

memleket Siyaset Yönetim (MSY)

IBSS, EBSCO, ULAKBİM Sosyal Bilimler Veri Tabanı ve ASOS İndeks'te yer almaktadır.
Altı Aylık Kuramsal Dergi • 2017 • Cilt: 12 • Sayı: 28 • Ulusal Hakemli Dergi
Yayın Türü: Yerel Süreli Yayın • Sertifika No: 0307-06-008465 • ISSN: 1306-8202
Yayın Şekli: 6 aylık - Türkçe

SAYI EDİTÖRÜ

Argun AKDOĞAN
Hasan Engin ŞENER

YAYIN KURULU*

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

DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Örsan AKBULUT
Yrd. Doç. Dr. Hüsnü AKILLI
Prof. Dr. Yüksel AKKAYA
Prof. Dr. Adalet ALADA
Yrd. Doç. Dr. Tekin AVANER
Prof. Dr. Tayfun ÇINAR
Prof. Dr. Oya ÇİTÇİ
Prof. Dr. Ahmet Alpay DİKMEN
Prof. Dr. Mehmet ECEVİT
Yrd. Doç. Dr. 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
Yrd. Doç. Dr. Evren HASPOLAT

Prof. Dr. Gülser Ö. KAYIR
Doç. Dr. Nuray E. KESKİN
Yrd. Doç. Dr. Esra ERGÜZELOĞLU KİLİM
Prof. Dr. Bilsay KURUÇ
Prof. Dr. İzzettin ÖNDER
Prof. Dr. Tayfun ÖZKAYA
Doç. Dr. Sonay B. ÖZUĞURLU
Prof. Dr. Metin ÖZUĞURLU
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
Yrd. Doç. Dr. Deniz YILDIRIM

* Üyeler, soyadlarına göre alfabetik olarak sıralanmıştır.



memleket
yayınları

Sahibi: YAYED adına Süheyla Suzan GÖKALP ALICA
Genel Yayın Yönetmeni: Akif Argun AKDOĞAN
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü: Zühal ŞİRKECİOĞLU 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 12, Sayı 28, Aralık 2017

Kamu Yönetimi Reformunu Yeniden Düşünmek II

Performans Bilgisinin Denetimi Olarak Türk Sayıştay'ının Performans Denetimi...1
Hasan Engin ŞENER

Yeniden Kamu Yönetimi Temel Kanunu: Yerel Yönetimler Alanındaki Bilanço...27
Can Umut ÇİNER

Türkiye'de Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısından Bugüne Mekânsal
Planlama Mevzuatı ve Uygulamalarının Dönüşümü ve Etkileri.....53
Savaş Zafer ŞAHİN

Topraktan Bağımsızlaşma ve Merkezsizleşme Tartışmaları Çerçevesinde Kamu
Örgütlenmesi.....81
Koray Karasu

Türkiye'de Çağdaşlaşma: Osmanlı-Türk Modernleşme Süreci Üzerine
Bir Başyapıt.....111
Cenk Reyhan

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 12, No 28, December 2017

Revisiting Public Administration Reform II

- Performance Audit of the Turkish Court of Accounts As Performance Information Audit.....1
Hasan Engin ŞENER
- Public Administration Basic Law Revisited: Balance Sheet in the Field of Local Governments.....27
Can Umut ÇİNER
- The Transformation of Spatial Planning Legislation and Its Implementation in Turkey From the Proposal of Basic Law of Public Administration to Today.....53
Savaş Zafer ŞAHİN
- Public Organization Within the Scope of Deterritorialization and Acentralization Discussions.....81
Koray KARASU
- Modernization in Turkey: A Masterpiece on Ottoman-Turkish Modernization Process.....111
Cenk REYHAN

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

İlk sayısı 2017 yılının Haziran ayında yayımlanan “Kamu Yönetimi Reformunu Yeniden Düşünmek” ana temasının ikincisi bölümünde yine temel odağımız Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı (KYTK) adıyla popülerleşen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun olacaktır. Bir önceki sayı personel rejimi, kalkınma ajansları, üst kurullara odaklanırken bu sayıda KYTK’nın diğer önemli konuları performans sistemi, yerel yönetimler, merkezileşme ve mülki idare ön plana çıkmaktadır. Yapılan tartışmalar yasal olarak kadük durumdaki bir kanunun günümüzdeki etkilerini göstermesi açısından çarpıcıdır.

Bu sayıda Hasan Engin Şener, 5018 sayılı Kanun ile 5227 sayılı kadük Kanun (KYTK) arasındaki farkları Sayıştay’ın performans denetimi bağlamında değerlendirmeye tabi tutmuştur. 5018’de düzenlenen performans denetiminin aslında dar anlamda performans bilgisinin denetimi olduğunu savunan Şener, 5227 (KYTK) ile genişletilmek istenen bu denetim türünün daha sonra gündemden düştüğünü ve 5018’deki dar kapsamlı düzenlemenin devam ettirildiğini öne sürmektedir. Bu bağlamda, 5227’de öngörülenin aksine bir gelişme yaşanmış ve Sayıştay’a geniş anlamda performans denetimi yetkisi verilmesinden daha sonra vazgeçilmiştir.

Can Umut Çiner, makalesinde KYTK sonrasında yerel yönetimler alanında yaşanan kritik aşamaları tartışmaktadır. Bu aşamalar arasında metropolleşme bağlamında ölçeğin büyütülmesi, büyükşehirli ve büyükşehirsiz iller olmak üzere ikili bir idari yapının oluşturulması ile piyasalaştırma bulunmaktadır. Yazara göre, reformun görünür amacı yerel yönetimlerin yerel ihtiyaçlarla uyumlu hale getirilmesi, mali yapılarının güçlendirilmesi ve karar alma süreçlerinde paydaş katılımının sağlanmasıdır. Bununla birlikte uygulanan politikalar, metropol özelliği olmadan metropolleşen büyükşehir belediyeleri bölgesel ölçekte yoğunlaştırmış ve yeni bir tür merkezileşme yaratmıştır. Yazar bu olguyu bölgeselleşme olarak tanımlamaktadır. Ayrıca yerel yönetim politikaları sonucunda belediye hizmetlerinin özel sektör tarafından sunumu artırılarak bu hizmetlerin piyasalaştırılması daha da derinlik kazanmıştır.

KYTK sonrası gelişmeleri mekânsal planlama bağlamında tartışan Savaş Zafer Şahin, konuya yeniden ölçekleme açısından eleştirel bir şekilde yaklaşmaktadır. Şahin’e göre de KYTK bağlamında asıl amaç yerelleşme olmasına karşın hem yerelde hem de merkezde mekânsal planlama süreç ve yetkileri açısından giderek daha fazla merkezileşmecî politikalar uygulanmaktadır. Öyle ki, düzenlemeler çok daha hızlı ve sık yapıldığı için, bir yandan merkezîyetçi diğer yanda ademi-i merkezîyetçi düzenlemeler peşi sıra yapılabilmekte ve çelişkili durumlar

ortaya çıkabilmektedir. Bu yönüyle mekânsal planlama açısından güçlü büyükşehir belediyeleri ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı gibi “süper” bakanlıklar gibi kurumlar arasında çatışma alanları ve belirsizlikler ortaya çıkmaktadır. Özellikle inşaat sektörünü merkeze alarak arazilerin kullanıma açılması için mekânsal planlamanın bir araç olarak kullanılmasını eleştiren Şahin, Türkiye’de tüm sektör dinamiklerini dikkate alan yeni nesil bir kentleşme politikasına ihtiyaç duyulduğunun altını çizmektedir.

Koray Karasu modern ulus devletlerin kuruluş sürecinde taşrada örgütlenmesinin amacının mekanın standartlaştırılması ve türdeşleştirilmesini sağlamak olduğunu ancak 1980 sonrası yaşanan neoliberal dönüşümle birlikte bu işlevin nasıl değiştiğini Fransa, İngiltere ve Türkiye üzerinden tartışmaktadır. Özellikle 2000’li yıllardan sonra Türkiye’de gerçekleştirilen reformların öncelikle ademi merkezileşme, daha sonra “merkezsiz” bir kamu örgütlenmesi hedefini ortaya koyduğunu ileri süren Karasu’ya göre mülki idarenin işlevsizleştirilmesi ve kademeli biçimde kaldırılmasına yönelik politikalar reformların temel özelliğidir. Bu durumun siyasi iktidarların gücü kendilerinde yoğunlaştırma eğilimiyle çelişkili olmadığını çünkü iletişim ve ulaştırma alanındaki teknolojik gelişmelerle birlikte toprakta örgütlü olmadan da gücün yoğunlaştırılabildiği gibi önemli bir tespitte bulunmaktadır. Türkiye’de büyükşehir belediyeleri ile ilgili yaşanan gelişmelerle demokratik temsil ölçeğinin genişletilmesinin toplumsal-kamusal temsiliyeti zayıflatıp siyasal temsil niteliğini geriletliği vurgulanmaktadır.

Bu sayının son makalesi konu dışı bir makale gibi gözükmesine rağmen KYTK’nın 2003 yılında başlayan görüşmelerinde gündeme gelen laiklik ve cumhuriyet kavramları üzerinden karşı devrim tartışmaları dikkate alındığında KYTK tartışmalarını tamamlayıcı bir niteliğe sahiptir. Cenk Reyhan’ın Niyazi Berkes’in Türkiye’de Çağdaşlaşma adlı eseri üzerinden yürüttüğü tartışma Osmanlı İmparatorluğu’nun 18. Yüzyılda başlayan modernleşme çabasının temel taşlarını sağlam bir teorik çerçeve üzerinden tarihsel olgu ve olaylar üzerinden açıklamaktadır. Osmanlı Türk modernleşmesini kültür eksenli bir analizle bir evrimleşme hareketi olarak değerlendirilmektedir. Her ne kadar bu evrim sürecinin her aşamasında özellikle ulus temelinin yokluğu nedeniyle başarısızlıklar yaşansa da, tarihsel ilerlemenin çağdaşlaşmayı sürekli olarak desteklediği vurgulanmaktadır. Her ne kadar çağdaşlaşma süreci geleneksel olanın kutsanması gibi kendi içinde çelişkili bir durum ortaya çıkarsa da çağdaşlaşmanın ilerlemesinin bu çelişkili durumu zamanla çözeceği umut verici bir saptamadır.

Niyazi Berkes’in beslediği bu umudu yaşatarak bir sonraki sayımızda kamu yönetiminin geleceğini kuramsal ve yapısal sorgulamalar çerçevesinde ele alacağız.

Prof. Dr. A. Argun Akdoğan – Doç. Dr. Hasan Engin Şener

PERFORMANS BİLGİSİNİN DENETİMİ OLARAK TÜRK SAYIŞTAYI'NIN PERFORMANS DENETİMİ

Hasan Engin ŞENER*

Özet

Bu çalışmada, Sayıştay'ın performans denetimi yetkisi bağlamında 5018 sayılı kanun ile 5227 sayılı (kadük) kanun arasındaki farklar ortaya konacaktır. Performans denetimi bağlamında ana eksen devam etse de, içeriği farklılaşmaktadır. Ayrıca Sayıştay'ın performans denetimi yetkisinin, aslında performans bilgisinin denetimi olduğu savunulacaktır. Performans bilgisinin denetimi yerine performans denetimi kavramının yasa metinlerinde yanlış bir şekilde kullanılması, kavramsal esneme ve gerilme sorununa neden olmaktadır. Performans bilgisinin denetimi; aracı, amacı, kapsamı ve önemi açılarından performans denetiminden ayrılmaktadır. Performans bilgisinin denetimi; saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması, üretilen performans bilgisinin kalitesinin ve güvenilirliğinin artırılması açılarından avantajlara sahip olsa da hata bulmayı hedefleyen geleneksel denetim anlayışının bir devamıdır. Dolayısıyla, performans denetimi yerine ikame edilemez.

Anahtar Kelimeler: Performans denetimi, performans bilgisinin denetimi, hesap verebilirlik, VET, Türk Sayıştay

* Doç. Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, İşletme Fakültesi, İşletme Bölümü Öğretim Üyesi, hasan@enginsener.com, ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0873-0940>.

Makaleyi okuyarak görüş ve önerilerini paylaşan Prof. Dr. Muhittin Acar'a çok teşekkür ederim.

Makale gönderim tarihi: 19.11.2017

Makale kabul tarihi : 07.12.2017

PERFORMANCE AUDIT OF THE TURKISH COURT OF ACCOUNTS AS PERFORMANCE INFORMATION AUDIT

Abstract

In this study, the difference between law no. 5018 and caduceus law no. 5227 will be explained in terms of the Turkish Court of Accounts performance audit function. Although the main axis is continuing in the context of performance audit, its content becomes different. Besides, it will be argued that performance audit function of the Turkish Court of Accounts is actually performance information audit. The wrongful use of the term performance audit, instead of performance information audit in the law texts paves the way for conceptual stretching and straining problem. Performance information audit is different from performance audit in the following respects: means, ends, scope and importance. Although performance information audit has multiple advantages like achieving transparency and accountability, increasing the quality and reliability of the performance information produced, it is a continuation of the traditional auditing understanding aiming at detecting errors. Hence, it cannot be substituted for performance audit.

Key Words: Performance audit, performance information audit, accountability, 3Es, the Turkish Court of Accounts

Giriş

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, yeniden yapılanmanın önemli bir parçasını oluşturmaktayken *kadük* kalması sonucunda içerdiği unsurlar parçacıl yöntemlerle uygulamaya konmaya çalışıldı. Örneğin 5227'nin içerdiği unsurlardan biri olan bireysel performans dayalı istihdam, bir başka yasa tasarısı ile devam ettirilmeye çalışıldı. Ancak Maliye Bakanlığı'nın itirazları, sendikalarla anlaşmazlık ve diğer nedenlerle siyasal iktidar "*kamu personel reformunu tehir etti ve uygun zamanda taslağa geçiş yapabilecek bir uygulama stratejisi oluşturdu.*" (Dinçer, 2017) Bu ifade, parçacıl reform (Şener, 2009) görüşünü doğrulamaktadır.

Neden 5227 yeniden Meclise sunulmadı ve neden parçacıl bir yola gidildi sorusunun yanıtı, reformun hem kurumsal hem de düşünsel sahiplerinden birisi olan Ömer Dinçer tarafından açıkça şu şekilde verilmektedir:

Cumhurbaşkanlığından iade edildikten sonra mecliste yeniden görüşülmedi. Çünkü o zamanki Türkiye şartlarında ikinci kez meclisten geçmiş ve Cumhurbaşkanına gitmiş olsaydı, Anayasa Mahkemesine götürülecekti. Bu durumda Anayasa Mahkemesinde verilecek bir iptal kararıyla Türkiye'de değişimin önü

bütünüyle kesilebilirdi. Dolayısıyla kanun kadük kaldı. Ancak Müsteşarlık görevimiz süresince Başbakanlığa gelen bütün kanunları ve diğer hukuki düzenlemeleri, sanki o kanun yürürlükteymiş gibi denetleyerek ve o kanunun ruhuna uygun bir şekilde çıkarmaya çalıştık. Bu açıdan kamu yönetiminde reform sürecinin, Temel Kanununun iadesiyle bitmediği söylenmelidir. (Dinçer, 2015: 235)

Bir başka ifadeyle, reform sürecinin önünün tıkanmaması için 5227 yeniden Meclise getirilmedi ve içerdiği unsurlar parçacıl olarak yürürlüğe kondu. Dolayısıyla 5227, yürürlüğe girmemiş olsa da reformun ana eksenini yansıtmaması bakımından hala günceldir.

Ancak bu makalede, Türk Sayıştay (bundan sonra Sayıştay olarak anılacaktır) ile ilgili olarak, ellerinde imkan olmasına karşın siyasi iktidar tarafından parçacıl da olsa devam ettirilmeyen en az dört temel husus olduğu tespit edilmiştir. Bu hususlardan ilk ikisi, makalenin konusunu oluşturan performans denetimi ile doğrudan ilgilidir. Bunlar; 1. Performans denetiminin geniş kapsamı, 2. Performans denetiminden doğan yönetici sorumluluğu, 3. Bağımsız dış denetçilerden faydalanılması, 4. Sayıştay'ın bölge düzeyinde örgütlenmesi.

Bu hususlar, 5227'de (KYTK) öngörülenin aksi gelişmeler olması bağlamında Akdoğan ve Şener'in (2017: v) şu tespitini doğrular niteliktedir:

Bazı alanlarda KYTK'da öngörülenin aksi gelişmeler yaşanırken, bazı alanlarda ise KYTK'nın ötesine geçilmiştir. KYTK'yi gündeme getiren siyasal iktidar günümüzde değişmemişken, KYTK'da öngörülenin aksine ve lehine yasal düzenlemeler ve idari uygulamalarda bulunulması, bu değişikliklerin incelenmesi ve analiz edilmesinin akademik olarak anlamlı bir çaba olduğunu göstermektedir.

Yaşanan bu “aksi” gelişmelerin tartışılması bağlamında, bu çalışma ayrıca önem kazanmaktadır.

Bu çalışmada ayrıca, Türkiye’de uygulanan ve tanımlanan performans denetimi anlayışının *dar* olduğu savunulacaktır. Bu amaçla öncelikle performans yönetimi ve performans ölçümü arasındaki farklar, daha sonra performans ölçümünün çıktısı üzerinden performans bilgisini denetlemenin, performans denetimi ile aynı olmadığı; hem araç olarak hem de amaç olarak farklı yönelimleri olduğu ifade edilecektir.

Türkiye’de yapılan performans denetimi tartışmalarında, bu ayrım yapılmadığından Sartori'nin (1970: 1034-1035) “*kavramsal esneme ve gerilme*” (*conceptual stretching and straining*) olarak tanımladığı sorun karşımıza çıkmaktadır. Aynı kavrama farklı anlamlar yüklenerek yapılan tartışmalar teknik olarak sulandırılmış (*diluted*) tartışmalardır ve Popper'in (2002) kavramı kullanılırsa, doğ-

ruya ulaşma (*verisimilitude*) yolculuğunu en baştan sekteye uğratmaktadır. Örneğin, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yapılan tartışmalarda¹ iktidar partisi, performans denetiminin güçlendirildiğini iddia ederken, muhalefet, performans denetiminin imkansız hale getirildiğini savunmaktadır. Oysa yapılan hata, performans denetimi kavramına yüklenen anlamların esnetilmiş ve sulandırılmış olmasıdır; çünkü iktidar performans denetimi ile “performans bilgisinin denetimini”, muhalefet ise, “VET denetimini” anlatmak istemektedir. Bu bağlamda, Sayıştay'ın “*Performans Bilgisi Denetimi Rehberi*”nin Aralık 2014 tarihli yeni baskısında, 5018 ve 6085 sayılı kanunların terminolojisi ile uyumlulaştırmak amacıyla, değişikliğe giderek “*Performans Denetimi*” başlığını kullanması *hukuki olarak doğru, ancak akademik olarak sorunludur*.

Bu sorunlar temelinde, makalenin yanıt aradığı iki temel soru bulunmaktadır. 1) Sayıştay'ın performans denetimi yetkisi bakımından 5018 sayılı Kanun ile 5227 sayılı kadük Kanun arasındaki farklar nelerdir? 2) 5018 sayılı Kanun ve 5227 sayılı kadük Kanunda yapılan performans denetimi tanımlarının literatürdeki karşılığı nedir?

Araştırmanın yöntemini yasa metinlerinin ve gerekçelerinin içerik analizi ile birlikte yorumlanması oluşturmaktadır. Kavramlar, belirli bir bağlam içerisinde oluşturulur ve bu bağlam kültürden kültüre, ülkeden ülkeye değişir. Dolayısıyla Türkiye'deki bağlam ve anlam ile diğer ülkelerdeki bağlam ve anlam farklı olabilir. Nitekim, performans denetimi her ne kadar dışarıdan ithal edilen bir kavram ve denetim türü olsa da, bu kavrama yüklenen anlam, Türkiye bağlamında farklılaşmaktadır. Bu farklılığı ortaya koyabilmek için öncelikle Türkiye'deki anlamı ortaya çıkarılacak ve bu anlam literatürle karşılaştırılmalı olarak değerlendirilecektir. Literatürden hareketle performans denetimi kavramı VET denetimi ve performans bilgisinin denetimi olarak kodlanmıştır. Mevzuat metinlerinde, yasa gerekçelerinde ve Meclis tutanaklarındaki tartışmalarda “performans denetimi” adıyla geçen hususlar özellikle bu ayırım temelinde farklılaştırılmıştır. Örneğin 5018 sayılı kanundaki performans denetimi “performans bilgisi” olarak, 5227 sayılı kanundaki performans denetimi “verimlilik, etkililik, tasarruf (VET)” olarak kodlanmıştır. Bir başka ifadeyle, 5018'deki performans denetimi kavramı “dar anlamda performans denetimi”, 5227'deki performans denetimi kavramı, “geniş anlamda performans denetimi” olarak kodlanmıştır. Her ne kadar performans denetimi kavramı kullanılsa da 832 sayılı kanunda 1996 yılındaki değişiklik sonrasında eklenen tanım “geniş anlamda performans denetimi” olarak kodlanmıştır. (Bkz. Tablo 1) Bu nedenle, 832 sayılı kanunda performans denetimi “kavramı”

¹ 6085 sayılı Sayıştay Kanununun tartışma tutanaklarına ve diğer bilgilere şu adresten ulaşmak mümkündür: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=6085 (Erişim tarihi: 3 Ekim 2017)

(Bkz. Tablo 1, birinci sütun) bulunmamasına karşın “performans denetimi” (Bkz. Tablo 1, ikinci sütun) uygulaması bulunmaktadır.

5018 ve 5227'ye Göre Sayıştay'ın Performans Denetimi Anlayışları Arasındaki Farklar

Makalenin temel önermesi, 5018 ile 5227 arasında ana ekseninde (performans yönetimi sisteminin kurulması ve performans denetiminin yapılması) bir kayma olmamasına rağmen çeşitli sapmalar bulunduğudır. (Bkz. Tablo 1)

Tablo1. Performans denetiminin kapsamı bağlamında mevzuatın karşılaştırması

Mevzuat	Performans Denetimi Kavramı	Performans Denetimi	Sayıştay'ın Performans Denetimi tanımının kapsamı (1)	Sayıştay'ın Performans Denetimi tanımının kapsamı (2)
832 (*)	Yok	Var	VET	Geniş
5018	Var	Var	Performans Bilgisi	Dar
2004 Sayıştay Kanunu Taslağı	Var	Var	VET	Geniş
5227	Var	Var	VET	Geniş
6085	Var	Var	Performans Bilgisi	Dar

(*) 1996 yılındaki değişiklik (Ek Madde 10- Ek : 4/7/1996-4149/8 md.) sonrası.

Bu sapmalar arasında en tartışmalı olanı performans denetiminin kapsamına ilişkindir. Performans denetiminin adı değişmese de anlamının daraltıldığı ve farklı bir bağlamda uygulamaya konduğu tespiti önemlidir, çünkü aynı siyasal iktidar, Sayıştay'a verdiği performans denetimi yetkisinin içeriğini 5227 ile genişletmeyi düşünmüş, ancak daha sonra bundan vazgeçmiştir. Bu değişikliğin nedenleriyle ilgili tartışma, bölüm sonunda ayrıca yapılacaktır.

Ana eksenini oluşturan ve Acil Eylem Planında² açık bir şekilde ifade edilen performans denetimine geçiş hususu, *performans denetimi* kavramı tanımının

² 2003 Acil Eylem Planında (KYR-25) belirtilen tespitler ve öneriler şunlardır: “Sayıştay mevcut durumda sadece kanuna uygunluk denetimi yapmaktadır. Dünyadaki gelişmeler ve ülke ekonomisinde verimliliği artırma hedefi çerçevesinde sadece kanuna uygunluk denetimi yetersiz kalmaktadır. Performans denetimine geçilmesi ile birlikte kamu yönetiminde etkinlik, vatandaş ve hizmet odaklı çalışma anlayışı ve hedefe dönük faaliyet gösterme uygulaması yaygınlaştırılacaktır. Bu

açıkça yapılmaması ve Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Acil Eylem Planında performans denetiminden neyin kastedildiğinin net olarak anlaşılması nedeniyle, iyi bir başlangıç noktası sunmamaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, bu anlamda iyi ve temel bir başlangıç noktası niteliğindedir. Nitekim 5018, açık bir şekilde performans denetimini 9. maddenin son fıkrasında sınırlandırarak tanımlamıştır: “*Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.*”

Görülmektedir ki, ana eksen olan performans denetimine geçişte herhangi bir değişiklik yoktur. Ancak açıkça performans denetiminin, 1996 yılında eski Sayıştay kanunundaki değişikliklerle getirilen VET temelinde değil, göstergeler temelinde yapılacağı ifade edilmektedir. Dolayısıyla performans denetiminin kapsamı, *daraltılmış bir şekilde, performans ölçümü* sonucunda ortaya çıkacak olan *performans bilgisinin değerlendirilmesinden ibarettir.*

5018 her ne kadar dar kapsamlı bir performans denetimi tanımı öngörse de, 5227 sayılı *kadük* Kanunun ve Başbakanlık tarafından Temmuz 2004 tarihinde yayımlanan Sayıştay Kanunu *taslağının*³ VET temelinde geniş kapsamlı bir performans denetimi tanımı yaptığı görülmektedir. Başbakanlık tarafından yayımlanan taslağın 35. maddesinde performans denetimi; “*kamu idarelerinin, kamu kaynaklarının ve kamu idarelerinin faaliyetlerinin etkililiği, ekonomikliği ve verimliliğini değerlendirmek suretiyle gerçekleştirilir*” denilmektedir. Madde gerekçesinde, Sayıştay'ın 1996 yılından bu yana “örnek çalışmalar” yoluyla gerçekleştirdiği performans denetimlerinin bundan böyle “*daha sistemli, programlı ve kurumsal bir yapıya dönüşmüş olacağı*” öngörülmektedir. (T.C. Başbakanlık, 2004: 128) Dolayısıyla madde gerekçesi, önceki geniş kapsamlı uygulamaların sistematik bir şekilde yaygınlaşacağını açıkça ifade etmektedir.

5227 sayılı *kadük* Kanunun 39. maddesi de 2004 tarihli Sayıştay Kanunu taslağı ile paralel bir şekilde “*performans denetimi; yönetimin bütün kademelelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların plânlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkililiğin, denetlenmesini ifade eder*” diyerek VET’i vurgular. Madde gerekçesinde performans kavramının da geniş bir şekilde yorumlandığı anlaşılmaktadır: “*Performans kavramı, kamu*

kapsamda özellikle kuruluşların veri tabanları performans göstergelerini ölçecek şekilde geliştirecektir.” (Adalet ve Kalkınma Partisi, 2003: 29)

³ Bu Kanunun “tasarı” yerine “taslak” olarak adlandırılmasının nedeni Hükümet tarafından değil, “2003 yılında başlatılan ‘Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma’ çalışmaları çerçevesinde, ‘Sayıştay Kanunu Taslağı Çalışma Grubu’ tarafından” hazırlanmasıdır. (T.C. Başbakanlık, 2004)

kurum ve kuruluşlarının hizmet üretiminde ekonomiklik, verimlilik ve etkililik düzeyini” ifade eder.

5227'deki performans ve performans denetimi tanımları, hem 5018 ile hem de 2010 tarihli 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu ile büyük farklılık içermektedir: 6085 sayılı kanun, 5018 sayılı Kanun ile paralel bir şekilde, performans ve performans denetimini şu şekilde tanımlar: “*Performans: Kamu idarelerince belirlenen hedef ve göstergelere ulaşma seviyesini, ifade eder. (Madde 2n); Performans denetimi: Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesini ifade eder. (Madde 2d)*”

Yasa yapıcının performans denetimini 5018'de ve 6085'te VET dışında tanımlama gayretinin tesadüfi olmadığı 6353 sayılı Kanun ile yapılmak istenen değişiklikte de belirgindir. 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 35. maddesine, uygulamaya açıklık getirmek amacıyla aşağıdaki fıkra eklenmiştir: “... etkililiği, ekonomikliği, verimliliği ve benzeri gerekçelerle uygun bulunmadığı yönünde görüş ve öneri içeren yerindelik denetimi sayılabilecek denetim raporu düzenlenemez.” Açıktır ki, VET gerekçesi de denetimden tamamen çıkartılmak istenmiştir, ancak bu bentte yer alan “...etkililiği, ekonomikliği, verimliliği ve benzeri gerekçelerle...” ibaresi, Anayasa Mahkemesi'nin 27 Aralık 2012 tarihli 2012/207 numaralı kararı ile iptal edilmiştir.

Dolayısıyla VET gerekçesi, hala *lafzi* olarak da olsa ve performans denetiminin tanımı içinde yer verilmese de, hem 5018'in 68. maddesinde hem de 6085 sayılı Kanunda bulunmaktadır. Ancak bu demek değildir ki Sayıştay VET denetimi yapabilir.⁴ Aksine, Sayıştay'ın yapabileceği denetim türleri açıkça mevzuatta düzenlilik ve performans denetimi olarak sayılmış ve içerikleri tanımlanmıştır. *Sayma yöntemi* ile sınırları çizilen bir kanun metninde, daha sonra *yorum yolu* ile yeni denetim yöntemi ihdas edilmemesi gerekir. Sayılan yöntemler arasında VET denetimi olmadığı gibi Sayıştay'a bunlar dışında herhangi bir denetim türü ihdas etme yetkisi de verilmemiştir. Bu nedenle, Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin “Etkililik, Ekonomiklik ve Verimlilik Denetimi” başlıklı dördüncü bölümü, 5018 ve 6085 sayılı kanunlara *aykırılık* içerir. Bunun yanı sıra, Sayıştay'ın VET'i temel alan performans denetimi grubunu lağvetmesi, Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin 25(b). maddesinde *yazmasına rağmen* Sayıştay'ın VET denetimi ile ilgili

⁴ Karşıt görüşler için bkz. İlhan (2011); Durkal ve Akbey (2016). Ayrıca Anayasa Mahkemesi de 27 Aralık 2012 tarihli 2012/207 numaralı kararında, Sayıştay'ın VET denetimi yapabileceği kanaatinde: “6085 ve 5018 sayılı kanunların ilgili maddeleri birlikte ele alındığında, hukukumuzda öngörülen performans denetiminin uluslararası standartlarla belirlenen performans denetimi ile aynı içeriğe sahip olduğu ve sadece performans ölçümünden ibaret olmayıp, verimlilik, etkililik ve tutumluluk yönlerinden bir değerlendirme yapmayı da kapsadığı anlaşılmaktadır.” (Anayasa Mahkemesi, 2013)

bir rehber çıkarmaması ve performans bilgisinin denetimi görevini bütün denetçilere vermesi de göstermektedir ki, VET denetimi Sayıştay'ın gündeminden *fiili olarak* da çıkmıştır.

Sonuç olarak, görülmektedir ki, 5227 ve 5018, performans denetimi tanımları bakımından birbirinden çok farklıdır. Ancak tek fark bu değildir. 5227'de var olmasına karşın, aşağıdaki hususlardan da daha sonra vazgeçilmiştir:

1. Yöneticilerin performanslarından dolayı sorumlu tutulması,
2. Sayıştay tarafından, dış denetimin, bağımsız dış denetçilere de yaptırılabilmesi,
3. Sayıştay'ın bölge düzeyinde örgütlenebilmesi.

5227 sayılı Kanununun 43. maddesine göre, yöneticiler görevlerini “*performans ölçütlerine*” uygun olarak yapmakla üstlerine karşı sorumludurlar.⁵ Burada yöneticilerin açıkça performans denetiminden sorumlu olacakları ifade edilmese de, madde 43'ün gerekçesinde çok net bir şekilde şu söylenmektedir: “*Yöneticilerin yapmadıkları icraattan dolayı sorumlu tutulmadığı sistem terkedilerek performans denetimi kapsamında bunlardan da sorumlu tutulması söz konusu olmaktadır.*” (Alt çizgi eklenmiştir.)

2004 tarihli Sayıştay Kanunu tasarısında da performans denetimi tanımında “*hesap verme sorumluluğu*” kavramı geçmektedir. Ayrıca bu tasarının gerekçesinde Sayıştay'ın “*düzenlilik denetimi ve performans denetim tekniklerini eşit ağırlıkta uygulayabileceği*” ifade edilmektedir. (T.C. Başbakanlık, 2004: 14, 18)

Demek ki, performans denetiminin yöneticiler açısından sorumluluk doğurması gerekliliği, o dönemdeki yasa yapıcı tarafından kabul edilmektedir. Oysa bu husus 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda açıkça reddedilir: “*Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetimleri mali ve hukuki sorumluluk doğurmaz.*” (Madde 7/6) Bunun anlamı, dış denetimin bir türü olarak performans denetiminin sorumluluk doğurması konusunda da 5227 sonrasında fikir değişikliğine gidildiği ya da 5018'deki sistemin aynı şekilde devam etmesi görüşünün ağır bastığıdır.

⁵ 5227 sayılı kadük Kanununun, 43. maddesi: “*Bu Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların her kademedeki yöneticileri, görevlerini mevzuata, stratejik plân ve programlara, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütmekten üst kademelere karşı sorumludur.*”

5227 sayılı kadük Kanunda olmasına karşın, daha sonra mevzuatta parçacıl dahi olsa devamı getirilmeyen -performans denetimi ile doğrudan ilişkili olmayan- iki husus daha bulunmaktadır. 5227'nin 40. maddesi şu şekildedir:

Merkezî idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahallî idare birliklerinin dış denetimi kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılır veya yaptırılır, sorumluların hesap ve işlemleri kesin hükme bağlanır. Bu amaçla Sayıştayın teşkilât yapısı içinde özel ihtisas daireleri oluşturulabileceği gibi, bölge düzeyinde birimler kurulabilir. (Alt çizgiler eklenmiştir.)

2010 tarihli 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda ne bölgesel düzeyde bir örgütlenme, ne de bağımsız denetçilerden faydalanma hususları zikredilmiştir.⁶ Demek ki, siyasal iktidar, bu iki husustan da daha sonra vazgeçmiştir.

Tablo 2. 5227'de getirilmek istenen 4 temel husus bağlamında mevzuatın karşılaştırması

Mevzuat	Sayıştay'ın performans denetimi tanımının kapsamı	Yöneticinin, Sayıştay'ın performans denetiminden sorumluluğu	Sayıştay'ın bağımsız dış denetçilerden faydalanma imkanı	Sayıştay'ın bölge düzeyinde birim kurması
832	VET	Yok	Yok	Yok
5018	Performans Bilgisi	Yok	Yok	Yok
2004 Sayıştay Kanunu Taslağı	VET	Var	Var	Yok
5227	VET	Var	Var	Var
6085	Performans Bilgisi	Yok	Yok	Yok

Bu tartışmalar göstermektedir ki, Tablo 2'de ifade edildiği gibi, 5227'de düşünülmüş olmasına karşın, daha sonra vazgeçilen en az dört husus bulunmaktadır.

Tablo 2'den çıkan bir sonuç da, 5227 sayılı kadük Kanunun (bölge teşkilatı kurulması düzenlemesi hariç) Sayıştay ile ilgili maddelerinde, 2004 tarihli Sayıştay tasarısını hazırlayan ve Sayıştay meslek mensuplarından oluşan “Sayıştay Kanunu Taslağı Çalışma Grubu”nun etkileri görülmektedir.

⁶ Not edilmelidir ki, 2004 yılında Başbakanlık tarafından yayımlanan Sayıştay Kanunu taslağının 45. maddesi, Sayıştay'ın talebi üzerine bağımsız dış denetçilerden faydalanma imkanı getirmekteydi.

Ana ekseninde bir kayma olmasa da, 5018 ve 6085'in uyumu ve bu yasaların ilgili düzenlemelerinin 5227 ile taban tabana zıt oluşu, 5227 ile getirilmek istenen sistemin yasa yapıcılar tarafından net bir şekilde benimsenmediğini ortaya koymaktadır. Aksi takdirde eğer istenmiş olsaydı, 5227 ile yasalaşamayan konular, Dinçer'in makalenin başında alıntılanmış sözlerinde olduğu gibi, diğer kanunlarla parçacıl ya da inkremental/artımcı bir şekilde uygulamaya konulabilirdi.

Özetle, 1996 yılında yapılan değişiklikle Sayıştay'a VET denetimi yapma yetkisi verilmiş, Birleşik Krallık Sayıştay (Ulusal Denetim Ofisi) ile işbirliği sonucunda performans denetimi prosedürü ve metodolojisini öğrenmek amacıyla iki pilot çalışma yapılmış, Sayıştay bünyesinde 1999 yılında "*performans denetimi grubu*" kurulmuş ve 2008 yılına kadar iki pilot çalışmanın dışında 13 performans denetimi raporu yayımlanmıştır. (Uysal, 2010: 142 vd.) Bu raporlar, *geniş anlamda* performans denetiminin Sayıştay açısından planlandığını göstermektedir. Her ne kadar 5018'de bu görüş geçerlik kazanmasa da, 5227 sayılı kadük kanununda yer alan tanımda, her faaliyet ve programın planlama, uygulama ve kontrol aşamasında VET değerlendirmesinin yapılması öngörülmekteydi. (Madde 39/c) Ancak kanun, dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle geri gönderilmiştir. Sezer tarafından özetle şu argüman öne sürülmüştür: Sayıştay, yalnızca mali denetim yapabilir, performans denetimi yapamaz.⁷

Açıktır ki Sezer'in bu görüşü yalnızca 1996 sonrasındaki gelişmeleri göz ardı etmekle kalmamakta, aynı zamanda bir sonraki bölümde açıklanacak olan INTO-SAI perspektifini de tamamıyla dışlamaktadır. Her ne kadar Sezer'in bu vetosu, stratejik planlama ve performans yönetimi çabalarını durdurmamışsa da siyasal iktidar, performans denetiminin kapsamını 5227'deki kadar genişletmeyi bir daha düşünmemiştir. Dolayısıyla, Sezer'in bu görüşü ile siyasal iktidarın Sayıştay'a geniş anlamda performans denetimi yetkisi vermemesinin örtüştüğü görülebilir.

Performans denetiminin kapsamının daraltılmasının veya genişletilmesinin istenmemesinin resmi gerekçesi Nurettin Canikli⁸ tarafından şu şekilde ifade edilmiştir: "*İdarenin takdir yetkisine müdahale eden, onu değiştirebilen ve onu denetleyen bir mantıkla kaleme alınmıştı.*" (Dünya gazetesi, 8 Aralık 2010)

Bunun yanı sıra, Aucoin'ın 1998 yılında Kanada Sayıştay'ı üzerine yaptığı değerlendirmesi, siyasal iktidarın neden Sayıştaylara *geniş anlamda* performans denetimi yetkisi vermek istemeyebileceğini açıklar niteliktedir. Aucoin (1998: 6, 10), denetim raporlarının parlamentoda muhalefet tarafından sürekli gündemde

⁷ "İncelenen Yasa'yla Sayıştay'a verilen 'hukuka uygunluk' ve 'performans' denetim yetki ve görevinin Anayasa'nın 160. maddesine uygun düşmediği sonucuna varılmaktadır." (Sezer, 2004)

⁸ Sayıştay kanunu değişikliğindeki önemli aktörlerden biri olan Nurettin Canikli'ye göre "*sadece 'performans denetimi' tanımı içerisinde yer alan ve esasında yerindelik denetimini içeren kısım kaldırılmıştır.*" (TBMM, 2010)

tutulması ve medyanın kamu görevlilerini suçlamak için “*arama ve parçalama*” (*search and destroy*) taktiklerine başvurması nedeniyle, Kanada Sayıştay'ının kamu görevlileri tarafından adeta “*muhalefet ve medya güçlerinin müttefiki olarak*” görülmeye başlandığı yönündeki görüşlere yer vermiştir. Bu çerçevede, Adalet ve Kalkınma Partisi MKYK Üyesi, Ankara Milletvekili Zelkif Kazdal'ın (*Sabah Gazetesi*, 5 Ocak 2013) bütçe görüşmeleri sırasında sürekli Sayıştay raporlarına referans veren muhalefeti eleştirirken kullandığı ifade dikkat çekicidir: Muhalefet Partilerinin “*tek istedikleri Sayıştay muhalefet etsin, onlar da hazır bunları alıp tekrarlasınlar. Sayıştay muhalefet odağı değil, muhalefete de yardımcı olan bir denetim organıdır.*”

Bu bağlamda, Lapsley ve Lonsdale (2010: 83-86), olası bir başarısızlık sonucunda politikacılar ve medya eleştirir korkusunun⁹, kurumların var olan örgütsel muhafazakarlıklarını güçlendirme, statükoyu kemikleştirme, ölçülebilir olana odaklanma¹⁰ ve inovasyon eksikliğine (*lack of innovation*) yol açma gibi riskleri bulunduğunu, bu nedenle yöneticilerin optimal olmayan (*sub-optimal*) yetersiz uygulamalara yönelebileceğini belirtir. Bu durum, literatürde “riskten kaçınma” (*risk avoidance*) davranışı (Ammons, 2004: 158-159) olarak geçmektedir. Bovens (2007), kurumların riskten kaçınma davranışı izleyerek zor hedefler belirlemekten kaçınabileceklerini ifade etmektedir. Riskten kaçınma davranışı nedeniyle kamu yöneticilerinin, kurum hedeflerini ve başarı kriterlerini belirlerken standardı düşük tutması durumunda, başarı da, bu düşük standartlar temelinde sağlanmış olacaktır. Bu durumda ise, Prof. Dr. Mehmet Barca'nın kullandığı tabirle “*vizyoner hedefler*”¹¹ yerine, kolay başarılabilir, sıradan ve vasat hedefler sorunu ile karşılaşılabilir.

Performans denetiminin kapsamının genişletilmemesinin diğer bir nedeni yöneticilerin sorumluluk üstlenme konusundaki çekinceleri olabilir. Performans

⁹ Literatüre göre yöneticiler yoğun stres altında verileri manipüle de edebilirler. Nitekim İngiliz Sayıştay, “*en iyi durumda gösterme amacıyla bilgileri çarpıtma eğiliminin ... örgütsel öğrenmeden çok, özellikle, kontrol amaçlarıyla performansın gözden geçirilmesine önem verilmişse*” geçerli olduğunu altını çizmektedir. (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1997: 18) Eterno ve Silverman (2010) da Amerika Birleşik Devletlerinde “*Compstat*” adı verilen bir bilgi sisteminin yöneticileri büyük bir baskı altına aldığını ve polis müdürlerinin kendilerini başarılı göstermek ya da başarısız göstermek adına suç verileri ile oynadığını, dolayısıyla etik olmayan suç raporlamasına (*unethical crime reporting*) yol açtığını tespit etmişlerdir. Bir başka ifadeyle, performans göstergelerine ilişkin veriler üzerinde oynanmış ve bu veriler manipüle edilmiştir.

¹⁰ İngiliz Sayıştay bu sorunu “*eğer hesap edilemiyorsa hesaba katmamak gerekir*” tuzağı olarak tanımlamaktadır. (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1997: 19) Performans ölçülerinin belirlenmesi ve bunlardan yararlanılması ile ilgili olarak karşılaşılabilecek diğer sorunlar için bkz. (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2002: 73-77; Öztürk, 2006: 87-89.)

¹¹ Bu tabirin kullanıldığı, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi'nin “*vizyoner hedefler*”i için Barca'nın koordinasyonunda hazırlanan *2014-2018 Stratejik Planı*'na bakılabilir.

denetiminin geniş kapsamı nedeniyle sonuçları etkileme gücü olmayan ya da politika amaçlarını kendilerinin değil, siyasetlerin belirlediği kamu yöneticileri sorumluluk üstlenmek istemeyebilir. (Aucoin, 1998)

Örneğin bir il emniyet müdürünü, sorumluluk alanı olan ildeki yüksek suç ve artan şiddet olayları nedeniyle sorumlu tutmak mümkün olabilir mi? (Behn, 1995: 321) Bu sorunun temelinde şu çekince yer almaktadır. Öncelikle suç oranlarının azaltılması önemli bir sosyal göstergedir.¹² Bu bakımdan, performans göstergelerinin sonuçlarını etkilemek görece daha kolay ve mümkün iken, sosyal göstergelere ulaşılması uzun bir zaman alabileceği gibi doğrudan doğruya bir programın sonuçları ile ya da kişinin etkisi ile ilgili de olmayabilir. Dolayısıyla, *sonuçları* etkileme gücünden yoksun bir yönetici, *sonuçlardan* dolayı sorumlu tutulmak istemeyebilir ya da yukarıda ifade edildiği gibi başarılması kendi elinde olan daha kolay hedeflere yönelebilir.

Sonuç olarak, performans denetimi tanımını bağlamında 5018 sayılı Kanunu, kadük olan 5227 sayılı Kanunda öngörüldüğü gibi genişletme girişiminden daha sonra vazgeçilmesinin nedeni, Sayıştay'a verilen yetkinin iktidarın kararlarına müdahale olarak görülmesidir.

Performans Denetimi ve Performans Bilgisinin Denetimi Arasındaki Farklar

İlk bölümde, 5018 ile 5227 arasındaki performans denetimi anlayışları arasındaki farklar ortaya kondu. Bu farklar ortaya konarken, eski Sayıştay kanunu, eski Sayıştay kanun tasarısı ve yeni Sayıştay kanunu karşılaştırma aracı olarak kullanıldı. Bu bölümün amacı, performans denetimi ve performans bilgisinin denetimi (PBD) arasındaki farkı INTOSAI'ye, Sayıştay'a ve literatüre dayanarak ortaya koymak ve bu temelden hareketle Sayıştay'a verilen *performans denetimi* görevinin, aslında *performans bilgisinin denetimi* yetkisi olduğunun altını çizmektir.

¹² Her ne kadar sosyal göstergelerle performans göstergeleri arasında bir ayırım yapılması tartışmalı bir husus olsa da, sosyal göstergelerin performans göstergelerinden temel farkı, tek bir programın sonuçlarını ölçmekten ziyade, "toplumsal ve ekonomik sağlığın tüm işaretlerini" ölçmesidir. Bu açıdan performans ölçüleri daha çok mikro ölçekte ve örgütsel sonuçlara odaklı iken, sosyal göstergeler makro ölçekte ve tüm topluma içkindir. (Aristigueta, 2004: 433)

INTOSAI'ye göre Performans Denetiminin Anlamı

Performans denetiminin *geniş*, performans bilgisinin denetiminin *dar* anlamı olduğunu göstermek için öncelikle, performans yönetimi ile performans ölçümü arasındaki fark ortaya konacaktır. Daha sonra INTOSAI'ye referansla, *geniş anlamda* performans denetimi kavramı açıklanacaktır.

Performans yönetimi, karar alma için performans bilgisinin kullanılması ve bu bilginin, yönetimin uygulamaları ile bütünleştirilmesidir. Performans ölçümünün ise en az beş yönü vardır: 1. Ölçüm nesnesini belirlemek, 2. Göstergeleri formüle etmek, 3. Veri toplamak, 4. Verileri analiz etmek, 5. Raporlamak. (Van Dooren, Bouckaert ve Halligan, 2010: 31, 25) Bu tanımlar göstermektedir ki, performans bilgisinin elde edilmesi ve raporlanması anlamında performans ölçümü, performans yönetiminin tamamını değil, ancak ve ancak onun bir unsurunu içermektedir. Ölçülüp, değerlendirilip, raporlansa da, Hatry'nin (2002) ifade ettiği gibi, performans bilgisi, kullanılmadığı ve yönetimin uygulamaları ile bütünleştirilmediği müddetçe performans yönetiminden söz edilemez. Bir başka ifadeyle, performans yönetimi, unsurlarına indirgenemez.

Benzer şekilde, performans denetimi de, performans bilgisinin denetimine indirgenemez. Kavramları yerli yerinde kullanmak gerekirse, 5018'e göre kamu idareleri, performans ölçümü yapmak ve bunları raporlamak zorundadır. Bunun sonucunda elde edilen ise, performans bilgisidir. Sayıştay'dan beklenen, *geniş anlamda* performans denetimi *değil*, kamu idareleri tarafından üretilmiş olan *performans bilgisinin denetimidir*.

IX. Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI) Kongresi, Lima Deklarasyonu'nun¹³ "*Hukuka Uygunluk Denetimi, Düzenlilik Denetimi ve Performans Denetimi*" başlıklı dördüncü bölümü, Sayıştayların performans denetimini nasıl anlaması gerektiği konusunda temel hususları ifade etmektedir:

1. Yüksek Denetim Kurumlarının geleneksel görevi, muhasebe işlemleri ile mali yönetimin yasalara uygunluğunu ve düzenliliğini denetlemektir.
2. Halen önemini koruyan bu denetim türüne ek olarak kamu kurumlarının performansını, tutumluluğunu, verimliliğini ve etkinliğini incelemeye yönelik eşit derecede önemli diğer bir denetim türü olarak performans denetimi bulunmaktadır. Performans denetimi, sadece belirli mali işlemleri değil aynı zamanda kurumsal ve idari sistemleri içeren kamusal faaliyetin tamamını kapsar.
3. Yüksek Denetim Kurumlarının denetim amaçlarının hepsi, yani mali yönetimin hukuka uygunluğu, düzenliliği, tutumluluğu, verimliliği ve etkinliği temelde eşit öneme sahiptir. Bununla birlikte Yüksek Denetim Kurumları çalışma bazında önceliklerini kendileri belirler. (Alt çizgiler eklenmiştir.)

¹³ Sayıştay'ın resmi sitesinde yayımlanmış olduğu çeviri temel alınmıştır. (INTOSAI, 1998)

Bu alıntıda ortaya çıkan dört temel sonuç bulunmaktadır: İlk olarak, performans denetimi, VET denetimini, bir başka ifadeyle verimlilik, etkililik ve tutumluluk denetimini içerir.¹⁴ İkinci olarak, performans denetimi, kısmi bir faaliyet analizini değil, “*kamusal faaliyetin tamamını*” kapsamalıdır. Üçüncü olarak, performans denetimi ile diğer denetim türleri (örneğin düzenlilik denetimi) eşit derece öneme sahip olmalıdır. Son olarak, VET *amacı* da diğer amaçlarla (örneğin hukuka uygunluk) eşit öneme sahip olmalıdır.

Sayıştay’a verilen performans (bilgisinin) denetimi yetkisi, performans denetiminin bu dört unsuru ile çelişki içindedir: 1. Performans bilgisinin denetimi VET denetimini değil, performans raporlarının incelenmesini içerir. 2. Performans bilgisinin denetimi, kamusal faaliyetin tamamını değil¹⁵, sadece kamu idareleri tarafından raporlanan¹⁶ performans bilgisinin incelemesini içerir. 3. Performans bilgisinin denetimi, diğer denetim türleri ile, örneğin düzenlilik denetimi ile, eşit temel öneme sahip değildir, çünkü performans bilgisinin denetimi sorumluluk doğurmaz. 4. Performans bilgisinin denetimi VET’i amaçlamaz, dolayısıyla Sayıştay denetimi bakımından VET’in diğer denetim türlerinin amaçları ile eşit derece öneme sahip olmadığı savunulabilir. Dolayısıyla performans denetimi ile performans bilgisinin denetimi arasında Tablo 3’te görüldüğü gibi en az üç fark bulunmaktadır.

Tablo 3. Performans denetimi ile performans bilgisinin denetimi arasındaki farklar

	<i>VET denetimini ve amacını içeriyor mu?</i>	<i>Faaliyetlerin tamamını kapsıyor mu?</i>	<i>Diğer denetim türleri ile eşit öneme sahip mi?</i>
Performans Denetimi	Evet	Evet	Evet
Performans Bilgisinin Denetimi	Hayır	Hayır	Hayır

INTOSAI’nin ISSAI 3200 standartlarına göre denetçi, denetim kriteri tanımlamak için birçok farklı kaynak kullanabilir. (14 farklı kaynak sayılmaktadır.) Bu kaynaklardan biri de, “*denetlenen kurum veya hükümet tarafından belirlenen te-*

¹⁴ Literatürde, kamu yönetiminde VET dışında ölçütlere gereksinim duyulduğuna ilişkin olarak bkz. (Bilgin, 2008: 65-66; Eren, 2009; Frederickson, 1992; Lane, 2000: 153; Özer, 1997: 34) “*Hakkaniyet*” ilkesi bunlar arasında en çok öne çıkanıdır. HVET (4Es; *equity, efficiency, effectiveness, economy*) tartışması için bkz. Norman-Major, K. (2011).

¹⁵ Köseoğlu ve Şen (2014: 126), Türkiye’deki performans yönetimi politikasını “*bütüncül değil parçalı (hizmet alanlarına göre) yaklaşım*” olarak değerlendirmektedir.

¹⁶ Bu belgeler, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarıdır.

mel performans göstergeleridir.” Ancak bu noktada bir uyarı yapılmaktadır: Denetçi eğer, denetlenen kurumun ölçütleri temelinde hareket edecekse çok dikkatli (*cautious*) olmalıdır. “*Bu standartlara ulaşmak aynı derecede iyi performansa sahip olmayı gerektirmez ve denetçi, denetlenen kurumun onlara ulaşmayı garantiye almak için insafsızca (unreasonably) düşük standartlar belirleyebileceğinin farkında olmalıdır.*” (INTOSAI 2016, madde 40, 41)¹⁷ Kaldı ki, kurumun belirlediği performans kriterleri temelinde bir denetim yapılacak olsa bile, performans denetiminin *asıl amacı* VET olmalıdır; tek başına performans ölçülerinin ve ölçüm sonuçlarının değerlendirilmesi değil. Nitekim, INTOSAI denetim standartları, “*performans ölçümlerinin geçerliliğinin*” de denetlenebileceğini söylemektedir: INTOSAI Denetim Standartları’na (ISSAI 100-45) göre “*Yüksek Denetim Kurumları, performans ölçümlerinin geçerliliğini denetlemek için teknikler geliştirmeye çalışmalıdır.*” (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2013) Aslında Sayıştay’a 5018 ve 6085 ile verilen performans (bilgisinin) denetimi yetkisi, bu hususu içermektedir. Demek ki, INTOSAI standartlarına göre performans bilgisinin kullanımı, performans denetiminin ancak ve ancak bir parçası olabilir; asla kendisi değil.

Dolayısıyla nasıl ki performans ölçümü performans yönetiminin bir unsuru ise, performans ölçümü ve sonucunda elde edilen performans bilgisinin denetimi de performans denetiminin sadece bir unsurudur. Mademki sadece bir unsurunu içermektedir, o zaman performans denetimi ile performans bilgisinin denetimi kavramlarını birbirinden ayırmak, “*kavramsal esneme ve gerilmeyi*” önlemek açısından önemlidir.

Sayıştay’a göre Performans Denetiminin Anlamı

Sayıştay, performans denetimini 5018 ve 6085 sayılı kanunların öngördüğü şekilde *dar* olarak tanımlar. Ancak bunu yaparken, 2013’te çıkarılan ancak 2014’te güncellenen rehberin başlığında bir farklılaşmaya gider. 2013’te basılan ve yayımlanan rehberin adı “*Performans Bilgisi Denetimi Rehberi*”dir. Bununla birlikte, 2014’te güncellenen rehberin adı “*Performans Denetimi Rehberi*” olarak değiştirilmiştir. 2013 versiyonunda 6085 sayılı yeni Sayıştay kanununa referans verilerek “*tanımdan da anlaşılacağı üzere performans denetiminin temelini idarelerin üreteceği performans bilgisi oluşturmaktadır. Bu sebeple Rehberin bundan sonraki bölümlerinde 6085 sayılı Kanunun 2. maddesinde tanımlanan performans denetimi için ‘performans bilgisinin denetimi’ ifadesi kullanılacaktır*” (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2013: 1) denmektedir. Dolayısıyla Sayıştay, aslında yapmış olduğu denetimin geniş anlamda performans denetimi olmadığını, *dar*

¹⁷ Bu uyarı, önceki bölümde ele alınan *riskten kaçınma davranışının* bir yansıması olarak okunmalıdır.

anlamda performans bilgisinin denetimi olduğunu akademik bir dille ve açıkça ifade etmiştir.

Akademik bir metinde, kavramsal çerçeve çok önemlidir, çünkü kavramların farklı anlamları olabileceği gibi farklı türleri de olabilir. Bu nedenle, kavramsal çerçeve, o kavramın yazar tarafından hangi anlamda kullanıldığını gösterir. Rehberin 2013 versiyonu da, tam olarak bunu yapmaktadır. Ancak, Sayıştay, 2014 yılında yayımlanan güncel versiyonunda bu cümleyi (“*bu sebeple Rehberin bundan sonraki bölümlerinde 6085 sayılı Kanununun 2. maddesinde tanımlanan performans denetimi için ‘performans bilgisinin denetimi’ ifadesi kullanılacaktır*”) çıkarmıştır. Nitekim, rehberin başlığı da değiştirilmiş ve “*Performans Denetimi Rehberi*” olarak basılmıştır.

Demirbaş ve Engin’in (2016:34) vurguladığı gibi “*performans denetimi terimi tercih edilmişse de temel yaklaşımda bir değişiklik olmamıştır.*” Ancak temel sorun da tam olarak budur: Görülmektedir ki aslında Sayıştay, *performans bilgisinin denetimi* kavramını kendi literatüründen resmi olarak çıkarmıştır.¹⁸ Bu da, akademik anlamda “*kavramsal esnetme ve gerilme*” sorununu beraberinde getirmektedir, çünkü her ne kadar adı performans denetimi olsa da Sayıştay’ın yaptığı denetim aslında *performans bilgisinin denetimidir*. Nitekim Demirbaş ve Engin de bu görüşe katılmaktadır: Sayıştay’ın “*performans denetiminde performans bilgilerinin denetimi esastır.*” Mademki esas olan budur, o zaman *mevzuat değişikliğine gidilerek* PBD kavramı kullanılmalıdır. Bir sonraki bölümde de, literatüre referansla bu önerme pekiştirilecektir.

2013 ile 2014 arasında yayımlanan rehberler arasındaki farklardan biri de değerlendirme kriterleri ile ilgilidir. 2013’te değerlendirme kriterleri üçe ayrılmışken, 2014’te bu ayırım kalkmış ve kriterler alt alta sıralanmıştır. 2013’teki rehberde kriterler şu şekilde sınıflandırılmaktadır: “*1. Raporlama gerekliliklerine uygunluğun sağlanması, 2. Performans bilgisinin içeriğinin kalitesi, 3. Veri güvenilirliği.*” Bu tasnif, aslında Sayıştay’ın performans denetiminin VET’i değil, performans bilgisini temel aldığını gösteren bir başka örnektir. Dolayısıyla, sadece amacı değil, aracı/yöntemi de farklıdır. 2014’te bu tasnif kalksa da kriterler hemen hemen aynı şekilde kalmıştır. Bu ilkeler şunlardır: Mevcudiyet, Zamanlılık, Sunum, İlgililik, Ölçülebilirlik, İyi Tanımlanma, Tutarlılık, Doğrulanabilirlik, Geçerlilik/İkna Edicilik ve Güvenilirlik.¹⁹ Bu değerlendirme kriterlerini

¹⁸ Performans denetiminden ayrı olarak performans bilgisinin denetimi kavramının 2014 öncesinde Sayıştay tarafından kullanıldığına ilişkin olarak bir başka örnek, Sayıştay’ın Eski Başkan Yardımcısı sıfatıyla Erol Akbulut’un TBMM’deki sözleridir. Akbulut’a göre performans denetimi tanımında iki unsur bulunmaktadır: 1. Performans bilgisinin denetimi ve 2. VET denetimi. “*Performans denetimi de performans bilgisinin denetimi ve kamu kaynaklarının verimli, etkin, tutumlu kullanılıp kullanılmadığının incelenmesine yönelik olarak yapılan denetimdir.*” (TBMM, 2013)

¹⁹ 2014’te, “doğruluk ve tamlık” kriterleri tek bir kritere indirilmiş ve bu iki kriteri içine alan “güvenilirlik” kriteri ikame edilmiştir. (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2014: 7).

temel alan bulgular incelendiğinde, bulguların VET ile doğrudan ilgili olmadığı da görülecektir.

Örneğin, Sayıştay'ın, 2014 yılında performans denetim raporu yayımladığı 40 belediyenin analiz edildiği bir çalışmada, belediyelerin “*stratejik planın denetiminde rapor edilen sorunlar*” bağlamında en çok “*hata*” 29 belediye ile sunum kriterinde belirmektedir. Sunum kriterine göre en fazla raporlanan sorun ise “*malîyetlendirme tablosuna yer verilmemesi*”dir. (19 belediye) İkinci olarak bulunan sorun 21 belediye ile ölçülebilirlik kriteri ile ilgilidir. (Demirbaş ve Engin, 2016:41) 12 belediye “*performans göstergelerine tamamen ya da kısmen*” (Demirbaş ve Engin, 2016:42) yer vermemişlerdir. Hedeflerin amaçlarla ilişkili olmadığı belediye sayısı da 11’dir. Benzer sorunlar performans programında da bulunmaktadır. Örneğin “*performans hedefleri çıktı/sonuç odaklı olmayan*” belediye sayısı 9’dur. (Demirbaş ve Engin, 2016:43) Görülüyor ki performans bilgisinin denetimi sonucu elde edilen bulgular VET üzerinden değil, dar kapsamlı olarak performans bilgisi üzerinden yapılmaktadır. Kaldı ki PBD’nin soruları ile VET anlamında performans denetiminin soruları da birbirinden farklıdır, çünkü PBD’nin amacı VET değildir.

Sayıştay’ın yapmış olduğu performans bilgisinin denetimindeki sorular arasında verimlilikle ilgili bir soru olmadığı gibi, performans hedeflerine ulaşılmış mı sorusu da ancak *kısmen* ve *dolaylı olarak* yer almaktadır. Sayıştay’ın (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2014: 7) “*geçerlilik/ikna edicilik*” kriterine göre “*planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınıyor olması ve sapmayı açıklayan nedenlerin inandırıcı ve ikna edici olması*” gereklidir. Dolayısıyla, Sayıştay etkililik düzeyiyle ilgilenmemekte, sadece kurumların hedefleri ile gerçekleşme durumları arasında bir sapma olması durumunda “*ikna edici*” bir açıklama beklemektedir. Örneğin Sayıştay’ın 2014 yılında performans denetim raporu hazırladığı 40 belediyeyi temel alan ve yukarıda referans verilen çalışmada “*denetçiler, 16 belediyenin performans hedeflerinden sapmaların nedenlerini açıklamadığını belirtmişlerdir.*” (Demirbaş ve Engin, 2016:51) Son bir örnek vermek gerekirse, “*faaliyet raporunda performans bilgisine*” hiç yer vermeyen belediye sayısı 8’dir. (Demirbaş ve Engin, 2016:51) Açıktır ki, bu tespitler ve bulgular etkililik denetimi değildir, ayrıca bu kadar eksik bir rapor temelinden VET denetimi yapılmak istenmesi durumunda dahi bu mümkün olmayacaktır.

“*Doğru işi yapmak,*” yalnızca yeni yönetim anlayışının değil, aynı zamanda eski yönetim anlayışının²⁰ da istediği bir şeydir. Ancak eski yönetim anlayışında bir işin doğru yapılması, o işin hukuka uygun bir şekilde yapılmasını ifade eder. Oysa, performans yönetimi temelinde sonuç odaklı yeni yönetim anlayışına göre

²⁰ Bu makalede, eski yönetim anlayışıyla Wilson, Weber ve Taylor’la özdeşleşen klasik kamu yönetimi, yeni yönetim anlayışıyla da “Yeni Kamu İşletmeciliği” ifade edilmektedir. (Hughes, 2003)

işin doğru yapılmasının temel kriteri, hedeflere ulaşmaktır. Ancak bir kurum, hedeflerine ulaşmış olsa bile doğru işi kötü de yapabilir ya da riskten kaçınma davranışı sergileyerek hedeflerini düşük tutmuş da olabilir. Böyle durumların tespiti ve iyileştirmeye dönük çözüm önerilerinin PBD ile ortaya konması pek olası değildir. Performans bilgisi ölçülebilirse, hedefle ilgiliyse, doğru hesaplanmışsa ve hedeften sapma yoksa, Sayıştay denetçisinin performans denetimi raporu boş kalacaktır.²¹ Bu durumda, kurum, her ne kadar “doğru işi, kötü yapsa da; doğru çıktıyı fazla maliyetle üretse de” (Tablo 4, kutu III) başarılı sayılacaktır. Oysa performans denetimi sonucunda beklenen başarı, sadece Tablo 4’te birinci kutuda ifade edilmektedir: “Doğru işi, iyi yapmak; doğru çıktıyı en az maliyetle üretmek.” Bu kutuyu VET olarak okumak da mümkündür.

Tablo 4. Verimlilik ve etkililik ile ilgili olası sonuçlar

	Etkili (effective)	Etkisiz (ineffective)
Verimli (efficient)	I Doğru işi, iyi yapmak Doğru çıktıyı en az maliyetle üretmek	II Yanlış işi, iyi yapmak. Yanlış çıktıyı, en az maliyetle üretmek.
Verimsiz (inefficient)	III Doğru işi, kötü yapmak Doğru çıktıyı fazla maliyetle üretmek.	IV Yanlış işi, kötü yapmak. Yanlış çıktıyı fazla maliyetle üretmek.

Kaynak: Jackson (2011: 17)

Son olarak altı çizilmelidir ki, Sayıştay’ın Denetim Yönetmeliği’nin yürürlükte olmasına rağmen fiilen uygulanmayan dördüncü bölümünde “Etkililik, Ekonomiklik ve Verimlilik Denetimi” (VET) ayrı bir kategori altında değerlendirilir.

Sonuç olarak Sayıştay açısından performans denetimi adı altında uygulanan performans bilgisinin denetimi ile VET denetiminin farklı kavram ve uygulamalar olduğu açıktır.

²¹ Oysa performans bilgisinin yorumlanması temelinde sorulması gereken başka sorular olduğuna dair literatürden bir örnek vermek gerekirse şunlar söylenebilir: “Hedefler gerçekçi mi? Hedeflere makul girişimler yoluyla ulaşılabilir mi? Ölçüm için yapılan zamanlama gerçekçi mi? Hedefleri kim belirliyor? Üst düzey yöneticiler mi bu hedefleri dikte ediyor? Alt seviyelerce mi ortaya konuyor, yoksa iki seviye arasında mı kararlaştırılıyor? Bunlar teşvik planlarıyla ilişkili mi?” (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1997: 16)

Literatür ve Uygulamalara Göre Performans Bilgisinin Denetimi

INTOSAI ve Sayıştay'a göre performans denetimine yüklenen anlamlar önceki alt bölümlerde ifade edildi. Bu alt bölümün amacı, *performans bilgisinin denetimi* kavramının literatürde yer alıp almadığını göstermektir.

Her ne kadar INTOSAI denetim standartları “performans bilgisinin denetimi” kavramını kullanmasa da INTOSAI adına çıkarılan *The International Journal of Government Auditing* dergisinde Terence Nombembe, (Güney Afrika Cumhuriyeti Sayıştay Başkanı, *Auditor-General of South Africa*) tarafından yayımlanan makalenin başlığı “Hükümetin Performans Bilgisini Denetlemek”tir. (*Auditing Government Performance Information*) Dergi her ne kadar INTOSAI adına çıkarılsa da, INTOSAI'nin resmi görüşünü yansıtmaz. Bu nedenle INTOSAI başlığı altında değil, literatür ve uygulama başlığı altında incelenmiştir. Burada Nombembe, Güney Afrika Cumhuriyeti'nde 2004 yılında yürürlüğe giren Kamu Denetimi Yasası (*The Public Audit Act, Act No. 25 of 2004*) ile Güney Afrika Sayıştay Başkanına “*Güney Afrika'nın kamu kurumları tarafından raporlanan performans bilgisi üzerinde denetim görüşü veya sonucu ifade etmesi zorunluluğu*” getirmiştir. Güney Afrika örnek olayı Türkiye açısından da önemlidir. Çünkü Türkiye'de olduğu gibi Güney Afrika Cumhuriyeti'nde de 1999 yılında yayımlanan “Kamu Mali Yönetimi Kanunu” (the Public Finance Management Act) sonrasında performans yönetimi ve raporlaması resmi olarak yürürlüğe girmiş ve kamu kurumları performanslarını raporlamaya başlamıştır. 2004'ten sonra Güney Afrika Cumhuriyeti Sayıştay, bu raporların “*performans bilgisini*” denetlemektedir. Burada ilginç olan nokta, bu denetimin adının resmi olarak “*performans bilgisinin denetimi*” olmasıdır.

Güney Afrika'da performans bilgisinin denetimi ile şu sonuçlara ulaşılmıştır: “1. Düzenleyici gereksinimlerle uyumsuzluk, 2. Yararlı olmayan performans bilgisi, 3. Güvenilir olmayan raporlanmış performans.” (Nombembe, 2013: 26) Görülmektedir ki, performans bilgisinin denetiminin sonuçları ve amaçları arasında VET bulunmamaktadır.

Nitekim, Güney Afrika Cumhuriyeti Sayıştay Başkanı açıkça performans denetimi ile performans bilgisinin denetiminin aynı olmadığını altını çizmektedir:

Performans bilgisinin denetimi ... kamu kurumlarının ekonomik bir şekilde ihale yapmasını ve kaynakların verimli ve etkili bir şekilde kullanılmasını temin eden yönetim önlemlerinin bağımsız bir şekilde denetimi olarak tanımlanabilecek olan performans denetimi ile karıştırılmamalıdır. (Nombembe, 2013: 24; alt çizgi eklenmiştir.)

Güney Afrika Cumhuriyeti örnek olayı göstermektedir ki, bu iki denetim türü sadece birbirinden ayrı değildir, aynı zamanda birbiri ile de karıştırılmamalıdır.

Literatür taramasında, tespit edilebildiği kadarıyla, performans bilgisinin denetimi kavramını kullanan ilk kişi Michael Barzelay'dir.²² 1997 tarihli "*Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizations Strategies in the OECD*" başlıklı önemli makalesinde, OECD ülkelerinin Sayıştayları üzerinde yapmış olduğu incelemede, performans bilgisinin denetimini, performans denetiminin bir türü olarak tanımlamıştır. Barzelay'in tanımına göre performans bilgisinin denetimi "*denetlenen kurumlar tarafından üretilen finansal olmayan bilginin geçerliliğini doğrular. Denetleyen kurum, örgütün veya programın ekonomikliğini, verimliliğini veya etkililiğini değerlendirmez*" (1997: 245). Dolayısıyla, Barzelay'e göre, performans bilgisinin denetimi, performans denetimine eşitlenemez; çünkü amacı ve yöntemi yukarıda açıklandığı gibi VET değildir. Kaldı ki, "*kaydedilen işlemlerin doğru olarak hesaplanması*" anlamında doğruluk ilkesi geleneksel denetimin bir unsurudur. (Kubalı, 1999: 34)

Performans bilgisinin denetimi (PBD), Berzaley'in tespitlerine göre en az kullanılan performans denetimi türüdür. Bunun nedeni, PBD'nin "*misyon genişlemesinde mütevaziliği, örgütsel stratejinin marjinal değişimini ve kurumsal rolün hiç değişmemesini*" içermesidir. (1997: 247) Dolayısıyla bu yönüyle sistemde değil, raporlama kalitesinde parçacıl, marjinal, inkremental/artımcı değişiklikler öngörür. Bu açıdan bakıldığında, performans bilgisinin denetimi, hala eski-geleneksel hata bulmaya dönük denetim anlayışının bir devamı olarak görülebilir. Oysa "*böyle bir sistemde hatalar cezalandırılır ama hatanın kişiden değil sistemden kaynaklandığı fark edilmez.*" (Liker ve Convis, 2012: 63)

Türkiye uygulamasında Sayıştay'ın eski/geleneksel denetim raporlarının da hata bulmaya dönük olduğuna kuşku yoktur. Akbulut'un sözleri bu noktada açıklayıcıdır: "*Denetim raporuna bir şeyin girebilmesi için bizim açımızdan ya hukuka aykırılık söz konusu olacak ya usule aykırılık söz konusu olacak ya da 'hata' diye ifade ettiğimiz ... bir bulgumuz olacak ki biz bunları rapora alalım.*" (TBMM, 2013)

Ancak altı çizilmelidir ki, bu hususlar performans bilgisinin denetiminin hiçbir avantajı olmadığı anlamına gelmemelidir: Acar'ın (2002: 230) tanımladığı bağlamda, kamu kurumlarının ne yaptıklarının bilinmesi, ihtiyaç duyulan sistematik verinin üretilmesi, bunların kamuoyuna ve paydaşlara aktarılması, bilgi ve belgelerin erişilebilir, düzenli, anlamlı ve tutarlı olmaları anlamında *saydamlık* ilkesine katkı sağlayabilir. Ayrıca, kurumlar tarafından hazırlanan stratejik planların, performans programlarının ve faaliyet raporlarının kağıt üzerinde kalması bakımından da PBD değerli görülebilir. Bunun yanında Pollitt'in (2006) belirttiği gibi performans bilgisinin içeriği ve kalitesi, demokratik tartışmanın da

²² Barzelay bu makalesini ilk olarak 1996 tarihli *Performance Auditing and the Modernisation of Government* başlıklı OECD raporunda iktibas etmiştir.

kalitesini artırabilir. Son olarak PBD, “*çıktılar üzerinden hesap verme sorumluluğuna aracı*” (Al, 2007: 57) olur.

Barzelay'in vurguladığı bir diğer nokta da Türkiye açısından önemlidir. Barzelay, PBD'nin sadece Finlandiya, Yeni Zelanda ve İsveç'te kullanıldığını söyler, ancak bu ülkelerde PBD dışında performans denetimi yapıldığının da altını çizer. Bir başka ifadeyle, performans denetimi bu ülkelerde kullanılmasına karşın, performans denetimi, PBD ile sınırlandırılmamıştır. Zaten Barzelay'e göre PBD, performans denetiminin “merkezi çekirdeğini” (*not a central core*) dahi oluşturmaz. (1997: 245)

Sonuç olarak, PBD, literatür ve uygulamada yer almaktadır ancak, PBD'nin uygulanması, performans denetiminin yerine geçirilmemiş, tam tersine performans denetimini destekleyici bir unsur olarak görülmüştür. Oysa Türkiye'deki uygulamada PBD, performans denetiminin yerine getirilmiştir. Avrupa Komisyonu'nun 2016 İlerleme Raporu eleştirisini de bu bağlamda okumak gereklidir: “*Sayıştay performans denetimlerinin yalnızca performans göstergelerine ilişkin olmamasını, bunun yanı sıra kamu kurumlarının ekonomisine, verimliliğine ve etkililiğine de odaklanmasını sağlamalıdır*” (2016: 94). Avrupa Komisyonu bu noktada, PBD'yi tek başına yetersiz görmekte, VET denetiminin de yapılmasını beklemektedir.

Behn (2003) performans ölçümü yapmanın sekiz farklı amacı²³ olduğunu ortaya koyarken aslında performans ölçümünün başlı başına bir amaç değil, sadece bir araç olduğunu da göstermiş olur. Hangi amaç seçiliyor ise, ona uygun bir aracın tercih edilmesi gereklidir. Bu, performans denetimi için de geçerlidir. Eğer amaç, *sadece* mevcut ölçütler temelinde bir değerlendirme yapmak, raporlanan bilginin hatalarını tespit etmek ve raporların kalitesini artırmak ise, bu durumda PBD doğru bir tercih olarak görülebilir.

²³ Bu sekiz amaç şu şekilde ifade edilmiştir: Değerlendirme, Denetleme, Bütçeleme, Motive etme, Teşvik etme, Kutlama, Öğrenme, İyileştirme. (Behn, 2003)

Sonuç

Bu makale 5018 ile 5227 sayılı Kanunlar ve performans denetimi ile performans bilgisinin denetimi arasındaki farklardan yola çıkan iki soru etrafında şekillendirilmiştir.

Birinci soru kapsamında, siyasal iktidarda ve politikaların ana ekseninde bir değişiklik olmadığı halde idari reformların temelini oluşturması düşünülen, ancak kadük kalması sonucunda yürürlüğe girmeyen 5227’de, 5018 ile tezat oluşturan ve vazgeçilen düzenlemeler tespit edilmiştir. Bu düzenlemelerin başında Sayıştay’a geniş anlamda performans denetimi yetkisi verilmesi ile performans denetiminden dolayı yöneticinin sorumlu tutulması gelmektedir. Anlaşılmaktadır ki siyasal iktidar hem kendisini hem de kamu yöneticilerini, yerindelik denetimi olarak gördüğü performans denetimiyle kısıtlamak istememektedir. Bu amaçla hem performans denetimini dar anlamda tanımlamış, hem de Sayıştay’ın performans denetimi sonucunda hiçbir mali ve hukuki sorumluluk doğmayacağı konusunda amir hüküm getirmiştir. Öyle ki, siyasal iktidar bununla yetinmeyerek, Sayıştay’ın verimlilik, etkililik ve tasarruf gerekçesini *dahi* kullanmasının önüne geçmek için kanun değişikliğine gitmek istemiş, ancak Anayasa Mahkemesi bu değişikliği Anayasaya aykırı bularak reddetmiştir.

İkinci soru bağlamında 5018 ve 6085’de tanımlanan *performans denetimi* nin, aslında -hata bulma anlayışının bir devamı olarak görülebilecek- *performans bilgisinin denetimi* olduğu sonucuna varılmıştır. Literatür ve uygulamada birbirinden farklılaştırılmasına karşın Türkiye’de, yukarıda zikredilen kanunlarda, bu iki kavram *ısrarla* birbirinden farklılaştırılmamakta ve performans denetimi kavramı *dar* bir içerikle tanımlanmaktadır. Bu nedenle, 5018 ve 6085 sayılı kanunlarda yer alan performans denetimi tanımları *yanıltıcıdır*. Kavramsal esneme ve gerilme sorununu ortadan kaldırmak için performans denetimi kavramı, *mevzuat değişikliğine gidilerek*, performans bilgisinin denetimi (PBD) kavramı ile ya yer değiştirmelidir ya da performans denetimi, hem PBD’yi hem de VET denetimini de içine alacak şekilde yeniden tanımlanmalıdır. Böyle bir *mevzuat değişikliğine gidilmesi durumunda*, riskten kaçınma davranışını engellemek, eleştiri korkusunu ortadan kaldırmak, kurum performansını geliştirmek ve sistemi iyileştirmek amacıyla Sayıştay, performans denetimi grubunu yeniden aktif hale getirmeli ve bu konuda uzmanlaşmış kadrosuyla VET denetimini, yalnızca *gönüllü/istekli* olan kamu idarelerine uygulamalıdır.

Son olarak, bu makalede değinilen ancak tartışılmayan, bununla birlikte gelecekte yapılabilecek akademik çalışmalarda tartışılabilir olan husus, VET denetiminin kamu sektöründe yeterli olup olmadığı ve *hakkaniyet* gibi başka ilkelere de (örneğin yasallık, meşruluk, saydamlık, hesap verilebilirlik vs.) performans denetimine dahil edilip edilemeyeceği konuları olabilir. Böylece *hakkaniyet*

ilkesiyle birlikte VET denetimi, bir başka ifadeyle, HVET (4Es; equity, efficiency, effectiveness, economy) denetimi, gündeme gelebilir.

Kaynakça

- Acar, M., “Bağımsız Düzenleyici Kurumların Hesap Verebilirliği”, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, TÜSİAD, İstanbul 2002, s. 205-240.
- Adalet ve Kalkınma Partisi, *T.C. 58. hükümet Acil Eylem Planı*, Ankara 2003.
- Akdoğan, A. A. ve Şener, H. E., “Bu Sayıda”, *Memleket Siyaset Yönetim*, C.12, S.27, 2017, s. v-vi.
- Al, H., “Kamu Kesiminde Yeni Denetim Yaklaşımları: Süreç Odaklı Denetimden Sonuç Odaklı Denetime Geçiş”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.40, S.4, 2007, s.45-61.
- Ammons, D. N., “Productivity Barriers in the Public Sector” *Public Productivity Handbook*, Second Edition, (Eds. Marc Holzer and Seok-Hwan Lee), Marcell Dekker, New York 2004, pp. 139-164.
- Anayasa Mahkemesi (2013, 2 Nisan). Anayasa Mahkemesi'nin 27 Aralık 2012 tarihli 2012/207 numaralı kararı. *Resmi Gazete*, Sayı: 28606 (Mükerrer) , <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130402M1-4.htm> (Erişim tarihi: 3 Kasım 2017)
- Aristigueta, M. P. “Indicators of Living Conditions: Challenges and Opportunities for Accountability and Governance”, *Public Productivity Handbook*, Second Edition, (Eds. Marc Holzer and Seok-Hwan Lee), Marcell Dekker, New York 2004, pp. 431-445.
- Aucoin, P., *Auditing for Accountability: The Role of the Auditor General*, The Institute On Governance, Ottawa 1998.
- Avrupa Komisyonu, *2016 Türkiye Raporu*, SWD (2016) 366, Brüksel 2016.
- Barzelay, M., “Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD”, *Governance*, Vol. 10, 1997, pp. 235–260.
- Behn, R. D., “The Big Questions of Public Management”, *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 4, 1995, pp. 247-258.
- Behn, R. D., “Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures”, *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 5, 2003, pp.586-606.
- Bilgin, K. U., “Kamu Performans Yönetimi: Vali ve Kaymakamlar Performans Ölçümü Araştırması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 41, S. 2, 2008, s.59-80.

- Bovens, M., “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”, *European Law Journal*, Vol. 13, No. 4, July 2007, pp. 447–468.
- Demirbaş, T. ve Engin, R., “Sayıştayın Belediyeler Üzerindeki Performans Denetimlerinde Ulaştığı Bulguların Analizi”, *Sayıştay Dergisi*, C. 100, 2016, s.27-60.
- Dinçer, Ö., *Türkiye’de Değişim Yapmak Neden Bu Kadar Zor?*, Alfa, İstanbul, 2015.
- Dinçer, Ö., “‘Kamu personel reformu’ yapılabilir mi?”, *Habertürk*, 27 Şubat 2017.
- Durkal, M. E. ve Akbey, F., “Bütçe Hukukunda Bir Tartışma: Sayıştay’ın Performans Denetimleri Yerindelik Denetimi Sayılır mı?”, *İÜHFİM*, C. LXXIV, S. 1, 2016, s. 7-52.
- Eren, V., “Kamu Performans Yönetiminde Ölçüt Sorunu: İdari Faaliyetlerde Başarı Ölçütleri,” *Amme İdaresi Dergisi*, C. 42, S. 2, 2009, s. 1-21.
- Eterno, J. A. & Silverman, E. B., “The NYPD’s Compstat: compare statistics or compose statistics?”, *International Journal of Police Science and Management*, Vol. 12 No. 3, 2010, pp. 426–449.
- Frederickson, H. G., “Toward a New Public Administration,” *Jay Classics of Public Administration*, 3rd edition, (Eds. M. Shafritz and Albert C. Hyde) Brooks-Cole Publishing Company, California, 1992, pp. 368 – 381.
- Hatry, H. P., “Performance Measurement: Fashion and Fallacies”, *Public Performance & Management Review*, Vol. 25, No. 4, 2002, pp.352-358.
- Hughes, O.E., *Public management and administration: An introduction*, Palgrave Macmillan, Gordonsville 2003.
- INTOSAI (1998) *Lima Deklarasyonu*,
https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/mevzuat/Standartlar/IS-SAI_1.pdf (Erişim tarihi: 3 Kasım 2017)
- INTOSAI (2016) *Guidelines for the performance auditing process*, http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm (Erişim tarihi: 3 Kasım 2017)
- İlhan, İ., “6085 Sayılı Sayıştay Kanunu’nda Performans Denetimine İlişkin Olarak Yapılan Değişiklik Üzerine Değerlendirmeler”, *Dış Denetim Dergisi*, Ocak-Şubat-Mart 2011, s. 112-117.
- Jackson, P. M., “Governance by numbers: what have we learned over the past 30 years?”, *Public Money & Management*, Vol. 31, No. 1, 2011, pp. 13–26.
- Kazdal, Z. (2013, 5 Ocak) "Muhalefet bürokrasiden imdat diliyor!" *Sabah Gazetesi*, 5 Ocak 2013)

- Köseoğlu, Ö. ve Şen, M. L., “Kamu Sektöründe Performans Yönetimi: Politikalar, Uygulamalar ve Sorunlar”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, C. 9, S. 2, 2014, s. 113-136.
- Kubalı, D., “Performans Denetimi,” *Amme İdaresi Dergisi*, C. 32, S. 1, 1999, s. 31-62.
- Lane, J. E., *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, Third Edition, Sage, London 2000.
- Lapsley, I., & Lonsdale, J. (2010) “The Audit Society: Helping to Develop or Undermine Trust in Government”, *Administrative Justice in Context*, (Ed. M. Adler), Hart, UK 2010, pp. 73-96.
- Liker, J. K. ve Convis, G. L., *Toyota Tarzı Yalın Liderlik*, (Çev. Ayşe Soydan), Optimist, İstanbul 2012.
- Nombembe, T., “Auditing Government Performance Information”, *International Journal of Government Auditing*, Vol. 40, S. 2, April 2013, s. 24-27.
- Norman-Major, K., “Balancing the Four Es; or Can We Achieve Equity for Social Equity in Public Administration?”, *Journal of Public Affairs Education*, Vol .17, No. 2, 2011, pp. 233-252.
- Özer, H., *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, T. C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara 1997.
- Öztürk, N. K., “Kamu Sektöründe Performans Ölçümü ve Karşılaşılan Sorunlar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 39, S. 1, 2006, s. 81-99.
- Pollitt, C., “Performance Information for Democracy The Missing Link?”, *Evaluation*, Vol. 12, No. 1, 2006, pp. 38-55.
- Popper, K. R., *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge*, Routledge, London & New York 2002.
- Sartori, G., “Concept Misformation in Comparative Politics”, *The American Political Science Review*, Vol. 64, No. 4, 1970, pp.1033-1053.
- “Sayıştay Kanunu'nda performans denetimi kaldırılmadı.” (2010, 8 Aralık). *Dünya Gazetesi*. <https://www.dunya.com/gundem/quotsayistay-kanunu039nda-performans-denetimi-kaldirilmadiquot-haberi-132763> (Erişim tarihi: 3 Kasım 2017)
- Sezer, A. N. (2004, 3 Ağustos). 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”. <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6352/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmesi-hakkinda-kanun.html> (Erişim tarihi: 3 Kasım 2017)

- Şener, H. E., *Bir Fırsat Olarak İdari Reform: Macaristan ve Türkiye'nin AB'ye Uyum Süreci*. Phoenix, Ankara 2009.
- TBMM (2010, 1 Aralık) *Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, 24. Birleşim, Dönem: 23, Cilt: 83, Yasama Yılı: 5, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TU-TANAK/TBMM/d23/c083/tbmm23083024.pdf> (Erişim tarihi: 3 Kasım 2017).
- TBMM (2013, 24 Ekim). Bütçe ve Kesinhesap Kanunu Tasarılarının Geneli ile Sayıştay Tezkereleri Üzerinde Görüşmeler. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=31 (Erişim tarihi: 3 Kasım 2017)
- T.C. Başbakanlık, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Sayıştay Kanunu Taslağı*, T.C. Başbakanlık, Ankara 2004
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Performans Ölçümü ve Performans Denetimi*, (Çev. Sacit Yörüker ve Fikret Gülen), Çeviri Dizisi Yayın No. 15, Birinci Basım, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara 1997.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Yönetim ve Hesapverme Sorumluluğu Amaçları Bakımından Performans Bilgisi*, (Çev. Baran Özeren ve Cem Suat Aral), Çeviri Dizisi Yayın No. 21, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara 2002.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Performans Bilgisi Denetimi Rehberi*, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara 2013.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Performans Denetimi Rehberi*, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara 2014.
- Uysal, O., *Kamu Kesiminde Performans Denetiminin Etkinliği Bakımından Sayıştay'ın Rolü*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Mali Hukuk Programı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, YÖK Tez No: 264001, İzmir 2010.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G. and Halligan, J., *Performance Management in the Public Sector*, Routledge, UK 2010.

YENİDEN KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU: YEREL YÖNETİMLER ALANINDAKİ BİLANÇO

Can Umut ÇİNER*

Özet

Bu makale, Türkiye’de Kamu Yönetimi Temel Kanunu’ndan (KYTK) günümüze kadar geçen sürede devletin rekonpozisyonunu yerel yönetimler üzerinden irdelemeyi amaçlamaktadır. Söz konusu rekonpozisyon süreci, sırasıyla, il belediyelerinin yakınındaki küçük belediye ve köylerin kapatılması, belediyelerin köyleştirilmesi ve metropolleşme politikalarından oluşmaktadır. Makalede, ayrıca yerel yönetimlerin geniş bir biçimde yetkilendirilmesi, ihale sistemi ve taşeronluğun yaygınlaştırılması ve bazı yetkilerin merkezileşmesi olmak üzere yerel yönetimler alanına ilişkin bazı saptamalar yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu yönetimi reformu, Kamu Yönetimi Temel Kanunu, yerel yönetimler, yeniden yapılanma, rekonpozisyon.

PUBLIC ADMINISTRATION BASIC LAW REVISITED: BALANCE SHEET IN THE FIELD OF LOCAL GOVERNMENTS

Abstract:

This article aims to analyze the recomposition of the Turkish state through the local administrations from the law on Fundamental Principles and Restructuring of Public Administration until today. The process of recomposition consists of the policy to close down small municipalities and villages that are located near city municipalities, the policy of converting municipalities to villages and metropolisation. In addition, some determinations have been made on the reality of

* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, cuciner@politics.ankara.edu.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6852-9662>

local administrations, including the empowerment of local administrations, dissemination of the private delivery of municipal services, and centralization of some competencies in public administration.

Key Words: Public administration reform, the law on Fundamental Principles and Restructuring of Public Administration, local administrations, restructuration, re-composition.

Giriş

Türkiye’de kamu yönetimi alanında üzerinde en çok üretim yapılan konu başlığının reform ya da değişme olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bu konudaki yayınların bir kısmının reform sürecinin gazete yazısı biçiminde ideolojik/politik tarafgirlikle özetlenmesinden, yasa/yönetmelik vb. hukuki metin incelemesinden, uluslararası antlaşma/metin yükümlülüklerinin anlatısı biçiminde tekrarlanmasından oluştuğu söylenebilir. Bu da okuyucuya, incelendiği varsayılan reformun yeni ya da heyecan verici olmayan bir çalışma alanı olduğunu düşündürtebilmektedir.

Reform konusunun daha özenli bir biçimde ele alınması gerektiği varsayımından hareketle, söz konusu çalışma alanı üzerine bazı saptamalar yapılabilir. Yönetimde meydana gelen bir reformun ya da yeniliğin peşi sıra kaleme alınan ve yeterli derecede araştırılmadan yapılan akademik çalışmaların kolaycı ve aşırı yorumları beraberinde getirdiği iddia edilebilir. Türkiye’nin karmaşık yönetim yapısını alan araştırması yapmadan ve bürokrasiden veri almadan analiz etmek gerçekçi değildir. Bu şekilde yapılan çalışmaların genel sorunu, yönetsel gerçekliği bütünü içinde değerlendirememesidir. Bu nedenle, söz konusu çalışmalar, hem akademide hem de bürokraside kendine karşılık bulamamaktadır. Zaten, az gelişmiş bir ülke söz konusu olduğunda, yönetime dair yapılan/yapılacak her şey reform ve kalkınma bağlamında değerlendirilebilir. Burada göz ardı edilmemesi gereken nokta, neyin reform olup olmadığının ülkelerin kendi iç dinamikleri ile belirlenmesi gerekliliğidir. Eğer iç dinamikler ile belirlenen sorunlara karşılık gelen ihtiyaçlar ve çözüm önerileri olmazsa, ülkelerin az gelişmişlik derecesine göre sömürgecilikten teknik yardıma, politika transferinden işbirliği anlaşmalarına kadar geniş bir reform uygulama alanı ortaya çıkar. Bu yüzden, reform bağlamında ele alınan konunun mutlaka uluslararası ekonomi politik ve tarihsel karşılaştırmalı bir perspektiften değerlendirilmesi gerekir. Ancak böyle olduğunda, her hangi bir reformun nasıl oluşturulduğundan reformun taraftarlarına/karşıtlarına, reformların uygulanma sürecinden değerlendirilmesine kadar geçen aşamalar daha kolay anlaşılabilir.

Az gelişmiş ülkelerdeki yönetsel reform tartışmasının devamlılığı ve sürekliliği (Tutum, 1994: 119), Avaner'e göre (2009) reformun bağımlılık yaratan yapısından kaynaklanmaktadır. Bu şekilde, sürekli yeni bir siyasal ve yönetsel gündem oluşturulmakta ve söz konusu gündemin arkasından ona yetişmeye çalışan ve kendini sürekli tekrarlayan bir alanyazın ortaya çıkmaktadır.¹ Aksine gelişmiş ülkelerdeki reform tartışmalarına bakıldığında, belki de bu ülkelerin yönetim kültürleri buna uygun olduğundandır, belirli bir reformun uygulanmasını yıllar içinde sürekli izleyen ve olumlu/olumsuz yönlerini karşılıklı çözümleyen bir yöntem izlendiği görülecektir.

Türkiye'nin dışa bağımlı kapitalist gelişme sergileyen bir ülke olduğu göz önünde bulundurulduğunda, sık aralıklarla reform adı altında ve liberalleşme politikaları aracılığıyla 1980'li yıllardan itibaren devlet yapısı önemli ölçüde değiştirilmiştir. Bu liberalleşme süreci, deregülasyon ve özelleştirme uygulamaları ile ilerletilmiştir. Uluslararası kuruluşlar, dış belirlenimle ya da politika transferiyle sürüp giden bu süreçteki temel aktörler olmuşlardır. Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği (AB)², uzmanlık alanları çerçevesinde adeta kendi aralarında bir işbölümüyle hareket ederek, ulus devletlerin politika alanlarını dönüştürmüşlerdir. Az gelişmiş ülkeler, bağımlılık ilişkileri oranınca bu kuruluşların etkisi altında kalmaktadır.

Devletlerin ekonomik alanda başlayan dönüşümleri, Dünya Bankası'nın ve Uluslararası Para Fonu'nun kullandığı terimlerle yapısal reformların gerçekleştirilmesi, kamu sektörü reformu ve iyi yönetişimin tesis edilmesi, AB terimiyle ise idari kapasitenin geliştirilmesi şeklinde sürdürüldü. Bu başlıklar altında ülkelere dayatılan reformlar, somut olarak uluslararası örgütlerin politika belgelerinde genellikle kamu reformu ya da kamu yönetiminin modernizasyonu olarak tanımlanmakta, bunlardan ilki daha uzun soluklu bir dönüşüme, ikincisi ise belirli ve sınırlı alanlardaki değişime işaret etmektedir. Ancak bu terim farklılığında, ister sınırlı ister bir bütün halinde olsun, dönüşen özne kısa ya da uzun vadede devlettir.

Türkiye'de devlet yapısının köklü ölçüde dönüşümü, şimdiye kadar, dört süntun üzerine inşa edilmiştir. Bunlardan ilki, 1990'lı yılların ortalarında başlatılan

¹ Güler (2004a), bu ve benzeri sorunları aşmak için, kamu yönetiminde değişimin nasıl çalışılabileceğine ilişkin bir çalışma notu yayınlamıştı.

² İlerleme Raporlarında, AB bölgesel gelişme politikaları kapsamında yerel yönetimlere değinilmektedir. 2000'li yılların ortalarında yer alan raporlarda, yerel yönetimler ile ilgili yasalar, bazı açılardan eleştirilse de, genel anlamda memnuniyetle karşılanmaktadır. İlerleme raporları, genellikle yerel yönetimlerin güçlendirilmesini ve yerel yönetişimin desteklenmesini olumlu bulmaktadır. 2000'li yılların sonunda, Birlik ile Türkiye arasındaki ilişkilerin de gerilemesiyle, yerel yönetimlerde yönetişim ilkelerinin yaşama geçirilememiş olması eleştirilmektedir. Söz konusu eleştirel tavrın daha sonraki raporlara da yansdığı söylenebilir. (Keleş ve Mengi, 2017).

kamu mali yönetimi reformu,³ ikincisi 2000'li yılların başındaki yerel yönetimler reformu, üçüncüsü kamu yönetimi reformudur.⁴ Son olarak da hükümet sistemi reformu gerçekleşmiştir. Hükümet sisteminde yaşanan dönüşüm çerçevesindeki uyum yasaları çalışmaları bu makale kaleme alınırken devam etmektedir.

Fiili olarak bu dört alanın yanı sıra, özellikle son dönemde adli, askeri ve akademik yönetimde de köklü bir dönüşüm sürecine girilmiştir.⁵ Bu üç alanda başlanan değişim süreci, basından takip edildiği kadarıyla, kısa vadede personel yönetiminde de yaşanacaktır.

2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi iktidara geldikten hemen sonra, Türkiye'deki yeniden yapılanmanın en önemli parçasını oluşturan kamu yönetimi reformu çalışmalarını başlatma cesareti gösterdi. Bu çalışmalar, kamu mali yönetimi reformu üzerine inşa edildi. Hızla yürütülen reform çalışmaları kendine bürokratik, siyasal ve sivil toplum çevrelerinden taraftar bulurken, öte yandan toplumsal muhalefet ile de karşılaştı. Çeşitli düzeylerde sivil toplum örgütleri ve sendikalar bu sürece karşı çıkarken, muhalefetin akademi ayağında, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından yayınlanan tartışma metinleri öncü oldu (AÜSBF, 2003a; AÜSBF, 2003b). Yükselen tepkiler, kapsamlı reform paketinin bir bütün halinde gerçekleşmesinin zorluğunu iktidara gösterdi. Bunun üzerine de iktidar partisi söz konusu reform paketi içinde yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeleri parçalara ayırarak yasalaştırma stratejisini seçti ve uyguladı.

Zaten, 59. Hükümet programında kamu yönetimi reformu başlığı altında bir yerel yönetimler ve personel yönetimi reformunun yapılacağı açıkça ifade edilmişti. Bu kapsamda, 24 Haziran - 15 Temmuz 2004 tarihleri arasında sırasıyla

³ Kamu yönetimi çalışanlarının çözümlemeye yetersiz kaldığı ve aslında devletin dönüşümünün temelini oluşturan sütunlardan biri burasıdır. Dış dinamik etkisini, özellikle Dünya Bankası'nın Kamu Mali Yönetim Projesi Kredisi (1995), Ekonomik Reform Kredisi (2000), Belediye Hizmetleri Projesi (2005), İstanbul Belediye Altyapısı Projesi (2007), Tapu ve Kadastro Modernizasyonu Projesi (2008 ve 2015), Belediye Hizmetleri – Mali Boyut (2010), Kamu Mali Yönetimi Reformu Uygulama Destek Projesi (2015), Sürdürülebilir Kentler (2016) vb. gibi araçlar ayrıntılarıyla irdelendiğinde açıkça görmek mümkündür. Ayrıca, Türkiye ile Dünya Bankası arasındaki, PFPSAL (Programmatic Financial & Public Sector Adjustment Loan - PFPSAL 1, 2001; PFPSAL 2, 2002; PFPSAL 3, 2004) ve PPDL (Programmatic Public Sector Development Policy Loan - PPDL 1, 2006; PPDL 2, 2008) olarak bilinen yapısal uyarlama anlaşmalarına da başvurulmalıdır (World Bank, 2017).

⁴ Kuşkusuz, kamu yönetimi reformu ile yerel yönetimler reformu birbirinden ayrılmaz. Burada reformların tarihselliğine vurgu yapılmaktadır. Ayrıca KYTK genel gerekçesinde reformun en önemli parçası olarak yerel yönetimler yasalarının çıkartılmasından söz edilmiştir. (KYTK Genel Gerekçe, 2003: 90).

⁵ Tutum (1994: 5), geniş ve dar anlamda olmak üzere iki tür kamu yönetimi reformu tanımlamaktadır. Geniş anlamda reform, devletin tüm faaliyetlerini içermektedir. Dar anlamda ise, kamu yönetimi yürütme ile ilgili olup, silahlı kuvvetler ve yargı dışarıda bırakılır. Benzer bir şekilde Güler de (2010), kamu yönetimi perspektifine adli, akademik ve askeri alanların da dahil edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu; 5215 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun TBMM’de kabul edildi. Bunlardan Büyükşehir Belediyesi Kanunu dışındakiler Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye geri gönderildi, ilk iki yasa bu çerçevede gözden geçirildi ve çeşitli değişikliklere uğrayarak 2005 yılında Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu kabul edildi. 5227 sayılı yasa ise toplumsal muhalefet yüzünden bir daha TBMM gündemine gelmedi, ancak yasanın felsefesi belirli bazı alanlarda yaşama geçirildi.

Parçalara ayrılan yerel yönetimler reformu, yıllar içerisinde Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (2005), Kalkınma Ajansları Kanunu (5449, 2006)⁶, 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2008) ile İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2008) ile sürdürüldü. Bu süreçte 2011⁷ ve 2016 yıllarında çıkartılan nitelikleri ve bağlamları birbirlerinden son derece farklı olan bir dizi kanun hükmünde kararname de reformun önemli parçalarını oluşturdu. Söz konusu tüm bu yasalar, yetkilerin ve görevlerin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yeniden bölüşülmesi amacıyla yapıldı.

Bu makale, 2003 yılında başlatılan kamu yönetimi reformunun yerel yönetimler ayağını değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Makale, öncelikle bazı kavramsal ve tarihsel notlar düşerek başlayacak, daha sonra yerel yönetimler alanındaki reformları belirli politika alanları olarak tanımlayacaktır. Böylelikle, yerel yönetimler alanındaki değişim sırasıyla izlenebilir bir bütün halinde okuyucuya sunulacaktır. Yeniden yapılandırma bütünü, rekonpozisyon adı altında ele alınacaktır. Kuşkusuz böylesi bir inceleme her bir yerel yönetim birimi açısından ayrıntılı bir biçimde çözümlemeyi ve irdelemeyi gerektirir. Ancak makalenin sınırları nedeniyle söz konusu değişim ayrıntılı bir biçimde ele alınamayacaktır. Çalışmada son olarak, Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’dan (KYTK) günümüze kadar yerel yönetimler alanında gerçekleşenlere ilişkin yerel yönetimlerin geniş bir biçimde yetkilendirilmesi, ihale sistemi ve taşeronluğun yaygınlaştırılması ile bazı yetkilerin merkezileşmesi gibi çeşitli saptamalara yer verilmiştir.

⁶ Kalkınma ajanslarını da bu çerçevede değerlendirmek gerekir. Çünkü KYTK felsefesinde, sadece yerelleşme değil, aynı zamanda bölgeselleşme de bulunmaktadır.

⁷ Bunlar, 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu’na dayanılarak çıkartılan kanun hükmünde kararnamelerdir (632’den 666 sayılı KHK da dâhil olmak üzere tüm KHK’lar).

Kavramsal Not

Devletin dönüşümünü tarif etmek için kullanılan kavram seti zengindir. Bu çerçevede, kamu yönetiminin ve örgütlerinin özüne ilişkin bir dönüşüm ele alınacaksa, form (biçim) ve kompozisyon (oluşturma) terimlerinden türetilenler tartışmayı zenginleştirmek için bir araç olarak kullanılabilir. Formdan türetilenlere bakıldığında, biçimi iyileştirmek, düzeltmek anlamında kullanılan reform dışında, biçimi boz(ul)mak anlamında kullanılan *deform(asyon)* ve biçimi dönüştürmek anlamındaki *transform(asyon)* yönetimdeki dönüşümün çeşitli evrelerini tanımlayabilir.

Nitekim yönetimde değişme ya da reform, yeniden biçimlendirmeden/şekillendirmeden farklı bir bağlamda anlaşılmalıdır. Reform, yönetime ait mevcut olan kuralların değişimini anlatan bütün ölçüleri anlatmaktadır. Daha açık ifadeyle, bir kural/hukuki metin değişikliğinin sonucu olarak ortaya çıkan değişimi anlatır reform. Bu nedenle, bir idari reformdan söz etmek mümkün olmayıp, birden fazla reformdan söz edilebilir. Gündelik yaşamda, kamu örgütlerinin oluşturulmasından, kaldırılmasından ya da değiştirilmesinden, kamu yönetimi sisteminin bütününe etkileyen reformlardan (sözelimi kamu personel yönetimi reformu) söz edilmektedir (Lanza, 1968: 9-11).

Bütün reformlar, var olan yönetimi iyileştirmeyi ya da yönetimin toplumun ihtiyaçlarına karşılık gelen yeniliklere uyumlu hale getirmeyi amaçlamaktadır. Reform, değer ve pozitif anlam yüklü bir kavram olarak, yapının ve işleyişin belirli bir noktadan başka bir noktaya evirildiğini kabul etmektedir/ varsaymaktadır. Ancak ilgili alanyazından da bilindiği gibi her reform olumlu bir şekilde değerlendirilemez. Bazen deforme etmek ya da bozmak için de reform yapılır. Daha ileri bir yorumla, yapı sökümü (deconstruction) için de reform yapılabilir. Yapı sökümü, postmodern düşüncenin öncüsü olan Derrida tarafından ortaya atılan ve sanatta, mimaride, edebiyatta düşünceyi zenginleştiren sonuçları olabilen, ancak yönetimde somut olarak nereye oturduğu nadiren ele alınan bir konudur. Bu çabanın temsilcilerinden biri olan Farmer (1997), Derrida'nın yapı sökümünü kamu yönetimine yönetim karşıtlığı (anti-administration) olarak aktarmaktadır. İster, yönetim karşıtlığı olsun, ister yapı sökümü, reformun bazen var olan mekanizmaya, bünyeye iyi gelmediği ve onu hasta ettiği bir gerçektir. Kimi zaman reform bu türden daha sonra ortaya çıkabilecek sorunlar yaratan bir virüs olarak nitelendirilebilir.

Form benzeri, bir başka terim de kompozisyonudur (composition). Ayrı parçaları bir araya getirmek suretiyle bir bütün oluşturma işine kompozisyon, bu sürecin yeniden gerçekleştirilmesine ise rekompozisyon (*recomposition*) adı verilmektedir. Edebi eser, müzik bestesi, mimari tasarım gibi belirli konularda bir araya getirme sanatı olarak tanımlanabilecek kompozisyon, yönetim bağlamında oluşum, bileşim olarak daha çok oluşturma aşamasına, yani modern yönetimin

kurulmasına göndermede bulunmaktadır. Rekompozisyon da bu türden bir yenisinden oluşumu dikkate alan bir değişime karşılık gelmektedir. Pontier (2016) Fransa'daki ölçek reformlarını temel aldığı çalışmasında Fransa'daki bölgesel ve yerel yönetimlerdeki dönüşümü, reform yerine rekompozisyon kavramı ile açıklamaktadır. Pontier'e göre (2016: 15-16) yönetimde reform, o yere, toprağa, kademeye ilişkin belirli bir değişimi, dönüşümü anlatırken; rekompozisyon bütünü göstererek, reforma ek olarak yapının dönüşümüne etki eden, sözgelimi yerelleşme, bölgeselleşme, metropolleşme gibi, kamu politikalarını da incelemektedir. Bu yönüyle, daha kapsayıcı ve açıklayıcı bir kavram olarak öne çıkmaktadır. Alanyazında rekompozisyon adı altında devletin dönüşümünün irdelendiği, başka yayınlar da vardır. Bunlardan Wright ve Casesse (1996) ile Le Gales ve Vezinat (2014)'nın çalışmaları öne çıkmaktadır.

Tarihsel Not

Türkiye'de yerel yönetimlerdeki dönüşümü anlamak için rekompozisyon açıklayıcı bir kavram olarak düşünülebilir. Tüm kamu yönetimindeki bu dönüşüm, yeniden oluşturma/yapılandırma ya da rekompozisyon adı altında incelenebilir. Günümüzdeki durumu incelemeye geçmeden önce, Türkiye'de yerel yönetim rekompozisyonu sürecinin tarihselliği vurgulanmalıdır. Nitekim önceden beri dile getirilen, birbirinden kopuk, birbirleriyle çelişen ve mikro ya da makro ölçekte politika önerileri bulunmaktadır. Bunlar, ilçe yerel yönetimi kurulması önerisi, bakanlıkların taşra teşkilatlarının (il ve ilçe) yerel yönetimlere devredilmesi önerisi, tüm köylerin belediyeleştirilmesi önerisi, belediye başkanlarının iki turlu seçimle işbaşına gelmeleri önerisi, büyükşehirlerde semt belediyelerinin kurulması önerisi, mahalle muhtarlıklarının kaldırılması ya da işlevsel hale getirilmesi önerisi, il özel idarelerinin kaldırılması önerisi olarak sıralanabilir (Tutum, 1994).

Özellikle, 12 Eylül 1980 askeri darbesinden hemen sonra yerel yönetimler alanında önemli bir değişim söz konusu olmuştur. Bunlardan en önemlileri, Milli Güvenlik Kurulu kararıyla büyükşehirlerin çevresindeki belediyelerin ve köylerin büyükşehirlere bağlanması, 1981 yılında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 2380 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun çıkarılmasıdır. 1985 yılında 3194 sayılı İmar Kanunu ile imar planlama yetkisi belediyelere verilerek Bakanlık onayı kaldırılmıştır. O dönemin siyasal ikliminde, Turgut Özal bu gelişmeleri yerel yönetimleri güçlendirme biçiminde ifade etmiştir.

1990'lı yılların ortalarından itibaren ise parçalı önerilerden çok, yerel yönetimler konusunda bütün olarak bazı tasarı ya da taslaklar gündeme getirilmiştir. Özellikle, devlet dışı aktörlerin hazırladığı çeşitli reform girişimlerini Yaylı (2004: 4) bitmeyen senfoni olarak adlandırmaktadır. Yaylı'ya göre (2004: 4), söz

konusu önerilerin ortak özelliği, Türkiye'nin yerel yönetim sisteminin merkezi-yetçilik ve vesayetten kurtarılarak demokratikleştirilmesi gerekliliğini vurgulamalarıdır. Bu taslaklar, devletin rolünü ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki işbölümünü yeniden tanımlamaktadır.⁸ Bu doğrultuda, araştırdığımız kadarıyla, 1990'lı yılların ortalarından itibaren Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi konusunda kamuoyunun gündemine getirilen taslak ve tasarılar şunlardır:

- Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı (1996)
- Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları (1997)
- Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı (1998)
- Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, (1999)
- Merkezi İdareyle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları İle Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname Taslağı (2000) (Alada, 2001).

Reformun Siyaseti ve Getirmek İstedığı Yönetim Anlayışı

2000'li yıllara gelindiğinde yerel yönetimleri yeniden yapılandırma arayışı, 2003 yılının Nisan ayında kamuoyunun gündemine gelen KYTK bağlamında devam etmiştir. Söz konusu reformun en önemli özelliği, Türkiye Cumhuriyeti Devletini dönüştürme iddiasıdır. Bu da reformu tasarlayanlardan biri olarak kamuoyunda bilinen, Prof. Dr. Ömer Dinçer'e göre⁹, ancak zihniyet değişimi ile gerçekleşebilir. Yeniden yapılanmanın olmazsa olmazları sırasıyla, zihniyet değişimi, stratejik tasarım ve örgütsel tasarımdır. Dinçer'e göre (2003: 1), zihniyet değişimi olmadan, yani "rönesans olmadan reform olmaz." Daha açık bir ifadeyle, zihniyet değişimi olmadan merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki devredilerek sorunların çözülemeyeceğini ifade etmektedir. Yapılması gerekenin uzun vadeli ve bütünü kapsayan bir kamu yönetimi reformu olduğunu belirten Dinçer (2003: 3),

⁸ Bu makalenin konusu olmamakla birlikte, bunların formülasyonunda ya da arka planında doğrudan etkili olan diğer raporlara göndermede bulunmak gerektiği açıktır. Özellikle, 1980'li ve 1990'lı yıllarda Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) dışında resmi rapor bulunmamaktadır. Çeşitli devlet dışı aktörlerin (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, Türkiye Sosyal Siyasal ve Ekonomik Araştırmalar Vakfı, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı), özellikle de sermaye kesimini temsil eden örgütlerin (Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği: 1992, 1995, 1997; Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği: 1996) yerel yönetimlerle ilgili raporlar ve çalışmalar hazırladığı not edilmelidir (Not: Raporlar doğrudan kullanılmadığı için kaynakçada gösterilmemiştir. Raporlara internetten erişilebilir.)

⁹ KYTK serüvenini, Dinçer (2015) ayrıntılı bir biçimde ele almıştır.

öncelikli olanın yerel yönetimler reformu değil, merkezi yönetim reformu olduğunu belirtmiştir.

Devletin dönüştürülmesi, yetkilerini yerel yönetimlere devretmeyi reddeden merkezi yönetimin ve siyaset karşısında güçlü bürokrasinin zihniyetinin değiştirilmesinden geçtiği düşünülmektedir. Bu dönüşüm, kamu yönetiminde somut olarak demokratikleşmenin, yerelleşmenin ve sivilleşmenin gerçekleştirilmesi ile sağlanabileceğine inanılmaktadır. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Acil Eylem Planında önemle üzerinde durduğu yerel yönetimlerin dönüştürülmesi kapsamında yerelleşmeye yapılan vurgu merkeziyetçilikten uzak, merkezi yönetimin bazı yetki ve görevlerin yerel yönetimlere devredildiği bir yapıyı vurgulanmaktadır (AK PARTİ, 2002: 59). Parti programında, “devletin temel fonksiyonları olan iç ve dış güvenlik, adalet, temel eğitim, sağlık ve alt yapı hizmetleri dışında kalan tüm hizmet alanlarından icracı sıfatıyla çekilmesi, düzenleyici ve denetleyici işlevleri üstlenmesi gerektiği” belirtilmiştir (AK PARTİ, 2002: 60).

Sonuç olarak, iktidar açısından reform siyasetinin temel motifi yerel yönetimlerin ön plana çıkartılmasıdır. Belediye sınırlarının mülki sınırlar olarak belirlenmesi; yerel yönetimlerin yerel ihtiyaçlara göre uyumu; yerel yönetimlerin mali yapılarının güçlendirilmesi; yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine sivil toplum örgütlerinin katılımı gibi politikalar bunun araçları olarak kullanılmak üzere öne çıkartılmıştır. Ayrıca, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) sözü konusu politikaları desteklemek için dayanak olarak gösterilmektedir. I. Erdoğan Hükümeti'nin (14.03.2003-29.08.2007) programında da merkeziyetçilikten kurtulması için katılımcılık ve demokrasi çerçevesinde yerel yönetimler reformuna ağırlık verilmesine tekrar vurgu yapılmıştır.

“... Ulusal öncelikler ile yerel farklılıklar barıştırılarak kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması temel ilke olacak, merkezi yönetim tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetler, kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere devredilecektir... İl idareleri yeniden yapılandırılarak; Bakanlıkların taşradaki görev ve yetkileri, valiliklere ve il özel idarelerine devredilecektir. Yerel tercihler dikkate alınarak, sağlık, eğitim, kültür, sosyal yardımlaşma, turizm, çevre köy hizmetleri, tarım, hayvancılık, imar ve ulaşım hizmetlerinin il düzeyinde karşılanması sağlanacaktır.” (TBMM, 2003).

Türkiye'nin liberalizasyon süreci ile parti programında ortaya konulan hedefler ve daha sonraki uygulamalar birlikte değerlendirildiğinde, devletin geçirmekte olduğu değişim, yeni kamu işletmeciliği (New Public Management) yaklaşımı ile iyi yönetim ilkelerinin (Good Governance) Türkiye'nin yönetim yapısına uyumlaştırılması çabalarının sonucudur. Neoliberaler, devletçi modeli, devletin “modern” dünyanın gereklerine uyamadığı bunun sonucu olarak kalkınamayacağı, bürokrasinin de bu yüzden yetersiz kalacağı varsayımı ile eleştirmektedir (Batley ve Larbi, 2004: 3). Neoliberal doğrultuda ve uluslararası kuru-

luşların etkisinde reform süreçlerini sürdüren az gelişmiş ülkeler, özellikle İngiltere, Yeni Zelanda, Kanada ve ABD gibi ülkelerin kamu yönetimlerini küçültme ve piyasalaştırma stratejilerini izler hale gelmiştir. Bu nedenle Türkiye’deki reform çabaları, sadece bize özgü değildir.

Bizatihi Dünya Bankası yetkilileri, Yeni Zelanda örneğiyle özdeşleşen uyum reformlarının gelişmiş ülkeler tarafından uygulanmasının ancak bu ülkelerde gelişmiş bir piyasa ekonomisi, iç ve dış kontrol mekanizması kurulması gibi bir dizi unsurla birlikte gerçekleşebileceğini belirtmektedirler (Schick, 1998). Zaten karşılaştırmalı örnekler temelinde bakıldığında da, işletmecilik unsurlarının kamu yönetimine etkisi genellikle piyasa mekanizmasına uyumu oranında başarılı olmuştur. Her ne kadar az gelişmiş ülkeler benzer uyum süreçlerine sokulmuş olsa da, yeni kamu işletmeciliğinin somut tek bir reform yerine reformlar seti önerdiği göz önünde tutulduğunda her ülkenin reformları kabullenmesi ya da reformlara direnci farklılaşmaktadır. Direnç söz konusu olduğunda, bürokrasinin rolü öne çıkmaktadır. Bu noktada neoliberal devletin, siyasetçinin bürokrasiye üstün olduğu varsayımını hatırlamak gerekir. Dolayısıyla neoliberalizm, bürokratik direncin mekanizmasını da daha baştan çözmeyi amaçlamaktadır (King, 1996: 54).

Liberalizasyon reformları kapsamında hazırlanmış olan KYTK Türkiye’de o dönemde içerisinde bulunulan ekonomik durum ve bürokratik vesayetın yarattığı hoşnutsuzluk ile meşrulaştırılmaya çalışıldı. Meşrulaştırma çabaları kapsamında, KYTK’nın Genel Gerekçesinde Türkiye’nin yönetimine dair sorunlar ayrıntılı bir biçimde gündeme getirildi. Söz konusu sorunlar daha öncede vurgulandığı gibi “merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında uygunsuz görev dağılımı, idari vesayet, örgütlenme ve personel sorunları, yönetime katılma sorunları ve merkeze aşırı bağımlılık”tır (KYTK Genel Gerekçe, 2003: 79). Ayrıca genel gerekçe, yönetim yapısının sorunlarının gerek çözümü gerek meşrulaştırılması için yeni yönetim tekniklerinin artık Türkiye’nin yönetim yapısına da uygulanması gerektiğini ileri sürmektedir. Daha açık bir ifadeyle, reform siyasetinin entelektüel kaynağını “küreselleşme ve bilgi toplumunun ihtiyaçlarına karşılık veren yeni yönetim anlayışı ve uygulamaları” oluşturmaktadır (KYTK Genel Gerekçe, 2003: 68). Genel gerekçeye göndermeyle yeni yönetim anlayışının unsurları şunlardır:

- “Piyasaya saygılıdır ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarını kullanır,
- Hukukun güvencesi altında sivil toplum kuruluşlarına geniş bir alan tanır,
- Yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkarır,
- Stratejik yönetim anlayışı içinde öncelikli alanlara yoğunlaşır, performansa ve kaliteye dayanır,
- Bilgi teknolojilerini yönetimin bütün süreçlerine yayar ve kullanır,
- Mevzuatta kısalıktan ve sadelikten yanadır,
- Yatay organizasyon yapısı ve yetki devrini gerektirir,
- Katılımın gelişmesi için gerekli güvenli ortamı ve mekanizmaları oluşturur,
- Hesap verebilirliği artırır,
- Herkesin bilgi edinme hakkı olduğuna inanır,

- Her şeyin başı olan insan kaynaklarını geliştirmeye ve güçlendirmeye çalışır.” (KYTK Genel Gereğe, 2003: 71).

KTYK'nın hemen amaç maddesinde yeni yönetim anlayışının söz konusu unsurları açıkça ifade edilmiştir. İlgili maddede, yönetim ilkeleri sayılmış, merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinde yeni yönetim anlayışına vurgu yapılmıştır (m.1; m.5b). Güler (2004b: 9-11) KYTK'nın, üç temel alanda değişimi beraberinde getireceğini iddia etmiştir: Devlet örgütlenmesinde idarenin bütünlüğünden yerellik anlayışına geçiş (1); kamu hizmetlerinin piyasalaştırılarak sosyal devlet niteliğinin ortadan kaldırılması (2) ve kamu karar alma mekanizmalarının yönetim mekanizması temelinde özel sektöre terk edilmesi (3).

Yerel yönetimler açısından KYTK'nın en önemli özelliği, merkezi yönetimin görev, yetki ve yürüteceği hizmetler (m.6, 7) ile yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını (m.8) net bir biçimde tanımlamasıdır. Bunun yanı sıra, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki de sade bir biçimde açıklanmıştır (m.9). Bu netlik, Türkiye'nin yönetim yapısı açısından merkezi yönetimin yerel yönetimler lehine geri plana itilmeye çalışıldığını göstermektedir.

KYTK'nın yerel yönetimleri ilgilendiren diğer maddelerine bakıldığında ise bunlardan en dikkat çeken, halk denetçisinin düzenlenmesidir (m. 42). Halk denetçisi, gerçek ve tüzel kişiler ile yerel yönetimler (bağlı kuruluşları ile idareler tarafından kurulan birlik ve işletmeler) arasındaki anlaşmazlıkların çözümü için ortaya atılmıştır. Türkiye'de ombudsmanlık sisteminin, yerelleşme politikalarının ivme kazanması nedeniyle halk denetçisi adı altında öncelikle yerel yönetimlerde oluşturulması düşünülmüştür.

Her ne kadar KYTK yürürlüğe girememiş olsa da getirmek istediği yönetimdeki değişim anlayışı ve ruhu, daha sonrasında çıkartılan düzenleyici işlemlerle büyük ölçüde gerçekleşmiştir. Böylece bugünden baktığımızda, Güler'in KYTK için yaptığı piyasalaşmayı derinleştireceği ile yönetim anlayışını ve mekanizmalarını beraberinde getireceği iddiaları somutlaşmıştır. Ancak, Güler'in Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin 29 numaralı tavsiye kararına dayanarak yaptığı, idarenin bütünlüğünden subsidiarite anlayışına geçileceği şeklindeki yorum henüz gerçekleşmemiştir. Güler'in söz konusu yorumu yaparken dayandığı ilgili tavsiye kararında, AYYÖŞ kapsamında yerel ve bölgesel özerklik ile subsidiarite ilkeleri çerçevesince Anayasanın 127. Maddesinin değiştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ancak bu tavsiye kararını tek başına değerlendirerek kamu yönetimi reformu için bir öngöründe bulunmak yeterli değildir.¹⁰ Kaldı ki, KYTK'da açıkça “kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde idarenin bütünlüğü esastır” (m.5a) belirtilmiştir. Bize göre, Güler'in subsidiarite anlayışından kastettiği, büyük ölçüde federal devlete geçiştir. Bir diğer deyişle, KYTK'yı üniter bir

¹⁰ Bkz. Recommendation 29 (1997) on the state of local and regional democracy in Turkey, <https://rm.coe.int/168071a74a>

devleti federal devlete dönüştürme çabası olarak yorumlamaktadır. Bu bakımdan değerlendirildiğinde kuşkusuz, subsidiarite ilkesi içinde ulus devletin aşındırılması bağlamında hem yerel yönetimlerin hem de ulus üstü yönetimlerin güçlendirilmesi anlamı bulunmaktadır. Ayrıca, AB ve üye devlet arasındaki ilişki gibi yasama yetkilerinin federal ve federe olmak üzere ayrıştığı federal devletler için bu ilke hukuki olarak daha anlamlıdır (Monjal, 2017: 986). Nitekim belki de bu yüzden subsidiarite ilkesi, Birleşik Krallığın, bütün AB antlaşmalarında federalizm terimi yerine önerdiği ilkelere biridir (Jones, 2008: 71, 73; Çiner, 2018b).

Daha ayrıntılı bir biçimde bakıldığında, idarenin bütünlüğünün terk edilip yerine subsidiarite ilkesinin inşa edileceği yargısını tartışmak gerekir. Subsidiarite ilkesi, iki yönlü bir vurgu ile her zaman yerelleşme anlamına gelmeyip, kimi zaman merkezileşme anlamına da gelebilir. Üniter devletten federal devlete dönüşüm bağlamında bakıldığında, kesin bir biçimde idarenin bütünlüğünün ortadan kaldırılacağı iddiası yerine idarenin daha parçalı bir görüntüye kavuşacağı, özerk yapıların güçlendirileceği gibi savlar bize daha kabul edilebilir gelmektedir.

Son olarak, idarenin bütünlüğü ile subsidiarite ilkesinin karşılıklı değerlendirmesinin yanı sıra, hem 5393 sayılı Belediye Kanununun 14. maddesinde belediye hizmetlerinin, hem de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6. Maddesinde il özel idaresi hizmetlerinin “vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle” sunulacağına hükme bağlandığının da altını çizmek gerekir. Belediye Kanununun ilgili madde gerekçesinde, AYYÖŞ’e yapılan göndermeden yasa koyucunun subsidiarite ilkesini kastettiği anlaşılmaktadır.¹¹ İlkenin belediye dünyasındaki uygulamasına bu madde açısından yakından bakmak yerinde olacaktır.

Bu şekilde, çeşitli anlamlara gelebilecek kavramlar, reformun öznesi olabilmektedir. Bu özneler, siyasal yelpazede farklı tarafların ideolojik duruşları çerçevesinde yorumlanacak ve anlam kazanacaktır.¹² Reform konusunda elbette, farklı siyasal aktörlerin benzer pozisyon aldığı ender örnekler de yok değildir.¹³

¹¹ Gerekçedeki bu açıktan gönderme olmasaydı, burada kastedilenin yakınlık ilkesi (proximité) olduğu iddia edilebilirdi. Çoğu zaman, yakınlık ile subsidiarite ilkeleri birbirlerine karıştırılmaktadır. Çünkü subsidiarite ilkesi içinde, yakınlık anlamı vardır, ancak subsidiarite ilkesi daha çok AB Hukuku bağlamında ele alınırken, yakınlık ilkesi sözgelimi Fransa’da yerel yönetimler hukuku bağlamında dikkate alınmaktadır. Her ne kadar 1982 yılından itibaren Fransa’da yerelleşme reformları ile birlikte değişmeye başlasa da yakınlık, Fransız devriminin hemen sonrası dönemden başlayarak devletin vatandaşa erişimi anlamında sosyolojik ve siyasal olarak merkezden yönetim ile yerinden yönetimin temel hedefidir (Kada, 2017: 863-864).

¹² Nitekim 6360 sayılı yasanın TBMM süreci incelendiğinde, subsidiarite ilkesinin iki farklı yorumunun iktidar ve muhalefet tarafından kullanıldığı görülecektir.

¹³ 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun buna verilebilecek en güzel örneklerden biridir.

Adım Adım Rekompozisyon¹⁴

Makalenin bu kısmı, KYTK'dan günümüze kadar yerel yönetimler alanında gerçekleşenleri, makro bir anlayış çerçevesinde birbirini izleyen kamu politikaları olarak özetleyecektir. Ancak unutulmamalıdır ki, her siyasal ve toplumsal mücadele gibi, her rekompozisyon süreci de kendi içinde çelişkilidir. Bu nedenle karşımızda, hedefi belirli olsa da, o hedefe her zaman ileri adımlarla gitmek yerine, gelgitli şekilde ilerleyen bir süreç söz konusudur. Daha önce değinilen KYTK'nın öngördüğü ve ortaya koyduğu hedefler çerçevesinde, Türkiye'de kamu yönetimi yerine kamu işletmeciliği anlayışının getirilmeye ve derinleştirilmeye çalışıldığı açıktır.

Bu anlayışla yapılan düzenlemelerin amacı özellikle belediyelerin ölçeğini büyütme suretiyle onları temel yönetim aktörü haline getirmektir. İktidar partisi, iktidara gelir gelmez, 2003 yılında, küçük yerel yönetimlerin mali açıdan etkin olmadığı, imar ve plan sorunları yarattığı gerekçesiyle ilk defa küçük yerel yönetim birimlerinin tamamen kapatılması politikasını uygulamaya koymak istemişti. Bu amacını o dönemde gerçekleştirememiş olsa da, daha sonra büyükşehir yönetimi reformuyla birlikte bu yönde adımlar atmıştır. Bu adımlarla birlikte, yerel yönetimlerin parçalı bir yapıdan bütünlümcü bir yapıya doğru evrilmesi de sağlandı.

Rekompozisyon sürecinin temel unsurlarını yerel ölçeği etkileyen kamu politikaları olarak incelemek mümkündür. Bu çerçevede ilk olarak, büyükşehir olmayan illerde, il belediyelerinin yakınındaki küçük ölçekli yerel yönetimlerin kapatılması politikası, ardından büyükşehir olmayan illerde nüfus ölçütünü temel alan bir yasa ile liste halinde belediyelerin köyleştirilmesi politikası ve son olarak da metropolleşme politikası karşımıza çıkmaktadır.

İl Belediyelerinin Yakınındaki Küçük Belediye ve Köylerin Kapatılması Politikası

Belediyelerin yakınındaki küçük belediye ve köylerin kapatılması politikasına ilişkin olan ilk reform politikası girişimi Denizli'de başlatıldı. Denizli'nin seçilme nedeni, orta büyüklükte bir kent olarak, büyüyen ekonomik ve ticari yapısı, post-fordist üretim ilişkileri ve bunun mekâna yansımaları dolayısıyla var olan sınırlarını aşan bir büyüme sergilemiş olmasıdır. 2003 yılında TBMM'ye gelen 5026 sayılı Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılmasına İlişkin Kanunla, Denizli Belediyesi sınırları çevresinde yer alan 22 belediye ve 25 köyün Denizli İl Belediyesi'ne mahalle olarak bağlanması öngörülmüştür. Ancak bu

¹⁴ Makalenin bu bölümünde, yazarın yayımlanacak şu çalışmasından yararlanılmıştır. (Çiner, 2018b).

yasa, dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kamu hizmetlerinin yürütülmesinde çeşitli aksaklıklar olabileceği ve yerel seçimleri etkileyebileceği gerekçesiyle yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilmiştir (Çınar vd., 2009: 65-71, Zengin, 2014b). İktidar partisi, çeşitli siyasal gerekçelerle, bu yasa tasarısında ısrarcı olmamıştır.

İktidarın bu tavrının arkasında, yerel yönetimler ile ilgili konuları parçalara bölerek yasalaştırma stratejisi yatmaktadır. Bu stratejinin ilk adımı, 2005 yılında çıkartılan 5393 sayılı Belediye Kanunudur. Bu kanun ile iktidar, Denizli'de başlatmak istediği süreci genele yaymıştır. Yasanın "Birleşme ve Katılma" başlıklı 8. maddesi, küçük belediyeler ile köylerin birleşme ve katılma konularını düzenlemektedir. Burada gönüllülük ekseninde bir birleştirme ve katılma düzenlenmiştir. Buna ek olarak yasanın "Tüzel Kişiliğin Sona Erdirilmesi" başlıklı 11. Maddesi uyarınca yapılan sınır değişiklikleri her ilde uygulanmamış olup, müşterek kararname aracılığıyla farklı illerde hayata geçirilmiştir.¹⁵ Bu maddeye göre, imar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin gerekliliği durumunda meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına beş kilometreden daha yakın duruma gelen belediye ve köyler, ilgili daha büyük belediyenin sınırları içine katılmaları düzenlenmiştir (Zengin, 2014b; Çınar vd.,2013).

Belediyelerin Köyleştirilmesi Politikası

İkinci temel politika olarak, belediyelerin köyleştirilmesinden söz etmek gerekir. 2003 yılında gündeme getirilen 5025 sayılı Bazı Belediyelerin Kaldırılması Hakkında Kanunda, liste usulü ile nüfusu 2.000'nin altına düştüğü gerekçesiyle belediyelerin köylere dönüştürülerek kapatılması düşünülmüştü. Öncelikle, bu yasanın da diğer 5019 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile 5026 sayılı yasalar gibi kanunlaşmadığını not etmek gerekir.

O tarihte gerçekleştirilemeyen belediyelerin kapatılmasına yönelik politikarlardan vazgeçilmemiştir. 2008 yılında çıkartılan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile belediyeler kapatılmıştır. Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten

¹⁵ Bu kapsamda, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 11. maddesi uyarınca sınır değişikliği yapılan il ve ilçeler şunlardır: Balıkesir, Denizli, Kütahya, Kırıkkale, Aksaray (2006); Antalya'nın Serik İlçesi (2007), Malatya, Aksaray, Düzce, Denizli, Bursa'nın İnegöl İlçesi, Kahramanmaraş, Kütahya, Bolu, Karabük (2008), Aydın, Antalya'nın Alanya İlçesi (2009), Kütahya, Trabzon (2010), Kahramanmaraş (2011), Niğde (2012) (Çınar vd., 2013: 148-151).

sonra yapılan ilk yerel seçimlerle birlikte, büyükşehirlerdeki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak ilçe belediyelerine katılmaları hükme bağlanmıştır (Zengin, 2016).

Ayrıca, yasada nüfusu 2.000'nin altında olduğu tespit edilen 862 belde belediyesinin, köye dönüştürülerek kapatılması hüküm altına alınmış olsa da Cumhuriyet Halk Partisi'nin Anayasa Mahkemesi'ne başvurusu sonucunda mahkeme, anılan belediyelerin kapatılmaktan kurtulmasının yolunu açmıştır. İçişleri Bakanlığı, Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulu arasında geçen hukuki süreç sonucunda dava açma süresi içinde iptal davası açan 836 belediye, köye dönüştürülmemiş, seçimlere belediye olarak girmiştir (Çınar vd., 2009: 113-137). Özetle, 5025 sayılı yasa yürürlüğe girmemiş, 5747 sayılı yasanın da tam anlamıyla uygulanamamış olması nedeniyle iktidarın küçük belediyeleri kapatma girişimi gerçekleşmemiştir.

Ancak hedefinden vazgeçmeyen iktidar partisi, 2012 yılında çıkarttığı 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehir sayısı artırılarak ve büyükşehir olan illerde ilçe belediyeleri dışındaki tüm diğer yerel yönetim birimlerini kapatarak amacına ulaşmıştır. Bu politikanın büyükşehir olan illerdeki sonuçlarına metropolleşme başlığında değinilecektir.

Metropolleşme

Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de kentler, yönetsel ve siyasal sınırlarını aşan bir gelişme, büyüme göstermektedir. Türkiye'de bir yandan, kapitalizmin gelişmesi ile birlikte kentlerin ekonomik olarak küreselleşmenin dinamiklerine entegre olma süreçleri de devam etmektedir. Diğer yandan, kentlerin çeperindeki kırsal alanların kentsel alanlara dönüştürülmesi ve özellikle eski kent merkezlerinin kentsel dönüşüme uğratılması gibi politikalar uygulanmaktadır. Bu kapsamda kentlerin ölçeğinin büyütülmesi söz konusu olmakta ve karşımıza farklı bağlamlarda büyük kent oluşturma süreçleri olarak tanımlanabilecek metropolleşme süreci/politikası çıkmaktadır.

Türkiye'deki metropolleşme süreci, yürürlüğe girmeyen 5019 sayılı yasa ile gündeme gelse de aslen büyükşehir belediyelerinin yerel yönetim sisteminin en önemli aktörleri haline getirildiği 5216 sayılı yasa ile başlatıldı. Söz konusu yasanın en önemli özelliklerinden biri Geçici 2. maddesiyle getirilen ve alanyazında pergel düzenlemesi olarak bilinen, sınır genişletme politikasıdır. Pergel düzenlemesine göre, nüfusları doğrultusunda büyükşehir belediyelerinin sınırları belirli

yarıçapta daireler çizilerek genişletilmiş¹⁶, İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediye sınırları ise il sınırlarına eşitlenmiştir. (Çınar vd., 2009; Zengin, 2014a; Zengin, 2016). Böylelikle, büyükşehirlerde sınırların genişletilmesi o yıllarda Türkiye'nin içinde bulunduğu yerleşme süreci ile doğru orantılıdır. Metropolleşme süreci yerleşme politikaları ile başlatılmış olsa da, neredeyse tüm siyasal aktörlerin kentsel rant konusundaki uzlaşmaları ile devam etmiştir.

2012 yılında çıkartılan 6360 sayılı yasa ile on dört il belediyesi de büyükşehir belediyesi yapılarak, büyükşehirlerin sayısı otuza çıkartılmıştır. Artık pergel uygulaması son bulmuş, tüm büyükşehir belediyelerinin sınırları il sınırlarına genişletilmiş, benzer bir biçimde büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırlarıyla çakıştırılmıştır. Otuz büyükşehir belediyesinde, il özel idareleri kaldırılmış, kaldırılan il özel idarelerinin yerine bu illerde, valiliklere bağlı tüzel kişiliği olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan 1.076 belde belediyesi ile 16.480 köy tüzel kişiliğini kaybetmiş ve mahalleye dönüştürülmüştür. Ayrıca, belediyelerin köyleştirilmesi politikası da 6360 sayılı yasa ile devam ettirilmiş, nüfusu 2.000'in altında olan 559 belediye, köye dönüştürülmüştür (Zengin, 2016).

Türkiye'de mevcut metropolleşme dinamiğinin özünde ekonomik ve toplumsal gereklerin yanında siyasal bazı nedenler de aranmalıdır. Yasanın çıkarıldığı dönemdeki demokratikleşme ve Kürt açılımı gibi politikalar ile birlikte değerlendirildiğinde Türkiye'nin yönetim yapısında bir dönüşüm talebi olduğu açıktır. Kürt sorununun çözümü için etnisite, dil ve kültür vb. temelli bir bölge yerel yönetimi kurmaktan kaçınan ancak dönüşüm taleplerini de karşılayan siyasal olarak daha nötr bir yerel yönetim yapısı olarak büyükşehir sisteminin yaygınlaştırılmasının ve güçlendirilmesinin düşünüldüğü iddia edilebilir (Çiner, 2014). Demokratikleşme adı altında yapıldığı dile getirilen metropolleşme ile ekonomik ve siyasal güç büyükşehir belediye başkanı ve büyükşehir belediye meclisi üzerinde yoğunlaştırılarak, devasa bir alanın kontrolü bu güce devredilmiştir. Büyükşehir belediye meclisinin yapısı göz önünde bulundurulduğunda temsildeki adaletsizlik de demokratikleşmenin ve yerleşmenin zıddı bir gerçeklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bilindiği gibi, belediyelerde nüfusa göre meclis üye sayısı belirlenmektedir. 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunda gösterilen nüfus aralıklarına karşılık gelen meclis üye sayıları göz önünde bulundurulduğunda, nüfusu az olan belediyelerin diğerlerine göre üstünlük sağladığı bilinmektedir. Büyükşehir belediye meclisinin oluşumu temelinde bakıldığında zaten var olan temsilde adalet sorununun bu düzenleme ile birlikte daha da arttığı söylenebilir.

¹⁶ Diğer büyükşehir belediyelerinden nüfusu 1.000.000'a kadar olanların sınırları 20 km, nüfusu 1.000.000 ile 2.000.000 arasında olanlar 30 km, nüfusu 2.000.000'un üzerinde olanlar ise 50 km genişletilmiştir.

Metropolleşmenin Türkiye'nin yönetiminin gidişatına koşturucu olarak hangi bağlamda ele alınabileceği, sürecin başından beri önemli bir tartışma konusu olmuştur. Yasanın yönetim yapısında oluşturabileceği sonuçlara ilişkin alanyazında, bütünşehirden, alansal yönetime, bölgeselleşmeden federalizme kadar farklı görüşler ortaya atılmıştır (Arıkboğa, 2013). Sonuçta, yerel ölçekte bir tür yoğunlaşma (concentration) olduğu açıktır. Bu yüzden de, doğal olarak, merkezileşme penceresinden ele alınmaktadır (Arıkboğa, 2013; Övgün, 2016).¹⁷ Ancak bu merkezileşme, Ankara'ya doğru değil, metropol özelliği göstermeden tanımlanmış olan metropolün, daha doğrusu alanın/bölgenin merkezine doğrudur. Böyle değerlendirildiğinde, bu süreç bölgesel ölçekte bir yoğunlaşma ya da bölgeselleşme (regionalisation) olarak da tanımlanabilir.

Bu çalışmanın yapıldığı sırada, büyükşehir belediyeleri ile ilgili yeniden düzenleme tartışmaları ve yeni büyükşehirlerin oluşturulması süreci halen devam etmektedir.

Diğer Saptamalar

KYTK'dan itibaren, yerel yönetimler alanında üst üste konulan politikalara geriye doğru bakıldığında, siyasal öncelikler temelinde yükselen etkinlik, hizmet sunum yöntemlerinde kalite gibi gerekçeleri de öne süren bir yaklaşımla yerel yönetimlerin ölçekleri değiştirilmiştir. Özellikle 6360 sayılı yasa, Osmanlı Devleti'nden devralınan yönetsel miras bağlamında Türkiye'nin yaşadığı en köklü dönüşümü temsil etmektedir. Söz konusu yasa sonucunda, Türkiye'de il özel idaresiz ve köysüz büyükşehirler ortaya çıkmıştır. Bu da idarenin iki farklı kademelemeye sahip olduğu bir yönetsel düzeni, bir diğer ifadeyle büyükşehirli ve büyükşehirsiz iller olmak üzere ikili/parçalı bir ayrımı ortaya çıkarmıştır.

Zaten Türkiye'de il özel idareleri ve küçük belediyeler kapasitelerinin sınırlılığından dolayı etkili olmadıklarından gerek iç gerek dış aktörler tarafından sıklıkla eleştirilmekteydi. Yönetsel açıdan bakıldığında hizmet sunmada yetersiz kalan belediyelerin kapatılması yerinde olmakla birlikte, İstanbul ve Kocaeli dışındaki büyükşehirlerde, büyükşehir sınırları ile il sınırlarının çakıştırılması temsil ya da demokrasi açısından önemli kısıtlar yaratmaktadır. Güçlü başkan modeli üzerine kurulu olan büyükşehir belediyeleri, özellikle genişletilen sınırlarıyla birlikte halkın temsil imkânını daraltmıştır. Ayrıca, sınırları genişletilen belediyelerin hizmet üretme konusunda yeterli hizmet/kaynak dengesine sahip olmadıkları da açıktır. Bu da doğal olarak, belediyelerin kendi imkânları ile hizmetleri görmelerinin mümkün olmaması gerçeğinden hareketle esnekliğin ve her türlü özel

¹⁷ Merkezileşme ve yerelleşme konusuna dünyadan ve Türkiye'den örnekler için bkz. (Göymen ve Sazak, 2014).

sektör sözleşme düzeninin belediye hizmetlerinin gördürülmesinde temel ilke haline gelmesine yol açmıştır. Daha açık bir ifadeyle, büyükşehirler, ihale ve taşeron yöntemlerine mecbur bırakılmışlardır (Çiner, 2016).

Sonuçta, adım adım ilerleyen bu reform politikaları, özellikle büyükşehir belediyeleri temelinde köklü bir dönüşümü ortaya çıkarmıştır. Bu durum, Türkiye'nin yönetim yapısının rekonpozisyonu olarak değerlendirilmelidir. Bu kapsamda sırasıyla işlenen reformların Türkiye'ye getirdiği yönetsel düzene dair diğer bazı saptamalar yapılması yerinde olacaktır.

Yerel Yönetimlerin Geniş Bir Biçimde Yetkilendirilmesi

Adım adım gerçekleşen, kimi zaman artımcı, çoğu zaman gel gitli ve çelişkili sürecin sonunda, kamu yönetimi reformu felsefesi yaşama geçmiş, çıkartılan yasalarla özellikle yerleşme süreci başlatılmıştır. Bu kapsamda belediyelerin yetkileri, görevleri ve kaynakları nispi olarak güçlendirilmiştir. 2008 yılında çıkarılan 5779 sayılı yasa ile il özel idarelerinin ve belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar artırılmıştır. İlgili tablodan, 2002-2016 yıllarındaki dönüşüm rahatlıkla izlenebilir.

Tablo 1. Yerel Yönetimlerin Genel Bütçe Vergi Gelirleri Toplamından Aldıkları Paylar (2002-2016)¹⁸

(Bin TL)	İller Bankası Toplamı	Belediyeler Payı	Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	İl Özel İdareleri	Büyükşehir İlçe Belediyeleri	Büyükşehir Bel. Toplamı	Toplam
2002	3.272.491	2.757.717		514.774		1.474.180	4.746.671
2003	3.726.180	3.051.572		674.608		1.635.029	5.361.209
2004	5.446.994	4.590.163		856.831		2.493.528	7.940.522
2005	6.333.455	5.337.167		996.288		3.806.396	10.139.851
2006	6.849.160	5.771.765		1.077.395		4.057.033	10.906.193
2007	8.364.071	7.048.375		1.315.696		4.921.307	13.285.378
2008	10.167.844	8.568.409		1.599.435		5.840.259	16.008.103
2009	11.188.110		4.905.556	1.979.435	4.303.119	6.130.478	17.318.588
2010	13.686.425		3.158.406	1.052.802	9.475.217	7.302.537	20.988.962
2011	16.497.595		3.807.137	1.269.046	11.421.412	8.613.324	25.110.919
2012	18.120.754		4.181.712	1.393.904	12.545.137	9.929.272	28.050.026
2013	21.200.997		4.892.538	1.630.846	14.677.613	11.574.128	32.775.125
2014	22.912.411		5.287.479	1.762.493	15.862.438	16.518.060	39.430.471
2015	26.507.107		6.117.025	2.039.008	18.351.074	20.057.996	46.565.103
2016	29.497.086		6.807.021	2.269.007	20.421.058	22.532.230	52.029.316

¹⁸ (Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2017).

Güçlü bir devlet geleneğine sahip Türkiye’de, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında dengeli bir ilişki bulunmaktadır. Net olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetkiler tanımlanmamış olsa da, yasa koyucu belediyenin görev alanını tanımladığı mahalli müşterek ihtiyaç kavramını oldukça geniş tuttuğundan neredeyse her şeyi belediyelerin görev alanına bırakmış gibi durmaktadır.

1580 sayılı Mülga Belediye Kanununun 15. maddesinde belediyelerin görevleri sayılmış, sıralanmış ve sınırlandırılmıştır. Daha sonra, 5272 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinde yer alan düzenlemede bu sınırlamaların kaldırılması tercih edilmiştir. Ancak, “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır” hükmüne açılan davada Anayasa Mahkemesi ilgili maddeyi Anayasa’ya aykırı bulma gerekçesinde, üniter devletlerde kamu hizmetlerinin görülmesinde merkezi yönetimin genel görevli, yerel yönetimlerin ise özel görevli olduğunu vurgulamaktadır. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi, özel görevli olarak tanımladığı yerel yönetimlerin görevlerinin somut ve belirgin bir biçimde düzenlenmesini gerekli gördüğünden söz konusu maddeyi 2007 yılında iptal etmiştir (E.2005/95, K. 2007/5). Anılan hüküm yasadan çıkartılmış olsa da zaten belediyeler açısından belirlenen görevler oldukça geniş bir alanı kapsamaktadır. Bu da belediyelerin geniş bir biçimde yetkilendirildiği sonucunu ortaya çıkmıştır (Gündüz, 2014).

Kanunun yanı sıra yerel yönetimlere yapılan yetki devrinde, 2005 yılında Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatları Hakkında Yönetmeliği’ne¹⁹ değinmek gerekir. Bu yönetmelikle, daha önceden merkezi yönetime ait pek çok ruhsat yetkisi yerel yönetimlere devredilmiştir. Daha açık bir ifadeyle, işyerlerinin ruhsatlandırılması ve denetiminde genel yetki yerel yönetimlere bırakılmış ve mülki idare yerel yönetimler karşısında zayıflatılmıştır. Mülki idare amirlerine yalnızca, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerindeki illegal faaliyetler ile alkol ve tütün tüketimine yönelik bazı konularda yetkiler bırakılmıştır (Can, 2015).

Uygulamada belediyeler, kendilerine verilen zorunlu görevleri yerine getirmekte, kendi görev alanına girmekle birlikte yapmaya zorunlu tutulmadığı görevleri ise kendilerine verilen takdir yetkisi alanında siyasal önceliklerine göre değerlendirerek yapıp/yapmamaya karar vermektedir. Takdir yetkisinin dışında, belediyelerin kapasite ya da çeşitli gerekçelerle de yerine getiremeyeceği ya da görevi dışında gördüğü diğer hizmetleri merkezi yönetim tamamlamaktadır. Ancak, büyükşehir belediyeleri açısından bakıldığında daha karmaşık bir durumla karşılaşmaktadır. Çünkü büyükşehir belediyelerinin, kanununda verilen yetkilerle fiili olarak neredeyse her şeyi yapabilecek duruma getirildiği iddia edilebilir.

¹⁹ RG: 10.08.2005, 25902.

Sözgelimi, Türkiye’de bir büyükşehir belediyesi, “büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek...” maddesinde verilen yetkisi çerçevesinde taksileri bir gecede kaldırarak, yerine dünyada esnek ve yenilikçi taşımacılık örneği olarak bilinen *uber* ile sembolize edilen yeni uygulamaları hayata geçirebilir.

İhale Sistemi ve Taşeronluğun Yaygınlaştırılması

Son otuz yılın en tartışmalı konusu olan kamu hizmetlerinin özel sektör aktörlerine gördürülüp gördürülmemesidir. Türkiye’nin 1980’li yıllardan itibaren girdiği dönüşüm sonucunda, özelleştirme ve yeni kamu işletmeciliği akımlarının etkisiyle özel sektör kamu hizmetlerinin sunumunda bir aktör haline getirilmiştir. Kamu hizmeti özel sektöre niteliği ve şartları farklı sözleşme türleriyle devredilmektedir. Bu süreç, ihale ve taşeronlaştırma gibi yöntemlerin yanı sıra, sadece klasik özel sektör unsurlarının dışında çeşitli aktörlerin de yer aldığı bir düzene doğru evirilmektedir. Bunun sonucunda, Amerika Birleşik Devletleri’ndeki çeşitli yönetim uygulamalarında ortaya çıkan, gönüllü (*non-profit*) grupların kamu hizmetlerinin görülmesinde yeni aktörler olarak bu alanı doldurmaya başladığı gözlenmektedir (Gonzalez III ve Kemp, 2016).

Kamu hizmetlerinin hem özel sektöre hem de devlet dışı diğer aktörlere gördürebilmesi konusu, KYTK’nın 11. maddesinde etkinlik ve verimlilik gibi gerekçeler öne sürülerek düzenlenmiştir. Nitekim 5393 sayılı yasanın 67. maddesinde açıkça, hizmetlerin özel sektöre gördürülebileceği hükme bağlanmış, böylelikle bu durum yerel yönetimlerin en önemli gerçeği haline getirilmiştir. Uygulamadan saptadığımız kadarıyla, ihale ve taşeronlaştırma hizmetlerin gördürülmesinde belediyelerin kullandığı birincil araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle büyükşehir belediyelerinde hemen her türlü hizmetin bu yöntemlerle yürütüldüğü açıktır. Etkinlik ve verimlilik adına ortaya atılan bu uygulamalar, yakın ve orta vadede su ve kanalizasyon idareleri gibi sermaye açısından karlı alanlara da sıçrayarak vatandaşların daha pahalıya hizmet almaları sonucunu doğurabilir.

Hâlihazırda belediyelerin hangi hizmetleri piyasalaştırdığı verisine Kamu İhale Kurumu’nun Elektronik Kamu Alımları Platformu’ndan (EKAP) ulaşmak mümkündür.

Bazı Yetkilerin Merkezileşmesi

Yetki bakımından güçlendirilen yerel yönetimler, özellikle 2011 yılından itibaren, bazı konularda yerini merkezi yönetime bırakmaya başlamıştır. Bunun en çarpıcı örneği, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yapı kullanma izin belgesinden işyeri ruhsatlarına, stratejik plandan çevre planlarına kadar önemli görevleri bünyesinde bir araya getirmesidir. Bu bakımdan, Bakanlığın Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü'nün ve Altyapı Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün değişen görevlerine bakmak yerinde olacaktır (Gündüzöz, 2014).²⁰ Yönetimde, buna benzer örnekler çoğaltılabilir.

Ayrıca, 6360 sayılı yasa ile büyükşehirlerde kaldırılan il özel idarelerinin yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur. Ancak, İçişleri Bakanlığı'nın tüzel kişiliğe sahip olmayan YİKOB'larda ödeneklerin geciktiği ve bunun da ihale süreçlerinin işletilememesi sonucunu doğurduğu ve yerel kalkınma için gerekli işbirliği imkânlarını geliştiremeyen atıl bir yapının ortaya çıktığına dair saptamaları sonucunda 2016 yılında çıkartılan 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile YİKOB'lara tüzel kişilik verilmiştir. Bu durum YİKOB'ları ilk bakışta ve kolaycı bir yorumla merkezleşmenin aracı olarak gösterse de, İçişleri Bakanlığı'nın saptamalarından anlaşılacağı üzere aslında uygulamada bazı karşılaşılan sorunların çözülmesi amacıyla bu yola başvurulduğu açıktır. Böylelikle tüzel kişiliğe sahip olan YİKOB'lar sözleşme ve protokol imzalayabilmekte, dolayısıyla kendinden beklenenleri yerine getirebilmektedir.

YİKOB'ların tüzel kişiliğe kavuşmasının ardında uygulamadan gelen sorunların yanı sıra güncel siyasal gelişmelerin de payı vardır. Örneğin, son dönemde Güneydoğu Anadolu Bölgesinde yaşanan terör olayları ve askeri birliklerin ihtiyaçları karşısında belediyelerin ilgili taleplere yeterli derecede yanıt verememesi nedeniyle, yeni büyükşehir belediyesi sisteminde boşlukta kalan bazı görevleri yerine getirebilmede özellikle ödenek anlamında çözüm üretebilmesi için YİKOB'lara tüzel kişilik verilmiştir.

Güncel siyasal gelişmeler, 1 Eylül 2016 tarihinde çıkartılan 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile belediye meclis üyelerinin ve başkanlarının terör örgütü bağlantıları nedeniyle görevden alınmalarına ve yerlerine görevlendirilmeler yapılmasına da yol açmıştır (Keleş ve Özgül, 2016). Mülki idare, devletin yeni kamu politikalarının uygulanmasında kritik bir konumdur.²¹

²⁰ Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği RG: 14.06.2014, 29030.

²¹ Kamu politikalarının uygulanmasında mülki idarenin rolü için Bkz. (Çiner ve Karakaya, 2013).

Sonuç

Devletin dönüşümü, makro siyasal bir çerçeve ile ister piyasa karşısında gerilemesi üzerinden, isterse uluslararası kuruluşların dayattığı reçeteler üzerinden okunsun devletin içinde yarattığı değişim bu ikisinden bağımsız ele alınamaz. Devlet, bir taraftan ekonomik, ideolojik ve siyasal gerekçelerle bazı konularda ve alanlarda piyasa karşısında geriye itilirken, bazı alanlarda ise öne çıkmaktadır.

Bu makalede rekompozisyon olarak kullanılan devletin yapısının ve işlevinin dönüştürülmesi süreci, devleti dönüştüren reformlar bütünü/demeti olarak da tanımlanabilir. Ancak arka arkaya konulduğunda ve makro bir bakış açısı geliştirildiğinde, kamu yönetiminde niteliği, büyüklüğü, etkisi ve ölçeği farklı olarak gerçekleştirilen reformların devletin kompozisyonunu nasıl değiştirdiği anlaşılacaktır.

Reform konusu, tarihsel ve bütünsel bir biçimde ele alındığında ancak anlamlıdır. Bütün olarak ele alınmadığı takdirde, daha açık ifadeyle, kamu yönetiminden çok kamu örgütlerinin tekil düzeyde değişimi üzerinde durulur. Reformlar, parça parça, konu konu ele alındığında çeşitli açılardan olumlu ya da olumsuz bir biçimde değerlendirilebilse de genele olan etkisini göstermediğinden sağlıklı bir değerlendirmeye ne yazık ki imkân vermemektedir. Elbette ki analizin derinleştirilmesi için belirli bir reformu ele almak gereklidir, ancak bütün ile ilişkisi kurulmamış parça incelemeleri yetersiz bir araştırma alanı ortaya koyabilmektedir.

KYTK, Türkiye'nin yönetiminin değişiminde milat olarak gösterilebilir. Onun getirdiği anlayış ve yaklaşım çerçevesinde, Türkiye'nin yönetimi son derece köklü bir biçimde değişmiştir. Bu çerçevede KYTK'dan günümüze kadar yerel yönetimler alanındaki dönüşüme bakıldığında, KYTK'nın hazırlandığı dönemde yerel yönetimlerden, yerelleşmeden, yerel demokrasiden ve yerel özerklikten yana olan iklim, günümüzde bambaşka bir siyasal atmosfere ve duruma yerini bırakmıştır. Bu yeni şartlarda, bir yandan bu yazıda değinilmese de kalkınma ajansları adeta taşra teşkilatına dönüşmüş, özellikle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı merkezleşmenin aracı olmuş, diğer yandan, büyükşehir belediyeleri il sınırlarında tek hâkim olarak son derece güçlü yönetsel birimler olarak yerini almıştır.

Son olarak, Türkiye'nin yerel yönetimler gerçeğine ilişkin altı çizilmesi gereken üç nokta vardır. Birincisi, büyükşehir belediyelerinin ölçeği büyütülmüştür. İkincisi, kamu hizmetlerinin çeşitli biçimlerde özel sektör tarafından sunulması yaygınlaştırılmış, ihale ve taşeronlaştırma yöntemleri yerelleştirilerek genelleştirilmiştir. Daha açık bir ifadeyle, özellikle belediye hizmetleri piyasalaştırılmıştır. Üçüncüsü, büyükşehir reformundan sonra ortaya çıkan ikili yönetsel yapı ve onun

getirdiği sorunlardır. Burada kritik olan, devlet biçiminin geleceğidir. Çünkü Türkiye, bir yandan merkezileşme ile yerelleşme, diğer yandan metropolleşme ile bölgeselleşme arasında kendine uygun olanı bulmaya çalışmaktadır.

Kaynakça

- AK PARTİ, *Acil Eylem Planı*, Ankara, 2002.
- Alada, Adalet Bayramoğlu, “Bir Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı Üzerine...”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 23-24, 2001, s.35-46.
- Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi (AÜSBF), *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler -1*, Ankara, 2003a.
- Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi (AÜSBF), *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler -2*, Ankara, 2003a.
- Arıkboğa, Erbay, “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, *Yerel Politikalar*, Sayı: 3, 2013, s.48-96.
- Avaner, Tekin, *Kamu Yönetiminde Reform: Bağımlılık Bağlamında Reformun Antropolojisi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2010.
- Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, *Recommendation 29 (1997) on The State of Local And Regional Democracy in Turkey*, <https://rm.coe.int/168071a74a>, Erişim Tarihi: 8.9.2017.
- Can, Hasan Hüseyin, “İşyerlerinin Ruhsatlandırılması Ve Denetiminde Mülki İdare Amirlerinin Yetki ve Görevleri”, *İdarecinin Sesi*, Sayı:166, 2015, s.17-21.
- Çınar, Tayfun, Bülent Duru, Can Umut Çiner ve Ozan Zengin, *Belediyenin Sınırları*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. Ankara, 2013.
- Çınar, Tayfun, Can Umut Çiner ve Ozan Zengin, *Büyükşehir Yönetimi: Bütünleştirme Süreci*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 2009.
- Çiner, Can Umut, Oral Karakaya, “Merkez-Yerel İlişkisi ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, *A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 68/2, 2013, s.63-93.
- Çiner, Can Umut, "Büyükşehir Reformu: Olumlu ve Olumsuz Yönler", *6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Yeni Büyükşehir Modeli ve Uygulama Sonuçları Sempozyumu*, Uğur Ömürgönülşen, Uğur Sadioğlu (Ed.), Hacettepe Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2016, s.191-195.
- Çiner, Can Umut, “Avrupa’da Bölgeler ve Federalizm: Bölgeler Avrupası Tartışması Üzerine”, Ayşegül Mengi, Deniz İşçioğlu (Ed.), *Kentsel Politikalar*, Palme Yayınevi, Ankara, 2018a, s.651-665.

- Çiner, Can Umut, “La réforme métropolitaine en Turquie: Les discussions autour de la ville unifiée”, *La Revue Administrative*, 402, 2014, s.85-95.
- Çiner, Can Umut, “Territorial policy making and administrative reform in Turkey”, Caner Bakır, Güneş Ertan (ed.), *Policy Analysis in Turkey*, University of Bristol Policy Press, Bristol, 2018b.
- Dinçer, Ömer, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Samsun Konuşması, http://www.omerdincer.com/document/samsun_konusmasi.pdf, 2003, Erişim Tarihi: 8.8.2017.
- Dinçer, Ömer, *Türkiye’de Değişim Yapmak Neden Bu Kadar Zor?*, Alfa Yayıncılık, 2015.
- Farmer, David John, “Derrida, Deconstruction and Public Administration”, *American Behavioral Scientist*, 41/1, 1997, s.12-27.
- Gonzalez III, Joapuın Jay, Roger L. Kemp (Ed.), *Privatisation in Practice. Reports on Trends, Cases and Debates in Public Services by Business and Nonprofits*, McFarland Company Inc. Publishers, North Carolina, 2016.
- Göymen, Korel, Onur Sazak (Ed.), *Centralization Decentralization Debate Revisited*, İstanbul, Sabancı Üniversitesi İstanbul Politikalar Merkezi, 2014.
- Güler, Birgül Ayman, “Kamu Yönetiminde Değişme Nasıl İncelenebilir”, *Çalışma Notu*, 2004a, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/reform.pdf>, Erişim Tarihi: 9.9.2018.
- Güler, Birgül Ayman, *Panel: Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısı*, Ankara Barosu, İnteks Basım Yayın, 2004b.
- Gündüzöz, İlker, "Reformun Reformu": 2004-2014 Dönemi Yerel Yönetim Reformuna Analitik Bir Bakış”, KAYFOR 12 Yayınlanmamış Tebliğ, 2014.
- Kada, Nicolas, “Proximité”, N. Kada, R. Pasquier, C. Courtecuisse, V. Aubelle (Ed.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, 2017, s.863-867.
- Keleş, Ruşen, Ayşegül Mengi, *Avrupa Birliği’nin Bölge Politikaları*, Ankara, Cem Yayınları, 2. Baskı, 2017.
- Keleş, Ruşen, C. Giray Özgül, “Belediye Organlarına "Kayyım" Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 72/2, 2017, s. 299-313.
- King, Desmond, “Une nouvelle conception de l’État: de l’étatisme an néolibéralisme”, , Vincent Wright, Sabine Casesse (Dir.), *La Recomposition de l’Etat en Europe*, Paris, Editions La Découverte, 1996, s.36-54.
- KYTK Genel Gerekçe, *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2, T.C. Başbakanlık, Ankara, 2003, s.65-92.

- Lanza, Albert, *Les Projets de Réforme Administrative en France*, Paris, Presses Universitaires de France, 1968.
- Le Gales, Patrick, Nadege Vezinat, *L'Etat Recomposé*, Presses Universitaires de France, Paris, 2014.
- Monjal, Pierre Yves, “Subsidiarité”, N. Kada, R. Pasquier, C. Courtecuisse, V. Aubelle (Ed.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, 2017, s.986-990.
- Övgün, Barış, “Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi?”, *Mülkiye*, 40/3, 2016, s.159-179.
- Pontier, Jean Marie, “Préface”, Marie-Christine Steckel-Assouere (Dir.), *La Recomposition Territoriale: La Décentralisation Enté Enjeux et Obstacles*, Paris, L’Harmattan, 2016.
- Schick, Allen, “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms”, *The World Bank Research Observer*, 13/1, 1998, s.123-131
- TBMM, <https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP59.htm>, 2003, Erişim Tarihi: 8.8.2017.
- T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, <https://www.muhasibat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistik-detayi?tabId=1&pageId=4>, 2017, Erişim Tarihi: 1.12.2017.
- Tutum, Cahit, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayınları, 1994.
- World Bank, <http://projects.worldbank.org/P070561/programmatic-financial-public-sector-adjustment-loan-pfpsal?lang=en&tab=documents&subTab=project-Documents>, 2017, Erişim Tarihi: 10.10.2017.
- Wright, Vincent, Sabine Casesse (Dir.), *La Recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, Editions La Découverte, 1996.
- Zengin, Ozan, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 72/2, 2014a, s.92-116.
- Zengin, Ozan, “The Transformation of Rural Areas Through Metropolitan Municipality Reform in Turkey”, *Paper presented at XIV World Congress of Rural Sociology*, Ryerson University, 2016.
- Zengin, Ozan, “Yakın Dönem Büyükşehir Belediyesi Reformu ve Orman Köyleri Meselesi”, in D. İşçioğlu (Ed.), *Türk Dünyasında Yerel Yönetimlerin Sorunları*, Nobel, Ankara, 2014b, s. 383-408.

TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISINDAN BUGÜNE MEKÂNSAL PLANLAMA MEVZUATI VE UYGULAMALARININ DÖNÜŞÜMÜ VE ETKİLERİ

Savaş Zafer ŞAHİN*

Özet

Son otuz yıldır, kapitalizmin krizi ve devletin yeniden yapılandırılması tartışmaları mekânsal bir boyut kazanmaya başlamıştır. Özellikle adem-i merkezileşme, ölçek ve yönetsel düzeyler, yetkilerin devletin farklı kademeleri arasında yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya taşınması önemli çalışma alanlarını oluşturmaktadır. Devletin merkezi ve yerel yönetimler düzeyleri arasındaki yetkiler sürekli olarak yeniden dağıtmakta, yeni ölçekler oluşturulmakta ya da eski ölçekler önemini kaybetmektedir. Son on yıldır Türkiye’de yerel yönetimler reformu adını altında gerçekleştirilen mülki idare değişiklikleri de bu kapsamdadır. Bu değişikliklerin kent planlama sürecine yapısal etkileri olmaktadır. Bu makalede 2000’li yılların başında kısmen yasalaşan “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” sonrası dönemde mekânsal planlama sistemindeki değişiklikler yeniden ölçekleme açısından eleştirel bir yaklaşımla ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yeniden Ölçekleme, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Mekânsal Planlama, Türkiye.

* Doç. Dr., Atılım Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, zafer.sahin@atilim.edu.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8915-5823>.

THE TRANSFORMATION OF SPATIAL PLANNING LEGISLATION AND ITS IMPLEMENTATION IN TURKEY FROM THE PROPOSAL OF BASIC LAW OF PUBLIC ADMINISTRATION TO TODAY

Abstract:

In the last three decades, discussions on crisis of capitalism and restructuring of state gained a spatial dimension. Decentralization, scale and administrative level, transfer of authority between different levels of government top-down and bottom-up constitutes important areas of study. Authorities have been continuously re-distributed among central and local government levels of the state, new scales are constituted or old ones became ossified. Rearrangements of territorial administration in Turkey under local government reform in the last decade can be accounted for the same scope. These changes created structural influences on urban planning. In this paper, the changes in spatial planning system in post- "Proposal of the Basic Law of Public Administration" period will be handled with regards to rescaling in a critical approach.

Key Words: Rescaling, The Proposal for the Basic Law of Public Administration, Spatial Planning, Turkey.

Giriş

Tüm dünyada ve Avrupa'da, büyük kentler, metropoliten alanlar ya da kent bölgeler gibi farklı adlarla anılan mekânsal yapıların nasıl yönetileceği ve planlanacağı son on yıldır yaygın bir şekilde tartışılmaktadır. Meselenin bir tarafını kentsel yapılarda sermaye birikiminin farklı şekilde yığılması ve bu sebeple farklı mekânsal karşılıklar üretmesi oluştururken, diğer tarafını devletlerin bu süreci kolaylaştırmak ve yönlendirmek için devletin farklı ölçeklerini yeniden yapılandırması ve adlandırması oluşturmaktadır. Ancak, bu iki farklı sürecin birbiri ile uyum içerisinde gerçekleştirilmesinde ciddi sorunlar yaşanmaktadır. Devletin yeniden ölçeklenmesi ya da yapılandırılması olarak adlandırılabilir olan çabaları gerçekleştiren kurumsal yapıların ve aktörlerin algıladıkları mekânsal yapıların gerçekte çok daha farklı gelişim çizgileri izleyebildikleri görülmektedir. Burada geleneksel anlamda yerleşme, adem-i merkezileşme gibi yaklaşımların çok hızlı bir şekilde daha farklı mekansallaşmış ya da tam tersi mekanın niteliklerini göz ardı eden farklı şekilde standartlaştırıcı merkezizetçi yaklaşımlara bırakabildikleri şaşırtıcı bir şekilde izlenmektedir. Zaten, devletin mekanla ilişkisini inceleyen pek çok yazarın (Brenner, Peck, & Theodore, 2010) hem farklı ülke deneyimlerinde hem de aynı ülkede çok kısa zamanda ortaya çıkan birbiriyle çelişkili

gibi görünen durumları açıklamaya çalıştıkları ve durumu neo-liberalizmin ruhunda yer alan esneklik ve deneysellik ile anlamlandırdıkları görülmektedir.

Bu anlamda Türkiye’de iki temel kırılma noktası yaşandığı söylenebilir. Birinci kırılma noktası 2000’li yılların başında Adalet ve Kalkınma Partisinin iktidara gelmesinin ardından ortaya konan, ve aslında 1980’li yıllardan bu yana başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere çeşitli devlet kurumlarının içerisinde tartışılan reform önerilerini bir araya radikal bir şekilde getiren Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısıdır. Tamamı yürürlüğe girmese de özellikle merkezi yönetimin önemli bazı yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesini, özel idarenin geçmiştekinden farklı olarak ağırlıkla kırsal kalkınma için gerekli altyapıyı kurmaya odaklanan bir kurum haline gelmesini ve yönetim olarak adlandırılan anlayışın ilkelerinin kamu yönetiminde telaffuz edilmesini sağlamıştır. İkinci olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısından neredeyse yaklaşık olarak on yıl sonra Yeni Büyükşehir Belediyeleri Kanunu olarak adlandırılan 6360 Sayılı Kanun yürürlüğe girmiş ve Tanzimat Fermanı’ndan bugüne gelen il sisteminde işlevsel durum değişmiş, 1985 yılından bu yana var olan büyükşehir sistemi de yeni bir boyuta taşınmıştır. Bu değişiklik Türkiye’deki tüm siyasal, sosyal ve iktisadi dengeleri yapısal olarak değiştirecek bir nitelik taşımaktadır. Bu değişikliğin ardından 2017 yılında gerçekleştirilen referandum sonrasında da cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılan yeni ve daha merkezîyetçi bir sistem fiilen yürürlüğe girmiştir. Yani on yıl içinde Türk Kamu Yönetimi yerelleşmeyi hedefleyen bir yaklaşımdan hem yerelde hem de merkezde merkezleşmeyi getiren yeni bir duruma geçmiştir. Kuşkusuz bu değişikliklerin en önemli ve başta gelen etkilerinden birisi Türkiye’de kent planlama ve şehircilikle ilgili süreçlere ilişkindir. Mülki İdare Sisteminde gerçekleştirilmeye çalışılan değişikliklerle birlikte Türkiye’deki nüfusun yaklaşık %75’inin yaşadığı büyükşehirlerin nasıl planlanacağı ve yönetileceği daha uzun yıllar boyunca tartışılmaya adaydır. Bu makalenin yazıldığı günlerde mevcut 30 büyükşehir dışında kalan illerin de bir şekilde büyükşehir ilan edileceğine ilişkin iddialar kamuoyuna yansımaya başlamıştır.

Ancak, yapılmaya çalışılan düzenlemelerin Türkiye’ye özgü yanları olmakla birlikte dünyada ve Avrupa’da da benzer değişikliklerin son otuz yıldır süregelmekte olduğu da bilinmektedir (Zimmermann, 2017; Zimmermann & Getimis, 2017a, 2017b). Kent planlama, kamu yönetimi, yerel yönetimler, bölgesel kalkınma ve devlet kuramlarına ilişkin olarak ortaya konan kuramsal birikim bu konuda çok farklı ülke örnekleri özelinde belirgin bir katkı oluşturmaktadır. Bu çalışmaların bir kısmı kent içi dinamikleri (Arboleda, 2016; Fricke, 2016), bir kısmı kentler arası bölgesel kalkınma dinamiklerini ele almakta (Fedeli, 2016), önemli bir kısmı devletin yeniden yapılandırılmasının ölçek ve mekan boyutuna ilişkin düzenlemeleri odağa almakta (Geppert, 2017) ve yine ciddi bir çalışma alanı da eleştirel bir tutumlar küresel kapitalizmin içinde bulunduğu krizlere bir tepki olarak devletin farklı kademelerde nasıl yeniden düzenlendiğine dikkati çekmektedir

(Tomàs et al., 2017). Bu farklı kuramsal çerçevelerin Türkiye’deki yerel yönetimler ve kent planlama alanlarına doğrudan ya da dolaylı olsa da katkıları olsa da Türkiye’de devletin yeniden yapılandırılmasındaki mekânsal ve ölçek unsurlarının bu anlamda bütünsel olarak ele alınabildiğini söyleyebilmek olası görünmemektedir. Oysa ki bu anlamda yapılacak değerlendirmelerin hem Türkiye özelinde yapılmış gibi görünen mülki idare düzenlemelerinin küresel sistem içerisindeki konumlanışını hem de bu düzenlemelerin kentsel mekanla ilişkilendirilmesini daha doğru kurgulamada katkılarda bulunma potansiyeli bulunmaktadır.

Bu anlamda bu makalenin de temel amaçlarından birisi bu alandaki yazına atıfta bulunarak Türkiye’de son dönemde yapılan bazı düzenlemelerin kent planlaması özelindeki etkilerini ele almaktır. Bunun için öncelikle “yeniden ölçekleme” ve “devletin yeniden mekânsal alanı keşfetmesi” olarak adlandırılan kuramsal tartışmalar ele alınacak, Türkiye’de bu anlamda son on yılda gerçekleştirilen düzenlemeler genel olarak değerlendirilecektir. Sonuçta ister merkezi hükümet eliyle ister yerleşmiş bir sistemde yerel yönetimler eliyle gerçekleştirilen planlama süreçlerinin ve kullanılan planlama yetkilerinin temelde ortaklaşan bazı yönlerinin bulunduğunu ve bu ortaklaşmanın ortaya çıkan yeni sistemde kentlerin ve yerleşmelerin geleceğini planlamak gibi bir hedefinin olup olmadığını sorgulamak gerekmektedir. Bu tür bir sorgulamanın sonucunda, mekânsal planlama türü faaliyetlerin mekana ilişkin farklı süreçlerin gerçekleşmesini kolaylaştırıcı mı zorlaştırıcı mı olduğu, bunda hangi kurumların ya da aktörlerin etkisinin bulunduğu ve ne tür farklılaşmaların ortaya çıktığı ortaya konabilecektir. Böylelikle Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı sonrası dönemde Tasarının mekânsal planlama açısından Tasarının temel açık ya da örtülü hedeflerinden ne düzeyde sapıldığı belirlenebilir.

Yönetişim Siyasa ve Yeniden Ölçekleme

Son yirmi yıldır; neoliberal kentsel politikaların etkisi altında metropoliten alanların gelişiminin yönlendirilme ve planlanmasında, birer yerel mekânsal birim olarak ortaya çıkan ‘kent-bölge’lerin yönetiminde, var olan idari sınırların ve yetkilerin düzenlenmesinde ve nihai olarak ülkelerin ulusal mekânsal dizgelerinin yapılandırılmasında son derece hızlı ve derinlemesine etkiler yaratan yapısal müdahalelerde bulunmaktadır. Gelişmiş kapitalist ülkelerde ve gelişmekte olan ülkelerde bu müdahalelerin boyutları ve biçimi farklılıklar göstermekle birlikte temelde müdahalenin amacının daralan ve sürekli kriz tehdidi altına giren piyasaların sorunlarını çözmek için yayılan, farklılaşan ve nitelik değiştiren metropoliten alanlarda yatırımların önündeki engellerin kaldırılması ve görece olarak neoliberal siyasalarla beklenen başarının elde edilememesi olarak ifade edilebilir. Bu amaçla, devletin merkez-yerel yönetimler kademelenmesi içerisinde var olan ölçeklerin yerlerinin kaydığı, yeni ölçeklerin tanımlandığı ve devletin mekânsal

atıflı bir yeniden yapılanma sürecine tabi tutulduğu görülmektedir. Sonuçta, yetkilerin merkezi hükümet ya da yerel yönetimler düzeylerinde giderek tekelleşmekte olduğu, idari sınırların yalınlaşmakta ve aynılaştırılmakta olduğu görülmektedir.

Büchs (2009), yaşanan bu dönüşümün dikey ve yatay boyutları olduğunu ve dönüşümün tam olarak algılanabilmesi için kimi zaman çatışmalı ve çelişkili durumlar yaratma potansiyeline sahip olan her iki boyutun birlikte ele alınması gerektiğini vurgulamaktadır. Bir yandan devletin mekânsal hiyerarşisi içerisinde yetkiler merkezi hükümet, yerel yönetimler ve aradaki devlet kademeleri arasında yer değiştirirken bir yandan da devletin her kademesindeki yetkiler aynı düzeyde devlet olmayan kademelere aktarılabilir. Bu aktarımda teknolojik gelişmeler, küresel piyasaların kuralsızlaşması ve devletin rolüne ilişkin hâkim söylemler etkili olmaktadır. Yetki aktarımında bazen hem dikey hem de yatay bir aktarım söz konusu olabilir. Aktarılan yetkinin türü de önemlidir. Kimi zaman siyasa yapma, kimi zaman siyasa uygulama, kimi zaman da hem yapma hem de uygulama yetkileri yönetsel sınırlarla birlikte değiştirilebilir. Burada esas unutulmaması gereken çoğunlukla bu tür değişimlerin arkasındaki temel sebeplerin kesirtilmesinin zor olmasıdır. Çoğunlukla etkinlik, verimlilik, tasarruf gibi birçok sıfatla adlandırılan yönetsel yeniden yapılanmaların ardında yatay bir yetki aktarımı olduğu görülebilir. Ya da açık bir merkezileşme hareketinin siyasal süreçlerle yakından ilişkisi olabilir.

Bu anlamda öne çıkan ilk kavram “çok düzlemlili yönetim” olarak görülmektedir. Esas olarak Avrupa Birliğinin bütünleşme sürecindeki yeniden yapılanmayı anlamlandırmak için ortaya atılan bu kavram yetkilerin yukarıdan aşağıya ya da aşağıdan yukarıya aktarılmasını ele almakla birlikte bu süreçlere ilişkin merkezileşme ya da adem-i merkezileşme süreçlerinin etkilerini ele almaktadır. Özünde “yönetimden yönetişime” bir dönüşümün (Rhodes, 1996) devletin farklı kademelerine nasıl yansımaları gerektiğine ilişkin bu çerçevede başta Avrupa Birliği olmak üzere Akdeniz ve Ortadoğu’daki birçok ulus-devleti derinden etkilemiş, esasında yönetişim kavramı devletin yeniden yapılandırılmasında etkin olmuştur. Rhodes (1996), Pierre ve Peters (2000) bu anlamda yönetişimi devletin geleneksel anlamda “hiyerarşi” kavramının yerini “ağ, eşgüdüm, kurumlar arası etkileşim” kavramlarının aldığı bir dönüşüm süreci olarak tanımlamaktadırlar. Yönetişim kavramı dikkate alındığında aslında devletin mekânsal unsurlara daha fazla bağımlı olduğu söylenebilir. Çünkü hiyerarşi daha çok devletin gücüne vurgu yapan bir kavramken yönetişim kavramının bileşenleri devletin farklı düzeylerde daha fazla etkileşime girmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Devlet dikey ve yatay yetki devri yapıp eşgüdümü gerçekleştirmek için tüm düzeylerde görünür olmakla birlikte, gerekli durumlarda yeni ölçeklere, yeni yönetsel düzeylere, devlet ve devlet dışı aktörlerin işbirliklerinin daha anlamlı olduğu yeni mekânsal sentezlere göre yeniden kurgulanmalıdır. Bu bakış açısının doğrudan

sonuçları gerçekleştirilmekte olan yönetsel değişikliklerin doğasıyla uyumludur. Devlet bir yandan hiyerarşi ile birlikte mekânsal varlık göstermekten vazgeçiyor gibi görünmekle birlikte bazen eskisinden çok daha fazla görünür hale gelmekte, mekânsal düzenlemelerde toplumsal süreçlerin odağına oturmaktadır. Bu anlamda yönetim ve çok düzlemli yönetim gibi yaklaşımlar esas itibariyle nihai olarak merkeziyetçi olmakla da eleştirilebilirler.

Devletin yeniden yapılanmasında anlamlı bulunan bir diğer kavramsal çerçeve de “siyasa ağları” olarak ifade edilebilir. Özellikle, kamu siyaseti analizcilerinin araştırmalarında, adem-i merkezileşme gibi süreçlerde aktörler arasında kurulan ağ yapılarının etkili olduğu ve bu etkinin ulus içinde ve uluslar arası düzlemde yayılma eğiliminde olduğu şeklindeki tespitleri bu yaklaşımın temelini oluşturmaktadır. Önceleri daha çok yatay boyutta devlet dışı aktörlere yetki devri konusunda odaklanan bu yaklaşım zamanla özellikle bölgesel gelişmede dikey yetki aktarımlarının da etkileri üzerinde durmaya başlamıştır (Ansel, 2000; Castells, 2000). Buna göre devletin mekânsal ölçeklere atıfla yeniden yapılandırma girişimlerinin ardında yatay ve dikey düzeylerde aktörlerin bütünleşmesini sağlayan bazı siyasa ağları bulunabilir. Bu siyasa ağları sektörel olabildiği gibi belli başlı bazı çıkarların eklemeli olduğu yere ya da soruna özgü bazı ağlar da olabilir. Siyasa ağlarının devletin işleyişini ya da yetkileri devrini etkilemede kimi zaman enformel siyasal ilişkileri kullandığı da görülebilir. Bu yaklaşım, esas olarak görünürde devletin yetki dağılımının değişmesi sürecinde görünürde yönetim, neo-liberalizm gibi söylemler etkili olsalar da gerçekte bu tür siyasa ağlarının söylemden bağımsız olarak bu tür düzenlemeleri zorlayabildikleri konusuna vurgu yapmaktadır.

Üçüncü olarak yönetim ve siyasa ağları türü yaklaşımlara tepki olarak gelişen yeniden ölçekleme yaklaşımının bu alandaki en etkili kuramsal çerçeve olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Bu yaklaşıma göre toplum ve iktisadi ilişkiler sadece yer, mekân ve sınır gibi kavramlarla şekillenmezler. Aynı zamanda herhangi bir yönetsel kademeyi açıklamak için kullanılan ve ilişkisel olarak toplumsal alanda tanımlanan bir “ölçek” tarafından da biçimlendirilirler (Jessop ve diğerleri, 2008; Howitt, 1998). Temelde 1990’lar sonrasında mekân, ölçek ve düzey kavramlarının ağırlığının ortadan kalktığını savlayan post-modern yaklaşımlara yeni-Marksist ve Düzenleme Okulu mensubu yazarların tepkisi olarak ortaya çıkan yeniden ölçekleme yaklaşımı esasında gerçekleştirilenin bir yapı-yıkım değil bir yeniden örgütlenme süreci olduğunu iddia etmektedir. Bu yeniden örgütlenmenin temel unsurları küreselleşme sürecinde de etkili olan sermaye aktörleridir. Ulus devletin yeniden ölçeklenmedeki rolü küresel aktörlerle yerel aktörlerin daha kolay etkileşmelerini sağlayacak düzenlemeleri gerçekleştirmektir. Bu anlamda eskiden ulus-devlet ölçeğinde anlamlı olan bazı sınırlar, ölçekler ortadan kaldırılırlar ya da yeniden tanımlanırlar. Yeniden ölçekleme süreci yukarıdan aşağı-

ğiya olabileceği gibi aşağıdan yukarıya da gerçekleşebilir. Kimi zaman yeni ölçekler tanımlanabilir ve bu ölçeklerde siyasa yapma, uygulama yetkilerinin devlet dışı aktörlerle paylaşılması için yatayda yeni düzenlemeler yapılabilir. Yeniden ölçekleme yaklaşımının getirdiği önemli bir bakış açısı bulunmakla birlikte, bu yapı içerisinde artan merkezîyetçilik eğilimi ve dolayısıyla ortaya çıkan iktidarın ulus-devlet merkezinde yoğunlaşması gibi durumlarda yaklaşımın açıklama gücü zayıflamaktadır. Devletin yeniden örgütlenmesinde ölçeğin önemli bir unsur olduğu açıktır. Ancak, yeniden ölçeklemenin sebep ve sonuçları her zaman öngörüldüğü gibi olmayabilir.

Bu yaklaşımların tümü, devletin son dönem yeniden yapılandırılmasında etkili olan mekânsal, toplumsal ve söylemsel unsurları dikkate almakla birlikte, dönüşümün siyasal dinamikleri konusunda yeterli açıklayıcılığa erişememektedir. Her şeyden önce devletin son dönem yeniden yapılandırılma süreçlerinde geçmişteki refah devleti deneyimi gibi programatik yaklaşımların tersine daha çok el yordamıyla yürütülen, akut sorunlara hâkim söylemler doğrultusunda bulunan çözümlerle şekillenen bir tarz göze çarpmaktadır. Düzenlemeler geçmiştekinden çok daha hızlı ve sık yapılmaktadır. Düzenlemelerin meşruiyetini sağlayan söylemler çoğunlukla uygulamaların sonuçlarıyla çelişmektedir. Ya da dönüşümün farklı adımları kendi içlerinde çelişmektedir. Çok kısa aralıklarla merkezîyetçi, adem-i merkezîyetçi ve kuralsızlaştırıcı düzenlemeler ve yeniden ölçeklemeler peşi sıra ortaya çıkabilmektedir. Bu içsel olarak çelişkili gibi görünen düzenlemeler aslında yapılan düzenlemelerin gerektirdiği beklentiler düşünüldüğünde tutarlılık kazanmaktadır. Her toplumda, hakim neo-liberal söylemlerin yorumlanma biçimi, siyasaların başarısı konusunda üzerinde ittifak edilmiş muğlak kavramlar ve başarı ölçütleri yaratmaktadır. Bu başarı ölçütleri çoğunlukla belli bir alanda hızlı, etkin ve görünür sonuçların elde edilmesi anlamına gelmektedir. Bu sonuçların elde edilemediği düşünüldüğünde, bu siyasaların savunucuları temelde aynı ölçütlerle birbiri ile çelişiyormuş gibi görünen yeni düzenlemeleri önerebilmektedirler. Bu sebeple devletin yeniden ölçeklenmesi ile ifade edilen düzenlemelerin meşrulaştırılma biçimlerine dikkat edilmesi önem taşımaktadır.

Son dönem düzenlemelerinin paylaştığı bir diğer temel ortak nokta da devletin yeniden düzenlenmesinin odağına aldığı yönetsel ölçekle ilgilidir. Kent-bölge oluşumlarının da etkisiyle yapılan düzenlemelerin daha çok kent, metropoliten alan ve bölge düzeyinde yoğunlaştığı görülmektedir. Hatta bazı yazarlar yapılan düzenlemelerin metropoliten alan özelinde yeni bir merkezileşme hareketi olduğunu vurgulamaktadırlar (Andersen, 2008). Bu düzenlemelerin bazen yetkileri metropoliten alanda tekelleştirme hareketleri, bazen var olan tarihsel sınırların yalınlaştırılması, aynılaştırılması ve ortadan kaldırılması hareketleri olarak yeniden ölçeklemenin odağına oturduğu söylenebilir. Bu yeniden ölçekleme hareketlerinin ardında ise yönetim kavramına ilişkin söylemi kullanan siyasa ağlarının etkili olduğu söylenebilir. Bu siyasa ağlarının çoğu zaman belli bazı

sektörel yoğunlaşmaları temsil etmeleri de söz konusu olabilir. Siyaset sosyolojisi açısından, hakim iktidarı oluşturan ittifakların üzerine oturduğu siyasal mobilizasyon stratejilerinin bu siyasa ağlarının temel motivasyonlarını hedef aldığı, yapılan düzenlemelerin de esas olarak bu anlamda gerçekleştirildiği iddia edilebilir. Bu anlamda özellikle küreselleşen sermaye akımlarının mekânsal düzenlemeler yoluyla kentlerde ve metropoliten alanlarda biriken kentsel rantı hedefleyen siyasa ağları oluşturdukları, bu ağların var olan inşaat sektörü yatırımlarıyla birlikte bir makroekonomik perspektifle birlikte ele alındıkları, bu perspektiften yola çıkılarak da devletin metropoliten ölçekte yeniden ölçeklendiği söylenebilir.

Bu durum Tomás (2012) tarafından “metropoliten tuzak” olarak adlandırılmaktadır. Tomás’a göre tüm bu tartışmaların aslında normatif bir yanı bulunmaktadır. Yeniden ölçekleme, bölgesel kalkınma, çok düzeyli yönetim, siyasa ağları, kamu seçimi okulları etkinlik, verimlilik, demokrasi, rekabet gibi koşulların sağlanması için ideal bir ölçek bulunmaktadır. Bu ideal ölçek tarifleri aslında dönüşümü gerçekleştirmeyi amaçlayan siyasetçilerin ve aktörlerin sembolik kaynaklarını oluşturmaktadır. Nasıl kamu politikası oluşturma süreci belli bir düzeyde bu tür sembolik kavram ve tanımlar üzerinden yapılmaktaysa, devletin yeniden örgütlenmesinde de bu tür ölçek tarifleri sorgulanmadan savunulmakta ve kabul edilmektedir. Bu anlamda farklı siyasi stratejilerin birbirleriyle rekabet eden farklı ideal ölçek tanımlarının olması da kaçınılmaz olarak kabul edilebilir. Tomás’ın Montreal’de 2000 ve 2006 yıllarında gerçekleştirilen yönetsel reformları örneklemesi bu anlamda Türkiye’de de “büyükşehir” kavramı etrafında gerçekleşen tartışmaları anlamada ilginç paralellikler kurmaya olanak sağlamaktadır.

Oliveira ve Breda-Vázquez (2010) ise aslında her zaman devletin yeniden ölçeklenmesi ile mekânsal siyasaların getirdiği ölçeklenmenin paralel gitmeyebileceğini, aralarında farklı çatışmaların ortaya çıkabileceğini söylemektedir. Bu durumdan en fazla etkilenen kent planlama sürecidir. Özellikle kentsel alandaki rantların daha yalın bir yönetsel yapı içerisinde kullanılabilirliğinin artırılması amacındaki mekânsal siyasalar ile yerel yönetimlere ilişkin olarak gerçekleştirilen yalınlaştırmalar beklenenin ya da varsayılanın tam tersi sonuçlar üretebilir. Kent planlaması adına yetki çatışmalarının önlenmesi, bütünsellik ve bütünleşme gibi ilkeler öne sürülerek gerçekleştirilen düzenlemeler tam tersi parçacı bir süreci tetikleyebilir. Paradoksal olan ise bu tür sonuçların ortaya çıkmasının nihai olarak yeniden ölçekleme sürecini yeniden başlatabilmesidir. Bu tür bir kısır döngü “metropoliten tuzak” ile birlikte aslında tam da son yıllarda Türkiye’de yaşanmakta olan süreci anlamlandırmakta gerekli olan kavramsal araçları sunma potansiyeline sahiptir.

Yeniden Ölçeklenen Türkiye’de Mekânsal Planlamanın Dönüşümü

Bu sürecin Türkiye’de son on yılda çok daha belirgin hale geldiği görülmektedir. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı doğrultusunda yürürlüğe sokulan yerel yönetim kanunları, yerel seçimler öncesinde kapatılan ve birleştirilen yerel yönetim birimleri, giderek genişletilen büyükşehir belediye sınırları ve nihayetinde gelinen noktada yetkilerin süper bakanlıklar elinde toplanması süreçleri bu değişimin farklı aşamaları olarak değerlendirilebilir. Bu aşamaların en önemlilerinden birisi olan “Büyükşehir Belediye Kanunu” ile 2004 yılında büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilmiş ve yetkileri çok ciddi ölçüde genişletilmiş ve tekelleştirilmiştir. Bu genişlemenin yanı sıra, Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk defa İstanbul ve İzmit için büyükşehir belediye sınırları ile il sınırlarını aynı kılan istisnai bir düzenleme ile getirilmiştir. Geçen zaman içerisinde bu istisnai düzenleme tüm büyükşehir belediyelerine yaygınlaştırılmış, büyükşehir belediyelerinin sayısı da arttırılmıştır. Ayrıca, her ne kadar yönetsel ayrıntıları ve dönüşüm yasaları hala çıkarılmamış olsa da cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılan merkeziyetçi düzenlemenin de Türkiye’nin mekânsal planlama sistemi üzerinde ciddi etkilerinin olacağı açıktır.

Mekânsal planlamaya etkileri açısından Türkiye’de devletin yeniden ölçeklenmesi sürecinde temel olarak dört aşamadan geçtiği söylenebilir. Birinci aşama Adalet ve Kalkınma Partisinin 2002 yılında iktidara gelmesinden hemen sonra hazırlıklarına başlanan “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” ile gerçekleştirilmiştir. Temelde Türkiye’de il yönetimini belediye ve il özel idarelerinden oluşan ikili bir yapı olarak ele alan ve merkezi yönetimin eğitim, sağlık gibi önemli işlevlerini aşamalı olarak bu yapıya devretmeyi amaçlayan bu düzenleme dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in vetosuyla ancak kısmi olarak gerçekleştirilebilmiştir. 2004 yılında gerçekleştirilen Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi Kanun Değişiklikleriyle birlikte kapsamlı bir değişikliğin yolu açılmıştır. Öncelikle büyükşehir belediyelerinin sınırları 30-40-50 kilometreden oluşan bir çapı kapsayacak büyüklüğe çıkarılmış, büyükşehir belediyelerinin yetkileri tekelleşme ölçeğinde arttırılmıştır. İlçe belediyeleri karşısında büyükşehir belediyelerinin yetkisi aşırı arttırılmıştır. İl Özel İdareleri ise Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün teşkilatını devralarak bir kırsal altyapı hizmet birimine dönüşmüştür. Yapılan düzenlemelerin en çarpıcı noktalarından birisi Belediye Kanununun 73. Maddesi ile getirilen kentsel dönüşüm uygulamalarıdır. Bu madde ile belediyelere mevcut İmar Kanununun ile ilişkili olmayan bir düzenleme ile kentin herhangi bir yerinde çeşitli amaçlarla kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan etme yetkisi tanınmıştır. İlerleyen yıllarda bu yetki İmar Kanununa göre yapılaşmaya aykırı alanların yapılaşmaya açılması için kullanılmış, mekânsal planlama geri plana atılmıştır. Tek başına bu bile aslında yapılan düzenlemelerin odağında mekânsal dönüşüm olduğunu göstermektedir.

Bu yapı içerisinde büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi, ilk kademe belediyesi, il belediyesi ve belde belediyesi gibi çoklu bir yapı oluşmuştur. Göreli olarak belediyelerin ve il özel idarelerinin planlama yetkilerinin artmış olduğu söylenebilir. Mekânsal planlama açısından bakıldığında büyükşehir belediyelerinde mekânsal planlama yetkilerinin büyükşehir belediyelerinin lehine bozulduğu söylenebilir. Öncelikle, pergel kanunu olarak adlandırılan büyükşehir belediye sınırlarının nüfusa göre 30-40-50 km. genişletilmesi fiili olarak büyükşehir belediyelerinin planlama yetki alanını da genişletmiştir. Ayrıca 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda büyükşehir belediyelerinin yetkilerini daha da genişleten düzenlemelere yer verilmiştir. Bu düzenlemelerin birincisi, büyükşehir belediyelerine kendi yetkileri dahilinde olan konularda her tür ve ölçekte plan yapma yetkisinin verilmesidir. Daha önce 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanununda ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasında planlama yetkileri açısından söz konusu olan katı görev ayrımı bu şekilde değişmiştir. Ayrıca, yine 5216 Sayılı Kanunla İlçe Belediyelerinin yetkisi içinde bulunan 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının bir yıl içinde yapılmaması durumunda büyükşehir belediyeleri tarafından uygulama imar planlarının ilçe belediyelerinin yerine yapılabileceği hükme bağlanmıştır. Bu şekilde büyükşehir belediyelerinin planlama yetkileri açısından ilçe belediyeleri üzerinde belli bir idari vesayet yetkisi kazandığı söylenebilir.

İkinci olarak yine 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra büyükşehir belediyelerine kendi sınırları içerisinde 1/25000 ölçekli nazım imar planı yapma zorunluluğu getirilmiştir. Bu zorunluluk aslında büyükşehir belediyeleri açısından merkezi yönetime ve ilçe belediyelerine karşı planlama yetkileri açısından kazanılmış yeni bir mevzi anlamına gelmektedir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı öncesi dönemde 1990'lı yıllarda, özellikle İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük kentlerde kentlerin gelişme akslarında yer alan bölgelerin gelişimi için yapılacak üst ölçekli planlara ilişkin yetki kullanımının dönemin Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı ve büyükşehir belediyeleri arasında dava konusu olduğu bilinmektedir. Büyük kentlerin üst ölçekli planlama kararlarının alınacağı çevre düzeni planlarının hangi bakanlık tarafından yapılacağı, bu planların bakanlıklar tarafından yapılmasının büyükşehir belediyeleri açısından bir sorun teşkil edip etmeyeceği önemli soru işaretleri oluşturmuştur. Ancak, 5216 Sayılı Kanun ile getirilen bu planlama yetkisi ile büyükşehir belediyeleri belli ölçüde kentin bütünü ile ilgili üst ölçek planlama kararlarını belirleme yetkisi vermiştir. Her ne kadar mevcut ya da yapılacak çevre düzeni planlarının bu 1/25000 ölçekli nazım imar planı ile ilişkisi belirsiz ise de bu yetki ile büyükşehir belediyeleri sonraki dönemlerde pek çok alanda yapılaşma ile ilgili engelleri aşmıştır. Bu anlamda bir diğer önemli konu da planın ölçeğinin seçimi ile ilgilidir. İlgili yargı içtihatlarında büyükşehir belediyelerinin esas yetkisi dahilinde yer alan “nazım imar planlarının” 1/25000 ölçekli yapılabileceği karara bağlanmıştır. Böylelikle büyükşehir belediyeleri hem çok daha

geniş alanlarla ilgili nazım imar planı ölçeğinde karar getirme hakkı kazanmış, hem de ilçe belediyelerinin üreteceği plan kararlarını teknik açıdan kısıtlama olanağı bulmuştur. 5216 Sayılı Kanunun yazımında o dönemin Adana Büyükşehir Belediye Başkanı Aytaç Durak ve Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı Melih Gökçek’in etkili olduğu ve özellikle bu konuda Melih Gökçek’in T.B.M.M.’nin ilgili Komisyonlarında ciddi çaba gösterdiği bilinmektedir. Kendisi daha sonra verdiği çeşitli röportajlarda bu planlama yetkisinin büyükşehirlerin kentin gelişimi konusundaki söz hakkını arttıracığına değinmiştir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı sonrasında planlama açısında ortaya çıkan bir diğer ilginç gelişme de belediye başkanlarının planlama yetkilerini artırma açısından yaptıkları girişimlerdir. Melih Gökçek ve Aytaç Durak gibi pek çok başka belediye başkanının 2000’li yılların ortalarında çeşitli alanlarda yetkilerini arttırmak ve pürüzleri ortadan kaldırmak için merkezi hükümete geldikleri bilinmektedir. Bu konuda çok ilginç bir diğer önemli örnek de tarihi alanların kentsel yenilemeye tabi tutulmasına ilişkin olarak çıkarılan 5366 Sayılı Kanundur. Taslağı İstanbul Beyoğlu ve Fatih Belediye başkanları tarafından hazırlanarak T.B.M.M.’ye getirilen bu Kanun ile birlikte kültür ve tabiat varlıklarının bulunduğu sit alanlarında 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun getirdiği kısıtlar esnetilmiştir. Kanun, tarihi alanlarda yenileme alanı adı altında yeni bir statü getirmiştir. Yenileme alanlarında daha önce yapılması koşulu bulunan koruma amaçlı imar planları yapılmadan tarihi alanlara müdahalede bulunma olanağı belediyelere sağlanmıştır. Buna göre belediyeler, yenileme alanlarında avan proje adı verilen ayrıntılandırılmamış uygulama projeleriyle uygulama yapabileceklerdir. Bu projeler ise mevcut kültür ve tabiat varlıklarını koruma bölge kurulları tarafından değil, alana özgü olarak kurulacak yenileme kurulları tarafından denetlenecektir. Bu örnek daha sonraki yıllarda, planlama ile ilgili konularda ana çerçeveyi temel kanunlarla değil, çeşitli aktörlerin öne sürdükleri parçacı ve kestirme çözümler getiren kanun ve torba kanunlarla sonuç almaya çalışma şeklindeki bir yaklaşımın ilk örneklerinden birisidir. Esasında bu tür yaklaşımların temel amacı, planlamanın gerektirdiği süre ve getirdiği kısıtlardan, belki de planlamadan kaçınarak doğrudan kentsel mekana müdahale etmenin yollarını üretmektir.

Bu dönemde yerel yönetimler açısından kullanılan mekânsal planlama yetkilerinin önemli bir kısmının da il özel idareleri tarafından kullanıldığı görülmektedir. Daha önceki dönemde de planlama yetkileri olmakla birlikte, özellikle belediye sınırları dışında ve kentin çeperinde yer alan, belediye sınırları dışında yer aldıkları için çeşitli teşviklerden yararlanan tesislerin yatırım kararlarına ilişkin planlama kararlarının il özel idareleri tarafından alındığı görülmektedir. Benzin istasyonları, kırsal alanda kurulan sanayi tesisleri çoğunlukla mekânsal planlama kapasitesi yetersiz ya da henüz olgunlaşmamış bulunan il özel idareleri tarafından

birer planlama süreci olarak değil ama idari işlem olarak planlara işlenmiştir. Burada önemli bir detay yine üst ölçekli planlama ile ilişkilidir. 2004 yılında yürürlüğe giren ve İl Özel İdaresi Kanununun önemli bir parçası olan bir düzenlemeyle il özel idarelerine tüm ilin üst ölçekli planı olarak “il çevre düzeni planı” yapma ve yaptırma yetkisi verilmiştir. Daha önce böyle bir yetkisi bulunmayan il özel idareleri böylelikle Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı gibi Bakanlıklar karşısında önemli bir mekânsal planlama yetkisi kazanmıştır. Bu yetkilerin önemli bir kısmı büyükşehir belediyeleri dışındaki il özel idareleri tarafından kullanılmış ve il çevre düzeni planları yaptırılmıştır. Ancak, planların çok azı il özel idarelerinin kendi personelleri aracılığıyla yaptırılmış (yapılmış, yapılabilmemiş), çoğunlukla ihale yoluyla bu planlar elde edilmiştir. İl özel idarelerinin teknik kapasitelerinin o dönemde çok düşük olması sebebiyle yapılan planların ilin ihtiyaçlarına uygun olup olmadığı ve uygulamanın denetlenmesi konularında sorunlar yaşanmıştır. Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu yerlerdeki il özel idarelerinin yapacakları il çevre düzeni planlarında ise hem ilgili il genel meclisinin hem de büyükşehir belediye meclisinin onayı şartı getirilmiştir. Bu durum belli yerlerde ortaklaşa çalışma getirmiş, belli yerlerde ise bu planların yapılamamasına sebep olmuştur. Özellikle Başkent Ankara'nın il çevre düzeni planının bu sebeple yapılamamış olması sıklıkla basına yansımış ve eleştiri konusu olmuştur (<http://www.hurriyet.com.tr/ankara-odevini-yapmadi-21690633>).

Yerel yönetimlerin mekânsal planlama yetkilerinin artmasına rağmen, 2000'lerin sonlarına doğru iki sebeple bu yetkilerin geri alınması ya da merkezi yönetime de benzer planlama yetkilerinin verilmesi konusunda gelişmeler olmaya başlamıştır. Bu sebeplerin birincisi yerel aktörlerle merkezi yönetim aktörleri arasında ortaya çıkan rekabet ve yer yer gerilimdir. Özellikle kentlerin gelişmelerine ilişkin temel kararların alınması konusunda ve çeşitli yasal düzenlemelerde belediye başkanlarının etkili olmaları merkezi yönetim aktörleri açısından dikkat çekici olmuştur. Bu durum sıklıklar, yerel yönetimlerin verilen tüm yetkilere rağmen bekleneni verememesi olarak ifade edilmiştir. Kentsel dönüşüm, yerel hizmetlerin geliştirilmesi, konut üretimi, kentsel altyapı gibi pek çok konuda mevcut planlama yetkilerine rağmen hızlı bir gelişme görülmediğinin ifade edilmesi buna örnek olarak gösterilebilir. İkinci sebep ise, kentsel mekana yerel yönetimler eliyle noktasal olarak değil daha doğrudan müdahale etmek için merkezi yönetim kurumlarını kullanma kaygısıdır. Burada özellikle Başbakanlık Özelleştirme İdaresi ve Toplu Konut İdaresi gibi kurumların önemli bir yeri olduğu görülmektedir. Merkezi yönetimin daha geniş kaynaklarını kullanma şansına sahip olan bu kurumlar, zamanla mekânsal planlama yetkileri talep ederek bu kaynakları yerelde kullanmanın önündeki imar kanunundan kaynaklı engelleri de bertaraf edebilmiştir. Burada önemli bazı kaygılar kentsel mekanın özelleştirilmesi ve kentsel hizmetlerde performans artışı olarak ortaya çıkmıştır.

İlk yeniden ölçekleme hareketinin sonucunda ortaya çıkan sorunlar 2009 yerel seçimleri öncesinde gerçekleştirilen ikinci yeniden ölçekleme aşamasını tetiklemiştir. Yapılan düzenleme ile adrese dayalı nüfus kayıt sistemine göre nüfusu 2000’in altında olan belde belediyeleri kapatılmaya çalışılmış, büyükşehir belediyesi içinde bulunan bazı ilçe belediyeleri birleştirilmiş, yeni ilçeler kurulmuş ve büyükşehir belediye sınırları içerisinde bulunan ilçe belediyelerinin sınırları genişletilmiştir. Daha sonra kapatılan bazı belde belediyeleri mahkeme kararlarıyla tekrar kurulsalar da, yapılan düzenlemeler ilk aşamada gerçekleştirilen düzenlemeleri tamamlar nitelikte olmuştur. Bu düzenlemelerle birlikte Türkiye bir “büyükşehir tuzağına” girmiştir. Yapılan tartışmaların temel ölçeği artık büyükşehir yönetimidir. Burada İstanbul’da Eminönü Belediyesinin kapatılarak Fatih Belediyesine bağlanması gibi örneklerde kent içerisinde yer alan çalışma alanlarının yönetimine ilişkin varsayımların ilçe belediyeleri özelinde merkezileşmeyi güçlendirdiği söylenebilir. Burada çok önemli bir tartışma alanı yerel demokrasi, katılım ve mekânsal planlama arasındaki ilişkidir. Sonraki yıllarda yapılan düzenlemelerde “planlamada bütünsellik/bütüncüllük” olarak meşrulaştırılan bu tür düzenlemelerin hiçbirinde, mekânsal planlama gibi süreçlerde halkın katılımının nasıl sağlanacağı, uygulamada izleme ve değerlendirme mekanizmaları konularına değinilmemektedir.

2000’li yılların sonunda görülen bir diğer önemli gelişme de mekânsal planlama açısından yetki karmaşasının artmasına yönelik düzenlemelerle, Türkiye’nin kentleşme politikasına yön verme çabalarının bir arada ortaya çıkmasıdır. 2009 yılında yapılan yerel yönetim birleştirmelerinin gerçekleştiği dönemde aynı zamanda bazı Özelleştirme İdaresi, Toplu Konut İdaresi, Devlet Hava Meydanları İşletmesi, Milli Eğitim Bakanlığı gibi bazı merkezi yönetim kuruluşlarına hüküm ve tasarrufları altındaki kamu arazilerinin mekânsal planlama yetkilerinin verildiği görülmektedir. Bu yetkilerin bazıları öylesine geniştir ki örneğin özelleştirme idaresine özelleştirme kapsamına alınana kamu arazilerinde her tür ve ölçekte plan yapma yetkisinin verildiği, bu planların da askıya çıkarılarak kamuya duyurulma şartının bulunmadığı görülmektedir. Bunlar olurken ilginç bir şekilde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ağırlıklı mekânsal planlama alanında yaşanan sorunlar ve Avrupa Birliği üyelik sürecinde öğrenilenlerden yola çıkarak Kentleşme Şurası olarak adlandırılan politika sürecini başlatmıştır. Türkiye’nin kentleşme sürecinin çok geniş bir uzman heyetle ve katılımcı yöntemlerle ele alındığı Şura sonucunda KENTGES adı verilen, 2023 yılına kadar Türkiye’nin kentleşme ve mekânsal planlama sürecini yönlendirecek olan strateji belgesi ortaya çıkmıştır. Belgede özellikle mekânsal planlamada yetki karmaşası, eşgüdüm ve işbirliği konularına özel bir önem atfedilmiştir. Ayrıca, 1990’lar ve 2000’lerde Avrupa’da yaygın olan “stratejik mekânsal planlama” yaklaşımının da Türkiye için olması gereken planlama yaklaşımı olduğu ifade edilmiştir. Ancak, söz konusu Şuranın ürettiği belgelerden Türkiye’nin mevcut koşullarında stratejik

mekânsal planın ne olduğu ve nasıl uygulanacağı gibi konuların açık bir şekilde çıkarılması çok da mümkün görünmemektedir.

Üçüncü yeniden ölçekleme dalgası ise 2011 genel seçimlerinden hemen sonra yaşanmıştır. Önceki iki aşamada beklenen sonuçların elde edilememesi, yerel yönetimlerin birçok hizmeti (İstanbul'daki ulaşım yatırımları, Ankara'da Metro ve Türkiye'nin pek çok yerinde TOKİ) merkezi hükümet kuruluşlarına devretme eğilimine girmeleri ve siyasi açıdan anayasal düzenlemelere ilişkin başkanlık sistemi gibi bazı tartışmalar belli konularda yetkilerin merkeze alınması sonucunu doğurmuştur. Özellikle yeni kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığının çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerle kent planlama ve kentsel dönüşüm konularında tüm yetkileri üstlenmesi bunun en çarpıcı örneği olarak gösterilebilir. Yeni kurulan bu Bakanlık Türkiye'nin her yerinde re'sen her tür ve ölçekte mekânsal planlama yapma yetkisine kavuşmuştur. Ancak, daha sonra 17-25 Aralık 2013 yılında patlayan yolsuzluk iddialarında Çevre ve Şehircilik Bakanlığının da aldığı planlama kararlarının ilgisi bulunduğu şeklindeki suçlamalar son yıllarda bu yetkilerin kullanımı konusunda fiilen bir duraksamaya sebep olmuştur. Güneydoğudaki olaylar sonrasında tahrip olan kentlerin yeniden yapılandırılması ve kentsel dönüşüm çalışmaları gibi faaliyetler dışında son yıllarda Çevre ve Şehircilik Bakanlığının bu yetkileri kullanma konusunda çekingen davrandığı görülmektedir. Ancak yine de, 2004-2011 yılları arasında istisnai düzenlemelerle yavaş yavaş gerçekleşen yetkilerin merkezi hükümete alınması hareketinin 2011 genel seçimleri sonrasında zirveye ulaştığı söylenebilir.

2011 sonrası dönemde mekânsal planlama açısından ortaya çıkan önemli bir sorunun da merkezi yönetim kurumları arasındaki rekabet ve yetki paylaşımı sorunları olduğu söylenebilir. Daha önceleri çevre düzeni planı özelinde görülen tartışmaların bu kez bölge planı ve mekânsal strateji planı kavramları çerçevesinde ortaya çıktığı görülmektedir. Özellikle Türkiye'de farklı kamu kurumlarının yaptıkları altyapı ve ulaşım yatırımlarını yönlendirebilmek için üst ölçekli planları kullanma eğilimi bu rekabetin temel kaynağını oluşturmaktadır. Bu tartışmaların bir tarafında 2011 sonrasında bakanlığa dönüştürülen Başbakanlığa bağlı Devlet Planlama Teşkilatı yer almaktadır. Kalkınma Bakanlığı adını alan teşkilat 2010'lar sonrasında yaygınlaşan bölge kalkınma ajansları aracılığıyla çevre düzeni planının üstünde ve mekânsal kararlar da üreten bir planlama anlayışını savunmaktadır. Kalkınma ajanslarının hazırlayacakları bölgesel kalkınma planlarının yine merkezi hükümet tarafından onaylanacak Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS) ve kalkınma planları ile yönlendirilmesi öngörülmektedir. Ancak, bu tür bir yapı, üretilen planların yeterince mekânsal içeriğe sahip olmadıkları şeklindeki bir eleştiriye konu olmaktadır. Burada Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kuruluş mevzuatında ve KENTGES strateji belgesinde de yerini bulan "mekânsal strateji planı" kavramı önem kazanmaktadır. Bölge planlarının aksine

ülke ölçeğinde ve bölge ölçeğinde hazırlanması beklenen bu planların hem yatırım kararlarını yönlendireceği hem de güçlü bir mekansallığa sahip olacağı savunulmaktadır. Ancak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bugüne kadar çeşitli projelerle bu planı tanımlamaya çalışmış olsa da mekânsal strateji planının bir örneği ortaya konamamıştır. Daha sonra 2013 yılında yapılan mevzuat değişiklikleriyle ve hazırlanan yönetmeliklerle Bakanlık mekânsal strateji planını tanımlamış, ayrıca hazırlanan her türlü plana da “mekânsal plan” adını vererek bu anlamda mevzi kazanmaya çalışmıştır. 2014 yılında yürürlüğe giren “Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde mekânsal strateji planı şu şekilde tanımlanmaktadır:

“Ülke kalkınma politikaları ve bölgesel gelişme stratejilerini mekânsal düzeyde ilişkilendiren, bölge planlarının ekonomik ve sosyal potansiyel, hedef ve stratejileri ile ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşiklerini de dikkate alarak değerlendiren, yer altı ve yer üstü kaynakların ekonomiye kazandırılmasına, doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunmasına ve geliştirilmesine, yerleşmeler, ulaşım sistemi ile kentsel, sosyal ve teknik altyapının yönlendirilmesine dair mekânsal stratejileri belirleyen, sektörlere ilişkin mekânsal politika ve stratejiler arasında ilişkiyi kuran, 1/250.000, 1/500.000 veya daha üst ölçek haritalar üzerinde şematik ve grafik dil kullanılarak hazırlanan, ülke bütününde ve gerekli görülen bölgelerde yapılabilen, sektörel ve tematik paftalar ve raporu ile bütün olan planı...”

Geçen zaman içerisinde bölge ölçeğinde mekânsal planlama konusundaki bu karışıklığı ve belirsizliği çözecek herhangi bir çaba ortaya çıkmamıştır. Her ne kadar 2016 yılında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bu kez “Şehircilik Şurası” adı altında yeni bir Şura düzenlemişse de bu tür üst ölçekli planlama sorunları yerine daha çok şehircilikte kimlik ve alt ölçekler tartışıldığı için herhangi bir gelişme sağlanamamıştır.

Yeni Büyükşehir Kanunu Sonrasında Büyükşehir Belediyeleri ve Mekânsal Planlama

Yeniden ölçeklemenin dördüncü ve son aşaması, aynı zamanda en radikal olanı 2013 yılında yürürlüğe giren 6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda değişiklik yapan kanunla ortaya çıkmıştır. Kanunla birlikte büyükşehir belediyelerinin sayısı artırılmış, büyükşehir belediyelerinin sınırları il sınırlarına genişletilmiş, büyükşehir olan illerde il özel idareleri kapatılmış ve bu illerde köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Kamuoyunda büyük tartışmalar başlatan bu aşama ile birlikte odağında “büyükşehir” bulunan yeni bir ölçekleme süreci başlamış olmaktadır. Bu süreç Türkiye’de mülki idare sisteminin Tanzimat’tan beri süregelen yapısının değiştirilmesi anlamına gelmektedir. Tasarının yönetsel açıdan getirdiği değişiklikler bir yana tasarının temel gerekçeleri arasında ise “imar ve planlama bütünlüğünün sağlanması”nın önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Önceki aşamalarda da dile getirilen bu gerekçenin sonuçta daha parçalı bir yapı

oluşturması, Kanunla getirilen düzenlemelerin kent planlaması adına getireceği değişikliklerin yeniden ve dikkatli biçimde sorgulanması gerekliliğini doğurmaktadır. Esasen Kanunun gerekçesinde de planlama ve imar bütünlüğü kavramının muğlak bırakılmış olması bu kavramla ifade edilenin gerçekte bir yetki tekelleşmesi olduğunu da göstermektedir. Bu durumu daha iyi anlamak için oluşan durumda büyükşehir belediyeleri dahilindeki yerel yönetim birimlerinin mekânsal planlama yetkilerini ortaya koymak yerinde olacaktır.

Mevcut mekânsal planlama sistemi içerisinde büyükşehir belediyelerinin re'sen her tür ve ölçekte plan yapabiliyor olmakla birlikte ağırlıklı olarak kent bütünü ölçeğinde planlama çalışmaları yürütmekte oldukları görülmektedir. Bu anlamda, kurumsal planlama, mekânsal planlama ve yatırım planlaması arasındaki ilişkilerin büyükşehir belediyelerinin planlama süreçlerini belirlediği söylenebilir. Bu kapsamda, büyükşehir belediyelerinin yürüttükleri temel mekânsal planlama süreçleri aşağıda belirtilmiştir:

- Çevre Düzeni Planı (1/25 000 ya da 1/100 000) Araştırmalarının Yapılması/Yaptırılması
- Çevre Düzeni Planı (1/25 000 ya da 1/100 000) Yapılması/Yaptırılması
- Kent Bütünü Nazım İmar Planı (1/25 000) Yapılması/Yaptırılması
- Nazım İmar Planı (1/5 000) Araştırmalarının Yapılması/Yaptırılması
- Nazım İmar Planı (1/5 000) Yapılması/Yaptırılması
- Uygulama İmar Planı (1/1 000) Araştırmalarının Yapılması/Yaptırılması
- Uygulama İmar Planı (1/1 000) Yapılması/Yaptırılması
- Koruma Amaçlı İmar Planı (1/1 000) Araştırmalarının Yapılması/Yaptırılması
- Koruma Amaçlı İmar Planı (1/1 000) Yapılması/Yaptırılması
- Diğer Kurumların planlama çalışmalarına veri ve destek sağlamak
- 5366 Sayılı Kanuna göre Yenileme Alanlarını Belirlemek
- Ulaşım ana planı hazırlanması (50 bin üstü belediyelerde)
- Kentsel Dönüşüm Master Planı Hazırlanması (50 Bin üstü belediyelerde)
- Kentsel Tasarım Projesi Hazırlanması
- Çevre Düzenleme Projesi Hazırlanması
- Parselasyon Planı Yapılması
- Kent Bilgi Sistemlerinin Kurulması

Büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe belediyelerinde ağırlıklı olarak fiziksel çevrenin şekillendirilmesinde etkili olan uygulama imar planları çerçevesinde planlama süreçlerinin yürütüldüğü görülmektedir. Bu kapsamda, ilçe belediyelerinin yürüttükleri temel mekânsal planlama unsurları aşağıda belirtildiği gibi özetlenebilir:

- Uygulama İmar Planı (1/1 000) Araştırmalarının Yapılması/Yaptırılması
- Uygulama İmar Planı (1/1 000) Yapılması/Yaptırılması
- Koruma Amaçlı İmar Planı (1/1 000) Araştırmalarının Yapılması/Yaptırılması
- Koruma Amaçlı İmar Planı (1/1 000) Yapılması/Yaptırılması
- Diğer Kurumların planlama çalışmalarına veri ve destek sağlamak
- 5366 Sayılı Kanuna göre Yenileme Alanlarını Belirlemek
- Kentsel Dönüşüm Master Planı Hazırlanması (50 Bin üstü belediyelerde)
- Kentsel Tasarım Projesi Hazırlanması
- Çevre Düzenleme Projesi Hazırlanması
- Parselasyon Planı Yapılması

Büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde bulunan ve yeni büyükşehir kanunu çerçevesinde mahalleye dönüşen köylerde de mevcut Köy Kanunu ve ilgili mevzuat uyarında yapılması gerekli önemli bazı mekânsal planlama çalışmaları bulunmaktadır. Bu çalışmaların bazıları yeni kanun sonrasında anlamını yitirmekle birlikte ortaya çıkacak sürecin anlaşılabilmesi için köylerin bu mekânsal planlama hizmetlerinin ele alınmasının gerekli olduğu görülmektedir. Buna göre köylerin önemli mekânsal planlama unsurları aşağıda belirtilmiştir:

- Köy yerleşik alan sınırının belirlenmesi
- Bina cephe ve istikametlerinin, köy ve mezraların mevcut teşekkülü esas alınarak tayin ve tespiti
- Komşu mesafeleri, civarın yapı düzeni ve karakterine, yapılacak binaların münferit konut veya tarımsal işletme birimi (ahır, samanlık, arabalık vb.) oluşuna göre karar verilmesi
- Köy yerleşim planının yapımının talep edilmesi

Türkiye’de mekânsal planlama mevzuatının mevcut sorunlarının yeni büyükşehir kanunu sonrasında farklılaşacağı söylenebilir. Yeni büyükşehir kanunundan önce de var olan imar ve planlama sorunları, yeni büyükşehir kanunu ile derinleşmiş ve yaygınlaşmıştır. Bu sürecin büyükşehir sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi ile ortaya çıkabileceği söylenebilir. Bu kapsamda, daha önce yeterince deneyimlenmemiş il ölçeğinde planlama sorunlarının; kapatılan il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerden yapılan devir ve tasfiyelerden kaynaklı sorunların; daha önce yerleşim bulunmayan kırsal alanları planlama sorunlarının; 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre belirlenmiş yetkilerin il sınırları bütününde uygulanmasından kaynaklanabilecek sorunların; kamusal alanların korunması ve mülkiyeti ile ilgili sorunların; yatırım ve hizmetlerle mekânsal planlamayı koordine etmek ile ilgili sorunların ve bir kamusal hizmet ve süreç olarak mekânsal planlamanın gerçekleştirilmesiyle ilgili sorunların ortaya çıkması

bileceği düşünülebilir. Kuşkusuz bu sorunların tümünün belirli koşullarda ve zaman içerisinde ortaya çıkabileceği varsayılmalıdır. Aşağıda bu sorunlara sırasıyla değinilmeye çalışılmıştır.

Yeni büyükşehir kanunu ile büyükşehir belediyelerinin sınırları il ölçeğine genişletilmiş, belde belediyelerinin kapatılması ve köylerin mahalleye dönüştürülmesi ile de ilçe belediyelerinin sınırları büyümüştür. Bu durum kaçınılmaz olarak büyükşehirlerde il ölçeğinde mekânsal planlama yapma sorunsalını doğurmaktadır. Oysaki Türkiye mekânsal planlama sistemi içerisinde bu tür gelişmiş bir deneyim bulunmamaktadır. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile İl Özel İdarelerine İl Çevre Düzeni Planı yapma zorunluluğu getirilmiş olsa da, bu planlar ve uygulamaları belirgin bir planlama deneyimi oluşturmaktan uzak kalmıştır. Zaten, Türkiye'nin büyük bir kısmı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile mülga Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından birkaç ili kapsayacak şekilde yapılan çevre düzeni planları ile ele alınmış, bu planlar da çoğunlukla yargı kararlarına konu olarak tartışmalı bir konum almışlardır. Sonuçta İl ölçeğinde teknik ve hukuki olarak nasıl bir planlama yapılması gerektiği konusu önemli bir boşluk oluşturmaktadır. 5216 Sayılı büyükşehir belediye kanununa göre büyükşehir belediyelerinin planlama yetkileri çok arttırılmış olduğundan dolayı, genişleyen sınırlar büyükşehir belediyesinin re'sen planlama yetkilerini de genişletmektedir. Bu genişleme planlamada yerel ihtiyaçların dikkate alınmasını zorlaştırabilir, bürokrasiyi arttırabilir. Bürokratik olarak bakıldığında eskisinden çok daha fazla planlama konusuyla karşı karşıya kalacak olan büyükşehir ve ilçe belediye meclislerinin ve teknik birimlerin bu yükü nasıl karşılayacakları ayrı bir sorun alanı olarak görülebilir.

Yeni kanun sonrasında büyükşehirlerin tüm ili planlamak için çevre düzeni planı hazırlamaları gerekmektedir. Ancak, bu planların nasıl planlar olacağı belirsizdir. Yine bu il çevre düzeni planları ile birlikte Kalkınma Ajanslarının yapacakları bölge kalkınma planı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yapacağı Bölge Mekânsal Strateji Planları ve kurumsal belediyelerin yapacakları stratejik planların ilişkisi belirsizdir. Bu plan enflasyonu, illerin kalkınması önünde bir engel haline gelebilir. İl ölçeğinde yatırım kararları belirlenirken hizmetlerin nasıl bir örgütlenme ile sunulacakları ve yerleşimlerin nasıl gelişeceği ilişkisi belirsizleşmektedir. Bu da yatırımların takip edilmesinde ve verimliliğinde sorunlara sebep olabilir. İl düzeyinde tüm ulaşım yatırımları ve planlaması büyükşehir belediyesine geçmektedir. Ulaşım ana planı yapımına ilişkin mevzuat eksikliği ve il düzeyinde ulaşım ana planı yapımının bölgesel ve ulusal ulaşım ağlarıyla bütünleşme sorunu sebebiyle ulaşım alanında etkinlik ve verimlilik düşebilir.

Bunun yanı sıra, daha önce Valiliklerin ve İl Özel İdarelerinin yetkisinde bulunan çok büyük alanların İlçe Belediyelerinin yetkisine dâhil olmaları, ilçe belediyelerini daha önce bazı yer almadıkları bazı planlama süreçlerinde rol al-

maya mecbur bırakılmaktadır. Örneğin, Türkiye’de daha çok belediye sınırları dışında yer alan arkeolojik sit alanlarının büyük bir kısmı ilçe belediyelerinin denetimine geçmiştir. Böylelikle ilçe belediyelerinin koruma amaçlı imar planı yapım yükü artmaktadır. Daha önce çok fazla sayıda arkeolojik sitin koruma planları il özel idarelerinin ve valiliklerin yetkisindeyken, bunlar ağırlıklı ilçe belediyelerine devredilmiştir. Burada ilçe belediyeleri gerekli planları yapana, gerekli kapasite oluşturulana kadar sit alanlarının zarar görmesi ihtimali bulunmaktadır. Benzer şekilde tarihi kent merkezlerinde 5366 sayılı kanunla yenileme alanı belirleme yetkisinin büyükşehir belediyesine geçmesi sebebiyle ilçe merkezlerindeki tarihi alanlar ve kent merkezleri çöküntüleşebilir, mülkiyet sorunları yaşanabilir. Ayrıca, kentsel dönüşüm master planı ve kentsel dönüşüm alanı belirleme yetkilerinin büyükşehir belediyesinde olması sebebiyle, özellikle muhalefet partisinin iktidarda olduğu ilçelerde kentsel dönüşüm bir cezalandırma aracına dönüşebilir.

Ayrıca bunlarla ilişkili olarak, il ölçeğinde yaşanabilecek benzer bazı sorunlar aşağıda belirtilmiştir:

- Özellikle devir teslimlerle merkezi hükümet kuruluşlarına devredilen mülkler sebebiyle planlama yetkilerindeki merkezîyetçilik ve merkezi hükümet kurumlarının planlama yetkilerinin genişlemesi sorunları artabilir.

- Köy yerleşik alan planlamasının, köy geliştirme merkezlerinin yerini alan imar planlamasına bırakması, özellikle kent çeperindeki köylerde ortaya çıkacak sorunların artmasına sebep olabilir. Kentlerin gelişme akslarındaki köylerde köy yapısı hızla ortadan kalkabilir.

- İl özel idareleri tarafından belediye sınırları dışında yetkin olmayan planlama birimleri tarafından yapılan akaryakıt istasyonları ve sanayi tesisleri gibi yapılara ilişkin mevzi imar planları büyükşehir sınırlarına girdikten sorun yaratabilir.

Kapatılan il özel idarelerinin, belediyelerin ve mahalleye dönüştürülen köylerin mülkleri kanuna göre bir devir-teslim ve tasfiye komisyonu eliyle merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarına aktarılmıştır. Bu devirler sonrasında çok ciddi yeni sorunlar oluşma riski vardır. Bu risklerin önemli bir kısmı, merkezi hükümet kurum ve kuruluşlarının devredilen taşınmazlar sebebiyle planlama yetkilerinin genişlemesi ile yakından ilişkilidir. Bu sorun alanları aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- İl özel idaresine ait, kent merkezinde ve tarihi merkezde bulunan taşınmazların ilçe ve büyükşehir belediyelerine geçmesi sonrasında kent merkezlerinde yaşanacak dönüşüm sorunları artacak, yerel esnaf ciddi sorunlarla karşılaşabilecektir.

- Komisyonların mülkleri çok çeşitli kamu kurumlarına devretmesi sonrasında fiili olarak planlamada merkezileşme yaşanması (coğrafi ve mülkiyet genişlemesi) söz konusudur.

- Komisyonların mülkleri ilçe ve büyükşehir belediyelerinin sunacakları hizmetleri dikkate almadan dağıtması yeni planlama sorunlarına sebep olacaktır (yeni hizmet alanı ve sosyal donatı alanı ihtiyacı için plan değişiklikleri yapılması gerekebilecektir)

- Komisyonların mülk dağıtımı sonrasında oluşacak davaların planlama sürecinde oluşturacağı etki (davalar) yatırımların durmasına sebep olabilir.

- Borç devri sonrasında büyükşehir ve ilçe belediyelerinin devredilen mülklerin satışları kent içindeki kamusal alanların azalmasına sebep olabilir.

Yeni büyükşehir kanunu sonrasında Türkiye’de daha önce bulunmayan İl düzeyinde planlama kavramı ortaya çıkmıştır. Çok büyük alanları kapsayan illerin nasıl planlanacağı belirsizliğini korumaktadır. Gelecekte bu anlamda planlama, kırsal alan ve çevre sorunları yaşanabilecektir. Bu sorunlar:

- İl düzeyinde planlama ölçeği, dili ve sistematığının belirsizliği sebebiyle kentlerin gelişiminin yönlendirilememesi sıkıntısı ortaya çıkabilir.

- İl düzeyinde planlamada coğrafi farklılıklar (kıyı kentleri, lineer, yağ lekesi, sıçramalı ve yerleşim dışı alanı çok büyük kentler) sebebiyle yapılacak planlarda farklılaşmaya gitme zorunluluğu bulunmaktadır.

- Kentsel alan dışındaki kırsal alanın ve ekolojik hassas bölgelerin il düzeyi planlamasında denetim mekanizmaları (köyler yok, yakında boşalacaklar) bulunmaması sebebiyle büyük çevresel sorunların yaşanması olasılığı vardır.

- İl sınırlarını aşan konularda il düzeyi planlamanın nasıl yürütüleceği sorunu sebebiyle illerin bir arada planlanması sorunları belirebilir.

- İl düzeyinde planlamanın enerji, su kaynakları yönetimi, madencilik, ormanlar gibi konularda merkezi hükümet kuruluşlarıyla ilişkisinin kurulmasında yaşanacak zorluklar artacaktır.

- İl düzeyinde planlamanın merkezde yoğunlaşmış bir nüfusla katılım ve uygulama sorunları yaşanması kaçınılmazdır.

Yeni Kanun sınırları değiştirmiştir ancak büyükşehir belediyelerinin mevcut yetkileri eski kanuna göre belirlenmiştir. Planlama süreci ve planların nasıl yapılıp uygulanacakları da bu anlamda eski sistemle devam etmektedir. Yeni sınırlarda eski yetkilerin kullanımı planlama süreci açısından yeni sorunlara işaret etmektedir:

- İl-il üstü-il içi planlama kademelenmesi sorunları yaşanacaktır. Bu kadar geniş alanlarda plan kademelenmesinin nasıl olacağı sorgulanmalıdır.

- İl-il üstü-il içi planlama koordinasyonu sorunları yaşanacaktır. Sayıları çok artan ilçe belediyelerinin planlama süreçlerinin nasıl koordine edileceği sorunludur.

- Nazım ve uygulama imar planlarının kenarlaştırma, uyumlaştırma sorunları davalara sebep olacaktır.

- Mevzi imar planlarında artışlar gözlemlenecektir. Bu da parçacı kentleşme sorunlarını arttıracaktır.

- Kapatılan belde belediyelerinden ve il özel idarelerinden devredilen planlama süreçlerine ilişkin bilgi ve belgelerdeki ciddi eksiklikler bunların sebep olabilecekleri sorunlar önemli kayıplara sebep olabilir.

- İl ölçeğinde hâlihazır harita ve jeolojik-jeoteknik etüt eksikliği sorunları depreme hazırlık konusunda geç kalınmasına sebep olabilir.

- İl ölçeğinde planlama verisi temin etme sorunları yeni planların sağlıklı yapımını yavaşlatabilir.

- İl ölçeğinde ve genişleyen ilçeler ölçeğinde planlama askı süreci ve katılım sorunları (kimsenin olmadığı yerlerde kim katılacak?) yaşanacaktır. Bu da yeni dava süreçleri anlamına gelebilir.

- İmar süreçlerinde büyükşehir vesayeti, vatandaşın re’sen işlem için büyükşehir gitmesinin artışına sebep olabilir. Çok uzak ilçelerdeki vatandaşların merkeze gelme zorunluluğu vatandaşların külfetini arttırabilir.

- Belediye meclislerindeki temsil sorunlarının imar kararlarına yansımaları (küçük ilçelerin daha güçlü temsili sorunu), yeni rant ilişkilerinin kurulmasına sebep olabilir.

Kapatılan yerel yönetimlerin mülklerinin devredilmesi planlama için çok önemli olan mülkiyet sorunlarını beraberinde getirmektedir. Planların uygulanması ve kamusal alanların korunması riske girmektedir. Bu sorunlar aşağıdaki gibi ifade edilebilir:

- Köylerin mahalleye dönmesi sonrasında Çevre ve Şehircilik Bakanlığının tebliği ve köylerde imar planı yapılarak 5543 sayılı iskân kanunu uygulamaları yapılabilecek mahalleye dönüşen köyler taşınabilecek, toplulaştırılabilecek ve yapılan imar planlarıyla köy kültürü ortadan kalkabilecektir. Bu da geleneksel tarım kültürünün ortadan kalkmasına, tarım sektörünün zayıflatılmasına sebep olacaktır.

- Meralar, yaylak, kışlak ve köy ortak mallarında tüzel kişilik kalktığı için TCK 154. madde suçunun ortadan kalması ve sadece kişi mülk korumasının kalması sebebiyle tarım alanları ciddi zarar görebilir.

- Devir-teslim-tasfiye komisyonlarının devrettiği özel idare mülklerinden kent merkezinde olanların dönüşümünün kentsel emlak piyasasına etkileri küçük esnafın aleyhine olacaktır.

- Komisyonun diğer kamu kurumlarına devrettiği mülklerdeki okul, sağlık ocağı gibi kamusal alanların satışı, devri uzun vadede kent içi kamusal alanların daha da azalması ve kamulaştırma maliyetlerinin artması ile sonuçlanacaktır.

Planlar sadece kentleşmeyi yönlendirmek için yapılmazlar. Ayrıca, yatırımların etkin ve verimli kılınmaları, yatırım ve planlama süreçlerinin koordinasyonunun sağlanması için de yapılırlar. Yeni Kanun bu anlamda da yeni sorunlara işaret etmektedir:

- Kent içi hizmetlerde yatırımcı kuruluşlar ile planlama otoritesi arasındaki ilişkinin daha da zayıflaması, koordinasyonun zorlaşması ile sonuçlanabilir.

- İlçe belediyelerinin planlama kapasitesinin yetersizlikleri, ilçe belediyelerinin planlama birimlerinin yapılaşma sürecine doğru baskılanmasını, ilçe belediyelerinin planlamayı yönlendirememesi sonucunu ortaya çıkaracaktır.

- YİKOB'ların etkisizliği, il düzeyinde yatırımlarla planlamanın ilişkisinin kuracak mercininin yokluğu, İl düzeyinde kamu yatırımlarının koordinasyonunun güçleştirecektir.

- Büyükşehir ve ilçe belediyelerinde planlama süreçlerinde plancının yeterlilik ve yetkinlik sorunları, karne sisteminin yenilenmesi meselesi planların ehil kişilerce yapılmasını sıkıntıya sokabilir.

İmar ve kent planlaması aynı zamanda vatandaşların yapılarına ilişkin bir hizmet sürecidir. Yeni büyükşehir Kanunu, imar hizmetlerinde maliyet ve külfetin artması, süreçlerdeki bürokrasi ve yozlaşmanın artması riskini taşımaktadır:

- Vatandaşların planlama hizmetine dâhil olabilmek için il içerisinde ilçe-kent merkezine daha çok gelmeleri zorunluluğu ortaya çıkabilir.

- Planlama hizmetinin maliyetinin artabilir.

- Planlama hizmetinde taşeron kullanımının artması sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu da planların daha rant odaklı yapılması sonucunu getirebilir.

- Planlama hizmetinin daha da fazla yapılaşma süreci olarak algılanması, yapı yoğunluklarını ve bütüncül olmayan planlama uygulamalarını arttırma riskini taşımaktadır.

Yukarıda ifade edilen sorunların her biri birbirinden farklı nitelikteki coğrafi ve mekânsal gelişim çizgileri ve tarihsellikleri bulunan farklı büyükşehirlerde farklı şekillerde tezahür ettikleri ve sorun alanlarının farklılaştığı görülmektedir. Örneğin Ankara Büyükşehir Belediyesi örneğinde henüz re’sen yetkilerini kullanma durumlarının fazla gerçekleşmemesinden kaynaklı olarak il ölçeğinde planlama süreçlerinde ve beklentileri yükselen vatandaşlara hizmet sunumunda sorunla karşılaştığı görülmektedir (Şahin, 2016). Burada 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 3194 Sayılı İmar Kanunu uyarında büyükşehir belediyelerinin mahalle ölçeğindeki mekânsal planlama yetkilerinin ihtiyari nitelikte olması önemli görülebilir. Oysa ilçe belediyelerinin il ölçeğindeki planlama sorunları ve yatırım koordinasyonu hariç neredeyse diğer tüm sorun alanlarında çeşitli sıkıntılar yaşadıkları görülmektedir. Sınır genişlemesi sonrasında kapatılan belde belediyelerinin ve köylerin sakinlerinin planlama sorunlarını taşıdıkları ilk kademenin ilçe belediyelerinin imar birimleri olması bunda etkili olmuştur. Ayrıca, ilçe belediyelerinin kapatılacağına ilişkin söylentilerin de bu sorun algısında etkili olduğu söylenebilir. Hem büyükşehirlerde hem de ilçe belediyelerinde yatırımlarla mekânsal planlamanın koordinasyonu konusunda sorun algısının düşük olması ise henüz bu alanda sorun yaşanmamasına ve zaten stratejik planlarla mekânsal planlar arasındaki ilişkinin zayıf görünmesine bağlanabilir. Ankara gibi geniş yetki alanına sahip büyükşehir belediyelerinde benzer sorunların yaşandığı söylenebilir.

Öte yandan, kıyılarda yer alan, yerleşim alanlarının görece olarak dağınık ve merkezi büyük bir yerleşimden yoksun olduğu büyükşehirlerde daha farklı sorunların yaşanmakta olduğu görülmektedir. Bu sorunların başında dağınık yerleşim yapısının kentsel gelişim süreçlerinin eşgüdümünün sağlanması için büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki iletişim ve etkileşimin artırılmasıdır. Örneğin Muğla gibi Türkiye’nin en uzun sahil şeridine sahip, turizmden kaynaklı gelişme baskılarının çok yoğun olduğu bölgelerde koruma alanlarıyla gelişme kaynaklarının uzlaştırılmasında, kentsel hizmetlerin sunumunda gerekli mülkiyet sorunlarının çözümünde büyük zorluklar yaşandığı bilinmektedir. Yeni büyükşehir Kanunu ve öncesinde 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyelerinin planlama yetkilerinin fiilen ve mevzuat gereği aşırı arttırılmış olması bu tür bir eşgüdümün ortaya çıkmasını engellemektedir. Kıyıların kullanımında yapılması gerekli olan planlama çalışmalarında bu sebeple ciddi sorunlar yaşanabilmektedir.

Esas olarak kentsel gelişme deseninin genel yapısı ile planlama süreçleri arasındaki boşluklar büyükşehir belediye sisteminde ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri arasındaki planlama yetkilerinin kullanımı açısından sorun yaratma potansiyeline sahiptir. Genel olarak yerleşimler eklenerek yani mevcut kentsel makro formun genişlemesi yoluyla ya da yakındaki başka yerleşimlerin

büyümesi yoluyla gelişebilir. Türkiye’de büyükşehirlerin genel olarak birinci seçenekte “yağ lekesi” olarak adlandırılan büyüme anlayışıyla kentleştikleri bilinmektedir. Ancak, özellikle Karadeniz ve Akdeniz Kıyı sahillerinde “sıçramalı” olarak da adlandırılan, yakındaki yerleşimlerin gelişmesi şeklindeki büyüme eğilimlerine de rastlanmaktadır. Antalya, Trabzon sahili, Samsun gibi büyükşehirlerde görülen bu tür büyüme eğilimlerinin mevcut mekânsal planlama süreçleri açısından sorun oluşturma potansiyelinin bulunduğu görülmektedir. Bir yandan İlçe belediyeleri yerel kalkınma adı altında ihtiyaçlarının çok üzerinde nüfus projeksiyonlarına dayalı olarak büyük alanları imara açma eğilimine girmekte, bir yandan da büyükşehir belediyeleri bu gelişimlere çeşitli gerekçelerle müdahale etmeye çalışmaktadır. Müdahalede en temel araçlardan birisi olarak görülen çevre düzeni planlarının yapımında eşgüdüm ve katılım bunun için çok önemlidir. Ancak, çoğu zaman hızlı hareket edilmesi adına gerekli eşgüdüm sağlanmadan yapılan üst ölçekli planlar büyükşehir sınırları içindeki yerleşimlerin sağlıklı bir şekilde planlanmasını engellemekte, altyapı maliyetlerini arttırmaktadır. Büyükşehirlerin merkez yerleşme alanlarında tarihi kent dokularında, sit alanlarında ve merkezi iş alanlarında benzer eşgüdüm sorunları yaşanmaktadır.

Sonuç

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının tartışılmaya başlamasının ve kısmen yasalaşmasının üzerinden yaklaşık on yıldan fazla bir süre geçti. Bu süre özellikle mekânsal planlama açısından sonuçları tartışabilmek için yeterli deneyimin ve birikimin oluşmasına olanak tanımıştır. Özellikle kamu yönetimi ile şehir ve bölge planlama disiplinleri mekânsal planlama açısından yapılan gözlemler yaşanan yeniden ölçeklenme sürecinin mekânsal planlamadaki sorunları çözme açısından başarılı sonuçlar getirmediğini göstermektedir. Bunun temel sebebinin, yapılan yeniden ölçeklemelerin daha iyi bir mekânsal planlama faaliyeti gerçekleştirmeyi değil planlamayı bir araç olarak kullanmayı hedeflemeleri olduğu söylenebilir. Özellikle inşaat sektörü odaklı bir makro ekonomik politikanın sürdürülebilir kılınması için kentsel toprakların ve kırsal alandaki arazilerin her türlü kullanıma açılması için mekânsal planlamanın kullanılması yeniden ölçeklenmede de mekânsal planlama açısından önemli savrulmalara sebep olmuştur.

Gelinen noktada mekânsal planlama açısından hem yerel yönetimler hem de merkezi yönetim düzeyinde iki ayrı çatışma alanı ortaya çıktığı görülmektedir. Bu iki çatışma alanı aşırı yetki tekelleşmesinin ortaya çıktığı büyükşehir belediyeleri ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı gibi süper bakanlıklar çevresinde şekillenmektedir. Büyükşehir belediyeleri özelinde bakıldığında teknik olarak büyük zorluklar içeren bir planlama sorununun bütünsellik ve bütünlüklük kavramlarıyla meşrulaştırılmaya çalışılmasının ortaya çıkan planlama sorunlarını çöz-

mekte yetersiz kaldığı söylenebilir. Çünkü, planlamada demokratik katılım süreçlerinin işletilmesi, kurumlar arası işbirliği ve eşgüdümün sağlanması, yeni ortaya çıkan yetki alanını planlamak için gerekli veri ve teknik kapasitenin oluşturulması gibi konularda ciddi sıkıntılar yaşanmaktadır. Öte yandan merkezi hükümet düzeyinde mekânsal planlamayı farklı çerçevelerde tanımlamaya çalışan süper bakanlıkların ise daha farklı bir sorunla karşı karşıya kaldığı söylenebilir. İnşaat sektörünün gelişmesine bağımlı hale gelen makro ekonomik değişkenlerin istikrarının sağlanması artık Bakanlıkların kullanacakları mekânsal planlama yetkileriyle kotarılamayacak bir duruma gelmiştir. Artık Türkiye’nin tüm sektörlerin dinamiklerini dikkate alan yeni nesil bir kentleşme politikası tanımlaması ihtiyacı hissedilmektedir. Ancak bunun için bu süper bakanlıkların daha önce kullandıkları aşırı yetkilerin sonuçları ile yüzleşmesi ve bu alandaki hataların ortaya konması ve düzeltilmesi gerekmektedir. Bu tür bir yeni politika yapma süreciyle mekânsal planlama açısından ortaya çıkan karmaşık sorunlar çözülebilir.

Ancak ortada çok daha önemli bir sorun bulunmaktadır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısının gündeme gelmesinden ve kısmen uygulanmasından itibaren, mekânsal planlama önce yerel yönetimler daha sonra da merkezi yönetim tarafından çoğunlukla bir araç olarak görülmüştür. Bu araçsallık ise kendi içinde mekânsal planlamaya dair bir tartışmaya dayanmamakta, planlamanın noktasal ve parçacı ayrıcalıkların dağıtımı ve el yordamıyla hareket etmenin bir aracı olarak görülmesi sonucunu doğurmuştur. Mekânsal planlama yetkilerinin dağıtımında her seferinde bir tarafa “her tür ve ölçekte planlama” yetkisinin verilmesi, ortaya çıkan noktasal sorunların çözümü için hukuki bir araç bulma kaygısını yansıtmaktadır. Pratik olarak bunun sonucu, idarelerin konuştukları planlama kavramları kimi zaman üst ölçekli ve oldukça kavramsal yönü ağır basan kavramlar olsa da, yapılanın uygulamaya en yakın ve en kestirmeden uygulamaya yol veren nazım ve uygulama imar planları olmasıdır. Neredeyse yetkisi artan her idare bu anlamda bu ölçeklerde hızlı sonuç almaya çalışmaktadır. Bu sebeple Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının mekânsal planlamaya en derin etkileri planlamanın içeriğinin boşalması, planlamanın uygulamanın tahakkümü altına girmesi ve Türkiye’de mekânsal planlamanın özgünlüğü ve derinliği konusunda kamu yönetimi içindeki tartışmaların yüzeyselleşmesi olarak özetlenebilir.

Kaynakça

- Andersen, H. (2008). “The emerging Danish government reform - centralized decentralization”. *Urban Research & Practice*, 1 (1), 3-17.
- Ansel, C. (2000) “The Networked Polity: Regional Development in Western Europe”, *Governance*, 13, 303-333.
- Arboleda, M. (2016). Spaces of Extraction, Metropolitan Explosions: Planetary Urbanization and the Commodity Boom in Latin America. *International Journal of Urban and Regional Research*, 40(1), 96–112.
<https://doi.org/10.1111/1468-2427.12290>
- Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2010). Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. *Global Networks*, 10(2), 182–222.
Retrieved from
http://metropolitanstudies.as.nyu.edu/docs/IO/222/Brenner_Peck_Theodore_2010_Global_Networks_final_PDF_file.pdf
- Büchs, M. (2009) “Examining the Interaction between Vertical and Horizontal Dimensions of State Transformation”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2, 35-39.
- Castells, M. (2000) “Materials from an exploratory theory of the Network Society”, *British Journal of Sociology*, 51, 5-24.
- Fedeli, V. (2016). Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions For Processes of Urban Regionalisation? *Raumforschung Und Raumordnung*. <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0430-7>
- Fricke, C. (2016). Metropolitan Regions as a Changing Policy Concept in a Comparative Perspective. *Raumforschung Und Raumordnung*, 75, 291–305.
<https://doi.org/10.1007/s13147-016-0450-3>
- Geppert, A. (2017). Vae Victis! Spatial Planning in the Rescaled Metropolitan Governance in France. *Raumforsch Raumordn*, 75, 225–241.
<https://doi.org/10.1007/s13147-017-0492-1>
- Howitt, R. (1998) “Scale as Relation: Musical Metaphores of Geographical Scale”, *Area*, 30, 49-58.
- Jessop, B. Brenner N. ve Jones M. (2008) “Theorizing Socio-spatial Relations”, *Environment and Planning D: Society and Space*, 26, 389-401.
- Oliveira, C. ve Breda-Vázquez, I. (2010) “Contradictory Rescaling: Confronting State Restructuring and the Building of New Spatial Policies”, *European Urban and Regional Studies*, 17:4, 401-415.
- Pierre J. ve Peters G. (2000) *Governance, Politics and the State*, Houndmills, UK: Macmillan.

- Rhodes, R.A.W. (1996) “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, 44, 652-667.
- Şahin, S.Z. (2016) 35. “Yeni Büyükşehir Kanununun Mekânsal Planlamaya Etkileri: Ankara Örneğinde Çatışma ve Çelişkiler" KAYSEM 2016 Bildiriler Kitabı. Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Tomás, M. (2012). “Exploring the Metropolitan Trap: The Case of Montreal”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 36:3, 554-567.
- Tomàs, M., Metropolitane, S., Spanien, G. ·, Metropolitansierung, ·, Institutionen, ·, Regierung, L., ... Tomás, M. (2017). Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain Metropolitan Governance erklären: Das Beispiel Spanien. *Raumforschung Und Raumordnung*, 75, 243–252. <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0445-0>
- Zimmermann, K. (2017). Re-Scaling of Metropolitan Governance in Germany Re-Scaling stadtreionaler Planung in Deutschland Zusammenfassung Deutschland verfügt über keine natio- nal einheitliche Politik für die Organisation stadt-regionaler Politik. Vielmehr können wir seit Jahrz. *Raumforschung Und Raumordnung - Spatial Research and Planning*, 75(3), 253–263. <https://doi.org/10.1007/s13147-017-0480-5>
- Zimmermann, K., & Getimis, P. (2017a). Metropolitan Governance in Europe. *Raumforschung Und Raumordnung - Spatial Research and Planning*, 75. <https://doi.org/10.1007/s13147-017-0491-2>
- Zimmermann, K., & Getimis, P. (2017b). Rescaling of Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe: an Introduction to the Special Issue. *Raumforsch Raumordn*, 75(3), 203–209. <https://doi.org/10.1007/s13147-017-0482-3>

TOPRAKTAN BAĞIMSIZLAŞMA VE MERKEZSİZLEŞME TARTIŞMALARI ÇERÇEVESİNDE KAMU ÖRGÜTLENMESİ*

Koray KARASU**

Özet

Modern kapitalist devletlerin ortaya çıkış sürecinde birçok ülke açısından devletin toprak üzerinde örgütlenmesinin başlıca iki özelliği 'merkezileşme' ve 'ekonomik ve toplumsal ilişkilerin toprağa sabitlenmesi'dir. Bu dönemde merkezi iktidarlar bir yandan ülke topraklarında kendi egemenliklerini tesis etmeye diğer yandan da kapitalizmin gelişebilmesine yönelik olarak mekanın standartlaştırılmasını ve türdeşleştirilmesini hedefleyen girişimlerde bulunmuşlardır. Her iki amaca dönük bulunan 'çözüm' ise mekânsal ilişkileri toprağa sabitleme olmuştur. Bulunan bu çözümün, 20. yy'ın sonlarına kadar 'işlevsel' olduğu kabul edilmiştir. Devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde 1980'lerden sonra çok önemli gelişmelere tanık olmaktadır. Bu gelişmeler ile birlikte modernleşme sürecine ait yarıda belirtilen iki özellik açısından da kritik önemde bazı değişimler yaşanmıştır. Bu çalışma, esas olarak bu önemli değişiklikleri ele almayı amaçlamaktadır. İnceleme, 'topraktan bağımsızlaşma' (*deterritorialization*) ve 'merkezsizleşme' (*acentralization*) kavramları çerçevesinde, Türkiye ve konu açısından önemli görülen Fransa ve İngiltere'deki gelişmelere yer verilmek suretiyle yapılmaktadır. Ele alınan her üç ülkede de 1980'lerden sonra uygulanan yerelleşme reformlarına rağmen toprak örgütlenmesinde giderek daha fazla merkezileşme yaşandığı, toplumsal ilişkiler açısından hala toprağa sabitlik unsurları devam etmekle birlikte iktidarların iktidar pragmatizmi çerçevesinde giderek topraktan bağımsızla-

* 13.10.2016 tarihinde *TÜCAUM Uluslararası Coğrafya Sempozyumu*'nda (Ankara) sunulan ve TÜCAUM tarafından e-kitap olarak yayımlanan bildiri kitabında yer verilen bildiri çalışmasının gözden geçirilmiş biçimidir.

** Prof. Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi (Mülkiye), Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri ABD, karasu@politics.ankara.edu.tr, ORCID: 0000-0002-9343-4339

Makale gönderim tarihi : 04.12.2017

Makale kabul tarihi : 29.12.2017

şan örgütlenme biçimlerini tercih ettiği görülmektedir. Bununla birlikte topraktan bağımsızlaşma süreçleri sonrasında toprakla bağın farklı özellikler temelinde yeniden kurulduğu da gözden kaçırılmamalıdır.

Anahtar Kelimeler: Teritoryal, Mülki İdare, Toprak Örgütlenmesi, Topraktan Bağımsızlaşma, Toprakla Bağın Yeniden Kurulması, Adem-i Merkezileşme, Merkez-sizleşme, Mekan, Ölçek, Kamu Örgütlenmesi

PUBLIC ORGANIZATION WITHIN THE SCOPE OF DETERRITORIALIZATION AND ACENTRALIZATION DISCUSSIONS

Abstract:

Within the process of appearance of the modern capitalist states, the two primary features of territorial organization –for most of the countries- are ‘centralization’ and ‘territorialization of ‘economic and social relations’. In this period, central governments attempted to standardize and homogenize the space in order to both dominate their land and develop capitalism. The solution found to both purposes, was to fix the spatial relationships to territory. Until the end of 20th century, this solution has been accepted as ‘functional’. After 1980’s, we witnessed significant developments in territorial organization of governments. With these developments, there have been critical changes in the two above mentioned-features of the modernization process. This study essentially aims to discuss these changes. The research is being made within the scope of the concepts ‘deterritorialization’ and ‘acentralization’, and the developments in Turkey, and -as we find important with regard to the topic- France and England. In all three countries in question, despite the decentralization reforms, ever-increasing centralization was experienced and while territorialized components in terms of social relationships proceed, it is seen that governments, as part of government pragmatism, prefer deterritorialized public organizations. Yet, we should not overlook that, after every deterritorialization process, a re-territorialization, based upon different characteristics, occurs.

Key Words: Territorial, Provincial Government, Deterritorialization, Reterritorialization, Decentralization, Acentralization, Space, Scale, Public Organization

Giriş

1980'lerden sonra ve özellikle de 2000'li yılların başlarında devletin toprak üzerinde örgütlenmesi (teritoryal örgütlenmesi) ile ilgili önemli politika değişikliklerine gidildiği, yasal ve kurumsal düzenlemeler ile de bunların alt yapısının oluşturulduğu görülmektedir. Örneğin İngiltere'de (*England*) 1980'lerdeki yerelleşme ve 1990'lardan sonra başlatılan ve 2010'da terk edilen bölgeselleşme uygulamalarını, Fransa'da 1980'lerde başlatılan ve 2003 yılındaki Anayasa değişikliği ile de doruk noktasına ulaşan, ancak 2010 sonrasında merkezleşme yönündeki düzenlemeler ile geriletelen 'yerelleşme reformları'nı, Türkiye'de 2002 sonrasında başlatılan ancak 2011 sonrasında gel-git süreçler yaşayan 'yerelleşme ve bölgeselleşme reformları'nı bu kapsamda düşünebiliriz. Farklı ekonomik ve toplumsal yapıya sahip bu üç ülkedeki ölçek ve mekân ile ilgili son dönemlerdeki tercihler devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde nasıl bir değişiklik getirmiştir? Çalışmanın temel çıkış noktasını bu soruya yanıt arayışı oluşturmaktadır.

Yanıtını aradığımız soru elbette çok geniş bir çalışma alanını içermektedir. Bu çalışmada iki temel kapsam sınırlılığı söz konusudur. Birincisi, konu itibariyledir. Modern dönemden itibaren mülki idare ve yerel yönetim örgütlenmesinin her ikisi de, devletin toprak üzerinde örgütlenmesinin standart ve asli unsurları haline gelmiştir. Dolayısıyla teritoryal örgütlenme/toprak örgütlenmesi ile ilgili bir inceleme doğal olarak her iki yapıyı da birlikte ele almalıdır. Değişen ölçek ve mekan tercihlerinin devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde yarattığı değişikliklerin, genel olarak kamu örgütlenmesinde ne gibi sonuçlar doğurduğunu ele almayı amaçlayan bu çalışma, mülki idarenin ve yerel yönetimlerin kendisindeki dönüşüme değil, kamu örgütlenmesindeki değişen konumlarına yoğunlaşmaktadır. Diğer kapsam sınırlılığı ise çalışmanın odağı ile ilgilidir. Yönetel bölünüş ve kademelenme ya da ölçek ve mekânsal yapı tercihleri ele alınırken inceleme, 'merkezleşme' (*acentralization*) ve 'topraktan kopma ya da bağımsızlaşma' (*detrterritorialization*) kavramları odağa alınmak suretiyle yapılacaktır.

Çalışma, son yıllardaki gelişmelerin her ikisi de birer toprak örgütlenmesi unsuru olan mülki idare ve yerel yönetimlerin, toprağa sabitlenme (teritoryal sabitlik) aracı olma özelliklerini geriletip geriletmediği, 19. yy'dan itibaren bir merkez ve onun etrafında, denetiminde biçimlenen (merkeziyet esaslı) kamu örgütlenmesinin bu niteliğini dönüştürüp dönüştürmediği, kamu örgütlenmesinin topraktan bağımsızlaşıp bağımsızlaşmadığı gibi bazı alt sorulara yanıt aramaktadır. Çalışmada incelenen konu açısından önemli görülen bazı kavramların alanda kullanım biçimlerine kısaca bakıldıktan sonra Türkiye'deki, Türkiye ile yapısal unsur ve dönüşüm pratiklerindeki benzerlikleri nedeniyle Fransa'daki, 1980'lerden itibaren Türkiye ve Fransa'daki kamu örgütlenmesi reformlarının yöneldiği ve hatta model olarak aldığı 'merkezless kamu örgütlenmesi' yapılanmasının özgün bir örneği olması nedeniyle de İngiltere'deki gelişmelere kısaca yer verilecektir.

Çalışmanın son bölümlerinde, merkezsizleşme ve topraktan bağımsızlaşma kavramları çerçevesinde kamu örgütlenmesi ile ilgili iki değerlendirme bölümü yer almaktadır.

Kavramlar Üzerine

Çalışmanın odağında yer alan kavramlar (merkezsizleşme ve topraktan bağımsızlaşma), biri merkez anlamına gelen *central*, diğeri ise toprak anlamını taşıyan *territory* sözcüklerinden türetilmiş kavramlardır.¹ Olgusal gelişmelere geçmeden önce bu kavramların alanımızdaki kullanım biçimlerine kısaca bakmak yararlı olacaktır. Bu noktada kavramların etimolojisini, birbiri ile ilişkisini ya da farklı disiplinlerde kullanım biçimlerini ele almak ya da tartışmak gibi özel bir amacımızın olmadığını belirtmeliyiz.

Merkez – Merkezileşme – Adem-i Merkezileşme – Merkezi - Merkezi-leşme

(Central – Centralization – Decentralization – Acentral - Acentralization)

Kamu yönetimi alanında ‘merkez’ belki de en yoğun olarak kullanılan kavramlardan biridir. Özellikle de modern merkezi devlet örgütlenmesine geçişle birlikte merkez ve bu kavramdan türetilen merkezileşme kavramı adeta kamu yönetimi alanını kuşatmıştır. Kamu yönetimi alanında birçok ilke, olgu, süreç ya da durum merkezileşme, merkeziyet, merkezi, merkezden ya da merkezkaç örneklerinde olduğu gibi merkez kavramı referans alınarak kavramsallaştırılmıştır. Öyle ki ayrı bir hukuki kişilik olarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ya da özerk hale getirilmesi süreci (adem-i merkezileşme) dahi merkez kavramı kullanılarak ifade edilmiştir.

¹ Çalışmanın iki temel kavramı olan topraktan bağımsızlaşma ve merkezsizleşme, az sayıda da olsa sosyal bilimlerin bazı alanlarında giderek daha fazla ele alınmaktadır. Çalışma alanımız olan kamu yönetimi, her iki kavrama da henüz büyük oranda kördür. Merkez kavramı ya da bu kavramdan türeyen adem-i merkezileşme gibi birçok kavram kamu yönetimi çalışmalarının odağında yer almasına rağmen, bu alanda merkezsizleşme kavramını görmek hemen hemen mümkün değildir. Diğer kavramımız olan topraktan bağımsızlaşma için de benzer bir durum söz konusudur. İlginçtir ki kentbilim gibi bazı alanlar dışında genel olarak kamu yönetimi alanında birakalım türetilen kavramlara rastlamayı, teritoryal kavramının kendisine de rastlamak neredeyse mümkün değildir. Benzer olguları ele alan örneğin şehir-bölge planlama ya da coğrafya alanlarında çok yoğun olarak kullanılan teritoryal kavramı kamu yönetimi (ve devlet teşkilatını konu edinen idare hukuku alanı) tarafından ilgi görmemiştir. Örneğin lisans düzeyi ders kitapları incelendiğinde devletin örgütlenmesi başlığı altında merkezi yönetimin taşra teşkilatı ya da yerel yönetimler konuları ele alınırken çok az sayıdaki birkaç örnek dışında teritoryal, toprak ya da coğrafi mekan gibi kavramların hiç kullanılmadığı görülmektedir.

Çalışmanın odağında yer alan kavramlardan biri olan merkezsiz (*a-central*), merkezin olmamasını, yokluk halini, merkezsizleşme ise (*a-centralization*), merkezin olmadığı bir yapıya doğru gidiş sürecini ifade etmektedir. Merkezsiz kavramının kullanımı ile ilgili olarak iki noktaya açıklık getirmek gerekmektedir. Birincisi, metinde kullandığımız “merkezsiz” sözcüğü, adem-i merkezileşmeden (*decentralization*) farklıdır. Adem-i merkezileşme süreci, merkezi iktidarın/yönetimin var olduğu ve hatta çoğunlukla da esas ve belirleyici olduğu bir kamu örgütlenmesinde, ayrı tüzel kişiliğe sahip kurumlara yetki-kaynak aktarılmasını, merkezde toplanmış (yoğunlaşmış) olan güç ve yetkinin merkez dışındaki kurumlara (çevreye) aktarılması ile merkezilik düzeyinin azaltılmasını ifade etmektedir. Adem-i merkezileşme olarak ifade edilen süreçte merkezin olmama hali, yokluğu söz konusu değildir. Oysa merkezsiz kavramı, merkezilik düzeyindeki niceliksel bir azalmayı değil, merkezin olmama halini ya da yokluğunu ifade etmektedir.

Bu noktada adem-i merkeziyet ya da adem-i merkezileşme kavramlarının kullanımı ile ilgili de küçük bir parantez açmamız gerekmektedir. Adem-i merkeziyet aslında tam da merkezin yokluğu anlamına gelen *a-central* sözcüğüne karşılık gelmektedir. Ancak 19. yy’da Fransız yazınından etkilenerak yapılan tartışmalarda ve kavramın Osmanlıcaya aktarımında adem-i merkeziyet, merkezin yokluğu anlamında (*a-central* karşılığı) değil, merkezileşmenin azaltılması, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ya da merkezi yönetimin bazı yetkilerinin yerel yönetimlere aktarılması anlamlarını içeren *decenter* ya da *decentralization* kavramlarına karşılık olarak kullanılmıştır. Bu yanlış kullanım günümüze kadar varlığını sürdürmüştür. İlgili yazında yerleşmiş olması nedeniyle bu yazıda da bu karşılık kullanılmıştır.

Dikkat çekmek istediğimiz ikinci nokta, çalışmada ele aldığımız merkezsiz kavramının “*devlet*” örgütlenmesine değil, devletin toprak üzerinde örgütlenmesine ilişkin olduğudur.² Merkezsiz devlet örgütlenmesi ile ilgili açıklamaları özellikle sermaye, emek dolaşımının ulus devlet sınırlarını aştığı, ulus devletlerin gerilediği, ulusal ölçekteki sınırların, toprağa/mekana bağlı olan yapıların giderek işlevsizleştiği, etkisizleştiği savlarında görmek mümkündür. Ulusal merkezi iktidarların egemen olmadığı merkezsiz bir devlet örgütlenmesi ile ilgili açıklamaları Hardt ve Negri’nin *İmparatorluk*, Harvey’in *Yeni Emperyalizm* ya da Arrighi’nin

² İçinde bulunduğumuz çağda merkezsiz bir devlet örgütlenmesi mümkün müdür, o da ayrıca tartışılır. İlk bakışta merkezsiz devlet örgütlenmesi örneği olarak akla federal devletler gelebilir. Oysa federal devletlerde de merkez vardır. Hatta federal devletlerde bir değil, birden fazla merkez söz konusudur (federal devlet ayrı bir merkez, federe devletlerin her biri yine ayrı birer merkezdır). Burada yine merkez kavramının *poly* ya da *multi* kavramları ile birlikte kullanımları da (*poly centric* gibi) akla gelebilir. Çalışmamızda yer verdiğimiz merkezsiz örgütlenme biçimlerinin, birçok disipline geçen ve birden fazla merkezin var olduğu örgütlenme biçimlerini ifade etmek üzere kullanılan kavramlar ile de ilgisi yoktur.

*Uzun Yirminci Yüzyıl*³ başlıklı çalışmalarında bulabiliriz. Örneğin Hardt-Negri'nin (Hardt-Negri, 2000: 14, 19, 306, 308) küresel iktisadi ve toplum düzenini ifade etmek üzere kullandıkları imparatorluk, “*giderek bütün yerküreyi kendi açık ve genişleyen hudutları içine katmakta olan merkezlessiz ve topraklessiz bir yönetim aygıtıdır.*” Bu yaklaşıma göre imparatorlukta küresel iktidar yapıları söz konusudur, ancak bir iktidar merkezi yoktur. İmparatorluk yapılanmasında toprak temelli bir iktidar merkezi olmadığı gibi sabit sınırlar ya da engeller de yoktur. Sınırları olmayan, sınır tanımayan yönetim modeli olarak imparatorlukta merkez olmayınca, doğal olarak içerisi ya da dışarısi da yoktur. İmparatorluk çağında üretim ve yönetim süreçleri toprağa ya da mekâna bağlı olmayı, dolayısıyla da fiziksel bir merkezi gerektirmez. Mekânsal sınırlardan/kısıtlamalardan kurtarılması ile yönetim, üretim, dağıtım, dolaşım ve tüketim süreçleri her bir parçanın özerk olduğu ağsal ilişkiler temelinde işlemeye başlamış, bir başka deyişle merkezlessizleşmiştir.

Devletin merkezlessizleştiğini öne süren tezler, özellikle de çalışmanın diğer temel kavramı olan ve birazdan ele alacağımız topraktan bağımsızlaşma ile birlikte düşünüldüğünde çok daha önemli bir hale gelmektedir. Bununla birlikte çalışmada kullandığımız biçimiyle merkezlessiz kamu/toprak örgütlenmesi, devletin siyasal çatısıyla, egemenliğin kullanım biçimiyle, ekonomik gücün nerede yoğunlaştığı ya da yoğunlaşmadığı, küresel üretim süreçlerindeki/ağlarındaki iktidar yapısı ile doğrudan ilgili değildir. Bu çalışmada kullanılan merkezlessizlik, bir devletin içindeki, bir devletin toprak üzerinde örgütlenmesindeki işbölümü ile, bir başka deyişle kamu hizmetlerinin örgütlenmesinin toprak üzerindeki aldığı biçim ile ilgilidir. Merkezlessiz kamu örgütlenmesi, bir merkezin (merkezi iktidarın) olmadığı bir devlet örgütlenmesini değil, toprak örgütlenmesinde merkezi yönetimin uzantısı yapıların (mülki idarenin/taşra örgütlenmesinin) standart olarak ülke çapında var olmadığı bir yapılanmayı ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Merkezi yönetimin uzantısı taşra örgütlenmesinin oluşmadığı, toprak örgütlenmesinde yerel yönetimlerin geleneksel, standart ve tek (asli) unsur olduğu İngiltere kamu örgütlenmesi, merkezlessiz kamu örgütlenmesinin tipik ve özgün bir örneğini oluşturmaktadır.

Merkezlessiz kamu örgütlenmesi farklı biçimlerde ortaya çıkabilmektedir. Bu yapı ekonomik ve toplumsal ilişkilerin özgün tarihsel özelliklerine bağlı olarak görece doğal, kendiliğinden gelişen süreçlerle oluşabilir. Örneğin yukarıda da belirttiğimiz gibi kapitalizmin tarihsel seyirinde merkezi ve yerel güç yapıları arasındaki kendine özgü dengenin, uzlaşımın bir sonucu olarak İngiltere’de merkezi iktidarın kendisine doğrudan bağlı bir toprak örgütlenmesine ihtiyaç duyulma-

³ Arrighi, merkezin yokluğu, merkezi yönetimin/kuralların yokluğu (*absence of central rule*), parçalı yönetim ile anarşi kavramının ilişkisine dair açıklamalarda bulunmaktadır (Arrighi, 2000: 30-31).

mıştır. Merkezi yönetimin standart tipte bir taşra örgütlenmesi (mülki idare) İngiltere’de var olmamıştır. Bu ülkede yerel yönetimler toprak üzerinde örgütlenmenin asli ve standart yapıları ve temel kamu hizmetlerinin yürütücüsü olarak yüzyıllardır varlıklarını sürdürmektedirler (Karasu, 2013). Geçmişte olduğu gibi günümüzde de İngiltere’de toprak örgütlenmesi/teritoryal örgütlenme denildiğinde akla “yerel yönetimler”in gelmesi bu açıdan doğaldır.

Merkezsiz kamu örgütlenmesi, iktidarların toprağı, ekonomik, siyasal ve yönetsel ilişkileri yönlendirme-denetleme politikaları kapsamında bir araç olarak gördükleri toprak örgütlenmesi konusundaki politika farklılaşmasına bağılı olarak ağırlıklı olarak bilinçli müdahalelerin sonucu da ortaya çıkabilmektedir. 2003’te gerçekleştirilen Anayasa değışikliği döneminde Fransa’da, mülki ve yerel şeklindeki ikili yapının ortadan kaldırılarak, toprak örgütlenmesinin yerel yönetimlerin varlığında birleşmesi, bütünleştirilmesi ya da teklileştirilmesi politikası kapsamında merkezsiz kamu örgütlenmesine doğru yönelme (*a-centralization*) buna bir örnek olarak gösterilebilir. Bu konuya daha sonra döneceğiz.

Toprak – Topraksal Sabitlik – İdarenin Toprakla Bağı – Topraktan Bağımsızlaşma – Toprakla Bağı Yeniden Kurulması

(Territory – Territorial Fix – Territorial Administration – Deterritorialization - Reterritorialization)

Devletin örgütlenmesini konu edinen çalışmalarda coğrafya, yüzölçümü, alan, yer, arazi, kara, yerküre, mülk, mülki, bölge, ülke, mekan, uzam, teritoryal ve toprak kavramlarını sıklıkla görmek mümkündür. Çalışmanın bu bölümünde toprak (*territory*) ve bu sözcükten türetilmiş diğere bazı kavramlara yoğunlaşılacaktır. Bu çalışmanın konusunun ait olduğu kamu yönetimi alanı da dahil olmak üzere genel olarak sosyal bilimlerin birçok alanında göz ardı edilen (Elden, 2010: 801) *toprak* sözcüğünün ifade ettiği anlamlar zaman içinde farklılaşma göstermektedir. Örneğın Y. Lacoste, sözcüğün Fransız toplumunda ilk olarak 16. yy’da görüldüğünü, ancak bu dönemlerde köye bağılı tarlaların ve ağaçların kapsamını ifade eden köy çevresi (*terroir*) ile karıştırıldığını, sonraları ise bu kırsal alan çağrışımından uzaklaşarak günümüzdeki modern anlamına doğru evrildiğini belirtmektedir (Lacoste, 2014: 75). Bazı yazarlar belirli bir coğrafi alanda bir hükümranın korku ve şiddete dayalı olarak insan topluluğunu denetlemesi anlamını öne çıkararak toprak kavramını, kök olarak korkutmak anlamına gelen Latincedeki “*terrere*” ya da Yunancadaki *trein* sözcüğü ile ilişkilendirmektedirler (Elden, 2010: 804; Neocleous: 2014: 174).

En genel biçimiyle “belirli bir sınırı olan arazi parçası”nı ifade eden toprak kavramı giderek bu maddi unsuru yanında başka unsurları da içermeye başlamıştır. Örneğın “yetki unsuru”nun da eklenmesiyle anlamı biraz daha genişlemiştir.

Buna göre toprak, “herhangi bir otorite ya da hukuk tarafından düzenlenen ülke coğrafyasının tümü ya da bir parçası” ya da “belirli bir devletin ya da bir devlet içindeki alt bölümlerden birinin yetki alanıyla örtüşen coğrafi mekan parçası” şeklinde tanımlanmaya başlamıştır. Örneğin Arrighi, modern yönetim sistemini tanımlarken toprak kavramının bu özelliğini temel almaktadır (Arrighi, 2000: 31): “*Kamusal otoritelerin karşılıklı olarak birbirini dışlayan yetki alanları içinde kurumsallaşmaları, örgütlenmeleri.*”

Maddi ve yetki unsurunun biraradalığı ile kavram siyasal ve hukuksal bir içerik de kazanmıştır. Bu yeni içeriği, doğal olarak beslendiği unsurların özelliğine göre bir biçim almaya başlamıştır. Toprak kavramına kendi modernleşme sürecinde başka bazı yeni anlamlar yüklenmiştir. Buna göre erken modern dönemde daha çok “hükümrânlığın egemenlik coğrafyası”nı ifade etmekte ve arazi (*land*), sınırlılık (*boundedness*) ve hükümrânlık (*sovereignty*) kavramları üzerinde yükselmekte iken, modernleşme sürecinde toprak kavramı, bunlar yanında kimlik (*identity*), bütünlük (*integrity*) ve mekânsal uyum (*spatial coherence*) gibi bazı alt kavramları da bünyesinde barındırmaya başlamıştır (Elden, 2010: 801; Paasi, 2003: 109). Bazı yazarlar, modern toplumun coğrafi kabı olarak tanımladıkları modern devletin, aynı zamanda bir toprak devleti özelliği gösterdiğini, bir yurt edinme süreci olarak “toprağa dayalı bir tahayyül” olduğunu belirtmektedirler (Örneğin Neocleous, 2014: 170-171; Paasi, 2003: 118; Foucault, 2014). Yazarların toprak devletine yönelik ortaya koydukları tanımlayıcı özellikler, kavramın yeni edindiği bu içerik ile ilişkilidir.

Devlet örgütlenmesindeki siyasal ve yönetsel yapıların yaşam bulduğu ‘fiziksel bir kap ve dayanak’ olan (Gottman, 1975: 29) toprak, önceleri daha çok coğrafi/maddi unsurlarla tanımlandığı için görece durağan bir içeriğe sahipti. Ancak zamanla yüklendiği yukarıda belirtilen yeni vurgular/anlamlar ile birlikte toprak kavramı giderek ekonomik ve toplumsal yapı ve ilişkilerle de bağı kurularak tanımlanır hale gelmiştir. Bu nedenle de dinamik ve karmaşık bir özellik taşımaya başlamıştır. Örneğin kavram, devletin coğrafi mekanının mahalle, köy, kasaba, şehir, ilçe, il, bölge ya da ülke gibi belirli bir sınırı olan parçalarını ifade ederken artık aynı zamanda belirli bir coğrafi mekanda sınırların inşasına, ‘içeri’nin ve ‘dışarı’nın tanımlanmasına ve ‘yer’in bölümlenmesine dair unsurları da içerecek şekilde anlam genişlemesine uğramıştır. Bu yeni ve daha zengin içerik, toprak yerine, yine toprak kavramından türetilmiş topraksal/teritoryal (*territorial*)⁴ kav-

⁴ Bu çalışmada kavram tercihinde bazı güçlükler yaşadığımızı belirtmemiz gerekiyor. Örneğin toprak anlamındaki *territory* sözcüğünden türetilen *territorial* sözcüğünün dilbilgisi açısından Türkçedeki tam karşılığı ‘topraksal’ ya da “toprakla ilgili olan”dır. Ancak bilim dilinde topraksal karşılığına neredeyse hiç rastlanılmamaktadır. Farklı disiplinlerde, vurgulanan özelliğine göre karasal, bölgesel ya da ülkesel karşılıkları kullanılmaktadır. Hemen hemen bütün alanlarda yaygın olarak

ramı ile ifade edilmeye başlanmıştır. Teritoryali incelemek elbette toprağı ele almayı gerektirir, ancak bununla sınırlı değildir. Bir coğrafi alandaki insan topluluğunun ve şeylerin kendisine, bunların denetlenmesine, yönetilmesine dair maddi ve ideolojik araçlara, ilişkilere yönelmeyi gerektirmektedir (Passi, 2003: 110-111). Arazi, para ve enerji gibi kıt kaynakların dağılımı, tahsisi, mülkiyeti ya da kullanımı üzerinde denetim sağlama, üretim-tüketim süreçleri, güç/iktidar yapılanması, düzen ve otorite sağlamaya yönelik çeşitli teknik, taktik, strateji ve süreçler ve toplumsal bütünleşme mekanizmaları (Elden, 2010: 803-804), bir başka deyişle yönetim ilişkisinin bütün unsurlar teritoryalin içini doldururlar. İlginin, topraktan teritoryal/topraksal olana, yani toprağı ait olan ekonomik ve toplumsal yapı ve ilişkilere doğru kaymasıyla birlikte birçok disiplinde tarihsel-toplumsal olarak inşa edilen coğrafi mekan anlayışı egemen olmaya başlamıştır.

Kamu örgütlenmesinde teritoryal kavramının yerleşmesinin, özellikle ekonomik ve toplumsal ilişkilerin belirli bir coğrafi alanda yoğunlaşmasıyla ve kamu hizmetlerinin örgütlenmesinin belirli bir coğrafi alan/sınır ile tanımlanmaya, bir başka deyişle devletin örgütlenme biçiminin teritoryal sabitlik/toprağı sabitleme temelinde oluşmaya başlamasıyla gerçekleştiğini söylemek mümkündür. Kamu örgütlenmesi ile teritoryal kavramının ilişkisi, daha önce başka bir çalışmamızda (Karasu, 2015) şöyle kurulmuştur:

Kapitalizmin farklı dönemlerinde üretim artışını sağlamaya ve sermaye hareketliliğini kolaylaştırmaya ya da emek sürecini denetlemeye yönelik olarak farklı mekânsal çözümler arayışına girilmiştir. Modern kapitalist devlet örgütlenmesinde bulunan çözümlerden biri, teritoryal/topraksal sabitliktir. Ekonomik ve toplumsal ilişkilerin giderek belirli bir coğrafya ile sınırlanması, hukuksal ve yönetsel boyutlarıyla toprağı bağı bir biçimde tanımlanması toprağı sabitleme ya da teritoryal sabitlik olarak adlandırılabilir. Toprağı sabitleme mekanın standartlaştırılmasına ve mekan içi yapı ve ilişkilerin türdeşleştirilmesine yönelik düzenlemeler ile sağlanmaktadır. Özellikle sermayenin fiziksel olarak sabitlenmesi, yatırım ve harcamaların, kamu hizmetlerinin, iktidar tesis araçlarının bir devlet politikası olarak coğrafi açıdan hareketsizleşmesi, belirli bir coğrafi temelde planlanması ve yürütülmesi (toprakla ilişkilendirilmesi) toprağı sabitleme düzenlemeleridir. Sabitleme, sadece bir toprak parçasının idari açıdan sınırlarının tanımlanması değildir. Bir toprak parçasındaki ekonomik-toplumsal içerikli farklı ilişki biçimlerinin belirli yönlerden türdeş bir biçime kavuşturulmasını, belirli bir toprak parçasının hesaplanabilir olmasını, yönetilebilir hale getirilmesini, mekandaki öğelerin hiyerarşik ve işlevsel dağılımına yönelik kuralların belirlenmesini ve güvence altına alınmasını içerir. Bu kural ve düzenle-

kullanılan karşılık ise sözcüğün Türkçe okunuşu olan 'teritoryal'dir. Metinde 'toprak örgütlenmesi', 'toprak üzerinde örgütlenme' ya da 'toprak temelli örgütlenme' kullanılmaktadır. Ancak ilgili yazında 'topraksal' sözcüğü yerleşmediği ve 'karasal', 'bölgesel' ve 'ülkesel' karşılıkları da çalışmada ele aldığımız konu açısından uygun olmadığı için metnin dilsel tutarlılığından ödün verme pahasına topraksal yerine teritoryal kavramı tercih edilmiştir.

meler toplumsal-yönetmel ilişkileri tanımlanmış belirli bir coğrafi alana kapatarak yoğunlaştırmayı, kişi, grup ya da toplulukları bu belirli toprak parçasında örgütlü idari yapı ve ilişkiler ile kodlamayı, belirli bir toprak parçasında mübadele ilişkilerinin kolaylıkla yapılabilir olmasını hedeflemektedir. Bütün bu özellikleriyle toprağa sabitleme, bir üretim, mübadele, iktidar ya da yaşam alanındaki (her ne şekilde tanımlanırsa) ilişkilerin, merkezi ya da yerel iktidar(lar) tarafından kontrol edilebilmesine yönelik bir yönetim stratejisi olarak tanımlanabilir. Devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde 18. ve özellikle de 19. yy ayrı bir öneme sahiptir. Siyasal ve yönetmel modernleşme sürecinin yaşandığı bu dönemde, kapitalist gelişme için belirli bir toprak parçasının denetlenmesi, ekonomik ve toplumsal açıdan bir mekana dönüştürülmesi, iktidarın mekansallaştırılması (yurt edinme süreci), ekonomik ve toplumsal ilişkilerin giderek toprağa sabitlenmesi (teritoryal sabitlik) bir bakıma tarihsel bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. Devletin toprak üzerinde örgütlenmesi, kentsel ve kırsal yaşamı sıkı bir şekilde toprağa bağlayarak modern kapitalist ulus devletin gelişmesi için uygun bir zemin sağlamıştır. Devletin toprak üzerinde örgütlenmesi elbette 18. ya da 19. yy'a özgü bir özellik değildir. Ancak hukuksal ve yönetmel sınırları belirgin ve kalıcı hale getirilmiş mülki birimlerin, ekonomik ve toplumsal ilişkileri düzenleyebilecek, yönetebilecek araçlara sahip olarak belirli bir toprak parçasını kapatmaları ise yenidir, bu döneme özgüdür. Teritoryal sabitleme çağı olan 19. yy'daki bu gelişmeleri *idarenin toprak ile bağının modern kodlarla inşası*" olarak da nitelendirmek mümkündür.

Ekonomik ve toplumsal ilişkilerin toprak ile ya da yerleşik coğrafi mekanlar ile olan bağının kopması, yine toprak sözcüğünden türetilen *deterritorialization* sözcüğü ile ifade edilmektedir. İlk olarak 1970'lerin başlarında kullanılmaya başlanan (Brenner, 1999: 63) *deterritorialization* sözcüğü için "topraktan kopma", "toprak esaslı örgütlenmeden uzaklaşma", "topraktan bağımsızlaşma" ya da "topraksızlaşma" karşılıklarını kullanmak mümkündür. 20. yy'ın ortalarından itibaren bilgi, iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki yeni gelişmeler ile dünya ekonomisinin bütünleşik hale gelmeye başladığı, uluslararası, ulus ötesi/aşırı/üstü/altı yapıların yaygınlaştığı dönemde, modern devletle birlikte ortaya çıkan, bütünleşme hedefine yönelik olarak bir merkezi akıl tarafından ayrıntılı tanımlanmış ve birbiri ile ilişkilendirilmiş çeşitli sabitlikler şeklinde örgütlü coğrafi mekanların son dönemlerde giderek işlevselliğini yitirdiği tezlerinin son yıllarda yoğun bir biçimde gündeme geldiğini görmekteyiz. Buna göre modern devletle birlikte idarenin toprak ile kurulmuş olan sıkı bağı artık gevşemekte, çözülmekte, üretim ve yönetim süreçleri giderek toprak temelli mekanizmalar aracılığıyla yönetilmektedir. Modern döneme ait coğrafi sınırlar ve teritoryal sabitlikler çözüm üretmemektedir. Çokluğu, çeşitliliği ve farklılıkları temsil edecek, ekonomik ve toplumsal ilişkilerin dünya yüzeyinde hızlı ve pürüzsüz bir şekilde hareket edebilmesine olanak tanıyacak "*yersiz, yurtsuz, mesafesiz, sınırsız*" mekanlara ihtiyaç vardır. Bunun için öncelikle başta ulusal ölçek olmak üzere çeşitli teritoryal sabitliklere hapsedilmiş, katılmış rejimlerden kurtulmak gerekir. Bu özgürleşme ve esnekleşme ise ancak modernleşme sürecinde kamu örgütlenmesi ile

toprağa ait unsurlar arasında kurulan bağların çözülmesi, eylemlerin, ilişkilerin ya da süreçlerin toprak ile bağının koparılması, topraktan bağımsızlaştırılması ile mümkündür (Brenner, 1999: 60; Hardt-Negri, 2000: 76).⁵

Çalışmamızda toprak ile ilgili yer vereceğimiz son kavram, ekonomik ve toplumsal ilişkilerin ya da üretim ve yönetim örgütlenmesinin toprakla olan bağının yeniden kurulmasını ifade etmek üzere kullanılan *reterritorialization* (yeniden teritoryalleşme) kavramıdır. Toprak ile bağın yeniden kurulması, ekonomik ve toplumsal ilişkilerin ya da üretim-yönetim örgütlenmesinin coğrafi mekanının yeni oluşan bazı ilke/esas/rejim/politikalar temelinde yeniden belirlenmesini, tanımlanmasını ve biçimlendirilmesini ifade etmektedir. Bu açıdan *deterritorialization* süreci ile *reterritorialization* süreci, dolayısıyla da iki kavram arasında organik bir ilişkinin varlığından da söz edilebilir. Nitekim son yıllarda yukarıda sözü edilen farklı ülkelerdeki kamu örgütlenmesindeki değişikliklerin tümü dikkatle izlendiğinde her birinde yaşanan topraktan kopma ya da bağımsızlaşma süreçlerini, yeni özellikler temelinde toprakla yeniden bir bağ kurma süreçlerinin izlediği görülecektir.

Ana Hatlarıyla Türkiye, Fransa ve İngiltere’de 1980 Sonrası Devletin Toprak Örgütlenmesinde Yaşanan Değişimler

Napolyoncu gelenek içinde yer alan başta Fransa, İtalya ve İspanya olmak üzere çok sayıda ülkede devletin toprak üzerinde örgütlenmesi 19. yy’ın başlarından günümüze kadar ikili bir bölünüşe/yapıya sahne olmuştur. Her ikisi de toprak temelli örgütlenme niteliği gösteren ve standart olarak ülke çapında örgütlü olan merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi (mülki idare) ve yerel yönetimler ekonomik ve toplumsal ilişkiler açısından toprağa sabitlenme sürecinin bir aracı olarak işlev görmüşlerdir. Tanzimat sonrası Osmanlı devlet örgütlenmesinin kısmen, Cumhuriyet dönemi Türkiye’deki toprak örgütlenmesinin ise bütünüyle bu özelliği taşıdığı söylenebilir. Bu ülkelerde (bazı tarihsel dönemlerde bazı istisnai durumlar hariç olmak üzere) devletin bu iki ayrı teritoryal örgütlenme aygıtı, “merkez” konumundaki ulusal düzeydeki iktidarların belirleyici olduğu bir kamu örgütlenmesinde bir arada varlıklarını sürdürmüşlerdir.

1980’lerden sonra Napolyoncu gelenek içinde yer alan ülkelerin hemen hemen tümünde, mülki idarenin 19. yy’dan günümüze kadar üstlendiği işlevlerin önemli bir bölümünü yitirdiği, hatta tarihsel misyonunu tamamladığı, yerelleşme reformları ile birlikte devletin toprak örgütlenmesinde ikili yapının terk edilmesi ve yerel yönetimlerin bu yapıda standart biçimde örgütlü tek yapı olarak kalması

⁵ Bazı yazarlar ekonomik ve toplumsal ilişkilerin, sermayenin ve devlet örgütlenmesinin toprak ile bağının kopmasını çok daha genel bir tanımlamayla “çağdaş dünyanın topraktan bağımsızlaşması” şeklinde de nitelendirmektedirler (Örn. Paasi, 2003: 117).

yönündeki söylemleri, buna yönelik yasal-kurumsal girişimleri ve kısmen somutlaşmış olan politikaları görmek mümkündür. Napolyoncu geleneğin ev sahibi Fransa, bütün bunlar ile ilgili tartışmaların en kapsamlı olarak yaşandığı ülkelerden biridir. Fransa’da kapsamlı yerelleşme reformları, ilk olarak 1982’deki yasa değişiklikleri ile gerçekleştirilmiştir. Bu yasalarla merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı vesayet yetkileri sınırlandırılmış, il özel idaresinin meclis başkanını kendi içinden seçmesi gibi bazı yeni demokratik düzenlemeler getirilmiş ve bu arada 1960’lı yıllardan itibaren yoğun olarak tartışılan bölge yerel yönetimleri de kurulmuştur. Bütün bu yasal düzenlemelerin hedefi merkezileşme düzeyinin azaltılması, bir başka deyişle adem-i merkezileşme (*decentralization*) olarak açıklanmıştır.

Fransa’da devletin toprak üzerinde örgütlenmesindeki asıl kritik dönüşüm, 2003 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleri ile yaşanmıştır. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Karahanoğulları, 2013). 1958 Fransa Anayasası’nın 1. maddesi Cumhuriyetin temel niteliklerini belirlemektedir. Bölünmez bir Cumhuriyet olduğu belirtilen bu maddenin sonuna 2003 değişikliği ile “*örgütlenmesi ademi merkezileştirilmiştir*” ifadesi eklenmiştir. Yine bu Anayasa değişikliği ile, 1. maddeye eklenen adem-i merkezileşme ile ilgili hükmün altını dolduran diğer önemli bazı yeni hükümlere yer verilmiştir. Bir tür yasama yetkisi paylaşımı niteliğindeki yerel yönetimlere tanınan ‘deneme yetkisi’, ‘referandum yetkisi’ ve ‘mali özerklik’ ile ilgili hükümleri bunlar arasında saymak mümkündür. Bu Anayasa değişiklikleri ve buna bağlı olarak çıkarılan yasal düzenlemeler, Fransa’da Devrim sonrasında geçen 200 yıldan fazla sürede devlet örgütlenmesinin omurgasını oluşturan ve birlik, bütünlük ve merkezîyet esasına dayanan kamu örgütlenmesinin kuruluşu açısından çok temel bir eksen kayması anlamını taşımaktadır.

Fransa’da toprak örgütlenmesi ile ilgili 1980’lerden 2000’lerin başlarına dek gerçekleştirilen değişikliklerin tümünü adem-i merkezileşme kapsamında değerlendirmek mümkündür. Nitekim Anayasa’ya eklenen “*örgütlenmesi ademi merkezileştirilmiştir*” hükmü de bu yönelimi açık bir biçimde tanımlamakta, nitelendirmektedir. Bununla birlikte dönemin tartışmalarına bakıldığında Anayasa değişikliğinin yarattığı sonuçların sadece adem-i merkezileşme ile sınırlı kalmadığı, sürecin yerel yönetimleri güçlendirme içeriğini aşarak devletin toprak örgütlenmesinde ve hatta devletin siyasal örgütlenme biçiminde köklü değişiklikleri getirdiği düşüncesi giderek yerleşmeye başlamıştır. 2000’li yılların başlarında anayasa hukuku, siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanlarında Fransa’nın merkezsiz (*a-central*) bir kamu örgütlenmesine doğru gittiğine dair tespitlerin yapıldığı, bazı yazarların daha demokratik bir devlet örgütlenmesi için merkezsiz kamu örgütlenmesine gidilmesi gerekliliğini savundukları görülmektedir. Bu dönemde uzun bir süre gündemin ön sıralarını meşgul eden bu tartışmalarda örneğin M. Doat ve J. V. Brisson gibi bazı yazarlar, gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarının adem-

i merkezleşme süreçlerinden öte bir anlam taşıdığını, yerel yönetimlerin mahalli müşterek niteliği aşan ve genel kamu yararını sağlayan faaliyetleri de yürütebilecek hale geldiklerini ve merkezi yönetimin toprakta örgütlenmeyeceği bir ortamda genel yetkili tek yapı olarak faaliyet yürütebileceklerini, bu nedenle de gelen noktada reformların hedefinin adem-i merkezleşme ile sınırlı olmaması gerektiğini savunmuşlardır. Aynı yazarlar bu durumu toprak örgütlenmesinde her şeyin yerel olduğu merkezlessiz toprak örgütlenmesi olarak ifade etmişlerdir (Fransız yazarların görüşleri için bkz.: Karahanoğulları, 2013).

Fransa’da merkezlessiz kamu örgütlenmesi ile ilgili tartışmaları diğer kavramımız olan toprak örgütlenmesi/teritoryal örgütlenme ile birlikte ele almak katkı sağlayacaktır. Fransa’da ilgili mevzuat, yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yürüten kurumları genellikle “yerel yönetim” (*le gouvernement local*) kavramıyla ifade etmemektedir. Örneğin Fransa Anayasası’nda yerel yönetimleri düzenleyen maddede kavram olarak yerel (*local*) değil, teritoryal tercih edilmiştir. Anayasa’da yerel sözcüğü sadece yerel hizmetler/yönetimler ile doğrudan ilgili olmayan 34. maddede geçmekteydi. 2003 Anayasa değişikliğinde Anayasa’nın 34. maddedeki kalan son yerel sözcüğü de teritoryal sözcüğü ile değiştirilmiştir. T.C. 1982 Anayasası’nın ‘Mahalli İdareler’ başlıklı 127. maddesi ile hemen hemen aynı konuları düzenleyen Fransa Anayasası’nın 72. maddesinin başlığı, “Teritoryal Topluluklar”dır (*Les collectivités territoriales*). Yerel kamu hizmetleri ve yerel yönetimler ile ilgili bakanlığın adında da teritoryal sözcüğü kullanılmaktadır. Diğer bir ilginç nokta, Fransa Anayasası’nda toprak örgütlenmesi ile ilgili bölümlerde merkez sözcüğüne ya da merkezi yönetim ifadesine de rastlanılmamasıdır. Örneğin kıyaslama yaptığımız T.C. Anayasası’nın ‘İdare’ başlığı altında birçok yerde ‘merkezi idare’ ifadesini görmek mümkünken Fransa Anayasası’nda benzer konuların düzenlendiği maddelerde ‘devlet’ (*l’état*) sözcüğüne yer verilmektedir. Peki yerel yerine teritoryal, merkez yerine devlet şeklindeki kavram tercihlerinin özellikle de ele aldığımız konu açısından bir anlamı olabilir mi? Bu kavram tercihlerinin, merkez-yerel ikiliğini ortadan kaldırmaya ve toprak örgütlenmesinde Anglo-Sakson devlet geleneğindeki gibi sadece yerel yönetimlerin var olduğu merkezlessiz kamu örgütlenmesine yönelik politika değişikliğinin dönüşsel alt yapısını oluşturduğu söylenebilir mi?⁶

Merkez ile yerel, olgu açısından bakıldığında birinin varlığının diğerinin varlığına bağlı olarak oluştuğu, kavram olarak bakıldığında da biri ifade edildiğinde diğerini adeta doğal olarak çağırın/çağırıştıran bir özelliğe sahiplerdir. Bu nedenle sosyal bilimlerin birçok alanında bu iki kavram bir ikiliğin tarafı olarak tanımlanmaktadır. Kamu örgütlenmesi açısından bakıldığında ikiliği doğuran şey el-

⁶ Hemen belirtelim ki bir taraftan bu soruları sorarken diğer taraftan sözcüklere ya da sözcük tercihlerine olduğundan daha fazla bir anlam yüklenmiş olabileceğini de göz ardı etmiyoruz.

bette coğrafi konum ya da mekânsal farklılaşma değildir. İkiliğin tarafı olan merkez ve yerelin (merkezi iktidar/yönetim ve yerel iktidar/yönetim) birbirinden farklı çıkarılara odaklanan, birbiri ile sürekli çekişme/mücadele içinde olan ve çoğunlukla da birbirlerini dışlayan iktidar/güç yapılarını ifade ediyor olmasıdır.⁷ Merkezi yönetim ve yerel yönetim devlet aygıtının asli unsurlarıdır. Bununla birlikte, tarihsel örneklerin bizlere gösterdiği gibi her ikisi de asli unsur olmakla birlikte eşit güç ya da yetkiye sahip yapılar değildirler. Taraflardan biri olan merkezin, güç, kaynak ve yetki açısından genellikle diğer taraf olan yerel üzerinde belirgin bir üstünlüğe sahip olduğu söylenebilir. Bu olgusal gerçekliğin, hem kavramsallaştırma açısından hem de bu ikilik açısından yansımalarının olmaması düşünülemez. Kavramsal açıdan bakıldığında, ‘merkez’ sözcüğüne orta nokta, karar verici, belirleyici şeklindeki anlam karşılıklarında da yüklenmiş bir üstünlük söz konusudur. Bu açıdan merkez-yerel kavramlarının kullanılması ve bu kavramlar üzerinden bir ikilik yaratılması durumunda, olgusal gerçeklikteki bir tarafın üstünlüğünün kabulü, kaçınılmaz olarak kavramların kendisine ve ikilikteki konumlarına da yansımaktadır.

Bu açıklamadan hareketle, yerel kavramı yerine Fransa’da teritoryal kavramının tercih edilmesinin gerisinde, hem ilgili alanyazında hem de varlık alanında yüzyıllardır yerleşik hale gelmiş olan merkez-yerel ikiliğini ortadan kaldırma düşüncesinin yattığı söylenebilir mi? Ya da Fransa’da yerel yönetim ile ilgili konularda merkez-yerel kavramlarının tercih edilmemesiyle ve dolayısıyla da buna bağlı olarak bunlar temelinde kurulan bir ikiliğe yer verilmemesiyle merkezin üstün olduğu toprak örgütlenmesi anlayışının en azından kavram düzeyinde aşılması hedeflenmiş olabilir mi? Fransa’da merkez-yerel ikiliğine sıkıştırılmamış kamu örgütlenmesi düşüncesinde de yine iki temel yapı vardır. Bunlar, Anayasa’da düzenlendiği şekliyle ülkenin bütünü temsil eden ‘devlet’ ve devlet yetkisini belirli bir coğrafyada kullanan ve yerel yönetimleri ifade eden ‘teritoryal’ örgütlenmelerdir. Son dönemlerdeki tartışmalarda örneğin Fransa’da Anayasa tarafından “teritoryal örgütlenme” olarak tanımlanan bir belediye, yüzyıllardır tanımlandığı şekliyle üstün yapı konumundaki merkezi idarenin vesayeti altında hizmet gören tali/ikincil bir örgütlenme değil, belirli bir toprak parçasında devlet yetkisi/mülki yetkiler⁸ kullanan, devlet aygıtının asli birer parçası olarak tanımlanmakta, kavranmaktadır. Bu açıdan yukarıdaki iki soruya en azından son dönemlerdeki tartışmalar açısından ‘evet’ yanıtını vermek mümkün olabilir.

⁷ Merkez-yerel ikiliğinin varlığı, hangi açıklama biçiminin bir aracı olduğu, doğru konumlandırılması ya da tanımlanması da ayrıca tartışılabilir. Bir diğer nokta, bu tanımlamalarda ya da ikilikte merkez ya da yerelin kişileştirilmesi sorunudur.

⁸ Buradaki sözü edilen mülki yetkiler belediyelerin kullandıkları kolluk (zabıta) yetkisinden elbette çok ötedir.

Yukarıda yer verdiğimiz bilgiler Napolyoncu devlet geleneğinin ev sahibi ülkesi Fransa'nın son yıllarda Anglo Sakson devlet geleneğine doğru kaydığı şekilde yorumlanabilir. Peki Napolyoncu gelenek Anglo Saksonlaşırken, Anglo Sakson devlet geleneğinin ev sahiplerinden İngiltere'de (*England*) devlet, toprak üzerinde yüzyıllar içinde oluşmuş ve kendisini özgün kılan özellikler temelinde 'merkezsiz' biçimde örgütlenmeye devam ediyor mu? (Birleşik Krallık'ta ve özel olarak da İngiltere'de devletin toprak üzerinde örgütlenmesi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz.: Karasu, 2013).

Merkezi yönetimin taşrada standart bir örgütlenmesinin olmadığı İngiltere'de, devletin toprak örgütlenmesi yüzyıllardır olduğu şekliyle *merkezsiz* olma niteliğini en azından biçimsel olarak hâlâ sürdürmektedir. Ülke düzeyinde standart biçimde örgütlü tek teritoryal yapı yerel yönetimlerdir. İl, ilçe ve köy düzeyinde yaygın biçimde örgütlü olan yerel yönetimler, temel ve önemli kamu hizmetlerini yürüten kurumlar olarak devletin toprak örgütlenmesinin omurgasını oluşturmaktadırlar. İl ve ilçe meclisleri, geçmişte olduğu gibi günümüzde de ekonomik ve toplumsal yaşamın mekânsal temsilcileridir. Bununla birlikte İngiltere kamu örgütlenmesinde teritoryal sabitlikte örgütlü ve teritoryal örgütlenmenin asli ve tek standart yapısı konumunda olan yerel yönetimler 90'ların ortalarından itibaren bu konumlarını yitirmeye başlamışlardır. Örneğin ilk çözülme 1990'larda, farklı siyasal partilerin iktidarlarında yerel yönetimlerin sahip oldukları bazı önemli yetki ve kaynakların bölgesel kurumlara (bölge idareleri-GOR; bölge kalkınma ajansları-RDA) aktarılmasıyla yaşanmıştır. İngiltere'de bölgelelerin ekonomik ve toplumsal tabanı olmadığı için bu yapılar kalıcı olmamışlar, teritoryal sabitlik haline dönüşmemişlerdir. 2012 yılında bütünüyle kaldırılan, sadece 15 yıl gibi kısa denilebilecek bir süre faaliyette bulunan bölgesel örgütlenmeler, faaliyette oldukları dönemde yerel yönetimlerin bazı teritoryal sabitlik unsurlarında önemli oranda çözülmeye neden olmuşlardır. Yerel yönetimler açısından çözülme sadece bölgesel örgütlenmeler ile yaşanmamıştır. 2010'da koalisyonun büyük ortağı ve 2015'te de tek başına iktidar olan Muhafazakar Parti, çok yoğun kullandığı yerelleşme söylemine rağmen, uyguladığı ultra liberal politikalar ve bu politikalara uygun olarak çıkardığı yerel yönetim yasalarıyla yerel demokrasi geleneğinin omurgasını oluşturan il meclislerini (*county council*) büyük oranda işlevsiz hale getirmiştir. Yeni yasalarda yerel yönetimler öncekilere kıyasla merkezi yönetimin çok daha fazla vesayet denetimine tabi tutulmuştur. Bu dönemde siyasal iktidar, teritoryal sabitlikte örgütlü yerel yönetimlere alternatif olarak yine yerel düzeyde ancak teritoryal sabitlik özelliği taşımayan bir coğrafi alanda örgütlü bazı yeni esnek yapılar oluşturmuştur. Örneğin hükümetin atadığı kişilerden oluşan, içinde özel sektör temsilcilerinin olduğu ve yöneticisinin de bir özel sektör yöneticisi olduğu "yerel girişim ortaklıkları"na (*local enterprise part-*

nerships), yerel planlama ve hizmet sunumu ile ilgili çok önemli yetkiler verilmiştir.⁹ Öyle ki Hükümet, 2012’de bütünüyle kaldırılan bölge kalkınma ajanslarının varlıklarını ve yetkilerini işin (yerel kalkınma) gerçek sahibi olan yerel yönetimlere değil, merkezi yönetim kurumlarına ya da doğrudan kendi denetimindeki yerel girişim ortaklıklarına devretmiştir (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Karasu, 2015b).

İktidarların, seçim ya da denetlenebilirlik açısından demokratik unsurlar taşımayan yerel girişim ortaklıkları gibi yapılara yetki ve kaynak aktarmayı tercih etmeleri, yerel düzeyde ekonomik ve toplumsal ilişkiler açısından teritoryal sabitliğin çözülmesi, bir başka deyişle topraktan bağımsızlaşma sonucunu doğurmaktadır. Çünkü yerel girişim ortaklıklarının coğrafi sınırları teritoryal sabitlikte örgütlü yapılara karşılık gelmemektedir. Bu yapıların sınırları belediyelerin örgütlü olduğu il sınırlarından daha geniş, ortadan kaldırılan bölge örgütlerinin sınırlarından daha küçüktür. Bu yeni yapıların esas olarak ekonomik verilerden ve hesaplamalardan yola çıkılarak belirlenen coğrafi alanları, gündelik yaşamın, üretim ya da emek örgütlenmesinin doğal mekansal karşılıkları değildir.

Son yıllara kadar İngiltere’de mahalle düzeyinden başlayarak il düzeyine kadar olan coğrafi mekanlarda herhangi bir yerel meclis kararı olmaksızın bir yerel politikanın belirlenmesini ya da uygulanmasını düşünmek çok mümkün değilken artık bu özelliğin giderek ortadan kalktığı görülmektedir. Günümüzde her ne kadar teritoryal sabitlik temelindeki il ve ilçe yerel yönetimleri ya da köy örgütlenmeleri biçimsel açıdan bakıldığında varlığını sürdürmekte ise de bu yapıların geçmişe kıyasla ekonomik ve toplumsal konulara ilişkin çok önemli yetkileri ellerinden alınmıştır. Bölgesel örgütler, kent bölgeleri ve yerel girişim ortaklıkları gibi teritoryal sabitliğin yerleşik nitelikteki özelliklerini taşımayan, seçimle göreve gelmeyen ve merkezi iktidarların yakın denetiminde faaliyet gösteren esnek yapıların oluşturulması ile yerel planlama, politika belirleme ve hizmet sunumu konuları yerel halkın, yerel topluluklar adına karar alan yerel meclislerin denetiminden önemli oranda uzaklaştırılmıştır. Siyasal iktidarlar, toprak örgütlenmesini yerel demokrasi, özerklik, seçim, denetlenebilirlik yerine, iktidar pragmatizmine dayalı olarak ekonomik ussallık çerçevesinde biçimlendirmektedirler. Bu kritik değişimler nedeniyle İngiltere’de yüzyıllardır demokrasinin beşiği olan yerel yönetimler toprak örgütlenmesinin esas yapılanması olma özelliklerini yitirmektedirler.

Geçmişte olduğu gibi merkezi yönetimin toprakta örgütlü olmadığı *merkez-siz* yapılanmaya sahip İngiltere’de kamu örgütlenmesinin günümüzdeki biçimini

⁹ İngiliz Sayıştay 2016’da yayımladığı bir raporda (NAO, 2016) yerel girişim ortaklıklarının 12 milyar Sterlin tutarında kamu kaynağı kullandıklarını belirtmektedir. Rapor’da ayrıca bu kurumların kullandıkları büyük kamusal kaynak yanında, yerel planlamaya ve iktisadi yapıya ilişkin çok önemli faaliyetler yürüttükleri bilgisi de verilmektedir.

tanımlamada üç özelliği öne çıkarmak mümkündür: Ekonomik ve yönetsel araçlarla gücün giderek çok daha fazla oranda siyasal iktidar/merkezi yönetimde toplanması; teritoryal sabitlikte örgütlü ve toplumsal temsiliyeti olan geleneksel yerel yönetim örgütlenmelerinin giderek işlevsizleşmesi ve giderek toprak temelli olma özelliklerini yitirmesi; yerel düzeyde yeni oluşturulan işletmecilik esaslı esnek yapılar aracılığıyla idarenin toprakla bağının piyasa gerekleri çerçevesinde yeni bir anlayışla yeniden kurulması.

Türkiye’de devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde 1980’lerden sonra kritik önemde birkaç değişikliğin olduğunu söyleyebiliriz: İlk önemli değişiklik, 1984 yılında 3030 sayılı büyük şehir belediyelerinin yönetimi ile ilgili yasanın çıkarılmasıdır. Bu Yasa ile birlikte özellikle günümüzde öne çıkan metropol belediyeçilik anlayışı yerleşmeye başlamıştır. 1980’lerin ortalarından 2000’lerin başlarına dek geçen sürede il özel idareleri ile ilgili yasada bazı değişiklikler yapılması (1987) ve büyükşehir belediyelerinin sistem içinde giderek önem kazanması dışında önemli bir gelişmeden söz etmek güçtür. 2002 yılında iktidarın el değiştirmesi sonrasında genel olarak kamu örgütlenmesi, özelde de toprak örgütlenmesiyle ilgili önemli politika değişikliklerinin olduğunu söyleyebiliriz. Köklü denilebilecek politika değişikliğinin en somut örneği, 2004 yılında TBMM’den geçen ancak dönemin Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere Meclis’e iade edilmesi sonrasında yasalaşma sürecini tamamlayamayan 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”dur. Yürürlüğe girememiş olsa da bu düzenleme kamu örgütlenmesindeki kritik önemdeki anlayış değişikliğini ortaya koyması ve sonraki yasal-kurumsal düzenlemelere temel oluşturmuş olması açısından önemlidir.¹⁰ Bu düzenlemede merkezi yönetimin işlevlerinin tek tek sayılması, buna karşılık yerel yönetimlerin adeta “genel yetkili” kılınması, az sayıda birkaç bakanlık dışında merkezi yönetimin taşrada örgütlenmesinin kaldırılması ve yerel yönetimlerin temel kamu hizmetlerinin asli yürütücüsü haline gelmesi gibi çok sayıda ve çok önemli değişiklikler öngörülüyordu. Bu değişiklikler ile, Türkiye’de modern biçimini 1864 yılında Vilayet Nizamnamesi ile almış olan ve bakanlıkların il/ilçe müdürlüklerinin üzerinde yükselen mülki idare sisteminin kaldırılması hedeflenmekteydi. Her ne kadar açık olarak belirtilmemiş olsa da 5227 sayılı Yasa ile devletin toprak örgütlenmesinde merkezi yönetimin uzantısı mülki idarenin var olmadığı “merkez-siz kamu örgütlenmesi”ne doğru yönelme hedefinin varlığından söz etmek mümkündür. Ancak bu düzenleme yasalaşmadığı için ilk planda bu hedeflere ulaşamamıştır. Merkez-siz kamu örgütlenmesi hedefinin sonraki adımları yerel yönetim yasalarıyla atılmıştır.

¹⁰ Bu görüş bizzat “Temel Kanun”un mimarlarından Ömer Dinçer tarafından dile getirilmiştir (Dinçer, 2015).

2004 ve 2005 yıllarında çıkarılan Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu ile iktidar, kamu örgütlenmesinde ‘adem-i merkezileşme’ hedefini ortaya koymuştur. Bu yasalarda belediye ve il özel idarelerine yeni bazı görev ve yetkiler tanınmış, bu birimlere yönelik tanınan idari ve mali özerkliğe vurgu yapılmıştır. Ama bu yasaları 5227 sayılı Yasa ile birlikte düşündüğümüzde, hedefin sadece adem-i merkezileşme olmadığını, devletin toprak örgütlenmesi açısından merkezsiz bir kamu örgütlenmesi olduğunu yinelememiz gerekiyor.

Devletin toprak üzerinde örgütlenmesi ile ilgili kritik düzenleme 2012 yılında çıkarılan, yeni büyükşehir belediyeleri kuran ve büyükşehir belediyelerinin coğrafi sınırlarını il mülki sınırlarına genişleten 6360 sayılı Yasa’dır. Bu Yasa ile, büyükşehir olan illerde il özel idareleri kaldırılmış, büyükşehir belediyesi sınırlarındaki köyler ve beldeler de mahalleye dönüştürülmüşler, il özel idareleri kaldırılan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. 6360 sayılı Yasa, 3030 sayılı büyükşehir belediyelerini düzenleyen yasa ile başlayan *metropolleşme* sürecini çok daha ileri bir noktaya taşımış, toprak örgütlenmesini 5227 sayılı Yasa’nın ve bu kritik düzenlemeyi gerçekleştirenlerin hedeflediği merkezsiz toprak örgütlenmesi sistemine bir adım daha yaklaştırmış, işlev ve coğrafi alan itibarıyla genişleyen büyükşehir belediyelerinin toprak örgütlenmesinin en güçlü yapısı haline gelmesini sağlamıştır.¹¹

Kamu Örgütlenmesi Merkezsizleşiyor Mu?

Napolyoncu gelenek içinde yer alan örneğin Fransa, İspanya ya da İtalya’da merkezi iktidarın uzantısı örgütlenmeler (mülki idare) kapitalizmin gelişme aşamasında özgün tarihsel koşulların bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Tanzimat sonrasında Osmanlı’da güçlü, modern bir mülki idare yapılanmasının ortaya çıkışını da bu kapsamda değerlendirebiliriz. Merkezi iktidar kurumları ve onun uzantısı taşra örgütleri ile yerel yönetimlerin yüzyıllardır birlikte var olduğu ve faaliyet yürüttükleri bu ülkelerde kamu örgütlenmesinin kuruluşu büyük oranda *merkeziyet esasına* dayalı olduğu için örgütlenme ilke ve uygulamaları da büyük oranda merkezi iktidarların tercihlerine göre belirlenmiştir. Bu durum bu ülkelerde merkezi iktidar gibi, merkezin uzantısı taşra örgütlenmesinin de 1980’lere kadar güçlü ve etkin birer yapı olmasına yol açmıştır.

¹¹ Toprak örgütlenmesine ilişkin diğer bir önemli değişiklik, il düzeyini aşan yapıların kurulmasıdır. 2006 yılında çıkarılan Yasa ile bölgesel düzeyde yeni bir yapılanma olarak kalkınma ajansları oluşturulmuştur. Aynı şekilde 2011 yılında bir KHK ile ayrı tüzel kişiliğe sahip bölge kalkınma idarelerinin sayısı artırılmıştır. İl düzeyini aşan ve dolayısıyla il teritoryal sabitliğine dayanan yönetim sistemini aşındıran bölge yapılanmalarının devletin toprak örgütlenmesinin omurgasında kritik önemde bir değişiklik yarattığını söylemek en azından şu an itibarıyla çok mümkün değildir.

1980'lerden sonra neo liberal politikalarla beslenen kamu yönetimi reformlarını uygulayan ülkelerde demokratik, etkili ve verimli yönetim için merkezi yönetimin küçültülmesi ve yerelleşme birer amaç olarak ortaya konulmuştur. Önceki bölümde de kısaca yer verdiğimiz gibi özellikle de 2000'lerin başlarında Fransa ve Türkiye'de ana temasını yerleşmenin oluşturduğu reformlarda merkezi yönetimin uzantısı taşra örgütlenmeleri hantal, verimsiz ve anti demokratik yönetimin baş sorumlularından biri olarak gösterilmiştir. Bu ülkelerde etkili, verimli ve demokratik yönetim hedefi için önerilen 'çözüm' ise devletin toprak üzerinde örgütlenme biçiminin 'yerelleştirilmesi' olmuştur. Bu çözüme göre, üstlendiği tarihsel misyonunu tamamlayan merkezin uzantısı taşra örgütlenmesi artık kaldırılmalıdır. Nitekim her iki ülkedeki reformların ortak özelliği adem-i merkezleşme hedefi doğrultusunda mülki idarenin işlevsizleştirilmesine ve kademeli biçimde ortadan kaldırılmasına yönelik politikaları içermesidir. Devletin toprak üzerinde örgütlenmesi ile ilgili olarak, ilk aşamada kapsamlı bir adem-i merkezleşme, sonrasında da "merkezsiz" bir kamu örgütlenmesi hedefi ortaya konulmuştur. Fransa'da 1982-2010 ve Türkiye'de 2002-2014 yılları arasında gerçekleştirilen reformların söylem düzeyinde ve bazı uygulamalar açısından bu hedefe yöneldiğini söylemek mümkündür.

Peki bu dönemde bu ülkelerde merkezsiz kamu örgütlenmesi hedefine ulaşabilmiş midir? Yanıt, açık bir biçimde 'hayır'dır. Bırakalım merkezsiz toprak örgütlenmesi hedeflerini, aslında adem-i merkezleşme boyutunda da bu ülkeler birçok açıdan 2000'lerin başlarındakinden daha ileri bir noktada değillerdir. Merkezi toprak örgütlenmesi hedefinin aksine bu ülkelerde özellikle de uygulanan asayiş-güvenlik temelli politikalar nedeniyle hem merkezi iktidar hem de merkezi iktidarın toprak üzerindeki uzantısı taşra örgütlenmesi açısından merkezleşme düzeyi daha da artmıştır.

2000'li yıllarda gerçekleştirilen kapsamlı kamu yönetimi reformları düşünüldüğünde kritik soru, ekonomik ve toplumsal yapı ve ilişkiler açısından bakıldığında Fransa ve Türkiye'de merkezsiz toprak örgütlenmesinin maddi, nesnel temelleri var mıdır? Elbette bu sorunun yanıtlanması kapsamlı bir analizi gerektirmektedir. Bu çalışmanın kapsam sınırlılığında, ayrıntılarına girmeden, merkezsiz kamu örgütlenmesi hedefinin kendisi ya da bir politika olarak bu hedefin ortaya koyulmasının nedenleri ile ilgili birkaç noktaya dikkat çekebiliriz.

Modern devlet meşruluğunu, büyük oranda yönetsel eylemlerin genelliğini, evrenselliğini, ülke çapında herkese eşit olarak sunulmasını sağlamayı amaçlayan teritoryal sabitlikte örgütlü mülki idare gibi yapılar aracılığıyla elde etmiştir (Hardt-Negri, 2000: 348). Tarihsel olarak ortaya çıkış nedenleri ve üstlendikleri roller itibarıyla mülki idarenin, merkezi iktidarların iktidarlarını tesis için bir araç, onlar adına 'zor'un uygulayıcısı, kapitalist devlet örgütlenmesinin ihtiyaç duyduğu merkezleşme sürecinin temel yapılarından biri olduğu bir gerçektir. Bu-

nunla birlikte mülki idare aynı zamanda kamu hizmetlerinin ülke çapında ve ülkenin kılcal damarlarında sürekli, büyük oranda bedelsiz ve eşitlikçi bir anlayışla yürütülmesinin ve ekonomik ve toplumsal açıdan yurttaşların haklarının bir güvencesi olma işlevini de görmüştür. Mülki idarenin üstlendiği bu işlevin, bazı modern kapitalist devletlerin oluşum sürecinde dönemin siyasal iktidarlarının özel olarak gözettiği bir amaç olarak ortaya çıkmadığı ya da mülki idarenin bu dönemde üstlendiği bazı ekonomik ve toplumsal işlevlerin, merkezi iktidarların toplumsal yapı ve ilişkileri ‘zor’ a dayalı olarak dönüştürmede üstlendiği rollerin dışsal bir faydası olarak oluştuğu da söylenebilir. Ancak ortaya çıkış nedenleri ya da üstlendikleri tarihsel misyonla ilgili tartışmalar bir yana, teritoryal sabitlikte örgütlü olan ve toplumsal bir işlevi olan mülki idare yapılanmasının, modern biçimiyle kamu yararının ilk somutlaşma örneklerinden birini oluşturduğu da gözden kaçırılmamalıdır. Modern mülki idare yapılanmasının (idarenin mülkileşmesi) aynı zamanda devletin ilk kamusallaşma biçimlerinden biri olduğu da bir gerçektir (Karasu, 2015).¹²

Merkezsizleşme ya da merkezsiz toprak örgütlenmesi ile ilgili politikaları ve uygulamaları mülki idarenin sahip olduğu bu tarihsel-toplumsal rol ve işlevler ile birlikte düşünmek gerekmektedir. İçinde bulunduğumuz dönemde bu rol ve işlevlerin artık ortadan kalktığı yönünde bazı tezler ortaya koyan ve yerleşmeyi adeta fetişleştiren kuramsal yaklaşımlar ilgili yazında egemen hale gelmiştir. Ancak bu yaklaşımlarda, son yıllarda giderek aşırı bireyselleştirilen, piyasalaştırılan ve toplumsal bağı zayıflatılan yerel yönetim örgütlerinin, mülki idarenin yukarıda belirttiğimiz tarihsel-toplumsal işlevini nasıl ikame edebileceklerine dair ikna edici açıklamalar bulunmamaktadır. Aynı şekilde mülki idarenin ortadan kalkması durumunda mülki idare tarafından yürütülen temel kamusal hizmetleri hangi yapıların, hangi öncelik ya da esaslarla ve nasıl yürütecekleri soruları da henüz tam olarak yanıtlanmamıştır. Günümüz mülki idare yapılanmasının daha çok asayiş-güvenlik-nüfus-vatandaşlık ile sınırlı bir hizmet alanına sıkıştırılması, ekonomik ve toplumsal işlevlerden giderek arındırılması da bu kapsamda ayrıca tartışılmalıdır. Bunlar düşünüldüğünde mülki idarenin ortadan kalkmasının, bir başka deyişle merkezsiz toprak örgütlenmesinin en azından günümüzdeki tarihsel koşullar açısından maddi, nesnel bir zemininin olmadığını söyleyebiliriz.

¹² 2000-2003 yılları arasında İçişleri Bakanlığı ve Ankara Üniversitesi SBF arasında imzalanan protokol çerçevesinde yapılan “Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri” başlıklı kapsamlı alan araştırmasında, yurttaşların yerel yönetimler ve yöneticiler ile mülki idare ve mülki idare amirlerini kesin olarak birbirlerinden ayırdıkları, özellikle kamusal hizmet ve haklar açısından mülki idarenin varlığını bir zorunluluk olarak gördüklerini belirtmeleri bu yargının sadece modern mülki idarenin olduğu dönem için değil, günümüz için de geçerli olduğunu ortaya koymaktadır. Araştırma için bkz.: C. Emre – T. Özşen – M. Özüğürlü – K. Karasu, *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri*, İçişleri Bakanlığı, Ankara 2003.

Peki eğer maddi bir zemini yok ise 2000’li yıllarda merkezsiz toprak örgütlenmesi ile ilgili politikalar ve buna dönük reform girişimleri hangi güdü ya da güdülerle ortaya çıkmış olabilir? Bu soruya farklı biçimlerde yanıt arayışı olabilir. Bu girişimlerin, üretimin, tüketimin ya da emek sürecinin örgütlenmesi ile ilgili ussal çözüm arayışlarının değil, daha çok siyasal iktidarların bu dönemde aldığı biçimlerle, iktidar pratikleri ile ilişkili olduğu düşüncesindeyiz. Ele aldığımız ülkeler ekonomik ve toplumsal özellikleri açısından farklılaşsa da, siyasal iktidarın aldığı biçimler itibariyle benzer bir özellik göstermektedirler. Her iki ülkede de bu dönemde siyasal güç, açık bir biçimde merkezi siyasal iktidarlarda yoğunlaşmıştır. Son yıllarda biçimsel açıdan önemli yetkiler elde etmekle birlikte yerel yönetimlerin bu yetkileri kullanma olanaklarının siyasal ve yönetsel koşullar nedeniyle büyük oranda kısıtlandığı görülmektedir. Örneğin bir yandan yerel yönetimlere mali özerklik ile ilgili bazı önemli yetkiler tanınırken diğer yandan kamu mali yönetimi ve kontrolü ile ilgili yasal düzenlemelerde merkezi yönetimlere tanınan çok önemli yetkiler ile daha önce yerel yönetimlere tanınan yetkilerin kullanılması önlenmektedir. Son yıllarda birçok yeni yasal-kurumsal araç (taktik, strateji) ile merkezi iktidarlar ülkedeki siyasal ve yönetsel ilişkileri giderek çok daha fazla belirleme olanağına sahip olmaktadır.

2000’li yılların başlarından itibaren siyasal iktidarların bir yandan gücü kendilerinde yoğunlaştırırken diğer yandan kendileri açısından bunu sağlamanın en doğrudan ve güvenilir bir aracı olan mülki idare yapılanmasını kaldırmak istemeleri, merkezsiz bir toprak örgütlenmesine gitmek istemeleri açık bir çelişki gibi görünebilir. Bu durumun bir çelişki oluşturmadığını, Türkiye’de yönetim bilimi alanının duayenlerinden biri olan Kurthan Fişek’in 1970’li yıllarda yazdığı bir yazısındaki (Fişek, 2005: 147) çok uluslu şirketlerin yönetim anlayışını ele aldığı şu görüşü ile de açıklamak mümkündür: Fişek, katılımcı ya da demokratik yönetim söylemlerine rağmen adem-i merkezileşme girişimlerinin katı bir merkezileşme doğurmasının hiç de şaşırtıcı olmadığını, teknolojinin sağladığı olanaklar ile yönetim süreçlerine ilişkin her türlü konuda rahatlıkla ayrıntılı nitelikte bilgi sahibi olabilen ve en alt düzeylerdeki yönetsel süreçleri dahi gözetleyebilen, denetleyebilen merkezin daha da güçlenmesinin kaçınılmaz bir sonuç olduğunu belirtmektedir. Teknoloji alanındaki gelişmeler düşünüldüğünde Fişek’in bu tespitlerinin günümüz için daha da geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Artık dev işletmeleri ya da devletleri yönetenler, çok daha ileri teknolojiler sayesinde örgütleri, yönetime dair bütün süreçleri merkezi olarak rahatlıkla yönetebildiklerini, denetleyebildiklerini görmektedirler. Belki de bunun verdiği bir rahatlıkla yönetimlerinin meşruiyetini sağlamaya yönelik olarak adem-i merkezileşme söylemini çok yoğun bir biçimde kullanmakta, hatta işleyişe ilişkin nitelikteki bazı yetkileri devretmektedirler.

Merkezi iktidar, teknoloji, örgütlenme biçimi ve denetim arasındaki ilişkiyi toprak örgütlenmesi açısından düşündüğümüzde de benzer bir tablo ortaya çıkmaktadır. İçinde bulunduğumuz dönemde siyasal iktidarlar, bilgi, iletişim ve ulaştırma alanlarındaki teknolojik gelişmelere de bağlı olarak edindikleri çok sayıda yeni araç sayesinde, taşrada doğrudan kendilerinin uzantısı bir örgütlenme yapısı olmadan da coğrafi mekandaki ekonomik ve toplumsal ilişkileri denetleyebilir, toprağa kolaylıkla hükmedebilir hale gelmişlerdir. Bu açıdan toprakta örgütlü olmadan da gücü yeniden kendisinde temerküz edebilme, yoğunlaştırabilme (*re-concentration*) kapasitesine sahip merkezi iktidarların, 19. ya da 20. yy'da olduğu gibi doğrudan kendisine bağlı örgütlenmelere artık ihtiyaç duymadıkları düşünülebilir.

Yukarıda yaptığımız son açıklama, ele aldığımız iki ülkedeki son gelişmeler sonrasında sanki boşa düşüyor gibi görünmektedir. Şöyle ki; toprak örgütlenmesinde merkezsiz bir yapılanma tercihleriyle ilgili olarak Fransa ve Türkiye'de 2000'li yılların başlarında esen rüzgarın büyük oranda dindiğini, hatta tersi yönde rüzgarların güçlü biçimde estiğini söylemek mümkündür. Nedenleri, dinamikleri, dereceleri ve izlenen süreçler farklılaşmakla birlikte her iki ülkede de bu politikalar keskin bir geri dönüş yaşanmış, merkezsiz toprak örgütlenmesi ile ilgili politikalar büyük oranda rafa kaldırılmıştır.¹³ Mülki idare yapılanmasının kaldırılması bir yana 2010 sonrasında her iki ülkede de mülki idare amirlerine daha fazla yetki verildiği görülmektedir.¹⁴ Bu durumda 2002-2003'ten itibaren merkezsiz kamu örgütlenmesi hedefine yoğunlaşan politika ve uygulamalar dönemin siyasal konjonktürünün bir ürünü müydü? Her iki ülkedeki merkezsiz toprak örgütlenmesi ile ilgili söylemlerin, politika ve uygulamaların “yer”e (ülke, toplum) bağlı etmenlerin (toplumsal ilişkilerin) bir zorlaması ile değil, iktidar pragmatizmi çerçevesinde merkezi iktidarların dönemsel bir yönetim stratejisi olarak ortaya çıktığını düşündürmektedir (Karasu, 2015b).¹⁵

¹³ Diğer birçok etmenin yanında, İskoçya'nın ve Katalan Özerk Topluluğu'nun bağımsızlık için gerçekleştirdikleri referandumun birçok ülkenin yerel yönetim ve bölgeselleşme ile ilgili politikalarını yeniden gözden geçirmesine neden olduğu da söylenebilir.

¹⁴ Her ne kadar rüzgar tersi yönde esiyor, mülki idareye yeni bazı yetkiler veriliyor gibi görünse de iki noktaya dikkat çekmek gerekmektedir. Son yıllarda il ve ilçe müdürlüklerine dayanan mülki idare sistemi ya da örgütlenmesi değil, devletin/hükümetin temsilcisi olan mülki idare amirlerine yetkiler verilmekte, kalkınma ajansı, mahalli idare birlikleri, organize sanayi bölgesi vb. gibi çok sayıda kurumda yöneticilik görevleri verilen mülki idare amirleri güçlendirilmektedir. Diğer nokta, her iki ülkede de mülki idarenin daha çok asayiş-güvenlik alanlarında öne çıkıyor olmasıdır. Son yıllarda ekonomik ve toplumsal işlevlerinden arındırılan mülki idare örgütlenmesinin kamusal niteliğinin zayıfladığını, teritoryal sabitliğe dayanan toplumsal bağlarından kopmuş olduğunu belirtmemiz gerekmektedir. Bu açıdan içinde bulunduğumuz dönemde idarenin mülkileşme biçimi, 19. ve 20. yy'da olduğundan çok farklılaşmaktadır. Bu konu Mülk, Toprak ve Yönetim adlı çalışmamızda “mülki idarenin mülksüzleşmesi” başlığıyla çok daha ayrıntılı bir biçimde tartışılmaktadır.

¹⁵ 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri kaldırılmış, bu illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları oluşturulmuştur. Valiye bağlı

Belki de daha önce belirttiğimiz gibi, kendi içinde bir çelişki gibi görünen ‘bir iktidarın biçimsel açıdan doğrudan kendisine bağlı bir yapıyı ortadan kaldırma hedefi’, siyaset ve yönetim ilişkisi çerçevesinde ayrıca açıklanması gereken bir tercihtir. 2000’lerin başlarında merkezi iktidarlar kalıplaşmış, yerleşik yapı ve ilişkileri kırmak/çözmek için de böyle bir politika izlemiş olabilirler. Bir başka deyişle bu tercihleri, iktidar değişiklikleri sonrasında iktidarlar tarafından kullanılan bir strateji olarak da düşünmek mümkündür.¹⁶ Sonuçta mülki idarenin kendisi de bir güç yapısıdır. Her ne kadar merkezi yönetimin uzantısı bir yapı da olsa özgün tarihsel koşullardan kaynaklı olarak devlet içinde görece bir özerkliği olabilmektedir. Bu nedenle iktidara yeni gelen siyasal partiler, siyasal açıdan kendilerine bağlı hale getirilmeye kadar mülki idare yerine kendilerine yakın ya da siyasal açıdan daha doğrudan bağlı alternatif yapılara yönelebilmektedirler. Ele aldığımız her iki ülkede de mülki idarenin kaldırılmasına yönelik girişimlerin iktidar değişiklikleri ardından başlatıldığını görmekteyiz. Yıllar geçtikçe mülki idare yapılanmasının iktidar bloğu içine alınması sonrasında ise yine aynı siyasal partilerin iktidarları döneminde mülki idarenin kaldırılması politikalarının terk edildiğini ve hatta doğrudan kendilerine bağlı mülki idare amirlerinin yeniden güçlendirildiğini söylemek mümkündür.

Merkezsiz kamu örgütlenmesi ile ilgili bölümü kapatmadan önce, merkezsiz kamu örgütlenmesinin özgün örneği İngiltere’deki son gelişmelere bakabiliriz. İngiltere’de 1990’lardan itibaren merkezi yönetimin uzantısı bölgesel ölçekte standart bazı yapıların oluşturulması kamu örgütlenmesinin “merkezsiz” olma niteliğini bir miktar azaltmıştır. Fakat 2010 yılında bölgesel düzeydeki bütün kurumlar kaldırılınca akla hemen İngiltere kamu örgütlenmesi yeniden özüne, yani toprak örgütlenmesinde yerel yönetimlerin tek ve güçlü yapı olduğu merkezsiz kamu örgütlenmesi modeline mi döndü sorusu gelmektedir. Artık bölgelerin kaldırılması sonrasında merkezi yönetimin toprakta örgütlü standart yapılanması

olarak kurulan bu yapıya, her ne kadar taslak aşamalarında tüzel kişilik verilmesi düşünülmüşse de, Yasa’da bu özellik tanınmamıştır. Ancak Eylül 2016’da çıkarılan KHK’larda yapılan bir değişiklik ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları’na tüzel kişilik verilmiştir. Başında valinin bulunduğu ve devlet tüzel kişiliği içinde faaliyet yürüten mülki idarenin var olduğu bir ortamda, yine valiyeye bağlı ancak ayrı tüzel kişiliği olan bir yapı oluşturulmuş olması kamu örgütlenmesinin genel ilkeleri açısından tartışmalıdır. Bu ilginç durum ayrı bir yazının konusunu oluşturmaktadır. Bu noktada konunun, iktidarların yönetim stratejisi ile bağını kurmak gerekirse sadece dört yıl içinde toprak örgütlenmesindeki bir kurumsal yapılanma ile ilgili çok stratejik düzeyde karar değişikliğine gidiliyor olması, iktidarların anlık durumlar karşısında kendi ihtiyaçlarına göre toprak örgütlenmesinde köklü değişiklikler gerçekleştirdikleri tezini güçlendirmektedir.

¹⁶ Benzer bir yorumu, son 20 yıl içinde devletin toprak örgütlenmesinde gerçekleştirilen önemli değişiklikleri ele aldığımız çalışmamızda İngiltere için de yapmıştık. İktidar değişikliklerinin hemen ardından ölçek ve mekan tercihlerinin köklü biçimde değiştiğini görmekteyiz. Hatta bırakalım siyasal iktidar değişikliklerini, aynı iktidar döneminde bile çok köklü gel gitler yaşanmıştır. Örneğin bölge düzeyindeki örgütlenmeler gibi kamu örgütlenmesinde görev-yetki-kaynak bölüşümünü değiştiren-dönüştüren bir yapı bile sadece 15 yıl uygulamada kalabilmiş, kaldırılmaları sonrasında bütün yapı yeniden düzenleme konusu yapılmıştır. İlgili tartışmalar için bkz.: (Karasu, 2015b).

kalmadığı için bu soruya ilk anda evet yanıtı vermek mümkündür. Biçimsel yapılanmaya değil, toprak örgütlenmesindeki yönetim ilişkisine dair bir değerlendirme yaptığımızda durum farklılaşmaktadır. İngiltere’de merkezlessiz toprak örgütlenmesinin omurgasını oluşturan, yüzyıllardır yerel demokrasinin yapısı olan yerel yönetimler elbette hâlâ varlıklarını sürdürmektedirler. Ancak son yıllarda merkezi iktidarlar, kurumsallaşmış birer güç yapısı niteliğindeki yerel yönetimlere alternatif olarak çok sayıda yeni yapılar oluşturmuştur. Örneğin bunlardan biri, daha önce de değindiğimiz yönetimde özel sektör temsilcilerinin etkin olduğu ve piyasa ilişkisi esasına göre faaliyet gösteren yerel girişim ortaklıklarıdır. Yerel nitelikteki toplumsal ilişkilerden ve temsil ilişkisinden (teritoryal sabitliğe ait unsurlar) kopuk olan bu yapıların, oluşumlarını ve işlevlerini merkezi yönetim belirlemektedir. Bu yapılar aynı zamanda merkezi yönetimin yakın denetim ve gözetimi altındadırlar. İngiliz kamu örgütlenmesi bu dönemde belki biçimsel olarak merkezlessiz bir özellik göstermeye devam etmektedir. Bununla birlikte, siyasal iktidarların toprağı (ekonomik ve toplumsal ilişkileri) denetlemeye yönelik olarak yerel girişim ortaklıkları gibi yeni geliştirdiğı araçlar/stratejiler ile artık İngiltere’de merkezlessiz toprak örgütlenmesinin geleneksel şekliyle varlığından söz etmek giderek daha da güçleşmiştir.¹⁷

Kamu Örgütlenmesi Toprakdan Bağımsızlaşıyor mu?

Son yıllarda küresel ya da ulusal düzeydeki iktisadi düzenin ihtiyaçlarını karşılayamadıkları, demokratik olmadıkları, sınırlandırıcı ya da hapsedici nitelikte olmaları gibi gerekçelerle territoryal sabitliğe dayanan mekânsal örgütlenmelerin eleştirisi konusu yapıldığı, çözüm olarak da topraktan bağımsızlaşmanın önerildiğı görülmektedir. Nitekim önceki başlıkta yer verdiğimiz birçok reform girişimi esas olarak modern dönemde territoryal sabitlik haline dönüşen bazı mekânsal örgütlenmelerin toprak ile bağının çözülmesi hedefine yönelmiştir. Bu reformlar kapsamında ilk olarak territoryal sabitliğe ait unsurların her biri adeta “yapısöküme uğratılmıştır” (Paasi, 2003: 120).

Özellikle 1980’lerden sonraki süreçte kamu örgütlenmesinde ulusal nitelikteki genel hizmetler açısından da, yerel yönetimlerin sundukları mahalli-müşterek ihtiyaçlar açısından da mekânsal örgütlenmelerin toprak temelli olmaktan uzaklaştırıldığı, modern dönemin territoryal sabitliklerinin birçok unsur açısından geriletildiğı bir gerçektir. Pazar ilişkileri, emek süreci, büyük kolektif kamusal

¹⁷ Ele aldığımız üç ülkede de kullandıkları yetkiler ve mali kaynaklar açısından çok güçlü kılan metropol (büyükşehir) belediyeler söz konusudur. Son yıllarda metropol belediyeler için yeni coğrafi mekanlarda yeni örgütlenme biçimleri geliştirilmektedir. Bu belediyeleri hinterlandı ile birlikte yeni bir coğrafi alanda örgütlemeyi hedefleyen kent bölgeleri girişimi buna örnektir. Merkezlessiz bir toprak örgütlenmesi tartışılırken, toprak örgütlenmesinde adeta yeni bir merkez haline dönüşen metropol belediyeleri gerçeğini de göz önünde bulundurmak gerekir.

hizmetlerin sunumu, kamusal yatırımlar, kalkınmaya yönelik teşvikler, nüfus hareketleri, kimlik tanımlamaları ve yurttaşlık vb. gibi birçok konuda temel bazı ilişkilerin ya da süreçlerin artık köy, ilçe, kent ya da il gibi teritoryal sabitlikler temelinde giderek daha az tanımlandığı ya da düzenlendiği söylenebilir. Doğal yerleşim alanı, ekonomik alan, yönetsel alan, siyasal alan gibi coğrafi mekan tanımlamalarında da giderek teritoryal sabitlik unsurlarının temel alınmadığı görülmektedir.

Peki bir devletin coğrafi sınırları içindeki ekonomik ve toplumsal ilişkilerin topraktan bağımsızlaşmış bir şekilde kurulduğu söylenebilir mi? Ya da Hardt-Negri'nin "imparatorluk" tanımında (Hardt-Negri, 2000: 19) olduğu gibi küresel iktidarların, esnek hiyerarşileri ve çoklu mübadeleyi merkezlessiz ve topraksız özellik gösteren değişken komuta ağları yoluyla yönettikleri söylenebilir mi? Mekânsal ölçeği ya da örgütlenme biçimleri değişmekle birlikte toplumsal ilişkilerin ve kamu örgütlenmesinin bütünüyle topraktan bağımsızlaştığını söylemek elbette mümkün değildir. Önceki başlıkta yer verdiğimiz reformlar da göstermektedir ki kamu örgütlenmesinde topraktan kopma ya da bağımsızlaşma süreçlerinin yaşandığı bir gerçektir. Ancak ekonomik ve toplumsal ilişkiler açısından süreç topraktan bağımsızlaşma noktasında tükenmemektedir. Küreselleşme ile ilgili savlarda belirtildiği şekliyle ekonomik ve toplumsal ilişkiler "yersiz, yurtsuz, meşafesiz, sınırsız" mekanlarda gerçekleşmemektedir. Aslında hemen hemen bütün topraktan bağımsızlaşma süreçleri sonrasında iktidarın, yönetimin, ilişkilerin toprakla olan bağının yeniden kurulduğu görülmektedir. Ancak toprakla kurulan bağ, önceki bağlardan çok kritik farklılıklar içermekte, çok farklı bir maddi zemin üzerinde yükselmektedir. Nitekim aslında son yıllarda gerçekleşen topraktan bağımsızlaştırma süreçlerinin nedeni de büyük oranda toprakla kurulmuş olan önceki bağların maddi zeminini ortadan kaldırmaktır. Bu durumda aslında mekânsal örgütlenmeler açısından topraktan bağımsızlaşmadan söz etmek yerine, örgütlenmenin toprakla kurduğu modern döneme ait bazı bağların çözülmesinden söz etmek daha doğru olacaktır. İçinde bulunduğumuz dönemde bulunan mekânsal çözümler de çoğu zaman daha geçici nitelikte olmakla birlikte yine istikrarlıdır. Bir başka deyişle topraktan bağımsızlaşan ilişkilerin, başka biçimlerde toprağa yeniden bağlanması suretiyle bulunan mekânsal çözümler, unsurları açısından farklılaşsa da aslında yine bir tür teritoryal sabitlik özelliği göstermektedir. Küreselleşme olarak tanımlanan süreçte bir taraftan modern döneme ait teritoryal sabitliklerin çözülmesi ile topraktan bağımsızlaşma yaşanırken, diğer taraftan yeni uluslararası işbölümüne uygun olarak yine devlet merkezli olarak çoklu coğrafi ölçek ve mekânsal yapılarda devletin/mekânsal örgütlenmelerin toprakla bağı, kimi zaman belki de daha da güçlü bir biçimde olmak üzere yeniden kurulmaktadır. Çelişki gibi görünen bu durum kapitalizmin içinde bulunduğumuz tarihsel anında geliştirilen bir çözümdür. Merkezi iktidar/devlet, modern dönemde toprakla bağın kurulmasında olduğu gibi, küreselleşme sürecinde topraktan bağımsızlaşmada ve yine bu dönemde toprakla bağın yeniden kurulmasında da başat

yapı olma özelliğini sürdürmektedir (Brenner, 1999: 41, 43, 53, 63; Hardt-Negri, 2000: 19).

Mekânsal yapıların toprakla bağının yeniden kurulmasıyla ilgili süreçler açısından bir noktaya dikkat çekmek gerekmektedir. Modern teritoryal sabitlikler çok büyük oranda doğal yerleşim, üretim ya da tüketim yerlerinde görece doğal bir biçimde oluşmuş ya da yine bu yerler esas alınarak bilinçli bir biçimde oluşturulmuştur. Teritoryal sabitlik temelindeki kırsal ya da kentsel mekânsal örgütlenmelerin önemli bir bölümünün bu anlamda ekonomik ve toplumsal bir temeli vardır. Bu dönemdeki mekânsal yapıların büyük bir bölümü, ekonomik ve toplumsal yaşamın doğal sınırlarının yönetsel sınırlara (teritoryal) dönüştürülmesi ile ortaya çıkmıştır. Topraktaki üretim, tüketim, mübadele, nüfus ilişkileri ile idare arasında bir bağ kurularak toplumsal özellikler gösteren coğrafi mekan aynı zamanda yönetsel olarak da kavranmıştır. Teritoryal sabitlik olarak belirlenen alanlarda modern yönetsel yapılar bu şekilde oluşturulmuştur. Bu dönemde mekânsal örgütlenmelerin büyük bir bölümünün coğrafyası, birbiri ile örtüşen şekilde yaşam, üretim, tüketim, siyasal temsil ve yönetim alanı olup doğal bir tarihsel geçmişe sahiptir.¹⁸

Son yıllarda kamu örgütlenmesinde yaşanan, önce topraktan bağımsızlaşma, sonrasında ise yeniden ölçeklendirme ve farklı türdeki mekânsal yapı tercihleri ile yeniden toprakla bağını kurma süreçlerini özellikle bu kapsamda değerlendirmek gerekir. Daha önce de belirttiğimiz gibi günümüzdeki mekânsal yapıların toprakla bağının yeniden kurulmasında da teritoryal sabitliğin belirli unsurlarıyla var olduğunu söyleyebiliriz. Bu dönemde de teritoryal sabitlikler yine devlet merkezli olarak belirlenmektedir. Bu benzerliklerin varlığına rağmen modern yapıların kurulduğu dönem ve günümüz dönemi arasında toprakla kurulan bağın niteliği ya da teritoryal sabitlik unsurları açısından çok kritik farklılıklar söz konusudur. Her iki dönem arasındaki farklılıkları “temsiliyet” kavramı ile de açıklamak mümkündür. Temsiliyeti iki anlamda kullanmaktayız. Birincisi, seçim, kamu hizmeti, denetlenebilirlik ve yurttaşlık çerçevesinde yerel meclis gibi çeşitli kurumsal mekanizmalar aracılığıyla sağlanan ‘siyasal temsil’; ikincisi, mekânsal yapının toplumsallığı, bir başka deyişle o coğrafi alandaki ekonomik ve toplumsal ilişkileri temsil gücüdür. Bütün yerelleşme söylemlerine rağmen ele aldığımız ülkelerde modern döneme ait teritoryal sabitliklerde örgütlü yerel yönetimler yerine onlara alternatif olarak oluşturulan bazı yapıların tercih edilmesi, merkezi iktidarların güç ve kaynak aktarmak suretiyle tercih ettikleri yeni mekânsal yapıların temsil yeteneğinin çok zayıf olması ya da hiç olmaması bir rastlantı değildir. Kent bölgelerini, yerel girişim ortaklıklarını, yine Türkiye’deki pergel düzenlemesini,

¹⁸ Modern yönetimin oluştuğu dönemlerde coğrafi mekanın merkezi iktidarların hesaplamaları, stratejileri çerçevesinde belirlendiği, değiştirildiği, dönüştürüldüğü, teritoryal sabitliklerin bir bölümünün ‘zor’a dayandığı, bu yönüyle de toplumsal karşılığı olmayan mekânsal yapılanma örneklerinin de var olduğunu elbette inkar etmiyoruz.

etkin ve verimli ölçek gerekçesiyle coğrafi mekanı il mülki sınırlarına genişletilen büyükşehir belediyelerini, köy ya da beldelerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasını, bölge ölçeğinde yeni yapıların varlığını ya da var olan yapıların kaldırılmasını bu kapsamda düşünebiliriz. Son yıllardaki toprak örgütlenmesine ilişkin düzenlemeler ile “*teritoryalin mantığının yerini kapitalin mantığı almaktadır*” (Arrighi, 2000: 33-34; Harvey, 2003: 29). Buna göre ‘sermaye üzerinde denetimi sağlama’ amacı için ‘nüfus ve toprak üzerinde denetim kurma’ bir araç haline dönüştürülmektedir. Bu durumda toplumsal-kamusal bağlarından koparılıp düzenleme konusu yapılan coğrafi mekan, nüfus ve toprağa ilişkin unsurların doğal değil, ekonomik ya da matematiksel hesaplamalara dayalı bir düzeni ifade eder hale gelmektedir.

Son yasal değişiklikler ile büyükşehir belediyeleri açısından bir yandan belirli yönleriyle topraktan bağımsızlaştırma diğer yandan daha geniş bir coğrafi mekanda ve yeni bir biçim ile toprakla yeniden bir bağ kurma söz konusudur. Büyükşehir belediyesi biçimsel açıdan elbette hâlâ teritoryal sabitliğe dayanan bir yerel yönetim birimidir. Ancak şimdi olduğu biçimiyle belediyenin coğrafi mekanı, doğal bir yerleşim alanını ya da ekonomik ve toplumsal ilişkilerin doğal biçimde geliştiği, yerleştiği, kökleştiği bir alanı temsil etmemektedir. Dev ölçekli bir mekânsal örgütlenme olarak büyükşehir belediyeleri birbirinden çok farklı niteliğe sahip üretim, tüketim, emek süreci ya da kimlik vb. gibi birçok unsuru ve iç içe geçmiş çok sayıda mekânsal katmanı barındırmaktadır. Coğrafi sınırlarının çok geniş tutulduğu, bünyesindeki çok sayıda belde belediyesinin ve köylerin de kapatılarak mahalleye dönüştürüldüğü düşünüldüğünde büyükşehir belediyelerinin kendi coğrafyasındaki ekonomik ve toplumsal yapı ve ilişkileri temsil gücünün çok zayıfladığı rahatlıkla söylenebilir. Bu süreçte coğrafi mekânın sadece ekonomik temsil niteliği zarar görmemiştir. Aynı zamanda yurttaşlar ile karar vericiler arasındaki mesafenin uzaklaşması, tarihsel-toplumsal niteliği olan köy ya da belde belediyelerinin kapatılması ile büyükşehir belediyelerinin siyasal temsil niteliği de gerilemiştir. Bütün bunlar düşünüldüğünde biçimsel açıdan yine ‘yerel’ düzeyde örgütlü bir mekânsal yapı olmakla birlikte, büyükşehir belediyeleri toplumsal-kamusal temeli çok zayıflatılmış bir teritoryal sabitlik üzerinde örgütlenmektedir.¹⁹

¹⁹ Örneğin büyükşehir belediyesi sınırlarında geçimini iki ineği ile sağlayan bir köylü için yaşam, belediye örgütlenmesinin toprakla bağının yeniden kurulduğu 6360 sayılı yasa sonrasında farklılaşacaktır. Köy tüzel kişiliğinin mahalleye dönüştürülmesi ile köylünün gündelik yaşamı, ekonomik, toplumsal ve siyasal hakları kendi iradesi dışında köklü biçimde değiştirilmiş, yeniden tanımlanmıştır. Bir örnek üzerinde açıkladığımız bu dönüşümü, büyükşehir belediyelerinin coğrafi mekanı açısından çok sayıda farklı durum için genelleştirmek mümkündür. Benzer bir değerlendirmeyi, yerel kalkınmayı IBBS Düzey 2’de örgütleyen kalkınma ajansları için de yapmak mümkündür. Bu kurumların da örgütlü olduğu coğrafi mekandaki ekonomik ve coğrafi ilişkileri temsil ettikleri söylenemez.

Son yıllarda kamu örgütlenmelerine yönelik ortaya çıkan topraktan bağımsızlaşma tercihlerinin gerisinde “özgün amaçlara ve tikelliklerin yönetimi”ne yönelme vardır. Bu yönelişlere göre evrenselliği ve eşitliği hedefleyen teritoryal sabitlik ve bu sabitliklerde örgütlü yapılar ile çeşitlilik, çokluk, farklılık ya da tikellikler yönetilemez (Hardt-Negri, 2000: 348). Bu gerekçeye dayandırılarak gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarındaki topraktan bağımsızlaştırma, yeniden ölçeklendirme ve esnek yeni mekansal çözümler yoluyla yeniden toprakla bağ kurma girişimlerinin, modern dönemin teritoryal sabitliğinde örgütlü yerel yönetim ya da mülki idare gibi mekânsal yapılanmaları dönüştürmeyi hedeflediği söyleyebiliriz. Ancak belirtmek gerekir ki bu girişimlerin hedefi sadece doğrudan doğruya mülki idare ya da yerel yönetim yapılanmasının kendisi değildir. Esas olarak dönüştürülmek istenen bu yapıların dayandığı modern döneme ait yapı, ilişki, değer ya da ideolojileri barındıran teritoryal sabitliklerdir. Esnek nitelikteki yeni mekansal çözümlerin bir sonucu olarak toprak temelli örgütlenmelerin gerilemesi, aynı zamanda toprakta kurulu olan ve yerleşik hale gelmiş ve büyük oranda ekonomik-toplumsal hakların zeminini oluşturan ilişkilerden, değerlerden uzaklaşmaya yol açmaktadır. Son yıllarda baş döndürücü bir hızla gerçekleştirilen ölçek ve mekan değişikliklerine bakıldığında, kamu yönetimi reformlarının içeriğinde topraksal olandan (*territorial*), toprağa (*territory*) doğru yeniden bir yönelmenin olduğu görülmektedir.

Modern dönemin mirası mülki idare ve yerel yönetim gibi mekânsal yapıların, varlıklarını sürdürmekle birlikte, topraksal olana ait önemli bazı toplumsal-kamusal işlevlerini yitirdiğini söyleyebiliriz. Bu yapıların toprakla yeniden bağı etkililik ve verimlilik, optimum ölçek gibi ekonomik hesaplamalar temelinde kurulmaktadır. Bu yapılar giderek toprak kavramının ilk biçimindeki çıplak haliyle belirli bir otoritenin coğrafi sınırlarını gösteren bir araziyi/alanını, belirli bir coğrafi sınırda yetki sahibi otoritenin/yönetenin coğrafi mekanını ya da ekonomik temeldeki bazı hesaplamalara göre belirlenen geometrik bir düzeni ifade eder hale gelmektedirler.

Kaynakça

- Arrighi, G., *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times*, Verso, London 2000.
- Brenner, N., “Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, And Geographical Scale in Globalization Studies”, *Theory and Society*, V. 28, 1999, p. 39-78.
- Dinçer, Ö., *Türkiye’de Değişim Yapmak Neden Bu Kadar Zor?*, Alfa, İstanbul 2015.
- Elden, S., “Land, Terrain, Territory”, *Progress in Human Geography*, V. 34, N. 6, 2010, p. 799 – 817.
- Emre, C. ve Özşen, T. ve Özüğurlu, M. ve Karasu, K., *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri*, İçişleri Bakanlığı, Ankara 2003.
- Fişek, K., *Yönetim*, Paragraf Yayınevi, 2. Baskı, Ankara 2005.
- Foucault, M., *Güvenlik, Toprak, Nüfus (College De France Dersleri, 1977-1978)*, (Çev. F. Taylan), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2014.
- Gottman, J., “The Evolution of The Concept of Territory”, *Social Science Information*, V. 14, N. 3/4, 1975, p. 29 – 47.
- Hardt, M ve Negri, A, *İmparatorluk*, Çev. A. Yılmaz, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 2000.
- Harvey, D., *Yeni Emperyalizm*, Çev. H. Güldü, Everest Yayınları, İstanbul 2003.
- Karahançoğulları, O., “Fransa’da Kamu Yönetimi,” *Kamu Yönetimi: Ülke İncelemeleri*, (Yay. Haz. Koray Karasu), İmge Yayınevi, Ankara 2013, s. 41-144.
- Karasu, K., “İngiltere’de Kamu Yönetimi,” *Kamu Yönetimi: Ülke İncelemeleri*, (Yay. Haz. Koray Karasu), İmge Yayınevi, Ankara 2013, s. 145 - 292.
- Karasu, K., “İdarenin Mülkle Bağının Kurulması: Mülkileşme” *1864 Vilayet Nizamnamesi*, (Ed. E. Tural ve S. Çapar), TODAİE, Ankara 2015, s. 345 – 368.
- Karasu, K., “Kalkınma Ajansları: ‘Modelimi Kaybettim Hükümsüzdür’ (Ölçek Siyasetinin Yerelliği),” *AÜ SBF Dergisi*, C. 70, S. 2, 2015b, s. 273 – 316.
- Lacoste, Y., *Coğrafya Her Şeyden Önce Savaş Yapmaya Yarar*, Çev.: S. Sezer, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 2014.
- National Audit Office, *Local Enterprise Partnerships*, HC 887 Session 2015-16 23 March 2016, London 2016.
- Neocleous, M., *Devleti Tahayyül Etmek*, Çev. A. Sarı, Notabene, Ankara 2014.
- Paasi, A., “Territory”, *A Companion to Political Geography* (Eds. J. Agnew – K. Mitchell – G. Toal), Blackwell Pub., UK 2003, p. 109 – 122.

TÜRKİYEDE ÇAĞDAŞLAŞMA: OSMANLI-TÜRK MODERNLEŞME SÜRECİ ÜZERİNE BİR BAŞYAPIT

Cenk REYHAN*

Özet

Bu inceleme, Niyazi Berkes'in Türkiye'de Çağdaşlaşma başlığını taşıyan kitabını konu edinmektedir. İnceleme yöntemsel açıdan iki aşamalıdır. Önce kitap üzerine yöntembilimsel bir çözümleme yapılacak daha sonra kitap tahlil edilecektir. Osmanlı-Türk/Türkiye modernleşme süreci üzerinde yazılmış olan ve yayınlandığı andan itibaren ilgili literatürde, gerek Dünya'da gerekse Türkiye'de -akademi içi ve dışında- büyük yankılar uyandıran bu kitap, bir "başyapıt" olarak değerlendirilmeyi hak etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Niyazi Berkes, Türkiye'de Çağdaşlaşma, Sekülerizm, Çağdaşlaşma, Laiklik.

MODERNIZATION IN TURKEY: A MASTERPIECE ON OTTOMAN-TURKISH MODERNIZATION PROCESS

Abstract:

This study examines the book by Niyazi Berkes titled "Modernization in Turkey". There are methodologically two steps in this examination. First of all, the book is analyzed after conducting methodological scrutiny. This book which is written about the Ottoman-Turkish-Turkish modernization deserves to be evaluated as a "masterpiece" since it had a big impact in the relevant literature both in the world and in Turkey (within and outside of academic circles) after it has been published.

Key Words: Niyazi Berkes, Modernization in Turkey, Secularization, Modernization, secularism.

* Prof. Dr., Gazi Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi, Tarih Bölümü Öğretim Üyesi, cenkrehan@gazi.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6188-2738.

Giriş

Modernlik/modernite, Niyazi Berkes'in eserinde ifade edilmiş tarzı ile sekülerizm (Türkçe çevirisiyle çağdaşlaşma) onyedinci yüzyılda Avrupa'da başlayan ve zamanla neredeyse bütün dünyayı etkileyen toplumsal yaşam ve örgütlenme biçimine/organizasyonuna verilen isimdir. (Giddens, 1994: 9.) Bu açıklamada zaman ve mekân vurgusu "modernite"nin anlaşılması (ve Osmanlı ile ilişkisinin belirlenmesi) açısından önemlidir. Bir kuram olarak değerlendirildiğinde, "modernleşme kuramı"nın araştırma nesnesi Batı/modern dışı dünya ülkeleridir, onların savaş sonrası siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel yapılarının modernite ilişkilendirilerek incelenmesinde uygulanan bir sosyalbilim yöntemidir.

"Modernleşme" olgusu, iki ideal tip arasındaki "ikilik" durumuna örtülü ya da açıktan atıfta bulunur: Geleneksel toplum, (kırsal, geri, az gelişmiş vb.) ve modern toplum (kentsel, kalkınmış, endüstriyel vb.). Bu tipler, belirli genel/evrensel yasaları izleyen daimi bir evrimsel süreç vasıtası ile tarihsel olarak birbirine bağlanır.(Larrain, 2008: 506.)

Bir toplumsal kuram olarak ise modernleşme, 2. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda ortaya çıktı. Modernleşme kuramcıları geleneksel toplumdan modern topluma geçiş sürecinde, "modernleşme"nin, birbirinden farklı üç modelden birini izleyerek olacağını ileri sürdüler: (Abadan, 1970: 22-24.)

- 1- Evrimci-tekli model'e göre, "toplumsal örgütler" geliştikçe geleneksel toplumlar yerlerini modern olanlara bırakacaklardır.
- 2- Çoklu modele göre, sosyo-ekonomik gelişme niceliksel bir takım sıçramalar olarak görülmektedirler.
- 3- Kültürel ikilem modeline göre, modernleşme süreci, geleneksel yapıların modern yapıların içinde eritilmesidir.

Modernleşme kuramı 1970'li yıllarda Osmanlı-Türk modernleşmesi üzerinde uygulanmaya başlandı. Eserlerde, modernleşme kuramından beslenen bir tutarlılıkla, az-çok birbirine benzeyen, ortak bir içerik izlenir. Osmanlı İmparatorluğu'nun kurulma süreci, geleneksel-klasik dönem Osmanlı İmparatorluğunun "yapı" sı, bu yapıda ortaya çıkan "bozulma" lar, geleneksel reformlar ve reformcular, sonrasında Tanzimat reformları ve paşalar, Yeni/Genç Osmanlı hareketi, II. Abdülhamit idaresi, Genç/Jön Türk hareketi, bu dönemlerde yürütülen reform çabaları, İttihatçılık, ulusal kurtuluş savaşı süreci, Osmanlı yıkılışı ve modern Türkiye'nin doğuşu. Sonrasında modern devletin kurumsal yapılanması, bunun temel öncülleri ve devrimler. Gelenekselden moderne evrilen "yapı"nın dışsal uluslararası konjonktürle de ilişkileri çözümlenir. Yer yer organik-içsel, yer yer inorganik-dışsal etkenlere vurgu yapılır. Berkes'in eseri de bu tarihsel sürecin izlerini

taşır ve tarihsel gelişim yukarıdaki üç modelle içkin olarak işlenir. (Ak, 2014: 419-486.)¹

Eserin temel tezi, gelenekselden moderne, tarihsel olaylar ve olguların imparatorluk rejiminden cumhuriyet rejimine doğru gelişimin önkoşullarını oluşturduğudur. Kayalı'nın yorumu izlenerek, denilebilir ki, Kemalizmin kültürel düzeye sınırlı bir "üstyapısal" dönüşüm olarak eleştirildiği, küçümsendiği 1960'lı yıllardaki geçerli söyleme aykırı olarak, Berkes'in, eserinde, ekonomik gelişmelerin önkoşulunun kültürel alandaki değişmelerle gerçekleşebileceği ifade edilir. Cumhuriyet değişiminin devrimci nitelikte olduğu, bu değişimin sosyal devrimin önkoşullarını yarattığını belirtilir. Eserde, Türkiye'nin son iki yüzyıllık değişimini tarih ve kültür eksenli bir değişim olarak yorumlanır, Kemalizm kültür eksenli bir modernleşme modeli olarak nitelendirilir. (Kayalı, 2009: 340.)

Kitap Üzerine Yöntembilimsel Bir Not

Tarihi bu şekilde okumanın "teleolojik" ve "determinist" bir yaklaşım (Yıldız, 2012: 5, krş. Atılğan, 2007: 19) olduğuna dair eleştirilerin ayrıntısı incelememizin kapsamı dışındadır. Şu kadarını söylemek mümkündür ki, mesela David Ruelle rastlantı ve determinizm/zorunluluk arasındaki ilişkiyi mantıksal açıdan çelişkili bulmamaktadır. Ruelle, bir sistemin başlangıç durumunun içerdiği koşulların önceden belirlenmiş olduğu gibi rastlantısal yoldan ortaya çıkmış olabileceğini savunmaktadır. O'na göre, Başlangıç durumunun içerdiği çok küçük bir rastlantısallık daha sonraki bir aşamada çok daha büyük boyutlar kazanabilir. Uygulamada zorunluluk rastlantıyı ortadan kaldırmamaktadır. (Ellialtıoğlu, 2006: 270.)

¹ Niyazi Berkes'in külliyatı için bkz. Ak, 2014: 419-486. Bu makalede „Berkes'e ait eserler, yönettiği lisansüstü tezleri, kendisiyle ve eserleriyle ilgili çalışmalar sınıflandırılarak derlenmiştir.

Berkes'in külliyatının kronolojik teması izlendiğinde iki ayrı dönemden bahsedilebilir. Berkes'in, 1930'lu yılların sonu ve 1940'lı yılların başlarındaki eserleri ile 1950'li yıllardan sonraki eserlerinde tematik ve yönetsel farklılıklar vardır. Berkes, sosyoloji disiplininde önceleri pozitivizme dayalı ampirik çalışmalar yürütmüş, sonrasında ise tarihsel çalışmalara ağırlık vermiştir. Kasapoğlu, 1999: 61. Ak'ın tespiti de bu yöndedir. Darülfünun'da felsefe eğitimi alan Niyazi Berkes, daha sonra Amerika'da Chicago Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi'nde sosyoloji alanına yönelmiş olsa da, ilerideki dönemlerde önemli eserlerini verdiği tarih ve ekonomi alanlarıyla ilgilenmiştir. Ak, 2013: 200. Berkes, Amerika'da aldığı sosyoloji eğitimi sırasında Louis Wirth, Herbert Blumer, Robert E. Parker, Radcliffe-Brown gibi zamanının ünlü akademisyenlerini tanıma fırsatı bulur. Ak'ın yorumuyla, "bu dönemden sonra Berkes toplumbilim açısından Chicago geleneğini benimsemiştir." Ak, 2013: 201. Berkes'in yayınlarının/temalarının tarihsel seyri ve içeriksel analizi Kasapoğlu ve Ak'ın bu tespitlerini doğrular niteliktedir. Krş. Özlem, 2000: 135. Özlem, Berkes'in toplumbilim açısından "yapısalcı-işlevselci" bir sosyal bilim modelini benimsediğini belirtir. Özlem, 2000: 135. Kayalı'ya göre, Berkes'in bu şekilde değerlendirilmesi çok yüzeysel olacaktır. Kayalı, 2008: 740.

“Sıfır noktasında sistemin durumunda meydana gelen çok küçük bir değişiklik kendisinden sonra gelen ve zamanla üstel biçimde büyüyen bir değişikliğe yol açar. Keyfi başlangıç koşulundaki pek çok fiziksel sistem başlangıç durumuna hassas bağlılık göstermektedir”(Ellialtıoğlu, 2006: 270.)

Osmanlı-Türk çağdaşlaşma süreci söz konusu olduğunda, Türkiye’de çağdaşlaşmada “ilk adımlar”, başlangıç durumu/sıfır noktası olarak değerlendirilirse bu durum/nokta ile sonraki aşama/aşamalar ve en son aşama arasında büyük yapısal fark ortaya çıkar. Bu aslında, paleontolog Louis Dollo’nun, “geri dönüşümlülük ilkesi”ni çağrıştıran bir süreçtir. Bu ilkeye göre,

“Evrim sürecinde kaybolan ya da iptal edilerek atılan bir yapı veya organ, bu organizmaların soy çizgisinde tam olarak aynı biçimde ortaya çıkmayacaktır.”²

Niyazi Berkes’in temel tezini de bu kapsamda okumak yöntembilimsel Türkiye’de Çağdaşlaşma kitabı (ve bütünsel anlamda Berkes’in külliyatını³) anlamakta yararlı olabilir. Nitekim Berkes, kitabın önsözünde, kitabına teleolojik, determinist vb. mealinde yöneltilen bir eleştiri örneğinde, tarihsel sürecin “rastlantı” ve “zorunluluk” kapsamındaki ilerlemesine dair açıklamada bulunur. İlgili eleştirinin gerekçesini sunar ve eleştirmene cevap verir:

“Ona göre ben Osmanlı-Türk tarihini anatomi masasına yatırarak istediğim gibi kesip biçmiş, istediğim sonuçları çıkarmıştım. Böyle bir savı elinizdeki yapının kapsamına ve düzeyine denk denecek bir araştırma yapmadan kendi kişisel eğilimine ve inancına göre yapmıştı. Ona göre, Cumhuriyet’in laiklik ilkesi ne gözden geçirdiğimiz sürecin doğal bir sonucudur, ne de müslüman Türk toplumunun istek ve eğilimine uygundur.

Son yıllar içinde Cumhuriyet’in ana ilkelerine karşıt eylemlere eğilimli olan parti politikalarının yanını tutan bir kişi için böyle bir görüşün ileri sürülmesi doğaldır. Ancak, bu yapının yazarı olarak Türkçesinin bu ikinci yayımlanışı amacıyla düzeltmeler yapmak için onu satır satır yeniden okuduğum zaman, incelediğim oluşumun nasıl kaçınılmaz bir yolda ve yönde sözünü ettiğim ilkelere doğru geldiğini gördüm. Bu geliş öyle bir zorunlulukla olmuştur ki onu beğenmeyerek “başka ya

² https://translate.google.com.tr/translate?hl=tr&sl=en&u=https://tr.wikipedia.org/wiki/Dollo%2527nun_tersinmezlik_yasas%25C4%25B1&prev=search [Erişim: 4.11.2017] Aynı ekolden Stephen Gould, geri dönüşümlülüğün, “bir zaman diliminde geniş ve çeşitli formlarda ortaya çıktıktan sonra belirli evrimsel patikaları ve örüntüleri engellediğini düşünür.” A.g.y.

³ Belirtmemiz gerekir ki, Niyazi Berkes’in Osmanlı-Türk modernleşme yaklaşımına yönelik olumlu ya da olumsuz eleştirilerin, literatürün karşılaştırmalı analizi (ya da bütün eserleri üzerinden Niyazi Berkes’in incelenmesi) bu makalenin kapsamını aşmaktadır. Makale, başlıktan da anlaşılacağı üzere; Berkes’in, “Türkiye’de Çağdaşlaşma” başlıklı, Türkçe, eserinin incelenmesiyle sınırlıdır.

da tersine bir yönde olmalıydı" inancı ile ele almak için bir kimsenin ya tarih olaylarını bilmemesi, ya kişisel bir eğilimin etkisi altında bulunması, ya da tarihe çağdışı bir açıdan bakması gerekir." (Berkes, 2012: 14.)⁴

Berkes'e göre, Türk çağdaşlaşma sürecinde, gelenekselden moderne doğru "kaçınılmaz" bir tarihsel ilerleme vardır ve bu ilerleme, mutlak bir "zorunluluk"la olmuştur.

"Ayrı aşamaları tartışırken bugün karşılaşılan toplum, devlet ve uygarlık sorunlarının kökenlerinin sanıldığından çok derinliklerde olduğunu gördükçe "devrim" kavramının yüzeysellikten kurtarılması zorunluluğu daha çok beliriyor. Tarihe başvurma bize ancak bugüne ve yarına daha geniş bir çerçeve içinde bakma olanağı sağlama açısından yararlı olabilir. Bu araştırmada varılan sonuç, olayların kendilerini tarih süreci boyunca gözlemlemenin ister istemez verdiği sonuçtur."(Berkes, 2012: 13.)

Berkes savında kararlı ve ısrarcıdır. "Türk çağdaşlaşmasının", der Berkes:

"Geçmişinin inip çıkışlarına dayanarak bu yayımlanışın önsözünde yine ileri sürüyorum ki, ne denli geri dönme çabaları olursa olsun hiçbir tarihsel oluşumu durduramayacaktır. Tersine, daha da ileriye itecektir. Bu yapıtı okuyun, kaç kez böyle geriye dönük çabalar olduğunu, kaç kez hepsinin saman alevi gibi sönerken daha ileriye doğru atılımlara yol açtığını göreceksiniz."(Berkes, 2002: 14.)

Berkes'in ileri sunduğu savının veri tabanı/kanıtları nedir? Yukarıdaki ifadeden de anlaşılacağı üzere, savın kanıtları, 18. yüzyıldan beri süregelen çağdaşlaşma adımlarının, tarihi olaylar ve olguların, kısaca tarihin bizatihi kendisidir.

Bu bakımdan, Türkiye'de çağdaşlaşma süreci; kitapta, tarihsel olay ve olgular sırf kronolojik bir sırayla, betimlemeci bir şekilde ifade edilmeyip; tarih, belirli bir tarihbilimsel yöntemle okuma ve çözümleme ile incelenir. Aslında kitap, Osmanlı-Türk modernleşme tarihini "tarihte zorunluluk"⁵ kapsamı içinde değerlendirir. Aşağıdaki ifade bunu vurgular:

⁴ "Ancak", der Berkes, "son yılların kimi olayları bu nitelendirdiğim kişinin haklı olduğunu göstermez mi?" sorusunu da yanıtlamak zorundayız" diye ekler ve "geri dönülmezlikilkesi"ni hatırlatan bir açıklama ile bu soruya cevap verir: "Ben, Türk çağdaşlaşmasının geçmişinin inip çıkışlarına dayanarak bu yayımlanışın önsözünde yine ileri sürüyorum ki, ne denli geri dönme çabaları olursa olsun hiçbir tarihsel oluşumu durduramayacaktır. Tersine, daha da ileriye itecektir. Bu yapıtı okuyun, kaç kez böyle geriye dönük çabalar olduğunu, kaç kez hepsinin saman alevi gibi sönerken daha ileriye doğru atılımlara yol açtığını göreceksiniz." Berkes, 2012: 14.

⁵ Berkes'in yaklaşımında; tarihsel süreç içinde, tarihin doğası gereği zorunluluklar vardır: Mesela bkz. Berkes, 2012: 341, 253, 300, 365. Bununla birlikte; bu süreçte, rastlantıların/tesadüflere de yer vardır: Mesela, "17. yüzyılda Avrupa ticaretinin getirdiği ve bugün bize önemsiz gözükken maddelerin yayılışı, ancak dikkatle bakıldığı zaman fark edilebilecek etkiler yaratmıştı. Bunların başında kahve gelir. (...) Kahvenin serbestleşmesinin en devrimci sonucu, sayısız kahvehanenin açılması olmuştur. Günümüzde hemen hemen sönmüş olan eski kahvehanenin siyasal önemini, bugün bizim gözümüzde canlandırmamız biraz güçtür". Berkes, 2012: 43-44.

“Türkiye’de çağdaşlaşma sürecinin gelişimini izleyen bu araştırma, 18. Yüzyılın başlarından Cumhuriyet rejiminin kuruluşuna değin geçen olayların tarihi olarak yazılmamıştır. Cumhuriyet’in ilanından sonraki dönemin tarihi de değildir. Tarihsel olaylar burada Cumhuriyet’e gelişin önkoşulları olarak oynadıkları roller açısından yer almışlardır.

Bu yapıtın başta gelen amacı, sözü edilen yüzyıllar içinde geçen iç ve dış olayların nasıl zorunlu olarak bir ulus birimine dayalı Cumhuriyet rejiminin gelmesi doğrultusunda aktığı göstermektir.” (Berkes, 2012: 13.)⁶

18. yüzyıldan itibaren süregelen tarihsel iç ve dış olaylar “cumhuriyet rejimine geliş”in “ön koşulları”nı oluşturmakta, tarihsel akış bu rejimi “zorunlu” kılmaktadır.

Bu süreç içinde, cumhuriyetin başlangıç durumu/sıfır noktası Osmanlı-Türk çağdaşlaşma hamlelerindedir. Kitaptaki bölümlerle ilgili olarak “ilk adımlar”ın dadır. Bu bağlamda, tarih, bu ilk adımı ve onu takibeden sonraki adımları izleyerek, “zorunlu” olarak “modern” Türkiye’ye (süreç içinde gelenekselden çağdaşa) doğru evrilmiştir.

Bir başka örnek olarak, popüler serüven, seyahat ve fen konularından sonra cinayet ve polisiye romanların dil çağdaşlaşması üzerindeki önceden hesaplanmamış/kestirilmemiş etkileri bu anlamda nasıl yorumlanmalıdır? Bu sayede, resmi dilin, II. Abdülhamit döneminde daha da anlaşılabilir olmasına karşılık; resmi olmayan dilin yaşayan dile daha çok yaklaşması (Berkes, 2012: 370) yönündeki “tesadüfi etki” buna dair bir örnektir. Berkes’in anlatımıyla: “Resmî olmayan dil yaşayan dile daha çok yaklaştı. Eskinin sivrilmiş kişilerinin çoğu devletin Tercüme Odası’nda yetişirken, bu dönemin sonradan sivrilmiş edebî kişileri Bâb-ı Âli kitapçılarından, kitap çevirmenliğinin çiraklık dönemlerinden gelmiştir. (...) Bunlar Fransızca’yı kolay ve çabuk çevirebilmek için eski edebiyat dilinin birçok kurallarına satır atmak zorunda kaldılar. Yazdıkları dilde din, resmîlik kokusu gittikçe azaldı. Mizah dili, Şinasi’nin bıraktığı yerden çok daha ilerilere gitti. Osmanlı-Türk edebiyatı tarihinde, her baskı döneminde mizah dilinin gelişmeler göstermesi ilginç bir olaydır.” Berkes, 2012: 370.

⁶ Aktar, Ömer Lütfi Barkan’ın, Berkes’e, “Niyazi, hiç birimiz kendi tarihimiz hakkında bu denli toparlayıcı bir kitap yazamadık. Tebrik ederim” dediğini aktarır. Aktar, 1999: 62. Kitabın, alanına dair, bugün bile çokça rastlanmayan, böyle bir toparlayıcı-bütünsel özelliği de vardır. Gerek yayınlandığı dönemdeki, gerekse sonraki yıllardaki akademik (ve akademi dışı) etkisi ise tartışılmaz bir gerçekliktir.

Bir Başyapıt: Türkiye’de Çağdaşlaşma

Türkiye’de Çağdaşlaşma, İngilizce orijinal baskısında “The Development of Secularism in Turkey” (McGill University Press, 1964)⁷ başlığı ile yayınlanmış ve Türkçeye, Cumhuriyet’in 50. yılı münasebetiyle, “Türkiye’de Çağdaşlaşma” (Ankara: Bilgi Yayınları, 1973) başlığı ile,⁸ kısmen orijinal baskısının akademik dilinden arındırılarak, yeniden gözden geçirilerek basılmıştır.⁹ Ak’a göre, Türkçesi, her ne kadar genelde İngilizce yayımlananın tercümesi olarak kabul edilse de, bunun oldukça hatalı bir anlayış olduğu düşünülmektedir, zira iki kitap da birbirinden ayrı başlı başına birer eserdir ve içerikleri farklıdır. (Ak, 2014: 429, dn. 16.)¹⁰ Yıldız’a göre ise, kitap, Berkes tarafından bazı ekleme ve çıkarma-

⁷ Berkes’in McGill Üniversitesi İslami Araştırmalar Enstitüsü’ne verdiği özgeçmiş ve yayın listesinde “Yayın İçin Verilmiş [Eserler]” başlığında, “Niyazi Berkes, *The Rise and Development of Secularism in Turkey*, by Columbia University Press, New York” yazısı görülmektedir. Dinçşahin, 2010: 237. Dilekçedeki yayın listesinde en son yayın ve faaliyet 1962 tarihlidir. Buna göre, Berkes’in *The Rise and Development of Secularism in Turkey* başlıklı kitabının ilk adının yayın listesindeki başlık olduğu düşünülebilir. Krş. Ak, 2014: 429, dn. 15.

⁸ Berkes’in bu kitabı üzerine yayınlandığı yıllarda hiç durulmamıştır. Berkes bu eserinde daha önceki ilgisinin aksine Osmanlı toplumunun son iki yüzyıllık sürecini anlatmayı ve bu sürecin Türkiye’yi zorunlu olarak Cumhuriyet’e getirdiğini formüle etmeyi denemiştir. (Kayalı, 2009: 339).

⁹ Berkes’in, *Unutulan Yıllar*’daki ifadesi ile: “Sözünü ettiğim tez, sonradan Türkçesi de yapılarak çıkan *Türkiye’de Çağdaşlaşma* başlığı altında çıkan kitaptır”, Berkes, 2014: 134.

Berkes’in Osmanlı-Türk çağdaşlaşması/sekülerleşmesi/modernleşmesi üzerine ilgi ve çalışmalarını 1930’lu yıllara kadar geri gider. Bkz. Berkes, 2014: 75. Ankara Halkevleri kütüphanesindeki deneyimi bunda öncü bir etken olmuştur. Bu deneyim, İstanbul’un işgal yıllarında gizli bir Rum örgütünün kütüphanesinin Mustafa Kemal Paşa’nın emri ile Ankara’ya getirilerek bu kitapların tasnif edilmesi görevidir.

¹⁰ Ak’a göre, “*The Development of Secularism in Turkey*” Niyazi Berkes’in ilk başyapıtıdır. 1964 yılında ilk baskısı İngilizce olarak yapılmıştır. *Türkiye’de Çağdaşlaşma* başlıklı eser Berkes’in ikinci başyapıtı niteliğindeki eseridir. Berkes, kitabıyla ilgili olarak, “daha önce, 1964’te *The Development of Secularism in Turkey* adı altında İngilizce olarak yayınlanmış olan bu yapıtın Türkçesinin Cumhuriyet’in 50. yıldönümü için hazırlanması çalışmaları”ndan bahseder. “*Türkiye’de Çağdaşlaşma* bir yapıt olarak Cumhuriyet’in doğuşunun 50. yıldönümünün kutlandığı yılda yayınlanmak üzere yazılmıştı. Cumhuriyetin doğuşu yıllarının kuşağından gelen bir kişi olarak o yıldönümünün kutlanmasına böyle bir araştırma ile katkıda bulunmak yazı ve öğretim yaşamımın en doğal, en mutlu göreviydi. Berkes, 2002: 13. Kitabın sürekli bir gelişim içinde olduğunu Kuyuş’un alıntılarında anlıyoruz. Buna dair örnek, “Niyazi Berkes’in kendi kopyasına yaptığı eklerdir. Nitekim Berkes, bazen satır aralarında, bazen marjlarda, bazen de kitaba iliştirdiği küçük not kâğıtlarıyla, 1978’de yayımlanan metne epey müdahalede bulunmuş.” Kuyuş, 2012: 10. Kayalı yıllara yayılmış bu eserin safahatıyla ilgili olarak şöyle bir tespit yapar; ki bu tespit aynı zamanda Niyazi Berkes’i yazar ve birey olarak anlamının da anahtarıdır. Şöyle ki: “Çoğu başka entelektüelin değişik dönemlerde yazdıklarını okumak, değişik entelektüellerin metinlerini okumak gibi bir duygu oluşturur. Fakat Berkes’in kırk yıl aralıklarla yazdıklarını okumak aynı kişiyle yüz yüze olunduğu izlenimini uyandırır. Çünkü benzeri düşüncelerin ifade edildiği rahatlıkla anlaşılabilir. Aradaki tek fark Türkiye’nin o zamanki durumu konusundaki iyimserlik ya da kötümserliktir. Düşünceler değişmese bile duygular değişmektedir.” Kayalı, 2000: 76.

lar yapılmış olmakla beraber İngilizce orijinalinin Türkçeye tercüme edilmiş halidir. İngilizce ve Türkçe baskıları arasında bazı farkların olmasına rağmen “ana anlatı, temel savlar, sunulan örnekler, bölümler vs. açısından ikisi de aynıdır” diyen Yıldız’ın tespitleri şöyledir:

“İki baskı arasında göze çarpan ilk fark “üslup” tadır. İngilizce baskıdaki akademik ve daha teknik ifadelerle bezeli üslup yerini çok rahat ve denemeye yakın bir dile bırakmıştır. İkincisi, ilk baskıda Atatürk, sadece kronolojik sırası geldiğinde (yani 1919’dan sonraki kısımlarda) anılırken, Türkçe baskıda neredeyse baştan sona, gerekli-gereksiz Atatürk atıfları ve karşılaştırmaları bulunur. Üçüncüsü, 1973 baskısında 18.yüzyıldan 20.yüzyıla dek gerçekleşen yeniliklere din adamlarının ve ulemanın karşı çıkmak bir yana, destek bile verdiğinin belirtildiği değişik sayfalara yayılmış ifadeler, 1964’deki ilk baskıda bulunmaz. Dördüncüsü, ilk baskıda daha az yer verilen iktisadi unsurlar, Türkçe baskıda geniş olarak kitaba dâhil edilmiş, hatta orijinal baskıda pek rastlanmayan “sınıf” ve “sınıflar” kavramı öne çıkmıştır.” (Yıldız, 2012: 4, dn. 4.)

Türkiye’de çağdaşlaşma kitabının Yapı Kredi Yayınlarındaki baskısını hazırlayan Ahmet Kuyaş konuya dair şöyle bir açıklama yapar:

“O sıralarda benim niyetim, kitaba temel olan ve ilk kez McGill Üniversitesi’nce 1964’te yayımlanan *The Development of Secularism in Turkey* adlı eserle karşılaştırmalı bir *edition critique* hazırlamaktı. Ancak, o kitapta olup da *Türkiye’de Çağdaşlaşma*’ya alınmayan ya da ilk eserde olmayıp da Türk okurları için yeni yazılmış bölümlerin bir arada verilmelerinin yaratacağı teknik zorlukların yanı sıra, bu bölümlerin varlık veya yokluk nedenleri üzerinde, spekülasyon diye adlandırılmasalar da, en azından sav olarak nitelenebilecek bir dizi açıklamaya girişme mecburiyeti, beni sonuçta orijinal İngilizce eseri tümüyle işin dışında bırakmaya itti. Burada, adı geçen iki kitabın ayrı iki kitap olduklarını daha en başta söyleyen Fikret Berkes’in ne kadar haklı olduğunu teslim etmem gerekir.” (Kuyaş, 2012: 10.)

Kuyaş, böylece, “İngilizce eserin devre dışı kalmasından sonra oluşan yeni basım”dan söz eder, ki bu yenilik kitabın editoryal yönü ile -dört öge ile- ilgilidir.(Kuyaş, 2012: 10.)

Ayhan Aktar da iki kitap arasındaki üslup farkına, içeriklerdeki ekleme-çıkarmalara değinir, yazılışlarındaki bağlama dikkat çeker ve iki kitabı ayrı ayrı değerlendirmeyi önerir.(Aktar, 1999: 64.) Aktar teleolojik yaklaşıma da dikkat çeker:(Aktar, 1999: 66.)

“Kısaca gelişmenin son aşaması her zaman bellidir ve sosyal bilimcinin görevi bu son aşamaya giden yolu ortaya koymaktır”,

Konuya dair Altun’un yorumu; kitabın, *The Development of Secularism in Turkey* başlığıyla yayımlandığı ve “eserin bizzat yazarı tarafından, serbest bir tarzda tercüme edilerek ve belli ölçüde yeniden yazılarak, Cumhuriyet’in 50. yılında Türkçede Türkiye’de Çağdaşlaşma adıyla yayımlandığı” yönündedir. Altun, 2004: 462.

“Toplumsal değişimin bu şekilde algılandığı modeller içinde doğallıkla “arızı veya tesadüfi” olanın bir yeri yoktur. Anlatılan her olay veya metinde açıklanan her olgu, son durağa doğru uzanan çizgide yerine göre büyük veya küçük katkı yapan unsurlardır.”

Biz, her iki kitabın kıyaslandığında, içerikle ilgili Aytaç’ın tespitlerine katılıyoruz. Buna ek olarak, iki kitabın daha ziyade şekil bakımından farklılıklar içerdiği kanaatindeyiz. Berkes’in kendi ifadesi de bu yöndedir. Kitabın yazım süreci izlendiğinde, 1973 baskısının, orijinal 1964 baskısı üzerinden bazı yeni gözlemler ve gözden geçirmelerle, yayınlamış olabileceği akla yakın gelmektedir. Nitekim, Dinçşahin, doktora tezinde bu konuya değinmektedir. Yetmişli yılların başında, kendisinden, *The Development of Secularism in Turkey* başlıklı kitabının bir çevirisinin yayınlanması istendiğinde, Berkes’in, orijinal çalışmayı yeniden gözden geçirmek ihtiyacı duyduğunu ve 1973’te İslam Araştırmaları Enstitüsünden bir yıl ayrılıp; Cumhuriyet’in 50. yıldönümü için yeni bir kitap yazmaya odaklandığını belirtir. (Dinçşahin, 2010: 187.) “Sonuç olarak”, der Dinçşahin,

“Türkiye’de Çağdaşlaşma, Berkes’in, *The Development of Secularism in Turkey* başlıklı kitabındaki kültürel, entelektüel ve tarihsel yaklaşımına sosyoekonomik analizlerini de eklediği bir ortamda ortaya çıktı”.(Dinçşahin, 2010: 187.)

Aktar’ın bahsettiği “540 sayfalık bir kitabın bir ayda bitirilmesi mucize sayılmalıdır”(Aktar, 1999: 65.) ifadesi ise eserin baskı aşamasına dair olsa gerektir. Eserin, gözden geçirilerek, tashih edilerek yazılması sürecine değil. Kaldı ki, Aktar’ın cümlesinin devamındaki “bu kadar kısa süre içinde bu denli kapsamlı bir kitabın Türkçesini hazırlamak ancak popüler bir dil kullanarak gerçekleştirilebilecek bir iş olduğunu söyleyebiliriz.” ifadesi de, zaten (kitabın Türkçesine vurgu ile, hangi kitabın?), iki kitabın aynılığına vurgu yapıyor.

Berkes’e göre, Osmanlı modernleşme sürecini “laiklik” sözcüğünden ziyade “sekülerleşme” kavramı daha iyi ifade etmektedir. Bu süreçte, “çağdaşlaşma” aslında “sekülerleşme”ye karşılık gelmektedir, “laikleşme”ye değil. Çünkü laiklik daha çok din ve devlet ya da dünyevi ve kutsal otoriteler arasındaki ayrışmayı anlatırken; sekülerizm, politik bir otoriteler çatışmasının yanı sıra bir süreç olarak belirli bir toplumdaki sosyal ve kültürel yapıların kutsal olandan dünyevi olana doğru kayması, dönüşüm geçirmesini anlatır.¹¹Berkes, Osmanlı-Türk toplumsal-siyasal gelişimi açısından değerlendirildiğinde, “laiklik” ve “sekülerlik” kavram çifti ile ilgili olarak kavramsal bir ayırım sunar ve bunların “çağdaşlaşma” ile olan ilintisini/ilintisizliğini ortaya koyar:

¹¹ İngilizce baskıdaki “sekülerizm” başlığının, Türkçe baskıya “çağdaşlaşma” olarak çevrilmesi ve “laiklik” kavramının her iki baskıda da geçmemesi de bunun bir göstergesidir.

“Bu kısa tartışmada göreceğimiz gibi, terim [laïcisme C.R.] Hıristiyanlık’taki anlamında bize tümüyle uymadığından bu kitabın temel konusunun adı olarak kullanılmamıştır. Çünkü gerçekte, sorun sadece din-devlet ayrımı davası olmaktan daha geniş bir davadır ki buna en uygun terim olarak “çağdaşlaşma” terimini daha yerinde buluyorum. Batı’nın bir kesiminde Fransızca’dan gelen *laïcisme*’e eş olarak kullanılıp ve (aşağıda söyleyeceğimiz nedenlerle) Türkçe’ye girmemiş olan başka bir sözcük, *secularism* sözcüğü, bu “çağdaşlaşma” sözcüğüne hem anlam, hem köken açısından daha yakındır, hatta onun tam karşılığıdır.” (Berkes, 2012: 18.)

Türkiye’de Çağdaşlaşma kitabı kronolojik bir bölümlenme ile üç kesimden oluşmaktadır: “I. Kesim: İlk Adımlar”, “II. Kesim: Mutlakiyetten Meşrutiyete”, III. Kesim: Cumhuriyet”. Bu süreç, geleneksellikten/Osmanlı imparatorluğu-saltanat ve hilafet devleti tipolojisinden, çağdaşlığa/Türkiye Cumhuriyeti-seküler devlet tipolojisine doğru, tarihsel kopuşların “zorunlu” kıldığı bir evrim içinde anlatılır.

Berkes, kitabının kavramsal çerçevesini sunduğu giriş kısmından sonra Osmanlı tarihinin “yapısal” analizine girer. Kitabın asıl konusunun Osmanlı halife padişahlığının “din-devlet rejimi”nin incelenmesi olmamakla beraber, “bu rejimden çağdaşlaşmaya doğru giden sürecin aşamaları”nı incelemek için rejimin temel bileşenlerini çözümler. Buradaki anahtar kavramlar, “saltanat”, “hilafet”, “gelenek”tir. (Berkes, 2012: 28.)

Berkes’e göre, Osmanlı rejimi ne feodaldır, ne de teokratik; hele hem feodal hem teokratik hiç değildir. Feodalizm Batı Avrupa’ya (ve Japonya’ya) özgü kapitalist öncesi bir toplum tipidir, Osmanlı rejiminin ortaya çıkma ve çağdaşlaşma süreci bu sistemi doğurmamıştır. Teokrazi ise en tipik örneği Katolik Roma Papalık Devleti’nde görülen, en üstün dinsel-siyasal gücün papanın olduğu bir rejimdir ve Osmanlı rejimi bunun tersi bir rejimdir. O halde Osmanlı siyasal sistemi nasıl tanımlanmalıdır? Bunun cevabı Weberyandır: “Doğu Despotizmi”.

Türkiye’de çağdaşlaşma, 200 yıllık bu süreç, iç içe geçmiş bir şekilde tarihsel koşulların dayatması ve siyasal iktidarın politik bir tercihi ile tüm ondokuzuncu yüzyılda “yapısal” bir dönüşüm olarak kendini göstermektedir. Berkes, kavramsal çerçevesini çizdiği bu sürecin ayrıntısını incelemeye başlar.

Birinci Kesim: İlk Adımlar

Türkiye’de çağdaşlaşma hareketlerinin kökeni 18. yüzyılın ilk yarısına kadar, Karlofça yenilgisinin getirdiği travmaya kadar uzanmaktadır. Osmanlı Devleti’nin savaşlardaki yenilgileri Batı’dan ilk etkilenmenin askeri teknoloji aracılığıyla gerçekleşmesinin de nedenidir. Takip eden dönem 12 yıllık barış döneminde, çoktan beri eski Osmanlı örgütlerini diriltmek yolunda giden ıslahat fikri

yerine Batı yöntemlerini alma yönüne çevrili ıslahat fikirlerinin filizlenmeye başladığını görürüz. (s. 42.)¹² Berkes, “Lale Devri” olarak nitelenen bu dönemde, yönetici tabaka düzeyinde yüksek yönetici tabakadaki “davranışsal değişiklikleri” anlatır, bu tabakanın “din ve gaza karışımı olan eski Osmanlı ethosundan, kendine özgü zihniyette kopmuş olması”na (s. 41.) dikkat çeker. Bu kopuş sadece yüksek tabaka ile mi sınırlıdır? Reayanın konumu nedir? Halk tabakasında da benzer değişimlerin olduğunu belirten Berkes, artık reyalıktan çıkmış olan halk tabakası arasında da yeni bir düşün ve tartışma havasının başladığını sanabileceğimizi (s. 44.) ifade eder. Bu bağlamda Berkes, “kahvehaneler”in toplumsal işlevselliği üzerinde özellikle durur.¹³

Bu yıllarda matbaanın ülkeye girmiş olması ise büyük değişimlerin habercisidir. Berkes, basımcı diye tanınan ve ilk “nizam-ı cedit” terimini ve ideolojisini işleyen (s.50.) İbrahim Müteferrika’ya ayrı bir başlık açar. Yazmış olduğu “Osmanlı din geleneğine aykırı bir tezi savunduğu” (s. 53.) “Risale-i İslâmiye” ve “Osmanlı Devlet kuruluşunun bozulmasının, Avrupa devletlerinin güçlenmelerinin nedenlerini araştırmak ve kalkınmak için Osmanlı Devleti’nin neler öğrenmesi ve anlaması gerektiğini belirlemek” (s.53.) için yazdığı “Usûlü’l-hikem fi Nizami’l-ümem” başlıklı eserlerinin Türkiye’nin çağdaşlaşma tarihindeki önemine vurgu yapar.İlerideki iki başlık “basımcılık” ve “askerlik” alanlarındaki çağdaşlaşma hareketlerine ayrılmıştır.

18.yüzyıldan itibaren artık “Osmanlı Devleti”nin geleneksel kurumlarını di-riltmeye dönme yerine çağdaş Batı’ya yönelme eğiliminin doğduğunu (s. 73.) hatırlattıktan sonra iç ve dış koşulları belirler. İç koşullar “yeniçerilik” ve “kapı-kulu ocakları”ndaki yozlaşma ve ortaya çıkan “derebeylik” kurumlarının 18. yüz-yıldaki durumları ile açıklanabilir. Dış koşullar ise “şark meselesi” başlığı altında toplanabilir.

Eserde, III. Selim zamanında uygulanmaya çalışılan reformlar anlatılır. Bu dönemin reformları temelde “militer” alanla kısıtlı kalmışsa da, bunlar zamana göre küçümsenemeyecek reformlardır. Aslında askeri olarak nizam-ı cedit, rejim/sistem olarak da nizam-ı cedit anlayışı haline gelmek üzeredir. Zira, Lale Devri’nde başlayan çağdaşlaşma akımı, III. Selim zamanında kısa süreli sonuçlarını vermeye başlayıp, ilk defa devlet himayesinde ve çevresinde yeni bir tip,

¹² Berkes’in kitabına dairtakibeden sayfa numaraları;(aksi belirtilmedikçe)Berkes: 2012’ye atfen, bu şekilde verilecektir.

¹³ Bu vurgu, Ahmet Kuyaş tarafından “Osmanlı toplumunda Jürgen Habermas’ın kullandığı anlamda bir “kamusal alan”ın ilk nüvelerinin oluşumunu anlatmaktadır” (Kuyaş, 2002: 64.) şeklinde yorumlanır. Kuyaş konuyla ilgili olarak, Chicago Üniversitesi’ndeki öğrenimi sırasında, Talcott Parsons’un da bulunduğu bir konferansta; Berkes’in, “kahve” hakkında bir bildiri sunduğunu, kendi ifadesi ile “kahvehanelerin Osmanlı tarihindeki devrimci rolünü anlatmış” olduğunu ve sözünü tamamladığı zaman Parsons’ın söz alıp kendisini kutladığını, “hocalık kariyerimde bu denli “fascinating” bir tebliğ dinlediğimi pek az anımsarım” dediğini (Kuyaş, 2002: 64) belirtir.

“aydın” tipi, eskinin “ulema” tipinin yerini almaya başlar ve ileride modern “inteligencia” tipinin öncüllerini oluşturur. (s. 101.) Bilgisizlik ve taassubun karşısı olarak bilim ve aydınlanma ayırımı belirmeye başlar. (s. 101.)

Üç girişim başlığında, geleneksel rejim doğrultusundan siyasa düzeyinde ayrılmanın ilk görünüşleri (s. 134.) olan, eski Osmanlı geleneksel “yapı”sına aykırı bir tutum olarak gelişen ve bu yönü ile “bid’at” kavramı içerisinde incelenen, “üç girişim” çözümlenir: Şer’î Hüccet, Sened-i İttifak ve mutlakiyetçi monarşi.

“Birbirlerinden farklı, hatta kimi yönlerde birbirine karşıt deneyler olmakla birlikte üçünün de ortak bir yanı vardır: Osmanlı egemenliğinin mutlak gücünü paylaşma eğiliminde olan sınıflarla yapılacak bir mukavele (sözleşme) yolu ile uzlaşmaya vararak onu sınırlandırmak.”(s. 134.)

Arka arkaya gelen bu deneyler sonucunda “Osmanlı rejiminin doğasına uyan bir yolun açıldığı” (s. 134) görülür. Şer’î Hüccet’teki, devletin İslâmlıktaki geleceği yürütme, yeniyi önleme ilkesine dayanan fikir ile,¹⁴ Sened-i İttifak’taki hükümdarın mutlak egemenliğinin tanınması fikri mutlakiyetçi bir monarşiye esas olan merkezietçi hükümet kurmayı engelleyen rakip güç parçalarını yok etme yönünde ilerler. Bu süreç, eski Osmanlı sisteminin kapanışının başlangıcıdır. Batı’da dönemi kapanmak üzere olan “mutlakiyetçi monarşi”yi kurma anlamında ilk batılılaştırıcı siyasal çağdaşlaşma kapısını açan bir gelişmedir. (s. 145.)

II. Kesim: Mutlakiyetten Meşrutiyete

“II. Mahmut’un aydın mutlakiyetçi devleti” başlığında Berkes, yukarıdaki üç gelişmeden hiçbirinin belirli ve bilinçli bir siyasal görüş haline gelmediğini tespit eder. Böyle olmakla beraber üç eğilim de cumhuriyetin kuruluşuna değin sürmüştür. II. Mahmut’un hükümdarlığının sonlarında bu üçüncü eğilim üstün gelir. Fakat, “çağdaş koşullar”ın etkisi altında “aydın monark” olarak II. Mahmut’un girişimleri, mutlak hükümdarın gücünü kısma yönünde bir değişiklik yapılması sonucunu da doğurmuştur, ki bu “Tanzimat”tır. (s. 169.)

Berkes, “II. Mahmut Rejiminin portresi”ni de çizer. II. Mahmut’un reformculuk döneminin, yeni rejim arama deneylerinde gelenek doğrultusuna en uygun “mutlakiyetçi monarşi” şekline yönelik dönemi olduğunu belirler ve bunu gösteren özellikleri sıralar:

¹⁴ “Bilinenin uygulaması, istenmeyen önlenmesi” (emrbi’l-marûf ve nehyani’l-münker) ile içkin olarak. Niyazi Berkes, 2012: 135. Bu düstur ve uygulanişı hakkında geniş bilgi için bkz. Deringil, 2002: 77-99. Deringil bu ilkeyi, “ihtida ve ideolojik pekiştirme” bağlamında inceler ve Bernand Lewis’e (The Political Language of Islam, Chicago, 1988, s. 29.) atıf yapar. “Müslüman toplumsal ve siyasal yaşamın temel kuralı “iyiliğe katılıp kötüyü kovmak” şeklinde formüle edilen, dolayısıyla, yöneten ve yönetilenin ortak sorumluluğunu oluşturan kural.” Deringil, 2002: 204, dn.1.

- a- Hükümdarın “mutlak yetki hakkı” devam ediyor,
- b- Yönetilenler “reaya” olmaktan çıkıp, “teba” ve “halk” oluyor,
- c- Kapıkulluğu kalkıyor, onun yerine sınıf, ırk, din farkları gözetilmeden devşirilen bir “sivil bürokrasi” geliyor,
- d- Kapıkulu ordusu yerine farklı şekilde devşirilecek bir “militer örgüt” kurulmasına doğru gidiliyor,
- e- Sivil bürokrasi ve ordunun başında bulunanlarla ulemadan seçilen kişilerden oluşan en üst yetkili, kanun yapma görevlisi “sürekli meclisler” kuruluyor. (s. 171.)

Çağdaşlaşma bağlamında, Berkes’in çözümlemesi ile, eski hükümet mekanizmasından belki en önemli ayrılış, mutlak monarkın iradesiyle geleneksel iki üst makamın yerlerini ve anlamlarını değiştirmede kendini göstermiştir: Sadrazamlık ve Şeyhülislâmlık. II. Mahmut, sadrazamlığı hükümdarın mutlak vekili olmaktan çıkararak “başvekil” adı altında silikleştirdi. Başvekilin işi, meclislerin çalışmaları arasında birlik, bunlarla padişah arasında bağ kurmaktı. Bu da hükümdara karşı sorumlu bir “kabine sistemi”ne doğru atılmış ilkel bir adımdır. Fakat henüz bakanlıklar yoktur. Şeyhülislâmlık makamına gelince, II. Mahmut, şeyhülislâmlığı hükümet yönetimi ve planlama kurullarının dışında bırakarak, makamı, gayrimüslim halkların “millet” örgütlenmesinin din başkanlığı anlamına benzer bir biçimde, bir çeşit İslâm “millet”inin din görevlisi haline getirmiştir. Eski totaliter din-devlet bileşiminde ilk çatlama, ilk ikilenme böyle başlamıştır. (s. 175.) Ulema’nın saltanat geleneğini şeriat adına Müslümanlaştırma görevinin durması ile şeriat hukukunun dünya işleri üzerindeki tutucu olma gücü kalkmış, “adalet” ile “şeriat” birbirinden ayrılmaya başlamış; bu ayrılış, hukuka dayalı idarenin ve din, mezhep farkı gözetmeden eşitlik anlayışının doğmaya başladığını gösterdiği gibi, din işleri ile dünya işlerinin birbirinden ayrılması anlamında çağdaşlaşma sürecinde başlangıcı olmuştur. (s. 175.)

II. Mahmut zamanında hukuk alanında beliren bir özellik, Berkes’in vurgusu ile, o zamana kadar görülmeyen bir “kamu hukuku” alanının tohumlarının atılması idi. Bu zamana kadarki gelenekte, kamu hukuku ile kişi hukuku ayırımı yoktu. Bu ilk aşamada, idare, ceza, eğitim ve ordu alanlarında çıkan kurallar kamu hukukunun ilkel temelleri olmuştur. Bunun asıl önemi dünyasallaşma kanalı rolünü oynamasıdır. Bunun ilk sonuçları ancak Tanzimat döneminde görülür. (s. 178-179.)

Berkes, kitabında, Türkiye’de çağdaşlaşma sürecinde yeni eğitim kurumlarının önemine de değinir. II. Mahmut döneminde, ilk ve orta öğretimde temelli bir yenilik ve gelişme olmamış, İlköğretim din alanında kalmaya devam etmiştir. Buna karşılık yükseköğretim alanında üç okulun geliştirilmesine ya da yeniden kurulmasına özel bir önem verilmiştir: Mühendishane, Tıbbiye ve Harb Okulu.

Bunların üçü de militer amaçlarla geliştirilmiş olsalar da, Berkes, bu kurumların kuruluşlarının ya da geliştirilmelerinin farklı yollar izlediğini belirterek (s. 184.) konunun çağdaşlaşma sürecindeki önemine dair ayrıntılar verir. (s. 184-194.) Bu şekilde çift yanlı eğitimin yetiştirdiği insanlar arasında görüş ve özlem çatışkıkları artmıştır. (s. 203.) Böylece, Berkes, Tanzimat ikiliğinin kökenini de açıklamış olur.

“Tanzimat” başlığında, Ferman’ın içeriğine bakıldığında, Berkes’e göre, Ferman’daki fark, ilk kez yazılı bir senet/charte olarak yayımlanmasında ve yukarıda adları geçen iki senette olduğu gibi, hükümdarla ordu ya da hükümdarla ayan arasında kalmış bir sözleşme olmak yerine hükümdarla hükümet arasında ve ilan edilmiş, kamuya açıklanmış bir sözleşme olmasıdır. Bunun anlamı ya-sama gücü ile yürütme gücü arasında bir ayırım yapıyor gibidir. (Bkz. Kitabın “kanunlaştırma çalışmaları” başlığı)

Tanzimat Fermanı’ndaki önerileri bir anayasa ile kıyaslayan Berkes, bu Ferman’ın şu özelliklerini sıralar: Hükümdar, yayımladığı bu “senet”ile,

a- Kendi iradesinin sınırlanmasını kabul ediyor,

b- Can, mal, namus korunurluğunu iradesinin dışında, kanunların yargılarına bırakıyor,

c- Hükümet yönetiminin, kendi iradesine göre değil, “mevadd-ı esasiye” (temel ilkeler) olarak nitelendirilen ölçülerle yapılacak kanunlara göre olmasını bildiriyordu.(s. 214.)

Berkes’in değindiği bir başka konu Islahat Fermanı’dır. Bu Ferman, Tanzimat Fermanı gibi, anayasa benzeri bir nitelik taşımaktan çok, ondaki vaatleri gerçekleştirmeye yarayacak somut reformları saymaktadır. (s. 216.) Berkes, Tanzimat Fermanı’ndaki eksikliğin ve çelişkinin eylemde kendisini ilk gösteren yanının, eski padişah iradesinin, mutlakiyetçi monarkın ağırlığının yerine halkı temsil eden bir meclis bulunmadığı için, reformların hükümet, yani Bâb- Âli tarafından (ve büyük devletlerin elçilerinin karışmaları ile) uygulanması yolunun açılması olduğunu belirtir. (s. 218.)

“Kanunlaştırma çalışmaları” Berkes’e göre, çağdaşlaşmanın en önemli yanıdır. O kadar ki, İslâm ve Osmanlı geleneklerinin doğrultusu açısından “kanunlaştırma süreci, çağdaşlaşma sürecinin özüdür”. (s. 220-221.) Tanzimat rejiminin çözümlenmeye çalıştığı en büyük sorunun, yasama gücü ile yürütme gücü; yasama gücü ile adalet gücü, adalet gücü ile yürütme gücü arası ilişkileri düzenlemek sorunudur. (s. 220.) Tanzimat dönemi, kanunlaştırma çabalarındaki gelişim de yine II. Mahmut dönemindeki gelişmelerin, bu dönemdeki “şeriat” ve “kanun” geleneklerinden farklı olan “adalet” kavramının ortaya çıkmasının doğal bir sonucudur. II. Mahmut döneminde “adliye” sadece adaleti uygulama (eski anlamına göre geleneği yerinde tutma) anlamından çok, “olması gerekeni gerçekleştirme

aracı” olarak yeni düzenleyici kurallar getirme anlamına gelecektir. Tanzimat’ın özü budur. (s. 220.) Gelenen aşamada, Berkes’in metodolojisi açısından, yeni kanunlar yapma ihtiyacını zorunluluk haline getiren yalnız siyasa ve yönetim alanlarında reformlar yapma sorunu değil, Batı uygarlığı ile artan ilişkileri de çağın gereklerine göre kurallara bağlama sorunudur. (s. 220-221.)

“Kanunlaştırma, a) çeşitli kurallar arasında bir seçme yaparak ya da çatışık kuralları kaldırma ya da uzlaştırma yolu ile sistemeleştirmeyi, b) bunları yazılı, seçik *mecelleler (code)* haline sokmayı gerektirir. Bu iki yöntemin ikisi de eski Osmanlı geleneğine yabancıdır.” (s. 221.)

Berkes’in çözümlenmesiyle, bu işi yapmada en büyük rolü oynayacak olan tutum, rasyonel ve dünyasal ölçülerin kullanılması, yani din ve gelenek ölçülerinin (hilafet ve saltanat hukuku ölçülerinin) bırakılmasıdır. Öz bakımından olmasa bile biçim bakımından yapılacak bir değişiklik bile, çağdaşlaştırıcı bir nitelik kazanır. Hiç değilse biçimce geleneğin kırıldığını gösterir. Tarihsel süreçte gelenek-selden çağdaşa doğru gelişimde önemli bir eşik aşılmış olur. Bunun örneğini Tanzimat’ın kanunlaştırma çabalarında görürüz (s. 221.)

Tanzimat’ın başarısızlıklarına gelince, Berkes’e göre,

“Tanzimat rejiminin asıl başarısızlığı, Osmanlılık ideolojisinin yarattığı ekonomik çağdaşlaşma başarısızlığıdır. Çağdaş ekonomi gelişmeleri, ulusal ekonomilerin kuruluşuyla başlamıştır. Batı Avrupa’da ulus birimleri haline geliş, monarkların bir yandan feodal güçlere, öte yandan universalist Kilise’ye karşı kurdukları üstün egemenliğin himayesi altında özel mülkiyet vatandaşlığına, sermaye birikimi girişimciliğine yol açmasıyla gerçekleşmiştir. (...) Osmanlı Devleti, egemenliğini uygulayacağı topraklarda siyasal hükmü yürütemediği için, ekonomik kalkınma programı da yürütemezdi. Toprakları üzerinde kendi egemenliğine aykırı imtiyazlar edinmiş dış devletlerin ekonomik gücü hüküm sürüyordu. Devletin siyasal, ekonomik, kültürel dayanağı olarak bir ulus temeli yoktu.” (s. 246-247.)¹⁵

Fakat, Berkes’in yöntemi açısından, bu başarısızlık, bütünsel açıdan değerlendirildiğinde Türkiye’de çağdaşlaşma tarihinin oluşumu durduramayacaktır. Zira tarih kaçınılmaz bir yolda ve yönde ilerleyen çağdaşlaşma sürecinin ilkelere doğru ilerlemeye devam ediyordu ve başarısızlığın sebebi olan ulus temelinin yokluğu sorunu bu sürecin ilerideki aşamalarında aşılacaktı.

Tanzimat’a tepkileri incelediği bölümde; Berkes, üç tepkiyi analiz eder.

İlk tepki 1859 Kuleli Olayı’dır. Berkes’in yorumuna göre, benzetildikleri 1848-1860 dönemi Avrupasının devrimci, liberal, anayasacı akımlarında bulunan üç özellik burada yoktur: 1- Yabancı bir devletin yönetimi altında yaşayan bir

¹⁵Berkes, “dil çağdaşlaşması ve siyasal anlamları”nı da çözümler. Tanzimat döneminin üç düşün eğilimindeki gelişmeleri saptar: edebiyat, dil, basın ve yazı (alfabe). (Berkes, 2012: 253.)

ulusun “kurtuluş savaşı”, 2-Parçalı bir halde bulunan bir ulusun “bağımsız ulusal birlik kurma savaşı”, 3- Halk egemenliğine dayanan “anayasal ve parlamentolu monarşi” ya da “cumhuriyet kurma savaşı”.(s. 275.)

İkinci tepki, 1865’te kurulan “İttifak-ı Hamiyyet” (bugünkü deyimiyle Yurt-severler Birliği)adlı bir örgütten gelir. Bu girişim de bulunan gençler de; Osmanlı İmparatorluğu’nda anayasalı rejim davası üzerinde Avrupa devrimcileriyle birleşmişlerdir. (s. 278.)

Berkes’e göre, Avrupa’da 1867-1870 yılları ulusal özgürlük ve liberal rejim davalarının en kızıştığı bir dönem olduğu halde, Yeni Osmanlılar hareketi de devrimci, ulusçu olmadıkları gibi Batı’daki anlamda anayasacı liberal de değillerdi. (s. 285.)

Berkes, Yeni Osmanlılar ideolojisinin gerçek ve tutarlı biricik temsilcisi olan Namık Kemal’in düşününü incelediği bölümde, Namık Kemal’in ilk kez olarak, çağdaş Batı uygarlığının felsefi temeli olan “tabî haklar” düşününe ulaşmış olduğunu tespit eder. Düşününün en önemli yanı olan bu görüşe göre, devletin görevi, tabî hakların korunmasını sağlayacak bir otorite olmaktan ibarettir. Namık Kemal’e göre, halk egemenlik hakkını çeşitli yollarla yönetenlere bırakır; bunların en iyi olanı kişilerin özgürlüğünü en az baskıya sokandır. (s. 289.)

Namık Kemal’in,“Usûl-i Meşveret Hakkında Mektuplar”ında ileri sürdüğü “tabî haklar düşünüsü”nden başlayan tartışmasına karşı üç itiraz yükselir: Bu itirazları ve Namık Kemal’in verdiği cevapları Berkes şöyle toplarlar:(s. 291-293.)

1- Halk egemenliğine dayanan meşveret usulü, dinimizin kanunu olan şeriatı uyar mı?

Namık Kemal, bu itiraza karşı, “meşveret” ya da yavaş yavaş kullanmaya başladığı “meşruta” yöntemiyle İslâm şeriatının uzlaşmayacak hiçbir yanı olmadığını ispat etmeye çalışır.

2- Böyle bir rejim, Osmanlı halkları içinde üstün unsur olan İslâm milletinin üstünlüğünün sembolü olan Osmanlı hükümdarının egemenlik hakkının yok edilmesi demek değil midir?

Namık Kemal bu itiraza karşı şöyle bir açıklama sunar: İslâmlık aslında bir “cumhur” değil miydi? Şeriat gereği “biat” akdi ile cumhura ait olan egemenlik hakkı Osmanlı hanedanına devredilmiştir ve bununla meşveret usulü meydana gelmiştir. Bu itibarla “meşruta” rejimi İslâmlıkla bir bid’at değil, ümmetin (yani toplumun) icması (yani rızası) ile olan bir şeydir. Biatle yapılan bir devri ancak ümmetin icması kaldırabilir.

3- Meşveret Meclisi, İslâm devletinin dirilmesini mi sağlayacaktır, yoksa Batı devletlerinin bir kopyası mı olacak ve Hıristiyan “millet”lerin bağımsızlığını mı hazırlayacaktır?

Namık Kemal bu itiraza karşı verdiği cevap şöyledir: “Meşruta rejiminin kabulü, Batı rejimlerini taklit etmek değildir. Bu, İslâmîliğin şeriat hükümlerinin, ümmetin rızasının zamanın koşullarına göre değişebilir olmasından ötürü mümkündür. Sırf Batı’da denendiği ve tutulduğu için meşruta rejiminin bir yenisini icada lüzum yoktur; o bizim geçmişimizde zaten vardı.

Şimdiye kadar, III. Selim, Şer’î Hüccet, İttifak Senedi ve Tanzimat deneyimlerinin çağdaşlaşma sürecinde büyük bir miras bırakmadığını hatırlatan (s. 311.) Berkes, gruplaşmalar ve tartışmaların ayrıntısı bir yana (s. 314-318.), o dönemin tartışmalarında geçen “meşveret usulü”, “nizam-ı esasiyye”, “şûra-yı ümmet” vb. terimlerin bile yerleşik anlamlarının olmadığını, ortak bir dilin kurulamadığını belirtir.

Bu bağlamda, Kanun-ı Esasî de, Berkes’in tespitiyle, kavram karmaşası içinde doğmuş bir anayasadır. Anayasalı mutlakiyet rejimi de, halk arasından gelmiş bir kurucu meclisin çalışmalarıyla yapılarak tekrar halk iradesine sunulan bir anayasa değil, hükümdar tarafından verilmiş bir senet oluşu göze çarpar. Gerçekte, bu anayasa, hükümdarı hemen hemen hiçbir şartla bağlamıyordu. Tersine, Kanun-ı Esasî’nin kendisi, hükümdarın iradesine birçok şartla bağlanmıştı. Bu yapının altındaki temel, egemenliğin halkta olduğu doktrini değildir. Onun altındaki doktrin, egemenliğin Tanrı’da, onun yeryüzündeki vekilinde bulunduğu doktrindir. Bu yasa, asıl yasa sayılan şeriatın sadece bir parçasıdır. (s. 333.) Gerçekte, Abdülhamit’i Abdülhamit yapan da zaten bu Kanun-ı Esasî’dir. (s. 336.) Nitekim, II. Abdülhamit, çok geçmeden Meclis’i dağıtır.¹⁶ Abdülhamit, Cevdet Paşa gibi ünlü bir adamın başta gelen yardımıyla, Kanun-ı Esasî mimarlarını başka, belki de asılsız suçlamalarla, kuşkulu yargılamalarla birer birer temizler.

Berkes, İslam dünyası ve halifelik üzerine tarihsel ve siyasal bir çözümleme yapar (s. 341-343.) ve ardından II. Abdülhamit rejiminin portresi’ni çizer. Anayasalı bir İslâm devleti modeli olarak alınan II. Abdülhamit rejiminin yönetim sistemi, tarihsel koşullar altında, ne Anayasa’nın ne de Parlamento’nun fazla bir önemi kalmıştı. (s. 343.) Asıl güç, sultan ve halife olarak padişahın etrafında toplandı. II. Abdülhamit, merkezleşmiş bir bürokrasi yarattı, Parlamento yerine bir dizi özel istişare/danışma komitesiyle kendini çevreledi. (s. 344.) Fakat Abdülhamit rejimi asıl dayanağını yüksek ulema, bürokrasi ve ordudan ziyade fukaralılıkla, kader ve kısmet inançlarıyla halkta bulmuştu. (s. 346.) Devamında, dönemin “hafiye”, “jurnal” ve “sansür” müessesesine de değinen Berkes, II. Abdülhamit döneminin karakteristik özelliklerini belirledikten sonra, dönemin düşünce akımlarını çözümler. Bunların başında, her tutumda kendini gösteren Batı’ya karşı oluş gelir. Bu ideolojik bir görüş olmaktan çıkmış, toplumu dış dünyaya

¹⁶ Kanun-ı Esasî’deki ilgili madde: “Madde 7: (...) Meclisi Umuminin akt ve tatili ve lede’l-iktiza Heyet-i Mebusa’nın azası yeniden intihap olunmak şartıyla feshi hukuk-ı mukaddese-i Padişahi cümlesindedir.” “Kanun-ı Esasî, *Düstur*, Birinci Tertip, Cilt 4, s. 1.

karşı kapatmak için gerekli bir inanç olmuştu. 18. yüzyıldan beri hiçbir zaman “şarklılık”, Ortaçağ İslâm uygarlığı, bu zamanki kadar ideal bir model haline getirilmemişti. Bu dönemde Hindistan ve Mısır’da gelişen, Müslümanlık’ı Hıristiyanlık’a karşı üstün tutma edebiyatıyla reddiyecilik/apologetique edebiyatı Türkiye’de de gözükmeğe, bu konularda o ülkelerde çıkan yazılar model alınmaya başlandı. (s. 351.) Abdülhamit dönemi düşününün özelliklerinden olan reddiyecilik edebiyatıyla bütün bilim ve fenlerin aslında Arapların yaratısı olduğu tezi işlenmeye başlandı. (s. 353.)¹⁷

Ekonomik ve toplumsal değişmelere gelince; Berkes, II. Abdülhamit yönetiminde iki önemli emperyal olgunun ortaya çıktığına dikkat çeker. 1- Düyûn-ı Umûmiye, 2- Avrupa sermayesine verilen imtiyazlar. Birincisi, 1882’de Abdülhamit’in alacaklılara verdiği bir bildiri üzerine, borçların ödenmesine karşılık olarak alacaklılar adına çalışacak, “Düyûn-ı Umûmiye” adıyla bilinen bir yönetimin kurulmasıdır. İkincisi, bunun arkasından Avrupa sermayesinin doğrudan doğruya yatırım alanına akmasıdır. (s. 364) Özellikle, demiryolu yapımının gelişmesiyle, Osmanlı İmparatorluğu ülkelerinin demiryolları üzerindeki bölgeleri Alman, İngiliz ve Fransız ticaret nüfuz alanları olarak ayrılmaya başladı. (s. 365.) Bu gelişmeler doğal olarak Osmanlı ve Türk toplumu üzerinde de etkiler yapmaya başladı. II. Abdülhamit rejimi, toplumu dış dünyaya karşı kapamaya çalışırken, dış dünyanın kendisi gelip bu toplumu etkileyecek duruma geçiyordu. (s. 365-366.)¹⁸

Batı uygarlığının manevî yanı ile maddî yanı arasında yapılan ayırım ile; Berkes’e göre, bu dönemde ulema arasında bile maddî yanının alınması yolunda olumlu bir tutum başlamış demektir. “Ancak”, manevî olan, maddî olan nedir? İkiyi hangi ölçülere göre birbirinden ayrılabilir? Değişmelerde biri, ardından ötekinden olan şeyleri de beraberinde sürüklemeyi mi? Bu sorulara daha sonraki dönemlerde cevap arayanlar olacaktır. (s. 374.)

Dil ve basın alanında düşün özgürlüğünü yasaklayan bir rejimin ruhuna ve amaçlarına aykırı gelişmeler yer altında devam ediyordu. Rejimin sansür sistemine karşın, Abdülhamit döneminde basın ve yayın Tanzimat dönemine kıyasla çok daha fazla gelişti. (s. 368.) Bu gelişmelerde söz konusu olan, Abdülhamit rejimince önceden kestirilmemiş, “tesadüfi etki”den söz edilebilir. Edebiyat alanındaki tepkiler dışında, tesadüfi etki ile içkin olarak, II. Abdülhamit yönetimine karşı başlıca üç çevrede gelişen siyasal nüveleşme doğdu. Birincisi yüksek eğitim

¹⁷ Berkes, Batıcılık başlığında Anlaşma ve anlatma aracı olarak dilin çağdaşlaştırıcı rolünün anlaşılmasıyla yeni bir Batı görüşü doğuşuna dikkat çeker (Berkes, 2012: 381-386), bu akımın temsilcilerinin, Hüseyin Cahit ve Tefik Fikret’in, fikirlerini analiz eder.

¹⁸ Dönemin eğitim sorununa da değine Berkes’e göre, ilk eğitimin geriliğiyle orta eğitimin gelişmesi arasındaki uçurum, eğitim gören kuşaklar üzerinde sarsıcı etkiler yapmıştır. İlk eğitim alanındaki dinsel ve geleneksel havada yetişen gençler, orta eğitimde o havanın karşıtı olan bir eğitim havasıyla karşılaşıyorlardı. (Berkes, 2012: 367-368.)

okullarında (özellikle Tıp ve Harp okulunda) gençler arasında başlayan gizli cemiyet kurma akımı, İkincisi, üyelerinin çoğu subay olmakla birlikte ordu dışındakileri de içine alan gizli komiteler (cuntalar), üçüncüsü de, Paris, Cenevre, Kahire gibi merkezlerde bir araya gelen aydın gruplaşmaları. (s. 389-90.)

Berkes, Osmanlılık, İslâmlık, Türklük başlığında, bu ideolojilerin önderleri üzerinde yoğunlaşır. Avrupa’da geleneksel olarak “JeuneTurc/Jön Türk” adıyla tanınan grup içinde, hiçbiri bu adın anlamına uygun olmayan üç görüşü savunan üç önder sıvrılmıştı. Bunların birincisi Ahmet Rıza (1859-1930), İkincisi Mehmet Murat (1853-1912), üçüncüsü Prens Sabahattin’dir (1877-1948). (s. 393.) Üç önderin düşünceleri ve siyasal eylemleri birbirine uymuyordu. Bununla birlikte, üçünün de paylaştığı bir sorun vardı: Önerdikleri programlar hangi güce dayanarak uygulamaya konacaktı? Toplumun üstüne çeki taşı gibi oturan bir yönetim nereye dayanarak yerinden kımlıdatılabılırdi? Bu sorulara farklı cevaplar veriyorlardı. (s. 398-399.)

Berkes, “milliyetler sorunu”nu (s. 405-410) iki kategoride inceler: Birleşme (ittihat) ya da uzlaşma (itilaf). İttihat, Osmanlı birliği, terakki ise aydınlanma, ilerleme demektir.

Devrimden sonra, Mizancı Murat’ın temsil ettiği İslâmcı görüş, Sabahattin’in temsil ettiği, Mithat Paşa’dan gelen merkeziyetsizlik görüşü ve Ahmet Rıza’nın temsil ettiği, Namık Kemal’den gelen merkezî imparatorluk görüşü şimdi siyasal planda partileşme sürecinin başlangıç noktaları olacaklardı. Bu doğrultuda devrimden sonraki birkaç yıl içinde üç partileşme eğilimi gelişti. Birinci partileşme, İttihat ve Terakki Cemiyeti oldu, nihayet 1913’te resmen siyasal parti oldu. İkinci partileşme eğilimi, önce Ahrar (Özgürler, yani liberaller) partisi olarak, daha sonra Hürriyet ve İtilaf (Özgürlük ve Uzlaşma) Partisi olarak biçimlenmeye başladı. Üçüncüsü İttihat-ı Muhammedi adı altında belirlemeye başladıysa da siyasal bir parti olma gücünü kazanamadı. (s. 406-407.)

Berkes, “üç düşün akımı” başlığında, şöyle bir tespitte bulunur:

“Zamanla, birbirleriyle tam karşıtlaşma durumuna gelen üç düşün okulunun [İslâmcılık, Batıcılık, Türkçülük ya da İslamlaşmak, batılılaşmak, uluslaşmak (s. 410) C.R.]¹⁹ hepsi, başlangıçta 1908 olayını yeni bir dönem açacak bir “inkılâp” (devrim) olarak karşılamışlardı. 1908 olayı, o zamanki terimlerle söylersek bir *inkılâp* değil, bir *ihtilâl* olarak, meşruluğunu yitirmiş sayılan bir yönetimin zor

¹⁹ Berkes’in tespitiyle, inkılâbın üç düşünce akımı etrafında olması 1908’de başlar ve bu akımlar çağdaş uygarlık karşısında yalnız Türk Müslümanlarının sorunlarına odaklanır. Parti ayrılıkları da milliyetler arası sorunlar, milliyetlerle devlet arası ilişkiler gibi sorunlar etrafında döner. Berkes, “1908 ile 1918 yılları arasındaki on yıllık tartışma, buraya kadar izlediğimiz iki yüz yıl birikmiş çağdaşlaşma sorunlarının tümünü kapsayan bir tartışma olacaktır.” (s. 410) ifadesi ile tarihsel sürekliliğe; “Tartışmalar da, daha çok, sonu gelen bir tarihin karşısında kalmanın yarattığı kafa karışıklığıyla dış ve iç koşulların gerçeklerini göremez olmuş kişilerin sayıklamalarını andırır.” (s. 429.) ifadesi ile bu sürekliliğin tarihsel bir zorunluluk ile içkin olduğuna vurgu yapar.

kullanılarak düşürülmesi olayı olarak kabul edilmişti. Halbuki *inkılâp*, terakkinin yollarını açacak biçimde toplumun belli başlı kural ve kurumlarının yeni temellere oturtulması demek olmalıydı.” (s. 410.)

Üç düşünce akımı, Batıcılık, (s. 412), İslâmcılık (s. 412) ve Ulusçuluk akımlarının (s. 417-418) temel yaklaşımlarını özetledikten sonra “baş sorun olarak geriliğin nedenleri”ne, “Batı sorunu”na ve “kültür ve anlam sorunu”na değinir. Daha sonra konuyu, yine Türkiye’de çağdaşlaşma süreci bağlamında, tarihsel bütünsellik içinde, şöyle sonuçlandırır. Meşrutiyet Dönemi’nin bütün görüş ve çığırklarının ortak yanı Lâle Devri’nden beri başlamış olan bir sorunun bu dönemde genel bir hale gelmesidir: İslâmlık, Osmanlılık ya da Türklük neden geri kalmıştır? Geriliğin bütünsel ölçüde oluşu konusunda da ne bir kuşku vardır ne de bir ayrılık. Ancak nedenlerin araştırılması sonucunda verilen yanıtlar birbirinden çok ayrılır. (s. 412.)

Aslında düşünsel alandaki bunalımın olumlu sonuçları da oldu. Bunalım, toplumsal yaşamın belli başlı kuruluşlarına yeniden, daha köktenci bir gözden geçirme havası getirdi. Sonunda Ziya Gökalp’in ünlü, “Türkleşmek, İslâmlaşmak, Muasırlaşmak” formülüyle bir uzlaştırmaya getirdiği akımlara hız verdi. Tartışmaların eksenini, “çağdaş uygarlığın hangi yanları alınmalı? Buna göre, reform yönleri neler olmalıdır?” sorularıyla (s. 419.)²⁰

Berkes’e göre, 1908 Devrimi’nin açtığı tartışmaların başında, doğal olarak, devlet sorunu gelir. Birbiriyle uzlaşamayan üç görüşün bu sorun üzerine olumsuz yanda birleştiğini görürüz: Devlet hem toplumsal bir temelden yoksundur, hem de toplumun tarihte yaşamasını sürdürecektir, onu çağın gereklerine göre kalkındıracak bir dayanak olma gücünü yitirmiştir. Batılılaşma görüşüne göre devlet, din ölçülerinden arınmış çağdaş bir devlet değildi. İslâmlaşma görüşüne göre gerçek bir İslâm devleti değildi. Türkleşme akımına göre ulusal bir devlet değildi. (s. 429.)²¹

Hukuk alanında din kontrolünün bu daraltılışına paralel olarak, ilk eğitim alanında, okulların dinden özgürleştirilmesi yönünde de kesin bir dönüşün başladığını vurgulayan Berkes, Ziya Gökalp’in yayınlarının etkisinin önemine değinir. O’nun etkisiyle orta eğitim programlarına da edebiyat, tarih, felsefe dersleri kondu. Darü’l-fünûn’da yapılan ıslahat sonucunda sosyoloji, felsefe, Türk edebiyatı ve tarihi gibi ulusal inceleme dersleri kondu. Darü’l-fünûn ve öteki yüksekö-

²⁰ Berkes dönemin tartışmalarının anlam sorunuyla ilgili olarak, baskı rejimlerinin altından kalabilen kişilerin düşüncesinin “çağdaş düşüncüyü taşıyamayacak kadar eskimiş bir dille, çağdaş dünyanın ayrıntılarını seçemeyecek bir dil fukaralığı ve bir anlam sisi” (Berkes: 2012, 418) içinde kaldığı belirtir.

²¹ Dönemin tartışma sorunlarından biri de aile müessesesi olmuştur. (Berkes, 2012: 447.) Din ve eğitim sorunu bir başka tartışma sorunudur. (Berkes, 2012: 453-544.)

kullara psikoloji, felsefe, matematik, pedagoji, fizik, kimya, tıp alanlarında yeti-
şecek öğretmen ve profesörler yetiştirmek üzere İsviçre ve Fransa'ya öğrenciler
gönderildi. (s. 461.) Ziya Gökalp medrese reformu sorunu üzerine de bir muhtıra
hazırladı. Muhtranın asıl konusu din ve din adamları sorununun “diyanet” teri-
miyle adlandırdığı alana sürülmek yoluyla çözümüdür. Bunun gerektireceği de-
ğişiklik şeyhülislâmî politika dışına çıkarmak, şeriat mahkemelerini, evkaf idare-
sini ve nihayet (s. 458.) bütün okulları “Şeyhülislâmîlik”ın yetkesinden ayırmaktı.
(s. 459.)

Şimdi büyük sorun, aradaki uçurumu hangi desteğe dayanarak atlamak
mümkün olabilir sorunu üzerinde toplanan ulusal ekonomi sorunudur. Türkiye’de
çağdaşlaşma sürecinde, yukarıda bahsedilen, devletin dayanağı olan ulus temeli-
nin yokluğu sorununun aşılma aşamasına gelinmiştir.

III. Kesim: Cumhuriyet

Büyük Savaş sonrasında, kurtuluş sorunu hâlâ ve yalnız saltanat ve hilafetin
kurtuluşu sorunu imiş gibi gözüküyordu. (s. 475) Sağduyulu olma iddiasında olan
bir kimse için bir Türk ulus-devleti olmasını istemek düşünülecek bir şey değildi.
(s. 477.)

Berkes, Müdâfaa-i Hukuk komitelerinin kurulmaya başlanmasına ve bu ko-
mitelerin kararları ve amaçları arasında belirli benzeyişler olmasına karşın, hep-
sinin de bölgesel örgütlenmeler olduğuna dikkat çeker. “Ulusal ölçüde bir görüş
ve güç birliği planlan da yoktu”. (s. 478.) Berkes, konuyu, çözümlenmelerinde
önemli bir yer tutan “önderlik” kavramına getirir. Otuz dokuz yaşında genç bir
general olan Mustafa Kemal’in sağladığı ve karşısına çıkan kişilerin engelleme-
lerine karşın bir daha bırakmadığı önderliktir bu. Berkes’ e göre, bu önderliğin
olağanüstü niteliğini hesaba katmadan bundan sonraki olayların hiçbiri yorumla-
namaz. Berkes, çözümlenmelerinde önemli bir yer tutan başka kavramlara, “tarih-
sel koşullar” ve “tarihsel aşama” kavramlarına da değinir. Berkes’e göre, o za-
manki koşullar altında mucize sayılan ulusal kurtuluşu değil, kitabının asıl ko-
nusu olan “çağdaşlaşma süreci”nin son kesin adımlarının aşama aşama gerçek-
leşmesinin mantığını da, bu önderliğin payını kavramadan yorumlama olanağı
yoktur. Ulusal kurtuluş savaşının açtığı devrim dönemi buraya kadar izlenen sü-
recin uluslaşma, halklaşma, gelenek ve din kaynaklı devlet rejimi yerine cumhu-
riyet devleti, hukuk, eğitim ve genel toplum yaşamının bu ilkelere göre biçimlen-
mesi, bu önderlik altında olabilmıştır. (s. 479.)

1919 Mayısında bu önderliğin ortaya çıkışından sonra direniş akımlarının bir
savaş cephesi olarak birleştirilmesini sağlayan bir dizi kongre sonunda bölgesel
partizan komiteleri yerine bir hükümet, “Kuvâ-yı Seyyare”, “Kuvâ-yı Milliye”

denen gerilla güçleri yerine de ulusal bir ordu kurulması yönünde çalışmalar başladı. Bu iki işin, düşmanla savaşın süresi boyunca, gerçekleştirilmesi kolay olmamıştır. Berkes, ulusal kurtuluş mücadelesinin temel kurum ve kararlarını (Ulusal Kongre, Heyet-i Temsiliye, Misak-ı Milli) özetledikten (s. 480.) sonra, sözü, beliren anlaşmazlıklara getirir: Aslında bu sorun bir rejim sorunudur.

Berkes, anlaşmazlıkların ilk patlak verişinin Ankara’da ulusal bir meclis toplanması kararının ertesinde başladığını belirtir. İstanbul Osmanlı Devleti’nin başkenti iken, orada bir parlamentosu varken, bu Anadolu kasabasında bir “Millet Meclisi”nin anlamı, niteliği ne olabilirdi? Padişahın ve işgal güçlerinin o parlamentoyu kapatması bu sorunun altındaki düşünce indirilmiş ilk (s. 480) vuruş oldu ve 23 Nisan 1920’de, sultan ve halifenin ve parlamentosunun yokluğunda kimilerince o devleti temsil eden bir kurum olması düşüncesiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi kuruldu. Meclis’in niteliği sorunu tartışılınca açığa çıktı. Böyle bir meclisin yetkileri, görevleri ne olacaktı? Bu sorun, meclis için bir Teşkilât-ı Esasiye Kanunu yapılmasına gelindiği zaman ortaya çıktı. Berkes’e göre, birçoklarınınca 1876 Kanun-ı Esasisi hâlâ yürürlükte sayıldığı için böyle farklı bir terim kullanılıyordu. “Teşkilât-ı Esasiye” terimi, “Kanun-ı Esasî” teriminin, Türkiye’de çağdaşlaşma sürecinde, daha önce görülen “tanzimat-ı esasiye”, “nizam-ı esasiye” terimlerinin yeni bir yavrucağıdır. (s. 481.) Bu yönü ile, tarihsel koşulların getirdiği doğal bir sonuç, zorunluluktur.

Ulusal kurtuluş savaşının siyasal yönünün ne olacağı sorunu yasal sorun ya da iç rejim sorunu saltanat-hilafet ile ulus egemenliği karşıtlığı sorunudur. Berkes, kitabın konusu açısından da önemli olanın bu sorun olduğunu belirtir. (s. 484.) TBMM’nin niteliği üzerine başlıca üç görüşün belirtilmekte olduğunu tespit eder: Birincisi, bu Meclis ancak savaş süresince kurulmuş geçici bir meclis olabilir görüşü; İkincisi, Meşrutiyet parlamentosunun sürgünde bir devamı ya da geçici olarak onun yerini alan bir meclis olabileceği görüşü (bu görüşte bulunanlar içinde İstanbul’daki padişah yerine bir sultan naibi ya da bir halife vekili bulunmasını düşünenler de vardı); üçüncüsü, egemenliğin artık ulusa geçtiği, Meclis’in ulus adına yasama ve yürütme yetkileri olan yeni bir meşru devletin meclisi olacağı görüşüdür. (s. 485-486.)

Mustafa Kemal’in, Berkesin kavramsal çerçevesindeki tanımlama ile önderin, nasıl bir çözüm geliştirdiğini Nutuk’tan şu sözlerle özetler:

“Meclisin açıldığı ilk günlerde... içinde bulunduğumuz durum ve koşulları, yürütülmesini ve uygulanmasını uygun gördüğüm görüşlerimi bildirdim. Bu görüşlerimin başlıcası Türkiye’nin, Türk ulusunun sürdürmesi gereken siyasal ilke üzerineydi. Osmanlılık döneminde izlenen bildiğimiz siyasal tutumların hiçbirinin yeni Türkiye’nin siyasal yapısının tutacağı yol olamayacağını görmüştüm... Pan-İslâmizm, Pan-Turanizm tutumunun başarılı olduğu, dünya sahnesinde uygulanabildiği tarihte görülmemiştir ... İnsanlara bütün özellik ve duygu bağlılık

larını unutturacak, onları tümünden eşitlik ve kardeşlik içinde birleştirecek bir insanlık devleti kurma görüşü de özel koşulların bulunmasını gerektiren bir görüştür. Bizim aydın, uygulanabilir gördüğümüz siyasal tutum ulusal tutumdur. (s. 493.)

“Bu sözler”, der Berkes, 1876 Anayasası’ndan beri süren çeşitli görüşleri bir kalemde silen ve ulusal egemenlik kavramına dayalı bir anayasanın gerektireceği yeni bir devlet kurulması sorununa geldiğini apaçık göstermektedir. Buna rağmen, kafalardaki sözcüklerin, kavramların anlamlarına temelden aykırı oldukları için, birçok kişinin gözünde anlamsız sözlerdi. (s. 494.)

Türkiye’de çağdaşlaşma sürecinde, “Teşkilât-ı Esasiye Kanunu”nun yeri nedir? Berkes’in tespitiyle, Teşkilât-ı Esasiye Kanunu etrafındaki tartışmaların başlamasıyla, her bunalım döneminde rastladığımız anlam karışıklığı, daha bu “Teşkilât-ı Esasiye” deyiminin kendisinde başladı. Mustafa Kemal’in, Yeni Osmanlılardan ve Jön Türklerden farklı olarak ustalıkla adımlarla, büyük bir sabırla, fakat her adımda prestij desteğini genişleterek bu anlam belirsizliklerini aydınlığa kavuşturması onun oynadığı rolün en önemli yanıdır. (s. 498.)

Yeni Meclis’in neyin meclisi olduğu sorusuna gelince, Berkes, bu soru karşısında şeriatçılarla meşrutiyetçilerin, “Peki hilafet ile saltanat ne olacak?” sorusunu ortaya attıklarını belirtir. Mustafa Kemal’in anladığı anlamdaki bir “Büyük” Millet Meclisi’nin varlığının, bu iki büyük makamın teokratik niteliğinin tanınmayacağı demek olduğu sezilmeye başlamıştı. Bunların halk temsilcileri olarak gelen kişiler olduğunu bilen Mustafa Kemal, soruyu şu “iki anlamlı” cevapla karşıladı:

“Saltanat ve hilâfet bugünkü durumlarından kurtulur kurtulmaz, Büyük Millet Meclisi’nin tayin edeceği yasama ilkeleri çerçevesinde yerini alacaktır.” (s. 498.)

Saltanat-hilafet egemenliğinin pekiştirilmesinden kaçınılmış olmakla birlikte, ortaya çıkan rejimin belirsizlikleri yüzünden bu rejim ilericiler arasında yeni türde bir rejim, şeriatçılar arasında geçici bir rejim olarak anlaşılmaya devam etti. Sonucu savaşın alacağı yön belirleyecekti.(s. 501.) Berkes’in tespitine göre, Teşkilât-ı Esasiye Kanunu’nun hâlâ yeni bir devlet anayasası olarak tanınmadığını; ona, kurulan hükümeti yürütmek için gerekli bazı kuralları toplayan bir tüzük gibi bakıldığını gösterir. Mustafa Kemal 20 Temmuz’da, böyle kişilere karşı kullanmak zorunda kaldığı iki anlamlı cevaplarının belki en ilginç olan bir karşılıkla cevap verdi. O’nun görüşüne göre kanun herşeyden önce halk egemenliği ilkesini koymuş, saltanat ve hilafet egemenliğinin yerine “ulusal irade” egemenliğini getirmiş, fakat henüz ayrıntılı bir cumhuriyet anayasası olmamıştır; ama çağımızın gerekleri onu bu yöne doğru götürecektir. Bu son sözlerinin altındaki anlamları kavrayabilecek olanlar için çıkarılacak sonuç ancak bu olabilirdi. (s. 503.) Aslında, “egemenlik ulusa geçtiği için “saltanat” diye bir şey artık yoktu. (s. 504.)

1 Kasım 1922'deki genel toplantıda büyük gösteriler arasında kanun kabul edildi. (s. 505.) Ne var ki çıkan kanun metninde halifelik gene de kalıyordu. “Fakat”, der Berkes ve ekler, saltanatın kaldırılması, hikâyemizin sonuna geldiğimizi göstermekten yine de uzaktır. Devlet-din ayırımı (din ü devlet) teziyle devlet-din bileşimi (din-i devlet) tezinin²² savunucuları arasında büyük savaş asıl şimdi başlayacaktır, devlet-din tezinin savunmasına kadar Mustafa Kemal yanlısı gözükümler arasından da kopmalar başladığını kaydedelim. (s. 505.) İstanbul ve Ankara'daki hilafetçiler, kampanyalarını halifelüğün dünyasal yetkilerinin bu makamın ayrılmaz parçası olduğu tezi üzerine yoğunlaştırdılar. (s. 507.)

Berkes, Büyük Millet Meclisi'nin ikinci dönemi için seçimlere gidilirken, bu eğilimlerin teokratik saltanat-hilafet rejimiyle demokratik halk cumhuriyeti rejimi karşıtlığı sorunu etrafında kümeleştiğine vurgu yapar. (s. 507.) Seçimler Halk Partisi cephesinin kazanmasıyla sonuçlandı. Berkes'e göre, yenilenen Meclis'in Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nda belirsiz kalan rejimin niteliğinin kesinleştirilmesi sorunuyla karşılaşacağı belliydi. Anayasalı bir monarşi alternatifi olarak saltanat rejimi artık söz konusu olamayacağına göre, gerçek alternatif rejimin ya bir hilafet devleti ya da halkçı (etimolojik anlamıyla laik) bir devlet şıklarından birine göre belirlenmesi olacaktı. Kurtuluş Savaşı yıllarının koşullarının zorunlu kıldığı Büyük Millet Meclisi Hükümeti adlı bir devlet rejimi bu ikisinden birini seçme sorunu karşısında yeterli açıklıkta bir rejim olmaktan çıkmıştı. Şeriatçılar için Meclis, halifenin bir “meşveret meclisi” olabilirdi. Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nda yapılacak küçük bir değişiklik bu rejim kusursuz bir teokrasi devletine çevrilebilirdi. Yine Osmanlı hanedanından olacağı ana kanunla pekiştirilen halifenin başkanlığı altında kurulacak bir İslâm devleti, Türkiye'de küçük bir devlet olsa bile dünya ölçüsünde ruhanî gücü olan bir devlet olabilirdi. Halkın iradesinin, şeriata dayanan bir hilafet devleti lehine olduğuna da güvenleri vardı. (s. 508.) Kanun akşama yeni biçimiyle Meclis'ten geçti. 29 Ekim ile 30 Ekimi ayıran gecenin yansında bütün Türkiye düzeyinde gürleyen top sesleri bir rejimin sonunu, bir yenisinin doğumunu dünyaya ilân ediyordu. Berkes tekrar tarihsel süreçle ilişki kurar: “1700'lerde başlattığımız hikâyenin son perdesi buradan başlar. Çünkü hilafetçilik direnişi kapanmış olmaktan uzaktır.” (s. 509.)

Bu tarihsel bağlamda, başlangıç/sıfır noktası olarak belirlediğimiz 18. yüzyılın ilk adımlarından itibaren aşama aşama gelişen Türk çağdaşlaşma sürecinde, Berkes'in deyimi ile “son perde” oynanmaktadır. Bu kez anayasal meşruluğu sağlanmış olan hilafetin dinsel niteliği üzerine bir tartışma ve kampanya dönemi açıldı. Daha önce, yeni halifenin seçimi dolayısıyla ortaya çıkan hilafetin niteliği hakkındaki kuram iyice yaygınlaşmaya başlamıştı. Halifenin seçilmesi sırasında bir Meclis üyesi, Meclis'in böyle bir seçim yapma yetkisi olmadığını ileri sürmüştü,

²²Devlet ve din ilişkilerinde “din-i devlet”/“devletin dini” ikisinin bileşimini, “din ü devlet”/“din ve devlet” ikisinin ayrışımı ifade eder. Bkz.Berkes, 2012: 145.

bunun nedeni olarak halifelik niteliğinin ancak saltanat gücüne dayanabileceğini “haklı olarak” ileri sürmüştü. Onun için şimdi tek ayaklı bir halifelüğün olamayacağı fikri işlenmeye başladı. İslâmlık’ta cismanî niteliği olmayan hilafet olmazdı. Şimdiki durum tarihte görülmedik bir “bid’at”tı. Bu görüşe göre, hilafet buldukça saltanatı kaldıran kanunun hükümsüzleşmesi gerekirdi. Şeriatçılar dışında kalan, o zamana kadar Mustafa Kemal’in yanında olan, fakat saltanata ve hilafete bağlılıklarından da kopmamış kişiler de aynı görüşe katıldılar. Bunların yanısıra şeriatla ilgisi olmakla birlikte Türkiye Cumhuriyeti’yle ilişkili olmayan Mısır ve Hint uleması da koroya katıldı. (s. 510.)

Berkes, Türkiye’de çağdaşlaşmanın bu aşaması ile ilgili olarak şu tespiti yapar: “Herşey gösteriyordu ki hilafet sorunu bir din sorunu değil, siyasal bir sorundu”. (s. 514.) Berkes’e göre, 1876’da Yeni Osmanlıların anayasaya soktukları bu siyasal sorunun din işlerini de peşinden sürükleyişine artık bir son vermek gerekiyordu. Sadece saltanatın kaldırılması zamanında değil, daha “halk devleti” ilkesiyle başlattığı Teşkilât-ı Esasiye Kanunu’na egemenliğin ulusta olduğu ilkesini koyduğu zaman bile Mustafa Kemal’in bu sonuca varılacağını bildiğini şu sözleri anlatır:

“... Saltanat döneminden Cumhuriyet dönemine geçebilmek için... bir geçiş süresi yaşadık. Bu sürede iki fikir ve görüş durmadan birbiriyle savaştı... biri saltanat rejiminin sürdürülmesi... diğeri ona son verecek cumhuriyet rejiminin kurulması [görüşü]dür.”(s. 514.)

Aslında, biri diğeri olmazsa olmazdır şeklinde, saltanat ve hilafeti birbiri ile tamlayan hilafet kampanyacılarının kendileri 20. yüzyılda saltanatsız bir hilafet olamayacağını göstererek bilmeden Mustafa Kemal’in eski tezini doğruluyorlardı. Şimdi, saltanatın kaldırılması üzerine verdiği tarihsel söylevde düşününün açıklamadığı ikinci yanını açıklayabilecekti. Buradaki düşüncelerini şöyle anlatır:

“Ben saltanatın ilgasından sonra başka unvanla aynı nitelikte bir makamdan başka bir şey olmayan hilâfetin de kaldırılmış olduğunu kabul ediyordum. Bunu, mü nasip zaman ve fırsatı gelince söylemeyi doğal buluyordum”, “Hilâfet makamının bizce en nihayet sadece bir tarih hatırası olmaktan öteye bir önemi olmazdı”. (s. 514.)

Bu tarihsel koşullarda, cumhuriyet döneminin devrimci niteliğini irdelediği bölümde, Berkes, tarihsel koşulların bu değişikliklere girişilmesini adeta kendiliklerinden zorladığını ve bir önderin kılavuzluğunun rotasını izlediğini vurgular. Kurtuluş Savaşı’nın önderi Mustafa Kemal’dir. Türk çağdaşlaşma süreci ilk kez tutarlı ve tuttuğunu başaran bir önder bulmuştu (s. 521.)

Berkes, tarihsel süreklilik bağlamında, Cumhuriyet döneminin, Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinden hangi temel noktalarda ayrıldığını tartışır. Bu dönemi ötekilerden ayıran en önemli özellik, geleneksel İslâm-Osmanlı temeli yerine

onun karşıtı olarak ulus egemenliği ve bağımsızlık ilkesine dayanmasıdır. Cumhuriyet'in kuruluş dönemindeki devrimsel değişimler, bu ilkenin bir klişe ya da özlem olarak kalmak yerine, gerçeğe dönüşmesinin yollarını açan eylemlerdir. (s. 522.) Berkes'e göre,

“Türk toplumunu çağdaş uygarlık yörüngesine oturtma gibi büyük bir işin iki yanı vardır: Birinci yan, bu kitapta bol örneklerini gördüğümüz gelenekçilik tutumunu yok etme işidir. İkinci yan, onların yerine bu yörüngeye uygun kuralları, örgütleri yerleştirmek, toplumun yeni kuşaklarını bu yörüngeye gereklerine göre yetiştirerek gelenekle çağ arasındaki geçiş köprüsünü kurmaktır. Bu açıdan Cumhuriyet dönemi devrimlerinin toplamı, bir “yeni yöneliş” devrimidir. Meşrutiyet döneminin büyük tartışmasında gördüğümüz sorunlar, daha o zamandan, bu iki yanda yapılması gerekli değişimlerin neler olduğunu göstermişti. Bu bize Cumhuriyet döneminin devrimsel değişikliklerinin, tarihsel zorunlulukların bir ürünü olduğunu gösterir. Cumhuriyet döneminde devrimsel değişim konusu olanların hiçbirisi bu dönemde çıkma değildir. Daha önceki dönemde hepsi üzerinde uzun tartışmalar olmuştur. Fakat asıl büyük sorun olan saltanat-hilâfet sisteminin çözümünden sonradır ki ötekilerin çözüm yolları kendiliklerinden açılmıştır. Daha önceki dönemi yaşayanlar için bunlar devrimseldir; bugünün kuşağı için ise bunlar doğaldır.”(s. 522.)

Berkes, bundan sonra, bu değişimlere devrimsellik niteliği veren etkenleri çözümler. Bunda gerek tarihsel süreç ve koşulların süreci devrimsel bir sonuca götürmeye zorlaması gerekse bu tarihsel koşullarda Mustafa Kemal (Atatürk'ün) oynadığı önderlik rolünün önemine değinir. Sorun,

“Yeni bir siyasal rejim, yeni bir devlet, yeni bir toplum olma zorunluluğu sorunu. Bunun, var olan bir devlet için sadece bir Kanun-ı Esâsî yapmak ya da Osmanlı rejiminin din-devlet bileşimini modernleştirmek sorunu olarak başlamadığını gördük. Halbuki Meşrutiyet döneminde Kanun-ı Esâsî’de yapılan değişikliklerin hiçbirinin ana soruna değinemediğini gördük. O dönemin katkısı olan başarılar, ancak bu ana sorundan yan çizilerek dolambaçlı yoldan ele alınacak kadarlık değişimler biçiminde olabildi. Ulusal kurtuluş savaşı içinde ise baş sorunun son çözümü değilse de ona doğru ilk adı mı, devrimsel bir adım olarak başlamıştır. Geçen bölümde gördüğümüz gibi, ilk Teşkilât-ı Esâsîye Kanunu’na geçici bir tüzük gibi bakanlar, bunun içinde saltanat ve hilâfet sözcüklerinin yer almayışının devrimsel bir olay olduğunun farkına bile varamadılar. Bundan biricik kuşkulanan çevre olan Muhafaza-yı Mukaddesatçılar, devletin dininin İslâm dini olduğunu koyacak kadarlık ve geçici olduğu sonradan ortaya çıkan bir kazanç sağlamışlardı. Saltanat ve hilâfetin kaldırılmasıyla bu madde anlamını yitirince onu kaldırmak da kolaylaştı. Anayasa’dan çıkarılan din, siyasal değil toplumsal ve kültürel alana kaydırılınca o da devrimsel değişimlere bağımlı sorunlara göre yerini aldı. (s. 523.)

Cumhuriyet dönemi devrimlerine özelliklerini veren yan, II. Mahmut zamanında başlayan eğrilmelerin, çarpılmaların, ikiye üçe bölünmelerin çağdaş uygarlık düzeyine uygun olacak yolda bütünleştirilmesi, tutarlılık kazandırılmasıdır.

Değişmelerin kapsamı üzerine doğan devrimci görüşün önderliğini yapan Atatürk, bu görüşü daha Cumhuriyetin kuruluşundan önceki yıllarda başlatmıştı. Ülkedeki yolculuklarında durmadan şu görüşü tekrarlar: Savaş sonuçlandı; fakat bağımsızlık savaşı asıl şimdi başlamaktadır. Bu savaş toptan çağdaş uygarlığa katılma savaşıdır. 1924 nutuklarında sık sık geçen konu, bütünüyle çağdaş uygarlığa katılmaya karşı olan güçleri yenme zorunluluğudur. 1925'teki nutuklarında geleneksel kurum ve kuralların çağın gerektirdiği dünyasal bir devlet, ulusal bir kültür gerekleriyle uyumsuzlukları üzerinde durur.(s. 524.)

Berkes, Tanzimat döneminde cumhuriyete değin hukuk değişimleri çağdaşlaşma sürecinin özü olduğuna vurgu yapar. Cumhuriyet döneminin devrimsel hukuk değişimi şeriatçılık eğiliminin bütün hukuk alanının dışına çıkarılmasıyla sonuçlanmıştır. Bu durum anayasal kuruluşu din kurallarının dışına çıkararak dünyaya ayırımı ilkesinin uygulamaya konmasının doğal bir sonucudur. Toplumun bütün hukuksal ilişkilerini tutarlı bir hukuk sistemi içinde bütünleştirme olanağı ancak o zaman doğmuştur. (s. 527.)Hukuk alanında olduğu gibi bu alanda da temel ilke, eğitimi birleştirme ve bütünleştirme ilkesidir. (s. 533.)

Berkes, çağdaşlaşma sorunu çerçevesi içinde laiklik sorununun Hıristiyanlık'ta olduğu gibi sadece bir devlet ve Kilise yetkelerinin ayırımı ya da bu alanlar arasında bir uzlaşma sorunu olmaktan daha geniş bir sorun olduğunu vurgu yapar. (s. 536.) Hıristiyanlık'ta neyin ruhanî yetkeyle, neyin dünyasal yetkeyle ilişkili olduğu belirlidir. İslâmlık'ta böyle değildir. (s. 537.)

Kitabın başından beri görüldüğü üzere, geleneksel olan herşeye kutsallık niteliği verme eğilimi çağdaşlaşma süreciyle birlikte güçlenmiştir. Türkiye'de çağdaşlaşmanın ilerleyişi bunu zamanla çözümleyecektir.(s. 539.) Önsözdeki ifadesi ile (s. 14), bu eserdeki olay ve olgular, Berkes'e göre bu öngörünün tarihsel kanıtlarını sunmaktadır.

Sonuç

Modernleşme kuramcılarının, “modernleşme”nin, birbirinden farklı üç modelden birini izleyerek olacağını ileri sürmelerine karşılık, “örnek vaka”mız, “Türkiye’de Çağdaşlaşma” başlıklı kitapta, yukarıda açıkladığımız, bu üç modelin de etkileri izlenebilmektedir: 1- Evrimci-tekli modelin, “toplumsal örgüt”, 2- Çoklu modelin, “değerler ve otorite” ve 3- Kültürel ikilem modelinin, “geleneksel, modern ikilemi”.

Niyazi Berkes'in, “Türkiyede Çağdaşlaşma” başlıklı kitabında, Türkiye’de modernleşme sürecinin/tarihsel boyut, modernleşme kuramının temel argümanları çerçevesinde/kuramsal boyut, bütünlüklü bir şekilde izlenir. 18. yüzyıl sıfır/başlangıç noktası olarak kabul edilirse, tüm 19. yüzyıl boyunca sistemin du-

rumunda meydana gelen değişiklikler izlenerek, yer yer geriye dönük çabalar görülse de, Cumhuriyet rejiminin inşasının ön koşullarının nasıl oluştuğu, imparatorluktan cumhuriyete, Türkiye tarihinin ulaşacağı “zorunlu” ilerlemenin nasıl bir seyir izlediği analiz edilir. Bu kapsamda, Türkiye’de çağdaşlaşma sürecinin, Berkes’in, “bu yapıtı okuyun, kaç kez böyle geriye dönük çabalar olduğunu göreceksiniz” (s. 14.) ifadesinde kendini bulan ve “geri dönülmezlik ilkesi”ni çağrıştıran bir süreçte ilerlediği öngörülebilir. Türkiye’de Çağdaşlaşma kitabı, kavramsal çerçevesini çizdiği bu sürecin ayrıntısının tarihsel olay ve olgular üzerinden incelenmesidir.

Berkes kitabına yöneltilen eleştirilerle ilgili olarak, Türkiye’de Çağdaşlaşma kitabının “kapsamına ve düzeyine denk denecek bir araştırma yapmadan kendi kişisel eğilimine ve inancına göre” eleştiri yapanları eleştirir. Esasen bu eleştiri böyle bir beklentiyi de ima etmektedir. Bugünden kitabın baskı yılına doğru geriye bakıldığında, “kapsam ve düzey” açısından, mevcut literatürle ilgili olarak Berkes’in haklılığı bir kez daha ortaya çıkmaktadır.

Kaynakça

- Abadan, Nermin, “Siyasal Gelişme Teorileri ve Modeller”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 1970, c. 25, sy. 4, s. 19-34.
- Ak, Gökhan, “Niyazi Berkes Yazını Üzerine Bir Bibliyografya Denemesi”, *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi*, 2014, c. 54, sy. 2, s. 419-486.
- Ak, Gökhan, “Türk Düşününde Yersiz Yurtsuz Bir Yalnızlık: Niyazi Berkes”, *Motif Akademi Halkbilimi Dergisi*, 2013-2 (Temmuz-Aralık) (Kıbrıs Özel Sayısı-II), s. 196-207.
- Aktar, Ayhan, “Niyazi Berkes’in “Türkiye’de Çağdaşlaşma” Kitabını Yeniden Okumak”, *İz Bırakmış Kıbrıslı Türkler 1. Sempozyumu: Niyazi Berkes*, Gazimağusa, KKTC: Doğu Akdeniz Üniversitesi, (Yayına hazırlayan, İsmail Bozkurt), 21-23 Nisan 1999, s. 59-69
- Altun, Fahrettin, “Niyazi Berkes ve Eserleri Hakkında”, *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, 2004, c. 2, sy. 1, 439-474.
- Atılğan, Gökhan, “Niyazi Berkes’in Kemalizm Yorumu”, *Bilgi ve Bellek*, 2007, Yıl 4, sy. 8, s. 17-37.
- Berkes, Niyazi, *Türkiye’de Çağdaşlaşma*, (Yayına hazırlayan, Ahmet Kuyuş), İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2012.
- Berkes, Niyazi, *Unutulan Yıllar*, (Der. Ruşen Sezer), İstanbul: İletişim Yayınları, 2014.

- Deringil, Selim, *İktidarın Sembolleri ve İdeoloji: II. Abdülhamid Dönemi (1876-1909)*, (Çev. Gül Çağlalı Güven), İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2002.
- Diñçşahin, Şakir, *A Study on Turkish Modernization and Kemalism: The Life, Times and Thoughts of Niyazi Berkes*, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul: Yeditepe Üniversitesi, 2010.
- Ellialtıoğlu, Betül, “Rastlantısallık”, *Journal of Istanbul Kültür University*, 2006/4, s. 269-276.
- Giddens, Anthony, *Modernliğin Sonuçları*, (Çev. Ersin Kuşdil) İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 1994.
- https://translate.google.com.tr/translate?hl=tr&sl=en&u=https://tr.wikipedia.org/wiki/Dollo%2527nun_tersinmezlik_yasas%25C4%25B1&prev=search [Erişim: 4.11.2017]
- “Kanun-ı Esasî”, *Düstur*, Birinci Tertip, Cilt 4, s. 1-40.
- Kasapoğlu, Aytül, *60 Yıllık Gelenek-DTCF’de Uygulamalı Sosyoloji, 1939-1999: (Berkes-Boran-Çağatay-Güler-Nirun)*, Ankara: Ümit Ofset Matbaacılık ve Yayıncılık, 1999.
- Kayalı, Kurtuluş, “Niyazi Berkes”, *Modern Türkiye’de Siyasî Düşünce, Kemalizm*, (Gen. Yay. Yön. Murat Belge), (Ed. Ahmet İnel), İstanbul: İletişim Yayınları, 2009, c. 2, s. 338-341.
- Kayalı, Kurtuluş, “Niyazi Berkes”, *Türkiye’de Sosyoloji (İsimler-Eserler) I*. (Der. M. Çağatay Özdemir), Ankara: Phoenix Yayınları, 2008, s. 739-752.
- Kayalı, Kurtuluş, “Niyazi Berkes ya da İyimserlikten Kötümserliğe Sürüklenmesine Karşın Düşünsel Tercihinde Israrlı Bir Entelektüelin Portresi”, *Doğu Batı Dergisi*, 3(12), 2000, 74-85.
- Kuyaş, Ahmet, “Yayına hazırlayanın Önsözü”, Niyazi Berkes, *Türkiye’de Çağdaşlaşma*, (Yay. Haz. Ahmet Kuyaş), İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, içinde, 2012, s. 9-10.
- Larrain, Jorge, “Modernleşme”, (Çev. Alev Erkiler Başer), *Modern Toplumsal Düşünce Sözlüğü*, içinde, (Ed. William Outhwaite, Yrd. Ed. Alain Touraine), (Türkçe çeviriyi yayına hazırlayan Melih Pekdemir) İstanbul: İletişim Yayınları, 2008, s. 506-508.
- Özlem, Doğan, “Niyazi Berkes’in Bilim Anlayışı”, *İz Bırakmış Kıbrıslı Türkler 1. Sempozyumu: Niyazi Berkes*, 21-23 Nisan, KKTC-Gazimağusa: Doğu Akdeniz Üniversitesi, 2000, s. 135-149.
- Yıldız, Aytaç, “Niyazi Berkes ve Türkiye’de Çağdaşlaşma’nın Gelişimi”, *Sosyoloji Konferansları*, No: 46 (2012-2), s. 1-33.

ÖZGEÇMİŞLER

HASAN ENGİN ŞENER

2000 yılında Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü'nden lisans derecesini aldı. Mezuniyetinin ardından Yönetim Bilimleri alanında lisansüstü eğitimine başladı ve 2002 yılında yüksek lisansını tamamladı. 2002 yılında ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde doktora ve Araştırma Görevlisi olarak göreve başlayan Şener, doktora çalışması için 2007 yılında Macaristan'da araştırmalarda bulundu. 2008'de, ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nden doktor unvanını aldı. 2009 yılında ODTÜ Avrupa Çalışmaları Merkezi'nde altı ay süresince doktora sonrası araştırmacı olarak görev aldı. Yardımcı Doçentlik kadrosunu, 2010 yılında Akdeniz Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü'nden almıştır. 2015 yılında kamu yönetimi doçenti unvanını alan Şener, 2012 yılından bu yana Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, İşletme Fakültesi'nde öğretim üyesi olarak çalışmaktadır. Şener ayrıca TODAİE, Gazi Üniversitesi, Ahmet Yesevi Üniversitesi, Çankaya Üniversitesi ve Atılım Üniversitesi'nde lisans ve lisansüstü düzeylerde yarı zamanlı olarak dersler vermiştir. İlgi alanları kamu yönetiminde işletmecilik, stratejik planlama ve performans yönetimi, kamuda insan kaynakları yönetimi, kamu yönetimi kuramı, kamu politikaları analizi ve Avrupa Birliği'dir.

E-posta: hasan@enginsener.com

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. 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. Doç. Dr. 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

SAVAŞ ZAFER ŞAHİN

ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümünden mezun olduktan sonra Ankara Büyükşehir Belediyesi, Kültür ve Turizm Bakanlığı ve Ankara İl Özel İdaresinde şehir plancısı ve proje yöneticisi olarak çalıştı, birçok önemli projede yer aldı. Dahil olduğu ve yönettiği projelerle şehir planlama, kentsel tasarım ve yönetim alanlarında uluslararası ve ulusal ödüller aldı. İngiltere'de The University of Kent'te ve ODTÜ'de yerel siyaset ve yerel yönetimler konuları üzerine iki yüksek lisans çalışması yaptıktan sonra doktora tezini Ankara Kentinde kent planlama siyaset ilişkisi ve enformel çıkar ağları üzerine yazdı. TMMOB Şehir Plancıları Odasında Ankara Şube Yönetim Kurulu Üyesi, Yönetim Kurulu Başkanı, Onur Kurulu Üyesi, ODTÜ Mezunlar Derneği üyesi olarak kentsel mücadele süreçlerinde ve sivil toplum faaliyetlerinde aktif biçimde yer aldı. Halen Ankara'da Atılım Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünde tam zamanlı akademisyen olarak çalışmalarını sürdürmektedir.

Kentleşme Şurası, 10. Kalkınma Planı, Türkiye E-devlet stratejisi gibi ulusal kamu politikası süreçlerinde, sürdürülebilir kentleşme konusunda uluslar arası projelerde ciddi katkıları bulunmaktadır. İlgi alanları içinde kentsel siyaset, yerel yönetimler, kent planlama, stratejik planlama, kamu yönetiminde katılım ve katılımcı planlama, kent konseyleri, kentsel dönüşüm, e-devlet ve koruma planlaması, yaratıcılık ve yenilikçilik yer almaktadır. İlgi alanlarında yayımlanmış birçok akademik çalışması bulunmaktadır. Edebiyat ve Klasik Türk Müziği ile yakından ilgilenmektedir. Ayrıca, kente ilişkin duyarlılığını ödül almış ve yayımlanmış öyküleriyle daha geniş kitlelerle paylaşmaya çalışmaktadır. Yakın zamanda bu öykülerinin bir kısmı “Şhreküstü” başlıklı kitabıyla yayımlanmıştır. Doç. Dr. Şahin, evli ve ikiz çocuk babasıdır.

E-posta: zafer.sahin@atilim.edu.tr

KORAY KARASU

Koray Karasu, AÜSBF Kamu Yönetimi Bölümü'nden 1995'te mezun olmuştur. Aynı yıl başladığı AÜSBE Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) yüksek lisans programını 1999 yılında “Kamu Hizmetlerinin Örgütlenmesinde Yeni Yaklaşımlar ve Profesyonelleşme Olgusu” başlıklı tezinin kabulü ile tamamlamıştır. Aynı yıl AÜSBE Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimleri) doktora programına başlamış, “Kuram ve Uygulamada Kamu Örgütleri” başlıklı tez çalışmasını 2004 yılında tamamlayarak “Yönetim Bilimleri Doktoru” olmuştur. 2005 yılında yardımcı doçent kadrosuna atanmıştır. 2011 yılında doçent, 2016 yılında da profesör unvanını almıştır. Halen AÜSBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde öğretim üyesi olarak görevini sürdürmektedir. Çalışma alanını; kamu örgütlenmesi, kamu örgütleri, mülk-toprak-yönetim, mülki idare, bölgeselleşme, karşılaştırmalı yönetim ve yönetim düşüncesinin gelişimi gibi konular oluşturmaktadır.

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

CENK REYHAN

Ankara-Kurtuluş Lisesi mezunu. Lisansını Gazi Üniversitesi'nde tamamladı (1992). Doktora derecesini, Osmanlı'da kapitalizmin kökenleri üzerine yaptığı tez ile Ankara Üniversitesi'nden aldı (2002). Geç Osmanlı ve erken Türkiye tarihinin çeşitli yönleri üzerine çalışmaları vardır. Çukurova Üniversitesi, İİBF, Uluslararası İlişkiler Bölümü ve Mersin Üniversitesi, İİBF, Uluslararası İlişkiler Bölümü (bölüm başkanı) kurucu öğretim üyelerindedir. Halen, Gazi Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi, Tarih Bölümü'nde öğretim üyesidir. Osmanlı'da Kapitalizmin Kökenleri: Kent-Kapitalizm İlişkisi Üzerine Tarihsel-Sosyolojik Bir Çözümleme, Türkiye'de Liberalizmin Kökenleri: Prens Sabahaddin (1877-1948), Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare: Merkezîyetçilik – Adem-i Merkezîyetçilik adlı kitapları yayınlanmıştır.

E-posta: cenkreyhan@gazi.edu.tr

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- Yazardan düzeltme istenmesi durumunda, düzeltmenin en geç iki ay içinde yapılarak Yayın Kurulu'na ulaştırılması gerekmektedir.
- 6- Dergi'ye gönderilen yazılar yayımlansa da yayımlanmasa da iade edilmez.
- 7- Yazı, Times New Roman karakteri, 12 punto ve bir buçuk satır aralıklarla 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.

- 8- Yazıya İngilizce başlığın yanı sıra Türkçe ve İngilizce yüz elli sözcüğü geçmeyen özet ve beş anahtar sözcük eklenmelidir.
- 9- *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
- 10- 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)

