



Journal of International Management, Educational and Economics Perspectives

Uluslararası Yönetim, Eğitim ve Ekonomik Perspektifler Dergisi

E-ISSN : 2602-330X

Year/Yıl : 2023

Volume/Cilt : 11

Issue/Sayı : 1



ECONOMY



MANAGEMENT



ACCOUNTING



EDUCATION



POLITICS



INT. RELATIONS



<http://dergipark.gov.tr/jimeep>



Journal of International Management, Educational and Economics Perspectives - JIMEP

Uluslararası Yönetim, Eğitim ve Ekonomik Perspektifler Dergisi

Year/Yıl: 2023

Volume/Cilt: 11

Issue/Sayı: 1



Journal of International Management, Educational and Economics Perspectives - JIMEP is an international and refereed academic journal published twice a year in electronic form since 2013.

The Name of Periodical Publishing / Süreli Yayının Adı

Journal of International Management, Educational and Economics Perspectives - JIMEP

Uluslararası Yönetim, Eğitim ve Ekonomik Perspektifler Dergisi

Publishing Type / Yayının Türü

International E-Journal / Uluslararası E-Dergi

Publishing Language / Yayın Dili

Turkish & English / Türkçe ve İngilizce

Publishing Frequency/ Yayın Sıklığı

Yılda iki kez / Twice a year

Topic/Konusu

Management, Economics, Education and Politics /

Yönetim, Ekonomi, Eğitim ve Siyaset

Internet Page / Elektronik Adresi

<http://dergipark.gov.tr/jimeep>

E-ISSN: 2602-330X

Publishers and Editors / Yayıncı ve Editörler

Dr. Ahmet GÜVEN

Dr. Türker ŞİMŞEK

Secretariat / Sekreteryaya

Dr. Cihan USTA

Emre YİĞİT

Dr. Yavuz ÖZKAYA

Indexes / İndeksler

Editorial and Referee Board / Yayın ve Hakem Kurulu

Dr. Admir MULAOSMANOVİĆ-International University of Sarajevo

Dr. Adem DOĞAN– Cumhuriyet University

Dr. Aşkın KESER— Bursa Uludağ University

Dr. Ayşe Elif YAZGAN – Necmettin Erbakan University

Dr. Başar ALTUNTAŞ– Kırşehir Ahi Evran University

Dr. Berivan Can EMMERZ—Alparslan Türkeş Bilim ve Teknoloji Unv.

Dr. Ceyda Yerdelen KAYGIN – Kafkas University

Dr. Coşkun KARACA - Cumhuriyet University

Dr. Dilşad GÜZEL – Atatürk University

Dr. Eda FENDOĞLU – Turgut Ozal University

Dr. Emine Ebru Akın AKSOY - Hacı Bayram Veli University

Dr. Fatih ERTUGAY– Cumhuriyet University

Dr. Fatih ÖLMEZ—Marmara University

Dr. Gül ŞİMŞEK – Atatürk University

Dr. Gündüz AKSU KOCATÜRK– Tokat Gaziosmanpaşa University

Dr. Güngör KARAKAŞ– Hitit University

Dr. Habibe YAZICI ERSOY– Ankara Hacı Bayram Veli University

Dr. Halil İbrahim AYDIN— Batman University

Dr. Hazal Ilgın BAHÇECİ – Bozok University

Dr. İbrahim Tanju AKYOL—Çanakkale 18 Mart University

Dr. Levent KÖSEKAHYAOĞLU– Süleyman Demirel University

Dr. Meral BEKTAŞ– Mehmet Akif Ersoy University

Dr. Murat TUYSUZ— Marmara University

Dr. Mustafa DEMİRCİ – Yıldırım Beyazıt University

Dr. Nasiru Liman ZURU – University of Utara Malaysia

Dr. Oğuz Yusuf ATASEL— Karadeniz Teknik University

Dr. Orhan Veli ALICI – Tarsus University

Dr. Remzi AVCI— Mardin Artuklu University

Dr. Sami KOCABIYIK – Özyeğin University

Dr. Sara BENMAHAMMED – University of Mentori BrothersConstantine

Dr. Selay Giray YAKUT– Marmara University

Dr. Serdar ÖZTÜRK - Nevşehir University

Dr. Serghinia Hammoud ep. CHOBERT—France Ministry of Justice

Dr. Tuğba YOLCU— Tarsus University

Dr. Taha EĞRİ– Kırklareli University

Dr. Turan SULEYMANOV – Azerbaijan State Economics University

Dr. Yasin ŞEKER– Hitit University

Dr. Zümral GÜLTEKİN - On Dokuz Mayıs University





Journal of International Management, Educational and Economics Perspectives - JIMEP

Uluslararası Yönetim, Eğitim ve Ekonomik Perspektifler Dergisi

Year/Yıl: 2023 Volume/Cilt: 11 Issue/Sayı: 1

CONTENTS / İÇİNDEKİLER

Page / Sayfa

- 1. BELEDİYELERİN MALİ ÖZERKLİKLERİNİN ESKİ VE YENİ BELEDİYE GELİRLERİ KANUNU KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ** 1-13
Dr. Ertuğrul Selçuk GÜLDÜLER ve Simge DAĞIDIR
- 2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN MODERNLEŞMESİNDE TÜRK ANAYASALARININ ROLÜ** 14-27
Doç. Dr. Ahmet GÜVEN
- 3. DEMOKRAT PARTİ DÖNEMİNDE KÖYLERİ "BELEDİYELEŞTİRME" ÖNERİSİ: 1951 TARİHLİ KÖY KANUNU TASARISI** 28-39
Doç. Dr. Esra DİK
- 4. TÜRKİYE'DE BİLGİSAYAR OYUN TANITIM YAZIMINA BİR ÖRNEK: DİJİTAL OYUNLAR SERİSİ** 40-49
Dr. Öğr. Üyesi Mehmet KENDİRCİ
- 5. ULUSAL GÜVENLİK VE EKONOMİK İSTİHBARAT: FRANSA, ABD VE ÇİN HALK CUMHURİYETİ ÖRNEĞİ** 50-69
Doç. Dr. Halil İbrahim KAYA
- 6. DETERMINANTS OF SUSTAINABLE PERFORMANCE ON FIRM VALUE: THE CASE OF GLOBAL 100 MOST SUSTAINABLE BUSINESS** 70-87

Assoc. Prof. Dr. Mihriban COŞKUN ARSLAN and Lecturer Bilgehan ÇAKMAK SEL



Gönderiliş Tarihi: 03/06/2023
Kabul Tarihi: 22/06/2023
ORCID 0000-0003-4785-8111
ORCID 0000-0003-3035-0987

BELEDİYELERİN MALİ ÖZERKLİKLERİNİN ESKİ VE YENİ BELEDİYE GELİRLERİ KANUNU KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Ertuğrul Selçuk GÜLDÜLER¹
Simge DAĞIDIR²

ÖZ

Yerel yönetimler ve yerel yönetimler özelinde belediyeler, ortak yerel hizmetleri sunabilmeleri için çeşitli gelir kaynaklarına gereksinim duymaktadır. Söz konusu gelirlerin bir kısmı belediyelerin öz gelirlerinden bir kısmı genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylardan bir kısmı da diğer gelirlerden oluşmaktadır. Belediyelerin öz gelirleri olarak değerlendirilebilecek gelirler, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve diğer ilgili mevzuatla düzenlenmektedir. Çalışmada 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunuyla bu kanundan önce yürürlükte bulunan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu belediyelere sağladıkları gelir çeşitleri kapsamında karşılaştırılmıştır. 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanun'unda yer alan birçok vergi ve gelirin, 2464 sayılı Kanunda yer almadığı, yürürlükte buldukları dönemlerde belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirleri içindeki oranının giderek azaldığı tespit edilmiştir. Bu tespitten hareketle 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanun'unun, 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanun'una göre mali özerklik ilkesine daha az yer verdiği değerlendirilmektedir. Bu çalışmada da belediyeler özelinde anılan iki Kanun'un sağladığı öz gelirler mukayese edilerek zamansal olarak bütçe içerisinde öz gelirlerin seyrine dair bilgilere ve değerlendirmelere yer verilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Belediye Gelirleri Kanunu, Mali Özerklik, Yerel Yönetimler, Öz Gelirler.

Jel Kodu:M0-M1-O1

EVALUATION OF THE FINANCIAL AUTONOMY OF MUNICIPALITIES UNDER THE OLD AND NEW MUNICIPAL FINANCE LAW

ABSTRACT

Local governments, and municipalities in particular, need different sources of revenue to provide common local services. Some of these revenues are municipalities' own revenues, some are shares of general budget tax revenues, and some are other revenues. Revenues that can be considered as own revenues of municipalities are regulated by the Act No. 2464 on Municipal Revenues and other relevant legislation. In this study, Law No. 2464 on Municipal Revenues was compared with Law No. 5237 on Municipal Revenues, which was in force prior to this law, in terms of the types of revenues available to municipalities. It was found that many taxes and revenues included in Act No. 5237 on Municipal Revenues were not included in Act No. 2464, and that the share of municipalities' own revenues in total revenues gradually decreased during the periods in which these acts were in force. Based on this finding, it is considered that Law No. 2464 on Municipal Revenues gives less space to the principle of fiscal autonomy than Law No. 5237 on Municipal Revenues. In this study, by comparing the own revenues provided by the two laws, especially for municipalities, information and evaluations on the evolution of own revenues in the budget over time are included.

Keywords: Municipal Revenues Law, Financial Autonomy, Local Government, Own revenues.

Jel Codes: M0-M1-O1

¹ Dr, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü (Kısmi zamanlı), egulduler@marmara.edu.tr

² Doktora Öğrencisi, Tarsus Üniversitesi, simgekayadagidir@gmail.com

1.GİRİŞ

Belediyeler, il özel idareleri ve köylerle birlikte Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na göre mahalli idareler arasında sayılmaktadır. Mahalli idareler isimlerinden de anlaşılacağı üzere belirli bir mahalde yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarını gidermek üzere faaliyette bulunan kuruluşlardır. Birçok ülke uygulamasında mahalli idareler uzun yıllardan bu yana varlıklarını ve faaliyetlerini sürdürmektedir. Vakıf kültürünün yaygın olduğu Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde kurulmaya başlanan belediyelerin nasıl kurulacağı, organlarının neler olacağı ve diğer sair hükümler, Cumhuriyetin ilanından sonra 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenmiştir. 75 yıl yürürlükte kalan 1580 sayılı Kanundan sonra 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Anayasal bir kurum olan ve karar organları seçmenler tarafından belirlenen belediyelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı da 1982 Anayasası'nda belirtilmektedir. Anayasa hükmü uyarınca belediyelere, vatandaşların mahalli müşterek ihtiyaçlarının giderilmesi için görevleriyle orantılı şekilde mali kaynağın sağlanması gereklidir.

Belediyelerin mali kaynaklarını öz gelirler, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ve diğer gelirler olarak üç ana kaleme ayırmak mümkündür. Öz gelirler, belediyelerin merkezi idare ya da belediye haricinde başka bir kuruluştan gelen paylar dışında faaliyet alanıyla ilgili olarak elde ettiği gelirlerdir. Emlak vergisi, ilan reklam vergisi gibi vergiler; harçlar ve ücretler gibi belli bir hizmet karşılığında elde edilen gelirler; başka idareler ya da vatandaşlardan alınan hibe ve bağışlar öz gelirler kapsamında değerlendirilebilir. Belediyelerin gelirleri arasında tutar olarak en büyük paylardan birine sahip olan gelir kalemi genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylardır. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan paylar kanunla düzenlenmektedir. Günümüzde yürürlükte olan Kanun 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'dur. 5779 sayılı Kanuna göre belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilir. Kanuna göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere; yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine aktarılır. Ayrıca büyükşehir belediye sınırları içinde gerçekleştirilen genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6'sı ve genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır. 2008 yılında yürürlüğe giren 5779 sayılı Kanun öncesinde 1981 yılında yürürlüğe giren 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun hükümleri uygulanmaktaydı.

Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar haricinde öz gelirler olarak halihazırda uygulanmakta olan Kanun, 1981 yılında yürürlüğe giren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'dur. Kanun, belediyelerin toplayacağı vergilere isim, matrah, oran ve mükelleflerini açıklayarak yer vermiştir. 2464 sayılı Kanuna göre belediyelerin tahsil edebileceği bazı vergiler; ilan ve reklam, eğlence, elektrik ve havagazı tüketim, haberleşme, yangın sigortası ve çevre temizlik vergileridir. 2464 sayılı Kanun'un uygulamaya girmesinden sonra bazı maddeleri iptal edilerek vergileri tahsil sorumluluğu ve yetkileri merkezi idareye verilmiştir. Bu Kanun'un yürürlüğe girmesinden evvel 1948 yılında kabul edilen ve uzun süre uygulanan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu bulunmaktaydı. Biraz daha geri gidilmesi halinde aslında belediyelerin gelirleri ile ilgili ilk Kanun'un 5237 sayılı Kanun olmadığı, 1924 yılında yürürlüğe konulan 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanun'unun da bulunduğu, Cumhuriyetin ilanı öncesinde de 1914 yılında yürürlüğe konulan Rüsümü Belediye Kanunu'nun bir süre uygulandığı görülmektedir (Aydın, 2021:160). Ancak söz konusu düzenlemelerin sistematik mahiyette belediye yapılarının henüz işlerlik kazanmadığı döneme ait olduğu, bu nedenle yeterli yerel gelirlere yer vermediği görülmektedir. Öte yandan 423 sayılı Kanun dışında zaman içerisinde çeşitli düzenlemelerle başka yerel vergilerin de uygulamaya konulduğu görülmektedir.

Çalışmada halihazırda yürürlükte bulunan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunuyla daha önce yürürlükte bulunan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan vergilerin tür olarak sayılarıyla, toplam gelir içindeki paylarının ne kadar olduğu kıyaslanacaktır. Böylelikle özel kanunla gelir toplama yetkisi verilen belediyelerin, zaman içinde öz gelir oranları üzerinden bir kıyaslama yapma imkânı ortaya konulmuş olacaktır. Ayrıca 5237 sayılı Kanun ile 2464 sayılı Kanun arasında bir mukayeseye gidilerek vergi, harç ve resim anlamında muhatabı ve içeriği değişen yerel gelirler hakkında bir değerlendirmeye gidilecektir. Konu kapsamında yapılan literatür taramasında 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu özelinde çok kısıtlı akademik bilgi bulunduğu anlaşılmıştır. Söz konusu alanda derinlemesine bir çalışmanın olmaması çalışmanın özgün değerini ortaya koymaktadır.

2.BELEDİYELERİN GELİR YAPISI

Belediyelere gelir sağlama politikası, her ülkenin mevcut idari, siyasal ve ekonomik yapısına göre farklılık göstermektedir (Arıkboğa, 2016: 277). Dünya genelindeki ülke örneklerinde kamu görevleri ve hizmetleri merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bölünmüş bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Yönetim tarzının ve anayasal ilkelerin farklılığı, ülkeden ülkeye yönetim birimleri arasındaki gelir bölüşümü farklılığını ortaya çıkarmaktadır. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında gelirlerin nasıl dağıtılacağı konusunda alan yazında, “Akçal denkleştirme” (Keleş, 2019: 365), “mali uyuşma”, “mali tevzin” ve “mali federalizm” gibi kavramlar yer almaktadır (Arıkboğa, 2019: 13).

Merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki mali ilişkiler, dar ve geniş olmak üzere iki farklı şekilde değerlendirilmektedir. Kamu gelirlerinin aynı ülke içinde merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki paylaşımını dar anlamda yönetimler arası mali ilişkiler olarak tanımlanmaktadır (Arıkboğa, 2019: 15). Dar anlamda yönetimler arası mali ilişkiler aynı zamanda devlete ait gelirlerin, ülkelerin yönetim yapılarına göre üniter devletler veya federe devletlerle bu devletlerin yerel yönetim birimleri arasındaki paylaşım ilişkilerinin düzenlenmesini de içermektedir. Bunun yanında merkezi yönetim ya da yerel yönetimlerin vergi koyabilme yetkilerinin sınır ve kapsamlarının ortaya konulmasını da ifade etmektedir (Keleş, 2019: 366). Geniş anlamda merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki mali ilişkiler ise, gelir bölüşümüne ek olarak kamu hizmetlerinin merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında paylaşılmasını da ifade etmektedir (Arıkboğa, 2019: 16). Bu nedenle geniş anlamda merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki mali ilişkilerden bahsedilirken yönetim birimleri arasındaki ilişkilerden doğan mali konular yanında yönetim birimlerinin görev ve yetkileriyle bu görev ve yetkilerin sınır ve kapsamlarından da bahsedilmesi gerekmektedir (Keleş, 2019: 367). Ülke örneklerinde birtakım kamu hizmetleri merkezi yönetim tarafından yerine getirilirken birtakım hizmetler de yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmektedir. Kamu gelirleri yanında merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki kamu hizmetlerinin paylaşılmasına koşut olarak, hizmetlerin yerine getirilmesini sağlayan kaynak ve araçların da paylaşılırak sağlanması gerekmektedir (Keleş, 1972: 58).

Belediyelerin hizmetlerini yerine getirebilmesi ve mahalli ihtiyaçları sağlayarak vatandaş memnuniyetini sağlayabilmeleri, doğal olarak belediyelerin sahip olduğu gelir kaynaklarına bağlıdır (Eryılmaz, 2014: 202). Belediyelerin kanunlarla kendilerine verilen hizmetleri aksatmadan sunabilmeleri için bu görevleri sağlayacak orantılı gelir kaynaklarına da sahip olmaları gerekmektedir. Kamu hizmetleri, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında paylaşılarak sunulmakta olduğundan hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimin zaman zaman farklı zaman zaman da aynı kamu hizmetlerini yerine getirecek kaynaklara da sahip olmaları elzemdir (Keleş, 2019: 365). 1982 Anayasası da bu hususa yerel yönetimlere ve dolayısıyla çalışmanın konusu olan belediyelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması hükmüne yer vermiştir. Yine 1982 Anayasası, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı olarak gelir sağlanması gerektiğini açıkça ortaya koymuştur. Dolayısıyla belediyelerin hizmetlerinin finansmanının sağlanmasının anayasal bir zorunluluk olmasından hareketle; yasama ve yürütme birimlerindeki tüm organizasyon yapılarının ve beşerî faktörlerin, kanun yapılmasından kanunların uygulanmasına kadar tüm süreçlerde bu hususa göre faaliyetlerini gerçekleştirmeleri gerektiği ileri sürülebilir. Yerel yönetimlerin görev gelir dengesinin Anayasada açık bir şekilde belirtilmiş olmasına rağmen uygulamada bu dengenin temenni düzeyinde kaldığı (Eryılmaz, 2014: 202) ve belediye gelirleri sisteminin aslında yerel yönetimlerden çok merkezi yönetime bağlı bir

sistem şeklinde olduğu (Keleş, 1987: 66) belediye gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranının kısa dönemlerde farklılık gösterdiği yönünde (Arısal, 2023: 227) görüşler de mevcuttur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediyelerin başlıca gelirleri diğer kanunlarla konulan vergi, resim, harç ve katılma paylarıdır. Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay da bir diğer önemli gelir kalemidir. Diğer idarelerden alınacak hibe ve bağış gibi gelirler, taşınır ve taşınmaz malların kiralanması ve satışından elde edilecek gelirler, belediye meclisi tarafından belirlenen ücret tarifesine göre tahsil edilecek ücretler, faiz gelirleri, ceza gelirleri, işletme ve iştiraklerin faaliyetleri karşılığı sağlanacak gelirlerden oluşmaktadır. Buradan hareketle belediyelerin gelirlerini öz gelirler, merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar ve diğer gelirler olarak üç ana kaleme ayırmak mümkündür.

2.1.Özgelirler

Öz gelirler belediyelerin sahip olduğu en önemli gelir kalemlerinin başında gelmektedir. Öz gelirler, kanunların vermiş olduğu sınırlar dahilinde belediyelerin üzerinde tasarruf yetkisi bulunduğu gelir kaynaklarıdır. Ülkelerin siyasal, ekonomik ve kültürel yapısına göre yerel yönetimlerin öz gelirler üzerindeki kontrol yetkisi değişmektedir (İpek, 2018: 3). Öz gelirler yerel yönetimlerin mali özerkliği açısından önemli bir göstergedir. Yerel yönetim birimlerinin gerçek manada mali özerkliğe sahip olabilmesi için öz kaynaklara sahip olması gerekmektedir. Yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu öz gelirlerin toplam gelirlere oranı ile bu gelirleri kendilerinin oluşturup oluşturamadığı, bu kaynakların kapsamını, matrahını ve oranlarını ne ölçüde belirlediği yerel yönetimlerin mali özerkliği konusunda önemli bir bilgi sağlamaktadır (Arıkboğa, 2019: 49). Belediyeler ve diğer yerel yönetimler, bazı ülke uygulamalarında mevzuat dahilinde vergi oran ve tarifelerini kendilerini belirleyebilmekte; bazı ülke uygulamalarındaysa vergi oran ve tarifelerini belirleyememektedir (Arıkboğa, 2016: 3).

Ülkemizde belediyelerin tahakkuk ve tahsil edeceği gelirler, 26.05.1981 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanıp yürürlüğe giren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ölçeğinde belirlenmektedir. 2464 sayılı Kanun belediyelerin öz gelirlerini vergi, harç, harcamalara katılma payları ve diğer gelirler olmak üzere sınıflandırmaktadır. Vergiler, devlet ya da devletin yetkili kıldığı kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar tarafından karşılıksız olarak toplanır (Akpınar, 2019: 173). Vergilerin oluşturulması ve kaldırılması kanunlarla yapılmakta olduğundan bu yetki doğal olarak merkezi yönetime aittir.1982 Anayasasında yer alan bu hüküm yanında vergi, resim ve harçlar üzerinde Kanun'un belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir hükmü uyarınca Cumhurbaşkanı'nın kanunların vermiş olduğu yetkiler dahilinde vergilerde değişiklik yapabileceği belirtilmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu içerisinde belirtilen vergi türleri: ilan ve reklam vergisi, haberleşme vergisi, eğlence vergisi, yangın ve sigorta vergisi, elektrik ve hava gazı tüketim vergisi, çevre temizlik vergisidir. Belediyelerin tahsil edeceği vergi türlerinde ilan ve reklam vergisi ve eğlence vergisi büyükşehir statüsünde olan illerde ilçe belediyeleri ile Büyükşehir Belediyesi Kanunu gereğince büyükşehir belediyesinin sorumlu olduğu alanlarda büyükşehir belediyeleri tahsil ederken, yangın ve sigorta vergisi ise büyükşehir belediyeleri tarafından tahsil edilmektedir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin tahsil ettiği çevre temizlik vergisinin %20'si büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.

Belediyelerin öz gelirleri arasında en bilineni emlak vergisidir. Emlak vergisi 1985 yılına kadar merkezi hükümet tarafından toplanmaktayken 3239 sayılı Kanunla belediyelerin vergisi durumuna gelmiştir (Keleş, 2019: 389). Emlak vergisinin yerel idarelere bırakılmasıyla birlikte belediyeler önemli bir gelir kaynağı elde etmiştir. Emlak vergilerinden tahsil edilen gelirlerin tamamı belediyelere aittir. Türkiye'de bina, arazi ve arsalar için elde edilen vergiler normal belediyeler ile büyükşehir belediyelerinde ayrı oranlarda uygulanmaktadır. Emlak vergisi içerisinde en yüksek payı bina vergileri almaktadır. Emlak vergisinin tarh, tahakkuku ve tahsilatı sorumlu belediyeler tarafından yapılır. Emlak vergisinin tahsiline amme alacaklarının tahsiline göre yapılmaktadır (Şatafve Aygün, 2019: 94). Emlak vergisinin belediyelerin tahsil ettiği diğer vergilerden farkı özel bir kanunla düzenlenmiş olmasıdır. 11/8/1970 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, belediyelere ve emlak vergisine mahsus, özel bir kanundur.

Belediyelerin bir diğer önemli öz gelir kaynağı harçlardır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu hangi harçların belediyelerce tahsil edilebileceğine yer vermiştir. Bu harçlar; işgal harcı, işyeri açma izni harcı, kaynak suları harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, hayvan kesimi, muayene ve denetleme harcı,

tellallık harcı, bina inşaat harcı, esnaf muaflığı belgesi harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı, altyapı kazı izni harcı, kayıt ve suret harcı, imar ile ilgili harçlar, ruhsat ve rapor harcı ve sağlık belgesi harcıdır. Harcamalara katılma payı belediyenin ortaya koymuş olduğu yol, su ve kanalizasyon tesislerinin yeniden yapılması ya da genişletilmesi gibi yapılan bazı hizmetlerin giderlerine hemşerilerin naklen katılması anlamına gelmektedir (Keleş, 1987: 75). 2464 sayılı kanunda yer verilen harcamalara katılma payları; kanalizasyon harcamalarına katılma payı, yol harcamalarına katılma payı, su tesisleri harcamalarına katılma payı olarak düzenlenmiştir.

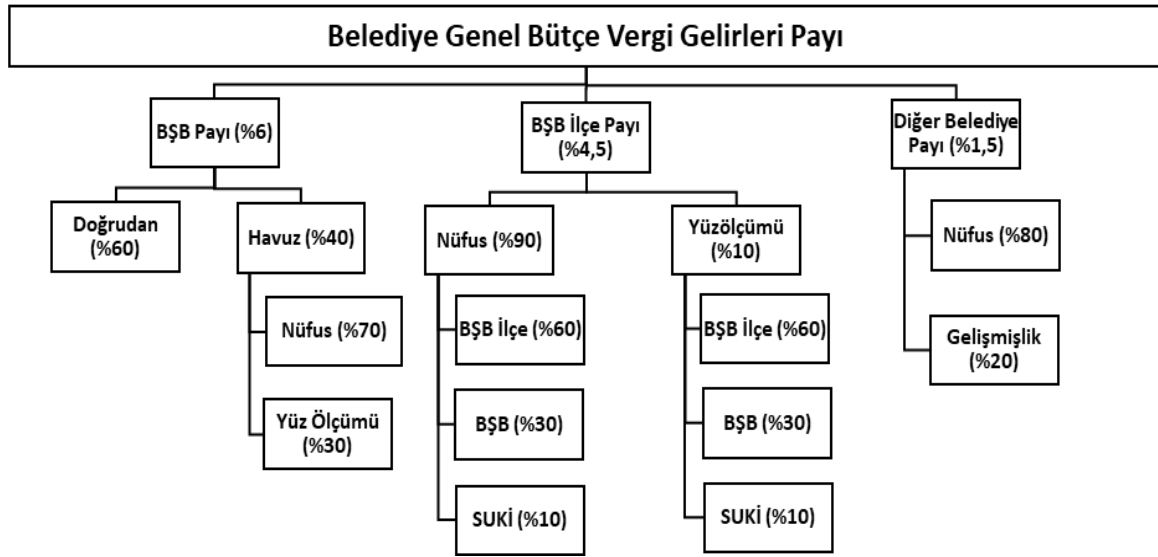
Vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payı haricinde belediyelerin diğer olarak nitelendirilebilecek öz gelirleri de bulunmaktadır. Belediyelerin diğer gelir türleri olarak ticari ve sınai işletmelerden sağlanan gelirler, olağanüstü gelirler, kiralar, kullanıma tahsis gelirler ve kat karşılığı elde edilen gelirler ve para cezaları örnek olarak gösterilebilir (Yıldırım ve Ayriçay, 2007: 25). Belediyeler, 2464 sayılı “Belediye Gelirleri Kanunu” içerisinde yer alan vergi, harç ve harcamalara katılma payı ile ilişkisi bulunmayan iş ve eylemler konusunda ortaya koyacakları hizmetlerden, belediye meclisinde belirlenecek tarife uyarınca ücret alabilmektedir. Yapılan hizmetlerin ücret tarife cetvellerinin belediye meclisi tarafından belirleniyor olması da belediyeler için kısmi bir mali özerklik alanı oluşturmaktadır. Ayrıca belediyeler bahse konu kanun uyarınca kendi sorumluluk alanlarında bulunan müze giriş ücretleri ve maden işletmeleri satış tutarlarından pay almaktadır (Bilmen, 2022: 94). Yıl içindeki ücret tarifeleri, bir yıl önceki yılın aralık ayında belediye meclisince kabul edilmektedir. Ücret tarifelerine örnek olarak otopark ücreti, nikah ücreti, hayvan muayene ücreti gibi ücretler gösterilebilir.

2.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar

Türkiye’de belediyelerin öz gelir kaynaklarının yeterli olmaması nedeniyle belediyelerin gelir gider yönetimlerinde merkezi idareden gelen transferler önemli bir gelir kaynağı oluşturmaktadır (Arıkboğa, 2017: 101). Merkezi hükümet transferleri, yerel yönetim birimlerine kaynak aktarımını ifade etmektedir (Gündüzöz, 2011: 44). Transferler belediyelerin devlet gelirlerinden aldıkları genel bütçe vergi gelirleri payı, merkezi idare tarafından yapılan yardım ve bağışları kapsamaktadır. (Bilmen, 2022: 96). Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar, halk arasında merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar, iller bankasından gelen pay, merkezi hükümet destek payı olarak da adlandırılmakta ve anılmaktadır.

Belediyelerin sahip olduğu en önemli gelir kaynaklarından biri de genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paydır. Genel bütçe vergi gelirleri üzerinden sağlanan pay, farklı oran ve zamanlarda sürekli bir değişim göstermiştir. Son olarak 5779 sayılı Kanunla belediyelere ve diğer yerel yönetim birimlerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi düzenlenmiştir. Bu kanuna göre büyükşehir belediyesi haricindeki belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 1,50’si; yüzde 4,50’si de büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılmaktadır. Yine aynı kanuna göre büyükşehir belediye sınırları dahilinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinin yüzde 6’sı ve genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır (Şekil - 1).

Şekil1.Belediye Genel Bütçe Vergi Gelirleri Paylarının Oluşumu



Kaynak: Akpınar, R. (2019). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi ve Yapısal Analizi.

Şekil – 1’de görüleceği üzere büyükşehirlerde yer alan ilçe belediyeleri payının; yüzde 90’lık kısmı ilçelerin nüfusuna göre; yüzde 10’luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre pay edilmektedir. büyükşehir belediyesinin yüzde 30’luk payı ayrıldıktan sonra kalan tutar, büyükşehirlerde yer alan ilçe belediyelerinin hesabına aktarılmaktadır. Yüzde 6’lık büyükşehir belediye payının yüzde 60’ı direkt olarak büyükşehir belediyelerine gönderilmektedir. Yüzde 60 sonrasında kalan yüzde 40’lık kısmın yüzde 70’i büyükşehir belediyeleri nüfuslarına, yüzde 30’u büyükşehirlerin yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında taksim edilmektedir (Şekil - 1). Nüfusu 10.000’e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri oranında denkleştirme ödeneği, Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesine konulmaktadır.

2.3.Diğer Gelirler

Öz gelirler ve genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar haricindeki gelirler, belediyelerin diğer gelirleri olarak isimlendirilebilir. Bu gelirler, alınan bağış ve yardımlar, faiz gelirleri, ceza gelirleri ve sermaye gelirleri olarak sıralanabilir. Alınan bağış ve yardımlar, belediyelerin diğer kamu kurum ve kuruluşlarından ya da herhangi bir gerçek ve tüzel kişilerden aldıkları bağış ve yardımlardır. Belediyenin herhangi bir şarta bağlı olmayan aynı veya nakdi bağışı kabul etmesi belediye başkanının; şartlı bir aynı ya da nakdi bağışı kabul etmesi belediye meclisinin görev, yetki ve sorumluluğundadır. Belediyeler tasarruflarındaki paraları kanun gereği vadeli mevduatta değerlendirmek zorundadırlar. Belirli vadelerle değerlendirilen paralar, belediyelerin faiz gelirleri elde etmesini sağlar. Bu nedenle faiz gelirleri de belediyelerin bir diğer gelirini oluşturmaktadır. Çeşitli kanunlarda yer alan ve denetimler sonucunda kesilen cezalardan elde edilen gelirler de belediyelerin gelirlerinden biridir. Belediyelerin sahip olduğu arsa, arazi, bina gibi taşınmazlarla, maddi ve gayri maddi varlıkların satışı sonucu elde edilen gelirler de belediyelerin sermaye gelirlerini oluşturmaktadır.

Belediyelerin kendilerine finans sağladığı bir diğer yol da borçlanmadır. Borçlanma genel olarak belediyeler için bir gelir kalemi olarak değerlendirilmemektedir (Tuna vd., 2022: 151). Belediyeler gelirleri yeterli olmadığı durumlarda hem yurt içinden hem de yurt dışından borçlanarak finansman sağlama yoluna gidebilir. Borçlanma bazı sorunlara yol açıyor olsa da borçların etkin kullanımı ve verimli alanlarda değerlendirilmesinin sağlanması, uygun maliyetli ve çeşitli araçlarla borçlanmasının sağlanması optimum düzeyde borçlanma miktarının gerçekleştirilmesi halinde belediye bütçesine katkı sağlamaktadır (Yıldırım ve Ayrıçay, 2007: 26-27). Belediyelerin borçlanma işlemleri 5393 sayılı Belediye Kanun’un Belediye Gelirleri başlığı altında düzenlenen 59. maddesinde yer almamakla beraber aynı Kanun’un 68. maddesinde de borçlanma başlığı altında düzenlenmiştir. İlgili Kanuna göre, belediyelerin belirli şartlar oluştuğu takdirde borç alabilme imkanları mevcuttur. Bu doğrultuda borçlanma bir gelir kalemi olmamakla beraber belediyelerin bütçesine gelir artışı şeklinde etkisi olmasından dolayı teoride gelirler arasında yer almaktadır (Bilmen, 2022: 97).

3. ESKİ VE YENİ BELEDİYE GELİRLERİ KANUNLARININ ÖZ GELİRLER AÇISINDAN İNCELENMESİ

3.1. Öz Gelirlerin Çeşitleri Bakımından Yapılan İnceleme

1948 yılında yürürlüğe giren 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu sekiz bölümden oluşmaktadır. Bu Kanun'da belediyeler için yaklaşık 44 adet gelir kaynağı bulunmaktadır (Öz, 2012:70). 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu başta olmak üzere 1948 yılına kadar çeşitli konularda kabul edilerek yürürlüğe konulan kanunlarda yer alan belediyelere ait yerel gelirleri toplayarak bir araya getirmesi açısından önem taşımaktadır. Başka bir deyişle dağınık halde bulunan ve belediyelere ait olan yerel gelir kalemleri 1948 yılında yapılan mezkûr düzenleme ile tek bir kanun altında birleştirilerek mahiyeti derinleştirilmiştir.

5237 sayılı mülga Belediye Gelirleri Kanunu incelendiğinde; tekel maddeleri gelirden belediye payı, et taşıma ücreti, kazanç ya da gelir vergisinden belediye payı, gümrük resminden belediye payı, nakil vasıtaları numara resmi, kara nakil vasıtaları resmi, deniz nakil vasıtaları resmi, akaryakıt resmi, akaryakıt depo ücreti, kiralamalara ait sözleşme resmi gibi birçok vergi ve gelir kaleminin belediyelere tahsis edildiği görülmektedir. Bu kapsamda 5237 sayılı Kanunda nicelik olarak birçok vergi ve gelirin belediyelere tahsis edilmesinin, o dönem için kanun koyucunun belediyelere mali özerklik anlamında daha fazla imkân sağladığı ileri sürülebilir. Nicelik olarak çeşitlilik yanında kanunda süs köpekleri resmi adı altında bir gelirin de belediyelere gelir kalemi olarak özgülmesi dikkat çeken bir husustur.

5237 sayılı Kanun'un içeriğine bakıldığında zaman içinde birçok vergi türünün kaldırıldığı veya mahiyetinin değiştirildiği anlaşılmaktadır. Örneğin birinci bölümde yer alan kazanç vergisinden, gümrük resminden ve tekel maddelerinden elde edilen belediye payı günümüzde belediyelerin gelir kalemleri arasında mevcut değildir. İkinci bölümde yer alan elektrik ve havagazından belediye payı elektrik ve havagazı vergisi olarak değiştirilmiş, nakil vasıtaları ile banliyö hatları bilet bedellerinden belediye payı kaldırılmıştır. Telefon, abone ve konuşma ücretlerinden belediye payı 2464 sayılı Kanun'da haberleşme vergileri başlığı altında düzenlenmiştir. Yine ikinci bölümde yer alan temizleme ve aydınlatma resmi de mahiyeti değişen vergiler arasındadır. Günümüzde bu vergi de çevre temizlik vergisi olarak değişikliğe uğramıştır. Hayvan kesim resim ve harcı ile balıkthane ücreti hâlihazırda varlığını korumasına karşın et taşıma ücreti güncelliğini kaybeden vergilerdendir (Tablo - 1).

Üçüncü bölümde yer alan yol, lağım ve su tesislerinin masraflarına iştirak payı da güncelliğini koruyan; fakat içeriği değişen vergiler arasındadır. Üçüncü bölümde yer alan yangından korunma masraflarına sigorta kumpanyalarının iştirak payı da güncel kanunla yangın sigortası vergisi olarak değiştirilmiştir. Dördüncü bölümde yer alan değerlenme resmi 5237 sayılı Kanun'a özgü vergi türlerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Tablo - 1). Değerlenme resmi mecburi oluşu ve miktarının oluşan değer artışına göre belirlenmesi sebebiyle şerefiye değer artış vergisi olarak kabul edilmektedir (Tuna vd. 2021:376). Değerlenme payını içeren madde, 1978 yılında ilgili kanunda değişiklik yapılması sonrasında Cumhurbaşkanlığı Makamı tarafından yeniden görüşülmek üzere T.B.M.M'ye iade edilmiştir (Türkoğlu, 2012: 302). İade sebebi olarak değerlenme resminin Anayasa'ya aykırı olduğu öne sürülmüştür. Ardından düzenlenen 2464 sayılı Kanun'da değerlenme resmine yer verilmemiştir. Kimi yazarlara göre değerlenme resmi güncellenerek kentsel rant vergisi olarak belediyelerce alınması gereken vergiler arasında sayılmaktadır. Kentsel alanlarda gözlenen artış dikkate alındığında rantsal alanların vergilendirilerek belediyelerin öz gelirlerine katkı sağlaması gerektiği düşünülmektedir (Aslan, 2014:131). Deniz nakil vasıtaları resmi, nakil vasıtaları numara resmi, kara nakil vasıtaları resmi, iskele rıhtımlarından alınan geçiş resmi 2464 sayılı Kanun'la birlikte belediyelerin gelir kalemleri arasından çıkarılmıştır. Yine dördüncü bölümde yer alan ilan ve reklam resmi içeriği değişen vergiler arasındadır. İlan ve reklam resmi ilk defa 5237 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. Ardından kabul edilen 2464 sayılı Kanun bu vergi türünü ilan ve reklam vergisi olarak değiştirmiştir. 5237 sayılı Kanun, ilan ve reklamlar için Türkçe tabela ve yabancı dilde tabela kullanılması halinde farklı tariflendirme uygulamasını benimsemiştir (Tablo - 1).

Tablo2.Özgelir çeşitleri bakımından eski ve yeni belediye gelirleri kanunları kıyaslaması

5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu
Kazanç Vergisinden Belediye Payı	-
Gümrük Resminden Belediye Payı	-
Tekel Maddeleri Gelirinden Belediye Payı	-
Bina Vergisinden Belediye Payı	Emlak Vergisi
Yol Vergisi Belediye Payı	-
Elektrik ve havagazından belediye payı	Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi
Nakil Vasıtaları ile Banliyö Hatları Bilet Bedelleri Payı	-
Telefon, Abone ve Konuşma Ücretlerinden Belediye Payı	Haberleşme Vergisi
Temizleme ve Aydınlatma Resmî	Çevre Temizlik Vergisi
Hayvan Kesim Resim ve Harcı	Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı
Balıkhane Ücreti	Tellallık Harcı
Et Taşıma Ücreti	-
Yol Masraflarına İştirak Payı	Yol Harcamalarına Katılma Payı
Lâğım Tesislerinin Masraflarına İştirak Payı	Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı
Su Tesislerinin Masraflarına İştirak Payı	Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı
Harita ve İmar Planlarının Masraflarına İştirak Payı	Kayıt ve Suret Harcı
Yangından korunma sigorta kumpanyalarının iştirak payı	Yangın Sigortası Vergisi
Değerlenme Resmî	-
Nakil Vasıtaları Numara Resmî	-
Kara Nakil Vasıtaları Resmî	-
Deniz Nakil Vasıtaları Resmî	-
İskele ve Rıhtımlardan Alınacak Geçiş Resmî	-
İlan ve Reklam Resmî	İlan ve Reklam Vergisi
Ölçü ve tartı aletlerinden alınacak muayene resmi	Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı
Kantar Resmî	-
Hayvan Alım Satım Resmî	-
Tellallık Resmî	Tellallık Harcı
Eğlence Yerleri Açılmasına Ait Ruhsat Harcı	-
Eğlence Resmî	Eğlence Vergisi
Yer İşgal Resmî	İşgal Harcı
Kazan ve Motörlerden Alınan Resim	-
Akaryakıt Resmî	-
Akaryakıt Depo Ücreti	-
Kaynak Sularından Alınacak Resim	Kaynak Suları Harcı
Yapı, Ruhsat ve Denetleme Harcı	Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı
Süs Köpekleri Resmî	-
Tente, Siper ve Saçak Resmî	-
Fenni Vasıtalarla Yapılacak Temizleme Ücret Payı	-
Kiralamalara Ait Sözleşme Resmî	-

Kaynak: 5237 ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunları.

Kanun'a göre yabancı dildeki tabelalar için iki katı tarife (Duru, 2020:833) uygulanarak Türkçe diline öncelik sağlanmıştır. Ölçü ve tartı aletlerinden alınacak muayene resmi ise ölçü ve tartı aletleri muayene harcı olarak değiştirilmiştir. Kantar resmi de ölçü ve tartı aletleri muayene harcı kapsamına alınmıştır. Hayvan alım satım resmi 2464 sayılı Kanun'da yer almamaktadır. Tellallık resmi tellallık harcı olarak değiştirilmiştir. Eğlence yerleri açılmasına ait ruhsat harcı 2464 sayılı Kanun ile kaldırılmış, eğlence resmi ise eğlence vergisi başlığı altında düzenlenmiştir. Yer işgal resmi 2464 sayılı Kanun'da işgal harcı kısmında düzenlenmiştir. Kazan ve motörlerden alınan resim, akaryakıt resmi, akaryakıt depo ücreti günümüzde belediyelerin vergi kalemleri arasında yer almamaktadır. Kaynak sularından alınacak resim, 2464 sayılı Kanun'da kaynak suları harcı olarak, yapı ruhsat denetleme harcı ise muayene ruhsat ve rapor harcı olarak yer almaktadır.

Mülga Kanun'un beşinci bölümüne bakıldığında ise dikkat çeken süs köpeği harcı, tente, siper ve saçak resmi 2464 sayılı Kanun'da karşılığı olmayan gelirler arasındadır. Bütün bu hususlar değerlendirildiğinde 5237 sayılı Kanun, belediyelere olabildiğince çeşitli adlarla gelir sağlayan bir mahiyet taşımaktadır. 5237 sayılı mülga Belediye Gelirleri Kanunu'nun bazı maddeleri 1924 Anayasası döneminde yürürlükte kalıp daha sonra 1961 Anayasası döneminde iptal edilmiştir. Bu maddelerden ilki levhalardan alınan gelir konusunda belediye meclisine tanınan yetkinin iptal edilmesidir. Bir diğer iptal

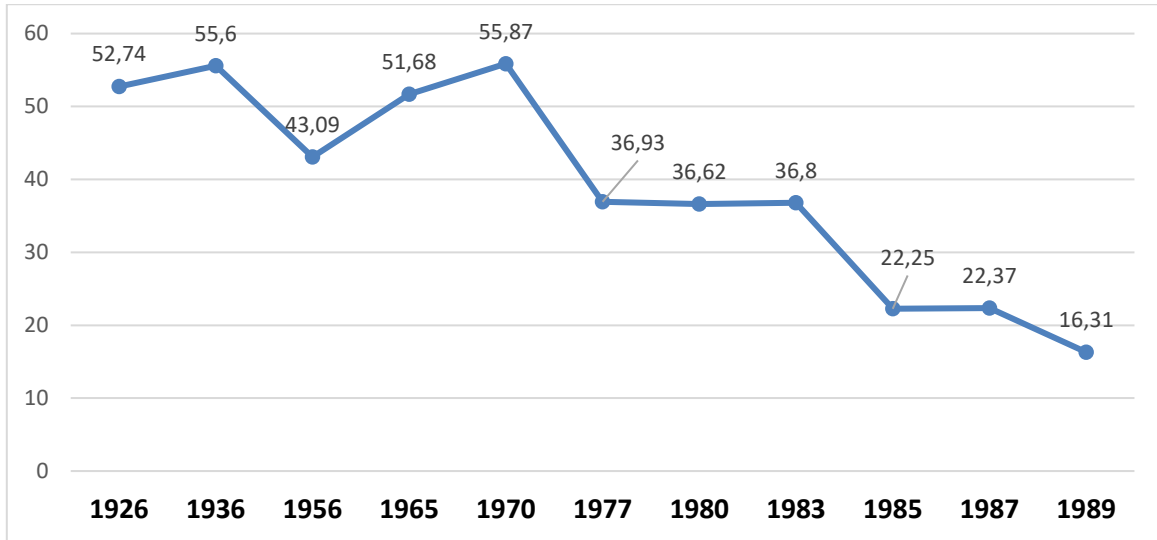
edilen madde ilanreklam ve diğer reklamlardan alınacak gelir konusunda belediye meclislerine tanınan yetkinin iptal edilmesidir (Öz, 2012: 73). 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanun'unun 21. maddesinde ilan ve reklam gelirleri için belediye meclislerince düzenlenecek tarifeye göre yıllık bir resim alınacağı belirtilmiştir. Fakat burada alt ve üst sınır belirtilmediği için uygulamada standart sağlanmadığı yönünde eleştirilerin hedefi olmuştur.

3.2.Öz Gelirlerin Toplam Gelirler İçindeki Payına Göre Mukayese

Belediyelerin öz gelirleri, ülkemizde genel olarak belediyelerin devlet gelirlerinde aldıkları paydan az olmuştur (Keleş, 1987: 11). Belediye gelirlerinin hacminin genişlediği dönemlerde transfer olarak adlandırılan belediyelerin genel bütçe gelirlerinden gelen pay ve yardımların etkili olduğu görülmektedir. Bu dönemlerde genel bütçe payları, bağış ve yardımlar ya da borçlanma öne çıkmakta fakat belediyelerin sahip olduğu öz gelir türünde bir değişim görünmemektedir (Güler, 1994: 21). 2464 sayılı Kanun'un kabulü neticesinde yapılan değişikliklerle belediyelerde gelir azalışının önüne geçebilmek için 1984 tarihli 3004 sayılı Kanun ile 2380 sayılı Belediyelerin ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda değişiklikler yapılarak, belediyelerin gelir kaynaklarından biri olan genel bütçeden ayrılan paylarda artış sağlanması hedeflenmiştir (Özer'den akt. Alıcı, 2017: 108). Ayrıca 2464 sayılı Kanun'la belediyelerin gelir kalemlerine yeni vergi, resim ve harç türleri getirilmiştir. Bu değişimlere ek olarak, belediyelerin kaynakları genişletilirken, merkezi yönetimin bu kaynakları tespit yetkisi de genişletilmiştir (Öz, 2012:74). Dolayısıyla öz gelirleri azalan belediyelerin merkezi idareden aldığı paylarda gerçekleşen artışla birlikte aynı zamanda merkez tarafından gerçekleştirilen denetlenebilirliğinin de artırıldığı görülmektedir.

Ülkemizde belediyelerin toplam gelirleri içindeki öz gelirleri incelendiğinde Cumhuriyetin ilanından 1970'e kadar % 40 - 60 arası bir oranda; 1970 sonrasında ise azalarak %20'ye kadar düştüğünü; 1980'lerden sonra ise belediyelerin gelirlerinin %70-80'inin merkezi yönetim kaynaklı gelirlerden oluştuğu görülmektedir (Türkoğlu, 2012 s. 294-295, Güler, 1994: 24). 1925-1989 yılları arasında belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranı aşağıdaki gibidir (Şekil - 2)³.

Şekil2. Belediye özgelirlerinin toplam belediye gelirleri içindeki oranı (1926-1989)



Kaynak: Güler, B. (1994, Ocak). Belediye Gelirlerinin Yapısı:1925- 1989. Çağdaş Yerel Yönetimler, 3(1).

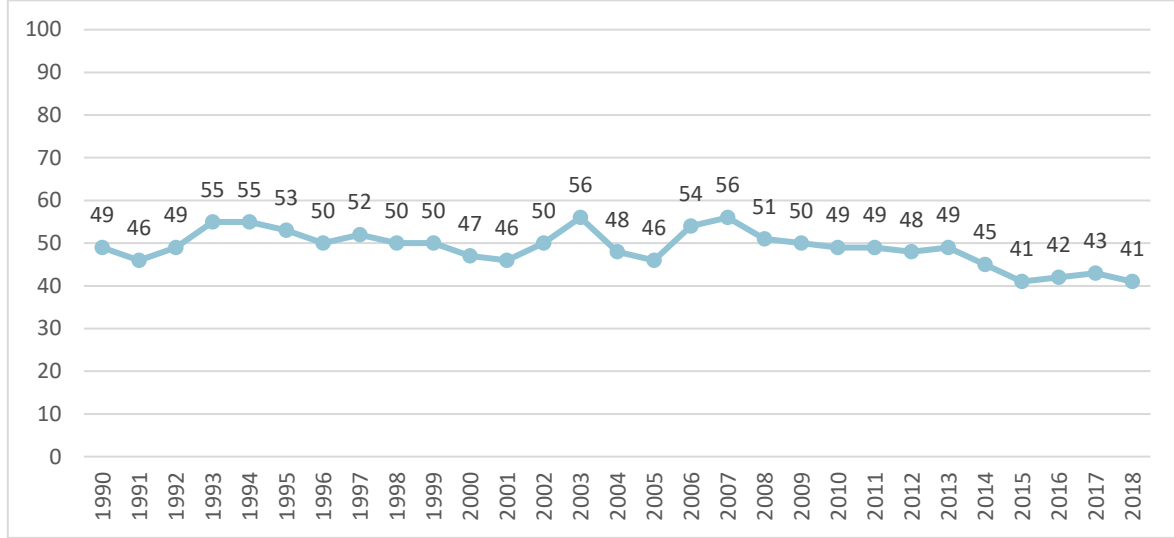
Gelir türü bakımından incelediğimizde 1956 – 1970 yılları aralığında, belediye gelirlerinin %50'lik bölümü yerel gelirlerden oluşmaktadır. 1970 yılında belediye gelirlerinin %56'sı öz gelirlerden oluşurken 1977 ve izleyen iki yılda bu oranın %37 düzeyine gerilediği görülmektedir. 1979 – 1989 yıllarında toplam belediye gelirleri içerisinde öz gelirler %28,4 olurken; 1970 yılında belediye

³ Çalışmada 1939 – 1955, 1971 – 1976 ve 1978 yılları ait veriler yer almamaktadır.

gelirlerinin %56'sı öz gelirlerden oluşmakta; 1977 ve izleyen iki yılda bu oranın %37 düzeyine gerilediği görülmektedir (Güler, 1994, s. 22-25).

1981 yılında çıkarılan 5237 sayılı yeni belediye gelirleri kanunu ile birlikte ve devamında çıkarılan genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere pay verilmesi kanunları, belediye kanunu ve büyükşehir belediyesi kanunları esas itibarıyla belediyelerin mali yapısında değişimlere yol açmıştır (Şekil - 3).

Şekil3. Belediye özgelirlerinin toplam belediye gelirleri içindeki oranı (1990-2018)



Kaynak: Arıkboğa, Ü. (2019). Türkiye'de Yönetimler Arası Mali İlişkiler Ankara: Orion Kitabevi.

Belediye gelirleri Kanun'unda yapılan değişiklikler ve 2464 sayılı yeni Belediye Gelirleri Kanunu sonrasında belediyelerin tahsil ettiği öz gelir türlerinde bir azalma meydana gelmiştir. 1948 yılında çıkarılan kanunda yer alan birçok vergi türü, harç ve resim gibi öz gelirler yeni kanunda yer almamıştır. Şekil 2 ve Şekil 3 incelediğinde görüldüğü üzere belediyelerin ana gelir kaynağının 1980 yıllara gelen ki süreç içerisinde %45-50 civarında öz gelirler oluştururken 1982 ve devamındaki süreçte ise bu oran azalarak genel bütçe vergi gelirleri payının arttığı yöne doğru bir değişim göstermiştir. Son yıllarda özellikle belediyelere aktarılan transfer gelirlerinden olan genel bütçe vergi gelirlerinde alınan paylarda artış yaşanmıştır. Bu durum yerel yönetimleri merkeze daha bağlı kıldığı gibi belediyelerin mali özerkliğini de olumsuz yönde etkilemektedir. Belediyelerin mali açıdan merkeze bağımlılığının artış göstermesi yerel idarelerin özgür karar alabilme ve harcama yapabilme imkanlarını kısıtlamaktadır.

SONUÇ

Genel olarak değerlendirdiğimizde; öz gelirler, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ve diğer gelirler ülkemizde belediyelerin gelir yapısını oluşturan üç ana kalem olarak kategorize edilebilir. Cumhuriyet'in ilk yıllarında başlayarak 1948 yılında çıkarılan belediye gelirleri kanunu ve devamında süre gelen süreç içerisinde özellikle 1981 yılına kadar çıkarılan yeni kanuna kadar olan zaman diliminde belediyelerin öz gelirlerinin toplamının belediye gelirleri içerisinde oranı %45-50 civarlarında olduğu görülmektedir. Bu dönemde genel anlamda belediyelerin gelirlerinin ana ağırlık merkezinin öz gelirler olduğu ortaya çıkmaktadır. Öz gelir oranının belediyelerin toplamış olduğu gelirler içerisindeki payının yüksek olması belediyelerin mali özerkliği bakımından da anlamlıdır. Belediyelerin merkeze bağlı olmadan gelirlerinin %50'sini öz gelirlerinden toplamalarının hem bütçe hedeflerinin tutturulmasında hem de idari anlamda da merkeze bağımlılığın azalmasında önemli bir rol üstlendiği değerlendirilebilir. Bu durumun da belediyelerin merkezin vesayetinden kurtulması bakımından anlamlı olduğu ileri sürülebilir. Türkiye'de, Cumhuriyetin ilanı öncesinde genel olarak belediye gelirlerini düzenlemek üzere 1914 yılında yürürlüğe konulan Rüşumu Belediye Kanunu ile Cumhuriyet sonrasında 1924 yılında kabul edilen 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu tatbik edilmeye başlanmıştır. Sonrasında 1930 yılı tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu ile gereksinim duyulan gelirler zaman içerisinde çeşitli düzenlemelerle uygulamaya konulmuştur. 1948 yılına gelindiğinde belediye gelirlerinin oldukça dağınık olduğu, birçok mevzuatta yer aldığı görülmüş ve anılan düzenlemelerin tek bir kanun özelinde toplanma gereği hasıl olmuştur. Bu sebeple 1948 yılında 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

yürürlüğe konulmuştur. Dönemin gereksinimlerini karşılayacak derinlikte ve zenginlikte olan yerel gelirler bu Kanun kapsamında 1981 yılında yürürlüğe giren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na kadar varlığını sürdürmüştür.

Türkiye'de Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının yerini Yeni Kamu Yönetimi anlayışının almaya başlaması kanunların bu dönüşümlere bağlı olarak değişmesini gerektirmiştir. Merkezden yerele yetki devri, desantralizasyon, hizmette yerellik, yerelleşme ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi daha çok yerel yönetimleri ön plana çıkaran kavram ve düşünceler zamanla önem kazanmıştır. Yerel nitelikteki idarelerin görev yetki ve sorumluluklarının artırılması da esasen bu düşüncelere dayanmaktadır. Belediyelerin ve diğer mahalli idarelerin hizmetlerini ifa etmeleri için gereken yeterli öz kaynağa sahip olması gerektiği fikri zamanla daha çok önem kazanmıştır. Ancak kamu yönetimi alanında hizmette yerelleşmenin ön plana çıkmasına karşın belediyelerde öz gelirleri anlamında yerel düzeyde bir artış söz konusu olmamıştır. Aksine daha çok merkezi idare bütçesinden ayrılan vergi gelirleri payında artış yaşanmıştır.

1948 yılında yürürlüğe giren 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanun'unun, çeşitli kaynaklardan az miktarda gelir sağlamayı felsefe edinen bir Kanun olduğu yönünde değerlendirme yapılabilir. Buna rağmen 5237 sayılı Kanun belediyelere esasen az miktarda gelir sağlamasına karşın o dönemdeki belediye gelirlerinin büyük çoğunluğunun merkezden değil öz kaynaklardan sağlanmakta olduğu görülmektedir. Belediyelerin 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda idari ve mali anlamda özerk oldukları yer almaktadır. Ancak şu anda yürürlükte bulunan ve 1981 tarihinde çıkarılan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanun'unda belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirleri içindeki payının genel bütçe vergi gelirlerinden daha az olduğu ve yerel vergilerin 2464 sayılı Kanundan önce yürürlükte olan 5237 sayılı kanuna göre nicelik olarak daha az olduğu anlaşılmaktadır.

Kazanç ya da gelir vergisi üzerinden alınan pay, gümrük gelirlerinden alınan pay, tek el ürünlerinden alınan pay, et taşıma ücreti, tarifeleri belli nakil vasıtaları ile banliyö hatları bilet bedellerinden belediye payı, değerlendirme resmi, nakil vasıtaları numara resmi, kara nakil vasıtaları resmi, deniz nakil vasıtaları resmi, iskele ve rıhtımlardan alınacak geçiş resmi, kantar resmi, hayvan alım satım resmi, eğlence yerleri açılmasına ait ruhsat harcı, kazan ve motörlerden alınan resim, akaryakıt resmi, akaryakıt depo ücreti, süs köpekleri resmi, tente, siper ve saçak resmi, fenni vasıtalarla yapılacak temizlemelerden alınacak ücret ve kiralamalara ait sözleşme resmi 5237 sayılı Kanun'da yer almasına karşın 2464 sayılı Kanun'la birlikte belediyelerin gelir kalemleri arasından kaldırılmıştır. Kaldırılan vergilerin sayısına bakıldığında gelir anlamında ciddi azalışa sebep olabilecek kaynaklar olduğu dikkat çekmektedir. Dolayısıyla 2464 sayılı Kanun'la birlikte belediyelerin gelir kalemlerinin oldukça daraldığı görülmektedir. Buna karşın söz konusu gelirlerin önemli bir kısmının merkezi idarece tahsil edilen gelirler haline getirildiği, bu gelirler karşısında merkezi idare tarafından yerel yönetimlere pay verilmesi uygulamasına geçildiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla belediyelerin 2464 sayılı Kanun ile birlikte kimi önemli öz gelirlerinden mahrum kalarak bu gelirler karşılığında merkezi idareden aktarılan paylarla hizmet sunmaya devam ettiği, böylece merkezi yönetime bağımlı bir hale geldikleri, dolayısıyla mali anlamda özerkliklerini geçmişe nazaran kayda değer derecede yitirdikleri değerlendirilmektedir.

5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, halihazırda yürürlükte bulunan 2464 sayılı Kanun ile kıyaslandığında yerel yönetimlere daha çok öz gelir sağladığı görülmüştür. Merkezi idarenin zamanla 5237 sayılı Kanun kapsamında bulunan kimi yerel vergileri de bünyesine kattığı ve bu vergilerden kısmen de olsa yerel yönetimlere pay verme uygulamasına geçildiği görülmektedir. Verilen bu payların oluşturduğu gelirler de belediyeler için öz gelirlerinden daha yüksek miktarlara tekabül etmektedir. Dolayısıyla yaşanan bu değişim neticesinde belediyelerin öz gelir kaynaklarından zamanla mahrum kaldıkları ve bu vergiler karşılığında merkezi yönetimden aldıkları paylarla merkezi idareye bağımlı hale geldikleri anlaşılmaktadır. Halihazırda mevzuatta yer alan ve belediyelerin idari ve mali anlamda özerk oldukları ilkesi dikkate alındığında aslında yürürlükte olmayan 5237 sayılı Kanun'un yürürlükte olan 2464 sayılı Kanun'a nazaran belediyelere mali anlamda daha özerk bir yönetim imkânı tanıdığı görülmektedir. Bu bakımdan belediyelerin siyasal katılım ve kamuoyu denetimi açısından daha işlevsel hale getirilmesi amacıyla yerel gelirlerin artırılmasının, belediyeleri mali açıdan daha özerk hale getireceği ileri sürülebilir.

KAYNAKÇA

- 1982 Anayasası. (1982). 5.4.2023 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf> adresinden alındı.
- 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu. (1948). 3.2.2023 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6953.pdf> adresinden alındı.
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu. (1981). 4.2.2023 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2464.pdf> adresinden alındı.
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun. (2008). 1.2.2023 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5779.pdf> adresinden alındı.
- 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun. (1981). 7.2.2023 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5779.pdf> adresinden alındı
- Akpınar, R. (2019). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi ve Yapısal Analizi. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Alıcı, O. V. (2017). Yerleşme Sürecinde Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 26(4), s. 105 - 123.
- Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13(33), s. 276- 297.
- Arıkboğa, Ü. (2017). 6360 Sayılı Kanun Sonrası Belediyelerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri. H. Ateş, M. Bıykoğlu, H. Ateş, & M. Bıykoğlu (Dü) içinde, Belediye Yönetimi ve Kamusal Mali İlişkiler (s. 95-120). İstanbul: Dar Yayınları.
- Arıkboğa, Ü. (2019). Türkiye'de Yönetimler Arası Mali İlişkiler (2 b.). Ankara: Orion Kitabevi.
- Arısal, M. (2023). İstanbul'da Elektrik Kullanımının Dönemsel Karşılaştırması (1938-1960) . Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi , 11 (1) , 221-253 . DOI: 10.14782/marmarasbd.1231424
- Aslan, M. (2014). Kentsel Rantların Vergilendirilmesi. Ankara Barosu Dergisi(3), s. 118-134.
- Aydın, F. (2021). Belediye Gelirleri Kanun'unda Düzenlenmiş Olan Yerel Yönetim Gelirlerinin Özellikleri ve Önerileri. International Journal of Public Finance, 6(1), s. 159-175.
- Bilmen, M. S. (2022). Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve İstanbul İlçe Belediyelerinin 2014 - 2018 Yılları Gelir Bütçelerinin Mali Özerklik Yönünden Değerlendirilmesi. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Ana Bilim Dalı.
- Duru, A. A. (2020). Belediyelerin İlan ve Reklam Vergisi Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme. Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 8(3), s. 831- 943.
- Eryılmaz, B. (2014). Kamu Yönetimi (7 b.). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Güler, B. (1994). Belediye Gelirlerinin Yapısı:1925- 1989. Çağdaş Yerel Yönetimler, 3(1), s. 19-37.
- Gündüzöz, İ. (2011). Türkiye'de Mahalli İdarelere Yapılan Merkezi Hükümet Transferleri:Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 20(2).
- İpek, E. Ş. (2018). Türkiye'de Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi. Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, s. 1-19.
- Keleş, R. (1972). Belediye Gelirler ve Mali Denkleşme. AMME İDARESİ DERGİSİ, 5(1), s. 58-75.
- Keleş, R. (1987). Belediye Gelirleri. Amme İdareleri Dergisi, 20(4), s. 62-86.
- Keleş, R. (2019). Yerinden Yönetim ve Siyaset (11 b.). İzmir: Cem Yayınevi.
- Öz, N. S. (2012). Anayasa Mahkemesinin Belediye Meclislerinin Vergilendirme Yetkisiyle İlgili Kararına İlişkin Bir Değerlendirme. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 67(4), s. 63-88.
- Şataf, C., & Aygün, Ş. (2019). Türkiye'de Emlak Vergisine Yönelik Genel Bir Değerlendirme. Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 11(1), s. 88-96.
- Tuna, M., Demir, E., & Emrullah, T. (2022). Belediyelerin Öz Gelirlerinin Artırılması Olabilirliğinin Değerlendirilmesi. TheJournal of AcademicSocialScienceStudies, 15(93), s. 143-168. doi:http://dx.doi.org/10.29228/JASSS.58155

- Tuna, M., Demir, E., & Töremen, E. (2021). Belediyeler ve Bağlı İdareler Tarafından Alınan Yol, Su Tesisleri ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Paylarının Tespiti ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 56(4), s. 3071-3089.
- Türkoğlu, İ. (2012). Belediye Gelirleri ve Yeni Bir Gelir Kaynağı Olarak Şehirleşme Rantı. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(40), s. 293-305.
- Yıldırım, U., & Ayrıçay, Y. (2007). Belediyelerin Finansman Sorununun Çözümünde Sermaye Piyasalarının Rolü. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16(2), s. 21-44.



Gönderiliş Tarihi: 30/04/2023
Kabul Tarihi: 22/06/2023
ORCID 0000-0002-5073-6345

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN MODERNLEŞMESİNDE TÜRK ANAYASALARININ ROLÜ

Ahmet GÜVEN¹

ÖZ

Türkiye’de modern manada yerel yönetimlerin ortaya çıkışı Tanzimat sonrası döneme rastlamaktadır. Oysa yerel ihtiyaçlar Tanzimat öncesi dönemde de klasik kurumlar adı verilen; kadi, vakıf ve lonca teşkilatları tarafından yerel nitelikli ihtiyaçların karşılanması amacıyla kısmen de olsa temin edilmeye çalışılmaktaydı. Batı tarzı bir yerel yönetim yapılanması kuşkusuz Tanzimat sonrası dönemin ürünüdür. Ancak modern anlamda günümüz yerel yönetimlerinin ortaya çıkışı belli bir sürecin sonucudur. Bu süreçte başta ilk Türk Anayasası olan 1876 Kanun-i Esasi, devamında 1921 Anayasası ve Cumhuriyet sonrası sırası ile 1924, 1961 ve 1982 Anayasası’nın etkisi büyüktür. Modern yerel yönetimlerin temel özellikleri arasında sayabileceğimiz; ayrı bir tüzel kişilik, yerel özerklik, yerel demokrasi gibi kavramların tam anlamıyla ancak Cumhuriyet sonrası dönemde söz konusu olabildiği görülmektedir. Ele alınan bu çalışma ülkemizde yerel yönetimlerin modernleşme sürecini, 1876 Kanun-i Esasi’nin kabulünden bu yana çıkarılan anayasalardan hareketle ele almaktadır. Anayasalar ışığında bu sürecin gelişiminde ve modern yerel yönetimlerin kökleşmesinde yaşanan hukuksal ve toplumsal gelişmeler çerçevesinde sürecin haritasının ortaya konması amaçlanmaktadır. Bu amaç dâhinde çalışmada literatür taraması üzerinden bir durum analizi yapılarak sürecin kapsamlı bir değerlendirilmesine yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Anayasalar, Yerel Özerklik, Yerel Demokrasi, Modernleşme Çabaları

Jel Kodu: R10, Z18, Z19

THE ROLE OF TURKISH CONSTITUTIONS IN THE MODERNIZATION OF LOCAL GOVERNMENTS IN TURKEY

ABSTRACT

The emergence of local governments in Turkey in the modern sense coincides with the post-Tanzimat period. However, in the pre-Tanzimat period, local needs were still being met, albeit partially, by classical institutions such as kadi, waqf and guild organizations in order to meet local needs. A Western-style local government organization is undoubtedly a product of the post-Tanzimat period. However, the emergence of today’s local governments in the modern sense is the result of a certain process. In this process, the first Turkish Constitution, the 1876 Kanun-i Esasi, followed by the 1921 Constitution and the 1924, 1961 and 1982 Constitutions after the Republic, respectively, had a great impact. It is seen that concepts such as separate legal personality, local autonomy and local democracy, which can be considered among the basic features of modern local governments, could only be fully realized in the post-Republican period. This study examines the modernization process of local governments in our country with reference to the constitutions enacted since the adoption of the Law of 1876. In the light of the constitutions, it is aimed to map the process within the framework of legal and social developments in the development of this process and the rooting of modern local governments. For this purpose, the study provides a comprehensive evaluation of the process through a situation analysis based on a literature review.

Keywords: Local Governments, Constitutions, Local Autonomy, Local Democracy, Modernization Efforts

Jel Codes: R10, Z18, Z19

¹ Doç. Dr., Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İ.İ.B.F, Kamu Yönetimi Bölümü, ahmetguvenn@gmail.com

1.GİRİŞ

Modern yerel yönetimlerin temel ilkelerini, merkezi yönetim karşısında sahip oldukları tüzel kişilik, yerel demokrasi ve yerel özerklik kavramları oluşturmaktadır. Bu üç sihirli sözcüğün yerel yönetimler tarafından sahiplenilmesi o birimleri modern anlamda hizmet veren örgütlere çevirmektedir. Bu kavramların yerel yönetimler tarafından kullanımı ve sahiplenilmesi dünyada ve ülkemizde uzun süren bir mücadelenin sonucu olmuştur. Merkezi idare tarafından kullanılan yönetimde tek söz sahibi olma ayrıcalığı tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de tarihsel süreçte merkezi idare tekelinde gerçekleştirilmiştir. Tanzimat sonrası dönemde Batıda yaygınlık kazanan yerelleşme hareketlerinin yanı sıra Osmanlı üzerinde iç ve dış dinamiklerin etkisi ile benzer adımların atılmaya başlandığı görülmüştür. Örnek olarak kentsel aydınlatma ihtiyacının karşılanmaya çalışılması sürecinde, başkent İstanbul'un kentsel sokak aydınlatılmasının sağlanmasıyla şehir ışıklarının başta kamu güvenliği olmak üzere modern yaşamın kapılarının aralanmasına ciddi katkıları olmuştur (Arısal, 2023: 2). Bu ve benzeri çok sayıda kentsel ihtiyacın ortaya çıkması, bu yöndeki iç ve dış taleplerinde karşılanması gerekliliğini gündeme getirmiştir. Bu taleplerin karşılanmasında Osmanlıda birçok örgüt ve sistemden faydalanılmıştır.

Tanzimat öncesi dönemlerde yerel nitelikli ihtiyaçların karşılanmasında faydalanılan; kadılık, vakıf ve lonca sistemi olarak bilinen klasik kurumlar önemli görevler üstlenmişlerdir. Ancak bu yapıların özellikleri arasında ne yerel demokrasi ne ayrı bir tüzel kişilik ne de özerklikle ilgili bir ilkeye rastlamak mümkün değildir. Merkezi idarenin doğrudan ataması ve kontrolü altında merkezi idareye bağlı hizmet sunan bu birimler dönemin şartları içinde ellerinden geldiği ölçüde bölge insanının yerel ihtiyaçlarını karşılamaya çalışırken, ağırlıklı olarak merkezi yönetimin uzantısı rolü üstlendikleri görülmektedir.

Tanzimat sonrası dönemde batı tipi yerel birimlerin temellerinin atılmasıyla başlayan yerel yönetimlerin modernleşme sürecinde hiç kuşkusuz Anayasaların önemli rolü olmuştur. 1876 Kanun-i Esasi ile başlayan süreçte başta anayasaların ortaya çıkışı ve yerel yönetimler alanında ortaya çıkan birçok yerel yasanın bu gelişime önemli katkıları olmuştur.

Özellikle Cumhuriyet sonrası dönemde ortaya çıkan anayasalar ve bu anayasalara, bağlı çıkarılan yerel yasaların günümüz modern yerel yönetimlerin ortaya çıkmasında oldukça önemli işlevi olduğunu söylemek mümkündür. Bu yasal düzenlemelerle yerel yönetimlerin varlık kazanmalarını sağlayan tüzel kişilik sahibi olmaları, merkezi idare karşısında yerel özerklik sahibi olmalarına bağlı olarak görevleriyle ilgili kendi kararlarını kimseye danışmadan kendilerinin alması, kendi kaynaklarını kendilerinin harcamasını, kendi çalışanlarını kendilerinin seçmesi gibi temel özerklik göstergelerine sahip olmalarının yanı sıra organlarının oluşumunda ve aldıkları kararlar üzerinde halkın katılımı ve seçim ile belirlenen üyelerinin varlığı konularında modern bir dönüşümün yaşanmasında ortaya çıkan mevzuatın önemli bir rolü bulunmaktadır.

Hazırlanan bu çalışma, yerel yönetimlerin modern yerel ilkelere kavuşarak günümüz koşullarına ulaşmasında 1876 Kanun-i Esasi'den 1982 Anayasası'na dek ortaya çıkan yasal mevzuatın değerlendirilmesi ve bu sürecin yerel yönetimlerin modernleşmesine giden yolda ortaya çıkardığı haritayı saptamayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda çalışmada öncelikle modern yerel yönetimlerin varlık sebebi olan modern yerel ilkelere kavramsal çerçevede bahsedilecek, ardından Cumhuriyet öncesi ortaya çıkan Anayasalarda yerel yönetimlerin nasıl ele alındığına yer verilecektir. Daha sonra Cumhuriyet sonrası Anayasalarda yerel yönetimlerle ilgili hangi gelişmelere yer verildiği değerlendirilerek günümüz yerel yönetimleri ile ilgili kapsamlı bir değerlendirme yapılmaya çalışılacaktır.

2.KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Yerel yönetimler, yerel halkın mahalli müşterek nitelikli ihtiyaçlarının karşılanmasından sorumlu ilk yönetim birimleridir. Bu birimler kendilerine anayasa ve kanunlarla verilen görevler dahilinde yerel ihtiyaçların karşılanması için faaliyette bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanları mevzuatla belirlenmekte uygulamada ise bu mevzuat kapsamında yerel yöneticilerin talimatlarıyla sunulan hizmetlerin şekillendiği görülmektedir.

Günümüzün modern yerel yönetimleri başta tüzel kişilik, özerklik ve yerel demokrasi gibi ilkeler çerçevesinde faaliyetlerini yürütmeye çalışmaktadır. Bu ilkelerin gücü ve kullanım düzeyi yerel

yönetimlerin gücü ve hizmet anlayışıyla doğru orantılıdır. Merkezi idare karşısında örgütlenen ve ellerindeki kaynak, yetki ve görev alanı ile sınırlandırılan bu birimlerin halkın beklenti ve taleplerine cevap vermesi merkezi yönetim karşısındaki konumuyla yakından alakalıdır. Yerel yönetimlerin konumunun saptanması ise yerel yönetim ilkelerinin benimsenmesi ve mevzuat tarafından korunmasıyla yakın ilişki içindedir.

Bu çerçevede anayasalar, bir devletin hukuki yapısının temelini oluşturan, millet adına yetkili olan kurumların, yetkilerini, sınırlarını birbirleriyle olan ilişkilerini belirleyen temel hak ve hürriyetleri düzenleyen asli yazılı kaynaklar olarak karşımıza çıkmaktadır (Tunç, 2020: 658). Anayasa bir ülkenin yönetim şeklini gösteren en üst hukuksal metindir. Bu kapsamda devlet yönetiminin işleyişinde merkezi ve yerel idarelerin yeri, konumu, işleyişi, görev ve sorumluluk bölüşümü gibi konuların ele alındığı en üst hukuksal normu anayasalar oluşturmaktadır. Türkiye’de de; Osmanlı Devleti’nden başlayarak günümüze gelen süreçte başta ilk Anayasamız 1876 Kanun-i Esasi olmak üzere sırası ile 1921 Anayasası, 1924 Anayasası, 1961 Anayasası ve 1982 Anayasalarında yer alan yerel yönetim birimleri ve bu birimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanları ile ilgili hükümler anayasal açıdan yerel yönetimlerin asli mevzuatını oluşturduğu görülmektedir. Normlar hiyerarşisi içinde en üstte yer alan hukuksal metinler olan Türk anayasalarında yerel yönetimlerle ilgili temel ilke ve kurallara geçmeden önce bu ilke ve kuralların alt yapısını oluşturan günümüz yerel yönetimlerinin de modern göstergelerini ifade eden tüzel kişilik, özerklik ve demokrasi kavramlarına kısaca yer vermekte fayda vardır. Çalışmanın bu kısmında bu kavramların yerel yönetimlerle olan ilişkisinden kısaca bahsedilecektir.

2.1. Tüzel Kişilik

Kişilik kavramı hukuk dünyasında başta gerçek kişiler olmak üzere hukuki açıdan var olma, tanınma ve buna bağlı olarak hak ve borçlara sahip olma ehliyetini ifade etmektedir. Gerçek kişilerin doğumuyla başlayan ve ölümüyle devam eden hak ve borçları, canlı olmayan yapılarda da benzer bir şekilde örgütlerin kurulmasıyla başlayarak görev süresi boyunca haklar ve borçlardan insan ömründen daha uzun bir süreyi kapsayacak şekilde faydalanması olarak karşımıza çıkmaktadır. Tüzel kişiler ortak bir amacın devamlı suretle gerçekleştirilmesi adına örgütlenmiş kişi ya da mal topluluklarından oluşmaktadır (Çağlayan, 2011:33). Tüzel kişilik adı verilen bu yapılar hukuk dünyasında hak ve borçlara sahip olabilen örgütleri ifade etmektedir. Bu kapsamda kamu ve özel tüzel kişilikleri olmak üzere iki ana yapı karşımıza çıkmaktadır. Konumuz itibari ile kamu tüzel kişiliği devleti oluşturan tüm ülkeyi, hatta küresel ölçekte dünyada tanınan ve etkileşim halinde bulunan yapıları ifade etmektedir. Bu kapsamda devlet yönetimi içinde önemli görevler üstlenen yerel yönetim birimleri de bir tüzel kişilik olarak kabul edilerek merkezi idarenin dışında kalan yönetsel birimler olarak yerinden yönetim, yerel yönetim ya da adem-i merkeziyet gibi farklı isimler altında faaliyet gösteren tüzel yapıları oluşturmaktadır (Ertan, 2002: 22). Türkiye’de yerinden yönetim şemsiyesi altında yer alan yerel yönetimler kapsam olarak 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde “il özel idaresi”, “belediye” ve “köy” olarak ele alınırken, yerinden yönetimlerin merkezi idarenin dışında kalan yer bakımından, hizmet bakımından ve mesleki açıdan örgütlenmelerin tümünü ifade eden tüzel kişilikler olduğu, bu genel yapı içinde yerel yönetimlerin/mahalli idarelerin, coğrafi olarak yer bakımından yerinden yönetimleri kapsadığı görülmektedir.

En genel ve modern anlamda yerel yönetimlerin, merkezi idarenin dışında örgütlenen, belli bir coğrafi bölgede yaşayan insanların yerel nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan, karar organları seçimle iş başına gelen, özerk, tüzel kişiliği olan yerel nitelikli yönetim birimleri olduğu görülmektedir. Merkezi idarenin yerel ölçekte küçültülmüş birer kopyası olan bu birimler kendilerine ait mevzuat çerçevesinde kendilerine verilen görevleri seçimle iş başına gelen organları vasıtasıyla yerine getirmeye çalışmaktadırlar. Başta anayasa olmak üzere mevzuatın kendilerine verdiği bu görev, yetki ve sorumluluk durumu bu birimlerin devlet idaresi içinde ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmalarının bir sonucudur. Tüzel kişilik, bu birimlere devlet içinde faaliyet alanları kapsamında kendi kararlarını kendilerinin alabildiği organlara sahip olma, yürüttükleri faaliyetlerle ilgili hukuki açıdan sorumlu olma gibi hak ve borçlar yüklerken birtakım haklardan faydalanmalarına da katkı sağlamaktadır.

Halkın yerel ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla merkezi idare karşısında kendilerine ayrı bir tüzel kişilik verilen yerel yönetimlerin, “devlet sınırları içinde yerleşmiş irili ufaklı insan topluluklarının ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla belli bir hukuk düzeni içinde oluşturulmuş

anayasal kuruluşlar” olarak ele alındığı görülmektedir (Nadaroğlu, 2001: 3). Bu hukuksal sınırlar içinde yerel yönetimlerin belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel halkın, bir arada yaşamalarından kaynaklı olarak ortaya çıkan ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulan, karar organları ilgili bölgede yaşayan yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, kanunlarla saptanan görevlere, yetkilere ve belli ölçüde ekonomik kaynak ve personele sahip tüzel kişilik olması bu unsurları seçimle iş başına gelen kendi organları eliyle kendisinin yönetmesi merkezi yönetim yanında devletin önemli bir unsuru olmasını sağlamaktadır.

2.2. Yerel Özerklik

Günümüz modern yerel yönetimlerinin olmazsa olmaz ilkelerinden birisini de yerel yönetim birimlerinin özerk olmaları ilkesi oluşturmaktadır. Yerel özerklik olarak adlandırılan bu ilke yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetim dışında kendi görev ve sorumluluklarını kendi kararları ve organları eliyle yerine getirmelerini ifade etmektedir. Devlet idaresi içinde yerel yönetimlerin ayrı bir yönetim birimi olmaları onların özerk hareket edebilmelerine bağlıdır. Devlet idaresinin asli iki unsurundan birini oluşturan yerel yönetimlerin halkın beklentilerine uygun bir şekilde etkin ve verimli hizmet sunabilmesi, anayasalarla kendine tanınan özerkliğin güvence altında olması ve etkin işletilmesiyle mümkündür.

Özerklik kavramı, yerel yönetimlerin Anayasanın ve kanunların belirlemiş olduğu sınırlar çerçevesinde özgürce hareket etmesine olanak veren, yerel idarelerin kimseye danışmadan karar almalarını ve bu kararların uygulanmasında benzer şekilde özgürce hareket etmeleri hakkını onlara veren bir kavramdır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 261). Özerklik ilkesinin uygulanması konusunda Anayasa ve kanunların belirlemiş olduğu sınırlar içerisinde kısmi bir özgürlük alanının olduğu gerçeği göz ardı edilememelidir. Özerklik tam anlamıyla bir bağımsızlık durumu değildir. Özerklik yerel yönetimlere sınırlı bir özgürlük alanı tanımlayan, tam olarak bağımsızlık anlamına gelmeyen bir kavramdır (Demir, 2014: 35). Bununla birlikte literatürde özerklik denildiğinde ilk akıllara gelen birimler yerel yönetimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimlerde özerklik kavramıyla yerel halkın yerel nitelik taşıyan ihtiyaçlarını merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın, yerel yönetimlerin kendi imkânlarıyla karşılaması ifade edilmeye çalışılmaktadır (Keleş, 2012: 54). Yerel yönetimler özerklik ilkesi kapsamında, hizmet sunumu esnasında herhangi bir devlet ya da merkezi yönetimin etkisi olmaksızın, kendi örgütünü, örgütünün işleyişini, yürüttüğü faaliyetleri kendi başlarına işletmeleri ve düzenlemeleri konusunda yerel yönetim birimlerine tanınan kapsamlı yasal bir yetki olduğunu ifade etmek mümkündür (Yıldırım, 1993:149).

Başta anayasalar olmak üzere yerel yönetimlere mevzuat çerçevesinde tanınan bir hak olan yerel özerklik, yerel yönetimlerin yerine getirecekleri görevlerde, sunulan hizmetleri belirleme ve hizmetlere ilişkin gerekli mali kaynağı kendi başlarına kullanabilme hakkını içerdiğinden dolayı seçilmiş yönetim sistemini meşrulaştıran temel bir değer olarak modern yerel yönetimlerin önemli bir ilkesi olarak ele alınmaktadır (Köseçik ve Özgür, 2005:169). Modern yerel yönetimlerin inşasında kullanılan yerel özerklik kavramının yerel yönetimlerde kullanımıyla amaçlanan; yerel yönetimlerin merkezi yönetimin baskısından kurtularak kendi kendilerini yönetebilmelerine olanak tanımadır. Bu amaç kapsamında yerel özerklikle, merkezi yönetimin yerel faaliyetlere müdahale etmesinin önüne geçilmekte, yerel hizmetlerin sunumunda yerel yönetimlerin etkin rol üstlenmesi ve buna bağlı olarak yerel hizmetlerin yerel beklentilere uygun bir tarzda sunulması hedeflenmektedir (Acartürk ve Özgür, 2004:114).

Yerel özerklik konusu yerel yönetimler açısından üç unsur üzerinden yürütülür. Bunlar; siyasi özerklik, idari özerklik ve mali özerklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu üç unsurun etkinlik düzeyi yerel özerkliğin boyutunu oluşturduğu görülmektedir.

Siyasi özerklik, dünyadaki devlet yönetimlerinin siyasal oluşumuna göre şekillenen özünde “egemenlik” kriterini barındıran bir ayrımdır. Ülkelerin üniter ya da federal bir sisteme göre yönetilmelerine göre farklılık arz eden kavram, federal sisteme göre örgütlenen devletler içinde egemenliğin bölüşümüne bağlı olarak yerel idarelerin kendi içinde kendilerini ilgilendiren konularda yasa çıkarma yetkisine sahip olması ve dilediği gibi bağımsız hareket etmelerine imkan veren geniş bir özerklik durumu ifade etmek için kullanılmaktadır. Siyasi özerkliğin söz konusu olduğu devletlerde üniter sistemlerde tek bir organa verilen yasa çıkarma yetkisi gibi egemenliğin bir bölüşümünü ifade eden kimi siyasal kararları alma ve yasa çıkarma gibi yetkilerin yerel yönetimler tarafından kullanıldığı görülmektedir. Asli açıdan

egemenlik yetkisi merkezi yönetimin elinde bulunmakla birlikte güçlendirilmiş bir özerklik anlayışının bu ülkelerde siyasi açıdan özerkliği ifade ettiği görülmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 36). Kısaca siyasi özerklik, ülkelerin siyasal yapılarına göre ortaya çıkan, yerel yönetim birimlerine kendilerini ilgilendiren konularda karar alma ve uygulama süreçlerinde kanun çerçevesinde özerk hareket etme olanağı sağlayan daha kapsamlı bir özerklik alanını ifade etmek için kullanılan bir anlam taşımaktadır (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2014: 201).

İdari özerklik ise egemenlik gücünden bağımsız olarak özellikle üniter sistemi benimseyen devletlerin hizmet sunum anlayışı içinde yerel nitelikli hizmetleri merkezi idarenin dışında yerel yönetim birimlerinin kontrolüne bırakması ve bu açıdan hizmetleri paylaşması anlamı taşıdığı görülmektedir. Bu çerçevede idari özerkliği, yerel idarelerin karar organlarını seçimle iş başına getirebilmelerini, kendi organları aracılığı ile serbestçe karar alabilmelerini, faaliyetleriyle alakalı dışarıdan herhangi bir müdahale olmaksızın kendi organları vasıtasıyla serbest karar alabilmelerine olanak veren merkezi yönetimin dışında örgütlenmiş bir tüzel kişiliğe sahip olma durumunu ifade ettiğini söylemek mümkündür (Çelik ve Taş, 2020: 299). Kısaca idari özerklik, yerel hizmetlerin sunumunda yerel yönetimlerin, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, organlarının seçimi ve faaliyetleriyle alakalı seçimler yapmak ve bunlar için vergi toplama yetkisini de içerecek şekilde, çeşitli yollarla mali kaynak temin etmek, bu kaynakları sundukları hizmetlerde diledikleri ölçüde kullanmak ve bu hizmetleri yürütmek için gerekli örgütsel yapıları oluşturmada kendilerinin yetkili ve görevli olduğu bu amaç dahilinde kimseden emir ve talimat almadan hareket edebilme alanını ifade etmektedir (Çetin, 2015: 250). İdari özerklik merkezi idare ile yerel yönetimler arasında hizmet bölüşümünü ifade etmek için kullanılan bir kavramdır.

Mali özerklik siyasi ve idari özerkliğin tam anlamıyla uygulanabilmesi açısından önemli bir diğer ayrımdır. Ekonomik olarak kaynağa sahip olmayan yerel yönetimlerin tam anlamıyla özerk olduklarını söylemek mümkün değildir. Bu kapsamda yerel yönetimlerde mali özerklik, yerel yönetimlerin mali açıdan merkezi yönetime bağlı olmaksızın, kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilecek düzeyde yeterli kaynağa sahip olması ve bu kaynakları kendi inisiyatiflerince kullanabilmelerini ifade etmektedir (Alıcı, 2013: 140). Yerel yönetimlerin mali açıdan özerk olmaları görevleriyle alakalı işlerde kullanacakları ekonomik kaynaklarını temin etmesi, bunların oranlarını ve miktarlarını saptama yetkilerinin de yerel yönetimlere verilmesini gerekli kılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 36). Tam anlamıyla bir yerel özerklikten bahsedilecekse ekonomik açıdan yerel yönetimlerin işlerini kendi başlarına yapmalarına olanak sağlayacak yetki kaynağı temin etmelerine ve yerel hizmetlerin saptanmasında ve yerel yönetimlere merkezi idarenin görev ve yetkisi dışında kalacak şekilde sadece yerel yönetim birimlerine yetki görev ve sorumluluk verilmesi bunun da ekonomik kaynaklarla desteklenmesi gerekmektedir. Bu durumda ancak yerel yönetimlerin yerel özerkliğinden bahsedilebilir.

Modern manada yerel yönetimlerin önemli bir ilkesi olan yerel özerklik olgusunun etkinliği yerel yönetimlerin işlerliği ve etkinliği ile doğru orantılıdır. Tabi ki bu ilkenin etkinliği konusunda yerel yönetimlerin bir diğer önemli ilkesi olan yerel demokrasinin bu ilke üzerindeki etkisinde önem arz etmektedir. Tüm bu ilkeler birbirlerini tamamlayarak modern yerel yönetimlerin şekillenmesini sağlamaktadır.

2.3.Yerel Demokrasi

Modern yerel yönetimlerin en önemli ilkelerinden biri hiç kuşkusuz yerel yönetimlerin demokrasi ile olan bağı oluşturmaktadır. Bir yerel yönetim biriminin tam anlamı ile yerel yönetim birimi olması demokratik ilkelere sahip olmasını gerekli kılmaktadır. Demokratik yönetim ilkesi tüzel kişilik ve özerklik sahibi yerel yönetimlerin yerel halkın taleplerine daha uygun hizmet sunumunda onların katılımını esas alan bir anlayış arzulamaktadır. Hizmet sunumunda halk sadece hizmetlerin yerine getirilmesini değil aynı zamanda daha kaliteli, daha hızlı, halkın ihtiyaçlarına daha fazla cevap verebilen ve bu kapsamda hizmet sunum sürecine katılımı esas alan bir anlayışı önemsemektedir (Akyol, 2021: 330). Bu çerçevede halkın beklenti ve taleplerinin yönetimde yer almasına olanak veren demokratik katılım araçlarının yaygınlaştırılması etkin bir yerel yönetim için önem arz etmektedir. Bu nedenle yerel katılım konusunda daha iyi bir yönetim aracı bulununcaya kadar “demokrasi temelli bir yönetim anlayışı” yerel yönetimlerin yönetsel meşruiyet kazanmasında kullanılan en önemli araç olarak

karşımıza çıkmaktadır (Güven, 2020: 49). Bilindiği üzere demokrasi kavramı çok geniş ve çok boyutlu bir kavramı ifade etmektedir (Sartori, 2014: 18). Kökeni, Antik Yunan'a kadar uzanan demokrasi olgusu Yunanca "iktidar" veya "yönetmek" anlamına gelen "kratos" kelimesinden türeyen ve içinde "demos" yani halk tarafından yönetimi ifade etmek amacıyla kullanılan sözcüklerin birlikte kullanılmasından türetilmiştir (Heywood, 2015: 56). Yönetim süreci içinde yurttaşlara daha fazla özgürlük ve eşitlik imkanı vermeyi amaçlayan demokrasi olgusu bu yönüyle diğer yönetim biçimlerinden ayrılmaktadır (Pustu, 2005: 123). Demokrasi olgusu toplum halinde yaşayan insanların çeşitli araçlar vasıtası ile uyum içinde yaşamalarını arzulayan bir sistemdir (Çukurçayır, 2012: 23). Doğrudan ve dolaylı demokrasi, siyasi ve sosyal demokrasi, çoğulcu ve totaliter demokrasi, liberal demokrasi gibi farklı isimler altında devletlerin yönetim sistemlerinde kendine yer bulmaya çalışan demokrasi olgusunun yönetimin önemli bir parçası olduğu görülmektedir (Heywood, 2017: 271). Yerel ölçekte değerlendirildiğinde yerel yönetimlerin demokratik ilke ve kriterlere göre yönetilmesini amaçlayan yerel demokrasi kavramının da yerel yönetimler üzerinde önemli bir işleve sahip olduğu görülmektedir.

Demokratik yönetimin yerel yönetimlerdeki tezahürü olan yerel demokrasi yerel yönetimlerin modern bir görüntüye kavuşmasındaki asli ilkelerden birini oluşturmaktadır. İçinde seçme-seçilme, istişare, yönetişim ve yerel katılım gibi araçları barındıran kavram, özerk nitelikli bu kurumların karar alma sürecinde halkın yönetimde söz sahibi olması adına halkın beklentilerine uygun kararlar almasında önemli bir işleve sahip olduğu gibi yerel yönetimlerin birer demokrasi okulu olarak hem yerel ölçekte hem de ulusal ölçekte yönetici yetiştiren kurumlar haline gelmesine katkı sağlamaktadır.

Yerel demokrasinin içselleştirilmesinde önemli bir araç olarak kullanılabilir olan katılım olgusu, siyasal sistem içinde halkın yöneticiler üzerinde doğrudan ya da dolaylı olarak kararlarına etki ederek onların kararlarını etkileyen faaliyetleri ifade etmek için kullanılmaktadır (Çam, 1994: 169). Yerel açıdan birçok paydaşında etkisi ile yerel katılıma dönüşerek, yerel demokrasinin şekillenmesine önemli katkılar sağlayan kavram, yerel yönetimlerin hedef ve amaçları doğrultusunda mal ve hizmetlerin kullanımında özgürlük, etkinlik ve demokrasi ilkeleri ile şekillenen temel amaçlara erişimde, yerel birimlerin yeterliliği, başarısı demokrasi ve katılımı olan ilişkisine göre saptanmaktadır (Tekeli, 1983: 3). Yıldırım'ın da ifade ettiği gibi yerel yönetimler; bireylerin temel haklarını kullanmasına olanak sağlamak, etkin ve demokratik bir yönetim amacı çerçevesinde amaç ve hedeflerine ulaşma çabası sergilerken bu demokratik değerlere ayak uydurmak ve bağlı kalmak zorundadırlar (Yıldırım, 2015: 117). Yerel demokrasinin varlığı ve gelişimi, yerel yönetimlerin halkın beklentilerine uygun cevap vermesi bu duruma bağlıdır.

Yerel demokrasinin benimsenmesi ve güçlenmesinde, yerel birimlerin organlarının seçimle iş başına gelmesi, merkezi idare karşısında bu birimlerin meşruiyetini artırırken, toplumsal desteğin de yanlarında olmasına katkı sağlamaktadır. Yerel demokrasiye bağlı olarak yerel katılımın önemsendiği bu birimlerde halkın beklentileri, yönetim tarafından daha fazla duyulurken, beklentilere cevap verme açısından bu birimlerin farklı katılım araçlarıyla bu amaca hizmet ettikleri görülmektedir. Bu birimler tarafından yerel demokrasinin önemsenmesi, yerel demokrasinin gelişimine bağlı olarak yerel hizmetlerin sunumunda, hizmet alanının dar olması, yerel halkın tercihlerinin daha iyi belirlenmesine ve yönetim üzerindeki etkisinin artmasında ciddi katkıları bulunmaktadır (Koçak, 2013: 20). Yerel demokrasinin inşasında aktif rol alan yerel idarelerin, başta yönetime katılım, hizmetlerde etkinlik, demokratik uygulamalar, özgürlük gibi demokratik pek çok değeri hayata geçiren niteliği, toplumsal demokrasinin yaygınlaşması ve etkinliğinin artmasında önemli katkılar sağlamaktadır (Pustu, 2005:127). Yerel yönetimlerin bu özelliği, demokratik araçlar vasıtasıyla yerel halkın kendisini, demokratik yol ve yöntemlerle, hiçbir kısıtlama olmaksızın özgürce yönetmesine imkan tanımaktadır (Çukurçayır, 2015: 94). Bu nedenle yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin daha verimli ve etkin olması adına birbirlerini destekleyen özerklik ve yerel demokrasi kavramları arasındaki bağın güçlendirilmesi oldukça önem arz edecektir (Güven ve Doğan, 2022: 67). Tam anlamıyla yerel demokrasinin sağlanabilmesi için sağlam bir özerkliğe yine sağlam bir özerklik içinde etkin bir yerel demokrasiye yerel yönetimlerde ihtiyaç duyulduğunu söylemek mümkündür.

Yerel yönetimlerin, karar organlarının seçimle iş başına gelmesinden, bu organların işleyişinde halkın talep ve beklentilerine cevap verebilecek katılım araçlarına yer vermesine kadar pek çok alanda yerel demokratik değerlerin hakim olması, yerel yönetimlerin merkezi idarenin gücünü sınırlayan bir mekanizma görevi görmesi yanında, katılım ve temsilin en iyi gerçekleştiği yerler olması nedeni ile

halkın beklentilerine uygun kararlar alması ve de birçok yerel yöneticinin bu birimlerde yetişerek gerek yerel düzeyde, gerekse ulusal ölçekte görev almasına katkı sağlayan birer demokrasi okulu olarak önemli görevler üstlendikleri görülmektedir (Parlak ve Ökmen, 2016: 22). Yerel yönetimlerin bu rolü onların modern yerel yönetimlerin asli ilkeleri arasında sayacağımız hukuki olarak var olduklarını gösteren tüzel kişilik sahibi olmaları, merkezi idare karşısında idari ve mali açıdan kendi kararlarını kendilerinin almasına imkan veren yerel özerklik durumları ve tüm bunların halkın demokratik araçları kullanarak demokratik değerlere bağlı bir anlayış çerçevesinde erişmesiyle mümkündür. Yerel yönetimleri modernleştiren tüm bu ilkelerin ortaya çıkışı ve varlık kazanma mücadelesi uzun bir sürecin sonucudur. Osmanlıdan ülkemize uzanan bu modernleşme süreci ve beraberinde gelen modern devlet inşası birtakım adımların atılmasını gerekli kılmıştır (Kendirici, 2017: 326). Bu süreçte ülkemizde başta anayasalar olmak üzere mevzuat bu modernleşme çabasının en somut göstergelerini oluşturmaktadır.

Çalışmanın bundan sonraki kısmında Osmanlı dönemi ve Cumhuriyet döneminde ortaya çıkan anayasalarda modern yerel yönetimlerin gelişim süreci anayasalarda yer alan maddelerden hareketle değerlendirilerek açıklanmaya çalışılacaktır.

3.CUMHURİYET ÖNCESİ ANAYASALARDA YEREL YÖNETİMLER

Modern manada yerel yönetimlerin ortaya çıkışı konusunda Osmanlı döneminde Tanzimat'ın ilanı bir dönün noktası olarak görülebilir. Tanzimat sonrası ortaya çıkan birçok düzenleme başta yasal ve toplumsal dönüşüm olmak üzere yerel yönetimler üzerinde de etkisini göstermiştir. Batı toplumlarında alttan gelen bir talep doğrultusunda ortaya çıkan yerel yönetimler ülkemizde, başta yabancı azınlıkların talepleri, saray yönetiminin yurt dışına gönderdiği aydınların istekleri, merkezi yönetimin ülkenin birlik ve bütünlüğünü korumak ve taşrada vergilerin toplanmasında bir araç olarak bu birimlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Bu doğrultuda 1987 yılında yürürlüğe giren ilk Türk Anayasa'sı olan 1876 Kanun-i Esasi önemli bir adım olmuştur. Anayasal açıdan padişahın yetkileri başta olmak üzere birçok yönetsel işleyişi düzenleyen bu anayasa merkezi yönetim karşısında yerel yönetimleri de tanımlayarak hukuksal açıdan bir düzen getirmeye çalışmakta ve diğer yasal düzenlemelerde zemin hazırlamaktadır. Bu kapsamda 1876 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri ilgili maddeler üzerinden aşağıda açıklanmaktadır.

3.1.1876 Kanun-i Esasi Anayasası

Türk Anayasa tarihinin ilk anayasası olan Kanun-i Esasi'nin hazırlanması ve yürürlüğe konulması, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e demokrasimizin gelişmesi ve modernleşmesine sunduğu katkılarla bir dönüm noktası olarak görülebilir. 1876 Kanun-i Esasi Anayasası, 12 bölümden ve 119 maddeden meydana gelmektedir. Anayasanın hazırlanmasında, batılı devletlerin anayasaları örnek alındığı, mahiyet açısından ise Osmanlı İmparatorluğu'nun klasik dönemde kullanılan şer'i ve örfi hukuk düzenlemelerinden yararlanılarak hazırlandığı düşünülmektedir (Tunç, 2020: 659-660). Merkezi idare ve yerel idare ayırımına yer veren anayasanın yerel yönetimlerle ilgili başlıca düzenlemelerinin Anayasanın 108-112. maddeleri arasında "Vilayet" başlıklı kısımda ele alındığı görülmektedir.

Anayasanın 108. Maddesine göre "ilin yönetimi yetki genişliği ve yerinden yönetim esasına göre yapılacaktır" ifadesi ilk kez anayasal bir hüküm olarak karşımıza çıkmaktadır. 1876 Anayasası ile il yönetiminde yetki genişliği ilkesi benimsenerek il düzeyinde daha geniş bir yerel yönetim anlayışı getirilmeye çalışıldığı görülmektedir (Eryılmaz, 2004: 117). Taşrada bulunan il yönetiminin yetki genişliği ile yönetilmesi merkezin yetkilerinin taşrayla paylaşılması adına önemli bir gelişmedir. Yine yerinden yönetim ilkesinden söz edilmesi gelecekte kurulacak olan yerel birimlerin modern yerel yönetimlere dönüşmesi adına atılan önemli bir temel niteliği taşıdığı söylenebilir.

Anayasanın 109. maddesine göre devlet yapılanması içinde taşra yönetiminin mülki taksimat olarak il, liva ve kaza şeklinde örgütleneceği ifade edilmekte, buralarda görev yapacak yerel yöneticilerin atama usulüne göre göreve geleceği vurgulanmaktadır. Buradaki önemli hususu yine taşrada her düzeyde seçilmiş meclislerin kurulması talebidir. Seçilmiş meclislerin oluşumu konusu modern yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelen organlara sahip olması ilkesini ortaya çıkaran ve geliştiren önemli bir adımdır. Anayasa'nın bir sonraki maddesi olan 110. maddesinde kurulacak olan genel meclislerin endüstri, eğitim, ticaret, ekonomi ve vergi gibi konularda yetkili otoritelere görüş bildirme göreviyle

donatıldıklarına yer vermektedir. Oluşacak meclislerin yerel demokrasi ihtiyacından ziyade yetkili birimlere görüş bildiren kurullar oldukları görülmektedir.

Anayasanın 112. maddesi incelendiğinde başkent ve taşrada örgütlenecek olan belediye yönetimine ilişkin hükümlerin bu maddede ifade edildiği görülmektedir. Bu kapsamda belediyeye ait işlerin seçimle işbaşına gelen belediye meclisinin yetki alanında ele alındığı görülmektedir (Nalbant,1997:135-136). Yine Anayasal açıdan belediyelerin; belediye başkanı, belediye meclisi ve cemiyet-i belediye olmak üzere üç organdan oluşacağı konusuna da ilgili bölümde yer verilerek belediye teşkilatının yapısından söz edilmektedir (Aytaç, 1998: 24).

Yerel yönetimlerin ele alındığı ilk anayasa olan 1876 Kanun-i Esasi'nin yerel yönetimlere tam olarak bir tüzel kişilik tanıdığını söylemek mümkün değildir. Ancak belediye düzeyinde 1877 yılında yürürlüğe giren “Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunu” ile belediyelerin hukuki olarak varlık kazandığı ve bir tüzel kişilik sahibi olduğu görülmektedir (Kırışık ve Sezer, 2006: 9). Benzer şekilde özerklik açısından da 1876 Anayasası'nın taşradaki yönetim birimlerine idari ve mali açıdan bir özerklik vermediği söylenebilir. 1876 Anayasası'na göre bir yerel yönetim organı olan il genel meclisinin merkezi idarenin taşra uzantısı olan vilayeti bir danışma organı olarak öngörmesi özerklik konusundaki tutumunu bizlere göstermektedir. Anayasada il özel idaresinden söz edilmemişse de il düzeyinde kurulabilecek olan bir yerel yönetim biriminin önünün kapatılmadığı da görülmektedir (Kırışık ve Sezer, 2006: 10). Dolayısı ile 1913 tarihli İdare-i Umimiye-i Vilayet Kanun-i Muvakkati ile il özel idareleri yapılanmasına gidilerek idari ve mali açıdan kısıtlı bir özerkliğe sahip yerel yönetim birimlerinin oluşmasına kaynaklık yaptığı da söylenebilir (Bozlağan, 1998:172-173).

1876 Kanun-i Esasi'nin modern yerel yönetimlerin olmazsa olmaz ilkeleri arasında gösterilen yerel demokrasinin göstergeleri olan yerel katılıma imkan tanıyan yerel demokrasi açısından seçimle oluşan meclisleri öngörmesi, seçilmiş meclisleri anayasal güvence altına alması önemli bir adımdır. Bununla beraber yerel yöneticilerin atama usulüyle göreve gelebilmeleri, yetki ve sorumluluk açısından merkezle olan bağılıkları, yerel bütçelerin yetersiz oluşu gibi noktalardan dolayı eleştirilere tabi tutulmasına rağmen dönemin şartları içinde yerel yönetimlerin temel taşlarının döşenmesinde Kanun-i Esasi'nin önemli bir yeri ve işlevi olduğunu söylemek mümkündür.

3.2.1921 Anayasası

Cumhuriyetin ilanından önce çıkarılan Osmanlı Devleti ile Türkiye Cumhuriyeti Devleti arasında bir ara dönem Anayasası olarak kabul gören 1921 Teşkilat-ı Esasiye, 23 maddeden oluşan kısa bir anayasadır. Yönetim şekli olarak Meclis Hükümet Sistemi'ni öngören 1921 Anayasası (Gözler, 2000: 50), yasama ve yürütme kuvvetlerinin bir mecliste toplanması anlayışını benimsemektedir (Özbudun, 1985: 475). 1921 Anayasası kısa olmakla birlikte kısıtlı kat kat aşan bir önceye ve bir sonraya sahip bir anayasa olarak Türk anayasa hayatında önemli bir yere sahiptir (Tanör, 2016: 225). Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin hukuki zemini oluşturmayı amaçlayan 1921 Anayasası bu niteliği ile kurulacak olan devletin temellerinin şekillenmesine katkı sağlamıştır (Tunç, 2020: 662). Kanun-i Esasi ile benzer şekilde 1921 Anayasası'nda da merkezi idare yanında yerel yönetimlerinde ülkenin önemli yapı taşı olduğu vurgusu yapılmaktadır.

Modern yerel yönetimlerin ortaya çıkışında önemli katkıları olan 1921 Anayasası'nın 10.-22. maddeleri arasında yerel yönetimlerle ilgili hükümlere yer verilmiştir. 1921 Anayasası'nın genel esaslarını düzenleyen 1-9. maddelerini takiben 10. maddesinden itibaren “İdare” başlığı altında 14 madde halinde, vilayetler, kaza ve nahiyelerin tanımı yapılarak bu birimlerin yerel açıdan değerlendirildiği görülmektedir (Yamaç, 2020: 211). 1921 Anayasası'nın İdare başlığı altında yer alan 10. maddesinde, Türkiye'nin coğrafi ve ekonomik açıdan mülki yapılanmasının, “vilayetler”, “kazalar” ve “nahiyeler” şeklinde oluştuğu ve yerel yönetimlerin, “il”, “ilçe” ve “bucak” yönetimlerine bölünerek, il yönetimleri ile bucak yönetimlerinin hem tüzel kişilik hem de özerklik sahibi birimler olduğu vurgusunun yer aldığı görülmektedir. Bu durumdan hareketle 1921 Anayasası'nın il yönetiminin yerel işleri konusunda özerklik ve tüzel kişilik sahibi birimler olarak bu birimleri kabul ettiğini söylemek mümkündür (Güler, 2000: 19). Modern yerel yönetimlerin önemli bir ilkesi olan tüzel kişilik ve özerklik ilkelerine yapılan bu atf Cumhuriyet öncesi çıkarılan 1921 Anayasası'nın önemli bir unsurunu oluşturmaktadır.

1921 Anayasası'nın 11. maddesinde nahiyeler ve benzeri yönetimlerin özerk bir yapıya sahip olduğu ifade edilerek vesayetçi anlayıştan uzak, özerk bir yerel yönetim anlayışının benimsendiği ilgili maddelerden

anlaşılmaktadır (Özmen, 2012: 175). 1921 Anayasası, il düzeyindeki yerel idarelere daha önce hiçbir anayasanın vermemiş olduğu bir özerklik tanıdığı düşünülmektedir (Çetin, 2015: 249). İlgili Anayasa, illerin yönetimine özel önem vermiş ve Anayasada illere yönelik özel bir bölüm ayırmıştır. Bu kapsamda, 1921 Anayasası'nın 11. maddesine göre: “İller, yerel işlerde tüzel kişilik ve özerklik sahibidir. İç ve dış politika, şer’i, adli ve askeri işler, uluslararası ekonomik ilişkiler ve hükümetin genel vergileri ile birden çok ilin çıkarlarını kapsayan konular istisna olmak üzere: Büyük Millet Meclisi tarafından konacak yasalar gereğince vakıflar, medreseler, eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım işlerinin düzenlenmesi ve yönetimi, il meclislerinin yetkisi altındadır” hükmü gereğince bir anlamda özerk yerel yönetim modelini benimsediği görüleceği üzere yine Anayasanın yukarıda belirtilen maddesine ek olarak, 12 ve 13. maddelerine göre; il meclisleri, illerin halkı tarafından seçilmiş üyelerden oluşur ve il meclisi, üyeleri arasından, yürütmenin başı olacak bir başkan ile çeşitli idari birimleri yönetme yetkisine sahip üyelerden oluşan bir yönetim kurulu seçer. Yürütme yetkisi, sürekli nitelik taşıyan bu kurula aittir, ifadelerinden hareketle 1921 Anayasası'nın, il genel meclislerine ayrı bir önem ve öncelik verdiği açıkça anlaşılmaktadır. İl genel meclislerine verilen bu önem büyük ölçüde aşırı merkezileşme ve Osmanlı bürokrasisine duyulan tepkinin bir neticesi olarak değerlendirilmektedir (Nalbant, 1997: 167). Ayrıca 1921 Anayasası ile çelişmeyen 1876 Kanun-i Esasi maddelerinin de dönem koşullarında geçerli ve birlikte uygulandığı da görülmektedir. Her iki anayasa da 1924 Anayasası'nın kabul edilmesine kadar birbirleriyle çatışmayan maddeleri bağlamında yürürlükte kalarak devlet yönetimine yön vermişlerdir (Tunç, 2020: 663).

1921 Anayasası hakkında yerel yönetimler açısından genel bir değerlendirme yapmak gerekirse 1921 Anayasası'nın il yönetimleri içerisindeki genel idare işlerini merkezi yönetimin atadığı valiye bırakılırken, yerel hizmetle ilgili işleri ise seçimle başa gelen il meclislerinin görevi olarak kabul edildiği görülmektedir. Bu noktada diğer önemli bir husus, il meclislerinin başkanlarının meclisin kendi içinden seçilmesidir. Ayrıca dikkat edilmesi gereken diğer bir konuya 1921 Anayasası'nda belirtilen ilçe yönetimleri sadece mülki idare birimleri iken bucak yönetimleri tüzel kişiliğe sahip yerel yönetimler olarak kabul görmesi meselesidir. Valinin merkezin; kaymakamın da valinin emri altında görev yapıyor olmasına karşın bucak müdürlerinin seçim ile iş başına geliyor olması yerel yönetimler hiyerarşisinde bucaklara anayasal açıdan ayrı bir önem verildiğini göstermektedir. Yerel yönetimlerin modernleşme sürecinde önemli gelişmelere yer veren 1921 Anayasası, dönemin koşulları göz önüne alındığında yerel yönetimlerin modern ilkelere sahip olması adına önemli katkılar sağladığı düşünülmektedir.

4. CUMHURİYET SONRASI ANAYASALARDA YEREL YÖNETİMLER

Osmanlı Devleti'nin yerini alan Türkiye Cumhuriyeti Devleti 1923 yılında kurulmuş ara dönem anayasası olan 1921 Anayasası yerine 1924 yılında yeni bir anayasa yapma ihtiyacı gündeme gelmiştir. Devamında 1961 ve 1982 Anayasa'larıyla anayasal süreç tamamlanmıştır. Çalışmanın bu bölümünde Cumhuriyetin ilanı ile başlayan 1924, 1961 ve 1982 Anayasa'larıyla nihayete eren anayasal süreç içinde yerel yönetimlerin modernleşme sürecine anayasaların nasıl yön verdiği anayasalarda yer alan yerel ilkelere hareketle açıklanmaya çalışılacaktır.

4.1.1924 Anayasası

1924 Anayasası Cumhuriyetin ilanından sonra ortaya çıkan ilk Cumhuriyet Anayasası olmakla birlikte mevcut olan 1921 Anayasası ve beraberinde geçerliliğini koruyan birçok maddesi uygulamada olan 1876 Kanun-i Esasi'nin uygulanmasına dayalı ikili anayasal sürecin de ortadan kaldırılması için gerekli bir adım olmuştur. Bu çerçevede Cumhuriyetin ilanını takiben ikinci meclis, yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin yeni anayasasını yaparak mevcut olan kargaşaya da son vermiştir (Tanör, 2016: 290).

20 Nisan 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye, Türk anayasa tarihinde kullanılan üçüncü anayasa olmakla birlikte, bu yeni Anayasasının ilanı ile 1921 Anayasası tamamen yürürlükten kaldırılarak Cumhuriyetin ilk anayasası olarak kullanılmaya başlanmıştır. 1924 Anayasası, 105 asıl madde, bir geçici madde ve altı fasıldan oluşan bir içeriğe sahiptir. Bu anayasanın kabulü ile 1921 Teşkilat-ı Esasiye ile yürürlükte olan 1876 Kanun-i Esasi de yürürlükten tamamen kaldırılmıştır (Ortaylı ve Küçükaya, 2012: 73).

Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin Anayasası'nın “iller” başlığı altındaki 89., 90. ve 91. maddelerinde ele alındığı görülmektedir. Anayasanın 89. maddesinde, “Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar

da kasaba ve köylerden meydana gelir”, hükmüne göre mülki taksimatı oluşturan yapılar ve alt yapılanmalarına bu madde de yer verildiği görülmektedir. 1924 Anayasası’nın 90. maddesinde ise “İllerle şehir, kasaba ve köyler tüzel kişilik sahibidirler”, hükmüne göre de yerel yönetim birimi olan yapıların tüzel kişilik sahibi birimler olduğu vurgusunun anayasal açıdan ifade edildiği görülmektedir. Özellikle Anayasanın 91. maddesinde, “İllerin işleri, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunur.” hükmü gereğince yerel açıdan merkezi ve yerel görevlerin il ölçeğinde ayrı olarak sunulması gerekliliği vurgusunun anayasal açıdan ifade edildiği görülmektedir.

İlgili maddelerde de görüleceği üzere, 1924 Anayasası’nın 90. maddesinde illerde şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişilik sahibi olduğu ifade edilirken, 1924 Anayasası’nda belediye yapılanmaları ile ilgili net bir tanımlamaya rastlanmamaktadır. Ancak aynı dönemlere denk gelen 16 Şubat 1924 tarihinde Ankara Şehremaneti Kanunu’yla, Ankara’da da tıpkı İstanbul’daki gibi bir belediye yapılanmasına didildiği bilinmektedir. Devamında ise 1930 tarihinde, 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmış, Ankara ve İstanbul ayrıcalıklı ve diğer belediyelerin eşit olmak üzere belediye yönetimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarının kanunla saptandığı görülmüştür. Anayasada belediyelerle ilgili bir ayırım ya da tanım olmamasına rağmen beraberinde çıkarılan belediyelerle ilgili mevzuatın varlığı bu yapıların anayasal açıdan desteklendiğini göstermektedir.

1924 Anayasası 1921 Anayasası’nın görev ayrımı tanımından vazgeçerek 1876 Anayasası’na benzer bir düzenlemeye gitmiştir. Anayasaya göre illerin yetki genişliği ve görev ayrımına göre yönetileceği düşüncesi hâkim kılınmak istenmiştir (Güler, 2000: 19). 1924 Anayasası yerinden yönetim konusunda 1921 Anayasası’nın yerel yönetimlere verdiği çizgiden uzaklaşarak, 1876 Anayasası’nın koyduğu temel prensipleri ortaya koyan bir anlayış serilerken, 1921 Anayasası, devletin genel işleri ile ilin yerel işleri ayrımını benimsediği görülmektedir. 1924 Anayasası’nın ilin yerel işleri tabirini kullanmayarak sadece ilin işleri ifadesine anayasada yer vermesi, 1924 Anayasası’nda merkezîyetçi bir çizginin benimsendiğinin göstergesi olarak kabul edilmektedir (Nalbant, 1997: 171). Ayrıca, 1924 Anayasası’nda il yönetimi ya da mahalli idarelerle ilgili doğrudan hüküm bulunmamasına rağmen ismen de olsa Anayasanın 85. maddesinde olduğu gibi il özel idareleri ve belediyelerden bahsedildiği de görülmektedir (Güneş, 2013: 61).

Yerel yönetimlerin modernleşme sürecinde anayasaların rolü açısından 1924 Anayasası’na kısaca değinmek gerekirse yerel yönetimler açısından 1924 Anayasası’nın 1921 Anayasası’nın gerisinde kaldığını söylemek mümkündür. Yerel meclislerin seçimleri ve işlevine ağırlık veren 1921 Anayasası’nın aksine bu yönde bir vurgunun 1924 Anayasası’nda olmadığı görülmektedir. Daha ziyade tüzel kişilik üzerinden hukuksal saptama yapan 1924 Anayasası, illerin işlerini bir bütün olarak görerek, yetki genişliği ifadesiyle merkezi idareye, görev ayrımı ifadesiyle dolaylı bir şekilde yerel idarelere vurgu yaptığı görülmektedir.

4.2.1961 Anayasası

1961 Anayasası Türkiye’nin dördüncü anayasası olmakla beraber, 27 Mayıs Askeri Darbesi ve buna sebep olan koşullar neticesinde ortaya çıkmış bir darbe anayasasıdır. 1960 Askerî Darbesi sonucunda iktidarda bulunan Demokrat Parti, demokratik olmayan askeri bir müdahaleyle yönetimden indirilmiştir (Tunç, 2020: 666). Yönetimi eline geçiren askeri rejim bir yıl içinde yeni bir anayasa hazırlayarak bunun uygulanmasını sağlamıştır.

1961 Anayasası bir darbe anayasası olmakla beraber yerel yönetimlerin modern ilkelere sahip olması açısından önemli bir yere sahiptir. Özellikle 1961 Anayasası’nın “İdarenin Bütünlüğü ve Kamu Tüzel Kişiliği” başlığı altındaki 112. ve “mahalli idareler” başlığı altındaki 116. maddelerinde yerel yönetimlerle ilgili önemli düzenlemelere yer verdiği görülmektedir. Anayasanın 112. maddesine göre, “İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” Bu hüküm gereğince, yerinden yönetimlerin merkezi yönetimin karşısında önemli bir yönetim unsuru oldukları anayasal açıdan desteklendiği görülmektedir. Yine Anayasa’nın 116. maddesine göre, “Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.” şeklinde yerel yönetimlerin tanımına yer verilirken, ilerleyen maddelerinde “Mahallî idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55. maddede yazılı esaslara göre yapılır.” denilerek yerel yönetimlerin seçimle oluşturulacağı ilkesine vurgu yapıldığı görülmektedir. Yine “Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri

konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur.” hükmü gereği, yerel yönetimlerin organlarının denetiminde yargı yolu ile denetimin yapılacağı ilkesinin anayasada yer bulduğu görülmektedir. Bununla birlikte, “Mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” hükümleri ile yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkileri mali kaynakları görev ve sorumlulukları konularında modern yerel yönetimlerin sahip olduğu ilkelerin anayasanın amir hükümlerinde yer bulduğu söylenebilir.

1961 Anayasası'nın ilgili maddelerinde yerel yönetimleri, il, belediye veya köy halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanırken, 1961 Anayasası'yla yetki genişliği ve görevler ayrımı ilkelerinin anayasal temelini yitirdiği ifade edilmektedir. 1961 Anayasası'yla benimsenen “İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür” ilkesi kapsamında 1876'dan beri gelen görev ayrımı ilkesinin de terk edildiği görülmektedir (Güler, 2000: 20). Bu dönemi takiben, 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle mahalli idareleri tanımlayan Anayasa'nın 116. maddesine ilave olarak 115. madde kapsamında şu ifadeler yer verilmektedir; “Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir”. Bu kapsamda, il özel idarelerinin bir kısım görevleri zamanla birden fazla ili içine alan bölge müdürlüklerine devredilerek il özel idarelerinin güç kaybetmesine neden olan sonuçların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu durum, il özel idarelerini, kendilerine verilen sorumlulukları gerektiği ölçüde yerine getiremeyen, teşkilat yapısı, hizmet kapasitesi, mali ve insan kaynağı yetersizliği gibi problemlerle sürekli karşı karşıya kalan kuruluşlar haline gelmesine neden olan bir etken olarak yorumlanmıştır (Kaya, 2011: 30).

1961 Anayasası bir darbe anayasası olmasına rağmen yerel yönetimler açısından modern yerel yönetimlerin temel ilkeleri olan tüzel kişilik, yerel özerklik ve yerel demokrasi konularında anayasal açıdan önemli maddelere yer veren ve Türk yerel yönetimlerinin modernleşmesine önemli katkılar sunan bir anayasa olarak tarihteki yerini aldığını söylemek mümkündür.

4.3.1982 Anayasası

Ülkemizde 40 yılı aşkın süredir uygulanmakta olan son anayasa 1982 Anayasası'dır. 1982 Anayasası da tıpkı 1961 Anayasası'nda olduğu gibi bir darbe sonucunda ortaya çıkan bir anayasadır. Uygulandığı süre boyunca birçok değişiklik ve reform talebiyle karşı karşıya kalan 1982 Anayasası üzerinde anayasa değişikliği ile ilgili tartışmalar devam ettiği görülmektedir. Bu tartışmalar ışığında 1982 Anayasası'nın “idare” başlığı altındaki 123. ve “mahalli idareler” başlığı altında 127. maddelerinde yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin ele alındığı görülmektedir.

1982 Anayasası 123. maddesinde "idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür... İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır...", hükümlerine yer verdiği görülmektedir. Bu madde çerçevesinde devlet yönetiminin üç temel ilke olan "idarenin bütünlüğü ilkesi", "merkezden yönetim ilkesi" ve "yerinden yönetim ilkesi" ilkelerine dayandırıldığı, idarenin bütünlüğü kapsamında merkezi ve yerel idarelerin ayrı ayrı vurgulandığı görülmektedir. Yine Anayasanın 127. maddesi incelendiğinde yerel yönetimlerle ilgili olarak “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri” şeklinde kapsamlı bir tanımlamaya yer verdiği görülmektedir.

Benzer şekilde ilgili madde içerisinde “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği” ifadesi yer bulmaktadır. Mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin kanunla yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde düzenleneceği hükmü, yerel özerklik açısından önemli bir vurguyu oluşturmaktadır. Yine yerel seçimlerle ilgili olarak mahalli idarelerin seçimleri, 67. maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılacağı...” ancak, “milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılacağı...” ifadesinden hareketle modern yerel yönetim ilkeleri arasında sayılan yerel demokrasi ile ilgili seçimler ve katılım konularının anayasada yer aldığını görmek mümkündür.

Büyük yerleşim yerlerine özgü olarak, 1982 Anayasası'nın “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” hükmü gereğince büyük ölçekli mahalli idare yapılarının söz konusu

olabileceği vurgusu yaptığı görülürken mahalli idarelerin denetimi konusunda 1982 Anayasası'nın "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir." hükmü yanında "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir." hükümleri gereği, vesayet denetiminin gerekçesi ve uygulanma şekline anayasal açıdan 1982 Anayasası'nda yer bulunduğu görülmektedir.

Son olarak "Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır." hükmü ile kendi aralarında birlik kurmaları ve mali kaynak temini konularının sınırlı bir özerklik alanına sahip oldukları anayasal açıdan ifade edildiği söylenebilir.

1982 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili başlıca ilkelerinin kısaca özetlemek gerekirse; "yerel yönetimlerin karar organlarının seçikle belirlenmesi", "yerinden yönetim ilkesine bağlı olarak kanunla düzenlenmesi", "merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisinin bulunması ve bunun kanunla düzenlenmesi", "yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurabileceği", "görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması", "büyük yerleşimler için kanunla özel yönetim birimlerinin oluşturulabileceği" şeklinde özetlemek mümkündür (Eryılmaz, 2016: 179). Burada da görüleceği üzere 1982 Anayasası günümüz modern yerel yönetimlerinin yapı ve işleyişinde hukuksal iskelet görevini yerine getirmektedir. Modern yerel yönetimlerin tüzel kişilik, yerel özerklik ve yerel demokratik değerlere sahip olma düzeyini belirleyen anayasalar içinde 1982 Anayasası'nın önceki anayasalara oranla daha net ve sınırları belirlenmiş bir çerçeve çizdiği görülmektedir. Özerklik ve demokratik açıdan daha özgürlükçü olan 1961 Anayasası'na oranla daha katı olan 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'yla birlikte Türk modern yerel yönetimlerinin inşasında önemli görevler üstlendiğini söylemek mümkündür. Bu sürecin hiç kuşkusuz 1876 Kanun-i Esasi ile başlayan sürecin bir neticesi olduğunu da unutmamak gerekmektedir.

5. SONUÇ

Günümüz yerel yönetimlerinin ana gayesini, kendilerine Anayasa ve yasalarla verilen görev ve sorumlulukları halkın istek ve beklentilerine uygun bir şekilde ellerindeki kaynak ve yetkiler ölçüsünde yerine getirerek halkın yerel ihtiyaçlarının karşılanması oluşturmaktadır. Bu amaç ve hedefler çerçevesinde örgütlenen yerel yönetimlerin amaç ve hedeflerine ulaşmasında mevzuatın önemli bir işlevi bulunmaktadır. Ülkemizde ilk kez 1876 Kanun-i Esasi ile başlayan anayasal süreç günümüzde 1982 Anayasası'nın 40 yılı aşkın varlığıyla devam etmektedir.

Türk yerel yönetimlerinin modern ilkeler çerçevesinde örgütlenmesinde bu anayasal süreç önemli bir yol haritası olmuştur. Anayasal sürecin desteklediği yerel yasalarında etkisiyle şekillenen günümüz Türkiye'sinin modern bir yerel yönetim geleneğine sahip olması serüveninde hukuksal çerçeve çizen Türk anayasaları, başta merkezi idare karşısında yerel yönetimlerin hukuksal bir kimlik sahibi olmalarını gösteren tüzel kişilik, devamında yönetsel açıdan kendi kararlarını kendi başlarına alabilen ve uygulayabilen yerel özerklik sahibi birimler olmaları ve nihayetinde tüm bu işlemlerini halkın katılımına yer veren demokratik seçimlerle işletilen yerel demokrasinin hakim olduğu bir sistem içinde gerçekleştirilmeye çalışan bir yerel yönetim anlayışının hakim kılınması istenilmektedir.

Yerel yönetimlerin bu modernleşme sürecinde; her düzeyde seçimle belirlenen meclisleri öngören Kanun-i Esasi, il yönetimi ve bucak yönetimleri özelinde tüzel kişilik ve özerklik sahibi yapılar olduğu vurgusunu yapan 1921 Anayasası, daha merkezîyetçi çizgi sahibi olan 1924 Anayasası, darbe sonucu ortaya çıkan ancak yerel yönetimler açısından modern yerel yönetimlerin temel ilkeleri olan tüzel kişilik, yerel özerklik ve yerel demokrasi konularında önemli katkılar sağlayan 1961 Anayasası ve son olarak 40 yılı aşkın süredir yürürlükte bulunan ve günümüz modern yerel yönetimlerinin ana ilkelerini ortaya koyan 1982 Anayasası yerel yönetimlerin modernleşmesi sürecine ciddi katkılar sunmuşlardır.

Bu zorlu süreçte modern yerel yönetimlerin olmazsa olmaz ilkelerini ifade eden bu hakları uzun uğraşlar neticesinde elde eden yerel yönetimlerin yürürlükte olan 1982 Anayasası kapsamında mevcut durumu değerlendirildiğinde, 1982 Anayasası'ndan kaynaklanan merkezi yönetim lehine yerel yönetimler üzerinde yaşanan güç kayıpları, denetim sorunları ve başta mali yetersizlikler olmak üzere yaşanan eksikliklerin giderilerek yerel yönetimlerin daha işlevsel ve güçlü kılınması adına yerel özerklik ve yerel demokrasi konularında yaşanan sorunların en aza indirilerek, yerel yönetimlerin daha da güçlendirilmesi adına yerel yönetimleri özümseyen yeni bir sivil anayasanın yapılması önem arz etmektedir.

6.KAYNAKÇA

- Acartürk, E. ve Özgür, H. (2004). Yerel Özerklik ve Demokrasi İlişkisi, Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri, *Azerbaycan Belediyelerinin Dünü, Bugünü, Yarını Uluslararası Sempozyum Bildirileri*, Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayını, Bakü.
- Akyol, İ.T. (2021) Yerel Hizmet Sunumunda Alternatif Bir Yöntem: Gönüllü Katılım, (Edit: M. Kara, İ. T. Akyol ve N. Bek), *Güncel Gelişmeler Perspektifinde Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Alıcı, O. V. (2013). Büyükşehir İlçe Belediyelerinin İdari ve Mali Özerkliği, *Yerel Politikalar Dergisi*, 1(1), 127-152.
- Arısal, M. (2023). İstanbul'da Havagazı ve Millileştirme Sonrası Ekonomik Tarihi (1945-1967). *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 25 (1), 1-27.
- Aytaç, F. (1998). Açıklamalı Belediye Kanunu, Seçkin Yayınları 6. Baskı, Ankara.
- Bozlağan, R. (1998). Türk Anayasalarında İdareye İlişkin Düzenlemeler, (Edit: Davut Dursun ve Hamza Al), *Türkiye'de Yönetim Geleneği*, İlke Yayınları, İstanbul.
- Çağlayan, R. (2011). İdare Hukuku ve İdari Yargılama Hukuku, Dinamik Akademi, Ankara.
- Çam, E. (1994). Siyaset Bilimine Giriş, Der Yayınları, İstanbul.
- Çelik, A. ve Taş, A. (2020). Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Özerkliği: Şanlıurfa İlçe Belediyeleri Örneği. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17 (1), 294-320.
- Çetin, Ö. (2015). Türkiye'de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanun'un Dönüşüme Etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20 (2), 247-266.
- Çukurçayır, M. A. (2015). Yerel Yönetimler Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar. Çizgi Kitabevi, Konya.
- Çukurçayır, M.A. (2012). Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, 4. Baskı, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Demir, K. (2014). Özerk Yerel Yönetim Yapısından Federalizme Geçiş. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi*, 4(2), 35-60.
- Ertan, B. (2002). Yerel Yönetim Kavramı. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11(1), 22-30.
- Eryılmaz, B. (2004). Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, Adapazarı.
- Eryılmaz, B. (2016). Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar ve Politikalar, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 9. Baskı, Umuttepe Yayınları.
- Gözler, K. (2000). Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Güler, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi, Ademi Merkeziyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9 (2), 14-29.
- Güneş, A.F. (2013). Büyükşehirlerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılmasının Hukuki Veçhesi ve İşlevsel Sonuçları. *Türk İdare Dergisi*, 476.
- Güven, A. (2020). The Effect Of Local Governance On City Management And Local Democracy In Turkish Public Administration, (Ed: A. Güven), *The Interaction Between Governance, Economy And Democracy*, Lambert Academic Publishing.
- Güven, A. ve Doğan L. (2022). Status Of Municipalities In Terms Of Local Authority In Turkey, (Edt: A. Güven), *Current Perspectives in Social Sciences*, Lambert Academic Publishing.
- Heywood, A. (2015). Siyasi İdeolojiler. (Çeviri: A.K. Bayram), Adres Yayınları, Ankara.
- Heywood, A. (2017). Siyaset Teorisine Giriş. (Çeviri: H.M. Köse), Küre Yayınları, İstanbul.

- Kaya, S. (2011). İl Özel İdarelerinin Değişimi ve Dönüşümü: İstanbul İl Özel İdare Örneği, *Nisan Mayıs Haziran Dış Denetim*.
- Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Genişletilmiş 8. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Kendirci, M. (2017). Time as an Instrument of Building Citizenship in Turkey in the Late Ottoman and the Early Republican Era. *Balkan Studies / Etudes Balkaniques*, 53(2), 326–344.
- Kırışık, F. ve Sezer, Ö. (2006). Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 15(2), 5-30.
- Koçak, Y. (2013). *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Köseçik, M. ve Özgür, H. (2005), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar*, Nobel Yayınları, Ankara.
- Nadaroğlu, H., (2001). *Mahalli İdareler, Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Nalbant, A. (1997). *Üniter Devlet, Yapı Kredi Yayınları*.
- Ortaylı, İ. ve Küçükaya, İ. (2012). *Cumhuriyetin İlk Yüzyılı (1923 – 2023)*. Timaş Yayınları, İstanbul.
- Özbudun, E. (1985). Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Hukuki Niteliği, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, ss.475-503.
- Özmen, A. (2012). Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi*. II/2: 171-175.
- Parlak, B. ve Ökmen, M. (2016). *Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler Teori ve Uygulama*. Ekin Yayınevi. Bursa.
- Pustu, Y. (2005). Yerel Yönetimler ve Demokrasi, *Sayıştay Dergisi*, 57(1), 121-134.
- Sadioğlu, U. ve Ömürganülşen, U. (2014). Yerel Aktörlerin Gözünden “Yerel Özerklik” Sorunsalı: Türkiye’de İl Belediyeleri Örneği, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 50,197-224.
- Sartori, G. (2014). *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*. (Çev. T. Karamustafaoğlu ve M. Turhan). Sentez Yayıncılık, İstanbul.
- Tanör, B. (2016). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*. 26. Baskı. Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- Tekeli, İ. (1983). Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi, *Amme İdaresi Dergisi*, 16(2), 3-22.
- Tunç, B. (2020). Türk Anayasa Tarihinde 1961 Anayasası’nın Yeri ve Önemi. *Karadeniz Araştırmaları*, 17 (67), 657-692.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009), *Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi*, *Bahkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21), 259-287.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2010). *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Yamaç, M. (2020). Türkiye Devleti’nin İlk Anayasası 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, TBMM’nin 100. Yılı ve Millî İrade Özel Sayısı, 204-220.
- Yıldırım, M. (2015). Yerel Yönetimlerde Değişim Yönetimi. *Uluslararası Akademik Yönetim Bilimleri Dergisi*, 1(2), 116-127.
- Yıldırım, S. (1993), *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, IULA-EMME-Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Ortak Yayını, İstanbul.



Gönderiliş Tarihi: 06/06/2023
Kabul Tarihi: 22/06/2023
ORCID 0000-0003-0450-5172

DEMOKRAT PARTİ DÖNEMİNDE KÖYLERİ “BELEDİYELEŞTİRME” ÖNERİSİ: 1951 TARİHLİ KÖY KANUNU TASARISI

Esra DİK¹

ÖZ

1950 seçimlerini kazanarak uzun tek parti dönemine son veren Demokrat Parti (DP) iktidarının en temel savlarından biri ihmal edilen köylerin kalkındırılmasıdır. Bu amaçla kırsal alanın ihtiyaçlarına yönelik politikalar öncelikli kılınmış ve önemli adımlar atılmıştır. Bu adımlardan birisi hazırlıkları 1940'lı yılların sonlarına doğru tamamlanan ve iktidar değişikliği sonrası DP Hükümeti tarafından TBMM'ye sunulan 9/5/1951 tarihli Köy Kanunu Tasarısı'dır. Tasarı, 18/3/1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanununda yer alan hükümleri genişletici ve eksik kalan maddelerini gideren hükümlerle 1950'li yıllar boyunca gündemde kalmış ancak yasalaşamamıştır. Akademik yazın incelendiğinde 1951 tarihli Köy Kanunu Tasarısının bilindiği bununla birlikte tasarının neyi hedeflediğine dair kapsamlı bir çalışmanın bulunmadığı görülmektedir. Bu çalışmanın amacı, DP döneminde köylere olan yaklaşımdan yola çıkarak 1951 yılında hazırlanan Köy Kanunu Tasarısını analiz etmektir. 1951 Tasarısının, köylerin statüsünü belediye sistemine yakınlaştırmaya çalışan köklü bir reform girişimi olduğu çalışmanın ana iddiasını oluşturmaktadır. Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi kaynaklarından erişilen ve birinci elden arşiv kaynaklarıyla hazırlanan bu araştırmada, TBMM Zabıt Cerideleri ve dönemin bürokratlarınca İdare Dergisi'nde kaleme alınan makalelerden yararlanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Demokrat Parti, köyler, 1951 Tarihli Köy Kanunu Tasarısı, Belediyeleşirme, Reform.

Jel Kodu: D73-H83-L38-H79

PROPOSAL TO “MUNICIPALIZATION” VILLAGES IN THE PERIOD OF THE DEMOCRATIC PARTY: THE 1951 VILLAGE LAW DRAFT

ABSTRACT

One of the main arguments of the Democratic Party (DP) government, which ended the long single-party period by winning the 1950 elections, is the development of neglected villages. For this purpose, policies regarding the needs of rural areas have been prioritized and important steps have been taken. One of these steps is the Draft Village Law dated 9/5/1951, the preparations of which were completed towards the end of the 1940s and submitted to the Parliament by the DP Government after the change of power. The bill remained on the agenda throughout the 1950s with provisions expanding the provisions in the Village Law No. 442 dated 18/3/1924 and eliminating the missing articles, but it could not be enacted. Although the 1951 Village Law Draft is known in the academic literature, there is no comprehensive study on what the draft aims at. The aim of this study is to analyze the Village Law Draft prepared in 1951, based on the approach to villages during the DP period. The main claim of the study is that the 1951 Village Law Draft is a radical reform initiative that tries to bring the status of villages closer to the municipal system. In this research, which was accessed from the sources of the Republic Archive of the Presidency of State Archives and prepared with first-hand archival sources, the articles written in the Journal of Administration by the Grand National Assembly of Turkey Minutes and the bureaucrats of the period were used.

Keywords: Democratic Party, villages, Draft Village Law of 1951, municipalization, reform.

Jel Codes: D73-H83-L38-H79

¹ Doç. Dr. Mersin Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, esradik@mersin.edu.tr

1. GİRİŞ

1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu, belirli bazı değişiklikler dışında bugün hala yürürlüktedir. Kanunu kökten değiştiren bütüncül yeni bir köy kanunu bugüne kadar çıkarılamamıştır. Ancak yeni bir köy kanununa ihtiyaç olduğu söylemi politik gündemde her dönem yerini almıştır. Bu araştırmanın konusu, 1951 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) Demokrat Parti (DP) Hükümeti tarafından sunulan Köy Kanunu Tasarısı'dır.

Tasarı, DP döneminde sunulmakla birlikte hazırlık süreci 1946 yılına kadar gitmektedir. Peker Hükümeti tarafından 1946 yılından itibaren yeni bir köy kanunu fikri üzerine gidilmiş ve 1947 yılında ilk taslak ortaya çıkarılmıştır. Ancak Meclis gündemine taşınması 1951 yılında gerçekleşmiştir. Söz konusu tarihten 1954 yılına kadar Meclis gündeminde yer alan Köy Kanunu Tasarısı, daha önceki değişikliklere nazaran kapsamlı bir revizyon getirmektedir. 442 sayılı Kanunun eksik kaldığı yerleri telafi etmek amacıyla hazırlanan Köy Kanunu Tasarısının, belediye sistemi model alınarak köy yönetimlerini güçlendirmeyi amaçlayan en kapsamlı reform girişimi olduğu söylenebilir. Ancak bu Tasarı uzun müzakere sürecine karşın yasalaşamamıştır.

Köylerin hem yönetsel kapasitesinin artırılması hem de mali alanda güçlendirilmesi amacıyla hazırlanan Tasarı, farklı boyutlarıyla köylere olan bakış açısını genişletmiştir. Köy işlerinin sınıflandırılması, iş programlarının yapılması, köy yönetim organlarının görevleri, seçimler, köy bütçesi gibi birçok başlıkta yenilik getirmektedir. Mahalli idarelerin temel yönetsel birimi olan belediyelerin yapısının köylerde de kurulması Tasarının ana çerçevesini oluşturmaktadır. Yeni düzenleme girişimi; belediyelerin yönetim organlarının, gelirlerinin, imar ve iskân gibi görevlerinin köy yönetim sistemine aktarımı olarak nitelendirilebilir. Nitekim Tasarı, uzun yıllar boyunca varlığını koruyan köy derneklerini kaldırmakta ve köy meclislerini getirmektedir. Gelirler açısından salmanın kaldırılması önemli bir gelişme olmakla birlikte tıpkı belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay gibi köyler için de bir pay verilmesinin önerildiği görülmektedir. Bir nevi 1920'ler boyunca tartışılan komün sistemi bu Tasarı ile yeniden kurgulanmıştır. Tasarı, köylerin Osmanlı'dan bu yana geliştirdikleri bünyesini kökten değiştirmek istemiştir.

1951 Köy Kanunu Tasarısı tam metnine Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivi Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi kısmından ulaşılabilmektedir (CA: 09.05.1951, Yer Bilgisi: 51-306-4). Tasarı gerekçesi ile birlikte, 153 maddeden oluşmaktadır. İçişleri Bakanlığınca hazırlanan ve Bakanlar Kurulu tarafından 10/04/1951 tarihinde TBMM'ye taşınması kararlaştırılan Köy Kanunu Tasarısı, Başbakan Adnan Menderes imzasıyla gerekçesi ile birlikte 9/5/1951 tarihinde sunulmuştur. 1951 Tasarısı, 1953 yılına kadar gündemde kalmış ve 1953 yılında Adalet ve İçişleri Komisyonlarının değişiklikleriyle yeniden TBMM'ye sunulmuştur.² İçişleri Komisyonu 1953 yılında yaptığı kapsamlı revizyonla Tasarının içeriğini önemli ölçüde değiştirmiştir. 1953 yılında son hali üzerinden TBMM'de yeniden görüşmeler başlamış ancak maddeler üzerinde mutabık kalınamamıştır. 1954 yılına gelindiğinde tasarı gündemden kalkmış ve tali düzenleme önerileri getirilmiştir. 1956 yılında Meclis tutanaklarında bir köy kanunu tasarısının İçişleri Komisyonuna havale edildiği görülmekle birlikte bu önerinin tam metnine ulaşılamamıştır. Dolayısıyla 1951 Tasarısı ile içeriğinin aynı olup olmadığı bu araştırma çerçevesinde bilinmemektedir (TBMM Tutanak Dergisi, 16 Mayıs 1956: 330). Yayla tarafından 1968 yılında kaleme alınan "Köy Hizmet Teşkilatı-Yeni Bir Kuruluş Denemesi" başlıklı eserde, 1956 Köy Kanunu Tasarısı'ndan bahsedilmektedir. Yayla'nın ifade ettiği üzere bu Tasarı; köyün tarifini genişletmiş, köy sınırının çizilmesi usulünü nizamnameye bırakmış, köy orta mallarının muhafazasına dair zabıta tesis edilmiş, mecburi ve ihtiyari işler ayrımı kaldırılmış, köy derneğinden söz edilmemiş, seçimler detaylı düzenlenmiş ve salma kaldırılırken yeni gelir kaynakları belirlenmiştir. Bu bilgiler çerçevesinde 1951 Tasarısının 1956 yılına kadar sürekli revize edilerek gündemde kaldığını söylemek mümkündür (Yayla, 1968:32).

Araştırmada önce, DP iktidarı döneminde köylere olan yaklaşıma kısaca değinilecektir. Ardından kapsamı ve içeriği itibarıyla bugüne ışık tutacak nitelikte yeni hükümler getiren 1951 tarihli Köy Kanunu Tasarısı'nın gerekçesi ve madde düzenlemelerine yer verilerek, 1953 yılında İçişleri Komisyonu

² Adalet Komisyonu Raporu için ayrıca bkz: TBMM Adalet Komisyonu, Esas No. 1/185, Karar No. 44, 13 Haziran 1952. İçişleri Komisyonu için ayrıca bkz: TBMM İçişleri Komisyonu, Esas No. 1/185, Karar No.31, 30 Ocak 1953.

tarafından TBMM'ye sunulan son hali (metin içerisinde "1953 Revizyonu" olarak adlandırılacaktır) üzerinden getirilmek istenen yeni hükümler incelenecektir.

2. DEMOKRAT PARTİ DÖNEMİNDE KÖYLERE YÖNELİK YAKLAŞIM

1950 yılı nüfus sayımına göre Türkiye nüfusu, 20,947,188 kişidir (Baykal, 2019: 23, 57). Kırsal nüfus halâ baskındır. 1950'li yıllar, köylerin zorlu koşullar karşısında gücünün tükendiği 1940'lı yılların yükünü devralmıştır. 1940'lı yıllar kıtlık yıllarıdır. Öyle ki, Celal Bayar 1/5/1948 tarihinde dönemin Başbakanı Hasan Saka'ya çektiği telgrafta, Tokat ilinin Taşova köyünde açlıktan ölümlerin yaşandığı, ciddi gelir darlığı olduğu ve bölgeye yardım edilmesini rica etmiştir (Dik, 2009:1008). 1950 yılında tek parti iktidarına son veren Adnan Menderes, gücünün yokluk yıllarından yorgun düşmüş köylerden yükseldiğinin farkında olarak, göreve geldiği günden itibaren ülkenin en ücra yerlerine kadar hizmet götürmeyi öncelikli hedef olarak görmüştür. Bu nedenle kırsal alana yönelik politikalarında o döneme kadar eksik bırakılmış hizmetleri telafi etmeyi görev edinmiştir.

DP iktidarının (1950-1960), kırsal alana yönelik politikaları, köye hizmet ve köylü üzerindeki yüklerin azaltılması temelinde şekillenmiştir. İçme suyu ihtiyacı başta olmak üzere; köy yolları, köy okulları, toprak dağıtımı, mükellefiyetlerin azaltılması gibi çalışmalar bu dönemde ön plandadır.

Köylü üzerinde etkisi en çok hissedilen konulardan biri, köylerde içme suyu sorununun giderilmesidir. Köylere içme suyu bağlanmasından dolayı arşiv kayıtlarında çok sayıda teşekkür telgraflarının olduğu görülmektedir.³ 14/7/1956 tarihli İzmir Cumaovası Görece Köyü Muhtarı Nihat Sertel'in köylerinde yapılacak su bayramına Başbakan Adnan Menderes'i davet ettiği telgraf duyulan minneti göstermektedir (BCA, 30-1-0-0. Yer Bilgisi: 20-114-4).

DP iktidarının en etkili söylemlerden biri köylü üzerindeki mükellefiyetlerin azaltılmasıdır. Bu amaçla bazı düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Örneğin köy okullarında ve diğer bina inşaatlarında köylünün bedenen çalışma zorunluluğu ortadan kaldırılmıştır (Resmi Gazete, 11 Ağustos 1951).

Toprak meselesi, DP iktidarının en zorlu sınavlarından biridir. Bir yandan toprak dağıtımını bekleyen köylü diğer yandan büyük toprak sahiplerinin tutumu, TBMM Meclis görüşmelerinde uzun soluklu tartışmaları beraberinde getirmiştir. Topraktaki düzensiz/belirsiz mülkiyet dağılımı ve kayıtların yetersizliği genel görünümü tespit etmeyi zorlaştırmaktadır. Bu nedenle DP iktidarı döneminde tapu ve kadastro alanında önemli adımlar atılmış ve 9/7/1954 tarihinde çıkarılan 5602 sayılı Tapulama Kanunu ile il ve ilçelerin belediye sınırları dışında kalan bütün nahiye ve köylerdeki tapusuz gayrimenkuller kayıt altına alınmıştır (Özçelik ve Tunç, 2017:467). Köyler arasında büyük çatışmalara yol açan sınır uyuşmazlıklarının giderilmesi için de gerekli düzenlemeler yapılmıştır. DP döneminde, köylerin sınırlarının tespitine dair Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivi Başkanlığı'nda yaklaşık 213 arşiv kaydı bulunmaktadır. Özellikle ilçe sayısındaki artış bağlılık değişikliklerini de beraberinde getirmiştir.

DP iktidarının politik söylemi ağırlıklı olarak tek parti dönemi uygulamalarının eleştirisi üzerinden ilerlemiştir. 27/1/1954 tarihli 6234 sayılı Kanun ile köy enstitüleri ve ilk öğretmen okullarının birleştirilerek köy enstitülerinin varlığına son verilmesi bunlardan biridir (Resmi Gazete, 4 Şubat 1954). Toprak reformu da yine eski döneme tepkisel olarak yeniden formüle edilmiş konuların başında gelir. 1945 yılında çıkarılan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, topraksız ya da az toprak sahibi çiftçilere arazi dağıtımını yaparak kırsal alanda eşitsiz mülkiyet ilişkilerini telafi etmeyi amaçlamıştır. O dönemde Adnan Menderes, Celal Bayar, Refik Koraltan ve Fuat Köprülü tarafından Kanun'a karşı sunulan dörtlü takrir, konunun sadece büyük toprak sahiplerini rahatsız eden bir durumdan ziyade siyasi bir ayrışmanın da tetikleyicisi olduğunu göstermiştir. 1950 yılında seçimleri kazanan DP iktidarı toprak reformuna olan ihtiyacın da farkındadır. Bu nedenle iktidara gelir gelmez bu alanda düzenlemeleri gerçekleştirmiştir.

Cumhuriyet döneminde toprak dağılımına ilişkin ilk veriler, 1950-1952 arası dönemde toplanmıştır. 1950 Ziraat Sayımı'na göre köylerde yaşayan 2.760.304 ailenin 336.860'ı topraksızdır (Köymen,

³ Örnek bir telgraf için bkz: Cumhuriyet Arşivi (CA), Köylerine Götürülen İçme Suyundan Dolayı Maden İlçe İdare Kurulunun Teşekkür Telgrafi: "Yapıcı kudretine inandığımız yeni hükümetimizin bu yıl köylerimizde akıttığı fenni ve sıhhi içme suyundan dolayı halkımız ile birlikte duyduğumuz sevinç ve minnettarlığımızı zatı devletlerine arz etmeye karar verdik" (Belge Tarihi: 29.12.1954, Yer: 18-106-44).

1999:19). Bu dönemde dağıtılan toprak miktarının önceki döneme oranla büyük fark yarattığı görülmektedir. 1950 yılından 1959 yılına kadar 10 yıl süre zarfında toplamda 4.085 köyde 322.061 aileye arazi dağılmıştır (Yurtoğlu, 2014: 49). 1953 yılına dair bir arşiv kaydındaki; “geçen yıl 39.247 çiftçi ailesine 2.098.761 dönüm toprak tevzi ve köy hükmi şahıslarına 1.189.602 dönüm mera tevzi ve tahsis olunmuştur. Bugüne kadar kamulaştırılarak dağıtılan arazinin yekûnu 501.419 dönüm bedeli 5.347.951’dir. Dağıtılan hazine topraklarının bedelleri yekûnu ise 44.927.784 liradır” şeklindeki açıklamadan dağıtılan toprakların hazine arazisi olduğu görülmektedir (CB Devlet Arşivi, Belge Tarihi; 06.08.1954, Yer Bilgisi: 29-170-1).

1948 yılından itibaren Marshall yardımlarının başlamasıyla birlikte tarımda makineleşme süreci köylere olan ilgiyi yükseltmiştir. Makineleşmeyle birlikte traktör ve zirai aletlerin hızla yayılması, üretimi doğrudan etkilemiştir. Bu sürece tarımsal kredi ve desteklerin eklenmesiyle birlikte tarımsal gelişmenin hız kazandığı görülmektedir (Sevilay, 2014:77). 1950’li yıllarda belli bir dönem makineleşmenin etkisinin ürün artışındaki gücü görülse de bir süre sonra insan gücünün yerini alan makineler nedeniyle kırdan kente göçler başlamıştır. Ancak kırsal alana yönelik politikalar dönem boyunca ağırlığını korumuştur.

3. YENİ BİR KÖY KANUNUNA OLAN GEREKSİNİM: 1951 TARİHLİ KÖY KANUNU TASARISI

1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu, yürürlüğe girdikten sonra 1950 yılına kadar; 14 Aralık 1925, 21 Mayıs 1928, 28 Ekim 1933, 6 Haziran 1934, 11 Temmuz 1939, 25 Eylül 1941 ve 7 Temmuz 1950 tarihlerinde sırasıyla; 684, 1256, 2329,2491,3664,4114,5672 sayılı kanunlarla yedi defa değişikliğe uğramıştır. Bu araştırmanın konusunu oluşturan 1951 tarihli Köy Kanunu Tasarısının, fikri temelleri, 1946 yılına kadar gitmektedir. Belediye Bankası’nın 1946 yılında İller ve Belediyeler adı altında yeniden formüle edilmesi sürecinde kurumun her yıl sağlayacağı kârdan köylerin de pay alması öngörülmüş ve tıpkı belediyeler gibi köylerin de ekonomik olarak güçlenmesi için ilk adım atılmıştır. Ancak esaslı değişiklik talebi yeni bir köy kanunu tasarısının hazırlanmasıyla ortaya çıkmıştır. 1946 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından bir köy kanunu tasarısı hazırlandığı ve 1947 yılında toplanan Birinci İdareciler Kongresi’nde görüşüldüğü kayıtlarda mevcuttur (Çiner, 2009:708-709). Birinci İdareciler Kongresi’nin açılış konuşmasında İçişleri Bakanı Şükrü Sökmensüer’in “*Tetkikinize sunulan tasarılar arasında bir de köy kanunu tasarısı bulacaksınız. Bu tasarı bugünkü köy kanunumuzun ruhunu aynen muhafaza etmekte ve onda yer alan prensip ve esasları bozmamakta, ancak teferruata ait bazı hükümleri ihtiva eylemektedir*” (Sökmensüer, 1947: 25) sözleri Tasarı’nın fikri köklerinin 1947 yılında olgunlaşmış olduğunu kanıtlamaktadır. Hasan Saka döneminde de köy kanunu değişikliği isteği sürmüştü ve İçişleri Bakanı Hüsrev Göle, 8/3/1948 tarihinde Köy Kanununun değiştirileceğini açıklamıştır (Dik, 2009: 1002).

Hükümetlerin ısrarcı tutumuna karşın yeni bir köy kanununun yasalaşması konusunda bir ilerleme kaydedilememiş ve DP dönemine kadar rafa kaldırılmıştır. 1951 yılında Köy Kanunu Tasarısı Meclis gündemine yeniden gelmiştir. Tugal, İdareciler Kongresi’nden 1951 yılına kadar geçen sürede hazırlıkları süren Köy Kanunu Tasarısına dair gelişmeleri şu şekilde aktarmaktadır (Tugal, 1951:47)

Kongrenin Köycülük komisyonunda bu tasarının incelenmesi için pek az bir zaman ayrılabilmiş olması tasarı üzerinde lâyikiyle durulmasına imkân vermemiş olmakla beraber, yine bu dar zamanda mümkün olabilen değişiklikler düzeltmeler ve ilâveler yapılarak hazırlanan metin kongreye sunulmuş ve kongrece de hemen aynen kabul edildikten sonra İçişleri Bakanlığının kanunlaşmasına çalışacağı tasarılar arasına girmiş bulunuyordu. Fakat 1950 yılına kadar bu hususta her hangi bir teşebbüs alınmamış ve bu tasarı da diğer bazı tasarılar gibi dosyasında kalmıştı. 1950 yılında bu tasarı İçişleri Bakanlığınca tekrar gözden geçirilip bazı ek ve tâdillere tâbi tutulduktan sonra bakanlıklar arası bir komisyon tarafından da incelenmiş ve bu son tetkik sırasında yapılan az çok önemli sayılabilecek düzeltmeler ve ilâvelerle tasarı Başbakanlığa sunulmuş ve oradan da 1951 yılının Mayıs ayında Büyük Millet Meclisine tevdi olunmuştur. Tasarı, halen Büyük Millet Meclisi İçişleri Komisyonunca teşkil edilen bir tâli komisyonda esaslı tetkiklere tâbi tutulmuş olup bu incelemeler sonunda daha bir hayli değişikliklere uğrayacağı sanılmaktadır.

1951 yılında sunulan Tasarı üzerine tartışmalar 1953 yılına kadar sürmüştür. 1953 yılında İçişleri ve Adalet Komisyonlarının yeniden düzenlemesiyle TBMM gündemine gelmiştir. Yeniden görüşmeler

sırasında milletvekillerinin Tasarının yasalaşamamasını eleştirdikleri görülmektedir. Adana Milletvekili Cezmi Türk'ün “*Köy Kanunu Meclise girmiş ve tarafınızdan iyi beğenilmediği için komisyona gönderilmiştir. Ve doğum sancıları içindedir*” sözleri durumu özetlemektedir (Türk, 1953:340).

Köy Kanunu tasarısının gündemi uzun süre işgal etmesi bir yana muhtar ve ihtiyar meclisi seçimlerinin yeni bir kanun çıkarılacak gerekçesiyle ertelenmesi de bu süreçte tepkiyle karşılanmıştır. İkinci kez meclise erteleme talebi ile gelindiğinde Meclis üyeleri bu duruma şiddetle karşı çıkmıştır. Hamdi Orhon ; “*Arkadaşlar, 1950’ de bir kanun yaptınız. Mürekkebi kurumamıştır. Bu kanunla muhtar ve köy ihtiyar heyeti seçimlerinin müddeti iki yıldır. Üzerinden altı ay geçmeden, daha mürekkebi kurumadan bir kanun daha, 9 ay temdit. Üzerinden yedi ay geçmeden bir kanun daha bir yıl temdit. Arkadaşlar, bu olmaz, hakkımız değildir*” sözleriyle eleştirilerini dile getirmiştir (Orhon, 1953b:782). İçişleri Komisyonu Başkanı Rükneddin Nasuhioğlu “*Bilhassa şunu arzetmek sterim ki, bu Köy Kanunu sabık iktidar zamanında iki defa bu Meclise gelmiş ve devresi zarfında intaç edilememesi yüzünden bu Mecliste kadük olmuştur. Bu itibarla bu kanunu çıkarmak hususu üzerinde Yüksek Meclis hassasiyetle durursa bunun maddelerine geçelim, her madde üzerinde dikkatle durarak ona göre madde madde çalışalım ve bu kanunu iyi bir şekilde çıkaralım*” diyerek yeni bir köy kanunun çıkarılmasına karşı duyulan kuvvetli isteği ifade etmektedir (Nasuhioğlu, 1953:317).

Tasarı uzun müzakare sürecine karşın yasalaşamamıştır. Ancak getirmek istediği hükümler itibariyle ve köy yönetimlerinde radikal bir değişiklik talep etmesi nedeniyle önemli bir reform girişimi olarak değerlendirilmelidir. Günümüzde köy kanunu değişikliği üzerine yapılan çalışmalara referans olduğu görülmektedir.

3.1.1. 1951 Köy Kanunu Tasarınının Gerekçesi

Tasarı incelendiğinde uzun bir gerekçe kısmının olduğu görülmektedir. Köy yönetimlerinin; “*doğal, coğrafi, tarımsal, ekonomik ve sosyal bünyeleri içinde sürekli artan ve gelişen ortak çıkarlarını ve mahalli müşterek hizmetlerini gereği gibi karşılayabilmeleri amacıyla gelişkin muhtar bir idareye ve bu idarenin bugünkü kalkınma temposuna uyan demokratik teşkilata sahip olmaları zamanı geldiğinin*” farkında olarak tasarının hazırlandığı ifade edilmektedir. 1951 yılı itibariyle 35596 köy bulunmaktadır. Nüfusu 150’den fazla köy sayısı 29442’dir. Nüfusu 150’den aşağı köy sayısı 5654’tür. Köylere bağlı mahalle oba gibi parçaların dahil olduğu halde bütün köy sayısı 59731’dir. Tasarı bu rakamlara dikkat çekerek düzenleme yapılması gerekliliğini vurgulamakta ve ne tür bir genişleme hedeflediklerini açıklamaktadır. 1951 Tasarısı, 159 maddeden; 1951 Tasarısını değiştiren 1953 Revizyonu 153 madde ve geçici 6 maddeden oluşmaktadır. Araştırmada her iki metin dikkate alınarak aralarındaki farklılıklar açıklanmaya çalışılacaktır. 442 sayılı Köy Kanunu ile de ayrıştıkları noktalara vurgu yapılacaktır. Tasarı çok kapsamlı olduğu için tüm madde düzenlemelerinin bu araştırma kapsamında açıklanması çok zordur. Bu nedenle öne çıkan değişim talepleri üzerinden inceleme gerçekleştirilecektir.

1951 Tasarısının en önemli unsuru, Belediye Kanunu hükümlerinden esinlenerek yeni bir köy yönetim rejiminin belirlenmeye çalışılmasıdır. 1953 Revizyonu ile bu amaç daha belirgin hale gelmiş ve köy yönetimlerinin tıpkı belediyeler gibi çalışmasının önünü açacak hükümler eklenmiştir. Köylü üzerindeki mükellefiyetlerin azaltılması ve köylerin ekonomik olarak güçlendirilmesi temel hedeftir. Köyün zorunlu ve ihtiyari görevleri ayrımının kaldırılması ve getirdiği iş programlarıyla gerçekleşmesi mümkün olan hizmetlerin programa bağlanması böylelikle ekonomik bakımdan geride olan köylerin rasyonel bir ajandasının olması önemli bir yeniliktir. Salmanın kaldırılarak köylü üzerindeki yükü azaltmak ve Belediye Kanunu’nda olduğu gibi köy gelirlerini çeşitlendirmek dikkat çeken diğer düzenlemelerdir.

3.1.2. Köyün Tanımı

1924 tarihli Köy Kanunu, nüfusu 2000’den aşağı yerlere köy, 2000 ile 20.000 arasında olanlara kasaba ve 20.000’den fazla nüfusu olanlara şehir demiştir. Nüfusu 2000’den aşağıda olsa da eğer belediye teşkilatı bulunuyorsa Belediye Kanunu’na tabi olacağını hükmetmiştir. Ardından 2nci maddesinde köyü; “*cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler*” diyerek köyü tanımlamıştır. Bu tanımlamada iki unsur belirleyicidir. Bunlardan birincisi nüfus ölçütüdür. Kanun köyü nüfus esaslı tanımlarken bir yandan kasaba ve şehirleri de birbirinden ayırmıştır. İkincisi köyü sahip oldukları

unsurları (orta mallarına sahip olma gibi) ile birlikte tanımlamıştır. 1951 Tasarısı, öncelikle nüfus ölçütünü 3000'e çıkarmış ve köyü şu şekilde tanımlamıştır:

Köy, bu kanun ve diğer kanunlarla verilen işleri gören, taşınabilen ve taşınamaz mallarla hak ve vecibelere sahip olan tüzel kişiliği haiz bir varlıktır. Okul, cami, mera, otlak, yaylak, baltalık ve harman yeri gibi orta malları bulunan, toplu ve dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler. Nüfusu 3000' den aşağı köylerde bu kanun tatbik olunur. Nüfusu 150'den az olan köylerin bu kanunda yazılı işlerden hangilerini göreceği seçim dönemi başında köy derneği kararı üzerine merkez ilçelerinde valilerin, mülhak ilçelerde kaymakamların tasvibiyle tesbit olunur. Belediye idaresi kurulmayan nüfusu 3000'den yukarı köylerde de bu kanun tatbik edilir (1951 Tasarısı/Madde 1)

1953 yılında İçişleri Komisyonu köyün tanımı açısından bir değişiklik önermiş ve maddeye “belli bir sınır içinde yaşayan” nitelemesi getirmiştir.

Köy, belli bir sınır içinde yaşayan insanların umumi ve müşterek ihtiyaçlarını sağlayan taşınabilen ve taşınamayan mallarla haklara sahip olan hükmi şahsiyeti haiz bir varlıktır. Okul cami, mera otlak, yayla, bataklık, harman yeri, sıvat ve sulak gibi umuma ait orta malları bulunan toplu veya dağınık evlerde oturan ve nüfusu (3000)' den aşağı olan yurtlar, bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler (1953 Revizyonu/ Madde 1). Belediye idaresi kuruluncaya kadar nüfusu (3000)'den yukarı köylerde de bu kanun tatbik edilir (1953 Revizyonu/ Madde 2)

İlk tasarıda yer alan “nüfusu 3000'den az olsa da il ve ilçe merkezlerinin kasaba sayılacağı ve Belediye Kanunu'na tabi olacağı” hükmü kaldırılmıştır. Belediye idaresi kuruluncaya kadar nüfusu 3000'den yukarı köylerde de bu kanunun uygulanacağı maddesi korunmuştur. O dönemde yürürlükte olan 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu “*Muayyen bir arazi üzerinde Hükümetçe yeniden kurulan ve nüfusları 2.000 den fazla olan yerlerde hudutları gösterilmek suretiyle Dahiliye Vekaletinin teklifi ve Reisicumhurun tasdiki ile belediye kurulur. Vilayet ve kaza merkezlerinde nüfusları ne olursa olsun belediye kurulması mecburidir*” demektedir. Birçok vekil bu hükme istinaden Köy Kanunu ile Belediye Kanunu arasında bir çelişki doğabileceğini ileri sürmüştür. Bazıları ise aksine Köy Kanununun bir alternatif sunduğu ve nüfusu 3000'den yukarı olan yerlerde de istenirse Köy Kanunu hükümlerine tabi olabileceğini ve bu durumun demokratik kaidelere uygun olduğunu iddia etmiştir. Gümüşhane Milletvekili Ahmet Kemal Varınca, nüfusu 2000'den fazla olan yerlerde zaten belediye kurulduğunu ve çoğu köyün imece ve salma gibi yükümlülüklerden kurtulup belediye olmaktan kaynaklı bazı gelirlerin olacağı varsayımı ile hareket ettiklerini ancak umduklarını bulamadıklarını “*biz belediye nizamını şehirlerde bile tatbik edemiyoruz, nerde kaldı ki, köylerde tatbik edeceğiz. Bu durumda bulunan birçok köyler bugün Köy Kanununa dönmek istiyorlar*” sözleriyle ifade etmiştir (Varınca, 1953:360).

1951 Tasarısı ve onu değiştiren 1953 Revizyonu arasında köyün tanımındaki değişiklik dikkat çekicidir. 1951 Tasarısı'nda köyün üstlendiği işlev “*bu kanunla ve diğer kanunla verilen işleri gören*” şeklindeki, 1953 Revizyonun'da “*belirli sınırlar içinde yaşayan insanların umumi ve müşterek ihtiyaçlarını sağlayan*” olarak değiştirilmiştir. Umumi ve müşterek ihtiyaç tanımlaması köylerin yetkisinin üstünde geniş bir tanımlamadır. Kamu tüzel kişiliği vurgusu da tanım içerisine alınmıştır.

Bir diğer unsur nüfusu yüz elliden az olan yerlerdeki statü ile ilgilidir. Tasarı, tüm köy yerleşmelerini kapsayacak şekilde bir çalışmanın sonucu olarak ortaya çıkmıştır. 442 sayılı Köy Kanunu'nun 89 ncu maddesi Kanunun kadın ve erkek nüfusu yüz elliden yukarı olan köyler için olduğunu belirtilmiştir. Maddeye göre “*nüfusu yüz elliden aşağı olan köyler bu kanuna göre köy ahalisinden seçim hakkı olanların yarısından çoğunun istemesiyle etrafındaki bir saat ve ondan aşağı olan köylerden birine bağlanırlar veyahut vali veya kaymakam bu kanunun hangi maddeleri yapılacağını ayrıca emreder. Bu kabil köyler hiçbir köye bağlanmaz ve vali veya kaymakam da hiçbir emir vermezse eski göreneklerine göre işlerini yaparlar*”. Buradaki eski göreneklere göre işlerini yapacakları ibaresi Tasarı'da yer almamıştır. 1953 Revizyonunda “*vali ve kaymakam hiçbir emir vermezse gelenek ve görenekle idare edilebileceklerine müteallik bir fıkrayı da muhtevi olan ve daima köyde ikilik yaratan ve bu gibi köyleri birçok imkan, hak ve salahiyetlerden mahrum eden 89 uncu maddenin son fıkrasındaki bu hükmü tasarıya alınmamıştır*” ifadesi bulunmaktadır. Özellikle kaymakam ve valinin doğrudan müdahalesinin olmasının anti demokratik olduğu iddia edilmiştir.

3.1.3. Köy Yönetimi

1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu köy yönetimini üç temel organa özgülemiştir: Muhtar, İhtiyar Meclisi ve Köy Derneği. 442 sayılı Köy Kanunu'nun 20 nci maddesine göre her köyde bir köy derneği, bir köy muhtarı, bir de ihtiyar meclisi bulunur. 24 ncü maddeye göre “*köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçmeğe hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasına köy derneği derler. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları doğrudan doğruya köy derneği tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçilir. Köy muhtarı ihtiyar meclisinin başıdır*”. Köy Kanunu bu hükümleriyle çağının ötesinde demokratik bir kanundur. Özellikle köy derneğinde, herhangi bir sınırlama koymadan köyün bütün kadın ve erkeklerini kapsaması ilerici bir uygulamadır.

Köyün organlarının tanımlanmasında 1951 Tasarısı önemli değişiklikler önermekle birlikte asıl değişiklik 1953 Revizyonu ile sunulmuştur. 1951 Tasarısının ilk halinde, 5 nci maddesinde, köy idaresinin organları üç başlıkta toplanmıştır: 1) Köy derneği 2) Köy ihtiyar meclisi 3) Muhtar. Bu ayrıma göre köy derneği, bu kanuna göre seçim hakkına haiz köylü vatandaşların bir araya gelmesiyle meydana gelen topluluktur. Muhtar, köy ihtiyar meclisinin başı ve köy tüzel kişiliğinin icra organıdır. Görüleceği üzere köy derneğinin sadece seçilme hakkına haiz kişiler tarafından meydana geleceği hükmü getirilmiştir. Tasarının ilk halinde büyük bir değişiklik yoktur. Ancak 1953 Revizyonu köy yönetimlerini belediye yönetimlerine yakınsayarak çok daha farklı bir köy yönetimi kurgulamıştır. Belediye yönetimlerinde olduğu gibi Meclis+Encümen+Başkan üçlemesi köy yönetimlerinde de yaratılmak istenmiştir.

1953 Revizyonuna göre; köy idaresinin organları üç türdür; 1) Köy Meclisi 2) Köy İhtiyar Heyeti 3) Muhtar. Köy meclisi, köy ihtiyar heyeti karar ve denetim; muhtar temsil ve icra organıdır (Madde 30). Köy meclisi üyeleriyle, muhtar köy seçmenleri; köy ihtiyar heyeti de köy meclisi tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilecektir (madde 31).

Köy meclisleri, köyün nüfusuna oranla halk tarafından seçilen üyelerden oluşmaktadır.⁴ Bu anlamda belediye meclisinin seçimlerine benzemektedir. Revizyon köy derneklerini kaldırmaktadır. Onun yerine Köy İhtiyar Heyeti getirilmiştir. Köy İhtiyar Heyeti, belediyelerdeki encümene denk gelecek şekilde nüfusu 500'e kadar köylerde 2, nüfusu 501'den fazla köylerde 4 olmak üzere bir yıl için her yıl Ocak ayında köy meclisince gizli oyla seçilmektedir. Bir yıl için seçilme koşulunun olması belediye encümeni mantığına yaklaştırmaktadır. Köy ihtiyar heyetinde; köy başöğretmen veya öğretmeni, varsa o köyün kooperatif başkanı ve kooperatif birden fazla ise aralarında seçecekleri biri doğal üye olarak bulunacaktır (madde 31).

Köy meclisleri ve muhtarın seçim süresindeki değişiklik de önem taşımaktadır. O zamana kadar muhtar ve ihtiyar meclisi seçimleri iki senede bir yapıldığı için sık sık seçime gidiliyordu. Bu süre Tasarı'da dört seneye çıkarılmıştır. Köy seçimlerinin siyasi olmaktan ziyade mahalli seçimler olduğu dikkate alınarak bu seçimlere siyasi partilerin resmen iştirakleri ve aday göstermeleri usulü kabul edilmemiştir. Tasarının getirmek istediği bir diğer yenilik muhtarlardan görevini yapmayanların vali ve kaymakamlar tarafından görevinden uzaklaştırılmasının önüne geçilerek, muhtarların sırasıyla ihtar, para cezası ve en sonra kovuşturma yoluyla cezalandırılmalarıdır. Bu demokrasi adına bir yenilik olarak görülmektedir.

Dört senede bir seçilen milletvekili, belediye ve il genel meclisi üyeleri seçimine paralel olmak üzere muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin de dört senede bir seçilmesi Tasarının 33 ncü maddesiyle önerilmiştir. Seçim masraflarının yükünün il özel idare bütçelerini etkilememesi için masrafların köy sandıklarından yapılması ancak köylerde birlik sağlanması adına basılı kağıtların Adalet ve İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak örneklere göre il özel idarelerinden temin edilmesi önerilmiştir (Madde 48). Seçim günü kış şartlarının zorluğuna istinaden Şubat ayından Kasım ayına alınmıştır.

⁴Nüfusu 100' e kadar köyler için 4; 101'den 300'e kadar köyler için 6; 301'den 500'e kadar köyler için 10; 501'den 1000'e kadar köyler için 14; 1001'den 2000'e kadar köyler için 18; 2001'den yukarısı köyler için 20'dir.

Köy yönetimlerinin; görev, yetki ve sorumlulukları, toplanma biçimleri, çalışma şekilleri ve görecekleri işler detaylı olarak düzenlenmiştir. Bunlardan bazıları şu şekildedir:

- Köy Meclisi toplantıları yılda üç defa gerçekleşir. Birinci toplantı Ocak ayının ilk haftasında (en fazla on beş gün), ikincisi Mart ayında ve üçüncü toplantının ne zaman olacağı son toplantıda kararlaştırılır. Olağanüstü toplantılar bir haftayı geçemez (madde 47).
- Meclis, Muhtarın başkanlığında toplanır. Toplantı, üye toplamının yarısından fazlasıyla açılır; çoğunluk olmazsa toplantı ertesi güne bırakılır. Kararlar mevcudun çoğunluğu ile verilir. Oylar eşit olursa Muhtarın sözü geçer (madde 48).
- Ocak ayı toplantısının ilk oturumunda meclis azaları kendi aralarından başkanvekili ve meclis katibini seçer (madde 50).
- Meclis Muhtar tarafından havale olan gündem çerçevesinde köy işleri hakkında müzakereler yapar ve karar verir (madde 51).
- Muhtar Ocak ayı toplantısında meclise, geçen yılın bütçesine ve iş programına ve diğer köy işlerine dair izahat verir ve yeni yapacaklarını anlatır (madde 53).
- Köy Meclisi tarafından verilecek kararlar ve görüşülecek işler ve Meclis kararlarının ilanı 51-59 maddeleri arasında düzenlenmiştir.
- Köy İhtiyar Heyeti, Muhtarın başkanlığında toplanır toplantı günleri haftada bir günden az olmamak şartıyla İhtiyar Heyetince kararlaştırılır (madde 60).
- İhtiyar Heyetinin; iş programlarını hazırlamak, köy bütçesini hazırlamak, aylık gelir ve gider hesaplarını incelemek ve denetlemek ve kesin hesabı meclise vermek başta olmak üzere yaklaşık 47 görevi vardır (madde 62).
- Muhtar köyün başıdır. Köyü ve hükümeti o temsil eder. Köy işlerinde emir vermek ve emrini yaptırmak muhtarın hakkıdır. Muhtar resmi işlerde bağlı bulunduğu en büyük mülkiye amirleriyle muhabere eder ve emirlerini onlardan alır (madde 63).
- Muhtarın görevleri iki başlığa ayrılmıştır. Birincisi “devlet işleri ” diğer “köy işleridir” (madde 64).
- Muhtarlığın inhilalinde muhtar seçimi yapılınca kadar köy meclis başkanvekili muhtarlık vazifesini yapar. Başkanvekilinin bulunmaması halinde köy meclisi kendi aralarında vekili seçer (madde 43).

3.1.4. Köy İşleri ve İşlerin Programlara Bağlanması

442 sayılı Köy Kanunu, köye ait işleri; mecburi işler ve isteğe bağlı işler olarak ikiye ayırmaktadır. 13 ncü maddesinde köylüye ait mecburi işler (37 madde) ve 14 ncü maddede isteğe bağlı işler (32 madde) sıralanmaktadır. 1951 Köy Kanunu tasarısı bu ikili ayrıma son vermek istemiş ve bu iki maddeyi tek maddede (18 nci Madde) birleştirmiş ve köy işlerini dört gruba ayırmıştır. 1953 Revizyonu ile de bu mantık korunmuş sadece grupların isimlerinde değişiklik yapılmıştır. Tasarı köye ve köylüye ait işleri aşağıda yer aldığı şekliyle gruplandırmıştır:

1. Sağlık İşleri (11 madde)- 1953 Revizyonu ile Sağlık ve Sosyal Yardım İşleri
2. Bayındırlık İşleri (17 madde)
3. Ekonomi ve tarım ve yetiştirme işleri (14 madde)- 1953 Revizyonu ile Ziraat ve Ekonomi İşleri
4. Kültür işleri, sosyal yardımlaşma ve dayanışma (16 madde)- 1953 Revizyonu ile Maarif İşleri

Maddelerin içeriği incelendiğinde içerik açısından 442 sayılı Köy Kanununa nazaran majör bir değişikliğin olmadığı görülmektedir. Ancak işlerin sınıflandırılması önemli bir değişiklik getirmektedir. Öncelikle köyün ihtiyari ve mecburi işleri ayrımı kaldırılarak köyün görevleri dört kategoride genelleştirilmekte, ardından yine aşağıda açıklanacağı üzere bir yenilik getirerek bu işlerden hangilerinin mecburi işler olduğu Meclis kararıyla programlandırılmaktadır.

Tasarının en önemli değişikliği önerilen iş programlarıdır. Her köyün eşit bir güce sahip olmadığı gerekçesiyle Tasarı, köye ve köylüye ait işlerden her köyün mali imkanlarına ve ihtiyaçlarına göre hangilerinin yapılacağına her seçim dönemi başında ihtiyar meclisinin karar vermesi ve dört yıllık bir *iş programı* haline getirilerek mülki idare amirlerince onaylanması hükmünü getirmektedir. Bu programın

işler kılınması adına bütçeye ödenek konması da önerilmiştir. 1953 Revizyonu ile Tasarı'nın 27 -28 ve 29 ncu maddelerinde iş programlarında izlenecek kurallar düzenlenmiştir. Buna göre:

- 1- Köye ve köylüye ait işler her köyün mali imkânlarına, imece gücüne ve ihtiyaca göre sağlık, yol, okul ve su işleri başa gelmek şartıyla bir sıraya konulur. Bunlar, her seçim dönemi başında yıllara bölünmek suretiyle yapılacak 4 yıllık iş programına bağlanır.
- 2- Bu program köy meclisinin ocak ayı toplantısında tetkik ve kabul edildikten sonra nahiye müdürünün de görüşü alınarak 56 ve 117 nci maddelere göre işlemleri tamamlanır.
- 3- Kesinleşen programlarda yazılı işler köyün mecburi işlerinden sayılır ve bunlar yapılmadıkça başka işlere geçilemez ve para harcanamaz.
- 4- Yeni program tasdik oluncaya kadar eski programın uygulanmasına devam edilir.
- 5- Eski programda bitirilmemiş işlerin yeni programlara alınması mecburidir. Ara seçimlerinde iş başına gelen muhtar, köy meclisi ve ihtiyar heyeti eldeki programın uygulanmasına devam eder.
- 6- Acele veya olağanüstü hallerde programlarda değişiklik köy meclisinin teklifi ve vilayet idare kurulunun kararıyla yapılabilir.

Köy iş programı, köylünün yükümlülüğünde olan işlerin her köy için gerçekleşmesinin mümkün olmadığı gerçekliği üzerinden tasarlanmıştır. Köy yönetimlerine kendi koşullarını belirleme gücü tanınması bakımından iş programlarının hazırlanması ve İhtiyar Meclisi tarafından onaylanması usulünün getirilmesi köy yönetimlerini belediye yönetimine yakınlaştıran bir diğer unsur olarak görülebilir.

3.1.5. Kazai/Yargısal Yetkiler

1951 Tasarısı, köy yönetimlerine kazai yani yargısal bazı yetkiler vermek istemiştir. 89 ncu maddede köy ihtiyar meclisinin göreceği davalar ve dava görme yolları açıklanmıştır. İhtiyar Meclisleri 25 liraya kadar ödünç para davalarıyla alım, satım, icar, ücret gibi alacak davalarına ve 50 liradan yukarı davalara iki tarafın rızasıyla tahkim yoluyla bakabilecektir. Ancak buna karşı Adalet Komisyonu, 13 Haziran 1952 tarihinde verdiği görüş çerçevesinde yargı hakkı verilmesini sakıncalı bulmuştur. Bu nedenle 1953 Revizyonunda sadece köy ihtiyar heyetlerine 100 liraya kadar alım, satım, ödünç para ve mal gibi çiftçi mallarına bu miktarı geçmeyen zarar ve ziyan hallerinde uzlaştırma yetkisi verilmiştir.

3.1.6. Köyler arası sınır ihtilafları

Sınır ihtilaflarının önemli bir sorun olduğu bilinmektedir. Sınır işleri Tasarının öncelikli konularından biridir. Bu nedenle 1951 Tasarısında geniş bir yer ayrılmıştır. Üçüncü bölümde köyler arası sınır; mera, yayla, otlak, orman ve baltalık ihtilafların çözmeye yarayan hükümler bulunmaktadır. Ancak daha kapsamlı düzenleme 1953 Revizyonunda yapılmıştır. Sınır işleri; nizasız sınırların tespiti ve nizalı sınırların tespiti olarak ayrı ayrı maddelenmiştir. Tasarı, köy iskan sahası başlığı altında köylerde düzensiz inşaatın önüne geçmek istemiştir. Köy yapılarının (halka ait ev, samanlık, ahır, dükkan vs) çevreleyen iskan ve inşaat sınırları saha üzerinde gösterilecek ve işaretlerle belirlenecektir. Bu sahanın ihtiyar heyeti tarafından en geç 5 yıl içerisinde çizilmesi ve basit krokisi yapılarak köy meclisine tasdik ettirilmesi belediyelerdeki gibi bir imar sürecinin köylerde geliştirilmesinin önünü açmaktadır.

3.1.7. Köy Gelirleri ve Mükellefiyetler

Bilindiği üzere 442 sayılı Köy Kanunu'nun 16 ncı maddesine göre köy gelirleri; köyün aylıklı adamlarının aylık ve yıllıklarıyla köyün mecburi işlerini yapmaya yetmezse salma alınmaktadır. Salma, yirmi lirayı aşmamak üzere herkesin ekonomik durumuna göre ve İhtiyar Meclisi kararıyla köyde maddi ilgisi bulunan oturanlardan talep edilmektedir. 1951 Tasarısının köy ekonomisini ilgilendiren en temel girişimi, *salmanın* kaldırılmasıdır. Köyün ortak emeğini ifade eden imeceye de sınırlama getirilerek geniş ve belirsiz içeriği sınırlandırılmıştır.

Tasarının 4 ncü maddesinde yazılı köy orta mallarının (köy özel mülkleri müstesna) bütün vergi ve resimlerden muaf oluşu ve onlara haciz konmaması, köy işlerine vakfedilmiş malların köy tarafından idare ve gelirlerinin köy sandığına yatırılması köyün mali durumunu güçlendirmektedir. 1953 Revizyonunda köy orta mallarının özel mülkiyet konusu olamayacağı etrafında yeni hükümler eklenmiştir.

Bunun yanında köylerin belediyelerde olduğu gibi bazı vergilerden, resimlerden pay alması, izin harcı gibi gelirler edinmesini içeren düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin; arazi vergisi tahsilatından yüzde

otuzdan aşağı olmamak kaydıyla Maliye ve İçişleri Bakanlığının müşterek teklifiyle Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilecek köy payı köylerin gelirleri arasında sayılmıştır. Pazar ve panayır kurulan yerlerden, motorlu araçlardan vs. alınacak resimlerle köy teşebbüsleri hasılatı gibi birçok yeni hüküm gelirler kısmına eklenmiştir. Bu düzenleme, köylerin de belediyeler gibi hem kendi sınırları içerisinde öz gelirlerini arttırma hem de merkezi hükümet tarafından edinilen gelirden pay almayı içermektedir. Çoğu madde belediye mevzuatından yararlanılarak hazırlanmıştır. 1953 Revizyonu'nun 88 nci maddesi gelirleri sınıflandırmıştır. Gelirler; vergiler, resimler, ücretler, emlak tesis gelirleri, ceza paraları, bağış ve yardımlar, fevkalade gelirler, türlü hasılat ve gelirler olarak sıralanmıştır. Gelir içinde sayılan vergiler ise dört kategoride sıralanmıştır:

- 1) Arazi Vergisi tahsilatından yüzde otuzdan aşağı olmamak üzere Maliye ve İçişleri Bakanlıklarının müşterek teklifiyle Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilecek köy payı
- 2) Bina Vergisi tahsilatından yüzde yirmiden aşağı olmamak üzere Maliye ve İçişleri Bakanlıklarının müşterek teklifiyle Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilecek köy payı
- 3) Köyde tahsil olunan Gelir, Esnaf ve Kurumlar Vergisine %10 zam suretiyle alınacak köy payı
- 4) İmece kıymet tutarları.

Tasarının “Köy Hisseleri Fonu ve Hesabı” başlıklı 90 ncı maddesi, köy vergi gelirlerinin İller Bankası'nda “köy payları fonu” adıyla açılacak hesapta toplanacağını düzenlemiştir: “*Bu para son sayımdaki köy nüfusuna taksim olunarak bir nüfus köylüye isabet eden miktar üzerinden her köyün hissesi bankaca tesbit ve her altı ayda bir tabi oldukları Ziraat Bankası şube ve ajanslarında köy idareleri namına açılan hesaba fon adına gönderilir*” hükmü getirilmiştir.

Tasarı imeceyi “*köye ait umumi hizmetlerde köylünün bizzat ve ırgadına göndererek veyahut vasıtasıyla birlikte bedenen çalışmasına denir*” şeklinde tanımlamıştır. Bu mükellefiyete öncelikle yaş sınırı getirilmiştir. Buna göre “köyde oturan 18-55 yaş arasındaki erkekler mükelleftir. Yoksul, malüller imeceden muaf tutulmuştur. İmecenin süresinin yılda 20 günü geçmeyeceği (olağanüstü durumlar; deprem, yangın gibi bu süreden sayılmaz) hükme bağlanmıştır. İmecede bedenen çalışmak esastır. Ancak isteyenler işe davetten önce imece tutarını öderlerse çalıştırılmayacağı da ayrıca düzenlenmiştir.

3.1.8. Köy İşlerinde Görevliler

1951 Tasarısının ilk halinde köy işlerinde görevli olanlar 70 nci maddede düzenlenmiştir. Buna göre, kâtipler, bekçiler, korucular ve diğer bütün köy görevlileri muhtar tarafından tayin olmaktadır. Tayinleri köy ihtiyar meclisince onaylanmaktadır. 1953 yılı Revizyonunda köy işlerinde görevli olanlara ilişkin daha detaylı düzenleme yapılmıştır. Köy kâtabi, köy imamı ve köy bekçileri ayrı maddelerde düzenlenmiştir. Örneğin; köy zabıtası başlığı altında 74 ncü maddeden 88 nci maddeye kadar, bekçilerin statüsü, görev ve yetkileri hatta kıyafetlerine ilişkin hüküm bulunmaktadır. Köy korucularından bahsedilmemektedir. Köy bekçilerinin genel görünümü belediye zabıtasını yansıtmaktadır.

3.1.9. Çiftçi Mallarının Korunması

1951 Köy Kanunu Tasarısının ilk halinde çiftçi mallarının korunmasına geniş bir yer ayrılmıştır. Getirilen yeniliklerden biri köy bütçesiyle çiftçi mallarını koruma bütçesinin birleştirilmesidir. Köy bütçelerinin uygulama tarihi Ocak ayının birinci gününden mali yılbaşı olan Mart ayının birinci gününe alınarak diğer bütçelerin uygulama tarihiyle birlik sağlanmıştır. Korunacak çiftçi mallarının neler olduğu, ihtiyar meclisinin bu konudaki karar ve yetkileri, malları korumakla yükümlü bekçilerin görevleri ve diğer hükümler 123 ncü madde ile 147 nci maddeler arasında düzenlenmiştir. 1953 Revizyonu bu konudaki madde düzenlemelerini Tasarı içerisinde yedirmiş ancak çiftçi mallarının korunması adı altında bir bölüme yer vermemiştir.

3.1.10. Köylerarası Ortak İşler ve Birlikler

Köylerin kamu tüzelkişiliğine sahip olmalarına dayanarak Tasarı, köylerin kendi inisiyatifleriyle hareket etmesini teşvik etmek amacıyla köyler arasında birlik kurulabileceğine dair maddeler düzenlemiştir. 1951 Tasarısı, “*iki veya daha çok köyleri birlikte ilgilendiren ve birlikte faydalandırılan ve bu köylerin*

tasdikli iş programlarına dahil bulunan veya 24 ncü maddeye göre ithal edilecek olan işleri ortakça yapmak için bu gibi köyler, aralarında birlik kurarlar (madde 105)” hükmü getirmiştir. Tasarının ilk halinde mülki idare amirlerinin gözetimi altında birliklerin kurulmasının önerildiği ancak 1953 Revizyonunda mülki idare amirlerinin birlik başkanını seçme gibi yetkilerinin düzenlemeden çıkarıldığı görülmektedir. Tasarı, belediyelerle köyler arasında da birlik kurulabileceği ve bu durumda Belediye Kanunu hükümlerine tabi olacağı öngörülmüştür.

3.1.11. Kamulaştırma

442 Sayılı Kanun içerisinde kamulaştırmaya dair bir hüküm bulunmamaktadır. 1951 Köy Kanunu Tasarısı, kamulaştırma işlerini ayrı başlık olarak düzenlemiştir. 101 nci maddesinde; “*Köy ihtiyar meclisleri köy okulu, cami, köy konağı, hamam, çamaşırlık, numune bağ ve fidanlıkları, koruluk, mezarlık, yol, meydan ve genel hela gibi köye ve köylüye faydalı olan işleri yapmak için köy sınırları içindeki binalı ve binasız yerleri sahipleriyle uyusulamadığı takdirde değeri verilmek şartıyla kamulaştırmaya yetkilidir” şeklinde düzenlemiştir. 1953 Revizyonu, okul, cami vs sıralamasına yer vermek yerine sadece köye ve köylüye faydalı işleri yapmak için köy sınırları içindeki taşınamayan malların satın alınması, uyusulamadığı takdirde değeri verilerek kamulaştırılacağını düzenlemiştir. Kamulaştırmada usul başlığı altında 1953 Revizyonuna göre, köy ihtiyar meclisinin görevleri ihtiyar heyetine devredildiğinden, ihtiyar heyetleri kamulaştırma adına kurul oluşturmakta ve kurul raporunu kendi teklifiyle beraber köy meclisine vermektedir. 106 ncı maddesine göre de “*köy meclisi işin köye ve köylüye faydalı olduğunu görürse teklif ve raporu incleyerek malın değerini tayin edip satın alınmasına veya kamulaştırılmasına” karar vermektedir. Kamulaştırma kararlarına itiraz, kamulaştırma kararlarının icrası, kamulaştırılan malın sahibine iadesi ve hazine, özel idare ve vakıflara ait kamulaştırması icap eden yerlerin alınması maddeleri de ayrıca düzenlenmiştir.**

SONUÇ

1951 tarihli Köy Kanunu Tasarısı, uzun bir süre TBMM gündeminde kalmasına karşın yasalaşamamıştır. Tasarı, 1947 yılında Birinci İdareciler Kongresi’nde tanıtılmıştır. Dolayısıyla tek parti döneminin sonlarında ortaya atılan ve Demokrat Parti döneminde de sahiplenilmiş bir reform girişimidir. 1951 tarihli Köy Kanunu Tasarısı, köyleri ekonomik olarak güçlendirmek ve köylü üzerindeki mükellefiyetleri azaltmak ekseninde hükümler içermektedir. Tasarıda yapılan 1953 Revizyonu çok daha kapsamlı bir düzenlemeyle köylerin yönetim yapısını kökten değiştirecek öneriler getirmektedir. 1953 Revizyonunun köy yönetimlerini adeta küçük belediyeler şeklinde formüle ettiği söylenebilir. Köylerde de tıpkı belediye sisteminde olduğu gibi; karar-yürütme-denetim fonksiyonlarına karşılık gelecek, köy meclisi-muhtar-köy ihtiyar heyeti üçlemesi getirilmek istenmiştir. Tasarıyla köy dernekleri kaldırılmaktadır. Köy meclisi belediye meclisi gibi karar organı, yürütme organı olarak muhtar, köy ihtiyar heyeti de belediye encümeni gibi kurgulanmıştır. Köyün mecburi ve ihtiyari işleri ayırımına son verilmesi ve işlerin programlara bağlanması, köylü üzerindeki mükellefiyetlerin azaltılarak salmanın kaldırılması, belediye gelirleri gibi köy gelirlerinin de vergi, resim ve harçlarla zenginleştirilmesi, köy sınırlarının belirlenerek imar sürecinin işletilmesi, köylerde zabıta işlerinin geliştirilmesi gibi hükümleriyle Tasarının, köy yönetimlerini belediyeleştirdiği/belediye sistemine yaklaştırdığı görülmektedir. Bu girişime karşı kimi parlamenterler Tasarının ikili bir sistem yaratacağını iddia etmiştir. 1953 görüşmelerinde Ahmet Kemal Varınca “*Biz, Türk köylerinin, köylülerimizin vaziyetine nazaran ayrı bir köy sistemi kabul ediyoruz. Bu sistem içine belediye sistemini koymak yanlış bir harekettir. Belediye teşkilâtından ümid beklemek doğru değildir”* sözleriyle köyleri belediyeleştirme önerisinin sakıncalı olduğunu ifade etmiştir (Varınca, 1953:390). Tasarının yeni bir sistem getirebileceğini düşünmeyen parlamenterler de bulunmaktadır. Örneğin Meclis görüşmelerinde Hamdi Orhon; yeni tasarının bir ıslahat kanunu olmadığını iddia etmektedir. Orhon’a göre, tasarının 153 maddesinden 59 tanesi 442 sayılı Köy Kanunundan aynen alıntıdır. Diğer kısımlarında ise Belediye Kanunu, Çiftçi Mallarını Koruma Kanunu ve Seçim Kanunundan derlenmiştir (Orhon,1953a:208). Orhon’un eleştirisi haklılık içerse de Tasarıyla köy yönetimlerinin belediye sistemine yaklaştırıldığı ve yeni bir köy rejimi kurulmak istendiği açıkça görülmektedir. Bu anlamda Tasarı, yerel yönetimlerin gelişiminde önemli bir reform girişimi olarak görülmelidir.

KAYNAKÇA

- Baykal, S. (2019). *1950 Türkiye Genel nüfus sayımının coğrafi analizi*. Yayınlanmamış doktora tezi. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul.
- Çiner, Can Umut (2009). 1946 Yılı: ‘Demokrasi’ye Kavuşma”, **Birgül Ayman Güler (ed)**. *Açıklamalı Yönetim Zamandizini (TİDATA 1940-1949)* (s.701-848). Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara
- Dik, E. (2009). 1948: Marshall Planıyla ‘Hür Dünya’ya Giriş. **Birgül Ayman Güler (ed)**. *Açıklamalı Yönetim Zamandizini (TİDATA 1940-1949)* (s.947-160). Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara.
- Köymen, Oya (1999). “Cumhuriyet Döneminde Tarımsal Yapı ve Tarım Politikaları”, **Oya Baydar (ed)**, *75 Yılda Köylerden Şehirlere* (s.1-30), Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Nasuhioğlu, R.(20 Mayıs 1953), Meclis Görüşmeleri, *TBMM Tutanak Dergisi*, 9(22).
- Orhon, H (a). (13 Mayıs 1953), Meclis Görüşmeleri, *TBMM Tutanak Dergisi*, 9(22).
- Orhon, H (b).(17 Temmuz 1953), Meclis Görüşmeleri, *TBMM Tutanak Dergisi*, 9 (24).
- Özçelik, F. ve Tunç, B. (2017). Demokrat Parti Döneminde Ağrı’da İdari Alanda Yapılan Düzenlemeler (1950-1960). *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 7(3), 463-477.
- Sevilay, Ö. (2014). Demokrat Parti Dönemi Ziraî Makineleşme Hareketi ve Sonuçları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (31), 61-80.
- Sökmensüer, Ş.(1947). İçişleri Bakanının Açış Söylevleri. *İdare Dergisi* 18 (184), 3-31.
- Tangülü, Z. (2012). Demokrat Parti Dönemi Eğitim Politikaları (1950-1960). *Türk Eğitim Bilimleri Dergisi*, 10(2), 389-410.
- Tugal, S.(1951), Yeni Köy Kanunu Tasarısı Hakkında, *İdare Dergisi*, 22(210), 46-76).
- Türk, C. (1953), Meclis Görüşmeleri, *TBMM Tutanak Dergisi*, 9(24).
- Varınca, A.K. (25 Mayıs 1953), Meclis Görüşmeleri, *TBMM Tutanak Dergisi*, 9 (22).
- Yayla, Y. (1968). *Köy Hizmet Teşkilâtı: Yeni Bir Kuruluş Denemesi*. Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- Yurtoğlu, N. (2014). *Demokrat Parti dönemi tarım politikaları ve siyasi, sosyal, ekonomik hayata tesirleri (1950-1960)*. Yayınlanmamış doktora tezi. Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü. Ankara.

Arşiv Kaynakları ve Meclis Tutanakları

- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı, Tarih: 29.12.1954, Yer Bilgisi: 18-106-44.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı, Tarih: 09.05.1951, Yer Bilgisi: 51-306-4.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı, Tarih:06.08.1954, Yer Bilgisi: 29-170-1.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı, Tarih:14.07.1956, Yer Bilgisi: 20-114-4.
- TBMM Adalet Komisyonu Görüşü, Tarih:13 Haziran 1952, Esas No. 1/185, Karar No. 44.
- TBMM İçişleri Komisyonu Raporu, Tarih:30 Ocak 1953, Esas No. 1/185, Karar No.31.
- TBMM Tutanak Dergisi, 10 Mayıs 1956, Cilt 11(2).



Gönderiliş Tarihi: 07/06/2023
Kabul Tarihi: 22/06/2023
ORCID 0000-0001-5201-01010

TÜRKİYE’DE BİLGİSAYAR OYUN TANITIM YAZILIMINA BİR ÖRNEK: DİJİTAL OYUNLAR SERİSİ

Mehmet KENDİRCİ¹

ÖZ

İnsan oyun oynayan bir varlıktır. Oyun oynayan bir varlık olan insanın oynadığı oyunlar araştırmacıların ilgisini çekmektedir. Bu duruma neden, insanın oynadığı oyunların insanın kültürel hayatını yansıttığıdır. Oyunlar, insanların hangi kültürel saiklerle hareket ettiğini ve nelere değer verdiğini gözler önüne serer. İnsan topluluklarının zaman içindeki değişimi ve dönüşümü, insanların oynadıkları oyunlara da yansımaktadır. Günümüzde, modern dönem insanının oynadığı oyunlar, daha çok dijital ortamdadır. Bu durum dijital ortamda oynanan oyunların da bir analiz nesnesine dönüştürülmesini zorunlu kılmaktadır. Bu çalışma Türkiye’de Dijital Oyunlar Serisi olarak yayınlanan eserleri incelemeyi amaçlamaktadır. Çalışmada amaç dahilinde iki hedef vardır. İlki eser incelemesi yapmak yerine, incelenen eserlerdeki analiz nesnesi oyunların toplumsal uzamdaki karşılıklarını bulmaya çalışmaktır. İkinci hedef ise Türkiye’de pek de akademik bir ilgi gösterilmeyen oyun tanıtım yazılarına genel bir değerlendirme yapmaya çalışmaktır.

Anahtar Kelimeler: Oyun, Bilgisayar Oyunu, Türkiye

Jel Kodu: L82, L83, Y30, Y90

AN EXAMPLE OF COMPUTER GAME PROMOTION SOFTWARE IN TURKEY: DIGITAL GAMES SERIES

ABSTRACT

Human-being is a being who plays games. The games played by humans, who are game-playing ‘creatures’, attract the attention of researchers. The reason for this situation is that the games played by people reflect the cultural life of the people. Games reveal what cultural motives people act and what they value. The change and transformation of human societies over time is also reflected in the games people play. Today, the games played by modern people are mostly in the digital environment. This situation necessitates the transformation of games played in the digital environment into an analysis object. This study aims to examine the works published as Digital Oyunlar Serisi in Turkey. There are two objectives within the scope of the study. The first one is to try to find the equivalents of the plays in the social space, which is the object of analysis in the studied works, instead of making a work analysis. The second goal is to try to make a general assessment of the game introduction articles, which do not show much academic interest in Turkey.

Keywords: Game, Computer Games, Turkey

Jel Codes: L82, L83, Y30, Y90

¹ Dr. Öğr. Üyesi., Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, mehmet.kendirci@gop.edu.tr

1. GİRİŞ

Bu çalışmada tartışılacak Dijital Oyunlar Serisi'ne ait eserler biçimsel ve kimi noktalarda da içeriksel olarak ortaklıklar içermektedir. Biçimsel ortaklıklar her eserin tarihsel arka planı, güncel hali ve incelenen oyunların özelliklerinin detaylıca aktarılması temellidir. Aktarılanlar, salt sözel nitelikte değil aynı zamanda fotoğraflarla da örneklendirilerek görselleştirilmektedir.

İçeriksel olarak ise eserlerdeki en temel ortaklık, eserlerin önsözlerindeki betimlemeler ve detaylandırmalar temellidir. Eserlerde oyun ve eğlence başta olmak üzere oyun ve eğlence kültürü, bilgisayar oyunları olarak genelleştirilebilecek oyunların tarihçeleri ve dijital medya üzerine kuramsal aktarımlara rastlanılmaktadır. Bu doğrultuda ilgili eserlerin önsöz kısımlarında yazar(lar)ın oyuna yaklaşımları şu ifadelerde takip edilebilir. Eserlerin, “oyunların asla sadece ‘bire’ oyun olmadığını iddia etmek için değil, zaten zannedilenden çok daha ciddi ve önemli icatlar olduğunu ispat etmek için kaleme alındı[ğı]” (Özenç, 2018: 7; Özenç ve Keskin, 2018: 7; Özenç ve Tınmazlar, 2019: 9; Özenç ve Keskin, 2019: 7; Özenç ve Tınmazlar, 2019a: 7) açıkça belirtilmektedir. Oyun ve oyun oynamaya dair toplumsal uzamdaki olumsuz değerlendirmelere kimi noktalarda yer veren bu çalışmalar, her bir eserde incelenen oyunların yapılış süreci, etkilendikleri/eklemlendikleri genre'ler aktarımı ardından, ilgili oyunların tarihi hakkında bilgiler sunmaktadır. Sunulan bilgiler oyunların nasıl oynandığı/oynanması gerektiğine ilişkin ipuçlarıyla desteklenmesini takip eden ilgili oyunların profesyonel düzeyde oynanışı hakkında bilgiler sunmaktadır. Bu doğrultuda da ilgili oyunlara ilişkin resmi turnuvaların tarihçeleri, bireysel ya da takım olarak bu turnuvalara katılım hakkında bilgiler aktarımı, Türkiye'de e-spor kulüpleri, bu kulüplerin yöneticileri ve e-spor'a ilgi gösteren/e-spor yorumcusu/değerlendirmeni olarak yer alan kimi önemli kişilerle yapılan görüşmelerle metinler tamamlanmaktadır.

Aktarılan izlek dahilinde Kof 98 Um Ol, Counter-Strike, League of Legends, PUBG ve son olarak Fortnite oyunlarını merkeze alan eserler incelenmiş, genel bir değerlendirme metin sonunda sunulmuştur.

2. KOF 98 UM OL

Orhan Efe Özenç imzalı Dijital Oyunlar Serisi'nin ilk kitabı “Kof 98 Um Ol” başlığına sahiptir. Kitap “ülkemizi ve dünyayı saran çılgınlığın başka hiçbir yerde bulamayacağınız detaylarla süslü kitabı” (Özenç, 2018: 3) olarak kendine inceleme nesnesi belirlediği Kof 98 Um Ol oyununu tanıtmaya iddiasındadır.

İlgili oyunun tarihçesine odaklanan genel bir giriş, tam adı King of Fighters Serisi olan, oyununun öncülleri ve biçimsel benzerlerini işaretlemektedir: “1980'lerin sonundan 2000'lerine başına dek geçen süre, dünya çapında dövüş oyunlarının altın çağı olarak kabul edilir. Tekken'den Street Fighter'a, Mortal Kombat'tan X-Men'e, hatta (bu kitapta da isimleri bolca geçen) Art of Fighting ve Fatal Fury'e dek nice dövüş oyunu serisi, bu altın çağda karşımıza çıkmış, önce jetonlarla ömrümüzü ve cebimizi tüketen Atari salonlarına, sonra da evlerimizdeki bilgisayarlara girmiştir” (Özenç, 2018: 9).

Bu bağlamda yazarın Kof 98 Um Ol'un (King of Fighters'in) eklemlediği dövüş oyunları türüne dair dövüş oyunlarının amaçları üzerinden genel bir tanım yaptığı görülmektedir. Özenç'e göre, “dövüş oyunlarının temel amacı, farklı özelliklere (örneğin, erkek, kadın, kısa veya uzun boylu dövüşçüler) sahip karakterleri fantastik birtakım yeteneklerle (elden ok atma, buz yaratma, görünmez olma, uçma, vs.) birleştirip bunların çeşitli tuş/hareket kombinasyonlarıyla bize sunmak ve oyuncuların dijital platformda 'birbirini pataklamasını' sağlamaktır” (Özenç, 2018: 9). Özenç'in 1980'li yıllardan itibaren yaygınlaşan oyun sektörü ve sektöre dair tespitleri ile Kof 98 Um Ol'un eklemlediği oyun türlerine dair tespitleri, giriş niteliğinde ve yeterli düzeydedir.

Özenç'in ilgili eserdeki en önemli sunumu, Kof 98 Um Ol'un MMO türü bir oyuna evrilmesini aktarırken MMO'ya dair bilgiler de aktarması kaynaklıdır. Özenç MMO'nun tarihçesini genel hatlarıyla internetin yaygınlaşmasıyla birlikte değişen ve dönüşen oyun kavrayışını işaretleyerek başlatmaktadır.

Bu durumun doğrudan bir sonucu olarak, “klasik konvansiyonel oyun anlayışına, yani sadece, bilgisayarın/konsolun programcılar tarafından oyun için oluşturulan yapay zekâsına karşı mücadele edilen oyunlara ciddi darbeler vurdu” (Özenç, 2018: 92) ifadesiyle dönem içinde değişen ve dönüşen teknolojinin oyunlar üzerindeki ‘yaratıcı’ etkisini işaretlemektedir. Dönem içinde oyun oynanış ‘mekanları’ değişikliğe uğrayarak sanal ortamda, insanlar kendileri gibi olanlarla oyun oynamaya yönelmeye başlamışlardır ki bu nokta MMO’nun doğuş anına denk düşmektedir. Yaşanan bu süreci Özenç şu ifadelerle betimlemektedir, “önce işe bir oyunu internet üzerinden başka (ve gerçek) insanlara karşı oynayabilme ihtimali dahil oldu; yani ilk çoklu oyuncu (multiplayer) destekli oyunlar ortaya çıktı ve PvP, yani Peer vs Peer denilen, gerçek insanların birbirleriyle karşılaşabilecekleri bir platforma adım atıldı. İnternet bağlantı hızı ve genişliğinin gelişimi arttıkça, desteklenebilen oyuncu sayısı da aynı ölçekte çıkışa geçti ve Ultima Online gibi öncülerle başlayan bu yolda bugün World of Warcraft (WoW) ve League of Legends (LoL) misali MMO adını verdiğimiz devasa miktarda çoklu oyuncuyu çevrimiçi (online) karşı karşıya getirebilmeyi destekleyen oyunlar türedi” (Özenç, 2018: 92-93).

MMO’nun şekilleniş sürecine dair oldukça detaylı ve yerinde tespitlerini takiben Özenç, çalışmasının sonraki aşamalarında Kof 98 Um Ol’a nasıl başlangıç yapılması gerektiğini (2018: 109-124), oyun karakterlerinin gelişimini (2018: 125-153), oyunun oynadığı oyun içi platformlarını (2018: 154-161) ve oyun karakterlerinin detaylı tanımları ile oyuna ilişkin ipuçlarını (2018: 162-215) da detaylıca aktarmaktadır.

Dijital Oyunlar Serisi’nde incelenen oyunlar arasında Kof 98 Um Ol’un Türkiye’deki popülerite ve yaygınlık gözetildiğinde oldukça niche bir oyun olduğunu iddia etmek hatalı olmayacaktır. Bu veriler dahilinde Özenç’in Kof 98 Um Ol’un üzerine yazdığı eserin, ilgili serinin de ilk eseri olduğu gerçeği gözetilerek, sınırlılıkları en fazla olan eser olarak işaretlenmesi de benzer şekilde hatalı olmayacaktır.

3. TÜRKİYE’DE E-SPOR VE COUNTER STRIKE

“Türkiye’de E-Spor ve Counter Strike” başlığına sahip, Dijital Oyunlar Serisi’nin ikinci kitabı yine Orhan Efe Özenç imzalıdır. Ancak ikinci kitapta Orhan Efe Özenç’e Hasan Keskin de eşlik etmektedir. Bu açıdan ilgili kitap Dijital Oyunlar Serisi’nde, Orhan Efe Özenç ve Hasan Keskin’in ilk ortak eseri olma niteliğindedir.

Counter Strike oyunu, Türkiye özelinde -ki bu, dünya olarak genelleştirilse dahi çok hatalı olmayacaktır- internet cafe olarak tanımlanan mekanlarla ilginç bir ilişki içindedir. Counter Strike bir yandan ağırlıklı olarak bilgisayar oyunlarının oynandığı mekanları 2000’li yılların başlarından itibaren oldukça popüler hale getirmiştir ve fakat diğer yandan da oyunun sahip olduğu popülerite yine internet cafelerin görece sahip olduğu popüleriteden beslenmiştir.

İçeriğine ilişkin fotoğraflarla da desteklenen Counter Strike, yazarlar tarafından, “temelde, bir rehine grubunu kaçıran ve/veya bir mekanı bombalama amacı güden terörist zihniyetli bir eylem grubu (Terrorists) ile, onlara engel olmaya, bombayı etkisiz hale getirmeye çalışan anti-terörist güvenlik güçleri (CT/Counter-Terrorists) arasındaki skirmish (karakol) usulü bir konu alıyor ve oyunculara yine FPS türü bir oynanışla her iki tarafta da mücadele edebilme fırsatını” (Özenç ve Keskin, 2018: 11) sunan bir oyun olarak tanımlanmaktadır.

Eserde Counter Strike’in tarihçesi detaylıca aktarılmıştır; 1999’un Haziran’ında beta dönemini yaşayan oyun, belli aralıklarla güncellenerek geliştirildi. 2000’in Kasım ayında ilk CD versiyonları üretildi. 2004 yılında tamamıyla ve her yönüyle güncellenmiş yeni bir CD versiyon oyunu olarak Counter Strike: Condition Zero piyasaya sürüldü. Counter Strike: Condition Zero’nun piyasaya sürülmesinin kısa bir süre sonrasında Counter Strike: Source yayınlandı ve 2012 Ağustos’unda Counter Strike: Global Offensive yaygın biçimde kullanılan oyun platformlarının hemen hemen hepsi için yeni bir oyun olarak piyasaya sürüldü (Özenç ve Keskin, 2018: 23-58). İlgili eserde ana hatlarıyla aktarılan Counter Strike tarihçesinde bir dönüm noktası olarak kabul edilebilecek güncel bir gelişme ise 2023 yılının Mart ayının sonlarında gerçekleşmiştir. Oyunun lisans sahibi ve geliştiricisi Valve Software, yaptığı bir açıklama ile 2023 yılının yaz aylarında yayınlanması planlanan Counter Strike 2 adlı oyunu duyurdu (Counter Strike 2, 2023).

Eserde aktarıldığı üzere, “Kasım 2000 tarihinde oyun piyasasında ismini duyurur duyurmaz devasa bir rağbet gören [Counter Strike] iki hafta içerisinde sadece internet ortamında 10.000 kişi tarafından oynandıktan sonra, 2001 yılının Temmuz ayına dek 250.000’lik, Aralık 2003 itibariyle de yaklaşık 1.5 milyonluk perakende CD kopyası satışına erişti. Ağustos 2006’ya dek sadece ABD’deki satışı bile 550.000 kopyayı, hasılatı ise 15.7 milyon doları buldu. Bu da, 2000-2006 yılları arasında CS’nin ABD’de en çok satan oyunlar listesinde 22. sırayı almasını sağladı” (Özenç ve Keskin, 2018: 22). Günümüzde Counter Strike’in en çok satanlar listesinde olmadığı (IGN, 2023) ancak en çok oynanan online oyunlar listesinde en ön sıralarda olduğu görülmektedir (Sportingwiki, 2023).

Özenç ve Keskin’in işaret ettiği üzere Counter Strike aslında Quake ve Half-Life olarak bilinen ve oyun dünyasında ‘efsane’ olarak kabul edilen iki oyuna dayanmaktadır (Özenç ve Keskin, 2018: 11). Quake ve Half-Life serileri FPS olarak tanımlanan, seçilen oyun karakterinin silah olarak kullanabileceği araçlarla oyunun sahip olduğu senaryoyu doğrusal bir izlekte takip ederek düşmanları alt edip tamamladığı oyun türüdür. Counter Strike’ı bu oyunlardan ayıran ve oyun dünyası için önemli kılan yön, bu oyun biçimini belli bir senaryoya ve yapay zekaya karşı değil ancak başka oyuncularla online bir ortamda oynama imkanını daha önceki örneklerine nazaran çok daha etkili bir biçimde sunması kaynaklıdır. Counter Strike’in Quake ve Half-Life serilerine eklenildiği ve fakat ilgili oyunları geri plana ittiği nokta da burasıdır; sahip olduğu basit senaryo, oyunun arayüzünün kolaylığı ve oyunun akıcı bir şekilde oynanışı, oyunu oynayanlara seri ve etkili bir rekabet hissini hiç zorlanmadan sunmaktadır.

Aktarılan anlatımları takiben ilgili eser, Counter-Strike’in oynanışına dair ipuçları, strateji ve taktikleri (Özenç ve Keskin, 2018: 59-66) ile Counter-Strike’in dünya genelinde yaygınlaşma sürecini aktarmaktadır (Özenç ve Keskin, 2018: 67-72). Özenç imzalı Kof 98 Um Ol’u inceleyen eserde olduğu gibi MMO kültürü hakkında bilgiler veren bir bölümle (Özenç ve Keskin, 2018: 73-75) devam eden eser, e-sporun görece detaylı bir tanıtımını yaparak (Özenç ve Keskin, 2018: 76-100), Türkiye’de e-sporun tarihi ve geleceği hakkında öngörülerıyla (Özenç ve Keskin, 2018: 101-108) metni tamamlamaktadır.

Dijital Oyunlar Serisi’nin ilk kitabı olan Kof 98 Um Ol’da karşımıza çıkmayan bir yeni alt bölüm çalışmanın özgün yanı olarak dikkat çekmektedir. Dijital Oyunlar Serisi’nin diğer kitaplarında da karşımıza çıkacak olan bu yön, ilgili kitapların yazıldığı dönemde Türkiye’de e-spor takımlarının yöneticileriyle yapılan görüşmelerdir. Bu bağlamda ilgili eserde, dönemin Beşiktaş e-spor takımları genel menajeri Mahmut Emin Öncel ile yapılan bir görüşme bulunmaktadır. Dijital Oyunlar Serisi’nin diğer kitaplarında da Öncel ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Görüşmelerin yapıldığı kitaplarda görüşmeler genel hatlarıyla benzerlikler içerse de, görüşmelerde e-sporun farklı boyutlarına temas edildiğini iddia etmek hatalı olmayacaktır. Bu nedenle her eserde ilgili alanın farklı boyutları vurgulanmaktadır. Türkiye’de E-Spor ve Counter Strike başlıklı kitaptaki Öncel ile yapılan görüşmede en vurucu yön, e-sporun, e-spor olmayan spor dallarında olduğu gibi bir disiplin işi olduğunun hatırlatıldığı kısımdır. Counter Strike: GO ile League of Legends takımlarının çalışma düzenleri hakkında şu bilgiler verilmektedir: “CS: GO takımımız sabah 9’da uyanıyor, 10’da kahvaltı ediyor, 11-11.30 arası evden çıkıp stada, yani bu ofise geliyorlar, öğlen 12’den gece 12’ye dek burada idman yapıyorlar (elbette ki yemek ve dinlenme ihtiyaçlarını da burada karşılıyorlar) ve 12’de buradan çıkıp eve dönüp uyuyorlar. Çekim, reklam gibi ekstra işler çıkabiliyor. LoL’da ise kalkış saatleri öğlen 12’yi veya 1’i bulabiliyor açıkçası. 1 saatlik kahvaltının ardından 1 solo (bireysel) çalışma seansı yapıyorlar. 4’te takım idmanı başlıyor, 4-7 arası bir idman yapıyor, sonra bir saatlik bir yemek arası var, ardından yine 3 saatlik bir takım idmanı söz konusu. Bitiminde ise kalan saatlerinde ya yine bir saatlik son bir bireysel idman yapıyorlar ya da bir şeyler atıştırıyor ve uyuyorlar” (Özenç ve Keskin, 2018: 129).

E-spor için zamanın ve bedeninin nasıl düzenlenip disipline edildiğinin klasik bir göstergesi olarak değerlendirilebilecek oldukça uzun alıntının yer aldığı ilgili eserin, Türkiye’de popüler ve yaygın olan Counter Strike oyununu görece detaylıca aktaran bir eser olduğunu iddia etmek hatalı olmayacaktır. Kof 98 Um Ol’un üzerine yazılan eserle kıyaslandığında daha detaylı ve daha kapsamlı bir çalışma olarak ilgili serinin içeriksel olarak da geliştiği ilk eserdir, Türkiye’de E-Spor ve Counter Strike...

4. TÜRKİYE’DE E-SPOR VE LEAGUE OF LEGENDS

Dijital Oyunlar Serisi’nin üçüncü kitabı olan “Türkiye’de E-Spor ve League of Legends” yine Orhan Efe Özenç imzalıdır. Üçüncü kitapta Orhan Efe Özenç’e bu sefer, Atakan Tınmazlar eşlik etmektedir. Bu açıdan ilgili kitap Dijital Oyunlar Serisi’nde, Orhan Efe Özenç ve Atakan Tınmazlar’ın ilk ortak eseri olma niteliğindedir.

Özenç ve Tınmazlar imzalı Türkiye’de E-Spor ve League of Legends adlı eserde, Dijital Oyunlar Serisi’ne ait eserlerden Counter Strike’ı inceleyen eserde ilk örneğiyle karşılaşılan içeriksel değişime bir başka düzlemde şahit olunmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’de E-Spor ve League of Legends’in ilk bölümü, oyun kavramı üzerine genel bilgiler sunmakta ve bu bilgiler akademik referanslarla desteklenmektedir. İlgili bölüm dahilinde oyun kuramı için çok önemli olan düşünürlerin kuramları aktarılmaktadır. Bu bağlamda da Johan Huizinga, Roger Caillois, Bernard Suits, Avedon & Sutton Smith, Chris Crawford, David Kelley ve Katie Salen & Eric Zimmerman’ın oyun üzerine teorileri en genel tanımları aktararak sunulmaktadır (Özenç ve Tınmazlar, 2019: 14-15).

Eser dahilinde League of Legends’in tarihi, Dijital Oyunlar Serisi’ne ait eserlerde şu ana kadar incelenmiş oyunlara kıyasla, çok ama çok detaylı bir şekilde aktarılmaktadır (Özenç ve Tınmazlar, 2019: 48-54). Bunu takip eden bölümlerde ise, zaten içerik olarak oldukça yoğun olan League of Legends evreni, oyun içi görsellerle de desteklenerek detaylıca aktarılmaktadır (Özenç ve Tınmazlar, 2019: 55-196).

Çalışmanın özgün yanlarından birisi, dönemin 1907 Fenerbahçe League of Legends takım koçu Serdar “Padeş” (Özenç ve Tınmazlar, 2019: 213-255), dönemin League of Legends resmi yorumcusu Kaan Kural (Özenç ve Tınmazlar, 2019: 256-284) ve dönemin Beşiktaş e-spor takımları genel menajeri Mahmut Emin Öncel (Özenç ve Tınmazlar, 2019: 285-316) ile yapılan görüşmelere sahip olması kaynaklıdır. Görüşmeler League of Legends merkezli olsa da e-spor ve Türkiye’de e-sporun gelişim süreci hakkında çıkarımlar yapmaya elverişli veriler de sunmaktadır.

Serdar “Padeş” ile yapılan görüşmede, League of Legends ve Fenerbahçe Spor Kulübü’nün League of Legends takımı ve uygulanan stratejileri üzerine detaylı çözümlenmelere sahiptir. Görüşmede vurgulanan bir diğer önemli boyut ise, e-sporun ilgili dönem içinde artan popüleritesidir. Serdar “Padeş”e göre, “e-spor, fiziksel yapı farklılıklarını (boy, kilo, hız, güç, vb.) bir kenara atabilen, fiziksel yapısı sebebiyle kimseyi engellemeyen veya ötekileştirmeyen bir branş ve geleceğin spor dalı ve yükselen bir yıldız olarak gösteriliyor ve bu yüzden hızla büyüdüğü için herkes çağı yakalamak adına bu sektöre yatırım yapma peşinde neticede. Futbol ve basketbolda fiziksel yapınız sizin kaderinizi tayin edebilir, ama e-sporunda başarı için internet bağlantısı olan bir bilgisayar haricinde hiçbir ön koşul yok” (Özenç ve Tınmazlar, 2019: 255).

Kaan Kural ile yapılan görüşmede ise ön plana çıkan e-sporun spor olup olmadığına ilişkin tartışmalardır. Bu konuda Kaan Kural bu tartışmaların henüz sonlanmadığını belirtip şu ifadelerle konuya dair görüşlerini net bir şekilde ortaya koymaktadır: “[...] Spor ile e-spor kavramlarını birbirinden ayırmak gerektiğini düşünüyorum. Çünkü bu, sporun tanımı ile alakalı bir durum. İçinde rekabet olan her şeyin spor olduğu iddia edilebilir. Ama sporun tanımı olimpizm temellidir. ‘Citius, altius, fortius’ yani ‘daha hızlı, daha güçlü, daha yüksek’ ilkesi vardı olimpiyatlarda, malum. Orada şöyle bir ayırım yapmak gerekiyor; e-sporlar daha ‘zihinsel’ birer spor gibi geliyor dışarıdan bakılınca” (Özenç ve Tınmazlar, 2019: 257). Kural, e-sporun gözden kaçırılmaması gereken yönünün de eğlence ile kurulan ilişkide aranması gerektiğini belirtmektedir: “Fakat burada önemli olan nokta, spor olsun olmasın ya da klasik spor tanımına uysun uymasın, e-spor kapsamına giren etkinliklerin ve oyunların da insanları eğlendiren ve içinde rekabet barındıran birer müsabaka olması ve izleyiciye rekabetçi bir temaşa sanatını sunması” (Özenç ve Tınmazlar, 2019: 257).

Beşiktaş e-spor takımları genel menajeri Mahmut Emin Öncel ile yapılan görüşmede ise, metnin önceki sayfalarında aktarılan görüşmelerin devamı olarak nitelenebilecek ancak genellikle göz ardı edilen bir konu olan sporcu sağlığı ön plana çıkartılmaktadır. Profesyonel e-sporcuların sağlığı hakkında sorulara verilen yanıt, ülkede e-sporun tam olarak bir spor dalı olarak görülmediğini ve bunun bir yansıması olarak da e-sporcu sağlığının yeni yeni gündeme gelen bir konu olduğunu ispatlar niteliktedir. Bu bağlamda Özenç ve Tınmazlar’ın, e-sporcuların tam kapsamlı sağlık sigortalarının olup olmadığı ve düzenli sağlık tarama testlerinden geçip geçmediklerine ilişkin sorularına, Öncel’in cevabı bu ispatın

kanıtıdır: “[...] Bizler üç aylık anlaşmalar imzaladığımız için sporcularla, böylesi taramalar veya sağlık kontrolü uygulamaları yapmadık. Ama seneye tam dönemli anlaşacağımız oyuncularımız için mutlaka bu uygulamaları benimseyeceğiz. Şu noktaya dek daha ziyade takıma yatırım yapıyorduk. [...] Diğer branşlarda mesela alt yapıda bile Dünya Göz hastanesi buraya gelip düzenli kontroller yapıyor; elbette bizim sporcularımıza da yapacaklar bu yıldan itibaren” (Özenç ve Tınmazlar, 2019: 294-295).

Dijital Oyunlar Serisi'nin üçüncü kitabı Türkiye'de E-Spor ve League of Legends, Türkiye'de özellikle 2010'lu yılların ilk yarısından itibaren oldukça popülerlik kazanan League of Legends oyununa odaklanmaktadır. Bu popülerliğin ve oyunun içeriksel zenginliğinin Özenç ve Tınmazlar'ın ilgili eserine de yansdığı rahatlıkla iddia edilebilir. Bu doğrultuda da Türkiye'de E-Spor ve League of Legends, Dijital Oyunlar Serisi'nin bileşeni olan kitaplar içinde incelenenler dahilinde en kapsamlısı ve en hacimlisidir.

5. TÜRKİYE'DE E-SPOR VE PUBG

Orhan Efe Özenç ve Hasan Keskin imzalı Dijital Oyunlar Serisi'nin dördüncü kitabı “Türkiye'de E-Spor ve PUBG” başlığına sahiptir. Kitap, “ülkemizi ve dünyayı saran çılgınlığın başka hiçbir yerde bulamayacağınız detaylarla süslü kitabı” olarak kendine inceleme nesnesi belirlediği PUBG oyununu tanıtmaya iddiasındadır.

2023 Nisan'ı gözetilerek sanal ortamda bir araştırma yapıldığında PUBG'nin yaygın bir şekilde oynanan bir oyun olduğu görülmektedir. PUBG'ye ait resmi internet sitesinin paylaştığı bilgilere göre, PUBG Türkiye Facebook Resmi Sayfası (PUBG Facebook, 2023), PUBG Türkiye Instagram Resmi Sayfası (PUBG: Battlegrounds Türkiye, 2023), PUBG Türkiye Twitter Resmi Sayfası (PUBG: Battlegrounds Türkiye, 2023), PUBG Türkiye Youtube Resmi Sayfası (PUBG: Battlegrounds Türkiye, 2023), PUBG Türkiye TikTok Resmi Sayfası (PUBG: Battlegrounds Türkiye, 2023) olmak üzere Türkiye'de en yaygın sosyal medya video/paylaşım sitelerinde resmi toplulukları bulunmaktadır. Üye sayıları elli bin ile yüz bin arasında değişen bu topluluklar dahilinde oyuna dair güncel bilgilendirmeler ve paylaşımlar gerçekleştirilerek oyuncu kitlesi canlı tutulmaya çalışılmaktadır.

Özenç ve Keskin imzalı Türkiye'de E-Spor ve PUBG, ilk örneğiyle Türkiye'de E-Spor ve League of Legends'in ilk bölümünde karşılaşılan, oyun kavramı üzerine genel bilgiler sunarak bu bilgileri akademik referanslarla desteklemektedir. Bu düşünürler Johan Huizinga, Roger Caillois, Bernard Suits, Avedon & Sutton Smith, Chris Crawford, David Kelley ve Katie Salen & Eric Zimmerman ile sınırlandırılarak, ilgili düşünürlerin oyun teorileri en genel tanımları ile aktarılmaktadır (Özenç ve Keskin, 2019: 12-13).

Bu bağlamda çalışma PUBG evrenin tarihçesini aktaran bir bölüm ile PUBG'ye giriş yapmaktadır (Özenç ve Keskin, 2019: 35-55). Oyunun eklemlendiği genre'lerin aktarıldığı bu bölüm bir noktada bir oyun olarak PUBG'nin 'inşa ediliş' sürecindeki temel saikleri de işaretlemektedir. Özenç ve Keskin'in ifadeleriyle genel hatlarıyla PUBG, “seçilen tek bir oyun haritasında, solo (tek), duo (çift) veya squad (dörder kişilik takımlar) halinde oynanabilen bir deathmatch-survival” (Özenç ve Keskin, 2019: 56) olarak tanımlanmaktadır. Tanım dahilinde çalışmanın devamı, oyunun temellerinin anlatımı ile oyunda kullanılan araçların sunumu (Özenç ve Keskin, 2019: 69-95), oyuna dair taktikler ve ipuçları (Özenç ve Keskin, 2019: 96-118), uluslararası turnuvalar ve Türkiye'de PUBG hakkında bilgi vermektedir (Özenç ve Keskin, 2019: 119-152).

Çalışmanın özgün yanlarından birisi, dönemin Beşiktaş e-spor takımları genel menajeri Mahmut Emin Öncel ile yapılan görüşmedir. Dijital Oyunlar Serisi'nin incelenen önceki örneklerinde -ki incelenecek sonraki örneğinde de- karşılaşılan bir isim olan Mahmut Emin Öncel ile yapılan görüşmede, PUBG'nin ve aslında daha genelinde PUBG tarzı silahlı rekabet temelli oyunların, ilgili oyunların toplum nezdinde sahip olduğu olumsuz algının hatalı bir algı olduğu ve oyunlara yönelik ilginin şiddeti soğuran yönü üzerinde durulmaktadır. Bu bağlamda Öncel, “[...] Nitekim sürekli 'bu oyun çocukları kötü etkiliyor' açıklamalarını yapıyorlar ama bence insanların Kurtlar Vadisi'ni seyrederken Polat Alemdar'a özenip içindeki hırsları dışarı yansıtmaya benzeyen fakat bundan çok daha sağlıklı bir biçimde o hırs, o mücadele isteğini klavye başında atabilen, oyuna yansıtabilen bir kitle oynuyor PUBG'yi [...] bu yüzden de oyunların aslında insanlardaki bu 'canilik' yönünü tatmin için mükemmel bir araç ve ortam olduğunu

savunuyoruz. Dizi ve filmlerin aksine, özendirmektense yatıştırıyor. Zarardan ziyade, yararları bile söz konusu” (Özenç ve Keskin, 2019: 156-157) ifadeleri ile kötü ve zararlı görülen oyunun ve oyun oynamanın görece faydalı olarak ön plana çıkartılabilecek yönlerini işaretlemektedir.

Dijital Oyunlar Serisi'nin dördüncü kitabı Türkiye'de E-Spor ve PUBG, Türkiye'de özellikle 2019 yılından sonra oyunun farklı farklı platformlarda da yayınlanmasının sonucu olarak oldukça popüler bir oyun olarak ön plana çıkmıştır. Popülerliğin asıl temeli ilgili oyunun cep telefonlarında da oynanabilmesi kaynaklıdır. Bu popülerliğin ve oyunun içeriksel zenginliğinin Özenç ve Keskin'in ilgili eserine görece yansıdığı görülmektedir. Bu doğrultuda da, Türkiye'de E-Spor ve PUBG, Dijital Oyunlar Serisi'nin bileşeni olan kitaplar içinde incelenenler dahilinde -özellikle Counter Strike'ı aktaran esere benzer şekilde- görece sınırlı bir eserdir.

6. TÜRKİYE'DE E-SPOR VE FORTNITE

Dijital Oyunlar Serisi'nin beşinci kitabı olan “Türkiye'de E-Spor ve Fortnite” yine Orhan Efe Özenç ve Atakan Tınmazlar imzalıdır. Kitap, “ülkemizi ve dünyayı saran çılgınlığın başka hiçbir yerde bulamayacağınız detaylarla süslü kitabı” olarak kendine inceleme nesnesi belirlediği Fortnite oyununu tanıtmaya iddiasındadır.

Epic Games tarafından farklı versiyonları ile farklı platformlarda 2017-2018 yıllarında yayınlanan Fortnite, 2023 itibariyle günlük ortalama 25 milyon, aylık ise ortalama 250 milyon oyuncuya sahip (Demandsage, 2023), dünya genelinde en çok oynanan dördüncü oyundur (Teqip, 2023). Özenç ve Tınmazlar ilgili eserlerinde Fortnite'ın tarihini aktararak oyunu tanıtmaya başlamaktadırlar. “Fortnite Evreninin Tarihçesi” başlıklı bölüm dahilinde aktarılanlar Fortnite'ı genel hatlarıyla Counter-Strike, Battle Royale, Minecraft, Terraria, Arma, Ark, H1Z1 ve en yoğun olarak PUBG oyunlarına ve oyun serilerine teğellemektedir. Buradaki teğellenme, Fornite'ın her bir oyun türüne ve(ya) oyun serisine ait özelliklerin kısmı olarak Fortnite'da yeniden karşılaştırılması kaynaklıdır (Özenç ve Tınmazlar, 2019a: 39-70).

Öyle ki özellikle PUBG özelinde yoğunlaşan bu benzerliklerin bir noktadan sonra tepki çektiği ve bir davaya konu olduğu anlaşılmaktadır. PUBG'nin telif haklarını elinde bulunduran PUBG Corp'un, Fortnite'ın telif haklarını elinde bulunduran Epic Games'a açtığı davaya dair ilgili eserde genel bir bilgi veren Özenç ve Tınmazlar'ın (2019a: 71) aktardığı üzere dava nedeni en temelinde Fortnite'ın kullandığı oyun motoru olmasına karşın dava gerekçelerinin çeşitlendiği, oyun biçimi, içerik kopyası gibi başka boyutları da bulunmaktadır (The Guardian, 2023; BBC News, 2023). Davanın davacı şirket tarafından herhangi somut bir sebep gösterilmeden geri çekilerek, dava sürecinin de sonuçlandığı anlaşılmaktadır.

Fortnite'ın davaya konu olmasının, ilgili oyunun eklemeli olduğu genre'nin yarattığı gelirin büyüklüğüyle doğrudan bağlantılı olduğunu iddia etmek hatalı olmayacaktır. Davanın ve dava sürecinin gündemde olduğu 2017 yılına dair gelir tablosu bu iddiayı destekler niteliktedir. 2017 yılında ücretsiz indirilen Fortnite'ın, sattığı oyun içi eklentilerle ayda 200 milyon dolardan fazla bir gelir getirdiği anlaşılmaktadır (BBC News, 2023). 2018 yılında yıllık 5.4 milyar dolar gelir getiren Fortnite bu geliri 2021 yılında 5.8 milyar dolara çıkartarak rekor kırmıştır (BusinessofApps, 2023).

Çalışmada Özenç ve Tınmazlar'ın ince tespitiyle, Fortnite'ı özellikle PUBG'den ayıran en temel özellik, “barındırdığı mizansenleri bir hikâyeye ve senaryoya dayandırması, yani işin anlatı (narratology) mekaniğini beslemesi” (Özenç ve Tınmazlar, 2019a: 71) olarak işaretlenmektedir. Özenç ve Tınmazlar çalışmalarının ilerleyen bölümlerinde Fortnite'ın içeriği ve oynanışıyla ilgili oldukça detaylı ve kapsamlı bilgiler sunmaktadır. Sundukları bilgiler aynı zamanda da yoğun bir biçimde oyun için görsellerle desteklenmekte, ilgili çalışma ‘renklendirilmektedir’. Öyle ki taktikler ve püf noktaları da oyun içi stratejileri olarak sunulurken Fortnite adeta metin içinde canlandırılmaktadır (Bkz. Özenç ve Tınmazlar, 2019a: 86-179).

Çalışmanın kendi içinde iki özgün yanı olduğu iddia edilebilir. İlki -sonuç bölümünde tartışılacak olan- oyunları değerlendirme iddiasında olan eserlerin genellikle arka plana attıkları oyunların toplumsal boyutlarının, Özenç ve Tınmazlar'ın eserinde tartışmaya açılmasıdır. “Fortnite'ın Sosyolojik Bölümü” alt başlığı altında Fortnite ve Fortnite tarzı oyunların “çocuk, yetişkin veya ergenlik çağındaki

oyunculara yönelik tehlikeler” ihtimaller dahilinde tartışılmaktadır. Bölüm dahilinde gerçekleştirilen görece detaylı değerlendirmenin vardığı nokta, gerçekte bir nesnenin -ki ilgili örneklerde oyundur-doğası gereği kötü olmadığı ve olamayacağı ancak ve ancak ilgili nesne ile -ki ilgili örnekte oyundur-etkileşime giren(ler)in bir kendi eylemleri ve edimleri sonucu ilgili nesneyi -oyunu- kötü olarak değerlendirebileceği; buna bakılarak da ilgili nesnenin -oyunun- kötü olarak tanımlandığıdır.

Çalışmanın özgün yanlarından ikincisi ise, dönemin Beşiktaş e-spor takımları genel menajeri Mahmut Emin Öncel (Özenç ve Tınmazlar, 2019a: 215-245) ile yapılan görüşmeye sahip olması kaynaklıdır. Görüşmeler Fortnite merkezli olsa da e-spor ve Türkiye’de e-sporun gelişim süreci hakkında çıkarımlar yapmaya elverişli veriler sunmaktadır. Yapılan görüşmenin öne çıkan yönü, Türkiye’de e-spor için ayrılan bütçelere dair değerlendirmelerdir. Bütçe kısıtlılığının kimler tarafından ve nasıl aşılabileceğiyle ilgili olarak Öncel şu değerlendirmeleri yapmaktadır: “Kendiliğinden bir şeylerin oluşmasını bekleyeceklerini sanmıyorum, daha ziyade kendileri yaratacaklardır bu talebi. [...] Sıra sıra hepsini gamerlerin nabzını yoklayarak dikkate alacak ve test edeceklerdir, ama bir oyunun kitleler arasında yaygınlaşmasını beklemekten ziyade yine kendileri yaratacaklardır bu talebi. Yani şirketler düşünüp taşınacaklar, ülke nüfusu, genç nüfus oranı, demografik etkenler göz önüne alınacak ve yatırıma değip değmeyeceğine karar verilecek. Ona göre, bizde de bir piyasa oluşturmaya başlayabilirler. [...] Eğer ki şirketler oyunlarına, yani ürünlerine güveniyorlarsa, yatırıma göze alabilirler; neticede her şartta her ortamda her yatırımın bir riski olacaktır. İkna kabiliyeti de önemli; mesela oyun firması olarak bir yatırımcıyı iş birliğine ikna edip herhangi bir branşta örneğin ‘İstanbul Sultans’ gibi bir takım çıkartabilir ve iyi tanıtarak bu takımın da oyunun da ilgi görmesini sağlayabilirsiniz” (Özenç ve Tınmazlar, 2019a: 233-234). Öncel var olan muhtelif e-spor takımlarının karşı karşıya kaldıkları açmazları ise şu ifadelerle işaretlemektedir: “Ne kadar kaliteli olurlarsa olsunlar, yarı-amatör düzeydeki yayıncıların girişimleri başka şey, profesyonel bir iş olarak spor ve sporcu gözüyle turnuvalara katılmak başka şey. Çünkü profesyonellikte kendini bu işe adamak var, düzenli idman yapmak, gelişmeye çalışmak var. Konu e-spor düzeyine varınca, sırf eğlencesine oynanmıyor bu oyunlar. Profesyonellik adımını atmaya karar vermek kilit nokta. [...] Neticede hem takım hem de oyun sahipleri, oyuncular da dahil, bunun bir iş sektörü olduğunu biliyor ve kimse hiçbir şeyi hobi olsun diye yapmıyor. Elbette ki sektöre girilirken herkes bunları değerlendiriyordur ve eğer başarı ihtimali görmüyorsa veya bürokratik engelleri [...] çözemiyorsa, zaten yatırımını riske etmez” (Özenç ve Tınmazlar, 2019a: 234-235).

Bu veriler dahilinde Özenç ve Tınmazlar imzalı Fortnite üzerine yazılan eserin, şu ana kadar incelenen Dijital Oyunlar Serisi dahilindeki eserler içinde en yetkin eser olduğu rahatlıkla iddia edilebilir.

7. SONUÇ

Türkiye’de özellikle bilgisayar oyunu olarak kabul edilen, ve fakat içeriğine bilgisayar oyunları ile birlikte konsol ve mobil oyunlarının da eklenebileceği, oyunlara dair ‘akademik’ yazım yeterli düzeyde değildir. Yetersizliğin nedenleri çeşitlidir. İlk olarak Türkiye’de görece gelişmiş -ki altın yıllarını 90’lı yıllarda yaşamış olan- oyun dergiciliği bilgisayar oyunları üzerine yazımın ana kaynağını oluşturmaktadır. İkinci olarak hem ilgili dergilerin hem de oyunların hayranlarının, ilgili dergiler ve(ya) oyunlar üzerine fikirlerini belirtip tartıştıkları forum kültürünün -ki altın yıllarını 2000’li yılların ilk on yılında yaşamıştır- gelişmeye başlaması yazımı etkiler niteliktedir. Son olarak ise 2010’lu yıllardan itibaren ‘sahaya’ tamamen egemen olan ve özellikle Youtube video paylaşım sitesinde içerik paylaşma eğilimi, zaten yok denecek kadar az olan oyun yazımını olumsuz yönde etkilemiştir. Bu veriler ışığında oyun, oyunlar veya oyun tanıtım yazılarının kısa vade de artış göstermeyeceği iddia edilebilir; nihayetinde bir ekran önünde içerik ‘izlemek’ okumaya yeğlenmektedir.

Ve fakat tam da bu neden oyun üzerine her türlü üretimi ancak ve ancak yazılı üretimi çok kıymetli kılmaktadır; oyuna gösterilen ilginin hangi mecrada olduğunu tartışmaya açmadan var olan ilginin gerçekte oyuna ve oyun oynayan özneye yönelik bir ilgi olduğu aşıkardır. Bu bağlamda da Dijital Oyunlar Serisi’nin yapmaya çalıştığı ‘şey’ -ki genelinde bir oyunu yazılı halde tanıtmak- kendinde değerlidir.

Dijital Oyunlar Serisi’nin çalışmada incelenen örnekleri ise sorunlardan azade değildir. Sorunlardan ilki, Dijital Oyunlar Serisi’nin görece bir karmaşıklık içinde yayınlanmaya devam eden bir seri olmasıdır.

Her ne kadar bu çalışmada incelenen ilk beş eser ve ilgili eserlerdeki aktarımlar Dijital Oyunlar Serisi'nin 'ilk ve orijinal' eserleri olarak değerlendirilse de -tekrar düşme pahasına da olsa tekrardan belirtmek gerekir ki önceki sayfalarda belirtilen eserlerin satış politikasıyla doğrudan ilintilidir bu değerlendirme- ilgili serinin devam ettiği anlaşılmaktadır.

İkinci nokta ise incelenen eserlerin gösterdiği üzere, oyun ve oyun oynamanın bilgisayar oyunları olarak genelleştirilebilecek boyutlarının Türkiye'de hala tam olarak akademik bir sorun niteliğinde görülmediğidir; oyun ve oyun oynama üzerine ciddi bir literatür bulunmakla birlikte bilgisayar oyunları üzerine yazılanlar tatmin edici olmaktan oldukça uzaktır. Bu açıdan yapılan çalışmaların, nitelik tartışmasına girmeden, Türkiye'deki bilgisayar oyun yazımı 'literatürüne' katkıda bulunacağı açıktır ancak bu katkının da sınırlı olduğu belirtilmelidir. Sınırlılık, eserlerin analiz nesnesi olarak belirlediği konu(ları)n, akademik bir incelemeye konu oluşturacak kadar ciddi olup olmadığıyla alakalı olmadığını belirtmek, sınırlığın oyunlara dair yazımda piyasa kaygısıyla ve aynı zamanda seslenen kitlenin de görece gençler olduğu gerçeğiyle ilintili olduğunu vurgulamak gerekir.

Son olarak ise ilgili eserlerin yazımında belli bir noktadan sonra tekrara düşülmesi aynı kişilerle farklı farklı oyunlarla ilgili aslında aynı çerçevede görüşmeler yapılması, bir başka sorun olarak işaretlenebilir. Yapılan görüşmelerde incelenen oyunlardan azade, e-spor ve Türkiye'de e-sporun gelişimine ilişkin sorular ve sorulan sorulara verilen cevaplarla kısmi de olsa derinlik sağlanmışır ve fakat bu derinlik tekrar dahilinde devinen bir yapı içinde var olmasından dolayı geri planda kalmakta; gerçekte hak ettiği değeri yansıtamamaktadır.

6. KAYNAKÇA

- Counter Strike 2. (2023). Counter Strike 2. Counter Strike 2. Erişim Adresi: https://developer.valvesoftware.com/wiki/Counter-Strike_2
- BBC News. (2023). Fortnite Sued For 'Copying' Rival Game PUBG. BBC News. Erişim Adresi: <https://www.bbc.com/news/technology-44287860>
- BusinessofApps. (2023). Fortnite Usage and Revenue Statistics (2023). BusinessofApps. Erişim Adresi: <https://www.businessofapps.com/data/fortnite-statistics/>
- DemandSage. (2023) Fortnite Statistic For 2023 (Users, Revenue & Devices). DemandSage. Erişim Adresi: <https://www.demandsage.com/fortnite-statistics/>
- Özenç, O. E. (2018). Kof 98 Um Ol. İstanbul: Profil Kitap.
- Özenç, O. E ve Keskin, H. (2018). Türkiye'de E-Spor ve Counter Strike. İstanbul: Profil Kitap.
- Özenç, O. E ve Keskin, H. (2019). Türkiye'de E-Spor ve PUBG. İstanbul: Profil Kitap.
- Özenç, O. E ve Tınmazlar, A. (2019). Türkiye'de E-Spor ve League of Legends. İstanbul: Profil Kitap.
- Özenç, O. E ve Tınmazlar, A. (2019a). Türkiye'de E-Spor ve Fortnite. İstanbul: Profil Kitap.
- IGN. (2023). The Best Selling Video Games All Time. IGN. Erişim Adresi: <https://www.ign.com/articles/best-selling-video-games-of-all-time-grand-theft-auto-minecraft-tetris>
- PUBG Facebook. (2023). PUBG: Battlegrounds Türkiye Resmi Facebook Sayfası. PUBG Facebook. Erişim Adresi: <https://www.facebook.com/pubg.battlegrounds.tr/>
- PUBG Instagram. (2023). PUBG: Battlegrounds Türkiye Resmi Instagram Sayfası. PUBG Instagram. Erişim Adresi: https://www.instagram.com/pubg_battlegrounds_tur/
- PUBG TikTok. (2023). PUBG: Battlegrounds Türkiye Resmi TikTok Sayfası. PUBG TikTok. Erişim Adresi: https://www.tiktok.com/@pubg_battlegrounds_tr
- PUBG Twitter. (2023). PUBG: Battlegrounds Türkiye Resmi Twitter Sayfası. PUBG Twitter. Erişim Adresi: https://twitter.com/PUBG_TUR.
- PUBG Youtube (2023). PUBG: Battlegrounds Türkiye Resmi Youtube Sayfası. PUBG Youtube. Erişim Adresi: <https://www.youtube.com/channel/UCGPAJi7OKo817Veu-y6NIFQ>

- Sportingwiki. (2023). Top 10 Most-Played Online Games In the World Right Now. Sportingwiki. Erişim Adresi: <https://www.sportingwiki.com/gaming/top-10-most-played-online-games-in-the-world-right-now/>
- Teqip. (2023). Top 10 Most Popular Online Games in 2023/Updated Ranking. Teqip. Erişim Adresi: <https://teqip.in/top-10-most-popular-games.html>
- The Guardian. (2023). PUBG Drops Fortnite Game Lawsuit Without Explanation. The Guardian. Erişim Adresi: <https://www.theguardian.com/games/2018/jun/28/pubg-drops-fortnite-lawsuit-epic-games>



JIMEP

Journal of International Management, Educational and Economics Perspectives

Gönderiliş Tarihi: 29/05/2023

Kabul Tarihi: 23/06/2023

ORCID 0000-0001-8331-0853

ULUSAL GÜVENLİK VE EKONOMİK İSTİHBARAT: FRANSA, ABD VE ÇİN HALK CUMHURİYETİ ÖRNEĞİ¹

Halil İbrahim KAYA²

ÖZ

Ekonomik güvenlik kavramı son dönemlerde sıklıkla atıf yapılan ve ülkelerin ulusal güvenlik konsepti içerisinde önemi artan bir husus olmaya başlamıştır. Soğuk Savaş sonrasında güvenliğin incelenme alanlarının genişlemesi akademik yazında ekonomik güvenliğin daha fazla yer bulmasına neden olmuştur. Ekonomik güvenliğin sağlanabilmesinde ekonomik istihbarat kazanımlarının etkisi ise yadsınamaz hale gelmiştir. Ekonomik istihbarat çalışmaları tarihin en eski dönemlerinden bu zamana kadar devam edegelen bir alan olmasına karşın küreselleşen dünya yapısı ile birlikte ekonomik istihbarat kurumları ülkelerin istihbarat kurumları içinde başlı başına kurumsal yapılar halini almaktadır. Bu nedenle bu çalışmada ulusal güvenlik içinde ekonomik güvenliğin yeri ve ekonomik güvenliğin sağlanabilmesinde ekonomik istihbarat çalışmalarının konumu incelenmeye çalışılmıştır. Çalışmada ilk olarak güvenlik ve istihbarat kavramlarının teorik yönden incelenmesi gerçekleştirilmiştir. Devamında ekonomik istihbarat kavramının istihbarat sınıflandırması içindeki yeri ve gelişimine yer verilmiştir. Son bölümde ise Fransa, ABD ve Çin Halk Cumhuriyeti'nin ekonomik istihbarat çalışmaları ve düzenlemeleri incelenmiştir. Her ülkenin farklı ekonomik istihbarat anlayışı ve kurumsal yapıları olsa da, belirtilen ülkelerin ekonomik istihbarat çalışmalarına rekabetçi dünya düzeninde daha fazla ekonomik ağırlık elde edebilmek amacıyla artan bir şekilde başvurduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Ulusal Güvenlik, Ekonomik İstihbarat, Fransa, Amerika Birleşik Devletleri, Çin Halk Cumhuriyeti.

Jel Kodu: A12-F50-F52.

NATIONAL SECURITY AND ECONOMIC INTELLIGENCE: THE CASE OF FRANCE, THE UNITED STATES AND PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

ABSTRACT

The concept of economic security has become an issue that has been frequently referred to in recent years and has become an increasingly important issue within the national security concept of countries. After the Cold War, the expansion of the fields of study of security caused economic security to find more place in the academic literature. The effect of economic intelligence gains in ensuring economic security has become undeniable. Although economic intelligence studies are an ongoing field from the earliest periods of history, economic intelligence institutions become institutional structures within the intelligence institutions of the countries with the globalizing world structure. For this reason, in this study, the place of economic security in national security and the position of economic intelligence studies in providing economic security have been tried to be examined. In the study, firstly, the theoretical examination of the concepts of security and intelligence was carried out. The place and development of the concept of economic intelligence in intelligence classification is given. In the last part, the economic intelligence studies and regulations of France, the USA and the People's Republic of China are examined. Although each country has a different understanding of economic intelligence and institutional structures, it has been concluded that the mentioned countries increasingly apply to economic intelligence studies in order to gain more economic weight in the competitive world order.

Keywords: National Security, Economic Intelligence, France, United States of America, People's Republic of China.

Jel Codes: A12-F50-F52.

¹ Bu çalışma TOBB ETÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Güvenlik Çalışmaları Tezsiz Yüksek Lisans Programında bitirme projesi olarak sunulmuştur.

² Doç. Dr., Sivas Cumhuriyet Üniversitesi, İİBF İktisat Bölümü, halilkaya@cumhuriyet.edu.tr

1.GİRİŞ

İstihbarat servisleri bir ülkenin güvenliğini sağlamak ve çıkarlarını korumak amacıyla önce bilgiye ulaşır, daha sonra ulaşılan bilgi analiz edilir ve analiz edilen bilgide gerekli birimlere dağıtılır. Soğuk Savaş'ın ardından ise ekonomik istihbarat toplamak, hemen her hükümet ve istihbarat birimlerinin temel önceliklerinden biri haline gelmiştir. Nitekim Soğuk Savaş'ın ardından ekonomik güç, ulusal gücün en önemli göstergelerinden biri olmaya başlamıştır. Bu nedenle istihbarat servislerinin ilgisi silahların kontrolü, terörü önleme ve politik istikrarsızlık meselelerine yoğunlaştığı kadar; sermaye hareketliliği, döviz kuru oranları, son bilimsel ve teknolojik ilerlemeler, uluslararası ticaret ve yatırım gibi alanlara yönelmiştir. İstihbarat servislerinin bağlı oldukları ülkelerin küresel ticaret ve yatırımdan aldığı payı arttırmaya yönelik önleyici ve destekleyici politikalar izlemesi temel ulusal güvenlik meselesine dönüşmüştür. Ulusal güvenlik kavramı tarihsel olarak ekonomik güvenliği de içeren ancak güvenliğin askeri ve siyasi boyutlarıyla daha fazla ilişkili olan muğlak bir kavramdır. Diğer taraftan Soğuk Savaş'ın ardından ulusal ekonomik güvenlik konusuna daha fazla ilgi gösterilmiştir. Ulusal ekonomik yaşam standartlarını korumak ve geliştirmek için ekonomik istihbarat sistemlerinin geliştirilmesi gerekliliği hasıl olmuştur (Potter, 1998: 1-2).

Sovyetler Birliği'nin dağılması, hızla değişen ve giderek birbirine bağlı hale gelen dünya ekonomik sistemiyle birleştirildiğinde ekonomik kaygıların görece olarak yükselmeye başladığı düşünülmektedir. Her şeyi tüketen bir askeri ve ideolojik çatışmanın kısıtlamalarından arınmış bir dünyada, düşük politika konuları yüksek politikalar haline gelmiş ve “ekonomik güvenlik” kavramı askeri ve siyasi muadilleri üzerinde önemli bir zemin kazanmıştır (Porteous 1998, 79). Bu durum istihbarat ihtiyaçlarının kapsamının ve anlayışının değişmesine neden olmuştur. İstihbarat ihtiyaçlarının muhtevasının önemli ölçüde genişlemesine rağmen, devletin istihbarat organlarının hala çok özel olarak askeri güvenliğe odaklanması sorun teşkil etmektedir. Güvenlik kavramının, askeri güce dayalı bir ulus-devlet kavramından tüm toplumu kucaklayan bir topyekûn güvenlik kavramına doğru evrilmesi neticesinde yeni istihbarat alanlarının gelişmesi zorunlu bir hal almıştır. Bu nedenle son yıllarda ekonomik istihbaratın ulusal güvenlik hedefleri açısından yararlı olacağı koşulların belirlenmesi ve bu doğrultuda hareket edilmesi önem kazanmaktadır (Herzog 2008, 303). Bugünün dünyasında ekonomik güce verilen önem arttıkça ekonomik istihbaratta önem kazanmaktadır. Tarımdan sanayi sektörüne, bilgi ve iletişim sektörlerinden yeraltı kaynaklarına kadar birçok husus ekonomik istihbaratın alanına girmektedir. Diğer taraftan makroekonomik değişkenlerin seyri, değişimin nedenleri ve sonuçları ile ülke, bölge ve küresel ekonomiler üzerindeki etkilerinin analiz edilebilmesi de ülkelerin kendi ekonomik durumlarını ve yapılarını kontrol etmek ve yönlendirmek açısından mühim hale gelmektedir. Nitekim gerek mikro düzeyde gerekse makro düzeyde ekonomik istihbarat elde edebilmek rekabet avantajını da beraberinde getirmektedir (Koca, 2021: 10). Bu nedenle bu çalışmada ekonomik istihbarat ve ulusal güvenlik ilişkisi incelenerek, genişleyen ve değişen ulusal güvenlik algısı içinde ekonomik yönlerin önemi araştırılacaktır

2. GÜVENLİK KAVRAMININ TANIMI

Çok boyutlu bir kavram olması nedeniyle güvenlik tanımının herkesçe kabul görmüş bir tanımı bulunmamaktadır. Bu nedenle tüm zamanlar ve mekânlar açısından geçerli ve genel kabul görmüş bir güvenlik perspektifine ulaşmak son derece güçtür (Çetinkaya 2012, 7). Kavramsal açıdan net bir tanımının olmamasına rağmen güvenlik kavramı belirsizliğin ve tehlikenin algılandığı bir dünyada, politik düşünce ve eylemin merkezi bir kaygısı haline gelmektedir. Güvenlik nesnel olarak bilinebilen ve dolayısıyla akıl ve bilimsel araştırma yoluyla özenle ölçülmesi, izlenmesi ve iyileştirilmesi gereken bir husus olarak düşünülmektedir (Boemcken ve Schetter, 2016: 1-2). Baldwin (1997: 13) güvenliği kazanılan değerlere yönelik düşük bir hasar olasılığı olarak nitelendirmektedir. Krause ve Nye (1975: 330) ise güvenliği, bir halkın hayatta kalması için gerekli gördüğü temel değerlerin kabul edilebilir asgari seviyelerine yönelik akut tehditlerin yokluğu olarak nitelendirmektedir. Bu tür güvenlik tanımları terimin altında yatan özü yakalamaya yöneliktir. Güvenliğin doğru ve net bir tanımının yapılabilmesi için güvenlik ihtiyacı olan fiili varlığı belirlemek ve aynı zamanda bu belirli varlığın içerdiği veya temsil ettiği değerleri incelemek gerekmektedir. (Boemcken ve Schetter, 2016: 1-2).

En geleneksel haliyle güvenlik kavramını savunma hatta daha da daraltıldığında askeri savunma olarak nitelendirmek mümkündür. Diğer taraftan son dönemlerde popüler olan yaklaşıma göre ise kavramı

iklim koşullarından kişisel hak ve özgürlüklere kadar genişletmek söz konusudur. Böylesi geniş bir kapsam söz konusu olduğunda ise güvenliğe çok çeşitli anlamlar yüklemek mümkün hale gelebilmektedir. Nihai açıdan bir değerlendirme yapıldığında ise güvenlik kavramı tehditten korunma anlamını içermektedir. Bu durumda tehdit algısının ülkeden ülkeye ve dönemden döneme farklılık göstermesi neticesinde bu kavram güvenlik çalışmalarının önde gelen isimleri tarafından dahi tartışmalı bir kavram olarak nitelendirilmiştir. Dahası kavram birçok araştırmacı tarafından üzerinde mutabık kalınamayacak bir kavram olarak görülmektedir (Yalçın, 2018: 63-64). Güvenlik kavramı 1980'lere kadar hep devlet merkezli bir yaklaşım ve anlam kümesini içerisinde barındırmıştır. Güvenlik denilince tehdit, tehlike ve çatışma gibi karşıt anlamlarıyla özdeşleşen bir kavram anlaşılmaktadır. Nitekim Wolfers (1952) güvenliği, “*sahip olunan değerlere yöneltilen nesnel tehditlerin ve bu değerlerin kaybedileceğine yönelik korkuların olmaması durumu*” olarak tanımlamaktadır. Kurumsal açıdan değerlendirme yapıldığında kavram referans noktası olarak devleti ele almakta ve devleti tanımlamaya dâhil etmeyen kavramsallaştırma çalışmaları felsefi, tarihsel ve epistemolojik açıdan kabul görmemektedir (Kardaş, 2020: 340).

Güvenlik kavramı 1990'lardan itibaren geniş bir kavram olarak ele alınmaya başlanmıştır. Güvenlik kavramı burada dört ana form üzerinden değerlendirilmektedir. Birinci olarak güvenlik, ulusların güvenliğinden grupların ve bireylerin güvenliğine doğru genişletilmiştir. İkinci olarak ulusların güvenliğinden uluslar üstü bir fiziksel ortamın güvenliğine kadar uzanmaktadır. Burada güvenlik ulustan başlayıp biyosfere kadar ilerletilmektedir. İlk iki genişletme durumunda da genişletme güvenliği sağlanacak varlıklar türünden ifade edilmektedir. Üçüncü formda güvenlik kavramı yatay olarak ya da söz konusu güvenlik türlerini kapsayacak şekilde genişletilmektedir. Farklı varlıkların (bireyler, uluslar ve sistemler gibi) aynı şekilde güvenli veya güvensiz olması beklenemez. Güvenlik kavramı bu nedenle askeri güvenlikten siyasi, sosyal, çevresel veya “insan” güvenliğine kadar genişletilmektedir. Dördüncü olarak ise güvenliği sağlamak veya tüm bu güvenlik kavramlarını gözetlemek için siyasi sorumluluğun kendisi genişletilmektedir. Ulusal devletlerden uluslararası kurumlara ve/veya bölgesel veya yerel yönetimlere kadar güvenlik her yöne yayılmaktadır (Rotschild, 1995: 55).

Güvenlik kavramı özellikle Soğuk Savaş döneminde bilimsel yönlerinin incelenmesi bakımından ihmal edilen bir kavram olarak görülmüştür. Nitekim Soğuk Savaş sırasında, güvenlik çalışmaları çoğunlukla askeri devlet yönetimi ile ilgilenen bilim insanlarından oluşmaktadır. Askeri güç bir konuyla ilgili ise bir güvenlik sorunu olarak kabul edilmiş ve eğer askeri güç konuyla ilgili değilse bu konu düşük politika kategorisi içerisinde değerlendirilmiştir. Bu nedenle güvenlik araştırmalarının temel kaygısı güvenlik değil askeri güç olarak görülmüştür (Baldwin, 1997: 6-8). Soğuk Savaş döneminin sonrasında ise güvenlik kavramının içeriği bir dizi değişikliğe uğrayarak geleneksel askeri-devletçi unsurlardan arınmaya başlamıştır. Güvenliğin referans öznesi ülke içi meselelere ve bireye doğru indirgenmiştir. Birleşmiş Milletler tarafından 1994 tarihinde yayımlanan İnsani Kalkınma Raporu'nda güvenlik; açlık, salgın hastalıklar, işsizlik, siyasi baskı ve çevresel tehditlerden uzak kalma olarak tanımlanarak farklı bir kurumsal hüviyet kazanmıştır. Nitekim bu dönemde uluslararası alanda gıda, sağlık, enerji ve çevre güvenliği gibi sektörel güvenlik anlayışı yaygın hale gelmeye başlamıştır (Kardaş, 2020: 338-339).

Bir araştırma alanı olarak güvenlik, son derece disiplinler arası bir konudur. Siyaset bilimi, sosyoloji, uluslararası ilişkiler, ekonomi, tarih, hukuk gibi birçok alanla ilişki içerisinde. Soğuk Savaş'ın ardından güvenlik kavramı bir dizi değişime uğrayıp, ilgi alanları genişlemiştir. Doksanlı yıllardan itibaren ulusal güvenlik farklı insanlar için farklı anlamlar içermeye başlamıştır. Güvenlik çalışmalarının alt başlıkları olarak politik güvenlik, askeri güvenlik, siber güvenlik, enerji güvenliği, gıda güvenliği, çevresel güvenlik, kültürel güvenlik ve ekonomik güvenlik gibi çalışma alanları ortaya çıkmıştır. Bu çalışma kapsamında ekonomik güvenlik konusu incelenecektir (Holmes, 2015: 18).

2.1. Ekonomik Güvenlik Kavramı

Soğuk Savaş sonrasında yaşanan küreselleşme dalgası, finansal serbestleşme, dışa açık ekonomilerin yaygınlaşması ve bu bağlamda ülkelerin karşılıklı bağımlılıklarının giderek artması neticesinde uluslararası rekabet alanı ekonomiye kaymıştır ve bu durum ekonomik güvenlik konusunun giderek önem kazanmasına neden olmuştur. Ulusal egemenliğin tamamlayıcı bir parçası olan ekonomik egemenlik ancak ekonomik güvenliğin sağlanabilmesi ile mümkün görülmektedir. Ekonomik egemenlik, ülkenin ekonomik büyümesi ve gelişmesi, kapasitesinin kullanılması ve uygulanan ekonomi

politikalarında dış müdahaleleri minimize edebilme yeteneği ile ilişkilidir. Bir ülke ekonomik sistemini ve ekonomi politikalarını oluştururken bağımsız kararlar alabiliyor ve doğal kaynakları üzerinde tek söz sahibi olabiliyorsa ekonomik egemenliğe sahiptir (Sümer, 2022: 139-143).

Dünyanın giderek daha bütünleşen bir ekonomik yapıya sahip olması ve yaşanan küreselleşme dalgaları ekonomik güvenlik tanımlarının da yeniden düşünülmesine neden olmuştur. Her ne kadar ekonomik güvenlik kavramı hükümetler için yeni bir konu olmasa da ekonomik güvenliğin geleneksel tanımında yer alan *bir ülkenin başka ülkelerce ekonomi politikası araçları kullanılarak ekonomilerinin manipüle edilmesinin önüne geçebilecek güvenlik tedbirlerini alabilmesi yeteneği* tanımının da zaman içinde değişim gösterdiğini söylemek mümkündür (Kahler, 2004: 486). Diğer taraftan bugün ekonomik güvenlik kavramı pek çok farklı anlamlar taşıyan ve geleneksel tanımdan kopuşları içeren teorik tartışmaların nesnesi olmaya devam etmektedir. Ekonomik güvenlik günümüzde şu başlıklar altında detaylandırılarak incelenebilmektedir (Simasius ve Vilpisauskas, 2005: 251):

- Devletin ekonomik gücünün istikrarı ve devletin savunma ihtiyaçlarını finanse etme yeteneği,
- Bir ülkenin stratejik malları (enerji vb.) sağlayabilmesi,
- Dış ticaretin çeşitlendirilmesi,
- Uluslararası ekonomide baskın aktörlere bağımlılığın olmaması,
- Ekonomik casusluktan korunabilme gücü,
- Sağlam bir makroekonomik yapı,
- Mülkiyet güvenliğini sağlayabilme,
- Belir bir yaşam kalitesini finanse etmek için gerekli olan bireylerin sosyal güvenliğinin (istihdam, iş ve kazanç kesinliği gibi) sağlanabilmesi

Ekonomik güvenlik kavramının gerek politika oluşturulması gerekse kurumsal temel belirlenmesi açısından ele alınması güç bir kavram olduğu söylenebilir. Nitekim bu güvenlik türü, her ne kadar diğer güvenlik türleri ile bağlantılı olduğu düşünülse de piyasa ile bağlantılı her kavramın ve eylemin bir kısım güvensizlikler içermesi nedeniyle ekonomik olarak güvenli bir referans nesnesi aramak problemli görülmektedir. Ekonomik güvenlik kavramı incelendiğinde iki analiz düzeyi ile karşı karşıya kalınmaktadır. Birinci analiz düzeyi küresel, devlet ve devletlerarası düzeyleri içermekte iken, ikinci analiz düzeyi devlet dışı sosyal birimlerin (kurumlar, bölgeler, şirketler, bireyler) güvenliğini ihtiva etmektedir. Bir devlete yönelik ekonomik güvenlik yaklaşımı ile bireye veya şirketlere yönelik ekonomik güvenlik yaklaşımları doğası gereği farklılık arz etmektedir. Ekonomik güvenlik yorum ve tanımlamalarının ilk grubu olarak nitelendirilebileceğimiz yaklaşım devletin güvenliği ve refahı ile ilişkilidir. Uzun zamandır bir devletin diğer devletleri ve politikalarını etkilemek için araç olarak kullandığı ekonomik araçlar bulunmaktadır. Buradan yola çıkarak ekonomik güvenliğin ekonomik araçları bir silah olarak kullanan diğer ülkelerin yaptırımlarından ve politikalarından bağımsız hareket edebilme kabiliyeti olarak değerlendirmek mümkündür. Diğer taraftan ekonomik güvenlik ile ilgili bir diğer yaklaşım toplum ve bireylerin yaşam koşulları ile ilgilidir. Bu yaklaşımda bireylerin yaşam standartlarına yönelik vurgu bulunmaktadır. Buna göre ekonomik güvenlik bireylere ve ailelere hayatlarını sağlıklı ve yeter düzeyde sürdürebilecekleri kaynakların istikrarlı ve sürekli bir biçimde sunulması anlamını taşımaktadır. Bireyin ekonomik güvenliği hususunda istihdam güvenliği, gelir güvenliği, iş güvenliği, temsil güvenliği gibi konular ön plana çıkmaktadır (Mesjasz, 2008: 126-143).

3. İSTİHBARAT KAVRAMI VE EKONOMİK İSTİHBARAT

İstihbarat çalışmaları iki ana nedenden dolayı son otuz yılda önemli ölçüde artış göstermiştir. Bu nedenlerden ilki Soğuk Savaş'ın sona ermesidir. Eski Sovyet Bloğu'nda bulunan ülkelerin rejimlerinin demokratikleşmeye başlaması Batılı güçlerin istihbaratı açık bir biçimde tartışmasına neden olmuştur. İkinci neden ise 11 Eylül saldırılarıdır. 11 Eylül saldırılarının ardından istihbarata olan ilgi ve literatür yalnızca ABD'ye yapılan saldırılar nedeniyle değil, aynı zamanda yanıt olarak alınan tartışmalı önlemler nedeniyle de önemli ölçüde artmıştır. En genel düzeyde istihbarat, gözetimin bir alt kümesi olarak görülebilir. Bu durum bilgi ve güç süreçlerini birleştiren ve tüm risk yönetiminin merkezinde yer alan her yerde bulunan bir sosyal uygulama olarak değerlendirilebilir. Spesifik olarak istihbarat *“tehdit ve fırsatlar konusunda önceden uyarıda bulunarak güvenliği artırmayı ve/veya rakiplere göre gücü korumayı amaçlayan temel olarak hedefleme, toplama, analiz etme, yayma ve eylemi içeren gizli*

faaliyetler” olarak ifade edilebilir. Burada istihbaratı diğer sayısız “bilgi yönetimi” uygulamasından ayırt etmek için, amacının güvenlik olduğunu, bazı unsurlarının gizlilik içinde yürütüleceğini ve her zaman başkalarına/diğerlerine göre olduğu için karşı eylemi tetiklediği düşünülmektedir (Gill, 2010: 43-45).

Basitçe belirtmek gerekirse, istihbaratın temel amacı politika yapıcılara karar verirken seçenekler arasında daha doğru adımlar atmasını sağlayacak bilgilerin sağlanmasıdır. Burada temel amaç hükümetin karar vericileri için belirsizliği ortadan kaldırmak veya olabildiğince azaltabilmektir. İstihbaratın temel amacını (politika yapıcılara bilgi sağlama) belirtmek yeterince kolay olsa da, istihbarat toplama, değerlendirme ve politika yapıcılara faydalı ön görüşler sunabilmek karmaşık bir konudur. Bilgi toplama süreci, analizi ve politika yapıcılara dağıtılması genellikle “istihbarat döngüsü” olarak bilinmektedir ve hata olasılıklarıyla dolu bir süreci içermektedir. İstihbarat döngüsü; bilgi toplama, analiz etme ve politika yapıcılara bu analizleri ulaştırma olarak ifade edilebilir (Johnson, 2010: 5-6). İstihbarat nedir? Tanımlanması neden problem oluşturmaktadır? İstihbarat ile ilgili yazılan birçok kaynak istihbaratın ne anlama geldiği veya yazarın terimi nasıl kullanmak istediği ile başlamaktadır. Barınma, ulaşım, ekonomi, diplomasi, tarım gibi bir hükümet işlevi hakkında bir metin yazıldığında istihbarat çalışmalarına kıyasla daha az kafa karışıklığı bulunmaktadır. Ancak istihbarat en az iki nedenden dolayı diğer hükümet işlevlerinden farklılık göstermektedir. Bunlardan ilki istihbarat çalışmalarında olup bitenlerin çoğu gizlidir. Diğer taraftan istihbarat vardır, çünkü hükümetler bazı bilgileri diğer hükümetlerden saklamaya çalışırlar ve bu hükümetlerde gizli bilgi olarak saklamak istedikleri yollarla gizli bilgileri keşfetmeye çalışırlar. İkinci olarak istihbarat özellikle ABD gibi demokratik ülkelerde vatandaşlar için diğer hükümet işlevlerine kıyasla bir şaşkınlık kaynağı oluşturabilir. Birçok insan için istihbarat, gizli olması dışında bilgiden çok az farklı bir şey gibi görünmektedir. Ancak ikisi arasında ayırım yapmak önemlidir. Bilgi, nasıl keşfedildiğine bakılmaksızın bilinebilen her şeydir. İstihbarat ise, politika yapıcıların belirtilen veya anlaşılan ihtiyaçlarını karşılayan ve bu ihtiyaçları karşılamak için toplanmış, işlenmiş ve daraltılmış bilgileri ifade etmektedir. Nitekim istihbarat daha geniş bilgi kategorisinin bir alt kümesi niteliği taşımaktadır. İstihbarat ve onun tanımlandığı, elde edildiği ve analiz edildiği tüm süreç politika yapıcıların ihtiyaçlarına cevap vermektedir. Sonuç olarak tüm istihbaratlar bilgi niteliği taşımaktadır ancak her bilgi istihbarat olarak değerlendirilmemektedir (Lowenthal, 2009: 17).

İstihbarat süreçleri/çarkı/döngüsü bilginin istihbarata dönüştürüldüğü ve kullanıcıların kullanımına sunulduğu süreçtir (Mills, 2003: 11). Bir başka ifade ile istihbarat süreci bilgi ihtiyacını algılayan politika yapıcılardan, istihbarat topluluğunun politika yapıcılara analitik bir istihbarat ürünü sunmasına kadar istihbarattaki adımları veya aşamaları ifade etmektedir. Bu nedenle tüm istihbarat sürecine genel bir bakış sunmak ve her aşamadaki bazı temel konulara yer vermek gerekmektedir. Genel bir değerlendirme yapıldığında istihbarat sürecinin 5 adımdan oluştuğu düşünülmektedir ancak Lowenthal (2009: 69) bu yaygın istihbarat adımlarına 2 adım daha ekleyerek sürecin yedi aşamadan oluştuğunu belirtmektedir. İstihbarat sürecinin yedi aşaması; (i) gereksinimleri belirleme, (ii) toplama aşaması, (iii) işleme ve kullanma, (iv) analiz ve üretim, (v) yayma, (vi) tüketim, (vii) geri bildirim şeklindedir.

Kullanılan araçlara, ölçeklere ve hedeflere yönelik olarak istihbarat sınıflandırılabilir. İlk akla gelen ve yaygın olarak sınıflandırma biçimi alanlara ve/veya hedeflere yönelik sınıflandırmadır. Bu çerçevede istihbarat alanları siyasi, askeri, ekonomik, sosyal, coğrafi, biyografik, ulaşım, bilim ve teknoloji olmak üzere 8 ana konuya ayrılmaktadır (Doğan, 2018: 5). Çalışmanın bağlamında tüm istihbarat alanlarının açıklanması çalışmanın kapsamını aşacağı için ekonomik istihbarat kavramının detaylandırılmasına gidilecektir.

Küreselleşme ile birlikte piyasalardaki rakip firmaların sayısının artması, ülkelerin ve tüketicilerin istek ve ihtiyaçlarının farklılık kazanması, yeni teknolojik gelişmeleri ilk geliştiren firmaların piyasayı domine etmesi gibi nedenler rekabetin daha da şiddetlenmesine neden olmaktadır. Bu durum ülkeleri ve firmaları piyasalar, sektörler ve rakip firmalar hakkında doğru ve güvenilir bilgiler toplamaya itmektedir. Nitekim bilginin en büyük güç olduğu çağımızda ekonomik güç ve küresel düzeyde rekabet üstünlüğü elde edebilmek için bilgiye kesintisiz ve zamanında ulaşabilmek bir zaruret haline almıştır. Politika yapıcılar bazı kararlara esas teşkil edebilecek doğru enformasyon ile donanımlı olmak durumundadır. Bu durum politika yapıcıların ülkelerinin ekonomik rekabette üstünlük

sağlayabilmelerinde gerekli kararları alabilmesinin temelini oluşturmaktadır. Bu nedenle ekonomi ile istihbarat arasında doğrudan ve güçlü bir ilişkinin olduğu düşünülmektedir (Ödemiş, 2018: 21).

Ekonomik istihbarat çalışmaları tarihin birçok döneminde örneklerine rastlayabileceğimiz insanlık tarihi kadar eski bir çalışma alanı olarak görülmektedir. Soğuk Savaş sonrası yaşanan değişim ve dönüşüm döneminde rekabet ve kalkınma süreçleri, kamu ve özel sektörde bulunan ekonomik aktörlerin, endüstriyel, finansal ve ticari ağlara entegrasyonunu sağlama ve böylece güç dengesini daha etkin bir şekilde kendi lehlerine çevirme yeteneğine bağlı görülmektedir. Nitekim yeni bir süreç değişken ve belirsiz koşulları da beraberinde getirmektedir. Belirsiz koşullara yönelik stratejilerin oluşturulması, yeni koşulları anlamak ve doğru yorumlayabilmek bir zorunluluk halini almıştır. Uygulanacak stratejilerin ve izlenecek yol haritasının etkinliği ise ekonomik istihbarat tekniklerinin düzgün işletilmesi ve doğru konumlandırılması ile ilişkilidir. Sonuç olarak ekonomik istihbarat teknikleri, ekonomik içeriğin ve bilgi akışının etkin bir şekilde kontrol edilmesinin anahtarı niteliğini taşımaktadır (Clerc, 1997: 305). Bu nedenle çalışmanın bu bölümünde ekonomik istihbaratın tanımı, teknikleri ve türleri üzerine incelemeler yapılmaktadır.

Ekonomik istihbaratın araştırılmaya başlandığı ve önem kazandığı dönemden itibaren bu kavramı tanımlamaya yönelik birçok yaklaşım bulunmaktadır. Ekonomik istihbarat bazen bir iletişim sistemi olarak, bazen bir izleme süreci olarak, bir kesim için savunma pratiği bir kesim için ise saldırgan bir yöntem olarak tanımlanmıştır (Briciu ve Mihai, 2009: 22). Bu nedenle ekonomik istihbaratın tanımlanması bu çalışma için önem arz etmektedir. Literatürde ekonomik istihbaratın tanımlanmasına yönelik üzerinde mutabık kılınan bir tanımlamanın olmadığı görülmektedir. Brand (1996: 11)'nın yaptığı tanıma göre ekonomik istihbarat; herhangi bir hükümetin siyasi, ekonomik, askeri veya bilgi politikaları veya programlarını doğrudan desteklemek amacıyla, hükümetin yabancı bir ülkeye ilişkin ekonomik bilgileri toplaması, işlemesi, analiz etmesi ve raporlaması şeklindedir. Bu tanım bir yabancı hükümetin ekonomi politikaları, programları ve genel makroekonomik sağlığı hakkında istihbarat yoluyla bilgi toplanmasını içermektedir. Nitekim bu tanıma göre ekonomik istihbarat, belirli bir yabancı hükümete ilişkin açık kaynaklardan elde edilebilecek ekonomik bilgileri veya yabancı şirketlere ilişkin istihbarat bilgilerini içermemektedir.

Soğuk Savaş döneminde askeri ve siyasi istihbaratın yanında tali bir konu olarak ilgilenilen ekonomik istihbarat bilgileri, Soğuk Savaş'ın ardından şiddetlenen küresel iktisadi rekabet nedeniyle öncelikli konulardan biri haline almaya başlamıştır. Nitekim devletlerin ticari ve ekonomik çıkarlarını korumak, istihbarat kurumları için askeri ve siyasi çıkarları korumak kadar önemli hale gelmiştir. Baltacı (2015: 84) ekonomik istihbarat kavramının istihbarat kavramından farklı bir tanımı olmadığını düşünmektedir. İstihbarat kavramı her ne kadar askeri, ekonomik, iç ve dış gibi isim ve sıfatlarla birlikte kullanılsa da her tür istihbarat işleyişi istihbaratın temel unsurlarını içinde barındırmaktadır. Diğer taraftan ekonomik istihbarat kavramı da tanımlayan kişiye ve ülkeden ülkeye göre farklılık arz etmektedir. Porteous (1998: 80) askeri alanlarda olduğu gibi ekonomik alanda da hükümetin karar vermesi bazı durumlarda istihbarat servisi faaliyeti ile desteklenmektedir. Ekonomik ve ticari çıkarları desteklemek için istihbarat kaynaklarının kullanılması yaygınlaşmıştır. En temel biçiminde bu nitelikteki istihbarat hükümet liderlerinin ekonomik yönetim sorumluluklarını daha iyi bir biçimde yerine getirmelerini sağlamayı amaçlar. İstihbarat servisleri tarafından sağlanan hizmetler, para birimi devalüasyonları gibi önemli ekonomik kararlarla ilgili açık kaynaklar aracılığıyla erişilemeyen ekonomik bilgilerin edinilmesinden, bir ülkenin başka bir ülkenin ekonomik çıkarlarını etkilemeye yönelik gizli girişimlerine ilişkin istihbarata kadar değişebilir. İkinci örnekte belirtilen savunma faaliyeti, ekonomik alanda istihbarat katılımının en yaygın olarak anlaşılan ve kabul edilen şekli olarak görülmektedir. Diğer taraftan Porteous (1998) ekonomik istihbarat hizmetinin hükümetlerin karar vericilerine sağlanmasının yanı sıra ekonomik casusluk ve ulusal büyük firmaları destekleyen ticari aktörleri doğrudan ilgilendiren ilgili hizmetlerin de olduğunu belirtmektedir. Brander (1998: 197) ise Doğu- Batı geriliminin azalması ile birlikte askeri ve politik istihbaratın öneminin görece azaldığını ve ekonomik istihbaratın öneminin ise arttığını ifade etmektedir. Brander (1998: 201) ekonomik istihbarat ve casusluk konusunu stratejik ticaret politikası kapsamında değerlendirerek devlet destekli istihbarat servisleri tarafından yapılan ekonomik casusluğun, oligopolistik rakipler arasındaki stratejik etkileşimleri etkileme rolünü oynayabilen bir tür hükümet müdahalesi şeklinde değerlendirmiştir.

Henri Martre tarafından yönetilen Fransız hükümetinin kapsamlı bir ekonomik istihbarat araştırması, ekonomik istihbarat kavramını geniş bir şekilde tanımlamaktadır. Buna göre ekonomik istihbarat *ekonomik aktörler için yararlı olan bilgilerin araştırılması, işlenmesi ve dağıtımını içermektedir. Bu eylemler, zaman ve maliyet göz önünde bulundurularak en uygun koşullar altında, firma için gerekli tüm koruma ile yasal olarak yürütülmektedir.* Bu tanımı daha basit bir ifade ile izah edecek olursak ekonomik istihbarat, şirketlere pazar payı kazandırmak için gerekli olan tutarlı strateji ve taktikleri hazırlayabilmeleri ve uygulayabilmeleri için faydalı bilgilerin sağlanması şeklinde ifade edilebilir. İfade edilen bu ekonomik istihbarat kavramı, kesinlikle bilgi toplamanın ötesine geçmeyi, yani bilim ve teknoloji gelişmelerine, rakiplerin stratejilerine, değişen finansal, yasal ve düzenleyici rejimlere ulaşmanın ötesine geçmeyi içermektedir (Potter, 1998: 3-24).

Ekonomik istihbarat kavramının bu tanımında üç ana özellik ortaya çıkmaktadır. İlk olarak ekonomik istihbarat, kamuya açık kaynakların detaylı bir şekilde incelenmesine dayanmaktadır. İstihbarat uzmanlarına göre gerekli olan bilgilerin %80-%90'ının kamuya açık kaynaklardan elde edildiği düşünülmektedir. Bu nedenle burada önemli olan husus, mevcut verilerin uzmanlarca işlenmesi ve analiz edilmesi sürecidir. İkinci olarak ekonomik istihbarat, bilgi edinmek için yasal yolları kullanması bakımından ekonomik casusluktan farklılık içermektedir. Üçüncü olarak ekonomik istihbarat arayışı, endüstri ve devlet düzeyinde olduğu kadar işletme veya organizasyon düzeylerinde de bilgi ve istihbarat paylaşımına yönelik kolektif kültürle bağlantılıdır. Bu durum insanlar ve kurumlar arasında ağ oluşturmaya ve sinerjiye ve bu görevi yerine getirmek için gereken bilginin kontrolüne vurgu yapan yeni organizasyon yöntemlerinin gerekli olabileceğini düşündürmektedir. Operasyonel süreçte, ekonomik istihbarat hem bir ürün hem de bir süreç olarak düşünülebilir. Ekonomik istihbaratın ürünü, uygulanabilir bilgi ve istihbarattır ve ekonomik istihbarat süreci, bu kullanılabilir bilgi ve istihbaratın sistematik olarak elde edilmesi, değerlendirilmesi ve üretilmesidir (Clerc, 1997: 305). Ekonomik istihbarat, anlamını ve pratik önemini yeni dünya jeo-ekonomik düzeninden almaktadır. Şirketler, bankalar, eyaletler, devlet kurumları, bölgesel kuruluşlar ve hatta AB gibi devlet toplulukları tarafından uygulanmaktadır. Bu nedenle ekonomik istihbaratın işletmeler ve devletler açısından iki türlü incelenmesi gerekmektedir. Bu çalışmada ekonomik istihbaratın devletler açısından değerlendirilmesinde bulunulmuştur. Ekonomik istihbaratı yürütenin bizatihi devlet olması kavramın her şeyden önce devletle ilişkili olmasına neden olmaktadır. Devlet mikro istihbarat ve makro istihbarat olmak üzere iki boyutta ekonomik istihbarat faaliyetlerini yürütmektedir.

Ekonomik istihbaratın sınıflandırılması, ekonomik istihbaratı yürüten organizasyonun büyüklüğüne ve ölçeğine, ekonomik istihbaratın organizasyon için önemine dayanmaktadır. İstihbarat seviyeleri stratejik veya ulusal, operasyonel veya kurumsal ve taktik veya muharebe şeklinde olabilmektedir. Stratejik veya ulusal istihbarat faaliyetleri bir devlet veya uluslararası bir şirket için yürütülebilmektedir. Stratejik nesnelere çoğunlukla siyasi, askeri, ekonomik ve diğer nesnelere ayrılabilir. Ekonomik nesnelere; kritik endüstriler, doğal kaynaklar, endüstri merkezleri ve örgütsel sorumluluk veya kontrol alanında faaliyet gösteren ulus ötesi şirketler olabilmektedir. Öte yandan bu süreçler, devletin gelecekteki sorunları öngörme yeteneğini gerektiren siyasi, ekonomik ve teknolojik toplumlarda hızlı değişimleri de beraberinde getirmiştir. Devletin görevi hem yurtiçinde hem de uluslararası arenada uygun bir yasal zemin oluşturabilmektir. Yurtiçindeki sorumluluk, ulusal bir hukuk sistemi, düzenlemeler ve eylemlerdir. Uluslararası alanda ise belirli ekonomik faaliyetler konularında ikili ve çok taraflı anlaşmalar sisteminin oluşturulmasıdır. Hem yurtiçinde hem de uluslararası alanda oluşturulan yasal çerçeveler, ulusal ekonomik güvenlik sistemini, ekonomik istihbaratın hedeflerini ve sorumluluklarını belirlemektedir. Operasyonel veya kurumsal istihbarat ise daha küçük bir sorumluluk alanına sahiptir ve stratejik veya ulusal istihbarattan daha küçük kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu duruma örnek olarak Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri istihbaratlarının faaliyetleri gösterilebilir. Enerji, yüksek teknoloji ve hava endüstrisi gibi piyasalardaki istihbarat faaliyetleri bu seviyenin bir başka örneğidir. Taktik veya muharebe istihbaratı ise ölçek ve kapsam bakımından en küçüğüdür. Bu istihbarat daha küçük kuruluşlar tarafından yürütülmektedir. Belirli bir endüstri için yeni malzeme gibi belirli bir ürünün geliştirilmesi hakkında veri toplama bu istihbarat sınıflandırmasına örnek gösterilebilir (Levytskyi, 2001: 26-29).

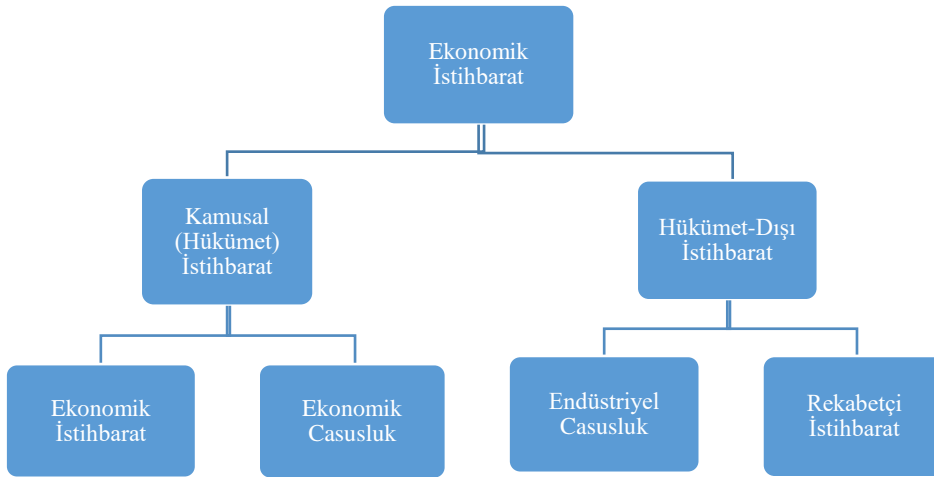
Ülkeler ve ulus ötesi şirketler rekabetçi konumlarını ve etkilerini koruyabilmek için istihbarat toplama ve dezenformasyon operasyonları yoluyla istihbaratı aktif olarak kullanmak durumundadır. Bilgi

toplamanın çeşitli seviyelerde gerçekleşen taktik ve stratejik (veya gizli) bileşenleri bulunmakta ve bunlar birbirine bağlı durumda yer almaktadır. Ekonomik istihbaratın dört aşamalı bir özeti bulunmaktadır. Bu dört aşama şu şekilde ifade edilebilir (Potter, 1998: 24):

- Birincil seviye (firma içinde);
- Bir ara aşama (Sermaye ve finansal bilgi hareketini serbestleştirmek için finansal hizmetler topluluğu ve bilgi teknolojisi geliştiricileri arasında profesyoneller arası ve yerel ağlar gibi stratejik ittifaklar);
- Ulusal düzey (daha korporatist siyasi ortamlarda tercih edilen ve en belirgin olarak kıta Avrupası ve Japonya’da görülen farklı karar verme merkezleri-hükümet, iş dünyası ve emek piyasaları-arasındaki bağlantılı stratejiler);
- Ulus ötesi şirketler düzeyi ve devletlerarası düzey

Ekonomik istihbarat ile ilgili bir dizi tanım bulunmaktadır. Nitekim birbirinden farklı muhtevalara sahip olmasına rağmen, ekonomik casusluk, rekabet istihbaratı ve ticaret istihbaratı kavramları zaman zaman birbirleri yerine veya ekonomik istihbarat yerine kullanılmaktadır. Ancak ekonomik istihbaratın formları olarak değerlendirilen bu kavramları birbirinden ayıran belirli farklılıklar içermektedir. Ekonomik istihbarat yapısı dört tip ekonomik istihbarat kavramı sunmaktadır. Tablo 1.’de belirtilen dört tipe yer verilmektedir.

Tablo 1. Ekonomik İstihbaratın Yapısı



Kaynak: Levytskyi, 2001.

Ekonomik istihbarat kavramı detaylı bir biçimde izah edildiği için ekonomik istihbarat altında yer alan ekonomik casusluk, endüstriyel casusluk ve rekabetçi istihbarat kavramlarının tanımları ve ekonomik istihbarattan ayrıldığı hususlara değinilecektir. Ekonomik casusluk genel olarak, yabancı bir devlete bilerek fayda sağlamak amacıyla yerli şirketlerden veya devlet kurumlarından ticari sırların edinilmesi veya hedef alınması eylemidir. Ekonomik casusluğun endüstriyel casusluktan ayrıldığı husus faaliyetlerin özel sektör eliyle değil, devlet tarafından yürütülmesi veya desteklenmesidir. Devletlerin odak noktasını askeri güvenlik inşa etmekten ekonomik üstünlük elde etmeye kaydırması ile birlikte, birçok devlet artık ekonomik casusluğu bir ulusal güvenlik meselesi olarak görmeye başlamıştır (Danielson, 2009: 503). Porteous ise ekonomik casusluk terimini şu şekilde tanımlamıştır: “*Ekonomik casusluk, başka bir ülkenin ekonomik güvenliğini sabote etmek veya başka bir şekilde müdahale etmek için kullanılacak ekonomik istihbaratı elde ederek, ülkenin ekonomik çıkarlarına katkı sağlayabilmek adına yabancı ülkelerin çıkarlarının gizli veya yasadışı girişimler yoluyla elde edilmesidir.*” Randall Fort ise benzer bir tanımda bulunarak ekonomik casusluğu, gizli kaynaklar ve yöntemler kullanan gizli bir kurum/hizmet tarafından ekonomi, ticaret ve/veya fikri mülkiyet ile ilgili bilgilerin gizli yollarla elde edilmesi olarak tanımlamaktadır. Bir başka tanıma göre ise ekonomik casusluk, bir ulusun başka bir ulus hakkında ekonomik veri toplaması olarak ifade edilmektedir. Burada

ekonomik verilerden kasıt ise genellikle yasadışı yollarla elde edilen savunma ve milli araştırma ve geliştirme harcamaları için bütçe ödenekleri gibi daha ayrıcalıklı bilgileri içermektedir (Aktaran: Konstantopoulos, 2006: 6).

Endüstriyel casusluk, bilgi veya tekniğe sahip olanların izni olmaksızın teknik bilgilerin elde edilmesi ve teknolojinin transfer edilmesini içeren bir süreci ifade etmektedir (Zandhessami vd. 2011: 172). Endüstriyel casusluk kavramı da diğer kavramlar gibi standart bir tanımı olmayan disiplinler arası bir konu olarak görülmektedir. Rekabetçi istihbarat daha yerleşik bir kavram iken endüstriyel casusluk nispeten daha yeni bir kavramdır. Rekabetçi istihbarat ile endüstriyel casusluk kavramları birbirinden ayrılmaktadır. Rekabetçi istihbaratı endüstriyel casusluktan ayıran iki temel özellik bulunmaktadır. Bunlardan ilki bilgi kaynaklarının işletmelerin dışındaki ortamlardan gelmesi, ikincisi ise bilginin toplanma metodlarının legal ve etik olmasıdır (Hou ve Wang 2020, 2).

4. ULUSAL GÜVENLİK VE EKONOMİK İSTİHBARAT İLİŞKİSİ: ÜLKE ÖRNEKLERİ

Ulusal sınırların her zamankinden daha az önemli olduğu günümüz dünyasında ekonomik güvenlik ulusal güvenliğin önemli bir unsuru haline gelmiştir. Ulusal güvenliğin temel amaçlarından birinin ulusun ekonomik refahını arttıracak politikalar olduğu tartışılmaz bir gerçeğe dönüşmüştür (Ronis, 2011: 8). İstihbarat servislerinin geleneksel rolü, hükümetlere ulusal güvenliğe yönelik tehditler hakkında bilgi sağlamaktır. İstihbarat servisleri genellikle askeri, siyasi ve potansiyel terörist faaliyetler üzerine odaklanmıştır. Tipik bir istihbarat servisi, diğer istihbarat servislerini takip etmek ve faaliyetlerini anlayabilmek için çaba harcamaktadır. Son dönemlerde bu faaliyetlere ek olarak istihbarat servislerinin ekonomik istihbarat sağlama faaliyetleri yürüttükleri de görülmektedir. Bu durum kimi zaman kamuya açık bilgilerin derlenmesi ve analizini içerirken kimi zaman ekonomik casusluğu da içerebilmektedir. Doğu-Batı geriliminin azalması ile birlikte askeri ve siyasi istihbaratın görece önemi azalmış ve genel olarak ekonomik istihbaratın özellikle de ekonomik casusluğun görece önemi artış göstermiştir (Brander, 1998: 197).

Soğuk Savaş'ın bitimi ile birlikte, “geleneksel” çatışmaların bitişi ve yeni bir egemen düşüncenin ortaya çıktığı görülmeye başlanmıştır. Nitekim ekonomik savaş terimleri, uluslararası rekabet edebilirlik, aynı anda hem ekonomistler hem de tüm siyasi-idari alan tarafından ele alınan kaçınılmaz konular haline gelmiştir (Seigle vd. 2008: 235). İstihbarat denildiğinde akıllara genellikle politik alan gelmektedir ancak istihbaratı politika ile sınırlı bir alan olarak değerlendirmek doğru değildir. Doksanlı yıllarda yeni dünya düzeni ile birlikte ülkelerin ekonomik alanlarda rekabet ve üstünlük sağlama çabaları daha da önem kazanmıştır. Bu nedenle Amerikalı ve İngiliz girişimcilerin ekonomik istihbarat yöntemleri kullanarak rekabeti kazandıracak stratejiler izledikleri görülmüştür. Ülkeler arasında yaşanan rekabet ekonomik gücün önemini pekiştirmekte ve bu gücün elde edilebilmesi için ekonomik istihbarat yöntemleri öne çıkmaktadır (Yücelik, 2015: 3; Eğri, 2017: 37).

Ülkeler, kendi ulusal endüstrilerinin durumunu değerlendirmek, diğer ülkelerdeki endüstrilerin rekabet gücünü ölçmek ve politika yapımcıları ve endüstri liderlerini hangi yerli endüstrilerin daha fazla yatırıma veya yeniden yapılanmaya ihtiyaç duyduğu konusunda bilgilendirmek için ekonomik istihbarat kullanmaktadır. Giderek küreselleşen piyasa yapısında, yerel endüstrilerin rekabet gücü, genellikle ulusal refah ve güvenlik ile yoksulluk ve istikrarsızlık arasındaki fark anlamını taşımaktadır. Nitekim ulusal hükümetler, biçimi veya türü ne olursa olsun, yerel nüfuslarının ihtiyaçlarını karşılama ve ekonomik istikrar ve büyümeyi sürdürme konusunda artan bir baskı altındadır. Bu nedenle tüm ülkeler için, doğru endüstrilere doğru zamanda akıllı yatırımlar yapmak, ulusal ekonomi politikasının kritik bir parçasını oluşturmaktadır. Rakip ülkelerden toplanan ekonomik istihbarat ise doğru yatırım kararlarının alınmasında önemli bir bileşendir. Bu yatırım kararları da, ekonomik gelişmenin mevcut aşamasına bağlı olarak farklı ülkeleri etkilemektedir. Gelişmekte olan ülkeler için doğru ekonomik istihbarat, kıt yatırım fonlarının uzun vadeli büyüme için en büyük vaadi gösteren endüstrilere yönlendirilmesine yardımcı olmaktadır. Tüm uluslar için, rekabetçi faiz oranlarındaki sermaye yatırım fonları sınırlı bir kaynaktır ve bu fonları etkin bir şekilde yönetmek, doğru, eksiksiz ve zamanında ekonomik istihbarata erişimi gerektirmektedir (Luong 2007: 163-164).

İstihbaratın temel bir role sahip olduğu yeni dünya düzeni içerisinde geleneksel istihbarat disiplini dışında ekonomik istihbarat adıyla bir alan daha gelişme göstermektedir. Ülkeler rakiplerine karşı rekabet avantajı elde edebilmek için stratejik seçimler yapmak durumundadır ve bu stratejik seçimleri

yapabilmesi içinde doğru bilgi akışına ihtiyaç duyulmaktadır. Nitekim birçok devlet finansal ve ekonomik alanda stratejik araştırmalar yaparak nitelikli bilgi akışı sağlayabilecek kurumlar oluşturmuştur. Çalışmanın bu bölümünde ulusal güvenliğin sağlanmasında tamamlayıcı bir rolü olan ekonomik güvenliğin elde edilebilmesi ve korunabilmesi adına Fransa, ABD ve Çin Halk Cumhuriyeti tarafından izlenen ekonomik istihbarat çalışmaları ve oluşturulan kurumların değerlendirilmesine yer verilmiştir.

4.1. Fransa

Fransa ekonomik istihbarat alanında zengin bir mirasa sahiptir ve devlet ekonomisi alanında her zaman güçlü bir rol oynamıştır. Bu duruma ek olarak devlet aynı zamanda ekonomik ve teknik bilgi ağları (Fransız idari geleneği, Ticaret ve Sanayi Odalarının tarihsel rolü vb.) ve teknik ilerleme için destekleyici yapılar (Napolyon zamanında kurulan Ulusal Sanayi Teşvik Derneği vb.) oluşturmuştur. 19. yüzyıl boyunca Fransız bankalar ve şirketler, dinamik uluslararası stratejileri desteklemek için uygun bilgi yapıları tasarlamışlardır (Clerc, 1997: 313-314).

Fransa, 1992 ve 1994 yılları arasında Commissariat General Du Plan’da “Ekonomik İstihbarat ve Kurumsal Strateji” adı altında toplanan bir grup uzman tarafından yapılan çalışmaların yayınlanmasının ardından, ekonomik istihbaratın ulusal bir öncelik statüsüne yükseltilmesine karar veren ilk ülke olarak görülmektedir. Soğuk Savaş sonrası bir yandan teknolojik evrim ve küreselleşmenin sunduğu yeni fırsatların değerlendirilmesine izin verecek şekilde devlet ile sanayi arasındaki ilişkinin radikal bir şekilde gözden geçirilmesi gereksinimleri, diğer taraftan Fransa’nın yeni bir saldırgan rekabet politikası izlemesi gereklilikleri görülmektedir. Doğal kaynakların kullanımı, yeni korumacılık biçimleri için yeni stratejilerin kullanılması ve devletin ekonomiye müdahalesi için yeni yolların kullanılması gibi üç cephede uyumlu uzun vadeli bir strateji izlenmesi öngörülmüştür. Bu anlamda sistemin oluşturulabilmesi için Harbulot ve Baumard, ele alınması gereken konuları şu şekilde tanımlamıştır (Gagliano, 2016: 4-5):

- Şirketler düzeyinde ekonomik istihbaratı teşvik etmek üzerine yöntemler;
- Yabancı ekonomik istihbarat sistemlerinin incelenmesi;
- Ekonomik istihbarat üzerine yazılı bilginin geliştirilmesi;
- Üst düzey üniversite profesörlerine yönelik eğitim içeriğinin geliştirilmesi ve sektördeki yöneticiler arasında deneyim paylaşımının teşvik edilmesi,
- Son olarak, hükümetin ekonomik istihbarat önlemlerini kullanan kamu idareleri tarafından ulusal bir programın başlatılması

Nitekim Harbulot ve Baumard arasında oluşan işbirliği neticesinde Ekonomik İstihbarat ve Kurumsal Strateji’nin oluşturulmasına yönelik ana çalışma alanlarının tanımlanmasına yönelik çabalar yeni enformasyon mühendisliği disiplini ile politik doğayı birleştirerek Fransız ekonomik istihbarat yapısının temellerinin atılması sağlanmıştır. Zaman içinde iyi entegre olmuş bir istihbarat kültürü ile genişletilmiş bir ekonomik istihbarat ağına sahip olan Fransa, ekonomik istihbarat alanında tanınan ve korkulan bir ülke haline gelmiştir. Uzmanlaşmış eğitim sisteminin kalitesi, insan kaynakları politikaları, süreçlerin akıcılığı ve verimliliği, kurumlar arası güçlü işbirliği, iyi uyum ve enformasyonel sınırları desteklemek için geliştirilmiş kapsamlı sosyal politikalar, Fransız ekonomik istihbarat sisteminin ilerlemesine neden olmuştur (Ungureanu, 2021: 36-37).

Fransa’da ekonomik güvenlik kavramı, doksanlı yılların başında geliştirilen bir kavram olan “ekonomik istihbarat” prizmasından görülmüştür. Doksanlı yıllar boyunca ekonomik istihbarat ancak yurt dışında faaliyet gösteren birkaç firma tarafından bilinen ve uygulanan bir olgu olmuştur. Ancak 2003 yılı sonunda Ulusal Meclis ve Ekonomik ve Sosyal Konsey’in konuya dair önemli raporlar hazırlamaya başlaması ile kamuoyunun daha fazla dikkatini çekmeye başlamıştır. 2003 yılına kadar çok sayıda makale ve yayın, Fransızların zayıflıklarının ve yeni uluslararası ortamın yarattığı ekonomik riskler ve fırsatlar konusundaki farkındalık eksikliğinin altını çizmiştir. Zaman içerisinde kavram ve somut uygulamaları netleştirilmiştir. 2003 yılının sonunda Başbakan yanında ekonomik güvenlik ve istihbarattan sorumlu yüksek bir memurun atanması neticesinde, hem özel şirketlerin hem de devlet idarelerinin ekonomik alandaki zorlukların farkına varılması sağlanmıştır. Aynı zamanda sözcük dağarcığı da geliştirilerek “ekonomik savaş”, “rekabetçi istihbarat” ve yalnızca “ekonomik gözetlemeden”, küresel risk ve fırsatların tüm yönlerini kapsamayı amaçlayan ve temeline dayanan

“ekonomik istihbarat” kavramına doğru yönelim gerçekleşmiştir. Bu yaklaşım yukarı yönlü bir anlayış ve ele alınması gereken tehditlere yönelik çok disiplinli bir bakışı beraberinde getirmiştir (Revel, 2010: 2).

Dünya istihbarat savaşlarında makroekonomik casusluk ve istihbarat alanında ana oyuncuların biri Fransa olagelmıştır. Fransa devletinin emrinde iyi organize edilmiş bir istihbarat servisi ve uzmanlar tarafından “dünyadaki en agresif ekonomik istihbarat toplayıcılarını barındıran” bir organize yapı bulunmaktadır. Diğer taraftan ekonomik casusluk alanında son derece ileri bir durumda olan Fransa doksanların ortalarında ekonomik casusluk ile ilgili bir dizi değişikliğe gitmiştir. Ekonomik casusluk yerini ekonomik istihbarata bırakmıştır. Yeni bir düşünce okulundan etkilenen Fransa Başbakanı Edouard Balladur, Fransa’nın sürmekte olan ekonomik savaşı, ekonomik casusluk yoluyla kazanmasının imkânsız olduğunu düşünerek, açık kaynaklara ağırlık veren Japon sistemini benimsemiştir. Aynı dönemde Fransız Dış Ticaret Merkezi, R31 kod adıyla ekonomik istihbarattan sorumlu yeni bir ofis kurmuştur. Bu kurum, Nisan 1995’de Başbakan Balladur tarafından kurulan “Comite pour la Competitiveness et la Economique” adlı yeni bir gruba istihbarat sağlamak için görevlendirilmiştir. Bu komite, Fransız hükümetinin ekonomik sırlarını korumak, hükümetin ekonomik ve ticari stratejileri için tavsiyeler sunabilmek için istihbarat toplamak, analiz etmek, işlemek ve dağıtmakla görevlidir (Konstantopoulos, 2006: 14-15).

Fransız ekonomik istihbarat sisteminin kalbi olarak tasarlanan bu yapı Başbakan’ın başkanlığında sanayi, finans ve araştırma dünyasından seçilmiş yedi üyeden oluşmaktadır. Bu komitenin görevi, rekabet edilebilirlik ve ekonomik güvenlik konularında Başbakana bilgi vermektir. Diğer taraftan kamu otoriteleri tarafından bu alanda izlenecek politikanın tasarımı ve uygulanması konusunda Başkana tavsiyelerde bulunmaktadır. Ayrıca hazırlanan rapor Cumhurbaşkanı’na sunulmaktadır. Rapor hazırlanarak Cumhurbaşkanı’na sunulması ise bilginin “stratejik bir hammadde” olarak rolünü ve devletin enerjisini ekonomik istihbaratın büyük ulusal meydan okuması etrafında seferber etme kararlılığını vurgulamaktadır (Clerc,1997: 313).

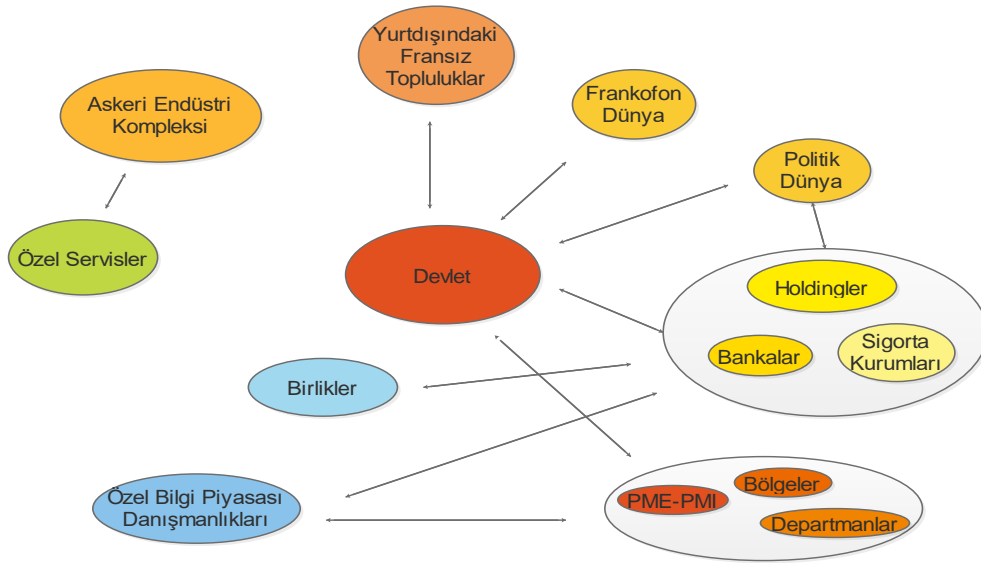
Fransa’da ekonomik istihbarat sistemi bir devlet meselesidir. Martre Raporu’nun (1994) halefi olarak değerlendirilebilecek “Ulusal Ekonomik Güvenlik Stratejisi” başlığı altında sunulan ünlü Carayon Raporu, ekonomik istihbarat sisteminin Fransa için önemini bir kez daha ortaya koymaktadır. Carayon Raporu’nun girişinde yeni bir durumdan bahsederek Madrid’deki 11 Mart saldırılarına atıfta bulunmuştur (Arenas 2014: 21; Fernandez, 2014: 56):

“Madrid’deki 11 Mart saldırıları bize acı bir şekilde şunu hatırlattı: Avrupa, teröristler için ayrıcalıklı bir hedeftir. Her ne kadar bombalar, kolektif bilinçaltımızda temel bir tehdit unsuru olarak görülse de, toplumlarımıza yönelik tehditlerin kapsamı daha da büyüktür. Ülkemiz artık bilgi çağına girmiştir. Ulusal zenginliğin üretimi, beşeri sermayenin kalitesinden ayrı olarak, yasal, finansal, ticari, bilimsel, teknik, ekonomik veya endüstriyel bilgilerde yatmaktadır. Üretken yapımıza yönelik tehditler de bununla birlikte evrim geçirmiştir.

Uluslararası yetkinliğin şiddetlenmesi, şirketlerin stratejik bilgilerini gerçek bir “ekonomik savaşa” dönüştürmektedir. Fransız sistemi, yıllardır mükemmel bir şekilde tasarlanmış ve yeni koşullara ve ihtiyaçlara göre uyarlanmıştır. Devlet kurumlarının yanı sıra, stratejik istihbarat konusunda önde gelen şirketler ve ülke içinde ve dışında Fransız çıkarlarını savunmaya çalışan tüm bir Ticaret Odaları ağı bu sisteme katılmaktadır. Bu yapı Japon yapısından daha basit “yukarıdan aşağıya” bir yapıdır. Bu yapı, Fransızca konuşulan tüm ülkelerde çok güçlü ve iyi gelişmiş yumuşak güç bağlamında iyi iç içe geçmiş bir istihbarat yapısıdır. 58 üye devlet ve 20 gözlemci devletten oluşan bu yapı, Fransız askeri yeteneklerinden gelen sert güç tarafından desteklenen net bir ekonomik güç oluşturmaktadır.”

Fransa’da 1994’te hazırlanan Martre Raporu’nun halefi olan Carayon Raporu, 21. yüzyılda ihtiyaç duyulacak stratejik istihbaratın geliştirilmesinde bir başlangıç noktası niteliği taşımaktadır. Carayon Raporu, rekabet edebilirliğin ekonomik istihbarat politikaları gerektirdiğini ve bunların koordine edilebilmesi gerektiğini açıklamıştır. Buradan yola çıkarak Fransa ekonomisi içinde ekonomik istihbaratın durumuna dair Şekil 1’e göz atmak faydalı olacaktır.

Şekil 1. Fransız Ekonomisinde Ekonomik İstihbarat



Kaynak: Potter, 1998.

21. yüzyılda Fransa’da ticaret ve ekonomik meselelere yönelik artan bir eğilim ve odaklanma gözlenmektedir. Bu nedenle ekonomik istihbarat daha fazla önemsenmektedir. Fransız Ekonomik İstihbarat Sistemi’nin temel kaygısı, ulusal ekonominin uluslararası ticaret yoluyla teşvik edilmesi ve Ekonomik İstihbarat Sistemi’nin yardımıyla teknolojik gelişmenin sağlanması önceliğidir. Devlet bu anlamda tüm ekonomik istihbarat faaliyetlerini kontrol altına almaktadır. Fransız Savunma Bakanlığı’nın faaliyetleri, Fransız Ekonomik İstihbarat Sistemi’nin stratejisini açıkça ortaya koymaktadır. Örneğin Silahlanma Ana Müdürlüğü (DGA) 85 milyar frank ile “stratejik ekonomik istihbarat” sistemi kurmuştur. Modern Fransız Ekonomik İstihbarat sistemi, devlet tarafından kontrol edilmektedir ve hem savunma hem de saldırı yürütme konusundaki artan ihtiyacı yansıtmaktadır. Fransız ekonomik istihbarat stratejisi, birçok gizli faaliyet dahil olmak üzere çoğunlukla saldırgandır. Devlet kendisi ile özel sektör arasında orta düzey bir işbirliğini desteklemektedir (Levytskyi, 2001: 54-55).

4.2. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)

Amerika Birleşik Devletleri dünyanın en büyük ekonomik gücüne sahip ülkesi olarak, 2. Dünya Savaşı’ndan itibaren küresel etkinliğini arttırabilmek ve Batı Blokunun lideri olma rolünü etkin bir şekilde yerine getirebilmek için istihbarat sistemine özel önem vermektedir. 2. Dünya Savaşı’nda geleneksel departmanlar, örneğin Japon ekonomisini inceleyen veya kritik malların rolünü analiz eden Board of Economic Warfare tarafından desteklenmiştir. Diğer hayati ekonomik istihbarat çalışmaları ise Office of Strategic Services (OSS) tarafından gerçekleştirilmiştir. Abram Bergson ve Wassily Leontief tarafından yönetilen OSS’nin Sovyetler bölümü, Sovyetler Birliği’nin savaş sonrası ekonomik durumunu ileri görüşlü bir şekilde sunmuştur. Ancak 1945 yılına gelindiğinde OSS feshedilmiştir. Merkezi İstihbarat Grubu (CIG) ekonomik istihbarat hususunda üst düzey yetkililerin bilgi ihtiyacını karşılamaya başlamıştır. 1947 yılında Merkezi İstihbarat Teşkilatı (CIA) Ulusal Güvenlik Yasası ile kurulmuştur. CIA kurulduğunda tek rolü, aşkın konularda “ulusal istihbarat” sağlamak ve bunu hükümetin çeşitli departmanları tarafından toplanan bilgileri koordine ederek yapmaktır. CIA daha sonra daha fazla ekonomik bilgi toplamak ve incelemek için yeni bir Araştırma Raporları Ofisi oluşturmuştur. Ayrıca ABD hükümeti 1951 tarihli bir NSC direktifinde CIA’yi “dış ekonomik istihbarat” için genel gereklilikleri belirlemekten sorumlu tutmuştur. CIA ve hükümet Truman yönetimi esnasında yakın işbirliği içinde çalışmıştır. Bu yıllar Rostow, Kindleberger, Galbraith gibi ekonomistlerin yeteneklerinden faydalanılan, ekonomik konuların büyük ilgi gördüğü ve devlette yüksek prestije sahip olduğu yıllardır (Zelikow, 1997: 165-167).

Soğuk Savaş'ın bitimine kadar ABD istihbaratının Sovyetler Birliği'ni kontrol altına almak gibi kesin bir görevi bulunmaktadır. Bu amaçla CIA; ekonomik, politik ve askeri istihbarat toplamak, analiz etmek ve bunlara göre hareket etmek için tasarlanmıştır. Bununla birlikte, Soğuk Savaş'ın sona ermesi ve Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte, Amerikan istihbarat topluluğu rollerini ve misyonlarını yeniden tanımlama çabasına girmişlerdir. ABD istihbarat topluluğunun kapsamı ve boyutunun ne olması gerektiği konusunda politika yapımcılar arasında bir fikir birliği oluşmamıştır. Bu durumda bazı politika yapımcılar ABD istihbarat sisteminin yeni küresel ortama uyarlanarak, askeri çatışmadan çok ekonomik ve teknolojik rekabete odaklanması gerektiği hususunu ileri sürmüşlerdir. Nitekim CIA daha önce belirtildiği gibi ekonomik istihbarat toplama hususunda yeni değildir. CIA, selefî Stratejik Hizmetler Ofisi'nin ilk günlerinden bu yana, dünya çapındaki ulusların ekonomik performansına ilişkin kapsamlı verileri korumuştur. Aslında, bugün uluslararası iktisatçılar tarafından kullanılan birçok referans kitabı, yabancı ekonomilerle ilgili gerçeklerin ve rakamların önemli bir bölümünü CIA merkezindeki yüksek eğitimli analistlere borçludur. Soğuk Savaş esnasında CIA, yeterli kaynaklarla liyakatli ve uzman ekonomistleri, muhasebecileri ve analistleri bir araya getirerek uluslararası ekonomi alanında dünyanın en bilgili kurumlarından biri haline gelmiştir (Foley, 1994: 135-137).

Amerikan istihbarat sistemi Soğuk Savaş süresince genellikle Sovyetlerin ekonomik kapasitesi, yatırımları, politikaları, askeri harcamaları vb. konular üzerine odaklanmıştır. Buna karşın ayrıca kısmen belirli taleplere yanıt olarak ve kısmen de gelişmekte olan dünyadaki Sovyet Bloğu ekonomi faaliyetlerini inceleme başlığı altında, ekonomik analizin kapsamını "Özgür Dünya" ekonomilerini kapsayacak şekilde genişletmeye başlamıştır. Dönemin CIA Direktörü John Mccone, 1965'te Dışişleri Bakanı Dean Rusk ile yeni bir anlaşma yapmış ve CIA'ya dünya çapında ekonomik istihbarat izleme yetkisi verilmiştir. Ancak buna karşın nispeten az sayıda politika yetkilisi, gelişmiş dünya hakkındaki ekonomik bilgilerle derinden ilgilenmekteydi. Genellikle politika yapımcılar Sovyetler Birliği'nden gelecek ekonomik istihbarat ile meşgul olmuştur. Ancak 1970'li yıllarda başlayan Avrupa-Japonya rekabeti bu ekonomilere yönelik ilginin artmasına neden olmuştur. Nitekim uluslararası para sorunları daha fazla dikkat çekmeye başlamıştır. Başkanın Dış İstihbarat Danışma Kurulu (PFIAB) CIA'nın ABD hükümetinin tüm uluslararası ekonomik gündemi için istihbarat elde edilmesini sağlamaya yönelik daha fazla kaynak ayrılmasını istemiştir. Diğer taraftan bu yıllarda ekonomik istihbarata yönelik artan ilginin başka bir işareti olarak Hazine Bakanlığı'nın, 1972 yılında ABD İstihbarat Kurulu'nda temsil edilen istihbarat topluluğunun resmi bir üyesi haline gelmesi gösterilebilir (Zelikow, 1997: 168-169).

Ekonomik, mali ve parasal alandaki gelişmelerin yakından izlenmesi, 1976 mali yılında ABD İstihbarat Teşkilatı için büyük önem taşıyan beş hedeften biri olarak kabul edilmiştir. Diğer taraftan 1975 ve 1986 yıllarında CIA tarafından yayınlanan istihbarat toplamaya yönelik iki öncelik listesinde makroekonomik hedeflerin varlığı aşikârdır. Buna göre listelerde OPEC ülkelerinin fiyat politikası, Sovyetler Birliği'nin yıllık mahsulünün büyüklüğü, gelişmekte olan ülkelerin borçlarının finansmanı, enerji kaynaklarının durumu, bilimsel ve teknolojik ilerlemeler gibi konular yer almaktadır. 1980'lerin başlarında ABD istihbarat servislerinin Dünya Bankası ve diğer uluslararası kuruluşların bilgisayarlarına "casus yazılımlar" koyduğu iddia edilmektedir (Konstantopoulos, 2006: 16; Zelikow, 1997: 168).

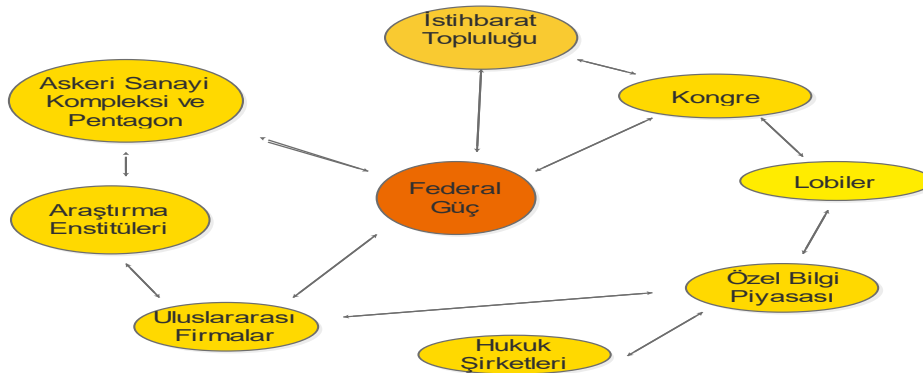
Soğuk Savaş döneminde Batı'nın, özellikle Amerika Birleşik Devletleri'nin Soğuk Savaş politikaları, Doğu Almanya ve Sovyet Bloğu'nun geri kalanı hakkında ekonomik istihbaratın toplanmasını gerektirmektedir. Her şeyden önce, ticaret politikalarının yönlendirilmesinde ekonomik istihbarata ihtiyaç bulunmaktadır. Diğer taraftan Orta ve Doğu Avrupa'nın kontrolünü elinde tutan Sovyetler Birliği'ne karşı psikolojik savaşla desteklenen ekonomik araçlara ihtiyaç duyulmaktadır. Nitekim Erken Soğuk Savaş döneminde ABD'nin ekonomik hâkimiyeti, ABD'li politika yapımcıların ekonomik araçları dış politika hedeflerine ulaşmanın temel aracı olarak görmelerine neden olmuştur (Maddrell, 2013: 83-85). Bu durum ekonomik istihbarata yönelik ilginin giderek artmasını beraberinde getirmiştir. Nitekim ekonomik istihbarat toplamanın amacı, ABD'nin dünya pazarlarındaki rekabet gücünü arttıracak bilgileri Amerikan şirketlerine iletmek olmalıdır. Buna göre ABD istihbarat topluluğu ile Amerikan şirketleri arasında yakın bir işbirliğinin olması gerekmektedir (Foley, 1994: 140).

ABD'nin genel ekonomik refahı -yaşam kalitesi, istihdam, serbest piyasalar ve finansal bağımsızlık- ekonomik güç tarafından desteklenen ekonomik güvenlik ile sağlanmaktadır. Nitekim ekonomik güç, dünyayı istediğimiz gibi şekillendirmeye izin verir ve bir ulusun ekonomik çıkarlarını koruma ve ilerletme yeteneği sağlayan ekonomik güvenliği sağlar. Soğuk Savaş sonrasında da ekonomik güvenlik

ve ekonomik istihbarat konusu politika yapıcıların dikkat ettiği konular arasında yerini almıştır. Clinton yönetiminin Şubat 1995'teki Ulusal Güvenlik Stratejisinde; "...ekonomik kurumlarımız güvenderse, demokrasi gelişir. Demokrasiler, ekonomik fırsatlar sunan, daha güvenilir ticaret ortakları sağlayan ve birbirleriyle savaşma ihtimali çok daha düşük serbest piyasalar yaratır..." sözleri yer almaktadır. Bu durum ABD için ekonomik güvenliğinin önemini vurgulamak açısından önemli görülmektedir (Brand, 1996: 3-4).

Clinton döneminde ekonomik güvenliğe daha fazla önem verilirken Bush döneminde ulusal güvenlik daha dar bir tanıma indirgenmiştir. Bu dönemde en önemli ve öncelikli güvenlik konusu olarak uluslararası terör görülmüştür. Obama döneminde ise ulusal güvenlik belgesi güvenliği daha geniş olarak ele almıştır. ABD'nin dünyadaki merkezi konumunu sürdürebilmesi için ekonomik revizyon gerekmektedir. Bu nedenle de en önemli güvenlik alanı olarak ekonomik güvenlik görülmektedir. Obama döneminde konvansiyonel güvenlik hala önemli olmasına rağmen, tek güvenlik çeşidi olarak değerlendirilmemektedir. Konvansiyonel güvenliğin sağlanabilmesi için mutlaka ekonomik güvenliğin sağlanması gerekmektedir. Ekonomi, ulusal güvenliğin ayrılmaz bir parçası olarak sunulmuştur. Obama liberal değerlerin yaygınlaştırılmasını değil, Amerikan ekonomisini öncelikli konu olarak görmektedir. Obama döneminin güvenlik belgesi, Amerikan güvenliğini ekonomik kapasiteden itibaren kurmaktadır. Süper güç iddiasını devam ettirmek isteyen ABD'nin ekonomik kapasite inşası gereklidir (Yalçın, 2018: 67-78). Ekonomik güvenliğin sağlanmasında ekonomik istihbarat önemli bir araç olarak görülmektedir. Amerikan sistemi dünyadaki en büyük istihbarat topluluğuna ve rekabetçi istihbarat aygıtına sahiptir. Devlet, savunmacı bir ekonomik istihbarat stratejisini desteklemektedir. Şekil 2.'de ekonomik istihbaratın ABD ekonomisindeki yerine yer verilmektedir.

Şekil 2. ABD Ekonomisinde Ekonomik İstihbarat



Kaynak: Potter, 1998.

ABD istihbarat sistemi Alman ve Japon ekonomik istihbarat sistemlerinden farklı olarak daha adem-i merkezietçi bir yapıya sahiptir. Bu durum bir grubun aksine bireyin varlığına ve devamlılığına saygı duyan bir siyasi ve ekonomik sisteme sahip bir ülke için normal bir durum olarak görülmektedir. Adem-i merkezietçi bir yapıya sahip olmasa da Amerikan ekonomik aktörleri ezici bir tehdit karşısında (Örneğin Nazi Almanyası veya Sovyetler Birliği gibi) ulusal kriz zamanlarında kaynaklarını seferber edecek bir yapıya sahiptir. Nitekim zaman zaman bu kaynaklar ABD ekonomik aktörleri tarafından saldırgan ekonomik istihbarat kapasitesine dönüştürülebilmiştir. Diğer taraftan ABD'nin koordinasyonsuz ekonomik istihbarat çabaları nedeniyle maruz kaldığı kayıplar da en büyük Amerikan şirketlerinin bilgi toplama konusunda mali gücü tarafından telafi edilebilmektedir. Örneğin General Motors'un "rekabetçi istihbarat" bütçesi tek başına Fransız dış istihbarat teşkilatının tüm bütçesini aşacak niteliktedir. Clinton döneminde kurulan yeni kurumsal yapı, jeopolitiğin yerine jeoekonominin öne çıkmasıyla birlikte federal bürokrasideki farklı ekonomik istihbarat kanallarını ve kaynaklarını daha iyi organize etme yönündeki arzuyu yansıtmaya açısından önemli görülmektedir (Potter, 1998: 58).

ABD istihbarat topluluğu tipik olarak diğer ülkelerdeki ekonomik faaliyetler ve ekonomik gelişmeler hakkında bilgi toplamakta ve analiz etmektedir. Bilgi toplama devlet bazında birkaç kurum tarafından gerçekleştirilmektedir. Merkezi İstihbarat Teşkilatı ile birlikte Ticaret, Hazine ve Savunma Bakanlıkları da ekonomik istihbarat toplamaktadır. CIA analistleri ve bakanlık görevlileri dünyanın dört bir yanındaki ABD diplomatik makamlarından gelen bilgilere dayanarak ekonomik konularla ilgili yılda binlerce ekonomik istihbarat raporu üretmektedir. Hazırlanan bu raporlar, bir hükümetin ekonomi politikalarını, uzun vadeli ekonomi stratejilerini, başarı düzeyini ve politikalarının olası siyasi yansımalarını analiz etmektedir. Diğer taraftan kimi zaman yapılan ekonomik istihbarat analizleri ABD şirketlerinin rekabet edebileceği ülkeleri ve ticaret alanlarını belirleyerek ABD'nin yurtdışındaki ticari çıkarlarını desteklemek için kullanılmaktadır (Deconcini, 1994: 41-42).

4.3. Çin Halk Cumhuriyeti

Çin uluslararası alanın yükselen aktörü olarak, coğrafi büyüklüğü, yüksek nüfusu, gelir eşitsizliği gibi nedenlerin meydana getirdiği ve getirebileceği güvenlik sorunlarını bertaraf edebilmek adına kuvvetli bir iç istihbarat sistemine sahiptir. Diğer taraftan Çin'in küresel düzeyde yaptığı yatırımları ve ticari çıkarlarını koruyabilmek adına kapsamlı ve geniş bir dış istihbarat ağına ihtiyacı bulunmaktadır. Küresel düzeyde büyüyen ekonomik etkinliğinin korunması ve küresel güç olma arzusunun sağlanabilmesi için güvenlik ve istihbarat politikalarının koordineli olarak sürdürülmesi gerekmektedir (Çıtak, 2017: 256).

Çin'in yüksek ekonomik büyüme oranlarına ulaşması ve artan küresel yatırımları ekonomik güvenlik algısının yükselmesine neden olmaktadır. Ekonomik güvenliğin sağlanabilmesinde en önemli etken olarak enerji güvenliğinin sağlanabilmesi gerekmektedir. Nitekim Çin 1993 yılından itibaren net petrol ithalatçısı bir ülke haline gelmiştir ve şimdilerde dünyanın en büyük ikinci petrol ithalatçısı ve en önemli doğalgaz ithalatçılarından biri olarak görülmektedir. Ülkenin ekonomik kalkınmaya verdiği önem göz önünde bulundurulduğunda enerji konusu ülkenin stratejik güvenlik alanlarından biri olmaya devam edecek görülmektedir. Ham petrolün %75'inin Ortadoğu'dan ithal edilmesi ve petrol ithalatının büyük güç çatışmalarının yaşandığı Malakka Boğazı'ndan geçmesi enerji tedarik hatlarının aynı zamanda ekonomik güvenlik sorunu olarak ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Yang, 2010: 145-146).

Ülkenin istihbarat hizmetleri sivil ve askeri olmak üzere birçok farklı birim tarafından yürütülmektedir. Sivil istihbarat yapısına bakıldığında iki yapı öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki karşı casusluk ve karşı istihbarat, dış istihbarat ve yurtiçi istihbarattan sorumlu Devlet Güvenlik Bakanlığı'dır. İkinci yapı ise ulusal polis aracılığıyla yerel istihbarat sağlanan Kamu Güvenliği Bakanlığı'dır. Askeri istihbarat Halk Kurtuluş Ordusu İkinci Dairesi, Genel Kurmay Başkanlığı Dış İstihbarat, Genel Kurmay Başkanlığı Taktik Keşif Üçüncü Dairesi gibi yapılarca gerçekleştirilmektedir (Mattis, 2012: 52).

Soğuk Savaş yılları değerlendirildiğinde Çin'in şaşırtıcı olmayan bir şekilde ulusal güvenliği aşırı derecede dar askeri terimlerle tanımladığı görülmektedir. ABD ve Sovyetler Birliği'nin tehdidi altında bulunan ülkenin bu tarz bir yaklaşım sergilemesi normal karşılanmaktadır. Buna rağmen Soğuk Savaş sonrasında Batı'da yaşanan güvenlik tartışmaları ve kavramın genişletilme çabaları Çin'in güvenlik anlayışının da değişmesine neden olmuştur. Günümüzde "Deniz İletişim ve Tedarik Hatları'nın" korunması, ticaret ve enerji arzının artan önemi ile Çin için nispeten daha acil bir güvenlik meselesi olarak görülmektedir. Nitekim Çin'in deniz iletişim ve tedarik hatlarının uzun süreli kesintiye uğraması, sorunsuz ekonomik gelişimi için onarılamaz sonuçlar doğurabilecektir. Ekonomik gelişmenin Çin hükümetinin meşruiyeti açısından öne çıkan önemi ekonomik güvenliğin sağlanabilmesini öncelikli konular arasına almaktadır (Yang 2010, 149).

Dünya ekonomisinde kilit bir yer işgal eden ve bugün hem kendi ülkesine yapılan doğrudan yabancı sermaye yatırımları hem de kendisinin başka ülkelere yaptığı doğrudan yabancı sermaye yatırımları ile büyüyen Çin ekonomisi, Batı'nın ekonomik istihbarat sistemine uyum sağlamanın gerekliliklerini yerine getirmektedir. Diğer taraftan Çin kendine has bir ekonomik istihbarat yapısına da sahiptir. Guanxi adı verilen bu yapı aile bağlarından (akrabalar ve yakın güvenilir kişiler), iş bağlarından (distribütörler, tedarikçiler, rakipler ve müşteriler), topluluk bağlarından (sanayi dernekleri ve sendikalar) ve hükümet bağlarından oluşan kişilerarası bir ağı içermektedir. Çin'de bu bağlar, bilgiye erişilebilirliği ve kaynak kullanılabilirliğini kolaylaştırdığı için ekonomik istihbarat açısından gerekli görülmektedir (Milliot, 2016: 135-136).

Çinli şirketlerin küresel erişiminin artması neticesinde başlayan zorlayıcı kurumsal işbirliği, Çin istihbarat örgütlerinin yerel kapsamını önemli ölçüde genişletmektedir. Çinli şirketlerin hem insani hem de teknik erişiminin artması, artık istihbarat servislerine gelişmekte olan dünyadaki birçok hükümete ve birçok müttefik ve Avrupa ülkesine doğrudan erişim elde etme fırsatı vermektedir. Diğer taraftan ülkenin yasaları da ekonomik büyümenin sürdürülmesinde açık istihbaratın rolü üzerine durmaktadır. Nitekim Çin Komünist Partisi ekonomik yapıda hükümetin etkinliğinin giderek artması gerektiğini savunmaktadır. 2015 yılında ilan edilen Devlet Güvenlik Yasası ekonomik güvenliğin, ülke güvenliğinin temeli olması gerektiğini şart koşmaktadır. Yeni istihbarat yasası ise istihbarat servislerinin ekonomik ve sosyal çıkarları destekler nitelikte olması gerektiğini belirtmektedir. Her ne kadar Xi Jinping döneminde ABD, Almanya, Kanada gibi ülkelerle ticaret anlaşmaları imzalanırsa da istihbarat servislerinin ekonomik casusluk ve istihbarattaki rollerinin devam edeceği öngörülmektedir (CSIS, 2018: 91).

Çin'in istihbarat alanında oldukça güçlü olduğu alan casusluk olarak bilinmektedir. Nitekim birçok ülke Çin'in ekonomik casusluk faaliyetlerinden olumsuz etkilenmektedir. İnsan istihbaratı alanında geniş bir ağı olan Çin'in bu alanda yetiştirilen özel istihbaratçıların haricinde yurtdışında eğitim, turizm, ticaret gibi amaçlarla uzun süreli bulunmak durumunda kalan vatandaşlarından da ekonomik, politik ve siyasi konularda bilgiler toplayabilmektedir. Günümüzde teknik istihbarat küresel düzeyde çok önemsenmesine rağmen Çin elindeki insan istihbaratını daha etkin kullanarak rakip ülkelere kıyasla daha fazla ekonomik, askeri ve siyasi güç elde edebilmektedir. Diğer taraftan Çin'de aynı zamanda istihbarat faaliyetleri akademik bir disiplin olarak görülmektedir (Çıtak, 2017: 256).

Çin'in ekonomik istihbarat ve casusluk hususlarında gösterdiği saldırgan politika başta ABD olmak üzere birçok gelişmiş ülkenin güvenlik problemi olarak görülmektedir. Amerika Birleşik Devletleri Temsilciler Meclisi Üyesi Mike Rogers'un (2011) bu hususta belirtmiş olduğu şu sözler konu ile ilgili endişeleri açıklaması bakımından dikkate değer bulunmaktadır: “Çin'in ekonomik casusluğu dayanılmaz bir düzeye ulaştı ve gerek ABD'nin gerekse Avrupa ve Asya'daki müttefiklerimiz Pekin'in bu ekonomik casusluğa son vermeleri hususunda hemfikirdir. Pekin tüm ülkelere karşı büyük bir ticaret savaşı yürütmektedir ve bu savaşı durdurabilmek için Pekin yönetimine baskı yapmak için birlik olmak zorundayız. Birleşik Devletler ve Avrupa ve Asya'daki müttefiklerimizin Çin üzerinde önemli bir diplomatik ve ekonomik gücü bulunmaktadır ve bu belaya son verebilmek adına bu durumu kendi avantajımıza kullanmalıyız.” (MANDİAT, 2014: 1).

Buradan da anlaşılacağı üzere Çin'in ekonomik istihbarat ve casusluk politikaları birçok ülke için ulusal güvenlik tehdidi olarak algılanmakta ve birçok ülke önlemler almak için özel bürolar ve kurumlar inşa etmektedir. Örneğin ABD Adalet Bakanlığı'nın Federal Soruşturma Bürosu Çin Girişimine dair, ticari sır hırsızlığı, bilgisayar korsanlığı ve ekonomik casusluğu tespit etmek ve kovuşturmak için kaynaklarını yönlendirmektedir. Center for Strategic & International Studies (CSIS) tarafından yapılan bir çalışma Çin tarafından ABD'ye yöneltilen casusluk olaylarının kamuya açıklanmış 160 örneğini incelemektedir. Yapılan çalışmada aktörü ve amacı tanımlanan durumlardan yola çıkarak, casusluk vakalarının %42'si Çin ordusu veya devlet çalışanları tarafından, %32'si özel Çin vatandaşları tarafından ve %26'sı Çinli olmayan aktörler (genellikle Çinli yetkililer tarafından işe alınan ABD'li kişiler) tarafından gerçekleştirilmiştir. Diğer taraftan yapılan casusluk faaliyetlerinin %34'ü askeri teknoloji, %51'i ticari teknoloji, %16'sı ise ABD sivil kurumları veya politikacıları hakkında bilgi edinmeye yöneliktir.

FBI Direktörü James Comey tarafından Çin'in ekonomik istihbarat ve casusluk çalışmalarına dair söylenen şu söz çok manidardır: “Amerika Birleşik Devletleri'nde Çinliler tarafından hacklenen iki tür büyük şirket vardır. Bunlar; Çinliler tarafından hacklenenler ve henüz Çinliler tarafından hacklendiğini bilmeyenlerdir.” Çin kendi ülkesinde 1993 yılında işletmelerin ticari sırlarının korunmasına yönelik Haksız Rekabet Yasası'nı yürürlüğe koyarak ekonomik casusluk faaliyetlerine karşı ağır müeyyideler öngörse de yabancı ülkelerde Çinli işletmelerin yabancı rakiplerine yönelik ticari sırların peşine düşmekte ve işletmeleri yabancı rakiplere karşı önemli ölçüde desteklemektedir. 2010 yılında Çin dünyanın en büyük ikinci ekonomisi olarak Japonya'yı geride bırakmıştır. Bazı görüşlere göre Çin'in bu hızlı ilerlemesinin arkasında Çin şirketlerinin maliyetli ve zaman alıcı Ar-Ge faaliyetlerini atlayıp ve/veya hızlandırarak ABD ticari sırlarını ve teknolojisini kullanarak ürünlerini piyasalara sürebilme kabiliyeti yatmaktadır. Buna göre Çin'in yalnızca Amerika Birleşik Devletleri'ndeki tüm açık ekonomik casusluk ve ticari sır hırsızlıkları soruşturmalarının %50-%80 aralığını oluşturduğu iddia edilmektedir.

Çin'in ekonomik istihbarat ve casusluk yöntemleri üç kategoride izah edilmektedir. Bunlar; (i) bilgisayar korsanlığı; (ii) ticari sırları çalmak için yurtdışındaki öğrencileri, şirket yöneticilerini ve içeriden kişileri işe almayı ve (iii) Çin'de üretim yapmayı veya Çin ile ortak girişimlerde bulunmayı seçen işletmelerin bilgilerini elde etmeyi içermektedir (Reid, 2016: 784-786).

SONUÇ

İstihbarat faaliyetleri ulusal güvenliğin ve ulus çıkarlarının korunmasında temel çalışmalar olarak görülmektedir. Ulusal güvenliğin sağlanabilmesi ve sürdürülebilir olması hemen her konuda politika yapıcılara bilgi akışının doğru ve düzenli olarak sağlanmasını gerektirmektedir. Ekonomik güvenlik ise ulusal güvenliğin bir parçası olarak ülkelerin üzerinde dikkatle durduğu ve en az askeri-politik güvenlik kadar önem verdiği hususlardan biri olmaktadır. Nitekim ulusal gücün sağlanabilmesi ekonomik gücün korunması ve sürdürülmesi ile mümkündür. Bu durumda ekonomik güvenlik ulusal güvenliğin en önemli tamamlayıcı parçalarından biri haline gelmektedir. Bir ülkenin ekonomik yaşam standartlarının korunması ve geliştirilmesi ile ekonomik istihbarat akışının düzenli olması arasında doğrudan bir ilişki olduğu düşünülmektedir.

Wolfers (1952) tanımına göre güvenlik, sahip olunan değerlere yöneltilen nesnel tehditlerin ve bu değerlerin kaybedileceğine yönelik korkuların olmaması durumudur. Bir ülkenin kültürel, politik, sosyal değerleri olduğu gibi ekonomik değerleri de bulunmaktadır. Ekonomik değer üretilebilir, markalaşabilir, yeni teknolojiler ve üretim süreçleri geliştirilerek küresel dünya ekonomisi içerisinde rekabet edilebilir her ülkenin arzuladığı en temel isteklerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Buradan yola çıkarak herhangi bir ülkenin oluşturduğu ekonomik yapıyı ve ekonomik değerleri koruyabilmesi ülke topraklarının korunması kadar önem arz etmektedir. Bu nedenle birçok ülke ekonomik yapılarını dış dünyadan gelecek tehditlere ve tehlikelere karşı koruyabilmek gayesiyle ekonomik istihbarat yapıları oluşturmaktadır. Nitekim bu yapılar ve kurumlar aracılığıyla ülkeler, dış dünyadan gelebilecek olası zararlara karşı kendi yapısını koruma ve kontrol etme durumuna sahip olabilmektedir. Ekonomik istihbarat faaliyetleri sayesinde ülkelerin politika yapıcılarının kararlar alırken daha doğru adımları atabilecek ve rekabet üstünlüğü sağlayabilecek (veya üstünlüğü devam ettirebilecek) bilgileri elde edebilmektedir. Özellikle yeni ekonomik sistem içerisinde hem küresel piyasaları anlayabilmek ve takip edilebilir, hem de kendi değer üretim zincirlerini ve yapılarını dış tehditlere karşı koruyabilmek önem kazanmaktadır. Nitekim günümüzde rekabet ve üstünlüğün temelini bilgi oluşturmada ve bilgiye ulaşım ekonomilerinin göreceli üstünlüğü ve rekabetçi konumunu korumasında ciddi bir katma değer sunmaktadır. Bu nedenle birçok ülke ekonomik istihbarat üzerinde çalışmakta ve ulusal güvenliğin sağlanmasında bu istihbarat faaliyetlerine özel önem atfetmektedir. Fransa ekonomik istihbarat çalışmalarına ilk başlayan ülkelerden biri olarak görülmüştür. Nitekim Ungureanu (2021)'in belirttiği gibi uzmanlaşmış eğitim sisteminin kalitesi, insan kaynakları politikaları, süreçlerin akıcılığı ve verimliliği, kurumlar arası güçlü iş birliği, iyi uyum ve enformasyonel sınırları desteklemek için geliştirilmiş kapsamlı sosyal politikalar, Fransız ekonomik istihbarat sisteminin ilerlemesine neden olmuştur. ABD ise gerek teknolojik ilerlemenin merkezinde yer alması, gerekse dünyanın birçok ülkesinde ekonomik çıkarları bulunması nedeniyle ekonomik istihbarat çalışmalarını önemseyen bir diğer ülke olarak görülmektedir. Her ne kadar Soğuk Savaş döneminde görece ekonomik istihbarat çalışmalarını arka planda tutsa da, özellikle Sovyetler Birliği'ne karşı yürüttüğü mücadele de ekonomik araçların önemi ve etkinliğini göz ardı etmemiştir. Diğer taraftan Soğuk Savaş sonrasında ise ekonomik güvenliği ve çıkarları için ekonomik istihbarat faaliyetlerini geniş bir perspektiften sürdürmeye devam etmiştir. Çin ise ekonomik istihbarattan daha ziyade ekonomik casusluk faaliyetleri ile bilinen bir ülke profili çizmektedir. Dünyanın en büyük ikinci ekonomisine sahip bu ülkenin rekabet gücünü arttırabilmek ve yüksek büyüme hızını sürdürülebilir hale getirebilmek için ekonomik istihbarat ve casusluk faaliyetlerini önemseyenliği görülmüştür. Gerek resmi devlet görevlileri aracılığıyla gerekse gönüllü ülke vatandaşları aracılığıyla kendisine ekonomik üstünlük sağlayabilecek ve rekabet gücünü arttırabilecek ekonomik gelişmeleri, teknolojik ilerlemeleri özellikle takip ederek kendi ekonomik yapısına entegre etmeye çalıştığı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Arenas, Eduardo Olier. (2014). Strategic Intelligence and Economic Security. *Strategic Dossier 162 B Economic Intelligence in a Global World* içinde, Ministry of Defence- Spanish Institute for Strategic Studies,9-29.
- Baldwin, David. A. (1997). “The Concept of Security”. *Review of International Studies* 23(1): 5-26.
- Baltacı, Halil. (2015). Ekonomik Güvenlik Bağlamında Ekonomik İstihbaratın Rolü ve Önemi. *Ekonomik Güvenlik* içinde, derleyen: Süleyman Aydın, 81-132. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Boemcken, Marc von & Schetter, Conrad. (2009). Security- What Is It? What Does It Do?. Friedrich Ebert Stiftung- Global Peace and Security, 1-5, Erişim Tarihi: 04 Kasım 2022. <https://library.fes.de/pdf-files/iez/12368.pdf>
- Brand, Joseph H. (1996). Economic Intelligence- A Key to Economic Power. US Army War College.
- Brander, James A. (1998). The Economics of Economic Intelligence. *Economic Intelligence & National Security* içinde, Derleyen Evan H. Potter, 197-218. Kanada: Carleton University Press.
- Briciu, Sorin & Marinela, Vrcianu, Florin Mihai. (2009). “Towards a New Approach of the Economic Intelligence Process: Basic Concepts, Analysis Methods and Informational Tools”. *Theoretical and Applied Economics* 4(4): 21-34.
- Clerc, Philippe. (1997). “Economic Intelligence”. *World Information Report 1997-1998* içinde, UNESCO Publishing.
- CSIS. <https://www.csis.org/programs/strategic-technologies-program/archives/survey-chinese-espionage-united-states-2000> Erişim Tarihi: 21 Kasım 2022.
- Çıtak, Emre. (2017). Yeni Güvenlik Politikaları ve Türkiye’de İstihbaratın Dönüşümü-Güvenlik ve İstihbarat. İstanbul: YeniYüzyıl Yayınları.
- Danielson, Mark E.A. (2009). “Economic Espionage: A Framework for a Workable Solution”. *Minnesota Journal of Law, Science & Technology* 10(2): 503-548.
- Deconcini, Dennis. (1994). “The Role of U.S. Intelligence in Promoting Economic Interests”. *Journal of International Affairs* 48(1): 39-57.
- Doğan, Yakup. (2018). Ulusal Refahın Sağlanması ve Korunmasında Ekonomik İstihbaratın Rolü ve Önemi. Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Eğri, Canan Özge. (2017). 11 Eylül Sonrası Değişen Güvenlik Algısı ve Ekonomik Güvenlik: Türkiye Örneği.” Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Fernandez, Antonio M. Diaz. (2014). The Role of Strategic Intelligence in the modern World. *Strategic Dossier 162 B Economic Intelligence in a Global World* içinde, Ministry of Defence- Spanish Institute for Strategic Studies, 32-62.
- Foley, Timothy, D. (1994). “The Role of The CIA In Economic and Technological Intelligence”. *The Fletcher Forum*, Winter/Spring: 135-146.
- Gagliano, Giuseppe. (2016). “Economic Intelligence Culture in France”. *Intellector- Cenecri* 13(25): 1-11.
- Gill, Peter. (2010). Theories of Intelligence. *The Oxford Handbook of National Security Intelligence* içinde, derleyen: Loch K. Johnson, 43-58. Newyork: Oxford University Press.
- Herzog, Jeffrey Owen. (2008). “Using Economic Intelligence to Achieve Regional Security Objectives”. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 21(2): 302-313.
- Hou, Tie & Wang, Victoria. (2020). Industrial Espionage- A Systematic Literature Review (SLR). *Computers & Security* 98.
- Kahler, Miles. (2004). “Economic Security in an Era of Globalization: Definition and Provision”. *The Pacific Review* 17(4): 485-502.

- Kardaş, Tuncay. (2020). Güvenlik. *Uluslararası İlişkilere Giriş* içinde, derleyen Şaban Kardaş ve Ali Balcı, 337-350. İstanbul: Küre Yayınları.
- Koca, Halil İbrahim. (2021). İstihbarat Sistemlerinin Ulusal Güvenliğe Etkisi: Türkiye Örneği. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi.
- Konstantopoulos, Ioannis L. (2006). “Macroeconomic Espionage: Incentives and Dısıncentives”. *RIEAS Research Paper* No: 103.
- Krause, Lawrence & Nye, Joseph. (1975). “Reflections on the Economics and Politics of International Economic Organizations”. *International Organization* 29(1): 323-342.
- Levytskyi, Valentyn. (2001). Economic Intelligence of the Modern State. Master Thesis, Naval Postgraduate School.
- Lowenthal, Mark M. (2009). *Intelligence from Secrets to Policy*. Washington: CQ Press.
- Luong, Minh A. (2010). The Challenges of Economic Intelligence. *Handbook of Intelligence Studies* içinde, Derleyen: Loch K. Johnson, 163-172. London: Routledge-Taylor&Francis Group.
- Mandiant. (2014). Erişim Tarihi: 26 Kasım 2022 <https://www.mandiant.com/sites/default/files/2021-09/mandiant-apt1-report.pdf>
- Mattis, Peter. (2012). The Analytic Challenge of Understanding Chinese Intelligence Services. *Studies in Intelligence* 56(3): 47-57.
- Mesjasz, Czeslaw. (2008). Ekonomik Güvenlik. *Uluslararası İlişkiler* 5 (18) Özel Sayı: Güvenlik, 125-150.
- Milliot, Eric. (2016). “The Pivotal Role of Guanxi for Economic Intelligence in the People’s Republic of China”. *Management International* 20(4): 133-145.
- Mills, Gary H. (2003). *The Role of Rhetorical Theory in Military Intelligence Analysis*. Alabama: Air University Press.
- Ödemiş, Ali. (2018). Rekabet İstihbaratı Temelli Yaklaşım ile İhracat Pazarlamasında Hedef Pazar Tespiti ve Otomotiv Yedek Parça Sektörü Uygulama Örneği. Yüksek Lisans Tezi, Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Porteous, Samuel D. (1998). Economic and Commercial Interests and Intelligence Services. *Economic Intelligence & National Security* içinde, Derleyen Evan H. Potter, 79-128. Kanada: Carleton University Press.
- Potter, Evan H. (1998). Introduction. *Economic Intelligence & National Security* içinde, derleyen Evan H. Potter, 1-20. Kanada: Carleton University Press.
- Reid, Melanie. (2016). “A Comparative Approach to Economic Espionage: Is Any Nation Effectively Dealing With This Global Threat?” *University of Miami Law Review* 70(3): 757-829.
- Revel, Claude. (2010). Economic Intelligence: An Operational Concept for a Globalised World (ARI). *ARI 134/2010: 1-6*.
- Ronis, Sheila R. (2011). *Economic Security: Neglected Dimension of National Security?* Derleyen: Sheila R. Ronis, National Defense University Press.
- Rotschild, Emma. (1995). “What Is Security?”. *The Quest for World Order* 124(3): 53-98.
- Seiglie, Carlos, Coissard, Steven, Yann, Echinard. (2008). *Economic Intelligence and National Security. War, Peace and Security* içinde, derleyen: Fontanel, J. Ve Chatterji, M., 235-248, Emerald Group Publishing.
- Simasius, Remigijus, Vilpisauskas, Ramunas. (2004). “The Concept of Economic Security and the Principles of Economic Security Policy in Lithuania”. *Lithuanian Annual Strategic Review* 3(1): 249-266.

- Sümer, Kutluk K. (2022). Ekonomik Beka. *Geleceğin Ekonomi Vizyonu* içinde, derleyen: İzzet Ulvi Yöner., 139-152, Ötüken Yayınları.
- Ungureanu, Gabriel-Traian. (2021). “Analysis of France’s National Economic Intelligence System Architecture”. *Intelligence In The 21th Century*, RISR No:26: 36-61.
- Wolfers, Arnold. (1952). “National Security as an Ambiguous Symbol”. *Political Science Quarterly* 67(4): 481-502.
- Yalçın, Hasan Basri. (2018). Ulusal Güvenlik Stratejisi. İstanbul: SETA Yayınları.
- Yang, Jian. (2010). China’s Security Challenges: Priorities and Policy Implications. Asia Pacific Countries Security Outlook and Its Implications for the Defence Sector İçinde, NIDS Joint Research Series No:5, 141-160.
- Yücelik, Rabia. (2015). Ekonomik İstihbarat Modellemesi ve Yükselen Ekonomiler İçin Öneri.” Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Ticaret Üniversitesi.
- Zandhessami, Hessam, Pezeshki, Pouya Majd, Abolfazl Moradian. (2011). “Industrial Espionage as a Method of Technology Transfer and How to Prevent It”. *Asian Journal of Information Technology* 10(5): 170-179.
- Zelikow, Philip. (1997). “American Economic Intelligence: Past Practice and Future Principles”. *Intelligence and National Security* 12(1): 164-177.



Gönderiliş Tarihi: 23/04/2023

Kabul Tarihi: 23/06/2023

ORCID 0000-0002-0854-0517

ORCID 0000-0002-6196-9304

DETERMINANTS OF SUSTAINABLE PERFORMANCE ON FIRM VALUE: THE CASE OF GLOBAL 100 MOST SUSTAINABLE BUSINESS¹

Lecturer Bilgehan ÇAKMAK SEL²
Assoc. Prof. Dr. Mihriban COŞKUN ARSLAN³

ABSTRACT

In order to be able to talk about a sustainable business, financial information alone is not sufficient, but also qualitative and difficult-to-measure non-financial data are needed. The purpose of this study is to reveal the impact of sustainable performance determinants on the firm value of the businesses listed in the Global 100 list, where the most sustainable businesses are ranked globally. Within the scope of the research, panel data regression analysis was conducted on the data of 14 enterprises operating in the Global 100 between 2016-2021, excluding the banking sector. The results of the analysis of the final models obtained after the estimator selection and deviation from assumption tests show that there is a significant relationship between the sustainability activities of the enterprises and their firm values in general, and that the determinants of sustainable performance are most positively affected by return on assets (ROA) and return on equity (ROE), while a significant negative relationship is observed with the Tobin's Q ratio.

Keywords: Sustainability, Sustainable Development, Corporate Sustainability, Sustainable Reporting, Firm Value

FİRMA DEĞERİ ÜZERİNDE SÜRDÜRÜLEBİLİR PERFORMANS BELİRLEYİCİLERİ: GLOBAL 100 EN SÜRDÜRÜLEBİLİR FİRMALAR ÖRNEĞİ

ÖZ

Sürdürülebilir bir işletmeden söz edebilmek için finansal bilgiler tek başına yeterli olmamakta, bunun yanında niteliksel ve ölçülmesi zor olan finansal olmayan verilere de ihtiyaç duyulmaktadır. Bu araştırmanın amacı; küresel boyutta en sürdürülebilir işletmelerin sıralandığı Global 100 listesinde yer alan işletmelerin firma değeri üzerinde sürdürülebilir performans belirleyicilerinin etkisini ortaya koymaktır. Araştırma kapsamında Global 100'de bankacılık sektörü dışında, 2016-2021 yılları arasında faaliyet gösteren 14 işletmeye ait veriler üzerinde panel veri regresyon analizi yapılmıştır. Yapılan tahminci seçim ve varsayımdan sapma testleri sonrası elde edilen nihai modellerin analiz sonuçlarına bakıldığında genel olarak işletmelerin sürdürülebilirlik faaliyetleri ile firma değerleri arasında anlamlı bir ilişki olduğu ve sürdürülebilir performans belirleyicilerinin en çok aktif karlılığı (ROA) ve özkaynak karlılığını (ROE) pozitif etkilendiği bununla birlikte Tobin Q oranı ile de negatif yönde anlamlı bir ilişki gözlemlenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Sürdürülebilirlik, Sürdürülebilir Kalkınma, Kurumsal Sürdürülebilirlik, Sürdürülebilir Raporlama, Firma Değeri

¹ This study is derived from the doctoral dissertation titled "Determinants of Sustainable Performance on Firm Value: A Comparative Analysis of Borsa Istanbul (XUSRD) and Global 100 Most Sustainability Index".

² Sivas Cumhuriyet University Hafik Kamer Örnek Vocational School, Department of Finance, Banking and Insurance, bcakmaksel@cumhuriyet.edu.tr

³ Tokat Gaziosmanpaşa University, Department of Business Administration, mihriban.arslan@gop.edu.tr

1. INTRODUCTION

The new world order and the increasing competitive environment show that businesses can no longer sustain their activities by simply producing goods and services and achieving financial success. Problems such as global warming, resource depletion and pollution, loss of biodiversity, poverty, hunger, discrimination, corruption, human rights violations, and global pandemics lead businesses to new searches. Therefore, businesses need to adopt a corporate mission that is sensitive to the environment and people. This is possible with a good corporate governance understanding and corporate governance principles. Sustainability is the most important reflection of these developments all over the world and businesses need to take action in this regard.

Sustainable societies are prudent societies that continue to exist for generations (Meadows et al. 1992: 209). Sustainability is an economic condition that realizes the environmental demands of people and commerce without reducing the capacity of the environment to meet the needs of future generations (Hawken, 1993: 139).

Although sustainability is a whole consisting of economic, environmental and social dimensions, it first came to the agenda with environmental protection (Wakefield, 1982: 7, Drexhage and Murhy, 2020: 10). The increase in environmental damage in the 1960s and its internationalization in the 1970s increased sensitivity to the issue. In 1972, environmental problems were discussed during the United Nations (UN) Stockholm Conference held in Stockholm, Sweden. This led to the establishment of the World Commission on Environment and Development by the UN in 1983. Many organizations have initiated a wide range of sustainability programs and practices to reduce their consumption of natural resources and impacts on the natural environment (Delmas et al, 2013: 255). In international platforms, intensive efforts were made to find solutions to environmental problems and a report called the "Brundtland Report" was prepared in 1987 to understand the relationship between environment and development. This report led to the emergence of the concept of sustainable development and the development of more effective methods to find solutions to environmental problems worldwide. In the Brundtland Report, known as "Our Common Future", sustainable development is defined as "Meeting the needs of present generations without jeopardizing the ability of future generations to meet their own needs" (Öz Mehmet, 2008; 5). This definition shows that sustainable development is an approach that aims to meet the needs of the present without depleting natural resources in order to leave a better world for future generations.

Businesses are important actors that contribute not only to economic but also to social and environmental well-being. For this reason, the role of businesses in sustainable development was emphasized at the Rio Summit in 1992 and the Johannesburg Summit in 2002. At the Johannesburg summit, while drawing attention to the lack of success in the implementation of sustainability principles worldwide, it was also recognized that environmental issues should be placed at the forefront of international political debate and that businesses should play an important role in sustainable development (Isaksson and Steimle, 2009; 170, Idowu and Louche, 2007; 139). This role has led businesses towards corporate sustainability practices.

Corporate sustainability is defined as taking into account economic, environmental and social factors in corporate governance principles, corporate activities and decision-making mechanisms and effectively managing the risks associated with these factors in order to create long-term value in companies and is called Triple Bottom Line (TBL) (Dyllick and Hockerts, 2002: 131-132, Elkington, 1998: 51).

Corporate sustainability is an approach that tries to balance the negative environmental and social impacts of businesses with positive economic and social impacts (Pothong and Ussahawanitchakit, 2011:1, Kayahan, 2014: 59), and that requires businesses to achieve goals such as profitability and corporate growth, justice and equality, environmental protection and economic development, and social responsibility. (Wilson, 2003:1)

The importance of the concept of sustainability is increasing day by day and in order to be able to talk about the sustainability of a business, it is necessary to prepare sustainability reports that present non-financial information as well as financial statements. Sustainability reports are a tool that allows businesses to demonstrate their sustainability performance by sharing their financial and non-financial information with the public. In some countries, these reports are legally mandatory, while in others they are voluntary. While these reports provide governments with an important resource to assess the

contribution and impact of businesses on the economy, they are considered a critical factor in building a sustainable global economy. This makes it inevitable to determine the relationship between sustainability activities of businesses and firm values.

It is only possible for businesses to create added value for their internal and external stakeholders, which are called "all people" and "the environment" that affect and are affected by their activities, by using scarce resources effectively (Ertuna, 2019: 30). The multidimensional nature of reports prepared for sustainability activities improves the dialog between businesses and stakeholders (Nikolaou & Evangelinos, 2010 ; Sotorrio & Sánchez, 2010). In fact, sustainability reports help to increase the degree of business accountability to stakeholders (Kolk, 2008 ; Perego & Kolk, 2012). Especially during the Covid-19 period, which emerged in Wuhan, China on December 1, 2019 and was declared a global pandemic by the World Health Organization on March 11, 2020; the fact that many companies around the world had to use their resources (energy, carbon, water, materials and waste) effectively in products and processes to combat the spread of Covid-19 has further increased the expectations of stakeholders worldwide from businesses regarding sustainable reporting.

With this research, it is aimed to determine the existence of the effect of sustainability activities on the firm value of the enterprises in the Global 100, where the world's most sustainable enterprises that prepare sustainability reports are listed, and the direction of this effect, if any. According to the level of disclosure of sustainability activities in the reports within the scope of GRI (Global Reporting Initiative) standards, it is important to investigate the impact of sustainability activities on firm performance by creating economic (ECO), environmental (CEV) and social (SOS) performance scores of enterprises. Within the scope of the research, panel data regression analysis was conducted on the data of 14 enterprises listed in the Global 100 every year between 2016-2021, excluding the banking sector. Return on Assets (ROA), Return on Equity (ROE), Return on Capital Employed (ROCE), Return on Capital Employed (ROCE), PD/DD Ratio (PDDD), Tobin's Q (Q), Asset Turnover Ratio (ACS) and Price/Earnings Ratio (P/E), which are the most frequently used firm value determinants in the literature, are included, while economic (EKO), environmental (CEV) and social (SOS) performance scores obtained from firms' sustainability reports are used as sustainable performance determinants. Firm size and leverage ratio are also included in the models as control variables to test the hypotheses determined in line with the purpose of the study.

In the following sections of the study, the relevant literature review and the application section are included. In the application section, the purpose and importance of the research are discussed, followed by the data set, model and estimator selection, analysis findings, and the conclusion section concludes the research.

2. REVIEW OF LITERATURE

As a result of the literature review on sustainability and especially sustainability reporting, many national and international studies have been found.

Schadewitz and Niskala (2010) analyzed the relationship between market capitalization and responsibility reporting of listed Finnish firms using a traditional valuation model. As a result, they argue that firms' sustainability reporting is a communication tool between managers and investors and reduces information asymmetry. They also found that publishing sustainability reporting in accordance with the GRI standard framework positively affects the firm's market value.

Yanık and Türker (2012) discussed Gray's responsibility accounting methods (sustainable cost, natural capital stock accounting, input output analysis) from a theoretical perspective, mentioned the GRI content, and proposed a sample integrated report as a result.

Bachoo et al. (2013) analyzed the relationship between firm value and sustainability reporting of firms listed on the Australian stock exchange using regression analysis and argued that there is a significant relationship between the quality of sustainability disclosures and cost of equity and a significant positive relationship between sustainability reporting quality and expected future performance.

Akarçay (2014) contributed to the literature by providing information about the Sustainability Accounting Standards Board, which prepares sector-specific sustainability accounting standards.

Tüm (2014), A literature review was conducted on questions such as what sustainability accounting means, which need it emerged in response to, its differences from traditional and environmental accounting, and what are the effects of corporate sustainability in the accounting field.

Başar (2014), in his study, determined the reporting level of the enterprises in the BIST Chemicals, Petroleum, Plastics Index between 2010-2012 according to the social responsibility criteria determined by GRI (Global Reporting Initiative) and analyzed the relationship between the results obtained and financial performance criteria. As a result, an inverse relationship was found between financial performance and social responsibility activities of enterprises.

Tschopp and Huefner (2014) evaluated four globally recognized corporate sustainable reporting standards and compared financial reporting standards with corporate sustainable reporting standards.

Yu and Zhao (2015) found a positive relationship between sustainability performance and firm value in their study on firms in the Dow Jones Sustainability Index between 1999 and 2011. They also argue that the positive effect of sustainability commitment on firm value is found for firms in countries with investor protection and high disclosure levels.

Tarakcioğlu and Altınay (2016), Şakar and Sarıdoğan (2016) addressed the issues of integrated reporting, financial accounting and sustainability accounting in their studies and examined their reflections on accounting theoretically.

Nobanee and Ellili (2016) examined the scope of corporate sustainability disclosures in the annual reports of banks listed in the UAE financial markets between 2003 and 2013 and its impact on bank performance. As a result of the data collected from sustainability reports by content analysis method, they concluded that the overall level of sustainability disclosure is low, but sustainability disclosure has a significant and positive impact on the banking performance of traditional banks.

In their study, Yükcü and Kaplanoğlu (2016) stated the non-financial principles and indicators of prominent sustainability reports around the world and explained their importance for sustainable development.

Laskar (2017), covering the years 2009-2014 and analyzing four different Asian countries, namely Japan, South Korea, India and South Korea, found that firms' sustainability reporting has a positive impact on firm value and that the scope of reporting is wider in developed countries than in developing countries.

Coşkun Arslan and Kısacık (2017) examined the concept of triple bottom line (TBL), which is a requirement for reports that include environmental, social and economic dimensions, from a theoretical perspective and recommended the calculation of TBL based on the sustainability index.

Saban et al. (2017), in his study, mentioned the concept of corporate sustainability and sustainable reporting frameworks and provided information about the GRI Global Reporting Initiative G4 global reporting guidelines.

Swarnapali and Le (2018), in their study on 4-year data of 220 companies listed on the Colombo Stock Exchange (CSE) in Sri Lanka, concluded that there is a positive relationship between sustainability reporting (SR) and firm market capitalization.

Kuzey and Uyar (2018) emphasized in their study that businesses should announce that they care about sustainability issues by publishing reports and that this will increase the reputation of the firm by attracting individual and institutional investors. Thus, sustainability reporting will contribute to the efficient functioning of stock markets.

Önder (2018) conducted a multiple linear regression analysis using the data of 33 enterprises in Borsa Istanbul (BIST) that have sustainability reports according to the Global Reporting Initiative (GRI) in 2015 and examined the impact of corporate sustainability on corporate profitability. The sustainability sub-heading that affects the profitability of enterprises is found to be environmental factors. In addition, it was determined that employee sustainability, government and society variables used to measure sustainability do not have a statistically significant effect on the profitability of businesses in Turkey.

Karadeniz and Uzpak (2018), with this research, tried to reveal the level of meeting the economic, social and environmental dimensions of the GRI criteria of the hotel chains with the highest brand value in the world in 2017. As a result, it was determined that the hotels included the elements in the economic and

social opportunities categories in their reports, but they lacked in including the elements in the environmental category in their reports.

Şahin and Çankaya (2018) analyzed the reports of the enterprises that prepared sustainability reports until 2017 in Turkey in detail, including 121 indicators of strategy and profile, management approach and performance indicator disclosures in the GRI Guidelines, and determined the most and least disclosed disclosures in the reports.

Sampong et al. (2018), in their study on South African listed companies, concluded that sustainability reporting has a limited impact on firm value.

Altun (2018) contributed to the related literature by explaining the concept of corporate reporting, its scope, development process and the framework of global sustainability reporting principles.

Pizzi (2018) evaluated the impact of corporate social responsibility on financial economic performance of 118 companies between 2013 and 2015 and concluded that failure to control the environmental impacts of the activities carried out will have negative effects on economic-financial performance.

Düzer and Önce (2018) examined the impact of sustainability disclosure level on financial performance of 30 BIST-traded companies that prepare reports according to GRI reporting principles between 2008 and 2014 and found that the level of disclosed information on environmental performance has a positive effect on return on assets and return on equity, and the level of disclosed information on social performance has a positive effect on return on assets.

Önder (2019), with this study, the relationship between social performance and financial performance of enterprises in 2016 was examined bidirectionally and it was concluded that corporate social responsibility and business performance do not affect each other.

Supriyadi et al. (2019), in their study on firms listed in Indonesian stock exchanges, revealed that sustainability reports do not affect profitability, while firm size positively affects profitability.

Atabay (2019), In the study, it was investigated to what extent companies in Turkey and in the GRI reporting index subject their corporate sustainability reports to assurance audit. It is concluded that very few sustainability reports are subjected to assurance audit.

Kaya and Akbulut (2019) examined the impact of sustainability reports on firm value in the automotive sector and found that there is a positive and significant relationship between firm size and sustainability reports, while there is a negative and significant relationship between financial leverage and sustainability reporting.

In their study, Demircioğlu and Ever (2019) explained the purpose, principles, data collection, recording, measurement, analysis, reporting process and qualitative characteristics of sustainability accounting. Then, the regulations on sustainability reporting in Turkey are theoretically presented.

Boiral and Heras-Saizarbitoria (2020) conducted a historical analysis of sustainability reporting and assurance by companies and analyzed the organizations in the Fortune Global 500 2010. They found that although all organizations provide some form of information on social or environmental performances, the presence of sustainability assurance remains significantly limited.

Sak and Dalgar (2020) conducted a panel regression analysis to examine whether corporate sustainability has an impact on the financial performance of businesses. The dependent variable was selected as return on assets and it was concluded that return on assets has a positive effect on the financial performance of the company.

Aksoylu and Taşdemir (2020) evaluated the corporate sustainability performance of enterprises operating in different sectors in the BIST Sustainability Index within the scope of sustainability reports, covering economic, social and environmental dimensions, and identified the enterprises with the highest performance score.

Pambudi and Meini (2023) analyzed 48 firms listed on the Indonesia Stock Exchange between 2017 and 2021. WarpPLS 8.0 was used for information processing. The result of this study shows that profitability and liquidity have a significant effect on firm value, while firm size has no effect on firm value.

When the literature on the subject is examined, it is seen that sustainability is addressed from various perspectives. When the studies are examined, it is seen that enterprises in different sectors are included

in the studies and regional examinations are made without making country comparisons. As a result of the analyzes conducted using different methods, it was concluded that there is a positive relationship between sustainability performance of enterprises and firm value in general. When we look at the studies that address sustainability from a theoretical perspective, it is seen that issues such as sustainability reporting standards board, sustainability reporting, sustainability accounting, corporate sustainable reporting principles, triple bottom line approach (TBL) are mostly addressed.

3. METHODOLOGY

The fact that stakeholders want to access not only financial information but also non-financial information about businesses makes sustainability reports a necessity. The preparation of these reports and the implementation of the measures in the content of the reports create serious costs for businesses in a global competitive environment. There is no standard reporting framework in the world for the preparation of sustainability reports. However, GRI standards are one of the most preferred reporting frameworks in the world in terms of which methods businesses will use and which issues they will explain while preparing reports (IFAC, 2023: 10).

The purpose of this research is to investigate the impact of sustainable performance determinants on firm value and the direction of this impact, if any. Within the scope of the research, the data of 14 enterprises in the Global 100, which prepare their sustainability reports according to GRI standards, for the years 2016-2021 were used. In particular, the importance of the research is shown by scoring the economic (ECO), environmental (CEV) and social (SOS) dimensions of sustainable performance indicators of the enterprises and testing their effects on firm value with seven hypotheses.

3.1. Sample and Constraints of the Research

Araştırma kapsamına Global 100 listesinde yer alan 14 firmaya ait 84 finansal tablo ve 84 sürdürülebilirlik raporu dahil edilmiştir. Global 100 listesindeki firmaların seçilme nedeni tüm dünya ülkelerinin dahil olduğu ve dünyanın en sürdürülebilir firmalarının yer aldığı bir liste olmasıdır. The study included 84 financial statements and 84 sustainability reports of 14 companies in the Global 100 list. The reason for selecting the companies in the Global 100 list is that it is a list that includes all countries of the world and includes the most sustainable companies in the world. The study included 84 sustainability reports of 14 companies that prepared reports between 2016-2021. Financial statements and sustainability reports of the companies for 6 periods between 2016-2021 were used. There are two important limitations in this research. The first one is that the study cannot include financial institutions in the Global 100 sustainable companies list. The reason for this is that these firms have different structural characteristics and the presentation of financial statements differs from other enterprises. The second limitation of the study is the selection of firms that have been eligible to be included in the index for 6 years in the 2016-2020 period. In line with the constraints of the research, 14 enterprises in Table 2 were included in the study.

Table 2: Businesses Included in the Study

	Business Name	Sector	Country
1	Adidas	Textile, Footwear	Almanya
2	Cisco	Software	ABD
3	City Development	Real Estate	Singapur
4	Dassault Systemes	Software	Fransa
5	Kering	Textile, Cosmetics	Fransa
6	Kesko	Retail	Finlandiya
7	Loreal	Cosmetics	Fransa
8	Natura Cosmetic	Cosmetics	Brezilya
9	Neste Oil	Oil and Gas	Finlandiya
10	Outotec	Metal and Mineral	Finlandiya
11	Pearson	Publishing and Education	Birleşik Krallık
12	Schneider	Electricity	Fransa
13	Simens	Industry, Energy, Health	Almanya
14	Takeda	Pharmaceutical Industry	Japonya

3.2. Variables of the Research

The dependent variables of this study, which investigates the effect of the level of information disclosed on corporate sustainable performance indicators on firm value, are Return on Assets (ROA), Return on Equity (ROE), Return on Capital Employed (ROCE), PD/DD Ratio (PDDD), Tobin's Q (Q), Asset Turnover Ratio (ACS) and Price/Earnings Ratio (P/E), which are most frequently used in determining firm value. The data on these ratios to be used in determining firm value are obtained from the data for the period following the year to which the sustainability report belongs. These data were obtained from the financial reports published on the corporate websites of the firms and the Public Disclosure Platform (KAP). The independent variables of the study are the sustainability scores calculated by taking into account the level of information disclosed by firms in their sustainability reports. The sustainability scores of the firms will be expressed as economic score (ECO), environmental score (CEV) and social score (SOS). In addition, it is also aimed to examine whether the effect of the level of information disclosed by companies on sustainable performance indicators on the market value of the company differs after taking into account the control variables determined. Accordingly, the control variables of the study are firm size (Lnp and Lns) and leverage ratio (BO). The variables in the model are shown in Table 3.

Table 3: Variables in the Model

Bağımlı Değişkenler	
Return on Assets (ROA)	Net Profit / Total Assets
Return on Equity (ROE)	Net Profit / Equity
Return on Capital Employed (ROCE)	EBIT/(Total Assets – Short Term Liabilities)
Market Value / Book Value Ratio (MVBV)	Stock Market Price / Book Value of the Stock
Tobin Q Ratio (Q)	Total DD / Total Asset Value
Asset Turnover Ratio (ATR)	Net Sales / Total Assets
Price/Earnings Ratio(PE)	Stock Market Value Of Shares/ Earnings Per Share
Control Variables	
Firm Size 1 (Lns)	log(Total Assets)
Firm Size 2 (Lnp)	log(Total Sales)
Leverage Ratio (LR)	Total Debt / Total Assets
Independent Variables	
Economic Score (ECO)	
Environmental Score (ENV)	
Social Score (SOC)	

In order to calculate the ECO, ENV and SOC scores, which constitute the independent variables of the study, a checklist was created by utilizing GRI reporting standards, expert opinions and research in the literature. Data on the economic, environmental and social performance indicators of each enterprise were collected from the sustainability reports shared by the enterprises through content analysis method. The sustainability reports published by the enterprises were accessed from their corporate websites and kurumsalsurdurulebilirlik.com website. In order to determine the sustainability scores of the enterprises, a checklist was used and the qualitative data obtained from the sustainability reports were converted into quantitative data and quantified. For this purpose, the scoring model developed by Morhardt et al. (2002) was taken as an example. According to this model, a score of 0 is given if there is no explanation of the information included in the list of performance indicators, 1 if it is briefly mentioned, 2 if a little more detail is given (only qualitative information), and 3 if qualitative and quantitative criteria are included to allow comparison with other companies (Morhardt et al., 2002; 221).

In order to group the correlated variables into a category and to reduce the number of variables by obtaining fewer factors, the obtained ECO, ENV and SOC scores were subjected to factor analysis separately and dimension reduction was performed. The factors obtained as a result of the dimension reduction process are given in Appendix 1.

As a result of the Barlett test for factor analysis ($p=0.00<0.05$), it was accepted that there was a relationship between the variables. As a result of testing the suitability of the sample size for factor analysis, it was concluded that the sample size was suitable for factor analysis since $KMO>0.60$. In the factor analysis application, the varimax method was selected to ensure that the structure of the variables remained the same. As a result of the factor analysis for the ECO scores, 4 factors were found and these factors accounted for 65.99% of the variance. As a result of the factor analysis conducted for ENV scores, 9 factors were found and these factors accounted for 71.80% of the variance. As a result of the factor analysis for SOC scores, 11 factors were found and these factors summed up 72.64% of the variance. The results of the factor analysis are shown in Table 4.

Tablo 4: EKO, ÇEV, SOS Performans Faktör Ölçeği

	Dimension	KMO	Ki ²	Variance	Cumulative	Cronbach's Alfa	Mean	Standard Deviaion
ECO	4	0,71	1518,91	63,69	65,99	0,75	19,38	7,98***
ENV	9	0,69	5896,11	176,75	71,80	0,88	45,24	13,30***
SOC	11	0,63	3588,53	116,58	72,64	0,78	45,12	10,80***

%10* , %5** ve %1*** anlamlılık düzeyini göstermektedir.

3.3. Hypotheses of the Research

The hypotheses of the study, which analyzes the effect of the level of information disclosed by firms on sustainable performance indicators on firm values, are as follows:

H1: There is a relationship between return on assets and corporate sustainable performance variables.

H2: There is a relationship between return on equity and corporate sustainable performance variables

H3: There is a relationship between return on capital employed and corporate sustainable performance variables.

H4: There is a relationship between PD/DD ratio and corporate sustainable performance variables

H5: There is a relationship between Tobin's Q ratio and corporate sustainable performance variables.

H6: There is a relationship between asset turnover rate and corporate sustainable performance variables.

H7: There is a relationship between F/L ratio and corporate sustainable performance variables

The function form of the panel regression model for the dependent variables is equation (1), (2), (3), (4), (5), (6) and (7):

$$ROA_{it} = \beta_0 + \beta_1 ECO_{it} + \beta_2 ENV_{it} + \beta_3 SOC_{it} + \beta_4 Lns_{it} + \beta_5 Lnp_{it} + \beta_6 LR_{it} + u_{it} \quad (1)$$

$$ROE_{it} = \beta_0 + \beta_1 ECO_{it} + \beta_2 ENV_{it} + \beta_3 SOC_{it} + \beta_4 Lns_{it} + \beta_5 Lnp_{it} + \beta_6 LR_{it} + u_{it} \quad (2)$$

$$ROCE_{it} = \beta_0 + \beta_1 ECO_{it} + \beta_2 ENV_{it} + \beta_3 SOC_{it} + \beta_4 Lns_{it} + \beta_5 Lnp_{it} + \beta_6 LR_{it} + u_{it} \quad (3)$$

$$MVBV_{it} = \beta_0 + \beta_1 ECO_{it} + \beta_2 ENV_{it} + \beta_3 SOC_{it} + \beta_4 Lns_{it} + \beta_5 Lnp_{it} + \beta_6 LR_{it} + u_{it} \quad (4)$$

$$Q_{it} = \beta_0 + \beta_1 ECO_{it} + \beta_2 ENV_{it} + \beta_3 SOC_{it} + \beta_4 Lns_{it} + \beta_5 Lnp_{it} + \beta_6 LR_{it} + u_{it} \quad (5)$$

$$ATR_{it} = \beta_0 + \beta_1 ECO_{it} + \beta_2 ENV_{it} + \beta_3 SOC_{it} + \beta_4 Lns_{it} + \beta_5 Lnp_{it} + \beta_6 LR_{it} + u_{it} \quad (6)$$

$$PE_{it} = \beta_0 + \beta_1 ECO_{it} + \beta_2 ENV_{it} + \beta_3 SOC_{it} + \beta_4 Lns_{it} + \beta_5 Lnp_{it} + \beta_6 LR_{it} + u_{it} \quad (7)$$

Since the number of economic, environmental and social factors is high, stepwise regression analysis was first performed in order to use the significant ones in the model and model selection criteria were utilized.

3.3. Methodology of the Research

The relationship between the level of information disclosed by firms regarding corporate sustainable performance indicators and firm value is tested with panel data regression analysis. Panel data regression analysis differs from other time factor analyses in that it allows the analysis of cross-sectional data and time series data together, better controlling the effects of heterogeneity between groups, understanding

complex structures and models, and allowing the examination of many variables at the same time (Şenol & Karaca, 2017: 9, Ata & Ağ, 2010: 53). In general, the panel data model (Yerdelen Tatoğlu, 2021: 177);

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_{1it} + \dots + \beta_k X_{kit} + u_{it} \quad i = 1, \dots, N; t = 1, \dots, T$$

is expressed as follows. In the model, t denotes time, i denotes units (such as individuals, firms, countries), u denotes the error term, X denotes independent variables and Y denotes the dependent variable.

3.4. Findings of the Research

The relationship between the level of information disclosed by firms regarding corporate sustainable performance indicators and firm value is tested with panel data regression analysis. The empirical results of the study were obtained using the Stata 17 package program.

For the regression model established in panel data analysis, it is necessary to determine which panel data model will be applied. F test and Likelihood Ratio (LR) test were conducted to test the validity of the classical model and fixed effects model. In both tests, the H0 hypothesis, which was established as "The classical model is appropriate", was tested and it was decided that the H0 hypothesis could not be rejected in all models, that is, the classical model is appropriate. It is concluded that there are no unit and time effects for ROA, ROE, ROCE, PDDD, Q, ACS and FC models and the test results are shown in Table 5.

Table 5: F and LR Test Results

		ROA	ROE	ROCE	MVBV	Tobin Q	ATR	PE
μ,	F	0.22	0.16	0.30	0,24	0.31	0.62	0.11
λ	LR	0.00	0.00	1.33	1.02	1.87	0.00	0.00

Indicates 10%*, 5%** and 1%*** significance level.

After determining the panel data model, it is necessary to test whether the model satisfies some assumptions before performing regression analysis. These assumptions are that the error term;

- Equal variance within and across units, i.e. homoskedastic,
- That it is periodically uncorrelated, i.e. autocorrelation-free,
- No spatial correlation, i.e. no correlation between units
- There is no relationship (multicollinearity) between independent variables (Yerdelen Tatoğlu, 2021: 228, Öztürk, 2020: 86).

It should be checked whether these assumptions are met and any possible deviations should be corrected. The results of deviation from the assumption are shown in Table 6.

Table 6: Deviations from Table Assumption

	ROA	ROE	ROCE	MVBV	Tobin Q	ATR	PE
VIF	3,91	3,91	1,94	4,38	4,33	3,65	3,29
Breusch Godfrey	8.70 5.55	3.67** 1.56	6.27*** 1.93	17.05*** 8.10***	9.74*** 1.81	12.70*** 5.98***	18.35*** 13.43***
White	84.00	84.00	74.61	84.00	84.00	84.00	84.00

Indicates 10%*, 5%** and 1%*** significance level.

Multicollinearity (MCL) is the presence of a relationship between independent variables in regression models. One of the methods used to detect multicollinearity is the calculation of the variance inflation factor (VIF). VIF is a criterion used to measure possible multicollinearity between independent variables and the general rule is that VIF should not exceed 10 (Robinson and Schumacker, 2009: 7, Topal et al., 2010: 54). Autocorrelation is when the error terms are correlated with the error terms of other periods. Whether the model is autocorrelated or not is tested with Breusch Godfrey in the classical model. Heteroskedasticity is a deviation from the assumption that the error term has constant variance for all observations, i.e. homoskedasticity (Sumer, 2006:18). In the classical model, it was tested with the White test.

According to the findings obtained from the tests, it was concluded that the models of the independent variables ROA, ROE, ROCE, MVBV, Q, ATR and PE are classical models. Autocorrelation was found in ROA, MVBV, ATR and PE models, while heteroskedasticity was found only in the ROCE model. No multicollinearity was detected in any model. In the presence of heteroskedasticity and autocorrelation, the variance covariance matrix (Ω) of the error term is not equal to the unit matrix and the validity of the variances, and hence the standard errors, R^2 , F statistics and confidence intervals are affected. Therefore, if at least one of heteroskedasticity and autocorrelation is present in the model, either robust standard errors are used or estimations are made using appropriate methods (Yerdelen Tatoğlu, 2021:228).

In the models where ROA, ROCE, PDDD, ATR and PE variables are dependent variables, the models are estimated using robust standard errors. Ordinary standard errors were used in other models. The estimation results are summarized in Table 7.

Table 7: Estimation Results for Final Models

	ROA	ROE	ROCE	MVBV	Tobin Q	ATR	PE
Lns	0.0100**	0.0697**	0.0140***	1.3107	0.3539	0.0487***	6.9871**
Lnp	0.0218	0,0258	0.0257**	1.0535	0.7806	0.0673***	6.0814***
FC	0.2508**	-1.1349***	0.1748	9.1640***	2.8643	0.1356***	47.7370***
E1	-	-	-	-	-	0.0388**	-
E2	0.0107***	-0.0729***	0.0136*	-	-	-	5.1780***
E3	0.0201**	0.1317***	0.0186	-	-	-	-
E4	-	-	-	-	-1.2263***	-	-
C1	0.0363**	0.2206***	0.0361	-	1.4297*	-	-
C2	0.0214*	0.1019***	0.0249	-	-	-	4.9341***
C3	-	-	-	1.0917***	6.1813***	0.0166***	4.9208***
C4	0.0151***	0.1926***	0.0268*	-	-	0.0364***	8.3999***
C5	0.0111***	-0.0813***	0.0110	0.6676***	1.6246***	0.0313**	2.8188***
C6	0.0089***	0.1379***	0.0311	0.9649***	-2.1629***	-	9.9001***
C7	-	-	-	0.6740***	-2.4937***	-	-
C8	0.0165***	-0.1742***	0.0273	1.8052***	1.9832***	-	10.3965***
C9	0.0055***	0.0986***	0.0174**	-	-0.6706*	-	-
S1	0.0084***	-0.0733***	0.0170	-	-	0.0247***	-
S2	0.0253	0.0785**	0.0220	-	-	0.0222***	-
S3	-	-	-	1.0011***	2.6983***	0.0438	6.6455***
S4	-	-	-	1.2619***	1.7332**	0.0688***	-
S5	0.0257**	0.1558***	0.0224	0.9373***	-2.9711***	-	9.8275***
S6	-	-	-	0.7924***	-	-	-
S7	-	-	-	-	-	0.0205***	3.3651***
S8	-	-	-	1.0964***	-1.9663***	0.0177***	-
S9	0.0136***	0.1009***	0.0210*	0.6779***	-	-	-
S10	-	-	-	0.8660***	2.9945***	0.0307	3.5658***
S11	0.0103***	0.0787***	0.0111	1.0667***	-3.4539***	-	6.4890***
Constant Parameter	0.3632	-1.5109**	0.4748	17.6570**	-19.9415**	0.6707***	108.851***
F	0.00***	10.18***	7.23***	0.00***	40.03***	0.00***	0.00***
R ²	0.7114	0.7239	0.4684	0.8793	0.8888	0.1515	0.6982

Indicates 10%*, 5%** and 1%*** significance level.

The F test shows that all models are statistically significant. R^2 values ranged between 15% and 89%. The model with the highest R^2 value is the model in which Q is the dependent variable with 89%. For this model, the independent variables and control variables in the model together explain 89% of the variability in the dependent variable Q.

The parameter of the firm size in terms of total assets (Lns) variable is significant and has a positive sign in all models except for the models with MVBV and Q as the dependent variable. For example, for the PE variable, when the effect of other variables is fixed, each 1% increase in the size of the enterprise in terms of total assets leads to a 0.6 unit increase in the Price/earnings (PE) variable. The parameter of enterprise size in terms of total sales (Lnp) is significant in the models with the dependent variables

ROCE, ATR and PE and its effect on the dependent variable is positive. For example, when the effect of other variables is fixed, each 1% increase in the enterprise size in terms of total sales increases return on capital employed (ROCE) by 0.0003 units, asset turnover rate (ATR) by 0.0007 units and price/earnings (PE) by 0.0060 units. The effect of leverage ratio (FC) is significant except for the models with ROCE and Q dependent variables, while it is negatively significant in the model with ROE variable. A 1-unit increase in leverage ratio decreases return on equity (ROE) by 1.13 units, while price/earnings (PE) increases by 47.73 units.

Economic (ECO) factors are generally positive and significant for all models. However, the E2 factor, which includes explanations about contribution to the national and global economy, is negatively significant in the model with ROE dependent variable, albeit at a very low rate. When the effect of other variables is constant, each 1 unit increase in E2 decreases the Return on Equity (ROE) by 0.07 units. Environmental (ENV) factors are generally significant except for the ROCE model. ROA and ROE are the most positively affected by environmental factors, while Q is the most negatively affected model. For example, a one-unit increase in C6, which represents disclosures about recycled products and materials, increases ROE by 0.13 units and decreases tobin q (Q) by 2.16 units, holding the effects of other variables constant. A 1-unit increase in factor C8, which represents material and water use and waste disposal, increases the price/earnings (PE) variable by 10.40 units. Social (SOC) factors are generally significant except for the ROCE model. MVBV has the highest positive effect on social factors, while Q has the highest negative effect. For example, a 1-unit increase in S4, which represents the disclosure of products and customer service, increases the market capitalization/book value variable by 1.26 units, while a 1-unit increase in S11, which represents the disclosure of human resources policy and formal employee grievance mechanism, decreases the tobin q variable by 3.45 units, holding the effects of other variables constant.

4. COCNLUSION

In order to talk about a sustainable business, it is necessary to report and present non-financial information as well as financial information. In order to continue their activities, businesses should act in accordance with the concept of "continuity", which is one of the basic assumptions of accounting. For this reason, businesses need to make sustainability reporting that includes economic, environmental and social information. Sustainability reporting contributes to the long-term sustainability of the business by reflecting the non-financial aspects of its activities.

The purpose of this study is to reveal the determinants of sustainable performance on firm value. In line with this purpose, 14 non-banking firms that prepare sustainability reports and are included in the global list of the most sustainable firms (Global 100) were included in the study and panel data regression analysis was conducted. At the same time, it was aimed to develop a scale in order to determine the issues that companies should emphasize while preparing a sustainability report. A total of 91 scales (14 economic, 42 environmental, 35 social) were factor analyzed and the number of scales was reduced to 24. Of these, 4 are economic, 9 environmental and 11 social factors.

Seven models were created with the dependent variables ROA, ROE, ROCE, PDDD, Q, ACS and FC, which constitute the determinants of sustainability performance. The significant economic, environmental and social factors that constitute the dependent variables were selected by stepwise regression and model selection criteria and placed in the models together with the control variables (business size and leverage ratio).

The results of the analysis of the final models obtained after the estimator selection and deviation from assumption tests show that there is a significant relationship between firms' sustainability activities and firm values. As a result of the research conducted to reveal the effect of the level of information disclosed by firms on sustainable performance indicators on firm values, sustainability activities have the most positive effect on return on assets (ROA) and return on equity (ROE). A significant negative relationship is also observed between sustainability activities and tobin q (Q).

The factor that contributes most positively to return on assets (ROA), return on equity (ROE) and return on capital employed (ROCE) is C1, which represents disclosures on energy and water consumption, waste generation and greenhouse gas emissions, while the factor that contributes most to market

capitalization/book value (MVBV) and price/earnings (PE) is C8, which represents disclosures on environmental complaints and environmental fines.

It is concluded that the information disclosed by the enterprises regarding their ECO, ENV and SOC performances will increase the efficiency of the enterprises in general, but the information disclosed regarding ENV performance will decrease ROE, which shows the return on equity, and Q, which shows the extent to which scarce resources are used effectively. The reason for this can be explained as the measures taken to increase ENV performance impose an additional cost on the enterprises.

When the results of the analysis are compared with other studies in the literature, it is seen that there are studies in which sustainability reporting has a positive effect on firm value, as well as studies in which a negative relationship is found. The main reason for this situation may be the country and regional differences in the studies, as well as the use of different variables in the measurement of financial performance, the difference in sample periods or the different analysis methods used.

Since the importance of sustainability is increasing day by day, it would be beneficial to conduct analyses by changing the methods and variables used and increasing the number of periods and firms in future studies in order to consolidate the results.

REFERENCE

- Akarçay, Ç. (2014, Temmuz). *Sürdürülebilirlik Muhasebesi Standartları Kurulu*. Marmara Üniversitesi Öneri Dergisi, 11(42), 1-11
- Aksoy, E. E. (2017). *Finansal Yönetim, Teorik Yaklaşımlar, Çözümlü Örnekler Ve Öneri Yaklaşımlar*. Ankara: Gazi Yayıncılık
- Aksoylu, S., & Taşdemir, B. (2020). *Kurumsal Sürdürülebilirlik Performans Değerlendirmesi: Bist Sürdürülebilirlik Endeksinde Bir Araştırma*. Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 13(1), 95-106.
- Altun, N. (2018). *Finansal Olmayan Bilgilerin Raporlanmasında Küresel Raporlama İlkeleri*. Academic Review Of Humanities And Social Sciences, 1(1), 31-49.
- Ata, H. A., & AĞ, A. G. Y. (2010). Firma karakteristiğinin sermaye yapısı üzerindeki etkisinin analizi. *Istanbul University Econometrics and Statistics e-Journal*, (11), 45-60.
- Atabay, E. (2019). *Kurumsal Sürdürülebilirlik Raporları Ve Güvence Denetimi: Türkiye’de Gri Rehberine Göre Raporlama Yapan Firmalar Üzerinde Bir Araştırma*. Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi, 21(4), 904-922.
- Bachoo, K., Tan, R., ve Wilson, M. (2013). *Firm Value And The Quality Of Sustainability Reporting In Australia*. Australian Accounting Review, 67-88.
- Baltagi, Badi H. (2005) *Econometric Analysis of Panel Data*, John Wiley and Sons.
- Baltagi, B. H., Bresson, G., & Pirotte, A. (2003). *Fixed effects, random effects or Hausman–Taylor?: A pretest estimator*. *Economics letters*, 79(3), 361-369.
- Başar, B. (2014). *Kurumsal Sosyal Sorumluluk Raporlaması Ve Finansal Performans Arasındaki İlişki: Borsa İstanbul’da İşlem Gören Kimya-Petrol-Plastik Sektörü Şirketleri Üzerine Bir Araştırma*. Yönetim Ve Ekonomi Dergisi, 21(2), 59-72.
- Boiral, O., & Heras-Saizarbitoria, I. (2020). *Sustainability Reporting Assurance: Creating Stakeholder Accountability Through Hyperreality?*. *Journal Of Cleaner Production*, 243, 118596.
- Ceylan, A., & Korkmaz, T. (2015). *İşletmelerde Finansal Yönetim*. Bursa: Ekin Yayıncılık.
- Clark, T., Woodley, R. Ve De Halas, D. (1962). *Bilimsel Yayınlarda Etik*, Jeopolitik Yayınevi, Ankara.
- Coşkun Arslan, M., & Kısacık, H. (2017, Temmuz). *Kurumsal Sürdürülebilirlik Çözümü: Üçlü Sonuç*. *The Journal Of Accounting And Finance*(Özel Sayı), 18-34.
- Çabuk, A., & Lazol, İ. (2017). *Mali Tablolar Analizi*. Bursa: Ekin Yayıncılık.
- Delmas, M. A., Etzion, D., & Nairn-Birch, N. (2013). *Triangulating Environmental Performance: What Do Corporate Social Responsibility Ratings Really Capture?*. *Academy Of Management Perspectives*, 27(3), 255-267.

- Demircioğlu, E., & Ever, D. (2019). *Sürdürülebilirlik Muhasebesinin Teorik Açından İncelenmesi*. Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 28(3), 59-72.
- Drexhage, J., & Murphy, D. (2010). *Sustainable Development: From Brundtland To Rio 2012*. United Nations Headquarters, New York, 2010, 9-13.
- Düzer, M. , Önce S. (2018). *Sürdürülebilirlik Performans Göstergelerine İlişkin Açıklamaların Finansal Performans Üzerine Etkisi*(Doctoral Dissertation, Anadolu University (Turkey)).
- Dyllick, T., & Hockerts, K. (2002). *Beyond The Business Case For Corporate Sustainability*. Business Strategy And The Environment, 11(2), 130-141.
- Elkington, J. (1997). *The Triple Bottom Line. Environmental Management: Readings And Cases*, 2, 49-66.
- Ertuna, Ö. (2019). *Muhasebe Teori Ve Uygulaması: Bugünü Ve Yarını*. Muhasebe Ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi, (17), 28-46.
- Frondel, M., & Vance, C. (2010). *Fixed, random, or something in between? A variant of Hausman's specification test for panel data estimators*. Economics Letters, 107(3), 327-329.
- Gri 2016: <https://www.globalreporting.org/> Adresinden Alındı
- Gücenme Gençoğlu, Ü., & Aytaç, A. (2016). *Kurumsal Sürdürülebilirlik Açısından Entegre Raporlamanın Önemi Ve Bist Uygulamaları*. Journal Of Accounting & Finance, 51-66.
- Hawken, P. 1993. *The Ecology Of Commerce: A Declaration Of Sustainability*. New York: Harperbusiness.
- Herzig, C., & Schaltegger, S. (2006). *Corporate Sustainability Reporting. An Overview. Sustainability Accounting And Reporting.*, 301-324.
- Hohnen, P. (2012). *The Future Of Sustainability Reporting. Eedp Programme Paper* (S. 1-16). Chatham House.
- Idowu, S.O. & I. Papisolomou. (2007). *Are the corporate social responsibility matters based on good intentions or false pretences? An empirical study of the motivations behind the issuing of CSR reports by UK companies*, Corporate Governance, 7 (2):136-147.
- IFAC (2023). *The State of Play: Sustainability Disclosure & Assurance*.
- Isaksson, R. & U. Steimle. (2009). *What does GRI-reporting tell us about corporate sustainability?*, The TQM Journal, 21 (2):168-181.
- Karadeniz, E., & Uzpak, B. (2019). *Dünyada En Yüksek Marka Değerine Sahip Otel Zincirlerinin Sürdürülebilirlik Faaliyetlerinin Küresel Raporlama Girişimi İlkeleri Bağlamında İncelenmesi*. Seyahat Ve Otel İşletmeciliği Dergisi, 16(1), 6-20.
- Kaya, İ., & Akbulut, D. H. (2019). *Sustainability Reporting And Firm Performance. Global Business Research Congress* (S. 81-84). İstanbul: Press Academia Procedia
- Kayahan, T. (2014). *Kurumsal sürdürülebilirlik ve muhasebeye yansımaları: Sürdürülebilirlik muhasebesi*. Akademik Yaklaşımlar Dergisi, 5(1).
- Kolk, A. (2008). *Sustainability, Accountability And Corporate Governance: Exploring The Reporting Practices Of Multinational Companies*. Business Strategy And Environment, 17 (1), 1 – 15.
- Kuzey, C., & Uyar, A. (2017). *Determinants Of Sustainability Reporting And Its Impact On Firm Value: Evidence From The Emerging Market Of Turkey*. Journal Of Cleaner Production, 143, 27-39.
- Laskar, N. (2018). *Impact Of Corporate Sustainability Reporting On Firm Performance: An Empirical Examination In Asia*. Journal Of Asia Business Studies.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., & Randers, J. (1992). *Beyond The Limits: Global Collapse Or A Sustainable Future*. Earthscan Publications Ltd.
- Morhardt, J., Baird, S., & Freeman, K. (2002). *Scoring Corporate Environmental And Sustainability Reports Using Gri 2000, Iso 14031 And Other Criteria*. Corporate Social Responsibility And Environmental Management, 215-233.
- Mutluay, A. H., & Turaboğlu, T. T. (2013). *Döviz Kuru Değişimlerinin Firma Performansına Etkileri: Türkiye Örneği*. Bddk Bankacılık Ve Finansal Piyasalar, 7, 59-78.

- Nikolaou, Ie, Tsalis, Ta, And Evangelinos, K1 (2019). *A Framework For Measuring Corporate Sustainability Performance: A Strong View Of The Firm Based On Sustainability*. Sustainable Production And Consumption, 18, 1 – 18
- Nobanee, H., & Ellili, N. (2016). *Corporate Sustainability Disclosure In Annual Reports: Evidence From Uae Banks: Islamic Versus Conventional*. Renewable And Sustainable Energy Rewiews, 1336-1341.
- Önder, Ş. (2018). *Impact Of Sustainability Performance Of Company On Its Financial Performance: An Empirical Study On Borsa Istanbul (Bist)*. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (56), 115-127.
- Önder, Ş. (2019). *İşletmelerin Kurumsal Sosyal Sorumlulukları Ve Finansal Performansı Arasındaki İlişkinin Çift Yönlü İncelenmesi*. Journal Of Accounting And Taxation Studies, 12(2), 181-196.
- Özbay, D. (2013). *Kurumsal Sosyal Sorumluluk Endeksi; Bir Model Önerisi*. Yayınlanmış Doktora Tezi. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Özer, G. (2005). *The Analysis Of Antecedents Of Customer Loyalty In The Turkish Mobile Telecommunication Market*. European Journal Of Marketing.
- Özmehmet, E. (2008). *Dünyada Ve Tükiye Sürdürülebilir Kalkınma Yaklaşımları*. Yaşar Üniversitesi E-Dergisi, 3(12), 1853-1876.
- Öztürk, A. İ., & Tunalı, D. H. *Sanayi Sektörünün Finansal Gelişme Üzerindeki Etkisinin Panel Veri Analizi İle İncelenmesi*.
- Pambudi, Sg Ve Meini, Z. (2023). *Sürdürülebilirlik Raporunun Yönlendirici Değişken Olarak Kârlılık, Likidite Ve Firma Büyüklüğünün Şirket Değeri Üzerindeki Etkileri*. Dergi Ekonomisi , 12 (01), 318-326 .
- Perego, P. And Kolk, A. (2012). *Accountability Of Multinational Corporations For Sustainability: The Evolution Of Assurance Of Third-Party Sustainability Reports*. [Journal Article] . Journal Of Business Ethics, 110 (2), 173 – 190.
- Pizzi, S. (2018). *The Relationship Between Non-Financial Reporting, Environmental Strategies And Financial Performance. Empirical Evidence From Milano Stock Exchange*. Administrative Sciences, 8(4), 76.
- Pothong, O., & Ussahawanitchakit, P. (2011). Sustainable accounting and firm survival: An empirical examination of Thai listed firms. *Journal of Academy of Business and Economics*, 11(3), 1-28
- Rahman, M. M. (2016). *Financial Performance Analysis Of Scheduled Commercial Banks In Bangladesh*. Universal Journal Of Accounting And Finance, 4(5), 165-184
- Robinson, C., & Schumacker, R. E. (2009). *Interaction effects: centering, variance inflation factor, and interpretation issues*. Multiple linear regression viewpoints, 35(1), 6-11.
- Saban, M., Küçükler, H., & Küçükler, M. (2017). *Kurumsal Sürdürülebilirlik İle İlgili Raporlama Çerçevesi Ve Sürdürülebilir Raporlamada Muhasebenin Rolü*. İşletme Bilimi Dergisi, 5(1), 101-115.
- Sak, A., & Dalgar, H. (2020, Ocak). *Kurumsal Sürdürülebilirliğin Firmaların Finansal Performansına Etkisi: Bist Kurumsal Sürdürülebilirlik Endeksindeki Firmalar Üzerine Bir Araştırma*. Muhasebe Ve Finansman Dergisi(85), 173-186.
- Sampong, F., Song, N., Boahene, K., & Wadie, K. (2018). *Disclosure Of Csr Performance And Firm Value: New Evidence From South Africa On The Basis Of The Gri Guidelines For Sustainability Disclosure* . Sustainability, 1-28.
- Schadewitz, H., & Niskala, M. (2010). *Communication Via Responsibility Reporting And Its Effect On Firm Value In Finland*. Corporate Social Responsibility And Environmental Management, 17(2), 96-106.
- Sotorrio, Ll And Sánchez, Jlf (2010). *Corporate Social Reporting For Diverse Audiences: The Case Of Multinational Companies In Spain*. Corporate Social Responsibility And Environmental Management, 17 (5), 272 – 283
- Supriyadi, S., Sulistiyo, A. B., & Roziq, A. *Influence Disclosure Of Sustainability Report And Company Size On Dividend Policy And Company Value With Profitability As Intervening Variables*.
- Sümer, K. K. (2006). *White'in heteroskedisite tutarlı kovaryans matrisi tahmini yoluyla heteroskedasite altında model tahmini*. Istanbul University Econometrics and Statistics e-Journal, (4), 17-24.
- Swarnapali, N., & Le, L. (2018). *Corporate Sustainability Reporting And Firm Value: Evidence From A Developing Country*. The International Journal Of Organizational Innovation, 10(4), 69-78.

- Şahin, Z., & Çankaya, F. (2018, Aralık). *Türkiye’de Gri Rehberine Göre Hazırlanan Sürdürülebilirlik Raporlarının İçerik Analizi*. Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi, 20(4), 860-879.
- Şakar, A. Y., & Sarıdoğan, A. A. (2016). *Development Of Sustainability Accounting Standards*. Eurasian Business & Economics Journal S, 1, 43-52.
- Şenol, Z. & Karaca, S. S. (2017). Finansal risklerin firma değeri üzerine etkisi: BIST örneği. *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 3 (1), 1-18. Retrieved from <https://dergipark.org.tr/en/pub/gjeb/issue/27485/287875>
- Tarakçıoğlu Altınay, A. (2016). *Entegre Raporlama Ve Sürdürülebilirlik Muhasebesi*. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi(25), 47-64.
- Topal, M., Eydurhan, E., Yağanoğlu, A. M., SÖNMEZ, A., & Keskin, S. (2010). *Çoklu Doğrusal Bağlantı Durumunda Ridge Ve Temel Bileşenler Regresyon Analiz Yöntemlerinin Kullanımı*. Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi, 41(1), 53-57.
- Tschopp, D., & Nastanski, M. (2014). *The Harmonization And Convergence Of Corporate Social Responsibility Reporting Standards*. Journal Of Business Ethics, 125(1), 147-162.
- Tüm, K. (2014). *Kurumsal Sürdürülebilirlik Ve Muhasebeye Yansımaları: Sürdürülebilirlik Muhasebesi*. Akademik Yaklaşımlar Dergisi, 5(1), 58-81.
- Yanık, S., & Türker, İ. (2012). *Sürdürülebilirlik Ve Sosyal Sorumluluk Raporlamasındaki Gelişmeler (Tümleşik Raporlama)*. İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, (47).
- Yerdelen Tatoğlu, F., *Panel Veri Ekonometrisi: Stata Uygulamalı*, Beta Basım Yayım, 6.bs., İstanbul, 2021.
- Yu, M., & Zhao, R. (2015). *Sustainability And Firm Valuation: An International Investigation*. International Journal Of Accounting And Information Management.
- Yükçü, S., & Kaplanoğlu, E. (2016). *Sürdürülebilir Kalkınmada Finansal Olmayan Raporlamanın Önemi*. Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi, 18(Özel Sayı 1), 63-101.
- Wakefield, P. (1982). *Is Unep Still A Good Investment?. Environment: Science And Policy For Sustainable Development*, 24(4), 7-38.
- Wilson, M. (2003). Corporate sustainability: What is it and where does it come from. *Ivey business journal*, 67(6), 1-5.

ANNEX TABLE 1: New Factors Formed as a Result of Factor Analysis

Economic factors
E1: Disclosure on payments to stakeholders and protected economic value
Explanation on Payments to Capital Providers
Explanation on Operating Expenses
Explanation on Payments to the Government
Explanation on Employee Wages and Social Rights
Explanation on Economic Value Protected (Retained)
E2: Explanation about contribution to national and global economy
Statement on Contribution to the Global Economy
Statement on Contribution to the National Economy
E3: Financial assistance from the government and investments and expenditures in R&D, pensions, infrastructure
Explanation on the Company's Defined Benefit Plan Liabilities
Explanation on Financial Assistance Received from the Government
Explanation on R&D Expenditures
Statement on Infrastructure Investments
E4: Financial consequences of climate change and payments to suppliers

Statement on Financial Consequences of Climate Change

Explanation on Payments to Suppliers

Environmental Factors

C1: Descriptions of energy and water consumption, waste generation and greenhouse gas emissions

Statement on Greenhouse Gas (GHG) Emissions

Explanation on the Amount of Energy Consumed

Explanation on the Amount of Water Discharged

Explanation on Other Indirect Greenhouse Gas Emissions

Explanation on Waste Generated and Prevented

Explanation on Types of Energy Consumed

Explanation on the Amount of Water Withdrawn by Source

Explanation on Water Consumption (Use)

Statement on Initiatives to Reduce Greenhouse Gas Emissions

Explanation on Investments for Waste Recycling and Treatment Plants

Explanation on the Amount of Recycled and Reused Water

C2: Explanation on recycling of packaging and waste, environmental impacts of products, services and logistics activities

Statement on the Use of Recycled Packaging

Statement on the Use of Environmentally Friendly Packaging

Explanation on Measures Taken to Reduce Waste Generation

Explanation on Initiatives to Reduce the Environmental Impact of Products and Services

Explanation on Initiatives to Reduce the Environmental Impacts of Logistics Activities

C3: Environmental auditing and evaluation of suppliers and compliance with regulations

Statement on Environmental Audit of Suppliers

Statement on Environmental Assessment of Suppliers

Statement on Compliance with Environmental Regulations

C4: Explanation of the need for environmental protection, energy policies and efficiency

Statement on Energy Policies

Statement on Energy Savings and Efficiency Results

Statement on Environmental Protection Requirement (Environmental Impact)

C5: Explanations on carbon transparency project, greenhouse gas emission certificate and environmental awards

Statement on the Carbon Disclosure Project

Statement on Environmental Awards

ISO 14064 Greenhouse Gas Emission Certificate

C6: Disclosures on recycled products and materials

Statement on the Production of Recyclable Products

Statement on the Use of Recycled Materials in the Production of Products

C7: Disclosures on investments in biodiversity and environmental protection

Explanation on Environmental Protection and Investment Expenditures

Statement on Impacts on Biodiversity

C8: Explanations on environmental complaints and environmental fines

Statement on Complaints Regarding Environmental Activities

Statement on Environmental Fines

C9: Explanation on environmental and energy management certificates

Environmental Management System ISO 14001

Statement on Energy Management Systems Certificates (ISO 50001)

Social Factors

S1 Explanations on corporate social responsibility, risk management and membership to global agreements on sustainability

Statement on Social Investments

Explanation on Enterprise Risk Management

Explanation on Corporate Social Responsibility Activities/Projects

Statement on Membership to Global Agreements on Sustainability

S2: Explanation on discrimination against employees, forced labor and social and occupational health services provided

Explanation on Employee Discrimination

Explanation on Social Facilities Provided to Employees

Statement on Occupational Health Services Provided to Employees

Statement on Forced or Compulsory Labor

S3: Explanations on working hours, occupational health and safety management systems and trainings

Statement on Full and Part-Time Employees

Statement on Occupational Health and Safety Management Systems and OHSAS 18001 Certificate

Explanation Regarding the Trainings Provided to Employees on Occupational Health and Safety

S4: Product and customer service descriptions

Statement on Customer Service and Facilities

Statement on After Sales Service

Description of Products and Services

Statement on New Products

S5: Explanation on senior management profile, employee remuneration, R&D activities for products

Explanation on the Senior Executive Profile

Explanation on Research and Development Activities for Products and Services

Explanation on Working Hours and Additional Allowances

S6: Employee engagement and turnover rate and maternity leave explanations

Explanation on Activities for Ensuring Employee Loyalty

Explanation on Employee Turnover Rate

Explanation on Maternity (Paternity) Leave

S7: Explanation about work-related hazard identification, risk assessment and safety practices

Statement on Security Practices

Description of Work-Related Hazard Identification and Risk Assessment

S8: Statement on compliance with the UN sustainable development goals and social responsibility awards

Statement on CSR Awards

Statement on Compliance with the UN Sustainable Development Goals

S9: Explanation on sustainability trainings provided to employees and evaluation of suppliers in terms of labor practices

Statement on Evaluation of Suppliers in terms of Labor Practices

Explanation on Sustainability Trainings Provided to Employees

S10: Explanation on employee ethics and morality and other quality certificates related to the sector

Explanation on Other Quality Certificates Related to the Sector

Explanation on the Importance Given to Employee Ethics and Morality

S11: Explanation of human resources policy and formal employee grievance mechanism

Statement on the Formal Employee Grievance Mechanism

Explanation on Human Resources Policy and Importance Given to Human Resources
