu hukuku egemen yaklaşımına sahip çalışmalardır. Bu çalışmalar, devlet merkezli olan ya da popüler siyaset bilimi terimleriyle yukarıdan aşağıya doğru bir perspektifle ele alınan, yetki genişliğini kullanan valinin konumuna ilişkindir (Chapman, 1955; Richardson, 1966; Siwek-Pouydesseau, 1969; Ebel, 1999; Machelon, 2002; Thuillier, 1999). İkincisi, valiyi daha çok siyaset bilimi perspektifiyle ve onu yereldeki diğer aktörlerle ilişkilerin öznesi olarak ele alan bir yaklaşımdır. Burada il yönetiminde valinin diğer aktörlerle ilişkileri ve bu ilişkilerin kapasitesi üzerinden tanımlanan gücü ele alınmaktadır (Worms, 1966; Grémion, 1976; Crozier et Thoenig, 1975; Dupuy et Thoenig, 1985; Tobin, 1997). Bu iki grup çalışma alanının dışında ayrıca son yıllarda etnoloji ile antropoloji perspektifli ve sosyal tarih odaklı vali çalışmaları göze çarpmaktadır. Bu çalışmalar, valilik mesleği kültürünün gelişiminden toplumsal olarak kavranışına kadar pek çok farklı boyutu öne çıkarmıştır (Karila-Cohen, 2008; Kerrouche, 1997; Tanguy, 2009). Bunlar, valilik kurumuna ilişkin bir yandan hukuki ve yönetsel-kurumsal bir perspektifi taşıırken, öte yandan kurum kültürü ve uygulamalar dünyası üzerinden valiyi ele almaktadır (Eymeri-Douzans, 2001, Eymeri-Douzans, 2006; Biland, 2010).

Tüm bu yönetsel çeşitliliğe karşın, valiyi konu edinen çalışmalarda en belirgin gerilimin onun hukuki kavranışı ile toplumsal ve siyasal gerçeklikteki fiili varlığı arasındaki açığı olduğu söylenebilir. Bu bağlamda, Türkiye'nin yönetim yapısında ve onun evriminde model ülke olan Fransa'ya göndermeyle bir tartışma yürüten John Loughlin'in (2007) savları üzerinde durmak gerekir. Merkezi yönetimin yerel siyaset üzerindeki belirleyiciliğinin mutlaklığına dayanan mitos ile gerçeklik/pratik arasındaki büyük açıktan hareket eden yazarın Fransız kamu yönetimi için geliştirdiği paradoks tanımını ilgi çekicidir. Loughlin (2007: 162-163), Fransa'da aşırı merkezîyetçilik iddiasının gerçeği yansıtmaktan çok uzak olduğunu, olsa olsa bunun yerel yönetimlerin daha fazla güçlendirilmesini amaçlayan aktörler gibi yerelleşme yanlılarının reform çağrılarına meşruiyet katmak için abarttıkları bir mitos olduğunu belirtir. Yerel aktörler karşısında mutlak güç ve otorite sahibi vali ve valilik sistemi algısının ihtiyatla karşılanması gerektiğini iddia eder. Loughlin'in bu uyarıyı yaparken

vurguladığı pek çok olgunun, kapsam ve yoğunluk olarak farklı şekillerde gerçekleşmiş olsalar da, Türkiye’deki valiler için de büyük oranda geçerli olduğu düşünülebilir. Bu bağlamda, Fransa örneğindeki, pek çok yönetsel fonksiyon zaman içerisinde valinin kontrolünden çıkma eğiliminde olması, yerel yönetimlerin yani seçilmişlerin giderek güç kazanması ve valilerin merkezi yönetimin isteklerinin, iradesinin aktarıcısı oldukları kadar yerelliklerin (*localities*)¹⁴ de temsilcisi olan *Janus* karakterli¹⁵ aktörler olması hususundaki vurgular Türkiye için de dikkate alınmayı hak eder.

Merkezi yönetimin taşradaki temsilcilerinin, merkezi yönetimin yereldeki aktörleri mutlak bir biçimde etkileme ve yönlendirme kapasitesine sahip olduğu varsayımı ile hareket eden bir yaklaşım olduğu söylenebilir. Buna ek olarak, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri hukuki metinler ile iktidarın diğer kademe ve aktörlerle paylaştırılmasında merkezi yönetimin sergilediği belirleyici kudret üzerinden değerlendiren sınırlı ve dar bir çerçeve daha bulunmaktadır. Bize göre, bu iki genel varsayımdan yola çıkan çalışmaların geçerliliklerini uzun süre önce yitirdiklerini söylemek mümkündür. Örneğin, yerelleşme reformları (*Acte I de la décentralisation*) öncesindeki Fransa’da dahi, vali figürünün, merkezi yönetimin basit bir uzantısı, yerelde merkezi otoritenin eksiksiz bir dışavurumu olmadığını ortaya koyan ve bunun karmaşık doğasını öne çıkaran önemli çalışmalar bulunmaktadır. Bu noktada, güncelliğini yitirmeyen iki çalışmayı özellikle anımsatmak yerinde olacaktır. Hem, Jean Pierre Worms (1966) hem de Pierre Grémion (1976) valiyi yerelde diğer aktörlerle daha karmaşık bir ilişkisel çerçevede ele almayı önerir. Bu çalışmaların kesiştiği alanın odak noktası, valinin yalnızca merkezi yönetimin iradesini yansıtan tek taraflı bir merkezi aktör olarak kavranamayacağı iddiasıdır. Merkezi yönetimin söz konusu iradesi, aynı zamanda, merkeziyetçi yapı içerisinde yegâne temsilcisinin merkezi yönetim olduğu düşünülen genel çıkarın kendisi olarak da tasavvur edilebilir. Her iki yazar da, farklı kavram ve yaklaşımlar dolayısıyla, valiyi yerel ölçekteki yönetsel ve siyasal düzeneğin içerisinde diğer aktör ve kurumlarla etkileşim halinde bir aktör olarak kavramayı önerir.

Devletin kurum ve kuruluşlarını içinde buldukları koşullarla ve iktisadi, toplumsal, siyasal diğer aktörlerle kurdukları formel ve enformel ilişkiler bağlamında anlamaya çalışan sosyolojik bakışın, Fransa’daki ilgili alanyazını uzun süre belirlediği söylenebilir. Bu bağlamda, atanmışlar ve seçilmişler arasındaki iktidar meselesini bir yetki sorunu olmaktan çok, bir ilişki ve etkileşim

¹⁴ Yerellik burada *subsidiarite* karşılığı olarak değil, Anglo-Amerikan yönetim geleneğindeki anlamıyla yani yerelin sosyolojik özelliklerinin ön plana çıkması anlamında kullanılmıştır.

¹⁵ Roma mitolojisinde zıt yönlerde bakan iki yüzlü bir tanrı olarak tasvir edilen *Janus*’a yapılan gönderme, valinin bir yüzü merkeze diğer yüzü yerele dönük, aynı zamanda hem siyasal hem yönetsel roller üstlenen ikili karakterine vurgu yapar.

olarak kavrayan, yönetim sürecini ise çoğu zaman formel yapının yansıtmadığı gelgitli bir karşılıklı etkileme süreci (*régulation croisée*) (Crozier ve Thoenig, 1975; Crozier ve Friedberg, 1977) biçiminde gören çalışmaların Fransa'daki yerel siyasetin özgünlüklerinden büyük oranda etkilendiği söylenebilir. Fransa'da, Amerikan yönetim düşüncesinin örgüt bilimi etkisi altında olan, örgüt sosyologlarının ortaya koyduğu gibi merkezîyetçi yönetsel yapının yönetme ve karar alma süreçleri çoğu zaman ne tam anlamıyla hiyerarşik, ne demokratik, ne de sözleşmeye dayalı bir biçimde gerçekleşir. Yerel siyasete gömülü olan bu ilişkiler, uygulamada farklı aktörler arasındaki dolambaçlı etkileme ve sorumluluktan kaçınma süreçleri şeklinde ortaya çıkar (Crozier ve Thoenig, 1975: 11).

Ne var ki, Türkiye'de sosyal bilimlerde anaakım çalışmaların uzun yıllar boyunca mülki idare konusundaki ilgisini daha çok hukuki kurumsal çerçeve ile sınırlandırmış olması, 2000'li yıllara kadar mülki idare karşısında yerel siyasetin daha az gelişmiş olması gibi yapısal bir nedenden daha çok, yerel siyasetin hükümet dışı bileşenlerinin aktör kapasitelerinin yetersizliği ile mülki idarenin yerel aktörler karşısındaki gücünü olduğundan fazla gösteren indirgemeci bir siyasal yaklaşımdan kaynaklanmış olduğu düşünülebilir. Aslında burada, Türkiye'deki merkezîyetçi siyasal kültürün ülkenin toplumsal ve siyasal gerçekliğini bütünüyle açıklamaya muktedir olduğuna dönük bir varsayımın izlerinden bahsetmek mümkündür. Türkiye'de sosyal bilim çalışmalarında farklı alanlarda derin etkileri olduğunu söyleyebileceğimiz bu yaklaşımı, Batı toplumlarındaki gibi bir sivil toplumun yokluğunda aşırı merkezîleşmiş bir devleti her tür toplumsal değişimin kaynağı olarak gören "güçlü devlet geleneği" (Dinler, 2011) olarak tanımlamak mümkündür.

Her zaman güçlü devlet geleneğine, modeline örnek gösterilen Fransa için de durum benzerdir. Bu bağlamda, Pierre Grémion'un (1976) dönemin Fransası için yazdıkları Türkiye için açıklayıcı olabilir. Grémion'a göre, Anglo-Sakson ülkelerde geliştiği biçimiyle yerel yönetim modellerinin Fransa'da görülmemesinin bir sonucu olarak Fransız yönetim geleneğinde yerel hükümet (*local government*) kavramı gelişmemiştir. Bunun Fransız siyaset bilimcileri ve kamu yönetimi araştırmaları üzerinde doğrudan bir etkisi olmuştur. Yerel hükümetin yokluğu yerel iktidar olgularına dönük ilgisizliği de beslemiştir: "Siyaset bilimci yerel meselelerle ilgilendiğinde yerel aktörlerden daha çok yerel etmenleri analiz eder. Ona göre, yerel olgular kendilerine ait hemen hemen hiçbir özerkliğe sahip değildir ve yalnızca ulusal bütüne referansla bir anlam kazanırlar (Grémion, 1976: 159)". Türkiye'de benzer bir şekilde, tüm yönetsel süreçleri merkezî yönetimin prizmasından kavrama çabası genel eğilimi oluşturur. Bu çabaların pek çoğu, özellikle 2000'li yıllardan sonraki, toplumsal ve siyasal gerçeklik ile pek de örtüşmeyen bir merkezîyetçilik mitosundan hareket ederek yereldeki aktör dinamiklerini ikincilleştirir.

Bununla birlikte, yerel yönetimleri devletin karşısında bir alternatif ya da onun basit bir uzantısı olarak gören yaklaşımları eleştiren ve yerel iktidar odaklarını sahip oldukları pazarlık gücüne bağlı olarak işbirliğinden çatışmaya kadar geniş bir yelpazede kavramayı öneren çalışmalar da bulunmaktadır (Şengül, 1999 ve 2001).

Türkiye’de yerel siyasetin kurumsallaşma dinamiklerine ilişkin tartışma, merkeziyetçilik derecesinden, demokrasi ve siyasal katılım kültürünün gelişmişlik düzeyine kadar çok katmanlıdır. Bu tartışma, bu makalenin sınırlarının dışında olmakla birlikte, devlet gücünün tüm siyasi süreçler üzerindeki belirleyiciliğinden sivil toplumun az gelişmişliği ya da yokluğu varsayımlarına uzanan indirgemeci yaklaşımların giderek daha fazla itibar kaybettiğini söylemek mümkündür. Bu yazı bağlamında ise mülki idarenin kavranışına dair bir noktanın altını ısrarla çizmekte fayda görüyoruz. Türkiye’de mülki idare üzerine yapılan değerlendirmelerde, “mülki idarenin taşralığı ... ‘coğrafya’ bağlamında anlamlıdır. Mülki idareyi merkezden farklı konumlandırıp taşra olarak sınıflandıran yaklaşım, işlevsel boyutu ihmal etmekte, konuya sadece bir yönüyle, yani mekânsal konumlanma açısından bakmaktadır.” (Çiner ve Karakaya, 2013: 67). Oysa merkezden yönetimin izdüşümü olarak görülebilecek işlevsel anlamda “merkezi yönetimi temsil eden mülki idarenin binalarının ve personelinin hangi coğrafyada yer aldığı ise yönetimin niteliğini değil, hizmet alanını ve yetkilerinin sınırını belirleyen bir unsurdur. Coğrafya, sadece yetki sınırını belirler, hizmet alanını çizer. Mülki idare ile ilgili yapılan yorumlarda genelde bu coğrafya temelli bakış açısı baskındır. Bu noktadan hareketle, ilgili coğrafyadaki görev bölüşümünün üzerinde durularak mülki idarenin zayıflamasından bahsedilmektedir.” (Çiner ve Karakaya, 2013: 67). Mülki idareye bu şekilde yaklaşmak, bir diğer açıdan merkez-çevre ikiliğine dayalı indirgemeci bir bakışın yansıması olarak değerlendirilmelidir.

Yukarıda andığımız çalışmalarda (Worms, 1966; Grémion, 1976; Crozier ve Friedberg, 1977) valiyi yerel seçkinler ve kendi çevreleri içerisindeki diğer aktörlerle rekabet halinde olduğu kadar tamamlayıcılık ve karşılıklı bağımlılık içerisinde ele almanın coğrafya temelli yaklaşımları sorguladığı gibi, yönetsel süreçlerin merkezi yönetimin ajanları ile devlet yapısının dışında tanımlanan yerel aktörler arasında geçen sıfır toplamlı bir oyun olarak değerlendirilmesinin ötesine geçilmesine de imkân sunmuştur. Aslında, bu andığımız çalışmalarla aynı dönemlerde planlı kalkınma çabalarının olduğu Türkiye’de de valilerin zaman zaman yerel seçkinlerin “davacısı” ve onların merkez nezdindeki birer “baskı aracı” gibi görünüşler kazandığı saptaması bazı çalışmalarda kendisine yer bulmuştur (Tosun, 1970: 28-29). Bununla birlikte Türkiye’de ilgili alanyazında rastlanan bu yöndeki saptamalar valinin siyasi rolünün altını

çizerken, hem sayıca sınırlı atipik vurgular olarak kalmış hem de mülki yöneticilerin tarafsızlığını yitirmesi bağlamında siyasallığa daha çok pejoratif bir anlam yükleyen dar bir yaklaşımı ifade etmektedir.

Valiyi, hem siyasal hem yönetsel olarak, salt merkezi yönetimin otoritesinin cisimleştiği bir ajan olarak değil aynı zamanda enformel ilişkilerle çevrili bir diyalog ve müzakere ajanı olarak da kavramak gerekir. Dolayısıyla, mülki idareyi merkezin çevredeki yönetsel bir aracı değil, bizzatli merkezin kendisi olarak kavramamıza imkan sunan bu bakış açısı, devlet ile toplumu da birbirine karşıt ya da dışsal gören yaklaşımdan kurtulmamızı olanaklı kıldığı ölçüde yönetsel süreçleri farklı aktörlerin etki ettiği bir güç ilişkisi olarak da ele almamıza olanak sunar. O halde, bu güç ilişkisinin unsurlarına da değinmek gerekir.

Christopher Hood (1986), yönetsel pratikleri anlamak için yönetimin elindeki araçlara ve onları etkin kullanmak için sahip olduğu kaynaklara odaklanmayı öneren basit bir yaklaşım geliştirmiştir. Buna göre, tıpkı kamu politikası yaklaşımı gibi genel olarak hükümetlerin/kamu yönetimlerinin eylemlerine odaklanan Hood, bunların anlaşılabilmesi için içerideki karar alma süreçlerinden uygulamaya kadar olan kısmın ortaya çıkarılması ya da hükümetlerin ilgilendikleri konuların saptanması dışında yönetimin kullandığı alet takımının (*tool-kit*) tanımlanmasını önerir (Hood, 1986: 2).

Yönetimler, politika araçlarını kullanırken temelde dört önemli kaynağa/kapasiteye sahiptir: Yönetimi karmaşık ilişkiler ve bilgi akışının odağına yerleştiren nodal konumu (*nodality*), her an doğrudan başvurabileceği otorite konumu (*authority*), istediğinde harekete geçirebileceği ya da durdurabileceği finansal kaynaklarıyla hazine konumu (*treasure*) ve örgütlenme (*organisation*). Hood'un (1986: 6) tanımladığı bu dört kaynağın ilk harflerinden hareketle tanımladığı NATO şemasının yeniden düzenlenmekte olan Türkiye'de valilerin değişen konumunu kavramak açısından da basitleştirici ve kabaca açıklayıcı bir çerçeve sunduğu söylenebilir.

Vali, Hood'un (1986) söz konusu şemasında tarif ettiği yönetim fonksiyonlarının hayata geçirilmesinde başvurulacak temel iktidar kaynaklarının bütünü kullanma kapasitesine sahip bir kurum olarak düşünülebilir. Merkeziyetçi ve üniter bir devlet yapılanmasında kapsayıcı valilik sisteminin (Tosun, 1970) benimsendiği bir yönetsel düzenek içerisinde teorik düzeyde valinin temel iktidar kaynaklarının bütünü etkin bir şekilde kullanabilme kapasitesine sahip olacağı beklentisinin yüksek olması gerekir. Ne var ki, Türkiye'de mülki idare sisteminin kuruluşundan bu yana sistemin geneline ve valilik fonksiyonunun ve yetki genişliğinin icrasına dair tartışmalar hiç eksik olmamıştır. Mülki idare sistemi, son dönem reformlardan çok daha önce "karişık ve düzensiz bir görünüm içinde" (Polatoğlu, 1985: 28) ve "sağlam kurallar

üzerine oturmuş bir idare sisteminden çok, oluş halinde bir bürokratik kompleks” (Tosun, 1970: 37-38) olarak tarif edilmiştir. Dolayısıyla ideal ile pratik arasında her zaman olan açığı Türkiye’de mülki idare alanında daha da artıran bir dizi etkenden bahsetmek gerekir.

Mevcut siyasal beklentiler ve hukukun sınırladığı yönetsel kapasite ile valilerin fiili iktidarları arasındaki ilişkiyi anlamak için Hood’un (1986) şeması merkez alındığında, valinin giderek reformlar sonucunda karmaşıklaşan bir yönetsel sistemde nodal konumunun kritik olduğu ortaya çıkar. Aslında valiyi güçlendiren ya da iktidar alanını genişleten temelde bu konudur. Burada önemle üzerinde durmamız gereken bir diğer nokta, Türkiye gerçekliğinde taşrada en güvenilir nitelikli kişiler olan vali figürünün konumunun siyasetin doğasından ayrı düşünülemeyeceğidir. Nitekim valiliğin tamamen yönetsel zorunluluklar sonucu ortaya çıkmış bir sistem olarak değerlendirilemeyeceği fikri alanyazında belirleyicidir (Tosun, 1970: 21). Ancak buna karşın, valiliği bir kariyer memurluğu olarak tanımlamakta da birtakım zorluklar vardır.

O halde, valilik sistemine atfedilen bu siyasal nitelik üzerinde biraz durmak yerinde olur. Bu bağlamda, Max Weber’in memurlar arasında tanımladığı ikili ayırım Türkiye’deki valileri kavramak açısından da işlevsel olabilir. Max Weber, “Meslek Olarak Siyaset” başlıklı metninde kariyer memurluğu ile siyasi memurluk arasında bir ayrıma gider. Weber (1959: 134), “siyasi” memurluğu (*politische Beamte*), siyaset kurumunun emrinde hareket eden bir kategori olarak tanımlarken, Fransa’daki valileri buna örnek olarak göstermektedir. Weber’e göre vali, hükümetin takdirinde olan bir görevli olarak siyasi memur ideal tipi içerisinde değerlendirilmeye uygundur. Bir yandan, valinin siyasal iktidarın emirlerini onların sorumluluğunda uygulamak durumunda olduğunun altı çizilmelidir. Diğer yandan iktidar hükümet sürecinin daha etkin ve sorunsuz işlemesi için istediği kişiyi atayıp istediği zaman görev yerinden alabilen mutlak takdir hakkına sahiptir. Dolayısıyla siyasi memuriyet tanımlamasının temelini, memurun sadakati ile onun her an görevinden alınabilirliği (*révocabilité ad nutum*) konuları oluşturmaktadır.

Bununla birlikte, valiye atfedilen siyasal niteliği kavrarken, merkezi yönetim ile onun taşradaki temsilcisi olarak vali arasındaki bu sadakat ve tabiyet üzerine kurulu Weberyen kavrayış tek başına açıklayıcı değildir. Vali veya mülki idare üzerine olan alanyazında eksikliğini işaret ettiğimiz gibi, valiyi merkezi yönetimin siyasi otoritesini yansıtan tek taraflı merkezi bir aktör olarak değil, taşradaki diğer siyasi ya da yönetsel yerel aktörler ve yurttaşlarla ilişki ve etkileşim halindeki çok fonksiyonlu/şapkalı bir aktör olarak ele alan daha geniş bir perspektifin kurulmasına ihtiyaç vardır. Kanımızca, valinin siyasal niteliği merkezi yönetim ile ilişkisinde olduğu kadar ve belki de daha

çok yerel siyasette yaptıkları veya yapmadıkları ile oluşan ve odağında kendisinin durduğu somut eylem sisteminde ortaya çıkar. Valinin fiili gücünden bahsederken bu ilişkiyel ağı dikkate alınması gerekir. Yasaların lafzında ya da reform programlarında niyetlenen amaçlar toplumsal gerçekliğe bu karmaşık ilişkilerin sonucunda belirli oranlarda başkalaşarak yansır. Valinin, taşrada merkezin gölgesi olarak nötr ya da tarafsız bir memur olarak görülmesi, yukarıda bahsettiğimiz siyasal doğası nedeniyle mümkün değildir. Çünkü vali sadece tatbik eden değil aynı zamanda yorumlayan bir aktördür. Bunlar kuşkusuz yönetim biliminin tüm araştırma konularında dikkate alınması gereken bir husustur. Ne var ki vali figürü merkez ile yerel ilişkisinin, yönetim ve siyasetin tam ortasında adeta her tür yönetsel denklemin iki tarafında da yer alan özel konumu ile diğerlerinden farklılaşır. Bu boyutu ihmal etmek, yönetim biliminin araştırma nesnesi olarak valiyi eksik kavramaya neden olduğu kadar yönetsel rekonpozisyonun da eksik ya da yanlış ele alınmasına neden olur. Bir sonraki bölümde valinin yönetsel rekonpozisyonun farklı kesitlerinde aldığı görünümeler üzerinden kamu yönetimi reformlarına ve valiye yaklaşımda bazı araştırma perspektiflerinin altı çizilmeye çalışılacaktır.

Türkiye'nin Yönetsel Rekonpozisyonu ve Valiler

Türkiye, neredeyse son otuz yıldır kapsamlı bir devlet reformundan geçmektedir. Kamu yönetiminin aktörleri arasında kaynak, yetki ve sorumlulukların yeniden paylaşıldığı bu süreç kamu yönetiminin rekonpozisyonunu da önemli ölçüde değiştirmiş, mevcut yapı ve işleyişe önemli ve keskin müdahalelerde bulunmuştur. Bu müdahalelerin, kamu yönetimi alanı üzerinde örneğin yerelleşme gibi tek bir doğrultuda anlaşılacak karmaşık sonuçları olmuş ve bunun sonucunda daha çok melezleşmiş (hibrid) olduğunu söyleyebileceğimiz bir yönetsel yapı ortaya çıkmıştır (Yıldızcan ve Bayraktar, 2017).¹⁶ 1980'li yıllardan itibaren özellikle Avrupa'da yeni sağ akımın etkisiyle başlayan kamu yönetimindeki değişim süreci, özelleştirme uygulamaları, farklı kamu-özel ortaklığı türlerinin sonuçları olarak görülebilecek yeni tipte kamu örgütleri ortaya çıkmıştır. Hem kamu yönetiminde özel sektör ilkelerinin günden güne etkisini artırması, hem de bu birlikteliğe ilişkin hukuk tarafından henüz sınırlandırılmamış ve özel sektör açısından yenilikçi modellerin ortaya çıkması ile sonuçlanan bu süreç de kamu yönetimindeki melezleşmenin önemli bir kaynağıdır.

¹⁶ Melez kamu yönetimi kavramsallaştırması hakkında daha kapsamlı bir değerlendirme için bkz. Christensen ve Laegreid, 2011. Farklı kuşak kamu reformlarının yönetim alanında kurumların melez ve karmaşık niteliklerini öne çıkartan, çok katmanlı yapısal ve kültürel unsurların ortaya çıkmasıyla sonuçlanan etkilerine odaklanan Christensen ve Laegreid, reform sürecinde melez yönetim biçimini ortaya çıkaran temel mekanizmaları Norveç örneği üzerinden incelemektedir.

Öte yandan kamu yönetimi reformlarını ölçek üzerinde etkileri itibariyle kendi içinde çelişkiler barındıran bir rekonpozisyon¹⁷ süreci olarak tanımlamak mümkündür. Yeniden düzenlenme sürecinde çok önemli yerleşmeci eğilimlere tanık olunmuştur. Bu yerleşme pratiklerinin içerisinde kuvvetli bir eğilim olarak öne çıkan metropolleşme ise yalnızca yerleşme bahsinde değerlendirilemeyecek çoklu etkilere sahip bir gelişme ve aynı zamanda kendi başına önemli bir bölgeselleşme dinamiğidir. Fakat tıpkı melezleşme vurgumuzda ortaya koyduğumuz gibi farklı kurumsal ve örgütsel tercihlerin bu yeniden düzenleme sürecindeki biraradalığı, bir yandan yerleşmeci eğilimlere tanık olunurken öte yandan bazı önemli yetkilerin de merkezileşmesine olanak tanımıştır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler yeniden tanımlanırken siyasal ve yönetsel varlığı bu gerilim aksında şekillenen valinin konumu büyük bir önem kazanır. Valinin etkinliği, yönetimin merkezîyetçilik düzeyini gösterdiği kadar bu iki düzey arasındaki eklem noktası olarak yönetsel ve siyasal sistemin işlerlik ve kırılmalık düzeyini de gösterir.

Valiler, söz konusu yönetsel rekonpozisyonun hem öznesi hem de nesnesidir. Bu yönüyle ele alındığında, Türkiye'deki değişimin odağında yer alan güçlü aktörlerdendir. Üstelik söz konusu konuları, sadece Weberyen anlamda siyasal memuriyet pozisyonu ile de ilişkilendirilemez. Buradaki kritik nokta, değişimin yönünün tayinidir. Türkiye'de yoğun toplumsal ve siyasal mücadele içinde ortaya çıkan değişim dinamikleri, üniter devletten federal devlet yapısına geçen Belçika ya da üniter devlet yapısını korumakla birlikte merkezîyetçiliğin azaltılması ve yerel ve bölgesel yönetimlerin ön plana çıkarılması ile kapsamlı bir yerleşme reformu uygulayan Fransa örneklerindeki gibi net bir programa kavuşmamıştır. Yukarıda andığımız örnekler türünden, bize göre büyük değişimler, belirli bir zaman dilimi içinde gerçekleştirilmek üzere hedeflerin saptandığı kapsamlı bir yönetsel reform planlamasını ve programını zorunlu kılar. Çünkü unutulmaması gerekir ki, yönetsel reformlar yönetimde sürekliliğin sağlanabilmesi ve bizzat reformun da yönetimi ihtiyacından kaynaklı olarak ancak kademeli olarak hayata geçirilebilirler. Örneğin Fransa'da yerleşme reformu için otuz yıla yakın bir süre öngörülmüştür. Ancak Türkiye'de gözlenen değişimin yönünün belirsizliği ve kapsamlı bir yol haritasının yokluğu ya da ilan edilmemiş olması nedeniyle doğal olarak mülki idarenin dönüşümü konusu kolayca çözümlenememektedir. Ancak bu durum değişimin analizi açısından valinin önemini daha da artırmaktadır. Çünkü, *Janus* karakterli bir yönetsel figür olan vali bu değişimin nesnesi olduğu kadar değişimin yönünü tayin etme konusunda sahadaki fiili gücü ile bizatihi sürecin öznesidir.

¹⁷ Rekonpozisyon kavramı ve Türkiye'nin yönetsel yeniden yapılanmasındaki karşılığı için bkz. Çiner, 2017.

Bu yüzden analizlerin çoğu, mülki idare amirlerinin değişen zemine göre konumlandırılması üzerinde şekillenir. Daha açık bir ifadeyle değerlendirmeler, mülki idare amirlerinin ya da mülki idare kurumunun güçlenmesi ile zayıflaması eksenine üzerine kurulmuştur. Tosun'un (1970) ildeki tek yönetici olarak tanımladığı hem merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi hem de il özel idaresinin başı olarak iki şapkalı vali, reform siyasetinin belediyeleşme, metropolleşme, diğer yandan bakanlık sistemindeki dönüşüm ve ajanslaşma gibi unsurları arasında yeniden konumlanmaya çalışmaktadır. Bir yandan yerel yönetimlerin mülki idare karşısında birincil konuma yükseldiği, özellikle büyükşehir belediyelerinin güçlenmesiyle bu sürecin netleştiği iddia edilmektedir. Diğer yandan, daha detaylı bakıldığında, yapılan reformların, mülki idare sisteminin yapısal olarak zayıflamasına işaret eden yönleri olmakla birlikte, devletin taşrada vazgeçemediği bir aktör olarak mülki idarenin ve dolayısıyla valinin rolünün pekiştiğinden bahsedilebilir. Mülki idare amirlerinin rekompozisyon sürecinde kamu yönetiminde güçlerini önemli ölçüde koruduğu ya da bazı yeni başlıklarda güçlendikleri iddia edilmektedir (Çiner, 2014; Yıldızcan ve Bayraktar, 2017).

Rekompozisyon sürecindeki kamu yönetimi ortamında, reformların odağı mülki idare değildir. Bununla birlikte, mülki idareyi ilgilendiren, etkileyen çok önemli değişimlerin olduğu da açıktır. Çünkü kamu yönetiminin farklı parçalarında sözgelimi merkezden yönetimin diğer unsurlarında (örneğin bakanlık sisteminde) veya yerinden yönetim alanında (örneğin belediyeler ve il özel idarelerinde) gerçekleşen dönüşümler mülki idareyi ve valileri doğrudan etkilemiştir. Ayrıca Türkiye'de kamu yönetiminin temel kuruluş ve örgütlenme mantığı içerisinde neredeyse her düzenlemenin doğrudan ya da dolaylı olarak valiyi veya mülki idareyi ilgilendirdiği her zaman akılda tutulması gerekir. Valinin görev, sorumluluk ve yetkilerinin temel çerçevesini belirleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, valiye ciddi bir biçimde ve genel nitelikli pek çok yetki ve sorumluluk vermektedir.

Yönetsel alan yeniden düzenlenirken valinin bu alandaki aktörlerden biri olarak nasıl etkilendiği sorusunu, daha önce ifade ettiğimiz gibi, yalnızca yasa maddelerinde açıkça valiye verilen ya da ondan alınan yetki ve sorumluluklarla cevaplamaya çalışmak da sınırlı bir yaklaşım olacaktır. Bunun en önemli nedeni, yönetsel alanın yeniden düzenlenmesindeki her çabanın, valinin içinde bulunduğu eylem sistemini de doğrudan ya da dolaylı olarak etkiliyor olmasıdır. Son dönem yönetimde gerçekleştirilen rekompozisyon süreci, valinin hukuki olduğu kadar fiili iktidar kapasitesini ve valilik pratiklerinde bu iktidarın dayandığı kaynakların dağılımı ve niteliğini de değiştirmiş görünmektedir.

Tüm bu melezleşme ve rekonpozisyon sürecinde, doğrudan mülki idareyi konu edinmese dahi reform çabaları valinin iktidar alanını yeniden tanımlarken öne çıkan valinin nodal pozisyonudur. Bu bakımdan, vali figürünün değişim sürecindeki yerini Hood'un (1986) sunduğu perspektiften hareketle yorumlamak yerinde olacaktır. Bu makalede öne sürdüğümüz temel sav, yerel seçilmiş aktörler karşısında otorite konumunu kısmen kaybediyor gibi görünmesine, finansal gücünü yitiriyor olmasına ve örgütsel kapasitesi büyük oranda zayıflıyor olmasına karşın, valinin nodal konumu üzerinden halen önemini koruyor olduğudur. Bir başka deyişle, valinin diğer başlıklarda yitirdiği iktidarı büyük oranda bu konumuyla bağlantılı olarak konsolide olmaktadır. Çünkü her ne kadar bazı reformlar üniter ve merkezîyetçi kamu yönetimi yapısını ve işleyişini bir değişime zorluyor gibi görünse de, reformlar henüz bölge yerel yönetimi ya da federalizm gibi köklü bir değişiklikle sonuçlanmamış ya da bir sistem değişikliğine doğru yönelmemiştir. Dolayısıyla il sisteminden bazı kopmalar söz konusu olsa da neredeyse tüm yönetsel süreçlerin odağında halen mülki idare amirleri ve valiler durmaya devam etmektedir.

Kısaca, il sisteminde yaşanan kopmaları ya da çelişkileri Hood'un (1986) ortaya koyduğu gibi yönetim sürecindeki dört geleneksel iktidar kaynağındaki değişim üzerinden kısaca ele almak, valinin bugün yeniden düzenlenen kamu yönetiminde gücünü nasıl ve ne ölçüde koruyor olduğuna dair bir yorumlama biçimi ortaya koyacaktır.

İl genel yönetimin en yüksek otoritesi olan vali, devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi, bunların yönetsel ve siyasal başıdır. Valinin otorite konumunu yitirmesi, aslında son dönem kamu reformlarından çok daha önce, mülki idarenin etkinliği üzerine yapılan değerlendirmelerde sıklıkla dile getirilen hususlardan bir tanesidir. Bu bağlamda başlıklardan bir tanesi, öteden beri il sisteminde yer alan bazı kamu hizmetlerinin bölge ölçeğinde örgütlenmeye başlaması olmuştur. Mülki idare açısından, 1961 Anayasası'nda ortaya konulan çerçeve üzerine 1982 Anayasası, hizmetlerin görülmesinde verim ve uyum amacıyla bölge kuruluşlarının kurulabileceğini hükme bağlamıştı (md. 126). Bir yandan da aynı dönemde, 1983 yılında çıkarılan bir kanun hükmünde kararname ile ortaya atılan ve daha sonra yürürlüğe girmeyen bölge valiliği denemesi mülki idare sistemine önemli bir meydan okuma idi. Bu ister federalizm, ister bölgesel özerklik tartışmaları üzerinden değerlendirilsin, üniter devletin temeli olan mülki idareyi derinden etkilemiş, neoliberal devlet politikalarının da etkisiyle merkezden yönetim ile yerel yönetimler arasındaki dengenin yavaş yavaş yerel yönetimler lehine güçlendiğinin habercisi olmuştur. Bu kapsamda Türkiye'de son yıllara kadar seçimli valilik tartışmaları halen devam etmektedir.

Valinin otorite konumunun sorgulanır olması, bir yandan bakanlık sisteminin zayıflaması sorunsalı ile de ilgilidir. Nitekim uzun zamandır bazı bakanlıkların bölge müdürlüğü biçiminde örgütlenmeleri, mülki idare sisteminde kaçışın unsurları olarak değerlendirilmekteydi. Ayrıca, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile bazı bakanlıkların taşra teşkilatlarının kaldırılması ve bunlardan bir kısmının yerel yönetimlere devri düşünülse de bu gerçekleşmemişti. Ancak reformun arka planında yatan temel felsefe yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında birincil konuma getirmek olduğu için otorite sorunsalı doğrudan doğruya yerel yönetimlerdeki rekonpozisyon süreci ile ilişkilendirilmelidir.

2000’li yılların ortalarında çıkarılan belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi yasaları ile birlikte, yerel yönetimler ve özellikle de belediyeler, Türkiye’nin yönetiminin en önemli aktörleri haline gelmişlerdir. Rekonpozisyon süreci sonucunda ortaya çıkan yeniden ölçeklendirme çerçevesinde bakıldığında, kamu politikalarının coğrafi bağlarından, teritoryal kodlarından bağımsızlaşmasını ya da *deteritorializasyonunu* Karasu (2015) mülki idarenin mülksüzleşmesi olarak tanımlamaktadır.

Rekonpozisyon sürecinin sonucunda yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında hem yetki, görev hem de mali imkânlar bakımından güçlendiği açıktır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında o zamana dek merkezi yönetim tarafından sunulan bazı hizmetleri de kapsayan bu genişlemesi ve özel sektörün kamu hizmetlerinin sunumunda giderek artan bir rol sahibi olması il sisteminin etkinliğini ve valilerin hesap sorma alanlarını, dolayısıyla otoritelerini daraltmıştır (Cangir, 2011: 160). 2000’li yıllarla birlikte değişen, valinin taşradaki “üretici” ya da daha açık bir ifadeyle ekonomik kaynakları kontrol etmedeki rolüdür. Ayrıca il özel idaresindeki üretici ve ticari figür olarak valinin değişen rolü de söz konusu olmaktadır. Apan’a göre (2014: 278), mülki idare ekonomiye doğrudan doğruya etki eden hizmetlerden çekilmiştir. Bunların dışındakileri de, yönetim ilkesi doğrultusunda, özel sektör ve sivil toplum örgütleri ile paylaşmaktadır.

Yerel ölçekteki gözlemlenen söz konusu değişikliklerin yanı sıra, 6223 sayılı Yetki Kanunu (2011) kapsamında çıkarılan kanun hükmünde kararname vasıtasıyla, birçok bakanlığın teşkilat yapısı ve görevlerinde meydana gelen değişiklikler vurgulanmalıdır. Kamu hizmetlerinin sunumunda temel kurumsal örüntüyü oluşturan bakanlık yapısı önemli bir değişim ile karşı karşıya kalmıştır; çünkü bakanlık sistemi kamu politikalarının ülkeye yayılmasının bir aracı olarak mülki idareden yararlanmaktadır. Aslında bakanlık sistemini ilgilendiren değişiklikler daha eski tarihlere kadar uzansa da özellikle 1990’lı yıllardan itibaren bakanlıkların bağlı kuruluşlarının sayısındaki azalışa koşut olarak bakanlıklarla daha gevşek ilişkilendirilmiş ilişkili kuruluşların

sayısı artmıştır. Bakanlıkların devlet tüzel kişiliği içerisinde yer alan taşra teşkilatları üzerinde valinin sahip olduğu doğrudan kontrol yetkisi ve amir konumu, özerk kurumların artmasıyla giderek zayıflamıştır.

2011 yılında söz konusu yetki kanununa dayanarak çıkarılan 35 kanun hükmünde kararname (KHK) ile yapılan düzenlemeler sonucunda bazı yeni bakanlıklar oluşturulmuş, bakanlıkların teşkilatlanma mantığında değişiklikler olmuş ve denetim konusunda çok önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu süreçteki değişimlerin çok yönlü ve karmaşık etkileri olsa da yetkinin merkezde yoğunlaşmasını arttırdığını söylemek mümkündür. Bu bağlamda meydana gelen en önemli değişimlerden biri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı örneğindeki değişikliklerdir. Bu bakanlık yapı kullanma izin belgesi, işyeri ruhsatları vb. düzenlemeler aracılığıyla adeta merkezileşmenin en önemli örneği olarak gösterilebilir. Ancak bu merkezileşme bakanlık bünyesinde bir yoğunlaşma oluşturduğundan mülki idare açısından etkileri daha sınırlıdır (Çiner, 2017: 47).

Hood'a (1986) göndermeyle üzerinde durulabilecek ikinci nokta valinin finansal gücünü yitiriyor oluşudur. Bunun en çarpıcı örneği, özellikle 2012 yılında yapılan büyükşehir belediye reformudur. Reform sonucunda büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin kaldırılması sonucunda hem ildeki en önemli yönetim birimi büyükşehir konumuna gelmiş hem de il özel idareleri aracılığıyla valinin kullanabildiği önemli bir mali imkân ortadan kalkmıştır. Vali, ülke yönetiminde belediye modeli aracılığıyla yapılamayan görevleri yürüten bir aktördür. Özellikle kırsal altyapı yatırımları gibi pek çok başlıkta valinin başı olduğu il özel idareleri önemli roller üstlene gelmiştir. Büyükşehir yönetimini yeniden düzenleyen 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyesi olan illerde özel idarelerin kaldırılmasının ardından bu amaç için valinin kullandığı temel araç Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) olmuştur. Bu başkanlıklar, kaldırılan il özel idarelerinin yerine kurulmuş olsa da kuruluş aşamasında bu başkanlıklara tüzel kişilik verilmemiş olması nedeniyle valiler tarafından yoğun şekilde eleştirilmiştir. Dolayısıyla, il özel idarelerinin kaldırılması valinin yönetim sürecinde iktidarını dayandırdığı temel kaynaklarda önemli bir daralma meydana getirmiştir. Bu değişiklik vali için hem örgütsel hem de finansal gücünde bir zayıflama olarak değerlendirilebilir. Ancak bu dalga, YİKOB'lara tüzel kişilik verilmesi ile tersine dönmüştür. Bir diğer ifadeyle valinin yatırım gücünü tekrar artırmıştır. YİKOB üzerinden gerçekleşen, daha sonra açıklayacağımız nodal karakteri gereği, adeta eşgüdümücü vasfıyla valinin yeniden güçlenmesi olarak da değerlendirilebilir.

Valinin, zayıflamakta olduğunu söyleyebileceğimiz üçüncü geleneksel iktidar kaynağı harekete geçirebildiği örgütsel kapasitedir. Bununla birlikte valinin örgütsel kapasitesinden bahsederken başı olduğu merkezi yönetimin taşra örgütünden bahsetmemiz gerekir. Genel hatları ile belirttiğimiz bakanlık

sistemindeki değişim, kamu hizmetlerinin artan bir eğilim olarak ilden bağımsızlaşabilen bir hizmet ölçęinde ve devlet tüzel kişiliğinin dışında örgütlenmesiyle merkezi yönetimin taşra teşkilatı giderek daralmakta ve valinin otoritesinden kurtulmaktadır. Büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin de kapatılmasıyla birlikte valinin doğrudan kontrol edebildiği kapasite daha da daralmıştır. Bu eğilim kimi araştırmacılar tarafından valilik sisteminin altını oyan bir eğilim olarak değerlendirilmiş ve özellikle 2003 tarihli kamu yönetimi reformunun taşrada örgütlenme yasağı getirme girişimi üzerinden eleştirilmiştir (Güler, 2003; Keskin, 2008). Kamu reformlarını ve sonuçlarını incelerken, her ne kadar yasa düzeyinde il sistemine ve yetki genişliğine dokunul(a)mamış olsa da uygulamada bunun zeminin giderek daraldığını saptamak gerekir (Cangir, 2011: 164).

Valinin değişen rolü ve etkinliği konusunun daha olgusal ve derinlemesine bir analiz gerektirdiği açıktır. Bununla birlikte meslek üyelerinin de sıklıkla dile getirdiği gibi mülki idare sistemi ve valilik kurumunun giderek daralan bir yetki alanı, zayıflayan bir teşkilat ve küçülen bir bütçe sorunu ile yüz yüze olduğunu ifade etmek mümkün görünmektedir. Ancak daha ilgi çekici olan valinin ve valilik sisteminin karşı karşıya kaldığı bu meydan okumalar karşısında kamu yönetimindeki varlığını bazı başlıklarda daha da kuvvetlenerek sürdürüyor olmasıdır.

Bunun konjonktürel dayanaklarından bahsetmek mümkündür. En başta, güvenlik politikalarının öncelikli olduğu 2015 sonrası dönemde kamu düzeni ve güvenliği alanındaki rolü ile valinin geleneksel otoritesini tekrar tahkim ettiği ve dolayısıyla güç kazandığı açıktır.¹⁸ Valiler ve diğer mülki idare amirleri hem güvenlik ile ilgili geleneksel görevlerini yürütmekte hem de dönemin olağanüstü koşulları altında yeni görev ve sorumluluklarla donatılmaktadır. Bu durumun en açık örneklerinden biri, 674 sayılı KHK (2016) ile terör suçlaması ile görevlerinden alınan yerel yöneticiler yerine Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ndeki bazı belediyelere yapılan görevlendirmelerdir.¹⁹ Kamuoyunda "kayım atamaları" olarak anılan bu örneklerde vali, aslında beledi hizmetleri yürüten bir aktör olarak belirse de, geleneksel ve en temel rolü olan devletin birliğini temsil rolünü gerekçe göstererek hükümetin sorunlu gördüğü alanlarda başvurduğu pratik bir güvenlik öznesi olarak öne çıkmaktadır.

¹⁸ Cumhuriyet dönemi boyunca İl İdaresi Kanunu'nun maddeleri üzerinde doğrudan valinin görev ve yetkilerini ilgilendiren değişiklikler incelendiğinde, pek çok değişikliğin vali ile güvenlik güçleri arasındaki ilişkileri düzenleyen maddelerde yoğunlaştığı görülecektir. Dolayısıyla valinin bu alandaki varlığı dönemin koşullarına duyarlı olduğu kadar merkezi yönetim açısından vazgeçilmezdir.

¹⁹ Yerel yönetimlere bu kapsamda yapılan atamalar üzerine kapsamlı bir değerlendirme için bkz. Keleş ve Özgül, 2017. Ayrıca bu belediyelerin hizmetlerine dair bilgilendirici bir online platform oluşturulmuştur: bkz. <http://oluyor.net/> (22.4.2018).

Bununla birlikte farklı kamu örgütlerinde valilerin konumunu öne çıkar-
tan bazı yapısal sebeplerden de bahsetmek gerekir. Bunun en temel nedeni
kamu yönetimi reformlarının doğrudan mülki idareyi yeniden düzenleyen bü-
yük değişiklikler getirmemesidir. 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu halen bazı kü-
çük değişikliklerle yürürlüktedir. Bu sürekliliğin zorunlu bir sonucu olarak da
kamu yönetiminin yeniden düzenlenen alanlarında yeni kurumlar ve süreç-
lerde valiler de önemli roller üstlenmektedir. Bu durumu temel olarak onun
nodal karakteri üzerinden kavramanın mümkün olduğu düşünülebilir. İlin en
önemli aktörü olan vali figürü, her tür yönetsel süreçte tüm akışların, ağların
odağında ve kesişiminde varlığını sürdürmektedir. Bu durumun da bir sonucu
olarak vali bazı yetki, sorumluluk ve kaynaklarını yitiriyor olsa da geleneksel
rollerinin dışında kamu yönetiminin yeni (ya da yeniden tanımlanmış) kurum
ve süreçlerinde yeni roller üstlenmek zorunda kalmaktadır. Diğer bir deyişle
vali, yeniden düzenlenmiş kamu yönetimi alanında ortaya çıkan yeni ihtiyaç-
larla devletin yeni kamu politikalarında da rol oynayan önemli bir aktördür.
Apan (2015: 282), bu rolü kolaylaştırıcılık olarak tanımlar.

Cangir'e göre (2011: 9) her ne kadar il sisteminin güçlenmesi anlamına
gelirse de yeniden düzenlenen kamu yönetimi alanında gündeme gelen ve il
sisteminin doğası gereği var olan bir niteliğe sahip olmayan esnek yönetsel
araçlar vasıtasıyla valiler "girişimci" roller edinmişlerdir. Bu bağlamda Köy-
lere Hizmet Götürme Birlikleri, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
ya da kalkınma ajansları gibi yapılarda valinin üstlendiği rollerin altını çizer.

Valinin çeşitli kamu politikalarındaki üstlendikleri kilit rollerine daha de-
taylı örnekler vermek gerekirse, bunlardan bir tanesi, İçişleri Bakanlığı Ma-
halli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 2006 yılından beri sürdürdüğü Öncelikli
Güvenlik Yolları Projesi'dir. İkinci örnek rol ise, İçişleri Bakanlığı'nın İller
İdaresi Genel Müdürlüğü bünyesinde yürütülen 112 Acil Çağrı Merkezleri
Projesidir. Buna göre "acil çağrı merkezinde; sağlık, itfaiye, jandarma, polis
ve valiliklerce gerekli görülen diğer birimlerin aynı mekânda olduğu ve koor-
dinasyon imkânı sağlayan *co-location* modeli tercih edilmiş ve çalışmalar
buna göre yapılandırılmıştır."²⁰ Buradaki iki örnekte de eşgüdüm ve kolaylaş-
tırıcı rolü valiye aittir. Bir diğer örnek rol, afet ve acil durumlarda gereken
tedbirlerin alınmasında ilgili yerin valisinin yetkili olduğudur. 7269 ve 5902
sayılı kanunlara göre yapılan acil yardım talepleri vali tarafından yapılmalıdır.
Başka bir örnek ise sınır ticareti konusunda verilebilir. Bu ticaretin amacına
uygun olarak yürütülmesi ve izlenmesi konusunda da yine ilgili valiler sorum-
ludur.

²⁰ 112 Acil Çağrı Merkezleri Projesi, Ağustos 2017, <http://www.illeridaresi.gov.tr/112-acil-agri-merkezleri-projesi> (22.4.2018).

Ayrıca, valinin, kamu politikalarının eşgüdümündeki rolü de önemlidir. Pek çok yasada öngörülen trafik komisyonu, umumi hıfzıssıhha heyeti, toprak koruma kurulu türünden pek çok sayıda kurula başkanlık etmektedir. Ayrıca, yeni kamu politikalarının uygulanmasında Apan'a göre (2014: 280) “mülki idare, kurulan yeni birimlerdeki yapısal değişiklikler nedeniyle görev ve yetkilerini özünde siyasi nitelikli sivillerle paylaşmak durumunda kalmıştır.” Yönetişimci kurul ve organizasyonların temel ortak noktası ve can alıcı noktası; “kamu gücünü kullanmakta yeni temsil mekanizmaları aracılığıyla vekil niteliği kazanmış özel sektör temsilcileri ve ‘sivil toplum örgütleri’ ifadesi ile tanımlanan kesimlerin yetkili kılınmış olmalarıdır.” (Çapar, 2015: 202). Bu da kamu yönetiminin tümü gibi mülki idarenin karşı karşıya olduğu önemli gerçekliklerden biridir.

Sonuç Yerine

Ülkenin yönetiminde meydana gelen son derece önemli değişiklikler karşısında il idaresi sisteminin güncelliğini korumak konusunda zafiyet taşıdığı düşünülebilir. Türk İdareciler Derneği'ne göre “1956 yılında ‘tatbik kabiliyeti olmayan kanun ve nizamlar’ arasında sınıflandırılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun yürürlükte olması” önemli bir sorundur.²¹ Bu özellikle 2000'li yıllarda yerel yönetim alanını radikal bir şekilde yeniden düzenleyen rekompozisyon süreci dikkate alındığında daha da çarpıcı hale gelmektedir.

Dolayısıyla, değişen ülke koşulları ve yönetiminde ortaya konan büyük değişimler karşısında, il genel idaresinin yasal çerçevesini oluşturan İl İdaresi Kanunu'nda, özellikle valilik kurumuna ilişkin bir yeniden düzenleme beklentisi öne çıkmaktadır. Özellikle bu çerçevede, yerel yönetimlerdeki rekompozisyon sürecinin mülki idareye etkilerine ve olumsuz sonuçlarına resmi raporlarda ve belgelerde de yer verilmektedir. İçişleri Bakanlığı 2015-2019 Stratejik Planında, valilik ve kaymakamlıkların yetkilerinde bir daralma yaşandığı tespit edilmiş ve bu daralmaya paralel olarak “yerel düzeydeki kamu hizmetlerinin etkinlik ve koordinasyonunda zaafiyet yaşanma olasılığı” somut bir tehdit olarak tanımlanmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2014: 13). Bu durumun bir nedeni, dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilen ve veto edildikten sonra tekrar meclis gündemine taşınmayan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun sonrasında mülki idareyi kapsayan bir kamu yönetimi reformunun gündeme gelmemiş olmasıdır. Yerel yönetimler alanındaki reformları takiben mülki idarede de bir yeniden yapılanmaya duyulan ihtiyaç İçişleri Bakanlığı tarafından “merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki

²¹ Van Depreminin ardından İdareciler Derneği'nin Basın Açıklaması. <http://www.tid.web.tr/mlki-idare-amirleri-hakkinda-basin-aiklamasi> (22.4.2018).

paylaşımına yönelik il yönetim sistemini düzenleyen mevzuat[ın] güncellen[mesi]” gereği biçiminde ifade edilmiş (2014: 26) olmakla birlikte mülki idare amirlerinin de dile getirdikleri acil bir beklenti olmuştur.

Ne var ki, değişen siyasi atmosfer ve yürütmenin siyasi önceliklerinden bir kamu reformunun çıkmış olması köklü bir yeniden yapılanmadan daha çok, valinin operasyonel gücüne daha fazla ihtiyaç duyulmasının bir sonucu olarak ortaya çıkan düzenlemelerin ötesine geçilmemiştir. Örneğin, büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin kaldırılmasının ardından kurulan ve kurulduğunda tüzel kişiliği ve dolayısıyla kendisine ait bir bütçesi olmadığı için valinin zayıflamasına neden olduğu gerekçesiyle eleştirilen YİKOB’ların yönetsel ve mali yönden güçlendirilmesi bu duruma verilebilecek güzel bir örnektir. Gerekliğinde ildeki her türlü yatırımı ve kamu hizmetini yapma yetkisi ile donatılan ve ildeki diğer kamu kurumlarınca yerine getirilmeyen kamu hizmetlerinin kamu düzeni ile güvenliğini olumsuz etkilediğinin tespit edildiği durumlarda bu yetkiyi doğrudan valinin kullanabildiği YİKOB’lar bir anda yönetsel bir merkezleşmenin aracı ve valinin elindeki önemli bir güç haline gelmiştir (Keleş ve Özgül, 2017: 303-304).

Bununla birlikte, kamu yönetimi alanındaki diğer aktör ve kurumların görev ve sorumluluklarını yeniden tanımlayan, bazı kurum ve aktörleri tamamen ortadan kaldırırken yerlerine yenilerini kuran çok sayıda değişiklik, valilerin ve bir bütün olarak mülki idarenin yetki alanını zaten sürekli olarak yeniden tanımlamaktadır. Bu da onun örgütsel kapasitesinin elbette değiştirilmesi, daha genel bir ifadeyle il sisteminin en azından örgütsel temelde bir değişim arifesinde olduğunu düşündürmektedir. Özellikle, İçişleri Bakanlığının strateji belgelerinin de gösterdiği gibi, valilik örgütünün, planlama, hukuk ve denetim işleri ile ilgili önemli bir yeniden yapılanma ihtiyacı içinde olduğu vurgulanmaktadır.

Türkiye’de yönetimin hızlı değişimi karşısında mülki idarenin de durağan kalması beklenemez. İl sisteminin geleceğine yönelik tartışmalar ve valiliklerin örgütsel kapasitesinin artırılmasına yönelik çalışmalar halen devam etmektedir. İl sistemindeki köklü reform beklentisi şimdilik bir yana bırakılacak olursa, mevcut haliyle son yirmi yılda vali figürünün önemli bir dönüşüm içinde olduğu söylenebilir. Buna göre, valinin hem geleneksel rolünü sürdürdüğü hem de çeşitli kamu politikaları alanlarında, devletin ihtiyacına koşut olarak giderek artan bir şekilde kolaylaştırıcılık, aracılık, hakemlik gibi farklı işlevler ve motivasyonlarla şekillenen lider roller üstlendiği görülmektedir. Bu da valinin somut olarak gücünü ve güvenilirliğini artırmaktadır. Ayrıca, küreselleşmenin ve piyasanın kamu politikaları üzerindeki belirleyiciliği ise mülki idare amirlerinin bazı geleneksel rollerini etkilese de giderek karmaşıklaşan yönetsel alanda valiye duyulan ihtiyacı somut olarak daha da artırmıştır. Nitekim hem Türkiye’de hem de karşılaştırmalı olarak bakıldığında dünyada

merkezi yönetimin gölgesi olan vali, en önemli ve vazgeçilemez aktörlerden biridir.

Bu noktada Fransa örneği üzerinden anılan çalışmalarda olduğu gibi valiyi yerel siyasetin içerisinde diğer aktörlerle girdikleri ilişkiler çerçevesinde kavramaya çalışan perspektiflerin geliştirilmesine de ihtiyaç duyulduğu vurgulanmalıdır. Valiyi, merkezi iktidarın otoritesini yansıtan bir aktör olduğu kadar yorumlama kabiliyeti ve hareket alanı bağlamında merkezi yönetim karşısında sınırlı da olsa görel bir özerkliğe sahip ve yerel siyasetin parçası olarak da idari sistem içerisinde yeniden konumlandırmaya ihtiyaç vardır. Böyle bir yaklaşım, hukuki çerçevenin dışında siyasi ve yönetsel gerçekliğin içerisinde vali figürünün daha gerçekçi bir kavranışına olanak sunacaktır.

Makalede değinilen noktalardan hareketle, bu alandaki akademik çalışmaların artırılması ve tarihsel, antropolojik, karşılaştırmalı araştırmaların geliştirilmesi gerekmektedir. Özellikle idare tarihi kapsamında, valilerin faaliyetleri ve alana katkılarını içeren ansiklopedik bir araştırmaya ihtiyaç duyulmasının yanı sıra, illerin yönetimlerini içeren analizlerin alanı zenginleştireceği açıktır. Ayrıca, mülki idare amirlerinin sosyolojik profillerine yer verilen daha önce yapılmış mülki idare araştırmaları benzeri çalışmaların belirli periyotlarla düzenli olarak tekrarlanması gerektiğini de söylemek gerekir. Bu türden çalışmalar, mülki idarenin kapasitesi gibi yeni boyutları da içerecek şekilde genişletilmelidir.

Tüm bunların yanı sıra, karşılaştırmalı olarak mülki idarenin durumuna ilişkin akademik çalışmalara olan gereksinimin de altını çizmek gerekir. Kıta Avrupası ülkeleri başta olmak üzere yerel ve bölgesel yönetimler rüzgârı karşısında valilik sisteminin diğer ülkelerde nasıl etkilendiği önemli bir araştırma sorusu olarak hala önümüzde durmaktadır.

Kaynakça

- Ağırhan, Mehmet, *Cumhuriyet Döneminde Edirne Valileri*, Edirne Valiliği İl Özel İdaresi, Edirne 2012.
- Arslan, İsmail, *Cumhuriyet Dönemi Yozgat Valileri*, Anıl Matbaa, Ankara 2008.
- Apan, Ahmet, *Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2015.
- Aumonier, Thierry, “Synthèse générale: Profession RTE”, 22. *Avrupa Mülki İdareciler Günleri*, 28-30 Mayıs 2015, İstanbul, Türkiye, <http://aertes-asso.org/content/xxiies-journees-europeennes-0> (25.01.2017).
- Aytaman, Lale, *İğneli Koltukta Dört Buçuk Yıl. Türkiye’nin İlk Kadın Valisi Anlatıyor*, Turkuvaaz Kitap, İstanbul 2008.

- Balcı, Ozan, *The Changing Roles of Governors and District Governors in Turkey, 2000-2014*, Southampton Üniversitesi Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2015.
- Baradat, Jean, *L'organisation d'une Préfecture*, Toulouse, Impr. Coopérative Toulousaine, 1907.
- Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, *2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geliştirmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar (Araştırma Raporları 2)*, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1994.
- Belayachi, Badr-Eddine, Ramiro Riera (Ed.), *Le Représentant Territorial de l'Etat Face au Développement Urbain*, L'Harmattan, Paris, 2013.
- Bernard, Paul, *La Corse, le cactus de la République*, Cherche midi, Paris 2014.
- Cangir, Mehmet, *Merkeziyetçilik Ademi-Merkeziyetçilik Sarmalında Yetki Genişliği*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2011.
- Ceylan, Aydemir, *Bir İhtilal Bir Darbe Arasında 20 Yıl. Bir Cumhuriyet Valisinin Anıları*, İleri Yayınları, İstanbul 2006.
- Christensen, Tom, Per Lagreid, "Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges", *Public Organization Review*, Vol. 11, No. 4, 2011, s. 407-423.
- Crozier, Michel ve Erhard Friedberg, *L'acteur et le système: les Contraintes de l'action Collective*, Éditions du Seuil, Paris, 1977.
- Crozier, Michel ve Jean-ClaudeThoenig, "La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas d'un système de décision politico-administratif local en France", *Revue française de sociologie*, 16/1, 1975, s. 3-32.
- Çapar, Selim, *Türkiye ve Fransa'da Neo-Liberal Dönemde Mülki İdare*, TİAV Yayınları, Ankara 2015.
- Çiner, Can Umut ve Oral Karakaya, "Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 68, S. 2, 2013, s. 63-93.
- Çiner, Can Umut, "Reconsidering the Role of the Prefects in Turkey: Public Policies and Metropolisation", *International Journal of Public Administration*, Vol. 37, No. 8, 2014, s. 445-455.
- Çiner, Can Umut, "Yeniden Kamu Yönetimi Temel Kanunu: Yerel Yönetimler Alanındaki Bilanço", *Memleket Siyaset Yönetim*, C. 12, S. 28, 2017, s. 27-52.
- Çoker, Ziya, *Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları*, Kazancı Matbaacılık, İstanbul 1996.

- Demircioğlu, Ziya, *Kastamonu Valileri*, Doğrusöz Matbaası, Kastamonu 1973.
- Dictionnaire de l'Académie Française, "Préfet", 2018, <https://academie.atilf.fr/consulter/pr%C3%A9fet?page=1> (22.4.2018).
- Dinler, Demet, "Türkiye'de Güçlü Devlet Geleneği Tezinin Eleştirisi", *Praksis*, S. 9, 2003, s. 17-54.
- Duval, Frédéric, *Dire Rome en Français. Dictionnaire onomasiologique des Institutions*, Librairie Droz S.A., Cenevre 2012.
- Emre, Cahit (Der.), *İyi Yönetişim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği*, TİAV, Ankara 2002.
- Emre, Cahit, Tayfur Özşen, Metin Özüğurlu ve Koray Karasu, *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri*, İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı, Ankara 2003.
- Erdeha, Kamil, *Milli Mücadelede Vilayetler ve Valiler*, Remzi Kitabevi, İstanbul 1975.
- Eski, Mustafa, *Kastamonu Valileri 1838-2000*, Kastamonu Valiliği İl Özel İdare Müdürlüğü Yayınları, Kastamonu 2000.
- Eymeri-Douzans, J.-M. ve A. Buffat (2011), Call for papers for EGPA, "Figures du préfet. Une comparaison européenne", Toulouse.
- Eymeri-Douzans, Jean-Michel ve Gildas Tanguy, "Figures du préfet. Une comparaison européenne", Appel à contribution, *Calenda*, Publié le jeudi 28 avril 2011, <https://calenda.org/204184> (22.4.2018).
- Feyzioğlu, Turhan, Arif Payaşhoğlu, Albert Gorvine ve Mümtaz Soysal, *Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara 1957.
- Fişek, Kurthan (Der.), *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar*, TİD, Ankara 1976.
- Gaffiot, F., *Dictionnaire Français Latin*, Paris, Hachette 1934.
- Grémion, Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, collection Sociologie, Éditions du Seuil, Paris 1976.
- Güler, Birgül Ayman, "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetmel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu", *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler*, AÜ SBF Tartışma Metinleri, Ankara 2003.
- Hatipoğlu, İbrahim Sıtkı, *Mülki İdare Amirliği ve Parlamentoda Geçen Bir Ömür*, Türk İdareciler Derneği, Ankara 1997.
- Hood, Christopher, *The Tools of Government*, Macmillan, Londra 1986.

- Işıktaş, Sezer, *Burnout Among Public Administrators: Case of Deputy Governors and District Governors in Turkey*, Texas Üniversitesi (Dallas) Yayımlanmamış Doktora Tezi, 2014.
- Karasu, Koray, “İdarenin Mülkle Bağının Kurulması: Mülkileşme”, (Ed. Erkan Tural ve Selim Çapar), *1864 Vilayet Nizamnamesi*, TODAİE, Ankara 2015, s. 345-368.
- Karila-Cohen, Pierre, *L'État des esprits. L'invention de l'enquête politique en France (1814-1848)*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes 2008.
- Karul, Orhan (Der.), *Unutamadıkları ile Valilerimiz*, Kadıköy Rotary Kulübü, İstanbul 1994.
- Keleş, Ruşen ve Can Giray Özgül, “Belediye Organlarına ‘Kayyım’ Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 72, S. 2, 2017, s. 299-313.
- Kerrouche, Éric, *Corps préfectoral et représentations de l'État*, Yayımlanmamış Siyaset Bilimi Doktora Tezi, Bordeaux Siyaset Bilimi Okulu (Institut d'Études Politiques de Bordeaux), 1997.
- Keskin, Nuray Ertürk, “İl Yönetimi Sisteminde Değişim”, *Memleket Siyaset Yönetim*, C. 3, S. 6, 2008, s. 88-117.
- Kırmızı, Abdülhamit, *Abdülhamid'in Valileri. Osmanlı Vilayet İdaresi 1895-1908*, Klasik Yayınları, İstanbul 2008.
- Loughlin, John, *Subnational Government: The French Experience*, Palgrave Macmillan, New York 2007.
- Marcou, Gérard, *La Déconcentration dans l'organisation administrative. Etude comparative sur sept Etats unitaires européennes* (Angletterre, Danemark, France, Pays-Bas, Portugal, Suède, Turquie), SIGMA, 2013.
- Orhun, Hayri, Celal Kasaroğlu, Mehmet Belek ve Kâzım Atakul (Der.), *Muhtem Valiler*, İçişleri Bakanlığı Merkez Valisi Bürosu Yayınları, Ankara 1969.
- Pabuçcu, Köksal, *Adam gibi Vali Recep Yazıcıoğlu*, Nesil Yayınları, İstanbul 2010.
- Payashoğlu, Arif, *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme*, TODAİE-DPT Ortak Yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara 1966.
- Polatoğlu, Aykut, “İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 18, S. 4, 1985, s. 27-40.
- Poyraz, Vefa, *Bir Cumhuriyet Valisinin Anıları*, Bizim Kitaplar, İstanbul, 2008.
- Şaylan, Gencay, “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği: Merkezçilik,” *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare*

Amirliği: Sistem ve Sorunlar, (Ed. Kurthan Fişek), TİD Yayını, Ankara 1976, s. 25-35.

Şengül, H. Tarık, “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 8, S. 3, 1999, s. 3-19.

Şengül, Tarık, “Türkiye’de Kentsel Gelişimin İzlediği Yol Üzerine: Bir Dönemleme Girişimi”, *Kentsel Çelişki ve Siyaset, Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar*, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul 2001.

T.C. İçişleri Bakanlığı, *Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı 2015-2019*, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara 2014, http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/GYd60+Icislari_Bakanligi_2015-2019_Stratejik_Planı.pdf (25.01.2017).

TİAV, *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı: Rapor IV: Mülki İdare Amirlerinin Algısı*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2014c.

TİAV, *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı: Rapor III: Toplumun Farklı Kesimlerinin Algısı*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2014b.

TİAV, *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı: Rapor II: Medya Analizi*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2014a.

TİAV, *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı: Rapor I: Vatandaş* Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2013.

Tanguy, Gildas, “*Corps et âme de l’État*”. *Socio-histoire de l’institution préfectorale (1880-1940)*, Paris 1 Panthéon-Sorbonne Üniversitesi, Yayınlanmamış Siyaset Bilimi Doktora Tezi, Paris 2009.

Tanguy, Gildas, “Le préfet dans tous ses états”. Une histoire de l’institution préfectorale est-elle (encore) possible?, *Histoire@Politique*, Vol. 27, No. 3, s. 124-145.

Tosun, Mustafa, *Türkiye’de Valilik Sistemi*, TODAİE, Ankara 1970.

Tümer, Arif, *Merkez Valiliği Üzerinde Bir Araştırma*, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1969.

Vié, Jean-Emile, *Un préfet au XXe siècle*, Harmattan, Paris 2002.

Vigneaux, Paul-Emile, *Essai sur l’histoire de la praefectura urbis à Rome*, A. Fontemoing, Paris 1896.

Worms, Jean Pierre, “Le préfet et ses notables”, *Sociologie du travail*, Vol. 8, No. 3, 1966, s. 249-275.

- Wunder, Bernd, “Le modèle napoléonien d’administration: Aperçu comparatif”, *Les Influences du « modèle » Napoléonien d’Administration sur l’Organisation Administrative des Autres Pays*, (Ed. Bernd Wunder), International Institute of Administrative Sciences, Brüksel 1995, s.9-21.
- Yıldız, Mete, “Kamu Yönetimi Reformu ve Kamu Yöneticisi Davranışı: Recep Yazıcıoğlu Örneği”, *Mülkiye Dergisi*, C. 29, S. 249, 2005, s. 97-120.
- Yıldızcan, Cemil ve Ulaş Bayraktar, “The empowerment of Turkish governors within hybrid settings of public administration”, *Mediterranean Politics*, 2017, DOI:10.1080/13629395.2017.1398889

PLANLAMA TARTIŞMALARINA FARKLI BİR YAKLAŞIM: PLANLAMAYI İNSAN ÜZERİNDEN DÜŞÜNMEK

Şulenur Özkan ERDOĞAN*, Barış ÖVGÜN**

Özet

Planlama kavramı akademik alanyazında çok sayıda çalışmaya konu olmuştur. Bu çalışmalarda kavram hem yapısal hem de işlevsel yönleriyle ele alınmakta ve tartışmalar çoğunlukla örgüt/devlet temelli sürdürülmektedir. Kavramın bu şekilde ele alınması tartışmaların insandan kopuk bir şekilde yürütülmesine yol açmaktadır. Bir başka deyişle planlama konulu metinlerde “insan”, örgütün/devletin veya modern toplumun bir mensubu olma niteliğiyle üye, vatandaş, bürokrat ve hatta değişen planlama niteliğine bağlı olarak müşteri kimlikleriyle konumlandırılmaktadır. Bu durum, “insan”ın söz konusu kimliklerinden uzak olarak -salt haliyle- yalnızca “insan” olma vasfı üzerinden “planlama” ile kurduğu ilişkinin gözden kaçırılmasına sebep olmaktadır. Oysa “insan”ın neden planladığı, ne zaman planladığı ve nasıl planladığı gibi sorular üzerinde düşünülmeden herhangi bir konuya ilişkin yapılan planlama çalışmaları eksik kalacaktır. Eş deyişle, alanyazında insan sadece nesne özelliği ile değil; özne niteliğiyle de ön plana çıkarılmalıdır. Bu bağlamda, kamu yönetimi alanındaki çalışmaların geneline sirayet etmiş olan alışkanlıklardan uzaklaşılarak insanın insan olarak adlandırıldığı plan/planlama fikri üzerinde düşünmek gerekmektedir. Böylece planlama teknik ve politik sınırlarından bir nebze de olsa kurtarılmış olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Plan, Planlama, İnsan, İnsanlık Tarihi, Sistemli Değiştirme-Dönüştürme, Tahakküm.

* Arş. Gör., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, ORCID: 0000-0003-1065-0464

** Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, ORCID: 0000-0003-3634-5791

A DIFFERENT APPROACH TO PLANNING DISCUSSIONS: TO THINK PLANNING IN TERMS OF HUMAN

Abstract

The concept of planning has been the subject of numerous studies in the academic field. In these studies, the concept is addressed both structurally and functionally and discussions on concepts are mostly carried out on the basis of organization and state. The handling of the concept in this way actually deprives the human. In other words, in the texts that are highlighted in the planning “human” is positioned in the sense of being a member of the organization/state or the society as members, citizens, customers, bureaucrats and even as a customer on the basis of changing planning quality. This situation leads to the fact that the relationship between people - is far from the subject identity -and planning has been overlooked. However, in a plain sense, planning work on any subject without considering the questions such as “why”, “when” and “how” will be incomplete. In other words, human is not just about objectivity; must be foregrounded by the nature of the subject. In this context, it is necessary to think about the idea of planning/planning for starting the human being as a human being away from the habits that have spread throughout the public administration. Thus the planning will be rescued from technical and political boundaries to some extent.

Key Words: Plan, Planning, Human, Human Story, Systematic Alteration-Conversion, Domination.

Giriş

Plan ve planlama kavramları akademik alanyazında çok tartışılan kavramlardır. Bu kavramlar tek başına kullanılmakla birlikte daha çok kendilerinden evvel aldıkları bir isimle birlikte, bir isim tamlaması olacak biçimde kullanılmaktadırlar: Kent planlaması, iş planı, aile planlaması, sosyalist planlama, kalkınma planlaması ve stratejik planlama gibi. Alanyazındaki planlama kavramına ilişkin bu tamlamalar her ne kadar farklı alanlarda anlam açısından çeşitlilik sağlasa da aslında kavramın özüne ilişkin “örtük” bir kabulden hareket etmektedirler. Söz konusu kabul, özünde, planlama kavramının kullanımına ilişkindir. Yani planlamayı konu alan çalışmaların neredeyse her biri örgütten yola çıkmaktadır.

Bu durum her düzeyde örgütte ve daha çok da devlette karşımıza çıkmaktadır. Örgüt düzleminde planlama, çalışanların sevk ve idaresine yönelmişken;

devlet düzleminde, toplum inşasına kadar uzanan geniş bir yelpaze sunmaktadır. Bu yüzden insan da planlamanın sadece nesnesi olarak örgütün veya devletin bir unsuru biçiminde araçsallaşmaktadır. Oysa plan fikrinin ve planlama eyleminin insanın yalnız insan olma haliyle ilgili olduğunu gözden kaçırmamak gerekir. Çünkü insan yalnızca bu yolla planlamadaki teknik ve politik anlamından sıyrılarak en yalın haliyle yani “planlayan insan” olarak düşünülebilir. Bu tarz bir düşünce ise bizi planlamanın özüne götürmekte ve planlamanın aslında kim(in) için yapıldığını ve kim(in) için yapılması gerektiğini sorgulamamıza yardımcı olmaktadır.

Alanyazındaki çeşitli planlama tanımları (rasyonel) karar verme, tercih, amaç, gelecek -dolayısıyla zaman üzerindeki tahakküm- yol, yöntem ve düzenleme gibi kavramları kullanmaları açısından bir ortaklık göstermektedir. Bu kavramların birbirleri üzerindeki belirleyicilikleri ve insanın eylemlerinden hangilerinin söz konusu kavramlarla ifade edilmesi gerektiği üzerinde neredeyse hiç durulmamaktadır. Bu yüzden planlamanın yazılı tanımlarında kullanılan bu kavramların işlevlerinin ve birlikte kullanım gerekliliklerinin sorgulanması gerekir. Örneğin “Her karar bir plan mıdır?”, “Her karar bir tercih midir?”, “Her plan bir tercih midir?” ya da “Tercih, karar ve planın gelecek ile ilişkisi nedir?” gibi pek çok soru üzerinde düşünülmeyi beklemektedir. Planlamayı anlayabilmek açısından oldukça önemli olan bu sorular çalışmanın ilk başlığında tartışılmaktadır.

Çalışmanın ikinci ana başlığı ise planlamanın akademik alanyazında nasıl ele alındığına yöneliktir. Bu başlık altında yürütülecek tartışmalardan temel beklenti daha evvel de bahsi geçtiği üzere alanyazındaki planlama konulu çalışmaların hem çeşitliliğini gösterebilmek hem de çoğunlukla teknik ve politik anlatımı takip eden yöntemlerine vurgu yapmaktır. Böylece doğrudan planlamanın kendisini konu olarak seçen çalışmaların örgüt ve devlet üzerinde yoğunlaştığı ve insanın da bu yapıların bir bileşeni olarak ele alındığı açığa çıkarılacaktır. Başka bir deyişle planlama tartışmalarında insan, örgütün bir üyesi olarak “çalışan”, devletin bir parçası olarak “vatandaş” ya da piyasa içerisinde “müşteri” kimliğiyle yer almaktadır. Bu kimlikler planlamanın kullanıldığı alana/konuya göre çoğaltılabilir ama söz konusu kullanımların çoğu¹ bu kavramı teknik ve politik açıdan değerlendirmektedirler.

Çalışmanın bilhassa bu bölümünde gösterilmeye çalışılan şey, planlamanın bir araç olarak kullanımının amaçlarının önüne geçtiğidir. Yoksa planla-

¹ Planlamayı toplumbilimi (sosyoloji) ya da insanbilimi (antropoloji) açısından ele alan çalışmalara nadir de olsa rastlanmaktadır. Örneğin, planlamanın kültür ile ilişkisini Türkiye örneği üzerinden inceleyen Örsan Akbulut’un bu çalışması oldukça zihin açıcudur. Çalışma için bkz. Akbulut, 2002: 29-54. Bunun dışında planlama kavramını salt insana yaklaştırarak tartışan Melih Ersoy da burada zikredilmeyi hak etmektedir (bkz. Ersoy, 2012: 9-34).

manın bir araç olarak kullanımı, teknik boyutunun varlığı ve gerekliliği veya hut onun politik, tarihsel ve toplumsal nitelikleri reddedilmemektedir. Aksine, bunların işlevsel kılınabilmesi için gözden kaçırma eğiliminde oldukları planlamanın insanbilimsel (antropolojik) boyutuna dikkat çekilmeye çalışılmaktadır. Dolayısıyla planlamanın “nasıl”ı üzerinde duran yani onu sadece bir yöntem olarak kullanan çalışmalar bir kümede toplanırsa ikinci kümeyi doğrudan planlamanın ne’liğini tartışan metinler oluşturmaktadır.

İşte bu ikinci kümedeki çalışmalar farklı ölçek biçimlerine (örgüt/firma veya devlet) doğru genişlese de planlamanın kimin için yapıldığı sorusunun eksenini kaydırma eğilimindedirler. Başlangıçtaki yüksek amaçların yerine getirilmesinde bir araç olarak kullanılması gerektiği ifade edilen (ifade edilme bile böyle olduğu kabul edilir) planlama, bir müddet sonra kendi başına amaç haline dönüşmektedir. Böylece planlama ya devlet/firma/örgüt için yapılır hale gelmekte ya da sadece mevzuata uygun davranışın bir sonucu olarak nitelik kaybetmektedir. Bugün, farklı coğrafyalara ve yerel gerçekliklere sahip belediyelerde bile her yıl hazırlanan stratejik planların, birbirleriyle hem nice-liksel hem de niteliksel yönlerden eş biçimli metinler haline gelmiş olmaları bunun en açık örneğidir.

“İnsan için planlama” veya “insan temelli planlama” anlayışında ise insan-planlama ilişkisinin irdelenmesine ihtiyaç vardır. Hemen belirtmek gerekir ki bu ilişkinin sorgulanmasında takip edilecek yöntem planlamanın “psiko-sosyal/siyasal planlama” veya “insanbilimsel planlama” gibi ayrı bir çalışma alanı yaratılması değildir. Yapılması gereken, planlama üzerinde çalışanların söz konusu eksiklikleri gözetererek, konuyu çok disiplinli zemine çekebilmeleri gibi uzun soluklu ve büyük gayretler gerektiren çalışmalara girişmeleridir. Bu çalışma da bunun mümkün ve gerekli olduğuna ilişkin bir başlangıç olarak kabul edilmelidir. Bu yüzden, söz konusu metinde planlama fikri ve eyleminin insanlık tarihinden beri izinin sürülebilir olduğuna ilişkin genel tespitlere yer verilmiş ve bu yöndeki eksikliklerin giderilmesine yönelik bir hareket noktası gösterilmiştir.

Çalışmanın üçüncü ana başlığını da tam olarak bu konu yani “planlayan insan” oluşturmaktadır. Bu başlık altında insanın plan düşüncesi ve eylemi arasındaki ilişki sorgulanacaktır. Sorgulama birtakım varsayımları da içererek yürütülecektir: Planlama bir olgu olarak yalnızca uygar toplumlara özgü olmayıp ilkel topluluklardan itibaren varlık göstermektedir. Bu özü düşünme yönteminden kaçırılan planlama tartışmaları eksiktir.

İnsanlık tarihi kitaplarına göre bugünkü insanın “homo sapiens” olarak ortaya çıkışı kendindeki dönüştürme-geliştirme yeteneğini keşfetmesine dayanmaktadır. Neyi dönüştürüp geliştirdiği ise araç ve zaman olarak iki başlık altında toplanabilir. Yani insan kuramsal olarak hayvandan, bir nesneyi

“aracı” olarak kullanmaktan, onu geliştirip dönüştürerek “araç” olarak kullanmaya geçtiği an terfi etmiştir. Bu “maddesel araç üretimi” eş zamanlı olarak zihindeki tasarımın dışı vurumu olduğundan “simgesel araç üretimi”ne denk düşmektedir. İnsanın kültürel evrimi de bu maddesel ve simgesel araçların üretimiyle başlamıştır (Şenel, 2006: 101-103, 109)

İnsanın zamanı dönüştürmesi ise daha çok *geçmiş, içinde bulunulan an ve gelecek* üzerinde aynı anda düşünebilme ve bunu zaman duygusu altında toplayabilmesini ifade etmektedir. Başka bir deyişle hayvanlar daha çok an içinde yaşarlarken; insanlar geçmiş zamana denk düşen an (anı), şimdiki zamana denk düşen an ve gelecek zamandan (düş) oluşan üç boyutlu bir zaman içinde yaşamaktadırlar (Şenel, 2006: 96-97). Yani insan, diğer canlılardan “geçmişten geleceğe bir devamlılığa sahip olduğunun bilincinde” (Özbek, 2000: 12) olduğu için ayrılır. Böylece insan için zamanı düşünme mümkün hale gelebilmektedir. İnsanın kuramsal olarak hayvandan ayrılması araç ve zamanı dönüştürmesiyle mümkün olmuşsa bu dönüşüm insana her ikisini de kontrol etme imkânı sağlamıştır. Bu bağlamda, hem simgesel aracın oluşturulması hem de zamanın kontrol altına alınması planlamanın varlığına işaret etmektedir. Çünkü maddesel aracın değişebilmesi kafadaki simgesel aracın değişikliğini öncelemektedir. Zamanı o an içinde, öncesinin deneyimiyle ve sonrasının tasarısı ya da tahmini üzerine yaşamak da planlamanın geleceğe yönelik olduğu (Ersoy, 2012: 10; İzmirlioğlu, 2000: 3) gerçeğiyle örtüşmektedir.

İnsanın araç ve zaman üzerinde tahakküm kurma hakkı örgütlenme eliyle gerçekleştirildiğinde insanın insan üzerindeki çeşitli kontrol şekillerine de yol açmıştır. Modern devletlerde bürokrasi adı altında ve daha evvelinde de bürokrasi benzeri yönetsel aygıtların düşünsel altyapısında bu biçimler bulunmaktadır. Dolayısıyla ilgili alanyazında planlamanın modern devletlerin bir aracı olarak düşünülmesi de buradan kaynaklanmaktadır.

Çeşitli Planlama Tanımlarındaki Ortak Kavramların İz sürümü

Plan ve planlama kavramları sözlüklerde ve ilgili alanyazında pek çok şekilde tanımlanmıştır. Her tanım planlamanın konusuna göre farklı kavramları öne çıkarsa da ekseriyetle planlamayı teknik kullanımıyla ifade etme eğilimindedir. Örneğin, Türk Dil Kurumu (TDK)’nun Güncel Türkçe Sözlüğü’ne göre plan, “*bir işin/elerin gerçekleştirilmesi için uyulması tasarlanan düzen*” anlamına gelirken, planlama “*planlamak işi*” olarak yani “*yapılacak işi belli bir plana göre düzenlemek*” anlamını içermektedir (TDK, 2016). TDK’nin sözlüğünde hem plan hem de planlama kavramlarının tanımlarında öne çıkarılan sözcük “düzen”dir. Yani planlama, düzenleme işinin bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır.

Alan sözlüklerinde ise vurgu “düzen”den ziyade “amaç”a doğru kaymakta ve kavramlar ilgili disiplinlerin amaçlarına uygun biçimde terimleştirilmektedir. Planlamayı kendi disiplininin ilkeleri arasında sayan kamu yönetimi, sözlükleriyle de kavramı açıklamaya çalışmıştır. Buna göre, kamu yönetimi sözlüğünde planlama için “*İçeriği ne olursa olsun, önceden saptanmış hedef ya da hedeflere, yine önceden saptanmış sürede ulaşmak için izlenecek yön ve yöntemleri belirleme eylemi*” denilmektedir. Ayrıca sözlükte planlamadan “*yönetimin temel işlevlerinden biri/ilki*” olarak bahsedilmekte ve planlamanın geleceğe müdahale ederek onu yönlendirme çabası olarak alındığında bir sürece denk düştüğünün altı çizilmektedir (Kamu Yönetimi Sözlüğü, 2008: 206).

Kamu yönetimi sözlükleri dışında iktisat sözlüklerinde de planlama bir terim olarak yer almaktadır. Sözlüklerde planlama, “iktisadi planlama” biçiminde yer almaktadır. Buna göre, “*mevcut kaynakların belirli amaçlar doğrultusunda kullanılarak en etkin sonuçları elde etmek için yapılan çalışmalar, gerekli bilgiler ve teknikler*” iktisadi planlamayı anlatmaktadır. Tanımın devamında iktisadi planlamanın “*fırma bazında olabileceği gibi ülke çapında da olabileceği*”nden ve bu iki türün farklı amaçlarının olduğundan bahsedilir (Se-yidoğlu, 2002: 289). İktisadi planlamanın özellikle ülke çapında ele alınması ise planlamaya ilişkin alanyazının omurgasını oluşturmaktadır.

Bununla beraber, toplumbilimi sözlükleri ise kavramın yerleşik kullanımları üzerinden bir tanım yapmışlardır. Eş deyişle, toplumbiliminde planlama doğrudan bir araştırma konusu olarak ortaya çıkmadığından sözlük tanımları daha somut örneklerle dayanarak oluşturulmuştur. Sözlüğe göre plan “*-umumi anlamda- bir şeyin şematik tasarısıdır, yapılması istenen şeylerin projesidir: Bir evin planı, bir şehrin urbanizm planı gibi. İktisatta bu kelime üretim araçlarının en rasyonel ve en verimli bir tarzda teşkilatlandırılması demektir: Bir bölgenin elektrikleştirilmesi gibi*” denilmektedir. “Planlama” da iktisadi planlama üzerinden ele alınmakta ve yaptırımlarına göre çeşitleri tanımlanmaktadır (Sosyoloji Sözlüğü, 1969: 235).

Planlamanın terim olarak kullanımı yalnızca iktisat ve kamu yönetimi disiplinlerine özgü değildir. Şehir ve bölgelerin planlamalarındaki gibi doğrudan taslakları anlatan disipline ve gündelik dile böyle yerleşmiş kullanımlar da bulunmaktadır. Bu bağlamda, şehir ve bölge planlaması konusunda önemli çalışmaları bulunan Melih Aksoy’un planlama tanımı hatırlanmalıdır. Tanım, yazındaki diğer pek çok tanıma kıyasla oldukça kapsamlıdır. Ersoy, en geniş anlamında ele aldığı planlamanın, üç vazgeçilmez unsuruna dikkat çekmektedir: “*Geleceğe yönelik bir tasarım olması, belirli hedef/amaçlara ulaşmak için yapılması ve sistemli bir eylem dizgesi oluşturması*” (Ersoy, 2012: 10). Ersoy’un tanımında vazgeçilmez unsurlar olarak sıraladığı tasarım-amaç-sistemli eylem üçlemesi esasında planlamanın özünü vurgulayan ifadelerdir.

Planlamanın iktisadi anlamı da dâhil olmak üzere, çeşitli bilimlere ait planlama tanımlarının ağırlıklı olarak “amaç”, “karar verme” ve “tercih” (seçenekler arasından) kavramlarına yer verdikleri görülmektedir. Bu kavramlar arasındaki bağlantı için şunlar söylenebilir: Planlama, amacı ön koşullar (gektirir). Herhangi bir planın yapılabilmesi için ihtiyaç duyulan amacın belirlenmesi ise siyasi, idari, iktisadi, toplumsal ve kültürel değişkenlere bağlıdır. Dolayısıyla herhangi bir planlama faaliyeti henüz ön koşulundan itibaren tamamen tarafsızlık iddiasında olamayacaktır. Örneğin, belli bir ekonomik düzen içinde elde edilen kaynakların kullanımını vurgulayan iktisadi planlamalar aynı zamanda bu ekonomik düzeni belirleyen politik tercihlerin sonuçlarıdır ve bu yüzden de tarafsız olmaları mümkün değildir.

Bu durumun bir başka örneğini de aile planlamaları oluşturabilir. Aile planlamasında ailelerin bakabileceği kadar çocuk sahibi olmaları esastır. Bu planlama tıbbi açıdan doğum kontrollerinin uygulanmasını ve gebeliklerin kontrolünü gerektirmektedir ve bir hizmet olarak devlet tarafından sunulmaktadır (Sağlık Bakanlığı, 2016). Ailelerin bakabilecek güce sahip olmasına rağmen çocuk sayısının hukuki yaptırımlarla devlet tarafından belirlendiği ülke örnekleri düşünüldüğünde, devletin nüfus üzerindeki bu kontrolünün hem politik hem de iktisadi açıdan belli amaçlar doğrultusunda sağlandığı söylenebilir. Dolayısıyla herhangi bir planın kendi dönemindeki bir ya da birden fazla amaca yönelik olduğu ve bu amaçların belli unsurlarla (ekonomik, kültürel, ideolojik vb.) belirlendiği muhakkaktır.

Planlamanın tarihsel-toplumsal olduğu, iktisadi planlama tartışmaları kadar bugün yoğun biçimde kullanılan stratejik planlama kavramına bakılarak da kanıtlanabilir. Kavramın anlaşılabilmesi yalnızca ortaya çıkarıldığı dönemin genel şartlarının bilinmesiyle mümkündür. Buna göre, stratejik planlamanın “*sürekli yenilenerek ve daha ilerisi düşünülerek, şu ana göre değil geleceğe göre yapılan*” (Yüksel, 2002: 31-32) biçimindeki tanımları yetersiz kalacaktır ki buradan “stratejik planlama” olarak anılmayan planların bu amacı taşımadığı anlamı çıkarılabilir.

Ayrıca, stratejik yönetimi açıklarken stratejiyi “*geleceğe nasıl ve hangi yollardan ulaşılacağını gösteren genel bir planlama*” olarak ya da “*bir organizasyonun amacına ulaşmak için izleyeceği yollar*” (Aktan, 2008: 5-6) şeklinde tanımlayan metinler de bulunmaktadır. Bu tanımlarda stratejinin planlamaya eşitlendiği görülmektedir. Her iki kavram da insanlık tarihi kadar eski² olmakla birlikte birbirlerine muhtaçtırlar ama eşitlenemezler. Aslında bugün

² “Strateji”nin köklerini evrime ve Kitab-ı Mukaddes’e kadar götüren bir çalışma için bakınız: L. Freeman, *Strateji: Bir Tarih*, Alfa Yayınevi, İstanbul, 2015. Planlamanın insanın en ilkel halinden beri var olduğuna ilişkin ise bakınız: M. Ersoy, a.g.k, s. 9-34. Ayrıca şu anda dipnotu okunan bu metnin de temel iddiasının aynı olduğu vurgulanmalıdır.

stratejik yönetim ve stratejik plan kavramları ile kastedilmek istenen rekabetin olduğu, daha verimli ve sonuç odaklı (Bircan, 2002) anlayışın egemenliğindeki tekniklerdir. Bir başka deyişle toplumun içinde yaşanan dönemin şartlarına uygun olarak farklı bir şekilde inşasını sunan politik temelli tercihlerdir. Bunun anlaşılabilmesi için ise “amaç, karar, örgütlenme ve işleyiş bakımından devletin” anlaşılması gerekmektedir (Övgün, 2010: 17).

Amacı belirleyecek olan söz konusu unsurları gözetererek karar verme ve tercihte bulunma da planlama faaliyetinin tanımlanmasında üzerinde durulması gereken kavramlardır. Tercihler arasından bir karara varma sürecinin kendisi örgütlerde karar verme olarak incelenmektedir.³ Bu incelemelerde karar verme, “seçim” ve “zaman” üzerinden tarif edilmektedir. Örneğin, Özgür Önder “seçim”i öne çıkararak yaptığı karar verme tarifinde “bir amaç uğruna alternatifler arasında bir seçim yapılması” (Önder, 2012: 2) demektedir. Kararı, zaman üzerinden yani geçmiş ve gelecekle ilgili olarak açıklayan Tahir Aktan’a göre ise karar “geçmişe dair bir davranışı ve geleceğe yönelik sonuçları” ilgilendirmektedir (Aktan, 1989: 40).

Planlama da tüm bu kavramlarla tarif edildiğine göre karar vermek ile planlama yapmak arasındaki fark nedir? Her karar açık ya da örtülü bir planı mı gerektirmektedir? Tanımları neredeyse aynı ve iç içe geçmiş bu kavramlar eylem noktasında birbirlerinden ayrılabilirler. Yani, planlamada alınan kararların uygulanması için birtakım yollar takip edilir. Karar vermede ise yalnızca tercihler arasından bilinçli bir seçim yapılır ve eyleme nasıl, ne zaman ve ne şekilde konulacağı planlar tarafından belirlenir.

Her planın bir kararı gerektirip gerektirmediği sorulduğunda cevap tereddütsüz “evet” olarak ortaya çıkmaktadır. Kararın eyleme dökülebilmesinin ve sonuçlarının denetlenebilmesinin bir planı gerektirdiği açıktır. Fakat her kararın bir plana ihtiyaç duyup duymadığı sorusu “evet” olarak cevaplanmak mecburiyetinde değildir. Çünkü kararlar anlık alınıp eyleme dönüşebilecek niteliğe de sahiptir. Planın her türlüşünde zaman üzerinde (kısa vadeye yönelik olsa bile) anlık kararların eyleme dönüşmesi sürecinde olduğundan daha uzun bir kontrol söz konusudur.

³ Bu konudaki alanyazına ilişkin şu çalışmalara bakılabilir: O. Onaran, *Örgütlerde Karar Verme*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1971; (Der. Ö. Önder ve F. Kırışık), *Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme*, Orion Kitabevi, Ankara, 2012; H. H. Çevik ve S. Demirci, *Kamu Politikası: Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2012; D. N. Leblebici, “Orta Kademe Yöneticilerinin Örgütsel Karar Alma Davranışı Üzerine Bir İnceleme: Bir Türk Kamu İktisadi Teşebbüsü Örneği”, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 18 (1): 181-200.

Buraya kadarki bölümden anlaşılacağı gibi, planlamayı tanımlamak için kullanılan amaç, karar verme ve tercih gibi kavramlar arasında birbirlerini gerektirecek çok yönlü bir ilişki vardır.⁴ Bir amacın ortaya çıkması, seçenekler üzerinde bilinçli bir düşünme sürecine işaret ederken alınan bir kararı da kendi anlamında barındırmaktadır. Yani her karar bir seçimdir ve her kararın bir amacı vardır. Amacın belirlenmesinden sonra harekete geçmek için de birtakım kararlara ihtiyaç duyulmaktadır ve bu kararların sistemli eylemlere (Ersoy, 2010) dönüştüğü yerde planlama eylemi vardır. Planlama bu haliyle geleceğe yönelik olarak zaman üzerinde bir kontrol kurma çabası biçiminde ortaya çıkmaktadır.

Görüleceği üzere, farklı sözlüklerin alanlarına uygun biçimde terimleştirdiği plan ve planlama için her sözlükte ortak olan, kavramların örgüt nezdinde teknik ya da devlet nezdinde toplumun yönetilmesi olarak politik anlam yüklenmiş olmalarıdır. Ancak planlama kavramına toplumsal bir açıklama yapması beklenen toplumbilimi sözlüğünde dahi kavram, insana vurgu yapmadan ağırlıklı olarak iktisadi açıdan yani bir iktisat terimi olarak açıklanmıştır. Çünkü planlamanın yerleşik kullanımında iktisadi olanın planlanması yani kaynakların nasıl kullanılacağı fikri bulunmaktadır.

“Planlama”yı Alanyazın İçinden Tartışmak

Planlama, akademik çalışmalarda oldukça yoğun kullanılan bir kavramdır. Bu yoğunluk hakkında bir fikir vermesi açısından Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının (YÖK) internet sitesindeki tez tarama merkezi ziyaret edilebilir. Merkezde “planlama” kelimesini içeren başlıklar tarandığında an itibariyle (12.03.2018) karşılaşılan sonuç 3.111’dir (<https://tez.yok.gov.tr>). Çalışmalar stratejik planlamadan aile planlamasına, mekânsal planlamadan malzeme ihtiyaç planlamasına ya da planlama politikasından insansız hava araçlarının yol planlamasına kadar daha pek çok şekilde örneklendirilebilecek çeşitliliğe sahiptir.

Planlama kavramı çeşitli alanlarda kullanılıyor olmasına rağmen planlama-insan ilişkisine doğrudan insanlık tarihi, kültür-medeniyet ya da gündelik hayat ekseninde yoğunlaşan çalışmalara rastlamak hayli zordur. Bununla ilgili olarak bir fikir vermesi açısından yine YÖK Tez Tarama Merkezinden yararlanılabilir. Tezler arasındaki detaylı aramada dizin veya özet “planlama” olarak belirlenip anabilim dalı “Sosyoloji ve Antropoloji” ya da “Sosyal Antropoloji” olarak daraltıldığında herhangi bir tez sonucuna rastlanmamaktadır. Demek ki ya insan ve planlama ilişkisi insanlık tarihi açısından da doğrudan

⁴ Bu ilişkiyi doğrudan sorgulayan az sayıdaki metinden biri Seriyen Sezen’e aittir. Sezen’in ifadeleri bu çalışmanın kavramlara ilişkin sorgulamasıyla büyük ölçüde örtüşmektedir: bkz. Sezen, 1991: 12-14.

araştırılmaya değer bulunmamakta ya da bu ilişki gözden kaçırılmaktadır. Oysa herhangi bir planlama eyleminin esas öznesi ve nesnesi⁵ “insan” olduğu için onun en yalın halinin, bu eylemle münasebeti sorgulanmadan yapılacak her türlü planlama eksik kalacaktır.

Akademik yazında “planlama” iki farklı biçimde yer alır. İlki, doğrudan yönetime ilişkin yani “şematik bir gösterim, bir belge, kılavuzluk edecek metin ya da tablolar” biçimindeki kullanımlardır: Malzeme ihtiyaç planlaması, turizm planlaması ya da tesis planlaması gibi. Bu tür çalışmalarda vurgu, planlamanın “ne” olduğundan ziyade “nasıl” yapılacağı üzerindedir ve “planlama”, konuya uygun olarak geliştirilen teknik yöntemin bir parçası olarak düşünülmektedir: Planlama algoritması ya da matematiksel planlama modeli gibi. Dolayısıyla böyle çalışmalar yöntem üzerine kuruludur ve planlamayı teknik biçimiyle araçsallaştırmaktadırlar.

Planlamanın ikinci kullanımı ise doğrudan kendisinin bir araştırma konusu olarak ortaya çıktığı çalışmalardır. Bu çalışmalarda planlama siyasi, iktisadi, toplumsal ve yönetsel tercihlerle açıklanmaktadır ve tartışmalar planlamanın niteliği üzerine yoğunlaşmaktadır. Eş deyişle, ilkinden farklı olarak böyle araştırmalarda odak planlamanın kendisi üzerindedir. Elbette bu durum planlamanın araç olarak kullanılmadığı anlamına gelmez. Yalnızca planlamanın tartışılma düzleminin farklılaştığını ifade eder. Buna uygun olarak yapılan çalışmalar da kendi içinde iki ana damara ayrılarak incelenebilir. İlki planlamayı örgüt/firma eksenli ele alırken; ikincisi üretim araçları üzerinden yani iktisadi ilişkilerle açıklama çabasıdır. Planlamayı örgüt/firma temelinde açıklanması özellikle yönetim bilimlerinin çalışmalarında görülürken ikinci nokta daha çok iktisatçıların ilgisini çekmekte ve “iktisadi planlama” olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yönetim bilimlerindeki çalışmaların çoğunda, yönetim kamu yönetimine, kamu yönetimi de örgüte eşitlenmektedir. Bu eşitlikte planlama, yönetimin ilk ve en önemli unsuru olarak kabul edilmektedir ve daha küçük ölçekli örgütler üzerinden tartışılmaktadır. Yönetim bilimlerinde yapılan çalışmalarda dikkat çeken bir diğer nokta planlamanın evrensel olduğunun vurgulanmasıdır. Böyle bir evrensellik özünde planlamanın farklı ölçütlerdeki her örgütte kullanılabilmesi anlamına gelir. Planlamanın böyle teknik bir anlam yüklenmesindeyse Fayol’un 1916 yılında Fransa’da basılan “Genel ve Endüstriyel Yönetim” kitabı oldukça belirleyici olmuştur. Fayol, planlamanın yönetimin çok

⁵ Planlamanın nesnelere arasında kaynaklar da bulunmaktadır. Yani bir planlama eyleminde planlanan, kaynaklarla (sermaye, araç vb.) birlikte insanlardır. Ancak son çeyrek asra hâkim kamu yönetimi anlayışının böyle bir ayrıma gitmediği rahatlıkla söylenebilir. Buna göre, insan bir kaynak olarak adlandırılarak (İnsan Kaynakları Yönetimi) planlanma ve yönetilme eğilimindedir. Dolayısıyla planlanan yalnızca kaynaklar sınıfında toplanmaktadır.

büyük bir kısmını oluşturduğu iddiasında olduğu için kavramı neredeyse yönetimle eş manada kullanmaktadır (Fayol, 2016: 78).

Fayol, planlamanın pek çok şekilde ortaya çıkabileceğini kabul etse bile örgüt üzerindeki etkisinin “iş planı”ndan ibaret olduğunu söylemektedir. Fayol’a göre iş planı “*beklenen sonuç, izlenecek harekât yolu, geçilecek dönemler ve kullanılacak araçlar*”dır. İyi bir iş planında olması gereken özellikler ise “*birlik, süreklilik, esneklik ve açıklık*”tır. Yani uygulamada karmaşa çıkmaması için tek bir plan gereklidir. Böyle bir planın yol gösterici etkisi de uzun olmalıdır. Dolayısıyla planlar arasında boşluk bulunmamalıdır. Buna “planın sürekliliği” denir. Planın “esnek” olmasından çeşitli sebeplerle kolayca değiştirilip yenilenmeye uygun olması ve planın “açık” olmasından da maceradan uzak olarak belirlenen rotanın en basit komutalardan oluşması anlaşılmalıdır (Fayol, 2016: 78-81).

Kitabının ilerleyen kısımlarında Fayol, iş planı hazırlama yöntemlerinden uzunca bahsetmekte ve tahmin tablolarına yer vermektedir. Yönetim bilimi açısından önemli bir isim olarak anılan Fayol’a göre planlama, birim müdürlerini ilgilendiren ve onların tecrübeleriyle yakından ilgili bir iştir. Hatta Fayol bu düşüncesini, iyi bir iş planı oluşturacak yöneticinin ilk özelliğini “*insan kullanma sanatını bilmesi*” olarak saptayarak açıkça ortaya koymaktadır. İnsanın insan üzerindeki tahakkümü Fayol’a göre bir sanat biçimidir ve bu biçim yöneticinin görevi olarak belirlemektedir. Kısacası Fayol için yönetimin ilk unsuru olan planlama diğer tüm unsurlar üzerinde etkilidir; bir yönetim aracı olarak ve hesaplanabilir bir şey olarak planlama teknik bir iştir ve yöneticiler tarafından yapıl(abilir)malıdır.

Yönetim biliminin kurucuları arasında sayılan Gulick ve Urwick de Fayol’a atıfla aynı söylemleri genişleterek desteklemektedirler. Gulick ve Urwick, editörlüğünü üstlendikleri meşhur kitapları “*Papers on the Science of Administration*”da yönetimin yedi ilkesini belirlemektedir. Bu yedi ilkeden ilki planlamadır. Buna göre planlama, yapılması gerekli şeylerin belirlenmesi ve bu amaçlara uygun yöntemler bütünüdür (Gulick ve Urwick, 1937: 13). Planlama-örgütleme-personel alma-yönlendirme-eşgüdüm-denetim ve bütçeleme (PÖPAYED-B) olarak Türkçeleştirilen bu ilkeler söz konusu görüşe göre evrenseldirler. Bu yüzden planlama da diğer yönetim ilkeleriyle birlikte evrensel bir niteliğe sahiptir.

Hem Fayol’un hem de Gulick-Urwick’in ifadelerinden anlaşılacağı gibi planlama her örgüt için geçerlidir ve yöneten-yönetilen ayrımına dayanmaktadır. Yöneticinin görev ve sorumlulukları arasında bulunan planlama, yöneticiye iki şey üzerinde kontrol kurma hakkı vermektedir: Bunlardan ilki zamandır. İkincisi de yönetilenler/çalışanlar yani örgütün kendisidir. Yöneticinin zamanı kontrol etme arzusu, planlama aracılığıyla onun üzerinde kontrol

kurma çabası olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun yapılabilmesi de eş zamanlı olarak çalışanların ve örgütün denetimine bağlıdır.

Planlamanın odak olarak belirlendiği ikinci tartışma düzleminde ise planlama iktisadi ilişkilerle açıklanmakta ve ulusal ölçekte ele alınmaktadır. Sovyetler Birliği'nin merkezi planlamayı hayata geçirmesiyle ulusal ölçekteki planlama tartışmaları ivme kazanmıştır. Dolayısıyla bu pratikten yola çıkan planlama odaklı çalışmalar ulusal planlamayı siyasi ve yönetsel tercihlerle ele alma eğilimi göstermişlerdir. Bu bağlamda, ulusal planlamanın düşünsel kökenlerinin sosyalizmden beslendiği söylenebilir. Sovyetler Birliği deneyimiyle planlı ekonomi yani merkezi planlama faaliyetleri sosyalizmle birlikte düşünülmüştür. Sosyalist düşüncedeki planlamaya göre “*siyasi iktidarların genel iktisadi ve sosyal amaçları*” önceliklidir. Bu amaçlara uygun olarak planlama modeli “plan inşası” ve “planın uygulanması”ndan oluşur. Bu süreçte hedef “kapitalist sisteme karşı iktisadi bağımsızlık”tır (Boratav, 1982: 23-24). Bu bakış açısında planlama, pür politik bir eylemdir.

Sosyalist planlama anlayışının özünü kamunun mülkiyetindeki üretim araçlarıyla tüm ülkenin kapsanması ve emredici nitelikte olması oluşturmaktadır (Çelebican, 1974).⁶ Bu düşünceler Avusturya İktisat Okulu temsilcileri tarafından farklı yönleriyle eleştiriye tabi tutulmuştur. 1944 yılında Ludwig Von Mises “Bürokrasi” ve Friedrich Von Hayek de “Kölelik Yolu” kitaplarıyla sosyalist planlama düşüncesine karşı çıkmışlardır. Mises’e göre “*sosyalizm, yahut ‘devlet kontrolünün bütün iktisadi faaliyete teşmili’ imkânsız bir şeydir*” (Mises, 2000: 53). Çünkü sosyalizmin plan düşüncesinde “iktisadi hesap” bulunmaz ve kâr-zarar hesabı yapılamaz. Bu yüzden de iktisadi planlama teorik olarak mümkün değildir. Mises, kitabı boyunca serbest ekonominin var olduğu yerde bürokrasinin (kırtasiyecilik) hiçbir zaman olmayacağına ama devlet müdahalesinin bulunduğu ekonomilerde “bürokrasi diktatörlüğü”nün hüküm süreceğini ispatlamaya çalışmaktadır. Hatta planlamanın getireceği bürokrasi için Mises’in “ekmek küfü” benzetmesini kullanması oldukça anlamlıdır. Yani planlamayla birlikte bürokrasi faydalı sonuçlar da doğurabilmekle birlikte kişilerin özgürlüklerini daraltacağından genel olarak zararlıdır ve istenmemektedir.

Hayek ise söz konusu kitabının adından da anlaşılacağı üzere bireysel tercihlerin gözetilmediği ekonomik sistemlerin kişileri köle haline getireceğini iddia etmektedir. Çünkü Hayek’e göre asıl mesele toplumun kendi ihtiyaçlarını hangi yollardan elde ettiğinden ziyade hangi ihtiyaçların daha önemli olduğunu belirleyecek olanın “iktisadi planın idarecisi” olmasıdır (Hayek, 2015: 131). Öte yandan, Hayek sosyalist planlamanın mümkün olup olmamasıyla

⁶ Sosyalist planlama anlayışına ilişkin şu metne de bakılabilir: C. Bettelheim, *Sosyalist Planlama*, (Çev. Kenan Somer), Evren Yayınları, İstanbul 1965.

ilgili olarak Mises'ten farklılaşmaktadır. Hayek iktisadi planlamanın teorik olarak mümkün olsa dahi uygulanmasının imkânsız olacağını dile getirir ve bu iddiasını bireysel tercihler hakkındaki bilgilerin öngörülemeyen olduğuna dayandırır. Özetle, sosyalist yönetim düşüncesinin merkezinde duran planlama anlayışı kapitalist sistemde kendine yer bulamazken her iki sistem de belli tarihsel dönemlerde esnetilmişlerdir. Başka bir deyişle sosyalist düşüncedeki planlama “piyasa sosyalizmi” tartışmalarıyla (bkz. Akınhay (Der.), 1992) dönüştürülürken; kapitalist modelde gelişmiş ülkeler için “piyasa yararına planlama/programlama” ve gelişmekte olan ülkelerde ise “kalkınma plancılığı” konuşulur olmuştur.

Kalkınma planlaması, kalkınma iktisadının bir parçası olarak sosyalist olmayan ülkelerde uygulanan planlama örneğidir. Tarihsel olarak İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki sürece denk düşen “kalkınma planlaması” anlayışı ve bu anlayışın örgütlenme biçimleri, ulusal ölçekli planlamaların ikinci kırılma noktası olarak kabul edilebilir. Bu tarihlerden itibaren merkezi planlamanın ülkelerin kalkınmasında kaçınılmaz bir araç olarak görülmeye başlanması planlama alanyazınındaki tartışmaların da yönünü değiştirmiştir. Söz konusu tartışmalar Türkiye örneği üzerinden de çok net biçimde görülebilmektedir. Türkiye’de DPT’nin kurulması, teşkilât yapısı ve işlevine ilişkin ayrıntıların sık sık çalışma konusu yapılması (bkz. Soyak, 2003; Mihçioğlu, 1983; Aslan, 1998; Akçay, 2006; Akçay, 2007) bu çerçevede değerlendirilebilir.⁷

Burada, hem ulusal planlama olgusunun kendisini hem de Türkiye’deki planlama pratiklerini ele alan önemli çalışmalarıyla bilinen Alkan Soyak’ın görüşlerine değinmek faydalı olacaktır. Soyak’a göre ulusal planlama “*sosyal değişimin teknolojisi ya da bir toplum mühendisliği modeli*”dir ve bu süreç yalnızca teknik değil; aynı zamanda siyasi bir süreçtir. Çünkü planlama ile kaynakların nasıl ve hangi amaçla dağıtılacağı ya da hangi stratejilerin uygulanacağı siyasi otoriteler tarafından belirlenmektedir (Soyak, 2006: 5-6). Bu yönüyle planlama teknik olduğu kadar politik yönü ağır basan bir süreçtir. Planlamayı genel anlamıyla böyle kavrayan Soyak’a göre iktisadi planlama bir süreç olarak ele alınabilir ve bu sürecin ayrırcı özellikleri bulunmaktadır. Bunlar arasında, planlamanın kurumsal bir faaliyet olması, plan yapmanın veri toplama ve tahmin faaliyetlerine ihtiyaç duyması ya da program ve proje olmaksızın planlamanın mümkün olamayacağı gibi unsurlar bulunmaktadır (Soyak, 2006: 51-53).

⁷ Türkiye’deki planlama alanyazınında DPT üzerinden sürdürülen çeşitli tartışmaların 2011 yılında teşkilâtın lağvedilerek yerine Kalkınma Bakanlığının kurulmasıyla bu yeni örgüte doğru evrildiği ve yöntemini değiştirmeye başladığı hatırlatılmalıdır (bkz. Övgün, 2011).

1995-2003 yılları arasında DPT’de planlama uzmanı olarak görev alan Cevdet Yılmaz ise planlama için şöyle demektedir: “Önceden belirlenmiş hedeflerin gerçekleştirilmesine dönük olarak kaynakların harekete geçirilmesi ve etkin kullanılması suretiyle sonuç almaya yönelen, bilgi temeline sahip bir çaba” (Yılmaz, 1999: 85). Yılmaz’ın tanımında yer alan kaynak kullanımı daha evvel de ifade edildiği üzere iktisadi kavranıştaki planlamanın genel bir özelliğidir. Ona göre planlama “akılcılık” kavramına dayanmaktadır ve “sosyal bilimlerin teknolojisi” olarak da düşünülebilir. Çünkü olaylar arasında neden-sonuç ilişkisi kurabilmenin ve analiz yapabilmeyi yaygınlaşması sosyal bilimlerin gelişimi ile olmuştur. Bu sayede “nedenler”e yapılan müdahalelerle sonuçları değiştirebilmek mümkün hale gelmiştir (Yılmaz, 1999: 86). Ancak devletlerin piyasalara sistemli olmayan müdahalelerini planlama adı altında anmak doğru bir yaklaşım değildir. Bununla beraber bir planın plan olabilmesi için yalnızca amaçları değil; aynı zamanda o amaçlara ulaşacak araçları da içermesi gerekir (Yılmaz, 1999: 87).

Görüleceği üzere planlama hem örgüt/firma hem de devlet ekseninde ulusal planlama ölçeklerinde siyasi bir süreç ve teknik bir kavram olarak kullanılmaktadır. Bu çalışmalarda planlamanın nesnesi olan insan ise yalın halinden ziyade planlamanın ölçeği içinde bir konumda vatandaş ya da değişen planlama anlayışında müşteri olarak konumlandırılmış durumdadır.

Planlama alanındaki çok az sayıdaki metinde ise psikolojik analizlere rastlamak mümkündür. Örneğin, Georges Vedel, “Siyasi İktidar ve Planlama” adlı çalışmasında planlamayı teknik ve politik kullanımından biraz daha geniş düşünerek kavramı psikolojik olarak da açıklamaya çalışmıştır. Vedel planlamayı hukuk ve siyasi bilimler alanlarındaki başlıca üç sorun üzerinden irderler:⁸

“1) Demokratik bir toplum yapısıyla bağdaşabilecek planlamanın derecesi ve şekli nedir?

2) Planlama, siyasi iktidarla teknik iktidar arasında ne çeşit bir diyalektik ve diyaloga yer verebilir?

⁸ Vedel’in belirlediği bu üç sorundan doğrudan konumuzla ilgili olanı ilkidir. Bu yüzden, metinde yalnızca onun üzerinde durulmuştur. Diğer ikisine ilişkin ise şunlar söylenebilir: Vedel ikinci sorusunda siyasi iktidar ile teknokratik iktidar arasındaki ilişkileri incelemektedir. Ona göre insanların kaderlerine şekil vermek mümkündür ancak nasıl bir şekil verileceği belli değildir. Bu sorunun cevabını ise teknisyen değil, geleceğe ait isteklerini farkında olan bir siyasi toplum verebilir. Vedel, üçüncü tartışma sorusunda vatandaşların oluşturulacak plana katılma isteksizliklerinin sebeplerini ele almaktadır. Konuyu sendikalizm, bölge planlaması ve vatandaşların eğitimi sorunları etrafında şekillendirir. Sonuçta Vedel’e göre planlama insanları yeni çabalara sevk etmesi açısından “bir ilerleme ve yükselme vasıtası”dır ve “etkili bir alet”tir (Vedel, 1966: 415-417).

3) Planlama, halkın kararlara ve toplu faaliyetlere katılması konusunda ne gibi yeni şekiller-yeni yollar-getirmek istidadındadır?" (Vedel, 1966: 406).

Vedel, planlamaya ilişkin tanım ve tespitlerine özellikle ilk soruyu tartıştığı kısımda yer vermektedir. Buna göre planlama üç aksiyonu içerir: Maddi aksiyon, psikolojik aksiyon ve sosyal katılık/esneksizlik. Maddi aksiyon, üretim ve tüketim ilişkilerindeki tercihleri ifade ederken; psikolojik aksiyon planın gerçekleşeceğine olan inanca denk düşer. Son olarak sosyal katılık ise birbirleriyle bağlantılı pek çok denklemden oluşan planın bir kez ortaya konduğunda değiştirilmesinin oldukça güç olduğunu anlatmaktadır.

Vedel'e göre tam bu sebeple planlamanın şekilleri demokrasi anlayışları doğrultusunda değişebilmektedir. Daha şematik düşünüldüğünde iki tür planlamadan bahsedilebilir: Emredici planlama ve yön gösterici planlama. Vedel, emredici planlamadan Sovyetler Birliği'nin sosyalist sistemindeki planlama anlayışını kastederken; yön gösterici planlamadan ise ilkinde göre daha esnek olan Fransız tipi planlamayı anlatmaktadır (Vedel, 1966: 406-412).

Vedel'in bakış açısında planlama kavramı her ne kadar psikolojik boyutlarıyla ele alınmış olsa da insanı özne olarak görememe durumundan sıyrılmamıştır. Çünkü kavramın temas ettiği insan ya vatandaş ya teknisyen ya da siyasetçi kimliğine sahiptir. Dikkat edildiğinde, böyle bir anlatımın planlamayı modern döneme ait olarak gördüğü de ortadadır.

Aslında, planlama kavramının modern döneme ait olduğu savı iktisadi planlama konulu çalışmaların bir diğer ortak paydasını oluşturmaktadır. Çünkü iktisadi planlama daha evvel de bahsedildiği üzere sosyalist düşüncenin gereği olarak yani bir Sovyetler Birliği (SSCB) pratiği şeklinde incelenmektedir. Buna uygun olarak, planlama "olgu"sunu "20. yüzyılın ürünü" olarak adlandıran Aslı Yılmaz doktora tezinde "bütüncül merkezi planlama"yı devletle ilişkilendirilerek çözümlenmektedir. Böylece, olgunun tarihsel ve toplumsal olma özellikleri de devlet üzerinden düşünülerek ortaya konulmaktadır: "*Devletin yönlendirici etkinliğinin planlanması tarihsel bir kavram ve 20. yüzyıla özgüdür*" (Yılmaz, 2012: 12). Yılmaz, kavramın denk düştüğü gerçeklik için de "*köken itibarıyla ilk kez toplumsal ve ekonomik alanın yönetiminin bütüncül ve uzun vadede ele alınarak planlandığı SSCB'yi işaret ettiği*"ni belirtmektedir (Yılmaz, 2012: 12-13).

Planlamanın alanyazında nasıl tanımlandığına ilişkin olarak yapılan çalışmalardan görüleceği üzere planlama gerek yönetim bilimlerinde (ör-güt/firma) gerekse iktisat çalışmalarında (ulusal) daha çok teknik ve politik anlamlarıyla ele alınmakta ve çoğunlukla 20. yüzyıl temelinde anlatılmaktadır. Tartışmalarda ölçek değişse de insanın konumlandırılışı değişmemektedir. Yani insan örgütün veya toplumun bir mensubu niteliğiyle üye, vatandaş, müşteri, bürokrat vb. kimlikleriyle düşünülmektedir. Bu düşünceden görece

farklılaşan bir yaklaşım, insanların gündelik hayattaki ekonomik faaliyetlerindeki davranış biçimlerine yönelen mikro iktisadın “homo economicus”⁹ kuramı olabilir. Kurama göre, “homo economicus” kendi çıkarını düşünen ve iktisadi tercihlerini buna göre en rasyonel biçimde yapan insandır. İlk bakışta kuram, salt insana ve insanın planlama ile kurduğu ilişkiyi açıklamaya yaklaşmış gibi görünebilir. Ancak “homo economicus”un sadece harcama yapabileceği bir düzen içinde var olabildiğine dikkat edilmelidir. Eş deyişle, “homo economicus” da salt insanı ekonomik bir düzen içinde ve harcama yapma davranışları üzerinden şekillendirmektedir.

Kısacası, sosyal bilimlerdeki planlama odaklı çalışmalarda insan bir örgütün (devlet, piyasa, bürokrasi) parçası olarak ele alınır. Bu durum salt insanı modern nitelemeler (üye, vatandaş, müşteri vb.) altında neredeyse görünmez kılar. Böylece insanın planlama ile kurduğu ilişki, bu ilişkinin özünün araştırılması ve buna bağlı geliştirilecek uygulamalara yönelik çalışmalar ihmal edilmektedir. Oysa, insan ve planlama ilişkisi -başta- insanbilimine dayanılarak kurulmadığında hem planlamanın düşünsel altyapısı hem de pratik uygulamalarından beklenen sonuçlar eksik kalacaktır. Bunun da ötesinde kimi insanı değerler tekniklik adı altında görmezden gelinme tehlikesiyle karşı karşıya bırakılacaktır. Az gelişmiş ülke iktisatlarının kalkınma planlaması çerçevesinde insanın sömürülmesi ya da köleleştirilmesinin konuşulmaması (Şenses, 2003: 109) bile tek başına bu tehlikeye örnek olarak gösterilebilir.

Planlayan İnsan

Planlama, alanyazında teknik bir kavram olarak ele alınırken tarihsel kökenleri de çoğunlukla 20. yüzyıldan başlatılmaktadır. Çünkü planlama -bir önceki başlık altında da gösterildiği üzere- Sovyetler Birliği’nin pratikleriyle birlikte tek başına bir çalışma konusu olarak ortaya çıkmıştır. Oysa planlama alanyazınında öne çıkan isimlerden biri olan Seriyeye Sezen, planlamanın köklerini 20. yüzyıldan daha öncesine indirerek onu insan aklı üzerinden kurmaktadır. Sezen’e göre planlama eyleminin düşünsel kökenleri Aydınlanma Dönemi’nde aranmalıdır. Sezen bu iddiasını temellendirmek için sözü “*insanoğlunun varoluşundan beri içinde bulunduğu evreni tanıma, anlama, yorumlama ve biçimleme uğraşı*” üzerinden başlatır. Akabinde Aydınlanma Dönemi’ni planlama açısından bir durak olarak saptar. Eylemin 20. yüzyılın ürünü olduğu savını eleştirir. Çünkü Sezen’e göre:

“(P)lanlamanın özünde geleceğe egemen olma, değiştirme çabası vardır. Bu çabanın temelinde ise insanın aklını kullanarak geleceğine egemen olabileceği ve onu tümüyle değilse bile belli oranda değiştirebileceği, yönetebileceği inancı yatar (...) Aydınlanma, getirdiği düşünce akımlarıyla bireye ve

⁹ “Homo economicus”u çeşitli yönleriyle tartışan bir çalışma için bkz: Akyıldız, 2008: 29-40.

akla verdiği öncelikle planlama eyleminin düşünsel kökenlerini atmıştır” (Sezen, 1999: 7-8).

Bu çalışma için ise planlama, insanlığın hem düşünsel hem de pratikteki bir eylemi olarak Aydınlanma Dönemi’nden de evveline götürülebilir. Çünkü insan onu insan yapan görüngüleri (fenomen) üzerinden ele alındığında planlamanın da bu fenomenlere dâhil edilebileceği ortaya çıkacaktır.

İnsan, biyolojik tanımlarının dışında en kolay biçimde çeşitli özellikleri üzerinden ve onu diğer canlılardan farklılaştıran yönleriyle açıklanabilir. Buna yönelik çabalar, özellikle felsefe ve insanbilimi (antropoloji) çalışmalarıyla sürdürülmektedir. Hatta bu iki inceleme alanı “felsefi antropoloji” üzerinde de birleşmektedir. Türkiye’de bir dönem bu kürsüde dersler vermiş olan Takiyetin Mengüşoğlu, insanı kendi bütünselliği içinde tanımlamaya girişmiş ve onun varlık alanını oluşturan görüngülerini (fenomen) saptamıştır. Bu görüngülerden biri de¹⁰ “önceden gören, önceden belirleyen bir varlık olarak insan”dır. Ancak, insanın bu özelliği tarihte iki baskın görüş yüzünden sekteye uğramıştır.

İlk olarak, önceden görme-önceden belirleme dini bir nitelik olarak yalnızca Tanrı’ya ait görülmüştür ve erek biliminin (teleoloji) konusunu oluşturmuştur. İkinci görüş ise bunun karşıtı olan mekanik dünya görüşüdür. Bu görüşe göre de her şeyi belirleyen doğa yasalarıdır. Birbirine tamamen zıt olan söz konusu görüşler bir noktada uzlaşmaktadırlar: İnsanın edilgenliği. Her iki görüşte de insan, tek başına karar alabilen ve gelecekteki olayların akışını değiştirebilen bağımsız bir varlık olarak düşünülmemektedir (Mengüşoğlu, 2015: 180-192).

Oysa toplumbilimi açısından insan, bağımsız ve “halis bir inisiyatif” sahibidir. Hatta Mengüşoğlu’na göre hem bugün hem de tarihte karşılaşılan insanın varlık yapısı diğer canlılarla olan farkını buradan kurmaktadır. Yani insan diğer canlılardan farklı olarak dün, şimdi ve öbür gününü bilerek yaşadığı için “kendisini ilgilendiren her şeyi kendisi yaratmak, eylemlerini planlayarak kendisi yönetmek, olup-bitenlere karşı ya da onlardan yana karar vermek zorundadır” (Mengüşoğlu, 2015: 189).

¹⁰ Diğer görüngüler şunlardır: Yapıp-eden; değerleri duyan; tavır takınan; isteyen; özgür; tarihsel; ideleştiren; kendisini bir şeye veren, seven; çalışan; eğiten ve eğitilebilen; devlet kuran; inanan; sanatın yaratıcısı; konuşan ve biyopsişik bir varlık olarak insan. Ayrıca belirtmek gerekir ki Mengüşoğlu her ne kadar bu özellikleri ayrı ayrı saymış olsa da aslında bütün bu görüngüler birlikte düşünülmelidir. Örneğin, insanın önceden görme ve belirlemesi onun yapıp eden bir varlık olmasına ve yapıp eden bir varlık oluşu da onun değerleri duymasına bağlıdır (bkz. Mengüşoğlu, 2015).

Mengüşoğlu'nun, insanın ayırt edici özelliklerini tanımlarken başvurduğu zamanı kavrama ve planlayarak yönetme durumları aslında diğer toplumbilimi çalışmalarındaki insan tariflerinin de ortak noktasını oluşturmaktadır. Bu çalışmalar, bugünkü insanı, “homo (insan) cinsinin sapiens (zeki) türü” olarak (Harari, 2016: 18) adlandırır ve homo sapiensin açıklanmasının oldukça zor olduğunda uzlaşırlar. Ancak yine de onu tarif edenler farklı biçimlerde de olsa zamanı farkında olma ve ona müdahale etme konusunun altını çizerler. Örneğin:

“İnsan enerji üreten, tarih yazan, veri toplayan, karar verip uygulayan, geçmişten aldığı derslerle (her zaman bunu başaramıyorsa da) bugününü kuran, geleceğe yönelik plan ve projeler hazırlayan bir canlıdır. Kuşkusuz her canlının bir yaşam stratejisi vardır; insanın ayırt edici özelliği, bir açıdan diğer canlılardan farkı, bu stratejiyi içgüdüsel olarak değil de bilinçli olarak belirlemesidir.” (Özbek, 2000: 12-13)

Bu insan tarifinde insanın “geçmiş ve gelecekle kurduğu bağı” ve “yaşam stratejisini bilinçli belirleme özelliği” böyle değerlendirilebilir. Bir diğer ifade de aynı özellikler insanın “zaman”ı içinde bulunduğu an, geçmiş zaman (anı) ve gelecek zaman (düş) üzerinden üç boyutlu biçimde yaşadığı ve böylece zaman duygu ve düşüncesinin oluştuğu (Şenel, 2006: 96-97) üzerinden açıklanmaktadır. “Yaşam stratejisini bilinçli belirleme” ise her işe uygun alet kullanabilme ve alet üretim geleneği oluşturma (Braidwood,1995: 73-78), avcı-toplayıcılıktan yerleşik yaşama geçme (McNeil, 2007: 25-44), kısaca M.Ö. 3000'lere kadar olan biyolojik, toplumsal ve kültürel evrime (Faulkner, 2014: 21-37) doğru genişletilecek örneklerle sahiptir.

En yalın hali ile düşünülecek olursa insanın diğer canlılardan ayrılması kendindeki sistemli değiştirme ve geliştirme yeteneğini (Şenel, 2006: 15) keşfetmesiyle olmuştur. Bu keşif aynı zamanda onun değiştirip geliştirdiği şeyler üzerinde bir tahakküm hakkı olduğunu anladığı manasına da gelir. İnsan, sistemli değiştirme ve geliştirme yeteneğini, dolayısıyla tahakküm hakkını iki şey üzerinde açığa çıkarmaktadır: Araç ve zaman. Başlarda amacına ulaşmak için doğada hazır halde bulduğu bir nesneyi “aracı” olarak kullanırken onu geliştirip değiştirerek bir “araç” haline getirmiştir. Örneğin, homo sapiens doğal halde bulunan bir dal parçasını meyve ağaçlarındaki meyveleri düşürmek için kullandığında o dal parçası yalnızca bir “aracı”dır. Zamanla dal parçalarına şekil vererek ucunu kanca biçiminde düzeltmesi ve uzaktaki dalları eğbilmek için bu çengel biçimindeki dal parçasını kullanması ise bir “araç” elde ettiğinin kanıtıdır. Bu sayede “hayvanların içgüdüleri ile vardıkları sonuçlara, insanlar araç geliştirme yeteneğini kullanarak daha kısa zamanda ulaştırmışlardır” (Kuban, 2017: 5).

Bununla birlikte, insanın zaman üzerindeki sistemli değiştirme ve dönüştürme yeteneği ise onun zamanı algılama biçimiyle yakından ilgilidir. İnsan, homo sapiens olarak tarih sahnesinde belirlediğinden bu yana, zamanı geçmişteki haz/acılarını hatırlayarak ve gelecekte olabilecek aynı haz/acıları tahmin ederek içinde bulunduğu andan geleceğe doğru dönüştürme çabasına girmiştir (Şenel, 2006: 96-97, 102; Braidwood, 1995: 52-54). İnsanın araç ve zaman üzerindeki bu tahakküm süreci, başta aletlerin şekillendirilmesiyle başlayan ve gittikçe yayılan kültürel örüntülerin de belirlenmesinde etkili olmuştur.

İnsanın araç üretmesi ve bu aracı geliştirmesi simgesel ve maddesel araç üretiminin birlikte var olması ile mümkündür. Somut olarak üretilecek olan yani maddesel aracın ne için kullanılacağına bağlı olarak neye benzeyeceğine dair zihinde oluşan görüntüye “simgesel araç” denilebilir (Şenel, 2006: 102-103). Dolayısıyla herhangi bir araç üretiminde ya da alet yapımında önce simgesel biçim zihinde üretilir sonra da bu simge maddi gerçekliğe dönüştürülür.

Aslında simgesel madde üretimi “*maddi bir sınama ve yanılma sürecine başvurmaksızın sorunları çözme yeteneği*” olarak tanımlanan akıl yürütmenin bir biçimidir (Childe, 2014: 25). Yani eyleme geçmeden evvel o eylemi tasavvur etmek, üretilecek maddenin biçimine ve onu ortaya çıkarma yoluna ilişkin zihinde simgeler oluşturmak ya da daha evvelden zihinde var olan simgeleri kullanmak gerekmektedir. Akıl yürütme eyleminin insanlara özgülünen kısmı “*görülen somut durumdan uzaktaki durumları düşünebilme*”dir (Childe, 2014: 25). Bu yüzden bazı insanbilimciler (antropologlar) araç üretiminin düşünme ile eşdeğer olduğunu ve homo faber (araççı insan) ile homo sapiensin ayrılmayacağını iddia etmektedirler (Şenel, 1985: 43).

Akıl yürüterek simgesel alet üretebilme ancak zihindeki bir tasarı-plan ile mümkündür. Bu anlamdaki plan, planlama eyleminden uzak değildir. Yalnızca bir tasarıdan ibaret de değildir. Çünkü simgenin zihindeki oluşumu belli amaçlara yöneliktir ve hemen sonraki adımı buna göre şekillenecektir. Öte yandan, simgesel araç üretimi hem tek başına hem de maddesel araç üretimine dönüştüğünde zaman üzerinde de bir tahakküme yol açmaktadır. Bu anlamda, simgenin maddeye dönüştürülmesi iki farklı tahakküm ile mümkündür. İlki, üretilecek maddenin ortaya çıkarılma aşamasındaki zamanın kullanımınıdır. İkincisi ise üretilen alet ile önceden saptanmış amaçlara ulaşma süresince kullanılan zamandır.

Zaman üzerindeki bu bilinçli kontrolün, belirlenmiş amaçlara yönelik olduğu da düşünüldüğünde planlama ile ilişkisi kaçınılmaz olmaktadır. Eş deyişle, insanın zamanı üç boyutlu kavrama yeteneği ona gelecek üzerinde düşünme hakkı tanımıştır. Böylece insan geleceği düşlemede ve ona şekil vermekte planlamadan yararlanmıştır. Bu durumu insanın ayırt edici bir özelliği

olarak ele alan Jacob Bronowski, sıyrıkla atlayan bir atletin bu hareketini şöyle yorumlar:

“Atlama anında, bir sıyrıkla atlamacı, insan yetenekleri ile dolu bir kapsül gibidir: Elin kavrayışı, ayağın kıvrılışı, omuz ve karın kasları, oku fırlatan bir yay gibi, enerjii depo edip sonra serbest bırakan sıyrığın kendisi... Bütün bu karmaşada ana karakter, ileriye görme duygusudur, yani, insanın kendi önüne bir hedef koyması ve bütün gücüyle dikkatini o hedef üzerinde yoğunlaştırma yeteneğidir. Atletin performansı sürekli bir planın varlığını açıklar; bu planın bir ucunda sıyrığın icadı, diğere ucunda zihnin, sıyrımadadan hemen önceki an üzerinde yoğunlaştırılması vardır, işte plana insanlığın damgasını vuran da budur.” (Bronowski, 2009: 26).

Bronowski'ye göre, söz konusu eylemde hem sıyrığın icadı (maddesel simge üretimi) hem de sıyrırama anına odaklanması (zaman üzerinde tahakküm) insanlığın ayırt edici özellikleridir. Bronowski, plana dair bu örneklen-dirmeyi bugünün insanına atıfla göstermektedir. Öte yandan insan-planlama ilişkisi ilkel toplulukların ilk alet üretimine kadar götürülebilir.

Hatta bu noktada, alet üretimi tekniklerinden yola çıkarak planlamanın bilimselliğinden bahseden Gordon Childe'in cümlelerine bakılabilir. Childe, Neanderthal insanların, büyük bir kısmı yonga taştan yapılmış aletleri hakkında şöyle demektedir: “*Bu aletler Yakın Asya'da ve Afrika'da genellikle, Avrupa'da ise ender olarak, taş yongası koparılmadan önce istenen şekil taş parçası üzerine çizildiği için, diğere alet yapma yöntemlerinden daha fazla öngörü ve bilimsel planlamayı gerektiren, Levallois tekniği dedikleri ustalıklı bir süreçle yapılmışlardır*” (Childe, 2014: 47).

Böyle düşünüldüğünde, insanın hem ilkel hem de bilimsel planlama ile kurduğu ilişki için insanlık tarihi çalışmaları önem kazanır. Bununla beraber, planlamanın çoğunlukla 20. yüzyıl üzerine yoğunlaşan tartışmaları ile genel kabul görmüş tanımları da yetersiz kalır. Yani planlama yalnızca uygar topluma değil; aynı zamanda ilkel topluluğa da ait bir terimdir.¹¹ Düzinelerce homo sapiensin birlikte bütün sürünün etrafını çevirerek onları dar bir boğazdan aşağı düşürmeleri yani avlanmada topluca öldürme tekniği (Harari, 2016: 48) kullanmaları bile tek başına bu savı doğrulamaktadır.

Planlamaya insanbilimleri açısından bakıldığında diğere alanyazınlardaki kabul görmüş planlama tanımlarını kapsayacak ve bunların temelini oluşturacak biçimde bir tanım yapmak mümkündür. Buna göre planlama için, insanın zaman ve araçlar üzerinde tahakküm kurma amacıyla değıştirme-geliştirme

¹¹ Uygar toplum ve ilkel topluluk kavramları Alaeddin Şenel'den ödünç alınmıştır. Şenel bu kullanımları toplumsal örgütlenme biçimlerindeki farkları yansıtmaları açısından tercih etmektedir (bkz. Şenel, 1985: 18-21).

yeteneğini kullanma yöntemi denilebilir. Yine de bu tanım bile insanın neden ve ne zaman plan yaptığı gibi soruları açıklamakta yetersizdir.

İnsan neden plan yapar? Bu sorunun en büyük cevabı planlama tanımındaki gibi insanın araç ve zaman üzerindeki tahakküm isteğidir. Çünkü insan araç ve zaman üzerinde tahakküm kurabilirse yani bu ikisini denetim altına almayı başarabilirse başına gelebilecekler hakkında daha az kaygılanır. Bilinene ya da bilinmeyene olan korkusunun ona egemen olmasını engellemiş olur. İlk insanların mağara duvarlarına neden resim çizme ihtiyacı hissettiklerinin anlaşılabilmesinde bile korkuya yer vardır. Avlanmayı anlatan yirmi bin yaşındaki bu resimlerde avcının “*mızrak tutan el(i) avda gerekli olacak deneyimi kazanıyordu ve avcı korkmaması gerektiğini öğreniyordu*” (Bronowski, 2009: 40). Belki de bu resimler ilk planlama örnekleri sayılmalıdır ya da en azından bu fikir üzerinde düşünülmelidir. Bronowski, ressamların bu resimlerle geleceğe baktıklarını anlatabilmek için resimlerin “*imgelem teleskobu*” işlevi gördüğünü söyler ve ekler: “*(R)esimler zihni, görülenden görülebilecek olanı çıkarsamaya ya da tahmine yöneltiyor*” (Bronowski, 2009: 41). Planlamanın kendisi de bundan daha farklı bir eylem gibi görünmüyor.

İnsanın neden plan yaptığının cevabı böylece belli bir düzene duyduğu ihtiyaca doğru genişletilebilir. Bilinene yani deneyimlenmiş olana ya da bilinmeyene yani beklenmedik/olağanüstüye karşı tedbirli davranmak düzeni sürdürmenin bir gereği olarak anlaşılmalıdır. Başka bir söyleyişle insanın hayat düzeninde karşılaşabileceği durum ve olayları deneyimlerinden yola çıkarak biliyor oluşu an’ı ve geleceği düzenleme çabasına girmesiyle sonuçlanmaktadır. Bu, onun zamanı çoklu algılayışının eyleme yansımasıdır.

Öte yandan düzen kavramı belli açılardan toplum sözleşmelerini ya da devletin varlığının gerekliliğini çağrıştırabilecek kadar politik anlamlara sahiptir. Ancak burada planlamanın düzen ile ilişkisi “düzen” kelimesinin iki anlamı da gözetilerek kurulacaktır ve böylelikle bu konudaki eleştirilerin giderilmesi amaçlanmaktadır.

Düzen kelimesi Türk Dil Kurumu Sözlüğü’ne göre birden fazla anlama sahiptir. Bu metnin ele alacağı biçimiyle birbirlerinden tamamen zıt nitelikteki iki anlamı önemlidir. İlki “*uyum, nizam, tertip*” olarak beliren anlamlarından diğeri “*dolap, hile; topluca ve gizlice yürütülen herhangi bir plan, kompo*” olarak ortaya çıkmaktadır (TDK, 2016). Kelimenin İngilizce karşılığı da aynı anlamlara sahiptir. Oxford sözlüğü de düzen kelimesi için tertip ve nizamdan başka el altından yapılan iş, strateji, aldatma anlamlarını içermektedir (oxford-dictionaries.com). Öte yandan “plan” kelimesinin de kökenbilimsel açıdan ulaşılabilen en eski kaynağa göre (Lügat-ı Garibe-1889) “hile, desise” anlamına geldiği hatırlatılmalıdır (etimolojiturkçe.com).

Dolayısıyla insanın plan yapması değiştirme ve dönüştürmenin ancak böyle mümkün olması dışında düzen aramasıyla da ilişkilidir denilebilir. İnsan ya keşmekeşlikten uzak ve dingin ya da çıkarları için hilelerle dolu bir hayatı aradığı için plan yapmaktadır. Böyle bir söylemin modern dönemdeki politik tartışmaları hatırlatabileceğine daha evvel de değinilmişti ancak biraz daha açıklanmasında fayda vardır. İlk olarak, bu çalışmada plan-düzen ilişkisi insanın pür haliyle ilişkilendirilmiştir. O yüzden insanın toplumsal ya da örgütsel konumuna ilişkin tartışmalara yer verilmemektedir. İkincisi ise düzeni sağlayanın devlet olduğu iddiası¹² devletin olmadığı yerde kaosun ve anarşinin olacağı iddiasıyla anarşinin içinde kendine özgü bir düzenin olduğu gerçeği birlikte düşünülmelidir. Siyasal antropolog Georges Balandier, Edward Evan Evans-Pritchard'ın Afrika'daki alan araştırmasını anlatan kitabı *The Nuer*'e ilişkin olarak böyle bir yorum getirmektedir. Balandier'e göre, Nuer kabilesinin hükümsüz yaşantısı “düzenli bir anarşi”nin varlığını kanıtlamaktadır (Balandier, 2016: 12).

Şimdiye kadarki kısımda, insanın planlama ile ilişkisi araç/zamanın denetimi ve dolayısıyla tedbirli davranma ve düzenini sürdürmesi üzerinden kuruldu. Böylece, insanın kendi tarihi ile başlatılabilecek planlama, belli amaçlara ulaşabilmek için araç ve zamanın dönüşümünde bir yöntem olarak ortaya çıkmış oldu. Eş deyişle, doğadaki bir nesnenin “aracı” olarak kullanılmasının önce simgesel sonra da maddesel araç üretimiyle bir adım ötesine geçilmesi (kuramsal açıdan) insan olmaya atılan bir adım olarak belirlenmiştir. Burada planlama yalnızca (nasıl sorusunun cevabı olarak) yönetime denk düşer. Karnı acıkan homo sapiensin taşların ya da kütük parçalarının uçlarını sivrilterek onları hayvan avlamak için kullandığında ya da bir kuş öldürmek için sapan yaptığında asıl amacı karnını doyurabilmektir. Bununla beraber ilkel topluluklardaki avlanmaların bilinçli planlama ve eşgüdümle sağlandığı da söylenebilir (Bronowski, 2006: 35). Böyle planlamalar rasyonel düşüncenin bir gereğidir ve amaç değil, yöntem olarak işlev görür.

Homo sapiensin sistemli düşünmeye başlamasının “İnsan ne zaman plan yapar?” sorusuna verilebilecek ilk cevap olduğu tartışmanın önceki kısmında gösterilmeye çalışıldı. Yine de plana “zaman üzerindeki tahakküm” olarak ihtiyaç duyulması olağanüstü durumlarda daha görünür olmaktadır. Bu bağlamda insan yalnızca insan olma hali ile düşünülürse olağanüstü durumlar da doğal afetleri ve salgın hastalıkları anlatabilir.

Herhangi bir topluluğun ya da toplumun üyesi olan insan düşünüldüğünde ise bir önceki anlama ek olarak, insan eliyle karşılaşılan afetler (savaş) ve büyük örgütlenmelere ihtiyaç duyan eylemler sayılabilir. Örneğin üst

¹² Devlet-düzen ilişkisine yönelik şu çalışmalara bakılabilir: Weber, 2014; Neocleous, 2013.

yontma taş çağındaki insanların mağaralarda kazdıkları çukurlara yiyecek depolaması ve bu yiyecekleri kıtlık zamanlarında çıkarıp yemeleri (Özbek, 2000: 161) tedbirli davranışın bir kanıtıdır ve planlama eylemi ile paralel ilerler.

Beklenmedik durumların bir an evvel bertaraf edilmesi lazım geldiğinde de planlama önem kazanır. Kriz durumlarında komşu grupların bir araya gelmeleri (Harari, 2016: 58) veya yer değiştirmeler modern çağa miras bırakılmış plan düşüncesinin ilk örnekleri arasında sayılabilir. Büyük tapınakların, sulama kanalları ya da kalelerin inşası da günlük yaşamdaki içgüdüsel ihtiyaçların giderilmesi dışında yani olağanın dışında değerlendirilebilir. Bu kabulde genişletilmiş olağanüstülük anlamına göre, insanların yerleşik hayata geçmesiyle hesaplama ve planlama daha çok görünür olmuştur. Özellikle tarım devrimi sonrasında toprağın işlenmesi için gerekli olan araç ve zaman bilgisinde ve dini ya da ritüel sebeplerle ortaya çıkarılan büyük inşaların yapım sürecinde hesaplama, ölçebilme ve plan yapabilme oldukça önem kazanmıştır.

Sonuç ve Öneriler

Planlama kavramı akademik alanyazında pek çok çalışmada kullanılmaktadır. Bu çalışmalarda planlama iki farklı biçimde yer alır. İlkinde planlama bir yöntem olarak araçsallaştırılırken; ikincisinde araştırma konusunu doğrudan kendisi oluşturmaktadır. Yani, turizm planlaması ve malzeme ihtiyaç planlaması örneklerinde olduğu gibi ilk kullanım planlamayı “nasıl” sorusunun bir cevabı olarak düşünürken; ikincisinde planlama siyasi, iktisadi, toplumsal ve yönetsel tercihlerle açıklanır. Böylece, planlamanın niteliği öne çıkarılır. Bu iki ana hat üzerinden sürdürülen çalışmaların ortak özelliğini ise planlamanın teknik kullanımı oluşturmaktadır. İlkinde, planlamanın araçsal kullanımından ötürü teknik bir görev üstlendiği açıkça görülürken; diğerinde kısmen örtük bir teknik anlam yüklenme söz konusudur.

Planlamayı doğrudan araştırma konusu olarak seçen çalışmalar kavrama yükledikleri işlevler ve kavramın ölçeklendirilmesindeki farklılıklar sebebiyle iki biçimde incelenebilirler. Bunlardan ilkinin yönetim bilimi alanyazını oluşturmaktadır. Bu disiplinde planlama Fayol, Gulick ve Urwick’in etkisiyle yönetimin unsurlarından biri olarak kabul edilmektedir ve bu kabul salt yönetilen ayrımına dayandığından her örgütte geçerlidir. Dolayısıyla planlamaya evrensel bir nitelik kazandırılmaktadır. Planlama teknik açıdan ele alınıp yöneticinin bir görevi olarak görüldüğünde, planlama yapanın da önce zaman sonra da örgütün kendisi ve çalışanları üzerinde çifte tahakkümü ortaya çıkmaktadır.

Planlama, yönetim bilimlerinin kabullerindeki örgüt/firma ölçeğinden ulusal ölçeğe doğru genişletildiğinde ise üretim araçları üzerinden ele alınmaya başlanır. Üretim araçlarının sahipliği ve buna uygun şekillendirilen iktisadi ilişkiler, planlamayı tarihsel-toplumsal olarak incelemeyi gerektirmektedir. Bununla beraber, planlamanın siyasi bir tercih olduğunun da altını çizmektedir. Planlamayı doğrudan tartışan çalışmaların ikincisini oluşturan bu alanyazında, ulusal planlamayı üstlenen devlet örgütleri de üzerinde durulan konuların başında gelmektedir.

Kıyasası, alanyazındaki planlama konulu metinlerde planlama teknik ya da politik olarak düşünüldüğünde “insan” planlamanın nesnesi olarak, örgütün veya toplumun bir mensubu niteliğiyle yani üye, vatandaş, müşteri, bürokrat vb. kimlikleriyle konumlandırılmaktadır. Bu durum planlamanın 20. yüzyılın bir ürünü olarak uygar toplumlara ait olduğu ön kabulünden kaynaklanır. Oysa planlama tartışmalarına önce olgunun izi sürülerek başlanmalıdır. Böyle bir başlangıç, planlamanın salt insan ile kurduğu ilişkinin incelenmesini ve dolayısıyla insanbilimi araştırmalarına gidilmesini gerektirir.

İnsan-planlama ilişkisi insanın kuramsal olarak hayvandan ayrılmasını sağlayan “sistemli değiştirme-dönüştürme yeteneği”nin kendinden başlatılabilir. İnsanın aracı ve zamanı değiştirip dönüştürmesi ona, aynı zamanda bunlar üzerinde tahakküm kurma hakkı da vermiştir. Zihindeki simgesel araç üretiminin tasarı-plan halinde ortaya çıkmasıyla onun maddi hale dönüştürülmesinde geçen zamanın kontrolü planlamayı imlemektedir. Ayrıca zamanın yalnızca insan tarafından üç boyutlu algılanması da bu tahakkümü güçlendirmektedir. Bu bağlamda planlama, insanın araç ve zaman üzerinde tahakküm kurma amacıyla değiştirme-geliştirme yeteneğini kullanma yöntemi olarak ortaya çıkar. Yine de yalnız başına bu tanım, insanın neden plan yapmaya ihtiyaç duyduğu ya da ne zaman plan yaptığı gibi soruların yanıtlandırılmasında yetersizdir.

Tanımdan da anlaşıldığı gibi, insanın araç ve zaman üzerinde tahakküm kurma isteği plan yapmasının da ilk nedenidir. Ayrıca insanın bilinen ya da bilinmeyene karşı korkusunu bertaraf edebilmesi tedbirli davranmasını gerektirmektedir. Tedbirli davranış da büyük ölçüde planlama eylemini beraberinde getirir. Araç ve zamanın denetimi ve tedbirli davranış insanın düzen arayışına doğru genişletilebilir. İnsan, hayat düzeninde karşılaşabileceği durum ve olayları deneyimlerinden yola çıkarak bilir ve bu düzene uygun olarak tahminlerde bulunur. Bu, onun zamanı çoklu algılayışının eyleme yansımış halidir.

Düzen arayışı, gündelik hayatın kontrolü dışında siyasal ve yönetsel yapıları gerektirmesine yönelik olarak toplum sözleşmesi veya devlet gibi politik çağrışımlara da yol açmaktadır. Bu çağrışımlarda insan yalın ya da ilkel top-

luluklardaki haliyle değil, uygar toplumda ve bir örgüt içinde konumlandırılmaktadır. Oysa burada asıl sorgulamaya açılan insanın en yalın haliyle ilk var oluşundan hareket eden bir düzen-plan ilişkisidir. Öte yandan “düzen” kelimesi hem “tertip ve nizam” gibi hem de “hile ve dolap” gibi anlamları birlikte barındırmaktadır. Düzenin bu anlamlardan her ikisini de kapsıyor oluşu, insanın plan yapma nedeni olarak belirlenmesini kolaylaştırmaktadır.

Peki, insan ne zaman plan yapar? İnsanın her anında plan düşüncesinin¹³ az ya da çok biçimde var olduğu söylenebilir. İnsanlık tarihinde, insanların basit (ilkel) örgütlenmiş zamanlarında birlikte avlandıkları ya da işbölümü yaparak hayatta kalmaya çalıştıkları gibi pek çok planlı davranış bulunabilir. Bu davranışların insanların yerleşik hayata geçmiş oldukları dönemlerde daha görünür hale geldiği de söylenebilir. Örneğin ilk yerleşim yerlerinin, sulama bentlerinin ya da heybetli tapınakların inşası teknik hesaplamayı, ölçülebilirliği, zamanın ve mevsimlerin kontrolünü gerektirdiğinden çeşitli planlara olan ihtiyacı kuvvetlendirmiştir. Bununla beraber, kimi beklenmedik ya da olağanüstü durumlarda plan yapmaya duyulan ihtiyacın yoğunlaştığı belirtilmelidir: İnsanların basit örgütlendikleri dönemlerde salgın hastalık ya da kuraklık sebebiyle göç etmeleri gibi.

Görüleceği üzere, planlama salt insan üzerinden izi sürülebilir bir kavramdır. Planlama alanyazını oluştururan çalışmalar ise çoğunlukla planlamanın teknik ve politik anlamına yöneldiklerinden planlamaya ilişkin bu boyutu ihmal etmektedirler. Oysa konusu fark etmeksizin herhangi bir planın başarıya ulaşabilmesi için başta salt insanın düşünülmesine ihtiyaç vardır. Bu ihtiyaç başarısızlıkla sonuçlanan her planda bir kez daha ortaya çıktığı gibi sonuçları ve amaçları bakımından tektipleşme eğilimindeki günümüzün stratejik planlarında da açıkça görülmektedir. Buradan hareketle, planlama çalışmalarının çok disiplinli bir zemine çekilmesi, ilgili çalışma gruplarının oluşturulması ve sosyal bilimlere yatay biçimde kesen insanbilimi ve toplumbilimi gibi kürsülerle işbirliğine geçilmesi düşünülebilir. Her şeyden evvel ise planlamaya yönelik akademik çalışmaların yelkenlerini, o günün baskın ve kaçınılmaz gibi sunulan anlayışlarının rüzgârlarından ziyade; çok disiplinli çalışmaların rüzgârlarıyla doldurmaları gerekmektedir.

¹³ Buradaki plan gündelik hayata yani programa denk düşecek biçimde kullanılmaktadır.

Kaynakça

- Akbulut, Örsan Öcal, “Türkiye’de Planlama Kültürü Üzerine Bir Deneme”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 35, S. 1, 2002, s. 29-54.
- Akçay, Ümit, “Türkiye’de Planlama Deneyimine DPT Üzerinden Bakmak”, *Türkiye’de Kapitalizmin Gelişimi* (Haz. D. Yılmaz, F. Akyüz, F. Ercan, K. R. Yılmaz, T. Tören ve Ü. Akçay) Dipnot, Ankara 2006, s. 229-255.
- Akçay, Ümit, *Kapitalizmi Planlamak: Türkiye’de Planlama ve DPT’nin Dönüşümü*, Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul 2007.
- Akdoğan, Argun, “Stratejik Planlama Kavram ve Kuramı Üstüne Değerlendirmeler”, *Memleket Mevzuat Dergisi*, C. 2, S. 17, 2006, s. 3-9.
- Akınhay, Osman (Der.), *Piyasa Sosyalizmi Tartışması*, Belge, İstanbul 1992.
- Akyıldız, Hüseyin, “Tartışılan Boyutlarıyla Homo Economicus”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, C.13, S. 2, 2008, s. 29-40.
- Aslan, Onur Ender, “Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 31, S. 1, 1998, s. 103-123.
- Balandier, Georges, *Siyasal Antropoloji* (Çev. Devrim Çetinkasap), Türkiye İş Bankası, İstanbul 2016.
- Bircan, İsmail, “Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon”, *Planlama Dergisi* (Özel Sayı), 2002, s. 11-19.
- Boratav, Korkut, *Sosyalist Planlamada Gelişmeler*, Olgaç Matbaası, Ankara 1982.
- Bozkurt, Ömer ve Turgay Ergun, *Kamu Yönetimi Sözlüğü* (Ed. Seriyse Sezen), TODAİE, Ankara 2008.
- Braidwood, Robert J., *Tarih Öncesi İnsan* (Çev. Bilgi Altınok) Arkeoloji ve Sanat, İstanbul 1995.
- Bronowski, Jacob, *İnsanlığın Yükselişi* (Çev. Aykut Göker), Say, Ankara 2006.
- Childe, Gordon, *Tarihte Neler Oldu* (Çev. Alaeddin Şenel ve Mete Tuncay), Kırmızı, İstanbul 2014.
- Çelebican, Gürcan, “Sosyalist Planlama Kavramı”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 31, S. 1-4, 1974, s. 587-601.
- Çevik, Hasan Hüseyin ve Süleyman Demirci, *Kamu Politikası: Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*, Seçkin, Ankara 2012.
- Ersoy, Melih, “Planlama Kuramına Giriş”, *Kentsel Planlama Kuramları* (Der. Melih Ersoy), İmge, Ankara 2012, 9-34.

- Faulkner, Neil, *Marksist Dünya Tarihi* (Çev. Tuncel Öncel), Yordam, İstanbul 2014.
- Fayol, Henri, *Genel ve Endüstriyel Yönetim* (Çev. M. Asım Çolakoğlu) (Haz. Bahadır Akın), Adres, Ankara 2016.
- Gulick, Luther and Lyndall Urwick, *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, New York 1937.
- Harari, Yuval Noah, *Tanrılardan Hayvanlara Sapiens: İnsan Türünün Kısa Bir Tarihi*, 24. Baskı, Kolektif, İstanbul 2016.
- Hayek, Friedrich, *Kölelik Yolu* (Çev. Turhan Feyzioğlu, Yıldırım Arsan ve Atilla Yayla) Liberte, Ankara 2015.
- İzmirlioğlu, Akın, “Planlama Yaklaşımları ve Türkiye’de Planlama”, *Konferanslar Serisi*, İktisadi Araştırmalar Vakfı, S. 19, İstanbul 2000.
- Kuban, Doğan, “Hayvan ve İnsan”, *Herkes Bilim Teknoloji Dergisi*, 6 Ocak 2017, C. 41, S. 5.
- Küçük, Yalçın, *Planlama, Kalkınma ve Türkiye*, Tekin, İstanbul 1978.
- Leblebici, Doğan Nadi, “Orta Kademe Yöneticilerinin Örgütsel Karar Alma Davranışı Üzerine Bir İnceleme: Bir Türk Kamu İktisadi Teşebbüsü Örneği”, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, C. 18, S. 1, 2000, s. 181-200.
- McNeill, William H., *Dünya Tarihi* (Çev. Alaeddin Şenel), İmge, Ankara 2007.
- Mengüşoğlu, Takıyeddin, *İnsan Felsefesi*, Doğu Batı, Ankara 2015.
- Mihçioğlu, Cemal, “Devlet Planlama Örgütünün Kuruluş Günleri”, *Prof. Dr. Fadıl H. Sur’un Anısına Armağan*, Ankara Üniversitesi SBF, S. 522, Ankara 1983, s. 229-257.
- Mises, Ludwig, *Bürokrasi*, (Çev. Feridun Ergin), Liberte, Ankara 2000.
- Neocleous, Mark, *Toplumsal Düzenin İnşası: Polis Erkinin Eleştirel Teorisi* (Çev. Ahmet Bekmen), H2O, İstanbul 2013.
- Onaran, Oğuz, *Örgütlerde Karar Verme*, Sevinç Matbaası, Ankara 1971.
- Önder, Özgür, “Giriş: Karar Verme: Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimindeki Anlamı/Önemi”, *Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme* (Der. Özgür Önder ve Fatih Kırışık), Orion, Ankara 2012, s. 1-22.
- Önder, Özgür ve Fatih Kırışık (Der), *Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme*, Orion, Ankara 2012.
- Övgün, Barış, *Devlet ve Planlama*, Siyasal, Ankara 2010.
- Övgün, Barış, “Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 66, S. 3, 2011, s. 263-281.

Özbek, Meral, *Dünden Bugüne İnsan*, İmge, Ankara 2000.

Sağlık Bakanlığı, *Aile Planlaması*, <http://ailehekimligi.gov.tr/ana-cocuk-sal/281-aile-planlamas.html>, 14.11.2017.

Sezen, Seriya, *Devletçilikten Özelleştirmeye: Türkiye’de Planlama*, TODAİE, Yayın No: 293, Ankara 1999.

Seyidoğlu, Halil, *Ekonomik Terimler: Ansiklopedik Sözlük*, Güzem Can, İstanbul 2002.

Soyak, Alkan, “Türkiye’de İktisadi Planlama: DPT’ye İhtiyaç Var mı?”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, C. 4, S. 2, 2003, s. 167-182.

Soyak, Alkan, *Ulusaldan Uluslarüstüne: İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi*, Der, İstanbul 2006.

Şenel, Alaeddin, *İlkel Topluluktan Uygur Topluma: Geçiş Aşamasında Ekonomik Toplumsal Düşünsel Yapıların Etkileşimi*, Birey ve Toplum, Ankara 1985.

Şenel Alaeddin, *Kemirgenlerden Sömürgenlere: İnsanlık Tarihi*, İmge, Ankara 2006.

Şenses, Fikret, “Gelişme İktisadı ve İktisadi Gelişme: Nereden Nereye?”, *Kalkınma İktisadi Yükseliş ve Gerilemesi* (Haz. Fikret Şenses), İletişim, İstanbul 2003, s. 93-128.

Türk Dil Kurumu, *Güncel Türkçe Sözlük*, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&view=gts (25.12.2016).

Ülken, Hilmi Ziya, *Sosyoloji Sözlüğü*, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul 1969.

Vedel, Georges, *Siyasi İktidar ve Planlama* (Çev. Hamide Topçuoğlu ve Münici Kapani), Ajans Türk Matbaası, Ankara 1966.

Weber, Max, *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı* (Çev. Özer Ozankaya), Cem, İstanbul 2014.

Yılmaz, Aslı, *Türkiye’de Planlama Politikası ve Yönetimi: Planlamanın Siyasal İktisadi ve Yönetimsel Kuruluşu*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı, Ankara 2012.

Yılmaz, Cevdet, “Piyasa Ekonomilerinde Ulusal Planlama ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 32, S. 1, 1999, s. 85-101.

Yüksel, Fatih, “Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 11, S. 1, 2002, s. 31-41.

<http://www.etimolojiturkce.com/> (10.11.2016).

<https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp> (12.01.2017).

<https://www.oxforddictionaries.com/> (10.11.2016).

TARİHSEL PERSPEKTİFTEN GELECEĞE, YEREL YÖNETİMLER BAĞLAMINDA RUS KAMU YÖNETİMİNDE GÜNCEL REFORMLARIN ANALİZİ

Uğur SADİOĞLU*, Rahmi Erkut ERDİNÇLER**

Özet

Rusya, dünyada yüzölçümüne göre en geniş ülke olarak, sınırları içerisinde barındırdığı çok dilli ve çok kültürlü bir toplum yapısı, uzun bir tarihsel geçmiş olan, devlet gelenekleri ve kamu yönetimi birikimiyle ve günümüzde kendine özgü “merkeziyetçi federal” başkanlık sistemiyle ilgi çekmektedir. Sovyetler Birliği’nin ardından günümüzde tekrar küresel bir aktör olan Rusya’nın, tarihi derinliği içerisinde yaşadığı siyasal sistem değişimi, kamu yönetimi reformu süreci ve günümüzdeki durumu birçok ülkenin siyasal sistemini ilgilendirmektedir. Sovyetler Birliği’nin kurulması ve yıkılması nasıl bölgesel ve küresel düzeyde etkiler doğurduysa, Rusya Federasyonu da benzer etkiler doğurma potansiyeline sahiptir. Sovyetler Birliği yıkıldıktan sonra önemli bir reform dönemi geçiren Rus kamu yönetimi; desantralizasyon ile merkezileşme ikileminde yürümektedir. Bu çalışmada, tarihsel bakış açısıyla Rus kamu yönetiminde ve özellikle yerel yönetimlerde yaşanan reform süreci iç-dış dinamikler ekseninde ve ülkenin kendine özgü gelişmeleriyle analiz edilmiştir. Rusya’da güçlü bir liderlik örneği gösteren merkezi yönetimin sisteme hâkim olması ve yön vermesi mümkün iken; güçlü liderliğin olmadığı durumda belirsizliklere açık bir yürütme yapısının olduğu tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Desantralizasyon, Kamu Yönetimi, Rusya, Reform, Yerel Yönetimler.

* Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, ORCID: 0000-0002-2454-4163

** Yüksek Lisans Öğrencisi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, ORCID: 0000-0003-3620-4809

FROM THE HISTORICAL PERSPECTIVE TO THE FUTURE, ANALYSIS OF CURRENT REFORMS IN RUSSIAN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF LOCAL GOVERNMENTS

Abstract

Russia, as the largest country in the world, is attracted by its multi-lingual and multicultural society structure, its long history, state traditions and public administration, and its own "centralized federal" presidential system. After the Soviet Union, Russia, which is a global actor again today, is concerned with the political system change, the process of public administration reform, and the current state of affairs in many countries' political systems. If the establishment and demolition of the Soviet Union had an impact on the regional and global level, The Russian Federation has the potential to produce similar effects. After the collapse of USSR, Russian public administration structure which had undergone a major reform process, oscillates between decentralization and centralization. In this study, the reform process experienced in Russian public administration has been analyzed from a historical perspective, considering the axis of internal-external dynamics and its own development of the country, especially on local governments. It has been stated that although the current central administration is able to govern the country under a strong leadership, the executive structure might fall into uncertainties in the absence of this strong leadership.

Key Words: Decentralization, Public Administration, Russia, Reform, Local Governments.

Giriş

Özel olarak “Rus Kamu Yönetimi”, genel olarak da “Rusya Çalışmaları” maalesef Türkiye’de 1991 yılında Sovyetler Birliği dağılına kadar neredeyse hiç dikkatlice üstüne düşülmemiş bir alandır. Rusya’nın bir süper güç olmasının yanında, ülkemiz ile süreçsel açıdan çok derinlere inebileceği ortada olan diplomatik ilişkilerin geçmişi, tarihsel anlaşmazlıklar nedeniyle Türk akademik yazınında gerekli önemi görmemiştir. Bu konuda sadece ulusal/yerel bir eleştiri yapmak yetersiz kalmakla birlikte, bu konu 1991 yılına kadar Türkiye’nin altında kaldığı “Soğuk Savaş Konjonktürü” de göz önünde bulundurulurken uluslararası çerçevede incelenmelidir (Çomak, 2006: 9-10). Ancak özellikle 1991 sonrası Türkiye’nin de aktif olarak içinde görev aldığı Post-Sovyet dünyada, Sovyetler Birliği’nden bağımsızlığını elde etmiş Türki Cumhuriyetlerden miras kalan “Rus Kamu Yönetimi Modeli”, gerek Türkiye’de

gerekse dünya literatüründe hak ettiği ilgiyi görmeye başlamıştır. Dönemin dış politikası gereğince de yeni çalışmaların sayısı artmıştır. Batı kaynaklı akademik çalışmalarda Rus kamu yönetiminin “emperyalist mi, yoksa federalist mi” olduğu konusunda çeşitli çalışmalar yapılmış olmakla beraber, bu çalışmaların perspektifi genelde sadece “Batı gözüyle” kaleme alınmıştır. Yani Rus devlet sistemi ve kamu yönetimi daha çok tek taraflı bir perspektiften, eleştirel bir bakış açısıyla gündeme getirilmiştir. Özellikle de Putin döneminin (2000 - ...) kamu politikaları ve kamu yönetimi reformları incelenirken, dönemi “Batı sistemi kalıbına sokma” ya da kendi sistemlerini referans alarak eksiklikleri gösterme eğilimi belirginlik kazanmıştır (Campbell, 2016: 353). Sistemin kendine has oluşundan ötürü, Rus kamu yönetiminin incelenişinin oryantalist bir eğilimle yapılmaması gerektiği tarafımızca da desteklenmekte ve daha objektif bir inceleme yapılması günümüz ve gelecekteki akademik araştırmalar için önerilmektedir.

Orta Çağ’dan günümüze her dönem etkin ve hareketli bir coğrafyada yer almasından dolayı, “Rus Kamu Yönetimi”, farklı devlet, sistem ve ideolojilerden etkilenerek günümüzde kendine has bir sistem olarak varlığını sürdürmektedir. Bizans İmparatorluğu ile ilişkiler neticesinde Hristiyanlığı benimseyene kadar nispeten daha ilkel bir devlet ve yönetim geleneğine sahip olan Ruslar (Allik vd., 2011: 374), gerek bölgeye süreç içinde göçen Türk kökenli topluluklar, gerekse Moğol istilası ile beraber Altın Ordu Devleti’ne tabi kalmak suretiyle daha örgütlü ve ortak bilince sahip bir topluma evrilmişlerdir. 15. yüzyılda Rus şehir devletlerinin Moskova önderliğinde bir devlet haline gelmesiyle birlikte, sınırları Asya ve Avrupa üzerinde genişlemeye başlamış ve 18. yüzyılın başlarında bir imparatorluk teşkilatı ortaya çıkmıştır. Bu dönemde Batı Avrupa kültürü ve teşkilat yapısı örnek alınarak yapılan çeşitli reformlar hem kamu yönetimi teşkilatlanmasında hem de gündelik yaşamda Çarlık Rusya’da yeni bir dönemin başladığını göstermiştir. Çarlık dönemi modernleşmesi, 1917 yılında Ekim Devrimi ile rejimin lağvedilmesiyle kesintiye uğramış ve idare alanında dramatik gelişmeler yaşanmıştır. Bolşeviklerin kurduğu yeni merkezîyetçi sistemin yıkılmasının ardından Rusya’da 2000 yılına kadar bir “fetret” dönemi yaşanmıştır. Bu geçiş dönemi, Putin’in uzun süreli iktidarı boyunca hayata geçirilen reformlarla beraber günümüzdeki halini almıştır. Rus kamu yönetimi tarihsel mirasından ötürü “emperyalist”;¹ barındırdığı çok uluslu yapı neticesinde de “federalist” olarak tanımlanmakla beraber; aslında kendine özgü bir yapıya sahiptir. Bunun için tarihsel olarak yerel yönetimler bağlamında Rus kamu yönetimi geleneğinin, yapısal özelliklerinin ve reform söylemlerinin anlaşılması dönemsel tespitler üzerine oturtulmalıdır.

¹ 15. yüzyıldan itibaren Asya coğrafyası ve özellikle Sibiryâ üzerinde sömürgeleştirme faaliyetlerine başlayan Rus Çarlığı, ilerleyen yüzyıllarda Orta Asya üzerindeki en büyük güç haline gelmiştir.

İzleyen bölümlerde sırasıyla gelişmeler, tarihsel süreçlerine göre yönetim çerçevesinde ve yerel yönetimler özelinde incelenecektir.

Bu çalışmada sonuç olarak, Rus kamu yönetiminin “kendine has oluşu”, tarihsel geçmişi, merkezi ve desantralist uygulamalar, günümüzdeki yapısal özellikleri ve mevcut uygulamaları ele alınarak analiz edilecektir. Bu perspektifte sistemin “Putin sonrası” yani yakın gelecekte alabileceği şekil açıklanmaya çalışılacaktır.

Geçmişten Günümüze Rus Yönetim Teşkilatına Dair İzlenimler

7. yüzyıla kadar olan dönemi tarihçiler Ruslar için, “Tek bir insan tarafından onun adına değil, ancak demokrasi adına yönetilen bir topluluk” olarak tanımlamaktadırlar (Andreyev, 1962: 17-18). Bu dönemlerde genellikle kabile halinde yaşayan Proto-Rus topluluklar kapsamlı bir idari teşkilatlanma ya da ordu düzeni kuramamışlardır. İlk devlet deneyimini 9. yüzyıla kadar yaşayamayan Ruslar, o dönemde kendi topraklarına yağmaya gelen fakat oraya yerleşmeyi seçmiş Viking savaşçıları tarafından teşkilatlandırılarak yaşamışlardır (Encyclopædia Britannica). Ruslar M.S. 862 yılında Kiev’de kurulan ilk krallık ile devlet yapısına kavuşmuşlardır. Bu dönemden sonra Ruslar, 10. yüzyıldan itibaren Yunan-Ortodoks ekolünde Hristiyanlığı benimsemeye başlamışlar; dönemin süper gücü Bizans İmparatorluğu ile de aktif ilişkiler içerisine girmişlerdir. Kaçınılmaz olarak da Bizans tipi idari teşkilatlanma Rusları etkilemiş ve bu ekolden de faydalanarak kendi öz değerleri ile beraber karma bir teşkilatlanmaya gitmişlerdir.

M.S. 1223'ten M.S. 1240'a kadar, Moğol Orduları Kiev'deki Rus devletini parçalamış, Kiev şehrini yıkmış ve nüfusun çoğunu da katletmiştir. Düzensizliğin ve belirsizliğin Rus bozkırlarında kol gezdiği bu yıllarda, daha kuzeydeki yerleşim yerleri olan Moskova, Tver ve Nizhny Novgorod, Rusların yeni merkezi haline gelmiştir. Güney ve Batı toprakları Altınordu Devleti ve Lehistan tarafından işgal edilmiştir. Bu yüzyılda Moskova, orman içinde küçük, kereste üreten bir kasabadan başka bir görüntüye sahip değildir. Ancak bu “önemsizliği”, Moğol-Türk baskınlarına karşı koruma sağlamıştır. Rus prensleri genellikle Tatar boylarının ana unsuru olduğu Altınordu için haraç ödemek zorunda kalmıştır. Karşılığında, içişlerini yönetmekte serbesttirler. 13. yüzyılın sonlarında ve 14. yüzyılın başlarında, Moskova Büyük Dükalığı (*Muscovy*) Ruslar için ana aktör haline gelmiştir. Bu dönemde Moskova, Rus Ortodoks Kilisesi'nin merkezi haline gelmiş; 1299 yılında Metropolitan² Rus Ortodoks Kilisesi'nin o zamanki merkezi Kiev'den ayrılarak Moskova'ya geçmiştir. Bu du-

² Bir şehirde Rus Ortodoks Kilisesi lideri, Batı Katolik Kilisesi için Kardinal benzeri bir dini rütbe olarak ifade edilebilir.

rum artık yalnızca siyasi değil; idari ve kültürel merkezin de Moskova'ya kaydığını gösterir niteliktedir. III. Ivan Dönemi'nde (M.S. 1440-1505) Moskova Devletçığı, Novgorod Cumhuriyeti ve Tver Prenslığı'ni ilhak ederek, topraklarını üç katına çıkararak Rus birliğini sağlamıştır. Ancak bu dönemde yaşanan bir olay önem arz etmektedir. Özellikle kilise olarak Bizans'a tabi olan ve idari yapılanmasını Roma-Bizans etkisiyle şekillendiren Rusların, 1453 yılında İstanbul'un Türkler tarafından fethinin ardından kendilerini 3. Roma İmparatorluğu ve Ortodoks Kilisesi'nin tek koruyucusu ilan etmiş olmaları önemlidir. Keza, "Çar" unvanının köken olarak Sezar (*Caesar*) sözcüğünden, yani Roma imparatorlarının kullandığı unvandan gelmesi, bu anlayış ve paradigmanın önemli bir göstergesidir denilebilir.

III. Ivan ve halefleri; Altınordu, Kazan Tatarları gibi ezeli rakiplerini bir bir yenerek Rusya'nın önündeki siyasi engelleri kaldırmış, bunun neticesinde IV. Ivan (daha bilenen adıyla "Korkunç İvan", M.S. 1547-1584) döneminde Rusya toprakları, Baltık Denizi'nden Sibirya'ya kadar genişlemiştir. Rusya'nın bünyesine kattığı Kazan, Astrahan ve Sibirya Hanlıkları, Rusya'nın Karadeniz'in kuzeyinde ana aktör olmasını sağlamıştır. Mutlak monarşi bu dönemde yeni kabul edilen yasalarla beraber uygulamaya konmuştur. Soylular ve ruhban sınıfının özerkliğinin kısıtlanması (yürütmenin elitler düzeyinde merkezileşmesi) ve kırsal bölgelerde yerel-özyönetimlerin uygulamaya girmesi (yürütmenin halk adına desantralize edilmesi) bu dönemde başlamıştır. Aynı anda hem merkezileşen hem de desantralize bir yapının ortaya konması önemli bir konudur. Bu dönemde kent merkezlerinde yönetimi monark adına kolaylaştıran ve etkisini arttıran bir merkezileşme görülmüş; ancak doğuda Sibirya'ya doğru genişleyen coğrafi sınırları daha sağlıklı yönetmek için de desantralist bir uygulama ortaya konmuştur (Dualı, 2014: 51-53). Rusya, coğrafi olarak günümüze benzer halini 17. yüzyılın ortalarında almaya başlamıştır. Özellikle de Pasifik kıyısındaki ilk Rus yerleşimlerinin kurulmasıyla beraber günümüzdeki Rus idari teşkilatlanmasına yakın bir yapı yavaş yavaş oluşmaya başlamıştır.

Büyük Peter (Deli Petro) (M.S. 1672-1725) döneminde Rusya'nın bir "Batı Devleti" olması adına birçok siyasi, idari ve kültürel reform gerçekleştirilmiştir. Radikal kararlar alınmış, halk ile idare arasında reformlara uyum sağlama sürecinde sorunlar yaşanmış, zorlu dönemler atlatılmış ancak nihayetinde Rusya artık bir "imparatorluk" olmuştur (Platonova, 2009: 442-444). Büyük bir coğrafya üzerinde kalabalık sayılabilecek bir nüfusu idare eden Rus imparatorluğu, bugünkü modern Rus idari teşkilatlanmasının da ilk örneklerini vererek günümüze kadar güncellenerek gelmeyi başarmıştır.

İlerleyen yüzyıllarda Rusya gerek değişen siyasi şartlar, gerekse kendini yeni ideoloji ve toplumsal değişimlere yeterli düzeyde adapte edememesinden ötürü zayıflamıştır. Ülkede yaşanan kanlı bir iç savaşla, yeni bir dönem açacak

olan gelişme yaşamış ve imparatorluk rejimi lağvedilerek, 1922 yılında Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) resmi olarak kurulmuştur.

69 yıllık bir Sovyet deneyiminin ardından, 31 Aralık 1991’de Sovyetler Birliği’nin en büyük cumhuriyetlerinden olan Rusya, Ukrayna ve Belarus devlet başkanlarının bağımsızlıklarını ilan etmeleriyle beraber, Sovyetler Birliği de tarihteki yerini alarak geçmişe karışmıştır. Putin’in “Tarihte en büyük jeopolitik trajedi Sovyetler Birliği’nin çöküşüdür” diyerek andığı bu durum, o günün şartlarında Rus halkını geçici bir karmaşa ortamına sürüklemiştir. Yeltsin iktidarında, var olan tüm Sovyet izleri bir bir silinmeye çalışılmış; buna da idari yapıyı değiştirmekle başlanmıştır. Bu anlamda en büyük girişimlerden biri olarak, 1978 tarihli öncül Sovyet Anayasası’nda 300’den fazla değişiklik yapılarak yeni bir anayasa taslağı hazırlanmış; 12 Aralık 1993 tarihinde de halk oylamasına sunulmuştur. Referanduma %54,8 gibi düşük bir seçmen katılımı ve %58,4 EVET oyu ile anayasa kabul edilmiştir (Onay, 2015: 57-58). 1993 Anayasası ile birlikte Rusya Federasyonu kendini cumhuriyetçi bir hükümet biçiminde demokratik, federatif, hukuk temelli bir devlet olarak tanımlamıştır. Devlet otoritesi yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında bölünmüştür. Anayasaya göre, ideolojilerin ve dinlerin çeşitliliği onaylanmakta ve bir resmi ideoloji kabul edilmemektedir. Çok partili bir siyasi sistem hakkı anayasada düzenlenmiştir. Yeni anayasaya göre, yasaların yürürlüğe girmeden önce içeriğinin kamuoyuna açıklanması ve bunların uluslararası hukuk ve ilkelere uygun olarak formüle edilmesi sağlanmıştır. Federasyona bağlı unsurlardan olan cumhuriyetlerin, Rusça’nın yanında kendi dillerini kullanmaları anayasal bir hak olarak tanımlanmıştır. Ancak federasyon genelinde tek resmi dil Rusçadır (Rus Anayasası, Madde 13).

Rusya’da Sovyet Deneyimi Sonrası Yönetmel, Siyasal ve Ekonomik Reformlar

1917 yılından 1991 yılına kadar sosyalist yönetim anlayışıyla yönetilen Sovyetler Birliği, Gorbaçov döneminde küreselleşmenin getirdiği Batılı liberal etkenlere kayıtsız kalamayarak birçok konuda yeniden örgütlenme sürecine girmiştir. 1980’li yıllarda ve 1990’lı yılların başlarında etkisini derin şekilde gösteren bu süreç, Sovyet sisteminin yıkılışına kadar uygulamada kalmıştır. Bu yeni reformlar, hem adaleti hem de refahı yeni bir devlet anlayışı ile Birlik üzerinde etkin kılmayı ve Batı dünyasına entegrasyonu sembolize etmiştir. Gorbaçov ve ekibi; reform politikalarını “yeni örgütlenme” (*Perestrojka*) ve “açıklık” (*Glasnost*) ana ilkeleri üzerinden, siyaset ve ekonomi alanında köklü yeniliklerle hızlı bir geçiş sürecini uygulamaya koyarak, Sovyet sistemi için “geri dönüşü olmayan” yola girilmesine neden olmuşlardır. Ancak, devletçi ekonomi sistemine dayanan teşkilat yapısı nedeniyle, Birlik’in bir anda serbest piyasa ekonomisine sokulması istenmeyen sonuçlara

yol açmıştır (Tellal ve Keskin, 2013: 402-403). Sovyetlerin dağılmasının ardından 1990'larda Rusya'da yaşayan insanlar arasında demokrasi ve serbest piyasa ekonomisine karşı olumsuz görüşler belirginleşmiştir. Devlet kurumlarının “anı” özelleştirilmesinin sonucu, iktidara yakın çevreler müthiş zenginleşirken; halk tam tersine temel gereksinimlerini karşılayamaz, hatta açlık ve yakıt temin edilemediği için donma tehlikesi ile karşı karşıya kalmıştır (Büyükkakıncı, 2013: 409). Bu dönemde işsizlik oranı artmış, hiperenflasyona bağlı olarak gelir ve kazançlar minimuma inmiş, yolsuzluk ve rüşvet oranları sıklıkla görülür olmuştur. Geçiş sürecinde yeni bir devlet sistemi yaratılmamış; özelleştirmelerin iktidara yakın yüksek bürokrat, asker ve zengin ailelerden oluşan oligarşik yapı tarafından kontrol edilmesini sağlayan özel şartlar getirilmiş; eski sistemi ikame edecek bir düzen ortaya konamamıştır (Orhan ve Çobanoğlu, 2015: 47-50). Olumsuz şartların yaşandığı bu dönemde halk arasında bir umut sembolü olan Putin'in iktidara gelmesiyle durum değişmeye başlayacaktır. Rusya tarihinde Sovyet sonrası dönem için “asıl başlangıç” olarak kabul edilebilecek Putin dönemi, Rusya'da uygulamada olan ve huzursuzluk yaratan birçok politikanın değiştirilmesiyle başlamıştır. Özelleştirme sürecinin tersine bir kamulaştırma süreci başlatılarak “yağma” durdurulmaya çalışılmıştır. Bu dönemde yapılan reformlar, temel hedef olarak devlet ile toplum arasındaki köprüyü kurmayı aldığından, orta sınıf tekrar oluşmaya başlamıştır. 1998 ekonomik krizinden sonra bu alanda yeni reformların gündeme geldiği başka bir dönem başlamıştır.

İdari reformun temel amacı devlet aygıtlarının etkinliğini artırmak, devlet görevlerini yerine getirirken gerekli olması halinde radikal bir değişiklik yapmak, açıklığı ve şeffaflığı artırmak, yolsuzluğa karşı önlem almaktır. 1991 yılında Yeltsin yönetimi ile birlikte yeni bir idari dönüşüm başlamış, Putin'in 2000 yılında iktidarı devralması ile birlikte de bu süreç hızlanarak devam etmiştir.

1992-1993 yıllarında yapılan reformlar, esas olarak devletin rol ve hizmetlerinde değişiklikler yaratmıştır. Kamu hizmetlerinin daha verimli ve şeffaf hale getirilmesi amacıyla sorunlara birtakım öneriler getirilmiştir. Bu öneriler; federal politikanın geliştirilmesi, hükümet yetkilileri arasında ekonomik ve siyasi reform süreci hakkında bilgi yönetişimi, devletin görevini düzenleyen kanun, talimatlar ve düzenlemeler, yabancı ülkelerden gözlemlenen ve edinilen tecrübelerden faydalanarak bazı düzenlemeleri Rusya özelinde hayata geçirmek şeklinde özetlenebilir. Bu dönem, kamu sektörünün serbest piyasa ekonomisi yaklaşımına geçişinin ilk aşaması olmuştur. 1999 yılında, Sovyet mirası merkezi yönetim unsurlarının ortadan kaldırılması teklif edilip; serbest piyasa ekonomisine geçişin kolaylaştırılması için gerekli koşulların sağlanması istenmiştir (Ledyayev ve Chirikova, 2016: 3-4). Başlangıç olarak, Sovyet mirası yapılar zayıflatılarak ortadan kaldırılmıştır. Bu dönemde bazı

paradoksal durumlar da ortaya çıkmıştır. Sovyet döneminde yerel yönetim organları güçlü merkezi yönetimin gölgesinde kalmıştır. Ancak, Sovyet sonrası liberalleşme ortamına karşın 1991 yılında Yeltsin, yerel hükümet yöneticilerini “gelişigüzel” atayarak, kendi demokrasi söylemine tezat bir tutum içine girmiştir. Yerel yönetimler ve merkezi hükümet arasındaki çatışmanın artmasına yol açan bu durum, 1993 yılında yerel yönetim reformu başlatılarak düzeltilmeye çalışılmış ve bazı anayasa değişiklikleri ile önemli yetkiler merkezi hükümetten yerel yönetimlere devredilmiştir (Hinton, 1994: 385). Yerel yönetimlerin özerkliği güçlendirilmiştir.

1993-2000 yıllarında federal yönetim organlarında düzenlemelere gidilmiştir. Bu dönemde kabul edilen yeni anayasa ile kuvvetler ayrılığı hedeflenmiştir. “Devletin Yürütme Sürecinde Zayıflığına Dayalı Sorunlar” başlıklı çalışma raporu, 1996 yılında devlet başkanlığına sunulmuştur. Başkanlık, 1997 yılında “idarede düzen, ülkede düzen” şeklinde bir söylem ile halkın karşısına çıkmıştır. Bu amaçla 12 maddeden oluşan idari yeniden düzenleme paketi oluşturulmuş; ancak bu düzenlemelerin 2000 yılına kadar uygulanamayacağı sonucuna varılmıştır (Bahl, 1999: 21-22). Bu dönemde yaşanan ekonomik kriz Rusya'da büyük etki yaratmıştır. Genel olarak, federal düzeyde yürütme organında ortaya çıkan sorunlara çözüm odaklı reformlar, Yeltsin'in izlediği federe unsurlar arasında desantralizasyon politikası nedeniyle gündeme gelmiştir (Çobanoğlu, 2014). Bir anlamda desantralizasyon politikası federal düzeyde yürütme organının reformu söylemiyle dengelenmiştir.

31 Aralık 1999'da Yeltsin'in istifasından sonra onun yerine, en kısa sürede yapılacak başkanlık seçimine kadar, vekil olarak gelen Putin, 7 Mayıs 2000 yılında resmen başkan seçilerek Rusya için yeni bir dönem başlatmıştır. 2000'li yıllarda Putin yönetimi, 1998'de yürürlüğe girmemiş olan temel düzenlemeleri gözden geçirerek devlet yapısı adına uygulamaya geçirmiştir. Bu reformla ölçülülük, saydamlık, iletilebilirlik gibi ilkelere uyum sağlanması amaçlanmıştır. 2003-2005 döneminde Putin, hem federal hem de yerel yönetim düzeyinde yürütme, yargı ve yasama organlarının yeniden düzenlenmesini öngörerek; devletin çalışmayan ve gereksiz yapılarının kaldırılmasını öngörmüştür. AB, OECD, Dünya Bankası gibi kurumların verdiği kredilerin Kamu Personel Reformu üzerinden Rusya'ya gelmesi planlanmıştır. Bu dönemki reformlar; yürütme organının fonksiyonlarının daha işlevsel hale getirilmesi, yürütme organının yapısının değiştirilmesi, hükümetin hizmet ifası noktasında yeniden yapılandırılması gibi konularda olmuştur. Ekonomik alanlarda devletin aşırı müdahalesi azaltılmaya çalışılmıştır. Federal hükümet organlarındaki ikilikler kaldırılmıştır. 2004 yılında, kendi kendini ekonomik anlamda düzenleyebilen gelişmiş kurumlar yaratılmıştır. 2005 sonrasında devlet kurumlarındaki iş akışlarının ve belediye hizmetlerinin standartlarının belirlenmesi, e-

Devlet uygulamalarının geliştirilmesi, devlet kurumlarında rüşvetin önlenmesi, kontrol ve denetim organlarının yeniden düzenlenmesi gibi konulardaki reformlar, bu dönemde uygulamaya konularak günümüze kadar gelmiştir. Doğrudan federal merkezi yönetime bağlı bölgesel yapılar bu dönemde oluşturulmuştur (Kalgin, 2013: 139).

Geçmişten Günümüze Rusya’da Yerel Yönetimler

Rusya ve Sovyetler Birliği’nde yerel yönetimin tarihi, “büyük planların hikâyesi ve bu planların tam olarak uygulanamaması” olarak nitelendirilebilir. Rusya’da yerel yönetimler alanında ilk ciddi girişim, 1708 ve 1719 yılları arasında I. Peter’in yönetiminde olduğu dönemde ortaya çıkmıştır. Peter, ülkenin 50 (elli) *guberniiu* (il) olarak bölünmüş olduğu il yönetimi reformlarını uygulamaya sokmuştur. İllerin her biri daha sonra *uyezdy* (ilçe) olarak bölünecek şekilde yapılandırılmıştır. Görevlendirilen idareciler illeri yönetirken, il yöneticilerine yardımcı olan konseyler, bölge sakinleri arasından seçilen bir teşkilat yapısına sahipti. Ana hatlarıyla il ve ilçe yönetiminin görev tanımı yerel düzeyde sağlık, eğitim ve ekonomik kalkınmadan sorumlu olmak üzerinden biçimlenmiştir. 1720–1721 yıllarında I. Peter belediye reformunu uygulamaya sokmuştur. Bu reform, daha önce 1699 belediye maliyesini yeniden düzenleme çabasının devamı niteliğindedir. Belediye yönetiminin şehir halkı arasından seçilmesi ve bir şehrin veya kasabanın günlük işleyişinden sorumlu olması planlanmıştır (Lee, 1978: 27-29).

Zemstvo deneyimi, 1864 yılında 2. Alexander tarafından soyluların, serfliğın (bir anlamda toprağa bağlı köleliğin) kaldırılmasından sonra, yerel idaredeki otoritenin yerini alması için kurulan, seçilmiş yerel meclislerden oluşan bir sistem olarak tarih sahnesinde yerini almıştır. Bu deneyim 1905’ten 1917’ye kadar liberal hareketin çekirdeğini oluşturmuştur. 1864 yılında Rusya’nın Avrupa’da kalan bölümlerinde 34 *guberniiu* ve bu il yönetimlerinin alt kademesi olan yaklaşık 400 *uyezdy* biriminde *zemstvo* kurulmuştur. Tüm ülke çapında yaygınlaşması 1917’de gündeme gelse de Ekim Devrimi ile birlikte yürürlükten kaldırılarak Rusya çapında deneyimlenememiştir (Güler, 2006: 149).³

1990’lı yıllarda Sovyet sonrası “Belediye Devrimi”, yerel demokrasinin kurulmasını ve zayıf olan yerel özerkliğin güçlendirilmesini amaçlamıştır.

³ Yerel yönetim birimleri komünistler için “liberalliği” ya da “feodalizmi” çağrıştırdığı için uygulamadan kaldırılan *zemstvo* deneyimi sonrası, 1917-1991 yılları arasında komünist sistemin uygulanışında ciddi bir yerel yönetim eksikliğini olduğu görülebilir. Buna gösterilebilecek bir neden de komünist devrim sonrası köylü kitleleri kentlere çekmek ve kentlerde sosyalist hareketi güçlendirmeye çalışmak üzere bir anlayışın Lenin ve çevresindeki lider yapıda egemen olmasıdır. Onlara göre Bolşevik devrimi kentli ve proleter bir devrimdir, yerelde değil merkezde güçlenerek yayılmalıdır (Keleş, 2016: 100).

Hem yerel özerkliği hem de yerel demokrasiyi sınırlayan “Belediye’ye Karşı-Devrim” sürecinin ortaya çıkardığı 2000’li yıllardaki belediye reformu, Rusya’nın 100’e yakın etnik unsurundan bazılarına, çeşitli resmi federal hakların eklendiği kendi etnik bölgelerini (*enclave*) tanımıştır. Diğer küçük ya da daha dağınık etnik topluluklar böyle bir tanıma ve ayrıcalığa sahip değildir. Merkezi hükümet ile alt yürütme düzeyleri ve bu bölgelerin kendi arasındaki ilişkiler 1990’lı yıllarda politik bir sorun haline gelmiştir (Özbay, 2006: 23-24).

Federasyon anayasasının en üst norm olduğu; federal ve özerk birimlerden⁴ oluşan bir federasyon olan Rusya’da; bu birimler merkeze bağlı olsalar da, kendi yasama, yürütme ve yargı organlarına sahiptir. Rus Anayasası’na göre Devlet, 46 *oblast* (il), 22 cumhuriyet, 9 *kray* (bölge), 4 özerk *okrug* (özerk bölgeler), 1 özerk bölge (Yahudi Özerk Oblast) ve 3 federal şehirden (Moskova, St. Petersburg ve Sivastopol⁵) oluşan 85 birimden oluşmaktadır (Rusya Federasyonu Anayasası, Madde 65).

1993 Anayasasına göre, cumhuriyetler, iller, bölgeler, otonom bölgeler, özerk bölgeler ve federal atama şehirleri "devlet iktidarının federal kurumlarıyla olan ilişkilerinde eşit" olarak tutulmaktadır. Bu tanımlama, cumhuriyet dışı idari bölümlerin “aşağı görülen” statüleriyle ilgili şikâyetlerini sona erdirmek için uygulamaya sokmuştur. Federal mekanizmada en yaygın görülen yapı *oblast* (il) yönetimidir. Oblastlar, Rus merkezi yönetimi tarafından atanan bir vali ve bir yerel konsey tarafından idare edilir (Antonova, 2014: 503-504).

Federe Cumhuriyet, özerk bölge olarak kabul edilir ve kendi anayasasına, parlamentosuna ve cumhurbaşkanlığı düzeyinde bir idari yönetime sahiptir. Cumhuriyetler, sınırları içerisinde kendi yerel resmi dillerini kullanabilirler. Örneğin, Dağıstan Federe Cumhuriyeti’nde, Rusça dışında 13 yerel dil kullanılmaktadır (Antonova, 2014: 503-504).

Kray (bölge/territory/region) esas olarak *oblast* ile aynıdır; tarihsel olarak sınır bölgelerinde o bölgeye göç etmiş ya da belli amaçlar için gitmiş yerleşimciler tarafından oluşturulmuşlardır.

Okrug (ilçe/district/county/area) *oblast*lara göre daha özerk olsa da; cumhuriyetlere göre daha fazla merkezi hükümetin idari vesayeti altındadır denilebilir. *Okrug*larda, buldukları bölgeye göre sayıca baskın etnik gruplar yaşamaktadır. İlk başlarda *okrug*, etnik azınlıklar için bir *kray* ve/veya *oblast* düzeyinde kurulmuştur. *Özerk oblastlar* olarak tanımlanan bu yapı, daha sonra tarihsel olarak *kraylara* bağlı olan idari statüleri yükseltilerek, 1990 yılında

⁴ 1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasasına göre, federasyona bağlı olup tanımı “özerk” olan bölgeler vardır.

⁵ 2014 yılında Rusya tarafından ilhakından sonra Sivastopol; Ukrayna ve Türkiye’nin de aralarına dâhil olduğu birçok BM üyesi ülke tarafından Ukrayna’ya bağlı özel statülü bir şehir olarak görülmektedir.

(Yahudi Özerk Oblastı hariç) *özerk okrug* olarak bir federe cumhuriyet ile eşit statüye yükseltilmiştir. Federal şehirler ise Moskova, St. Petersburg ve Sivas-topol olmak üzere 3 büyük şehirden oluşmaktadır. Bu federal şehirler doğrudan merkezi yönetime bağlıdır. Öte yandan merkezi yönetim, federe birimlerde temsili bir kurum açarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

Federe unsurların başına atanacak valiler; Kremlin Sarayı tarafından aday gösterilen istihbarat birimlerinde çalışan bürokratlar arasından, özerk mecliste yapılan seçim yoluyla atanır. Böylece federal yönetimin denetimi tüm federe yapıların üzerindedir. Ayrıca, federal yönetimin lehine olacak şekilde, 85 federal ve özerk birim, 8 federal *okrug* ofisine (bölge valiliği olarak tanımlanabilecek bir yapıda) bağlıdır. Güncel bir yönetsel reform olarak, Cumhurbaşkanı Vladimir Putin 85 federal ve özerk birimi, 40-50 birime indirmeyi planlamaktadır (Campbell, 2006: 663-664)

Rayonlar ise, en düşük düzeydeki yerel yönetim birimi olarak, kendi federe birimlerinde örgütlenmiş ve onlardan ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan yerel yönetim birimleridir. *Rayon*lar kendi içinde, belediyeler ve köyler olarak ikiye bölünür. Günümüzde Rusya'da 19.904 kırsal belediye (*selskie posele-niya*), 1.745 kentsel belediye (*gorodskie poseleniya*), 522 kentsel *okrug* (*gorodskie okruga*), 236 federal statülü şehir belediyesi (Moskova, St. Petersburg ve Sivastopol içerisinde) faaliyet göstermektedir.

Rusya federal bir devlet gibi görünse de, özellikle ABD gibi diğer federal devletlerle karşılaştırıldığında, Rusya'nın “de jure” olarak yani anayasal çerçevede federal bir devlet olduğu; ancak “de facto” olarak yani uygulamada federal olmadığı görülmektedir (Campbell, 2016: 354-355). Federal devletten söz edildiğinde, görülmesi gereken ülke perspektifi anayasal, siyasi ve idari olarak değerlendirilmektedir; ancak Rusya'da yönetim sistemi içerisinde özerk idari otoriteler olmakla beraber, bunların merkezi hükümet karşısında gerçek bir güç olduğunu söylemek çok zordur. Eğer merkezi idare otonom birimlerin statüsünü değiştirmek isterse, bir halkoylamasına tabi tutmadan bu işlemi yürürlüğe koyabilir. Bundan yola çıkarak Rusya'nın hala Sovyet tipi “süper-güçlü merkezi otorite” geleneğini sürdürdüğünü söylemek yanlış olmaz (Campbell, 2016: 364-365). Federal sistemde merkeziyetçi geleneğin sürdürülmesi, ülkenin tarihsel geçmişi, coğrafi-sosyal ve siyasi gerçekleri, bölgesel-küresel güç ilişkileri ve yerleşme ile bütünlüğü koruyamama yönündeki risk algısıyla ilgilidir. Rusya devlet sistemi, kamu yönetimi örgütlenmesi ve yönetsel reforma yön veren dinamikleri yerel, bölgesel, ulusal ve küresel bağlamında okumayı gerektirmektedir. Bunun için Rusya'nın ulus-üstü bölgesel entegrasyon girişimlerine ve küresel vizyonuna bakmak gerekmektedir. Rusya'da hem üst ölçekte devlet sistemini hem de alt ölçekte alan (*territoryal*) yönetimini bu değişkenlerle analiz etmek doğru sonuçları çıkarmaya yarayacaktır.

Yönetmel Bağlamda Rusya Federasyonu'nda Bölgeselleşme Girişimleri

Rusya'nın bölgeselleşme politikasında birkaç önemli faktör temel teşkil etmektedir. Bunlar, ekonomik ve altyapısal nedenler, tarihsel süreklilik arayışı, politik gereklilikler, jeopolitik ve sosyal yükümlülüklerdir. Bölgeselleşme ve küreselleşme petrol krizleriyle etkilerini kaybetmiş ve 1970'li yıllardan itibaren Soğuk Savaş yeniden şiddetlenmiştir. 1980'li yılların ikinci yarısından sonra yavaş yavaş dünyanın her tarafına yayılmış serbestleşme süreci, bölgeselcilik eğiliminin kurumsallaşmasını "ikinci dalga" olarak hızlandırmaya başlamıştır. 1990'lı yılların başlarında Rus bakış açısından düşünülürse, Soğuk Savaş döneminde süper güç statüsünden bölgesel güce düşmek, farklı siyasi söylemlerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Ancak, liberalleşmenin bu aşaması, devlet yönetimi içindeki komünist çoğunluk nedeniyle Rus iç politikasında engellerle karşılaşmıştır. 1990'lı yılların ortasından bu yana, Avrasya söylemi önem taşıyor olsa bile, Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) içindeki karar alma mekanizmalarının sürekli olarak derinleştirilmesi, çeşitlendirilmesi ve kurumsallaştırılması da uygulanmaya konmamıştır (Davoodive Heng-fu, 1998: 250).

Rusya'nın küresel vizyonu ve ulus-üstü bölgeselleşme politikası önünde önemli sınırlayıcı faktörler vardır. Rusya Federasyonu dış politikasında özel bir bölgesel entegrasyon yaklaşımı mevcut değilken, Rusya Federasyonu Devleti'nin kısıtlayıcı sorunlarını ortaya koyan Sovyet sonrası ilk durumun 1. Çeçen Savaşı (1994-1996) olduğunu söylemek mümkündür (Erdem, 2013). Bu tür iç ve yakın çevre sorun alanları büyük güç olma amacı ve potansiyeli olan ülkeleri zayıflatmaktadır. Ayrıca, Rusya gibi ülkelerin küreselleşme ve ulus-üstü bölgeselleşme politikalarının Batılı ülkelerdekine kıyasla benzer bir desantralizasyon deneyimine uyum gösterememesinin en önemli nedeni, federasyon sınırları içerisinde güçlü bir merkezi yönetime duyulan ihtiyaçtır.

Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü, BDT dışında (Türkiye tarafından) önerilmiş olan ekonomik bir bölgesel hareket olarak ortaya çıkmasına rağmen, bunun ciddi bir entegrasyon hareketine dönüşmediği söylenmelidir. Diğer taraftan, Şanghay İşbirliği Örgütü, Rusya ile Çin arasında 1977 yılında sınır güvenliğine odaklanan bir bölgesel işbirliği örgütü olarak başlatılan özel bir süreç olarak görülebilir. Ancak, Şanghay İşbirliği Örgütü bölge entegrasyonunun peşinde değil, stratejik ortaklığın ilk adımı olarak ortaya çıkmıştır. Bunlara ek olarak, Putin'in devlet başkanlığı ve 2. Çeçen Savaşı'nın (1999-2000) başlamasıyla Avrasya-milliyetçi politika söyleminin ortaya çıkması, BDT bölgesindeki eski kazanımları yeniden değerlendirme hedefini ortaya çıkarmıştır. BDT'nin temel amacı, Sovyetler sonrası enkaza dönmüş ekonomilerde ortak bir ekonomik alan oluşturmaktır (Aslan, 2009: 83-84). Bir başka amaç ise, ilgili ülkeler arasında meydana gelen ve gelebilecek anlaşmazlıkların çözüm yolunu bulmaktır.

Yönetimsel ve Siyasal Bağlamda Rusya’da Merkeziyetçi ve Desantralist Uygulamalar

Rusya’da Putin döneminde izlenen yönetimsel reform sürecine paralel olarak, federasyon bölgelerine ve belediyelere kendi bütçelerini planlamaları için yerel-bölgesel sorumluluklarının önemli bir bölümü devredilmiştir. Bununla birlikte, federal yönetim ülke genelindeki gelir kaynaklarının çoğunu korumuştur. Bu yaklaşım daha çok üniter devletlerde bulunan bir uygulama tavrıdır (Özbay, 2006: 37-39). Siyasi desantralizasyonun olduğu federal sistemlerde, buna uygun olarak mali desantralizasyonun olması beklenir. Ancak, federal yönetimlerin alt düzeyde kontrol edebilecekleri ya da yönlendirebilecekleri asıl araç mali politika olduğundan, federal yönetimler genellikle bu kartı ellerinden bırakmak istemezler. Bir başka federal sistem olan Almanya’da mali yönetim alanındaki gelişmeler de bu kapsamda değerlendirilebilir. (Franzke, 2016: 56)

Rus mali yönetimi sisteminin nicel içerikli unsurları önemli düzeyde desantralizasyona tanıklık etmektedir. Bununla birlikte, daha kapsamlı bir nitelici analiz, federe unsurların bütçelerinin bir mali özerkliğe tam anlamıyla sahip olmadığına ya da hiç sahip olmadığına işaret etmektedir (Özbay, 2006: 38-39).

Kamu işlevlerinin desantralizasyonunu desteklemek için geliştirilen iki ana argüman olduğu görülmektedir:

- a) Kamu hizmetlerinin sunulmasıyla ilgili sorumlulukların desantralize edilmesi, bütçe harcamalarını daha etkili hale getirmektedir; çünkü kamu otoritelerindeki yetkilileri seçmene karşı sorumlu kılar ve yetkililerin tercihlerini daha iyi bir şekilde nüfusa yakınlaştırır (Dowley, 2006: 565-566).
- b) Bütçe geliri mobilizasyonunun sorumluluklarının desantralize edilmesi, vergi (gelir) tabanının özelliklerini ve bileşimini tanımlamayı ve böylece daha yüksek vergi ve diğer gelir tahsilatlarını sağlamayı mümkün kılar. Okul eğitimi, sağlık hizmetleri, düzen sağlama veya hava durumu izleme gibi herhangi bir kamu işlevi merkez yönetimin unsurları tarafından bizzat yapılabilirdiği gibi, federe yönetimin alt birimleri tarafından gerçekleştirilebilir.

Bir reform sırasında belirli bir kamu işlevinin desantralizasyonu, performansının sorumluluğunun merkezi yönetimden ya da taşra teşkilatından yerel (beledi) yönetim birimlerine aktarıldığı anlamına gelir. Bu tip bir uygulama örneği, merkezi bir birimin sorumluluğunun, federe düzeydeki bir özerk seçil-

miş hükümetin kontrolüne alındığında ortaya çıkabilir. Böylece, 1990'lı yıllarda Rusya Federasyonu'ndaki reformlar sırasında Maliye Bakanlığı'nın taşra şubeleri bölgesel yönetimlere tabi kılınmıştır.

Kamu hizmetlerinin, görev ve işlevleri açısından verimli dağılımının, yani en uygun desantralizasyon derecesinin, hizmetin türünden servis biçimine kadar farklılık gösterebildiği söylenebilir. Yerel tercihlere bakılmaksızın, tüm ülke genelinde standartlarının aynı olması gereken bazı politikaların (ulusal güvenlik, para politikası, istatistiksel kayıt, hava durumu tahminleri vb.) yerine getirilmesinin sorumluluğu merkezi (federal) hükümete devredilmelidir. Sosyal politika açısından önemli hizmetler ve sosyal koruma ile ilişkili diğer görevler muhtemelen federe düzeyde daha iyi bir şekilde sunulacaktır. Standart güvence altına alınmış kalitenin tüm nüfusun hizmetine sunulması, kalite standartlarının federe düzeyde değil, federal merkez tarafından belirlenmesi varsayımına dayanır. Bu durum da federal hükümetin yetki alanları arasında sosyal politikaya ilişkin fonların, standartları ve yeniden dağıtım konusunda karar vermenin önemine işaret etmektedir. Desantralizasyonun verimliliği, bir fonksiyonun ulusal veya yerel önemi (yayımla etkileri) ile fonksiyon dağıtımının özel yönü olarak yasal düzenleme, yönetim tedarik ve finansal destek gibi değişkenlere dayanmaktadır.

Rusya'nın mevcut Anayasasının 71. Maddesine göre; federal devlet mallarının kullanılması, dış ticaret ilişkileri, federal bütçenin oluşturulması, federal vergiler, savunma ve güvenlik, mahkemeler, ceza yasaları vb. ülke genelini kapsayan konular federal yönetimin yetkili olduğu alanlar olarak belirlenmiştir. Yine mevcut anayasanın ilgili maddeleri ve diğer yasal düzenlemeler ile birlikte federe unsurların devlet organlarının yönetim ve yetki alanları belirlenmiş olup; federal devletin kendi başına yetkili olduğu konular ile federal devletle federe birimlerin ortak yetki sahibi olduğu konular haricinde, federe unsurlar tam yetkiye sahiptir. Yerel yönetim organları, devlet ve federe unsurların tüzel kişiliğinden farklı bir tüzel kişiliğe sahip olarak üçüncü yönetsel kademedir. Bu yapının başında halk tarafından federal idareden bağımsız olarak belirlenen belediye başkanı oluşturmaktadır. Belediyelere "Federal Yerel Özyönetim Yasası" kapsamında tanınan görevler; su ve katı atık yönetimi, spor faaliyetlerine yönelik hizmetler, cenaze hizmetleri, çevre korunumu, okul öncesi eğitim hizmetleri vb. gibi günlük yaşam kapsamında olan faaliyetlerdir (Tellal ve Keskin, 2013: 431).

Bazı kamu hizmetleri alanında, tüm bu sorumluluklar merkezi yönetim düzeyinde üstlenilebilir. Tipik olarak, bu hizmetler ve politikalar merkezi hükümete bırakılmış olan ulusal savunma, ulusal güvenlik ve dış politikayı içerir. Diğer durumlarda, tek tip standartların ve finansmanın geliştirilmesinin sorumluluğu, merkezi hükümetin görevi olurken; yerel yönetimler söz konusu hizmetin sunumu görevini üstlenecektir. Bu nedenle, yürütme yönetsel olarak

desantralize edilirken, yasal çerçeve (düzenleme) ve bu işlevin finansmanı merkezileştirilmiştir.

Putin Sonrası Dönemde Rus Yönetim Yapısında Olası Değişimler

Geçmişten bugüne güçlü liderler sayesinde tarihte kendine yer edinmiş olan Rusya, buna paralel olarak da güçlü bir merkezi yönetim anlayışı geliştirmiştir. 21. Yüzyılda Rusya'nın mevcut "güçlü" lideri Putin, bu konumunu sağlığı el verdikçe koruyacak gibi gözükmektedir. Rusya Federasyonu'nun 18 Mart 2018 başkanlık seçimlerinde; "Üstün teknolojiye sahip, menzil tanımayan, durdurulamayan" gibi tanımlar tercih ederek sunduğu, silah sistemleri ve teknolojilerine (burada asıl kastedilen kıtalararası balistik nükleer füzelerdir) dayalı söylemleri ile kampanya yürütmüş olan Başkan Putin, "tek adam" olduğu bir seçimi daha %76,69 gibi yüksek bir oranla kazanarak tüm dünyaya göstermiştir (Sputnik Türkiye, 2018b). Nitekim 23 Kasım 2017 tarihli bir demecinde Putin görüşlerini açıkça şöyle ifade etmiştir:

"Ordumuz ve donanmamız en iyi silahlara sahip olmalı, rakiplerimizi geçmeliyiz... Rusya Batı ülkelerinin askeri kapasitelerini geçmek zorundadır. Eğer kazanmak istiyorsak daha iyi olmalıyız."

Kullandığı ifadelerden de anlaşılacağı üzere, Putin saldırgan bir yönetim politikası benimseyip uygulamaktadır (Akyol, 2018). Öte yandan "tek-adam" tutumu sadece uluslararası ve ulusal siyasette kullandığı sert ifadelerle sınırlı kalmamış; kamu kurumları ve hatta kamu-özel sektör arası ilişkilerde de aktif bir şekilde kendini göstermiştir (Koldunova, 2015: 380-383). Putin'in "kendine has" ve "ipleri elinde tutan" yönetim anlayışı, belki de Sovyet sonrası dönemde büyük bir karmaşa içinde kalan Rus halkı ve Rus devlet teşkilatlanması açısından "kurtarıcı" bir etki yaratmıştır. Ancak, doğal olarak bu yapı ve yönetim tarzı "Putin üzerine" inşa edilmiş olup, bizzat kendisinin ya da onun kapasitesinde bir siyasi liderliğin bulunmadığı durumda işlevsiz kalacak ve ülkeyi topyekûn bir karmaşaya sürükleyebilecektir.

Rusya'da 1991 yılı sonrasında yürütölen federe unsurlar arası teşkilatlanma, adeta bir "denge" politikası halini almış; tavizler verilerek anayasanın geri plana düştüğü durumlar dahi yaşanmıştır. Putin döneminde kurulan federe yapı üstü merkezi yönetime bağlı bölge valilikleri ile federe unsurlar birer "temsili" birime dönüşmüştür. Bölge Valileri, bizzat Devlet Başkanı tarafından atanmakta ve böylece federe birimler merkezi hükümet tarafından sürekli kontrol ve denetlemeye açık hale getirilmiştir. Bu tutumun açıkça merkezileşme eğilimini güçlendirmekte olduğu görölmekle beraber, kalıcı olup olmayacağı bir soru işaretidir. Güçlü liderlik perspektifi altında vücut bulan bu yapı, bizzat Putin ya da kendisi gibi gücü elinde tutabilecek bir liderin yokluğunda, federe unsurlar arasında büyük bir çatışma yaratabilecek, hatta "Çeçen

Krizi” benzeri toplumsal olayları dahi tetikleyebilecektir (Dervişoğlu ve Salim vd., 2017: 18-19).

Devlet başkanlığının ilk yıllarından beri Putin yönetimi, askeri teşkilatlanma üzerindeki yozlaşma ve çözülmeye karşı mücadele ederek, devletin askeri unsurlarını Sovyetler döneminde olduğu gibi bir küresel düzeyde güçlü tutmak ve ülkeyi olası tehditlere karşı güçlü kılmak için birçok atılım ve güçlendirme hamlesi uygulamaya koymuştur (Tlostanova, 2015: 273). Özellikle de, Afganistan Savaşı’ndan sonra hantallığı ile gelişmelere adapte olmakta zorlanan ordu yapısı ve teknolojik altyapının eksikliği Sovyet sonrası dönemde sürmekteydi. İlk Çeçen savaşında ortaya çıkan Rusya aleyhine durum, Rus ordu teşkilatının kendini demoralize olmuş bir yapıda bulmasıyla, Yeltsin döneminin önemli sorun alanlarından birini oluşturmuştur (Stone, 2017). Putin yönetiminin iktidara geldiği ilk günden itibaren, Rus ordu teşkilatını seri bir şekilde diğer küresel aktörler ile rekabet edecek hale getirme politikası ana hedef olarak uygulanmıştır. Ancak, bu durum yine bir “tek adam” yönetimi çerçevesinde uygulamaya geçirilen planlar neticesinde gerçekleştirilmiş gözükmektedir. Putin sonrası dönemde eğer aynı güçlü lider profili çizilmez ise ordu teşkilatı içinde de olumsuz durumların ortaya çıkması olası gözükmektedir. Nitekim 18 Mart 2018 seçimi sonrası demeçlerinde adeta bir “U” dönüşü yapan Putin; savunma sanayi projelerine ayrılan bütçenin arttırılmayacağını, mevcut bütçenin hâlihazırda devam eden projeleri bitirmek için yeterli olduğunu belirtmiş; seçim öncesi beyanlarının aksine “Batı” ile silah yarışına girmek istemediklerini, barış ve huzurun savunulması gerektiğini belirterek çelişkili bir vizyon sergilemiştir (Sputnik Türkiye, 2018a). Bu bağlamda, ordu kurumu daha çok ulusal düzeyde “güç gösterisine” yaramış ve seçim malzemesi olarak kullanılmıştır. Ancak, ordunun ne derece bir “siyasi esnekliği” olduğu ayrı bir tartışma konusudur.

Yeltsin döneminde müthiş bir sosyo-ekonomik güce ve devlet üzerinde eşdeğer bir etkiye kavuşan oligarkların Putin iktidarı ile beraber yer yer “cebir” kullanılarak⁶ kontrol altına alınması, ilk zamanlarda Rusya içerisinde olumlu bir ekonomik durum yaratmış olmakla beraber; ilerleyen yıllarda Rusya’nın Gürcistan, Ukrayna ve Suriye’de açıktan askeri müdahaleler yapması ve AB-ABD ekseninde gelişen ekonomik rekabetten olumsuz etkilenmesi, bu havayı tersine çevirmiş ve düşen petrol fiyatları neticesinde ekonomik açıdan daha kırılgan bir Rusya yaratılmıştır. Her ne kadar Rusya askeri anlamda GSYH’ne oranı olarak Suudi Arabistan’dan (GSYH’nin %9.8)⁷ daha

⁶ Rusya’da 1990’ların başında ortaya çıkan ve milyarlarca dolar servet yaparak ülke yönetimiyle karanlık ilişkilere girdiği öne sürülen ünlü Rus oligarkların başında gelen Boris Berezovski’nin İngiltere’de öldürülmesi ve dünya kamuoyunu da uzun süre meşgul eden 8 milyar dolarlık servete sahip petrol baronu Mihail Hodorkovski’nin tutuklanması buna örnek olarak verilebilir.

⁷ “The World Bank, Military Expenditure (% of GDP)”, 2016 verileri.

az bir bütçeye sahip olsa da (Rusya'nın GSYH'nın %5,4'ü), silahlanma politikalarına devam etmektedir. Özellikle de T-14 Armata Modern Tank programı neticesinde birçok ekonomik maliyete katlanan Putin yönetimi (Science&Tech, 2016); aynı zamanda NATO karşısında, Sovyet sonrası dönemde yumuşayan silahlanma yarışını da tekrar başlatmıştır denilebilir (Rusokova, 2018). Bu agresif tutum neticesinde “Putin'in olmadığı” bir Rusya, *güçsüz* bulunabileceği için açık hedef haline de gelebilir. Batı bloğu, bu noktada zayıf bir merkezi idare yaratacak eylemlere destek vererek, daha *özerk federe unsurların olduğu bir federasyon* için Rusya içindeki bazı etnik azınlıkları öne çıkarıp idari yapıyı zayıflatmayı dahi deneyebilir. Bu çerçevede, Putin yönetiminin bizzat kendine bağladığı Rusya içindeki güçlü örgütsel yapının; daha sağlıklı ve istikrarlı bir Rusya için en yakın zamanda daha fazla “güçler ayrılığının” sağlanacağı ve “Putin dönemindeki işlevselliğini de kaybetmeyecek” bir hükümet sistemine adapte edilmesi çıkar yol olarak gözükmemektedir. Aksi halde olumsuz sonuçların tüm bölgeyi etkileyecek düzeyde bir karmaşaya yaratması mümkündür.

Sonuç

Rusya'da yönetim yapısı, Orta Çağ'dan günümüze birçok farklı durum ve unsurdan etkilenerek “kendine has” bir gelişme göstermiştir. Rusya, şehir devletlerinden feodal düzene, imparatorluktan komünist Sovyet rejime ve son olarak kendine özgü federal sisteme kadar belki de dünya üzerinde en çok değişim yaşıyan ülke olmuştur. 18. yüzyıldan itibaren önemli bir aktör haline gelen Rusya; Stalin dönemi Sovyetlerinde artık dünyanın iki küresel gücünden biri olmuştur. İnsanoğlunun uzay dâhil pek çok sınırını aşmasıyla hayranlık yaratan ve aynı ölçüde de korkarak yaşadığı Soğuk Savaş döneminde; Rus etkisi tüm “Doğu Bloğu” üzerinde genel kabul edilen bir sistem haline gelmiştir.

Tarihinin ilk dönemlerinde güçlü bir desantralize yapı gösteren Rus idari teşkilatlanması; gerek dış etkenler gerekse iç mücadelelerden ötürü zamanla güçlü merkezi idarenin ipleri elinde tuttuğu bir yönetim yapısına kavuşmuştur. İmparatorluk dönemiyle beraber merkezi yönetim lehine alınan kararlar artmış; neticede genel huzursuzluk, ağır savaş koşulları ve açlık gibi daha temel etmenlerden ötürü çeşitli isyan girişimlerinin ardından 1917'de Ekim Devrimi'yle imparatorluk yıkılarak ülke iç savaşa girmiştir. Komünist Bolşeviklerin iç savaşı kazanmasıyla beraber Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği kurulmuş; 1991 yılının Aralık ayına kadar resmi sistem olarak uygulanmıştır.

Tarihin en dramatik anlarından biri olarak kabul edilebilecek Sovyetlerin dağılmasıyla beraber, Rusya kısa bir “fetret” devrine girmiş; büyük hızla değişen sisteme kurumlar adapte olmakta zorlanmış ve kargaşaya tüm kurumlar ve

halk üzerinde etkili olmuştur. Yeltsin döneminde bu sıkıntılara yönelik “geçici” ve “iyi düşünülmeden uygulanmış” çözümler getirilerek terazi dengede tutulmaya çalışılmıştır. Ancak, bununla beraber “asimetrik ve kontrolsüz” bir federatif yapı oluşmuştur. Bu yapı Federe Çeçen Cumhuriyeti’nin tek taraflı bağımsızlığını ilan etmesiyle savaş ortamı bile yaratmıştır.

Tüm bu olumsuzluklara çözüm olarak Putin “bir umut gibi” Rus yönetiminin başına geçmiş, 2000 yılındaki başkanlık seçimlerini kazanmasıyla beraber politikalarını uygulamaya koymaya başlamıştır. “Fetret devrini” sonlandıran gerek *çok merkezîyetçi* gerek *agresif* sayılabilecek uygulamaları ile ilk yıllarda Rusya birer birer sıkıntılarından kurtulmuş ve tekrar küresel düzeyde rekabet edebilecek hale gelmiştir. Ancak, Putin yönetiminin bu eylemleri gerek iç politikada gerekse dış ilişkilerde her zaman olumlu bir etki yaratmamış; günümüzde Soğuk Savaş ortamını daha bölgesel aktörler üzerinden tekrar devam eder hale getirmiştir (Erdem, 2013: 845).

Özellikle Putin’in tüm yetki ve denetlemeyi kendisi, daha doğrusu federal merkezi hükümet üzerinde toplaması; “daha çok günü kurtaran ancak yokluğunda eskisi gibi sıkıntılara açık olabilecek” bir durum yaşanmasını da akıllara getirmektedir. Günümüzde her an tüm hızıyla devam eden bu küresel rekabet ortamında, yakın gelecekte “Putin’in olmadığı bir Rusya” hemen her çevre için bir merak ve ilgi konusu haline gelmektedir. Çünkü Putin tek başına Rusya ile özdeşleşmiş; aynı şekilde de Rusya Putin ile özdeşleşmiştir demek hiç de yanlış bir tanımlama olmayacaktır. Bu bağlamda, akademik çalışmalar ile Putin sonrası Rusya Federasyonu’nun yönetsel çerçevede incelenmesi; Rusya çalışmaları için sağlıklı bir perspektif oluşmasına yardımcı olacaktır.

Kaynakça

- Akyol, Taha “Putinizm”, <http://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/taha-akyol/putinizm-40761062> (05.03.2018)
- Allik, Jüri vd., “Personality Profiles and the ‘Russian Soul’: Literary and Scholarly Views Evaluated”, *Journal of Cross-Cultural Psychology*, Vol. 32, No. 3, 2011, s. 372-389.
- Andreyev, Nikolay, “Pagan and Christian Elements in Old Russia”, *Slavic Review*, Vol. 21, No. 1, 1962, s. 16-23.
- Antonova, Victoria, “Developing an Inclusive Culture of Public Social Services in Russia: Rhetoric, Policies and Practices”, *International Social Work* 2014, Vol. 57, No. 5, 2014, s. 497-510.
- Mehmet, Aslan, “Rusya ve Devletçilik”, *Rusya Stratejik Araştırmaları-2*, 1. Baskı, (Ed. Dr. İhsan Çomak), TASAM, İstanbul 2009, s. 47-53.

- Bahl, Roy, “Fiscal Decentralization: Rules and Guidelines for Policy Design, Proceedings of the Workshop on Municipal Development Finance, *Inter-American Development Bank*, 1999, s. 1-43.
- Büyükkakıncı, Erhan, “Rus Dış Politikasında Ekonomik Bölgeselleşme: Avrasya’cı Bütünleşme Model’inden Söz Edilebilir Mi?”, *Uluslararası Avrasya Ekonomileri Konferansı*, 2013, s. 403-410.
- Campbell, Adrian, “State Versus Society? Local Government and the Reconstruction of the Russian State, *Local Government Studies*, Vol. 32, No. 5, 2006, s. 659-676.
- Campbell, Adrian, “Imperialism” and “Federalism”: The Ambiguity of State and City in Russia”, *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*, 1. Baskı, (Ed. Uğur Sadioğlu & Kadir Dede), IGI Global, Hershey, PA, ABD 2016, s. 353-372.
- Çobanoğlu, Sedat, “Sovyet Sonrası Dönem Rusya’ında Devletin Yeniden Yapılanma ve Reform Süreci”, *Yüksek Lisans Tezi*, Balıkesir Üniversitesi 2014.
- Çomak, İhsan, “Neden Rusya Stratejik Araştırmaları?”, *Rusya Stratejik Araştırmaları-1*, 1. Baskı, (Ed. Dr. İhsan Çomak), TASAM, İstanbul 2006, s. 9-10.
- Çomak, İhsan, “Rusya’nın Dünya Ticaret Örgütü’ne Üyelik Çabaları ve “Süper Güç” Kompleksinin Dış Politikada Oluşturduğu Sorunlar”, *Rusya Stratejik Araştırmaları-2*, 1. Baskı, (Ed. Dr. İhsan Çomak), TASAM, İstanbul 2009, s. 83-101.
- Davoodi, Hamid ve Zou Heng-fu, “Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study”, *Journal of Urban Economics*, Vol. 43, No. 2, 1998, s. 244-257.
- Dervişoğlu, Salim, vd., *Rusya – Dış ve Güvenlik Politikalarının Küresel amaçları ve Bölgesel Yansımaları*, Rapor No:73, BİLGESAM, İstanbul 2017, s. 6-40.
- Dowlet, Kathleen, “Local Government Transparency in East Central Europe”, *Local Governments Studies*, Vol. 32, No. 5, 2006, s. 563-583.
- Dualı, Şir Muhammed, *Başlangıçtan Günümüze Rusya’da Din-Devlet İlişkileri*, İz Yayıncılık, 2014.
- “Oleg, Ruler of Novgorod”, *ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA*, <https://www.britannica.com/biography/Oleg> (11.03.2018)
- Erdem, Ekrem, “Post-Sovyet Ülkeler Arasında Bölgeselleşme Eğilimleri”, *Uluslararası Avrasya Ekonomileri Konferansı 2013*, 2013, s. 840-846.
- Franzke, Jochenf, “Structure of The Local Tiers in Germany: Trends and Challenges in Local Governance and Autonomy”, Uğur Sadioğlu ve Kadir Dede

(Ed.), *Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments*, IGI Global Publishing, Hershey, Pennsylvania (USA), 2016, s. 51-70.

Hinton, Harold, "Urban Administration in Post-Soviet Russia: Continuity and Change in St Petersburg", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 13, No. 4, 1995, s. 379-393.

Güler, Birgül Ayman, "Yerel Yönetimler – Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım", 3. Baskı, İmge, Ankara 2006, s. 149-154.

Kacowicz, Arie, "Latin America and the World: Globalization, Regionalization, and Fragmentation", *Nueva Sociedad*, S. 214, 2008.

Kalgin, Alexander, "Performance Management in the Russian Public Sector: Evidence of Data Manipulation at the Regional Level", *Workshop on Local Governance and Democracy in Europe and Turkey*, 2013, s. 131-163.

Keleş, Ruşen, *Kentleşme Politikası*, 15. Baskı, İmge, Ankara 2016, s. 100-101.

Koldunova, Ekaterina, "Russia as a Euro-Pacific Power: Dilemmas of Russian Foreign Policy Decision-Making", *International Relations 2015*, Vol. 29, No. 3, 2015, s. 378-394.

Ledyaev, Valeri ve Alla Chirikova, "Power in the Local Russian Communities: Patterns of Interaction Between Legislative and Executive Branches of Local Government", *Urban Affairs Review*, 2016, s. 1-35.

Lee, Stephen J., *Aspects of European History 1494-1789*, Routledge, 1978, s.27-29.

Orhan, Gökhan ve Sedat Çobanoğlu, "Sovyet Sonrası Dönemde Rusya'da İdari Reform Politikaları", *Yasama Dergisi*, S. 30, 2015, s. 44-69.

Onay, Yaşar, "Vladimir Putin'in Başkanlığı Bir KGB Projesi Mi?", *Putin'in Ülkesi: Yeni Yüzyıl Eşiğinde Rusya Federasyonu Analizi*, 1. Baskı, (Ed. Doç. Dr. İrfan Kaya Ülger), Seçkin, Ankara 2015, s. 21-71.

Özbay, Fatih, "Tarihsel Süreç İçerisinde Ruslar ve Rusya", *Rusya Stratejik Araştırmaları-1*, 1. Baskı, (Ed. Dr. İhsan Çomak), TASAM, İstanbul 2006, s. 13-44.

Platonova, Natalia Victorovna, "Peter the Great's Government Reforms and Accounting Practice in Russia", *Accounting History*, Vol. 14, No. 4, 2009, s. 437-464.

Popa, Victor ve Munteanu, Igor, "Local Governments in Eastern Europe, In the Caucasus and Central Asia", *Local Government Reforms in the Former Soviet Union: Between Hope and Change*, 2001, s. 21-43.

- Cost of Russia's Armata-T-14 tank to fall by half", https://www.rbth.com/defence/2015/09/25/cost_of_russias_armata_t-14_tank_to_fall_by_half_49585.html (11.03.2018).
- Rusya Federasyonu Anayasası (30 Aralık 2008 tarihli Değişiklikler ve İlaveler ile), <http://www.constitution.ru/en/10003000-04.htm> (10.03.2017).
- Stone, Oliver, "The Putin Interviews", *Showtime Documentary Films & New Element Media*, ABD 2017 (15.07.2017).
- Sputnik Türkiye, "Putin Silahlanma Yarışı Planlamıyoruz", <https://tr.sputniknews.com/savunma/201803191032697128-putin-silahlanma-yarisi-planlamiyoruz/>, 19 Mart 2018, 2018a, (23.03.2018).
- Sputnik Türkiye, "Rusya'da 'Vladimir Putin'li yeni dönem", <https://tr.sputniknews.com/trend/rusya-vladimir-putin-devlet-baskanligi-secimi/>, 23 Mart 2018, 2018b, (23.03.2018).
- Tellal, Erel ve Nuray Keskin, "Rusya Federasyonu'nda Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, 3. Baskı, (Ed. Koray Karasu), İmge, Ankara 2013, s. 349-452.
- "The World Bank, Military Expenditure (% of GDP)", https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?order=wbapi_data_value_2012+wbap (11.03.2018)
- Tlostanova, Madina, "Between the Russian/Soviet Dependencies, Neoliberal Delusions, Dewesternizing Options, and Decolonial Drives", *Cultural Dynamics* 2015, Vol. 27, No. 2, 2015, s. 267-283.

KARŞILAŞTIRMALI KAMU YÖNETİMİ İÇİN TARİHSEL SOSYOLOJİDEN DERSLER

Burcu ÖZACİT*

Özet

Karşılaştırmalı kamu yönetiminin kuruluş ve gelişme süreci dikkate alındığında, disiplinler, kuramsal ve yöntemsel olarak nitelendirilebilecek birtakım sorunları olduğu görülmektedir. Bu tespitten hareketle, çalışmanın amacı, karşılaştırmalı kamu yönetiminin temel sorunlarının nasıl aşılabileceğini, alana kuramsal ve yöntemsel bir açılım getirmenin olanaklarını araştırmaktır. Çalışmada, gerek ortaya çıkış dinamikleri gerekse yöntemsel özellikleri açısından tarihsel sosyolojiden yola çıkarak karşılaştırmalı kamu yönetimi için birtakım dersler çıkarmanın mümkün olduğu ve bu yaklaşımın karşılaştırmalı kamu yönetimine yöntemsel katkıları olabileceği savunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Karşılaştırmalı Yöntem, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, Karşılaştırmalı Tarihsel Sosyoloji, Disiplinler-Arasılık, Yöntemsel Sorun.

LESSONS FROM HISTORICAL SOCIOLOGY FOR COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

When the process of establishment and development of comparative public administration is taken into consideration, it seems that there are disciplinary, theoretical and methodological problems. Starting from this feature, the purpose of the study is to explore how the main problems of comparative public administration can be overcome and how to give rise to a theoretical and methodological opening to the field. It is argued in the study that in terms of both the dynamics of emergence and methodological features it is possible

* Arş. Gör., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, ORCID: 0000-0002-9812-0531

Makale gönderim tarihi: 31.12.2017

Makale kabul tarihi : 24.04.2018

to take some lessons from historical sociology for comparative public administration, and historical sociology approach that promoted methodological contributions to comparative public administration.

Key Words: Comparative Method, Comparative Public Administration, Comparative Historical Sociology, Interdisciplinarity, Methodological Issue.

Giriş

Theda Skocpol'ün (2004: 1), modern dünya tarihindeki toplumsal devrimci dönüşümleri Fransa, Rusya ve Çin üzerinden karşılaştırmalı olarak incelediği *Devletler ve Toplumsal Devrimler* kitabının Önsöz'ündeki "bazı kitaplar taze kanıtlar sunar; diğerleri, okurun eski sorunları yeni bir ışık altında görmesini sağlamak için savlar oluşturur. Bu çalışma kesinlikle ikinci türdendir" ifadesi bu çalışma için ilham kaynağı olmuştur. Bir araştırma için soru sormak, cevaplar kadar –hatta ondan daha- önemlidir. Soru sormak önemlidir;¹ ancak aynı veya benzer sorulara yeni/başka türlü bir bakış açısı ile bakmak kavrayışımızı geliştirir. Skocpol'ün yaptığı da esasen budur. Skocpol, toplumsal devrimler ile ilgili anlayışımızı, kullandığı yöntem ile yeniden biçimlendirir.² Üstelik bunu, aynı olguyu inceleyen benzer çalışmaların kullandığı materyallerden başka materyaller kullanarak yapmaz. Yaptığı, başka türlü bir görme biçimini devreye sokmaktır. Bu çalışmanın da hareket noktası, Theda Skocpol'den³ mülhem, karşılaştırmalı kamu yönetimi alanının sorunlarına, tarihsel sosyoloji yaklaşımının sağlayabileceği katkıları araştırmaktır.

¹ Önemlidir, çünkü "yanlış sorulara verilecek 'doğru' cevaplar ancak anlamayı güçleştirir" (Politik Ekonomi Çalışma Grubu, 2002: 317).

² Bu durum yalnızca Skocpol için geçerli değildir. Tarihsel sosyoloji, sosyolojinin kurucuları ya da kökleri olarak kabul edilebilecek araştırmacıların, araştırma sorularının/temalarının gözden geçirilmesi sonucu bir canlanma yaşamıştır. Tarihsel sosyoloji çizgisindeki araştırmacılar, alanın klasikleri ile benzer soru(n)lara sahiplerdir. Ancak cevapları farklılık göstermektedir. Örneğin İngiliz Sanayileşmesi, Fransız Devrimi ve Alman bürokratikleşmesi Marx, Weber, Tocqueville ve Durkheim gibi kurucuları meşgul etmiş olaylardır. Kurucuların temel dertleri de, "kapitalist endüstriyalizmin ve demokrasinin ayrıklığını ve dinamiklerini öteki toplumsal yaşam düzenleriyle karşıtlık içinde kavramsallaştırmaktır... Reinhard Bendix, Perry Anderson, E. P. Thompson ve Charles Tilly sorularını ve yanıtlarını klasik gündemden alırlar... ancak bunların her biri, bir yandan klasik savların yeni karışımlarını sunar ya da onlara yeni ezgiler katar. Her biri, teoriler ile tarihsel olgular arasında dolayım kurmak için kendi farklı yöntemini kullanır" (Skocpol, 1999a: 8).

³ Burada Skocpol'ün ön plana çıkmasının nedeni, bu çalışmanın yazarının böyle bir alanın varlığından, önce Skocpol vesilesiyle haberdar olmasıdır. Yoksa tarihsel sosyolojik çalışmalar yapan araştırmacılar arasında bir ast-üst; öncelik-sonralık; önemlilik-önemsizlik ilişkisi, derecelendirmesi yapılmamıştır. Nitekim ilerleyen sayfalarda, bu yöntemi kullanan diğer araştırmacılardan yararlanılmıştır.

Araştırmacıyı bu çalışmaya iten soru, karşılaştırmalı kamu yönetimi alanına ilişkin temel sorunların nasıl aşılabileceği sorusudur. Çalışmada, tarihsel sosyolojinin ortaya çıkış ve gelişme dinamiklerinin, karşılaştırmalı kamu yönetimi açısından yol gösterici olduğu savunulmaktadır.

Çalışmanın ilk kısmında karşılaştırmalı kamu yönetiminin temel sorun alanları tespit edilmiş, ikinci kısımda ise tarihsel sosyolojinin olanakları ele alınmıştır.

Karşılaştırmalı Kamu Yönetiminde Yöntem ve İnceleme Sorunu

Heper'in, 1973 yılında (s.1), Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi'nin⁴ “kavramsal kuram öncesi” aşamasında olduğu, bu disiplinin ilgi alanına hangi konuların girdiği, kullanılan yaklaşım ve yöntemler ile diğer disiplinlerle ilişkisi

⁴ Bu çalışmada *karşılaştırmalı kamu yönetimi* ile *karşılaştırmalı yönetim* birbirinin yerine ve aynı anlama gelecek şekilde kullanılmıştır. Türkçe literatür incelendiğinde genellikle *karşılaştırmalı kamu yönetimi* ifadesinin kullanıldığı (bkz. Heper, 1973; Emre, 2003; Keskin, 2003; Kutlu, 2012; Güler, 2013; Karasu, 2017 (Erişim tarihi: 21.12.2017); ancak nadiren de olsa aynı anlama/içeriğe sahip olacak şekilde *karşılaştırmalı yönetim* (bkz. Karasu, 2017 (Erişim tarihi: 21.12.2017); Fırat Üniversitesi SBKY, 2017 (Erişim tarihi: 21.12.2017) şeklinde kullanımların olduğu da görülmektedir. Örneğin, çalışması boyunca karşılaştırmalı kamu yönetimi ifadesini kullanan Emre (2003), alanı, Kalkınma Yönetimi ve Karşılaştırmalı Yönetim Grubu ile birlikte andığında *karşılaştırmalı kamu yönetimi* yerine karşılaştırmalı yönetim (Emre, 2003: 75, 76, 77) ifadesini kullanmaktadır. Benzer bir durum İngilizce yazında da mevcuttur. Ayrıca *karşılaştırmalı yönetim* kavramı ile yapılan tarama sonucunda, İşletme disiplininde aynı başlıklı bir çalışma konusunun/alanının varlığı dikkat çekmektedir (bkz. Bedük, 2012; Öner, 2017 (Erişim Tarihi: 21.12.2017)). İşletme disiplininde *karşılaştırmalı yönetim*, yönetim süreci, yönetsel düşünce, yönetim teknikleri ve bu konu ile ilgili olarak eğitimsel kurumlar, değer sistemleri gibi olguları örgütsel, ulusal ve uluslararası boyutlarda inceleyen bir araştırma yöntemi olarak tanımlanmaktadır (Öner, 2017: 18). İngilizce karşılaştırmalı kamu yönetimi literatürü incelendiğinde *comparative public administration* kullanımının yaygın olduğu dikkati çekmekte ancak *comparative administration* ifadesinin de aynı alanı ifade edecek şekilde (bkz. Bendor, 1976; Aberbach & Rockman, 1987; Tummala, 1995; Farazmand, 2005; Terman, 2011) kullanıldığı anlaşılmaktadır. Bazen aynı çalışma içinde iki ifade birlikte kullanılmaktadır (bkz. Aberbach & Rockman, 1987; Farazmand, 2005; Terman, 2011). Türkçe literatürde olduğu gibi, *development administration* ile birlikte anıldığında *comparative administration* kullanımı yaygınlaşmaktadır. Bunun nedeninin *comparative administration* başlığındaki *administration* ifadesinin, kamu yönetimi olduğunun tartışmaya yer bırakmayacak kadar açık olması, bu yüzden de karşılaştırmanın nesnesini niteleyecek bir *public* kelimesine gerek duyulmaması olabilir. Bunun dışında Türkçe literatürde *karşılaştırmalı yönetim* alanının hem kamu yönetiminde hem işletmede aynı şekilde kullanılması İngilizce literatürde değişmektedir. İngilizce'de *karşılaştırmalı kamu yönetimi* için *comparative (public) administration* kullanılırken, işletme disiplini içindeki çalışma alanı *comparative management* (bkz. Warner, 1997; Alton, 1969) olarak anılmaktadır. İşletme disiplinindeki *karşılaştırmalı yönetim* çalışmaları, yönetsel ve teknik bilginin, yapıp-etme becerisinin ve verimliliğin artırılması için rekabetçi bir piyasada/çevrede işletme ve yönetim sistemlerindeki benzerlikler ve farklılıklara, değişik ülke ve örgütlerdeki yönetici davranışlarının

üzerinde bir görüş birliğine varılamadığı yönündeki saptaması bugün için de geçerli görünmektedir. Çalışma alanının yöntemi (karşılaştırma) ve inceleme nesnesi (kamu yönetimi), alanın ifade ediliş şekli (karşılaştırmalı kamu yönetimi) açıkça anlaşılrsa da, üzerinde tartışılan ve uzlaşmaya varılmayan temel sorun alanları tam olarak yine “yöntem” ve “inceleme nesnesi” şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

Yöntem ve özellikle inceleme nesnesi gibi konuların, sorun alanları olarak ortaya çıkması, sosyal bilimlerin disiplinlere ayrılması ve bu disiplinlerin toplumsal gerçekliğin bir parçasını açıklamaya çalışması ile yakından ilgilidir. On dokuzuncu yüzyılın entelektüel tarihine her şeyden önce bilginin disiplinlere ayrılması ve meslekleşme süreci damgasını vurmuştur. Farklı disiplinlerin kurulma sürecinin ardında yatan varsayım, sistemli araştırmanın, gerçekliğin farklı alanlarında uzmanlaşması gerektiği yolundaki inançtır ve gerçeklik rasyonel olarak farklı bilgi kümelerine ayrıştırılmıştır (Gulbenkian Komisyonu, 2014: 16).⁵ Bu parçalanmadan nasibini alan sosyal bilimlerde de kendi içinde bir parçalanma ile karşı karşıya kalmıştır. Sosyal bilimlerdeki disiplinler kendisini, önce en yakın olduğu alandan ve gerekliyse kendisine yakın veya uzak diğer alanlardan özerkleştirerek/ayırarak kurmaya çalışır. Öte yandan kendisini ayırdığı diğer disiplinler ile ilişkisini de ısrarla vurgulamaya devam eder. Yine de sosyal bilimlerde disiplinlerin birbirinden ayrıldıkları ve birbirine yaklaştıkları noktalar tam anlamıyla açıklanamaz. Bununla ilgili açıklamalar ise tatmin edici değildir. Çünkü esasında bu ayrışmalar yapay ayrışmalardır. Aynı olguyu inceleyen farklı disiplinler değil, farklı epistemolojiler vardır.⁶

analiz edilmesine odaklanır. Bu çalışmanın konusu olmamakla birlikte bu kullanımların *management* ve *administration* arasındaki farka (bkz. Ömürgönülşen, 2003) dokunduğunu belirtmek gerekir.

⁵ Disiplinleşme ve meslekleşme süreci burada kısaca anlatılamayacak kadar uzundur. Ancak yine Gulbenkian Komisyonu’ndan genişçe bir alıntı ile disiplinleşmeye ilişkin genel bir çerçeve çizmek mümkün görünmektedir: “Ondokuzuncu yüzyıl boyunca farklı disiplinler değişik epistemolojik tavırlardan oluşan bir yelpaze gibi açıldı. Yelpazenin bir ucunda önce matematik, ondan sonra kendi aralarında artan determinizm sıralamasına göre dizilen deneysel doğa bilimleri (fizik, kimya, biyoloji) yer almaktaydı. Öbür ucunda ise, en başta felsefe, sonra da belli başlı sanatsal faaliyetleri inceleyen (edebiyatlar, resim ve heykel, müzikoloji), çoğu zaman bu sanatların tarihini yaptığı için tarihe yaklaşan insan bilimleri (ya da sanat ve edebiyat) yer alıyordu. İnsan ve doğa bilimlerinin arasında da sosyal gerçekliklerin incelenmesi olarak tanımlanan dallar, sanat ve edebiyat fakültelerine yakın ve çoğu zaman onların içinde yer alan tarih (idiografik) ve doğa bilimlerine daha yakın duran sosyal bilim (nomotetik) bulunuyordu” (Gulbenkian Komisyonu, 2014: 18).

⁶ “Antropoloji, sosyoloji, tarih vesaire, bunlar birbirinden ayrılmaz, ayrı değildir, ayrı gibi görünen şey belki biraz farklı duruşlara tekabül eden ayrılıklardır. Yani insanlık durumu vardır. Beşeriyetle ilgili önemseydiğiniz bir noktadan ele alıp inceleyebilirsiniz. Bu ekonomi olur, mübadele olur, üretimle ilgili olabilir bu kültür olabilir vesaire ama unutmamamız gereken bir şey var, ben buna biraz Sorokin’den mülhem bir şekilde ‘tümleşik epistemoloji’ diyorum. Burada toplumsal gerçekliğin bütünlüğü söz konusudur” (Sarıbay, 2009: 127).

Disiplin olmanın koşulu aynı olguyu inceleyen farklı yöntemler/kavramlar ve kuramların varlığıdır. Disiplinlerin ilişkili olması, disiplinlerin kavram/yöntem/kuramlarının ilişkide olup olmadığını ise açıklamaz.

Karşılaştırmalı kamu yönetimi alanı da kendisini, disiplin olarak kamu yönetiminden ve siyaset biliminden ayırır.⁷ Ayrıma temel teşkil eden özelliğini ise “karşılaştırma” yöntemini kullanma üzerinden kurar.⁸ Sorun ise tam da bu noktada başlar: Karşılaştırma yöntemi⁹ kullanmayan bir disiplin var mıdır? Bir bilim dalını bilimsel yapan kurucu özelliklerden birisi “karşılaştırma” değil midir? Kamu yönetimi zaten karşılaştırmalı değil midir ya da karşılaştırmalı olması gerekmez mi? Sorulara verilecek cevap iki yönlüdür. İlk olarak, “karşılaştırma” tüm bilimsel faaliyetlerin olmazsa olmazıdır. Toplumsal gerçekliği kavramaya ve açıklamaya niyetli her çalışma karşılaştırmalı yöntemi kullanmak durumundadır. İkinci olarak da kamu yönetimi alanında karşılaştırmalı çalışmalar/karşılaştırmalı yöntemin kullanımı, karşılaştırmalı kamu yönetimi ile birlikte başlamaz, bunun öncesi de vardır. Karşılaştırmalı kamu yönetiminin “karşılaştırma”sı hiç de yeni değildir. Karl Marx, Alexis de Toqueville, Emile Durkheim ve Max Weber toplumsal yapıların ve toplumsal değişimin tarihsel çözümlenmelerini karşılaştırmalı olarak incelemişlerdir.

Dolayısıyla buradaki sav, karşılaştırmalı kamu yönetimindeki “karşılaştırma” sözcüğünün bu disiplin açısından asıl anlamı, disiplinin ortaya çıktığı

⁷ Kamu yönetimi disiplinini özerkleştirme çabaları ilk yıllarda özellikle siyaset bilimi ve hukuk alanı karşısında farklı bir “nesneye”, farklı araştırma ve sorgulama tekniklerine ve farklı akademik uzmanlaşmaya ulaşabilme doğrultusunda yoğunlaşmıştır (Üstüner, 1995: 59). Öyleyse kamu yönetimi ile aynı inceleme nesnesine sahip karşılaştırmalı kamu yönetiminin dayanak noktası nedir? Bu soru, karşılaştırmalı kamu yönetimine nereden yaklaşılmaması gerektiği konusunda bir ipucu vermektedir.

⁸ Karşılaştırmalı kamu yönetimi alanının gelişmesinde etkili olan çeşitli gelişmeler vardır. Bunlardan birisi de kuşkusuz, burada bahsi geçen “karşılaştırma yöntemi” üzerine yürütülen tartışmalardır. 1952 yılında Princeton Üniversitesinde Karşılaştırmalı Yönetim ile ilgili bir konferans düzenlenir, konferansta da geleneksel yönetim anlayışına yönelik eleştirilerle birlikte kuram ve metodoloji meseleleri ön plana çıkar. Weber ve Riggs’in kavramsal ve kuramsal çerçevelerinden etkilenen sosyal bilimciler, karşılaştırmalı bir yöntem benimsemeden bilimsel bir bürokrasi kuramına erişilemeyeceği konusunda uzlaşırlar (Heper, 1973: 6).

⁹ Burada “karşılaştırmalı yöntem”in kamu yönetimine sağladığı yöntemsel açılımın değeri tartışma konusu edilmemektedir. Asıl tartışma noktası, karşılaştırmalı yöntemin, kendisini, örneğin kamu yönetiminde değil de karşılaştırmalı kamu yönetiminde somutlaştırmasının ifade ettiği anlamdır. Kamu yönetiminin, karşılaştırmalı yöntem ve yönetim bilgisinin tarihsel birikimi ile olan bağı gerektiğinde görmezden gelinmiş (bkz. kamu yönetimi kitaplarında atıfta bulunan kurucu isimler, kamu yönetimi kuramlarının işletme kuramları ile çakışması), gerektiğinde ise gündeme alınmış ancak bu defa alan kendisini karşılaştırmalı kamu yönetimi olarak kurmuştur. Karşılaştırmalı yöntem gündeme gelmiştir çünkü artık “dışarıdaki”ni anlamak gerekmiştir.

özel bağlamı açıklamada kazanmış olmasıdır.¹⁰ Daha açık bir ifade ile “kamu yönetimi” olgusunu açıklamaya çalışan bir alan karşılaştırmalı yöntemi benimsemek durumundadır,¹¹ bu alanın kamu yönetimi dışında/altında “karşılaştırmalı” kamu yönetimi olarak kurulması, İkinci Dünya Savaşı sonrası Amerika’nın yayılmacı politikasına, alanın ABD yardım programlarının akademik tamamlayıcısı olma niteliğine, bir modernleş(tir)me/kalkın(dır)ma/ilerle(t)me projesine gönderme yapar.¹² Bu projenin ilk uğrak noktası esasen modern karşılaştırmalı kamu yönetiminin kuramsal olarak beslendiği (Güler, 2013: 25) “kalkınma idaresi”dir.¹³ İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra, eski koloni ülkeler ve az gelişmiş ülkelerin ekonomik kalkınmasını sağlayacak idari yapıların geliştirilmesi kalkınma idaresinin odak noktasıdır. Bu yaklaşım, “az gelişmiş ülkeler ekonomik kalkınmalarını gerçekleştirmek için idari kalkınmalarını sağlamalıdır” tezi üzerinden hareket etmektedir. “Önceleri, az gelişmiş ülkelerin bürokratik yapılarının geliştirilmesi yani daha verimli kılınması için gelişmiş ülkelerin bürokratik yapılarının bazı özelliklerinin hukuki düzenlemelerle az gelişmiş ülkelere aktarılabilmesi varsayımından hareket edilmiştir. Bu ülkelerin, personel, bütçe teknikleri, örgüt ve metot, kontrol ve sorumluluk gibi konularda Batıda ve bilhassa Amerika Birleşik Devletleri’nde geliştirilen sistemlerin az gelişmiş ülkelere aynen benimsenmesi fikri ileri sürülmüş, hatta bazı uluslararası kuruluşlar tarafından hazır reçeteler içeren el kitapçıkları yayınlanmıştır” (Heper, 1973: 6-7). Ancak daha sonraları, gelişme ve modernleşme sürecinin bir bütün olduğu, bu düzenlemelerin tek başına beklenen sonucu vermeyeceği, düzeltilecek idari yapıların tanınması, incelenmesi gerektiği fikri doğmuştur. Çünkü değiştirilmeye ve geliştirilmeye çalışılan ülkelerin “tabula rasa” olmadığı, bu yapıların toplumsal sistem ile bir bütünlük arz ettiği, her ülkenin belli geleneklerinin olduğu fark

¹⁰ 9 numaralı dipnot burada da geçerlidir. Yeniden vurgulamak gerekirse, burada “karşılaştırmalı yöntem”in kamu yönetimine sağladığı yönetsel açılımın değeri tartışma konusu edilmektedir. Asıl tartışma noktası, karşılaştırmalı yöntemin, kendisini karşılaştırmalı kamu yönetiminde somutlaştırmasının ifade ettiği anlamdır.

¹¹ *Karşılaştırmalı Yönetim Konferansı*’nda (Princeton Üniversitesi, 1952) da savunulan görüş budur. Ancak kamu yönetiminin, karşılaştırmalı yöntemi benimsemesinin önerilmesi ile, hali hazırda inceleme nesnesi “kamu yönetimi” olan kamu yönetimi disiplinin altında/içinde/dışında/yanında yeni bir çalışma alanı olarak “karşılaştırmalı kamu yönetimi”nin kurulması birbirinden farklıdır. Burada bu farklılığa dikkat çekilmektedir. Yoksa, bu çalışmada da savunulduğu üzere kamu yönetimi disiplini metodolojik olarak karşılaştırmalı yöntemi benimsemek durumundadır.

¹² “Karşılaştırmalı kamu yönetimi belli bir toplumsal formasyon ve siyasal rejimin (kapitalizmin); belli siyasal sistemlerin (gelişmiş liberal demokrasilerin); belli dönemlerinde (1945 sonrası ve 1980 sonrası); iktidarda bulunanların yönetme işlevini mümkün ve etkin kılma arayışlarına hizmet etmeye sıkışmış bir alandır” (Güler, 2013: 32).

¹³ “1945 sonrasında Amerikan siyaset ve kamu yönetimi bilimcileri, karşılaştırmalı kamu yönetimi alanının coğrafyasını ‘az gelişmiş ülkeler’ olarak belirlemiş, konusunu ise ‘kalkınma yönetimi- development administration’ olarak sabitlemiştir” (Güler, 2013: 34).

edilmiştir (Heper, 1973: 7). Bu yüzden öncelikli iş, bu geleneklerin, toplumsal yapıların bilinmesi ve incelenmesidir. Bu noktada da Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi önem kazanmaktadır.¹⁴ Anlaşılacağı üzere “karşılaştırmalı yöntem”in önemi bu dönemde salt bilimsellik kaygısından kaynaklanmamaktadır. Karşılaştırmalı yönetim, karşılaştırmayı sadece bir teknik olarak kullanmamış, bunu yapısal-işlevselcilige¹⁵ eklemleyip bir dünya görüşü olarak da biçimlendirmişti (Üstüner, 1995: 62). Farklı yönetsel geçmişlerin, deneyimlerin ‘geleneksel’ ve ‘modern’ şeklinde iki kutuplu olarak tanımlandığı bir dünyada, karşılaştırmalı yöntem ve yönetim, gelenekselden moderne geçiş için hazırlanmış bir modele, ideolojik araç işlevi görmüştür (Üstüner, 1995: 62). Karşılaştırmalı kamu yönetimi yaklaşımı, Soğuk Savaş döneminde üçüncü dünya ülkelerini, sanayileşmiş kapitalist Batı ülkelerinin tarafına çekebilmenin ve bu tutabilmenin ideolojik aracı olmuştur. Karşılaştırma, bir teknik olarak kullanıldığında ise ortaya çıkan sonuçlar betimleyici düzeyde kalarak bir veri yığını oluşturmuş ancak bu yığından çok yönlü, açıklayıcı kuramsal bir çerçeve ortaya çıkmamıştır (Üstüner, 1995: 62).

Karşılaştırmalı kamu yönetiminde durum böyleyken, sosyolojinin durumu da farklı değildir. Sosyoloji de aynı projenin başka bir parçası olarak işlev görmektedir. “1950’lerin sonunda ve 1960’larda evrimci ‘gelişme’ ve ‘modernleşme’ teorileri mantar gibi çoğalmış, hepsi de bütün toplum tiplerini sınıflayıp düzenlemenin ve geleneksel toplumsal düzenlerden modern toplumsal düzenlere dönüşümleri açıklamanın ana anahtarı olarak ‘toplumsal farklılaşma’yı ele almıştır. Modernleşme olarak toplumsal değişim teorileri, normal gelişen bütün ulusların er geç girecekleri standartlaşmış değişim çizgilerini anlatmaktaydı. Bütün uluslar zaman içinde Birleşik Devletler’in 1950’lerde ve 1960’ların başında algılanan durumuna benzeyeceklerdi: ekonomik bakımdan genişleyen ve yenilikçi, yüksek eğitilmiş ve başarı yönelimli, siyasal bakımdan çoğulcu ve pragmatik olarak ideolojik olmayan” (Skocpol, 1999a: 4).

¹⁴ Heper (1973: 7), karşılaştırmalı kamu idaresi ile kalkınma yönetimi arasındaki ilişkiyi, biyoloji ve fizyolojinin tıp bilimi ile olan ilişkisine benzetir. Karşılaştırmalı kamu yönetimi temel, kalkınma yönetimi de uygulamalı bir bilimdir. Ayrıca Heper, kalkınma yönetiminin önceleri gelişmiş ülkelere hazırlanmış idari kurum ve süreçleri az gelişmiş ülkelere doğrudan aktarmak şeklinde anlaşıldığını; son zamanlarda ise karşılaştırmalı kamu yönetimi ile hemen hemen eş anlamda kullanıldığını belirtmiştir. 1973 yılındaki bu gözlem, 2017 yılında da geçerliliğini korumaktadır. Literatür incelendiğinde kalkınma yönetimini, karşılaştırmalı yönetime; karşılaştırmalı yönetimi de kalkınma yönetimine gönderme yapmadan anlamak ve açıklamak mümkün görünmemektedir. Bu iki yaklaşım/çalışma alanı birbirine göbekten bağlıdır.

¹⁵ II. Dünya Savaşı sonrası entelektüel faaliyetin merkezi yavaş yavaş Amerika’ya kaymıştır. Bu dönemde tarihsiz entelektüel iklimine de uygun olarak Amerika kendisine en uygun teori olarak işlevselcilik ön plana çıkarmıştır. İşlevselcilik başat hâle gelince tarihin neredeyse bir önemi kalmamıştır. Çünkü işlevselcilere göre herhangi bir fenomeni anlamak için o fenomenin o günkü işlevine bakmak gerekir. Amaç işlevleri ortaya çıkarmaksa tarihe gerek yok demektir (Ergut, 2009: 201).

Sosyoloji bu projeyi toplum üzerinden anlamaya ve gerçekleştirmeye çalışırken, karşılaştırmalı kamu yönetimi de bunu “kamu yönetimi” üzerinden anlatmakta ve kendini karşılaştırmalı yönetime yaslamaktadır. Ancak bunu yaparken karşılaştırmalı yöntemin iki temel tehlikesine yakalanmış olduğu görülmektedir. Karşılaştırmalı yöntem, bir disiplinin –özellikle sosyoloji, tarih, kamu yönetimi için- bilimsel olması için olmazsa olmazlardan birisidir. Ancak bazı tehlikeleri de vardır. İlk olarak, karşılaştırma, “toplumların kaçınılmaz bir aşamalar sıralanmasıyla ‘evrildikleri’ varsayımını çok kolayca kabul ettirme tehlikesi” taşır (Burke, 2000: 25).¹⁶ Diğer tehlike ise, Batı dışındaki halkların tarihini, Batılı kategorilere oturtmaya çalışma ile sonuçlanan etnosentrizm tehlikesidir (Burke, 2000: 25). Gerek kalkınma idaresi gerekse karşılaştırmalı kamu yönetimi erken dönemlerinde tam da bu tehlikeli sulara yüzmüşler, hem az gelişmiş toplumların gelişmiş toplumlar ile aynı çizgiyi izleyeceğini varsaymış hem de az gelişmiş toplumları Batı gözü ile çözümlenmeye çalışmıştır. “Az gelişmiş ülkeler kendi başına değil, ötekine göre tanınmaya çalışılmış, aynı zamanda modelde ‘gerideki’ ülkenin ‘ilerideki’ ülke ile ilişkilerine hiç yer verilmemiştir. Ortaya konan tipolojilerde, ‘geri-ileri’ ülkeler arasında 1500’lerde başlamış sömürgecilik ve 1800 sonlarında başlamış emperyalizm ilişkisi değişkenler arasında yer almamıştır” (Güler, 2013: 33). Bu tür yaklaşım, modernleşmemiş ve rasyonel temellere oturmamış bürokrasilerin rasyonelleştirileceği ve bu bürokrasilerin kalkınmayı gerçekleştireceği beklenmiş, bunun için ise gelişmiş ülke kurumlarının az gelişmiş ülkelere aktarılmasına odaklanılmış ve araştırmalar bu yönde ilerlemiştir.

Karşılaştırmalı kamu yönetiminin bu yöndeki eksikliği esasen başka bir sorunu da gündeme getirir. Yukarıdaki modelde, kamu yönetimleri hem birer özne hem de birer inceleme nesnesi konumundadır. Oysa disiplin açısından kamu yönetiminin nasıl tanımlanacağı başlı başına bir sorundur. Bu sorun yalnızca karşılaştırmalı kamu yönetimi alanı için değil genel olarak yönetim bilimi/kamu yönetimi disiplini için geçerlidir. Kamu yönetimi disiplininde karşımıza çıkan inceleme nesnesi sorunu ve bu sorundan kaynaklanan yöntemsel çıkmazlar, karşılaştırmalı kamu yönetimi için de geçerlidir: İnceleme konusu sadece yönetim-idare midir? İdare yalnızca bir araç mıdır? (Akbulut, 2007: 3). Karşılaştırmalı kamu yönetimi açısından inceleme nesnesi bir “araç” ve “yapı” olarak idare/bürokrasi/kamu yönetimi olarak alınırsa karşılaştırmalı

¹⁶ Tarihsel sosyoloji ve karşılaştırmalı tarih çalışmaları evrimci olmayan, bir toplumun izleyebileceği farklı yolları hesaba katarak karşılaştırmalı çözümler yapma konusunda yardımcı olabilir. İlerleyen sayfalarda bu konuya değinilecektir. Burke (2000: 25), Marx, Comte, Spencer, Durkheim ve diğer 19. yüzyıl bilginlerinin karşılaştırmalı yöntemin, incelenen toplumun, toplumsal evrim merdiveninde hangi aşamaya geldiğini saptamaktan ibaret olduğunu savunmaktadır. Yani, bu araştırmacılar karşılaştırmalı yöntemi topluma ilişkin varsayımlarını kanıtlamak için kullanmışlardır.

kamu yönetiminin ayrı bir çalışma alanı olmasının bir anlamı var mıdır? Eğer bir eyleyen/bir özne olarak kamu yönetimi incelenecekse devlete bakmak gerekir. Peki devleti nasıl çalışmak gerek? Amerika’da disiplinin kurulduğu dönemlerde olduğu gibi yalnızca işlevlere mi bakmak uygundur? Eğer yalnızca işlevlere odaklanılacaksa tarihin ve tarihsel bilginin neredeyse hiçbir önemi kalmamaktadır. “Çünkü işlevselcilere göre herhangi bir fenomeni anlamak için o fenomenin o günkü işlevine bakmak gerekir. Amaç işlevleri ortaya çıkarmaksa tarihe gerek yok demektir” (Ergut, 2009: 201).

Tam bu noktada, önce disiplinleşmeye yönelik sorun alanına, sonra inceleme nesnesi ve karşılaştırmalı yöntem sorununa yönelik tarihsel sosyolojiden çıkarılabilecek derslere bakmak faydalı olur. Tarihsel sosyolojiye bakışın, özelde (karşılaştırmalı) kamu yönetiminin, genel anlamda da sosyal bilimlerin nasıl çalışılması gerektiğine dair bir izlek sunduğu savunulabilir.

Tarihsel Sosyoloji ve Olanaklar

Tarihsel sosyoloji bu çalışma açısından bir disiplin olmanın dışında toplumsal olguları açıklamak için kullanılan bir “yaklaşım” olmasından ötürü önemlidir. Bu bakımdan bu çalışmada tarihsel sosyolojinin bir disiplin olup olmadığı ile ilgilenilmemektedir. Dikkat çekilen nokta, tarihsel sosyoloji gibi bir yaklaşımın, gerçek bir disiplinler-arasılığın önünü açıp açamayacağı ve bu yaklaşımın (karşılaştırmalı) kamu yönetimine ne gibi bir açılım ya da bakış açısı getirebileceğidir. Örneğin Mete Tunçay, “Karşılaştırmalı Toplumsal Yapılar” dersinde okuttuğu kuramların/çalışmaların “tarihsel sosyoloji” olarak mı yoksa “sosyolojik tarih” olarak mı adlandıracağı sorununa ikinci adlandırma lehine yanıt verir. Bu durum, iktisat tarihi mi tarihsel iktisat mı? Toplumsal tarih mi, tarihsel sosyoloji mi? gibi sorularla genişletilebilir. Bunların birbirinden farklı olup olmadığı disiplinler bir bakış açısıyla incelendiğinde önemli bir tartışma da olabilir. Ancak bu çalışma açısından önemli olan adlandırmalar ya da disiplinleşme değil, “olanak”lardır.¹⁷ Bir yöntem olarak, bir bakış açısı olarak tarihsel sosyolojinin (karşılaştırmalı) kamu yönetimine sağlayabileceği imkânlardır. Nitekim, tarihsel sosyoloji, “**büyük ölçekli yapıların ve değişimin temel süreçlerinin doğasını ve etkilerini anlamaya yönelik araştırma geleneği**”dir (Skocpol, 1999a: 6; Skocpol, 1999b: 360). Tarihsel sosyoloji, “belirli bir kuram ya da kuramsal kavramlar seti değil, daha ziyade toplumların incelenmesinde hem metodoloji ile ilgili meseleler hem de problemlerin seçiminde genel bir yaklaşım ile ilgilidir” (Özdalga, 2009: 9). Tarihsel sosyolojik incelemeler, “en temel olarak zamana ve mekâna somut bir şekilde yerleşmiş olduğu anlaşılan toplumsal yapılar ve süreçlere ilişkin sorular

¹⁷ Bu çalışmada önemli olan olanakların gündeme getirilmesidir, aksi halde disiplinler-arasılığın savunulduğu bu çalışmada tarihsel sosyolojinin ayrı bir disiplin olarak tartışılması tutarsız ve yersiz olacaktır.

sorar. İkincisi, süreçleri zaman içinde ele aldıkları gibi, sonuçların nedenlerini açıklamada zamansal ardışıklığı da ciddiye alır. Üçüncüsü, toplumsal dönüşüm süreçlerinde veya bireysel yaşamlarda meydana gelen niyet edilmiş ya da edilmemiş sonuçların açığa çıkmasından anlam çıkarmak için önemli eylemlerin ve yapısal bağlamların etkileşimine dikkat eder. Son olarak, tarihsel sosyolojik incelemeler, özgür türden toplumsal yapıların ve değişim kalıplarının tikel ve değişik özelliklerini aydınlatırlar” (Skocpol, 1999a: 2). Bununla birlikte, tarihsel sosyolojinin tek bir yöntemi, kuramı, açıklama biçimi yoktur. Bu çizgiye oturan pek çok araştırmacı vardır ve her biri bir diğerinden farklıdır. Ancak gerek bu araştırmacıların çalışmalarından gerekse tarihsel sosyoloji üzerine yapılan çalışmalardan anladığımız, bazı yöntemsel ortaklıkların/benzerliklerin mevcut olduğudur (bkz. Skocpol, 1999a, 1999b; Ergut & Uysal, 2007; Özdalga, 2009). Tam da bu noktada tarihsel sosyolojinin yöntemsel özgünlükleri, genel olarak (karşılaştırmalı) kamu yönetimine özel olarak da yukarıdaki bölümde incelenen sorunların çözümüne katkısı tartışmaya değerdir.

Çalışmanın başında bahsi geçen disiplinleşme/kompartımanlaşma sorunu, tarih ve sosyoloji için de geçerlidir. İki alan birbirinden ayrı olarak kurumsallaşmıştır. Bu ayrımın temelinde ise, “tarihin somut olaylardan oluşan uzun ya da kısa zincirleri incelediği, sosyolojinin ise yapılar ve değişim üzerine genel, kuramsal açıklamalar ürettiği fikri” (Özdalga, 2009: 10) yatmaktadır. Sosyoloji, toplumun yapısı ve gelişimi üstüne genellemeler yaparak aslo-lararak toplumu inceleyen bir çalışma alanı; tarih ise toplumların, bunlar arasındaki farklar ile bunların zaman içinde geçirdiği değişiklikleri inceleyen (Burke, 2000: 2) bir alan olarak tanımlanır. Ayrı alanlar olarak kurumsallaşmış olsalar da, Burke’ün (2000) ve Abrams’ın (1982) açığa çıkardığı gibi aslında tarih ve sosyoloji disiplinleri, her zaman en iyi komşular olmasalar da, bütün olarak toplumla ve her türlü insan davranışıyla ilgilenmelerinden dolayı ortak araştırma alanlarına sahiptirler. Tarihsel sosyoloji gibi bir girişim de tam da bu noktadan hareket eder.¹⁸ Abrams (1980:.4), tarih ile sosyoloji arasındaki

¹⁸ Burada hemen, tarihin toplumsal kurama yönelmesinden, sosyolojinin de tarihsel duyarlılıkları yeniden gündemine almasından önce, tarihçilerin de sosyologların da birbirine bakıp eksik yanlarını gördüklerini belirtmekte fayda vardır. Tarihçiler sosyologları, herkesin bildiği şeyleri barbarca ve soyut bir dille anlatan, yer ve zaman duyguları olmayan, bireyleri katı kategorilere tıkıştıran, bu etkinlikleri de bilimsel olarak niteleyen insanlar olarak görmektedirler (Burke, 2000: 2-3). Sosyologlar da tarihçilerin sistemleri ya da yöntemleri olmayan, amatörce olgu toplayan miyoplar olarak görmektedirler (Burke, 2000: 3). Örneğin Comte (1864: 52’den akt. Burke, 2000: 9), tarihçileri, kısır anekdotların kör toplayıcıları, yaptıkları işi ise akıldışı bir merakla çocukça biriktirilmiş önemsiz ayrıntılar olarak nitelendirmiştir. Bu durum her bir disipline içeriden bakınca anlaşılır hâle gelmektedir. Sosyologlar genel kuramlar bulmak üzere eğitilirler ve çoğunlukla istisnaları göz ardı ederler. Tarihçiler ise genel kalıpları görmeme pahasına somut ayrıntılara bakmayı öğrenirler (Burke, 2000: 3).

ilişki için yakınlaşma ifadesinin¹⁹ kullanılmasının karmaşık ve zor bir ilişkinin hakkını vermek için fazla basit ve yumuşak olduğunu belirtse de, tarihsel sosyolojinin tarih ile sosyoloji arasında ortak bir girişimi temsil ettiğini, iki disiplinin bir araya geldiklerinde toplamlarından daha fazla bir şey ifade ettiklerini söylemek yanlış olmayacaktır (Özdalga, 2009). Ancak bugün tarihsel sosyoloji geleneği içinde değerlendirilen ve incelenen araştırmacılardan çoğu, tarihi, sosyolojiyi, antropolojiyi ve iktisadi birleştirmenin moda hâline gelmesinden önce de böylesi bir çalışma yöntemi benimsemişlerdir. Örneğin Bloch, Moore, Braudel vd. (Skocpol, 1999). Bu araştırmacıların her biri alanın öncülerinden sayılabilir. Türkiye’de kendisini tarihsel sosyoloji geleneği içinde sayabileceğimiz araştırmacılara baktığımızda da bu araştırmacıların neredeyse tamamına yakınının, tarih ve sosyolojiyi birbirine yaklaştırmak gibi bir saikle hareket etmedikleri ancak yaptıkları çalışmaların, sordukları soruların ve yanıtlarının bu araştırmacıları bilerek ya da bilmeyerek, isteyerek ya da istemeyerek tarihsel sosyoloji çizgisine oturtuğudur. Örneğin Mardin, “tarihsel sosyoloji diye bir şey vardı ben oradan hareket edeyim diye bir şey yapmadım, araştırma sahamdaki bir tecessüs meselesiydi bu, başka bir şey değil ... Tarihle uğraşan insanların çözmek istedikleri bazı problemler açısından zikrettiğiniz tarihsel sosyoloji kendiliğinden oluşuyor” (Mardin, 2009: 213) derken tam da bunu anlatmıştır. Ya da Ergut, “benim için semantiğin çok fazla önemi yok. Tarihsel sosyoloji, sosyolojik tarih, tarih ve sosyoloji gibi disiplinleri gibi ayrımlar üzerinden kendi çalışmamı hiç kurgulamadım” (Ergut, 2009: 193) şeklindeki ifadesiyle disiplinler bir düşünce ile hareket etmediğini açıklar.

Bu bakımdan karşılaştırmalı kamu yönetimi açısından çıkarılabilecek ilk ders ***hakikî bir disiplinler-arasılık olanağıdır***. Tarih ile sosyoloji arasında kurulan bir bağı, iki disiplinin bir araya geldiğinde toplamlarından daha fazlası olduğunu (Özdalga, 2009: 9) kanıtlayan tarihsel sosyoloji, (karşılaştırmalı) kamu yönetiminin de sınırlarını genişleterek diğer disiplinlerle bir araya gelmesine çağrı yapmalıdır. Tarih disiplini de sosyoloji disiplini de kendi sınırlarını aşarak gelişme göstermişlerdir. Sosyoloji, karşılaştırmalı kamu yönetimi

¹⁹ Aslında Abrams, tarih ve sosyoloji arasındaki ilişkiyi, yakınlaşmayı hoş karşılayan ya da bundan şikayet edenlerin meseleyi yanlış anladıklarını ifade eder. Abrams’ın tarih ve sosyoloji anlayışına göre temel kaygıları, meşguliyetleri bakımından bu ikisi arasında bir ilişki olamaz çünkü tarih ve sosyoloji daima aynı şey olagelmıştır. İkisi de insan etkinliklerini/edimlerini anlamaya ve ikisi de bunu toplumsal yapılaşma süreci içinde yapmaya çalışmıştır. İkisi de bu süreci tarihsel olarak algılamıştır. Sosyoloji, oluş (*eventuation*) ile ilgilenmek zorundadır çünkü yapılaşma (*structuring*) böyle olur. Tarih de kuramsal olmalıdır çünkü yapılaşma ancak böyle anlaşılır (Abrams, 1982: x).

gibi II. Dünya Savaşından sonra tam olarak kurumsallaştığında, kökleri kurucuların eserlerinde olmasına rağmen²⁰ sosyolojinin tarihsel yönelimi ve duyarlılıkları kısmen gölgede kalmıştır (Skocpol, 1999a: 3).²¹ Ancak daha sonraları –işlevselci yaklaşımların açıklayıcı olmamaları ve buna yönelik eleştiriler, Ortodoks Marksizm eleştirileri, Marksizmin yeniden okunması ile - sosyolojide klasikler yeniden gündeme gelmiş ve sosyolojinin tarih ile olan ilişkisi canlanmaya başlamıştır. Bu dönemde Weber’in tarihsel yazıları yeniden incelenmiş ve Weber ile ilgili anlayış da Parsons’ın²² etkilerinden uzaklaşmaya başlamıştır (Skocpol, 1999a: 6). Savaştan sonra yavaş yavaş ve özellikle 1970’lerde sosyologlar arasında tarihe dönük bir ilgi görülmeye başlamıştır, Charles Tilly, Robert Bellah, Neil Smelser, Barrington Moore ve Immanuel Wallerstein gibi sosyologlar tarih ve sosyoloji arasındaki senteze katkıda bulunmuşlardır. Tarihsel sosyoloji çalışmalarını uluslararası ilişkiler açısından

²⁰ Örneğin Durkheim, Fustel de Coulanges’den tarih okumuştur. Dergisi *Année Sociologique*’te tarih kitaplarının tanıtılmasını ilke edinmiştir (Burke, 2000: 10). Weber, Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhunu yazmadan önce Ortaçağ’ın ticaret şirketleri ve Roma’nın tarım tarihi hakkında kitaplar yazmış, dikkatini toplum kuramında yoğunlaştırmaya başladıktan sonra da malzeme sağlamak için tarihe ve tarihçilerin kavramlarına başvurmuştur. Karizma fikri, Rudolf Sohm adlı bir kilise tarihçisinin erken dönemde kilisenin karizmatik örgütlenmesi tartışmasından gelmektedir (Burke, 2000: 10). Ayrıca Weber’in kendisini sosyolog olarak düşünmediğine dair Burke’ün (2000: 10) ilgili çalışmasına bakılabilir.

²¹ Sosyologların geçmişe ve tarihe olan ilgilerinin ortadan kaybolduğu bir dönemde, tarihçiler toplumun doğal tarihinin yazılmasına yönelik bir hareketlilik içine girmişlerdir (Burke, 2000: 14). Tarihsel sosyolojinin de önünü açan temel hareketlenmelerden birisi de bu olmuştur. Tarihçilerin toplumsal duyarlılığına yönelik önemli örneklerden biri, toplumun değil de büyük insanların tarihine odaklanan Alman tarihçiliğine karşı çıkan Karl Lamprecht’tir. Burke’ün (2000: 14) aktardığına göre, Lamprecht kavramlarını başka disiplinlerden alacak ortaklaşa bir tarih çağrısında bulunmuş ve tarihin esas olarak sosyopsikolojik bir bilim olduğunu savunmuştur. Ve bu yaklaşım ile *Alman Tairihi (1897-1909)* kitabını yazmıştır. Lamprecht’in Almanya’da bu girişimi başarısız olsa da 1890’larda ABD ve Fransa’da insan etkinliğinin bütün alanlarına bakmayı savunan toplumsal tarih, geleneksel tarihe karşı çıkmaya başlamıştır. Bu noktada henüz 1920’lerde, tarihin toplumsallaştırılması yönündeki girişimiyle tarihsel sosyolojinin de temel kaynaklarından olan *Annales Okulu*’nu anmak bir zorunluluktur (1929 yılında *Annales d’histoire économique et sociale* adı ile çıkarılan dergi daha sonraları Fransız Annales Okulu olarak kurumsallaşmıştır). Yukarıda da tarihsel sosyoloji bir akım hâline gelmeden önce bu yönde çalışmaların varlığından bahsedilmişti. İşte bu çalışmalara en önemli örnek *Annales Okulu*’dur. Bu geleneğin temsilcileri *Annales*’in ilk editörleri Lucien Febvre ve Marc Bloch’tur. II. Dünya Savaşından sonra ise okulun en önemli temsilcisi Fernand Braudel olmuştur. 1920’li yıllar Strasbourg Üniversitesi’nden Bloch ve Febvre’in başını çektiği yeni tür tarih hareketinin olduğu yıllardır. Lamprecht, Turner ve Robinson gibi Bloch ve Febvre de geleneksel tarihçileri eleştirmişler ve siyasal tarihin egemenliğine karşı çıkmışlar, daha geniş ve daha insani bir tarihi, olaylar anlatısından çok yapıları çözümleyecek bir tarihi savunmuşlardır (Burke, 2000: 14).

²² Talcott Parsons 1951’de yayımlanan *The Social System* kitabında, “zamana ve mekâna aldırmaksızın toplumsal yaşamın bütün yanlarının aynı evrensel teorik terimlerle sınıflandırılıp sözde açıklanabildiği bir soyut kategoriler ağını öne çıkarmıştır” (Skocpol, 1999a: 3-4).

tartışan Yalvaç (2013: 6), bu ilk dönem tarihsel sosyoloji çalışmalarının, Weber'in devlet tanımını bir araya getirip toplumsal değişim süreçlerini inceleyen çalışmalardan oluştuğunu söyler. Gerçekten de bu dönemde, Alexis de Tocqueville'in ve özellikle Max Weber'in düşünceleri toplumsal değişim ve karşılaştırmalı toplumsal yapılar araştırmacıları için yeni bir ilgi uyandırmıştır (Skocpol, 1999a: 5).²³ “Bu çalışmalar devletlerin oluşumu, merkezileşmesi ve devletin toplumdan bağımsızlaşabilmesinde devletlerarası sistemden gelen baskıları ve özellikle savaş unsurunu ön plana getirir ve stratejik ve askeri rekabetin devletleri kaynak bulmak aracılığıyla nasıl merkezileştirildiğini ve çağdaş egemenlik biçimlerine yol açtıklarını inceler. Devletler sisteminin toplumsal değişimde olan etkisi uluslararası ilişkiler literatüründe birinci dönem Weberci çalışmalar²⁴ kapsamına giren Skocpol, Tilly²⁵ Spruyt, Mann, Giddens, gibi kuramcılar tarafından incelenmiş ve araştırılmıştır. Bunun gibi Perry Anderson, Brian Downing ve Thomas Ertman'ın çalışmalarını da birinci dönem Weberci anlayış içine yerleştirmek mümkündür” (Yalvaç, 2013: 8). Başkaları da, tarihsel sosyolojinin Weberci mirasla özdeşleştirilmesine alternatif olarak Durkheimci ya da Marxçı tarihsel sosyolojiler inşa etme çabasına girmişlerdir (Skocpol, 1999a: 6). Skocpol (1999a), Hobsbawm, Gareth Stedman Jones, gibi araştırmacıları bu gruba örnek olarak gösterilmiştir. Tarihsel sosyolojide, gündeme gelen temel mesele aslında, klasiklerin yeniden değerlendirilmesidir. Karşılaştırmalı analizin sosyolojiyi geleneksel tarihsel köklerinden koparmasına karşın, klasiklere geri dönüş söz konusudur. Çünkü örneğin, Weber'e göre sosyoloji, tarihsel gerçekliğin bilimidir (Ragin & Zaret, 1983: 731).

Yukarıda gelişmelerin sonucunun, sosyoloji ile tarihin yakınlaşması ve sosyolojiye tarihsel bir bakış açısı getirilmesi, daha önceleri sadece sosyoloji, siyaset bilimi, ya da iktisat disiplinlerinin kendine özgü olduğu düşünülen yaklaşımlarının birbirlerine doğru açılması olarak özetlenebilir. Bu genişleme ve yakınlaşma, dar bir disipliner yaklaşımın getireceği kısmi açıklamaları (Sarıbay, 2009: 130) aşmayı; bir yandan disiplinler olanakların kendi içinde derinleşmesini, diğer yandan da sosyal bilimcilerin eklemleme ilham ve sentez

²³ Örneğin 1982 ve 1983'te Amerikan Sosyoloji Birliği'nin Karşılaştırmalı ve Tarihsel Sosyoloji'yi geliştirmek için kurulmuş bir seksiyonunun ilk çalışmaları Max Weber'in bilimsel çalışmalarındaki temaları yeniden değerlendirmek olmuştur (Skocpol, 1999a: 5).

²⁴ “Skocpol *toplumsal devrimler*, Tilly ve Spruyt *ulus devletin ortaya çıkışı*, Mann *gücün kaynakları ve jeopolitik ile ilişkisi*, Anderson *mutlakiyetçi rejimlerin oluşması*, Anthony Giddens *modernleşme* ve *ulus devletin oluşumunda askeri rekabetin etkisi*, Brian Downing *orta çağda anayasal rejimlerin yıkılıp bürokratik-militer devletlerin ortaya çıkışı*, Thomas Ertman *ise geç devlet inşası sürecinde daha önce gelişmiş olan askeri tekniklerin devletler sistemindeki rekabete etkilerini inceler*” (Yalvaç, 2013, 7-8)

²⁵ Skocpol (1999a: 6) Tilly'nin Marxçı tarihsel sosyolog olarak nitelendirildiğini belirtir.

kapasitesini (Açıkel, 2009: 159) artırmayı sağlar. Ancak burada kastedilen genişleme, yakınlaşma, eklemlenme “göstermelik” bir birliktelik değildir. “Disiplinler-arasılık ancak söz konusu disiplinlerin içinden konuşarak, onların olmazsa olmazlarının hakkı verilerek (ya da verilmeye çalışılarak) yapılırsa anlamlı olacaktır. Diğer disiplinlerle sadece araçsal ilişki kuran, onların üzerinde ancak bir parazit olarak hayatta kalabilen disiplinler-arası çalışmalara kimse- nin ihtiyacı yok[tur]”(Ergut, 2004: 40). Bu noktada disiplinler-arasılık ile kastedilenin ne olduğunu anlamak için, sosyolojinin karşılaştığı sorunları tarihsel olarak çözmek gerektiğini; bunun için disiplin olarak tarih ve sosyolojinin, tarihsel sosyoloji olarak yeniden kurulmasını öneren (Abrams, 1982: ix), tarihsel sosyolojinin esaslı savunucularından Abrams’a (1982: ix)²⁶ kulak vermek faydalı olur:

“Tarihsel çalışmaya daha ‘toplumsal bir bağlam’ verme ya da sosyolojik çalışmaya ‘tarihsel bir arka plan’ kazandırma ihtiyacından, hatta her iki alanın bir diğerindeki çalışmalar hakkında bilgilendirilmesinin çekiciliğinden bahsetmiyorum. Aklımda olan şey, sorunların daha radikal bir şekilde yeniden şekillendirilmesi, çözümlenme tarzlarının daha derin ve incelikli bir şekilde değiştirilmesi, her iki disiplinin de yapmaya çalıştıkları şeyin kimi temel açılarından aynı olduğu ve bunu yapmak için aynı açıklama mantığını kullandıklarının daha açık ve kökü bir şekilde tanınması. Savunduğum şey, her iki disiplinin de kalbinde ortak bir projenin yattığı: yapılaşma sorunsalı adını verdiğim şeyle uğraşmak için sürekli ve ayırksı bir çaba”²⁷

Benzer bir uyarıyı Mills de yapmıştır. Mills, tarihin hakiki kullanımından ritüel olarak kullanımına karşıdır. Tarihin bir ritüel olarak kullanımıyla, sosyal bilimciler arasında yaygın olan ve tarihi bir zemin/perde arkası olarak kullanma eğilimini kasteder. Tarih zenginleştirici bir arka plandan daha fazla bir şey ifade etmek zorundadır, araştırma probleminin kendisinin, bizatihi, bütünleşmiş bir parçası olmalıdır (Özdalga, 2009: 32).

(Karşılaştırmalı) kamu yönetimi alanı, bütün disiplinler gibi kendini diğer disiplinlerden ayırmaya çalışsa da, disiplinlerin bulanıklaştığı bir noktada durmaktadır. Bu da disiplin açısından büyük bir zenginliktir. Öncelikle bu zenginliği sadeleştirmek yerine kabul etmek gerekir ki, buradan disiplinler-arası

²⁶ Disiplinler-arasılık bağlamında Abrams’a göndermede bulunmak tartışmalı olabilir. Çünkü Abrams, tarih ve sosyoloji arasında bir ilişki kurulmasını değil (ikisi arasında bir ilişki yoktur çünkü ikisi zaten aynı şeydir bkz. dipnot 20.), tarih ve sosyolojinin temelde ortak gündemleri olduğunu, iki disiplinin her zaman aynı olageldiğini ve bu alanların yeniden tarihsel sosyoloji olarak kurulması gerektiğini savunur (Abrams, 1982). Dolayısıyla bu noktada Abrams’ın temel derdini gözden kaçırmamak gerekir.

²⁷ Çeviri Özdalga’ya (2009: 23) aittir. Çeviri üzerinde hiçbir değişiklik yapılmadan aynen kullanılmıştır.

bir bakış açısı geliştirilebilsin. Karşılaştırmalı kamu yönetiminin adını hak etmesi ve anlamlı analizler/incelemeler yapabilmesi için bu alanın, tarih, siyaset bilimi, sosyoloji ve iktisat ile bağlarının görünür kılınmasına ve çizilmiş sınırlarının aşındırılarak bu yönlere doğru genişlemesine ihtiyaç vardır. Özellikle inceleme alanı bakımından birbirine daha yakın olan disiplinler birbirine doğru açılım göstermelidir.

Buradan hareketle karşılaştırmalı kamu yönetimi için ikinci olanak, tarihsel sosyolojinin, sosyolojinin varlığını tarihselleştirmesi gibi, **yönetim biliminin ve yönetim biliminin inceleme konularının tarihselleştirilmesi** olarak görülebilir. Sosyoloji kendi çıkışını, kurucularına geri dönerek ve tarihi yeniden gündemlerine almakta bulmuştur.²⁸ Bu paragrafta savunulan da budur. Hem karşılaştırmalı kamu yönetimi hem de kamu yönetimi, kendisine önce tarihsel olarak bakmalı ve kısır kuramlardan sıyrılarak klasiklere²⁹ geri dönerek bir ivme yakalamalıdır. Örneğin bugün Weber/Weberyan/Weberci, bürokrasi kavramları pejoratif bir anlamda kullanılmaktadır. Oysa yukarıda bahsedildiği gibi, tarihsel sosyoloji önce kurucularına dönmüş, zaman zaman onlarla aynı soru(n)lara odaklanmış ama bir şekilde kurucuları dönüştürerek ya da onlara yeni kavramlar/sorular/mekânlar/açıklamalar ekleyerek ilerleme kaydetmiştir. Dolayısıyla (karşılaştırmalı) kamu yönetimi alanını ideolojik ve pragmatik zemininden kurtarıp bilimsel bir temele oturtmak için, geçmişle (hem tarihle hem de iktidar, devlet, bürokratikleşme, kapitalizm, rasyonelleşme meseleleri ile uğraşan klasik araştırmacılar ile) bağını yeniden kurmak, güçlendirmek ve bu disiplinin zeminini Wilson'dan, Riggs'ten, Heady'den daha gerilere kaydırmak gerekmektedir. Nasıl ki tarihsel sosyoloji çalışmaları, sosyolojinin varlığını tarihselleştiriyor ve insanlık durumu ile ilgili her düşünceye tarihselliği içinde anlam kazandırıyor (Sarıbay, 2009: 129), karşılaştırmalı kamu yönetimi de bunu yapabilmelidir.

Üçüncü olarak kamu yönetimi de tarihsel sosyolojinin yaptığı gibi farklı yöntemlerden ve açıklama biçimlerinden yararlanabilir. Buna **yöntemsel çokluk/kuramsal çoğulculuk**³⁰ denilebilir. Tarihsel sosyolojinin tözünü, onun peşinen kabul edilmiş epistemolojilerden ya da yöntembilimlerden daha ziyade bağımsız sorunlar ve bakış açılarına sahip olması oluşturur (Skocpol, 1999b:

²⁸ “Abrams’a göre, klasik sosyoloji içinde Marx’ın adı geçen makaleleri, tarihsel sosyolojinin vaat ettiği şeyin somutlanmasıdır. Marx’ın yanı sıra, Weber’den kalan miras, yani özellikle iktisadi (kapitalizm), siyaseti (modern devlet ve akılcı bürokrasi) ve dini (Protestan etiği) hem özgül Batı Avrupa ve uygarlık odaklı, hem de küresel bir çerçevede eklemlemeyi başardığı genel Modernite çözümlemeleri ile ilgili miras da büyüktür” (Özdağ, 2009: 37).

²⁹ Burada bahsi geçen klasikler, kamu yönetiminde ‘klasik yaklaşım’ olarak anılan Taylor, Fayol, Urwick, Gulick gibi isimler değildir. Örneğin Weber’dir, Marks’tır, kameral bilim yazınıdır.

³⁰ Skocpol (1999b: 362), alandaki bu yöntemsel çeşitliliği “yararlı eklektizm” olarak nitelendirir.

362-363). Tarihsel sosyolojinin uygun yöntemleri için mekanik bir tarif yoktur (Skocpol, 1999b: 363). Ergut'un (2009: 198) ifade ettiği üzere, tarihsel sosyoloji, temel olarak özneler arası, gruplar arası, aktörler arası ilişkilere bakar, yani bir "interaction" (etkileşim) meselesidir. Tek bir aktörü kendi başına incelemenin imkânsız olduğunu kabul eder. Bu anlamıyla, bir işçi sınıfı tarihinin işçi sınıfı içinden yazılamayacağını söyler. Yani teorik bir çoğulculuğu kabul eder ve bu konuda herhangi bir kısıtlaması yoktur." (Ergut, 2009: 198). Tarihsel sosyoloji, tek bir teori ile bakmaz. Marx, Weber vs. bunların hepsi rahatlıkla kullanılabilir. Bu anlamda çok eklektiktir. Bir "teori jandarması"nı kabul etmez. Eldeki probleme bakar ve bunu en iyi görecektir lens hangisi ise onu kendi başına kurar. Olmayan bir lens yaratır. O lensin içinde Marxizm olabilir; Weber olabilir; hatta "akılcı seçim" (rational choice) bile olabilir. Dolayısıyla tarihsel sosyoloji fenomen bazında çalışır. İncelemek istenen fenomen ne ise, ona uygun bir teori belirlenir (Ergut, 2009: 197). Örneğin Skocpol (2004: 105), Fransa, Rusya ve Çin'deki toplumsal devrimleri incelediği çalışmasında bu ülkelerin devrim öncesi toplumsal-siyasal yapılarına ilişkin çözümlerini - ikisinin de bütünüyle kabul etmeksizin - hem Marksist hem de Weberci yaklaşımlara dayandırmaktadır. Skocpol'un bu yaklaşımı ancak kuramsal çoğulculuk ile açıklanabilir. Barrington Moore'un, çağdaş dünyanın oluşmasını açıklayışı, temel yönelimi bakımından Marksist olmakla birlikte, modernleşmeci kuramın kimi öğelerinden de yararlanmaktadır (Burke, 2000: 142). Tilly sosyal bilimi tarihselleştirmeye katkıda bulunduğu gibi teorik monistliğe karşı herkesi uyarmıştır (Ergut, 2009: 199). Kendisi de, *Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu*'nda Weberci zor ve Marksist birikim veya el koyma kavramlarını bir arada kullanmıştır (Akbulut, 2007: 233).³¹ Yine Wallerstein da, esas olarak Marksçı bir yaklaşımı, evrimci kuramın öğeleriyle birleştirerek kâr ve hegemonya için devletlerarası rekabetin önemi üstünde durmaktadır (Burke, 2000: 142). Bu örnekler kuşkusuz artırılabilir. (Karşılaştırmalı) kamu yönetimi açısından önemli olan ise, yönetsel çokluğun/çeşitliliğin bu alana katkı sağlayıp sağlayamayacağıdır. Yönetsel çokluğun eklektik niteliği yukarıda bahsedildiği kadar faydalı olabilir mi? Buna verilebilecek net bir cevap yoktur. Ancak bu yaklaşım, karşılaştırma yaparken sabitlenen olguyu açıklayacak kuramsal dayanak nereden geliyorsa, o dayanağı çekinmeden kullanmak konusunda cesaretlendiricidir.

Yönetim biliminin ve karşılaştırmalı yönetimin bir disiplin olarak başarmaya çalıştığı amaçlardan birisi de gerek topluma gerek yönetsel olana ilişkin

³¹ Tilly, devleti, zorun örgütlenmesi olarak tanımlar ve kentlerin de sermaye ile bağlantılı olduğunu savunur. "Zor yoğun bölgeler, az kent bulunan, tarımın egemen olduğu, orun doğrudan önemli olduğu yerlerdir. Sermaye yoğun bölgeler ise, çok kent bulunan, ticaretin ve pazar çıkışlı üretimin egemen olduğu bölgelerdir. Bu iki bölge arasındaki ayrım, el koyma stratejilerindeki farklılıktan kaynaklanır. Sermaye birikimi ve yoğunlaşması sürecini kentler üretir. Kentlerin gelişme biçimi, yoğunluk ve birikim arasındaki dengeye bağlıdır" (Akbulut, 2007: 232).

evrensel, kapsayıcı yasalar bulmak ya da yasa benzeri genellemeler yapmak olmuştur. Ancak tarihsel sosyoloji geleneği örneğin Tilly, Skocpol sosyal süreçlerde, ‘kapsayıcı yasalar’ ya da ‘yasa benzeri genellemeler’ yapılamayacağını, sadece **nedensel mekanizmaların ortaya çıkarılabileceğini** belirtir (Ergut, 2009: 199). Temel amaç, büyük ölçekli yapıların ve değişimlerin süreçlerini incelemek, bunların nedenselliklerini keşfetmeye çalışmak ve sonuçlarını anlamaktır. Nedensel mekanizmaların keşfi bizi “tarihselliğe ve tarihsel bilgiye duyulan ihtiyaca” geri götürür. Tarihsellik ve tarihsel bilgi çok önemlidir. Çünkü “bugüne ilişkin bir fenomenin esas nedeni 18. yüzyıldaki kritik bir moment olabilir. Kısa dönemde görülemeyen nedensellikler, ancak ‘görüş alanı’ genişletildiğinde kendilerini belli ederler” (Ergut, 2007: 4-5). Nedenselliğin keşfedilmesinde ilk adım görüş alanının genişletilmesi ise diğer adım, nedenselliğin nasıl açıklanabileceği üzerine düşündürmektir. Örneğin Tilly, “incelemeye alınan toplumsal süreç her neyse, onun hiçbir şekilde ‘yeterli ve gerekli’³² koşulları ortaya konularak açıklanamayacağını” (Ergut, 2002: 226) savunur. “Çünkü hiçbir toplumsal süreç (devrimler, suç, bürokratikleşme, çocukluk, parasallaşma), tek bir fenomen olarak algılanıp; her özgül durumun o fenomenin genel dinamiği içinde ve onun dışı olarak işlediği varsayılmaz. Fakat bu durum, toplumsal süreçlerin her birinin anlaşılabilir düzenlilikler barındırdığı varsayımını değiştirmez (Ergut, 2002: 226). Dolayısıyla buradan çıkarılacak sonuç, karşılaştırmalı kamu yönetiminde nedensel ilişkilere odaklanmak gerektiği ve buradan tipik düzenlilikler çıkarılabileceğidir. Örneğin tüm zamanlar için geçerli bir yönetsel ilkenin bulunması yerine, belli yönetsel ilkelerin hangi süreçler ve koşullar içerisinde neden ortaya çıktığını keşfetmeye çalışmak daha açıklayıcıdır.

Nedensel ilişkilerin açıklanması ile ilişkili olarak tarihsel sosyolojinin **tikellik ve tümellik arasında kurduğu denge** karşılaştırmalı yönetime yönetsel olarak bir açılım sağlayabilir. Karşılaştırmalı kamu yönetiminin ilk yıllarındaki esas başarısızlığı farklı serüvenleri, idari yapıları, toplumları, evrim süreçlerini tek biçimli ve tek önlü olarak kavramsallaştırması yatar. Bütün toplumların gideceği belli bir yönün olduğu kabulü ve toplumları ve yapıları anlamak için buradan hareket edilmesi hatalı kıyaslamalara, daha doğru bir ifadeyle totalleştirmelere yol açmaktadır. Dolayısıyla temel sorun, farklı serü-

³²Tilly, “Avrupa’da Devrimler” adlı kitabının başında trafik sıkışıklığı ile güneş tutulması arasında bir karşılaştırma yapar. Devrimler, güneş tutulmasına benzemez. Belirli bir düzen içinde hareket eden gök cisimleri, kesin bir şekilde belirlenebilecek koşullar altında güneş tutulmasını ortaya çıkarırlar. Oysa devrimler trafik sıkışıklığına benzer. “Biçimi ve derecesi büyük değişkenlik gösteren trafik sıkışıklığı, anlaşılmaz bir şekilde rutin araç akışını etkisi altına alır, bu akışlardan gelişir ve çok çeşitli nedenlerle, çok çeşitli koşullar altında meydana gelir. Yine de trafik sıkışıklığı rasgele olmaz.” (Tilly 2005: 13-14’dan akt. Ergut, 2007: 9)

venlerin ve evrim süreçlerinin nasıl kavramsallaştırılabileceğidir. Bunu yaparken tikel olanla evrensel olan arasında tercih yapmak zorundan kalmadan, bir taraftan evrensel olanın etkileri diğer taraftan bu büyük yasalarla açıklama uğruna tikellikler hasıraltı edilmeden nasıl incelenebilir? İşte bu noktada tarihsel sosyoloji yardımı koşar. Tarihsel sosyoloji, toplumların gelişmesinde tek model/yol olduğunu kabul etmez. Bunun altında, araştırmacıların “zaman”a ilişkin fikirleri yatar. Zaman görelidir ve farklı zamansallık düzlemleri vardır. Dolayısıyla bütün toplumların aynı biçimde, aynı hızda, aynı yöne akmaları mümkün değildir.

Karşılaştırmalı kamu yönetimi açısından en önemli katkı belki de tarihsel sosyoloji çalışmalarının olmazsa olmazı “*karşılaştırmalı analizler*”³³ yapmasıdır (Skocpol, 1999; Özdalga, 2009; Açıklık, 2009). II. Dünya Savaşı’nın ortasında kalkınma iktisadi, karşılaştırmalı edebiyat ve karşılaştırmalı siyaset gibi alt disiplinlerin ortaya çıkması ile sosyal bilimlerde karşılaştırmalı incelemeler özellikle ABD’de ivme kazanmıştır. Karşılaştırmalı nasıl yapılacağı, karşılaştırmalı yöntemin önemi karşılaştırmalı kamu yönetiminde olduğu gibi, sosyoloji alanında II. Dünya Savaşı’ndan çok daha önce gündeme gelen önemli meselelerden bir tanesidir. Karşılaştırma, özellikle toplum kuramında her zaman merkezi bir rol oynamıştır. Öyle ki Durkheim, karşılaştırmalı sosyolojinin, sosyolojinin özel bir dalı değil, kendisi olduğunu (akt. Burke, 2000: 21) söyleyerek, karşılaştırmalı, sosyolojinin *sine qua non*’u olduğunu ima etmiştir.³⁴

Karşılaştırmalı kamu yönetimi, kendisini “karşılaştırma” üzerinden kurduğu için, karşılaştırmalı analiz noktasında tarihsel sosyolojiden, toplumsal tarihten ya da karşılaştırmalı tarihten bu yaklaşımı örnek alması gerektiği öne sürülemez. Ancak kamu yönetimi disiplini için öne sürülebilecek husus, kamu yönetiminin tarihselleştirilmesi örneğinde olduğu gibi, kamu yönetiminin zaten karşılaştırmalı olması gerektiğinin kabul edilmesidir. Kamu yönetimi alanının, karşılaştırmalı kamu yönetimi olarak ayrı bir alt dala ayrılması, yazının başında da savunulduğu üzere ideolojiktir ve pragmatiktir. Ancak bu durum kamu yönetiminde karşılaştırmalı yöntemin ve karşılaştırmalı geleneğin değerini azaltmaz; aksine, örneğin kökleri - kendi alanımız açısından önemli olduğu için - Marx’ta, Weber’de olan karşılaştırmalı yöntemin kamu yönetiminin gündemine alınmasına aracılık etmesi bakımından bilimsel bir değer taşır. Karşılaştırmalı yöntem, kamu yönetiminin bilimselliğine katkıda bulunur. Bu yöntemin, (karşılaştırmalı) kamu yönetimine olabilecek katkısı, yöntemin sosyolojide, tarihte, siyaset biliminde, iktisatta nasıl kullanıldığını inceleyerek,

³³ Karşılaştırmalı yöntemin tehlikelerine (evrimci varsayıma dayanma ve etnosentrizm) dair Burke’ye (2000: 24-25) bakılabilir.

³⁴ “Tarihçiler ise kendilerinin belirli, biricik ve yinelenemez olanla ilgilendiklerini gerekçe göstererek karşılaştırmayı reddetme eğiliminde olmuşlardır” (Burke, 2000: 21).

karşılaştırmalı yöntemin değerinin ve öneminin nereden geldiğine, bu alanlarda karşılaştırmının neden yapıldığına bakarak anlaşılabilir.³⁵ Bu sorulara cevap verebilmek için yine klasiklerden destek almak mümkündür. Örneğin Weber 1914 yılında şehir tarihi ile ilgili bir tartışmada bir tarihçiye, tarihin Orta Çağ şehrinde neyin özgül olduğunu ortaya koyması gerektiği konusunda uzlaştıklarını ama bunun ancak diğer şehirlerde (antik, Çinli, İslami) neyin eksik olduğunun bulunması ile yani, ancak karşılaştırma ile mümkün olabileceğini söylemiştir (Burke, 2000: 22). Dolayısıyla belirli bir eksikliğin anlam ve önemi ancak karşılaştırma yaparak anlaşılır. Yine Weber, Batı uygarlığının ayırıcı özelliklerini açıklamak üzere, Batı’da Protestanlığın, kapitalizmin ve bürokrasinin ortaya çıkışını incelemiş; bunların başka yerlerde nasıl ortaya çıktıklarını da görüş alanı içine almıştır.³⁶ Böylelikle bu olguların farklı toplumlardaki benzerliklerini, farklılıklarını ve ilişkilerini tespit etmiştir (Burke, 2000: 22). Barrington Moore da, benzer şekilde, karşılaştırmayı genel açıklamaları sınamanın bir aracı olarak kullanmıştır. Moore’a göre “karşılaştırmalar, tarihsel açıklamaları olumsuz açıdan kabaca denetmeye yarayabilir” (akt. Burke, 2000: 23). Reinhard Bendix de benzer şekilde, bir yapıyı başka biriyle karşılaştırmının o yapıyı daha iyi görmeyi sağladığını, örneğin Avrupa feodalizminin, Japon feodalizmi ile karşılaştırılarak daha iyi anlaşılabilceğini savunmuştur (akt. Skocpol, 1999b: 372). Bendix’in karşılaştırma yöntemini kullanmasının bir nedeni de, bu yöntemin tarihsel tikellik duygusunu kaybettirmeden farklı ülkeleri karşılaştırmaya imkân tanınmasıdır (Skocpol, 1999: 372). Yani karşılaştırma benzerlikleri ve farklılıkları açıklayarak olguları daha iyi tanımlamaya yaradığı gibi tikellikleri açık hâle getirmeye de yarar. Kısaca buradan çıkan sonuç, karşılaştırmının yalnızca benzerliklere değil, özellikle farklılıklara da dayanmasıdır. Vakalar arasındaki benzerliklerin çözümlenmesi tarihçileri “kör sokaklardan başka bir şey olmayan yolları izlemekten alıkoyduğu” (akt. Chirrot, 1999: 35) için önemlidir. Ancak Bloch’un isabetle vurguladığı üzere “çoğunlukla sadece biçimdeş olan sahte benzerlikleri

³⁵ Karşılaştırmalı kamu yönetiminde temel sorun alanlarından birisinin “karşılaştırma yöntemi”nin kendisi olduğu belirtilmişti. Bunun bir sorun olarak alınmasının nedeni, karşılaştırmalı yönetim çalışmalarında karşılaştırmının yapıma amacıdır. Çünkü neden karşılaştırma yapıldığına verilecek cevap, karşılaştırmının tüm aşamalarını ve yönünü belirler (Güler, 2013: 30). Karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmalarında amaç, gerek ilk dönemde gerekse sonraki dönemlerde az gelişmiş ülkenin gelişmiş ülke modeline geçişini sağlayacak model ve çerçeveyi kurmaktır. Oysa kamu yönetimi disiplini toplumsal/yönetimsel/iktisadi olguları açıklamak için karşılaştırmalı yöntemi kullanmak zorundadır. Bunun yanında, bir başka sorun da, karşılaştırmalı kamu yönetiminin, karşılaştırmının tehlikelerine saplanmış görünmesidir. Karşılaştırmalı yöntem, “toplumların kaçınılmaz aşamalar sıralamasıyla ‘evrildikleri’ varsayımını kolayca kabul ettirme tehlikesi”ni taşır. İkinci tehlike ise, etnosentrizm tehlikesidir (Burke, 2000: 25).

³⁶ Richard Bendix bunu karşıt-kavrayışlar olarak adlandırır, bu yöntem karşılaştırmalı yaklaşımın da temelidir.

temizlemek önemlidir. Ve bu benzerliklerin bazısı çok sinsi de olabilir” (akt. Chirot, 1999: 35).

Karşılaştırmalı kamu yönetimindeki sorun alanlarından birisinin inceleme nesnesi olduğu belirtilmişti. Alanın ismi, inceleme nesnesinin “kamu yönetimi” olduğunu açıkça göstermektedir. Ancak kamu yönetiminin nasıl tanımlanacağı ve nasıl çalışılacağı başlı başına bir sorundur. İnceleme nesnesi işlevsel parçalar olarak ele alınan idare/bürokrasiden devlete kaydırılsa bile devletin nasıl çalışılabileceği de yeni bir sorun yaratmaktadır. Bu yalnızca (karşılaştırmalı) kamu yönetiminin değil ucu iktidara ve devlete değen her disiplinin zorlu sorularından birisidir (Abrams, 1988). Devletin ne olduğu ve nasıl çalışıldığına/çalışılabileceğine verilebilecek çeşitli cevaplar vardır. Bu çalışmanın odak noktası, tarihsel sosyolojinin **devleti çalışmanın yöntemi üzerine sağlayabileceği açılımlardır**.³⁷ Tarihsel sosyoloji geleneğinde devlet çeşitli biçimlerde tanımlanır ancak ilk dönem tarihsel sosyologlarda dikkat çeken özellik devletin Weberci bir anlayışla ele alınarak yeniden yorumlanmasıdır. Bu tartışmalarda devlet, territoryal ve toplumsal niteliğinden ziyade, idari ve zorlayıcı gücü olan bir kurum olma özelliği ile ön plana çıkmaktadır (Yalvaç, 2007: 36). Ancak burada devlet, ne liberal kuramda olduğu gibi varsayımsal bir sözleşmeye dayanır - devlet liberal kuramda ontolojik bir varlık değildir - ne de Marksist çözümlemeye olduğu gibi bir bağımlı değişken - üst-yapı kurumu - olarak tanımlanır.³⁸ Bu yaklaşımda devlet bir **kurumlar sistemi**dir (Yalman, 2015: 76). “Yeni Weberci görüşe göre zorlayıcı ve yönetici bir kurum olarak devlet tanımının önemi, devletlerin sadece birbirleriyle değil ama aynı zamanda hem kendi toplumları içinde hem de diğer başka toplumlardaki başka aktörlerle ilişkisinin incelenmesini mümkün kılmasıdır. Bu anlayışa göre devlet bütün toplumsal ilişkiler ağının kesiştiği idari bir merkez-

³⁷ Tarihsel sosyoloji geleneğinde devletin ele alınma biçiminde bir örneklik söz konusu değildir. Yalvaç, uluslararası ilişkilerde tarihsel sosyoloji geleneğini, Weber’in devlet kuramının kurumsal bir yorumuna dayanan yeni Weberci ve daha sonraları gelişen tarihsel maddeci gelenek olarak ayırır (Yalvaç, 2013). Weber’in, “belli topraksal alanda fiziksel gücün meşru kullanımını tekelinde bulunduran insan topluluğu” şeklindeki devlet tanımından yola çıkarak Weber’in kurumsal bir devlet anlayışı olduğunu ve devletin kurumsal otonomisinin önemini ileri sürenler birinci aşama yeni Weberci; Weber’in devlet tanımının sadece kurumsal faktörleri değil aynı zamanda toplumsal bir boyutu olduğunu ileri sürenler ise ikinci aşama yeni Weberci’ler olarak tanımlanmıştır” (Yalvaç, 2007: 35-36).

³⁸ Türkiye’de kamu yönetimi yazınında devletin bu şekilde ele alınışına örnek olarak Birgül Ayman Güler verilebilir. Güler (2015: 19), Fişek’in *Yönetim* (2015) adlı kitabına yazdığı “Sunuş”ta, Fişek’in yönetsel olguları bağımlı değişken olarak kabul ettiğini ve kitap boyunca tarihsel yönetim biçimleri ve yönetim düşüncelerinin maddi temellerini araştırdığını belirtmekte, kendisi ise, yönetimin zaman zaman toplumsal yapıyı ve tarihsel yönetim biçimlerini de etkilemiş bir mekanizma olarak var olduğunu kabul etmektedir. Güler’e göre (2015: 19) “kendisi bir sistem oluşturan yönetsel olgular dünyası, ekonomik temelle bu temelin asıl ve belirleyici olduğu iki yönlü bir ilişki içindedir.”

dir” (Yalvaç, 2007: 36). (Karşılaştırmalı) kamu yönetimi açısından bu yaklaşımın önemi, “devletler sisteminden kaynaklanan askeri/stratejik rekabetin devletlerin oluşumunu ve devlet eylemlerini şekillendiren esas ortam olduğunu ileri sürmeleri ve devletler sistemindeki rekabetten kaynaklanan savaşların merkezileşmiş bir bürokrasiyi ve yönetsel mekanizmayı nasıl zorunlu kıldığını” (Yalvaç, 2007) göstermelerinden kaynaklanmaktadır.

Devletlerarası rekabetin ve savaş olgusunun toplumsal yapıları ve devletin oluşumunu etkilemesine değinmişken Skocpol’ü anmak gerekir. Skocpol toplumsal devrimlerin ortaya çıkmasında devletler sisteminden gelen baskılara ve askeri zorunluluklara dikkat çeker. Skocpol’e göre devlet, “yönetici bir otoritenin başını çektiği ya da az çok eşgüdümlediği bir kamuyönetimsel (idarî), polisiye ve askeri örgütlenmeler kümesi” dir (Akbulut, 2007: 229) ve içte düzeni sağlamak ve dışarıda da devletlerle rekabet etmek üzere iki işlevi vardır. Bu yüzden de devletin incelenmesi için sadece toplumsal sınıflarla ilişkisine değil - Marksist kuramın yaptığı budur -, diğer devletlerle olan ilişkisine de bakmak gerekir. Devlet diğer devletlerle askeri rekabet içinde olduğu için zorlayıcı ve yönetici örgütleri yaratmak için kaynak arayışındadır. Bu yüzden de sürekli olarak hâkim sınıfın çıkarlarını kollayamaz. Çünkü devlet, ekonomik ve toplumsal kaynaklara el koymada egemen sınıflarla yarışmak zorundadır (Akbulut, 2007: 230; Yalvaç, 2007: 37-40). Bu bakımdan Skocpol, devletin onunla birlikte kamu yönetsel ve baskıcı örgütlenmelerin, egemen sınıfın doğrudan denetiminden en azından potansiyel olarak özerk olduğunu düşünür.³⁹ Dolayısıyla Skocpol, devleti gözlemlenebilir bir araştırma nesnesi, bir kurumlar sistemi, bağımsız bir değişken olarak incelemekte; bunu yaparken de yalnız toplumsal ilişkilere değil devletlerarası ilişkilere de odaklanmakta ancak devletlerarası ilişkilerde de devlet, doğrudan dünya ekonomisinin bağımlı bir değişkeni olarak yer almamaktadır. Skocpol’e göre devletler sistemi, uluslararası gerçeğin otonom bir düzeyini oluşturmaktadır. Devletler sistemi kapitalizm ile iç içedir ancak ona indirgenemez. Devletler sistemi ile dünya ekonomisi arasında eşbelirleyicilik söz konusudur (Yalvaç, 2007: 39).

Yukarıdaki inceleme biçimlerinden ve açılımlardan bağımsız olmamakla birlikte, bir diğer önemli katkı tarihsel sosyolojinin *yalnızca yapıları - form - değil özellikle yapılaşmaları - formation - incelemesidir*. Dolayısıyla toplum, yalnızca şeylerin durumu değil süregiden bir süreç olarak ele alınır. Karşılaştırmalı kamu yönetimi için buradan çıkarılabilecek ders, inceleme nesnesi olarak yalnızca yapıların, kurumların, bürokrasilerin incelenmesi değil yapılaşma, kurumlaşma, bürokratikleşme süreçlerinin incelenmesi gerektiğidir. Süreç, eylem ve yapılar arasındaki bağıdır (Abrams, 1982: 3). Dolayısıyla sü-

³⁹ Nicos Poulantzas’ın devletin görelî özerkliği tartışmasını hatırlamak gerekir.

reçlerin çözümlenebilmesi için sadece yapıların incelenmesi yetmez. Bu yapılarla ilaveten “eylem”lere bakmak gerekir. Karşılaştırmalı kamu yönetimi yapılarına odaklanırsa, karşılaştırma nesnelere bürokratik yapılar ve işlevler olarak öylece dururlar ve bunları karşılaştıran çalışmaların betimlemesi dışında herhangi bir katkısı da olmaz. Betimlemenin ötesine geçebilmek için “yapılaşma”ya odaklanmak gerekir.

Yapılaşmadan hareketle ve bununla ilgili olarak tarihsel sosyolojinin, karşılaştırmalı yönetim çalışmalarına yapabileceği bir katkı da *kavram setleri/açıklama biçimleri* aracılığıyla olabilir.⁴⁰ Bu kavramlardan birisi de *patikaya bağımlılık/ patikanın belirleyiciliği* ilkesidir. Bu şu anlama gelir: “andaki hiçbir durum, daha önceden belirlenmiş gelişme dinamiklerinin bir sonucu değil, tarihsel olarak ortaya çıkmış, uzun dönemli ve son derece yavaş ilerleyen özgül süreçlerin bir sonucudur. Olayların ve olguların tarihsel dizilişi sonuçlar üzerinde temel belirleyicidir” (Ergut, 2002: 224). Kısacası der, Ergut (2007: 6) patikaya bağımlılık, geçmiş olayların günümüzdeki olaylar üzerindeki toplam etkisidir. Ancak bu durum “herhangi bir şekilde önceden belirlenmiş bir gelişme çizgisinin ‘gerekli’ ve ‘doğal’ bir aşaması olmaktan çok, ‘uzun yavaş, tarihsel olarak örgün süreçlerin’ bir sonucudur” (Ergut, 2007: 6). Dolayısıyla, “bugüne baktığımız zaman, sadece bugüne bakmıyoruz. Her zaman birtakım süreçlere bakıyoruz. Bu süreçlerin tarih içinde bugünü nasıl ortaya çıkardığına bakıyoruz” (Keyder, 2009: 106). Tarihsel patikanın belirleyiciliği, patikaya bağımlılık ilkesinin kısıtları da bulunmaktadır. Belirleyici olan patika ise, tarihsel zincirin halkalarından birisi yer değiştirirse bütün yapı değişecektir. Ancak ülkeler bazında durumun hiç de böyle olmadığı görülür. Öyleyse patikalara bir de bazı olguları eklemek gerekir. Örneğin Tilly, devlet inşası ve kapitalizm gibi büyük yapısal değişimleri de belirleyiciler⁴¹ olarak ele almıştır (Ergut, 2002). Tilly patikaya bağımlılığı şöyle açık-

⁴⁰ Benzer bir şekilde Burke (2000), *Tarih ve Toplumsal Kuram* adlı yapıtında tarih yazımında toplumsal kuramın nasıl kullanılabileceğini ve tarihin toplumsal kuramcılara ne yararı olduğunu araştırır. Tarihin, toplumsal kuramdan yararlanabileceğini, tarihsel çözümlenmelerde toplumsal kuramcılarının kullandığı bazı kavram setlerini, modelleri ödünç alabileceklerini savunmaktadır. Ancak toplum kuramında yararlanılan belli başlı kavramlar 19. ve 20. yüzyılda Batı toplumlarının incelenmesi ile oluşturulduğu için, bu kavramların kültür-bağımlı olduklarının kabul edilmeleri ve doğrudan uygulanmak yerine uyarlanarak kullanılmaları gerektiği konusunda uyarıda bulunur (Burke, 2000: 45). Uyarlanarak kullanılacak ya da tarihsel analizde yararlı olabilecek kavramları ise, toplumsal rol, cinsiyet ve cinsel rol, aile ve akrabalık, topluluk ve kimlik, sınıf, statü, toplumsal hareketlilik, gösterişçi tüketim ve sembolik sermaye, karşılıklılık, patronaj ve yiyicilik, iktidar, merkez ve çevre, hegemonya ve direniş, toplumsal hareketler, zihniyet ve ideoloji, iletişim ve alımlama, sözellik ve metinsellik, söylence şeklinde sıralamaktadır (Burke, 2000: 46-100).

⁴¹ Tilly kapitalizmin i) Sermaye-emek çatışması, ii) Kapitalistlerin üretim faktörleri üzerinde tarihsel olarak kontrol gücü olanlarla çatışması, iii) piyasa kaynaklı çatışmalar: alıcı-alıcı; alıcı-

lamaktadır; “bir olayın belirli bir momentte ve zamanda olması, sonucu etkiler. Nasıl olduğunu ortaya çıkarmak için ne zaman olduğunu bilmemiz gerekir” (Tilly, 2002: 172’den akt. Ergut, 2007: 6).

Patıkaya bağımlılık kavramı, toplumsal yapıların ve süreçlerin incelenmesinde tarihsel bilgiyi kullanmaya bir çağrı olarak da anlaşılabilir. Patıkaya bağımlılık, yalnızca “bugün”e odaklanan çalışmaların karşısında tarihsel süreçlerin kurucu roller oynadığını ve bu rolleri de amprizme kaymadan teorileştirmeye yönelik bir açıklama yöntemidir (Ergut, 2007: 5). Böylelikle, karşılaştırmalı kamu yönetimi açısından patıkaya bağlılık kavramının önemi ve katkısı kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Karşılaştırmalı kamu yönetimi, yönetsel kurumların ve süreçlerin tarihsel ve mekânsal olarak nasıl ve neden geliştiğini ve değiştiğini açıklamak ile ilgileniyorsa, patıkaya bağımlılık kuşkusuz yararlanılabilecek bir kavram setidir.

Sonuç Yerine

Bu yazının belli ve uygun bir sonucu yoktur. Yazının bütünü sonuç niteliğindedir. Ancak bu metnin savunusunu tek bir cümle ile söylemek gerekirse; Durkheim, Mills, Abrams gibi araştırmacıların, sosyolojinin, zorunlu olarak karşılaştırmalı ve tarihsel olduğu yönündeki savunularından hareketle, adını hak eden kamu yönetiminin de *tarihsel, sosyolojik ve karşılaştırmalı* kamu yönetimi olduğu söylenebilir. Tarihsel sosyoloji, karşılaştırmalı kamu yönetimine daha genel olarak da kamu yönetimine, tarihsel bilgiyi, karşılaştırmayı, toplumu ve bugün adını anmanın pejoratif bir manaya geldiği klasik araştırmacıları gündeme getirme potansiyeline sahip olması açısından önemlidir.

İkinci olarak, tarihsel sosyolojinin karşılaştırmalı kamu yönetimine yeni patikalar açabilecek nitelikte olduğu savunuluyorsa, yönetsel ve kuramsal önerileri somutlaştırmak adına, bu çerçeveyi kullanan bir çalışmanın nereye/neye/nasıl yoğunlaşabileceği üzerine düşünmek gerekir. Örneğin, Skocpol üzerinden konuşmak gerekirse, Skocpol⁴² karşılaştırmalı kamu yönetimi alanında çalışsaydı nereye/neye/nasıl yoğunlaşır? diye bir soru gündeme getirilebilir. Gerçekten de çalışma boyunca Skocpol’ün “nasıl” incele-

satıcı; satıcı-satıcı arasında olmak üzere üç toplumsal mücadele ve çatışma alanı ortaya çıkardığını; devletin inşa sürecinin de i) kontrol altında tutulan nüfustan artığın çekilip alınması mücadelesi; ii) devlet özneleriyle sınırların içindeki veya dışındaki egemenlik kaynakları arasındaki çatışmaları; iii) hali hazırda devletin kontrol altında tuttuğu kaynaklar üzerinde hak iddia eden toplumsal örgütlenmeler arasındaki rekabet ve çatışma ortaya çıkardığını yazar. (Ergut, 2002).

⁴² Bu soru diğer tarihsel sosyologlar düşünülerek de sorulabilir.

diği açıklığa kavuşturulmuş ancak onun ne çalışabileceği üzerinde durulmamıştır. Soruya dönecek olursak, Skocpol, toplumsal değişim süreçlerini incelediğine göre, karşılaştırmalı kamu yönetimi alanında çalışsaydı, merkezi ve zorlayıcı (kamu) yönetsel örgütlerin gelişme (ki bunun nedeninin uluslararası devlet sisteminin, rekabetçi dinamiği olduğunu savunmaktadır) ve değişme süreçlerine odaklanabilir, değişme süreçlerini ise toplumsal devrimler üzerinden anlamaya alışabilirdi. Bununla birlikte yine devrimler ve (kamu) yönetsel örgütlenmeler arasındaki ilişkileri inceleyebilirdi. Çünkü Skocpol, devrim sonrasında, toplumsal ve siyasal tahakküm kurmak için bir kamu yönetimi silahı keşfedildiğini savunmaktadır. Böylece, merkezileşmiş, bürokratik ve profesyonel bir devlet oluşturulmuştur. Buradan hareketle, toplumsal devrimlerin farklı üretim biçimleri ve rejimleri ile sonuçlanmasına rağmen, neden benzer merkezi ve bürokratik kurumsal yapıların ortaya çıktığı ayrı bir çalışma sorusu olabilir.

Kaynakça

- Aberbach, Joel D. ve Bert A. Rockman, “Comparative Administration: Methods, Muddles and Models”, *Administration & Society*, Vol. 18, No. 4, 1987, s. 473-506.
- Abrams, Philip, “History, Sociology, Historical Sociology”, *Past and Present*, No. 87, 1980, s. 3-16.
- Abrams, Philip, *Historical Sociology*, Cornell University Press, New York 1982.
- Abrams, Philip, “Notes on the Difficulty of Studying the State”, *Journal of Historical Sociology*, Vol. 1, No. 1, 1988, 59-88.
- Akbulut, Örsan, *Küreselleşme, Ulus- Devlet ve Kamu Yönetimi*, TODAİE Yayınları, Ankara 2007.
- Alton, A. J., “Comparative Management Theory: How Useful to the Practitioner”, *Management International Review*, Vol. 9, No. 1, 1969, s. 3-11.
- Bedük, Aykut, *Karşılaştırmalı İşletme ve Yönetim Sözlüğü*, Nobel Yayıncılık, Ankara 2012.
- Bendor, Jonathan, “A Theoretical Problem in Comparative Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 6, 1976, s. 626-631.
- Burke, Peter, *Tarih ve Toplumsal Kuram*, 2. Baskı, (ev. Mete Tunçay), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 2000.
- Chirot, Daniel, “Marc Bloch'un Toplumsal ve Tarihsel Manzarası”, *Tarihsel Sosyoloji: Bloch'tan Wallerstein'e Görüşler ve Yöntemler*, (Ed. Theda

- Skocpol), (Çev. A. Fethi), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1999, s. 22-47.
- Emre, Cahit, “Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişim Sürecinde Karşılaştırmalı Kamu Yönetiminin Yeri”, *Yönetim Bilimi Yazıları*, (Ed. Cahit Emre), İmaj Yayınevi, Ankara 2003, s. 69-99.
- Ergut, Ferdan, “Sosyal Bilimlerde Tartışma Ortamının Kurgulanması ve Tarihsel Sosyolojinin İmkânları”, *Toplum ve Bilim*, S. 91, 2002, s. 213-228.
- Ergut, Ferdan, “Disiplinler-Arasılık, Teori ve Tezden Çıkmış Kitaplar Üstüne Serbest Vezinle Yazılmış Düşünceler”, *Toplum ve Bilim*, S. 100, 2004, s. 39-44.
- Ergut, Ferdan, “Tarihsel Bilginin Özgüllükleri: Zaman ve Patıkaya Bağımlılık”, *Praksis*, S. 17, 2007, s. 159-173.
- Ergut, Ferdan, “Tarihsel Sosyoloji Ne Yapar? Nasıl Yapar?”, *Tarihsel Sosyoloji: Stratejiler, Sorunsallar, Paradigmalar*, (Ed. Ferdan Ergut ve Ayşen Uysal), Dipnot Yayınları, Ankara 2012, s. 13-36.
- Ergut, Ferdan, ve Ayşel Uysal (Ed.), *Tarihsel Sosyoloji: Stratejiler, Sorunsallar, Paradigmalar*, Dipnot Yayınları, Ankara 2007.
- Farazmand, Ali (Ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, 2. Baskı, Marcel Dekker Inc, New York 2005.
- Fırat Üniversitesi SBKY Dersleri, <http://sbkyb.iib.firat.edu.tr/tr/node/115> (15.05.2017).
- Fişek, Kurthan, *Yönetim*, 5. Baskı, Kilit Yayınları, Ankara 2015.
- Gulbenkian Komisyonu, *Sosyal Bilimleri Açın: Sosyal Bilimlerin Yeniden Yapılanması Üzerine Rapor*, 10. Baskı, (Çev. Şirin Tekeli), Metis Yayınları, İstanbul 2014.
- Güler, Birgül Ayman, “Giriş: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Nedir?”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, 3. Baskı, (Ed. Koray Karasu), İmge Kitabevi, Ankara 2013, s. 23-40.
- Güler, Birgül Ayman, “Sunuş Yazısı”, *Yönetim*, Kurthan Fişek, 5. Baskı, Kilit Yayınları, Ankara 2015, s. 13-27.
- Heper, Metin, *Modernleşme ve Bürokrasi: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş*, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara 1973.
- Jones, Gareth Stedman, “Historical Sociology to Theoretical History”, *The British Journal of Sociology*, Vol. 27, No. 3, 1976, s. 295-305.
- Karasu, Koray, “Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Ders Tanıtımı”, http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/?page_id=230 (15.07.2017).

- Karasu, Koray, “Karşılaştırmalı Yönetim- Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi III. Sınıf Ders İzlenesi”, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/files/2013/07/karsilastirmalilisans.pdf> (15.07.2017).
- Keskin, Nuray Ertürk, “Karşılaştırmalı Kamu Yönetiminde Kuram Denemeleri ve Ana Yaklaşımlar”, https://www.academia.edu/2963546/Kar%C5%9F%C4%B1la%C5%9F%C4%B1mal%C4%B1_Kamu_Y%C3%B6netiminde_Kuram_Denemeleri_ve_Ana_Yakla%C5%9F%C4%B1mlar (24.12.2017).
- Kutlu, Önder, *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları*, 2. Baskı, Çizgi Kitabevi, İstanbul 2012.
- Ömürgönülşen, Umur, “‘İdare’ Terimi Niçin Korunmalı ve Yaşatılmalıdır?”, *İdarecinin Sesi*, C. 15, S. 96, 2003, s. 54-56.
- Öner, Yıldırım, “Karşılaştırmalı Yönetimde Temel Kavramlar”, <http://isletmeiktisadi.istanbul.edu.tr/wp-content/uploads/2013/09/Y%C3%B6netim-13-1993-2.pdf> (12.07.2017).
- Özdalga, Elisabeth, “Bir Tasavvur ve Ustalık Olarak Tarihsel Sosyoloji”, *Tarihsel Sosyoloji*, (Ed. Elisabeth Özdalga), Doğu-Batı Yayınları, Ankara 2009, s.9-62.
- Özdalga, Elisabeth (Ed.), *Tarihsel Sosyoloji*, Doğu Batı Yayınları, Ankara 2009.
- Politik Ekonomi Grubu, “Manifesto: Ne Piyasa Ne Devlet”, *Praksis*, S. 7, 2002, s. 317-322.
- Ragin, Charles ve David Zaret, “Theory and Method in Comparative Research: Two Strategies”, *Social Forces*, Vol. 61, No. 3, 1983, s. 731-754.
- Sewell, William H., “Marc Bloch and the Logic of Comparative History”, *History and Theory*, Vol. 6, No. 2, 1967, s. 208-218.
- Skocpol, Theda, “Sosyolojinin Tarihsel İmgelemi”, *Tarihsel Sosyoloji: Bloch’tan Wallerstein’a Görüşler ve Yöntemler*, (Ed. Theda Skocpol) (Çev. Ahmet Fethi), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1999a, s. 1-22.
- Skocpol, Theda, “Tarihsel Sosyolojide Yeni Gündemler ve Yinelenen Stratejiler”, *Tarihsel Sosyoloji: Bloch’tan Wallerstein’a Görüşler ve Yöntemler*, (Ed. Theda Skocpol) (Çev. Ahmet Fethi), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1999b, s. 355-389.
- Skocpol, Theda, *Devletler ve Toplumsal Devrimler*, (Çev. Erdem S. Türközü), İmge Yayınları, Ankara 2004.
- Skocpol, Theda ve Margaret Somers, “The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry”, *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 22, No. 2, 1980, s. 174-197.

- Terman, Jessica, “Comparative Administration: Ontology and Epistemology in Cross-Cultural Research”, *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 33, No. 2, 2011, s. 235-257.
- Tummala, Krishna K., “An Essay on Comparative Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 1, 1995, s. 75-80.
- Üstüner, Yılmaz, “Kamu Yönetimi Disiplininde ‘Kimlik Sorunsalı’”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri* (Birinci Cilt), TODAİE Yayını, Ankara 1995, s. 59-69.
- Warner, Malcolm (Ed.), *Comparative Management: Critical Perspectives on Business and Management*, Routledge, New York 1997.
- Yalman, Galip, “Devlet Nedir?”, *Siyaset Bilimi: Kavramlar, İdeolojiler, Disiplinler Arası İlişkiler*, (Ed. Gökhan Atılğan ve Attila Aytekin), 5. Baskı, Yordam Kitap, İstanbul 2015, s. 69-87.
- Yalvaç, Faruk, “Devlet”, *Devlet ve Ötesi: Uluslararası İlişkilerde Temel Kavramlar*, (Ed. Atilla Eralp), İletişim Yayınları, İstanbul 2007, s. 15-53.
- Yalvaç, Faruk, “Tarihsel Sosyoloji ve Uluslararası İlişkiler: Jeopolitik, Kapitalizm ve Devletler Sistemi”, *Uluslararası İlişkiler*, C. 10, S. 38, 2013, s. 3-28.

KENT MEKÂNINDA KAMUSAL ALAN: RICHARD SENNETT PERSPEKTİFİNDE BİR İNCELEME

Hazal Ilgın BAHÇECİ*

Özet

Kamusal alan kavramına ilişkin tartışmaların gündeme gelmesi, 1970'li yıllar sonrasına denk gelmektedir. Özellikle Jürgen Habermas ve Hannah Arendt tarafından ele alınan kamusal alan kavramı, Richard Sennett'in "kent mekânı ve kamusal alanı büyük ölçüde özdeş gördüğü yaklaşımı" çerçevesinde başka bir boyut kazanmıştır.

Sennett'e göre, kentin en önemli özelliği, onun kişisel farklılıkları gizlemeden ve kişisel değerleri başkasına dayatmadan başkalarıyla ilişki kurma fırsatı veren bir kamusal alan olmasıdır. Bu çerçevede demokrasinin taşıyıcısı olarak nitelendirilen kamusal alan, 19. yüzyıldan itibaren kapitalizmin getirdiği yeni yaşam tarzı ve kurumlarla gerçek anlamını giderek yitirmiş, toplumsallık yerini bireyselliğe bırakmış ve bireylerin kamu içindeki davranışları köklü bir biçimde değişmiştir. "Mahrem toplumu"nu ortaya çıkaran bu süreç, kamusal alanın canlılığını yitirmesi ve kentlerin topluluklara ayrılarak insan yaşantısının bir boyutu olmaktan çıkmasıyla sonuçlanmıştır.

Bu çalışmanın amacı, Richard Sennett'in yaklaşımı çerçevesinde kent mekânında kamusal alanın önemini ortaya koymaktır. Bu bağlamda kamusal alan kavramı, özel alanla ilişkisi çerçevesinde ele alınarak ayrıntılı olarak incelenmeyecek, Richard Sennett'in kurduğu kent mekânı ve kamusal alan ilişkisinin anlaşılmasına yardımcı olduğu ölçüde ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamusal Alan, Kent Mekânı, Richard Sennett, Mahrem Toplumu, Kapitalizm.

* Dr. Öğr. Üyesi, Yozgat Bozok Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3967-0960>

PUBLIC SPACE IN URBAN SPACE: A REVIEW FROM RICHARD SENNETT'S PERSPECTIVE

Abstract

Concentration of debates on the concept of public space coincides with the 1970's. The notion of the public space, especially addressed by Jürgen Habermas and Hannah Arendt, has gained another dimension within the framework of Richard Sennett's "approach to urban space and the public space of which it is largely identical."

According to Sennett, the most important feature of the city is that it is a public space that offers the opportunity to relate to others without hiding personal differences and imposing personal values on others. In this context, the public space, characterized as the carrier of democracy, has gradually lost its true meaning to the new lifestyle and institutions that capitalism has brought since the 19th century, and has left the place of sociality indivisible and the behavior of individuals within the public has changed drastically. This process of revealing the "intimate society" has resulted in the loss of the vitality of the public sphere and the separation of cities from communities into a dimension of human experience.

The purpose of this work is to demonstrate the importance of the public space in urban space within the framework of Richard Sennett's approach. In this context, the concept of public space will be discussed within the context of the relationship with the private sphere and not examined in detail. It will be dealt with to the extent that it helps the understanding of the urban space and public space relation established by Richard Sennett.

Key Words: Public Space, Urban Space, Richard Sennett, Intimate Society, Capitalism.

Giriş

Kentlerin bireylerin toplumsal yaşamı üzerinde çok önemli etkileri bulunmaktadır. Bu çerçevede Wirth, kentin sadece evlerin ve işyerlerinin bulunduğu bir yer olmayıp, dünyanın birçok uzak topluluklarını, daire ve ağ şeklindeki farklı alanları, insanları ve etkinlikleri bir araya toplayan, dönüştüren, ekonomik, politik ve kültürel yaşamın merkezini başlatan ve kontrol eden bir yer olduğunu ifade etmiştir. Kent mekânına özgü bu özellikler ancak mekân içinde geçirilen yaşam deneyimleri ile tamamlanmakta ve anlam kazanarak

biçimlenmektedir. Kenti insan etkileşiminin ve uygarlığın anlamlarının nesilden nesile aktarma işini maksimize eden bir kap olarak öngören Lefebvre de kentin bireyleri özgürleştirdiğini; karar alma ve yeni yönler belirlemelerini sağladığını belirtmektedir (Wirth, 1964 ve Lefebvre, 1991'den akt. Erdönmez ve Akı, 2005: 75). Kent mekânı ve toplumsal süreçler arasındaki bu sıkı ilişki minvalinde mekânsal biçim ve süreçlerin oluşum, gelişim, değişim ve dönüşümlerine dair mekanizmaları kavramak açısından kamusal alan kavramının ele alınması son derece önemlidir.

18. yüzyıldaki tarihsel gelişmelerin bir sonucu olarak ortaya çıkan kamusal alan olgusu, pek çok düşünür tarafından ele alınan bir kavram olmakla birlikte kent mekânının kendisini büyük bir kamusal alan olarak gören Richard Sennett'in yaklaşımı bu çerçevede diğerlerinden ayrılmaktadır. Kamusal alanı, Avrupa'da feodalizm sonrası yaşanan siyasal ve ekonomik gelişmeler sonrasında değişen anlayışlar ve yönelimler ekseninde ele alan Sennett, kamusal alanın oluştuğu 18. yüzyıldan günümüze işlevini nasıl kaybettiğini ve bunun kentsel toplumsal süreçleri nasıl etkilediği konusunda, özellikle kent çalışmaları literatürü açısından alternatif bir bakış açısı sunmaktadır.

Kamusal Alan

Geleneksel toplumdan modern topluma geçiş sürecinde Batı'da yaşanan toplumsal, siyasal ve ekonomik gelişmelerle ilişkilendirilerek ele alınan kamusal alan, 18. yüzyıl sonlarındaki modernlik tasarısının öngördüğü biçimde hayatın kamusal ve özel olmak üzere ikiye ayrılmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu ayrımın kökeni ise Antik Çağa dayanmaktadır (Timur, 2008: 40-46).

Kamusal alan ile özel alan arasındaki ayrım ilk olarak Aristoteles tarafından yapılmıştır. Aristoteles'e göre insanın kaderinde kendi gerçek doğasına uygun olarak yalnızca *poliste* yaşayabileceği yazılıdır ve her yurttaş kendinin olan (*idion*) ve kamusal (*koinon*) olan şeklinde iki varoluş düzenine aittir. *Polis*, herhangi bir topluluktan çok daha fazlasını içermektedir. *Polis*, yurttaşların ortak amaç idealine ulaştığı, iyi bir yaşamın kendini gerçekleştirme anlamına geldiği bir *koinondur*. İnsanın kendisini gerçekleştirme ideali kimi kurumların ve bu kurumların içeriğini oluşturan bir *etikin* varlığına bağlıdır; kent merkezinde ya da polis *agorasında*, spor salonunda, tiyatrodaki halk meclislerinde ve mahkemelerde insanlar arası etkileşimi ve düşünce alışverişini gerçekleştirecek zengin toplumsal etkinliklerin düzenlenmesi gerekir. İnsanlar arasındaki etkileşimin zenginleştirilip etik ve düşünsel anlayışın teşvik edilmesi için insan karakterinin gelişimine ve eğitimine yönelik çalışmalar yapılmalıdır. İşte Aristoteles, insanın kendini gerçekleştirmesine yönelik bu çeşitli araçların temelinde insanlar arasındaki dayanışmanın büyük önem taşıdığını vurgulamaktadır (Bookchin, 2014: 80, 83). Bu bağlamda Aristo'nun 'kamusal

alan'ının, *polis* içinde insanın kendini gerçekleştirmesini sağlayarak onu bir yurttaş yapan, dayanışma temelinde katılımı teşvik eden bir canlı dünya olduğu ifade edilmelidir.

Aristoteles'ten sonra kamusal alan ve özel alan ayrımı üzerine pek çok düşünür önemli katkılar yapmıştır. Kamu terimi birbiri ile ilişkili ama tümüyle özdeş olmayan iki görüngenüye işaret etmektedir. İlk olarak terim, "kamu alanında gözükken her şey; herkes tarafından görülebilir ve duyulabilir" anlamına gelmektedir. Gördüklerimizi gören, duyduklarımızı duyan birilerinin varlığı, kendimizle dünyanın gerçekliği hakkında emin olmamızı sağlamaktadır. İkinci olarak ise "kamu" terimi, içinde özel olarak bize ait olandan ayrı, hepimiz için ortak olan bir dünyayı ifade etmektedir. Bir araya gelmemizi sağlayan bir ortak dünya olarak kamu alanı birbirimizin üzerine yıkılmamızı önlemektedir (Uzun, 2006: 14). Bu bağlamda Weber (2012) kamusal alanı "kültür, din ve hatta sosyal statü farkı gözetilmeksizin her bireye sunulmuş ya da açılmış olan mekân" olarak tanımlamıştır. Özel alan ise kısaca yaşamsal ihtiyaçların karşılandığı haneleri ifade etmektedir (Uzun, 2006: 14). Richard Sennett (2013a: 138) bu ayrımı "kamusal alanın insan yaratımı, özel alanın ise insanlık durumu" olduğunu ifade ederek netleştirmeye çalışmıştır.

Kamusal alan kavramı üzerindeki tartışmaların alevlenmesi esas olarak 1970'li yıllara denk gelmektedir. Özellikle Jürgen Habermas ve Hannah Arendt'in çalışmaları sonrası popüler olan kavram, ardından Richard Sennett'in de katkılarıyla literatürde günümüzdeki yerini almıştır.

Habermas, kamusal alanı hem fiziksel hem sembolik bir açıdan ele almaktadır. Kamusal alanın fiziksel açıdan ele alınmasının nedeni, bu alanın cadde, sokak ve meydanlardan oluşması ve bu alanda toplumun şikâyetlerini belirterek yetkiye karşı muhalefet oluşturması ve yeni bir düzenin kurulması için çağrıda bulunulmasıdır. Kamusal alanın sembolik anlamda kullanımı ise, kamusal alanın kamusal düşünce, kamusal görüş, yani bireysel yargılama oluşumunda gerekli bilgilerin dolaştığı ve basın özgürlüğünün garanti altında olduğu bir alan olmasından kaynaklanmaktadır (Gökgür, 2008: 12). Habermas'a (1995: 62) göre kamusal alan "kendi içinde bir anlamda kamuoyuna benzer bir alanın oluşabileceği toplumsal yaşamımızın bir parçası"dır. Kamusal alan yurttaşların özgürlüklerini kullanması için gereken araçları sağlama rolünü üstlenmiştir. Bu bağlamda Habermas kamusal alanın varlığını, tüm demokrasilerde olduğu gibi temel haklar olan basın özgürlüğü ve kamusal olarak düşüncelerini bildirme haklarının kullanılmasını gerekliliğine bağlamaktadır (Gökgür, 2008: 12-13). Habermas'a göre burjuvazinin bir sınıf olarak gelişmesi ile birlikte, siyasal ve toplumsal taleplerinin tezahür alanı olarak ortaya çıkan burjuva kamusal alanı, giderek kapitalist toplumsal ilişkileri anlamının tarihsel bir aracı olmuş ve normatifliği ile birlikte kapitalizm koşulları altında

demokrasinin gerçekleştirilebilirliğinin bir aracı haline gelmiştir (Çetin, 2006: 15-16).

Antik Yunan polis yaşamını kamusal alan kavramsallaştırmasının odak noktasına koyan Arendt'e (1994: 74) göre ise kamusal alan, herkese açık, insanların birer yurttaş olarak herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın, uyum içinde bir araya gelerek birlikte hareket ettikleri yerdir. Bu bağlamda kamusal alanın bir özelliği "zuhur olunan ortam" (*space of apperance*) ise, diğer özelliği "bizi bir arada tutan dünya" oluşudur. Kamusal alanın "zuhur ortamı" oluşu ile onun, her şeyin herkes tarafından mümkün olan en açık şekilde görülebilmesi ve duyulması özelliğine vurgu yapılmaktadır (Sarıbay, 2000: 5). Özel alan ve kamusal alan arasındaki ayrımı emek, iş ve eylem kavramları üzerinden açıklayan Arendt'e (1994: 71) göre kamusal alan özgürlüklerin alanıdır çünkü "özgür olmak, hâkimiyet ilişkisinde var olan eşitsizlikten azade olmak ve ne yönetenin ne de yönetilenin mevcut olduğu bir alana girmek anlamı[nı] taşımaktadır". Kamusal alanda da herkes yurttaştır; yani eşittir. Bu bağlamda kamusal alanı politik alan ve yaşam alanından ayıran olgu katılımıdır (Gökgür, 2008: 15).

Sennett ise kamusal alanın maddi bir alan olarak ele almakta ve cadde, meydan gibi somut alanları içerdiğini ifade etmektedir. Kamusal alanlar kentin ruhudur; fiziki, sosyal ve sembolik olarak kenti dönüştürmek ve yeniden biçimlendirmek için birer araçtır. Bu bağlamda demokrasinin taşıyıcısı, kentin kalbi, yurttaşlık hislerinin, anıların yer aldığı alanlar olarak kamusal alanlar, devinim imkânı veren bir işleve dönüştükten sonra özgün anlamlarını yitirmişlerdir (Sennett, 2013b).

Bu çerçevede kamusal alanın yalnızca coğrafi ya da topografik bir kavram değil; daha çok söylem ve eylem işlevleri ağır basan bir kavram olduğu açıktır ki, kamusal alanın siyasal alan ile de özdeş olmadığını da bu noktada vurgulamak gerekmektedir: Kamusal alanda önemli olan olgu "toplumsalılık"tır. Kamusal alan, birlikte yaşamın sınırlarını, dayandığı ahlak kurallarını ve yaşam biçiminin doğrultusunu belirleme sürecidir (Keleş, 2012: 10).

Kamusal Alan ve Kent Mekânı

Kamusal alan kavramı fiziki ya da coğrafi bir alandan ziyade sosyolojik bir anlama karşılık gelmektedir. Ancak kent mekânında kamusal alanı ele aldığımızda bu kavram, sembolik ve soyut içeriğinin yanı sıra fiziki, maddi ve somut bir görünüme de kavuşmakta ve böylece anlamlandırılabilirliği artmaktadır.

Her kent kamusal bir oluşumdur (Kedik, 2011: 232). "Kent var olabilmesi için; yaşam kalitesi, sosyalleşme, hareket etme, kolektif, kültürel, politik ve sosyal yaşam gibi unsurların varlığı gereklidir. Kamusal alanlar kentlerdeki

hareketlilik, kullanım (festival, konser, spor, ticari kullanım vb.), sosyalleşme ve kimlik alanlarıdır” (Gökgür, 2008: 16). İnsanların toplanabildiği, bir araya gelebildiği her yer “kamusal” şeklinde adlandırıldığından kentlerin de, kamusal yaşamın odağı ve kamusal alanın mekânda var olma zemini olduğu söylenebilir. “Bu çerçevede kamusal alanı, özel alanın ve mahremiyetin dışındaki tüm alanlar, kentler, kentsel mekânda şekillenmiş ve özel yaşamın aksine toplumun her kesiminin eşit ve özgürce yararlanabileceği, farklılıkların buluşabileceği, bireylerin bir araya gelip sosyalleşebileceği, ilişkiye ve iletişime girebileceği, birlikte düşünce, söylem ve eylem üretebileceği tüm ortak yaşam alanları, kamusalılığı oluşturan caddeler, meydanlar, sokaklar ve parklar biçiminde algılamak mümkündür. Çünkü tüm bu nitelikleriyle kentler ve kent yaşamı kamusal bir alan oluşturmaktadır” (Kedik, 2011:233).

Kamusal alanlar kent dinamiğinin ve kültürünün aynasıdır. Kentler anonimliğin, çeşitliliğin, farklılığın bulunduğu yerler olduğu kadar, aynı zamanda dayanışmanın olduğu ve kolektif mücadelelerin verildiği yerlerdir (Gökgür, 2008: 33). Meydanlar, sokaklar, kentlerin kültür, tarih ve mimarlık kalitini barındıran kesimleri, yeşil ve açık alanlar, eğitim, sanat ve kültür tesislerinin yer aldığı semtler kamusal alanların en çok bilinen örnekleridir (Keleş, 2012: 11). Kentlerde var olan kamusal alanlar her zaman heterojen öğeleri bir arada tutarak “birlikte yaşama” arayışını yansıtan, toplum ve bireylerin çokluğunu oluşturan ve bireyleri politik görünürlüğe ulaştıran bir güce sahiptir (Gökgür, 2008: 42).

Kentsel mekânların “kamusal birer platform” olarak görülmesinin temeli çok eskilere dayanmaktadır. Örneğin Sennett’e göre, kent içerisinde farklı katmanların birlikteliğini çağrıştıran kamusal alanlar gerçek anlamıyla, 18. yüzyıl büyük kentlerinde karşımıza çıkmaktadır. Arendt de bu dönemdeki özellikle soylu olmayan ve ticaretle ilgilenen yeni bir sınıfın varlığının, hem sosyal hem de mekânsal örgütlenme anlamında önem taşıdığını, bu dönemde feodal ilişkilere ve politik güce bağlı kalmaksızın, toplumun bütün bireylerinin, yeni bir gelişmeyle karşı karşıya olduğunu ifade etmiş ve kamunun da bu çerçevede aile hayatından ve yakın arkadaşlık ilişkilerinden bağımsız, yeni bir değerler sistemi ürettiğini belirtmiştir. Kentler büyüdükçe, yeni mekânlara ihtiyaç duyulmakta ve özelleşmiş işlevleri yüklenmiş açık alanların/mekânların sayısı artmaktadır. Böylelikle şimdiye kadar küçük bir elit kesimin tekeline olan kentsel mekânlar, toplumun geneline, tüm katmanlarına yayılmaktadır (Sargın, 2002: 6-15’den akt. Aytaç, 2007: 207). İşte bu yayılmanın gerçekleşmesini sağlayan gelişme kamusal alan mefhumunun ortaya çıkışıdır.

Kent mekânlarının kamusal yönlerine işaret eden yaklaşımların çoğu söz konusu ilişkinin temelini, 18. yüzyılda Avrupa kamusunun oluşumunda kent mekânının üstlendiği önemli role dayandırmaktadır. Bu dönemde Avrupa’da hayatın her alanında yaşanan önemli değişim ve dönüşümlere paralel olarak

sayıları gün geçtikçe artan gazete, dergi, kitap gibi yayınlar ve buna bağlı olarak salon, kulüp ve kahvehane gibi çeşitli mekânlarda zaman içinde sınıfsal ayırmadan bağımsız bir şekilde oluşan entelektüel tartışma ortamları kamusal alanların doğuşuna zemin hazırlamıştır. Kamusal alanın minör kurumları sayılabilecek söz konusu mekânlar, dinleyici ve katılımcılara dayalı çok özel bir deneyimin siyasi alandaki kamusal alanı doğru evrilmesini kolaylaştırdığından çok önemlidir. Bu noktada dramaturjik nitelik arz eden bir sosyallik vurgusu bulunmaktadır ki bu sosyallik, tam olarak ilgili mekanlarda ortaya çıkan kamusal alanıdır. Kamusal alanın gelişimi, özellikle, söyleşi, yazı ve konuşma etrafında şekillenen sosyallik biçimine karşılık gelir ki bu noktada kent, bireylerin değişik rolleri oynadıkları bir dizi sahne işlevi görmektedir (Kömeçoğlu, 2005: 28-38).

Kent mekanında insanların bir araya gelerek toplumsal bir yığılma yaratmaları kahvehaneler, kitaplıklar, kulüpler gibi kentsel mekanlar, giderek kentliliğin ve modern kentsel yaşamın odak noktası haline gelmiş ve böylece kentin gündelik yaşamında çoklu işlevler görerek kentli bireylerin sosyal temsiliyet arayışlarına ve mekana bağlı prestij ve statü edinme gibi gereksinmelerine yanıt olmuşlardır. Bu bağlamda ilgili mekanlar, kent kamusunun inşasında önemli bir rol üstlenmektedir (Aytaç, 2007: 208).

Kent mekanı, kentsel yaşam ve kamusal alan arasındaki ilişkinin daha net bir şekilde ifade edilebilmesi açısından *flâneur* kavramı önemlidir. Walter Benjamin'in ortaya attığı bir kavram olan *flâneur*, kentin kamusal alanlarında kendini evinde hisseden, pasajlarda, AVM'lerde ve mağaza vitrinlerinde dolaşırken kapitalizmin gasp ederek yürürlükten kaldırdığı her şeyi yeniden belirlemeye, bu yeni yaşam biçiminin anlamını deşifre etmeye çalışan ve kente dair anlamları analiz eden bir kent sakinini ifade etmektedir (Buck-Morss, 2015: 25). *Flâneur* ancak onun hareketlerini kısıtlayacak ve gözlemleri için yeterince geniş bir alan sunabilecek büyük kentlerde ve metropollerde var olabilir. Böylece kent mekânları yeni sosyalliklere ve yeni kamusal alanlara karşılık gelecek şekilde dönüşmektedir. Bu çerçevede tiyatrolar, kafeler, sinemalar, kulüpler, salonlar vs. gibi daha çok eğlenceye yönelik yerler artarak kentin kamusal görünümünü oluştururlar. İlgili yerlerin çoğalması ise gezmek, dolaşmak, izlemek, paylaşmak ve deneyimlemek için serbest zamanı olan yeni bir kamusal insanı ortaya çıkarmaktadır. Kamusal alanın bu yeni türünün yaşandığı bu yerler her şeyin alınıp satılabildiği ve özgürce yaşanabildiği alanlar olarak zaman içinde özel alandan dışlanmışlar ya da bunun dışında olanlar için bir tür devasa "ev" ya da "yuva" haline gelmektedir (Wilson, 1992: 55-57).

Zaman içinde kamuya açık söz konusu mekânlar, bir takım toplumsal değerlerin de taşıyıcısı konumuna yükselmiştir. Oluşmasının temelinde büyük ölçüde farklı kökenden gelenler arasındaki toplumsal karşılaşmalar ve temasın

yattığı bu değerler, yurttaşlık duygusu, özgürlük duygusu ve kolektif duyguların yarattığı demokratik idealler, iyi yurttaşlık, toplumsal sorumluluk gibi sivil toplumun özünü oluşturan sosyal “bir arada”lığa dair değerlerdir. Bu şekilde farklı kökenden gelenler arasındaki karşılaşmaya dayalı temas, kamusal alanların önde gelen niteliklerinden biri olarak kabul edilmektedir (Banerjee, 2007: 10).

Kentteki kamusal alanların söz konusu işlevlerini sağlıklı bir şekilde yerine getirebilmeleri, birtakım koşulların varlığına bağlıdır. Kent mekânında, ekonomik aktörlerin aktiviteleri ve arazi kullanım seçimleri ile birçok farklı politikanın proje ve isteklerini uygulama yoluyla diğer iki güç odağını da düzenlemeye çalışan plancılar ve seçilmişler olmak üzere üç önemli güç kategorisi bulunmaktadır (Gökgür, 2008: 33). Bu güç kategorilerinin tümünün kamusal alanlar üzerinde çok önemli etkileri olmakla birlikte, özellikle kentte yaşayan bireyler ile kamusal alanı kullanımları arasında yarattığı toplumsal, siyasal ve ekonomik etkiler açısından dikkate değer bir ilişki bulunmaktadır.

Kentte bir arada yaşayan bireylerin, bireysel olarak projelerinin gerçekleştirirken onurlu bir yaşam sürdürmeleri ve kentsel ekonomiyi ayakta tutan iş bölümünü gerçekleştirebilmeleri, büyük ölçüde kent mekânının kamusal ve özel alanlara ayrılmasıyla gerçekleşmektedir. En basit şekliyle konutların içleri özel alan olarak ifade edilirse, konut mekânının dışına çıkıldığında hemen kamusal alana girildiği, bunun da bireylere bir takım haklar ve sorumluluklar yüklediği ifade edilmelidir. Kamusal alan kentin işlerliği için gerekli bir alandır. Tüm akım işleri buralarda yer almakta, kent ve parçaları bu alanlardan algılanmakta, insanlar iddialarını bu alanlarda sergilemektedir (Tekeli, 2011: 204-205).

Kamusal alan kentsel yaşamın günlük rutin işlerliğinin mekânı olmasının yanı sıra aynı zamanda bir siyasal faaliyet alanıdır da. Kentte yaşayan bireyler protestolarını burada dile getirirler, tarihsel devrimlerin kitlelilikleri bu alanlarda gerçekleşmekte ve simgeleşmektedir. Belli dönemlerde ise kamusal alanlar, toplumsal tabakalaşma farkı olmaksızın toplumun bir arada eğlendiği ve coşkunun harekete geçirildiği mekânlar halini almaktadır. Kısaca insanların bir arada yaşama kültürünün oluşturduğu kent mekânı, kamusal alanlar sayesinde içine kazınan her olguyu değiştirmekte, ona kente ilişkin bir nitelik kazandırmaktadır (Tekeli, 2011: 205). Bu bağlamda, bir arada yaşanan, bir arada üretilen ve bir arada tüketilen kent mekânında, koordinasyon ve dayanışmanın sağlanmasında kamusal alanlar önemli roller üstlenmektedirler.

Görüldüğü üzere, kent mekânındaki kamusal alanlar hem kentin sosyo-kültürel coğrafyası içinde merkezi bir yer kaplamakta hem de iktidar ve temsil siyasetlerinin de orta yerinde yer almaktadırlar. Kamusal alanlar kentin koz-

mopolitliği içinde “öteki”lerin karşılaşmalarına yer açabildiklerinden, özellikle de, başkaları, yabancılar, göçmenler, kenardakiler, bohemler, *flâneur*’lar, aylaklar, yersiz yurtsuzlar, vb. kesimler buralarda birleşik/bütünleşik tarzda bir araya gelebilmekte; kimi zaman da ayrıştırıcı hiyerarşiler üzerinden (ırk, etnisite, cinsiyet, zenginlik, sınıf vs.) derin sosyal mesafelerin açılmasına kaynaklık edebilmektedirler. Her iki halde de, kamusal alanlar, kentin, anonim, kozmopolit ve de “kamusal” yüzünü sürekli beslemekte ve geliştirmekte; bu şekilde ortaya çıkan değişik sosyal karşılaşmalar, kentin doğasına sürekli olarak farklılık imgesi aşılamaktadırlar (Aytaç, 2007: 209-210)

Richard Sennett’in Kamusal Alanı

Kentsel mekânlardaki kamusal alanların yukarıda açıklanmaya çalışılan söz konusu işlevleri toplumsal değişme süreçlerine bağlı olarak değişmektedir. Günümüzde bu işlevler, kamusal alanların kamusalılık iddialarının tartışılır bir hale gelmesine neden olacak şekilde dönüşmüştür. Kamusal alanlar modernliğin yeni yüzleri ve yeni ilişki ağları sayesinde kamusal birer platform olmaktan giderek uzaklaşmakta ve bu alanlarda daha çok bireysel deneyimlerle karakterize olan ilişki biçimleri ön plana çıkmaktadır (Aytaç, 2007:210-211). Çoğunlukla toplumsal etkileşimin azalması ve bireysel deneyim biçimlerinin yaygınlaşması şeklinde karşımıza çıkan bu durum büyük ölçüde, Richard Sennett’in kamusal alan olgusuna yaklaşımının temelini oluşturmaktadır.

Sennett’e (2013b) göre kamusal alan, özel alanla bağlantısı içinde var olan bir coğrafyadır. Bu çerçevede kamusal alanın toplumsal işlevi kamusallığın, politik davranışlar, haklar, ailenin düzenlenmesi ve devletin sınırları gibi toplumdaki son derece çeşitli bileşenlerden tarafından şekillenmektedir. Kamusal alanların toplumsal yaşam açısından üstlendiği bu işlevler 18. yüzyılla birlikte ortaya çıkmıştır.

18.yüzyıl Aydınlanma dönemi aklın keşfedilmesiyle birlikte, aklın her alanda kullanımını ve her şeyi aklın süzgecinden geçirmeyi esas alan bir anlayışın hâkimiyetini beraberinde getirmiştir. Akıl yürütmenin kamusal zeminde kullanımına olanak tanıyan salonlar, kahveler ve kulüpler ise bu dönemde eğitilmiş kesimler arasında tartışmaların yoğun biçimde yaşandığı, edebiyat eserleri ve dönemin önemli Aydınlanma filozoflarının tezleri hakkında fikirler üretilip sohbetlerin ve söyleşilerin yapıldığı en önemli kurumsal yapılar ya da başka bir deyişle kamusal tartışma alanları olarak dikkati çekmiştir (Lütticken, 2007:111’den akt. Kedik, 2011: 230). Bu gelişmelerle birlikte pek çok Avrupa kentinde farklı sosyalizasyon şekilleri ortaya çıkmaya başlamış ve zamanla başlarda sadece elit ve soylu kesimin yer alarak tartışmalar yürüttüğü bu alanlarda statü göz ardı edilmeye başlanmıştır. Tartışmalarda muhakemelerin niteliğinin ön plana alınmaya başlanmasıyla daha önce problematize edilmemiş, devletin ve kilisenin tekeli altındaki konular söz konusu

mekânlarda, statü gözetilmeden sorgulanmaya başlanmıştır (Ergene, 1994: 79). Böylece hem burjuva kültürü oluşmaya başlamış hem de tüm bireylerin kendilerini özgürce ifade edip diğerleriyle iletişime girebileceği özerk bir alan olan kamusal alan ortaya çıkmıştır. Bu anlamda 18. yüzyıl, “kamusal olan”ın kimleri içerdiği ve kamusal alana çıkıldığında çıkılan yerin neresi olduğu konusunun belirginleşmeye başladığı dönemdir. Artık burjuvaların toplumsal kökenlerini gizleme kaygılarından sıyrıldığı bu dönemde kentler de, toplumdaki çok çeşitli grupların ilişkiye geçtikleri bir dünya haline gelmeye başlamıştır. Böylece “kamu” sözcüğü yalnızca “aile ve yakın arkadaş kesimlerinden farklı konumu olan bir toplumsal yaşam bölgesi” anlamından sıyrılarak modern anlamını kazanmış ve “görece çok çeşitli insanları içine alan, tanıdıklar ve yabancıların oluşturduğu kamusal alan” anlamını da içermeye başlamıştır (Sennett, 2013b: 33).

Kahvehaneler, salonlar ve kulüplerdeki tartışma ortamlarıyla temelleri atılan kamusal alan, tiyatrolar, müzeler ve konserlerde gelişmeye başlamıştır. Özellikle 18. yüzyıl büyük kentlerinin yurttaşlarının kamusal yaşamın içeriğini anlamaya çalıştığı bu süreçte, kamusal alanın toplumsal içeriğini nasıl kazandığını Sennett şu şekilde ifade etmektedir:

“...Kamusal ve özel arasında çizilen çizgi, öz olarak örneğini kozmopolit, kamusal davranışta bulan medeni talepleri; örneğini ailede bulan doğanın talepleri karşısında dengeleyen bir çizgiydi. Onlara göre bu talepler birbirleriyle çelişiyor, onlar da bütünlüklü bir bakış açısıyla birinden yana seçim yapmayı reddedip her ikisini de dengede tutuyorlardı. Yabancılar karşı duygusal anlamda tatmin edici bir tutum sergilerken aradaki mesafeyi de korumak, 18. yüzyıl ortalarında insan denen hayvanı toplumsal bir varlığa dönüştürmenin aracı olarak görülüyordu. Buna karşılık aile ve derin dostluklar kurma yetenekleri insani yaratımlar olmaktan çok doğal potansiyeller olarak görülüyordu. İnsan kendini kamusal alanda oluştururken, özel alanda, öncelikle aile yaşantısı içinde doğasını gerçekleştireyordu” (Sennett, 2013b: 33).

Bu şekilde gerçek işlevini kazanan kamusal alan 18. yüzyıl sonundan itibaren değişmeye ve sönümlenmeye başlamıştır. Bu döneme kadar bireyler için çok önemli olan, yabancılarla toplumsal bağlar kurarak bireyin toplumsallaşmasını/medenileşmesini sağlayan bir kamusal alanla ifadesini bulan kamusal alan, zamanla ağırlığını yitirerek yerini özel hayata bırakmış ve artık sadece özel hayatın gerektirdiği oranda önemli olmaya başlamıştır (Fırat, 2002: 52).

Sennett (2013b: 36) bu dönüşümün temelinde 18. yüzyıl sonunda patlak veren büyük devrimler ile sanayi kapitalizminin yükselişinin kamusal ve özel olana dair fikirler üzerinde yarattığı temel bir değişimin yattığını öne sürmektedir. Ona göre bu değişimde üç temel faktör rol oynamıştır. Bunlardan ilki, büyük kentlerdeki kamusal yaşam ile 19. yüzyıl sanayi kapitalizmi arasındaki

ilişkidir. İkincisi, 19. yüzyıldan başlayarak insanların yabancıyı ve bilinmeyen yorumlama tarzını etkileyen yeni bir sekülerizm anlayışının ortaya çıkmasıdır. Sonuncusu ise *ancien regime** de özellikle kamusal yaşamın yapısından gelen ve sonraları bir zayıflık haline dönüşen bir güçtür. Böylece Sennett, 18. yüzyıla ait ideal kamusal yaşam görünümünün feodal toplumun çökmesi ve sanayi kapitalizminin gelişmesiyle birlikte değişmeye başladığını ortaya koymaktadır.

Sennett'e (2013a) göre kentin en önemli özelliği onun, kişisel farklılıkları gizlemeden ve kişisel değerleri başkasına dayatmadan başkalarıyla ilişki kurma fırsatı veren bir kamusal alan olmasıdır ki, kamusal alanların demokrasinin taşıyıcısı olarak nitelendirilmesinin temelinde de bu sav yatmaktadır. 19. yüzyıl ortalarından itibaren işlevsel şehircilikle birlikte geleneksel kamusal alan yerini, hareketten türemiş bir kamusal alana bırakmış ve kamusal alanın işlevi ulaşımına bağlı olarak yalnızca hareket etme işlevine indirgenmiştir (Gökgür, 2008: 13). Böylece kamusal alan 19. yüzyıldan itibaren gerçek anlamını giderek yitirirken kent plancıları da toplumsal bir hedef olarak önelerine, "karşılıksız dayanışma" ve "dolaysız ilişkiler" in yaşanabileceği topluluk mekânları inşa etmeyi koymaya başlamıştır. Sennett 19. yüzyıla geldiğinde kamusal alanda insan ilişkilerinin değişmesine neden olan bu süreci şu şekilde ortaya koymaktadır:

"Fabrikanın tamamlayıcısı ve kişi dışı bürokrasinin ürünü olan mağazalar yine de bir alıcı kitlesi olmaksızın başarıya ulaşamazdı. İşte bu noktada sahneye başkente akın eden nüfus çıktı. Fakat konut yapımı ve pazarlamasına dayalı bir ekonomi bu potansiyel alıcı kitlesini giderek daha fazla bölgeselleştiriyordu. Şehirdeki eski sokakların fiziksel karmaşıklığı da bu insan yığınının bir araya gelmesine bir engeldi. 19. yüzyıl başında Paris'in dar kıvrımlı sokakları nedeniyle günümüzde yürüyerek on beş dakika tutan bir yol o zaman bir buçuk saat tutuyordu [...] ama mağazaların arzuladıkları satış hacmine ulaşmaları için şehrin her yerinden müşteri çekmeleri gerekiyordu. 1860'larda Paris'te Grand Bouvelards'ın yapımı bunu mümkün kıldı. Paris ve Londra'da birer ulaşım sisteminin kurulması bunu daha da uygulanır hale soktu [...] Ancak bu toplu taşımacılık ne zevk için yapıyordu ne de izlenen yol sosyal sınıfları kaynaştırıyordu. İşçileri iş yerlerine ve mağazalara götürmek içindi (Sennett, 2013b: 192).

Temelinde sanayi kapitalizminin kentli kamusal kültürle girdiği ikili ilişkinin yattığı bu dönüşüm öncelikle, 19. yüzyıl burjuva toplumunda bir özelleşme (özel olana, bireysel olana dönme) baskısı şeklinde kendisini göstermiştir. Dönüşümün ikinci görünümü ise dönemin kitlesel üretim ve dağıtım nedeniyle, kamusal alandaki maddi yaşamın özellikle giyim kuşam konusunda

* Sennett bu kavramı sanayi kapitalizminin gelişmesinden önceki toplumun özelliklerine ithafen kullanmaktadır.

mistifikasyonunda gözlenmiştir (Sennett, 2013b: 36). Bu ikinci etkinin belirtileri özellikle kent ticaretinde, mağazaların meydan okuduğu küçük dükkân ve marketlerde oluşan değişimlerde saptanmaktadır. Bu değişimlerin işaret ettiği temel nokta ise, kapitalizmin bu yeni evresinde satış, mekân ve yöntemlerinin kişilikler dünyasında yarattığı etkilerdir (Fırat, 2002: 50). Bu etkinin yarattığı dönüşüm mağazaların doğuşuyla yakından ilişkilidir. “Mağazaların doğuşu her ne kadar sıradan bir olay gibi gözükse de aslında bu, aktif bir alışveriş alanı olarak kamusal alanın yerini, nasıl insan yaşamında daha yoğun fakat daha az sosyal bir kamusal deneye bıraktığı paradigmasının özünü oluşturmaktadır” (Sennett, 2013b: 191). 19. yüzyılın sonlarında mağaza sahiplerinin, işletmelerinin daha gösterişli bir hale gelmesi için çalışmaya başlamalarıyla vitrinler daha fantastik hale gelmeye ve en sıra dışı ürünlerle süslenmeye başlamıştır. Böylece alıcının mallara kullanım değerlerinin üzerinde kişisel anlamlar yüklemesi için uyarılması sonucunda, kitlesel perakende ticaretini kârlı duruma getiren bir düşünce tarzı geliştirilmiştir. Her bireyin benliğinin bireyin temel kaygısı haline geldiği; kendini tanımanın dünyayı tanımak için bir araç olmayıp bir amaç haline dönüştüğü bu yeni düşünce tarzı ise, kamusal alan anlayışında önemli değişimlerin gerçekleşmesine neden olmuştur: Kişisel duygulara yatırım ve pasif gözlem birleşmiş, kamusal alana çıkmak hem kişisel hem pasif bir deneyim haline gelmiştir (Sennett, 2013b: 194,17).

Sennett’in açıklamaya çalıştığı süreçte ekonomik sistemdeki dönüşüm, toplumsal yaşamın tüm alanlarında, özellikle de kamusal alan niteliğindeki mekânlarda değişim yaratmaktadır. Bu da, bu döneme kadar kişisel özellikteki lüksün yerini bir tür kolektif lükse bırakmasıyla gerçekleşmiştir. Ortaya çıkan bu yeni tüketim psikolojisi Karl Marx tarafından *meta fetişizmi* olgusuyla kavramsallaştırmaktadır. Buna göre modern kapitalizm koşullarında üretilen her nesne birer *toplumsal hiyerogliftir* ki, bununla, o nesneyi üreten işçi ile sahip-lenen kişi arasında var olan ilişkideki eşitsizliğin gizlenebilme durumu kast edilmektedir. Böylece ilgili mallar, gizemli bir anlama ve kullanımlarıyla hiçbir ilgisi olmayan bir dizi çağrışıma sahip olmakta ve bireylerin ilgisi nesnelere üretildiği toplumsal koşullar yerine, nesnelere bizzat kendilerine yöneltilmektedir (Sennett, 2013b: 194). Seri üretim patlaması, görünümlerin türdeşleşmesi ve maddi nesnelere mahrem kişiliğin özelliklerinin yakıştırılması (Sennett, 2013b: 38) süreçleriyle birlikte, yaşam biçiminin toplumsallaşması başlamış ve kent mekânı da ideolojik bir araç olarak taşıdığı önemi yeni mekânlarda dışa vuran bir yapıya bürünmüştür (Fırat, 2002: 51). Bu yapı, kapitalizm ve kamusal coğrafya arasındaki etkileşimin iki açıdan geliştiği yeni bir görünüm arz etmektedir: Bunlardan ilki, kamudan aileye geri çekilme, diğeri ise, kamusal görünüş konusunda yaşanan zihinsel ve psikolojik bir dönüşümle birlikte, kamusal alanın meşruluğunun ve bütünlüğünün yok olmasıdır (Sennett, 2013b: 34).

Kamusal alanların bu şekilde dönüşümü, “karakterlerin irade dışı ifade edildiği, özel olanın kamusal olana dayatıldığı başkalarının kişiliğın okunmasına karşı tek savunmanın duygulardan feragat etmek olduğu ve mahremleşme yolundaki toplumda, kişinin kamu içindeki davranışının köklü bir biçimde değişmesi” (Sennett, 2013b: 46) sürecini desteklemiştir ki, Sennett bunu “kamusal yaşamın krizi” olarak nitelendirmektedir. Bu şekilde bireyler, ezildiklerini hissetmeksizin kamusal yaşama, özellikle de sokaktaki yaşama katılabilmelerinin tek yolunun kamusal alanda sessiz kalmak olduğunu düşünmeye başlamıştır (Sennett, 2013b: 46). Sennett’e göre bu durumun ortaya çıkmasında 19. yüzyılla birlikte seküler bilgi kodunda meydana gelen değişimler önemli bir rol üstlenmiştir. Sekülerliğin yeniden yapılanması, kamu içindeki görünüşlerin ne kadar aldatıcı olursa olsun çok ciddiye alınması gerektiği, çünkü görüntülerin maskenin altındaki kişiye dair ipuçları verebileceği algısını ortaya çıkarmıştır. Aşkınlıktan çok bir içkinlik koduna dayanan yeni sekülerlik anlayışı bu şekilde topluma şeylerin kendi başlarına anlamlarının olduğu ilkesini getirmiştir. İdrak aygıtına çok derin bir öz kuşkuculuk katan bu durumda ise, her ayırım işlemi bir hata riski doğuracağından bireyler, kaçarak ya da sessiz kalarak kendilerini özel ve ahlaki bir alana kapatma isteğine kapılmaya başlamıştır (Sennett, 2013a: 39). Sennett’in “açılma korkusu” metaforu ile açıkladığı bu durum, kamusal alanın canlılığını yitirmesine, kentlerin topluluklara ayrılarak insan yaşantısının bir boyutu olmaktan çıkmasına ve “mahrem” bir toplumun ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Sennett “açılma korkusu” metaforunu, modern kültürden kaynaklanan iç ve dış arasındaki ayırmadan duyulan kaygıyı ifade etmek için kullanmaktadır. Söz konusu ayırım, öznel yaşantı ile sosyal yaşantı arasında, benlik ile kent arasındadır. Buna göre zamanla kamusal alanın işlevindeki değişmelere bağlı olarak kentteki toplumsal ilişkilerin alışveriş ve turizm gibi basit etkinliklere indirgenmesi, kenti anlamsız ve kimliksiz bir nesneye dönüştürmüştür ve kentte yaşayanlar için bu durum normal kabul edilmektedir. Bunu “açılma korkusu”na bağlayan Sennett (2013a), “açılma”nın zarar görme ihtimali doğurmasından dolayı, bireylerin temkinli davranmayı seçtiklerini ifade etmektedir.

Kentler kamusal alan ve mahremiyet alanı olarak ikiye ayrılır. 19. yüzyıldan itibaren kamusal alanın dönüşümü sonucunda farklı kişileri (yabancıları) sorun olarak görmeye başladığımız için, kişisel olmayan toplumsal ilişkiler ihmal edilmeye başlanmış ve rasyonel toplum anlayışı renksizleşmiştir. Modern insanın dağarcığında “mahremiyet” sıcaklık, güven ve duygusal yakınlığı ifade etmektedir. Toplumsal yaşam artık bu imkânları sunamadığı için bireylerin gözünde gayri şahsi, yararsız, bayat ve anlamsız görünmektedir. Ne var ki, mahrem alan da bireyin beklentilerini karşılayamamaktadır. Böylece ka-

musal yaşamın zayıflaması, içtenlikle ilgi duyulan mahrem ilişkileri de deforme etmiştir. Hoşgörünün yerini hoşgörüsüzlüğün aldığı, kamusal alanda insan görünüşleri ve ilişkilerinin gayri şahsileşmeye başladığı, insanların duygularını, zevklerini ve kişiliklerini gizlemek için özel bir çaba harcama ihtiyacı duymaya başladığı; diyalog ve açılmanın sona erdiği ve böylece, kamusal alana katılmanın tek yolunun, sessiz kalmak koşuluna bağlandığı bu mahrem toplumda, yabancıların birbirleriyle konuşma hakkı, yerini kamusal bir hak olarak, herkesin arkasına gizlendiği bir maskeye sahip olma ve “yalnız kalma hakkı”na bırakmıştır. Artık kamusal davranış gözlem, pasif katılım ve bir çeşit röntgencilğe indirgenmiştir (Sennett, 2002’den akt. Özyurt, 2007: 118-119) ki bu haliyle kentler insan yaşantısının bir boyutu olmaktan çok uzağa düşmüşlerdir.

Bu yüzden kamusal alanların yeniden düzenlenmesi meselesi, aynı zamanda kentsel kimliksizliğin nasıl giderileceği meselesidir. Kimliklerini kazanan ve canlı kamusal alanlara sahip olan kentler ise yeniden insan yaşantısının bir boyutu haline gelecektir (Sennett, 2013a).

Sonuç

Sennett’in başlangıcını sanayi kapitalizminin geliştiği ve buna bağlı olarak yeni modernlik kalıplarının ortaya çıkışıyla sekülerizmin içeriğinin değiştiği 19. yüzyıla dayandırdığı kamusal alanların niteliklerinin değişerek işlevlerinin yok olması süreci, kamusal yaşamın sönümlenmesiyle birlikte kentsel toplumsal yaşamın da sönümlenmesi sorununu gündeme getirmiştir.

Sennett kent mekânını gayri şahsi yaşamın kalıbı olarak görmekte ve kamusal alanların anlamlarını yitirerek kamusal yaşamın sönümlenmesi sürecinde ortaya çıkan gayri şahsileşme korkusunun kent mekânında önemli parçalanma ve ayrışma süreçlerine neden olacağını ifade etmektedir. Mahrem bir toplumun ortaya çıkmasıyla sonuçlanan bu süreç Sennett’e göre aslında, bireylerin korunaklı evlerinde uygar bir toplumun yok olmasını izlemeleri anlamına gelmektedir. Bireylerin başkalarıyla gayri şahsi ilişkiler kurarak kendi çıkarlarının ardından gidebildikleri, bu yüzden de bir araya gelmenin anlam kazandığı bir form olarak kent, tüm uygarlık tarihi sürecinde aktif toplumsal yaşamın, çıkar oyunları ve çelişkilerinin, insani imkân arayışlarının merkezi olmuştur. İşte söz konusu süreçler sonunda kamusal alanın anlamını yitirmesi ve kamusal yaşamın izlerinin silikleşmesi, kentin uygarlaştırma imkânının yok olması anlamına gelmektedir. (Sennett, 2013a).

Günümüzde bu süreç, büyük ölçüde artı değer yaratma hedefine yönelik olarak gerçekleştirilen kentsel mekânın üretimiyle kamusal alanların özel kişi ve kuruluşlar tarafından kontrol ve işgal edilmesi şeklinde devam etmektedir.

Tüketim odaklı pratiklere öncelik verilerek tasarlanan kent mekânlarında kamusal alanlara ve dolayısıyla kentsel yaşama ekonomik tahakküm biçimleri şekil vermektedir. Bu süreç Lefebvre'nin (2013) ifade ettiği gibi aynı zamanda kent mekânının gerçek sahiplerine 'etkili eylem' pratiğinin unutturularak siyasi erkin kamusal alanda siyaseti bulanıklaştırması üzerinden kontrol sağladığı farklı bir mekanizmaya da işaret etmektedir. Böylece kentsel toplumsal yaşamın hem iktidar, hem de yerleşim alanı olmak üzere iki önemli alanı bireyler açısından belirsizleştirmektedir (Sennett, 2013b).

Bireylerin bir yandan ortak meselelerde, eşit ve özgür olarak söz, irade ve eylemleriyle var ettikleri, bir diğer yandan da bu alanda etkinlikte bulunarak var oluşlarını gerçekleştirdikleri alanlar olan kamusal alanlar bu işlevleriyle insan yaşantısının önemli bir boyutunu oluşturmaktadır. Kamusal alanların ilgili süreçler sonucunda işlevsizleştirilmesinin en önemli sonucu, kamusal alanlardan yararlanma hakkının içeriğinin boşaltılarak bireylerin gündelik varoluşları çerçevesinde kendilerini gerçekleştirme haklarının ellerinden alınmasıdır. Diğer önemli sonuç ise kamusal alanların kent mekânındaki toplumsal ilişkilerin yeniden tanımlanarak eşitsizlikleri arttırmakta bir araç haline getirilmiş olmasıdır. O halde siyasal, toplumsal ve ekonomik açıdan kent mekânının dönüştürülmesi ve anlam kazanması için önemli birer araç olan kamusal alanların canlandırılarak gerçek işlevleriyle birlikte yeniden kent mekânına kazandırılması, insanlığın önemli bir boyutu olan kentsel toplumsal yaşamın gerçek anlamını tekrar kazanabilmesi açısından son derece önemlidir.

Kaynakça

- Arendt, Hannah, *İnsanlık Durumu*, (Çev. Bahadır Sina Şener), İletişim Yayınları, İstanbul 1994.
- Aytaç, Ömer, "Kent Mekânlarının Sosyo-Kültürel Coğrafyası", *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 17, S. 2, 2007, s. 199-226.
- Banerjee, Tridib, "The Future of Public Space: Beyond Invented Streets and Re-invented Places", *Journal of the American Planning Association*, Vol. 67, No. 1, 2007, p. 9-24, <https://doi.org/10.1080/01944360108976352> (19.12.2017).
- Bookchin, Murray, *Kentsiz Kentleşme: Yurttaşlığın Yükselişi ve Çöküşü*, (Çev. Burak Özyalçın), Sümer Yayıncılık, İstanbul 2014.
- Buck-Morss, Susan, *Görmenin Diyalektiği*, (Çev. F. Burak Aydar), Metis Yayınları, İstanbul 2015.

- Çetin, Abdulkadir, *Kamusal Alan ve Kamusal Mekân Olarak “Sokak”*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Radyo Televizyon Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2006.
- Erdönmez, M. Ebru ve Altan Akı, “Açık Kamusal Kent Mekânlarının Toplum İlişkilerindeki Etkileri”, *Megaron YTÜ Mimarlık Fakültesi E-Dergisi*, C. 1, S. 1, 2005, s. 67-87, <https://www.journalagent.com/megaron/pdfs/MEGARON-21939-ARTICLE-ERDONMEZ.pdf> (15.12.2017).
- Ergene, Boğaç, “Habermas ve Kamusal Alanın Yapısal Dönüşümü”, *Mürekkep*, S. 1, 1994, s. 77-80.
- Fırat, Serap, “Kentsel Mekânlarda Kamusal Alan”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 11, S. 4, 2002, s. 41-72.
- Gökgür, Pelin, *Kentsel Mekânda Kamusal Alanın Yeri*, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 2008.
- Habermas, Jürgen “Kamusal Alan: Ansiklopedik Bir Makale”, *Birikim*, S.70, 1995, <http://www.birikimdergisi.com/birikim-yazi/4966/kamusal-alan-ansiklopedik-bir-makale#.WjFCStJl-Uk> (18.12.2017).
- Kedik, Ayşe Sibel, “Kamusal Alan, Kent ve Heykel İlişkisi”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 11, S. 1, 2011, s. 229-240.
- Keleş, Ruşen, “Kamusal Alan, Kentleşme ve Kentlilik Bilinci”, *Güney Mimarlık*, S. 10, 2012, s. 10-12.
- Kömeçoğlu, Uğur, “Kamusal Alan: Katılım ve Dışlama Güçleri Arasındaki Diyalogun Biçimi”, *Sivil Bir Kamusal Alan*, Kaknüs Yayınları, İstanbul 2005.
- Lefebvre, Henri, *Kentsel Devrim*, (Çev. Selim Sezer), Sel Yayıncılık, İstanbul 2013
- Özyurt, Cevat, “20. Yüzyıl Sosyolojisinde Kentsel Yaşam”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 10, S. 18, 2007, s. 111-126.
- Sarıbay, Ali Yaşar, *Kamusal Alan Diyalojik Demokrasi ve Sivil İtiraz*, Alfa Yayınları, İstanbul 2000.
- Sennett, Richard, *Gözün Vicdanı: Kentin Tasarımı ve Toplumsal Yaşam*, (Çev. Süha Sertabiboğlu ve Can Kurultay), Ayrıntı Yayınları, İstanbul 2013a.
- Sennett, Richard, *Kamusal İnsanın Çöküşü*, (Çev. Serpil Durak ve Abdullah Yılmaz), Ayrıntı Yayınları, İstanbul 2013b.
- Tekeli, İlhan, *Kent, Kentli Hakları, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 2011.
- Timur, Taner, *Habermas’ı Okumak*, Yordam Kitap, İstanbul 2008.

Uzun, İnci, “Kamusal Açık Mekân: Kavram ve Tarihe Genel Bir Bakış”, *Ege Mimarlık*, C. 4, S. 59, 2006, s. 14-17.

Weber, Max, *Şehir: Modern Kentin Oluşumu*, (Çev. Musa Ceylan), Yarın Yayınları, İstanbul 2012.

Wilson, Elizabeth, “Görünmez Flâneur”, *Birikim*, (Çev. Filiz Çulha ve Aksu Bora), S. 43, 1992, s. 54-65.

KALKINMA POLİTİKALARINDA ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ SORUNSALI – TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Ahsen SAÇLI*

Özet

Yeryüzünde binlerce yıldır var olan insanoğlu, endüstri devrimi ile birlikte doğayla girdiği mücadeleyi kazanmaya başlamıştır. Aslında kazandığını sandığı savaşı kaybetmekte olduğunun farkına ise ancak 1970'lerden sonra varabilmiştir. Endüstri devrimi ne olursa olsun salt ilerleme fikriyle gelmiş ve devam etmiştir. Bu sürekli ilerleme fikri ile ülkelerin kalkınma çabaları giderek kalkınma politikalarına dönüşmüştür.

Günümüzde kalkınma politikaları ile belirlenen hedefler, ülkelerin en önemli uğraşı alanıdır. Ancak devletler tarafından sorumsuzca sürdürülen uğraşlar neticesinde, doğal kaynakların tükenebileceği, türlerin yok olabileceği ve kirliliğin doğal dengeyi bozacak düzeye gelebileceği yaşayarak tecrübe edilmiştir. Bu durumun farkına varılmasıyla birlikte çevre ile kalkınma arasında bir denge oluşturulmasının gerekliliği gündeme gelmiştir. Çevreye zarar vermeden kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi için belirlenen politikalarından en önemli olan sürdürülebilir kalkınma kavramı tüm dünyada kabul edilmiş ve uygulanan bir kalkınma modelidir. Sürdürülebilir kalkınma hedefine ulaşabilmek için kullanılan önemli bir araç olarak ortaya çıkan "Çevresel Etki Değerlendirmesi" (ÇED) ilk kez 1969 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanmaya başlamıştır.

Günümüzde birçok devlet tarafından çeşitli şekillerde ve boyutlarda uygulanan ÇED, Türkiye'de de uygulanmaktadır. 1993 yılında ilk ÇED Yönetmeliği'nin uygulamaya konulmasından günümüze, defalarca çevresel açıdan olumsuz olan birçok revizyona uğramıştır.

Bu makalede kalkınma ile çevre arasında bulunan ve halen kalıcı çözüme ulaşamamış sorunlar ile ÇED uygulamasının bu sorunlara olan olumlu ve olumsuz etkisi Türkiye örneği üzerinden tartışılacaktır. Makale ağırlıklı olarak literatür taramasına dayanacak, çeşitli kanun ve yönetmeliklerden yararlanılacaktır.

* Dr. Öğr. Üyesi, Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, ORCID: 0000-0002-2610-9114

Anahtar Kelimeler: Kalkınma, Kalkınma Politikaları, Çevre, Sürdürülebilir Kalkınma, Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED).

THE PROBLEMATIC OF ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT IN DEVELOPMENT POLICY: EXAMPLE OF TURKEY

Abstract

The human being has been living on Earth thousands of years and there has always been the struggle about respecting the nature along with industrial development. In fact, it has been noticed that its losing to war which its assume to gain after 1970s. However, the industrial revolution came with an absolute advance and this trend has continued. Gradually, the development efforts of the countries have turned with this constant advanced ideas into a development policy.

Today, the development policy is the most important occupational area of many countries. But in turn of occupation irresponsibly continuing by state have been experienced by living to can run out of natural resources, can disappear of species and pollution be able to come to a level that can disrupt the natural balance. Along with recognition of this case, the necessity of creation of a balance between environment and development has been raised. The concept of sustainable development should be a development without harming the environment, that is admitted all over the world and is a development model that is applied. Environmental impact assessment (EIA) is emerged as an important tool in order to achieve sustainable development goals. It was for the first applied in 1969, in the United States.

Nowadays, the EIA, is established in various forms in many states, including Turkey. In 1993, from establishing of the first EIA instructions until today, it has undergone an overhaul that many times negative aspects environmental.

In this article it will be discussed that the issues between development and environment still have not reached a permanent solution yet and the practices of EIA regarding these problems have positive and negative contribution. Alongside with the example of Turkey, the article will rely on mainly literature reviews and will benefit from various laws and instructions.

Key Words: Development, Development Policies, Environment, Sustainable Development, Environmental Impact Assessment.

Giriş

Çevre ile ekonomi arasında çok yönlü bir ilişki söz konusudur. Çevrenin mi, ekonominin mi önceleneceği konusu, çevre sorunlarının insanlığın gündemine gelmesinden bu yana tartışılmaktadır.

İnsan ihtiyaçlarının sınırsız ve kaynakların kıt olduğu bilinen bir gerçeklik ve bu ikisi arasında akılcı bir denge kurmanın gerekliliği de bir zorunluluktur. İhtiyaçların karşılanabilmesi için doğal kaynakların kullanılmasının yanı sıra, çeşitli mal ve hizmetlerin de üretilmesi gerekmektedir (Keleş, 2013: 100). Üretim söz konusu olduğunda akla gelebilecek her şey, enerji, hammadde, üretim yeri olarak kullanılan alanlar vs. hep doğal kaynaklarla yakından ilgilidir. Üretim ve tüketimden sonra ortaya çıkan atıklar da daima çevreyle bir şekilde bağlantılıdır. Bu durumda üretimin olduğu yerde hem doğal kaynak kullanımından hem de çevre kirliliğinden bahsedebiliriz.

Çevre sorunlarının doğal olarak ilk görünürlüğünün gelişmiş ülkelerde olması, ilk çözüm önerilerinin ve uygulamalarının da bu ülkelerde olması beklenen bir durumdur ve bu sorunlar genellikle endüstrinin yoğun olduğu bölgelerde yerel düzeyde başlamıştır. İlk zamanlarda, sorunu lokal bir bölgede tutarak çözmek mümkünken, zaman içerisinde lokalize etmenin imkansız olduğu ve giderek yaygınlaştığı görülmüştür. Uluslararası anlamda ilk çevre konferansı olan ve 1972 yılında Stockholm’de düzenlenen Birleşmiş Milletler Çevre Konferansı’nın sonuç bildirgesinde, “dünyada oldukça yaygın ve önemli boyutlarda olan, insan hayatını tehdit eder hale gelen çevre sorunlarına, sadece birlikte çalışarak, ortak çözümlerle verimli sonuçlar alınabileceği” vurgulanmıştır. Bu konferansla birlikte çevre sorunlarının küresel sorunlar olduğu kabul edilmiş, küresel sorunlara küresel çözümler üretebilmenin, ortak politikalar belirleyerek izleyebilmenin de yolu açılmıştır.

Endüstri devrimiyle birlikte başlayan ve 20. yüzyılın ikinci yarısından sonra akıl almaz bir hıza ulaşan gelişme ve sonsuz ilerleme tutkusuyla ortaya çıkan hızlı sanayileşme, çevre sorunlarının baş edilemez hale gelmesine sebep olmuştur. 1970’lerden sonra tüm dünyanın dikkatini çekmeye başlayan bu sorunlara çözüm üretilmesi için ortaya çıkan tartışmalar günümüzde de devam etmektedir. Çünkü çevre ile kalkınma arasındaki akılcı dengeyi kurabilmek henüz tam anlamıyla sağlanabilmiş değildir. Bulunan çözüm önerilerinden en önemlisi ve en fazla destek bulanı “sürdürülebilir kalkınma” kavramı olmuştur. 1980’li yıllarda kullanılmaya başlanan bu kavramın tanımı, 1987 yılında yayınlanan “Ortak Geleceğimiz” adlı raporda yapılmıştır. Daha sonra bu hedefe ulaşmanın bir aracı olarak kabul edilen “Çevresel Etki Değerlendirmesi” (ÇED) ortaya çıkmıştır. ÇED’in geliştirilmesinin temel nedeni, kalkınmanın çevre üzerinde yarattığı son derece ciddi sorunları bertaraf etmenin maliyetinin çok yüksek boyutlara ulaşmasından dolayı, çevreyi bozmadan, yıkmadan

kalkınmanın çok daha mantıklı bir yaklaşım olması, şeklinde açıklanabilir (Serter, 2006: 43). Dolayısıyla ÇED, sürdürülebilir kalkınmanın önemli unsurlarından biridir. Aslında geçmişi daha eski tarihlere dayanan ÇED'in ilk uygulamaları, 1970'li yıllarda Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) yapılmış ve zaman içerisinde diğer devletlerin kalkınma politikalarında yerini almıştır. Ancak her devletin uygulama şekli farklıdır. Özellikle gelişmekte olan ülkeler çevre politikalarında kalkınmanın öncelikli olduğu bir yol izlemeyi tercih etmektedirler. Dolayısıyla, ÇED konusunda da farklı bir yaklaşımı yoktur. Türkiye'de de çevre politikaları ve ÇED aynı şekilde kalkınma öncelikli olarak belirlenmektedir.

Bu çalışmada çevre politikaları ile ÇED uygulamalarının genel durumu anlatıldıktan sonra, Türkiye'de belirlenen çevre politikaları, ÇED özelinde yapılan değişikliklerle örneklendirilerek incelenecektir.

Kalkınma Politikası

Kalkınma Kavramı

Kalkınma kavramı her ne kadar ekonomi ile ilgili bir kavram olarak algı-lansa da kapsamı daha geniştir. Ekonomideki anlamı, üretimin ve kişi başına düşen gelirin artırılmasıyla birlikte, sosyo-kültürel yapının da değiştirilmesi ve yenilenmesini de içine alan geniş kapsamlı bir süreçtir. Ayrıca kalkınma, üretim ve tüketimle ilgili bir kavram olduğundan, çevre ile de yakından ilgilidir. Kalkınmanın olabilmesi için üretimin olması zorunludur. Üretimin olması için de doğal kaynaklar, gerek ve yeter şarttır. Dolayısıyla kalkınmanın devam etmesi, doğal kaynakların varlığına bağlı ve bağımlıdır. Bu nedenle de üretim, kalkınmanın gerek ve yeter şartıyken, çevre sorunları da kalkınmanın bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır (Keleş vd., 2005: 46). Tüm bunların yanı sıra üretimin sürdürülebilmesi için tüketimin de olması gerektiğinden hem üretimin hem de tüketimin kalkınma ve çevreyle oldukça sıkı bağları vardır.

Çevre - Kalkınma İlişkisi ve Sürdürülebilir Kalkınma

Toplumun gelişmişliğinin önemli göstergelerinden biri olan kalkınma, insanın yaşamını kolaylaştırırken aynı zamanda insanın varlığını sağlayan doğal çevrenin de önemli oranda yıpranmasının en büyük sebebidir. Özellikle endüstri devrimiyle başlayan süreçte, her ne olursa olsun ilerleme fikri, doğal kaynakların sınırsızmış gibi tüketilmesine yol açmıştır (Keleş vd., 2005: 47).

Doğal kaynaklar yenilebilir ve yenilenemez kaynaklar olarak ikiye ayrıl-maktadır. Çevre sorunları genel olarak kendini yenileyebilen kaynaklarla ilgili olarak ortaya çıkmakta ve bunlara yenilenebilir doğal kaynaklar denilmektedir. Tüm bitki kaynakları, ormanlar, çayır ve meralar ile tüm hayvan türleri, toprak, yeraltı ve yerüstü su kaynakları vb. yenilenebilir doğal kaynaklara örnek gösterilebilir. Özellikle ekonomi alanında doğal kaynaklar söz konusu

olunca ilk akla gelenler madenler ve fosil yakıtlar olmaktadır. Bu kaynaklar, diğerlerinden kendi kendini yenileyemeyen olması ya da tükenebilirliği ile ayrılmaktadır. Dolayısıyla yenilenemez kaynaklar sınıfında yer almaktadırlar. Aslında sorun, bu kaynakların tamamının aşırı kullanımı yüzünden doğanın kendini yenileme hızının olağanüstü aşılması yani yenilenmeye fırsat bulamadan tükenmesi ve neredeyse yenilenebilir kaynakların da yenilemez hale gelmesi sonucunda, tüm doğal kaynakların ve türlerin tükenmesi tehlikesiyle karşı karşıya kalmasından doğmaktadır (Aruoba, 1997: 174). Tam da bu nedenle ki, kalkınma olgusunun nereye kadar süreceği sorusu 1970’li yıllardan bu yana tartışılmaktadır.

Ülkeler, kendi koşullarına göre çevre politikaları belirlemektedir. Bu politikalar belirlenirken ekonomik, toplumsal, siyasal durum gibi ülkeye özel koşullar sınırlayıcı faktörlerdir. Özellikle, gelişmekte olan ülkelerin en büyük kısıtlayıcısı kalkınma politikaları ile izledikleri yoldur. Ekonomik büyüme ile kalkınma kavramlarının gelişmekte olan ülkeler bakımından anlamı, çevre ile kalkınma arasındaki ilişkileri olumlu bir şekilde kurabilmek olmalıdır. Fakat genelde kalkınma politikalarında, çevresel kaygıları dikkate almak bir yana, ekseriyetle varlığı bile kabul edilmemektedir. Çevre ile kalkınma arasındaki öncelik tartışmasına, 1972 yılında Stockholm’de düzenlenen Birleşmiş Milletler Çevre Konferansı’nda, Konferansın Genel Sekreteri Maurice Strong, “çevreyi dışlamayan kalkınma” kavramını kullanarak katılmıştır. Bu kavram ile yerel kaynaklardan adaletli bir şekilde yararlanmayı önceleyen bir kalkınma stratejisi anlatılmaktadır. 1974 Cocoyoc Bildirgesi ile bu kavramın anlamı genişletilmiştir. Kavramın içeriğine, her ekonomik sistemin kendi kaynaklarının değerlendirilebilmesi için, eğitim ve örgütlenme çalışmalarında halka yardımcı olunması gerektiği de dâhil edilmiştir. Çevreyi dışlamayan kalkınma kavramı, ekonomik gelişme ve sağlıklı çevreyi yaratma ve koruma amaçları arasında bir çelişki olmadığı varsayımına dayanmaktadır. Dolayısıyla bu kavram ile ekolojik olarak sağlam, alternatif bir kalkınma modelinden bahsedilmektedir (Keleş, Hamamcı ve Çoban, 2009: 240-243).

Yine 1970’li yıllarda, ekonomi, toplum ve çevre arasında akılcı bir dengeyi sağlamak için sürdürülen çalışmalarda yeni bir kavram olarak ortaya çıkan sürdürülebilir kalkınma, en fazla kabul gören kavram olmuştur. Birçok alanda kullanılan sürdürülebilirlik kavramı, toplumun bilimsel, sosyal, kültürel, doğal ve insan kaynaklarının bir bütün olarak ölçülü davranarak kullanılmasını sağlayan ve buna saygılı olma temelinde sosyal bir bakış açısı oluşturan katılımcı bir süreç olarak tanımlanmaktadır (Gladwin vd., 1995: 877). Aslında, “Sürdürülebilir Kalkınma” kavramının temellerini klasik iktisat teorisine kadar dayandıran iktisatçılar da mevcuttur (Tıraş, 2012: 61). Fakat kavram olarak ilk defa, Uluslararası Doğa ve Doğal Kaynakları Koruma Birliği (IUNC) tarafından hazırlanan “Dünya Koruma Stratejisi” adlı raporda kullanılmıştır. Ancak tüm dünyada yaygın olarak kullanılması, Birleşmiş Milletler

Çevre ve Kalkınma Komisyonu tarafından hazırlanarak, 1987 yılında yayınlanan “Ortak Geleceğimiz” adlı raporda tanımı yapıldıktan sonra denk gelmektedir. Sürdürülebilir kalkınma kavramı, çevre ve kalkınma ilişkilerinin değerlendirilmesinde temel olarak ele alınmaktadır. Kavram “*bugünün ihtiyaçlarını, gelecek kuşakların da kendi ihtiyaçlarını karşılama imkânlarını ellerinden almadan karşılamak*” olarak tanımlanmaktadır. Özellikle gelişmiş ülkeler, kavramın temelinin ve yönteminin geliştirilmesi yönünde çalışmalarını sürdürmektedirler (Keleş, Hamamcı ve Çoban, 2009: 244).

Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)

ÇED’in Tanımı

Çevresel Etki Değerlendirmesi, herhangi bir ekonomik faaliyetin, bulunduğu çevresi üzerinde yaratacağı doğrudan ya da dolaylı, uzun ya da kısa dönemli, maddi niteliği olan ya da olmayan, ölçülebilen ya da ölçülemeyen tüm etkilerinin nesnel olarak değerlendirilmesine yarayan araştırma yöntemidir. ÇED yöntemi, karar verme süreçlerinin nesnelleştirilmesini sağlaması ve ekonomik-toplumsal çevreyle birlikte, fiziksel ve biyolojik tüm değerlerin hesaba katılması açısından da önem taşımaktadır (Keleş ve Hamamcı, 1998: 162-163).

ÇED, her türlü yatırımın çevreye olan etkilerini ortaya çıkararak, önlemleri ve alternatifleri belirlemek için kullanılan bir yöntemdir. ÇED, yatırımın yapılacağı yerin seçiminden kullanılacak teknolojinin türüne, çevreye verilecek zararın minimum düzeye çekilmesinden, yatırımdan vazgeçilmesine kadar her türlü alternatifi içeren ayrıntılı bir süreçtir (Keleş ve Ertan, 2002: 105).

ÇED tanımının unsurları;

- Geniş Kapsamlılık
- Önleme İlkesi
- Alternatif Belirleme
- Kesin sonuca varma
- Süreç olma niteliği
- Teknik araç olma niteliği, olarak ifade edilebilir (Keleş ve Ertan, 2002: 106-110).

ÇED’in Amacı, Uygulama Alanları ve Aşamaları

ÇED’in amacı, esasen çevre kirliliği olduktan sonra kirliliği ortadan kaldırmak değil, aksine çevre kirliliğine engel olmaktır. Çevre kirliliğini engellemek için önlemler almak ve alternatifleri belirlemek, kirlenmeyi kabul edilebilir sınırlara çekmek, eğer bu mümkün olmuyorsa da yatırımı engelleyerek çevreyi korumak temel amaçtır. Bu amaç çerçevesinde ÇED’in temel ilkeleri;

- Öngörücüdür,

- Önleyicidir,
- Sürdürülebilir Kalkınmanın önemli bir aracıdır,
- Çevreye bütüncül olarak yaklaşır,
- Teknik bir araçtır,
- Disiplinler arasıdır,
- Demokratik bir araçtır (Keleş ve Ertan, 2002: 110-114).

ÇED'in uygulama alanı birçok ülkede proje düzeyinde kabul edilmiştir. Zaman içerisinde daha geniş bir düzeyde düşünölmeye başlanan ÇED, "Stratejik ÇED" olarak bazı ölkelerde uygulanmaktadır. Ayrıca ÇED'e tabi olacak faaliyetlerin belirlenmesi de ölkeler arasında farklılık göstermektedir. İlk olarak tercih edilen yaklaşım ÇED'e tabi olacak faaliyetlerin hukuki bir metinde listelenmesidir. Diğerleri de, ÇED'e tabi faaliyetleri idarenin takdirine bırakılmasıdır (Keleş ve Ertan, 2002: 114-118). Türkiye, liste sistemini tercih etmiştir.

ÇED teknik bir süreç olduğu için birtakım aşamaları içermektedir. Bunlar;

- Ön inceleme aşaması,
- Kapsam belirleme aşaması,
- Rapor hazırlama aşaması,
- Rapor inceleme aşaması,
- Karar verme aşaması,
- Denetleme aşamasıdır (Keleş ve Ertan, 2002: 118-127).

ÇED'in Gelişim Süreci

ÇED, dünyada ilk defa Amerika Birleşik Devletleri'nde geliştirilmiştir. 1969 yılında "Ulusal Çevre Politikası Yasası"nın içinde yer alarak, çevreyi etkileme potansiyeli olan tüm faaliyetlerin dikkatle incelenmesini sağlamıştır. Aynı zamanda Avrupa ölkeleri için de uygulanabilir ve etkili bir hukuki araç olmuştur (Dervişoğlu, 2010: 118).

1992 yılında Rio de Janeiro'da düzenlenen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda yayınlanan "Rio Deklarasyonu"nun 17. maddesi "Çevresel Etki Değerlendirmesi"ni düzenlemiştir. Bu maddede, ulusal bir araç olarak ÇED, çevreye önemli derecede zarar verici nitelikteki ve uzman ulusal otoritelerin kararına bağlı olan faaliyetler için yapılacaktır" şeklinde yer almıştır (Fanuşcu ve Coşkun, 1999: 128). ÇED uygulaması Konferans sonrası tüm dünya tarafından bilinir hale gelmiş, yaygın olarak devletlerin ulusal mevzuatlarına girmiştir. Kalkınmayı ilke olarak sürdürmeyi hedefleyen uluslararası sistem, kalkınmanın devam edebilmesi için, sanayileşme ve kalkınmanın çevreye olan etkilerinin değerlendirilmesi ve çevre için olası tehditlerin orta-

dan kaldırılmasını amaçlayan ÇED uygulamasını Konferans sonrası tüm devletlerden istemiştir. Günümüzde de bu konuda hassas olunması, devletlerden beklenmektedir (Yaylı, 2015: 922).

Ayrıca, ABD’de 1969 yılında kabul edilen Ulusal Çevre Koruma Yasası ve ABD Çevresel Kalite Komisyonu’nun 1978 yılında aldığı karardan sonra ortaya çıkan en önemli gelişme, Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu tarafından hazırlanan “Sınırtaşan ÇED Sözleşmesi”nin (Espoo Sözleşmesi) 1991 yılında kabul edilmiş olmasıdır.¹ Bu sözleşmenin devletler açısından önemi, ulusal ve uluslararası hukukta özellikle “Stratejik ÇED” uygulamasına geçişi hızlandırması olmuştur. Stratejik ÇED, ABD’den sonra 1990’ların başında Hollanda, İngiltere, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde uygulanmaktadır. Avrupa ülkelerinde yaygınlaşması, 2001 yılında “Avrupa Birliği Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönergesi”nin yürürlüğe girmesiyle gerçekleşmiştir (Güneş, 2010: 41). Türkiye Avrupa Birliği’ne aday ülke olarak, Avrupa Birliği Ulusal Uyum Programı’nda, ÇED başlığı altında, Stratejik Çevresel Değerlendirme konusundaki gelişmelerin yakından takip edildiği ve gerekli çalışmaların yapılmakta olduğu belirtilmiştir. Bu çerçevede 08.04.2017 tarihli ve 30032 sayılı Resmi Gazete’de Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliği yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.²

Türkiye’de Çevre Politikaları, Kalkınma Politikaları ve ÇED

Türkiye’de Çevre Politikasının Gelişimi

Çevre politikası, dar anlamda çevre içerikli konularda devletin yaptığı etkinlikler, oluşturulan kurumsal yapı ve kullanılan yöntemlerle ilgilidir. Geniş anlamda çevre politikası ise, toplumun çevreyle ilişkisini düzenlemek üzere belirlenen hedefler, ilkeler, amaçlar ve tercihler ile çevrenin korunması ve geliştirilmesine yönelik olarak alınan önlemlerin tamamını anlatır. Çevre politikaları konusunda her ülkenin farklı hedefleri olmakla birlikte, temelde ortak noktalarda birleşilmektedir. Bireylerin sağlıklı çevrede yaşama hakkı, toplumun sahip olduğu çevresel değerleri korumak ve geliştirmek ile çevre politikalarının uygulanmasının gerektirdiği yükün paylaşılmasında toplumsal adaletin sağlanması, ülkelerin temel hedefleridir (Keleş, Hamamcı ve Çoban, 2009: 335-336). Çevre politikası genel anlamda dört ilkeyle ele alınır. Bunlar; “kirleten öder ilkesi”, “özen gösterme ilkesi”, “önleme ilkesi” ve “işbirliği ilkesi” olarak gruplanabilir (Kaypak, 2013: 24). Bu ilkeler çerçevesinde devletler kendi çevre politikalarını belirlemektedirler.

Genel olarak sanayileşme ve kentleşme, çevre sorunlarının temel iki nedeni olarak ele alınabilir. Türü ve boyutları farklı olsa da tüm gelişmiş ülkeler

¹ www.unece.org/env/eia/ (17.04.2008).

² <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/04/20170408-3.htm> (18. 07.2017).

gibi, Türkiye ve diğer gelişmekte olan ülkelerde de sorunlar benzer temellere dayanmaktadır.

1970'ler, çevre sorunlarının uluslararası düzeyde tartışıldığı ve çözüm önerilerinin ortaya çıktığı yıllardır. Aynı zamanda bu yıllarda Türkiye'de de çevresel konulara resmi düzeyde ilgi gösterilmeye başlanmıştır. 1972 yılında Stockholm'de düzenlenen Birleşmiş Milletler Çevre Konferansı'na Türkiye de bir bildiri ile katılmıştır. Aslında Osmanlı İmparatorluğu da dâhil olmak üzere, Cumhuriyet'in ilk yıllarında, 1960'lı yıllarda, özetle Türkiye'de öteden beri bir takım mevzuat düzenlemeleriyle ve sivil toplum kuruluşlarıyla çevresel konulara ilginin varlığı bilinmektedir. Ancak bu ilginin resmi düzeye gelmesi 1970'li yıllardan sonra olmuştur (Görmez, 2010: 114-121). Türkiye'nin çevre politikalarının gelişimini kısaca özetlemek gerekirse;

- 1974 yılında Devlet Planlama Teşkilatı Başkanlığı'na bağlı "Çevre Sorunları Daimi Danışma Kurulu" kurulmuştur. Aynı zamanda İmar ve İskân Bakanlığı'nın başkanlığında çeşitli bakanlıklardan oluşan "Çevre Sorunları Koordinasyon Kurulu" ile Sağlık Sosyal ve Yardım Bakanlığı'nın başkanlığında "Kuruluşlararası Komisyon" oluşturulmuştur.

- 1978 yılında Başbakanlığa bağlı bir Çevre Müsteşarlığı kurulmuştur.

- 1982 Anayasası'na çevre ile ilgili 56. madde konulmuştur.

- 1983 yılında 2872 sayılı Kanun ile "Çevre Kanunu" çıkarılmıştır.

2006 yılında 5491 sayılı Kanun ile "Çevre Kanunu" tümüyle değiştirilmiştir (maddeler üzerinde koşulların gerektirdiği değişiklikler geçmiştenden bugüne devam etmektedir).

- Yine 1983 yılında Milli Parklar Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Boğaziçi Kanunu vs. çıkarılmıştır.

- 1984 yılında Müsteşarlık olan kurum, Çevre Genel Müdürlüğüne dönüştürülmüştür. 1989 yılında tekrar Müsteşarlığa dönüştürülmüştür.

- 1991 yılında Çevre Bakanlığı kurulmuştur.

- 2003 yılında Çevre Bakanlığı, kanun hükmünde kararname ile mülga edilerek, yeniden yapılandırılması sonucu, Çevre ve Orman Bakanlığı kurulmuştur.

- 2011 yılında Çevre ve Orman Bakanlığı, kanun hükmünde kararname ile mülga edilerek, yeniden yapılandırılması sonucu, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuştur.³

- Tüm bunların yanında yerel yönetimler dâhil olmak üzere bütün kurum ve kuruluşlarda çevre ile ilgilenen bir birim bulunmaktadır.

Türkiye'nin bu konulardaki çalışmaları, kurum, kuruluş, kanun ve yönetmelikler düzeyinde yürütülmekle birlikte, ayrıca uluslararası anlaşmalarla gelen yükümlülükleri ve Avrupa Birliği'ne adaylık nedeniyle Avrupa Birliği müktesebatına uyum çalışmalarından gelen yükümlülükleri de bulunmaktadır.

³ <http://www.csb.gov.tr> (15.06.2015).

Türkiye'nin Kalkınma Politikaları ve Çevre

Türkiye'nin 1961 Anayasası'na kadar olan kalkınma çabaları, devlet yatırımlarıyla ekonomiyi canlandırmak ve yeni bir ekonomi inşa etmek üzerine kuruludur. 1961 Anayasası ile kalkınma ve sanayileşme çabaları "kalkınma planlarına" bağlanmıştır (Görmez, 2010: 117). Kalkınma planı, "ekonomik ve sosyal potansiyeli ya bir bütün olarak tüm ekonomiyi içine alacak şekilde ya da belli bir alanda geliştirmeyi hedefleyen geniş amaçlar kümesini içeren bir plan" olarak tanımlanmaktadır. Bu planlar, genelde uzun vadeli yapılmaktadır (Parasız, 1999: 311). Türkiye'de bu planlar 5 yıllık oluşturulurken sadece 9. Plan, Avrupa Birliği bütçesine uyum nedeniyle 7 yıllık yapılmıştır.

1961 Anayasası ile gelen planlı kalkınmanın başlarında devletin tercihi hiçbir engeli kabul etmeyen hızlı bir şekilde sanayileşme ile kalkınma olduğundan dolayı, ilk iki planda genel olarak sadece çevre sağlığından bahsedilmiştir. 3. Plandan itibaren yavaş ama kararlı bir şekilde çevresel konuların planlara dâhil edildiğini görüyoruz. Ancak uzun yıllar planlarda görülen genel bakış açısı; "kalkınmaya engel oluşturmayacak şekilde çevreye özen gösterilmesi, sanayileşerek kalkınma hedefini etkileyecek herhangi bir olumsuzluğun kabul edilemeyeceği" şeklinde özellikle vurgulanmaktadır. 10. Plan da dâhil olmak üzere genel atmosfer, kalkınma öncelikli olmakla beraber 3. Plandan itibaren çevresel konulara giderek daha geniş yer verildiğini görmekteyiz.⁴ 11. Plan hazırlıkları başlamış olmakla birlikte, genel olarak çevreye bakış açısında olağandışı bir değişim olacağı beklenmemektedir.

Türkiye'nin kalkınma politikaları, kalkınma planları, yıllık yatırım programları gibi planlarla yürütülmesine rağmen, her konuda günden güne değişen, genelde de çevre aleyhine olan mevzuat değişiklikleri de gözardı edilemeyen bir gerçekliktir.

Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)

ÇED uygulaması, 1983 yılında yürürlüğe giren 2872 sayılı Kanun'un 10. maddesinde düzenlenmiştir. Fakat 1993 yılında çıkarılan ÇED Yönetmeliğine kadar herhangi bir uygulama gerçekleştirilmemiştir. Yönetmelik yürürlüğe girdikten sonra uygulama başlamış, ancak zaman içerisinde defalarca çevresel açıdan pek de iç açıcı olmayan değişiklikler yapılmıştır. Dolayısıyla ilk kez 1993 yılında yayınlanarak yürürlüğe giren ÇED Yönetmeliği, 7 kez esastan olmak üzere 19 kez değişikliğe uğratılmıştır. Ekim 2013'te yayınlanan yönetmelik bir yıl sonra Kasım 2014'te tekrar değiştirilmiştir. Daha sonra yapılan değişiklikler ise;

⁴ <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> (16.06.2016).

-09.02.2016 tarihli 29619 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren, 7 maddede yapılan değişiklik,⁵

-26.05.2017 tarihli 30077 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren, 10’den fazla maddede yapılan değişiklik.⁶

Genel olarak ÇED yönetmeliğinin amacı, Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinde uyulması gereken idari ve teknik usul ve esasları düzenlemektir. Yönetmelikte, ÇED “gerekli değildir”, “gereklidir”, “ÇED Olumsuz”, “ÇED Olumlu” kararlarını verme yetkisi Bakanlığa aittir. Sadece Bakanlığın gerekli gördüğü durumlarda “gereklidir” ya da “gerekli değildir” yetkisini valiliklere devredebilir (Görmez, 2010: 172).

ÇED uygulama süreci ile hangi projelere uygulanması gerektiği veya gerekmediği konuları yönetmelikte ayrıntılı olarak verilmiştir.⁷ Burada önemli olan ÇED Yönetmeliğinin ruhunda nelerin değiştiği ve bunun nedenlerinin kalkınma politikaları üzerindeki etkileridir.

*ÇED Yönetmeliğinde yapılan ve dikkat çeken son değişiklikler aşağıdaki şekilde özetlenebilir:*⁸

- Toplu konut projeleri, hastane projeleri, golf tesisleri, alışveriş merkezleri, beyaz eşya boyama tesisleri ÇED’den muaf tutulmuştur.
- Akarsu havzaları arasındaki su aktarımında, 100 milyon metreküp altı ÇED’den muaftır.
- 100 kilometre ve altındaki demiryolu projeleri ile yeraltı demiryolu hatları ve metrolar ÇED’den muaf tutulmuştur.
- Tuz çıkartılması projeleri ÇED’den muaf tutulmuştur.
- 3 milyon metreküpün altındaki dip taramaları ile göl, nehir ve denizlerin dibinden malzeme çıkarılması da ÇED’den muaftır.
- Seramik üretiminde ÇED uygulama sınırı, 100 bin ton iken 300 bin tona çıkarılmıştır.
- Yeraltı suyu çıkartılması ile ilgili projelerin sınırı yılda 300 bin metreküpten, yılda 1 milyon metreküpe çıkarılmıştır.
- Orman alanlarının dönüştürülmesi için geliştirilen projeler ÇED’den muaf tutulmuştur.
- Sanayi ve enerji tesislerinin sökümü de ÇED’den muaftır.

⁵ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/02/20160209-1.htm> (12.08.2017).

⁶ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/05/20170526-2.htm> (12.08.2017).

⁷ ÇED yönetmeliği hakkında daha ayrıntılı bilgi için 25 Kasım 2014 tarihli 29186 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan ÇED Yönetmeliği’ne başvurulabilir. Ancak Yönetmeliğin maddelerinde 2 defa değişiklik yapılması nedeniyle 09.02.2016 tarihli 29619 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Yönetmelik değişikliği ile 26.05.2017 tarihli 30077 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Yönetmelik değişikliği de dikkate alınmalıdır.

⁸ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/11/20141125-1.htm> (10.05.2015).

- Kentsel dönüşüm alanları da ÇED'den muaf tutulmuştur.
- 24. maddede afet riski olan alanların dönüştürülmesi etkilerinin nasıl değerlendirileceği konusunda kullanılacak yöntem Bakanlığa bırakılmıştır.
- Rüzgâr enerji santrallerinde ÇED sürecine, türbin sayısı üzerinden değil, güç üzerinden karar verilecektir.

09.02.2016 tarihli 29619 sayılı Resmi Gazete 'de yayınlanarak yürürlüğe giren Yönetmelikteki değişiklikler özetle şöyledir:⁹

- Yönetmeliğin 19. maddesinin b bendinde “ÇED Olumlu” kararı ile “ÇED Gerekli Değildir”, kararı verildikten sonra proje sahibinin taahhüt ettiği hususlara uymaması durumunda, düzeltmek için Bakanlık ya da Valilik tarafından süre verilir şeklindeki süre açısından muğlak olan ifade 1 yılı aşmamak üzere şekilde düzenlenmiştir.

- Yönetmeliğin 18. maddesinin 3.fıkrasında bulunan “Proje sahibi, ‘ÇED Olumlu’ kararı aldıktan sonra yatırımın başlangıç, inşaat dönemine ilişkin izleme raporlarını Bakanlıkça yeterli verilmiş kurum / kuruluşlara yaptırmakla, Bakanlıkça yeterli verilmiş kurum / kuruluşlar da bu raporları Komisyonca belirlenen periyotlarda, Bakanlığa sunmakla yükümlüdür” ifadesi tamamıyla yürürlükten kaldırılmıştır.

- Olağanüstü durumlar ve özel hükümler başlığı altında düzenlenen Yönetmeliğin 24. maddesinde “...ÇED sürecine ilişkin yöntem Bakanlıkça belirlenir” ifadesinin altında maddeler halinde sıralanan durumlardan “f” bendinde belirtilen “ÇED Olumlu” veya “ÇED Gerekli Değildir” kararı bulunan projelerde yapılacak kapasite artışı ve/veya genişletilmesi planlanan projeler” maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.

- Yönetmelikte bulunan 27. maddeye ek yapılmıştır. Buna göre; madde 27/A “ÇED Olumlu” veya “ÇED Gerekli Değildir” kararı bulunan projelerde yapılacak kapasite artışı ve/veya genişletilmesi planlanan projelere ilişkin usul ve esaslar 28 inci madde uyarınca tebliğ ile belirlenir” şeklinde düzenlenmiştir. Ayrıca madde 27/B eklenerek “Proje sahibi, “ÇED Olumlu” kararını aldıktan sonra yatırımın başlangıç ve inşaat dönemine ilişkin süreçte komisyonca belirlenen periyotlarda yatırım sürecinde kaydedilen gelişmeleri, Bakanlıkça yeterli verilmiş kurum/kuruluşlarca, Bakanlığa bildirmekle yükümlüdür” olarak düzenlenmiştir.

26.05.2017 tarihli 30077 sayılı Resmi Gazete 'de yayınlanarak yürürlüğe giren Yönetmelikteki değişiklikler özetle şöyledir:¹⁰

⁹ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/02/20160209-1.htm> (12.08.2017).

¹⁰ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/05/20170526-2.htm> (12.08.2017)

- Yönetmeliğin 2. maddesinin birinci fıkrasının c bendinde yönetmeliğin kapsadığı alanları belirtirken "...projelerin başvuru, inşaat öncesi, inşaat..." olarak değiştirilerek başvuru kısmı eklenmiştir.

- Yönetmelik de başvuru dosyalarının hazırlanması ile ilgili bölümde 6. maddenin üçüncü fıkrasında "ÇED Gerekli Değildir" ya da "ÇED Olumlu" kararı çıkmadan projeye başlanamaz hükmüne "...ancak bu durum söz konusu teşvik, onay, izin ve ruhsat süreçlerine başvurulmasına engel teşkil edemez" cümlesi eklenmiştir.

- ÇED Raporu Özel Formatı konusunda dair 10. maddenin ikinci ve dördüncü fıkralarında değişiklik yapılmıştır. 2. Fıkroda format bedeli 3 ay içinde yatırılmaz ise ÇED süreci sonlandırılır ibaresi 1 ay olarak değiştirilmiştir. 4. Fıkroda "Özel Formatın verilmiş tarihinden itibaren 18 ay içinde ÇED Raporu Bakanlığa sunulmasının gereklidir" hükmü 12 ay olarak değiştirilmiş, "...talep edilmesi durumunda 6 ay ek süre verilir" ibaresi eklenmiştir.

- Bunun gibi bazı maddelerin bazı fıkralarında bulunan süreler uzatılmış, bazı kısaltılmıştır.

- Ek-1 ve Ek-2 listelerindeki bazı maddelerde kapasite düzenlemeleri yapılmıştır.

Özetle belirtmek gerekirse değişiklikler yine beklenen doğrultuda olmuştur. Yani "kalkınmaya engel olmayan çevre politikası" düsturu ile mevzuat düzenlemelerine devam edilmektedir. Bu doğrultuda yapılan tercihlerin de iyi ve kötü sonuçları olmaktadır. Örneğin; 2017 yılı için Tema Vakfı tarafından hazırlanan çevre açısından iyi ve kötü olayların listesini hazırlamıştır. Yapılan açıklamada;

"2017'de Türkiye'de Bakanlar Kurulu Kararı ile büyük ovaların koruma altına alınması, Gökçeada'da altın madeni ÇED başvurusunun geri çekilmesi, Mayıs ayında gündeme gelen torba yasadaki zeytinliklerin imara açılmasına dair maddenin çıkarılması, Terme'de termik santralin durdurulması ve Doğu Karadeniz'deki yaban hayatı popülasyonunda artış görülmesi gibi olumlu gelişmeler yaşanırken, enerji ve madencilik yatırımları, çevre savunucularına yapılan suikastlar, Cerrattepe'nin madencilik için açılması, Mera Kanunu'nda değişiklik yapılması ve imara açılması, Maden Kanunu'nda değişiklikler yapılması gibi doğayı tehdit eden faaliyetler gerçekleştirildi".¹¹

¹¹ <https://www.haberler.com/tema-vakfi-2017-yilinin-cevre-olaylarini-acikladi-10412821-haberi/> (05.01.2018).

Bu açıklama ve devamında da görüleceği gibi aslında 2017’de de değişen pek bir şey olmamıştır. Türkiye, gelişmekte olan bir ülke olarak beklenen şekilde bir çevre mevzuatına sahiptir. Halen onarıcı çevre politikaları takip edilmekte, önleyici politikalara henüz gerçek anlamda geçilememektedir.

Sonuç

Çevre politikaları genellikle insanı merkezine alan bir tarzda düzenlenmektedir. Son yıllarda insanı merkeze alan çevre politikaları eleştirilmekte, canlı ve cansız varlıkları bir bütün olarak dikkate alan çevre politikalarının gereği vurgulanmaktadır. 1970’ler dünyanın çevre sorunlarına duyarlılığının artmaya başladığı yıllar olmuştur. Sonsuz ilerleme fikrinin sorgulanmaya başlamasıyla birlikte çevre ile kalkınma arasında yakın bir ilişki olduğunun farkına varılmıştır. Bu yakın ilişki daha çok karşılıklı bağımlılık olarak kendini göstermektedir.

Çevre sorunları ilk kez gelişmiş ülkelerde görünür hale gelmiştir. Gelişmiş ülkelerde insan dâhil tüm canlıların yaşamını tehdit eden, hava, su ve toprak kalitesini tahrip eden ve ekolojik dengeyi bozulma aşamasına getiren çevre sorunlarına müdahale etme zamanının geldiği düşünüldüğünde, bunlar neredeyse küresel çapta sorunlar haline gelmişti.

1970’li yıllarda Türkiye’de, gelişmekte olan bir ülke olmasına rağmen, tüm dünya ile birlikte çevresel açıdan olumlu gelişmeler yaşanmıştır. 1982 Anayasası’na çevre ile ilgili 56. maddenin konulması ve çevre meselelerinin anayasal güvence altına alınması her şeye rağmen iyi bir gelişmedir. Her ne kadar bu ve benzeri gelişmeler olsa da sağlıklı ve bütüncül bir çevre politikasının oluşturulduğundan söz etmek mümkün değildir.

ÇED kavramı, ilk kez 1983 yılında 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 10. maddesiyle çevre ile ilgili mevzuata girmiştir. Ancak ÇED’in uygulanması için gerekli olan ÇED Yönetmeliği, devletin politik tercihi gereği kalkınma öncelikli bir yol izlenmesi dâhil olmak üzere, çeşitli nedenlerle geciktirilmiş on yıl sonra çıkarılmıştır. Aslında, 1993 yılında yayımlanan ilk yönetmeliğin, geçici 3. maddesi neden geciktirildiğini de açıklar niteliktedir. Yönetmelik yürürlüğe girmeden önce çıkan ruhsat, izin ve onay ile kamulaştırma kararı alınmış projeler, ÇED sürecinden muaf tutulmuştur.

Ekim 2013’te yayınlanan ÇED Yönetmeliğine konulan geçici 3. maddeyle birçok büyük projeye ÇED muafiyeti getirildi. Temmuz 2014’te Anayasa Mahkemesi kararıyla bu maddenin yürütmesi durduruldu. Ancak Anayasa Mahkemesi’nin bu kararı göz ardı edilerek, Kasım 2014’te yayımlanan yeni ÇED Yönetmeliğine geçici 3. madde tekrar konuldu. Aslında Anayasa Mahkemesi’nin kararı Türkiye’deki çevre bilincinin geldiği düzeyin umut verici olması bakımından önemlidir. Kalkınma politikaları açısından, çevreye

zarar vereceği açıkça belli olan projelere karşı alınacak önlemler, alternatiflerin belirlenmesi gibi faktörlerin tespit edilmesi ve bunların açıkça ortaya konulması ve bu konulara Türkiye’de dikkat çekilmesi, önemli bir gelişme olarak nitelendirilebilir.

2014 tarihli son ÇED yönetmeliği değişikliklerinin inşaat sektörü ağırlıklı olması da ayrıca dikkat çekicidir. Baştan sona değiştirilen ÇED Yönetmeliğinde inşaat sektörüne sınırsız imkânlar tanınmış, çok büyük altyapı projelerinin çevreye olabilecek etkileri yok farz edilmiştir.

Yapılan değişikliklerle örneğin; deniz, göl ve nehirlerdeki dip taramalarından, buralardaki ekosistemin nasıl etkilendiği konusunun önemli olmadığı mesajı verilmektedir. Yahut orman alanlarının akıbetinin de önemli olmadığı vurgulanmaktadır. Asıl tuhaflik inşaat sektörünün durumunda ortaya çıkmaktadır. Kentsel dönüşüm kararını veren, icracı olan, kendi faaliyetinde ÇED sürecinin olup olmayacağına karar veren hep Bakanlık olunca, bu durum garip bir çelişki yaratmaktadır. Yine başka bir tuhaflik rüzgâr enerjisi santrallerinde görülmektedir. Bilimsel olarak rüzgâr santrallerinin asıl çevresel etkisi türbin sayısında olduğu bilinmekle birlikte, güç üzerinden ÇED sürecine tabi tutulup tutulmayacağına karar verilmesi anlaşılabilir bir durum ortaya çıkartmaktadır. Ya da Tuz Gölü’nde doğaya zarar veren tesislerin ÇED olumlu kararları iptal edilmişken, bu değişikliklerle tesislerin ÇED’den muaf tutulması da sanki bir ironidir. Mesela nükleer ve termik santraller ile ağır metallerin işlendiği fabrikaların sökülme işlemlerinin ÇED’den muaf tutulmasının nasıl bir mantığa dayandırıldığı da şüphe uyandırmaktadır. Ayrıca üstü örtülü olarak HES’lere ÇED muafiyeti getirilmesi de ilginç bir gelişme olarak karşımıza çıkmıştır. Bazı değişikliklerle belli sektörlerde iş yapan fabrikaları ÇED sürecinden muaf tutmakta, sanki nokta atışı yapılmış düşüncesini akla getirmektedir. Üstelik yeraltı sularıyla ilgili düzenlemenin tam da Türkiye’nin kuraklıkla mücadele ettiği zamanda yapılması düşündürücüdür. Yeni yönetmelikte, ÇED raporunda eksiklikler bulunması durumunda yatırımcıya eksikliklerin giderilmesi için verilen 90 günlük sürenin kaldırılması ilginçtir. Bu durum idareye, yatırımcıya keyfi süre verme hakkı tanımaktadır. Son iki düzenlemede süreler ve kapasite konusunda birtakım değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler her ne kadar kısmi olarak iyileştirici gibi görünse de genel anlamda olumsuz karşılanmaktadır. Ayrıca Avrupa Birliği’ne üyelik görüşmeleri çerçevesinde Avrupa Birliği mevzuatına uyum amacıyla çıkarılan “Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliği”nin de çıkartılmış ve yürürlüğe girmiş olması da olumlu bir gelişmedir.

Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye’de altyapı ve enerji sektörlerinin ÇED sürecinden muaf tutulması hoş görülecek bir durum olmamasına rağmen bir noktaya kadar anlaşılabilir. Ancak yine de inşaat sektörü projelerinin ÇED’den muaf tutulması ile bazı sektörlerde iş yapan fabrikaların da

ÇED'den muaf tutulması oldukça dikkat çekicidir. Ayrıca “ÇED gerekli değildir kararının” tanımı da değiştirilmiştir. Yeni düzenlemede “kabul edilebilir düzey” gibi muğlak bir ifade kullanılmıştır. Yapılacak faaliyetin, çevre üzerindeki olumsuz etkileri kabul edilebilir düzeydeyse yatırım başlatılabilecektir. Yatırım bittikten sonra kabul edilebilir düzeyde olmadığı ortaya çıkarsa ne olacağı konusu da belirsizdir.

Avrupa Birliği'nde 1985 yılında yayınlanan ÇED yönetmeliği yalnızca üç defa değişikliğe uğramıştır. Bu durum, Türkiye'nin çevre sorunlarıyla mücadelede olan ilgisizliği ve çevre koruma konusunda bütüncül bir politikasının olmadığını net bir göstergesi olarak yorumlanmaktadır. Sonuçta Türkiye gelişmekte olan bir ülke olarak, gelişmekte olan diğer ülkelerde olduğu gibi, ekonomik faaliyetlerde çevre öncelikli politikalar benimsemesini beklemek fazla iyimser bir yaklaşım olarak nitelendirilebilir. Fakat çevresel konuların ve sorunların bu denli göz ardı edilmesi de uluslararası sistemde kabul edilebilir bir durum değildir.

Özetlemek gerekirse, yeni düzenleme ile çevre açısından muğlak ama kalkınma açısından oldukça net bir durum ortaya konmuştur. Kalkınma planlarında ifadesini bulan, “kalkınmaya engel oluşturmayacak şekilde çevreye özen gösterilmesi, sanayileşerek kalkınma hedefini etkileyecek herhangi bir olumsuzluğun kabul edilemeyeceği” konusu yeni ÇED Yönetmeliğiyle bir kere daha vurgulanmıştır. Sonuç olarak tüm bunlar, uluslararası sistem, uluslararası düzenlemeler ve ulusal çevresel konular açısından kabul edilemez bir durum olarak yorumlanabilir.

Kaynakça

- Aruoba, Çelik, “Çevre Ekonomisi, Gelişme Ekonomisi”, *İnsan Çevre Toplum*, 2. Baskı, (Ed. Ruşen Keleş), İmge Kitabevi, Ankara 1997, s. 172-192.
- Çokgezen, Jale, “Avrupa Birliği Çevre Politikası ve Türkiye”, *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, C. 23, Sayı 2, 2007, s. 91-115.
- Dervişoğlu, Suat, “AB Müktesebatına Uyum Sürecinde Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)”, *Türk İdare Dergisi*, S. 467, 2010, s. 115-134.
- Ertürk, Hasan, *Çevre Politikası*, 1. Basım, Ekin Yayınevi, Bursa 2011.
- Fanuscu, Emine Mine ve Aynur Aydın Coşkun, “Çevresel Etki Değerlendirmesi”, *İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi*, Seri B, C. 45, S. 3-4, 1995, s. 127-135.
- Foster, John Bellamy ve Fred Magdoff, *Her Çevrecinin Kapitalizm Hakkında Bilmesi Gerekenler – Kapitalizm ve Çevre Üzerine Bir Rehber*, (Çev. Özgün Aksakal), 1. Basım, Patika Kitap, İstanbul 2014.

- Gladwin, Thomas N., James J. Kennelly ve Tara-Shelomith Krause, “Shifting Paradigms for Sustainable Development: Implications for Management Theory and Research”, *Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 4, 1995, s. 874-907.
- Görmez, Kemal, *Çevre Sorunları*, 2. Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2010.
- Güneş, M. Ahmet, “Çevre Hukuku Açısından Stratejik Çevresel Değerlendirme”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 91, 2010, s. 33-66.
- Kaypak, Şafak, “Çevre Sorunlarının Çözümünde Küresel Çevre Politikalarının Önemi”, *Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S. 31, 2013, s. 17-34.
- Keleş, Ruşen ve Can Hamamcı, *Çevre Bilim*, 3. Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara 1998.
- Keleş, Ruşen ve Birol Ertan, *Çevre Hukukuna Giriş*, 1. Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara 2002.
- Keleş, Ruşen, Can Hamamcı ve Aykut Çoban, *Çevre Politikası*, 6. Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara 2009.
- Keleş, Ruşen, *100 Soruda Çevre, Çevre Sorunları ve Çevre Politikası*, 1. Basım, Yakın Kitabevi, İzmir 2013.
- Keleş, İhsan, Hatice Metin ve Hatice Özkan Sancak, *Çevre Kalkınma ve Etik*, 1. Baskı, Alter Yayıncılık, Ankara 2005.
- Parasız, İlker, *Modern Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü*, 1. Baskı, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa 1999.
- Serter, Gencay, “Türkiye’de Çevresel Etki Değerlendirmesinin Tarihsel Süreçteki Gelişimi”, *Planlama*, S. 1, 2006, s. 43-52.
- Tıraş, H. Hayrettin, *Sürdürülebilir Kalkınma ve Çevre: Teorik Bir İnceleme*, www.ulakbim.gov.tr (14.06.2015).
- UNEP (2009), *Global Green New Deal Policy Brief*, <http://www.unep.org/pdf> (23.12.2009).
- Yaylı, Hasan, *Sürdürülebilir Kalkınmanın Sürdürülebilirliği*, Ocak 2015, s. 921-940. <http://www.ayk.gov.tr/wp-content/uploads/2015/01/YAYLI-Hasan-SÜRDÜRLEBİLİR-KALKINMANIN-SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ.pdf> (17.06.2015).

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/11/20141125-1.htm> (10.05.2015).

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/02/20160209-1.htm> (12.08.2017).

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/04/20170408-3.htm> (18. 07.2017).

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/05/20170526-2.htm> (12.08.2017).

<http://www.csb.gov.tr> (15.06.2015).

<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> (16.06.2015).

<http://www.unep.org/pdf> (23.12.2009 / 17.06.2015).

<https://www.haberler.com/tema-vakfi-2017-yilinin-cevre-olaylarini-acikladi-10412821-haberi/>

BİYOPOLİTİK AÇIDAN KİŞİSEL VERİLERİN KORUNMASI*

Hürol ÇANKAYA**, Cengiz EKİZ***

Özet

Modern devlet, beden ve teknoloji arasındaki ilişkiye hukuk üzerinden müdahil olmaktadır. Devlet, teknoloji aracılığıyla kendini görünmez kılarken, yurttaş üzerinde yeni bir egemenlik kurmaktadır. Yeni egemenlik alanının sınırları, biyo-egemenlik kavramı ile tanımlanmaktadır. Biyo-egemenlik kavramı ise hukuktan ziyade istisna hali mantığına göre belirlenmektedir. Aynı zamanda bu süreç, kişisel veriler ekseninde, kimlik denetiminden davranış denetimine geçişi temsil etmektedir. Bu çalışmada kişisel verilerin özellikle biyometrik düzeyde denetim altında tutulması, Agamben'in "kamp" kavramı çerçevesinde incelenmektedir.

Biyometrik bilgi stokunun çeşitli amaçlarla kullanılması hem piyasa modeline hem de politik alana hizmet etmektedir. Bu stoku sermaye ile paylaşan biyo-egemen devlet, sözümona yurttaşlarına güvenlik ve özgürlük vadetmektedir. Oysa şirketler ve devletler tarafından işlenen kişisel veriler, pazarlamadan risk yönetimine, ulusal güvenlikten sosyal politikaya kadar geniş bir ağ üzerinden toplumu kuşatmaktadır. Biyo-egemen devlette yurttaş, tüm kişisel bilgilerini sunarak, aslında hukukun istisna bölgesine çekilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Biyopolitika, Biyo-Egemenlik, İstisna Hali, Kişisel Verilerin Korunması, Biyometri.

* Katkılarından dolayı Ozan Zengin, Fatma Eda Çelik ve Aydın Ördek'e şükranlarımızı sunarız.

** Dr. Öğr. Üyesi, Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, ORCID: 0000 0002 9568 0488

*** Dr. Öğr. Üyesi, Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, ORCID: 0000-0001-9649-089X

Makale gönderim tarihi: 02.06.2018

Makale kabul tarihi : 25.06.2018

THE PROTECTION OF PERSONAL DATA FROM THE BIOPOLITICAL PERSPECTIVE

Abstract

Modern state intervenes with the relationship between body and technology by law. The state conceals itself via technology, thus imposes a new sovereignty on the citizen. The scope of the new sovereignty is defined by the concept of bio-sovereignty. And the concept of bio-sovereignty is determined by the logic of state of exception rather than law. On the axis of personal data this process, at the same time, represents the transition from authentication to behavioral control. In this study, the control of personal data especially in the biometric level is elaborated on in terms of G. Agamben's concept of "camp".

The use of biometric data stock for various purposes serves both the market model and the political sphere. Sharing this data stock with capital, the bio-sovereign state promises so-called security and freedom to her citizens. But the data processed by the companies and the states encircles societies from marketing to risk management and from national security to social policy through wide networks. By providing her/his personal data, the citizen in the bio-sovereign state in fact is pulled to the exception region of law.

Key Words: Biopolitics, Bio-Sovereignty, State Of Exception, Protection Of Personal Data, Biometrics.

Giriş

Günümüzde kişisel verilerin (özel hayatın, mahremiyetin) korunması amacıyla yapılan birçok yasal düzenleme, aslında, nüfusun sağlığına, eğilimlerine yönelik her türlü bilginin gerek duyulduğunda kullanılmasını sağlar niteliktedir. Farklı amaçlarla kişisel verilerin toplanması, işlenmesi, derlenmesi ve depolanması, bu verilerin metalaşmasına yol açmaktadır. Bu durumun, temel hak ve özgürlükler açısından bir tür biyopolitik "ihlal hattı" olup olmadığı, bir "istisna hali" yaratıp yaratmadığı hususu, belirli kavramlar etrafında tartışılabilir: Nüfus, beden, biyo-egemenlik.

Bir ülkede nüfusun genel durumu, nitelikleri hakkında her türlü bilginin toplanması, depolanması, derlenmesi ve kullanımı, o ülkedeki üretim ve tüketim potansiyelinin, siyasal ve yönetsel mekanizmaların hangi yönde geliştiği ve değiştiğinin anlaşılması açısından önemli bir işleve sahiptir. Nüfusun sayısal niteliğinin yanı sıra, yurttaşlık veya uyruk düzeyinde bir siyasal

hacmi (bedeni) temsil ettiği de düşünülürse, başlı başına “biyopolitik” sorun-
salın içinde olduğumuz gerçeği karşımıza çıkar. On yedinci yüzyılda monar-
şinin işleyişinde olmazsa olmaz niteliği olan kralın bedeni, yerini, on seki-
zinci yüzyıldan itibaren toplumun bedenine ve onun dolayımı olan devletin
(siyasi) bedenine bırakmıştır (Neocleous, 2014: 20). Artık on sekizinci yüz-
yılda beri modern devlette egemenliğin kaynağının, yurttaşlara sağlanan
haklar, sunulan hizmetler olarak tanımlandığı anlayış yerine, on dokuzuncu
yüzyılda kalabalıkların, toplumsal bedenin yarattığı hastalıkların tedavisi,
suçluların kontrolü gibi sorunların konuşulduğu anlayış geçmiştir (Foucault,
2012: 38-39). Yurttaş haklarının, öncelikle onların üretici potansiyelinin
değerlendirilmesi, sonrasında ise biyolojik bir kategori olarak canlılıklarına
atıfla tanımlanması, oldukça yeni bir tartışmadır. Bir yönetim kategorisi
olarak devletin, en geniş ölçekte, nüfus bilgilerini, kişisel verileri denetimi
altında tutması, “devletin [bireyi] kendi bedeni üzerinde hüküm süren kolektif
bir özne olarak kavranması”na kurumsal bir zemin sunması olarak açıklanabilir
(Lemke, 2013: 26-27). Yurttaşın (bireyin) politik-iktisadi bağlamda emek
sürecindeki üretici niteliklerinin bilinmesi, bunun yanı sıra sağlığının,
mahremiyetinin ve tüketim eğilimlerinin belirlenmesi, öncelikle bir nüfus
bilgisine sahip olmayı gerektirmiştir. Günümüzde ayrıntılı, biyometrik kişi-
sel verilere dayalı nüfus bilgisinin toplanması ve depolanması sürecinde,
siyasal bedene içkin hak kategorilerinin (yurttaş, kimlik, cinsiyet, sınıf,
norm, statü vb.) önemli bir rolü bulunmaktadır.

Kamu hizmetlerinin artık e-devlet uygulamaları yoluyla sunulduğu yeni
“hukuk devleti”, dolaylı olarak yurttaşlık haklarının kullanımı konusundaki
tanımların gözden geçirilmesine neden olmuştur. Söz konusu yeni hukuk
devleti momentü (e-hukuk devleti), temel hak ve özgürlükleri farklı kategori-
lerde bir gözetim düzeneğine indirgenmekte, modern “hukuk” devleti mode-
lindeki yurttaşın haklarına yönelik bazı dokunulmazlıklarını (mahremiyet,
özel hayat vb.) aşındırmaktadır. Kişisel verilerin yoğun bir biçimde denetim
altına alınması, depolanması, artık yurttaşın siyasal bir beden olarak modern
devletteki haklarından sıyrılarak tanımlandığı yeni bir düzeyi işaret eder. Bu
yeni düzey, örneğin tedavi ve rapor süreçlerini içeren tüm sağlık bilgileri,
alt-üst soy ağacı bilgisini, adres bilgilerini, tüketim alışkanlıklarını, sosyal
güvenlik statüsünü ve bunların depolandığı biyometrik kimlik, pasaport uy-
gulamalarını içerebilmektedir. Bu aynı zamanda bireyin bir bütün olarak
üretici, tüketici kapasitesinin faş edildiği bir tür “çıplak hayat” kategorisidir.
Çıplak hayat kategorisi, bir yandan kişisel verilerin ve nüfus bilgilerinin
depolanmasını, öte yandan bu verilerin denetlenmesi sürecini bir devlet gü-
venliği sorunu olarak tanımlayan bir “panoptikon”dur. Aslında burada top-
lumsal sınıfların direnç kapasitesinin belirlenmesine ve bu sürece müdahale

tarzına yönelik yeni bir yönetim mantığından da söz edilebilir. Kişisel verilerin derlenmesi ile nüfusa ilişkin genel profilin oluşturulması ve otoriter-yasal düzeydeki çeşitli düzenlemeler, emek-gücündeki üretim kapasitesinin yönlendirilmesinin yanı sıra, aynı zamanda, onun kontrol mekanizmalarına karşı direncini de sınamaktadır. Günümüz yönetim, üretim sürecinde dijitalleşmiş çalışma modelleri, emek-gücünün niteliğini, sermayenin devir hızını derinden etkilemektedir. Bu anlamda yeni yönetim mantığı, toplumsal sınıflar arasındaki hâkimiyet mücadelesinin, sermaye boyunduruğunun, yeni emek denetim teknikleriyle daha da yoğunlaşacağı, biyopolitik bir gerçekliğe doğru sürüklenmektedir.

Biyopolitik Analizin Tartışmaya Katkıları

Zengin bir analitik içeriğe sahip olan biyopolitika kavramını kullanan disiplinler günümüzde gittikçe artmaktadır. Bu kavramın alet çantasından yararlanan bazı yaklaşımlar ve kuramlar, kimi açılardan günümüzün yeni politik-iktisat metodolojisi olarak nitelendirilmektedirler (Kartal, 2016a). Günümüzde biyopolitika, bir çalışma alanı olarak, geleneksel disiplinleri aşan kurumsal ve ampirik bir alan inşa etme şansı sunmaktadır. “Hayat” ve “politika” arasındaki ilişkinin, birbirinin belirleyeni olarak kavranması, biyopolitik bir sorunsalı çağırır niteliktedir.¹ Biyoloji politikayı açıkladığı gibi, politika da biyolojiyi, insan toplumlarının (türünün) bir yönetim alanı olarak düzenler. Birey politik anlamda nesneleşir gibi görünse de, aslında karar alma sürecinin temel belirleyeni, öznesi olarak hep merkezde durmaktadır (Lemke, 2013: 19).

“Hayat” ile politikayı ayıran unsur her ne ise, o aynı zamanda insanı doğadan koparan dinamikleri taşımaktadır. Bilimsel bilginin giderek biyoteknolojik alanın içine sürüklenmesi ve bu alanda kodlanmasıyla, devletin, toplumun yönetimine ilişkin ilkeler daha fazla biyolojikleşmiştir. Politikanın mı, hayatın mı daha öncelikli husus olduğu, başka bir deyişle politikanın mı biyolojik alanı düzenlediği, yoksa biyolojik belirlenimin mi politikayı yönlendirdiğine ilişkin tartışma, günümüzdeki bilimsel-teknolojik gelişmelerle epey mesafe almıştır (Lemke, 2013: 18-19; Çankaya, 2013). Bu aynı zamanda Foucault’un “benlik/kendilik teknolojileri” diye tanımladığı sürece karşılık gelir. Öyle ki bu özneleşme sürecinde birey, kendini dışsallaştırarak nesneleşir. Fakat hayat (*bios* ve *zoe* olarak), yalnızca politikanın nesnesi değil,

¹ Lemke’ye göre bu açmaz aşılabilir: “Hayatın politikanın temeli olarak alındığı doğalcı kavrayışlarla, bunun aksine hayat süreçlerini politikanın nesnesi olarak kavrayan politisist (politika odaklı politikaya gömülmüş) yaklaşımlar arasında ayırım yapmak mümkündür” (2013: 16-17).

aynı zamanda politik karar alma sürecinin bir parçasıdır. Hayat zaten, bu sürecin merkezinde duran (politik) öznenin (veya *zoon politicon*) etkileşimde bulunduğu bir habitattır. Hayat, politikanın ne temeli ne de nesnesidir; sadece politikanın yapay ve müdahale edilebilir olan sınırlarını gösterir (Foucault, 1993: 143; Agamben; 2001: 11; Lemke, 2013: 19-20).

Devlet, toplum, birey/özne ve yönetim tartışmalarının iç içe geçtiği bu alanın kavram kargaşasını aşmak için belirli tanımları öne çıkarmak yeterlidir. Politikanın dışladığı unsurların, yani bir anlamda “öteki”nin, politikanın kapsamına alınması biyopolitik süreci tanımlamayı kolaylaştırır (Lemke, 2013: 153). Biyopolitik analizde göze çarpan ilk husus, “iktidar” ve onunla ilişkili araç ile yapılarıdır. Bununla yakından ilişkili olan önemli başka bir şey, “beden” ve onun disiplin altına alınmasıdır. Tartışılan husus, yeni bir iktidar stratejisinin ortaya çıkardığı baskının, hayatın birçok katmanına nasıl nüfuz ettiğine ilişkin unsurlardır. Buradaki iktidar kavramsallaştırması, tarihsel ve ilişkisel düzeyde anlaşılabilir kategoriler olarak karşımıza çıkar. 17. yüzyıldan itibaren gelişen toplumsal dinamikler, devlet/yönetim modelini gözetim, kontrol, ayırıştırma, mekânsal düzenleme, sınıflandırma ve rasyonalize etme teknikleriyle donatmış, bireyin (beden) norma uygun olarak terbiye edilmesinin önünü açmıştır (Foucault, 1993: 143; Gambetti, 2012: 25). “Beden” ile kastedilen onun toplumsal beden halidir ki; iktidarın unsurları, zaten bu bedene hapsedildiği politik öznenin içinden tanımlanır. Haliyle devletin her türlü kontrol mekanizması, gelişmiş bir biyopolitik tertibatı içerir. Bu aynı zamanda, farklı kollara yayılmış bir baskı ve dereceli şiddet dozudur. Öyle ki, hayatın her yerini adımlayan, biçimlendiren şey, topyekûn bir iktidar stratejisinin parçası olarak, bireyler ve onların iktisadi-toplumsal varlıklarıdır. Bu yaklaşım, iktidarın unsurlarına değil, bunun yerine iktidara tabi olmaya zorlanan öznelere odaklanır. “Norm”a uygun davranan birey, dev bir gözetleme, ölçme ve biçimlendirme mekanizmasının ağırlığı altında yumuşatılır. Zaten söz konusu olan bireyin normalleşmesi değil, norma uygun hale getirilmesidir. Nüfusa ilişkin düzenleyici iktidarın uygulamaları, disipline dayalı iktidar kurgusunu aşar niteliktedir. Artık bireyin bedeni değil de onun nüfus içindeki yeri ve hayatının düzenlemesi önemlidir. Biyo-iktidar, “insan türünün temel biyolojik özelliklerini siyasetin stratejik nesnesi, yani iktidarın nesnesi haline getiren bir dizi mekanizma”yı içerir (Foucault, 1993: 143-144; Gambetti, 2012: 26).² Özetle biyopolitikanın nesnelere, tek tek insanla-

² Foucault’un bunu “biyo-tarih” kavramsallaştırması ile tanımlaması ilgi çekicidir: “Tarihte kuşkusuz, ilk kez, biyolojik olan siyasal olanda yansır...yaşama olgusu, belli ölçüde bilmenin denetim ve iktidarın müdahale alanına kayar... Eğer yaşam hareketleriyle tarihin süreçlerinin birbiriyle bağlaşmak için başvurdukları baskıları ‘bio-tarih’ diye adlandıırırsak, yaşam ve yaşam mekanizmalarını açık hesaplar alanına sokan ve bilme-iktidarını insan yaşamının

rın kendisi değil de onların belli bir nüfus büyüklüğü içinde ölçülebilir biyolojik özellikleridir (Lemke, 2013: 20).

Tarihsel olarak Orta Çağ sonrasında merkezileşme ihtiyacının giderek artmasıyla inşa edilen klasik iktidar unsurları (örneğin güden, çobanlık eden pastoral iktidar), uyruğun, yurttaşın, öznenin “dışından” tanımlanmış, ancak modern iktidar kurgusunun bunları içselleştirmesiyle egemenin içleyerek dışlayan yeni (biyopolitik) pozisyonu ortaya çıkmıştır. İktidarın iradeyi kuşatan, gündelik hayatın içinden kurduğu bu yeni mantık, klasik anlamda toprak temelli hâkimiyet anlayışlarını aşan, iktidarı beden içinden inşa eden (özneleştirme) nitelikler içermektedir. Beden artık, fizyolojik, anatomik bir yapıdan ziyade, bilgi ağının bir parçası olarak görülür. Böylece özne de belirgen kimlik, hayat, ekonomi gibi kolektif bilgi üretimi ve özneleştirme süreçlerinin düzenlenmesinin bir aracı haline gelir (Lemke, 2013: 155; Baştürk, 2017: 4-5).³ Foucault’nun “toplumsal sağlık/tıp” tartışması içinden inşa ettiği kavram seti, bedenin denetim altında tutulacağı, onun bilgisinin de iktidar tarafından stoklanacağı bir modele dayanır. Burada toplumsal beden, bir tür politik anlam içeren “halk sağlığı” (hıfzıssıhha) kavramıyla birlikte düşünülmektedir. İstatistik, demografi, epidemiyoloji, biyoloji gibi çeşitli disiplinler, doğanın, canlı varlıkların yönetim pratiklerinin politikleşmesini, rasyonelle edilmesini sağlarlar. Bu yüzden en kritik ve politik kavram nüfus ve nüfusun bilgisidir. Nüfus, doğum, ölüm oranları, hastalıklar, tüketim eğilimleri, siyasal eğilimler gibi sayısız unsuru ölçmek ve kimi zaman da belirlemek açısından çok önemli politik bir figürdür. Öte yandan bedenin her türlü bilgisine ilişkin geliştirilen kontrol teknolojisi, biyometrik derinliğini arttırdıkça, iktidar öznenin içinde daha çok vücut bulur (Foucault, 1993: 142-143; Agamben, 2001: 78). Bireylerin sağlıklı olması, artık tıbbi bir nitelik değil, anatomo-politik bir sorunsala dönüşmüştür.⁴ Sosyal güvenlik ve sağlık har-

dönüşümünün bir etkenine dönüştüren olaydan da bio-siyaset diye söz etmek gerekecektir” (1993: 146-147).

³ Bu modelde Lemke’nin yaptığı bazı saptamaları, tartışmayla doğrudan ilişkili olması nedeniyle hatırlatmakta yarar olacaktır. Öncelikle söz edilen biyopolitik pratiklerin arka planını oluşturan “hakikat” rejiminin kavranması, hangi bilgilerin önemli/önemsiz, hangilerinin değerli/değersiz, anlamlı/anlamsız olduğunun belirlenmesinde kritik niteliktedir. İkincisi ise, iktidar stratejilerinin hangi bilgileri harekete geçirdiği ve bunların iktidarın üretiminde ne ölçüde etkili olduğudur. Örneğin Agamben’in de sorduğu gibi hangi hayatlar, “hayatta kalmaya değer” niteliktedir? Modern anlamda biyopolitik olarak egemen, hayatın değerine veya değersizliğine hükmeden kişidir denilebilir. Politik karar-alma mekanizmalarının biyopolitikleştirilme hayatın “çıplak hayat” niteliği daha da belirginleşir (Lemke, 2013: 156-157; Agamben, 2001: 178-187).

⁴ Buna verilebilecek en iyi örnek, e-devlet yoluyla bireyin gizlilik gerektiren, örneğin hastalık, ilaç ve hasta mahremiyetinin takibini gibi kişisel bilgilerini içeren uygulamalardır. Özel hayatın gizliliğini tehdit eden dinleme, internet trafiğinin takibi, güvenlik kameraları, parmak

camaları, sağlık sigortası sistemleri türündeki birçok örnek, tıpkı tüketim eğilimlerinde olduğu gibi bedeninin hem ölçek ve ölçüm düzeyinde sayısallaştırılmasını hem de bunun bilgisi üzerindeki kontrol mekanizmasının kurulması ile siyasallaşan bir yönetim mantığı (yönetimsellik) yaratmıştır ki disiplinden sonra ikinci bir kip devreye girer: Güvenlik. Disiplin mekanizmalarının tersine güvenlik, politik durumun, hayatın her türlü riskinin ortadan kaldırılmasına değil, onun normalleştirilmesine dayanan teknolojiler icat eder (Foucault, 1993: 148; Gambetti, 2012: 27-28). Burada kavramsal bir metafor önerilebilir: Vücudun kan basıncının ölçülmesiyle oluşan büyük ve küçük “tansiyon”. Büyük tansiyon, bireyin (yurtaşın) neredeyse tüm kişisel bilgilerinin (sağlık, ikamet, aile, sosyal güvenlik, banka, nüfus vb.) devlet tarafından stoklanması sürecini anlatırken, küçük tansiyon, birikim sürecinde sermaye kesiminin “sağlıklı” emek gücünün yeniden üretimini garanti etmesi (istihdam, ücret haddi, sosyal güvenlik vb.) ve üretim-tüketim döngüsünü (serbest piyasa normları, yatırım teşvikleri ve krediler, rekabet düzeni vb.) kurmasını temsil edilir. Bunun sonucunda, nüfus gibi devasa bir ölçüğün kontrolünde kişisel verilerin stoklanması, ikili bir süreci gerektirir: Hem devletin toplumsal sınıflara verilen hizmetler yoluyla birey nezdindeki temsili varlığının devamı, hem de sermaye birikiminin sürekliliğini sağlayacak ekonomik gelişme.⁵

Bir ölçüğün kontrolü, başlı başına toplumun tümünün kontrolü olmayacağından, tansiyonun dengede tutulması, verilerin sağlıklı ve sürekli olmasına bağlı görünmektedir. Yönetimsellik tam da burada devreye girmektedir. Öyle ki, toplumun bir beden olarak modern egemenlik anlamında devletin şiddet tekeline maruz kalmak yerine, yönetimin toplumla hemhal olduğu, bütünleştiği bir anlayış devreye girer (Baştürk, 2017: 6). “Toplumsal tıp”ın ortaya çıkışı ile bireyin hayatına ait en mahrem bilgilerin bile bir iktidar sorunu olarak tanımlanmaya başlamasıyla, kişisel verilerin ve özel hayatın mahremiyetine ilişkin tartışma daha da derinleşmiştir (Foucault, 1993; 2001).⁶ Biyometrik bilgi stoku bu anlamda sadece üretici güçlerin kapasite-

izi, avuç içi taraması, DNA verileri gibi birçok uygulama, bilgi teknolojilerinin kullanımı konusunda geniş kapsamlı tartışmalar yaratmaktadır. Uygulama örnekleri için bkz. Aydın, 2012: 532-537.

⁵ Lemke, muğlak bir politik figür olarak nitelendirdiği nüfus hakkında şunları yazar; “Nüfus, bu süreçte belirleyici bir rol oynar. Nüfus, bir yandan kendi dinamikleri ve kendi kendini düzenleme biçimleri tarafından şekillendirilen; ancak politik müdahaleye bağlı olmayan kolektif bir gerçekliği temsil ederken, öte yandan da söz konusu özerklik, politik müdahalenin mutlak sınırını değil, aksine bu müdahalelerin ayrıcalıklı bir örneğini işaret eder” (2013: 21).

⁶ Toplumsal tıp olgusu içinden 19. yüzyılın psikiyatri hastanelerinden söz ederken Foucault hekimlik ve iktidar ilişkisine ilişkin şunları söyler: “Hekim uzmandır artık, hastalıkları ve hastaları bilmektedir... tımarhanenin psikiyatrya verdiği iktidar, tıp bilimiyle bütünleşebilir

sini değil, aynı zamanda tüketim düzeyini, bunun sınırlarını anlamak açısından biyopolitik durumu anlamamızı kolaylaştırır. En mahrem sağlık bilgilerinden, tüketim, kredi, harcama eğilimlerine kadar bireyin tüm hayatı, bir üretim-tüketim döngüsünün bir modeli olarak tasarlanmakta, (biyo)iktidarın bir tür “dispositif”i işlevi görmektedir.⁷

Yeni Bir Kamp Modeli: Biyometrik Bilgi Stoku

Kamp kavramsallaştırması, siyaset, hukuk ve yönetim yazınında daha çok Agamben (2001) tarafından geliştirilmiştir. Şunu öncelikle belirtmek gerekir ki çıplak hayat (*zoe*) ve politik varlık (*bios*) arasındaki ayrım, bireyle (beden) ve bireyin hukuki varlığı (siyasal beden) arasındaki mesafedir (Lemke, 2013: 79). Bu yüzden de Agamben, *Kutsal İnsan* tanımını tarihsel bir momentte Nazi kamplarında ortaya çıkan “çıplak hayat”ın failine yönelik olarak yapmıştır. Aslında bu, bir yönüyle modern toplum için kullanılan metafor, bir yönüyle de toplama kampının gerçeği olarak çizilmiştir. Buna göre günümüzde “hukuk devleti” sınırlarına ilişkin bütün ideolojik prosedürlerin arka planında, çıplak hayatın politik alanın merkezine oturması süreci bulunmaktadır (Lemke, 2013). Ayrıca kamp, istisna halinin maddileşmiş biçimini ifade ederken, geçmişe ait bir anormallik olarak değil, tersine bugün içinde yaşadığımız matris ve nomosdur (Agamben, 2001: 217; Gambetti, 2012: 33).

Yurttaşla ilişkin her türlü bilgi ve/veya verinin toplanması, işlenmesi, dosyalanması, sınıflandırılması, ayrıntılandırılması (biyometri) günümüzde devletin biyopolitik işlevlerini arttırdığının bir göstergesidir. Bu, yalnızca bir veri toplama işlevi değil, bedenle iç içe geçmiş bir varlık halinin tasviridir (function creep) (Ajana, 2013: 47-48). Verilerin biyometrikleştirilmesi süreci

fenomenler üretmek kendini haklı çıkarmalıydı ve aynı zamanda, bir temel ve en üst iktidar olarak da maskeleyilmeydi” (2001: 75). Ama bir yanıyla bu süreçte, bedenin toplumsal/politik kapasitesiyle bir tür iktidar aracına dönüştürülmesinin, modern iktidarın faillerinin nesnel sınıf konumlarını, bir tür sınıfsızlaştırma etkisi altında belirsizleştirildiğini de belirtilmek gerekir. Bu tartışma, bazı soruları akla getirmektedir: Bir kere bedenin iktidar aracına dönüşmesi hangi yollarla gerçekleşecektir? İkincisi, bedenin, sermayenin boyunduruğundaki emek gücünü temsil etmesi sorusunu (politik-iktisat), biyopolitik süreçlerle olarak tanımlamak yeterli olacak mıdır? Yoksa yeni olan şey, emeğin tüm yaratıcı kapasitesinin, farklı yöntemlerle, topyekün sermayenin boyunduruğuna geçirilmesi midir?

⁷ Dispositif, bir gerçeğin öğelerini, başka öğelerle ilişkilendirme becerisi olan bir tür müdahale aygıtlarıdır. Dispositifler, zararlı olan unsurların, dengelenmesi, sınırlandırılması veya etkisiz kılınmasını sağlarlar (Gambetti, 2012: 29). Foucault, 17. yüzyıldan itibaren nüfusun denetlenmesi ile biyo-iktidar döneminin başladığını ve biyo-iktidarın kapitalimin gelişmesinde önemli bir öğe olduğunu ifade etmiştir. Ona göre kapitalizm, “bedenlerin denetimli bir biçimde üretim aygıtına sokulması ve nüfus olaylarının ekonomik süreçlere göre ayarlanmasıyla” gelişmiştir (1993: 144).

aynı zamanda çeşitli düzeylerdeki “hak” ihlallerine yol açarken, ortaya bir tür “ihlal hattı” çıkmaktadır. İhlal hattı, istisna halinin olağanlaşması sürecine benzetilebilir (Gambetti, 2012; Ajana, 2013). Yeni iktidar tekniği, hem tüketici davranışları hem de politik tutum arasındaki görünmeyen hattı kurmaktadır. “Hak” tanımları da bu bağlamda devletin tahribatına açık bir öğe olarak farklılaşmaktadır. Birey, “yurttaş” olarak giydiği, kuşandığı tüm haklardan, geçmişte şiddet tekeline boyun eğerek yaptığı şeyi, şimdi de veri tekeline teslim olarak yapmaktadır. İkincisinde farklı olan husus, birincisinin boyunduruğunun “hak” sınırlarında kendini frenlemesiyle karakterize edilirken ikincisinde, biyopolitik teslimiyetin sınır tanımayan niteliğidir.

Yurttaşın tüm bilgilerinin önce biyometrik devlet uygulamalarının bir parçası olması, sonrasında da kimlik, pasaport belgelerinin düzenlenmesi yoluyla belirlenmesi, onun Agambenvari tanımla “kamp”ın içine alındığını gösterir niteliktedir.⁸ Kontrol mekanizmaları, bireye daha önceki süreçte “dışsal” iken şimdi bedenin içinden kurulan ve bütün bir hayata hükmeden aşamaya geçmiştir. Bu da bildik politik unsurların ne denli biyopolitikleştiğinin bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir (Foucault, 1993; Agamben, 2001; Baştürk, 2017). Kişisel verilerin korunması adına biyometrikleştirilmesi, aynı zamanda açıklanması, faş edilmesi anlamına geldiğinden, biyometrik bilgi havuzları bir tür kamp alanları olarak tanımlanabilir. Bedensel, kişisel, cinsel, dinsel, etnik (örneğin alt-üst soy bilgisi sorgulama) vb. bilgilerin depolandığı havuz veya havuzların, modern toplama kampı uygulamalarına benzer yönleri bulunmaktadır. Öyle ki, toplama kamplarında, daha doğru deyişle çalışma kamplarında, öncelikli olarak açık şiddet koşulları altında emek gücünün mevcut kapasitesine (verimlilik) yönelik bilginin toparlanması ve bu kapasitenin sınırlarının zorlanması için “bilimsel” deneyler yapılmıştır (Agamben, 2010). Sonuçta biyo-iktidar unsurları, teknolojik gelişmenin sağladığı izleme-gözetleme yöntemleriyle, daha incelikli bir biçimde bedenin üzerindeki sermayenin boyunduruğunu sağlamlaştırmaktadır.

Bir “sınır” belirleme tarzı olarak, iktidarın biyolojik unsurlar üzerindeki “sınırsız” tahakküm hakkının, tüm hayat alanlarına yayılmasıyla, yaşam ve ölüm hakkı, aslen egemenin kendi varlığı tehdit altında olduğunda kullandığı bir “istisna hali” iken, modern toplum için Foucault’a göre hayatın, Agamben’e göre ise ölümün bir iktidar (yönetim) tekniği haline gelmesidir (Foucault, 1993: 139; Agamben, 2001: 161; Baştürk, 2017).⁹ Öte yandan bu du-

⁸ Günümüzde “sosyal” medya uygulamalarının boyutu, niteliği ve özellikleri ile karşımıza çıkan manzara, dehşet verici niteliktedir.

⁹ Foucault’un, bize göre “istisna”ya ilişkin ifadesi şöyledir: “hükümdar, yaşatma hakkını, ancak öldürme hakkını devreye sokarak ya da sokmayarak kullanır; yaşam üzerindeki iktidarını ancak isteme hakkına sahip olduğu ölümlle belirtir...İktidar bu bağlamda her şeyden

rum, artık genel olarak kişi hak ve özgürlüklerine ilişkin ihlal hattını da belirleyen bir unsur olmuştur. Örneğin sosyal güvenlik verileri yoluyla sınıfsal kapasitenin denetimi, salt ölçek ve istatistik boyutlarını içermez. Bu verilerin toplanması, piyasanın emrine sunulup metalaşması süreci, bir iktidar tekniği ve emeğin direncini kıran baskının yoğunlaşması olarak da düşünülebilir. Foucault'un, "...iktidar etkisini yaşam üzerine ve bu yaşam sürdükçe kurar; ölüm bunun sınırı, iktidarın elinden kaçan uğraktır" olarak ifade ettiği "sınırdır", aslında modern çalışma kampları, kampüsleri olarak fabrikaların tasviridir (Foucault, 1993: 142). Bir makine dişlisi olarak emek gücü, artık etiyle, kanıyla ve de arzularıyla, yekpare bir beden olarak ölüm ve yaşam arasındaki sınırdaki tutulmuş olmuştur. Bir "makine" olarak beden ile bir "tür" olarak beden arasındaki geçişle kavranan şey, bedenin, doğum ve ölüm süreçlerinde, sağlık düzenlemelerinde müdahale ve denetim sağlanabilmesidir. Bu, nüfusun denetlenmesi ve bedenin disipline edilmesi yoluyla iktidarın biyopolitik araçları kullanmasına örnek oluşturur (Foucault, 1993: 143).

Toprak temelli devletten nüfus temelli devlete geçiş, halkın sağlığına yönelik ilgilinin artmasına neden olmuştur. Bu ilgi, çıplak hayatın siyasallaşması sürecinin de kurucusu olmuştur.¹⁰ Günümüzde nüfus bilgilerine ilişkin oldukça ayrıntılı kayıtların tutulması, kurumsal iktidar modeli ile biyopolitik iktidar modelinin kesişme noktasıdır. Öyle ki yaratılan unsur, başlı başına biyopolitik bir beden tasarımıdır: Ölçülebilir, denetlenebilir, sınıflandırılabilir, himaye edilebilir. Devlet, artık bu bedende cisimleşmiş bir varlıktır. Öyleyse devletin nüfusa ilişkin tüm bilgisi, hem piyasa koşullarında hem de kurumsal-bürokratik süreçlerde çıplak hayatın üretimini içerir. Biyometrik devlet uygulamaları yoluyla "yurttaş", aslında bir tür *kutsal insan* mertebindedir. Gözetim teknolojileri, bireyin sadece dışarıdan değil, içerden de denetlenmesini/kontrolünü sağlar. Çünkü kontrol, neredeyse tamamen bedenin içindedir (örneğin deri altına yerleştirilebilen çip teknolojileri vb.). Biyometrik olana ilişkin tanım hem hukuki hem teknik/teknolojik anlamda hem de siyasal bir kategori olarak, iktidarın belirleyici rolünü ve kontrol gücünü ifade eder. Sonuç olarak denilebilir ki, tüm uygulamaları ile biyo-

önce alma hakkıydı: Eşyalar, zaman, bedenler ve yaşam üzerinde kullanılan bir alma hakkı; bu hak, yaşamı ortadan kaldırmak için ele geçirme ayrıcalığıyla yüceliyordu. Ölüm hakkı, o andan itibaren, yaşamı yöneten bir iktidarın gerektirdiklerine doğru kaymaya ya da en azından bunlara dayanmaya ve bunların taleplerine uymaya yönelecektir" (1993: 139-140).

¹⁰ Agamben'e göre bu, modernliğin belirleyici olgusu olan *zoe*'nin *polis*'in alanına girmesi sürecidir (2001: 13).

metrik devlet tasarımı, yurttaş kategorisinde temelli bir değişiklik gerçekleştirmenin eşiğini temsil etmektedir.¹¹

Bedenin Hukuki Takibi

1789'dan beri eşitlik fikri üzerinden kendini yeniden inşa etmeye çalışan modern devlet, otoritesini beden üzerinde kuran disiplin toplumundan güvenlik toplumuna doğru yönelmiştir. Güvenlik toplumu, disiplin toplumunu ortadan kaldırmadan, onu bünyesine dahil etmiş ve iktidarını bir bütün olarak nüfus üzerinde kurmuştur (Mattelart, 2012: 16). Disiplin toplumunun yarattığı kategorileri, güvenlik toplumu, yeniden organize ederek kayıt altına almış ve suç ya da intihar eğilimi gibi kategorileri birçok değişkene göre hesaplamaya başlamıştır. Bu tür hesaplardan ve işlenen verilerden, gerekli önlemler ve bütçe üzerine çalışılmıştır. Toplum sözleşmesi, sigorta sözleşmesine dönüşmüş ve devlet, bu açıdan şirket çizgisine yaklaşmıştır (Mattelart, 2012: 24).

Modern devletin en çok tartışılan unsuru, hatta onu tanımlayan temel karakteri, şiddet araçlarının tekel denetimidir. Şiddet kullanma "hakkı"nın tek kaynağı olan devlet, 20. yüzyıldan itibaren geometrik olarak ilerleyen bilişim teknolojisi ile birlikte "bilgi toplumu" sloganının gölgesi altında hızlı biçimde yeni bir yapılanmaya gitmiştir. Modern devletin bu yeni aşamasında, "bilgi kullanma tekelini"ni şekillendiren bir yönetim teknolojisi de öne çıkmıştır. Verilerin toplanması, saklanması ve paylaşımı, insan hakları açısından da yeni rotaları gündeme getirmiştir.

Modern devletin temel sorunlarından biri de nüfusun sayımı ve sınıflandırılmasıdır. Buna yönelik sistemlerin kimlik ve mevzuat düzenlemeleri üzerinden bireyi tanımlama eğilimi (Çavlin Bozbeyoğlu, 2011: 59) ve nüfusun denetlenebilir ve gözetlenebilir hale gelmesi, teknolojik altyapının gelişimi ile artmaktadır. Özellikle kimlik numarası üzerinden sürekli güncellenen bilgi akışı, tüm kişisel bilgileri birleştirmekte ve istatistikler üretmektedir. Yeni elektronik kimlik kartı sistemlerinin eski sistemlerden farkı, bir ağ ile diğer tüm bilgi sistemlerine bağlı olmalarıdır. E-Devlet ve e-ticaretin kapıları aynı anahtarla açılabilmekte ve veri bankaları uyumlu hale gelmektedir. Ayrıca bu sistemler, güçlü bir güvenlik yapısının bedensel unsuru olan biyometrik özelliklere dayanmaktadır (Çavlin Bozbeyoğlu, 2011: 54). Biyometrik yöntemler ise ölçülebilir kişisel fizyolojik özellikler yoluyla gerçekleştirilen ve otomatik olarak doğrulanabilen kimlik denetleme teknik-

¹¹ Agamben, egemen iktidarın temel etkinliğinin doğa ile kültürün (*zoe* ve *bios*) eklemlendiği eşikte çıplak hayatı ürettiğini ve batının biyopolitik paradigmasının kent değil de kamp olduğu öne sürer (2001: 235-236).

leri olarak tanımlanabilir (Er, 2007: 24). Başta sınır kontrolleri, ceza infaz kurumları, banka sistemleri, oy verme sistemleri, bilgisayar ağlarına erişim, kriminal tanımlamalar olmak üzere, biyometrik yöntemler¹² giderek yaygınlaşmaktadır. Biyometrik yöntemlerin kamu makamları tarafından giderek artan oranda kullanılması zaten tartışmalı bir hususken, kamu tüzel kişiliği olmayan kurumların da bu tür yöntemlere başvurmaları konunun boyutlarını genişletmektedir. Özellikle şirketler hem kendi çalışanlarına hem de müşterilerine yönelik biyometrik uygulamaları güvenlik gerekçesiyle tercih etmektedirler (Er, 2007: 76).

Bireyin varlığının fiziksel ispatının yeterli olmadığı modernite sürecinde, bedenın ötesinde kimlik belgeleri ile hukuki ispat dönemi başlamıştır. Bu sürecin sonunda, kimlik belgelerinden kimlik numaralarına uzanan denetim ve gözetim hattı, kişisel verilerin depolanmasında merkezileşmeyi beraberinde getirmiştir. Yeni dijital dönemde ise birey kodlanmakta ve kişinin elektronik izdüşümü şekillenmektedir. İmzanın yerini şifreye bıraktığı bu sürece kişinin biyometrik verileri de güvenlik üzerinden eklenmektedir. Bu noktada idari ve ticari sistemlerin yolları aynı kavşakta birleşmektedir (Çavlin Bozbeyoğlu, 2011: 67). Finans sektöründen sosyal güvenliğe, sağlık alanından sigorta sektörüne kadar geniş bir alanda kişinin bıraktığı izleri takip etmek ve paylaşmak mümkündür. Beden aracılığıyla nüfusa getirilen yeni ölçüler ile birlikte, yeni bir yönetim teknolojisi de kendini göstermekte ve devlet müdahalesi, hayatı yeniden belirlemektedir. Güvenlik talebini özgürlük talebiyle birleştirmek yerine, bir kez daha hayatın her anının denetlenmesine yönelik bir proje ortaya çıkmaktadır. Nüfusun bir bütün olarak kayıt altına alınması ve etnik özellikler dahil her türlü istatistik ile çevrelenmesi tamamlanmış görünmektedir. Şirketlerden kamu kurumlarına kadar giderek artan oranda yükselen kimlik tanımlama çabası, ortak bir payda haline gelmiştir. Davranış olasılıkları ve istatistiksel kategoriler, pazarlamadan adli sicil kayıtlarına kadar yaygın bir yöntemdir. *Normal ve anormalin* ayrılması, muhalif ya da farklı bir profil belirleme aracına dönüşmektedir.

Yeni teknolojiler, yeni araçlar ve yeni analizler yapılsa da beliren sorun pek yeni değildir. Güvenlik-özgürlük ikileminde, devletler biyolojik göstergelere tekrar saptanabilmektedirler. Suç, göç, eğitim ve sağlık politikalarının belirlenmesinde (Mattelart, 2012: 298), toplumu güvenli hale getirme üzerine kurulu bir yönetimin tehlikeyi hesaplama talebi, güvenliğin tanımını da

¹² Parmak izi, yüz tanıma, el geometrisi tanıma, iris tanıma, imza tanıma, ses tanıma, DNA tanıma, koku tanıma, retina tanıma, kulak biçimi tanıma, vücut ısısı tanıma, yürüyüş tanıma, derinin yansıtıcılığını tanıma, dudak hareketlerini tanıma, klavye tuşlamalarını tanıma vb. teknikler (bkz. Er, 2007: 35-75).

ölçülebilen bir yurttaş üzerinden yapmaktadır. Güvenlik ve istisna üzerinden beklenen itaat, yeni haklar üzerinden yine normun içine gömülmektedir.

Bir Özgürlük Yönetimi Olarak Kişisel Veri

Modern devletin ülke içinde uzanan bürokratik ağının mekanizması, yurttaşlara ilişkin bilgilere gereksinim duymaktadır. Aslında bu, modern devletin başta şiddet tekeli ve egemenlik olmak üzere tüm özellikleri için kaçınılmazdır. Modern devletin kurduğu düzen, başta ticari ve askeri amaçlar olmak üzere bilgiye dayanmaktadır. Devletin rasyonelitesi, toplanan bilgilerin kayıt altına alınması ve bunlardan sonuçlar çıkarılması üzerine yüklenmektedir. Modern devletin kişisel bilgilere olan bağımlılığının kaynağı burada yatmaktadır. Devlet, yurttaşlar ile olan ilişkisini nesnel bir temele oturtmak ve özellikle mali yapısını bu temelden inşa etmek zorundadır (Küzeci, 2010: 20-21).

Devlet, bilgiye olan ihtiyacını gözetim üzerinden elde etmeye çalışırken, bu ihtiyaç, modernite sürecinde sadece devlet ile sınırlı kalmamıştır. Kapitalist işletmeler, önce çalışanlarını ve sonraki aşamada müşterilerini, gözetim almaya başlamışlar ve topladıkları bilgileri değerlendirmişlerdir. Bilgilerin işlenmesi hem devlette hem de özel sektörde verimliliğin artırılması gerekçesine dayanmıştır. Devlet, verimlilik hususunu, savunma ve refah üzerinden kurgulamış; işletmeler ise kazanç amacı ile kişisel bilgilere yönelmişlerdir (Küzeci, 2010: 22).

1960'lı yıllardan itibaren dağınık bilgilerin tek merkezde toplanma eğilimi ortaya çıkmıştır. Bilişim teknolojilerinin bu eğilimi olanaklı kılmaya başlaması ile merkezi veri bankalarının temelleri atılmıştır. Aynı dönemde her yurttaşın bir kimlik numarası uygulaması gündeme gelmiş ve kişisel verilerin korunması tartışmalarını alevlendirmiştir. Bilginin oluşturulması, işlenmesi, saklanması ve paylaşımı, teknolojinin gelişimi ile hem kolaylaşmış hem de düşük maliyeti beraberinde getirmiştir. Bilgisayar sistemleri ve ağları ile büyük miktarda verinin kullanımı, günümüzde en önemli gözetim aracı haline gelmiştir. Herhangi bir yurttaşın ayrıntılı profilinin yer aldığı bu resimde, *dijital sicil* uygulaması, yani devlet ile özel sektör arasındaki bilgi akışı da hızlanmıştır (Küzeci, 2010: 30-31). Bu akışkan sicil, kişilerin mali durumlarından sağlık kayıtlarına, tüketim tercihlerinden eğitim bilgilerine kadar geniş bir alana ulaşım sağlamaktadır. Ulus devletin arşivlerinden uluslararası şirketlere uzanan bu yeni ağ, kendisini görünmez kılarak gözetim toplumunun son aşamasını sergilemektedir.

Medeniyet krizinden çıkış yolu olarak, 1980'li yılların başından itibaren bilgi toplumu ya da ağ toplumu önerisi, kısıtlamaların ve özgürlüklerin yöne-

tilebildiği bir mekanizmanın başlangıç noktası sayılmakta ve devletler tarafından olumlu bulunmaktadır. Ancak bu tür bir yeni yönetim teknolojisi, insanlar hakkında bilgi toplama ve dosyalamayı bir ihlal hattına taşıma tehlikesini içinde barındırmakta ve yasal mekanizmaların denge kurmasını zorlaştırmaktadır (Mattelart, 2012: 182-183).

Veri Bankalarında Kaybolan Özel Hayat

Kişisel verilerin saklanması ve işlenmesine dair hukuki resmi çizerken insan hakları bağlamında yapılan değerlendirmeler, kişisel verilerin korunması ile özel hayatın gizliliği yörüngesine oturmakta ve özel hukuk ya da kamu hukuku perspektifi zaman zaman kesişmektedir. Özel hayatın gizliliği kavramı çerçevesinden bakıldığında bir kişinin hem devlet hem de diğer özel kişilerle olan ilişkilerinde, sadece kendi için saklı tuttuğu ve başkalarının bilgisinden uzak kalmasını istediği hayat görünümü öne çıkmaktadır. Bu özel hayat düzenine kimin ne ölçüde, nasıl ve ne zaman müdahale edebileceğine, kişi kendisi karar vermekte (Er, 2007: 78) ve özel hayatın başkaları tarafından algılanma sınırını belirlemektedir. Ancak teknolojik gelişmeler, bu alana yönelik ihlalleri giderek bulanıklaştırmaktadır.

Kişisel verilerin elde edilmesine yönelik talep, sadece devletlerden değil, özel kişilerden de gelmektedir. Modern devlette uzun bir süre bu talebin sınırı, özel hayatın gizliliği hakkı ile belirlenmiştir. Ancak bilişim teknolojisi bu sınırları aşmış ve özel hayatın gizliliği hakkının getirdiği koruma düzeyini karmaşık yapısı ile yetersiz bırakmıştır (Uygun, 2014: 569). 1970’li yıllara kadar özel hayatın gizliliği hakkı, geçerli bir neden olmadıkça kişiye adını, yaşını, malvarlığını, adli sicilini, trafik ceza kaydını, banka borcunu ve benzeri daha birçok bilgiyi açıklamama imkânını vermektedir. Oysa artık bu tür bilgilerin çoğu, başkalarının kolay bir şekilde ulaşabileceği kamuya ya da özel kuruluşlara ait veri bankalarında saklanmaktadır. Kişinin özel hayatına dair birçok bilgi, mahrem olmaktan çıkartılmış ve özel hayatın gizliliği hakkının koruduğu alan daraltılmıştır (Uygun, 2014: 567).

Aslında bu hakkın korunması altında olan bilgilerin, kişinin rızası olmadan ortaya çıkmasının nasıl önleneceği ya da etkili bir denetim mekanizmasının nasıl kurulacağı belirsizliğini korumaktadır. İletişimin büyük ölçüde elektronik ortama taşınması ve veri transferinin de hızlanması, gizliliği kırılğan hale getirmiştir. Birçok şirket, kişilerin internette ziyaret ettikleri sitelerin kayıtlarına ulaşarak kişilerin eğilimlerini ve tercihlerini ticari olarak kullanmaktadır. Devletler de tüm elektronik iletişimi denetleyebilecek kapasiteye ulaşmışlardır. Özellikle iletişimin gizliliği, özel hayatın gizliliğinin bir parçası olmaktan uzaklaşmaktadır (Uygun, 2014: 568).

Özel hayatın gizliliği hakkı, mutlak bir hak değildir ve bu hakkın sınırları ulusal ve uluslararası düzenlemelerde çizilmiştir. Ancak son yirmi yıl içinde, bu hak alanının hukuki sınırlarının giderek geriye çekildiği görülmektedir. Özel hayatın gizliliği hakkının ihlal edildiği iddialarının karşısına sıklıkla sosyal, ticari ya da idari menfaatlerin korunması gerekliliği çıkarılmaktadır. Bu tür bir çaba, özellikle terörle mücadele merkezinde de gelişmekte ve 11 Eylül sonrası dünyada yeni güvenlik anlayışının uzantısını oluşturmaktadır (Küzeci, 2010: 80). Güvenliğin önünde bir engel olarak görülen bu hak, politik bir kuşatma ile *özel hayatın sona erdiğinin ilan edilmesi* ile birlikte, anayasal düzeyde devlet ve yurttaş ilişkilerinin yeni aşamasının da bir simgesidir. Bu yeni dönem, kişisel verilerin koruma alanının zayıflaması, başta biyometri olmak üzere yeni teknolojilere daha sık başvurulması ve devletin gizlilik alanının genişlemesi biçiminde özetlenebilmektedir. Devletler, güvenlik amacıyla kamusal kayıtlara ulaşma olanaklarını daraltmışlar ve daha kapalı hale gelmişlerdir. Bu nedenle demokratik devletlerde de kişisel verilerin korunması gerilemiştir. Toplanan verilerin kullanılma amaçlarına dair ilkeler ihlal edilmeye başlanmış ve özellikle *güvenlik* gibi üstün sayılan bir gerekçeyle paylaşılmıştır (Küzeci, 2010: 83). Güvenlik talebi, özgürlük talebini bir kez daha köşeye sıkıştırmış ve bireyler, temel hak ve özgürlüklerinden gönüllü olarak geri adım atmayı kabullenmişlerdir. Kısaca modern devletin sınırları sanal alanda yeniden çizilmiş ve bu görünmez sınırlar kategorize edilerek, yeni “güvenlik” kaygılarının odağı olmuştur.

Kişisel Verilerin Korunması Hakkı

İnsan hakları alanında en bilinen tasniflerden biri de hak kuşaklarıdır. Hakların ortaya çıkış sırasına göre yapılan bu ayırım, birinci, ikinci ve üçüncü kuşak hakları içermektedir. Son yıllarda ise dördüncü kuşak insan haklarından bahsedilmeye başlanmıştır. Bu yeni kuşak, bilim ve teknolojinin ulaştığı son aşamada insan onurunu tehdit eden özellikle iki noktaya odaklanmaktadır: Bilişim teknolojisi ve genetik mühendisliği (Gözler, 2017: 161). Yeni teknolojik gelişmeler karşısında birinci kuşak haklardan olan *özel hayatın gizliliği* hakkının içerdiği güvencelerin yetersiz bulunması nedeniyle, birçok ülkede kişisel verilerin korunması hakkı özel olarak düzenlenmiştir (Gözler, 2017: 161). Kişisel verilerin korunması hakkı, bu yeni çerçevede dördüncü kuşak hakları arasında yer almakta ve bilişim teknolojisinin ortaya çıkardığı sorunlara karşı önlem almak üzere kendini kurgulamaktadır.

Kişisel veri, belirli ya da belirlenebilir nitelikteki bir kişiye dair her türlü bilgi şeklinde tanımlanmaktadır (Küzeci, 2010: 9). Kişisel verilerin korunması ile amaçlanan hak alanı ise Avrupa ve ABD arasında farklılık göstermektedir. Avrupa yaklaşımı, sosyal değer merkezli iken, Amerikan yaklaşımı

mı, ekonomik bir görünüm ortaya koymaktadır. ABD’de kişisel veriler düşük düzeyde korunmakta ve kapsayıcı bir çözümden uzak tutulmaktadır. Sektörel çözümlerin tercih edildiği ABD’de, kişisel veriler, ticari kulvarda değerlendirilen bir ekonomik hakkın konusu olmaktadır (Küzeci, 2010: 60-66). Bu tür bir rota, kişisel verilerin ister istemez mülkiyet kavramı çerçevesinde değerlendirilmesini beraberinde getirmekte ve kişisel veri, piyasa mantığı içinde erimektedir. Mülkiyet hakkı üzerinden kurulan bir kavrama dönüşen kişisel veri, *bilgi piyasasında* korunması gereken ticari bir değer olarak hukuki sahaya çekilmektedir.

Avrupa’da genel kabul gören yaklaşım ise kişisel verilerin korunmasının temel bir insan hakkı olması yönündedir. Bu pencereden bakıldığında kişisel verilerin korunması, bilişim teknolojileri karşısında sınırsız bir şekilde toplanan kişisel bilgilerin kullanılması ve devredilmesi hususunda bireyin korunması çerçevesine oturtulmaktadır. Bu noktada kişisel verilerin korunması hakkı, insan onuruna ve kişiliğin özgürce geliştirilmesi hakkına dayandırılmaktadır (Küzeci, 2010: 67).

Kişisel verilerin korunmasına dair ilk yasal düzenlemelerde öngörüle-meyen gelişim, sadece bilgisayarların hızla yaygınlaşması değildir. Aynı zamanda devlete ait merkezi veri bankalarının yanında, kamu ve özel sektör tarafından birçok veri bankasının kurulması da kısa bir zaman dilimi içinde gerçekleşmiştir. Bu nedenle, kişiler kendileriyle ilgili toplanan bilgileri ve bunların işlenmelerini tehlikeli bulmaya başlamışlar ve veri koruma hakları talep etmişlerdir. Kavramın insan hakları eksenine yerleşmesi, 1970’li yıllardan itibaren kişisel verilerin korunmasının anayasalarda hak olarak tanınması sürecini ivmelendirmiştir. Kaynağını özel hayatın gizliliğinde arayan kişisel verilerin korunması, artık bağımsız bir hak olarak kendini göstermektedir. Hakkın çerçevesi dünyada genişlemeye başladıkça, sadece önlem alınması hususu değil, bireyin veri işleme sürecine aktif olarak katılmasını içeren *bilgilerin geleceğini belirleme hakkı*¹³ ya da Latin Amerika ülkelerinde karşımıza çıkan *habeas data hakkı*¹⁴ gibi kişilerin hukuki sürece dahil edilmesine yönelik yeni yorumlar da yüzeyde belirmiştir (Küzeci, 2010: 110-113).

Kişisel verilerin korunması alanında özellikle uluslararası hukuk ekseninde gelişmeye başlayan ilkeler, ulusal hukuk düzenlemelerinin yörüngesini de çizmeye başlamışlardır. Bu perspektiften bakıldığında, genel bir koruma formülünün ortaya çıktığını görmek mümkündür. Kişisel verilere yönelik hukuki korumanın temel ilkeleri şu şekilde sıralanabilir:

¹³ Almanya Anayasa Mahkemesi tarafından geliştirilmiştir.

¹⁴ *Habeas data hakkı*, veriye sahip olmalısın şeklinde çevrilebilir.

- 1) Hukuka ve dürüstlük kurallarına uygun işleme,
- 2) Belirli, açık ve meşru amaçlar için toplanma,
- 3) Toplanma ve sonrasında işleme amaçlarına uygun kullanma ve aşırı olmama,
- 4) Gerekli ise güncel tutulma,
- 5) Amacın gerektirdiğinden daha uzun süre tutulmama (Küzeci, 2010: 196-211).

Bu tür genel koruma ilkeleri, ilgili kişini katılımına ve denetimine dair ilkeler ile bütünleşmektedir (Küzeci, 2010: 212 vd.). Ayrıca özel kategoride yer alan, yani kişinin etnik kökenini, siyasal görüşünü, dinsel ya da felsefi inancını, sağlık ve cinsel hayatını içeren bilgiler, *hassas nitelikli kişisel veriler* olarak ayrı bir korumadan yararlanmaktadırlar. Elbette hassas verilerin belirlenmesi tartışmalı bir husus olsa da, kişisel veriler açısından ayrı bir özel koruma bölgesi ilan edilmektedir. Ancak burada *hassas* olan nokta, bölgenin sınırlarının hangi kriterlere göre daraltılacağı ya da genişletileceğidir. İş hayatı veya sağlık gibi alanlarda, kişisel verilerin kapsamı sürekli gündeme gelecektir.

Kişisel verilerin korunması hakkı, her temel hak ve özgürlük gibi belirli sınırlar içinde kabul edilmektedir. Bu nedenle, verilerin koruma altına alınması bazı istisnalara tabi tutulmaktadır. Kişisel verilerin korunması hakkı, diğer hak ve özgürlükler gibi bu tür istisnalar üzerinden dengelenmek istenmekte ve hatta kimi zaman etkisizleştirilmektedir. Ulusal güvenlik, savunma, kamu güvenliği, suçların önlenmesi ve kovuşturulması, devletin mali çıkarı, temel hak ve özgürlüklerin korunması gibi nedenler, sınırlama rejiminin çerçevesini çizmektedir (Küzeci, 2010: 248).

Kişisel Verilerin Korunması Hakkının Sınırları ve Türkiye

Türkiye’de kişisel verilerin güvenliğinin bir hak olarak ele alınması gecikmiştir. Özellikle veri paylaşım sistemlerinde insan hakları açısından öne çıkması gereken koruma önlemlerinin, sadece bir kamu yönetimi sorunu olarak görülmesi mümkün değildir. Kamu kurumları ile sınırlı kalmayan bu sorun, şirketlerin de giderek artan bir şekilde paylaşım sistemlerine dahil olması ile hukuki düzenlemelere konu olmuştur.

1982 Anayasası’nda 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ile kişisel verilerin korunması hakkı, Anayasanın 20. maddesine ilave bir fıkra eklenerek “özel hayatın gizliliği ve korunması hakkı” kapsamında Anayasal güvenceye kavuşmuştur. Söz konusu fıkroda, “*Herkes, kendisiyle ilgili kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sahiptir. Bu hak; kişinin kendisiyle ilgili kişisel veriler hakkında bilgilendirilme, bu verilere erişme, bunların düzel-*

tilmesini veya silinmesini talep etme ve amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını öğrenmeyi de kapsar. Kişisel veriler, ancak kanunda öngörülen hallerde veya kişinin açık rızasıyla işlenebilir. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin esas ve usuller kanunla düzenlenir” hükmüne yer verilmiştir.

Anayasa’da işaret edilen kanuni düzenleme ise 2016 yılında yürürlüğe girmiştir. 6698 sayılı *Kişisel Verilerin Korunması Kanunu* kişisel veri kavramını, kimliği belirli veya belirlenebilir olan gerçek kişiye ilişkin her türlü bilgi şeklinde tanımlamıştır. Kanunun 6. maddesinde özel nitelikli kişisel verilerin işlenmesi kayıt altına alınmış ve kişilerin ırkı, etnik kökeni, siyasi düşüncesi, felsefi inancı, dini, mezhebi veya diğer inançları, kılık ve kıyafeti, dernek, vakıf ya da sendika üyeliği, sağlığı, cinsel hayatı, ceza mahkûmiyeti ve güvenlik tedbirleriyle ilgili verileri ile biyometrik ve genetik verileri *özel nitelikli kişisel veri* olarak kabul edilmiştir. Özel nitelikli kişisel verilerin, ilgilinin açık rızası olmaksızın işlenmesi ise yasaklanmıştır. Ancak kanun, sağlık ve cinsel hayat dışındaki bilgilerin, kanunlarda öngörülen hallerde ilgili kişinin açık rızası aranmadan işlenebileceklerini belirtmektedir. Tam da bu noktada kanun, diğer istisna bariyerini yerleştirmektedir. Sağlık ve cinsel hayata ilişkin kişisel verilerin ise ancak kamu sağlığının korunması, koruyucu hekimlik, tıbbî teşhis, tedavi ve bakım hizmetlerinin yürütülmesi, sağlık hizmetleri ile finansmanının planlanması ve yönetimi amacıyla, sır saklama yükümlülüğü altında bulunan kişiler veya yetkili kurum ve kuruluşlar tarafından ilgilinin açık rızası aranmaksızın işlenebileceği aynı maddede düzenlenmiş bulunmaktadır.

Kişisel Verilerin Korunması Kanununun, kişisel veriler hususunda asıl istisna blokunu 28. maddede inşa ettiği görülmektedir. 6698 sayılı Kanun’un uygulanmayacağı, yani koruma dışında bıraktığı alan oldukça geniş görünmektedir:

1) Kişisel verilerin, üçüncü kişilere verilmemek ve veri güvenliğine ilişkin yükümlülüklerle uyulmak kaydıyla gerçek kişiler tarafından tamamen kendisiyle veya aynı konutta yaşayan aile fertleriyle ilgili faaliyetler kapsamında işlenmesi.

2) Kişisel verilerin resmi istatistik ile anonim hâle getirilmek suretiyle araştırma, planlama ve istatistik gibi amaçlarla işlenmesi.

3) Kişisel verilerin millî savunmayı, millî güvenliği, kamu güvenliğini, kamu düzenini, ekonomik güvenliği, özel hayatın gizliliğini veya kişilik haklarını ihlal etmemek ya da suç teşkil etmemek kaydıyla, sanat, tarih, edebiyat veya bilimsel amaçlarla ya da ifade özgürlüğü kapsamında işlenmesi.

4) Kişisel verilerin millî savunmayı, millî güvenliği, kamu güvenliğini, kamu düzenini veya ekonomik güvenliği sağlamaya yönelik olarak kanunla görev ve yetki verilmiş kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen önleyici, koruyucu ve istihbari faaliyetler kapsamında işlenmesi.

5) Kişisel verilerin soruşturma, kovuşturma, yargılama veya infaz işlemlerine ilişkin olarak yargı makamları veya infaz mercileri tarafından işlenmesi.

Türkiye’de Kişisel Verilerin Korunması Kanunu’nun uygulama alanının ortaya çıkaracağı hukuki sorunlar inceleme konumuz olmamakla birlikte, kanunda yer alan istisnalar, çalışmamızın işaret ettiği bir noktaya vurgu yapmaktadırlar. Hukukun koruma altına aldığı kişisel veriler, hukuki tekniklerle yine istisna sahasına sürülmektedir. Belirsiz hukuki kavramlar, hakkın kullanımını daraltmakta ve süreklilik arz eden istisnai alanı güçlendirmektedir. Kişisel veriler, kapatıldıkları bu muğlak koruma çerçevesi içinde belirsiz kavramlara hapsedilmektedirler. Kişisel verilerin korunması, bir özgürlük sorunu olarak, özel hayatın gizliliğinden kişinin kendisi hakkındaki bilgileri kontrol hakkına uzanmaktadır. Ancak istisnaların kurala dönüştüğü bu tür düzenlemelerde, kişisel veriler üzerindeki koruma kalkını kaldırılmaktadır.

Sonuç Yerine: Algoritmaya Karşı İnsan Hakları

Rızaya dayanan ya da dayanmayan tüm kişisel verilerin bağlantılı hale gelmesi ile büyük veri bankalarında biriken *kitle verileri*, artık tüketici davranışı ve politik tutumu birleştirebilecek bir noktaya gelmesini sağlamıştır. Kimlik denetiminden davranış denetimine doğru yaşanmaya başlanan geçiş, ayrımcılığı algoritmik sistemlere bırakmaktadır. Veri bankalarında biriken bilginin işlenmesinde yaratılan kategoriler, istihdamdan sigorta sektörüne insanların sınıflandırılmasını gündeme getirmekte ve güçlüyü güçsüzden ayıran bir performans modelini ortaya çıkarmaktadır. Bu tablo, hem devletlerin hem de şirketlerin algoritmalar üzerinden eşitlik ilkesine aykırı hareket etmelerini önlemeye yönelik bir insan hakları mücadele alanının açıldığını göstermektedir. Algoritmaların ayrımcılık yaratmamlarına ve temel hak ve özgürlüklere saygılı olmalarına yönelik bir çağrı içeren *Toronto Bildirgesi*¹⁵, bu yeni dönemin ilk işaretlerindedir.

Beden ve teknoloji arasındaki ilişkiye hukuk üzerinden müdahil olan modern devlet, kendisine yeni bir manevra alanı açmaktadır. Yeni alanının

¹⁵ 16 Mayıs 2018 tarihinde insan hakları ve teknoloji grupları koalisyonu tarafından *RightsCon* konferansında ilan edilmiştir. Bkz. <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2018/05/Toronto-Declaration-D0V2.pdf> (08.06.2018)

sınırlarını biyo-egemenlik biçiminde çizmektedir. Biyo-egemenlik, hukuktan ziyade istisna hali mantığına göre hareket eden bir egemenlik biçimi olarak tanımlanmaktadır (Ajana, 2013: 61). Örneğin; göç ve sığınma politikalarını her defasında farklı biçimlendiren bir devlet, hayatın statüsü üzerine karar vermekte ve bir kaderi belirlemektedir. Bulanık hale gelen bu tür bir manzara da yapılan ayrımlar, yurttaş olan ya da yurttaş olmayan biçiminde bir sınıflandırma içinde karşımıza çıkmamaktadır. Önemli olan husus, çoğunluğun *norma* uygun hale getirilmesidir.

Modern devletin oluşturduğu bu yeni yapıda, *özgürlükle yönetim* kavramı kendisini göstermiş ve yurttaşlığın neoliberal formülasyonunu sunmuştur. Bu formül, tercih hakkı ve girişimcilik üzerinden yurttaşı yeniden kurgulamıştır (Ajana, 2013: 122). Biyometrik yurttaşlık da bu yeni formül içerdiğinden belirmeye başlamıştır. Buna göre, tercihleri ekseninden kendini var eden özerk yurttaş, ancak koşullu bir özgürlük, yani başta biyolojik olmak üzere tüm kişisel verilerini teslim etmesi üzerine kendini görünür kılmaktadır. İzlenebilen bir yurttaş hem güvenliğin hem de özgürlüğün ayrıcalığını yaşayacaktır (Ajana, 2013: 124). Temel haklar sahasına açılan yeni bir kapı burada kendini göstermektedir: Devlet, teknoloji üzerinden kendini görünmez hale getirirken, biyolojik yurttaş üzerindeki egemenliğini de yenilemektedir. Veri egemenliği, biyopolitika açısından yeni bir teknik ayrımı da beraberinde getirmektedir: Normal olan ya da ekonomiye katkı sağlayan yurttaşlara ait verileri elde etme, saklama, paylaşma ve kullanma iktidarı.

Hukuk ve siyaset arasında dengesiz bir köprü biçiminde karşımıza istisna hali, Agamben'in çizdiği çerçeveden, normun nefessiz bırakıldığı bir boşluk alanı olarak tasvir edilebilir. Ancak istisna hali tartışmalarında en çok karşımıza çıkan husus, yasa açısından hayatın durma anıdır. Devlet açısından *gerçeğin* ya da *kararın* devreye sokulduğu bu yasayı icra etmeme süreci, hukuku, hukukun dışından değil ama içinden devre dışı bırakmaktadır. Devlet, sahip olduğu şiddet tekeli ve hukuku arasında yaşadığı bu gerilimi, bu kez veri tekeli ve hukuku arasında yaşamaktadır. Üstelik bu kez yeni teknolojiler ile sermaye, bu tekeli sarsmakta ya da tekeli zayıflatarak buna ortak olmaktadır. Bilgisayarlar üzerinden görünmezliğe bürünen bu algoritmik sistem, temel hak ve özgürlükler içinde yeni bir ihlal hattı açmaktadır. Hem şirketler hem de devletler tarafından işlenen kişisel veriler, pazarlamadan risk yönetimine veya ulusal güvenlikten sosyal politikaya kadar geniş bir ağ üzerinden toplumu kuşatmaktadır. Burada öne çıkan husus, kişilerin kendilerine ait olan bilgiler ile birlikte istisna bölgesine çekilmeleridir. Kişisel verilerin hangi amaçla kimler tarafından nasıl kullanılacağını belirleyen ve kişiyi özerk kılan hukuk, bu kez koruduğu temel hak ve özgürlüklerin uygulanmasına vasıta olmaktadır. Hukuki güvenceler, yasal alandan tahliye edilmek-

te ve kişisel veriler istisna haline bırakılmaktadır. Kişisel verilerin korunması hakkının istisna hali tarafından etkisizleştirildiği bu biyopolitik sürece, sermayenin de dahil olduğu görünmektedir. Modern devletin sermaye ile birlikte nüfus üzerindeki kontrol noktası, artık veri olarak bedenin kendisidir.

Kaynakça

- Agamben, Giorgio, *Kutsal İnsan*, (Çev. İsmail Türkmen), Ayrıntı, İstanbul 2001.
- Agamben, Giorgio, *Tanık ve Arşiv*, (Çev. Ali İhsan Başgül), Dipnot, Ankara 2010.
- Ajana, Btihadj, *Governing through Biometrics: The Biopolitics of Identity*, Palgrave, London 2013.
- Aydın, Mehmet Devrim, “Veri Güvenliği, Mahremiyet, Gözetim Uygulamaları ve E-Devlet”, *E-Devlet: Kamu Yönetimi ve Teknoloji ilişkisinde Güncel Gelişmeler*, (Ed. M. Zahid Sobacı ve Mete Yıldız), Nobel, Ankara 2012, s.529-547.
- Baştürk, Efe, “Biyopolitika ve Savaşım: Foucault ve Agamben Arasındaki Ayrımın Kavramsal İçeriği”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, C.5, S.2, 2017, s.1-23.
- Çankaya, Hürol, *Devlet ve Tabiat: Biyoteknoloji Çağında İnsan Hakları*, Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul 2013.
- Çavlin Bozbeyoğlu, Alanur, “Nüfusun Biyopolitikasına Yeni Açılım: Türkiye’nin Biyometrik Elektronik Kimlik Kartı Sistemi”, *Toplum ve Bilim*, S. 122, 2011, s. 53-74.
- Er, Cüneyd, *Biyometrik Yöntemler ve Özel Hayatın Gizliliği Hakkı*, Yetkin, Ankara 2007.
- Foucault, Michel, *Cinselliğin Tarihi*, Cilt-1, (Çev. Hülya Tufan), Afa, İstanbul 1993.
- Foucault, Michel, *Entelektüelin Siyasal İşlevi*, (Çev. Işık Ergüden, Osman Akınhay, Ferda Keskin), Ayrıntı, İstanbul 2000.
- Foucault, Michel, *Ders Özetleri*, (Çev. Selahattin Hilav), 5. Baskı, Yapı Kredi, İstanbul 2001.
- Foucault, Michel, *İktidarın Gözü*, (Çev. Işık Ergüden), 3. Baskı, Ayrıntı, İstanbul 2012.
- Foucault, Michel, *Toplumun Savunmak Gerekir*, (Çev. Şehsuvar Aktaş), Yapı Kredi, İstanbul 2013a.

- Foucault, Michel, *Güvenlik, Toprak, Nüfus*, (Çev. Ferhat Taylan), İstanbul Bilgi Üniversitesi, İstanbul 2013b.
- Gambetti, Zeynep (2012), “Foucault’dan Agamben’e Olağanüstü Halin Sıradanlığına Dair Bir Yanıt Denemesi”, *Cogito*, S. 70-71, 2012, s.21-38.
- Gözler, Kemal, *İnsan Hakları Hukuku*, Ekin, Bursa 2017.
- İçişleri Bakanlığı, *E-Vatandaşlık Sistemi Biyometrik Fotoğraf İşlemleri*, Nüfus ve vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü 2017, <https://www.nvi.gov.tr/08.05.2018>.
- Kartal, Onur (Ed.), *Biyopolitika: Platon’dan Arendt’e Biyopolitikanın Felsefi Kökenleri*, Cilt-1, Nota Bene, Ankara 2016a.
- Kartal, Onur (Ed.), *Biyopolitika: Foucault’dan Günümüze Biyopolitikanın İzdüşümleri*, Cilt-2, Nota Bene, Ankara 2016b.
- Küzeci, Elif, *Kişisel Verilerin Korunması*, Turhan, Ankara 2010.
- Lemke, Thomas, *Biyopolitika*, (Çev. Utku Özmakas), İletişim, İstanbul 2013.
- Mattelart, Armand, *Gözetimin Küreselleşmesi*, (Çev. Onur Gayretli ve Su Elif Karacan), Kalkedon, İstanbul 2012.
- Neocleous, Mark, *Devleti Tahayyül Etmek*, (Çev. Akın Sarı), Nota Bene, Ankara 2014.
- Resmi Gazete, *Kişisel Verilerin Korunması Kanunu*, Resmi Gazete Tarih: 07.04.2016, Sayı: 29677, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6698.pdf> (15.05.2018).
- Sosyal Güvenlik Kurumu, *Biyometrik Yöntemlerle Kimlik Doğrulama Sistemlerine Ait Kılavuz*, Sosyal Güvenlik Kurumu 2014, www.sgk.gov.tr (08.05.2018)
- Uygun, Oktay, *Devlet Teorisi*, On İki Levha, İstanbul 2014.

ÖZGEÇMİŞLER

CAN UMUT ÇİNER

2001 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden mezun olmuştur. A. Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Programı'nda 2004 yılında yüksek lisansını, 2010 yılında da doktorasını tamamlamıştır. Doktora sonrası bilimsel çalışmalarına Kaliforniya Üniversitesi - Berkeley'de devam etmiştir. Doç. Dr. Çiner, ayrıca, Paris 1 Üniversitesi Panthéon-Sorbonne ve Lyon III Üniversitesi (Fransa), Avrupa Koleji (Belçika) ile Sosyal Bilimler Araştırma Merkezi'nde (CEFRES - Çek Cumhuriyeti) konuk araştırmacı olarak bilimsel araştırmalar yapmıştır. Çiner, Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nde yarı zamanlı öğretim üyesidir. Ekim 2012'den beri Ankara Üniversitesi Kalkınma Çalışmaları Uygulama ve Araştırma Merkezi (AKÇAM) Müdür Yardımcısı olarak görev yapmaktadır.

E-posta: cuciner@politics.ankara.edu.tr

CEMİL YILDIZCAN

Galatasaray Üniversitesi İktisat Bölümünden mezun olduktan sonra yüksek lisans eğitimini aynı üniversitenin Siyaset Bilimi Bölümünde 2010 yılında tamamladı. Doktora derecesini 2017'de siyaset bilimi alanında Galatasaray Üniversitesi ve Paris 1 Panthéon-Sorbonne Üniversitesinden aldı. Halen Galatasaray Üniversitesi'nde çalışmaktadır.

E-posta: cyildizcan@gsu.edu.tr,
cemilyildizcan@gmail.com

ŞULENUR ÖZKAN ERDOĞAN

1989 yılında Karaman’da doğdu. 2007 yılında girdiği Kocaeli Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünden 2012 yılında mezun oldu. 2013 yılından beri Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde araştırma görevlisi olarak çalışan yazar, 2016 yılında aynı üniversitede yüksek lisansını tamamladı. Şu anda doktora çalışmalarına devam etmektedir.

E-posta: sulenurozkan@gmail.com

BARIŞ ÖVGÜN

Barış Övgün, 2000 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi’nden mezun olmuştur. 2001 yılında aynı fakültenin Siyaset Bilimi ve Kamu Bölümü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı’nda yüksek lisansa başlamış ve 2003 yılında Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu başlıklı teziyle derecesini almıştır. 2004 yılında aynı anabilim dalında başlamış olduğu doktora eğitimini 2010 yılında Bürokrasiden Yönetişime: Yönetim Biçiminin Değişmesi başlıklı teziyle tamamlamıő ve doktor unvanını almıştır. 2014 yılında doçent olan Övgün’ün reform, bürokrasi, planlama ve kalkınma konularında çok sayıda kitap ve makale çalışması bulunmaktadır.

E-posta: bovgun@politics.ankara.edu.tr,
bovgun@gmail.com

UĞUR SADIOĞLU

Doç. Dr. Uğur Sadioğlu, 1983 yılında İzmir’de doğmuştur. Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü’nde öğretim üyesidir. Halen aynı üniversitenin Yerel Yönetimler Uygulama ve Araştırma Merkezi Müdür Yardımcısı ve Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Editör Yardımcısı görevlerini yürütmektedir. Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü’nden 2006 yılında mezun olmuştur. 2008-2010 yılları arasında Almanya’nın Duisburg-Essen Üniversitesi’nde misafir araştırmacı olarak bulunmuştur. Almanya ve Türkiye’de gerçekleşen yerel yönetimler reformunu karşılaştırmalı olarak inceleyen teziyle 2012 yılında Doktora derecesini almıştır. 2015-2016 yılları arasında Almanya-Köln Üniversitesi Köln Karşılaştırmalı Siyaset Merkezi’nde misafir öğretim üyesi olarak görev yapmış ve ders vermiştir. Kamu yönetimi teorisi, kamu yönetiminde yeni eğilimler, Türkiye’nin idari yapısı, yerel yönetim ve siyaset, kentleşme politikası, e-devlet ve kalkınma yönetimi başlıca çalışma alanlarıdır. Türkiye’de ve Almanya’da yönetsel reformu konu alan çeşitli projelerde araştırmacı olarak görev yapmıştır. Yerel yönetimler alanında uluslararası üç kitabı yayınlanmıştır. Yakın zamanda ulusal ve uluslararası konferanslarda birçok bildiri sunmuş, ulusal ve uluslararası dergilerde yerel yönetimler ve Türkiye’deki kamu yönetimi reformu sonuçları üzerine birçok makalesi yayınlanmıştır.

E-posta: ugursadi@hacettepe.edu.tr,
ugursadioglu@gmail.com

RAHMİ ERKUT ERDİNÇLER

23 Nisan 1995'te Edirne'de doğdu. İlköğretim ve ortaöğretimini Edirne'de tamamladı. Eylül 2013 yılında lisans öğrenimi için Ankara'da Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümüne başladı. Öğrenimine 2015-2016 aralığında Almanya Marburg Philipps Üniversitesinde devam etti. Hacettepe Üniversitesinde devam ettiği lisans öğrenimini Ocak 2018'de, bir dönem erken bitirerek başarıyla tamamladı. Aynı ay içerisinde Hacettepe Üniversitesi Kamu Yönetimi alanında yüksek lisans öğrenimine başladı. İlgi alanları yönetim tarihi, savunma sanayi teknolojileri ve politikaları ve uluslararası ilişkiler olan Erdinçler; karşılaştırmalı kamu yönetimi ve yerel yönetimler alanlarında çalışmalarını Ankara'da sürdürmektedir. Ana dili derecesinde İngilizce, orta düzeyde Almanca ve giriş düzeyinde İtalyanca, Korece ve Rusça bilmektedir.

E-posta: erkutosya@gmail.com

BURCU ÖZACİT

2012 yılında Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünden mezun oldu. Yüksek lisansını Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bilim Dalında tamamladı. Hâlen Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalında doktora eğitimine devam etmektedir. 2013 yılından bu yana Ankara Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri kürsüsünde araştırma görevlisi olarak çalışmaktadır. Akademik ilgi alanları sosyal bilimlerde yöntem, yönetim kuramları ve kamu politikasıdır.

E-posta: burcuolgun89@gmail.com

HAZAL ILGIN BAHÇECİ

Anadal lisans eğitimini Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünde, çift anadal lisans eğitimini yine aynı üniversitenin Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde tamamladı. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kentleşme ve Çevre Sorunları Bilim Dalı'nda yüksek lisans derecesini, aynı üniversite ve enstitünün Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda doktora derecesini aldı. Doktora tez döneminde İngiltere'de Middlesex Üniversitesi'nde araştırmacı olarak çalışmalarda bulundu. Kentsel politik ekonomi, siyasal ekoloji, yerel yönetimler, kentleşme ve çevre politikaları üzerine çalışmaları bulunmakta olup, halen Bozok Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır.

E-posta: [fazali.bahceci@bozok.edu.tr](mailto:hazali.bahceci@bozok.edu.tr),
[fazalilgin@gmail.com](mailto:hazalilgin@gmail.com)

AHSEN SAÇLI

1970 yılında Adana'da doğdum. 1993 yılında Ankara Üniversitesi Fen Fakültesi Kimya Mühendisliği Bölümü'nden mezun oldum. 1996 yılında Gazi Üniversitesi Mühendislik Mimarlık Fakültesi Kimya Mühendisliği Bölümü'nde Yüksek Lisansımı tamamladım. 1997 yılında Çevre Bakanlığı'na Kimya Yüksek Mühendisi olarak atandım. Daha sonra 1998 yılında Başbakanlık Basın Halkla İlişkiler Müşavirliği'ne atandım. Başbakanlık'ta müşavirlik görevime devam ederken, 2005 yılında Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümünden mezun oldum. Ayrıca 2003 yılında Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Çevre Bilimleri Anabilim Dalı'nda başladığım Doktora programını 2009 yılında tamamladım. 2011 yılında Abant İzzet Baysal Üniversitesi'ne Yardımcı Doçent Doktor olarak atandım. Halen bu görevimi devam ettirmekteyim.

E-posta: ahsenltr@gmail.com

HÜROL ÇANKAYA

Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden 1996 yılında mezun oldu. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı yüksek lisans programını 2002'de, doktora programını ise 2009'da bitirdi. Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde öğretim üyesidir.

E-posta: hcankaya@hotmail.com

CENGİZ EKİZ

1997 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinden (İktisat) mezun oldu. Aynı yıl Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi-Kent ve Çevre Bilimleri yüksek lisans programına devam etti. 1998 yılında Abant İzzet Baysal Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinde Araştırma Görevlisi olarak çalışmaya başladı. 1999 yılında aynı görevle Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesine geçti. 2002 yılında Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde yüksek lisansını (İktisat), 2008 yılında ise doktorasını (Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi-Yönetim Bilimleri) tamamladı. Halen Abant İzzet Baysal Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünde öğretim elemanı olarak görev yapmaktadır. Çalışmalarını Kamu Politikası, Yönetim Düşünü, Ütopyalar gibi alanlarda sürdürmektedir.

E-posta: ekiz.cengiz@gmail.com

DERGİYE KATKIDA BULUNMAK İSTEYENLER İÇİN NOT

MEMLEKET Siyaset Yönetim (MSY) 2006 yılında yayın hayatına başlayan ulusal hakemli statüsünde bir dergidir. 2011 yılından itibaren yılda iki sayı çıkan Dergi, ULAKBİM TR Dizin Sosyal ve Beşeri Bilimler Veri Tabanı, IBSS, EBSCO ve ASOS İndeks'te yer almaktadır.

- 1- Dergi'ye gelen yazıların, yazım kurallarına uygun olması gerekmektedir. Yazım kurallarına uygun olmayan yazılar, Yayın Kurulu'nca hakem değerlendirme süreci başlatılmadan reddedilecektir.
- 2- Yazı, daha önce hiçbir yerde yayınlanmamış ya da yayınlanmak üzere başka bir dergiye gönderilmemiş olmalıdır.
- 3- Sayılar için temalar belirlenebilir ve temalı sayının editörlüğünü Yayın Kurulu içinden biri üstlenebileceği gibi dışardan uzman bir kişi de üstlenebilir.
- 4- Yazı önerileri, kör hakem değerlendirme sistemine göre değerlendirmeye alınacaktır. Asgari iki hakem incelemesi sonucunda yazının yayımlanıp yayımlanmayacağına Yayın Kurulu karar verecektir. Yazılar yayın kuruluna ulaştıktan sonra en geç üç ay içinde yazara olumlu ya da olumsuz yanıt verilecektir.
- 5- Gelen yazılar, Ithenticate programına yüklenerek hem içerik hem de biçim kapsamında etik incelemesine tabi tutulacaktır.
- 6- Yazardan düzeltme istenmesi durumunda, düzeltmenin en geç iki ay içinde yapılarak Yayın Kurulu'na ulaştırılması gerekmektedir.
- 7- Dergi'ye gönderilen yazılar yayınlansa da yayınlanmasa da iade edilmez.

- 8- Yazı, Times New Roman karakteri, 12 punto ve bir buçuk satır aralıkla yazılmalı, en az dört bin sözcük olmalıdır. Yazarın iletişim ve kurum bilgilerini içeren yazının, word belgesi olarak elektronik posta yoluyla msy@yayed.org adresine gönderilmesi gerekmektedir.
- 9- Yazıya İngilizce başlığın yanı sıra Türkçe ve İngilizce yüz elli sözcüğü geçmeyen özet ve beş anahtar sözcük eklenmelidir.
- 10- *Ana başlık*: Tüm harfleri büyük, 12 punto ve bold; *Giriş, Öz, Abstract, Sonuç ve Kaynakça*: Baş harfleri büyük, sola yaslı, on bir punto, bold; *Başlıklar*: Baş harfleri büyük, sola yaslı, 11 punto, bold; *Alt başlıklar*: Baş harfleri büyük, italik, paragrafa hizalı, 11 punto, bold
- 11- Atıf verme ve kaynakça yazımı:

Metin içinde verilen atıflar parantez içinde gösterilmelidir.

- Metin içindeki atıf:
(Güler, 2010: 18)
- Aynı yazarın, aynı yıl birden fazla eserine atıf:
(Güler, 2010a: 18), (Güler, 2010b: 12)
- İki yazarlı kaynağa atıf:
(Keleş ve Mengi, 2014: 136)
- İkiden fazla yazarlı kaynağa atıf:
(Çınar vd., 2013: 185)

Yazıların sonunda kaynakça aşağıdaki şekilde yazılmalıdır:

- Tek yazarlı kitap:
Güler, Birgül Ayman, *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı*, 2. Baskı, İmge, Ankara 2010.
- İki yazarlı kitap:

Keleş, Ruşen ve Ayşegül Mengi, *İmar Hukukuna Giriş*, 2. Baskı, İmge, Ankara 2015.

- Editör/derleme kitap içinde bölüm:
Boratav, Korkut, “Tarımsal Fiyatlar, İstihdam ve Köylülüğün Kaderi”, *Türkiye’de Tarımın Ekonomi-Politiği: 1923-2013*, 2. Baskı, (Ed. Necdet Oral), NotaBene ve Bursa ZMO, Ankara 2015, s. 53-69.
- Makale:
Alada, Adalet Bayramoğlu, “Erken Cumhuriyet Döneminde Bir Modernleşme Deneyimi: ‘Belediye’ ‘Mahalle’yi İkame Edebildi mi?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 21, S. 1, 2012, s. 1-15.
- Çeviri kaynak:
Buharin, Nikolay, *Emperyalizm ve Dünya Ekonomisi*, (Çev. Uğur S. Akalın), Bağlam, İstanbul 2005.
- İnternet kaynağı:
Özgentürk, Işıl, “Yeniden Köy Enstitüleri”, http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/696793/Yeniden_Koy_Enstituleri.html (14.03.2017)