

42

memleket

SİYASET YÖNETİM

altı aylık
kuramsal dergi

memleket SİYASET YÖNETİM

Türkiye'de Devlet ve Politika

Teorik Makaleler

Bürokrasi Üzerine Felsefi Bir Denemeye Giriş

Bülent YÜCEL

Yeşil Ekonomiye ' Adil Geçiş' İçin İstihdam Politikaları

Ayhan GÖRMÜŞ

İnceleme Makaleleri

21. Yüzyılda Özyönetim: Kökler, Kuraklıklar, Ufuklar

Gamze YÜCESAN ÖZDEMİR

Araştırma Makaleleri

Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Çerçevesinde
2017 Anayasa Değişikliği ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Cemalettin GÜVENÇ, Hakan TURAN

Türk Kamu Yönetiminde Görev Zararı:

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Üzerine Çıkarımlar

Polat TUNÇER

1980-2019 Dönemi Tarım Sayımları Çerçevesinde

Türkiye Tarımında Dönüşümün Mekanizmaları

Akif DİNÇER, Bahadır AYDIN

İşgücü Piyasalarında Güvencesizleşme Bağlamında

Kahverengi Yaka İşler ve Göçmen İşgücü

Elif Tuğba DOĞAN

İTürkiye'de Neoliberal Belediyecilik: Büyükşehir Belediyeleri Üzerine

Analitik Bütçe Sınıflandırması Temelinde Çözümleme

Cem AKIN, Esra DOĞAN

İMerkeziyetçiliğin Yeni Biçimi: Yetki Genişliği İlkesinin Değişen Uygulaması

Can Umut ÇİNER, Oral KARAKAYA

Siyaset Yapma Biçimi Olarak Milliyetçilik ve Antikomünizm:

Olgular, Süreçler, Arayışlar

Rasim Berker BANK

Kent Bahçeciliği: Sürdürülebilir Kent Perspektifinden Değerlendirme

Abidin KEMEÇ

Türkiye'de Sosyal Devlet:

Alanyazın Üzerinden Neoliberalizm Odaklı Bir Çözümleme

Hatice Duygu BANKOĞLU, Kaan AKMAN

M
S
Y

2024
42

ISSN 1306 8282

memleket Siyaset Yönetim (MSY)

SCOPUS, ULAKBİM TR Dizin ve IBBS'de yer almaktadır.
Altı Aylık Kuramsal Dergi • 2024 • Cilt: 19 • Sayı: 42 • Ulusal Hakemli Dergi
Yayın Türü: Yerel Süreli Yayın • Sertifika No: 0307-06-008465 • ISSN: 1306-8202
Yayın Şekli: 6 aylık - Türkçe

SAYI EDİTÖRÜ

Cenk REYHAN

YAYIN KURULU*

Akif Argun AKDOĞAN, Prof. Dr., Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ankara
Can Umur ÇİNER, Prof. Dr., Ankara Üniversitesi, Ankara
Süheyla Suzan GÖKALP, Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara
Evren HASPOLAT, Doç. Dr., Ordu Üniversitesi, Ordu
Koray KARASU, Prof. Dr., Ankara Üniversitesi, Ankara
Özgün MILLİOĞULLARI KAYA, Dr., DİSK, Ankara
Cenk REYHAN, Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara
Deniz YILDIRIM, Doç. Dr., Ordu Üniversitesi, Ordu
Ozan ZENGİN, Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, Ankara

DANIŞMA KURULU*

Prof. Dr. Örsan AKBULUT, Hacettepe Üniversitesi, Ankara
Doç. Dr. Hüsnü AKILLI, Nuh Naci Yazgan Üniversitesi, Kayseri
Prof. Dr. Yüksel AKKAYA, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara
Doç. Dr. Tekin AVANER, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Ankara
Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER, Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Tayfun ÇINAR, Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Oya ÇİTÇİ, (Emekli) TODAİE, Ankara
Prof. Dr. Ahmet Alpay DİKMEN, Ufuk Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Mehmet ECEVİT, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara
Doç. Dr. Cengiz EKİZ, Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Bolu
Prof. Dr. Özer ERGENÇ, Bilkent Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Güngör EVREN, Okan Üniversitesi, İstanbul
Prof. Dr. Atilla GÖKTÜRK, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir
Prof. Dr. Can HAMAMCI, (Emekli) Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Gülser Ö. KAYIR, (Emekli) Akdeniz Üniversitesi, Antalya
Prof. Dr. Ruşen KELEŞ, (Emekli) Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Nuray E. KESKİN, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Samsun
Prof. Dr. Bilsay KURUÇ, (Emekli) Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Ayşegül MENGLİ, Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. İzzettin ÖNDER, Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul
Prof. Dr. Tayfun ÖZKAYA, Ege Üniversitesi, İzmir
Prof. Dr. Metin ÖZÜGÜRLÜ, Ankara Üniversitesi, Ankara
Doç. Dr. Sonay B. ÖZÜGÜRLÜ, Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Tülay ÖZÜERMAN, (Emekli) Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir
Prof. Dr. Hakan REYHAN, Hitit Üniversitesi, Çorum
Prof. Dr. Seriya SEZEN, Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Cem SOMEL, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Erkan TURAL, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Menaf TURAN, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Van
Prof. Dr. Oktar TÜREL, (Emekli) Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara
Doç. Dr. Birkân UYSAL, (Emekli) TODAİE, Ankara
Doç. Dr. Aslı YILMAZ UÇAR, Altınbaş Üniversitesi, İstanbul
* Üyeler, soyadlarına göre alfabetik olarak sıralanmıştır.



memleket
yayımları

Sahibi: YAYED adına Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER, Ankara Üniversitesi, Ankara
Genel Yayın Yönetmeni: Prof. Dr. Cenk REYHAN, Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara
İngilizce Dil Editörü: Doç. Dr. Yavuz ÇELİK, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü: Zühal SIRKEÇİOĞLU DÖNMEZ, Ankara
Yazı İşleri Müdürü: Arş. Gör. Burcu OLGUN, Ankara Üniversitesi, Ankara
Kapak Tasarımı: Kadir YILDIRIMOĞLU
Baskı: DİSK / Genel- İş Sendikası Matbaası, Adakale Sokak No: 4/A Sıhhiye / ANKARA
Tel: 0312 435 44 21
Basım Tarihi: Haziran 2024

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Dergisi ulusal hakemli bir dergidir; SCOPUS, ULAKBİM TR Dizin ve IBSS indekslerinde taranmaktadır.

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/msydergi>

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

memleket Siyaset Yönetim

Cilt 19, Sayı 42, Haziran 2024

TÜRKİYE'DE DEVLET VE POLİTİKA

Bu Sayıda.....v-x

Cenk Reyhan

Teorik Makaleler

Bürokrasi Üzerine Felsefi Bir Denemeye Giriş.....1-32

Bülent Yücel

Yeşil Ekonomiye 'Adil Geçiş' İçin İstihdam Politikaları33-60

Ayhan Görmüş

İnceleme Makaleleri

21. Yüzyılda Özyönetim: Kökler, Kuraklıklar, Ufuklar.....61-80

Gamze Yücesan Özdemir

Araştırma Makaleleri

Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Çerçevesinde 2017 Anayasa Değişikliği ve
Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.....81-108

Cemalettin Güvenç, Hakan Turan

Türk Kamu Yönetiminde Görev Zararı:

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Üzerine Çıkarımlar.....109-142

Polat Tunçer

1980-2019 Dönemi Tarım Sayımları Çerçevesinde

Türkiye Tarımında Dönüşümün Mekanizmaları.....143-170

Akif Dinçer, Bahadır Aydın

İşgücü Piyasalarında Güvencesizleşme Bağlamında Kahverengi Yaka İşler ve

Göçmen İşgücü171-188

Elif Tuğba Doğan

Türkiye'de Neoliberal Belediyecilik: Büyükşehir Belediyeleri Üzerine

Analitik Bütçe Sınıflandırması Temelinde Çözümleme.....189-214

Cem Akın, Esra Doğan

Merkeziyetçiliğin Yeni Biçimi: Yetki Genişliği İlkesinin Değişen Uygulaması.....215-242

Can Umut Çiner, Oral Karakaya

Siyaset Yapma Biçimi Olarak Milliyetçilik ve Antikomünizm:

Olgular, Süreçler, Arayışlar.....243-278

Rasim Berker Bank

Kent Bahçeciliği: Sürdürülebilir Kent Perspektifinden Değerlendirme.....279-298

Abidin Kemeç

Türkiye'de Sosyal Devlet:

Alanyazın Üzerinden Neoliberalizm Odaklı Bir Çözümleme.....299-320

Hatice Duygu Bankoğlu, Kaan Akman

Kitap İncelemesi:

Murat Gözübenli, Fatih Mehmet Harmancı ve İsmail Şahin :

Güvenlik Sektöründe Stratejik Yönetim.....321-328

Selin Engin

Haziran ve Aralık aylarında yılda iki kez yayımlanır.

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

Tel: 0 312 430 35 60, Faks: 0312 430 62 90, e-posta: msydergi@gmail.com

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

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

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

THE STATE AND POLITICS IN TÜRKİYE

In this Issue.....v-x

Cenk Reyhan

Theoretical Papers

Introduction to a Philosophical Essay on Bureaucracy.....1-32

Bülent Yücel

Employment Policies for ‘Just Transition’ to Green Economy33-60

Ayhan Görmüş

Review Papers

Self-Management in the 21st Century: Roots, Droughts, Horizons61-80

Gamze Yücesan Özdemir

Research Papers

2017 Constitutional Amendments and Presidential Government System within the Framework of Legislative, Executive And Judicial Branches.....81-108

Cemalettin Güvenç, Hakan Turan

Damage of Duty in Turkish Public Administration:

Implications for Public Economic Enterprises109-142

Polat Tunçer

Mechanisms of the Transformation of Turkish Agriculture in the Framework of the 1980-2019 Agricultural Censuses143-170

Akif Dinçer, Bahadır Aydın

Brown-Collar Jobs and Migrant Labor Force in the Context of Precarization in

Labor Markets.....171-188

Elif Tuğba Doğan

Neoliberal Municipalism in Turkey: Analysis on the Basis of Analytical Budget

Classification on Metropolitan Municipalities.....189-214

Cem Akın, Esra Doğan

A New Form of Centralisation: The Changing Implementation of the

Deconcentration Principle.....215-242

Can Umut Çiner, Oral Karakaya

Nationalism and Anticommunism as a Way of Conducting Politics:

Facts, Processes, Quests.....243-278

Rasim Berker Bank

Urban Gardening: An Evaluation from a Sustainable City Perspective.....279-298

Abidin Kemeç

Social State in Türkiye: An Analysis from the Literature Focused on

Neoliberalism.....299-320

Hatice Duygu Bankoğlu, Kaan Akman

Book Review

Murat Gözübenli, Fatih Mehmet Harmancı ve İsmail Şahin :

Güvenlik Sektöründe Stratejik Yönetim321-328

Selin Engin

Published biannually in June and December.

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

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

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

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

“Devlet”, Ferit Devellioğlu’nun “Lûgat”inde şöyle tanımlanır:¹ “bir hükümet idaresinde teşkilatlandırılmış siyasi topluluk”. Tanımda, hükümet, idare, teşkilat ve siyasi topluluk kelimelerinin toplamı devleti vermektedir; kelimeler devlet kavramında içkindir. “Politika” kelimesi Lûgat’te yer almamaktadır. Bunun eşanlamhısı “siyaset” kelimesinin tanımı ise, “at idaresi” anlamı bir yana, (yine de idare kelimesine dikkat etmeli), anlam olarak, dergimizin adı ile de müsemma, “memleket idaresi” olarak geçer. Ayrıca hukuken idam cezasını da içeren kelime, “politika” anlamına da gelmektedir. Dosya konusu ile ilişkilendirecek olursak, tematik bir sıranın izlendiği makaleler “devlet politikası” tabiri ile de ilişkili olarak Türkiye’de, doğal olarak küresel neoliberal dünya koşullarında, devletin çeşitli alanlarda özne olarak uyguladığı ya da nesne olarak maruz kaldığı politikaları irdelemektedir.

* * *

Bülent Yücel, “Bürokrasi Üzerine Felsefi Bir Denemeye Giriş” başlıklı makalesinde bürokrasiyi felsefi bir perspektiften incelemeyi amaçlamaktadır. Yücel, bürokrasiyle ilgili temel sorunun doğrudan bürokrasinin merkezi tanımından kaynaklandığını öne sürmektedir. Bürokrasiyi devlet yönetiminin yürütme organı olarak anlamlandıran bu tanımlama, modern devletin kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanmaktadır. Ancak, Yücel’e göre, tam da bu tanımlama, bürokrasiyi hem tarihsel hem de yapısal olarak modern devletle sınırlandırmakta ve ona fiili bir özerklik atfetmektedir. Yücel bu tanımlamanın yanlışlığına dikkat çekmektedir. Bürokrasinin gerçek doğası siyasi yönetime bağlı olduğundan bağımlı bir değişkendir. Yani bürokrasinin gerçek bir özerkliği yoktur ve bürokrasinin sınırları siyasetin sınırlarıyla örtüşmektedir. Yücel’e göre, bürokrasiye “yönetim” diyerek onu “siyaset”ten ayırt etmeye çalışan görüş devletin kutsallığı tezinden beslenir. Bu görüşe göre devlet nihai yönetimdir ve onun en teknik en nesnel yönetme biçimi de bürokrasidir. Bürokrasinin kurumsal boyutundan hareketle yapılan bürokrasi tanımlarının tümü ancak formel tanımlardır ve gerçeğe ancak formel açıdan isabet ederler. Bunların gerçeğin tamamı olarak sunulması ise, siyasal bir aldatmacadan ibarettir.

Ayhan Görmüş, “Yeşil Ekonomiye ‘Adil Geçiş’ İçin İstihdam Politikaları” başlıklı makalesinde, bugün dünyanın karşı karşıya olduğu sorunların en büyüğünün, iklim değişikliği ve doğal kaynakların aşırı tüketimi olduğuna, bu durumun günümüzün ve gelecek nesillerin yaşam standartlarını tehlikeye atmakta olduğuna dikkat çekmektedir. Bu anlamda iklim değişikliği, biyoçeşitlilik kaybının hızlanması, doğal kaynakların tükenmesi ve artan çevre kirliliğinin önümüzdeki yıllarda tatlı suya erişimi ve verimli tarım

¹ Ferit Devellioğlu, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat*, Ankara: Aydın Kitabevi Yayınları, 1993, (ilgili maddeler).

arazisi kısıtlılığını daha da artırması beklenmektedir. İkinci zorluk, tüm insanlar için insana yakışır çalışma koşulları ve daha fazla iş yaratacak sürdürülebilir ekonomik kalkınmayı sağlamaktır. Bu zorluk, küresel işgücünün kayıt dışı sektörlerde düşük ücretli işlerde çalışan, sosyal güvencesi olmayan ve yoksulluk içinde yaşayan bir kısmını da içeriyor. Bu bağlamda, Görmüş'e göre, Türkiye'de yeşil ekonomiye geçişin doğru bir şekilde yönetilmesi halinde yoksulluk, işsizlik, sosyal adaletsizlik, toplu pazarlık kapsamı, ücretler ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi gibi kronik sorunlara çözüm üretilebilir. Ancak bu sürecin başarısı ekonomik aktörler ve kamu otoritelerinin sosyal diyalog kanallarını aktif şekilde kullanmalarına bağlı olacaktır.

Gamze Yücesan Özdemir, "21. Yüzyılda Özyönetim: Kökler, Kuraklıklar, Ufuklar" başlıklı makalesinde, özyönetimi, farklı zaman ve mekânlarda farklı biçimlerde ortaya çıkan deneyimlerin izini sürmektedir. Bu amaçla, makalede, önce, öz yönetimin tarihsel kökleri ve geçmişi tartışılmaktadır. Meclisler, komiteler, şuralar gibi özyönetim deneyimlerinin tarihsel süreçlerdeki ortak özellikleri vurgulanıyor. Daha sonra, 1990'lı yıllardan bu yana özyönetim deneyimlerinin teorik ve politik yönelimleri değerlendiriliyor. Buna göre, neoliberalizme karşı artan özyönetim deneyimlerine ilham veren toplumsal hareketler ve müşterekler, postmodernist, postyapısalcı yaklaşımların hakimiyetindedir. Bu yaklaşımlar sınıf analizinden uzaklaşıp sınıfı, toplumsal özneyi, örgütsel süreci ve siyasi ufku değerlendirerek teorik ve politik bir kuraklığa yol açmıştır. Bu yaklaşımlarda konu toplumsal sınıflar değildir. Etnik köken, cinsiyet ve kimliklere göre şekillenen bir 'öteki' algısı hakimdir. Makalede, son olarak, gelenekten geleceğe özyönetim birikimleri 21. yüzyılın fırsatlarıyla birlikte tartışılmaktadır. Özdemir, 21. yüzyılda özyönetim siyasi ufkunun, proleterleşmiş öznelerin sınıfsal talepleriyle birlikte kapitalizmin ufkuna meydan okuma potansiyeli taşıdığına vurgu yapılmaktadır. Toplumsal üretim ve dağıtım süreçleri ve bunların yönetimi gibi konulardaki özyönetim deneyimleri, kapitalist sınırlamaları aşan bir kolektivitenin kapısını aralayabilir.

Cemalettin Güvenç ve Hakan Turan, "Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Çerçevesinde 2017 Anayasa Değişikliği ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" başlıklı makalelerinde demokrasinin, ülkelerin siyasi ve kültürel yapılarına göre farklı şekillerde uygulandığını belirtmekte; demokrasinin en işlevsel türünün "temsili demokrasi" olduğunu, bu sistemin ise vazgeçilmez unsurunun siyasi partiler olduğunu vurgulamaktadırlar. Seçimler, siyasi partilerin varlığının en önemli unsurudur. Yazarların bir vurgusu da, demokratik sistemlerde bir diğer önemli faktörün hükümet sistemi olduğuna dairdir. Bu sistemler yürütme, yasama ve yargı yetkilerine göre tanımlanır. Hükümet sistemleri sınıflandırılırken bu erkler arasındaki ilişkiler esas alınmakta, yargının bağımsız ve tarafsız olması gerektiği kabul edilerek

diğer erklerden ayrı tutulmaktadır. Başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin oluşumu bu ilişkiyle şekillenmektedir. Bu kapsamda, Türkiye, 2017 Anayasa değişikliği ve 2018 yılındaki Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili seçimlerinin ardından, 9 Temmuz 2018 tarihinde Cumhurbaşkanının göreve başlamasıyla hem hukuki hem de fiili olarak “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne geçmiştir. Hükümet sistemindeki değişim, yürütme ve yasama erkleri arasındaki ilişkilerin tasarlanmasını da ortaya çıkarmıştır.

Polat Tunçer, “Türk Kamu Yönetiminde Görev Zararı: Kamu İktisadi Teşebbüsleri Üzerine Çıkarımlar” başlıklı makalesinde, görev zararının günümüz kamu yönetiminin temel sorunlarından biri olduğunu belirtmektedir. Kurulan kamu düzeninin sürdürülebilirliğinin, toplumun temel ihtiyaçlarının karşılanmasına bağlı olduğu düşünüldüğünde, tarihsel süreçte, devletler, toplumsal ayaklanmaları ve muhtemel sorunları önlemek için kamu işletmelerinin sayısını ve gücünü artırmak zorunda kalmışlardır. Türkiye bağlamında, Tunçer’e göre, görev zararı, bugün pek çok ülkede olduğu gibi, Türk kamu yönetiminin de temel sorunları arasında yer almaktadır. Zira, toplumun temel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuş olan kamu işletmelerinin, etkin ve verimli bir biçimde işletildiği söylenemez. Bunun temel sebebi siyasi iktidarların, kamu işletmeleri üzerinden belirli kişi ve kesimleri desteklemesiyle oluşan görev zararlarıdır. Tunçer’e göre, son çözümlemede, bugün bu işletmelerin tamamının özelleştirilmesinin veya kapatılmasının faydalı olduğu söylenemez. Çünkü dünya genelinde ülke ekonomisine önemli katkı sağlayan örnekler bulunmaktadır. Bu işletmelerin kamu yararına işletilmesi esastır.

Akif Dinçer ve Bahadır Aydın, “1980-2019 Dönemi Tarım Sayımları Çerçevesinde Türkiye Tarımında Dönüşümün Mekanizmaları” başlıklı makalelerinde, Türkiye’de 1980 sonrasında tarımsal işletmelerde yaşanan dönüşümü incelemektedirler. Bunu yaparken, tarımında kapitalist üretim ilişkilerinin yaygın hale gelmesinde rol oynayan mekanizmalardan yola çıkarlar. Veri tabanı olarak, işletme sayısı ve arazi büyüklüğündeki değişimi ve arazi tasarruf biçimlerine ilişkin verileri incelerler ve tarımda kapitalist üretim ilişkilerinin hangi mekanizmalar aracılığıyla gerçekleştiğini ortaya koyarlar. Yazarları ulaştığı sonuca göre, 1980’li yıllardan itibaren uygulanan neoliberal politikalar tarımda önemli dönüşümlere yol açmış; bu dönemde uluslararası kuruluşlar ve ulus ötesi şirketlerin dayattığı şirketleşmeye yönelik neoliberal politikalar tarım sektörünü yeniden yapılandırmıştır. Küçük üretici büyük ölçüde tasfiye edilmiş ve geri kalan üreticiler, sözleşmeli üretim ilişkileri ile kendi tarlalarında çalışan proleterlere ya da kendi tarlalarının bekçilerine dönüşmüştür.

Elif Tuğba Doğan, “İşgücü Piyasalarında Güvencesizleşme Bağlamında Kahverengi Yaka İşler ve Göçmen İşgücü” başlıklı makalesinde, düzensiz göçmen işgücünün neden kötü işlerde çalıştırıldığını açıklığa kavuşturmayı ve “kahverengi yakalı işler” teriminin Türkçe akademik literatür bağlamında

uygunluğuna ilişkin bir söylem başlatmayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda, makalede, mesleklerin farklılaşması ve hiyerarşisi toplumsal tabakalaşma bağlamında incelenmektedir; Bununla ilişkili olarak, “kahverengi yakalı işler” kavramı ele alınmadan önce, göçmen işgücünün uluslararası işbölümündeki yeri değerlendirilmektedir. Tuğba’ya göre, 1970’lerden günümüze neoliberal çalışma rejimi mesleklerin özelliklerini dönüştürmektedir. İşgücü piyasası daha önceden organize, güvenli ve nispeten iyi ücretliyken, kayıt dışı ekonomideki kötü çalışma koşullarıyla artık kayıt dışı ve düşük ücretli hale gelmektedir. Bunun anlamı, kirli, tehlikeli ve zor olmasına rağmen güvenli olan mavi yakalı meslekler, organize oldukları ve kahverengi yakalı mesleklere dönüştükleri için elde ettikleri kazanımları kaybediyor olmalarıdır.

Cem Akın ve Esra Doğan, “Türkiye’de Neoliberal Belediyecilik: Büyükşehir Belediyeleri Üzerine Analitik Bütçe Sınıflandırması Temelinde Çözümleme” başlıklı makalelerinde, mevzuat dönüşümlerinin yerel yönetimler üzerindeki etkilerini de dikkate alarak, 30 büyükşehir belediyesinin 2014-2019 dönemi harcama bütçeleri üzerinden neoliberalizmin mali boyutunu incelemektedirler. Bu kapsamda, makalede, harcama kalemleri, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırmalara dayalı çok kriterli karar verme yöntemleri kullanılarak karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir. Yapılan analiz, neoliberalizmin sermaye birikim süreci üzerinden yansıyan mali boyutunun, işlevsel sınıflandırma kalemlerinde de belirgin olduğunu göstermektedir. Yazarlara göre, istihdam ve transferlere yönelik giderlerin ağırlıklı paya sahip olduğu gider kalemleri (genel kamu hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri) ile kısa ve uzun vadede doğrudan sermaye birikimine yönelik giderlerin ağırlıklı paya sahip olduğu gider kalemleri (iskân ve toplum refahı hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler ile çevre koruma hizmetleri) arasındaki fark belirgindir. Böylece neoliberalizmin ekonomik sınıflandırma aracılığıyla açıkça görülen mali boyutu, işlevsel sınıflandırma itibarıyla karşılaştırmalı bağlamda da görülmektedir.

Can Umut Çiner ve Oral Karakaya, “Merkeziyetçiliğin Yeni Biçimi: Yetki Genişliği İlkesinin Değişen Uygulaması” başlıklı makalelerinde, mülki idarenin geçirdiği dönüşüm incelenmekte, bu dönüşüm, yetki genişliği ilkesi ile ilişkilendirilerek irdelenmektedir. Makalede, yetki devri ilkesinin idare hukuku ve kamu yönetimi bilimi açısından tanımına değinilmekte, ilke tipolojileri özetlenerek yetki devri ilkesi Türkiye örneğinde detaylı olarak değerlendirilmekte; bu kapsamda, kaymakamların görüşleri sunulmakta ve mülki idarenin yetkilerinin 2012 yılı sonrasında arttığı ve azaldığı kamu politikalarını incelenmektedirler. Sonuç itibarıyla, yazarlar tarafından, yetki genişliği ilkesi (Fr. déconcentration; İng. deconcentration) için yeni bir tanım önerilmektedir. Buna göre, ilkenin yeni tanımı iki farklı açıdan ele alınabilir. Geleneksel tanım, merkezi idare adına yetki kullanma yetkisi olup, ikincisi geniş anlamda içtihatların il düzeyinde genel idari sorumluluğaya sahip

olmasıdır. İlk tanım yetkinin genişletilmesi tekniğini vurgularken, ikinci tanım kapsamını göstermektedir. İşte tam da bu noktada bir yönetim tekniğinin kullanımı ile içeriği arasındaki ayırmadan söz edilebilir.

Rasim Berker Bank, “Siyaset Yapma Biçimi Olarak Milliyetçilik Ve Antikomünizm: Olgular, Süreçler, Arayışlar” başlıklı makalesinde, bir siyaset yapma biçimi olarak antikomünizmin bağımlı sınıflara karşı bir baskı unsuru olarak kullanmasının ortaya çıkardığı siyasal sonuçları çeşitli yönleriyle ele alarak incelemektedir. Makale’de, Türkiye’nin kendine özgü tarihsel koşulları altında gelişen antikomünist söylem ve uygulamaların bir dizi siyasal ve toplumsal olgularla ilişkilendirerek toplumsal rıza üretim sürecinin bir parçası olarak ele alınmış olup, aşırı milliyetçi oluşumların siyasi etkileri üzerinde durulmaktadır. Böylece siyasal sınıf egemenliğinin yeniden üretilip, sürekli kılınmasında hegemonyanın nasıl gerçekleştiği sorusuna yanıt verilmeye çalışılmıştır. Bank, çağdaş siyasete uygun koşullar altında gelişen anti-komünizm olgusunun, özü sürekli gelişen “öteki”ni tanımlayarak düşman algısı yaratma girişiminden ortaya çıktığını, bu bakımdan, “komünizm karşıtlığı”nın, siyasi sınıf egemenliğine yönelik toplumsal rızanın güvence altına alınmasında temel bir ideolojik işlevi yerine getirmekte olduğunu ileri sürmektedir. Ancak bu süreç çeşitli sosyal araçlar aracılığıyla gerçekleşmektedir. Dolayısıyla Türkiye’deki komünizm karşıtlığı sadece “komünizm karşıtlığı” değil, bunun çok ötesinde bir şeydir. Yazara göre, komünist tabiri, en yaygın kullanımıyla bilinçaltına itilmiş bir dizi korkunun politik ifadesidir.

Abidin Kemeç, “Kent Bahçeciliği: Sürdürülebilir Kent Perspektifinden Değerlendirme” başlıklı makalesinde, kentsel bahçecilik uygulamalarına ilişkin literatürü tarayarak teorik arka planı sunmakta ve Türkiye’de yürütülen projeleri analiz ederek sürdürülebilir kentsel politikalar bağlamında değerlendirmeler yapmaktadır. Bu kapsamda, makelede, kent bahçeciliği uygulamalarının tarihsel gelişimi teorik bağlamda sunulmakta, ardından kent bahçeciliğinin farklı tanımları, sunduğu faydalar ve karşı karşıya olduğu riskler analiz edilmekte; buna ek olarak, Gıda ve Tarım Örgütü, Dünya Sağlık Örgütü, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi gibi uluslararası kuruluşların hukuki girişimleri de incelenmekte, yanı sıra Türkiye’de özel sektörün ve belediyelerin farklı projeleri de tartışmaya dahil edilmektedir. Kemeç’e göre, tarım dışı üretimin, sera gazı emisyonlarının, atık üretiminin ve küresel kaynak kullanımının yoğunlaştığı yerler olan kentler günümüzde çevresel, ekonomik, sosyal birçok sorunla karşı karşıyadır. Bu sorunların üstesinden gelmek ve daha “sürdürülebilir kentler” yaratmak için kent yöneticileri çeşitli stratejilere başvurmaktadır. Son yıllarda “kent bahçeciliği uygulamaları” bu stratejilerden biri olarak görülmektedir.

Hatice Duygu Bankoğlu ve Kaan Akman, “Türkiye’de Sosyal Devlet: Alanyazın Üzerinden Neoliberalizm Odaklı Bir Çözümleme” başlıklı makalelerinde neoliberalizm çağında Türkiye’de toplumsalın odağını ve

sosyal devletin/refah devletinin geleceğine ilişkin tartışmaları analiz etmektedirler. Makalede bu sorgulama alanyazın üzerinden yapılmış ve yürütülen tarama sonucunda sosyal devlete ilişkin kitap, makale, tez ve bildiri yayın türlerini içeren 641 çalışmaya ulaşılmıştır. Yazarlara göre, böyle bir analizdeki ilk zorluk bizatihi kavramın kendisidir. Bu konuda literatür taraması kritik sonuçlar sunmaktadır. Literatürdeki çalışmalar incelendiğinde çeşitli yayın türlerine göre dağılmış geniş bir alanın varlığıyla karşılaşmaktadır. Alanyazın taraması, sosyal devlete ilişkin yazınsal birikimin yanında sosyal devletin, refah devleti, sosyal refah devleti ve sosyal hukuk devleti ile birlikte dört farklı kullanımının bulunduğunu göstermiştir. Yazınsal birikim içerisinde neoliberalizm ile doğrudan ilişkili çalışmalar tespit edilmiş, bu çalışmalar ekseninde sosyal devlet ve neoliberalizm ilişkisi analiz edilmiştir. Sosyal devletin ilk kez 1961 Anayasası'nda devletin vasıfları arasında sayılarak hukuken tanımlanmış olması, kavramın Türk literatüründeki tarihi açısından bir başlangıç noktası oluşturmaktadır.

* * *

Kitap inceleme bölümünde, Selin Engin, “Güvenlik Sektöründe Stratejik Yönetim”, (Ed. Murat Gözübenli, Fatih Mehmet Harmancı ve İsmail Şahin) başlıklı kitabı incelemektedir. Engin’e göre, stratejik yönetim anlayışı kavramını detaylı şekilde ele alan kitap; stratejik yönetim kavramını ve ilintili unsurları sadece genel bir yaklaşım ve tanımlardan ibaret olacak şekilde incelememektedir; aynı zamanda, stratejik yönetim konusunu, toplumsal hayatın düzgün ve kurallı olarak yaşanabilmesi için önemli unsurlardan biri olan güvenlik kavramı ve emniyet teşkilatı özelinde incelemektedir. Öneri ve tavsiyeler sadece teorik bir yaklaşımla sınırlandırılmayıp, çeşitli uygulama örnekleriyle karşılaştırılmış ve uygulanabilirliği hususunda gerekli tespitler yapılması sonucuna dayandırılmıştır.

Prof. Dr. Cenk Reyhan
Ankara HBV Üniversitesi

BÜROKRASİ ÜZERİNE FELSEFİ BİR DENEMEYE GİRİŞ

Bülent YÜCEL*

Öz

Bürokrasi gerçekte siyasal ilişkiye bağlı bir fenomendir. Fakat siyasal görüşün ve buna dâhil olan Weberyen anlayışın baskın otoritesi altında bu ilişkinin dışında, bağımsız bir görünüm edinmiştir. Bu bir sapmadır. Bu çalışmada, bu sapmayı gidermek üzere, bürokrasiyi kavramsal ve kuramsal açıdan yerli yerine oturtmayı deniyoruz. Bunun için, bürokrasiyi bir siyasal ilişki olarak olgusal açıdan çözümlenmekteyiz. Fakat özellikle siyasalın modern formunda, bürokrasinin siyasal ilişkiye içkin kurumsal bir bütün oluşturduğu da görmezden gelinemez. Tam bir çözümlenme bunu da kapsamalıdır. Yine bürokrasinin kapitalist ve sosyalist perspektiflerden okumalarına yer vermek bu çözümlenmeye ek bir katkı sunacaktır. Sonuç olarak ise, yönetimin doğal yönetim (özyönetim) ve siyasal yönetim (başkalarının yönetimi) olarak ayırt edilmesi bürokrasi sorunsalının gerçek doğasını ortaya koyacak ve bu sorunsalın aşmanın yolunu gösterecektir.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Yönetim, Siyasal, İktidar, Özyönetim.

INTRODUCTION TO A PHILOSOPHICAL ESSAY ON BUREAUCRACY

Abstract

Bureaucracy is in fact a phenomenon connected to the political relationship. However, under the dominant authority of the political view and the Weberian understanding included in it, it has acquired an independent appearance outside this relationship. This is a deviation. In this study, we aim to eliminate this deviation and to place bureaucracy in its proper place both conceptually and theoretically. For this, we analyze bureaucracy as a political relation from a factual perspective. But it is also true that, especially in the modern phase of the political, bureaucracy constitutes an institutional whole embedded in the political relation. A complete analysis must also include this. Again, including readings of bureaucracy from capitalist and socialist perspectives will make an additional contribution to this analysis. In conclusion, the distinction between natural government (self-government) and political government (the government of others) will reveal the true nature of the problematic of bureaucracy and show the way to overcome this problematic.

Keywords: Bureaucracy, Administration, Political, Power, Self-government.

* Dr., ycelbulent@gmail.com, ORCID: 0000-0002-2753-426X.

Bürokrasinin Neliği Üzerine Bir Başlangıç Çözümlemesi

Kavramsal ve kuramsal olarak bürokrasiyi nasıl tanımlamalı? O örgütsel bir yapı, yönetsel ve hiyerarşik bir kurum mudur, yoksa her daim siyasalla bütünleşik tarihsel bir olgu mudur? Bu soru dolayısıyla açıklamamız gereken ilk şey, olgu ile yapı/kurum arasındaki, aslında açık olan ayrımı kesin olarak belirlemektir. Bilindiği gibi, kimi zaman nedeni kimi zaman sonucu ifade eden, olam ya da olay olarak gerçekleşmiş olan her şey birer olgudur. Olam, yer ve zaman özellikleriyle birlikte alınan olgu iken, olay bu özelliklerden sıyrılmış bir olgudur.¹ Yapı ya da kurumdan kastedilen ise; toplumun kültürel, sosyal, ekonomik ya da siyasal nitelikteki içeriklerinden hareketle, belirli bir takım gelenekler ve kurallar çerçevesinde insanlar tarafından örgülenen² maddi ve manevi varlıklarından her biridir. Yani kurum, birbiriyle etkileşim içindeki kimi olguların az çok bilinçli ve sistemli örgülenişinin ifadesidir. Bu ayrımında vurgulamak istediğimiz esas nokta, her olgunun daima belli bir olgu şebekesine *sıkı sıkıya bağlı* oluşuna karşılık, kurumun başlı başına bir olgu şebekesi olarak *önemli ölçüde özerk* oluşudur.

Şu halde olgu ve yapının/kurumun aynı şey olmadığı açıktır. Bunula birlikte, bunların arasında sıkı, diyalektik bir ilişki de vardır. Her yapı veya kurum sayısız olgunun kaynaşmasından oluşan bir örüntüdür ve bu tipten her bir örüntü de daha büyük bir örüntünün parçası olarak yine birer olgudur. Yani tüm yapı ve kurumlar, eğer bir “*Saatleri Ayarlama Enstitüsü*” söz konusu değilse, bir yerden bitme durumu söz konusu değilse, önce olgu olarak görünürler. Daha sonra ise bu olgusal gerçeklikler biçim değiştirip daha kompleks bir *olma biçimi* ortaya koyarlar. Bu, artık başka bir gerçeklik düzeyidir. Burada olgular tüm türemeleriyle ve insan bilincinin de müdahalesiyle artık bir yapı, bir örgüt yahut bir kurum olarak görünürler. Yani yapı/kurum, burada ele aldığımız anlamıyla, çoklu olgular şebekesinin insanlar tarafından örgülenen belli bir alandaki özgül bir düzeyini ifade eder. Olgular ise, gerçekleşmiş her şey anlamında, kendisidir ve daima belirli bir gerçeklik düzeyine dâhildir. Olgular, bir organ gibi, bağlı bir gerçekliktir. Kurum ise, bir beden gibi, ayrı/özerk bir gerçekliktir. Bu bakıma olgu, özsel olarak neden-sonuç zinciri üzerinden “doğal”la etkileşime girer ve tarihsizleşir; kurumun ise, gerek gerçekleşmesindeki insanın/bilincin rolü dolayısıyla gerekse de ayırksı bedensel duruşu dolayısıyla, daima bir tarihi vardır.

¹ http://www.felsefe.gen.tr/olgu_nedir_ne_demektir.asp (13.06.2023).

² “Örgütlenme” yerine “örgüleme” terimini kasıtlı olarak seçmekteyiz. Zira ilk terim özneye/iradeye/bilince aşırı bir vurguyla ilişkiselliği/bağı ikincilleştirir. Oysa bizim kurumsallaşma bahsinde vurgulamak istediğimiz yön tam da bu ilişkisellik ya da bağlılıktır. Ki bu ilişkisellikte kendiliğindenliğin rolü zannedilenden çok daha büyüktür. Kanaatimizce, tarihte açığa çıkmış tüm kurum ve kurumsallaşmalar bir bilinç yaratısı olmadan önce sosyal ve kültürel yaratılar olarak açığa çıkar ve belli bir bilinç tarafından yörgülümeye uygun hale gelirler.

Öyleyse bir kez daha, bürokrasi nedir; bir olgu mu yoksa bir kurum mudur? Bu ayrımı netleştirmeden önce bürokrasinin baskın güncel tanımını da ortaya koymak gerekir.³ Weber bürokrasiyi, (1) yasallıkla düzenlenmiş belirli ve sınırlı yetki alanları olmak, (2) bireysel olmayan görev hiyerarşisi ve kademeli yetki düzeyleri ihtiva etmek, (3) kamusal alanda «daire», özel alanda «büro» olarak örgütlenmiş insan ve maddi araçlarla yazıya geçirilmiş dosyaların bütünü olmak, (4) uzmanlık biçiminde mesleki memuriyete dayanmak, (5) çalışanın tüm kapasitesinin kullanılmasını gerektirmek, (6) hukuk, kamu yönetimi ve iş idaresini içeren teknik kullar bütününün bilgisini gerektirmek gibi temel özellikleri bulunan, *yasalara bağlı kamu yönetimindeki*, sabit yetki alanları olan, kalıcı kamusal bir otorite olarak tanımlamaktadır (Weber 2004: 290-293); (Duverger, 1975: 291-292).

Şu halde; yukarıdaki olgu ve kurum tanımlarına bakıldığında ve bürokrasinin Weberci güncel tanımı da göz önüne alındığında, bürokrasinin bir olgu değil bir kurum olduğunu söylemek gerekir. Fakat bürokrasinin bu tanımı tamamen formeldir. Ve bu tanım bürokrasinin özsel yanını, olgusal düzeyini görmezden gelir. Bu nedenle de onu tümüyle kurumsal olarak saptar. Peki, bürokrasiye özsel olan nedir? Bürokrasiye özsel olanı ararken, onun daima siyasal bir düzey, daha doğrusu *siyasalın bir boyutu* olduğundan hareketle, onun siyasalla/iktidarla ilişkisine bakmak gerekir. Bu bakışla birlikte, bürokrasinin *erkin* ya da *iktidarın* zaman ve mekânla birlikte veya bunların içinde dağılan, genleşen ve tekrar katılaştıran bir *yönetme düzeyi* olduğunu görmek mümkün olabilecektir. Burada erk ya da iktidar, bilinçli ve belirli bir kaynaktan türeyen bir arzunun, bir isteğin ya da düşüncenin, başka bir bilinçli/toplumsal varlık üzerinde ve çoğunlukla ona rağmen kendini gerçekleştirmesinin ifadesidir. Buna hâkimiyet ya da egemenlik de denir. Yani erk ya da iktidar, insanlar arası bir tahakküm ilişkisidir. Öyleyse siyasal da bu ilişkinin adıdır; yani insanın kendi kendini yönetmesi biçimindeki doğal yönetimden ya da özyönetimden farklı olarak, insanın başkalarının yönetilmesinin adıdır. İşte bürokrasi, böyle bir erkin zamansal ve mekânsal belirlenimlere tabi olarak temerküz ettiği siyasal bir boyuttur. Yani bürokrasi özsel olarak, zamana ve mekâna bağlı olarak tarz edinen siyasal bir olgu, siyasal bir *olam*dır. İşte bu bürokrasinin olgusal yanısıdır. Bürokrasi özsel olarak budur: Siyasal erkin bir boyutu. Bu yüzden, özerk bir kurum olarak, gerçek bir bürokrasi tarihi yazılamamıştır ve yazılamaz. Çünkü bürokrasi, *siyasal yönetim* biçiminde tezahür eden iktidarla olan özsel ilişkisi dolayısıyla tarihsizleşir veya onun tarihi siyasalın tarihi içinde eriyip kaybolur.⁴

³ Bu çalışmada literatür boyunca bürokrasi üzerine yapılan tanım çeşitlerine kastlı olarak yer verilmemiştir. Zira buradaki amaç bürokrasinin nasıl tanımlandığını değil ne olduğunu tespit etmektir. Bu nedenle, tartışmanın genelinde, bürokrasiyi kurumsal çerçeveden ele alan görüşlerin ortak temelini oluşturan Weberyen tanım merkeze alınmıştır.

⁴ Erk, geriye doğru yapılan kazımda, giderek tüm özelliklerinden soyunup en nihayetinde salt *zora* dönüşeceğiinden onun tarihini saptamak, onun erk olduğu noktayı bulmak imkânsızlaşır.

Şimdi, artık bürokrasinin iki tanımsal düzeyi ayırt edilebilir. (1) Bürokrasi, özsel açıdan, insanın insan üzerindeki egemenliği biçimindeki siyasal erkin bir boyutu olarak zamansal ve mekânsal belirlenimlere tabi olan siyasal bir olgudur. (2) Weberci tanımında olduğu üzere bürokrasi, siyasal ilişkiyi örtbas eden ve siyasalı toplumsal doğaya bağlayan bir ön kabulden türeyen, *siyasal yönetme işi* boyunca açığa çıkan toplumsal düzenleme ve yürütmeye özgü, *sırf belirli bir örgütlenme düzeyi, modern siyasalın yönetsel ayağına karşılık gelen özerk kurumsal bir bütündür*. Bu iki tanım da geçerliyse, bürokrasi, kuramsal olarak hem bir olgu hem de bir kurumdur. Fakat çok açık ki burada iki farklı *olma biçimi* söz konusudur. Olgusal tanıma göre bürokrasi, siyasal ilişkinin dışında düşünülemez. Bu tanımda bürokrasi, insanın insan tarafından yönetildiği toplumsal çevrene ait siyasal bir olgudur. Bu tanım bürokrasiyi daima siyasalla beraber düşünür ve ona bir özerklik atfetmez ya da onu ayrı bir gerçeklik olarak belirlemez. Kurumsal tanım ise, formel bir yaklaşımla, siyasal ilişkiyi veri kabul eder ve bürokrasiyi bu ilişkinin yürütme modu olarak tarif eder. Böylece bürokrasi bağımsız kurumsal bir bütün olarak ele alınır.

Şimdi, açıkça görülmektedir ki, bürokrasinin ikinci (kurumsal) tanımı asla tam bir tanım olamaz. Çünkü bu tanım hem tarihi hem realiteyi aşırı zorlamayı gerektirir. Bu nedenle onu daima birinci (olgusal) tanımla birleştirip tamamlamak gerekir. Çünkü *özsel* olan odur. İkinci tanım ancak zorlama ve formel bir tanımdır. Halbuki çoğunlukla esas alınan da bu olmuştur. Bürokrasinin tanımı, tarihi ve işlevi konusundaki belirleme güçlükleri de herhalde buradan ileri gelmektedir. Çünkü terimin, genel ve güncel kullanımı buradaki birinci anlamı ya dışlar ya da gizler. Fakat “tanımı ifade eden söylem, tanımların çoğunun yaptığı şekilde hem gerçekte olan şeyi açıklamak; hem de nedeni [ve ilkeyi –yazarın notu (yn.)] içermek ve açıklamak zorundadır” (Aristoteles, 2014: 76).

1. Siyasalın Olağan Bir Boyutu Olarak Bürokrasi

O halde, şimdi tanımlarımızı biraz daha açalım. Evvela, bürokrasi siyasala içkin yönetsel bir boyuttur. Peki, siyasalın da özü/çekirdeği olan erkin/iktidarın hangi özelliği bürokrasiyi doğurmaktadır? Şüphe yok ki bu özellik, iktidarın dağılma özelliğidir. Siyasalın ruhu demek olan iktidar, doğası gereği, hem kaynağı hem de hedefi bakımından somuttur. Somut bir iradeden doğar ve yine somut bir irade üstünde etkisini gösterir. İktidarın kaynağı tek kişi, bir grup ya da sınıf veya temsil organı olabilir, ama onun hedefi daima *çoğunluktur* –iktidara sahip olan sınırlı ve belli bir öge dışındaki çoğunluk, yani nüfus. Ve nüfus her zaman belli bir mekâna yayılmıştır. İşte iktidarı dağılmaya zorlayan da, hedefinin mekândaki bu yayılmasıdır. İktidar,

Bu nedenle erkin tarihi, ancak tespit edilen ilk erk-yönetimci, yani iktidarlı toplumla başlatılabilir.

yönetileni takip eder. Aynı yayılma, iktidar bağlamında, kaynakla hedef arasında zamansal bir mesafeyi de koşullar. Hüküm ve uygulamaların gerçekleşmesi mekânda olduğu gibi zamanda da yayılır. Dolayısıyla zaman ve mekân, gelişen toplumsal süreçle koşut, iktidarı giderek daha çok dağılmaya zorlar. Bu zorunluluk siyasal yönetimin, özyönetimden farklı olarak, daima dolaylı bir yönetim olmasından ileri gelir. İktidarın kaynağı olarak siyasal yönetici her zaman her yerde olamaz; ama olması da gerekir. Bu da onun varlığını dolaylı hale getirir, onu dolaylı olarak çoğaltır. Mesela evrensel yönetici olarak “Prens”in yaşayan adalet (*justitia animata*) olarak, “sanal bir mevcudiyet” biçiminde bütün mahkemelerde görünmesi gerekir. Bu yüzden, örneğin “II. Frederik, bireysel bedeni her yerde mevcut olamasa bile, memurları aracılığıyla durmadan söylediği gibi, «aynı anda her yerde mevcut olma potansiyel»ine sahiptir” (Kantorowicz, 2018: 196).

Yani iktidar, hükmü altındaki tüm alana ve nüfusa zaman ve mekân boyunca yayılmak zorundadır. Fakat iktidarın bu dağılması, daima onun belli bir düzeyde tekrar yoğunlaşması ve belirli bir sıradüzeni içinde yeniden örgütlenmesiyle sonuçlanır. Buna hiyerarşi denir. İktidar daima hiyerarşik bir dizge üzerinde seyredir. Ve daima emir–itaat diyalektiği içinde işler. İktidar sahibi ister tek kişi ister parlamenter bir çoğulluk olsun, bu değişmez. Çünkü siyasalın şeceresi olarak iktidar, hem kitlesel bir çoğulluğa (nüfus) hem de zamansal ve uzamsal bir genişliğe (mekân/ülke) hitap eder. İktidarın olağan mecrası budur. İktidarın hem bir odağı/merkezi, hem de bir çevresi/yayılma yüzeyi vardır. İktidar, siyasalın özü gereği –o insanın yönetimidir– nüfusu takip eder; çoban sürüsünü nasıl takip ederse. Mekânda dağılan nüfusla beraber iktidar da dağılır ve dolaylı hale gelir.

“Küçük bir kabile reisi umumiyetle teşri [yasama], icra [yürütme] ve kaza [yargı] kuvvetlerini kendi elinde toplar. Onun iradesi kanun hükmündedir. O aynı zamanda, hem hâkim ve hem de icra uzvudur.

Fakat müstebit [zorba], saltanatının hudutlarını genişlettiği vakit vaziyet değişir. Kendisi her yerde “hazır ve nazır” olmak imkânını bulamaz. Kudret ve salahiyetinden bir kısmını, emri altında bulunanlara devretme zarureti ile karşılaşır. Emir kulları, hükümdar adına ve hükümdarın himayesi altında icrayı hükümet ederler” (Mises 2000: 37).

Erkin bu dağılması *toplumsalın* doğal gelişim sürecinin bir sonucudur. *Toplumsal*, insani ögesi itibarıyla, yöneten ve yönetilen olarak bölündüğünde siyasalın doğumu da başlar. Bu yüzden, aslında küçük bir kabilede ya da nüfus ve toprakça sınırlı bir antik dönem *polis*inde bile, iktidarın bu dağılma özelliği baş gösterir. Çünkü orada dahi yönetenler ve yönetilenler vardır. Ve orada da yöneticiler hiç değilse hükümlerini uygulayacak *kolluğa* ihtiyaç duyar ve onları hükümlerinin fiilini yerine getirmekle yetkilendirir. *Tarihteki ilk yetkilendirme (delegasyon), iktidarın ilk dağılması* ve dahi *ilk bürokrasi*dir. “Tüm erken devletlerde, görevlerin ve yetkilerin devri, siyasal örgütlenişin ilkelerinden birini oluşturur” (Claessen, 1993: 216). Bu aynı zamanda özsel

biçimiyle bürokrasinin de fiili başlangıcıdır. Toplumsalın genişleyip karmaşıklaşmasıyla beraber siyasal da genişler ve yetkilendirmeler de çeşitlenerek artar ve iktidar giderek daha çok dağılır. İktidar kaynağının etrafında, değişik güç ve yetki düzeylerinde, değişik etkileri hedefe iletmek üzere ve aynı yolu tersi yönde de kat ederek, sonucu/ürünü kaynağa taşıyacak şekilde çok sayıda periferiler oluşur. Erkin kaynağı ile periferileri arasındaki bu ilişkiler ağı giderek bir örüntüye dönüşüp, sistemli hale gelerek kalıcılıştır. Tarihte bu örüntünün, formel bürokrasi aşamasına gelene kadar, basitten karmaşığa gelişen bir *görevliler sistemi (yetkilendirilmişler dizgesi)* ortaya koyduğunu görüyoruz.

Görevliler sistemiyle kastettiğimiz, idare memurları olarak rol üstlenen, atanmış ve dolayısıyla görevden alınabilen, bir maaş karşılığı çalışan danışmanlar, hukuk üyeleri, taht görevlileri, devlet kâtipleri, levazımcılar, mali denetçiler, berat sahibi danışmanlar, papazlar, senyörler, yüksek rütbeli askerler ve sarayın önemli görevlileri gibi görevliler kitlesidir (Dreyfus, 2007: 36). Bu kitle derli toplu bir uygulama aygıtı olarak, bir *prebürokrasi* örneğidir, ya da doğrudan Weberci tipik kavramlaştırmanın dışında özgül bir bürokrasidir. Nitekim aynı kitle Osmanlıda da; kadılar, subaşılar, haznedarlar, kâtipler, vezirler, paşalar, vb. görevliler üzerinden, merkezdeki askeri ve sivil bürokrasinin ifadesi olan *kapıkulları*, ya da genelde kalem efendileri de denilen sivil ve dini bürokrasi ile kılıç efendileri de denilen askeri bürokrasi şeklinde teşekkül eder (Heper, 1974: 38-41). Tüm bunlar da birer örgüttür ve belli bir dönem için, şimdilerde modern bürokrasinin üstlendiği siyasalın o günkü çağcıl işlevini üstlenirler. O kadar ki, Wood “eskîçağ bürokratik devleti”nden söz etmektedir (2017: 44). Mises gibi bazıları da, bu türden erk dağılımının olduğu her durumu doğrudan bürokrasi olarak tanımlamışlardır. Mises’e göre; bürokrasi, tarihte kökleri ve hükümlerliliğiyle geniş bir sahaya yayılmış her devletin idare mekanizmasında yer tutmuştur. Mısır Firavunları, Çin İmparatorları, diğer büyük zorba hükümdarlar, muazzam birer bürokrasi cihazı kurmuşlardır. Buna karşın Ortaçağ büyük ölçüde bürokrasiden muaftır. Orada derebeylerinin ve prenslerin hükümlerliliği ve savaşları söz konusudur. Modern devlette ise; bürokratlar adeta derebeylerinin ve prenslerin yerlerini almıştır (Mises, 2000: 16).

Öyleyse, olgusal açıdan, iktidarın dağılmasının bir sonucu ve siyasal bir düzey olarak bürokrasiyle tüm *siyasal tarih boyunca* karşılaşılır. Öyle ki, formel bürokrasinin Weberyen tanımına has gibi görünen birçok özellik de yine tarihin çok eski aşamalarında ortaya çıkmıştır. Örneğin, sınavla memur alma uygulaması ilk olarak Çin’de İÖ 246-210 arasında uygulanmıştır (Childe, 2009: 252). Yine bürokrasinin insan ögesi olarak görevlinin/memurun para karşılığı çalışması da oldukça eski bir uygulamadır. “Mısır’da da, Mezopotamya’da da devlet tarafından atanan, küçük yazıcılardan yargıçlara kadar uzanan bir okuyazar memurlar ordusu, para

biçiminde güvenceli bir gelire ve güvenli bir statüye” sahip olmuştur (Childe, 2009: 169).

Cohen, erken devleti endüstrileşme öncesi devlet olarak ve erken devlet öncesi siyasal biçimleri de “şeflikler” olarak ele almakta ve erken devlette de sürekliliği yürüten kurum olarak bürokrasiyi teşhis etmektedir. Burada bürokrasiyle kastedilen “devlet hiyerarşisinin kamu yönetimi makinesini yürüten memurlar, din adamları, soylular, köleler, hadımlar takımı ile onlara bağlı alt-örgütlerdir” (Cohen, 1993: 50). Aslına bakılırsa, “bir monark ve yanında, zenginliklerinin çoğunu kendilerinden edindikleri halkın geri kalan bölümüne göre ayrıcalıklı ve varlıklı kimselerden oluşan bir yönetici sınıf, her erken devlette karşılaşılan bir özelliktir” (Cohen, 1993: 51). Yine formel bürokrasinin tipik özelliği kabul edilen kayıt tutma da erken devlette de görülen bir olgudur (Cohen, 1993: 52). Demek ki, formel bürokrasinin temel dayanağı olarak görülen yazı dili yeni bir gelişme değildir. Gerçekten de bürokratin gerçek gücü bu alan hâkimiyetinden ileri gelmiştir –modern zamanlarda olduğu gibi, eski Mısır’da ve Çin’de de. Çin’de 8. Yüzyıldan başlayarak devlet memurluğunun sınavla verilmesi kural olmuştur (Karatani, 2017: 129-130). Tüm bu verilerden hareketle Cohen, erken devlet öncesi şeflikler içinde de, merkezileşme zorunluluğuyla ortaya çıkan bürokrasinin varlığından söz etmektedir (1993: 81). Dolayısıyla, bürokrasinin siyasal dolayım içinde açığa çıkan bağlı bir unsur olduğu, onun formel tasarımına has zannedilen özelliklerinin onu bağımsız yeni bir kurum ya da bütün haline getirmedeği açıktır.

2. Formel Bürokrasinin Doğuşu

Eğer siyasalın bir düzeyi ya da siyasal bir aygıt olarak bürokrasiye siyasal tarihin her aşamasında rastlanıyorsa, onu modern bir icat, özgül bir kurum olarak tanımlamanın anlamı nedir? Ya da modern bir icat ve özgül bir kurum olarak bürokrasi nedir? Gerçekte herhangi bir icat ya da özgüllük söz konusu değildir. Ya da bir icat veya özgüllük varsa bile bu bürokrasiye dair değildir. Çünkü bürokrasi bağımsız bir değişken değil, kesinlikle bağımlı bir değişkendir. O siyasala bağımlıdır; dahası bizatihi siyasal doğanın bir ürünü ve siyasalın bir düzeyidir. İcat olunan ve özgüllük ihtiva edense siyasalın modern biçimidir. Fakat yine de ve kaçınılmaz olarak, yani bağımlı değişken olarak da olsa, modern bir bürokrasiden söz etmek de yersiz değildir. Ancak bu, sadece formel bir bütün, yani formel bir bürokrasidir.

Modern siyasalı koşullayan şey, modern bürokrasiyi de koşullamıştır. Bu, kapitalizmdir. Formel açıdan “bürokrasinin gelişmesinde kapitalist sistem, (...) hiç kuşkusuz en önemli rolü oynamıştır. Gerçekten de, bürokrasi olmaksızın kapitalist üretim devam edemez” (Weber, 2005: 52). Weber’e göre “*para ekonomisinin gelişmesi, memurların hizmetlerinin karşılığının parasal olarak verme nedeniyle, bürokrasinin önkoşullarından biridir*” (Weber, 1987:

199-200). “Weber bürokratik rasyonalitenin gelişmesini, kapitalizmin büyümesinin kaçınılmaz unsuru olarak tanımlamaktadır.” Bununla birlikte, Weber’e göre de bürokrasi “temel” ve her bakımdan “«en» örgütlenme biçimi” olsa da yeni değildir (Arıcıoğlu, 2005: 5-6); (Aron, 2010: 377). Yenilik onun biçimindedir. Bu yenilik bürokrasiye belirgin bir üstünlük kazandırmıştır. “Bürokratik yönetimin üstünlüğünün öncelikli kaynağı, malların üretimindeki iş yöntemlerinin ve modern teknolojinin gelişmesi aracılığıyla tamamen zorunlu hale gelmiş olan teknik bilginin rolünde yatar. Bu açıdan, ekonomik sistemin kapitalist temelde ya da sosyalist temelde örgütlenmesi fark etmez” (Weber, 2012: 343).

Siyasal, modern formunda Avrupa’da ortaya çıktı. Muazzam bir feodal parçalanmanın ardından yeniden bütünleşmeye başlayan bir Avrupa’ydı söz konusu olan. Bu gelişmede, gerek siyasalın içeriğinde gerekse de onun bir boyutu olarak bürokrasinin biçiminde mekân etkisi çok barizdi. Çünkü siyasal bir kez daha, bir merkezde mutlak iktidar olarak yoğunlaşmaya ve aynı anda geniş bir alanda bürokrasi olarak dağılmaya başlamıştır. Tilly, Avrupa’da 1490’dan 1890’a kadar, devletlerin her birinin yönetim sahası, daire olarak düşünüldüğünde, yarıçapı 55 milden 142 mile çıkmıştır, diyor. Hal böyle olunca artık “kimse özel gözetim aygıtı ve müdahale olmadan hükmedememektedir” (Tilly, 2001: 90).

Siyasalın klasik formundan modern formuna dönüşümünün esas mahiyetinin bir yönü de şudur. Modern siyasaldan önceki klasik siyasal, iktidarını ölüm üzerinden sürdürüyordu. Klasik siyasal iktidarın özü, son raddede, öldürme hakkıydı. Modern siyasal iktidar ise, yaşam üzerine yöneldi. Bu iktidarın özü ise, yaşatma ve yaşamı belirleme hakkı olarak açığa çıktı (Foucault, 2007: 99-104). Demek ki, yeni devletin yapısının karmaşıklık düzeyi zorunlu olarak yaşamın karmaşıklık düzeyine koşut olacaktır. Bu nedenle iktidar, yaşamı tüm soyutluğuna kadar, onun somutluğunu ve enerjisini daha iyi sömürmek için soğurur. İşte formel biçimiyle bürokrasi, yetkin bir örgütsel şebeke ya da kurumsal bütün olarak bu türden bir devletin yönetsel enstrümanı olarak açığa çıkacaktır.

Modern siyasalın başat biçimi olarak ulus–devlet, siyasal yönetimin yeni bir evresiydi. Bu devlet tipinin temel iddiası, siyasalın hedefi olan nüfusun *sanal bir homojenlik olarak ulusal kimlikle* bağlanması ve bunların bütün olarak siyasalda soğrulmasıdır. Böylece halkın devletin amaçlarıyla bütünleşmesi anlamında “ulusallık” kuvvetlendirildi. Yani, “şimdi olağan kabul ettiğimiz devlet, ondokuzuncu yüzyılda halkın devlet tarafından özümlemesiyle ortaya çıktı. Avrupa devletleri, devlet ve ekonomi ilişkileri açısından gösterdikleri bütün farklılıklara karşın, bürokrasi, müdahale ve denetim modelinde birleşmeye başladılar.” Nihayetinde, kendi halkından savaş üstünlüğü (sermaye, insan, vb.) devşirebilen devlet tipi avantaj kazanmıştır ve bu devlet de ulusal devlet olmuştur (Tilly, 2001: 115-116).

Ulus–devlet burada tüm nüfusu eşit derecede kapsayan, tarafsız, nesnel ve zorunlu bir temsil ve yürütme aracı gibi konuşlanır. Bu konuşlanmanın fikri ve meşru zemini ise görünüşte hukuktur; gerçekte ise sadece yazıya dökülmüş hükümler ve kurallar silsilesidir. Neticede bu artık yeni bir yönetimdir. Bu yeni yönetimle birlikte ortaya çıkan bir boyut da bürokrasydi; yani “idari sistemin oluşturulması ve işleyişine ilişkin yeni bir «kamu hukuku»nun geliştirilmesiydi” (Poggi, 2012: 94). Bu idari sistemde görevliler doğrudan hükümdardan gelen bir yetkiyle ve onun adına değil, “devletin gücünü belli işlemlere dağıtan bu kurallar bütününe yönlendirmesi ve denetimi altında çalışıyorlardı” (Poggi, 2012: 95). Bu yeni, tarihte hiç olmadığı kadar merkezi ve bütünsel siyasal, ya da Marx’ın deyimiyle *total devlet*, tüm üniter yapısına rağmen eşyanın doğası gereği yine de parçalı bir yapıdan oluşmaktadır. İşte bu yüzden Poggi, bürokrasinin varlığını devletin/siyasalın hem bölünmez bir bütünlük hem de parçalı bir yapı olmasıyla açığa çıkan *karşıtlığı azaltma* çabasıyla açıklıyor (2016: 42).

Formel bürokrasinin özü, örgütlenmenin her düzeyde ve her anlamda yazılı kurallara dayanmasındadır. Bundandır ki, modern bürokrasinin ayrıacı, “yasalar ve yönetmeliklerce düzenlenmiş belirli bir resmi yetki alanı ilkesidir” (Weber, 1987: 290). Bu anlamda formel bürokrasi Weber’in yasal-ussal otoritesiyle düşümdeştir. Üzerinde uzlaşmış hukuk kuralları bütününe dayanır. İktidarın kaynağı da bu hukuk düzenindedir. Yine bu hukuk düzeninde “otoriteler hep birlikte, bürokrasi dediğimiz, hiyerarşik bir piramit meydana getirirler” (Duverger, 1975: 211). “Gerçekten de biraz karmaşık olan gruplarda artık tek bir otorite ya da tek bir otorite türü bulunması söz konusu değildir; bazıları diğerlerinin daha üstünde yer alan pek çok sayıda otorite vardır bu toplumlarda ve bunların tümü bir hiyerarşi meydana getirir” (Duverger, 1975: 214). Weber’e göre, “bürokrasi yasal–ussal otoritenin en ileri biçimidir” (Duverger, 1975: 290). Bu anlamıyla Weber, demokrasinin bürokrasiyi teşvik ettiği düşüncesindedir. Ona göre, bürokrasiye karşı “ikircikli bir tutum içinde” olmasına karşın, onu “teşvik eden [şeyin] ta kendisi” demokrasidir (Weber, 1987: 213). Fakat formel bürokrasinin arkasındaki demokrasi de ancak formel bir demokrasi olabilir –ki öyledir.

Bürokrasi formel aşamada, siyasalın modern doğasından ileri gelen, katı ve kaldırılamaz bir gerçeklik düzeyi ortaya koymaktadır. Genel anlamda, modern aşamada siyasalın, kaynağı ilahi olan eski iktidarı iptal edip yerine kaynağı dünyevi olan bir iktidar ihdas ettiği düşünülmektedir. Gerçekte ise modern aşamada siyasal, bizatihi kendini ilahileştirmiştir; ilahi olanın yerine geçmiştir. İnsanın insan tarafından yönetimi, hiç bu kadar mutlak ya da evrensel olmamıştır. Bu yüzden modern siyasal, kısa tarihi ve çıplak gözle görünen doğuşuna rağmen kendini ölümsüz, ezeli, ebedi ve kadir-i mutlak olarak sunmaktadır. Onun bir parçası olarak formel bürokrasi de, siyasalın bu özelliklerin pay almaktadır. Weber’in bakışına yakalanan da aslında budur:

“Bürokrasi, bir kez tam olarak kurulduktan sonra artık ortadan kaldırılması en zor olan sosyal yapılardandır. Bürokrasi «toplu eylem»i rasyonel düzenlilik kazanmış «toplumsal eylem»e dönüştürmenin *başlıca* aracıdır. Bu nedenle, güç ilişkilerini «toplumsallaştırmaya» yarayan bir araç olarak bürokrasi, bu aygıtı denetleyenler için birinci derecede önemli bir iktidar aracı olagelmıştır. ... Yönetimin bürokratizasyonunun tamamlandığı yerlerde de, neredeyse hiç sarsılamayacak bir iktidar ilişkisi biçimi kurulmuş demektir. ... Yönetilenlere gelince, bir kez ortaya çıkmış bulunan bürokratik otorite aygıtını kaldıramaz ya da yerine başka bir şey koyamazlar” (Weber, 1987: 207).

Demek ki Pierson, formel bürokrasi modern devletlerle premodern devletler arasında bir ayrıçtır, derken bir dereceye kadar haklıdır –en azından biçimsel açıdan böyledir. Ona göre, Weber için bürokrasinin özelliği “tamamen parasal bir yapıya dayanan piyasa ekonomisinin bir ürünü olmasındadır”. Başarısı da teknik üstünlüğünden ileri gelir ve bürokrasi “insanlar üzerinde otorite kurmanın bilinen en akılcı aracıdır” (Pierson, 2015: 37-8). Zira Weber, diğer yönetim biçimleriyle kıyaslandığında “«insanlar üzerinde mutlak bir denetim kurmanın bilinen en ussal yolu» olduğuna inandığı katıksız otokratik bir yapının daha üstün olduğu kanısındadır” (Duverger, 1975: 292). Nitekim Weber’in bürokrasi tanımı onun egemenlik düşüncesine bağlıdır. “«Başkalarının davranışlarını kendi isteklerine zorla uydurabilme olanağını ifade eden» egemenlik olgusu birden çok kişiyi; bir emredenle bir emre itaat etmeye hazır kişi/kişileri içermektedir. Bir kişinin egemen olması (hükümran olması), emrine itaat etmeye hazır kişileri bulma şansına bağlıdır” (Dursun, 1992: 135). Egemenlik, buyruğu ve itaati meşru kılar. “İtaat etme güdülerini bir egemenlik tipolojisi kurmaya izin verir. Güç ve egemenlikten siyasal gerçeğe” ve siyasal siyasete düz geçiş yapılır. Çünkü “siyaset, bir ya da daha fazla kişinin öteki insanlar üzerindeki egemenliği ile belirginleşir”. Ya da “siyaset, insanın insana egemenliğini içeren insan davranışının bütünüdür. Egemenlik terimi Almanca *Herrschaft*’ın çevirisidir. Max Weber’i Fransızcaya çeviren Julien Freund bu terimi seçmiştir, çünkü *Herr* bay, efendi anlamına gelir ve kökeni Latince *dominus* sözcüğüdür. Eğer sözcüğün başlangıçtaki anlamına bakılırsa, efendinin itaat edenlerle arasındaki ilişki açısından durumunu belirlediği görülür” (Aron, 2010: 390-2). Siyasalın ve dolayısıyla bürokrasinin temelini işte bu ilişki oluşturur.

Görünen o ki, bürokrasinin, modern siyasalın vazgeçilmez bir unsuru oluşunun iki asli sebebi vardır. Birincisi, bürokrasinin, insanın insan üzerindeki yönetiminin, insanının yönetilmesinin en ussal biçimini ifade etmesidir. İkincisi ise, onun en rasyonel örgütlenme biçimi olarak, aşırı verimli oluşudur. İlkinin doğru olduğu söylenebilir; ancak ussallığın, gerçek ve nesnel bir akılsallıktan öte, her çağın egemen ideolojisinden ibaret olduğunu belirtmek kaydıyla. İkincisi ise, oldukça tartışmalıdır. Öyle ki, Weber’in iddiasının aksine “Offe (ve diğer teorisyenler) bürokrasinin verimsiz ve etkisiz olduğunu ileri sürerler” (Carnoy, 2015: 175).

Bununla birlikte formel bürokrasi, gerçekten de teknik bir üstünlüğe sahipmiş gibi görünmektedir. “Çünkü bu bürokrasi uzmanlık eğitime, işlerin görülmesinde işlevsel uzmanlaşmaya, tek tek, ama bir sistem oluşturan, işlevlerin mekanik ama virtüözce yürütülmesini sağlayan bir yaklaşıma dayanmaktadır” (Weber, 1987: 207). Gerçekte ise, bürokrasinin üstünlüğü onun teknik yapısından değil, içinde işlediği siyasalın doğasından kaynaklanır. Bu siyasal, yaşamın her hücresine sızan ve oraya nüfuz eden yaklaşımıyla bütün yaşamı bürokratikleştirir. Çünkü modern siyasal, bürokratik işleviyle yaşamı bir yandan bir sıradüzenine, diğer yandan ise sıkı sıkıya örülmüş kurallar bütününe bağlar. “Weber’e göre, bürokraside ihtiva edilen görevlerin özelleştirilmesine bireylerin tabi kılınmasının aşılması yönünde bir ihtimal olamaz. Bürokrasinin işleyişi insanı, modern toplumsal ve ekonomik düzenin yönetiminin bağlı olduğu özelleşmiş iş bölümünün demir kafesinde mahkûm etmektedir” (Arıcıoğlu, 2005: 7).

Bürokrasi siyasal ilişki dolayısıyla her yere sızarken, giderek bir yaşama biçimine dönüşür. “Bürokrasi doğal olarak «rasyonalist» bir yaşam biçimini öne çıkarsa da, rasyonellik kavramı farklı bağlamlarda büyük değişiklikler gösterir. Çok genel olarak ancak şu söylenebilir: Bütün egemenlik türlerinin bürokratikleşmesi, «akılcı gerçekçiliğin» ve profesyonel uzmanın kişilik tipinin gelişmesini çok güçlü biçimde etkiler” (Weber, 1987: 212). Marx’ın düşüncesine göre, bürokratik gelişmenin getirdiği “bürokratik düşünce tarzı” gerçekliği çarpıtır. Bu çarpık gerçeklikte “devlet, özerk ve bağımsız bir bünye olarak görülür ve bu yüzden de ona toplumsal etkinliklerin yegâne etmeni ve biricik mekân olma ayrıcalığını tanıma ölçüsüzlüğüne düşülür” (Abensour, 2018: 93). Böylece bütün toplumsal etkinlik alanını kendine bağlayarak devlet, gerçek toplumsalı askıya alır ve kendine bağlı yeni bir toplumsal yaratır: Siyasala/devlete adanmış bir toplumsal! Bu yüzden Arendt, bürokrasi için, *en toplumsal yönetim biçimi*, derken son derece haklıdır (2013: 81).

Gerek modern siyasal, gerekse de ona bağlı formel bürokrasi kapitalist üretim sistemiyle iç içe geçtiğinden bürokratik tip belli bir çalışma ahlakıyla da bütünleşir. Bu tipin başat özelliği mesleki uzmanlık iken, ahlaki formunu ise çalışma tutkusu oluşturur. Dolayısıyla “ortaya çıkan uzmanlıklarla sınırlanmış olma, bugünkü dünyada her türlü değerli eylemin koşuludur” ve “pürüten, meslek sahibi olmak istedi –biz, öyle olmak zorundayız”. Modern siyasalın kapitalizmle entegrasyonu, herşeyin üretime ve çalışmaya endekslendiği bir meslekler evreni ortaya koyar. Öyle ki “bu evren bugün, bu mekanizma içine doğmuş olan bütün bireylerin –yalnız doğrudan doğruya ekonomik kazanç ile ilişkili olanların değil– yaşam biçimlerini büyük bir güçlülükle belirledi ve belirlemeye de devam edecektir” (Weber, 1999: 155). Yani hepimiz, artık bu demir kafesin içindeyiz.

Bu anlamıyla bürokrasi “dev bir insansız teknoloji olarak görülebilir” (Ritzer, 2011: 49). Yine bu anlamıyla bürokrasi “modern Batı toplumunun yarattığı” ve “makamlar hiyerarşisi biçiminde oluşturulan geniş ölçekli bir

örgütlenme” olarak tanımlanmaktadır (Ritzer, 2011: 47). Bu örgütlenme ki, insanı çıplak yaşam dolayısıyla yeknesak bir çalışmaya, bu çalışmayı ise mevcut siyasal yönetime bağlar. Bunun içindir ki, bürokrasi insan yaşamını alçaltan bir gerçeklik olarak rutinin babasıdır (Sennet, 2008: 46). Bürokrasiler insanlara ne yapmaları ve ne yapmamaları gerektiğini dikte eden prosedürler içerir. Bu prosedürler insan bilgi ve yeteneğinin insan dışı yapılandırılmasından oluşur (Ritzer, 2011: 164). Memur tipi bunun ideal örneğidir. Weber, memuru görevsel bir teçhizat olarak düşünür. “Max Weber’e göre bürokratik egemenliğin bütün çağdaş toplumları belirlemesine ve her rejimin önemli bir kesimini oluşturmaya rağmen, memur ne devleti canlandırmak, ne de tamamen siyasal meslekleri yerine getirmek için yetiştirilmişti. Memurun görevi yönetmelikleri uygulamak, önceki durumlara göre gerekeni yapmaktır. Girişim ya da kavga için değil, disiplin için eğitilmişti” (Aron, 2010: 397). Bürokrasinin yapıtaşı olan her kademedeki memur, görevine ya da işine hem fiziken hem de fikren bağlı haldedir. Gerek dinsel doyum gerek tinsel doyum bu kanal üzerinden gerçekleşmektedir. Daha da çarpıcı olanı bu bağlılığın ömür boyu sürecek olmasıdır. Yani memur, işine hem çıplak yaşamıyla hem de bir yaşama stili, bir yaşam tarzı olarak tinsel yaşamıyla bağlıdır. Memur, siyasalın canlı biçimidir. Siyasal sadece işlemleştirmeyi, onu yaşar ve yaşatır da. Memur, devlet aklı nosyonunun yürürlükteki ilk kademesidir.

Bürokrasinin insani ögesi ve rasyonel özü olarak memur, öngörülebilir bir tasarımdır. Bu öngörülebilirliğin aslında bir örnek yapılandırmayla mümkün olduğu ise aşikardır. Ama bu bir örneğin, genel içerimiyle akılcılaştırmanın, korkunç bir düzleştirme ve içeriksizleştirip mekânikleştirmeye tekabül ettiğini de belirtmek gerekir. Devlet ya da piyasa bürokratik sürecin organik ögesi olarak insanı bir tezgahın (devletin rahle-i tedrisatından) geçirir ve onu bir mamul olarak ihdas eder. Böyle bir mamul olarak bürokrat “kendi kişiliğinden kopuk denebilecek bir mesleğe sahiptir”. Bürokratin bir kişiliği yoktur. O, canlı mevzuattır. “Bu kişilikten yoksunluk bürokrasinin doğasında esastır; bunda herkes kuramsal olarak yasaları bilmek ve kesin bir düzenlemenin soyut emirlerine göre davranmak zorundadır” (Aron, 2010: 377). Fakat bu anlamıyla bürokrasi, devlete ya da daha genel içerimiyle siyasal sisteme gerekli insan malzemesini –her gün bu malzemeyi işler- vermekle kalmaz, bürokratik süreçler içinde sürekli bir hiyerarşiler ve bir biat kültürü yaratarak siyasalın kültürel mecrasını da sürekli olarak yeniden inşa eder. Dolayısıyla bürokrasiye sadece siyasalın icra organı olarak bakılamaz, o siyasal ideolojinin de yataklığını yapar. Buradaki yapılandırılmış biçimsel ilişkilerin temel özelliği, edimlerinizi ve dolayısıyla kişiliğinizi belirlenmiş kalıplara uydurmaktır. Ve sonuç: Vatandaşın özeti biçiminde yapılandırılmış canlı mumya ya da kukla olarak memur/bürokrat!

Bu bakımdan iktidar ya da onun bir uzvu olarak bürokrasi, zannedilenin aksine bilgidan çok aptallıkla çalışır: “Çünkü şiddet, özellikle iktidarın tek

tarafında olduğu yapısal şiddet, cehalete neden olur. ...Popüler inanışın aksine, aptallığı bürokrasiler yaratmaz. Onlar, zaten doğası gereği aptal olan durumları idare etme biçimleridir, çünkü nihayetinde kaba kuvvetin keyfiliği üzerine temellendirilmişlerdir” (Graeber, 2012: 70). Bununla birlikte insanı yönetme teknolojileri, sırf zora bel bağlamaz; ayrıca rızayı temin eden –örneğin din gibi- “disiplin formları tesis eder”. Bu bakımdan itaat ya da çalışma ahlakı dinseliliğin tornasından geçmiştir. İşçinin gayretkeşliği inançtan beslenmiştir. Bu inanca ve gönüllü kulluğa karşılık sağlanan koruma ve onlardan alınan bir bölümünün geri verilmesi biçimindeki yeniden bölüşüm de bu durumu perçinlemiştir. Son tahlilde, “...insanları yönetme alanındaki açık ara en önemli teknoloji bürokrasi sistemiydi. Bu sistem insanları kişisel ilişkilerden ve karşılıklı ilişkilere kurtarır” (Karatani, 2017: 106). Eksiksiz ve dolaysız bir biçimde, tüm insani varoluşu siyasal varlığa bağlar.

Öyleyse artık kesin olarak söyleyebiliriz ki, bürokrasi özerk ve teknik bir yönetim aygıtı değil, siyasal yönetimin hizmetindeki, onun dolaysız bir aparatıdır. Charles Tilly’nin kavramsallaştırmasına özgün bir içerik vererek söylersek, bürokrasi, doğrudan yönetimin karşısında dolaylı yönetimin ifadesidir. Kendi kendini yönetmek yerine, yönetimin iş ve işlevlerinin gruplandırılarak meslekleştirilmesi ve bunların başkalarının ellerine bırakılmasının adıdır. Bürokrasi, yönetimin öz yönetim olmaktan çıkıp başkalarının yönetimi biçimini almasının tarihsel süreçteki tipik örgütsel karşılığıdır.

Şimdi, bu arka planın ışığında bürokrasinin olgusal ve formel tanımlarını bir kez daha karşılaştıralım. Evvela, Weber güncel anlamıyla bürokrasiyi, yani formel bürokrasiyi *yasalara bağlı kamu yönetimindeki*, sabit yetki alanları olan kalıcı kamusal bir otorite olarak tanımlamaktadır ve ona göre, bu anlamda bürokrasi ancak çağdaş devlette gelişmiştir.

“Siyasal ve dinsel topluluklarda bu anlamda bürokrasi ancak çağdaş devlette tam olarak gelişmiştir. Özel ekonomi sektöründe ise, yalnız kapitalizmin en gelişkin kurumlarında görülür. Sabit yetki alanları olan kalıcı kamusal otorite, tarihte kural değil istisnadır. Doğu’nun eski büyük siyasal yapıları, Cermen ve Moğol fetih imparatorlukları ya da birçok feodal devlet yapılarında bile yoktur. Bunların hepsinde hükümdar en önemli işleri kişisel mutemetleri, sofrar-arkadaşları ya da saray hizmetkârlarının aracılığıyla yürütür. Bunların görev ve yetkileri kesin sınırlarla belirlenmemiş olup, her yeni durum için geçici olarak tanımlanır” (Weber, 2004: 290).

Şimdi, Weber’i bürokratik yapıyı, tanımsal olarak olgusal gerçeklikten soyutlayıp formel bir tanımla ayırt etmeye götüren ve onu eski görevliler sisteminden ayırıp bürokrasiyi nevi şahsına münhasır bir kurum olarak saptamaya teşvik eden nedir? Ve de bu ayrımları yaparken kullandığı ayraçlar nelerdir? Belli ki, buradaki en temel ayraç *yasalarla belirlenmiş yetki alanları*

olarak tespit edilmiştir. Bu araç, yasal düzeni ve yazılı kuralları aynı anda, *içkin olarak*, varsayar. Bu demektir ki, her şeyden önce yasalara bağlı kamu yönetiminin, yani çağdaş devletin teşekkül etmiş olması lazım. Diğer yandan ise, sabit yetki alanlarının ve kalıcı kamusal otoritenin teşekkülü gereklidir. Bu her iki şey de aslında tek bir şeyin sonucu olup, tek bir şeye tekabül ederler: Yönetimin dönüşümüne. Yönetim işinde, feodal yönetimden burjuva yönetime, bireysel yönetimden ussal(!) yönetime, monarşiden demokrasiye bir dönüşüm olmuştur.

Bürokrasinin en zayıf olduğu dönem herhalde feodal derebeyliği dönemidir. Burada merkezi bir devlet yapısının ya olmaması ya da çok güdük kalması yönetenle tebaa arasında mekânsal yakınlık ve uygulamanın hızlılığı ve doğrudanlığı erkin dağılımını ve yetkilendirmeyi sınırlıyordu. Yani temelde değişen siyasal aygıtın kendisidir ve bu değişimin niteliği siyasalın tüm düzeylerinin, tüm ilişki biçimlerinin *biçimsel* değişimini/dönüşümünü zorunlu kılmıştır. Yoksa bürokrasinin temsil ettiği kamusal otoritenin, daha önceki siyasal biçimlerde de, başka ilişki biçimleri altında da olsa, yine bir temsilinin olduğunu Weber de kabul etmektedir. “Hem görevli hem de iş bölümü içinde uzmanlaşmış memur, değişik kültürlerin çok eski bir ögesidir”, ama çağdaş anlamıyla görevli memurlar örgütü yenidir; çağdaş anlamıyla siyasalın modern yüzü olarak devlet yalnız Batı’da bilinir (Weber, 1999: 15-6). Bu önceki yönetim biçimlerinde kamusal otoriteyi bürokrasinin yerine, *hükümdarın kişisel mutemetleri, onun sofradaşları, saray hizmetkârları*, vb. gibi çeşitli birimlerden oluşan bir *görevliler sistemi* temsil etmektedir. Öyleyse görevliler sisteminden bürokrasiye devrolunan; öz değil, şey değil, *temsildir*. Bu temsili, yeni biçimselliği içinde, tüm yönleri ve içerimleriyle tespit ederken Weber, hiç de önemsiz bir şey yapmış değildir. Tersine öz kadar, değişen biçimsellikleri tespit etmek de son derece önemli ve gereklidir. Meğerki temsil, özü dışarda bırakmasın ya da gizlemesin.

Weber kendi saptamasında bürokratik sistemde görev ve yetkilerin sınırlarının yasalarca kesin olarak saptanmış olmasına ve kalıcılığa özel bir önem atfeder. Çünkü *yasallık* ya da *yasa* bu sistemin temelidir. Weber’e göre, görevliler sisteminde böyle bir durum yoktur. Orada görev ve yetkiler hükümdar tarafından, hem sınırları hem de süreleri bakımından *belirlenir*. Aslında her dakik düşünüş burada şunu yakalar: Yasallık, gerçekte görevliler sisteminde de vardır ve ayrıca bürokratik sistemin kendisi de *belirlemeden* muaf değildir. Yöneten–yönetilen ilişkisinin olduğu her yerde yasaları daima erk sahibi yapar ve etki alanındaki her şeyi de bununla belirler. Görevliler sisteminin olduğu yerde yasa, hükümdarın iradesidir; formel bürokrasinin olduğu yerde ise yasa, egemen sınıfın, daha net söylersek mevcut iktidarın iradesidir. Gerçekte bunlar çakışır. Şüphesiz bunlar aynı şeyler olmayıp, nitelikçe birbirlerinden ayrılırlar, ama işin özü aynı kalır. Öyleyse bürokratik sistemle görevliler sistemi arasında, görev ve yetkilerin sınırlarının nasıl belirlendiği konusunda biçimsel bir fark bulunmakla birlikte özsel bir fark

yoktur. Her iki durumda da karar mercii olarak iktidar bu sınırları tamamen *kendince* belirler.

Süre bakımından, yani kalıcılık ve geçicilik açısından bunları karşılaştırmaya gelince, yine özsel olarak aynı kaldıkları görülür. Sınırların ve sürelerin yasalarca belirlenmesi onları hiç de baki ya da mutlak kılmaz. Çünkü yasaları yapanlar da daima insanlardır ve en kadim, en mutlak yasalar bile durmadan değişir. Hatta öyle ki, artık ne İncil Kudüs'ün İncil'idir ne de Kur'an Mekke'nin Kur-an'ıdır. Öyleyse yasaların bürokrasiye ya da memuriyete kalıcılık verdiğini söylemek mümkün değildir. Örneğin, 1953 ile 1955 yılları arasında Amerika'da komünist ya da faşist olma ihtimaline karşılık 2 milyon 400 bin sivil memur soruşturulmuş ve federal memurların 3614'ü güvenlik gerekçesiyle görevden alınmış, 5696'sı da atılmamak için istifa etmiştir. Fransa'da 26 Eylül 1939 tarihli kanun hükmünde kararnameyle, komünist faaliyetlerinden kuşkulanan memurlar idareden temizlenmiştir (Dreyfus, 2007: 230-1). Demek ki, üst otoritenin, ister monarşide olsun ister demokraside, görev ve yetkilerin sınırlarına ya da sürelerine ilişkin belirlemeleri yaparken bir *kendince eyleme hali* daima vardır. Yasalar hiçbir gerçek güvence ya da kalıcılık sağlamamaktadır. Bu kendinden menkul biçimde eyleme hali siyasalın ruhudur ve iktidarın en sahici özüdür. Öyleyse bürokrasi, görevliler sisteminden ancak biçimsel olarak ayrılır, özsel olarak bunların arasında bir fark yoktur. İster görevliler sistemi ister formel bürokrasi olsun, bunlar *siyasalın bir aparatı* ve dahi *siyasal bir aparattır*.

3. Kapitalist ve Sosyalist Perspektiflerden Bürokrasi

Bürokrasinin tarifini bu şekilde yaptıktan ve onun modern devletin olmazsa olmaz bir uzantısı, yönetsel aygıtın bir düzeyi olarak tespit ettikten sonra, onun kapitalist ve sosyalist perspektiflerdeki özel biçimine bakmak, onu daha iyi anlamaya yardımcı olacaktır. Bürokrasi devletten bağımsız düşünülemezden, bürokrasinin konumlanması ve kullanılışı da devletin konumlanması ve kullanılışından bağımsız düşünülemez. Öyleyse bir devletin niteliği, bir ölçüde onun bürokrasisinin de niteliğidir. Çünkü bürokrasi bağımsız bir yönetsel biçim değildir. Bürokrasi, devletin yönetme ediminin bir boyutu olarak siyasalın bütünlük bir düzeyidir.

Devlet her şeyden çok, bir siyasal yönetme aygıtı olduğundan, bürokrasinin olmadığı bir devletin mümkün olmadığı düşünülür. Dahası bürokrasi demek devlet demektir: “Modern devletin ilkin ve her şeyden önce idari bir teşkilat olduğu sık sık söylenmiş bir sözdür”. Bu sözün aklına göre, devlet bakımından elzem olan parlamento ya da politikacı değil, memurdur. Çünkü bir devlet boyunca rejimler değişebilir, fakat idare/bürokrasi aynı kalır (Aron, 1976: 51-2). Dolayısıyla bürokrasi rejime değil, toplum tipine bağlıdır (Aron, 1976: 59). Mises de, bürokrasinin devlet tasavvurlarını uygulayan bir araç olduğunu düşünür ve ekler; “bir hükümet, bürolardan ve bürokrasi usullerinden tamamıyla vazgeçemez” (Mises, 2000: 18). Ona göre bürokrasi,

insanal faaliyetin çeşitli safhalarında uygulama imkânı bulunan bir sistemdir ve hükümet idaresi bürokrasiyi zorunlu kılan safhalardan biridir (Mises, 2000: 41). Mises “bürokrasi” sözcüğünü iki anlamda kullanmaktadır; bunların biri olumlu, diğeri ise olumsuzdur. Birinci anlamında bürokrasi, devlet işlerinin ve idaresinin temininde vazgeçilmez bir yönetsel araçtır. “Biz, bürokrasiyi idare teşkilat ve tekniğinin prensiplerinden biri olarak kabul ediyoruz. ...Bürokrasi işlerin yüksek makamlar tarafından teferruatı ile tespit edilen kaide ve nizamla göre yürütülmesidir” (Mises, 2000: 42). İkinci anlamında ise bürokrasi, özel olarak sosyalizme, genel olarak da tüm totaliter rejimlere özgü bir siyasal biçim olarak görünmektedir. Bürokrasi eleştirilerine cevabında Mises demektedir ki, bürokrasi karşıtları görünürdeki belirtileri eleştirmekle kalıp asıl kaynak olan *totaliterlik eğilimlerini* gözden kaçırmaktadırlar. Bürokrasinin egemenler zümresine dönüşmesi kendi suçu değildir; burada suç hükümetlerin görev ve yetkilerini sınırsızca genişleten ve ferdi özgürlük sahasını daraltan siyasal rejimlerde (Mises, 2000: 9-10).

Mises’in bu ayrımlardaki temel ölçütü, serbest teşebbüs ve piyasa mekanizmasıdır. Bir liberal olarak, ona göre, serbest teşebbüsü sınırlayan ve piyasa mekanizmasına müdahale eden tüm siyasal edimler totalitarizmdir. Bunun karşıtı durumu ifade eden siyasal rejim ise, gerçek bir özgürlük olan kapitalizmdir. Kapitalizm teşebbüs serbestliği, iktisadi meselelerde tüketicinin ihtiyaçlarının üstün tutulması ve siyaset hayatında seçmenlerin iradelerini kabul ettirmeleri demektir. Buna karşılık sosyalizm, hükümetin hususi faaliyete müdahale etmesi ve üretim mekanizmasının merkezi bir teşekkül tarafından idaresi ile tezahür eder (Mises, 2000: 11). Öyle ki, *bürokrasi hastalığının*, yani bürokrasinin ceberut bir yönetim olgusuna dönüşmesinin nedeni de, devletlerin bu müdahaleci eğilimleridir. Bürokrasi tüm olumsuz biçimlerine, sosyalizmde ve diğer tüm totaliter rejimlerde bürünür. Yoksa kapitalizm gibi bir sistemde bürokrasi, çok hayati ve vazgeçilmez bir yönetsel işlevi yerine getirmektedir. “Hükümet cihazının icra ve tazyik uzvunu teşkil eden amme idaresinin formalist ve bürokrat vasıf taşınması bir zarurettir. Hiçbir islahat, devlet dairelerinden kırtasiyeciliği kaldıramaz”; çünkü icraatın zincirlenmesine ve hiyerarşiye ihtiyaç vardır, bu sistemin kanuna dayalı olmasından gelir ve istibdadın önüne ancak böylelikle geçilebilir (Mises, 2000: 115).

Mises bu ayrımları yaparken bürokrasinin kendine has özelliklerinden yola çıkmıyor. Bürokrasinin yönetim biçimine göre üstleneceği rolleri saptamakla işe başlıyor ve serbest teşebbüse ya da piyasa mekanizmasına müdahale eden yönetim biçimlerini olumsuz anlamında bürokrasiyle özdeşleştiriyor. Kendi başına bürokrasi ise olumlu, gerekli ve hatta kaçınılmaz bir yönetsel öğedir ve bu anlamıyla bürokrasi ancak kapitalizmde teşekkül eder. Sosyalizmde ise bürokrasi, yönetimin serbest teşebbüse ve piyasa mekanizmasına müdahaleci yapısından dolayı ister istemez bürokratik-totaliter bir yapının tipik karakteri olarak görünür.

Mises bürokrasiyi iki anlamda kullanırken bürokrasinin, daha doğrusu siyasalın/devletin gerçek niteliğini saklamaya çalışmaktadır. Bürokrasinin olumsuz özelliklerini totalitarizme bağlayarak, onun şahsında devletin sınıfsal niteliğini örtbas etmeye uğraşmaktadır. Bürokrasinin olumlu özelliklerini de kapitalizmle özdeşleştirerek, kapitalizmi yüceltmektedir. Şu var ki, bu ikili sapma sadece Mises'e ya da liberallere özgü değildir. Aynı türden sapmalar sol cenahta da baş göstermiştir. Ve bu sapmaların asıl nedeni, bürokrasinin gerçek özünü, yönetimle/erkek olan ilişkisini gör(e)memek, bürokrasinin bürokratlardan oluşan salt bir sosyal tabaka olduğu yanlışlığına düşmektir; ki "başka hiçbir şey bu kadar hatalı olamaz" (Fişek, 2016: 21-22). Zira sosyalist perspektiften:

"Ekonomik gelişmenin burjuva evresine denk düşen bir yönetsel ilişki olarak bürokrasi, burjuva devlet aygıtında ve bu aygıtta istihdam edilmiş olan sürekli kamu görevlileri (*public officials*) yığınında cisimleşmiştir. Tüm kamu görevlileri *bürokrat* değildirler, kamu görevlileri bürokrasi denen özgül yönetsel ilişkiye dâhil olduklarında, *sadece bu durumda*, tüm memurlar yığını bürokrasi olarak adlandırılabilir" (Fişek, 2016: 22/2 numaralı dipnot).

Bu tarif bir dereceye kadar Weberci ölçütleri gözetir ve bürokrasiyi kurumsal yönüyle ifade eder. Ama bir de bürokrasinin olgusal düzeyiyle ilişkili bir tarif daha buna eklenir ve sosyalist perspektiften bürokrasiyi; "devletin örgütleyici faaliyetlerinin, kitlelerden ayrılmış ve onların üzerinde duran ayrıcalıklı insanlar tarafından yönlendirilmesi" olarak ifade eder (Fişek, 2016: 22). Birinci tanımla bürokrasinin tarihi ekonomik gelişmenin burjuva evresinden daha geriye götürülemez, çünkü oradan öteye bürokrasinin tanımında kullanılan özellikler bir araya gelmez. İkinci tanımda ise bürokrasinin tarihi devletin tarihi kadar geriye gider.

"Engels'e göre "ekonomik çıkarları çatışan sınıfların, kendilerini ve toplumu kısır bir mücadelenin içinde tüketmemeleri için, görünüşte toplumun üzerinde duran bir güç zorunlu hale gelmiştir." Toplumdan doğan, ama kendini toplumun üstüne yerleştiren ve toplumdan ayıran bu güç devlettir. Bu analizin ışığında, bürokrasinin, devlet aygıtı ve kitleler arasındaki görünen en son bağların da kopmasıyla yaratılan yönetim biçimi olduğu söylenebilir; tekrarlanırsa, bu şartlar altında, bürokrasi, burjuva topluma özgü ve onun üzerinden duran yönetim-yürütme aygıtı olarak devletin kendini kitlelerden ayırması sürecinin en yüksek aşamasıdır" (Fişek, 2016: 23).

Bu açıklamada, açıkça bürokrasi ve devletin olgusal olarak yaşıt oldukları görülmektedir. Bürokrasiye özgü, *kitlelerden ayrılmış ve onların üzerinde duran* şeklindeki başat özelliğin, kitlelerin yerine toplum konduğunda, devletin de başat özelliği olduğu ortadadır. Öyleyse sosyalist perspektifin bürokrasiyi hem olgusal hem de kurumsal boyutuyla birlikte tespit ettiği söylenebilir. Bununla birlikte aynı perspektifin, hatalı olarak, daha çok bürokrasinin kurumsal boyutu üzerine odaklandığını da ayırt etmek

gerekir. Bu açıdan çözümlendiğinde de bürokrasinin ikisi yapısal, biri işlevsel olan üç temel özelliği tespit edilir.

“Kısacası bürokrasi, burjuva toplumuna özgü bir yönetsel ilişki olup ekonomik gelişmenin burjuva everesine denk düşen kaçınılmaz ve vazgeçilmez bir yönetim-yürütme aygıtıdır. Bu nedenle bürokrasi *burjuva devletin örgütleyici faaliyetlerinin*, (1) kitlelerden bağımsız, yani seçimlik olmayan, azledilemeyen ve sorumlu olmayan; (2) liberal maddi ayrıcalıklardan, yani yüksek ve sabit bir aylık, temsili ödenekler, karşılıksız yapılan ödemeler vb.den faydalanan; (3) ayrıcalıklı bir grup olarak toplum içinden doğan ve tek amacı toplumu yönetmek ve kendisini son kertede toplumun üstünde konumlandırana dek tedrici olarak toplumdaki ayrılmak olan *sürekli bir kamu görevlileri ordusu tarafından yönlendirilmesidir*” (Fişek, 2016: 25).

Bürokrasi, burjuva toplumundaki devlet iktidarının her zaman ve her yerde, sürekli ordu ve siyasi polisle birlikte bulunan üç temel organından bir tanesidir. Merkezileşmiş devlet iktidarında, bu burjuva iktidar organları, sürekli olarak gelişmelere paralel yeni işlevler üstlenirler. Bu organların başat özelliği olarak toplumdan *kopukluk* ve toplumun *üstünde* konumlanma hali, gerçekte “sınıf içeriğinden yoksun olan bir devlet makinesinin yaratılmasının değil, aksine devlet adına tüm sorumluluk ve hesap vermenin ortadan kaybolmasını ifade eder. Böylece devlet iktidarının sınıf karakteri ve baskıcı doğası aslında daha kolay görünür olur” (Fişek, 2016: 25/5 Numaralı dipnot). Dolayısıyla devlet ve bürokrasinin devletteki işlevi, önemli ölçüde sınıf mücadelelerinin güncel gelişmesine göre şekillenir. “Kısaca burjuva yönetime yönelik mücadelenin başlangıçtaki münferit karakterini yitirerek az ya da çok düzenli bir doğaya bürünmesiyle, burjuvazi de politikasını düzenli bir tespit ve savunmaya dönüştürür. Bu nedenle merkezileşmiş devlet iktidarının organlarına duyulan doğrudan ihtiyaç artar” ve bu yeni dönemde bürokrasi, burjuvazinin çıkarlarına hizmet etmekle kalmaz, onun *maddi ve siyasi* çıkarlarını genişletir de (Fişek, 2016: 27-8).

“Marx, *Paris Komünü*’nü (1871) değerlendirirken, Komün’ün bürokratik aygıtı kırılmak adına, istisnasız olarak tüm kamun görevlilerini «seçimlik, sorumlu ve azledilebilir» ilan ettiğini belirtir.” Weberyen yaklaşımda ise, bürokrat, asla seçimlik değil, dolaylı olarak sorumlu ve kesinlikle azledilemez bir niteliktedir (Fişek, 2016: 23-4). Dolayısıyla,

“Kamu görevlilerinin seçimle gelmemeleri ve *kitlelerin azletme* hakkının kabul edilmeyişi, bürokrasinin kendine özgü ve en dikkat çekici özelliğini, *yani kamu görevlilerinin sürekliliğini* görmemizi sağlar. Toparlanırsa: Bürokrasi, toplumun hizmetkârlarından efendilerine dönüşen devlet organlarının dönüşüm sürecinin en yüksek aşamasıdır ve kamu görevlilerinin sürekliliğiyle tanımlanır” (Fişek, 2016: 24).

Marx, “...«güçlü hükümet ve yüksek vergilerin özdeş olduğunu» ifade etmiştir. ...Bürokrasi güçlü hükümettir; ...Bürokrasi, (...) «asalak bir

fazlalık»tan başka bir şey değildir” (Fişek, 2016: 24). “Bürokrasi devletin örgütleyici faaliyetlerinin, kitlelerden ayrılmış ve onların üzerinde duran ayrıcalıklı insanlar tarafından yönlendirilmesidir.” (Fişek, 2016: 22). Öyle ki modern devlette memur toplumdan “mecburen uzaklaşır” ve ona yabancılaşır (Scott, 2008: 130). Ayrıca idari mekanizma karmaşıklığı nedeniyle toplumsal baskıdan uzak kalır ve “böylelikle yönetim ve toplumsal çevre arasındaki devre kapanmış olur” (Poggi, 2012: 159). Bürokrasi, kurumsal aşamada da, olgusal geçerliliği dolayısıyla “toplumun tinsel özünü kendi elmenliğinde [zilyetliğinde] tutuyor” ve “devletin özünü” oluşturuyor. Bürokrasinin evrensel ruhunu, kendi içinde hiyerarşi, dışarıya doğru ise, kapalı doğasını ifade eden korporasyon niteliği oluşturuyor. “*Yetke* onun bilmesinin ilkesini ve yetketaparlık da *düşünme biçimini* oluşturuyor” (Marx, 2009: 71).

Demek ki, sosyalist görüş bürokrasiyi, esasen tam bir isabetle, siyasalın yatağında ele alıyor. Fakat görünen o ki, bu görüşün çağdaş takipçileri yer yer bürokrasinin formel yorumunun etkisi altında kalıyor ve onu burjuva devlete özgü bir fenomen olarak belirliyor. Sonuç olarak, tüm bu verilerin ışığında, artık kesinliği açık olan bir yargıya ulaşıyoruz: Bürokrasi hiç de burjuva devlete özgü, bürokratlardan oluşan bir sosyal tabaka ya da kamu görevlilerinden müteşekkil bir kamusal örgüt, salt teknik bir yönetim olarak ele alınamaz. Bürokrasi her şeyden önce bir yönetsel ilişki ya da düzey olarak siyasal gerçeklik ile iç içe ele alınmak zorundadır. Çünkü bürokrasiyi ister yapısından hareketle olgusal ya da kurumsal olarak ele alın, ister işlevinden hareketle kapitalist ya da sosyalist perspektiften ele alın, onu her şeyden önce karşınızda daima bir siyasal ilişki olarak bulacaksınız. Nitekim bu çalışmaya, bürokrasiyi bu açıdan çözümlemeye çalışarak başlamamız da bundandı. Yine de tüm bunlar ve tam da hal böyleyken, bizim siyasal sorununa bir parça daha eğilmemizi gerektirir. Çünkü açık ki bürokrasi sorunu, siyasal yönetim sorunuyla kaynaşmıştır.

4. Siyasal Yönetim Olarak Devlet ve Bürokrasi

Bu aşamada yapılması gereken ilk şey “yönetim” ve “siyasal/devlet” ifadelerinin kavramsal düzeylerini, farklarını ve ilişkiselliklerini tespit etmektir.⁵ Zira bu iki kavram çoğu kere birbirinin yerine kullanılabilirlikle birlikte, gerçekte aynı şeyi ifade etmezler. İlginç olan şudur ki, yönetimle devlet arasındaki ayırım ve benzerlik, bürokrasinin olgusal düzeyi ile kurumsal düzeyi arasındaki ayırım ve benzerlikle örtüşür. Bunların arasında tam bir analogi kurmak mümkündür. Şu kadarla ki, bürokrasinin olgusal düzeyi ile kurumsal düzeyi birbirlerine göre neyse, yönetim ve devlet de birbirine göre odur. Yani nasıl ki, olgusal ya da kurumsal olarak belirleyip, niteliklerine ve örgülenme düzeylerine göre ayırma tabi tutarak saptadığımız,

⁵ Yönetimin, doğal yönetim (özyönetim) ve siyasal yönetim (başkalarının yönetimi) olarak ayırt edilmesi üzerine bir çalışma için bkz. Yücel, Bülent (2023). *Yönetimin Soykütüğü Üzerine Bir İnceleme*. Yayınlanmamış doktora tezi.

özünde siyasal bir ilişki olarak bir ve aynı şeyse; yönetim ve devlet de, nitelik ve örgülenme düzeylerine göre birbirlerinden ayrılan, özünde bir ve aynı şeydir. Bu şey, toplumsalın düzenlenmesidir. Şu var ki, yönetim, bu düzenleme işinde özsel olanı ifade ederken, devlet bunun mahiyetçe farklılaşıp kurumsallaşarak, zaman ve mekânda belirli bir siyasal ilişki modunda örgü(t)lenmiş biçimini ifade eder. Yani yönetim, toplumun düzenlenişinin evrensel adıdır ve toplumun kendi kendini yönetmesini de içerir. Siyasal ise, toplumun yönetin ve yönetilen olarak bölünmesi temelinden insanın yönetimidir. Yani salt bir yönetim biçimidir; bizatihi yönetim değil.

Gerçekten de yönetim, *salt siyasal olarak*, her devlette içerilen erkin *sistemli ve bilinçli* kullanımından başka bir şey değildir. Ama her yönetimin devleti içerdiğini ya da onu ortaya koyduğunu söylemek mümkün değildir. Nasıl ki erkin her dağılımı, olgu olarak tüm bürokratik biçimlerde içeriliyor, ama bu dağılım her seferinde formel bürokratik biçimleri içermiyor ya da onları ortaya koymuyorsa. Aynı şekilde devletin ya da siyasal ilişkinin ötesinde bir yönetim de mevcuttur. Bu özyönetimdir. Öyleyse, her devlet bir yönetimdir, fakat her yönetim devlet demek değildir.

O halde buradan başlayarak yönetim ve devletin kavramsal düzeylerini çözümlenmeyi deneyebiliriz. İlk olarak, bir edim olan yönetimin, nesnesini belirlemek gerekir ki, bu nesne *toplumsal* olarak ifade edilebilir. Toplum yerine toplumsalı seçmek kasıtlıdır, çünkü “toplum”u tanımlayan her cümlenin yüklemi “insan topluluğudur” şeklinde bitmeye adeta yazgılıdır. Ve bu vurgu, yönetimi, mutlak olarak siyasal biçimiyle, yani “insanların yönetimi” olarak algılamaya ve bunu içselleştirmeye zorlar. Toplumsal ise; her hangi bir öğeye vurgu yapmadan, toplum olma haline dâhil olan maddi ve manevi tüm öğeleri nesnel biçimleriyle içerir. Dolayısıyla bu durumda yönetimin, neyin yönetimi olduğu sorusu, adeta *zorunlulukla* bir öğeyi (insan) işaret etmez; aksine işaret edilen, ya da yönetimde esas alınan öğeye göre yönetim biçimlerinin olduğunu söyler. Bu görüş, siyasal yönetime olduğu kadar özyönetime de alan açar. Yani bu durumda yönetim, insanların yönetimi olabileceği gibi, salt üretim süreçlerinin veya şeylerin yönetimi de olabilir. Yahut da yönetim, bunların hepsinin yönetimidir ama birini diğerine tabi kılacak bir tarzda şekillenir. Buna göre de yönetim biçimleri oluşur.

Mademki yönetimin nesnesi toplumsaldır, o halde yönetim, toplumsalın belli bir olgunlukla ortaya çıktığı yerde başlar. Bu başlangıç noktasını küçük toplumsal birliklerin, ilkel kabile topluluklarının arasında aramak akla ve toplumsalın genel tarihsel seyrine aykırı olmayacaktır. Bu ilk noktada yönetim, en basit düzeyde şeylerin –ihtiyaçların ve çıplak yaşamı sağlamanın– yönetimi olarak görünür ve üretimin belirmesi ve gelişmesiyle birlikte de giderek üretim süreçlerinin yönetimine dönüşür. Özyönetimden siyasal yönetime doğru bir dönüşümdür bu. Artık ürün (başlangıçta güncel ihtiyaç fazlası), mülkiyet, sınıflar ve sınıf mücadelelerinin ortaya çıkması sonrasında

yönetimin, insanların yönetimini de kapsar hale geldiği söylenebilir. Siyasal yönetim bununla başlar. Her şeyi homosentrik bir bakış açısıyla değerlendirmeye eğilimli olan insan, bu noktadan itibaren yönetimi esas olarak insanların yönetimi olarak düşünmeye teşnedir. Hâlbuki yönetim, bugün bile en fazla şeylerin ve üretim süreçlerinin yönetimidir; insanların yönetimi üretim süreçlerinin yönetimine bağlı olarak ikincil düzeyde seyreder ve genellikle ona tabi kılınmıştır.

Devlet ise, yönetimin bu gelişim seyrinin tarihsel uğraklarından biri olarak, yönetimin tüm toplumsalı kuşatan gelişkin, ileri ve örgülü bir düzeyi olarak tarih sahnesine çıkmıştır. Yoksa devlet, efsar-ı umumiyenin tahayyülündeki gibi ezel ve ebet değildir. Devlet, toplumsalın yöneten ve yönetilen olarak bölünmesinin ifadesi olarak sınıfların varlığı ve bu sınıflar arasındaki antagonist mücadelenin genel seyriyle karakterizedir.

“Devlet, daha çok, toplumun, gelişmesinin belirli bir aşamasındaki bir üründür; bu, toplumun, önlemekte yetersiz bulunduğu uzlaşmaz-karşıtlıklar biçiminde bölündüğünden, kendi kendisiyle çözülmez bir çelişki içine girdiğinin itirafıdır. Ama, karşıtların, karşıt iktisadi çıkarlara sahip sınıfların, kendilerini ve toplumu kısır bir savaşın içinde eritip bitirmemeleri için, görünüşte toplumun üstünde yer alan çatışmayı hafifletmesi, «düzen» sınırları içinde tutması gereken bir güç gereksinmesi kendini kabul ettirir; işte toplumdaki doğan, ama onun üstünde yer alan ve gitgide ona yabancılaşan bu güç, devlettir” (Engels, 1990: 175).

Görünüşe göre devleti karakterize eden ilk şey, onun kendini toplumsala bir tür dışsallık olarak dayatmasıdır. İkinci şey de, bu dayatmanın daima bir tür tahakküm biçimini almasıdır. Üçüncü ve son şey ise, onun daima toplumsalın içindeki sınıfsal çıkar ve çatışma ilişkilerinin bir konsantrasyonu olması ve neredeyse her zaman belli sınıfsal çıkarlara angaje olmasıdır. Ama bütün bunların hepsini de karakterize eden bir şey var ki, o da devletin daima bir erk, nihai olarak salt bir güç oluşudur. Devlet, aynı zamanda iktidar veya siyasal da demek olan (Weber, 2004: 241) bu güçle, kendi meşruiyetini kurar ve kendisinin ayrıcalığını ve üstünlüğünü koruyan ve kutsayan normatif bir hukuk tayin eder. Bu hukuk uyarınca, söz gelimi, devlete vatandaş hapsedmek veya öldürmek yetkisi tanınır ve bu kanunlarla düzenlenir ve kanunun vatandaş resmi makamların keyfi takdirine karşı koruyacağı varsayılır (Mises, 2000: 41-2). Kanunun böyle bir işlevi olduğu kabul edilse bile, vatandaş kanunların keyfiliklerinden kimin koruyacağı söylenmez. Dolayısıyla devlet, bir varlık biçimi olarak, herkesin varlığını ve özünü koruma çabasında ifadesini bulan doğal hakla ister istemez çelişir. Bu bakıma her hangi bir devletin olası meşruiyetinden söz etmek mümkün görünmemektedir. Ve gerçekte hiçbir hukuk, her hangi bir devleti meşrulaştıramaz, çünkü her devlet hukuku daima kendine has ve daima kendinden menkul bir tarzda kurar.

Şimdi, siyasal yönetimin ve devletin özünü oluşturan nedir? Bu, siyasala ve bilakis devlete tahsis edilen erkin kullanımımızdır. Devlet, özünde toplumdaki

ya da bireyden, kural koyma, hüküm verme ve en önemlisi de hala devletle toplum arasında, ya da daha doğrusu, devletle birey arasında bir *doğal durum varmışçasına*, kendinden menkul bir hukukla eyleme hakkı ya da gücüyle ayrılır. Bu hak ve güç *iktidar/erk* kavramında içerilir. Devletin özü iktidardır. Şüphesiz bu, yönetsel bir ilişki olması dolayısıyla bürokrasinin de özüdür. Bu yüzden bürokrasi olgusal açıdan devletle özdeş iken, formel açıdan modern devletin geliştirdiği görece yeni kurumsal vasıtalarından biridir.

Bürokrasinin kökeni, olgusal olarak aslında devletin ve siyasal yönetimin kökenine kadar uzanır. Çünkü siyasal yönetim ve devlet ilk andan itibaren kendine bir *topos* (yer) tayin eder. Ve her siyasal yönetim ve devlet, kendini bu topos üzerinde merkezileşmiş bir aygıt olarak kuracaktır. Yani daima bir merkez ve bu merkez etrafında şu ya da bu düzeyde örgülenmiş periferiler vardır. İşte bürokrasi, tüm devlet biçimlerine içkin bu periferilerin yüzey alanını dikey olarak kesen ve onları merkeze bağlayan siyasal/yönetsel uzantı, siyasal/yönetsel biçimdir. Öyleyse her düzeyden siyasal yönetim, kendi niteliğine koşut belli düzeyde (olgusal ya da kurumsal) bir bürokrasiyi zorunlu kılar. Dolayısıyla bürokrasisiz bir siyasal yönetim düşünülemez. Siyasal, modern hukuk devletleriyle özdeş parlamenter demokrasi rejimlerinde bile bir özyönetim ya da halk yönetimi biçimini almaz. Aron'un da dediği gibi, "halk için hükümet" vaki olabilir, fakat "halk tarafından hükümet" görülmesi değildir (1973: 13). Halk egemenliği iddiası modern siyasalın sahte meşruiyetinin ifadesidir. Çünkü "modern toplumlara geldik mi, egemenlik artık hukuki bir masaldan başka bir şey olmaz". Bütün modern siyasal rejimler egemenliği halka dayandırma yalanını ortaklaşa kullanır. Bunlar arasındaki fark "egemenliğin hukuki masalı şeklinden iktidar realitesine geçmenin değişik yollarıdır" (Aron, 1976: 40-1). Halk egemenliği, en iyi ihtimalle, kararların halk tarafından alınması değil halk için alınması anlamına gelir. "Bir anlamda, *oligarşik olmayan bir rejim düşünülemez*. Bizzat politikanın ruhu kararların topluluk *tarafından* değil, topluluk *için* alınmasıdır" (Aron, 1976: 121-2). Parlamenter demokrasi, kuşku yok ki, bir ilerlemedir. Ama iddia edildiği gibi, tarihin sonu değildir. Tüm rejimleriyle siyasal, şu ya da bu düzeyde oligarşıktır. Öyleyse demokrasi esasen sırf görünüştedir. O halde siyasal yönetim daima bir dolaylı yönetimdir. İşte bu dolayımın önemli bir kısmı ise bürokrasi.

Şu halde, nasıl ki devlet toplumsalın karşısında bağımsız ve özerk bir oluşum olarak görülemezse, bürokrasi de siyasalın dışında bağımsız ve özerk bir oluşum ya da tarafsız teknik bir yönetim cihazı olarak görülemez. Gerek devletin, gerekse de bürokrasinin bu türden tanımları ve sunumları siyasal ilişkinin gerçek doğasını gizlemeye hizmet eder. Demek ki, bürokrasinin anlamını ve tanımını esasen siyasalın/devletin anlamı ve tanımı belirler. Devleti ve dahi iktidarı toplumun yönetilmesinin evrensel biçimi olarak sunan siyasal görüş bürokrasiyi de özerk ve kurumsal bir yönetsel aygıt, hatta salt *yönetim* olarak sunar. Bu görüşün kökünde devletin kutsallığı ve mutluluğu

kuruntusu yatar. Burada siyasalın kötülükleri siyaset kurumuna mal edilirken siyasal kutsallık ve devamlılık bürokrasiyle özdeşleştirilir. Bu saplantılı bakışla siyasalın içinde, siyaset ve yönetim (bürokrasi) ayırımına gidilir. Böylece siyasal yönetimin kötülük çölünde iyilik vahaları ilan edilir. Bununla gizlenen gerçek şudur: Siyasetiyle ya da bürokrasiyle siyasal yönetim, gerçek kötülüktür.

Bilindiği gibi literatürde, gerek Weber'in kullandığı manada gerekse de genel kullanımda bürokrasiye “yönetim” de denmektedir. Burada yönetimle kast edilen “otorite sahiplerinin «verdikleri emirleri uygulayacak bir kadro»”dur. Yani burada “yönetim, otorite sahiplerinin emirlerini uygulayan kadrodan başka bir şey değildir. ...Yönetim, emirlere uymaya alışmış, emirlere uymada çıkarları bulunan, otoritenin emir ve meşru zorlama gücünü kullanmasına yardım eden, bu konuda kendilerine verilen görevleri yerine getirmek için hazır bekleyen insanlardan ve örgütlerden müteşekkil bir yapı olarak belirmektedir”. (Dursun, 1992: 137-8). Bu bürokrasinin formel biçimine odaklanan bakışın başka bir hatasıdır. Bu, gerçek bir kavramsal yanılgıdır. Siyasal ilişkiyi veri kabul eden bu görüşe göre bütün toplumlar eşitlikle hiyerarşi arasındaki yapısal çelişkiyle maluldür. Buna göre “çağımızın müşahhas imkânları üzerinde mantıki bir şekilde düşünmek istiyorsak eşitsizliğin toplumun bünyesine bağlı olduğunu kabul etmemiz gerekecektir” (Aron, 1978: 70-2); (Aron, 2010: 389-90). Yine bu görüşe göre politikanın özünü de komuta ilişkilerinin düzenlenmesi oluşturur (Aron, 2010: 19). Bu görüş siyasal ve onun biçimi olarak tarihsel devleti evrenselleştirir. Devletin işlevlerini ise mutlak ilan eder. Ve bu işlevlerden biri de bürokrasi olarak “yönetim”dir. Gerçekte siyasalın kurumsal aşaması olarak devlet, toplumdan beslenen ve fakat ondan kopuk bir şekilde toplumsalın üstünde konumlanan bir tarihsel askeri ve bürokratik güçtür. Bürokrasi, kurumsallaşmış siyasal olarak devletin kurumsal bütünlerinden/uzuvlarından biri, yani siyasal bir fenomendir. Dolayısıyla bürokrasi varlık olarak siyasaldır; çünkü siyasal yönetimin bir parçasıdır. Bu yüzden bürokrasi, siyasi idarenin nesnel ve teknik alanı anlamında “yönetim” değil, insanların insanları yönetmesi anlamında “siyasal”dır. Bilhassa insanın insanı yönetmesi anlamında siyasal ile insanın kendi kendini yönetmesi anlamındaki yönetim/doğal yönetim/özyönetim ayrımı dikkate alındığında bürokrasiye yönetim demek büyük bir garabettir. Eğer bir özyönetim fikri geliştirilecekse, ya da sırf kuramsal bir olanak olarak buna yer açılacaksa bile bürokrasiye yönetim denemez. Çünkü bu tür bir kullanımda, insanların başkaları tarafından yönetilmesi ile insanların kendi kendini yönetmesi arasındaki belirgin ayırım yitip gider. Bu da gerçek bir demokrasi olanağının tam iptali anlamına gelir.

Sonuç

Bu çalışma bürokrasiyi felsefi açıdan çözümlemeyi amaç ediniyor. Bu çözümlemeye göre, bürokrasi bahsindeki asıl sorun bizzat bürokrasinin merkezi tanımından ileri geliyor. Bu tanım esasen bürokrasiyi devlet yönetiminin uygulama ayağı olarak belirliyor. Dolayısıyla tanımın doğası modern devletin güçler ayrılığını ilkesinden besleniyor. Fakat tam da bu belirleme, bürokrasiyi hem tarihsel olarak hem de yapısal olarak yanlışlıkla sınırlıyor ve ona sanal bir özerklik bahşediyor. Gerek bu sınırlama gerekse de bu özerklik tam bir sapma ortaya koyuyor. Çünkü bürokrasinin gerçek doğası siyasal yönetime bağlıdır. Dolayısıyla bürokrasinin gerçek bir özerkliği olamayacağı gibi onun sınırları da siyasalın sınırlarıyla çakışır.

Siyasal, toplumun yöneten ve yönetilen olarak bölünmesinin ifadesidir. Bu bölünme insanın insan tarafından yönetilmesini başlatmıştır. İnsanların yönetilmesi işi, yani yönetimin esas nesnesinin insan oluşu siyasalın özüdür. Bu özün diğer yarısı ise yöneticinin bir tür üstün güçle hükmetmesi, yani iktidardır. Siyasal/iktidar olgusunun her şeyden çok daha fazla ve çok daha hızlı değişim ve gelişme gösterdiğini söylemek mümkündür. Çünkü başka hiçbir şeyde onda olan kaynak ve olanak zenginliği ve kendini aşma gücü yoktur. Çünkü o diğer her şeyi soğurur, mas eder; sadece siyaseti değil, her türden bilgiyi, kültürü, bilimi ve sanatı da kullanır. Böylece her şeyi ve her şeyle birlikte kendini de sürekli aşar, yeniler. “Devlet işlerinin kitlelerden ayrılmış ve onların üzerinde konumlanmış ayrıcalıklı ve sürekli bir memurlar ordusu tarafından yönetilmesi olarak bürokrasi” (Fişek, 2016: 47), en azından formel biçimiyle, bu tür bir aşma ve yenilenme sürecinin ürünüdür. Olgusal olarak ise, bürokrasi siyasalla çakışır ve onunla başlar.

Siyasal biçimiyle “tarih içinde giderek zorunluluk haline gelen yönetim ve örgütlenme” giderek gelişmiş ve ekonominin egemen sınıfının siyasal örgütü devlet ortaya çıkmıştır; yönetsel örgütlenmenin temel sorunu da daima üretim faaliyetinin düzenlenmesi olmuştur (Fişek, 2016: 75). Toplumun gelişmesinin belli bir aşamasındaki ürünü olarak devlet, tarihsel süreç içinde evrimleşerek örgütlenmiş çok katmanlı bir bürokratik aygıttır. Ve bu bürokratik aygıt bir aşamadan sonra “sivil toplumu, yaşamın en kapsamlı tezahürlerinden en cüzi kıpırtılarına, varlığın en temel kiplerinden bireylerin özel varoluşlarına dek ağına düşürür, denetler, düzenler, yönlendirir ve eğitir” (Marx-Engels’ten aktaran Fişek, 2016: 50). Burada sorun, ayrı başına bürokrasiden değil, bir bürokratik aygıt olarak devletten, nesnesi problemlili olan siyasal yönetimden kaynaklanır.

Yönetimin nesnesi olarak insan, nüfusa tekabül eder. Nüfus ise daima bir çokluk ortaya koyar. Yine bu çokluk daima belli bir mekânda yayılmış haldedir. Siyasalın ilkesi gereği iktidar bu çokluğu yayıldığı mekâna kadar izlemek zorundadır. Bu zorunluluk iktidarı da dağılmaya zorlar. İktidarın dağılması yetkilendirmeye olur. Yani nüfusun yayıldığı mekân boyunca

İktidardan pay almış yönetici bir grup ortaya çıkar. Bu yönetici grup tarihin farklı dönemlerinde farklı şekillerde adlandırılmıştır. Modern dönemde bu yönetici grubun yönetme işine bürokrasi denmiştir. Fakat bürokrasinin genel tanımı bu pay alma ilişkisini tamamen dışarıda bırakır. Max Weber tarafından yapılan bu genel geçer tanımda bürokrasinin özünün oluşturan siyasal pay alma ilişkisine hiç yer verilmez. Aksine bürokrasinin tanımı, bizzat bu yönetme işinin pratik içeriğinden türetilmiş bir takım formel özelliklere dayandırılır. Böylece bürokrasi, kendi içinde kapalı kurumsal bir bütün, yönetsel bir özerklik alanı olarak takdim edilir. Bununla yönetme işinin siyasal doğası gizlenmiş olur. Burada bürokrasi teknik bir yönetim, nesnel yönetim olarak adlandırılır.

Bürokrasi daima siyasal dolayımın bir ürünü ve bizzat siyasal yönetimdir. Bunun daha açık anlaşılması için bürokrasinin iki boyutu ayırt edilmelidir. Bunlar olgusal ve kurumsal boyutlardır. Bürokrasinin olgusal boyutu onun özünü oluşturur. Çünkü bu öz, bürokrasinin iktidarın dağılıma özelliğinden zorunlulukla türediği gerçeğine dayanır. Yani bu öz, bürokrasinin siyasal pay alma ilişkisine karşılık gelir. Bürokratik gerçeklik ancak ve sadece bu pay alma ilişkisinden türer. Bürokrasi bahsindeki her makul çözümlenme bu gerçeği hesaba katmalıdır. Öte yandan bürokrasinin kurumsal bir boyutu olduğu da görmezden gelinemez. Weber'in ele alıp çözümlendiği bürokrasinin ancak ve sadece bu kısmıdır. Bu görüşte bürokrasinin yapısal doğasına yer verilmez, sadece onun işleyişine ve bu işleyiş tarzına karşılık gelen birtakım formel özelliklere yer verilir. Özetle, bürokrasinin kurumsal boyutundan hareketle yapılan bürokrasi tanımlarının tümü ancak formel tanımlardır ve gerçeğe ancak formel açıdan isabet ederler. Bunların gerçeğin tamamı olarak sunulması ise, siyasal bir aldatmacadan ibarettir. Çünkü bürokrasinin formel tanımı, siyasal yönetim olarak devletin evrenselliği fikrinden türer. Bu görüşte bürokrasi, siyasal yönetimin ideal formu, tarihsel doruğu olarak takdim edilir. Bürokrasiye “yönetim” diyerek onu “siyaset”ten ayırt etmeye çalışan görüş devletin kutsallığı tezinden beslenir. Bu görüşe göre devlet nihai yönetimdir ve onun en teknik en nesnel yönetme biçimi de bürokrasidir.

Hâlbuki yönetim, sadece siyasal yönetim demek değildir. Siyasal yönetim, yönetim biçimlerinden sadece biridir. Yönetim evrensel düzenleme ilişkisi olarak iki temel biçimde olabilir. Bunlardan biri siyasal yönetim ise, diğeri de doğal yönetimdir. Siyasal yönetim nasıl insanın insan tarafından yönetilmesi temelinde başkalarının yönetimi ise, doğal yönetim de insanın kendi kendini yönetmesi anlamında bir özyönetimdir. Özyönetim gerçek demokrasidir. Siyasal yönetimlerin en demokratik olanları bile “halkın kendi kendisini yönetmesi”ni içermez. Bu yönetimler en iyi durumda bile sadece “halk için yönetim” anlamına gelirler. Bu yönetimlerin tamamında bürokrasi bir zorunluluktur. Çünkü bu yönetimler hala siyasdır ve mutlaka siyasal iktidara dayanırlar. Dolayısıyla bunlar gerçek demokrasiler olarak

görülemezler. Halkın kelimenin gerçek manasında kendi kendini yönettiği bir durumda ise bürokrasiye yer kalmaz. Çünkü herkes bürokrattır. Herkesin bürokrat olduğu, dolayısıyla hiçbir bürokratin olmadığı bir yönetim, sadece bu tür bir yönetim gerçek demokrasidir. Öyleyse bürokrasi ve demokrasi, zannedilenin aksine, temel olarak çelişir. Gerçekte, demokrasi ve bürokrasi/siyasal ters orantılıdır. İdeal bir bürokrasi bile ancak nispi bir demokrasiyle örtüşebilir. Bu ancak seçimlik, temsili bir demokrasi olabilir. Çünkü bürokrasi, yönetimin uzmanlaşması ve onun siyasal yönetim olarak halktan/toplumdan uzaklaşmasının ifadesidir. Bu yüzden bürokrasinin özerkliği onun sadece teknik bir yönetim olarak iktidardan farklı olduğu anlamına gelmez, aynı zamanda onun toplumdaki farklı olduğu anlamına gelir. Bu fark, toplumun kendi kendine yabancılaşmasının da özel bir ifadesidir.

Bu yabancılaşma özel olarak bürokrasiden kaynaklanmaz. Bu yabancılaşmayı başlatan siyasal yönetimin kendisidir. Fakat siyasal yönetim daha ilk doğum anında bile bir tür bürokrasidir ya da daha doğrusu bürokratik bir yönetimdir. Bunu koşullayan temel faktör, siyasal yönetimin doğrudan yönetim olmasının imkânsızlığıdır. Siyasal yönetim daima dolaylı bir yönetimdir. İşte bu dolayımın kendisi bürokrasidir. Demek ki bürokrasi esasen, gerçek ve doğrudan bir demokrasinin imkânsızlığıdır. İşte bu yüzden bürokrasiyi felsefi açıdan çözümlenmek ve onu yapısal gerçekliği içinde esas niteliğiyle ortaya koymak fevkalade önemlidir. Bu bakımdan bürokrasi mutlak bir siyasal ilişkidir. Bu gerçekliği ıskalayan ya da bunu görmezden gelen formel görüş tüm yönetimi devlete bağlamakta ve doğrudan yönetim olarak özyönetimi inkar etmektedir. Bu inkâr gerçek demokrasinin de inkârıdır. Bu yüzden gerçek bir demokrasiye giden yolda atılması gereken elzem adımlardan biri de siyasalın yüzündeki formel bürokrasi maskesinin indirilmesidir. En iyi yönetim en az yönetim ise, en demokratik yönetim de en az bürokrasinin olduğu yönetimdir.

Siyasal yönetim ilişkisinin özü aynı kaldıkça, bürokratik süreçte olgudan kuruma geçmenin ya da hizmetliden memura geçmenin, temel olarak büyük bir fark yarattığı ileri sürülemez. Bu yüzden Weber ve takipçileri, bir inceleme nesnesi olarak modern bürokrasiyi abartma eğilimindedirler. Bu eğilim, bürokrasiyi, devletin bir uzvu olmaktan çıkararak ona hem güçlü bir araç, hem de önemli bir paravan işlevi gördürmektedir. Devlet ve kapitalist işletme siyasal tabiiyet ilişkisini hem ekonomik hem de sosyal ve kültürel temelde bürokratik süreçler içinde perçinler. Fakat burada söz konusu olan asla nesnel bir yönetim işi değildir. Söz konusu olan daima bir siyasal ilişki, bir tabiiyet eksenidir. Diğer yandan, yönetim işlemlerinin, uygulama işlemlerinin yürütücüsü olarak bürokrasi, devleti ve siyasal sistemi korumakta bir supap işlevi görmektedir. Bürokrasi paravanı, çoğu defa eleştirel bakışları üzerine çekmekte ve siyasal merkezi eleştirilerden korumaktadır. Bürokratik reformlarla hedef saptırılmakta ve siyasal düzenin kendisi sorun odağı

olmaktan çıkarılmaktadır. Bu yüzden bürokrasi, yerine göre, siyasalın günah keçisidir.

Gerçekte tüm otorite biçimlerinde yönetim ilişkisi, şu ya da bu tarzda kurallı bir yapı ortaya koymaktadır. Bu kurallı yapı daima, yönetilene ödevler ve tabiiyet dayatırken, onu ekonomik, sosyal ve milli borçlar altına sokarken, yönetene ayrıcalıklar, haklar ve güç bahşetmektedir. Yöneten geleneksel otoritede şahsi, yasal otoritede ise gayri şahsi bir görünüm arz eder, ama tüm yöneten yönetilen ilişkileri son tahlilde son derece şahsidir. Yöneten yönetilen ilişkisinin gayri şahsiliği olanaksızdır. Genelleme ve tekdüzelik bunu değiştirmez.

Yürürlükteki tüm siyasal yönetimler, tüm devletler gerçekte ya şeyleri ve üretim süreçlerini ya da insanları yönetirler yahut da çoğunca olduğu gibi bunların hepsini birden yönetirler. Hâlbuki yönetimin insanların yönetimini kapsamaması patolojiktir ve daima gayri-meşrudur. O nedenle yönetimlerin giderek “kamunun işlevlerinin siyasal karakterini yitireceği ve toplumun gerçek gereksinimlerini gözeteceği basit yönetsel işlevlere dönüşeceği” sürece evrilmesi gerekir (Marx-Engels’ten aktaran Fişek, 2016: 45). Bürokrasiden kaçış, geriye doğru küçük ölçekli örgütlere yönelmekle mümkündür (Weber, 2005: 52). Bu da bir nevi özyönetimi gerektirir. Herhangi bir özyönetimde ise kamu görevlisi seçilmiş, sorumlu ve azledilebilir olmalıdır (Marx, 2006: 62-63). Dahası, doğru dürüst herhangi bir özyönetimde, “nüfusun ana kitlesi ayağa kalkıp, yalnızca oylamalara ve seçimlere değil, aynı zamanda günlük yönetim çalışmalarına da bağımsız olarak katılacaktır. ...herkes sırayla yönetecek ve kısa süre içinde hiç kimsenin yönetmemesine alışacaktır” (Lenin, 1999: 139). İnsanların yönetiminin, yerini sadece şeylerin ve üretim süreçlerinin yönetimine bıraktığı ve insanların yönetiminin tam bir öz-yönetim içinde eriyip son bulduğu, bürokrasinin ölümü de demek olan böyle bir yönetim anlayışında da gerçekte herkes bürokrattır ve “herkesin bürokrat olduğu yerde de aslında kimse bürokrat değildir” (Fişek, 2016: 46).

Kaynakça

- Abensour, Miguel (2018), *Devlete Karşı Demokrasi*, (Çev. Zeynep Gambetti ve Nami Başer), (Ankara: Epos Yayınları).
- Arendt, Hannah (2013), *İnsanlık Durumu*, (Çev. Bahadır Sina Şener), (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Arıcıoğlu, M. Atilla (2005), “Giriş: Weber Ve Düşünce Dünyası”, Weber, Max, *Bürokrasi ve Otorite*, (Çev. H. Bahadır Akın), (Ankara: Adres Yayınları): 1-20.
- Aristoteles (2014), *Ruh Üzerine*, (Çev. Zeki Özcan), (Ankara: Sentez Yayınları).

- Aron, Raymond (1973), *Sınıf Mücadelesi*, (Çev. Erol Güngör), (İstanbul: Tur Yayınları).
- Aron, Raymond (1976), *Demokrasi ve Totalitarizm*, (Çev. Vahdi Hatay), (İstanbul: Kültür Bakanlığı Yayınları).
- Aron, Raymond (1978), *Sanayi Toplumu*, (Çev. E. Gürsoy), (İstanbul: Dergâh Yayınları).
- Aron, Raymond (2010), *Sosyolojik Düşüncenin Evreleri*, (Çev. Korkmaz Alemdar), (İstanbul: Kırmızı Yayınları).
- Carnoy, Martin (2015), *Devlet Ve Siyaset Teorisi*, (Çev. Simten Çoşar, Aykut Örküp, Mete Pamir ve Mehmet Yetiş), (Ankara: Dipnot Yayınları).
- Childe, Gordon (2009), *Tarihte Neler Oldu* (Çev. Alaeddin Şenel ve Mete Tunçay). (İstanbul: Kırmızı Yayınları).
- Claessen, Henri J. M. (1993), “Erken Devlet: Yapısal Bir Yaklaşım” (Çev. Alaeddin Şenel). Claessen, Henri J. M. ve Skalnik, Peter (Der), *Erken Devlet*, (Ankara: İmge Kitabevi Yayınları): 154-247.
- Cohen, Ronald (1993), “Devletin Kökenleri – Yeniden Değerlendirme” (Çev. Alaeddin Şenel). Claessen, Henri J. M. ve Skalnik, Peter (Der), *Erken Devlet*, (Ankara: İmge Kitabevi Yayınları): 43-111
- Duverger, Maurice (1975), *Siyaset Sosyolojisi*, (Çev. Şirin Tekeli), (Ankara: Varlık Yayınları).
- Dreyfus, Françoise (2007), *Bürokrasinin İcadı*, (Çev. Işık Ergüden), (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Dursun, Davut (1992), Bürokrasi Teorisi ve Yönetim, *Journal of Social Policy Conferences*, 0(37-38), 133-49, Retrieved from <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iusskd/issue/921/10411> (14.05.2023)
- Engels, Friedrich (1990), *Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni*, (Çev. Kenan Somer), (Ankara: Sol Yayınları)
- Fişek, Kurthan (2016), *Das Yönetim* (Der. Levent Demirelli ve Recep Aydın), (Ankara: Nota Bene Yayınları).
- Foucault, Michel (2007), *Cinselliğin Tarihi* (Çev. Hülya Uğur Tanrıöver), (İstanbul: Ayrıntı Yayınları).
- Graeber, David (2012), *Anarşist Bir Antropolojiden Parçalar*, (Çev. Bengü Kurtege-Sefer), (İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi).
- Heper, Metin (1974), *Bürokratik Yönetim Geleneği*, (Ankara: Odtü Yayınları).
- Kantorowicz, Ernst H. (2018), *Kralın İki Bedeni: Ortaçağ Siyaset Teolojisi Çalışması*, (Çev. Ümit Hüsrev Yolsal), (Ankara: Bilgesu Yayınları).

- Karatani, Kojin (2017) *Dünya Tarihinin Yapısı*, (Çev. Ali Karatay), (İstanbul: Metis Yayınları).
- Lenin, Vladimir İ. (1999), *Devlet ve Devrim*, (Çev. Süheyla Kaya & İsmail Yarkin), (İstanbul: İnter Yayınları).
- Marx, Karl (2005), *Fransa'da İç Savaş*, (Çev. Kenan Somer), (Ankara: Sol Yay).
- Marx, Karl (2009), *Hegel'in Hukuk Felsefesinin Eleştirisi*, (Çev. Kenan Somer), (Ankara: Sol Yayınları).
- Mises, Ludwig Von (2000), *Bürokrasi*, (Çev. Atilla Yayla), (Ankara: Liberte Yayınları).
- Pierson, Christopher (2015), *Modern Devlet*, (Çev. Neşet Kutluğ ve Burcu Erdoğan), (Ankara: Chiviyazıları Yayınevi).
- Poggi, Gianfranco (2016), *Modern Devletin Gelişimi*, (Çev. Şule Kut ve Binnaz Toprak), (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).
- Poggi, Gianfranco (2016), *Devlet: Doğası, Gelişimi ve Geleceği*, (Çev. Aysun Babacan), (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).
- Ritzer, George (2011), *Toplumun Mcdonaldlaştırılması*, (Çev. Şen Süer Kaya), (İstanbul: Ayrıntı Yayınları).
- Scott, James C. (2008), *Devlet Gibi Görmek*, (Çev. Nil Erdoğan), (İstanbul: Versus Yayınları).
- Sennett, Richard (2008), *Karakter Aşınması*, (Çev. Barış Yıldırım), (İstanbul: Ayrıntı Yayınları).
- Tilly, Charles (2001), *Zor, Sermaye Ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu*, (Çev. Kudret Emiroğlu), (Ankara: İmge Kitabevi Yay).
- Weber, Max (1987), *Sosyoloji Yazıları*, (Çev. Taha Parla), (İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları).
- Weber, Max (1999), *Protestan Ahlakı Ve Kapitalizmin Ruhu*, (Çev. Zeynep Gürata), (Ankara: Ayraç Yayınları).
- Weber, Max (2004), *Sosyoloji Yazıları*, (Çev. Taha Parla), (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Weber, Max (2005), *Bürokrasi ve Otorite*, (Çev. H. Bahadır Akın), (Ankara: Adres Yayınları).
- Weber, Max (2012), *Ekonomi ve Toplum I*, (Çev. Latif Boyacı), (İstanbul: Yarın Yayınları).
- Wood, Ellen Meiksins (2017), *Yurttaşlardan Lordlara*, (Çev. Oya Köymen), (İstanbul: Yordam Kitap Yayınları).

Extended Abstract

This study is intended to analyse bureaucracy from a philosophical perspective. According to this analysis, the main problem with bureaucracy stems directly from the central definition of bureaucracy. In essence, this definition identifies bureaucracy as the executive branch of state administration. Therefore, the nature of the definition is rooted in the principle of separation of powers of the modern state. But precisely this definition limits the bureaucracy both historically and structurally to the modern state and attributes to it a virtual autonomy. This is wrong in that both this limitation and this autonomy reveal a complete deviation. Because the true nature of the bureaucracy depends on the political administration, it is a dependent variable. In other words, the bureaucracy has no real autonomy and its limits coincide with the limits of the politics.

Politics essentially means the division of society into the rulers and the ruled. This division initiated the rule of man by man. The business of governing people, i.e. the fact that the main object of governance is human beings, is the essence of the politics. The other half of this essence is the ruler's rule by some kind of superior power, that is, ruling power. The human being as the object of governance corresponds to the population. Population, on the other hand, always reveals a multiplicity. Again, this multiplicity is always spread out in a certain space. Due to the principle of politics, power has to follow this multiplicity to the place where it spreads. This necessity also forces the power to be dispersed. The dispersal of power happens through authorization. In other words, a ruling group emerges that has a share of power throughout the space where the population spreads. This ruling group has been named differently in different periods of history. In the modern period, the governing work of this ruling group is called bureaucracy. However, the general definition of bureaucracy completely excludes this relationship of sharing. In this general definition made by Max Weber, the relationship of political share-taking, which constitutes the essence of bureaucracy, is not included at all. On the contrary, the definition of bureaucracy is based on a number of formal features derived from the practical content of this management work itself. Thus, bureaucracy is presented as a closed institutional whole, a sphere of managerial autonomy. In this way, the political nature of the work of governing is concealed. Here bureaucracy is called technical administration, or objective administration.

Bureaucracy is always a product of political mediation and itself a political administration. To understand this more clearly, two dimensions of bureaucracy should be distinguished. These are the factual and institutional dimensions. The factual dimension of bureaucracy constitutes its essence. For this essence is based on the fact that bureaucracy necessarily derives from the dispersal of power. That is to say, this essence corresponds to the

bureaucracy's relationship of taking political share. Bureaucratic reality derives only and exclusively from this relation of rationing. Any reasonable analysis of bureaucracy is required to take this fact into account. On the other hand, it cannot be ignored that bureaucracy has an institutional dimension. It is this and only this part of bureaucracy that Weber addresses and analyses. In this view, the structural nature of bureaucracy is not included, but only its functioning and formal features that correspond to this mode of functioning are. To summarize, all definitions of bureaucracy based on the institutional dimension of bureaucracy are only formal definitions and only formally correspond to reality. Presenting them as the whole truth is nothing but a political deception. This is because the formal definition of bureaucracy derives from the idea of the universality of the state as a political administration. In this view, bureaucracy is presented as the ideal form of political administration and its historical culmination. The view that tries to distinguish bureaucracy from "politics" by calling it "administration" is fed by the thesis of the sanctity of the state. According to this view, the state is the ultimate administration and its most technical and objective form of administration is bureaucracy.

However, administration is not only political administration. Political administration is only one of the forms of administration. Governance can take two basic forms as a universal organizing relationship. One of these is political administration and the other is natural administration. Just as political governance is the governance of others on the basis of the governance of human beings by human beings, so natural governance is self-governance in the sense that human beings govern themselves. Self-government is true democracy. Even the most democratic of political governments do not involve "self-government of the people". Even at their best, these governments are only "governance for the people". In all these governments, bureaucracy is a necessity as they are still political and necessarily based on political power. They cannot therefore be seen as true democracies. In a situation where the people govern themselves in the true sense of the word, there is no room for bureaucracy because everyone is a bureaucrat in such a society. Just a government in which everyone is a bureaucrat and therefore there are no political bureaucrats can establish a true democracy. So bureaucracy and democracy, contrary to the popular belief, are fundamentally contradictory. In reality, democracy and bureaucracy/politics are inversely proportional. Even an ideal bureaucracy can only coincide with a relative democracy. It can only be an electoral, representative democracy because bureaucracy is the expression of the specialization of the administration and its distancing from the people/society as a political administration. The autonomy of the bureaucracy, therefore, means not only that it is different from power as a technical administration, but also that it is different from society. This difference is a particular expression of the alienation of society from itself.

This alienation does not originate specifically in the bureaucracy. It is the political administration itself that initiates this alienation. But even at the moment of its birth, political administration is a kind of bureaucracy, or more precisely a bureaucratic administration. The main factor that conditions this is the impossibility of political administration being direct administration. Political administration is always an indirect administration. This indirectness itself is bureaucracy. So bureaucracy is essentially the impossibility of a real and direct democracy. This is why it is extremely important to analyse bureaucracy from a philosophical point of view and to reveal its essential character in its structural reality. In this respect, bureaucracy is an absolute political relation. The formal view that misses or ignores this reality binds all administration to the state and denies self-government as direct administration. This denial is also the denial of true democracy. Therefore, one of the essential steps that have to be taken on the road to a real democracy is to remove the mask of formal bureaucracy from the face of politics. If the best government is the least government, the most democratic government is the one with the least bureaucracy.

YEŞİL EKONOMİYE 'ADİL GEÇİŞ' İÇİN İSTİHDAM POLİTİKALARI

Ayhan GÖRMÜŞ*

Öz

Uluslararası kuruluşlar dünya yaşanan iklim değişikliği ve doğal kaynakların aşırı tüketilmesi sorunlarıyla baş edebilmenin yanı sıra, sürdürülebilir ekonomik kalkınmanın sağlanması için herkese daha fazla düzgün işler yaratan düşük karbonlu yeşil ekonomiye geçilmesini önermektedir. Son yıllarda yeşil ekonomiye geçişle ilgili dünyadaki gelişmeler Türkiye tarafından da yakından takip edilmektedir. Ayrıca kimseyi geride bırakmadan gerekli istihdam politikalarının oluşturulması, yeşil ekonomiye adil geçişin sağlanmasında kilit bir rol oynayacaktır. Ancak bu politikaların başarısı sosyal ortaklar ve kamu otoriteleri arasında işletilecek sosyal diyaloga bağlı olacaktır. Bu bağlamda bu çalışma, Türkiye'de yeşil ekonomiye adil geçiş için bir takım istihdam politikaları önermeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yeşil Ekonomi, Yeşil İş, Yeşil Beceriler, Düzgün İş, Adil Geçiş.

EMPLOYMENT POLICIES FOR 'JUST TRANSITION' TO GREEN ECONOMY

Abstract

International organisations suggest the transition to a low-carbon green economy that creates more decent jobs for all to tackle climate change and over-exploitation of natural resources and provide sustainable economic development. In recent years, developments on the transition to a green economy in the world are also closely followed by Türkiye. Also, making the required employment policies to leave no one behind will play a key role in ensuring a fair transition to the green economy. However, the success of these policies will substantially depend on the social dialogue between social partners and public authorities. In this context, this study aims to propose some employment policies for a fair transition to a green economy in Türkiye.

Keywords: Green Economy, Green Job, Green Skills, Decent Work, Just Transition

* Prof. Dr., Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, agormus@nku.edu.tr, ORCID No: 0000-0002-6175-5381

Giriş

Bugün dünyanın karşı karşıya olduğu iki büyük zorluk bulunmaktadır. Bunlardan ilki, iklim değişikliği ile mevcut ve gelecek nesillerin yaşam standartlarını tehlikeye atan doğal kaynakların aşırı tüketilmesidir (Evans-Klock, vd., 2009; ILO, 2012a). Bu anlamda ilerleyen yıllarda iklim değişikliği, biyo-çeşitlilik kaybının hızlanması, doğal kaynakların azalması ve çevre kirliliğinin artmasıyla tatlı suya erişimin zorlaşması ve verimli tarım arazi kıtlığının daha da artması beklenmektedir (ILO, 2013). Ayrıca orta ve uzun vadeli iklim değişikliği projeksiyonları, iklim değişikliğinin dünyadaki birçok sektörde ekonomik ve sosyal faaliyetlerde ciddi bozulmalara yol açacağını göstermektedir (Evans-Klock, vd., 2009; ILO, 2012a). Bu çevresel sorunların önüne zamanında geçilmezse, bu durum mevcut ekonomik kalkınmayı ve istihdamı eninde sonunda olumsuz etkileyecektir (ILO, 2013). İkinci zorluk ise, tüm insanlar için insana yakışır düzgün iş koşulları ve daha fazla iş yaratan sürdürülebilir ekonomik kalkınmanın sağlanmasıdır. Bu sorun, kayıt dışı sektörlerde düşük ücretli işlerde istihdam edilen işgücünün sosyal güvencesiz ve yoksulluk içinde yaşayan bölümünü kapsamaktadır. Dolayısıyla birbiriyle ilişkili olan bu iki zorluğun birlikte ele alınması ve acilen düşük karbonlu bir ekonomiye geçilmesi gerektiği öne sürülmektedir (Evans-Klock, vd., 2009; ILO, 2012a).

İlerleyen yıllarda, doğal kaynakların hızla tüketilmesi ve iklim değişikliğiyle başa çıkmak için gerekli önlemler zamanında alınmazsa, başta yoksullar olmak üzere gelecek nesiller için ekonomik büyüme ve insani gelişme beklentileri eninde sonunda düşecektir. Örneğin, kirlilik ve doğal kaynakların (toprak, su, ormanlar ve balıkçılık) aşırı kullanımı maliyetlerde hızlı artışlara yol açacaktır. Diğer taraftan atmosferdeki sera gazı konsantrasyonlarının daha da yükselmesi, çıktı ve toplam verimlilik seviyelerinde ekstra maliyetler yaratacaktır. Bu durum, sonuç olarak ekonomik faaliyetlerin ve yaşam standartlarının önemli ölçüde düşmesine neden olacaktır (ILO ve OECD, 2012). Bu bağlamda, iklim değişikliğinin ekonomi üzerindeki etkilerini tersine çevirmek için “yeşil ekonomiye” geçiş önerilmektedir.

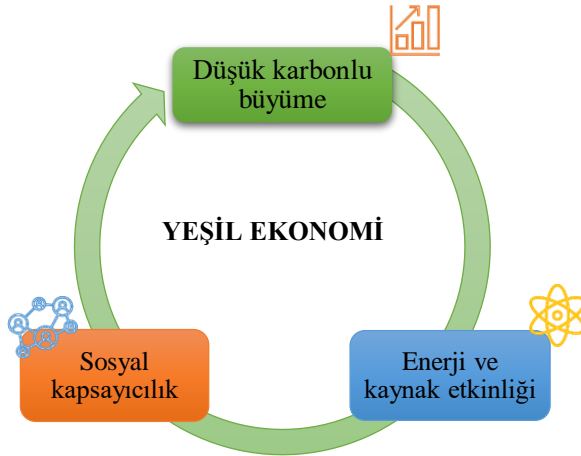
Son yıllarda özellikle gelişmiş ülkelerde ve Avrupa Birliği’nde (AB) yeşil ekonomiye geçilmesiyle ilgili çalışmalar büyük bir ivme kazanmıştır. Bu açıdan yeşil ekonomiye geçişle ilgili gelişmiş ülkelerin geri dönüşüm, çevre ve karbon azaltımı düzenlemelerinden bu ülkelerle ticari ilişkileri olan diğer ülkeler de etkilenecektir. Örneğin 2019’da açıklanan Avrupa Yeşil Mutabakatı (AYM) ile getirilen “Sınırdaki Karbon Düzenlemesi Mekanizması”, AB ile ticari ilişkileri olan bütün ülkeler ve ekonomik aktörleri etkilemektedir. Bu kapsamda Türkiye de dünyadaki yeşil ekonomi ile ilgili gelişmeleri yakından takip etmektedir. Bu çerçevede 2017 yılında

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından “Sıfır Atık Projesi” başlatılmıştır. 22 Nisan 2016 yılında imzalanan Paris Anlaşması, 7 Ekim 2021 yılında onaylanmış ve Türkiye'nin 2053 net sıfır emisyon ve yeşil kalkınma hedefleri açıklanmıştır. Bu açıdan çalışma mevcut literatürü inceleyerek, Türkiye’de yeşil ekonomiye adil bir geçişin sağlanmasına yönelik istihdam politikalarını tartışmayı amaçlamaktadır.

1. Yeşil Ekonomiye Geçiş

Yeşil ekonomi kavramı ilk olarak 1980’lerin sonunda Pearce ve arkadaşları (1989) tarafından “*Blueprint for a Green Economy*” raporunun başlığında ortaya atılmıştır. Ancak yeşil ekonomi kavramı 1990’lar boyunca neredeyse hiç kullanılmamış ve bilimsel literatürde nadiren ele alınmıştır. Bunun nedeni 1980’de ekonomik faaliyetleri çevre ile bütünleştiren ve Dünya Koruma Stratejisi’nde ifade edilen “*sürdürülebilir kalkınma*” kavramıdır (Merino-Saum vd, 2020). Daha sonra 1987 yılında Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu’nun “*Brundtland Raporu*” ile sürdürülebilir kalkınma, ekonomi politikasının temel amacı olarak ilan edilmiştir. Bu raporda sürdürülebilir kalkınma, “*gelecek nesillerin kendi ihtiyaçlarını karşılama imkanlarından ödün vermeden, bugünün ihtiyaçlarını karşılayan kalkınma*” olarak tanımlanmıştır. Buna göre, yatırımlar teşvik edilirken, ekonomik politikalar oluşturulurken ve yaşam standartları geliştirilirken, gelecek nesillerin refahı için çevresel sürdürülebilirlik her zaman göz önünde bulundurulmalıdır (Jacobs, 1991). Ardından 1992’de Rio de Janeiro’da düzenlenen Birleşmiş Milletler (BM) Çevre ve Kalkınma Konferansı’nda Brundtland Raporu’nda tanımlanan sürdürülebilir kalkınma kavramı resmen kabul edilmiştir. Bu anlamda sürdürülebilirliğe giden bir yol olarak düşünülen “*yeşil ekonomi*” fikri 2008 küresel finansal krizin ardından, Dünya Bankası (DB) (2012) ve Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP, 2011) gibi uluslararası kuruluşlar tarafından yeniden gündeme getirilmiştir (Loiseau vd. 2016; Borel-Saladin ve Turok, 2013; Brand, 2012). Bu düşünce, 2012 yılındaki Birleşmiş Milletler (BM) RIO + 20 konferansının ardından Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (DB), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve Dünya Sürdürülebilir Kalkınma İş Konseyi gibi önemli uluslararası örgütlerden de güçlü bir siyasi destek almıştır (Ferguson, 2015; O’Neill ve Gibbs, 2016). Bu açıdan yeşil ekonomiye geçiş, küresel mali krize ve mevcut doğrusal ekonomik modelin neden olduğu çevresel sorunlara karşı olası bir politik çare olarak görülmüş ve hem ekonomik iyileşmeyi hem de gelecekte daha sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi mümkün kılan bir strateji olarak tasvir edilmiştir (Merino-Saum vd, 2020). Ayrıca 2015 Paris Anlaşması’nda belirlenen hedeflere ulaşmada önemli bir unsur olarak kabul edilmektedir (Loiseau vd. 2016). Son olarak, 2020’de yeşil ekonomi tüm dünyayı saran Covid-19 krizinden kurtulmak için yeşil kurtarma çabalarına rehberlik edecek bir model olarak önerilmiştir.

Uluslararası örgütler arasında yeşil ekonominin tanımı üzerinde tam bir uzlaşma olmamasına rağmen, yapılan tanımlar yine de ortak bir zeminde buluşmaktadır. Bu anlamda yeşil ekonomik faaliyetler karbon emisyonlarını ve kirliliği azaltmaya, enerji ve kaynak verimliliğini artırmaya ve biyoçeşitlilik ile ekosistem hizmetlerinin kaybını önlemeye yönelik çözümleri içermektedir. UNEP'in (2011) tanımına göre, yeşil ekonomi çevresel riskleri ve ekolojik kısıtları önemli ölçüde azaltırken, insan refahının ve sosyal eşitliğin artırılmasını sağlamaktadır. Diğer taraftan DB'ye (2012) göre yeşil ekonomik büyümenin, “doğal kaynakların kullanımında etkin, kirlilik ve çevresel etkilerin minimize edilmesi bakımından temiz, doğal tehlikeleri ve fiziksel afetlerin önlenmesinde çevre yönetimi ve doğal sermayenin rolünü dikkate alması bakımından dirençli ve aynı zamanda kapsayıcı olması” gerekmektedir. OECD'nin (2011) tanımına göre yeşil büyüme “ekonomik büyüme sağlanırken, insanın iyiliği ve refahı için gereken doğal kaynakların ve çevresel hizmetlerin sürdürülebilirliğinin güvence altına alınması” olarak tanımlanmaktadır. Özetle, yeşil ekonomi Şekil 1’de gösterildiği gibi, “düşük karbonlu, enerji ve kaynak etkin ve sosyal kapsayıcı bir ekonomik model” olarak düşünülebilir (UNEP, 2011).



Şekil 1. Yeşil Ekonomi Modeli (Şekil yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Yeşil ekonomiye geçiş sürecinde, yeni teknolojik gelişmeleri teşvik eden ekonomi ve inovasyon politikalarıyla uyumlu çevre politikalarına ihtiyaç duyulacaktır. Bu bağlamda, farklı siyasi eğilimler arasında uzlaşmanın sağlanması da genellikle zor olmasının yanı sıra, yeşil ekonomi politikaları (çevre ve inovasyon politikaları) ile işgücü piyasası ve beceri geliştirme politikaları arasında koordinasyon sağlamak, bu konular farklı kurumlar ve bakanlıkları ilgilendirdiği için hiç de kolay değildir (ILO ve OECD, 2012). Bu açıdan, düşük karbonlu ve kaynak etkin bir yeşil ekonomiye başarılı bir

geçiş sağlamak için işgücü piyasasının yeniden şekillendirilmesi ve uygun istihdam politikalarının geliştirilmesi gerekmektedir (Bowen, 2012).

2. Yeşil Ekonomiye Adil Geçiş için İstihdam Politikaları

Yeşil ekonomiye geçişin, hükümetler, iş dünyası, istihdam ve eğitim gibi toplumun her kesimi ve sektörünü ilgilendiren geniş kapsamlı bir çerçevesi bulunmaktadır. Daha yeşil bir ekonomiye geçişte, dönüşümün ölçeği göz önüne alındığında açık iş fırsatları olsa da, aynı zamanda bu dönüşümün ekonomik sektörler arası ve sektör içinde yeniden tahsislere yol açması ve işgücü piyasasını yeniden şekillendirmesi muhtemeldir. Bu yönüyle doğru yönetilmediği takdirde, yeşil ekonomiye geçiş sosyal eşitsizliği, toplumsal huzursuzluğu ve rekabet gücü düşük işletmeleri, endüstrileri ve piyasaları artırma riski de taşımaktadır (Wang ve Lo, 2021). Bu noktada ILO, yeşil ekonomiye geçiş iyi yönetilirse, yoksulluğun ortadan kaldırılması, sosyal adaletin sağlanması ve düzgün işlerin yaratılması için bir fırsat olabileceğini ileri sürmektedir. Bu açıdan düşük karbonlu yeşil ekonomilere geçiş sosyal kapsayıcılığı artıran ve dezavantajlı ve savunmasız grupların ihtiyaçlarını göz önünde bulunduran “*adil bir geçiş*” stratejisini gerekli kılmaktadır (Elliott ve Setyowati, 2020).

Adil geçiş kavramı temel olarak çevre için tehlikeli endüstrilerdeki çalışanlar ve toplum için sosyal koruma programlarının geliştirilmesini vurgulamaktadır (Wang ve Lo, 2021). Bu fikrin kökleri, 1970’lerde ABD işçi hareketinin kirliliğin yoğun olduğu sektörlerde daha sıkı çevresel düzenlemelerin istihdam üzerindeki olumsuz etkilerine ilişkin endişelerine dayanmaktadır (Elliott ve Setyowati, 2020). Ancak kavram 1990’larda ABD’de Petrol, Kimya ve Atom İşçileri Sendikası’nın (OCAW), kitlesel işsizlikle karşı karşıya kalan çalışanların savunmasında daha belirgin hale gelmiştir (Stevis ve Felli, 2015). Bu anlamda OCAW, çevre koruma yasalarının yürürlükten kaldırılması için mücadele etmek yerine, çevrenin ve çalışanların kaderinin iç içe geçtiğini belirterek, adil bir geçişi savunmaya başlamıştır. Bu açıdan yaygın işsizlik karşısında OCAW, çevre dostu bir ekonomide daha fazla iş yaratılabileceğini ileri sürmüş ancak çalışanların yeniden eğitimi ve sosyo-ekonomik yönden desteklenmesine yönelik çalışanlar için bir “*süper fon*” kurulmasını önermiştir. Daha sonra OCAW’ın ABD’deki çevresel adalet gruplarıyla ittifak kurmasıyla adil geçiş nosyonu genişlemiş ve çevreyi koruma ihtiyacının çalışanların ve toplum refahının önüne geçmesini önleyen emek odaklı bir kavram haline gelmiştir (Stevis ve Felli, 2015; Wang ve Lo, 2021).

Çevre karşıtı siyasi kültür nedeniyle ABD’de yeterli ilgiyi göremeyen adil geçiş söylemine iklim aktivistleri ve uluslararası sendikalar sahip çıkmıştır. Bu bağlamda 1992’de BM Rio Konferansı’nda sürdürülebilir kalkınma kavramının ön plana çıkmasıyla, bu tarihten itibaren BM

Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu'nun küresel çevre müzakerelerinde uluslararası sendikalar önemli bir paydaş olarak katılmaya başlamıştır. Bu küresel çevre müzakerelerinde büyük ölçüde uluslararası sendikaların girişimleriyle “yeşil ve düzgün işleri” içeren adil geçiş ilkeleri uluslararası alanda yaygınlık kazanmıştır. 2010'daki BM İklim Değişikliği Konferansı sonuç bildirgesinde adil geçiş ihtiyacı üye ülkeler tarafından da kabul edilmiştir (Stevis ve Felli, 2015; Wang ve Lo, 2021). Adil geçiş aynı zamanda 2012 Rio+20 Yeryüzü Zirvesi sonuç bildirgesinde de yer almış ve Zirve'de işçilerin değişen işgücü piyasası koşullarına uyum sağlamalarına yardımcı olacak programların oluşturulması gerekliliği vurgulanmıştır (Stevis ve Felli, 2015). Bu gelişmelerin ardından, adil geçiş 2013 yılında ILO'nun 102. Uluslararası Çalışma Konferansı'nda kabul edilen “*Adil Geçiş Politika Çerçevesi*” ve 2015'te ILO'nun Adil Geçiş Kılavuz İlkeleri ile küresel olarak tanınmıştır. İklim değişikliğinin azaltılması ve düşük karbon ekonomilerine geçişte kimsenin geride bırakılmamasını sağlamaya odaklanan bu Kılavuz İlkeler, “*herkes için insana yakışır düzgün iş, sosyal içerme ve yoksulluğun ortadan kaldırılması*” ilkelerine dayanmaktadır. Bu temalar, 2015 Paris Anlaşması'nın giriş bölümünde yer alan “*işgücünün adil geçişi ve insana yakışır düzgün ve kaliteli işlerin yaratılması*” taahhüdünde de öne çıkmaktadır (Elliott ve Setyowati, 2020). 2019 yılında AB 2050 yılına kadar karbon emisyonunun sıfırlandığı ve ekonomik kalkınmanın kaynak kullanımına dayanmadığı modern, kaynak-etkin ve rekabetçi bir ekonomi modeline dönüşmeyi hedefleyen AYM'yi kabul etmiştir. AYM'de bu dönüşümün başarılı olması açısından toplum kesimlerinin aktif katılımı ve güveninin önemli olduğu ve geçişin en büyük zorluklarla karşılaşacak bölgeler, sektörler ve çalışanlar için adil ve kapsayıcı olması gerektiğinin altı çizilmektedir. Bu yönüyle AYM, AB'yi adil ve refaha dayalı bir topluma dönüştürmeyi amaçlayan yeni bir büyüme ve geçiş stratejisi olarak düşünülebilir (EC, 2019).

Son olarak 2020'de Avrupa Komisyonu, 2050 yılına kadar yeşil dönüşüm politikalarını desteklemek için “*Adil Geçiş Mekanizması*” (AGM) uygulama planlarını açıklamıştır. Bu doğrultuda 2021-2027 bütçe döneminde, AGM ile kömür veya ısı üretiminde önemli bir paya sahip en savunmasız bölgelere hibe ve doğrudan yatırım şeklinde yaklaşık 100 milyar Avro tutarında mali yardım yapılması planlanmıştır. Bu hibe fonları esas olarak çalışanların profesyonel olarak yeniden eğitilmesinin yanı sıra, en savunmasız bölgelerdeki küçük ve orta ölçekli işletmelerin, (KOBİ) yeni kurulan şirketlerin ve iş kuluçka merkezlerinin desteklenmesi için kullanılacaktır (EC, 2020).

Paris Anlaşması ile öne çıkarılan ve iklim değişikliğine uyum sağlamayı veya sera gazı emisyonlarını azaltmayı amaçlayan yeşil ekonomiye geçiş politikalarının işgücü piyasaları ve istihdam üzerinde önemli etkilerinin olacağı bilinmektedir. Yeşil ekonomiye geçişin işgücü

piyasaları üzerindeki etkileri, yeşil ve düzgün işler yaratılması açısından olumlu olabileceği gibi, düşüşe geçen sektörlerdeki iş kayıpları ve dezavantajlı gruplar açısından bazı olumsuz sonuçlar da doğurabilir. Bu bağlamda yeşil ekonomik büyümenin faydaları paylaşılmasına rağmen, bazı işgücü grupları, haneler ve bölgeler arasında geçiş maliyetlerinin orantısız bir şekilde paylaşılması riski de ortaya çıkabilir. Bütün bunlar, yeşil ekonominin çalışanlar ve toplum üzerindeki olumsuz sonuçlarını hafifletmeye yönelik bir “*adil geçiş stratejisi*” oluşturması için temel gerekçelerdir. Rosemberg’e (2010) göre adil geçiş, yeşil ekonomiye geçişin olumsuz etkilerini ve zorluklarını en aza indirmeyi amaçlayan ve çalışanlar ile ailelerinin faydalanacağı kamu politikası önlemlerini vurgulayan kavramsal bir çerçevedir. Bu açıdan adil geçiş çerçevesi, yeşil ekonomik dönüşüm sürecinde çalışanlar ve ailelerinin dezavantajlarını yansıtan ve bu geçişin olası iş kaybı, anti-demokratik karar süreçleri ve bölgesel veya yerel ekonomik depresyon risklerini azaltmaya yönelik bir politika paketidir (Rosemberg, 2010). Bu anlamda yeşil ekonomiye adil geçiş politikaları, fosil yakıt bağımlısı ülkelerin geleceğe yönelik iklim politikaları ve ekonomik kalkınma planları geliştirmelerine yönelik çağrılarla giderek daha fazla iç içe geçmektedir. Bu çağrılar, geniş bir kamuoyu desteği sağlamayı, fosil yakıt endüstrisinin enerji politikaları üzerindeki hakimiyetini kırmayı, doğrusal ekonomiden yeşil ve döngüsel ekonomiye geçiş sürecini hızlandırmayı ve nihayetinde fosil yakıt ekonomisine bağımlı çalışanların ve toplumların gelecekte karşılaşacakları ciddi ekonomik zorlukları hafifletmeyi amaçlamaktadır (Wang ve Lo, 2021). Bu anlamda adil geçiş kısaca karbon sonrası topluma doğru ilerlemenin adil ve hakkaniyetli bir süreç ile yürütülmesi olarak tanımlanabilir. Bu süreç daha geniş manada etnik köken, gelir, cinsiyet gibi başlıca küresel adalet kaygıları açısından adalet ve hakkaniyet arayışında olmanın yanı sıra, tüm bireyler ve toplumlar için hem adil hem de eşitlikçi bir geçişi sağlayan ilkelerin, araçların ve anlaşmaların geliştirilmesini içermektedir (McCauley ve Heffron, 2018).

ILO ve OECD (2012) sürdürülebilir kalkınma ve yeşil ekonomik büyümeye hızlı ve etkin bir geçişin, sosyal diyalog ile işletilen istihdam ve beceri geliştirme politikaları ile sağlanabileceğinin altını çizmektedir. Bunun için ilk olarak istihdam politikaları yeşil beceri ihtiyacını karşılayacak şekilde geliştirilmelidir. Çünkü yeşil ekonomiye geçiş sürecinde istihdamın sektör içi ve sektörler arası kayması durumunda ihtiyaç duyulacak iş-vasıf gereklerine hazır olmak tartışmasız bir öneme sahiptir. İkinci olarak, geçiş sürecinde yeni yeşil becerilere olan talebin artmasına bağlı olarak istihdam hacmi artışının iş kayıplarından daha fazla olması ve yeni yeşil sektörlerin de insana yakışır düzgün işler yaratması beklenmektedir. Bu anlamda yeşil işler ve insana yakışır düzgün işlerin karşılıklı olarak birbirlerini desteklediği ileri sürülmektedir. Üçüncü olarak, yeşil dönüşümün, çalışanlar ve aileleri için hem yeni fırsatları hem de yeni riskleri beraberinde getirmesi

beklenmektedir. Bu yüzden yeşil ekonomiye adil geçişi güvence altına almak için özellikle işlerini kaybedenlerin sosyal diyalog mekanizmaları ile işletilen yeterli aktif ve pasif istihdam politikaları ile desteklenmesi son derece önemlidir. Böylece yeşil ekonomik yapılanmanın kaçınılmaz maliyetleri, beceri geliştirme ve işgücü piyasası politikaları ile en aza indirilerek eşit bir şekilde paylaşılmış olacaktır. Dördüncü olarak, yeşil ekonominin risklerine karşı adil geçiş ve düzgün iş koşullarının sağlanmasında sosyal diyalog mekanizmalarının işletilmesi ve sendikaların bu süreçte aktif rol almaları gerekmektedir. Son olarak, yeşil işlerin artırılması için son derece kritik olan yeşil girişimciliğin önündeki engellerin kaldırılması tartışmasız bir öneme sahiptir. Bu açıdan, kalıcı istihdamın 2/3'ünden fazlasını sağlayan KOBİ'lerin bilgiye, finansal kaynaklara ve nitelikli işgücüne erişimini kolaylaştıracak politikalar oluşturulmalıdır. Kuşkusuz bu politikaların sayısını artırmak mümkündür, ancak ILO ve OECD tarafından yeşil ekonomiye geçiş için vurgulanan bu beş istihdam politikası öne çıkmaktadır. Bu açıdan bu istihdam politikalarının ayrı ayrı incelenmesi oldukça faydalı olacaktır.

2.1. Yeşil Beceri İhtiyacının Karşlanması

Yeşil ekonomiye geçiş sürecinde yeterli sayıda vasıflı işgücünün bulunması da oldukça önemlidir. Bu anlamda Strietska-Ilina vd. (2011), 40 yeşil iş becerisini incelediği “*Skills for Green Jobs: A Global View*” başlıklı raporda, vasıflı işçi sayısının az olmasının birçok ülke ve sektörde yeşil ekonomiye geçişi engellediğine dikkat çekmektedir. Bunun nedeni ya vasıflı işgücü talebinin hafife alınması ya da beceri geliştirme eğitimlerinin makroekonomi ve yeşil sektörlerle ilişkilendirilememesidir. Halbuki bu çok önemlidir, çünkü düşük vasıflı çalışanlarla ve az sayıda işletmeyle yeşil ekonomiye geçiş ne teknik olarak mümkün olabilir ne de ekonomik olarak sürdürülebilirdir (Strietska-Ilina vd., 2011). Diğer taraftan ekonominin yeşillendirilmesiyle birlikte, mevcut meslek ve işlerin çoğunda ihtiyaç duyulacak ya da talep edilecek görev ve beceri karmalarının değişmesi beklenmektedir. Bu değişiklikler aşağıdaki gibi tanımlanabilir (EMCO, 2010):

- İşgücü piyasasındaki yapısal değişiklikler ve istihdamın hem sektör içinde, hem de sektörler arasında kayması ve yeşil ekonominin talepleri nedeniyle bazı beceriler işe yaramaz hale gelecektir. Örneğin, sayaç okuma hizmetleri, şirketlerin ihtiyaç duyduğu verileri otomatik olarak ileten akıllı ev sayacının yerini alarak işe yaramaz hale gelecektir.
- Mevcut işler için gerekli olan beceriler, mevcut mesleklerin profillerinin değişmesine bağlı olarak daha güçlü yeşil bileşenlere sahip olacaktır. Örneğin, üretimden kaynaklanan karbon emisyonları yeni teknik becerilerin öğrenilmesiyle azaltılabilir.

- Bazı yeni işler ve yeşil beceri talepleri, iklim değişikliğini hafifleten ve adaptasyonu destekleyen yeni yeşil işlere bağlı olarak ortaya çıkacaktır. Örneğin, güneş, rüzgar ve diğer yenilenebilir enerji teknolojilerinin bakım ve destek hizmetleri vb.

Aslında yeşil sektörlerin ihtiyaç duyduğu yeşil beceriler mevcut birçok jenerik beceriden farklı değildir. Ampirik verilere göre, mevcut birçok meslek, yeşil becerileri zaten kendi içinde barındırmaktadır. Bu nedenle, mevcut birçok işin ve mesleğin belirli beceri setleri kazanarak gelişmesi ve yeni iş uygulamalarına uyum sağlaması beklenmektedir (EC, 2012). Bu bağlamda ABD Çalışma Bakanlığı'nın Mesleki Bilgi Ağı'nın (O*NET) mesleğe özgü bilgilerini kullanarak, Vona ve arkadaşları (2015) bir “*Yeşil Genel Beceri*” endeksi oluşturmuştur. Tablo 1’de gösterilen bu endekste, hem mevcut/gelişmiş hem de yeni gelişen işler sınıfında yer alan yeşil mesleklerin çoğunlukla ya yüksek vasıflı profesyoneller (yöneticiler ve mühendisler gibi) ya da düşük vasıflı imalat ve üretim meslekleri (inşaat işçileri veya bakım ve onarım çalışanları gibi) arasında yoğunlaştığı görülmektedir.

	Yeşillik derecesi=1	Yeşillik derecesi 0,5 ve 0,3 arası	Yeşillik derecesi <0,3
Gelişmiş Yeşil Meslekler	<ul style="list-style-type: none"> - Çevre mühendisleri - Çevre bilimi teknisyenleri - Tehlikeli madde söküçüleri 	<ul style="list-style-type: none"> - Havacılık ve uzay mühendisleri - Atmosfer ve Uzay Bilimcileri - Otomotiv uzman teknisyenleri - Çatı ustaları 	<ul style="list-style-type: none"> - İnşaat işçileri - Bakım ve onarım işçileri, - Müfettişler - Pazarlama yöneticileri
Yeni ve Gelişen Yeşil Meslekler	<ul style="list-style-type: none"> - Rüzgar enerjisi mühendisleri - Yakıt hücresi teknisyenleri - Geri dönüşüm koordinatörleri 	<ul style="list-style-type: none"> - Elektrik Mühendisliği - Teknoloji uzmanı, - Biyokimya mühendisleri - Tedarik zinciri yöneticileri - Hassas tarım teknisyenleri 	<ul style="list-style-type: none"> - Geleneksel mühendislik meslekleri - Ulaşım planlamacıları - Uyumluluk yöneticileri

Tablo 1. Yeşillik Derecesine Göre Yeşil Meslek Örnekleri Kaynak: Vona vd. 2015.

Daha sonra, BM Endüstriyel Kalkınma Örgütü (UNIDO) Vona ve arkadaşlarının (2015) yeşil faaliyetlerini tamamlayan ve sürdürülebilir bir toplumda yaşamak, bu toplumu geliştirmek ve desteklemek için gereken bilgi, yetenek, değer ve tutumlardan oluşan bir “*Genel Yeşil Beceri*” endeksi hazırlamıştır (Arthur, 2022):

- **Mühendislik ve teknik beceriler:** Genellikle mühendisler ve teknisyenler tarafından yönetilen teknolojinin tasarımı, inşası ve değerlendirilmesiyle ilgili yeterlilikleri kapsayan zor becerilerdir. Bu beceriler eko binalar, yenilenebilir enerji tasarımı ve enerji tasarrufu sağlayan AR-GE projeleri için gereklidir.
- **Bilimsel beceriler:** Fizik ve biyoloji gibi geniş kapsamlı ve inovasyon faaliyetleri için gerekli olan bilgi birikiminden oluşan yetkinliklerdir. Bu beceriler çoğunlukla değer zincirlerinin her aşamasında ve su, kanalizasyon hizmetleri ve elektrik gibi kamusal hizmet veren kurumlar tarafından talep edilmektedir.
- **Operasyon yönetimi becerileri:** Yeşil faaliyetleri desteklemek için gereken organizasyon yapısındaki değişimle ilgili teknik bilgi birikimini ve yaşam döngüsü yönetimi, yalın üretim ve müşteriler de dahil olmak üzere dış aktörlerle firmanın entegre edilmesini içeren becerilerdir. Bu beceriler örneğin satış mühendisleri, iklim değişikliği analistleri, sürdürülebilirlik uzmanları ve ulaşım planlamacıları için önemlidir.
- **İzleme ve değerlendirme becerileri:** Mühendislik veya fen alanından temelde farklı olan iş faaliyetlerinin teknik kriterlere ve yasal standartlara uyulup uyulmadığını değerlendirmek için gereken becerilerdir. Bu beceriler çevresel uyumluluk müfettişleri, nükleer izleme teknisyenleri, acil durum yönetim direktörleri ve hukuk asistanları tarafından kullanılabilir.

Bu becerilere ek olarak, özellikle tasarım odaklı düşünme, yaratıcılık, uyum sağlama, esneklik ve hatta empati gibi bir dizi sosyal becerinin de sadece yeşil beceriler için değil, Endüstri 4.0 dahil olmak üzere gelecekte giderek daha fazla talep göreceği kabul edilmektedir (Arthur, 2022). Bahsi geçen yeşil ve sosyal becerilerin kazandırılmasında, uygun eğitimler alarak çalışanlarının beceri eksikliklerini gidermek için işverenler desteklenirken, çalışanlar da yeni düzenleyici gereklilikleri (lisanslar ve sertifikalar ve iş sağlığı ve güvenliği gereklilikleri) karşılamaya yönelik becerilerini geliştirme konusunda daha istekli ve duyarlı olması beklenmektedir. Ayrıca, yeşil becerilerini geliştiren çalışanlar, üretim süreçlerini dönüştürmek veya mevcut iş yoğunluğunu artırmak için çalışanlarına daha fazla eğitim fırsatı veren işletmelerde daha iyi kariyer pozisyonlarına ulaşabilecektir (Gaušas, vd., 2012). Bu bağlamda, ILO ve Avrupa Mesleki Eğitimin Geliştirilmesi Merkezi (CEDEFOP) (2011) gelişmekte olan ülkeler için yeşil ekonomiye başarılı bir geçişte gerekli becerileri kazandırmak için bazı politikalar önermiştir (Bowen, 2012):

- Kayıt dışı ekonomideki işverenlerin yeteneklerinin geliştirilmesi ve KOBİ'lerin en çok ihtiyaç duyulan bölgelerdeki yeşil piyasalara yönlendirilmesi,

- Gençlere ve yetişkinlere mikro-finans projeleriyle desteklenen yeşil işletmeler kurmaları için girişimcilik eğitimi ve iş koçluğu eğitimi verilmesi,
- Örgün ve yaygın eğitim kurumlarının, iş dünyası liderlerinin ve yöneticilerin karar verirken, çevre bilincine dikkat etmeleri,
- Yeşil işlerde eğitime katılma konusunda sosyal diyalogun güçlendirilmesi ve üçlü danışma mekanizmalarının kapasitelerinin geliştirilmesi,
- Temel becerileri sağlayan ve becerileri geliştiren örgün eğitim ve öğretim sistemlerinin ve kurumlarının yanı sıra, çıraklık eğitim sistemlerinin ve sivil toplum kuruluşlarının kapasitelerinin geliştirilmesi.

Yeşil dönüşüm sürecinde çok sayıda çalışan, mevcut işlerin yeşillendirilmesinden etkilenecektir. Örneğin, tarım ve inşaat gibi emek yoğun sektörlerin çevresel sürdürülebilirliğe doğru kayması nedeniyle üretim yöntemlerinde önemli değişiklikler olacaktır. Bu değişiklikler, daralan sektörlerden büyüyen yeşil sektörlerle geçişin bir sonucu olarak, beceri uyumsuzluğu sorunlarına yol açabilir. Ancak, bu uyumsuzluklar örgün eğitim, işyeri eğitimi ve mesleki eğitim gibi aktif istihdam politikaları ile aşılabılır (ILO ve OECD, 2012). Bu noktada işyeri eğitimi, beceri stratejisinin kilit bileşeni haline gelecektir. Buna ek olarak, bazı çalışanların yeşil işler sunan diğer sektörlerle geçmesi de gerekebilir. Bu nedenle, çalışanlar yeni yeşil istihdam alanlarında iş bulma şanslarını artırmak için beceri geliştirme ve yeniden eğitim gibi aktif istihdam programlarına ihtiyaç duyacaklardır. Beceri geliştirme ve mesleki değişim süreci, ülkelerin kalkınma aşamaları ve sanayi yapıları gibi faktörlere bağlı olarak değişiklik gösterecektir. Bununla birlikte, beceri stratejisi geliştirilirken şu önemli konular dikkate alınmalıdır (ILO, 2012a):

- **Beceri ve eğitim düzenlemeleri kaynak ve karbon yoğun sektörlerde gerekecektir:** Örneğin, Fransa'da otomobil endüstrisindeki meslekler (örneğin elektrikçiler ve kaynakçılar), rüzgar türbini endüstrisinde iş bulma olasılığını artırmak için becerilerini geliştirmek üzere finanse edilmiştir (Strietska-Ilina, vd., 2011).
- **Yeşil sektörlerle yönelik girişimlerin hedeflenmesi:** Hedeflenen adımların yeni gelişen yeşil sektörlerle doğru genişletilmesi, mesleki profilin çeşitlendirilmesi için yeni talepler yaratacaktır. Örneğin, Brezilya'da biyoyakıt endüstrisinde, Bangladeş, Almanya ve ABD'de yenilenebilir enerji ve çevre endüstrisinde ve Avustralya, Çin, Avrupa ve Güney Afrika'da inşaat sektöründe vasıflı teknisyenler, yöneticiler ve operatörler için beceri açıkları tespit edilmiştir. Rüzgar enerjisi sektöründe kalifiye işçi açığı olduğundan, rüzgar enerjisi sektöründeki işverenler ihtiyaç duyulan yeşil beceri

ihtiyacını karşılamak için diğer sektörlerden çalışanlara bazı eğitimler vererek istihdam etmişlerdir. İspanya’da bir otomobil üreticisi rüzgar enerjisi üreticisine dönüştürülmüş ve sektördeki 6.000’den fazla işçi yeniden eğitilmiştir.

- **Eğitim sistemlerinin yeni teknolojilerin gelişimine ve değişen iş-vasıf gereklerine duyarlı olmasını sağlamak:** Yeşil ekonomiye geçişten dolayı olarak etkilenen işletmelerde ve endüstrilerde beceri ve eğitim ihtiyaçları değişkenlik gösterebilir. Yeşil sektörlerdeki işletmelerin ürettiği mal ve hizmetlere olan talep artarsa, bu durum diğer işletmelerin üretim süreçlerinin de dönüşmesini tetikleyecektir. Böylece eğitim sistemleri değişecek ve gençlerin yeşil sektörlerde bir iş bulabilmesi için uygun eğitim, beceri ve yetkinliklerle donatılmasına katkı sağlanacaktır.

2.2. Yeşil Düzgün İşlerin Yaratılması

İlk olarak 1999 yılında ILO tarafından formüle edilen insana yakışır düzgün iş gündemi, 2005 BM Dünya Zirvesi’nde üye devletler tarafından da onaylanmıştır (ILO, 2023). Bu bağlamda düzgün iş kavramı ilk kez ILO Genel Müdürü Juan Somavia tarafından 1999 yılında 87. Uluslararası Çalışma Konferansında “hakların korunduğu, yeterli sosyal koruma ile birlikte yeterli bir gelir sağlayan üretken iş” olarak tanımlanmıştır. Günümüzde ILO’nun düzgün iş konsepti çalışanlara adil bir gelir, güvenli bir istihdam biçimi ve çalışma koşullarını güvence altına alan, herkes için fırsat eşitliği ve sosyal koruma sağlayan, kişisel gelişim fırsatları ve sosyal entegrasyonu teşvik eden ve çalışanların örgütlenme özgürlüğünün olduğu işleri tanımlanmaktadır (ILO, 2016; ILO, 2023).



Adil gelir



Güvenli çalışma koşulları



Sosyal koruma



Güvenli çalışma biçimi

DÜZGÜN İŞ



Sosyal diyalog



Çalışma hakları ve standartları

Şekil 2. ILO’nun Düzgün İş Konsepti (Şekil yazar tarafından oluşturulmuştur)

ILO’ya göre yeşil işlerin, Şekil 2’de gösterildiği gibi, güvenli çalışma ortamı ve istihdam biçimi, sosyal güvence ve yeterli ücret sunması ve sosyal

diyalogla işletilen uluslararası çalışan haklarına saygılı olması gerekmektedir (ILO, 2012a). Bu açıdan, yeşil işler ile düzgün işler çalışma hakları, istihdamda cinsiyet eşitliği, sosyal güvence, iş güvenliği, sağlık, göç, ücretler, çalışma sürelerinin yanı sıra, örgütlenme ve toplu pazarlık özgürlüğünün de dahil olduğu sosyal diyalog gibi birbirine bağlı unsurlar ile karşılıklı olarak birbirini desteklemektedir (Evans-Klock vd., 2009).

Yeşil ekonomi genellikle sürdürülebilir bir kalkınma ve sağlıklı bir toplum için yeni bir model olarak yorumlandığı için bu ekonomik yaklaşım, sürdürülebilir kalkınmanın sosyal veya ekonomik sürdürülebilirlik gibi yönlerini de içermektedir (Ghisellini vd., 2016). Bu çerçevede 2015'te BM Genel Kurulu'nda üye 193 ülke, 2030 yılına kadar herkesin uyum ve refah içinde yaşamasını sağlarken, dünyayı korumak için UNEP tarafından önerilen 17 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefini kabul etmiştir. Bu hedeflerden 8'incisi direkt olarak "*istikrarlı, kapsayıcı ve sürdürülebilir ekonomik büyümeyi, tam ve üretken istihdamı ve herkes için insana yakışır düzgün işleri desteklemek*" olarak belirlenmiştir. Aynı yıl ILO da insana yakışır düzgün iş ve kapsayıcı büyüme için işin istikrarı ve güvenliği, güvenli çalışma ortamları ve sosyal güvenliği içeren on kriter tanımlamıştır (ILO, 2023). Ayrıca düzgün iş perspektifi, AB'nin "*Sürdürülebilir Kalkınma için 2030 Gündemi*" başlıklı belgesinde formüle edilen sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmanın bir parçası olarak kabul edilmiştir (Sulich ve Sołoducho-Pelc, 2022; ILO, 2023). Diğer taraftan birçok Güneydoğu Asya Uluslar Birliği (ASEAN) ülkeleri bile, temiz ve yenilenebilir enerjiye erişim sağlayan, enerji verimliliğini artıran, rekabet gücünü ve yeşil teknoloji pazarlarını geliştiren ve düzgün işler yaratılmasını destekleyen düşük karbonlu yeşil büyüme paradigmasını benimsemiştir (Toan vd. 2016).

Son yıllarda yeşil ekonominin, dünyanın doğal sermayesini geliştiren ve buna katkıda bulunan veya çevresel kısıtlılığı ve çevresel riskleri azaltan yenilenebilir enerji, düşük karbonlu ulaşım, enerji verimli binalar, temiz teknolojiler, geri dönüşüm, iyileştirilmiş atık yönetimi ve tatlı su temini, sürdürülebilir tarım, ormancılık ve balıkçılık sektörlerine yapılan yatırımlarla önemli ölçüde büyüdüğü görülmektedir (Tulebayeva vd., 2020). Yeşil ekonominin gelişimiyle birlikte, bu sektörlerde çalışan sayısında da hızlı bir artış görülmüş ve hatta bu sektörlerin yarattığı işler "*yeşil işler*" olarak anılmaya başlanmıştır. Bu anlamda, ILO'ya (2016, 2023) göre yeşil işler, ister imalat ve inşaat gibi geleneksel sektörlerde, ister yenilenebilir enerji, enerji verimliliği, geri dönüşüm ve atık yönetimi gibi yeni ortaya çıkan yeşil ekonomi sektörlerinde olsun, çevrenin korunmasına veya restore edilmesine katkıda bulunan düzgün işlerdir. Öte yandan UNEP de ILO'nun bu yeşil iş yaklaşımı çerçevesinde ülkelerin düzgün işler yaratmaya yönelik sürdürülebilir tüketimi ve üretimi geliştiren yeşil yaklaşımları da desteklemektedir (UNEP, 2020).

2.3. Yeşil Ekonomiye Geçiş Maliyetlerinin Adil Paylaşılması

Yeşil ekonomiye adil geçiş, çevreci gruplar ve emek hareketi arasında farklı bakış açıları ile tartışılmaktadır. Bu açıdan çevreci gruplar sürdürülebilir ekolojik sonuçlara duyulan ihtiyacı vurgularken, sendikalar fosil yakıt endüstrisine bağımlı çalışanlar için kaybettikleri işlere eşdeğer, düzgün ve iyi ücretli işler bulunmasını veya yaratılmasını savunmaktadır (Wang ve Lo, 2021). Bunun yanı sıra, yeşil ekonomiye geçişin sosyal diyalog ile işletilmesi, dezavantajlı işletmeler, bölgeler ve sosyal grupları kapsayan adil politikalar ve eğitim programlarının oluşturulması ve güçlü sosyal koruma politikaları ile geçiş maliyetlerinin adil paylaşımı da gereklidir.

Sosyal koruma tedbirleri, hane halklarına ve daha geniş anlamda ekonomiye yönelik ekonomik şokların üstesinden gelebilmek için değerli politika araçlarından biridir. Pasif işgücü piyasası araçları olan işsizlik yardımları ve emeklilik gibi sosyal güvenlik paketleri; sağlık, eğitim, barınma, su ve sanitasyon gibi temel hizmetlere erişimi sağlayan temel gelirler veya transfer türleri sosyal koruma bileşenleri arasında sayılabilir. Bu açıdan sosyal koruma politikaları aynı zamanda yeşil ekonomiye geçişi kolaylaştırabilir ve hatta yeniden eğitim yoluyla gerekli becerilerin kazandırılması halinde iş arayanlara yeni iş fırsatları da yaratabilir. Ayrıca sosyal koruma önlemleri, özellikle yüksek fiyatlar nedeniyle enerji yoksulluğuna karşı, iklim değişikliğinden etkilenen gelişmekte olan ülkelerdeki yoksul insanlara yardım eden önlem paketlerinin önemli bir parçası haline gelebilir (ILO ve OECD, 2012). Özetle gelir desteği ve sosyal koruma, özellikle karbon yoğunluğu yüksek sektörlerde çalışanlara uyum sürecinin dezavantajlarına karşı yardımcı olabilir. Ayrıca, gelir destekleri eğitim gibi diğer tedbirlerle birlikte uygulanırsa, istihdam edilebilirlik artırılabilir ve iş arayanların işgücü piyasasıyla bağlantıları korunarak beceri erozyonları önlenir (ILO, 2012a).

Üretimlerini daha yeşil üretim yöntemlerine kaydıran bazı ekonomilerde kömür madenciliği gibi fosil yakıt sektörlerinde iş kayıplarının yaşanması beklenmektedir. Bu anlamda hedef sektörlerdeki çalışanların daha sürdürülebilir ekonomik kalkınmaya adil geçiş yapmalarını sağlamak için yeniden eğitim ve diğer istihdam hizmetleri ile desteklenmesi gerekecektir. Ayrıca aktif istihdam politikaları istihdam açığının azaltılmasına ve bir işten diğerine geçiş için köprü kurulmasına katkıda bulunabilir (Evans-Klock, vd., 2009). Her ne kadar işletmeler çalışanların becerilerinin yenilenmesini üstlenebilse dahi, kamu istihdam hizmetleri, çalışanların beceri düzeylerinin artırılmasında, işgücünün uygun işlerle başarılı bir şekilde eşleştirilebileceği bölgelere mobilizasyonunda ve iş arayanlar için işgücü piyasası bilgilerinin ücretsiz sağlanmasında kilit bir role sahiptir. Böylece iş arayanların yeni açık iş fırsatlarıyla ilgili bilgi aksaklıkları önlenmiş olacaktır. Diğer taraftan dezavantajlı grupların işgücü

piyasasına entegrasyonunun sağlanması ve özel eğitim ve çaba gerektiren danışmanlık, iş tavsiyeleri, yeniden beceri kazandırma girişimleri gibi kamu istihdam hizmetleri için pro-aktif bir yaklaşım izlenmelidir. Yatırımların istihdam açısından geri dönüşümü ve yeşil politikaların ihtiyaç duyduğu işgücü talebinin karşılanması için aktif istihdam politikalarının tasarlanması ve hedeflenmesi, politikaların gerçek bir iş deneyimine dönüşmesi ve/veya işe alım açısından kritik önem taşımaktadır (EC, 2012).

Mevcut aktif ve pasif istihdam politikalarının uygunluğu, daha kaliteli ve daha fazla iş fırsatının yanı sıra, sosyal içermenin gerçekleştirilmesinde oldukça önemli olabilir. Aktif istihdam politikaları, iş arama yardımı ve mesleki eğitim başta olmak üzere, işgücü ile işgücü piyasası arasındaki ilişkiyi koruyarak ve işlerin sürdürülebilirliğini sağlayarak, işgücü talebini desteklemek veya yeni işlerin yaratılmasına yardımcı olmak gibi farklı amaçlar doğrultusunda uygulanan geniş bir politika yelpazesini içermektedir. İş arama yardımı gibi bazı pasif istihdam politikaları için önemli bir reforma gerek olmasa da, yeşil ekonomiye geçişte bu yardımlar kilit bir rol oynayarak iş arayanlara önemli ölçüde katkı sağlayabilir. Bu anlamda iş arama yardımı, işsizlik ve beceri eksikliği ile mücadelede etkili ve düşük maliyetli bir programdır. Bütün bu aktif ve pasif istihdam hizmetleri ile birlikte, işgücü piyasası kurumlarının imkan ve kapasiteleri artırılırsa, yeşil ekonomideki iş fırsatları ve beceri gereksinimleri konusundaki toplumsal bilinç de artabilir (ILC, 2013). Ancak aktif işgücü piyasası politikaları gibi işgücü piyasası programları aracılığıyla çalışanları yeşil ekonomiye entegre eden kurumlar, çalışma süresinin uzunluğu veya sağlayabilecekleri ücretlerle ilgili kısıtlamalarla karşılaşabilirler. Örneğin bazı programlar kapsamında işyerleri sadece kısa süreli işe yerleştirmeler ve dolayısıyla işsizlik durumlarına sadece geçici çözümler sunabilmektedir. Bu durum, özellikle çoklu ve karmaşık dezavantajlarla karşı karşıya olan ve kısa bir süre içinde yeşil ekonomide tam zamanlı çalışmaya hazırlanmak için ihtiyaç duydukları beceri ve güveni geliştiremeyecek kişiler için yetersiz kalabilir (CEF, 2020).

Eğitim, sosyal güvenliğin yanı sıra, aktif ve pasif istihdam politikaları ve programları, tüm ekonominin ihtiyaç duyduğu yapısal değişiklikleri teşvik etmekle birlikte, sosyal maliyetleri azaltarak ve adil bir maliyet paylaşımı sağlayarak yeşil ekonomiye geçişte çalışanlara ve işverenlere yardımcı olmak için önemli bir rol oynayabilir. Bu politika ve programların işlevleri şunlardır (ILC, 2013; ILO ve OECD, 2012):

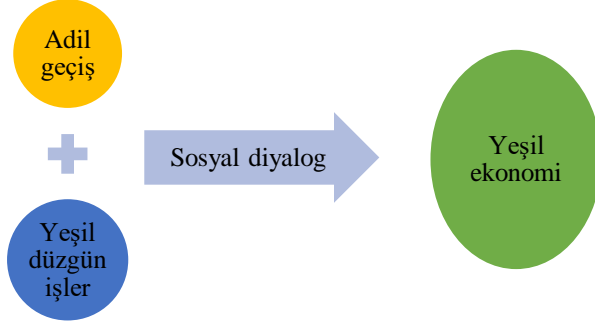
- Yeşil sektörlerdeki işletmelere bazı işçileri elde tutmaları ve/veya yeniden eğitmeleri için destek sağlamak,
- Çalışanların yeni iş fırsatlarıyla eşleştirilmesini kolaylaştırmak için kurumsal danışmanlık ve destek hizmetleri vermek,
- Anketler ve diğer araçlar yoluyla beceri ihtiyaçlarının belirlenmesi,

- İşçiler ve aileleri için işsizlik yardımı gibi gelir destek önlemleri. Bilgi aksaklıklarını en aza indirmek için kamu tarafından sunulan aktif ve pasif istihdam programları hakkında çalışanların bilgilendirilmesi.

İş arama yardımı, iş danışmanlığı, eğitim ve işgücü piyasası bilgisinin geliştirilmesi gibi mevcut aktif istihdam programları çoğunlukla yeterli olabilir. Bu programlar çalışanların işgücü piyasasına uyum kabiliyetini güçlendirebilir, ancak yeşil ekonomi açısından hepsi aynı anda olmayacaktır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde aktif istihdam politikalarının niteliği sınırlıdır ve bu nedenle güçlü işgücü piyasası kurumlarının geliştirilmesine ihtiyaç vardır. Ancak, mevcut programların yeterli olmaması durumunda, bu programlarda bazı reformların yapılması gerekebilir. Örneğin, Doğu Flandre’da bir “sürdürülebilir bina” yetkinlik merkezi geliştiren Belçika, kamu istihdam hizmetleri ve pratik beceri eğitiminin yanı sıra, inşaat sektöründeki talebi karşılamak için yeşil bina becerilerine sahip çalışanları ve mühendisleri eşleştirmektedir (ILC, 2013). Diğer taraftan yerel yönetimler, sosyal girişimlerle birlikte çalışarak dezavantajlı grupların yeşil iş fırsatlarından yararlanmaları için onlara beceri geliştirme eğitimleri düzenleyebilir. Böylece arz ve talep yönlü işgücü politikaları hem sosyal içerme, hem de yeşil ekonomi için işgücü arzı yararına birleştirilebilir. Bu tip yaklaşımlar, sosyal girişimlerle yönlendirme ortaklıkları yoluyla olabileceği gibi, bazı durumlarda yerel yönetimler gelen kişileri yeşil düzgün işlerle eşleştirmek için kendi organlarını da kurabilirler. Örneğin, Hollanda’da Limburg’daki WSP Parkstad, sosyal hizmetler aracılığıyla gelen kişileri bir tekstil ayıklama merkezinde çalışmak üzere eşleştirmektedir (CEF, 2020).

2.4. Yeşil Ekonomiye Adil Geçişte Sendikaların Aktif Rol Üstlenmesi

ILO’nun yeşil iş konseptine göre yeşil işler, uluslararası çalışma haklarına saygı göstermeli ve düzgün iş koşulları sunmalıdır. Ayrıca, yeşil ekonomiye geçiş sürecinde, politikalar ve kurumlar tüm insanlar için adil geçişi garanti etmeli ve sosyal diyalogla işletilen geniş bir mutabakat sağlamalı, iş kanunları ve toplu pazarlık sisteminin gereklilikleri sürekli olarak yerine getirilmelidir (ILO, 2012a). Bu açıdan yeşil ekonomiye geçiş ve çevre koruma politikaları birçok sendika için yeni ilgi alanlarıdır. Bununla birlikte, Şekil 3’te gösterildiği gibi, yeşil ekonomiyi desteklerken, çevreci sendikaların sosyal diyalog yoluyla yeşil ekonomiye adil bir geçişin sağlanması ve insana yakışır yeşil düzgün işlerin yaratılması gibi iki sosyal sorumluluğu bulunmaktadır (Görmüş, 2017).



Şekil 3. Yeşil Ekonomiye Geçişte Sendikaların Sosyal Sorumlulukları
(Şekil yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Aslında iklim değişikliği sendikalar için yeni bir ilgi alanı değildir. Bu anlamda sanayileşmenin ilk yıllarında, sendikacılar sanayileşmeden kaynaklanan hava ve akarsu kirliliğiyle de mücadele etmişlerdir (Räthzel vd., 2010). Son zamanlarda iklim değişikliği ve çevre koruma politikaları birçok sendikanın yeniden gündemine girmiştir. Hatta bazı sendikalar iklim değişikliği ve çevrenin korunması için çevre ağları, konferanslar ve rehberlik gibi bazı etkinlikler düzenlemektedir (Hampton, 2018). Bunun yanı sıra, yukarıda açıklandığı gibi, yeşil ekonomiye adil geçişin sağlanması ve yeşil düzgün işlerin teşvik edilmesi bağlamında ITUC gibi uluslararası sendikal örgütler, ILO ve UNEP ile yakın işbirliği içinde çalışmaktadır (UNEP 2011). Böylece uluslararası sendikal örgütler emek çevreciliğinin temel unsuru olan yeşil ekonomiye adil geçiş güvence altına almaya ve çevre dostu yeşil düzgün işlerin yaratılmasına katkıda bulunmaya çalışmaktadır (Stevis ve Felli, 2015).

Özellikle ekonomilerde ve işyerlerindeki yeşil dönüşüm, farkındalık artışı, düzenleme ve denetimden oluşan bir kombinasyon, kurumsal sosyal sorumlulukla desteklenen toplu pazarlıklar ve iş sözleşmelerindeki haklara ilişkin maddeler aracılığıyla çalışma standartlarının geniş bir alanda uygulanmasının temel itici gücü olabilir (ILO, 2008). Bu anlamda sendikalar eşitsizlikleri gidermek ve insana yakışır düzgün işler yaratmak için yeşil sektördeki işçileri de örgütlemelidir. Ayrıca yeşil sektörlerdeki işletmelerin sendikalaşma sürecine saygı duyması ve sendikaları sosyal ortak olarak görmesi halinde, sendikalar yeşil düzgün işlerin yaratılmasına katkı sağlayabilir. Çünkü sendikal temsil, toplu pazarlık ve grev haklarından yararlanmak insana yakışır düzgün işler için temel koşullar olarak bilinmektedir (ITUC, 2009).

Yeşil sektörlerdeki çalışanlar düşük sendikal yoğunluk veya sendikalaşamama, düşük toplu pazarlık kapsamı, zayıf örgütlenme ve sosyal diyalog nedeniyle daha düşük temsil ve istihdam koruması ile karşı karşıya kalırsa, bu durum yeşil sektörlerdeki çalışanların diğer sektörlerle göre daha

kötü çalışma koşullarına maruz kalmalarına yol açabilir. Daha kaliteli işler ve işyerinde sosyal diyalog açısından sendikalar temsil ve toplu pazarlık kapsamı son derece önemli olmasına rağmen, Zwysen'in (2024) ampirik çalışması yeşil sektörlerde sendikalar yoğunluk ve toplu pazarlık kapsamının daha düşük olmasına bağlı olarak çalışma koşullarının çevre kirliliğine yol açan sektörlerdeki işlerin gerisinde kaldığını göstermektedir. Bu açıdan, yeşil sektörlerde sendikaların düşük kalması ya da engellenmesi, insana yakışır düzgün iş konsepti açısından yeşil işleri belirsiz hale getiren başlıca engellerden biridir (Gaušas vd. 2012). Ancak, yenilenebilir enerji ve türbin imalatından, yenilenebilir enerji cihazlarının montajı ve bakımına kadar, toplu pazarlık kapsamındaki yeşil sektörlerdeki birçok iş, daha iyi çalışma koşullarını beraberinde getirebilir. Bu sayede yeşil ekonomi sektörlerinde yeşil düzgün işler yaratılmış olacaktır. Ancak, atık ve geri dönüşüm gibi yeşil sektörlerde büyüyen diğer işler, işçi sağlığı ve iş güvenliği açısından bazı riskler taşımaktadır (TUC, 2008). Bu açıdan sendikalar yeşil ekonomiye geçiş sürecinin göz ardı edilemeyecek taraflarından biridir. Çünkü sendikalar iyi ücretli kaliteli işler yaratmak, yoksullukla mücadele etmek ve yeşil ekonomiye adil bir geçiş sağlamak için diğer aktörlerden daha fazla sorumluluğa sahiptir. Ancak bu hedefler, sendikaların diğer sosyal aktörlerle birlikte yerine getirmesi gereken bir yükümlülüktür (UNEP ve Sustainlabour, 2008).

2.5. Yeşil Girişimciliğin ve KOBİ'lerin Desteklenmesi

Yeşil ekonomiye geçiş sürecinde yeşil işgücü arzına yönelik politikalarla birlikte, yeterli yeşil işgücü talebinin oluşturulması ve yeşil girişimciliğin desteklenmesi de oldukça önemlidir. Bu noktada yeşil girişimcilik temel olarak sürdürülebilir üretim ve tüketicinin işletmeler düzeyinde uygulanması ve teşvik edilmesi olarak düşünülebilir. Bu anlamda yeşil girişimcilik, işletmelerin daha fazla enerji ve kaynak verimliliği sağlayan, daha az atık üreten, daha az karbon salan ve işletmelerin çevre üzerindeki etkilerini en aza indirmek için çevre kirliliğine yönelik önlemler alan üretim süreçlerine geçmelerini ifade etmektedir. Ayrıca yeşil ekonomiye geçiş sürecinde ve yeşil girişimciliğin desteklenmesinde KOBİ'ler önemli bir role sahiptir (ILC, 2013; ILO ve OECD, 2012).

Yapılan araştırmalar KOBİ'lerin istihdama olan katkılarının büyük ölçekli işletmelere göre, daha yüksek olduğunu göstermektedir. Ortalama bir ülkede toplam sürekli ve tam zamanlı istihdamın yaklaşık 3/2'si 5 ile 250 arasında işçi çalıştıran KOBİ'ler tarafından gerçekleştirilmektedir (Ayyagari vd., 2011). Ayrıca, Avrupa Komisyonu Eurobarometer (2012) araştırması sonuçları, KOBİ'lerin büyük işletmelere göre, daha fazla yeşil iş yarattığını ortaya koymaktadır. Buna göre, 2012 yılında KOBİ'lerdeki tüm işlerin yaklaşık %13'ü yeşil işlerden oluşurken, bu oran büyük işletmelerde yalnızca %3'tür. Ancak, yeşil sektörlerde düzgün işler yaratılması, politik

hedef ve düzenlemelerdeki sürekli değişim, KOBİ'lerin ekonomik dalgalanmalara karşı dayanıksız ve istikrarsız olması ve sendikalaşma sorunları nedeniyle hala belirsizdir. Buna rağmen, bazı KOBİ'lerdeki yenilik hevesi yüksek vasıf gerektiren işlerin kalitesi üzerinde olumlu bir etki oluşturabilir (Gaušas vd., 2012). Yine de KOBİ'lerin yeşil ekonomiye adil geçişlerinin desteklenmesi ve iş fırsatlarından pasif bir şekilde yararlandırılmasının yanı sıra, istihdam dengesinin olumlu ve kapsayıcı olmasının güvence altına alınması, bu süreçte son derece kritik olacaktır. Bu açıdan, KOBİ'lerin bilgiye, yeşil piyasalara, beceri geliştirme programlarına, yeni teknolojilere ve yeşil finansmana nasıl erişebilecekleri konusunda farkındalık düzeylerinin artırılması gerekmektedir. Diğer taraftan KOBİ'lerin ürettiği yeşil mal ve hizmetlerinin pazarlanmasını teşvik etmek amacıyla kamu alımlarında tedarikçi olabilmeleri desteklenmeli ve çevresel düzenlemeler ile AR-GE çalışmaları yapılırken, KOBİ'lerin ihtiyaçları ve kısıtlılıkları göz önünde bulundurulmalıdır. Ayrıca, tedarik zinciri boyunca kooperatifler, işletme birlikleri ve KOBİ'lerin gelişimini ve sürdürülebilirliğini desteklemek oldukça önemli olacaktır (ILC, 2013; ILO ve OECD, 2012).

Tartışma ve Sonuç

Bu çalışmada, yeşil ekonomiye adil geçişin sağlanması için gerekli istihdam politikaları çeşitli ülke olgularıyla birlikte, kavramsal-teorik olarak değerlendirilmeye çalışılmıştır. Yapılan literatür incelemeleri sonucunda, yeşil ekonomiye adil geçiş için iş-vasıf gereklerinin örgün ya da işyerinde eğitim veya yeniden eğitimle karşılanması, yeşil düzgün işlerin yaratılması için gerekli önlemlerin alınması, sosyal koruma ve beceri kazandırma programları ile maliyetlerin adil paylaşılması, geçişin sosyal diyalogla işletilmesi ve bu süreçte sendikaların aktif rol almasının yanı sıra, yeşil girişimciliğin ve KOBİ'lerin teşvik edilmesi istihdam politikaları olarak önerilmiştir.

Üretim süreçlerinin yanı sıra, mal ve hizmetlerin yeniden yapılandırıldığı ve istihdamın şu anda sabit olduğu ancak gelecekte daralması muhtemel olan sektörlerde ihtiyaç duyulan yeşil becerilerin eğitim ve yeniden eğitim programları ile karşılanması yeşil ekonomiye adil geçişin önemli bir bileşenidir. Bu açıdan yeşil yeniden yapılanma sürecinde, özellikle istihdamın kaydığı sektörlerde sadece eğitim ve yeniden eğitim değil, aynı zamanda kariyer gelişimiyle ilgili konulardan oluşan beceri geliştirme de eğitim sürecine eklenmelidir. Beceri geliştirme bağlamında yeşil ekonomiden öncelikli olarak inşaat ve fosil yakıt sektörlerinin etkilenmesi beklenmektedir. Bunun yanı sıra, otomotiv, kimya, dağıtım ve ticaret, mobilya ve non-metal malzemeler sektörlerinin ikincil olarak etkilenmesi muhtemeldir (Strietska-Ilina, vd., 2011). Ayrıca iş kalitesinin

önemli bir boyutunu oluşturan beceri geliştirmenin, istihdam edilebilirliği de artırdığı için yeşil ekonomi üzerinde olumlu bir etkisi bulunmaktadır. Beceri gelişimi çalışanlar açısından doğrudan veya dolaylı olarak daha yüksek ücret ve iş tatmini, daha iyi çalışma koşulları ve kariyer ilerleme fırsatı anlamına gelmektedir. Bu da çalışanların yeşil becerileri ne kadar geliştirilirse, o kadar düzgün işlerde çalışabilecekleri anlamına gelmektedir (EC, 2012).

Yeşil ekonomiye geçişin, işletmelerin ve ekonomik sektörlerin olumsuz dış etkilerini sürdürülebilir düzeyde azaltması ve çevresel olarak sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınmayı teşvik etmesi muhtemeldir. Bu süreçte yeni yeşil işlere olan talebin artmasına bağlı olarak istihdam hacmi artışının iş kayıplarından daha fazla olması ve yeni yeşil sektörlerin de insana yakışır düzgün işler yaratması beklenmektedir (ILO, 2012b; ILO ve OECD, 2012). Yeşil ekonomiye adil geçişin sağlanmasında düzgün işler oldukça önemli olmasına rağmen, özellikle gelişmekte olan ülkelerde tarım, atıkların toplanması ve geri dönüşüm gibi sektörlerde düzgün iş koşullarının yakalanmasında önemli sorunlar yaşandığı rapor edilmektedir. Örneğin Chatham House'un, Enerji, Çevre ve Kaynaklar Programı raporunda gelişmekte olan birçok ülkede, yeşil ve dögüsel ekonomiye geçiş sürecinde kayıt dışı atık toplayıcılar ve geri dönüşüm işlerinde çalışanlar kentsel atıkların toplanması, ayrıştırılması ve geri dönüştürülmesinde önemli bir rol oynamalarına rağmen, bu çalışanların çoğunun tehlikeli çalışma koşulları altında sosyal güvenceden yoksun düşük ücretli işlerde çalıştığı belirtilmektedir (Schröder, 2020). Diğer taraftan İnsan Hakları İzleme Örgütü (2022) raporunda, Türkiye'de tehlikeli işlerde çocuk işçi çalıştırılması yasak olmasına rağmen, plastik geri dönüşüm tesislerinde eğitimden yoksun bırakılmış göçmen ya da mülteci çocuklar çalıştırıldığı bildirilmektedir. Bununla birlikte Upadhyay ve Pahuja, (2010) Hindistan'da biyo-yakıt ve biyo-kütle üretimi sektörlerinde birçok iş yaratmasına rağmen, vasıfsız işgücünün istihdam edildiği bu işlerin zorlu çalışma koşulları ve sadece geçimlik ücret sunduğunu ifade etmektedir. Bu ve benzeri örnekler, özellikle gelişmekte olan ülkelerde ILO'nun altını çizdiği düzgün iş konsepti çerçevesinde yeşil ekonomiye adil geçişin sağlanmasıyla ilgili endişeleri artırmaktadır.

İşgücü piyasasının adil bir geçiş ile yeşil ekonomiye yeniden entegre edilebilmesi ve düşüğe geçen sektörlerde işten çıkarılan tüm işçilerin yaşam standartlarını korumak için aktif ve pasif istihdam programları oldukça önemlidir. Aslında bu, işgücü piyasalarındaki yapısal düzenlemeleri sosyal koruma ile uzlaştırmanın ve çalışanları yeniden istihdam edilebilir hale getirmenin önündeki en büyük engellerden biridir (ILO ve OECD, 2012). Aynı zamanda yerel kalkınma, kayıt dışı ekonomi, mikro ve küçük işletmelerin yanı sıra, yaşlılar, gençler, kadınlar, engelliler, işsizler, düşük vasıflılar ve yoksullar gibi dezavantajlı grupları dikkate alan politikalar ve eğitim programlarının adil bir şekilde yapılması ve uygulanması da bir diğer

zorluktur (UNEP, ILO, IOE ve ITUC, 2008). Diğer taraftan yeşil ekonomiye adil geçişin sağlanması, işçi ve işveren temsilcileri ile hükümet arasında sosyal diyalog ile işletilmesi ve aynı zamanda devletlerin yeşil iş fırsatlarına, işgücünü geleceğe hazırlayacak beceri eğitimlerine ve güçlü sosyal koruma politikalarına yatırım yapmasını gerektirmektedir (Lee, 2022). Bu açıdan sendikalar için yeşil ekonomiye geçişin ilk adımı adil geçiş ve insana yakışır düzgün işler talep etmek olmalıdır. Esasen, sendikaların bu talepleri işçileri yoksulluktan, kötü çalışma koşullarından ve iş güvencesizliğinden korumak için formüle edilmiştir (Räthzel vd. 2010). Bu bağlamda sendikalar, yeşil düzgün işlerin yaratılması ve karbon emisyonlarının ve çevre kirliliğinin azaltılması arasındaki ilişkiyi kuran bir katalizör görevi görmektedir. Aslında sendikasız sektörlerde toplu pazarlığın olmaması nedeniyle yeterli ücret ve düzgün iş koşullarına ulaşmanın düşük bir olasılık olduğu herkes tarafından bilinmektedir. Bu açıdan yeşil ekonomiye adil geçiş ve yeşil düzgün işlerin yaratılması ile çalışma haklarının korunması ancak sendikal temsil yoluyla sağlanabilir (Kojola, 2009).

Önemli bir kaynak tüketicisi ve yeni iş yaratma potansiyeli yüksek olan KOBİ'lerin rolleri, yeşil girişimciliğin teşvik edilmesinin yanı sıra istihdam ve gelir dağılımı açısından yeşil ekonomiye adil geçişin sağlanmasında oldukça belirleyici olacaktır. Her ne kadar büyük ölçekli işletmeler çok daha iyi içsel işgücü piyasalarının yanı sıra, teknik bilgi, finansal kaynak ve teknolojiye erişebilseler de KOBİ'lerin bu kaynaklara erişimi temelde büyük ölçekli işletmeler kadar kolay değildir. Dolayısıyla yeşil girişimciliğin teşvik edilmesinde, KOBİ'lerin sayısının artırılması ve beceri geliştirme programlarına, teknik bilgiye, teknolojiye, finansman kaynaklarına ve yeşil piyasalara erişimin kolaylaştırılması kritik bir önem taşımaktadır. Ayrıca, KOBİ'ler çevresel sürdürülebilirlik açısından çok sayıda zorlukla karşı karşıyadır. Çünkü KOBİ'ler, politika yapımcılar ve tüketiciler tarafından dayatılan yeni çevresel standartları benimsemekte ve teknoloji ve üretim sürecini ilerleterek enerji ve hammadde fiyatlarındaki artışı telafi etmekte daha fazla zorlanmaktadır (ILC, 2013; ILO, 2012a). Öte yandan KOBİ'ler kamu istihdam hizmetleri tarafından sunulan eğitim programları konusunda bilinçli değildir. Bu yüzden yeşil ekonomiye geçişte, başta KOBİ'ler olmak üzere işletmelerin, çalışanlarının becerilerini arttırmak için dış desteklerden yararlanıp yararlanamayacaklarına dikkat etmeleri gerekmektedir. Bu anlamda, özel ders, mentorluk, çıraklık gibi kurum içi gayri resmi eğitimler KOBİ'lerin eğitim programlarına erişimdeki dezavantajlarını telafi etmek için faydalı olabilir (EC, 2012).

Sonuç olarak, bu çalışmada belirtilen istihdam politikaları Türkiye'de yeşil ekonomiye adil geçişin sağlanması için tamamen öneri niteliğinde olup, bu politika önerilerini çeşitlendirmek mümkündür. Bu bağlamda Türkiye'de yeşil ekonomiye geçişin doğru bir şekilde yönetilmesi halinde yoksulluk, işsizlik, sosyal adaletsizlik, toplu pazarlık kapsamı, ücretler ve

çalışma koşullarının iyileştirilmesi gibi kronik sorunlara çözüm üretilebilir. Ancak bu sürecin başarısı ekonomik aktörler ve kamu otoritelerinin sosyal diyalog kanallarını aktif şekilde kullanmalarına bağlı olacaktır. Bu açıdan, bu çalışmanın Türkiye’de yeşil ekonomiye adil geçişle ilgili literatüre zenginlik katacağını, işgücü piyasası politikalarına ve gelecek araştırmalara ilham vereceğini umuyoruz.

Kaynakça

- Arthur, Charles (2022), *What Are Green Skills? United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)*
<https://www.unido.org/stories/what-are-green-skills>.
- Ayyagari, Meghana, Demircuc-Kunt Asli and Maksimovic, Vojislav (2011), “Small vs. Young Firms Across the World – Contribution to Employment, Job Creation, And Growth”, *World Bank Policy Research Paper No. 5631* Washington, DC, World Bank.
- Borel-Saladin, Jacqueline Madeleine and Turok, Ivan Nicholas (2013), “The Green Economy: Incremental Change or Transformation?”, *Environ. Policy Gov.* 23, p. 209–220. <https://doi.org/10.1002/eet.1614>.
- Bowen, Alex (2012), ‘Green’ Growth, ‘Green’ Jobs and Labour Markets. Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper No. 88, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Working Paper No. 76.
- Brand, Ulrich (2012), “Green Economy – The Next Oxymoron?” *GAIA - Ecol. Perspect. Sci. Soc.* 21, p. 28–32. <https://doi.org/10.14512/gaia.21.1.9>.
- Circular Economy Foundation (CEF) (2020), *The Social Economy: A Means for Inclusive and Decent Work in the Circular Economy*. <https://www.circular-economy.com/resources/the-social-economy-a-means-for-inclusive-decent-work-in-the-circular-economy>.
- Elliott, Lorraine and Setyowati, Abidah B. (2020), “Toward a socially just transition to low carbon development: The case of Indonesia”, *Asian Affairs*, 51:4, p. 875-894, <https://doi.org/10.1080/03068374.2020.1835000>.
- European Union Employment Committee (EMCO) (2010), *Towards a Greener Labour Market—the Employment Dimension of Tackling Environmental Challenges*, EMCO Reports, ISSUE 4.
- Evans-Klock, Christine, Poschen, Peter, Sanchez, Ana Belén and Hofmann, Christine (2009), *ILO Green Jobs Initiative and Implications for Skills Development, Future Skill Needs for the Green Economy*, Research Paper, Luxembourg: Publications Office of the European Union, s. 7-17.

- European Commission (EC) (2012), Exploiting the Employment Potential of Green Growth, Strasbourg: Commission Staff Working Document, SWD, 92 Final, s. 1-16.
- European Commission (EC) (2019), The European Green Deal, COM19, 640 final.
- European Commission (EC) (2020), The Just Transition Mechanism: Making Sure No-one is Left Behind, The European Green Deal. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_39.
- Ferguson, Peter (2015), "The Green Economy Agenda: Business As Usual or Transformational Discourse?", *Environmental Politics*, (24), s. 17–37.
- Gaušas, Simonas, with assistance from Caturianas, Dovydas, Jonušauskaitė, Gintarė, Mackonytė, Greta and et al. (2012), Greening of Industries in the EU: Anticipating and Managing the Effects on Quantity and Quality of Jobs, Dublin, Ireland: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Ghisellini, P., Cialani, C., and Ulgiati, S. (2016), "A Review on Circular Economy: The Expected Transition to a Balanced Interplay of Environmental and Economic Systems", *Journal of Cleaner Production*, 114, s. 11–32.
- Görmüş, Ayhan (2017), "Non-unionized Workers in British Green Sectors: Evidence from the Labor Force Survey", *Eurasian Journal of Economics and Finance*, 5(1), 2017, s. 1-15.
- Hampton, Paul (2018), "Trade Unions and Climate Politics: Prisoners of Neoliberalism or Swords of Climate Justice?", *Globalizations*, 15 (4), s. 470-486.
- Human Rights Watch (2022), "Sanki Bizi Zehirliyorlar" Türkiye’de Plastik Geri Dönüşümün Sağlık Üzerine Etkileri. ABD.
- ILO (2008), Employment and Labour Market Implications of Climate Change, Committee on Employment and Social Policy for Debate and Guidance, Geneva, GB.303/ESP/4 303rd Session, s. 1-18.
- ILO (2012a), Working Towards Sustainable Development: Opportunities for Decent Work and Social Inclusion in a Green Economy, Geneva.
- ILO (2012b), Green Jobs Becoming a Reality Progress and Outlook 2012. Geneva.
- ILO (2013), Sustainable Development, Decent Work and Green Jobs, International Labour Conference, Fifth Item on the Agenda, 102nd Session, Geneva: Report V.
- International Labour Conference (ILC) (2013), Sustainable Development, Decent Work and Green Jobs, Fifth Item on the Agenda, 102nd Session, Report V, Geneva.

- ILO and CEDEFOP (2011), *Skills for Green Jobs: A Global View*, ILO, Geneva.
- ILO and OECD (2012), *Sustainable Development, Green Growth and Quality Employment*, Guadalajara: Meeting of G20 Labour and Employment Ministers, s. 1-13.
- ILO (2016), *What Is a Green Job?* https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/sustainable-growth-and-jobs/employment-and-decent-work_en (14.10.2023).
- ILO (2023), *Decent Work in the Circular Economy — An Overview of the Existing Evidence Base*.
- International Trade Union Confederation (ITUC) (2009), *Sustainlabour, Green Jobs and Women Workers Employment, Equity, Equality, Draft Report*, s. 1-16.
- Jacobs, Michael (1991), *The Green Economy: Environment, Sustainable Development and the Politics of the Future*, (London: Pluto Press)
- Kojola, Erik (2009), *Trade Unions and Green Jobs in the Post-Fordist Economy: Just Rhetoric or a Fundamental Shift?* https://etd.ohiolink.edu/pg_10?0::NO:10:P10_ACCESSION_NUM:oberlin1241906474#abstract-files (17.11.2015).
- Lee, Sangji (2022), “Toward a Just Green Economy Transition”, *Field Actions Science Reports*, Special Issue (24), s. 38-43.
- Loiseau, Eleonore, Saikku, Laura, Antikainen, Riina, Droste, Nils, Hansjürgens, Bernd et al. (2016), “Green Economy and Related Concepts: An Overview”, *Journal of Cleaner Production*, 139, s. 361-371,
- McCauley, Darren and Heffron, Raphael (2018), “Just Transition: Integrating Climate, Energy and Environmental Justice”, *Energy Policy*, 119, s. 1-7.
- Merino-Saum, Albert, Clement, Jessica, Wyss, Romano and Baldi, Marta Giulia (2020), “Unpacking the Green Economy Concept: A Quantitative Analysis of 140 Definitions”, *Journal of Cleaner Production*, 242, 118339.
- OECD (2011), *Towards Green Growth, OECD Ministerial Council Meeting on 25-26 May 2011 Chair’s Summary*.
- O’Neill, Kirstie and Gibbs, David (2016), *Rethinking Green Entrepreneurship – Fluid Narratives of the Green Economy*, *Environ. Plan., A* 48, p. 1727–1749.
- Pearce, David W. and Turner, R. Kerry (1989), *Economics of Natural Resources and the Environment*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

- Schröder, Patrick (2020), Promoting a Just Transition to an Inclusive Circular Economy, Chatham House, Energy, Environment and Resources Programme.
- Stavis, Dimitris and Felli, Romain (2015), “Global Labour Unions and Just Transition to a Green Economy, *Int Environ Agreements*, 15, s. 29–43,
- Strietska-Ilina, Olga, Hofmann, Christine, Durán Haro, Mercedes and Jeon, Shinyoung (2011), *Skills for Green Jobs a Global View*, Geneva: Synthesis Report Based on 21 Country Studies, ILO.
- Sulich, Adam and Sołoducho-Pelc, Letycja (2022), “The Circular Economy and the Green Jobs Creation”, *Environmental Science and Pollution Research*, 29 (10), s. 14231–14247.
- The World Bank (2012), *Inclusive Green Growth the Pathway to Sustainable Development*, Washington DC.
- Toan, Pham Khanh, Cuong, Nguyen Duc and Huong, Tran Thi Thu (2016), “Functional Characteristics of Low Carbon Energy Systems and Need for Regional Cooperation in Vietnam”, In: *Investing on low-carbon energy systems*, (Singapore:Springer): 185–214.
- Trades Union Congress (TUC) (2008), *A Green and Fair Future for A Just Transition to a Low-Carbon Economy*, Touch Stone pamphlet 3, London: Trades Union Congress, available at: www.tuc.org.uk/touchstone/Justtransition/greenfuture.pdf.
- Tulebayeva, Nazym, Yergobek, Dimash, Pestunova, Galina, Mottaeva, Angela and Sapakova, Zhansaya (2020), “Green Economy: Waste Management and Recycling Methods”, *E3S Web Conf.*, (159), 01012.
- UNEP, ILO, IOE and ITUC (2008), *Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World Report*, (Washington DC.: Worldwatch Institute).
- UNEP and The International Labour Foundation for Sustainable Development (Sustainlabour) (2008), *Climate Change, Its Consequences on Employment and Trade Union Action: Training Manual for Workers and Trade Unions*, (Nairobi: UN).
- UNEP (2011), *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication - a Synthesis for Policy Makers*, (St. Martin-Bellevue: UNEP).
- UNEP (2020). *Green Jobs - UNEP Factsheet*.
<https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/32281> (14.10.2023).
- Upadhyay, Himani and Pahuja, Neha (2010), *Low-carbon Employment Potential in India: A Climate of Opportunities, Discussion Paper*, New Delhi: Centre for Global Climate Research TERI and Global Climate Framework.

Vona, Francesco, Marin, Giovanni, Consolin, Davide and Poll, David (2015), *Green Skills, NBER Working Paper No. 21116*, (Cambridge US: National Bureau of Economic Research).

Wang, Xinxin and Lo, Kevin (2021), “Just Transition: A Conceptual Review”, *Energy Research and Social Science*, 82 (3), 102291.

Zwysen, Wouter (2024), *Green Transition and Job Quality: Risks for Worker Representation, ETUI Technical Brief*, 2024.02 February.

Extended Abstract

The first of the major challenges facing the world today is climate change and the over-exploitation of natural resources, which jeopardises the living standards of the present and next generations. In this sense, climate change, acceleration of biodiversity loss, depletion of natural resources and increased environmental pollution are expected to further increase access to fresh water and scarcity of productive agricultural land in the coming years. Moreover, medium- and long-term climate change projections indicate that climate change will lead to serious disruptions in economic and social activities in many sectors around the world. If these environmental problems are not tackled in a timely manner, this will eventually have a negative impact on current economic development and employment. The second challenge is to ensure sustainable economic development that creates decent working conditions and more jobs for all people. This challenge includes the portion of the global labour force employed in low-paid jobs in informal sectors, without social security and living in poverty. In this sense, the increase in natural events such as floods, heat waves and decreases in precipitation levels caused by global warming and climate change will inevitably affect the general economy and labour markets by leading to a decrease in natural resources and bio-diversities. In this sense, potential food shortages, deterioration of health conditions, etc. owing to climate change will negatively affect labour supply, while labour demand will decrease due to the decrease in economic activities that will be affected by climate change. Therefore, it is suggested that these two interrelated challenges need to be addressed together and urgently for transition to a low-carbon economy.

In the process of transition to a green economy, environmental policies that are compatible with economic and innovation policies that promote new technological developments will be needed. In this context, it is often difficult to achieve consensus among different political tendencies. Also coordination between green economy policies (environmental and innovation policies) and labour market and skills development policies is not easy as these issues involve different institutions and ministries. In this respect, labour market reshaping and appropriate employment policies are

required to ensure a successful transition to a low-carbon and resource-efficient green economy.

ILO and OECD (2012) underline that a rapid and effective transition to sustainable development and green economic growth can be achieved through employment and skills development policies operated by social dialogue. For this purpose, employment policies should be developed in a way to meet the green work-skill requirements. This is because it is indisputably important to be ready for the work-skill requirements that will be needed in case of intra- and inter-sectoral shifts in employment during the transition to a green economy. Secondly, due to the increasing demand for new green work-skill requirements in the transition process, it is expected that the increase in employment will be higher than job losses and new green sectors will create decent work conditions. In this sense, it is argued that green jobs and decent work mutually support each other. Third, the green transition is expected to bring new opportunities and risks for workers and their families. Therefore, in order to secure a just transition to a green economy, those who lose their jobs should be supported by adequate active and passive employment policies operated by social dialogue mechanisms. Thus, the inevitable costs of green economic restructuring will be minimised and shared equally by skills development and labour market policies. Fourthly, social dialogue mechanisms need to be in place and trade unions need to play an active role in ensuring fair transition and decent working conditions against the risks of the green economy. Finally, it is of indisputable importance to remove the barriers to green entrepreneurship, which is critical for increasing green jobs. In this respect, policies should be established to facilitate the access of small and medium-sized entrepreneurs to information, financial resources, and a qualified labour force. Undoubtedly, it is possible to increase the number of these policies, but these five employment policies are emphasised by ILO and OECD for transition to a green economy.

In recent years, especially in developed countries and the European Union (EU), efforts on the transition to a green economy have gained great momentum. In this respect, recycling, environmental and carbon reduction regulations of developed countries related to the transition to a green economy will affect other countries that have trade relations with these countries. For example, the “*Carbon Border Adjustment Mechanism*” introduced by the “*European Green Deal*” announced in 2019 affects all countries and economic actors that have trade relations with the EU. In this context, Türkiye closely follows these developments related to the green economy in the world. In this context, the “*Zero Waste Project*” was initiated by the Ministry of Environment and Urbanisation in 2017 and Turkey’s 2053 net zero emission and green development targets were announced by signing the Paris Agreement at the UN 76th General Assembly

in 2020. In this respect, the study aims to discuss the employment policies proposed by the ILO and OECD to ensure a fair transition to a green economy in Türkiye.

21. YÜZYILDA ÖZYÖNETİM: KÖKLER, KURAKLIKLAR, UFUKLAR

Gamze YÜCESAN ÖZDEMİR*

Öz

21. yüzyılın ilk çeyreği tamamlanırken hem dünyada hem de neoliberalizmin iş güvencesini, iş güvenliğini, eğitimi ve sağlığı tehdit ve tahrip ettiği bir süreçte, işçi sınıfının söz ve karar hakkına yeniden katılabileceği imkanlar üzerine düşünmek önemlidir. Bu imkanların başında özyönetim deneyimleri gelir. Bu çalışma, farklı tarihsel anlarda ve coğrafyalarda farklı biçimlerde tezahür eden deneyimlerin bıraktıkları kazanımları ve dersleri, bugüne devrettikleri gelecek ufkuyla birlikte ele almayı amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda çalışmada şu sorulara cevap aranmaktadır: Özyönetimin tarihsel kökleri nerede bulunabilir? Özyönetim tartışmalarındaki teorik ve politik farklılıklar nelerdir? Kendi geleceğini yaratacak, kolektif enerjiyi var edecek ve yaşamda inisiyatif alacak özyönetimler nasıl kurulabilir?

Anahtar Kelimeler: Yönetim, Siyaset, Siyasal Katılım, İşçi Sınıfı.

SELF-MANAGEMENT IN THE 21ST CENTURY: ROOTS, DROUGHTS, HORIZONS

Abstract

As the first quarter of the 21st century draws to a close, it is important to reflect on the possibilities for the working class to regain a voice and decision-making power, both in the world and in a period when neoliberalism threatens and destroys job security, job security, education and health. One of these possibilities is the experience of self-management. This study aims to examine the achievements and lessons left behind by these experiences, which have manifested themselves in different forms in different historical moments and geographies, together with the future horizon they have handed over to the present. To this end, the study seeks to answer the following questions: Where can the historical roots of self-government be found? What are the theoretical and political differences in the self-government debates? How can self-governments be established that will create their own future, generate collective energy and take the initiative in life?

Keywords: Management, Politic, Political Participation, Working-class.

* Prof. Dr., Ankara Üniversitesi, İletişim Fakültesi, yucesangamze@gmail.com, ORCID: 0000-0003-0156-7463.

Giriş

21. yüzyılın ilk çeyreği tamamlanırken hem dünyada hem de Türkiye’de işçi sınıfının toplumsal ve siyasal yönetim süreçlerinin büyük ölçüde dışına itildiği tartışılıyor. Hakim ekonomik, siyasal ve kurumsal örgütlenmeler işçi sınıfını siyasal katılımdan uzaklaştırıyor. Neoliberal dönemde toplumsal yaşamın her alanında baskı artarken sömürü, borçlanma ve yabancılaşma da derinleşmektedir. Kapitalizmin iş güvencesini, iş güvenliğini, eğitimi ve sağlığı tehdit ve tahrip ettiği bir süreçte, işçi sınıfının söz ve karar hakkına yeniden katılabileceği imkanlar üzerine düşünmek önemlidir.

Bu imkanların başında özyönetim deneyimleri gelir. Özyönetim tarihsel süreçlerde daima önemli tecrübeler şeklinde ortaya çıkmıştır. Mahalle meclisleri, konseyler, komiteler, forumlar bunun en önemli örnekleridir. Özyönetimin en yüksek aşaması olarak sovyetler, ülke yönetiminin inşa edildiği birimlerdir. En asgari düzeyde ise sendikaların işyeri sendika temsilcilikleri belirtilebilir (Cohen, 2021). Özyönetim işyerlerinde olabildiği gibi mahallelerde ve farklı yaşam alanlarında da örgütlenebilir. Bu deneyimler işçi sınıfının karar alma süreçlerine dahil olmasını ve hem kendisinin hem toplumun geleceği üzerinde denetimini cesaretlendirmiştir. Özyönetim temsiliyetin, söz hakkının ve kolektif hakların savunusunu toplumun kılcal damarlarında var eder. Egemen kapitalist üretim ilişkilerinin eleştirisini ortaya koyarken aynı zamanda onun alternatifini de gösterebilen gerçekliklerdir. Bu çalışma, farklı tarihsel anlarda ve coğrafyalarda farklı biçimlerde tezahür eden deneyimlerin bıraktıkları kazanımları ve dersleri, bugüne devrettikleri gelecek ufkuyla birlikte ele almayı amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda çalışmada şu sorulara cevap aranmaktadır: Özyönetimin tarihsel kökleri nerede bulunabilir? Özyönetim tartışmalarındaki teorik ve politik farklılıklar nelerdir? Kendi geleceğini yaratacak, kolektif enerjiyi var edecek ve yaşamda inisiyatif alacak özyönetimler nasıl kurulabilir?

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde özyönetimin tarihsel kökleri ve geçmişi ele alınmaktadır. Tarihsel süreç içinde meclis, komite ve konsey gibi özyönetim deneyimlerindeki ortak özelliklere ışık tutulmaktadır. İkinci bölümde 1990’lardan 2010’lara kadar özyönetim deneyimlerinin teorik ve politik yönelimleri değerlendirilmektedir. Bu yıllarda neoliberalizme karşı ortaya çıkan yatay, lidersiz, merkezsiz forum ve konsey yapılanmalarına eleştirel bir yaklaşım geliştirilmektedir. Bu çerçevede söz konusu tartışmalar teorik ve politik kuraklıklar olarak ele alınmaktadır. Son bölümde ise 2010’lardan bugüne yükselen yeni itiraz ve örgütlenmeler incelenmektedir. Son yıllarda ortaya çıkan özyönetim arayışlarının öznelere, örgütlenme formları ve siyasal talepleri tartışmaya açılmaktadır. Bu bölümde özyönetimin gelenekten geleceğe birikimleri 21. yüzyılın yeni imkanlarıyla tartışılmakta, bu birikim ve imkanlar ufuklar olarak adlandırılmaktadır.

1. Özyönetimin Tarihsel Kökleri

Tarihin değişik uğraklarında ve dünyanın farklı coğrafyalarında özyönetim deneyimleriyle hem işyerleri hem de toplumsal yaşam yaratıcı ve yapıcı pratiklere sahne olmuştur. 1871 Paris Komününden 1917 Bolşevik Devrimine, 1920'ler ve 1970'lerde İtalya'ya, 1980'lerde Polonya'ya, 1990'larda Hindistan'a, Venezuela'ya, 2000'lerde Arjantin'e kadar uzanan tecrübelerden bahsetmek mümkündür (Ness ve Azzenelli, 2021). Dolayısıyla 19. yüzyıldan 21. yüzyıla kadar konseyler, meclisler ve komiteler işçiler tarafından yenilenen ve sürekli canlanan örgütlenme formları olmuştur.¹

Bu tartışmaların 20. yüzyıldaki tarihsel başlangıcı olarak Sovyetler'e ve Lenin'e, ardından fabrika konseyleri ve Gramsci'ye değinilebilir. İşçi sınıfı özyönetiminin kritik başlangıç noktası sovyetlerdir. Sovyetler 1905 Devrimi sonrası kurulur. Hem işçi temsilcileri hem de asker temsilcileri sovyetleri vardır. Bir süre sonra köylü temsilcileri sovyetleri de ortaya çıkar. Birçok şehirde işçi ve asker temsilcileri sovyetleri birlikte toplanmaktadırlar. Sovyetler doğrudan doğruya fabrikadaki işçilere ve kırlardaki köylülere dayanmaktadır (Anweiler, 1990). 1917 Devrimi'nin hazırlayıcısı ve "bütün iktidar sovyetlere" sözüyle devrimin yürütücüsüdürler. Lenin sovyetler için "işçi iktidarının çekirdeği" tanımını yapar. Ve işçilere şöyle seslenir: "Unutmayın ki şimdi siz kendiniz devletin dümeninin başındasınız. Siz kendiniz birleşip devletin bütün işlerini kendi elinize almazsanız size kimse yardım etmez. Bundan böyle, sizin sovyetleriniz devlet otoritesinin organlarıdır, tam yetki sahibi yasama organlarıdır" (2009: 253).

1917-1921 yılları arasında Rusya'daki fabrika komiteleri deneyimi de oldukça öğreticidir (Briton, 1990; Siriani, 1990). İşçilerin büyük bir ayaklanmayla ve grev dalgasıyla gerçekleştirdikleri 1917 Şubat devrimi Rusya'da işçi sınıfını yeni bir süreçle karşı karşıya bırakmıştır: işçi denetimi. Şubat Devrimini izleyen günlerde ülkenin bütün büyük sanayi merkezlerinde fabrika komitelerinin kurulmasıyla işçi denetimi gündeme gelmiştir. O günlerde yaygınlaşan işçi, köylü ve asker sovyetleri burjuva hükümete karşı siyasal bir odak iken, fabrika komiteleri de fabrikalarda iktisadi alana bir müdahale olarak görülebilir. Bu dönemde işverenlerin devrimi sabote etmek için işyerlerini kapatmaları ve on binlerce işçiyi işten çıkarmaları yaygın bir hal almıştır. Lenin ve Bolşevikler fabrika komiteleri, sovyetler ve sendikalar aracılığıyla "işçi denetimi" sloganını, Ekim'e giden süreçte işçiler açısından yaşamsal öneme sahip bir slogan olarak sahiplenmişlerdir. Ekim Devriminin ardından, iktidarın ele geçirilmesi ve üretim araçlarının kamulaştırılması

¹ İşçi konseyleri Batı Avrupa reform modelleri olarak da öne çıkmıştır. Örneğin İsveç örneği buna işaret eder. İşyerinde işçilere katılımcı modellerle yönetimde yer verilir. İşçi kooperatiflerinden bazılarında da süreç içinde kapitalist yönelimleri ve kapitalist işletme sistemlerini benimseyenler olmuştur. Bu yazı çerçevesindeki deneyimler, kapitalist işleyişe eklenilen değil, bu işleyişe alternatif potansiyelleri daha görünür olanlardır.

sonrasında Bolşevikler için temel sorulardan biri üretimde kararları kimin vereceği olmuş ve üretim süreçlerinde işçi denetiminin sağlanması hedeflenmiştir. İşçi denetimi ile amaçlanan, sermayenin kurduğu otoriter ilişkilerin sonlandırılması ve işçi sınıfının üretim noktasındaki egemenliğinin kurulmasıdır. İkinci olarak ise “iktidarı almak” hem toplumu hem de üretimi yönetmek anlamına gelmektedir. İşçi denetimini gerçekleştirecek yöntem ise fabrika komiteleri olarak belirlenmiş ve onlara denetim yetkisi verilmiştir. Bu komiteler hem işçi denetiminde hem de sosyalist devlete karşı sorumlu olmuşlardır. Fabrika komitelerinin yönetimi yalnızca kendi işyerleriyle sınırlıdır. Bu sınırlı bakış açısı ise sanayide dağınıklığa ve karışıklığa yol açmış ve ekonominin bütünsel değerlendirmesinde sorunlar yaratmıştır. Dağınıklık ve karışıklığa karşı bu süreci yönetebilmek için Yüksek Ekonomi Konseyi (*Vesenka*) kurulmuş, fabrika komiteleri de sendikalara bağlanmıştır. Bu düzenlemeler ile merkezi ve yerel organlar işçi denetim mekanizmaları olarak komitelerin yerini almıştır.

Fabrika komitelerinin ardından fabrika konseyleri deneyimleri gündeme gelmiştir. Gramsci, 1917 Devriminin de etkisiyle, fabrika konseyleri üzerinde önemle durmuş ve İtalya’da sovyetler pratiği benzeri bir konsey deneyiminin uygulanabilirliğini ve bunun yollarını tartışmıştır. İtalya’da 1919-1920 yılları *İki Kızıl Yıl* olarak anılır ve fabrika konseyleri deneyiminin gücünün görüldüğü yıllardır. Bu yıllarda İtalya’da sanayi ve tarımda yapılan binlerce greve milyonlarca işçi katılmıştır. Gramsci (1971) *Hapishane Defterleri*’nde, konseylerde “Sokratçı sorgulama yöntemiyle” işçilerin öz saygılarını kazanmalarının ve deneyimleri üzerine düşünerek somut ve pratik bir bilinç kazanmalarının önemini vurgular. Gramsci’ye göre konseyler işçilerin kendi etkinliklerinin özgül bir örgütlenme biçimidir. “İyi ve yararlı biçimde üretmek için iş birliği içinde olmanın ve dayanışmanın” örgütü olarak konseylerde kardeşlik ve sevgi bağları çoğalmakta, böylece işçiler arasında dayanışma da artmaktadır.

Politikleşmiş işyerleri de tarihsel köklerde önemli yer tutmaktadır. Fabrika işgal eylemleri kimi zaman tek bir fabrikada görülmekte, kimi zamansa birçok fabrikaya yayılarak bir harekete dönüşmektedir. Tarihsel süreç içerisinde, çeşitli ülkelerde büyük fabrika işgal dalgaları görülmüştür. Bunların en önemlileri, 1920 yılında İtalya’da, 1936 yılında Fransa’da ve 1968 yılında bir kez daha Fransa’da patlak veren fabrika işgal hareketleridir (Gürler, 2023).

Fabrika işgal eylemleri, kapitalist mülkiyet ve çalışma ilişkilerine bir müdahaledir. İşçiler fabrika işgal eylemlerine çok çeşitli gerekçelerle başvurabilirler (Tuckman, 2021). Gerekçeleri bazen ücrete ve çalışma koşullarına ilişkin taleplerini işverene duyurabilmek, bazense çalıştıkları fabrikaların kapanmasını önlemek olabilir. İşçiler bazen, makro ölçekte veya işletme ölçeğinde yaşanan kriz nedeniyle kapanan fabrikalarını işgal ederek

tekrar üretime başlarlar. Bu tarz fabrikalara işçi özyönetimi adı da verilmektedir (Southgate, 2021).

İşyerlerinde özyönetim için “işgal fabrikaları” kavramı da kullanılmaktadır (Meyer ve Chaves, 2009) Sahte iflaslarla fabrikaları kapatan işverenlere karşı, işçilerin bu kapanan fabrikaları tekrar üretim yapar hale getirmesidir. Andres Ruggeri (2021), işgal fabrikaları demek yerine “geri kazanılmış fabrikalar” demeyi yeğlemektedir. Kapitalizmle birlikte üretim araçlarına sahip olanların, ücretli emeği tahakkümü altına aldığı üretim tarzında, mülkiyet ilişkilerini bir nevi yıkararak işçilerin zaten kendilerine ait olması gereken üretim merkezlerini tekrar ele geçirmesi, geri kazanma olarak adlandırılmaktadır.

Burjuva sosyal bilimleri üretim noktasını iktisadi yapının parçası olarak görmekte ve teknik bir örgütlenme şeklinde ele almaktadır. Üretim noktası iktisadi yapının ana unsuruyken siyasal ve ideolojik alanlar ise bunun dışındadır. Bu yaklaşımın temeli kapitalizmde iktisadi ve siyasal olan arasındaki ikilik ve ayırmda yatmaktadır (Wood, 2008). İktisadi alan her türlü politik belirlenimden ve mücadeleden –yani siyasetten- bağımsız teknik-teknokratik bir alan olarak kurulmaktadır. Oysa kapitalist toplumsal yapı bu iki alanın tarihte hiç olmadığı kadar birbirine bağlandığı bir yapısal nitelik arz eder. İktisadi alanın teknik bir üretim örgütlenmesi olarak görülmesi ve siyasetin iktisadi alan dışında yürütülmesi gerekliliğinin sürekli tekrarlanması, üretim noktasında üretilen artı-değeri ve onun politik niteliğini gizler. Buna göre işçi sınıfı haklar ve talepler için mücadelesini verecekse bunun yeri işyeri dışındaki alanlardır. İşyerinin ve üretimin bilgisi tekniktir ve sermayenin tekelinde olmalıdır.

Oysa işyeri yalnızca malların ve hizmetlerin üretildiği teknik bir alan değildir, siyasetin, siyasal aygıtların ve toplumsal ilişkilerin de üretildiği ve yeniden üretildiği politik bir alandır. Politikleşmiş işyeriyle birlikte işçiler üretim noktasında da söz sahibi olurlar (Southgate, 2021). İşyerlerindeki özyönetim deneyimlerini bu anlamda sermayeye terkedilmesi beklenen alana bir müdahale olarak görülebilir.

İşyerlerinin yanı sıra mahalleler de özyönetim pratiklerinin hayata geçtiği alanlardır. Buralarda özyönetim doğrudan doğruya merkezi bir siyasal iktidar organına dayanmayan, halkın kendi yaşam alanıyla ilgili sorunları tartışarak ortak bir sonuca varabilme deneyiminin bir organı ve ifadesidir. Her mahallede halk komiteleri kurularak sorunların envanterinin çıkarılması önerisi Gramsci’de (1971) de önemli bir yer tutar.

Tüm bu deneyimler üzerinden özyönetimlerin temel ve ortak özelliklerini incelemek mümkündür. İlk olarak bu tür yapılar tabandan gelen mücadelenin örgütsel ihtiyaçlarına anında cevap vererek ortaya çıkmışlardır (Cohen, 2021). Gerçek yakıcı sorunlar ve gerçek talepler özyönetim süreçlerinde paylaşılmakta ve ortaklaşmaktadır.

İkinci olarak doğrudan demokrasiye dayanmaktadırlar. Kitlesel toplantılar, tartışmalar herkesin sürece katılmasını sağlar. Bu anlar, işyerinde patronu, burjuva siyasetinde parti başkanlarını dinleyenlerin sessizliğinin kırıldığı zaman ve mekanlar olarak ortaya çıkmaktadır. Tüm katılanlar aynı ölçüde içinde yer alıp söz almasalar bile süreç öğretici ve cesaretlendirici olmaktadır (Tuckman, 2021). Egemen siyasetin tek taraflı, iknaya dayalı ve hiyerarşik yapısı sarsılmaktadır. Bu deneyimler, sınıfın kolektif söz söyleme iradesini kolektif politik eylemliliğe tahvil edebilecek aracı siyasal formlar olarak belirirler.

Üçüncü olarak kolektif varoluş kavramı belirleyicidir. Her tarih ve coğrafyada ekonomik, siyasal ve ideolojik baskı esas itibariyle insanın kolektif varoluşunu yok eder. Bu nedenle bu baskıyı geriletecek, ortadan kaldıracak tek yöntem sınıfın kolektif varoluşunu üretebileceği çabayı mümkün kılmaktır. Bu çabayı mümkün kılan yer ve zaman ise sınıfın özyönetim deneyimleridir (Ruggeri, 2021).

Dördüncü olarak özyönetimler kolektif özneleşme sürecidir. Toplumsal sınıflar kolektif hareket yeteneğine kavuştukça özne niteliği kazanabilirler. Komiteler, konseyler, meclisler emekçilerin konuştuğu, ürettiği ve geleceğe sahip çıktığı yapılar olarak ortaya çıkmaktadır (Ness ve Azzelini, 2021). Sınıfın kendi sözünü söyleyebileceği ve nesne konumundan kurtulup özneleşeceği deneyimlerdir.

Beşinci olarak sınıfın öz güveninin onarılmasında özyönetim deneyimleri kritiktir. Üretimin yönetilmesi ve bölüşülmesi konusunda özyönetimler, kendi çevresinden başlayarak tüm topluma öz güven ve özlemlerinin ete kemiğe bürünmesi anlamında gelecek güvencesi verir (Fişek, 1970). Kolektif yaşamın sadece duyurulması değil şeffaf biçimde katılım süreçleriyle alenileştirilmesi, yani tüm toplumun bilgisine ve giderek katılımına açık hale getirilmesi emekçiler için önemli bir deneyimdir.

1.1. Özyönetimin Türkiye'deki Kökleri

Türkiye işçi sınıfı tarihinde 1960'lar ve 1970'lerde dünyadaki örneklerine benzer çeşitli özyönetim deneyimleri bulunmaktadır. Bu deneyimlerin önemli bir kısmı maden işçilerine aittir. Alpagut, Aşkale ve Yeni Çeltik deneyimleri, özyönetim konusunda önemli örneklerdir.

Alpagut İşçi Özyönetimi

1969 yılında Anadolu'da Çorum'un Alpagut köyünde yaklaşık 800 kişi Linyit işletmesini 35 güne yakın yönettiler.² Onlar, Alpagut'ta özyönetimi gerçekleştirenler, civar köylerde yaşayan ve çalışmak için madenden başka toprak, tarım gibi olanağı olmayan, bu olanakları ellerinden alınanlardır.

² Alpagut deneyimi için bkz. Fişek, 1970; Narin, 2013, 2014.

Tarımsal arazilere el konulmasıyla topraksızlaştırılan köylüler zorunlu olarak işçileşmeyle karşı karşıyadılar. Orman ürünleri kaçakçılığı gibi alternatif geçim olanaklarının da sınırlandırılmasıyla madencilik çok kısa sürede mülksüzleştirilerek tarımdan koparılan eski köylü hanelerin ana geçim kaynağı haline gelir. İşçi istihdamında her haneden yetişkin bir erkeğin işe alınmasına öncelik verildiğinden 1970'lere gelirken üç köydeki (Alpagut, Tutuş, Çiftlik) yetişkin erkeklerin neredeyse tamamı madende çalışmaktadır.

Bu köylerden gelen işçiler 13 Haziran 1969'da yönetimi ele geçirdiler. Alpagut Linyit İşletmesinde ücretler düşüktü, çalışma güvenliği yoktu, iş kazaları ve meslek hastalıkları yaygındı. İşçiler aylardır yaptıkları grevlerden sonuç alamamışlar, iki aydan fazladır ücretleri ödenmemişti. Linyit'te çalışmaktan başka bir geçim kaynakları yoktu. 1969 yılında yaklaşık 800 işçi bir forum düzenlediler. Forumdan yönetimi ele geçirme kararı çıktı.

35 günlük özyönetim deneyiminde işçiler işçi genel kurulu ve işçi konseyinden oluşan iki kademeli bir yönetim yapısı kurdular. Üretime katılan tüm işçilerin oluşturduğu işçi genel kurulu, üretimi yönetmek, satışı düzenlemek ve kontrol etmek gibi yürütme işlerini üstlenen bir işçi konseyi seçti. İşletmenin eski yönetiminden memur ve muhasebecileri kendilerine bağladılar. Diğer yöneticilerin işlerine son vererek onların görev ve yetkilerini işçi konseyine devrettiler.

İşçi konseyi kömürün üretimini ve satışını üstlendi. Üretimde çalışma ve dinlenme saatlerini düzene bağladı, çalışma disiplini oluşturdu, yeni iş bölümü düzenlemeleri yaptı. Bu süreçte ODTÜ'den gelen mühendisler de denetimlerde bulundular.

Onlar özyönetimin toplumsal meşruiyetini yarattılar. İşçilerin kurduğu satış kurulu, işçilerin inisiyatifini işyerinden satış alanına doğru genişledi. Alpagut'ta üretilen kömür daha önce devlet işletmelerinden özel işletmelere doğru torpil ve yandaşlıkla dağıtılır, sıra köy halkına hatta köy okullarına hiç gelmezdi. Oysa işçi yönetimiyle köy okullarına öncelik verildi. Bu da özyönetimin toplumsal meşruiyetini hız kazandırdı.

Satış miktarı ve satışlardan elde edilen gelirler kadar harcamaların da açık bir dökümü yapıldı. Yolsuzluğun, karaborsanın ve fahiş fiyatın kaldırılması da halk içinde meşruiyeti büyüttü. Civar köylerde oturan ailelerin ve yakınların özyönetime desteği giderek arttı. Babası, kardeşi, eşi madende çalışan köylüler de destek verdiler.

İşçi yönetiminin kökleşmesi bu yönetimi sona erdirmeye sürecini hızlandırdı. İlk başlarda işçilerin beceremeyeceğini düşünerek hareketsiz kalan yetkililer harekete geçtiler. Vali, İçişleri Bakanlığı'na giderek madenin devralınması için incelemelerde bulunulmasını talep etti. 16 Temmuz 1969 akşamı, Ankara'dan getirilen Jandarma Birliği ocakları ele geçirip işçi

yönetimini sona erdirdi. 35 günlük işçi konseyi ve işçi yönetimi deneyimi tarihe önemli bir nottur.

Onlar ve Alpagut öz örgütlülüğün, konsey yönetiminin, işçilerin söz ve karar hakkının bir anıdır. “Bir kayan yıldız gibi, görünür ve kaybolur” (Fişek, 1970).

Yeni Çelttek: Madenden Bölgeye İşçi Özyönetimi

Bir başka önemli tarihsel deneyim de Yeni Çelttek direnişidir.³ 1976-1980 tarihleri arasında Yeraltı Maden-İş sendikasının öncülüğünde konseylere dayalı bir örgütlenmedir bu. Konseyler hem işyerini hem bölgeyi etkidiler. Yeni Çelttek direnişinde 1980’de başlayıp 33 gün süren bir özyönetim deneyimi de yaşandı. 800 kadar işçi yaklaşık 33 gün boyunca işçi özyönetimini hayata geçirdiler.

Amasya’nın Suluova ilçesinde bulunan Yeni Çelttek Maden İşletmesi bölgedeki şeker fabrikası için gerekli kömürü üretmektedir. Böylelikle maden işletmesi ve şeker fabrikası, madencinin, köylünün, küspeyi-pancarı kamyona yükleyen yabacıların, kamyoncuların ve bölge halkının tüm kaderini belirlemektedir.

Bölgedeki sendika işveren yanlısıydı. Bu koşullarda Yeraltı Maden-İş sendikası Yeni Çelttek’te örgütlenmeye başladı. Mücadelenin içinde sendikalaştı ve toplu sözleşmelerde hak sahibi oldu. Bu sadece madenciler için değil yabacılar ve şeker pancarı üreticisi köylüler için de önemli bir gelişmeydi.

“Konseyler” formunda örgütlenme süreci yaşandı. Her biri 20-25 işçiden oluşan, işçilerin söz ve karar haklarının olduğu konseyler, işyerinin örgütlenmesinde ve yönetiminde, toplu iş sözleşmelerinin taslaklarının hazırlanmasında, toplu iş sözleşmelerinin uygulanmasında, işçi sağlığı ve iş güvenliğinin sağlanmasında aktif rol aldılar. Konseyler işe alımlarda da söz sahibiydi. İşçi ihtiyacı olduğunda özyönetim, köy komitelerine ve bölgedeki derneklere haber gönderirdi. Komite ve dernekler işe en çok ihtiyacı olanı belirlerdi.

İşçi Konseylerinin yanı sıra İşletme İşyeri Konseyleri de söz ve yetki sahibi olmaya imkan verdi. İşletme İşyeri Konseyleri işveren ve işçi temsilcilerinden oluşmaktaydı. Bu konseyler toplu sözleşmelerde kabul edilmişti. İşletme İşyeri Konseyleri işyerinin sevk ve idaresinde işçileri de sürece dahil etmekteydi

“Ortak mücadele komiteleri” formunda örgütlenme de deneyimlendi. Yeni Çelttek direnişinde bölge emekçileriyle birliktelik kuruldu. Bölgede yer alan diğer emekçilerin de örgütlendiği bölgesel bir mücadele zemini yaratıldı. Kuşkusuz bu noktada bölgedeki siyasal örgütlenmelerin ve demokratik kitle

³ Yeni Çelttek deneyimi için bkz. Gümüş, 2023; Bütün, 2015; Narin, 2013.

örgütlenmelerinin oldukça büyük payı vardı. Bölgede Devrimci Yol hareketinin varlığı ve gücü oldukça belirleyiciydi. Ayrıca bölge halkının kaderinin birbirine çok bağı olması da belirleyiciydi. Şeker fabrikasına pancar satan köylüler, pancarı traktörden fabrikaya indiren yabacılar, şeker fabrikasına kömür sağlayan Yeni Çeltek işçileri, ısınmak için kömüre ihtiyaç duyan bölge halkı. Tüm bu bağlar Yeni Çeltek direnişinin bölgeyi sarmasına imkan verdi.

1980'e geldiğinde Yeni Çeltek işletmesinde uyuşmazlıkla sonuçlanan toplu sözleşmeler karşısında ocakların zarar ettiği gerekçesiyle şirket yönetimi ocakları kapattığını açıkladı. Bunun üzerine grevin yetmeyeceğini görerek 26 Nisan 1980'de işletmeyi işgal eden işçiler üretimi sürdürdüler.

Özyönetim günlerinde üretimin ve hesapların şeffağça planlanması, sürecin üretimden dağıtım ve satışa doğru genişlemesi işletmenin dışını da etkiledi. Kömürün satış ve pazarlaması halkla birlikte yapıldı. Köylerde karaborsa ortadan kaldırıldı. Yakacak sorunu çözüldü. Kömür doğrudan işletmeden halka dağıtıldı.

Özyönetim günlerinde tüm hayat yeniden kuruldu. Katılımcı doğasıyla ve kamuya kendini açan yapısıyla çember genişler, özyönetimin toplumsal meşruiyeti arttı. İşçilerin kendi öz güvenine ve öz gücüne sahip çıkması maden dışındaki köy komiteleri ve işçi derneklerine de örnek oldu. Böylece özyönetim devam ettikçe madendeki komiteler ile köy komiteleri, yaba işçilerinin dernekleri, öğretmen örgütleri (TÖBDER), köy dernekleri arasında her alanda dayanışma ilişkileri genişledi.

Özyönetimin son günlerinde valilik ve bakanlık yetkilileri, işçi servis araçları ve kömür kamyonlarına el koydu, işletmenin telefonlarını kesti. Sendika bu yüzden 29 Mayıs'ta greve başladı. Yeni Çeltek Maden İşletmesindeki grev ve hayatın yeniden örgütlenmesi 12 Eylül 1980 darbesiyle bastırıldı.

2. Özyönetim Tartışmalarında Teorik ve Politik Kuraklıklar

Özyönetimin tarihsel birikimini ve köklerini inceledikten sonra tarihte yol alınırca, 1990'ların sonu ve 2000'li yıllarda dünya genelinde neoliberalizme karşı yükselen itirazlarla karşı karşıya gelmek kaçınılmazdır. Yükselen itirazlar çeşitli toplumsal muhalefet hareketlerini ortaya çıkarmıştır. Bu hareketler forumlar, konseyler, komiteler ve meclisler şeklinde örgütlenmişlerdir. Bu muhalefet hareketleri belirli bir süre ciddi bir heyecan ve beklenti yaratsa da, yıllar içerisinde onların örgütlü bir süreklilik sergileyememeli ve siyasal iktidarlara ciddi bir alternatif üretmemeleri tartışma konusu olmuştur. Söz konusu bu oluşumlarda postyapısalcılığın, post-Marksizmin ve posmodernizmin teorik ve politik olarak hakim rengi oluşturduğunu söylemek mümkündür. İlk olarak bu deneyimler

incelenecektir. Ardından ise bu deneyimlerdeki teorik ve politik kuraklıklara değinilecektir.

1990'ların ikinci yarısından itibaren toplumsal hareketler dünya genelinde ağlar oluşturmaya ve neoliberal hegemonyaya karşı alternatif stratejiler aramaya başladı. 1999'da Seattle'da sendikacılar, çevreciler, sivil toplum örgütleri bir araya gelerek geniş bir koalisyon oluşturdular ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)'nün toplantılarını bloke ettiler. Seattle'ın ardından bir protesto dalgası gelişti ve 2001 yılının başında Dünya Sosyal Forumu (DSF) örgütlendi. Bu forum hem protesto hem de alternatiflerin tartışıldığı bir platform olarak şekillendi. 2001 yılından 2010 yılına kadar, DSF üzerinde on binlerce toplumsal hareket, sivil toplum kuruluşu ve sendika bir araya gelip ortak tartışmalar yürüttü ve ortak eylem planları geliştirdi (Santos, 2006; Yıldırım, 2020).

DSF'nin ardından, 2010'larda tüm dünyada alternatif arayışlar yükselmiş ve siyasal gündeme damga vurmuştur. Bu açıdan İspanya'da Öfkeliiler, ABD'de İşgal Et hareketleri, Kuzey Afrika'da Arap Baharı, Yunanistan'da Syriza ve Türkiye'de Haziran Direnişi gibi eylemler bu dönemin en önemli örnekleri olmuştur.

Latin Amerika'da ise 1990'larda gelişen direnişler, 2000'lerdeki sürekli kriz ortamında daha da artmaya ve genişlemeye başlamıştır. Başta Arjantin, Brezilya ve Uruguay gibi ülkelerde görünür olan toplumsal hareketler, neoliberalizme alternatif olarak halkın taleplerini ön plana çıkaran bir mücadele pratiğine dönüşmüştür.⁴ Bu pratikler ve talepler halk komiteleri, uluslararası dayanışma ağları, işgal fabrikaları, halk kooperatifleri biçiminde her ülkenin kendi özgün koşulları doğrultusunda şekillenmiştir (Özbudun vd., 2005). Bu deneyimler, halkın kendi sorunlarının çözümünü parlamento yerine özyönetimde geliştiren oluşumlar halini almıştır (Petras ve Veltmeyer, 2007).

1990'ların sonu ve 2000'li yılların başında Avrupa'da, Latin Amerika'da ve ABD'de ortaya çıkan itirazlar ve özyönetim deneyimlerine ilham veren kuşkusuz yeni toplumsal hareketlerdir. Bu hareketlerin yeni olarak nitelendirilmesi hem odaklandıkları konuların hem de öznelinin eski hareketlerden farklı oluşudur (Tilly, 2008; Scott, 1990; Melucci, 1989). İşçi sınıfı mücadelesine göre daha geniş alanlarda mücadele veren bu yeni hareketler ortak olanı kuracak teorik ve pratik yeni değerler geliştirmişlerdir. Bu açıdan 19. yüzyılın işçi sınıfı merkezli, kitlesel, iktidar talebi içeren bütünlüklü hareketlerinden farklı olarak; belirli alanlara özgü sorun odaklı

⁴ Bu noktada Venezuela ve Chavez deneyimine özel bir not düşmek gerekmektedir. Venezuela'da Hugo Chavez önderliğinde başlatılan "Bolivarcı Devrim", bölgesel ölçekte ABD'nin müdahaleci tutumuna karşı anti-empyalist bir hattın yaratılmasını, ulusal ölçekte ise yıllarca dışlanan emekçi halk için katılımcı, özyönetime dayalı demokratik mekanizmaların geliştirilmesini ve refahın toplumun geniş kesimine yayılmasını içeren bütünlüklü bir süreci ifade ediyordu (Mert, 2005). Bu yönleriyle farklı bir yerde durmaktadır.

eylemler ve talepler içeren, parçalı ve yatay örgütlenen kolektiviteler şeklinde ortaya çıkmışlardır. Bu anlamda oldukça heterojen öğeler içeren yeni hareketler kent hareketleri, çevre hareketleri, etnik tanınma temelli hareketler, kadın ve eşcinsel hareketleri, ırkçılık karşıtı hareketler gibi çeşitli içeriklerde ve farklı formlarda hayat bulmaktadır (Kaderoğlu Bulut, 2021: 43).

1990'ların sonu ve 2000'li yıllarında dünya üzerindeki forum ve komite deneyimlerinde bir baskın yaklaşım da müştereklerdir. Müşterekler ortak, yaygın ve halka açık olarak tanımlanmaktadır (Adaman vd., 2017; Dardot ve Laval, 2018). İnsanlarının aktif katılımıyla gerçekleşen ortaklaşma eylemlerine ve ilişkilerine işaret etmektedir. Neoliberalizmde kentsel ve doğal ortak varlıkların sermaye birikimine dahil edilmesi ve suyun, ormanların ve kentsel mekanların sermayeye transferine karşı bir itiraz olarak yükselmiştir. Bu anlamda doğal müşterekler (hava, su, dereler, orman, tarım arazileri, otlaklar, deniz, kıyıları, tohumlar vb.), kentsel müşterekler (meydanlar, parklar, yollar vb.) ve sosyal ve kültürel müşterekler (sanat, bilgi, bilim, kültür, dil, tarihi eserler, internet vb.) olarak tanımlanmaktadır. Üretim, kullanım, paylaşım ve kararların alınmasında ortaklıklar taşıyan varlıklardır. Müşterekler çok katmanlı ve çok boyutludur, hem herkesin hem de hiç kimsenin olana işaret ederler.

Neoliberalizme karşı yükselen özyönetim deneyimlerinde, onlara ilham veren toplumsal hareketlerde ve müştereklerde postmodernist, postyapısalcı ve post-Marksist yaklaşımlar hakim olmuştur. Bu yaklaşımlar sınıfsal analizden uzaklaşarak geliştirdikleri analiz çerçeveleriyle teorik ve politik bir kuraklığa yol açmışlardır. Bu kapsamda daha önceki özyönetim deneyimlerinden sınıfa, toplumsal özneye, örgütlenme sürecine ve siyasal ufka dönük değerlendirmeleriyle uzaklaşmaktadırlar.⁵

Bu yaklaşımlara göre özyönetim süreçlerinin öznesi toplumsal sınıflar değildir. Bu çerçevedeki ilk sorun alanı, üretim ilişkileri içinde yer alış ile toplumsal-siyasal düzlemde tutum alış arasındaki ilişki sorunudur (Özüğürlü, 2002). Bu noktada sınıf kuramına ekonomik belirlemecilik eleştirisi yöneltilir. İkinci sorun alanı, sınıfsal olan ve olmayan ya da doğrudan doğruya emek-sermaye çelişkisinden kaynaklanmayan toplumsal çelişkilerle sınıf çelişkisi arasındaki ilişkilerin nasıl ele alınacağıdır. Bu noktada sınıf kuramına sınıf indirgemeciliği eleştirisi getirilir. Üçüncü sorun alanı, sınıf mücadelesi ile toplumsal değişim arasındaki ilişkiye dairedir ve merkezinde işçi sınıfının dönüştürücü kapasitesini sorgulayan özcülük eleştirisi yer alır

Söz konusu yaklaşımlarda etnisite, toplumsal cinsiyet ve kimliklerle şekillenen bir “ötekiler” kavrayışı hakimdir. Toplum içindeki farklı konumlanışları adlandırmak için “ezilenler”, “madunlar”, “sınıf-altı”,

⁵ Buradaki tartışmaya temel oluşturan kaynaklar Laclau ve Mouffe (2017), Hardt ve Negri (2004), Holloway (2015), Bonefeld vd. (2017), Kioupioulos ve Katsambekis (2016).

“prekarya”, “kent paryaları”, “tehlikeli sınıflar” gibi çeşitli kavramlar dolaşıma sokulmaktadır (Wackuant, 2022; Standing, 2014; Spivak, 2023). Politik özneler artık bir sınıf içinde konumlanmış özneler değil, ırk, toplumsal cinsiyet ve etnisite gibi farklı özellikleriyle tanımlanan karmaşık kolektif öznelerdir. Bu karmaşık özneler de söylem aracılığıyla kurulmaktadır. Dolayısıyla, toplumsal ve tarihsel gelişmeler/olaylar arasında bir nedensellik ve zorunluluk kurmak, “büyük anlatılar inşa etmek” artık mümkün değildir. Negri’nin (2006: 64) ifadesiyle “direniş artık fabrika işçisinin direnişi değildir; toplumsal düzeye yayılmış, üretken emeğin yenilik ve taşkınlığına, üretici öznelerin otonom elbirliğine, biyopolitik tahakkümün ötesinde kurucu güçler geliştirmeye dayanan yepyeni bir direniştir.”

Neoliberalizme karşı yükselen itirazlarda ortaya çıkan forum, konsey gibi oluşumlarda “farklılıklar ile yan yana durma” fikri öne çıkmaktadır. Bireyler kültürel, etik ve etnik varoluşları ile özyönetim alanındadırlar. Farklılıklarla yan yana durma, toplumsal ayrışmanın sınıfsal karakterini görmezden gelmekte ve toplumsal ayrışmayı kültürel kategoriler ve kimlikler içerisinde yeniden dağıtmaktadır. Bu siyaset kavrayışı bireysel haklar, radikal demokrasi, insan hakları, kimlikler, kültürler ve etnisiteler üzerinde yükselmektedir. Üretim ve bölüşüm ilişkilerinin tarihsel ve yapısal nitelikleri göz ardı edilerek sürdürülen bir “farklılıklar siyaseti” ortaklıklara dayalı özyönetim oluşturabilme kapasitesini yok etme potansiyeli taşımaktadır. Bu süreçte muhalefetin odağı bölüşüm ve örgütlenme gibi sorunlardan kimlik ve kültür üzerine kurulu bir kamusalığa kayma eğilimi içermektedir.

Özyönetim deneyimlerinde “yataylık”, “merkezsizlik” ve “lidersizlik” vurgusu çok belirgindir. Katı, dikey ve hiyerarşik modellerin karşısına çıkan merkezsiz, birbirinden uzaklaşan, hiyerarşik olmayan, yatay örgütlenme tarzlarına köksaplar ya da rizomlar olarak da adlandırılmaktadır (Deleuze ve Guattari, 2005). Küresel neoliberal politikalar, finansallaşma, post-fordist üretime ve dijital teknoloji ile dönüşen zaman ve mekan birlikte değerlendirildiğinde, örgüt formlarında dönemin ruhuna uygun paralel, enformel, esnek, dağınık, yatay ve gevşek yapılar vurgulanmaktadır.

Bu özyönetim deneyimlerinde öne çıkan siyasal ufuk ise burjuva sivil toplum alanı içerisine yayılan pazarlıklar ve müzakereler alanı olarak kavranmaktadır. Verilen mücadele ve yükseltile talepler temel olarak ahlaki ve etikdir (Laclau ve Mouffe, 2017). Bu da özyönetim hedefinin ve yönünün belirsizleşmesine ve sadece “yaşanabilir bir kapitalizm” ile sınırlı kalmasına zemin yaratma tehdidini oluşturmaktadır.

3. Özyönetim Deneyimlerinde Ufuklar

Son dönem, özellikle 2010’lu yılların ardından, neoliberalizmin içinde bulunduğu siyasal ve iktisadi kriz daha ağırlaşmakta ve derinleşmektedir. Finansallaşma ve metalaşma süreçleri bir yandan emekçileri her geçen gün

zorlaşan güvencesiz ve geleceksiz çalışma ve yaşam koşullarına tabi kılmaktadır. Diğer yandan ise toplumun büyük çoğunluğu için ciddi bir proleterleşme ve yeniden proleterleşme süreci yaşanmaktadır. Bu krizi 90'lar ve 2000'lerin ilk yıllarındaki özyönetim pratiklerinin formları ve talepleri ile karşılamak mümkün görünmemektedir. Özellikle 2008 küresel krizi ve ardından tüm dünyada gelişen sağ popülist ve otoriter dalga, bu hareketlerin ve örgüt formlarının etkisinin gerilemesine ve kapsadıkları toplumsal kesimlerin dağılmasına neden olmuştur. Bu süreçte bir yandan da sınıf karakteri daha belirgin fakat siyasal arayış içinde olan yeni itiraz ve mücadeleler gündeme gelmiştir.

21. yüzyılda özyönetim tartışmalarındaki teorik ve politik kuraklık olarak tanımlanan etkinin karşısına bu deneyimlerin sınıfsal karakterini öne çıkaran bir tartışmayı koymak önemlidir. 2010'lu yılların ardından tüm dünyada yükselen itiraz ve eylemlerin sınıfsal karakterini incelemek, özyönetim geleneğinin birikimini geleceğe taşımak için anlamlı olacaktır. İlk olarak özyönetimlerin öznelere, ardından talepleri ve örgütlenme formları, son olarak da siyasal ufukları tartışmaya açılacaktır.

2010'lar sonrası hem dünyada hem de Türkiye'de emekçilerin kendi taleplerini görünür kılmaya çalıştığı dönemlerdir. Türkiye'de SEKA Direnişi, Tekel Direnişi, Metal Direnişi gibi örnekler yeni yüzyılda derinleşen ekonomik ve siyasal krize karşı yükselen mücadelelerdir (Kamiloğlu, 2017). Özellikle 2022 yılının başında işçi eylemleri uzun süreli ekonomik buhran koşullarında çoğunlukla örgütsüz, işyeri tabanlı ve ücret odaklı gelişmiştir (Yücesan-Özdemir, 2023). Fransa'da sarı yelekliler gündelik hayatın sınıf karakterini öne çıkaran bir eylemlilik sürecini göstermişlerdir (Paye, 2019). Bu direnişlerin önemi özyönetimsel süreçlere kapı açacak itiraz ve alternatifleri barındırmasındadır.

Son dönem forum, komite gibi örgütlenmelerin öznesi neoliberal dönemin proleterleştirdiği ve yeniden proleterleştirdiği kesimlerdir. Genişleyen taban "ortalamanın ortaklığı"nda buluşanlardır. Son dönem örgütlenme içinde olmaya çabalayanlar bir gerçekliğin altını çizmektedirler: ortalamanın kolektifliği (Özügurlu, 2018). Toplumsal muhalefetin gündeminde ise emekçilerin taleplerinin yeri artmaktadır: güvenceli iş, insan onuruna yakışır çalışma koşulları, yaşanabilir ücretler, kabul edilebilir çalışma saatleri, eğitim ve sağlığa erişim.

Son dönemde, toplumsal gündemlerin yanı sıra örgütlenme formları da yeniden düşünülmektedir. Özyönetimi sadece kendinden menkul tılsımı olan bir yataylık, hiyerarşisizlik kavramları içinde değil, kapitalizmle gerçek biçimde yüzleşerek, geleceğin toplumuna yönelik geçişi düşünerek değerlendirmek önemlidir. Son dönemde, yataylığa, lidersizliğe yapılan vurgu bizzat bu yaklaşımların kendi teorisyenleri tarafından da sorgulanmaktadır. Örneğin Hardt ve Negri (2019: 13-14) farklı konuşmalarında bu kavramların

artık tartışılması gerektiğini söylemekte ve eklemektedir: “Yatay örgütlenmeyi fetişleştirme pahasına dikey örgütlenme tarzlarını kovmak ve kalıcı toplumsal yapılara duyulan ihtiyacı görmezden gelmek korkunç bir hatadır.”

Proleterleşme süreci üzerinde yükselen yerel ve tabandan gelen özyönetim deneyimlerini dijital teknolojiler, yeni sınıf bileşimleri ve toplumsal üretimin yeni örgütlenişiyle birlikte değerlendirmek de süreci zenginleştirmektedir (Fuchs, 2021; Chandler ve Fuchs, 2021). Üretimin yeni örgütlenişiyle ortaya çıkan yeni sınıf bileşimleri, özyönetimlerin içeriği, kapsamı ve yürütülmesi gibi alanlarda olanaklar açmaktadır. Bu süreçte dijital teknolojiler ve paylaşım imkanları da özyönetimlerin kuruluşunun, işleyişinin ve demokratik niteliğinin geliştirilmesinde yeni ufuklar sunmaktadır.

Son dönemde özyönetimin siyasal ufku, proleterleşen öznelere sınıfsal talepleriyle birlikte kapitalizmin ufkunu zorlama potansiyeli taşımaktadır. Toplumsal üretim ve bölüşüm süreçleri ve bunların yönetimi gibi konularda özyönetim deneyimleri kapitalist sınırlılıkları aşacak bir kolektifliğe ve doğrudan yönetime kapı aralayabilir. Dolayısıyla bu yöntemlerdeki kendiliğindenlik, kolektif irade, karşı hegemonya ve sınıf bilinci gibi kavramlar ve kavrayışlar stratejilerin merkezinde olacak şekilde yeniden düşünülmelidir.

Genel olarak bakıldığında toplumsal öznenin, taleplerin ve siyasal ufkun dönüşümündeki ortaklık, “sınıfsal cevher” kavramıyla açıklanabilir. Özyönetim tartışmasını gelenekten geleceğe taşıyacak vurgu sınıfsallıktır. Post-kuramların yarattığı teorik ve politik kuraklık “sınıfsal cevheri”n işlenmesiyle terkedilebilir. Sınıfsal cevher kavramı Kadir Cangızbay’ın (2003: 108) “toplumsal cevher” kavramından esinlenmektedir. Cangızbay toplumsal cevheri “yaratıcı etkinliğin organik biçimde örgütlenmesi” olarak kavrar. Buradan hareketle sınıfsal cevher, işçi sınıfının toplumsal üretiminde, yönetiminde ve geleceğinde kurucu özne olma çabasının işlenmesidir. 21. yüzyılın özyönetimleri, sınıfsal cevheri ortaya çıkaracak politik ve pratik çabalar üzerinde yükselmelidir.

Sonuç: Gelenekten Geleceğe

Bu çalışma, özyönetim deneyimlerini gelenekten geleceğe taşımayı ve tartışmayı amaçladı. Son yıllarda hem dünya genelinde hem Türkiye özelinde güvencesiz ve geleceksiz çalışma koşulları, yoğun işsizlik, neoliberal politikalar işçi sınıfını siyasal ve toplumsal alandan dışlarken, onu çok daha itaatkar ve güçsüz bir konuma itmektedir. Bu noktada, işçiler arası dayanışma, güven ve kolektif özneleşmeyi var edebilmek, sınıfın kendi öz saygısını ve direnme noktalarını/pratiklerini güçlendirecek özyönetimle mümkündür.

Gelenekten geleceğe aktarılacak özyönetimin öznesi toplumsal sınıflardır. Sınıf, kapitalist üretim ilişkilerini hem açıklama hem de onu aşma

gücüne sahip bir analitik kategori ve tarihsel öznedir. 21. yüzyılın özyönetim deneyimleri kapitalist ilişkilerin sınıfsal karakterine dayandığı ve bu karakteri politikleştirdiği ölçüde etkili ve kapsayıcı olacaktır.

Gelenekten geleceğe aktarılabak özyönetimin siyasal talep ve itirazları, işçilerin ekonomik, siyasal ve toplumsal talepleri ve hedefleri doğrultusunda şekillenmelidir. Genelleşmiş proleterleşme süreçleri işçi sınıfının taleplerini toplumun temel talepleri haline getirmiştir. Dolayısıyla üretimin yönetilmesi ve bölüşülmesinin ve toplumsal yaşamın yeniden örgütlenmesinin doğrudan kanalları olarak özyönetimler sınıfsal talepler ve eşitlik, toplumsal adalet gibi sınıfsal ilkeleri temel almalıdır.

Gelenekten geleceğe aktarılabak özyönetimin siyasal ufku, kapitalizmi aşacak oluşumlar ve mücadele yöntemleri üzerinde yükselmelidir. Özyönetimin temeli, mülkiyet ilişkilerinin kolektifleştirilmesi ve siyasal alanda doğrudan demokrasinin gerçekleştirilmesidir. Siyasal ufku kapitalizmin ötesine taşıyabilmek kendiliğindenlik, kolektif irade, karşı hegemonya, sınıf bilinci gibi kavramları yeniden düşünmek ve teorik ve politik olarak tarihsel mücadeleyi yenilemek ve yinelemekle mümkündür.

Sonuç olarak sınıfsal cevheri işleyecek özyönetim pratikleri, neoliberalizmin yarattığı tahribata karşı bugünün itirazlarının ve yarının inşasının ileri ve kurucu örnekleri olarak kavranmalı ve değerlendirilmelidir.

Kaynakça

- Acar, Erhan (2019). *Çalışma Hayatında Özyönetim Deneyimleri: Kazova Örneği*, (İstanbul: SAV Yayınları).
- Adaman, Fikret, Akbulut, Bengi ve Kocagöz, Umut (2017), *Herkesin Herkes İçin, Müştereklere Üzerine Bir Antoloji*, (İstanbul: Metis Yayınları).
- Anweiler, Oskar (1990), *Rusya'da Sovyetler* (Çev. Temel Keşoğlu), (İstanbul: Ayrıntı).
- Azzellini, Dario (2016), “Güncel Tarih: İşçi Konseyleri, Kooperatifler, İşgaller, O Yeşil Ağacın Söyledikleri” (Çev. Ulus Atayurt), *Express Dergi*, 21, s. 144, 42-48.
- Briton, Maurice (1990), *Bolşevikler ve İşçi Denetimi (1971'den 1921'e Devlet ve Karşı Devrim)* (Çev. Necmi Erdoğan), (İstanbul: Ayrıntı).
- Bonefeld, Werner, Gunn, Richard, Holloway, John ve Psychopedis, Kosmos (2017), *Açık Marksizm: Geleneklere Karşı* (Çev. Şükrü Alpagut), (İstanbul: Otonom Yayıncılık).
- Bütün, Onur (2015), *Yedi Kat Yerin Altından Uğultular Geliyor - Yeni Çeltek'ten Soma'ya Maden İşçileri*, (Ankara: Dipnot).
- Cangızbay, Kadir (2003), *Sosyalizm ve Özyönetim*, (Ankara: Ütopya Yayınları).

- Chandler, David ve Fuchs, Christian (2021), *Dijital Nesnelere, Dijital Özneler* (Çev. Gamze Boztepe), (İstanbul: NotaBene).
- Cohen, Sheila (2006), *Ramparts of Resistance: Why Workers Lost Their Power and How to Get it Back*, (Londra: Pluto).
- Cohen, Sheila (2021) “Kızıl Köstebek: Devrimci Dönüşümün Aracı Olarak İşçi Konseyleri”, *Yönetim Bizde, Mülkiyet Bizde* (Der. Immanuel Ness ve Dairo Azzellini) (çev. Ç. E. Şahin), (Ankara: Notabene): 87-111.
- Dardot, Pierre ve Laval, Christian (2018), *Müşterek: 21. Yüzyılda Devrim Üzerine Deneme*, (İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları).
- Fişek, Kurthan (1970), “Alpagut Linyit İşletmesi İşgalinin Birinci Yıldönümünde”, *Emek*, Temmuz, 2, s. 17–35.
- Fuchs, Christian (2021), *Dijital Kapitalizm Çağında Marks'ı Yeniden Okumak* (Çev. Diyar Saraçoğlu), (İstanbul: NotaBene).
- Gramsci, Antonio (1971), *Selections From Prison Notebooks*, (New York: International Publishers).
- Gümüş, Güneş (2023), “Yeni Çeltik Direnişi: Madenden Bölgeye Yayılan İşçi Özyönetimi”, *Çalışma ve Toplum*, 1, 76, s. 455-486.
- Gürler, Deniz (2023), *İşçi Denetimi Mücadelesi: İşgal, Direniş, Üretim*, (İstanbul: İletişim).
- Hardt, Michael ve Negri, Antonio (2004), *Çokluk, İmparatorluk Çağında Savaş ve Demokrasi* (Çev. Barış Yıldırım), (İstanbul: Ayrıntı Yayınları).
- Hardt, Michael ve Negri, Antonio (2019), *Meclis* (Çev. Akın Emre Pilgir), (İstanbul, Ayrıntı).
- Holloway, John (2015), *İktidar Olmadan Dünyayı Değiştirmek* (Çev. Pelin Sıral), (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Kaderoğlu Bulut, Ç. (2021) “Yeni Toplumsal Hareketler Teorisi: Kurucu Fikirler, İçerik ve Eleştiriler Bağlamında Bir İnceleme”, *The Turkish Online Journal of Design, Art and Communication (TOJDAC)*, 11 (1), s. 42-63.
- Kamiloğlu, Cansu Alaçam (2017), *Sınıf, Direniş ve İletişim: TEKEL, Metal ve SEKA Direnişi Örnekleri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi: Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kioupkiolis, Alexandros ve Katsambekis, Giorgos (2016), *Radikal Demokrasi, Kitlenin Biyopolitikası, Halkın Hegemonyası*, (İstanbul: KÜY Yayınları).
- Laclau, Ernesto ve Mouffe, Chantal (2017), *Hegemonya ve Sosyalist Strateji, Radikal Demokratik Bir Politikaya Doğru* (Çev. Ahmet Kardam), (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Lebowitz, Michael (2006), *21. Yüzyıl için Sosyalizm* (çev. Pelin Üçer ve İbrahim Akbulut), İstanbul: Yordam

- Lenin, Vladimir İlyiç (2009), *Seçme Yazılar* (Çev. Sungur Savran), (İstanbul: Yordam Kitap).
- Luxemburg, Rosa [1899] (1993), *Sosyal Reform mu Devrim mi?* (Çev. Nihal Yılmaz), (İstanbul: Belge).
- Mert, Ali (2005), *Venezuela'da Neler Oluyor?*, (Ankara: NK Yayınları).
- Melucci, Alberto (1989), *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*, (Temple University Press).
- Meyer, L. ve Chaves, M. (2009), "Wings of Freedom: An Argentine Factory under Workers' Control", *Socialism and Democracy*, 23 (3), s. 167-179.
- Narin, Ö. (2013), "Alpaguttan Kazova'ya İşçi Özyönetim Deneyimleri ve Özyönetimin Olanakları", *SAV Almanak 2012*, (Sosyal Araştırmalar Vakfı Yayınları).
- Narin, Özgür (2014), "Türkiye İşçi Sınıfı Tarihinde İşçi Özyönetim Deneyimleri Ve Kriz Dönemlerinde Özyönetimin Olanakları", *DİSK-AR*, 3, s. 48-61.
- Negri, Antonio (2006), *İmparatorluktaki Hareketler-Geçişler ve Görünümler* (Çev. Kemal Atakay), (İstanbul: Otonom Yayınları).
- Ness, Immanuel ve Azzellini, Dario. (2021), (der.) *Yönetim Bizde, Mülkiyet Bizde: Paris Komünü'nden Günümüze İşçi Denetimi* (Çev. Çağatay Edgücan Şahin), (Ankara: Notabene).
- Nettl, Peter (1996), *Rosa Luxemburg* (Çev. Osman Akınhay), (İstanbul: Everest).
- Özbudun, Sibel vd. (2005) *Latin Amerika Başkaldırıyor*, (İstanbul: Ütopya).
- Özüğurlu, Metin (2002), "Sınıf Çözümlemesinin Temel Sorunları", *Praksis*, (8), s. 29-50.
- Özüğurlu, Metin (2018), "Sarı Yelekliler: Eksiklikler, Fazlalıklar", *BirGün*, 23 Aralık.
- Panitch, Leo ve Leys, Colin (2008), (Der.) *Küresel Parlama Noktaları, Emperyalizme ve Neoliberalizme Karşı Tepkiler* (çev. Tuncel Öncel), (İstanbul: Yordam Kitap).
- Paye, J. C. (2019), "The Yellow Vests in France: People or Proleteriat", *Monthly Review*, 71, 02, <https://monthlyreview.org/2019/06/01/the-yellow-vests-in-france/>
- Petras, J. ve Veltmeyer, H. (2007) *Latin Amerika'da Devlet İktidarı ve Toplumsal Hareketler* (çev.A. E. Demirhan), İstanbul: Kalkedon
- Ruggeri, Andrés (2021), "Arjantin'de Geri Kazanılmış İşletmeler: İşgal, Direniş, Üretim", *Yönetim Bizde, Mülkiyet Bizde* (der. Immanuel Ness ve Dario Azzellini) (Çev. Çağatay Edgücan Şahin), (Ankara: Notabene): 495-521.
- Santos, Boaventura De Sausa (2006), *The Rise of the Global Left: The World Social Forum and Beyond*, (Londra: Zed Books).

- Scott, Alan (1990), *Ideology and the New Social Movements*, (Londra: Unwin Hyman).
- Siriani, Carmen (1990), *İşçi Denetimi ve Sosyalist Demokrasi: Sovyet Deneyimi* (çev. Kumru Başoğlu), (İstanbul: Belge Yayınları).
- Smith, Jackie ve Johnston, Hank (2002), *Globalization and Resistance: Transnational Dimensions of Social Movements*, (Oxford: Rowman & Littlefield Publishers).
- Southgate, Samuel J. (2021), “İşçi Özyönetiminden Devletin Bürokratik Kontrolüne: Cezayir’de Özyönetim”, *Yönetim Bizde, Mülkiyet Bizde* (Der. Immanuel Ness ve Dario Azzellini) (çev. Çağatay Edgücan Şahin), (Ankara: Notabene): 315-341.
- Spivak, Gayatri Chakravorty (2023), *Madun Konuşabilir mi?* (Çev. Emre Koyuncu), (Ankara: Dipnot).
- Standing, Guy (2014), *Prekarya: Yeni Tehlikeli Sınıf* (Çev. Ergin Bulut), (İstanbul: İletişim).
- Tilly, Charles (2008), *Toplumsal Hareketler 1768-2004* (Çev. Orhan Düz), (İstanbul: Babil).
- Tuckman, Alan (2021), “İşçi Denetimi ve Fabrika İşgali Siyaseti: Britanya, 1970’ler”, *Yönetim Bizde, Mülkiyet Bizde* (der. Immanuel Ness ve Dario Azzellini) (Çev. Çağatay Edgücan Şahin), (Ankara: Notabene): 385-409.
- Wacquant, Loïc (2022), *The Invention of the ‘Underclass’: A Study in the Politics of Knowledge*, (Londra: Polity Press).
- Wood, Ellen Meiksins (2008), *Kapitalizm Demokrasiye Karşı Tarihsel Maddeciliğin Yeniden Yorumlanması* (çev. Şahin Artan), (İstanbul: Yordam).
- Yıldırım, Yavuz (2020), *Sosyal Forum’dan Öfkeliilere*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Yücesan-Özdemir, Gamze (2023) *Proleterlerin Gündüzü: Günümüzde İşçi Sınıfı Kültürü ve İletişimi*, (Ankara: İmge).

Extended Abstract

As the first quarter of the 21st century comes to a close, there is a debate about the significant exclusion of the working class from societal and political governance processes both globally and in Turkey. Dominant economic, political, and institutional structures are pushing the working class away from societal processes and political participation. Pressures in every aspect of neoliberal social life are increasing, exacerbating exploitation, indebtedness, and alienation. In a process where capitalism threatens and undermines job security, occupational safety, education, and health, it is important to consider

the possibilities for the working class to re-engage in decision-making processes.

One of these possibilities is self-management experiences. Self-management has always emerged as significant experiences in historical processes. Neighborhood assemblies, councils, committees, forums are among the most important examples of this. Self-management can be organized not only in workplaces but also in neighborhoods and different areas of life. These experiences have encouraged the working class to participate in decision-making processes and to assert control over both its own and society's future. While criticizing dominant capitalist production relations, they also present alternatives. This study aims to examine the gains and lessons left by experiences manifested in different forms at different historical moments and geographies, along with the horizons they transmit to the present and future. Accordingly, the study seeks answers to the following questions: Where can the historical roots of self-management be found? What are the theoretical and political differences in self-management discussions? How can self-managements be established to create their own future, generate collective energy, and take initiative in life?

This study consists of three parts. The first part discusses the historical roots and past of self-management. Common features in self-management experiences such as assemblies, committees, and councils throughout historical processes are highlighted. These structures emerged in response to the organizational needs of bottom-up struggles. They are based on direct democracy. Collective existence is decisive. Economic, political, and ideological pressures mainly eliminate the collective existence of individuals in every historical period and geography. Therefore, the only way to diminish or eliminate this oppression is to make possible the effort of the class to produce its collective existence. Self-managements are processes of collective subjectification. As social classes acquire collective movement capabilities, they can gain subjectivity. Self-management experiences are critical in restoring class confidence. Self-managements, in managing and distributing production, provide a guarantee for the future in terms of the realization of their confidence and aspirations for the entire society, starting from their surroundings.

The second part evaluates the theoretical and political orientations of self-management experiences since the 1990s. The social movements and commons that inspired rising self-management experiences against neoliberalism have been dominated by postmodernist, post-structuralist approaches. These approaches have led to a theoretical and political drought by moving away from class analysis and evaluating class, social subject, organizational process, and political horizon. In these approaches, the subject is not social classes. There is a prevailing perception of 'others' shaped by ethnicity, gender, and identities. The idea of "standing alongside differences"

is prominent. Individuals are within the realm of self-management with their cultural, ethical, and ethnic existences. Standing alongside differences ignores the class character of social fragmentation and redistributes social fragmentation within cultural categories and identities. This political perception rises on individual rights, radical democracy, human rights, identities, cultures, and ethnicities. A "politics of differences" sustained by disregarding the historical and structural qualities of production and distribution relationships poses a potential threat to the capacity to establish self-managements based on partnerships. The political horizon that stands out in these self-management experiences is perceived as an area of negotiations and bargaining spreading into the bourgeois civil society sphere. The struggle waged and the demands raised are fundamentally moral and ethical. This poses a threat to the ambiguity of the goal and direction of self-management and limits it to just a "livable capitalism".

The final part discusses the accumulations of self-management from tradition to future with the opportunities of the 21st century, referring to these accumulations and opportunities as horizons. The political and economic crisis within which neoliberalism finds itself has deepened in recent years. It seems unlikely to meet this crisis with the forms and demands of self-management practices in the 1990s and the first decade of the 2000s. Particularly, the 2008 global crisis and the subsequent rise of a global wave of right-wing populism and authoritarianism have led to the regression of the impact of these movements and organizational forms and the dispersal of the social segments they encompassed. In this process, on the one hand, new objections and struggles with a more distinct class character but in search of a political quest have emerged. The subjects of recent forum-like organizations, committees, etc., are the sections proletarianized or re-proletarianized by the neoliberal era. It is also important to evaluate self-management experiences rising on the process of proletarianization along with digital technologies, new class compositions, and the new organization of social production. New class compositions emerging with the new organization of production open up possibilities in areas such as the content, scope, and conduct of self-managements. In this process, digital technologies and sharing opportunities also offer new horizons in improving the establishment, operation, and democratic nature of self-managements. In the 21st century, the political horizon of self-management carries the potential to challenge the horizon of capitalism together with the class demands of proletarianized subjects. Self-management experiences in matters such as social production and distribution processes and their management can open the door to a collectivity that transcends capitalist limitations. Therefore, concepts and understandings such as spontaneity, collective will, counter-hegemony, and class consciousness should be reconsidered at the center of strategies.

YASAMA, YÜRÜTME VE YARGI ORGANLARI ÇERÇEVESİNDE 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ¹

Cemaleddin GÜVENÇ*
Hakan TURAN **

Öz

Türkiye, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine ilişkin olarak 2018 yılından beri önemli tecrübeler edinmiştir. Bu kapsamda sistemin kurucuları ve savunucuları yaşanan olumsuzlukları sistemi restore ederek çözebileceklerini savunurken, karşısında yer alanlar ve muhalefet ise genel itibarıyla “güçlendirilmiş” parlamenter sisteme geçişi savunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi 2017 Anayasa değişikliği çerçevesinde yasama, yürütme ve yargı erklerinde yapılan değişiklikler üzerinden şekillenmiştir. Bu sebeple söz konusu erklerde yapılan değişikliklerin ayrı ayrı temel başlıklar üzerinden değerlendirilmesi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin sınırlarının belirlenmesi ve ileriki süreçte hükümet sisteminde meydana gelebilecek olası değişikliklerin demokrasi ekseninde, hukuk devleti ilkesine uygun ve rasyonel bir biçimde yapılması açısından katkı sağlayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Demokrasi, Anayasa, Hükümet Sistemleri, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.

2017 CONSTITUTIONAL AMENDMENTS AND PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM WITHIN THE FRAMEWORK OF LEGISLATIVE, EXECUTIVE AND JUDICIAL BRANCHES

Abstract

Türkiye has had significant experiences with the Presidential Government System since 2018. In this context, while the founders and proponents of the system argue that they can address the issues by reinstating the system, opponents and the opposition generally advocate a transition to a ‘strengthened’ parliamentary system. The Presidential Government System has been shaped by the changes made in the legislative, executive, and judicial powers within the framework of the 2017 Constitutional amendment. Therefore, the evaluation of the amendments made in these powers under separate basic headings will contribute to delineating the boundaries of the Presidential Government System and anticipating potential changes that may occur in the government system in the future, in terms of democracy, in accordance with the rule of law and in a rational manner.

Keywords: Democracy, Constitution, Government Systems, Presidential Government System.

¹ Bu makale Cemaleddin GÜVENÇ tarafından Hitit Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsünde hazırlanan ve Dr. Öğr. Üyesi Hakan TURAN danışmanlığında yürütülen “Demokrasi, Seçim ve Hükümet Sistemleri Çerçevesinde Türk Tipi Başkanlık Sistemine Yönelik Bir Değerlendirme” adlı yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

* Bilim uzmanı, Yüksek Seçim Kurulu, cemaleddin.guvenc@ysk.gov.tr, ORCID: 0000-0003-4494-2449.

** Dr. Öğr. Üyesi, Hitit Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, hakanturan19@hotmail.com, ORCID: 0000-0001-5922-9668.

Giriş

Demokrasi, ülkelerin sahip olduğu sosyal, siyasi, tarihi, dini, kültürel vb. özelliklere göre ülkeden ülkeye farklı şekillerde uygulama alanı bulmaktadır. Demokrasiyle yönetilen ülkelerde hükümet sistemleri çoğunlukla, yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirinden ayrılması prensibi üzerinden şekillenmektedir. İster kuvvetlerin katı ayrıldığı başkanlık sistemi olsun, isterse yumuşak ayrılığın dayanan parlamenter sistem olsun her hükümet sistemi demokratik ilkelerle uyumlu olabilir. Başkanlık sistemi aracı olmadan doğrudan halkın iradesini yansıtarak “başkanı” seçmesi yönüyle demokratik ilkelere daha uygun gibi gözükse de (zira parlamenter sistemde dolaylı bir seçim söz konusudur), seçim sonrası “seçilen başkanın” çok geniş yetkileri demokratik ilkelerle örtüşmeyen bir duruma yol açmaktadır. (Lijphart, 1992: 11-14). Her ne kadar başkanın, hukuken sınırlayıcı ve sorumluluk verici çeşitli kurallar olsa da, başkanın elde ettiği yetkiyi verilen güçle daha da artırma çabalarına girişmesi hukuk kurallarını zorlaması da mümkündür. Başkanlık sisteminde yetki ve güç tek bir kişi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Yarı-başkanlık sistemi ise literatürde ikisinin arasında bir yerde tanımlansa da bazı ülkelerde başkanlık sistemine doğru bir kayma durumu gözlenmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu günden bugüne kadar uzun soluklu bir parlamenter sistem dönemi sonrasında, başkanlık sistemine geçişle birlikte farklı hükümet sistemlerini tecrübe edinmiş bir ülke konumuna gelmiştir. 1990’lardan sonra özellikle sağ gelenekten gelen liderler koalisyon hükümetlerindeki siyasi krizleri gerekçe göstererek güçlü iktidar vurgusuyla zaman zaman parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçişi kamuoyunun gündemine getirmişlerdir. Bununla birlikte Linz *The Failure of Presidential Democracy* isimli eserde, toplumsal çatışma ve krizle başa çıkma açısından parlamenter sistemlerin başkanlık sistemine göre daha başarılı olduğunu ileri sürmektedir (Geddes, 1995: 518-519). Türkiye, 2017 Anayasa değişikliği ve akabinde 2018 yılında gerçekleştirilen “Cumhurbaşkanı Seçimi ve 27. Dönem Milletvekili Genel Seçimi” sonrasında fiili olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş yapmıştır. Söz konusu sistem yasama ve yürütme ilişkileri açısından (örneğin yasamanın yürütmeden katı ayrılığı ilkesi göz önünde bulundurulduğunda) hükümet sistemlerinden “başkanlık sistemi”ne daha yakın bir konumda kendine yer bulmuştur. Ayrıca sistem dünyada uygulanan diğer başkanlık sistemlerinden farklı birtakım özelliklere sahip olmasından dolayı “Türk-tipi” vurgusu yapılarak ifade edilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişte Anayasa değişiklikleri kapsam açısından, TBMM’nin ve Cumhurbaşkanının niteliğinden, görev süresinden; Anayasa Mahkemesi (AYM) ve Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK)’nin yapısına, mecliste yer alan milletvekillerinin sayısından seçilme yaşına kadar yasama, yürütme ve yargı organlarını ilgilendiren birçok değişikliği içerisinde barındırmaktadır. Bilhassa yapısal açıdan yürütme ve yargıyı ilgilendiren başbakanlık ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM)

gibi bazı kurumlar tamamen kaldırılırken, bazıları değiştirilmekle birlikte daha önce hiç tecrübe edilmemiş politika kurulları, ofisler gibi tamamen yeni kurumlar da oluşturulmuştur.

Bu çalışmada öncelikle demokrasi ve hükümet sistemleri literatür üzerinden aktarılmaya çalışılmış sonrasında ise 2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişte yasama, yürütme ve yargı organlarına yönelik yapılan Anayasa değişiklik maddeleri içeriklerine göre başlıklandırılmış ve söz konusu başlıklar maddeler üzerinden analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda çalışmanın amacını Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yapılan değişiklikleri kavramsallaştırmak ve geçen sürede edinilen tecrübeleri de göz önünde tutarak sisteme ilişkin çeşitli çıkarımlarda bulunmak oluşturmaktadır. Çalışmada literatür taramasının yanında konuyla ilgili mevzuatta yer alan maddeler üzerinden değerlendirmelerde bulunulmaya çalışılmıştır. Ayrıca çalışmanın gelecekte olası yeni bir sisteme geçiş veya mevcut sistem üzerinde yapılacak değişikliklere ışık tutması hedeflenmektedir.

1. Demokrasi ve Hükümet Sistemleri

Demokrasi ve hükümet sistemleri arasında çok derin ve kompleks bir ilişki bulunmaktadır. Demokrasi yönetime halkın egemenliğini, katılımını ve temsilini sağlamanın yanında hükümetin şeklinin belirlenmesinde de önemli rol oynar. Bununla birlikte ülkeler sahip olduğu geçmişleri ve tecrübeleriyle uyguladıkları hükümet sistemlerinde demokrasiyi farklı şekilde anlamlandırmakta ve uygulamaktadır. Literatürde demokrasi açısından hangi hükümet sisteminin daha iyi olduğuna ilişkin farklı görüşler bulunmaktadır. Hükümet sistemlerinin ülkelerin demokrasi seviyesine etkilerini, demokrasi indeksi üzerinden araştıran bir çalışmada parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin daha yüksek demokrasi seviyesine sahip olduklarını ortaya koymuştur (Kurt Topuz, 2016: 461). Bununla birlikte Duverger dolaysız yani doğrudan seçimlerin dolaylı seçimlere göre daha demokratik olduğunu da iddia etmektedir (Duverger, 1995: 13). Ayrıca hükümet sistemlerinin tek başına kriz önleme veya daha demokratik olduğuna dair çıkarım yapmak da mümkün değildir. Örneğin parlamenter sistemle yönetildiği dönemlerde Türkiye zaman zaman askeri darbelerle karşı karşıya kalırken, başkanlık sistemiyle yönetilen Paraguay, Brezilya, Bolivya, Şili, Uruguay ve Arjantin gibi Latin Amerika ülkelerinde de askeri darbeler gerçekleşmiştir. Demokrasi ve hükümet sistemleri arasında derin bir bağ olmasının yanında ikisinin de kendine özgü yapıları ve çeşitleri bulunmaktadır.

1.1. Demokrasi ve Türleri

İnsan düşüncelerini konuşarak dile getirirken kavramlar ile ilişki kurarak kavramları anlamlandırmış, hayatlarında yer edinmelerini sağlamış, geliştirmiş ve zenginleştirmiştir. Demokrasi de bu kavramlardan bir tanesidir. Günümüzde sıkça kullanılıp tartışılan ve tam olarak anlamlandırılmayan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır (Oğuzhan, 2019: 4). Demokrasinin etimolojik kökeni araştırıldığında, Yunanca halk kelimesinin karşılığı olan ‘demos’ ile ‘yönetim, iktidar, egemenlik’ gibi anlamlara gelen ‘kros’ kelimelerinin bir araya gelmesiyle oluşan bir kavramdır. Bu iki kelimenin birleşmesinden ‘demokratia’ sözcüğü ortaya çıkmıştır. Buna göre de demokrasi halk iradesi anlamını taşımaktadır (Gözler, 2000: 132). Demokrasi tarihsel süreçte farklı biçimler almış ve halk egemenliği, insan hakları, hukukun üstünlüğü, özgürlük, eşitlik vb. değerler üzerinde ilerlemiştir (Duman, 2018:3). Realist perspektifte değerlendirildiğinde, farklı türlerde “ayrı bir siyasal kurum ve pratikler kümesi, özel bir haklar bütünü, bir toplumsal ve ekonomik düzen, istenilen belirli sonuçlar sağlayan bir sistem veya kolektif ve bağlayıcı kararlar almanın benzersiz bir yöntemi” şeklinde görülmüştür (Dahl, 1993: 6). Genel çerçevede demokrasi, halkın egemenliği kullanmasında bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Halkın egemenliği kullanması yönüyle demokrasi, doğrudan, yarı doğrudan, yarı temsili ve temsili demokrasi olmak üzere dört gruba ayrılmaktadır. Demokrasinin ilk akla gelen biçimi eski Atina’da uygulanan “doğrudan demokrasi”dir (Tunç, 2008: 1116). Doğrudan demokrasi, halkın “egemenliği” hiçbir aracı olmadan kullanmasıdır. Bu kuram Rousseau’nun toplumsal sözleşmesine dayanmaktadır. Doğrudan demokraside, devlet için ihtiyaç duyulan tüm kararlar halkın bizatihi kendisi tarafından alınmaktadır. Diğer bir ifadeyle bu saf demokrasi sisteminde temsil veya kanun koyucu parlamento yoktur. Vatandaşların tümü bir araya gelerek karar almaktadır. Günümüzde doğrudan demokrasi İsviçre’nin Appenzell ve Glarus kantonlarında uygulanmaktadır (Gözler, 2013: 273-274; Öztürk, 2015:184-185; Heywood, 2013: 93).

Yeni imkânlar temsili demokrasinin yerini alacak bir doğrudan demokrasi ortamı sağlamıyorsa da, halk katılımının artırılması yönünden avantajlar sağladığı görülmektedir. Bu kapsamda e-devlet katılımcı demokrasiyi elektronik ortama aktararak e-demokrasiyi güçlendirmektedir (Güler ve Şahnagil, 2017: 16-24). Son dönemlerde siyasal konjonktüre bağlı olarak e-demokrasi açısından ülkelerde önemli gelişmeler gözlenmekle birlikte uygulama noktasında ise farklılıklar göze çarpmaktadır. Ülkelerin dijitalleşme düzeyleri ve konjonktürleri e-demokrasi açısından önemli etkiye sahiptir. Örneğin dijital teknolojiler açısından gelişmiş ülke olarak nitelendirebileceğimiz İngiltere ve Estonya, dijital devlet açısından farklı özellikler taşımakla birlikte Estonya daha başarılı bir görünüm arz etmektedir (Margetts ve Naumann, 2017: 1-2). Ayrıca uzun süreden beri gerçekleştirilen elektronik seçim uygulamalarıyla önemli mesafeler kat eden Estonya,

elektronik seçim açısından örnek ülke olarak literatürde önemli bir yere sahip durumdadır. Diğer taraftan son dönemlerde elektronik seçimin Türkiye’de de uygulanması zaman zaman kamuoyunu meşgul etmektedir. Keza YSK Başkanı Ahmet Yener tarafından elektronik seçimin Türkiye’de uygulanmasının şart olduğuna, mümkünse e-devlet sistemi üzerinden de olabileceğine ve en kısa zamanda uygulama noktasında çalışmalar yapılacağına ilişkin açıklamalar haber bültenlerinde yer almıştır (bkz. TRT Haber, 2023).

Yarı doğrudan demokrasi ise doğrudan demokrasi ile temsili demokrasinin uzlaştırılmasından türemiştir (Kaboğlu, 2012 s. 269-270; Sezen, 2000:38, Gözler, 2013: 289). Halkın seçtiği temsilciler ile beraber kimi konularda halka başvurulmasını gerekli kılan bir modeldir. Bu modelde halk, referandum, halkın vetosu ve halkın kanun teklifi ile egemenliğin kullanılmasına katılmaktadır. Halk temsilcileri seçer ve parlamento kurulur. Kanunlar parlamento tarafından yapılır. Ancak önemli konularda kararlar bizzat halk tarafından alınmaktadır (Yüzbaşıoğlu, 2008: 13; Kaboğlu, 2012: 199; Gözler, 2013: 289). Yarı temsili demokraside ise halk, yönetim faaliyetlerine katılamasa da onu etkileyebilecek araçlara sahip durumdadır (Sezen, 2000: 38). Yarı temsili demokrasi, temsili demokrasinin doğrudan demokrasiye daha yaklaştırılmış hali olarak değerlendirilebilir (Öztürk, 2015: 194). Halk parlamentonun azledilmesi ve erken seçim, temsilcilerin feshi, dilekçe verme, danışma referandum ve siyasi grevle parlamentoyu etkisi altında bırakarak yasa düzenlemelerinde tesirini gösterse de doğrudan kanun yapma işinin içinde bulunmamaktadır (Sezen, 2000: 38). Yarı doğrudan demokrasi esas itibariyle doğrudan demokrasinin uygulanabilirliği sağlama açısından biraz taviz vermiş hali olarak değerlendirilebilir.

Temsili demokrasi ise, halka ait olan egemenliğin, temsilciler marifetiyle kullanılması olarak ifade edilebilir. Günümüzde temsili demokrasi denildiğinde liberal demokrasi anlaşılmaktadır (Öztürk, 2015: 176). Bu modelde iktidar, özgür ve çoğulcu ortamda halkın, genellik, eşitlik ve gizlilik gibi ilkelere uygun ortamda kullandığı oylarla dürüst ve serbest seçimlerle meşruiyetini kazanır. Seçilen temsilciler, seçimlerde yalnızca kendilerini tercih edenleri değil bütün bir ulusu temsil eder (Aliefendioğlu, 2005: 71-73). Günümüzde temsili demokrasinin bir kriz içerisinde olduğuna ve doğrudan katılımı sağlayacak sistemlere ihtiyaç olduğuna ilişkin çeşitli görüşler de bulunmaktadır (Alkan, 2018: 23-24). Bununla birlikte temsili demokrasi günümüz koşulları gereği belki de zorunlu olarak en fazla uygulama alanı bulan demokrasi modeli olarak karşımıza çıkmaktadır.

Günümüzde temsili demokrasi açısından en etkili aktörlerden biri siyasi partilerdir. Bu etki en çok hükümet sistemlerinden yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan parlamenter sistemde görülmektedir (Erdoğan, 2016: 68). Parlamenter sistemde siyasi partiler yasama ve halkın temsili yanında, hükümet oluşturma süreci ve muhalefet gibi birçok önemli fonksiyonla

donatılmıştır. Siyasi partiler ülkede bulunan demokratik yapı ve hükümet sistemlerine göre, ülkeden ülkeye farklı şekillerde siyasi yapı içerisinde kendilerine yer bulmakta ve farklı roller üstlenmektedir.

1.2. Yasama-Yürütme İlişkileri Bağlamında Demokratik Hükümet Sistemleri

Pozitif anayasa hukukunda yasama ve yürütme erklerinin birbirleri arasındaki ilişkiler hükümet sistemlerinin belirlenmesinin temelini oluşturur (Özbudun, 2019: 317). Bu açıdan yasama ve yürütmeyi oluşturan erklerin birbirleri arasındaki katı veya yumuşak ilişki oldukça büyük bir önem arz etmektedir.

Literatürde demokratik yönetime ilişkin farklı sınıflandırmalar yapılsa da, “Parlamenter” ve “Başkanlık” olmak üzere iki saf sistemin, hükümet sistemlerinin temel yapı taşı oluşturduğu konusunda fikir birliği bulunmaktadır. Ayrıca bu ikisinin birtakım özelliklerini barındıran “Yarı-başkanlık” sistemiyle birlikte temelde üç demokratik hükümet sisteminin varlığından söz edebiliriz (Cheibub, 2007: 33-34). Yarı-başkanlık sistemi temelde Parlamenter hükümet sistemiyle Başkanlık hükümet sisteminin bir araya gelmesinden oluşmuştur. Demokratik yönetim biçimlerini tanıma ve tanımlama gereksinimiyle ortaya çıkan Başkanlık, Yarı-başkanlık ve Parlamenter sistemlerini basit bir şekilde ifade etmek gerekirse; hükümetin oluşabilmesi için meclisin desteğine gereksinim duyulursa Parlamenter sistem, gereksinim duyulmazsa Başkanlık sistemi, meclis ve başkanın desteğine gereksinim varsa Yarı-başkanlık sistemidir (Tunçkaşık, 2017: 1-2; Cheibub, 2007: 35). Bununla birlikte ülkeler hükümet sistemlerini farklı şekillerde de uygulayabilmektedir.

Başkanlık sisteminin demokrasi açısından parlamenter sisteme göre en önemli avantajı başkanın doğrudan seçilmesi (zira parlamenter sistemde dolaylı bir seçim söz konusudur) olarak gösterilse de, yürütme gücünün tek bir şahısta toplanması ve çok geniş yetkilere sahip olması ise başkanlık sisteminin demokrasi açısından en tehlikeli ve olumsuz tarafını oluşturmaktadır (Lijphart, 1992: 11-14). Yarı-başkanlık sistemi ise literatürde her ne kadar ikisinin arasında bir yerde tanımlansa da bazı ülkelerde daha otoriter bir başkan ve nihayetinde başkanlık sistemine doğru bir kayma durumu gözlenmektedir. Aşağıda söz konusu üç sistem ayrı ayrı genel hatları ve özellikleri açısından ele alınacaktır.

1.2.1. Parlamenter Sistem

Batı’da demokrasinin gelişmesinde parlamenter sistemin önemli etkisinin olduğu yadsınamaz bir gerçektir (Gözübüyük, 2011:31). Temelde kuvvetlerin birbirinden ayrıldığı ve yürütme ile yasamanın birbirlerinin görevlerine son verebildiği bir sistem olan parlamenter sistem, ilk olarak

İngiltere’de uygulandığı için bu ülkeyle özdeşleşmiş durumdadır. Fakat daha sonra demokrasiyle yönetilen birçok ülkeye örnek olmuştur (Aslan, 2013: 38).

Parlamber sistem, kuvvetlerin yumuşak bir şekilde ayrıldığı ve yürütleyle yasamanın birleşiminden meydana gelen bir model olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasayla şekillenen bu sistemde meclis, yasa koyucu işlevini yerine getirirken, yürütme ise meclisin içinden oluşan bakanlar kurulu aracılığıyla görevini yerine getirmektedir. Kuvvetler şekil açısından ayrı olarak gözükse de birbiriyle bağımlı olup yürütme ve yasama arasında bir denge vardır (Öztürk, 2015: 258; Korkmaz, 2020: 13). Parlamber sistemde iki başlı bir yürütme (devlet başkanı-başbakan), siyasal açıdan sorumsuz devlet başkanı, meclise karşı sorumlu bakanlar kurulu, meclis çoğunluğuna dayalı hükümet, meclise karşı sorumlu hükümet gibi birtakım temel özellikler bulunmaktadır (Gözübüyük, 2011:31-32). Fakat bazı ülkelerde uygulama açısından bu özelliklerde farklılıklar bulunabilmektedir. Bu durum daha çok yönetimin devlet başkanı, hükümet veya parlamentodan birine daha fazla ağırlık verilmesiyle ortaya çıkmaktadır. Devlet başkanı güçlü olursa başkanlık sistemine yaklaşıldığı, hükümet veya meclise ağırlık verilirse devlet başkanının güç kaybettiği ve sembolik bir konuma geldiği görülmektedir (Gözübüyük, 2011:33). Günümüzde parlamber sistemi farklı şekillerde uygulayan ülkelerin bulunmasının yanında, bazen ülkeler konjonktüre göre parlamber sistem uygulamasını şekillendirebilmektedir. Zira Türkiye, yukarıda belirtilen aşamalardan geçerek parlamber sistemden başkanlık sistemine geçiş sağlamıştır. Önce güçlü parlamento-güçlü hükümet-zayıf cumhurbaşkanı, sonraki süreçte ise güçlü cumhurbaşkanı-daha zayıf parlamento olduğu görülmüştür. Tarihsel süreçte, 2007 Anayasa değişikliği ve Cumhurbaşkanının halk aracılığıyla seçilmesinin kabul edilmesiyle birlikte parlamber sistemden uzaklaşmış ve sistem yarı başkanlık sistemine doğru evrilmiştir (Özbudun, 2015: 11). 2017 Anayasa değişikliği sonrası yapılan 2018 yılı Cumhurbaşkanlığı seçiminin ardından başkanlık sistemine geçilmiştir. Eğer parlamber sistemden başkanlık sistemine geçiş olacaksa, bu geçişin sert olmaması adına öncesinde yarı-başkanlık sisteminin denenmesi de değerlendirilebilir.

1.2.2. Başkanlık Sistemi

Çoğulcu demokrasinin gelişmesinde önemli payı olan başkanlık sistemi ilk defa ABD’de ortaya konulmuş bir hükümet şeklidir. Bu sistemin temel ayırıcı özelliği halkın seçtiği devlet başkanının yürütme erkini tek başına kimseyle paylaşmadan kullanması ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin katı şekilde uygulanmasıdır (Gözübüyük, 2011:37). Başkanlık sistemi başkanın yetkilerinin etkili bir denge ve fren sistemiyle dengelendiği ve devletin özel durumuna göre (kültürel, sosyolojik, siyasal) uygun olabilecek demokratik bir sistemdir (Özbudun, 2019: 321). Başkan ve Kongre anlaştığı sürece sorunsuz şekilde işleyen başkanlık sisteminin ABD’de başarılı şekilde işlemesi de

ABD'nin özel koşullarıyla ilişkilendirilebilir (Kahraman, 2012: 438). Zira ABD dışında Latin Amerika, Orta Asya, Afrika'da başkanlıkla yönetilen ülkelerde başkanlık sistemi istenilen düzeyde performans vermemektedir. Fakat söz konusu başarısızlığı tamamen başkanlık sistemine bağlamak da doğru bir yaklaşım değildir (Al, 2020: 28-29). Diğer taraftan kimi Latin Amerika ülkelerinde geniş yetkilere sahip başkanların yasama ve yargının yetkilerini gasp etmesi de sistemsel krizlere neden olabilmektedir (Özmen ve Yaman, 2022: 325). Zira Latin Amerika ülkelerinin kendi iç dinamikleri, hükümet sisteminin işleyişi açısından oldukça etkili bir görünüm arz etmektedir.

Başkanın halk tarafından seçildiği, başkanın belirlenen bir zaman içinde vazifedeyken meclis tarafından görevden alınamayan, kendi kabinesini oluşturan, kabinesine başkanlık eden ve kabineyi yönettiği sisteme Başkanlık sistemi denilmektedir (Sartori, 1997: 117). Başkanlık sisteminin en temel özelliği yürütme organı olan devlet başkanının doğrudan halk tarafından belirli bir süre için seçilmesi ve görevini sürdürmesi için yasama organının güvenoyuna bağlı olmaması, başkanın siyasal açıdan sorumluluğunun halka karşı olmasıdır. Ayrıca görevden uzaklaştırılması da sadece vatana ihanet, rüşvet ve diğer ağır suçlar işlediği zaman temsilciler meclisinin suçlaması ve senatonun yargılmasıyla gerçekleşebilmektedir (Öztürk, 1999: 17). Başkanlık sistemini başarılı bir şekilde uygulayan ABD'de her ne kadar başkanların azli mümkün olsa da, sadece üç başkan (Johnson, Clinton ve Trump) Senato'da azil yargılaması geçirmiş ve üç isim de Senato'da yapılan oylamada aklanmıştır.

Başkanlık sisteminin temel özellikleri şu şekilde sıralamak mümkündür; başkanlık sisteminde bakanların parlamento karşısında sorumlulukları bulunmamaktadır. Başkan hem hükümet hem de devletin başı konumundadır. Yasama-yürütme dengesi içerisinde daha güçlü pozisyonundadır. Başkan birçok yetkisi bulunmasına rağmen yasama alanında doğrudan yetkiye sahip değildir fakat partisindeki parlamenterler aracılığıyla yasa önerileri sunabilmektedir (Öztürk, 1999: 17). ABD'de Demokrat ve Cumhuriyetçi başkanların, başkanlık yetkisini kullanma açısından farklı minvalde hareket ettikleri görülmektedir. Cumhuriyetçi başkanların, başkanlık yetkilerini genişletme eğilimli hareket ettikleri hatta bu durumun Amerikan demokrasisine tehdit oluşturduğu iddia edilmektedir (Howell ve Moe, 2023: 145). Günümüzde de dünya konjonktürü gereği güç dengesinin giderek başkan lehine genişlediğini söylemek yanlış olmayacaktır.

1.2.3. Yarı-başkanlık Sistemi

Parlamenter sistemde “başkan”ın yer aldığı konuma göre farklı uygulanış şekilleri bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı başkanlarının göreve gelme usulleri Cumhurbaşkanı başkanını güçlü veya daha zayıf konuma getirebilmektedir (Polater,

2014:14). Parlamenter sistemde güçlü Cumhurbaşkanı modeli parlamenter sistemin bazı özelliklerini temelden etkilemiştir. Buna mukabil ortaya hem başkanlık hem de parlamenter sistemin özelliklerini barındıran yeni bir sistem çıkmıştır. Zira alanyazında genel kabul edilen görüşe göre yarı başkanlık hükümet sistemi, başkanlık ve parlamenter hükümet sisteminin kimi unsurlarını içerisinde barındıran karmaşık yapıya sahip bir hükümet modelidir. Yarı-başkanlık sisteminde tek tip bir modelden söz etmek de imkansızdır (Durkal ve Karahöyük, 2017: 55). Yarı-başkanlık sisteminde başkanın, meclis tarafından değil halk tarafından seçilmesi gerekmektedir. Yarı-başkanlık sisteminde başkan, iktidarı başbakan ile paylaşmak durumundadır.

Yarı başkanlık sisteminin kaynağı Batı Avrupa'dır. I. Dünya Savaşı sonrası bazı ülkeler yarı başkanlık sistemini deneyimlemiş, bazıları devam ederken bazıları ise sistemlerini değiştirmiştir. Bu ülkelerde hâkim olan düşünce devlet başkanlarının doğrudan genel oyla seçilmeleri ve bakanlar kurulunun da parlamento önünde siyasi açıdan sorumlu olmalarıdır (Teziç, 1998: 430).

Yarı-başkanlık sisteminin temel özelliklerine değinecek olursak; 1-Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmelidir. 2-İkili bir yürütme yapısı kapsamında devlet başkanı yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşmaktadır. 3-Devlet başkanı parlamentoya karşı sorumlu değildir. 4-Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkilerin sayısı fazladır (Öztürk, 2015:285). Fakat bu özellikler ülkelerin kendi konjonktürlerine göre farklı şekiller alabilmektedir. Dünya üzerinde kendine özgü özellikleriyle yarı-başkanlık sistemiyle yönetilen pek çok ülke olmasına rağmen, yarı-başkanlık sistemi denilince ilk akla gelen ülke Fransa'dır. Rusya Federasyonu da kurulduğu 1991 yılından bu yana alanyazında yarı-başkanlık sınıfına dâhil edilmiştir. Rusya, hem devlet başkanı hem de hükümet başkanının karşılıklı rolünü esas almaktadır (Khabrieva, 2020: 273). Ancak Devlet başkanının yetkileri nedeni ile otoriter/süper başkanlık olarak da nitelendirilmiştir (Durkal ve Karahöyük, 2017: 66; Alkan, 2013: 786). Türk Dışişleri bakanlığı internet sitesinde de Rusya Federasyonu'nun siyasi görünümü başkanlık sistemi olarak belirtilmektedir (Dışişleri Bakanlığı, 2023). 1993 Rusya Federasyonu Anayasası, 1958 Fransız Anayasasıyla yasama, yürütme ve yargı ilişkileri kapsamında benzer bir nitelik arz etmektedir. Fakat iki ülke arasında siyasal düzen açısından önemli fark bulunmaktadır. Bu fark ise anayasal düzenden değil toplumsal dinamiklerden kaynaklanmaktadır (Durkal ve Karahöyük, 2017: 56). Son dönemlerde Rusya'nın içinde bulunduğu siyasi ve uluslararası koşullar devlet başkanını giderek artan şekilde daha güçlü bir konuma doğru sürüklemektedir. Bununla birlikte The Economist'in (2023) yayınladığı demokrasi indeks raporuna göre son dönemlerde artan şekilde notunun düştüğü gözlenmektedir.

2. 2017 Anayasa Değişikliği ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu günden günümüze kadar farklı anayasalar tecrübe edinmiş ve zaman zaman da çeşitli nedenlerle anayasa değişikliklerine gitmiştir. Nitekim 1982 Anayasasının en geniş kapsamlı değişikliklerinden birisi 16 Nisan 2017 tarihinde halkoyuna sunulan ve %51 civarında evet oy oranıyla kabul edilen 6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”la meydana gelmiştir. Kapsam açısından TBMM’nin ve Cumhurbaşkanının niteliğinden, görev süresinden AYM ve HSK’nın yapısına, mecliste yer alan milletvekillerinin sayısından seçilme yaşına kadar yasama, yürütme ve yargı organlarını ilgilendiren birçok değişikliği içerisinde barındırmaktadır. Bu bağlamda, yapılan değişiklikler, hükümet sistemini dünya üzerindeki mevcut hükümet sistemlerinden başkanlık sistemine yakın olan ve bazı farklı özellikleri nedeniyle “Türk tipi başkanlık” ifadesiyle ortaya çıkan yeni bir sisteme evirmiştir. Hükümet sisteminde meydana gelen değişiklik yürütme ve yasama organları arasındaki ilişkilerin yeniden şekillenmesine neden olmuştur.

2017 yılında gerçekleşen Anayasa değişikliğiyle yasama, yürütme ve yargı alanlarında birçok yenilik gerçekleşmiştir. 2019 yılında yapılması gereken Cumhurbaşkanı ve Milletvekili Genel Seçimleri erkene çekilerek 2018 yılında yapılmıştır. Bu seçimle Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulanması resmen başlamıştır. Yeni sisteme geçiş temelde Anayasa’da yer alan yasama, yürütme ve yargı erklerine ilişkin yapılan değişikliklerle gerçekleştirilmiştir.

Başkanlık sisteminin meclisi tâli konuma getirmesi ve Türkiye’nin uzun süredir alıştığı hükümet uygulamalarını değiştirmesi muhalefetin tepkisini çekmiştir (Metin ve Ünal, 2022: 506). Başkanlık sistemini getiren 2017 Anayasa değişikliğine hayır diyen muhalefet, geçen yedi yılda da fikrini değiştirmemiştir. Zira 2023 genel seçimlerinde parlamenter sisteme dönüş muhalefetin (Millet İttifakı) en önemli vaatlerinden birisi olmuştur. Fakat geçmişte parlamenter sistem döneminde tecrübe edinilen hükümet istikrarsızlıkları ve koalisyonlar gibi zihinlerde olumsuz yer edinen durumlar göz önünde tutularak eskiden farklı olacağını vurgulamak adına güçlendirilmiş, iyileştirilmiş parlamenter sistem gibi ifadeler kullanılmıştır (Metin ve Ünal, 2022: 507). Bununla birlikte iktidar partisinde de zaman zaman başkanlık sistemindeki eksik tarafları kabul eden açıklamalar bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, 2023 seçimleri öncesinde katıldığı bir haber programında hükümet sisteminde bazı konularda aksayan yanların bulunduğunu ve bunları düzeltmek için demokratik reformlarla sistemde eksik tarafların restore edilebileceğini dile getirmiştir (CNN Türk, 2023). Son yedi yılda edinilen başkanlık tecrübesi neticesinde, 2023 genel seçimleri için oluşturulan Millet İttifakının görüşü sistem

değişikliği, Cumhuriyet İttifakı açısından ise aksayan tarafların restore edilerek düzenlenmesi şeklinde tezahür etmiştir.

2.1. Yasama Organında Yapılan Değişiklikler

John Locke'a göre devlette egemenliğin temsilcisi yasama organıdır (Büyük, 2010: 165). Zira farklı hükümet sistemlerini benimsemiş demokratik ülkelerde yasama organına önemli güçlerin atfedildiği görülmektedir. Temelde yasa yapan organ olarak tanımlanan yasama organının yapısına ilişkin değişiklikler hükümet sistemlerinin işlerliği için büyük önem arz etmektedir. 2017 yılında gerçekleşen Anayasa değişikliğinde yer alan yasama organına ilişkin maddeler aşağıda ele alınmıştır.

2.1.1. Milletvekillerinin Sayısı, Milletvekilliğine Seçilme ve Seçim Zamanı

İlk olarak milletvekillerinin niceliği açısından bir değişiklik yapılmıştır. Tarihsel perspektifte bu sayıların zaman zaman arttığı zaman zaman da azaldığı görülmektedir. Bu kapsamda Anayasa'nın 75. maddesinde yapılan değişiklikle beraber seçilecek milletvekili sayısı 550'den 600'e çıkartılmıştır. 76/1. maddesinde yapılan değişiklik ile de milletvekili seçilebilme yaşı 25'ten 18 yaşa indirilmiştir. Söz konusu değişikliği somut açıdan inceleyecek olursak, 2018 seçim sonucuna göre 18-25 yaş arası meclise giren milletvekili sayısı 3'tür. Fakat 1 Kasım 2015 genel seçim sonuçlarına göre mecliste yer alan 25-29 yaş arası milletvekili sayısı 9 iken 2018 seçimlerinde 18-29 yaş arası milletvekili sayısı 8'e düşmüştür. Nicelik açısından yaşa ilişkin değişikliğin anlamlı bir karşılığının olmadığı görülmektedir. 76/2.maddesinde ise *“yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar”* ibaresi *“askerlikle ilişkili olanlar”* olarak değiştirilmiştir. Böylelikle her seçmen milletvekili de seçilebilecektir (Akıncı, 2019: 37). 77. maddesinde yapılan değişikliğiyle TBMM ile Cumhurbaşkanı seçimleri birlikte aynı günde yapılır ve görev süreleri 5 yıldır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının seçim sistemi usulü iki turlu olarak belirlenmiştir (Küçük, 2017: 161). TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin aynı gün yapılması yasama ve yürütme organının birlikte gelip birlikte gidecekleri bir düzen oluşturmuştur. Bu durumun sistem yeni olduğundan dolayı demokrasi ve diğer açılardan şu an için bir değerlendirmesini yapmak çok doğru olmayacaktır. Zira seçimleri sık sık yapmak, siyasi istikrar ve seçimin kendine özgü zorluklarını dışarıda tutarsak, temsili demokrasiler açısından denetim açısından fayda sağlayacağı düşünülmektedir.

2.1.2. TBMM'nin Görev ve Yetkileri

TBMM'nin görev ve yetkilerine yönelik 87. maddesinin eski halinde bulunan Bakanlar veya bakanların denetim yetkisine ilişkin cümle tamamen

madde metninden çıkartılmıştır. Ayrıca meclisin Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi veren yetkisi de kaldırılmıştır. Bu iki ibare metinden çıkartılırken TBMM'nin diğer görev ve yetkilerinin korunduğu görülmektedir. Denetim yetkisine yönelik değişikliğin yasamanın yürütme üzerinde anayasal açıdan siyasi denetimini ortadan kaldırdığına yönelik eleştiriler bulunmaktadır (TBB, 2022). Burada yürütmenin, yasama engeline takılmadan hareket edebilmesine yönelik bir amacı olsa da, yürütme erkinin yasama tarafından denetlenmesi demokrasi için elzem bir durumdur.

2.1.3. Kanunların Yayınlanması

Anayasanın 89. maddesinde yapılan değişiklik, Cumhurbaşkanının Meclise geri gönderdiği kanunun, Meclis tarafından yeniden Cumhurbaşkanına gönderilmesinde Meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğunun istenmesine ilişkindir. Yeni düzenleme, Meclis için zorlayıcı bir etki ortaya çıkartmaktadır. Zira eski düzenlemede salt çoğunluk aranmadan Cumhurbaşkanına tekrar gönderilmesi, Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması için yeterliydi.

2.1.4. TBMM'nin Yürütmeyi Denetlemesi

Yasamanın denetimine ilişkin olarak, TBMM'nin yürütmeyi denetlemesine yönelik hükümlerin yer aldığı 98. madde üzerinde değişiklik yapılmıştır. Değişiklikten önce TBMM'nin soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması gibi yetkileri bulunmaktaydı ve TBMM hükümeti bu yetkileri vasıtasıyla denetleme imkânı buluyordu. 2017 Anayasa değişikliğiyle yapılan düzenlemeyle TBMM'nin genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve yazılı soru aracılığıyla denetleyebilme yetkisi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin bir sonucu olarak gensorunun kaldırılmasının nedeni ise bakanların siyasi sorumluluğunun ortadan kalkmasından kaynaklanmaktadır. TBMM'nin diğer etkili denetim mekanizması olan sözlü soru kaldırılmış ancak yazılı soru muhafaza edilmiştir (Dönmez, 2020: 43-44). Ayrıca meclis araştırması ve genel görüşme usulünün de devam ettiği görülmektedir. İlgili değişikliklerle TBMM'nin yürütme üzerindeki denetim gücünün önemli derecede azaltıldığı görülmektedir.

2.2. Yürütme Organında Yapılan Değişiklikler

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, eski sistemden farklı olarak yürütme erkine siyasi bir makam olan Cumhurbaşkanı'nı yerleştirmiştir. Yürütmenin sorumsuz kanadında yer alan ve tarafsız olan Cumhurbaşkanının eski sistemdeki konumundan tamamen çıktığı ve daha da güçlenerek sorumlu ve partili “başkan” konumuna geçtiği görülmektedir. Cumhurbaşkanı bu

yetkisini Bakanlar Kurulu veya başbakan gibi bir makamla da paylaşmamaktadır. Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tamamen kaldırılmış, bakanların statülerinde, niteliklerinde ve hükümete etkilerinde ise önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Genel yürütme yetkisi yalnızca Cumhurbaşkanına ait olup bakanlara genel bir yürütme yetkisinin verilmediği görülmektedir (Gözler, 2018: 117-118). Yürütme kısmını temelde Cumhurbaşkanı üzerinden ele almak daha doğru olacaktır.

2.2.1. Cumhurbaşkanının Adaylığı

Anayasa'nın 101. maddesinde yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanlığına aday olunabilme şartları yeniden düzenlenmiştir. Anayasa değişikliği öncesi Cumhurbaşkanlığına aday olunabilme şartları şu şekildeydi:

- Yirmi milletvekili,
- En son yapılan milletvekili genel seçiminde yüzde 10'u geçen siyasi parti grupları 1 tane aday,
- Yüzde 10'u geçen siyasi parti grupları beraber ortak aday gösterebilmekteydiler.

Anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanlığına aday olunabilme şartları ise:

- 100 bin seçmen,
- En son yapılan milletvekili genel seçiminde yüzde 5'i geçen siyasi partiler,
- Toplamda Yüzde 5'i elde eden siyasi partiler beraber ortak aday gösterebilmektedirler.

Anayasa değişikliği öncesine göre Cumhurbaşkanı adayı gösterilebilmeye yönelik şartlar biraz daha yumuşatılmıştır. Cumhurbaşkanının görev süresi iki halde de 5 yıl olarak tespit edilmiş, kazanan Cumhurbaşkanının iki dönemden fazla bu görevde bulunamayacağı hükümleri muhafaza edilmiştir. Cumhurbaşkanlığına aday olunabilmede, 100 bin seçmenin aday gösterebilmesi, siyasi partilerin genel seçimdeki geçerli oylarının yüzde 10'dan 5'e düşürülmesi, Demokrasi açısından olumlu olarak ifade edilebilir. Ancak 20 milletvekilinin aday gösterebilmesinin kaldırılarak siyasi parti gruplarının aday gösterebilmesinin sağlanması Türkiye'de disiplinli parti sisteminden vazgeçilmediğini de göstermektedir (Coşkun, 2017:14).

Yine, adaylığa yönelik değişikliğin öncesi, Cumhurbaşkanlığını kazananın şayet siyasi parti üyeliği bulunuyorsa ilişkisi kesilmekteydi. Değişiklik sonrasında, Cumhurbaşkanlığı seçimini kazananın siyasi partiye üye olabilmesinde veya siyasi parti genel başkanı olarak görevi ifasında herhangi bir engel kalmamıştır. Yapılan bu değişiklik sonrasında, Cumhurbaşkanlığı seçimini kazanan kişi siyasi düşüncesinin temsilini gerçekleştirmesinin önünde bir engel kalmamıştır. Ayrıca Anayasanın 103.

maddesinde Cumhurbaşkanının yemini düzenlenmiş ve metinde görevini tarafsız bir şekilde yapılması kıstas alınmıştır. Seçilen Cumhurbaşkanı hem siyasi parti üyesi, hem de siyasi partinin genel başkanı ise yeminde de belirtilen tarafsızlığı durumu tezatlık oluşturmaktadır (Akcagündüz, 2021:427; Coşkun, 2017:14). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte idareye daha da yaklaşan Cumhurbaşkanının tarafsızlığına ilişkin durum yeniden değerlendirilmeli ve bu karışıklık giderilmelidir. Anayasal durum dışında da Cumhurbaşkanının siyasi tarafsızlığı ülkenin siyasi istikrarı ve toplumsal barış açısından tartışılan bir konudur.

2.2.2. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini tanımlayan Anayasanın 104. maddesi, değişiklik öncesine göre hemen hemen bütünüyle yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu madde Cumhurbaşkanı ve yeni sistem açısından en önemli değişiklikleri içeren maddelerden birisidir. Düzenleme öncesinde Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri yasama, yürütme ve yargı açısından ayrı ayrı başlıklar altında ele alınmıştı. 2017 Anayasa değişikliği sonrasında ise görev ve yetkileri maddeler halinde sıralanmıştır.

Yeni düzenlemeyle Cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin hususlarda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) çıkartma yetkisi verilmiştir. Bakanlar Kurulunun KHK çıkarma yetkisinin kaldırılmasıyla, yeni sistemde bu düzenlemenin yerine getirildiği hususu tartışmalı olan CBK, hukuki açıdan düzenleyici işlemler arasında yer almaktadır (Gözler, 2020: 385-386).

Cumhurbaşkanına parlamentodan özerk asli bir düzenleme yetkisi verilmesi ayrı bir önem arz etmektedir. Kriz dönemlerinde veya olağanüstü durumlarda yürütme erkinin hızlı karar alabilmesi ve Cumhurbaşkanına siyasi, toplumsal ve ekonomik sorunların çözümü gerekçe gösterilerek geniş yetkilerle düzenleme yapma yetkisi verildiği görülmektedir. Bununla birlikte CBK belirli alanlarda sınırlandırılmıştır. Temel hak ve hürriyetler ile Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlemesine hükmedilen konularda ve açıkça kanunla düzenleme yapılmasının belirtildiği hususlarda CBK çıkarılamamaktadır. CBK ile kanun arasında çatışma bulunması halinde ise normlar hiyerarşisi gereği kanun hükümleri uygulanacaktır. Ancak Meclis ile CBK aynı konuda düzenleme yaparsa kanun hükmünün geçerli olması kıstası ancak mahkeme kararıyla ortaya çıkartılabilmektedir. Yani mahkeme CBK ile kanun arasındaki çatışmada kararını verinceye kadar CBK'nin mevcudiyetini devam ettireceği anlamını taşımaktadır. Dolayısıyla TBMM'nin CBK'ler üzerindeki denetimi işlevsiz durumdadır (Coşkun, 2017: 18-20). Cumhurbaşkanının yürütmedeki en önemli araçlarından birisi olan CBK'lerin AYM aracılığıyla denetime tabi tutulması, aynı hususta kanun çıkartıldığı zaman (Anayasanın açıkça CBK'ye yetki verdiği durumlar hariç) CBK'lerin

hükümsüz kalması yasama üstünlüğü açısından yerinde bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Ancak uygulamada meclis vasıtasıyla CBK'lerin hükümsüz hale getirilmesinin çok zor olduğu da bir gerçektir.

Söz konusu madde de yer alan önemli değişikliklerden bir diğeri de Cumhurbaşkanı'nın bürokrat yani üst kademe kamu yöneticilerinin atamalarına ilişkindir. Söz konusu durum kimlerin üst kademe kamu yöneticisi olduğu tartışmalarını gündeme getirmiştir. Anayasa, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında tek başına Cumhurbaşkanı'yı yetkili kılmış bu yetkisini meclis vb. herhangi bir erkle paylaşmamıştır. Yeni sistemdeki bu değişiklikler, Meclisi zayıflatmakta, Cumhurbaşkanı'na da fazlasıyla güçlü konuma getirmektedir (Coşkun, 2017:17). Zira üst kademe kamu yöneticisi atamalarında Cumhurbaşkanı karşısında TBMM denge konumunda olmadığı gibi, denetim vazifesi de bulunmamaktadır (Parlak, 2019: 95). Cumhurbaşkanı'na üst düzey kamu yöneticilerini atama yetkisinin verilmesi, başkanlık sisteminin doğası gereği olası bir düzenlemedir. Ancak Cumhurbaşkanı tarafından atama yapılabilmesi için Meclisin etkisinin olmamasının, yasama-yürütme arasındaki güç dengesinin Cumhurbaşkanı yönlü olduğunu göstermektedir.

2.2.3. Cumhurbaşkanı'nın Sorumluluğu

2017 Anayasa değişikliği öncesinde Cumhurbaşkanı, re'sen yapacağı görevler ile karşı imza şartına göre yapacağı görevler ayırımına tabi tutulmadığından, resen yapacağı görevlerde vatana ihanet haricinde herhangi bir yükümlülüğü bulunmamaktaydı. Şahsi suçlarla ilgili herhangi bir hükümde olmadığından sorumluluk açısından cezai ve siyasi bir ayırma gidilmediği görülmektedir (Yıldız, 2019:5-8). Anayasanın 105. maddesi Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğunu düzenlemektedir. Cumhurbaşkanı'nın suç işlediği iddiası durumunda soruşturma usulünün, Cumhurbaşkanı'nın göreviyle ilgili olup olmadığı dikkate alınmadan uygulanacağını göstermektedir. Bilhassa eski düzenlemeyle kıyaslandığında suçun şahsi veya göreviyle ilgili ayırım yapılmadan hepsini kapsamaya makul ve anlaşılır olarak düşünülebilir. Fakat yapılan değişiklikte beraber soruşturmanın başlamasından yargılamanın nihayetine kadar geçen süreç uygulama açısından çok zor ve bir o kadar da güç unsurlar içermektedir. Çünkü mevcut veya eski Cumhurbaşkanı'nın suç işlediği iddiasıyla soruşturma açılabilmesi için TBMM'nin salt çoğunluğuna ihtiyaç vardır. Soruşturma açılmasına da üye tam sayısının beşte üçünün oyu ile karar verilmektedir. Yüce Divan için ise üye tam sayısının üçte ikisinin oyu gereklidir. Bu şartların ortaya konulmasındaki gaye Cumhurbaşkanı'nın sürekli olarak suçlamalara maruz bırakılmasının önüne geçilebilmesi gibi gözükse de partili bir Cumhurbaşkanı'nın mecliste de güçlü olduğu varsayılırsa, hakkında soruşturma veya kovuşturma süreçlerinin sonuçlandırılması zayıf bir olasılık olarak değerlendirilmektedir. Anayasanın 105. maddesindeki bu değişiklik

TBMM'nin Cumhurbaşkanı karşısında zayıf konuma getirildiğini ve Cumhurbaşkanının konumunu güçlendirdiğini bir kez daha göstermektedir (Korkmaz, 2020:102-104). Diğer taraftan görev suçu ve şahsi suçun birbirinden ayırt edilmesi gerekirdi (Coşkun, 2017: 22). Zira vatana ihanet vb. ile göreve ilişkin suçların ayrılmaması ileride Cumhurbaşkanı'nın işleyebileceği şahsi suçlar ve görev suçları noktasında, ülke açısından hukuki anlamda krizlere neden olma olasılığı da düşünülmelidir.

2.2.4. Cumhurbaşkanı Vekâlet, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar

Anayasa'nın 106. maddesinin değişikliği öncesinde TBMM Başkanı, Cumhurbaşkanı makamının boşalması, hastalık veya yurt dışı ziyaretleri gibi sebeplerden dolayı görevinden ayrılması durumlarında makama vekâlet etmekteydi. Ancak 2017 Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanı yardımcısının Cumhurbaşkanı makamına vekâlet edeceği düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı, milletvekilliğine seçilme yeterliliği olan kişilerden bir veyahut birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan atayabilmektedir. Düzenlemeye göre yardımcıların ve bakanların seçime girme zorunluluğu bulunmamaktadır. Doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Şayet bakanların milletvekili seçilenlerden ataması yapılacaksa Parlamentodaki görevleri sona ermektedirler. Cumhurbaşkanı yardımcıları veya bakanların görevlerinden dolayı bir suça karışmaları durumunda yargılamaları, Cumhurbaşkanı'nın soruşturma kaideleriyle aynıdır. Görevleri sona erseler bile aynı şartlar altında yargılama usulleri geçerlidir. Yardımcılar ve bakanlar görevleri dışında bir suça bulaşmaları halinde, yargılamaları milletvekili dokunulmazlığı kapsamındadır. Eğer işlenen suç seçilmeye engel bir durum teşkil eder ve hükme bağlanırsa yardımcılar ve bakanların görevleri sona ermektedir (Parlak, 2019:96-97). 106. madde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı makamına vekâlet açısından önemli sorumluluklar yüklemiştir. Fakat herhangi bir sebeple Cumhurbaşkanlığı makamı boşalırsa Cumhurbaşkanı Yardımcısına kalan süreyi teslim etmemiş ve kırkbeş gün içinde seçim yapılma koşulu koymuştur. Ayrıca Cumhurbaşkanı yardımcılığına sayı sınırlaması getirilmesi daha rasyonel gözükmektedir. Zira sistem sayı noktasında (sınırsız haliyle) takdiri Cumhurbaşkanı'na bırakmasına rağmen, mevcutta bir Cumhurbaşkanı Yardımcısı bulunmaktadır.

2.2.5. Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin Feshi

Cumhurbaşkanı ve TBMM seçimlerinin yenilenmesi Anayasa'nın 116. maddesinde de yeni bir başlık olarak düzenlenmiştir. Değişiklik öncesinde bu madde, parlamenter hükümet sisteminin özelliğini taşıyan hükümleri

barındırmaktaydı. Güvenoyunu alamayan Bakanlar Kurulu ile hükümet düşürülmekte, Cumhurbaşkanı'nın seçimler yenilenmekteydi.

116. maddeyle yapılan değişiklik Türk Tipi Başkanlık sistemini belki de diğer sistemlerden ayıran en önemli hususlardan birisi olmuştur. Zira yeni sistemde TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimleri yenileyebilmektedir. Cumhurbaşkanı tek başına dilediği zaman ülkeyi seçime götürebilmektedir. Meclis ise üye tamsayısının beşte üçüyle seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. İki organdan birisinin aldığı seçim yenileme kararı, iki organın da seçimini yenilenmekte ve Cumhurbaşkanı ile milletvekili seçiminin birlikte yapılması sonucunu doğurmaktadır. Partili olan bir Cumhurbaşkanı'nın partisinin, Mecliste de çoğunluğu elinde bulundurması hali değerlendirildiğinde, Meclisin seçimi yenileme kararını alabilmesi pekte mümkün görülmemektedir (Coşkun, 2017:24) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin bu özelliği, ABD gibi başkanlık sistemlerinden önemli ölçüde ayrılmaktadır. Zira ABD'de karşılıklı fesih gibi bir durum söz konusu değildir. Siyasi anlamda istikrar temelli bu özellik ileride yaşanabilecek olası siyasi krizler için erklere büyük koz vermektedir.

2.2.6. OHAL Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Değişiklik öncesinde Anayasa'nın 119. maddesine istinaden, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, OHAL ilan etme yetkisine sahipti ve bu süre 6 ayı geçememekteydi. 2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte, OHAL ilan etme yetkisi Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Normal zamanlarda CBK'ler TBMM'nin onayına sunulmazken, OHAL CBK'leri Resmi Gazetede yayımlandıkları gün TBMM'ye sunulmaları zorunlu tutulmuştur. OHAL CBK'leri kanun hükmünde olup, temel haklar, kişisel haklar ve siyasi haklar üzerinde düzenleme yapabilmektedir. OHAL CBK'leri genellikle olağanüstü durumlara ilişkin özel hükümler içerir. Kanunlarla çatışması durumunda OHAL CBK'leri esas alınacak olup Anayasa'da yer alan 148. madde gereği OHAL CBK'leri için Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmayacaktır. TBMM'ye sunulan OHAL CBK'leri, kabul edilebilir, reddedilebilir veya değiştirilebilir. TBMM, bu kararları 3 aylık bir süre içinde almalıdır, aksi halde OHAL CBK'leri kendiliğinden yürürlükten kalkmaktadır. Bu düzenlemelerin amacı, OHAL CBK'lerinin sadece TBMM tarafından denetlenebilmesi sebebiyle hızlı bir şekilde ele alınıp karara bağlanmasını sağlamaktır (Atar, 2019: 10-12). 6 Şubat 2023 tarihinde meydana gelen Gaziantep ve Kahramanmaraş depremlerinden sonra 8 Şubat 2023 tarihinden itibaren depremden etkilenen 10 ilde OHAL ilan edilmesine ilişkin karar, "Cumhurbaşkanı Kararı" şeklinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. 9 Şubat 2023 tarihinde de TBMM tarafından onaylanmıştır. Bu durum Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde olağanüstü hali gerektirecek durumlarda Cumhurbaşkanı'nın gecikmeye mahal vermeden hızlı karar alınabilmesi kapsamında değerlendirilmektedir. TBMM tarafından OHAL CBK'lerinin denetiminin yapılması yerindedir.

Fakat partili Cumhurbaşkanının parlamentoda çoğunluğa sahip partiden olması halinde siyasi denetim tartışmalı hale gelmektedir.

2.2.7. Bütçeye İlişkin Değişiklikler

Bütçeye ilişkin düzenlemelere 161. maddede yer verilmiştir. Değişiklik öncesinde bu maddeye göre, TBMM, bütçenin onaylama ve kabul edilme makamı olarak belirlenmişti. Demokratik devletlerde, meclisin yürütme organı üzerinde en etkin silahı, en önemli hâkimiyet kurduğu alanı şüphesiz ki bütçedir. 2017 Anayasa değişikliği sonrasında, Cumhurbaşkanı'na, bütçeyle ilgili kanun teklifi yapabilme yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanının bütçe kanun telifini mali yılbaşından en az 75 gün evvel TBMM'ye sunması gerekmektedir. Öncelikle bütçe kanun teklifi Bütçe Komisyonunda değerlendirilmekte, sonrasında 55 gün içerisinde TBMM Genel Kurulunda görüşülerek mali yılbaşına değin karara bağlanmak durumundadır. Fakat bütçe kanunu zamanında yürürlüğe konulmazsa, geçici bütçe kanunu yoluna başvurulmaktadır. Geçici bütçe kanunu yolu da mümkün olmaz ise bütçe kanununun kabulüne değin bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre arttırılarak tekrar uygulanmaktadır. Bu değişiklikte meclisin en etkili denetim vasıtasını Cumhurbaşkanı karşısında zayıflattığı yönünde eleştiriler yapılmaktadır. Bu yetkiyle birlikte, Cumhurbaşkanı fazlasıyla meclise karşı bağımsızlığı olmayan ve uzlaşma sağlamaya gerek duyulmayan bir role bürünmüştür (Korkmaz, 2020: 110). Bununla birlikte bütçeden Cumhurbaşkanı'na ülke için gerçekleştirilecek yatırımlar açısından büyük bir hareket alanı da bırakılmıştır.

2.3. Yargı Organında Yapılan Değişiklikler

2017 Anayasa değişikliği ile yasama ve yürütme organları dışında yargı organında da birtakım değişiklikler yapılmıştır. Türk siyasi tarihinde yargı alanında yapılan değişikliklere yönelik tartışmaların “tarafsızlık” ve “bağımsızlık” ekseninde cereyan ettiği görülmektedir. Nitekim benzer tartışmalar 2017 Anayasa değişikliğinde de vuku bulmuştur (Turan ve Güvenç, 2023: 99). Bununla birlikte Anayasa değişikliğiyle birlikte yargı alanında önemli derecede yapısal değişikliklere de gidilmiştir.

2.3.1. Bağımsız ve “Tarafsız” Mahkemeler

2017 değişikliği öncesinde Anayasa'nın 9. maddesinde, yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemeler tarafından kullanılacağı belirtilmiştir. 2017 Anayasa değişikliği sonrasında ise “...bağımsız ve tarafsız...” diyerek bağımsızlığın yanına “tarafsız” ibaresi ilave edilmiştir. Anayasanın 9. maddesinde yapılan bu değişikliğin gerekçesi irdelendiğinde, normalde “bağımsızlık” aynı zamanda tarafsızlığı da içermektedir fakat “tarafsızlık” ilkesini özellikle vurgulamak gayesiyle yapıldığı değerlendirilebilir (Özalp, 2017: 98-99). Diğer taraftan bağımsızlığı, yargının

yasama ve yürütmeye karşı duruşu; tarafsızlığı ise hâkim ve savcılarının hukuk kurallarının uygulanması aşamasında kararlarını verirken takinacakları tutum olarak ayırmak mümkündür. Bu sebeplerle sözde kalmamak ve fiili olarak uygulamada da görünür kılmak şartıyla bağımsızlığın yanına “tarafsızlık” niteliğinin eklenmesi hukuk devleti açısından yerindedir.

2.3.2. Askeri Yargının Kaldırılması ve Yargı Birliği

2017 Anayasa değişikliği öncesinde 142. madde de, mahkemelerin kuruluş, görev ve yetkileri ile işleyişi ve yargılamaya ilişkin usullerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Anayasa değişikliği sonrasında da mahkemelerin kanunla düzenlenmesi yoluna devam edilmekle beraber, ek fıkra konularak disiplin mahkemeleri dışında askeri mahkemelerin kurulamayacağı, fakat savaş halinde askeri kişilerin görevleriyle ilgili işledikleri suçlardan dolayı askeri mahkeme kurulabileceği düzenlemesi getirilmiştir (Parlak, 2019: 101). Bu açıdan ele alınması gereken konulardan birisi de “yargı birliği”ne ilişkindir. Türkiye hukuk sistemi olarak Kara Avrupa Hukuk Sistemine dahil durumdadır. Temelde yargı ayrılığını benimseyen bu sistemde kurallara bağlı ve içine kapalı bir ortam mevcuttur. Türkiye’de yargı birliğinin olmaması da Türk yargısı açısından çeşitli sorunlara neden olmaktadır (Koçak Süren, 2009: 403-404). Bu minvalde muhtemel anayasa değişikliğiyle birlikte yargı açısından, yargı ayrılığına ilişkin sorunları çözecek yeni adımlar atılması yerinde olacaktır.

2.3.3. Anayasa Mahkemesi’ne Yönelik Yapısal Değişiklikler

2017 Anayasa değişikliği öncesinde 146. madde kapsamında, AYM’nin üye sayısı 17 olarak belirlenmişti. 2017 Anayasa değişikliğinden sonra bu sayı 15’e düşürülmüştür. Savaş hali dışında askeri mahkemeler kurulamayacağından, askeri yargıdan AYM’ye üye alınamamaktadır. AYM’nin 15 üyesinden 12 üyesi Cumhurbaşkanı tarafından, 3 üyesi ise TBMM tarafından seçilmektedir. Yeni sistemde önemli olan konu AYM’nin üye sayısının düşürülmesi değil, üyelerin seçilme yöntemindedir. 3 üye TBMM tarafından seçilmektedir. Fakat partili bir Cumhurbaşkanı’nın Mecliste çoğunluğa sahip olması göz önünde tutulduğunda, AYM’nin 3 üyesi Cumhurbaşkanının belirlediği Yüksek Öğretim Kurumu tarafından öneride bulunularak Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. AYM’nin 4 üyesi belirli kategorilerde direkt Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Geriye kalan AYM’nin 5 üyesi ise Yargıtay ve Danıştay’ın gösterdiği adaylar arasından yine Cumhurbaşkanınca seçilmektedir. Seçilme yöntemindeki bu düsturlardan elde edilen sonuç (Meclis tarafından seçilen 3 üyenin de Cumhurbaşkanının partisi Mecliste çoğunluğu oluşturduğu varsayılırsa) AYM’nin bütün üyelerinin neredeyse Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan seçilmesi veya dolaylı dahlinin olduğu bir durum ortaya çıkarmaktadır. Bu itibarla AYM’nin üyelerinin seçimine yönelik yapısal değişiklikle

Mahkemenin Yüce Divan görevini nasıl tarafsız ve bağımsız yerine getireceği hususu tartışmalıdır (TBB, 2022). AYM üyelerinin seçilme usullerini belirlemeye yönelik yapılan değişiklik, Cumhurbaşkanı'nın muazzam güçlerle donatılmasını sağlamakla beraber Meclisi de bir hayli pasif hale getirmekte, ikisi arasındaki denge haliyle bozulmaktadır.

2.3.4. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Yerine Hâkimler ve Savcılar Kurulu ve Yapısal Değişiklikler

2017 Anayasa değişikliği sonrasında 159. madde kapsamında, HSYK'daki yüksek ibaresi ile yedek üyelikler kaldırılmıştır. Üye sayısı 22 üyeden 13 üyeye düşürülmüştür. Adalet Bakanı ve Bakan yardımcısı (Anayasa 159. madde değişik fıkrası: 21/1/2017-6771/14.md. Hâkimler ve Savcılar Kurulu onüç üyeden oluşur; iki daire halinde çalışır. Değişik fıkrası: 21/1/2017-6771/14.md. Kurulun Başkanı Adalet Bakanındır. Adalet Bakanlığı Müsteşarı Kurulun tabii üyesidir) ile 4 üye doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından, 7 Üye ise TBMM tarafından seçilmektedir. TBMM adayları belirlerken ilk turda 400 oy, bu çoğunluk sağlanamazsa ikinci turda 360 oy alan aday HSK'ya üye olarak seçilmektedir. Her iki oylamada istenilen çoğunluk elde edilemezse seçilecek üye kur'a yöntemiyle tespit edilmektedir (Coşkun, 2017: 25). HSK üyelerinin seçiminde Cumhurbaşkanı'na verilen üye sayısının neredeyse yarısına yakını doğrudan ataması durumu tartışma konusu olmaktadır. Bir diğer tartışma konusu da yargı organlarına (Danıştay-Yargıtay gibi) HSK üye atamalarında yetki verilmemesine yöneliktir (Uzun, 2018: 425). Yargı sisteminin temel unsuru olan hâkim ve savcılarının özlük haklarını düzenlenmesinde önemli bir işleve sahip HSK'nın yapısal anlamda önemli düzenlemelere ihtiyaç duyduğu aşikârdır.

Sonuç

Demokrasi geçmişten günümüze dönemin koşullarına ve konumlandığı ortama göre sürekli değişerek şekillenen bir yapıya sahiptir. Demokrasi tarihsel süreçte yaşadığı krizleri yeni türler oluşturarak aşmaya çalışmıştır. Her ne kadar demokrasi genel anlamda, günümüzde birçok açıdan tartışılsa ve farklı türlere sahip olsa da, mevcut hükümet sistemleri açısından en uygulanabilir olan demokrasi türü temsili demokrasidir. Temelde seçimleri zorunlu kılan demokrasi, yönetimin meşruiyetini de seçimlere dayandırmaktadır. Demokratik yönetimin en önemli amacı siyasi iktidarın mümkün olduğunca kısıtlanarak, yönetimdeki keyfilğin engellenmesidir. Bu kapsamda ülkeler demokratik yönetim gereğince kuvvetler ayrılığı teorisi çerçevesinde farklı hükümet sistemleri benimsemişlerdir. Hükümet sistemleri, seçmen davranışı, yürütme faaliyeti, kurumsal ilişkiler, meclisin oluşumu, bürokratik işleyiş, çıkar grupları ve devletin refah düzeyine kadar etki etmektedir. Tüm bunların yanında en iyi yönetim şeklinin, hükümet sisteminin veya demokrasinin hangisi olduğu sorusu gerçek anlamıyla halen

cevabı bulunamamış bir soru olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu arayış insan yaşamı var olduğu sürece devam edecektir. Zira insanoğlu tarih boyunca birçok yönetim şeklini tecrübe edinmiş ve gelecek nesillere bu tecrübelerini olumlu veya olumsuz miras bırakmıştır. Bundan sonraki süreçte de gerek demokrasi açısından gerekse demokratik yönetim biçimi çerçevesinde hükümet sistemleri açısından birçok yeni açılım yapılacaktır. Bu kapsamda Türkiye de demokrasi ve hükümet sistemleri açısından yapılan değişikliklerle önemli tecrübeler elde eden ülkeler arasında yer almaktadır. Türkiye uzun süre parlamenter sistemle yönetilmiş ve bu süreçte bazı siyasetler, başkanlık sistemine geçilmesine yönelik söylemlerde bulunmuştur. Günümüzde de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde parlamenter sisteme geri dönülmesi gerektiğini savunan siyasetler bulunmaktadır. Zira 2023 seçimlerinde muhalefetin en önemli vaatlerinden birisi güçlendirilmiş parlamenter sisteme geçiş olmuştur. Bununla birlikte mevcut iktidar ise sistemdeki aksayan tarafların demokratik reformlarla restore edilerek, sistem değişikliğine gitmeden çözülebileceğini ileri sürmektedir.

2017 Anayasa değişiklikleriyle yeni sisteme geçişle birlikte yasama, yürütme ve yargı alanlarında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. 2017 Anayasa değişiklikleri kapsamında yasama alanında milletvekillerinin sayısı, görevleri, seçilme şartları, yürütmeyi denetleme durumu gibi hususlar yeniden düzenlenmiştir. Milletvekillerinin sayısı, seçilme şartları gibi yapısal unsurları bir kenara bırakacak olursak; yeni sistemde görev ve yetkileriyle yürütmeyi denetleme konusundaki milletvekillerine yönelik düzenlemeler yasama organının yürütme karşısında denetim noktasında gücünü azalttığı görülmektedir. Yürütme organına yönelik değişiklikler Cumhurbaşkanının konumunu tamamen değiştirmiştir. En başta başkanlık sisteminin doğası gereği Cumhurbaşkanı, yürütmeye tek erk konumunda bulunmaktadır. Bununla birlikte doğrudan halk tarafından seçilmesi vesilesiyle halka karşı sorumluluğu mevcuttur. Yeni sistemde Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna ilişkin de önemli düzenlemeler yapılmıştır. Cumhurbaşkanı işlediği suçlardan meclis onayıyla yargılanabilecek olsa da soruşturmanın başlatılabilmesi için gerekli meclis çoğunluğu, yargılamaya ilişkin prosedürler vb. durumlar oldukça güç bir süreci içermektedir. Diğer taraftan vatana ihanet vb. ile göreve ilişkin suçların ayrılması da Cumhurbaşkanı'nın işleyebileceği şahsi suçlar ve görev suçları açısından, hukuki anlamda krizlere neden olma olasılığı bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı yeni sistemin getirdiği önemli değişikliklerden birisi olarak gözüke de sistemin uygulanmasından bugüne kadar geçen 7 yıllık süre göz önünde bulundurulduğunda Cumhurbaşkanı'nın yurt dışında bulunduğu dönemlerde vekalet vb. görevler dışında aktif bir makam izlenimi vermemektedir. Yargı açısından değerlendirecek olursak, Anayasa Mahkemesi ve HSK'da yapılan düzenlemeler ile askeri yargının kaldırılması gibi durumlar yargı organında önemli yapısal değişikliklerin yapıldığını göstermektedir. Bu değişiklikler yargı karşısında, yürütme ve yasama

organlarının kendi aralarındaki konumunu yürütme lehine güçlendirmiştir. Zira çalışmada detaylı olarak ele alınan 2017 Anayasa değişikliği kapsamında değiştirilen Anayasa'nın 87, 98, 104, 105 ve 161. maddeleri incelendiğinde yasama erki karşısında yürütme erkinin güçlendirildiği ortaya çıkmaktadır. Ayrıca 146 ve 159. maddelerde yargı alanında yapılan değişiklikler de yürütmeyi güçlendirmiştir.

2017 Anayasa değişikliğiyle yasama, yürütme ve yargı erklerine ilişkin yapılan değişiklikler yeni hükümet sisteminin temel dinamiklerini oluşturmaktadır. İlerleyen süreçte ister hükümet sistemi değişikliği söz konusu olsun, isterse aynı hükümet sistemiyle devam edilsin değişiklikler yine erkler üzerinden ve çalışmada belirtilen başlıklar kapsamında olacaktır. 2024 yılının ortalarına değin hem yürütmenin başı olarak Cumhurbaşkanı, hem de TBMM Başkanı sivil anayasa çalışmaları kapsamında demeçler vermekte, Anayasa'nın değişmesi gerektiği konusunda çalışmalar yapmaktadır. Ana Muhalefet partisi ve muhalifler, Anayasa değişikliği çalışmalarına güçlendirilmiş parlamenter sistem üzerinden cevap vermektedir. Olası değişikliklerde demokrasi açısından en işlevseli, yasama-yürütme dengesine hassasiyet gösterilmesi ve yürütmenin yargıyla olan ilişkilerinin yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığını ön planda tutacak şekilde belirlenmesidir. Aksi halde sistem üzerine yapılan tartışmalar yalnızca siyasi ve ideolojik tarafgirlik çerçevesinde cereyan etmektedir. Hükümet sistemi meselesi sadece siyasi argümanlarla tartışılarak ele alınacak bir konu değildir. Son olarak 2023 seçimleri öncesinde yaşanan süreç gelecekte koalisyoncu bir başkanlık sisteminin ortaya çıkabileceğine işaret etmektedir.

Kaynakça

- Akcagündüz, Emre (2021), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kilit Bir Aktör: Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 4 (2), s. 422-438.
- Akıncı, Berat (2019), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sisteme Yönelik Tartışmalar ve Çözüm Önerileri*, (Ankara: Atalay Matbaacılık).
- Al, Hamza (2020), “Başkanlık Sistemi Üzerine: Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Zayıf Halkası: Parlamento”, *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22 (1), s. 14-44.
- Aliefendioğlu, Yılmaz (2005), “Temsili Demokrasinin Seçim Ayağı”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (60), s. 71-96.
- Alkan, Haluk (2013), “Karşılaştırmalı Başkanlık Sistemleri: Latin Amerika ve Sovyet Sonrası Örnekler Üzerine Bir İnceleme”, *Yeni Türkiye Dergisi*, (51), s. 779-789.
- Alkan, Yavuz Selim (2018), “Gizli Demokrasi: Temsili Demokrasi Krizi ve Doğrudan Demokrasi Talebi Arasındaki İlişkiye Yönelik Bir Görüş”, *Akdeniz İİBF Dergisi*, (18), s. 23-43.

- Aslan, Rıza (2013), *Demokratik Yönetim Sistemleri*, (Bursa: Dora Yayıncılık).
- Atar, Yavuz (2019), *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Ve Anayasallık Denetimi*. Anayasa Mahkemesi 56. Kuruluş Sempozyumu, Ankara, 25 Nisan 2019.
- Büyük, Celal (2010), “Yasama Yürütme Yargı: Platon’dan Montesquieu’ya Devletin Fonksiyonlarına Genel Bir Bakış”, *Din Bilimler Akademik Araştırma Dergisi*, 10 (1), s. 159-170.
- Cheibub, Jose Antonio (2007), *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- CNN Türk (2023), <https://www.cnntrk.com/video/turkiye/son-dakika-haber-i-cumhurbaskani-erdogan-cnn-turkte>, (25.07.2023).
- Coşkun, Vahap (2017), “16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 22 (36), s. 3-30.
- Dahl, Robert A. (1993), *Demokrasi ve Eleştirileri*, (Çev. Levent KÖKER), (Ankara: Yetkin Basımevi).
- Dışişleri Bakanlığı, (2023). “Rusya Federasyonu’nun Siyasi Görünümü”, <https://www.mfa.gov.tr/rusya-siyasi-gorunumu.tr.mfa>, (12.07.2023).
- Dönmez, Gökhan (2020), “2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Türkiye’de Meclis Soruşturması”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 25 (42), s. 39-66.
- Duman, Fatih (2018), *Demokrasi ve Muhafazakarlık*, (Ankara: Kadim Yayınları).
- Durkal, Müzeyyen Eroğlu ve Mustafa Karahöyük (2017). “Yarı Başkanlık Sistemi ve Rusya Federasyonu Örneği”, *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12 (1), 53-90.
- Duverger, Maurice (1995), *Siyasal Rejimler*, Çev. Teoman TUNÇDOĞAN, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Erdoğan, Didem (2016), “Siyasi Partilerin Temsili Demokrasi Üzerindeki Etkileri”, *İstanbul Aydın Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2 (2), s. 59-74.
- Geddes, Barbara (1995), “The Failure of Presidential Democracy by Juan J. Linz, Arturo Valenzuela”, *The American Political Science Review*, 89 (2), s. 518-519.
- Gözler, Kemal (2000), *Türk Anayasa Hukuku*, (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları).
- Gözler, Kemal (2013), *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları).
- Gözler, Kemal (2018), *Türkiye’nin Yönetim Yapısı (T.C. İdarî Teşkilatı)*, (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları).

- Gözler, Kemal (2020), *İdare Hukuku Dersleri*, (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları).
- Gözübüyük, A.Şeref (2011), *Anayasa Hukuku*, (Ankara: Turhan Kitabevi).
- Güler, Tahsin ve Sinem Şahnagil (2017), “Dijital Demokrasi ve Yönetişim İlişkisi Çerçevesinde E-demokrasi/E-Devlet Uygulamaları”, *Journal of Emerging Economies and Policy*, 2 (2), s. 16-29.
- Heywood, Andrew (2013), *Politics*, (New York: Palgrave Macmillan).
- Howell, William G. and Terry M. Moe (2023), “The Strongman Presidency and the Two Logics of Presidential Power”, *Presidential Studies Quarterly*, 53, s.145–168. <https://doi.org/10.1111/psq.12830>.
- Kaboğlu, İbrahim (2012), *Anayasa Hukuku Dersleri*, (İstanbul: Legal Yayıncılık).
- Kahraman, Mustafa (2012), “Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık Ya Da Yarı-Başkanlık Sistemlerinin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(18), s. 431-457.
- Khabrieva, T. Ya (2020), “Constitutional reform in Russia: Searching for national identity”, *Herald of the Russian Academy of Sciences*, 90 (3), s. 273-282.
- Koçak Süren, Özlem (2009), “Türkiye’de Yargının Örgütlenmesi ve Adalet Sisteminin Problemleri”, *TBB Dergisi*, (85), s. 403-413.
- Korkmaz, Ahmet (2020), *Hükümet Sistemleri ve Türkiye Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemleri*, (Yüksek Lisans Tezi), Mersin, Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kurt Topuz, Senem (2016), *Hükümet Sistemleri ve Devlet Şekillerinin Ülkelerin Demokrasi Seviyeleri Üzerinde Yarattığı Farklılığın Tespiti Üzerine Bir Çalışma*, *Ege Akademik Bakış*, 16(3), s. 461-476.
- Küçük, Adnan (2017), “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi Korkular, Algular, Beklentiler”, *Liberal Düşünce Dergisi*, 0 (85), s. 157-190.
- Lijphart, Arend (1992), *Parliamentary versus Presidential Government*, (Oxford: University Press).
- Margetts, Helen ve Andre Naumann (2017), *Government as a Platform: What can Estonia Show the world?*, Oxford Internet Institute, University of Oxford, https://www.ospi.es/export/sites/ospi/documents/documentos/Government-as-a-platform_Estonia.pdf (24.07.2023).
- Metin, Abdullah ve Serkan Ünal (2022), “Yarı Monarşiden Başkanlığa Türkiye’de Hükümet Sisteminin Evrimi”, *Memleket Siyaset Yönetim*, 17 (38), s. 479-514.
- Oğuzhan, Merve (2019), *Demokrasi Teorisi ve Türkiye’de Demokrasiye Geçiş Süresi*, (Yüksek Lisans Tezi), Kırıkkale, Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Özalp, Nihan Yancı (2017), “2017 Anayasa Değişikliklerinin Yasama Yürütme İlişkilerine ve Yargı Bağımsızlığına Etkileri”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, 6 (11), s. 117-136.
- Özbudun, Ergun (2015), “Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, Liberal Perspektif Analiz, https://oad.org.tr/wp-content/uploads/2021/06/Analyses_2090_201992414137200Liberal-Perspektif-Analiz-Sayi-1-Baskanlik-Sistemi-ve-Turkiye-Ergun-Ozbudun-Kopya.pdf, (25.07.2023).
- Özbudun, Ergun (2019), *Türk Anayasa Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınevi).
- Özmen Yaşar P. ve Furkan Yaman (2022), “Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Demokrasi İlişkisi-Aynı Kadehte Farklı Şaraplar”, *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23 (3), s. 324-345.
- Öztürk, Namık Kemal (1999), *Cumhurbaşkanı ve Parlamenter Sistem*, (Ankara: Atilla Kitabevi).
- Öztürk, Namık Kemal (2015), *Anayasa ve Devlet Temel Kavramlar ve Uygulamalar*, (İzmir: Albi Yayınları).
- Parlak, Anıl (2019), 1961 ve 1982 Anayasalarının 2017 Anayasa Değişikliği ile Mukayese Edilmesi, (Yüksek Lisans Tezi), Antalya, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Polater, Yusuf Ziya (2014), “Modern Hükümet Sistemlerinden Yarı-Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Uyuşmazlık Dergisi*, 4, s. 133-175.
- Sartori, Giovanni (1997), *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, (Çev. Ergun Özbudun), (Ankara: Yetkin Yayınları).
- Sezen, Saim (2000), *Seçim ve Demokrasi*, (Ankara: Gündoğan Yayıncılık).
- TBB, (2022), “Anayasa Değişikliği Teklifi’nin Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Metni”, http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx, (28.11.2022).
- Teziç, Erdoğan (1998), *Anayasa Hukuku*, (İstanbul: Beta Yayınları).
- The Economist (2023), Democracy Index 2022, <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/> (28.08.2023).
- TRT Haber (2023), “Türkiye Elektronik Seçime Hazırlanıyor”, <https://www.trthaber.com/haber/gundem/turkiye-elektronik-secime-hazirlaniyor-775343.html>, (26.07.2023)
- Tunç, Hasan (2008), “Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(1-2), s. 1113-1132.
- Tunçkaşık, Halit (2017), “Parlamenter Sistem Teori, Pratik ve Tartışmalar. Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Parlamenter Sistem

(Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri)”, *Ankara TBMM Araştırma Merkezi Yayınları*, Yayın no 8, TBMM Basımevi.

Turan, Hakan ve Güvenç, Cemaletdin (2023), “Türk Tipi Başkanlık Sisteminde Seçim Hakimlerinin Belirlenmesi Sorunu”, Dündar, Özlem (Ed.), *İktisadi ve İdari Bilimler Alanında Teori, Uygulama ve Güncel Tartışmalar*, (Ankara: Gazi Kitabevi):87-102.

Uzun, Cem Duran (2018), “6771 Sayılı Kanunla Anayasada Yargıyla İlgili Yapılan Düzenlemeler”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 11, s. 409-433.

Yıldız, Abdulkadir (2019), “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu Meselesi”, *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1), s. 1-20.

Yüzbaşıoğlu, Necmi (2008), *Anayasa Hukuku El Kitabı*, (İstanbul: Beta Yayınları).

YSK (2018), “Cumhurbaşkanı ve 27.Dönem Milletvekili Genel Seçimi”, <https://ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/24Haziran2018/KesinSecimSonuclari/2018MV-96D.pdf> (15.02.2022).

Extended Abstract

Democracy is practiced in different ways according to the political and cultural structures of countries. The most functional type of democracy is representative democracy, and the indispensable element of representative democracy is political parties. The most important element for the existence of political parties is elections. In democratic states, another crucial factor is the system of the government. Democratic systems are defined based on the executive, legislative, and judicial powers. When classifying government systems, the relations between these powers are taken as a basis, and the judiciary is kept separate from other powers by recognizing that it must be independent and impartial. The formation of the presidential system and the parliamentary system is shaped by this relationship. The debate on the ‘presidential system’ in Türkiye began primarily with right-wing leaders, who argued for ‘strong power’ as a justification of the presidential system, citing political crises caused by coalition governments. Especially since the 2007 constitutional amendment, discussions on the presidential system and civil constitutional studies have remained on the agenda. After the 2010 constitutional amendment, a commission was formed in 2011 in the Grand National Assembly of Türkiye to work on a civilian constitution. However, the commission was disbanded towards the end of 2013 with no results obtained from the work on a civilian constitution. Since the direct election of the President of the Republic by the people in 2014, discussions on the transition from a parliamentary system of government to a semi-presidential system have constantly occupied Türkiye’s agenda. Following the 2017

constitutional amendment and the presidential and parliamentary elections in 2018, Türkiye transitioned to the “Presidential Government System” both de jure and de facto with the inauguration of the President on July 9, 2018. In terms of its scope, the constitutional amendment includes many changes ranging from the term of office of the Grand National Assembly of Türkiye through the structure of the Constitutional Court and the Council of Judges and Prosecutors to the number of deputies in the parliament and the age requirement for candidacy. In this context, the amendments have led into a new system, which is close to the presidential system among the existing ones in the world and which is referred to as the “Turkish-type presidency” due to some of its different features. The change in the system of government has revealed the designing of the relations between the executive and legislative powers.

Within the scope of the 2017 constitutional amendments, issues such as the duties of MPs in the legislative field, the conditions for their election, and their ability to oversee the executive have been rearranged. With the structural elements such as the number of deputies and the conditions for their election left aside, it is seen that the new system’s regulations on the duties and powers of deputies regarding oversight of the executive powers have reduced the power of the legislative body in terms of oversight over the executive power. In the previous system, motions of no confidence and oral questions were among the important oversight functions of the legislature vis-à-vis the executive. On the other hand, the amendment regarding the promulgation of laws requires the vote of the absolute majority of the total number of members of the Parliament in order for the Parliament to resend the President for promulgation the law that he/she has returned to the Parliament. The new regulation creates a coercive effect for the Parliament. This is because, in the previous regulation, sending the law back to the President without requiring an absolute majority in the parliament was sufficient for its promulgation.

The changes in the executive power have completely altered the position of the President. First and foremost, due to the nature of the presidential system, the President is the sole executive power. He is directly elected by the people and is therefore accountable to them. Important arrangements have also been made regarding the criminal responsibility of the President. Although the President can be prosecuted for the committed crimes with parliamentary approval, the parliamentary majority required to initiate an investigation, the procedures for the prosecution, etc., involve a very difficult process. On the other hand, the lack of separation between treason, etc. and crimes related to office may lead to legal crises in terms of personal crimes and crimes of office that the President may commit. In the Presidential Government System, one of the most debated issues regarding the President is the impartiality of the President. Prior to the constitutional amendment, there was a provision stating that “the person elected as President shall be

disassociated from his/her party, if any”. After the amendment, this provision was removed, and the President-elect was allowed to be a member of a political party or to serve as the chairman of a political party. With this amendment, the President of the Republic has become the representative or defender of the political party. The contrasting element with the amendment is the text of the oath in Article 103 of the Constitution. This is because the oath to be taken by the President at the beginning of his/her term of office includes the phrase ‘I have assumed my duties impartially’.

Considering the time that has elapsed since the implementation of the system, the office of the vice-presidency has not given the impression of being an active office except for acting as a deputy when the President is abroad. Although the President has the authority to appoint more than one vice-president, only one vice-president has been preferred so far.

In terms of the judiciary, the changes in the Constitutional Court and the Council of Judges and Prosecutors, as well as the abolition of the military judiciary, indicate that significant structural changes have been made in the judiciary. These changes have strengthened the position of the executive and legislative powers against the judiciary in favour of the executive. In fact, an analysis of Articles 87, 98, 104, 105, and 161 of the Constitution, which were amended within the scope of the 2017 constitutional amendments discussed in detail in this study, reveals that the executive power has been strengthened against the legislative power. Moreover, the amendments made to Articles 146 and 159 in the judiciary have also strengthened the executive.

The 2017 constitutional amendments regarding the legislative, executive, and judicial powers constitute the basic dynamics of the Presidential Government System. Whether there is a change in the government system in the following period or the same government system is continued, the changes will still be based on the powers and within the scope of the headings mentioned in this study. The most functional one of the possible changes in terms of democracy is that it is sensitive to the legislative-executive balance and determines the relations of the executive with the judiciary in a way that prioritizes the independence and impartiality of the judiciary. Otherwise, discussions on the system will only take place within the framework of political and ideological partisanship. However, the issue of the system of government is not an issue to be discussed only with political arguments. Finally, the process prior to the 2023 elections indicates that a coalitionist presidential system may emerge in the future.

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE GÖREV ZARARI: KAMU İKTİSADÎ TEŞEBBÜSLERİ ÜZERİNE ÇIKARIMLAR

Polat TUNÇER*

Öz

Görev zararı, bugün pek çok ülkede olduğu gibi, Türk kamu yönetiminin de temel sorunları arasında yer almaktadır. Zira, toplumun temel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuş olan kamu işletmelerinin, etkin ve verimli bir biçimde işletildiği söylenemez. Bunun temel sebebi siyasi iktidarların, kamu işletmeleri üzerinden belirli kişi ve kesimleri desteklemesiyle oluşan görev zararlarıdır. Aslında, KİT'lerin amacı, ticarî prensiplere göre ekonomik sisteme etkileyici aktör olarak katılmak, toplumsal ihtiyaçları karşılamak ve iktisadî kalkınmaya destek olmaktır. KİT'ler, günümüzde daha stratejik alanlara yönelmiştir. Hülasa, görev zararı, hükümet politikaları neticesinde oluşmakta ve bütçe üzerinde ağır bir yük oluşturmaktadır. Gelir dağılımı adaletini bozan bu zararların kamu yararı bakımından onaylanması mümkün değildir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Görev Zararı, Kamu Zararı, Kamu Görevlisi, Kamu İşletmesi.

DAMAGE OF DUTY IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION: IMPLICATIONS FOR PUBLIC ECONOMIC ENTERPRISES

Abstract

Duty loss is among the fundamental problems of Turkish public administration, as in many countries today. Because it cannot be said that public enterprises established to meet the basic needs of the society are operated effectively and efficiently. The main reason for this is the duty losses caused by political governments supporting certain people and groups through public enterprises. In fact, the aim of SOEs is to participate in the economic system as an influential actor according to commercial principles, meet social needs and support economic development. Today, SOEs have turned to more strategic areas. In short, duty loss occurs as a result of government policies and creates a heavy burden on the budget. It is not possible to approve these damages, which disrupt the justice of income distribution, in terms of public interest.

Keywords: Public Administration, Duty Loss, Public Damage, Public Official, Public Enterprise.

* Doç. Dr. Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi, polat.tuncer@omu.edu.tr
ORCID: 0000-0002-7397-7758.

Giriş

Kamu iktisadî teşebbüsleri (KİT), bilindiği gibi siyasî iktidarlar tarafından ticaret hukuku ilkelerine ve piyasa koşullarına göre faaliyette bulunması, halkın temel ihtiyaçlarını karşılaması ve ekonomik sistemi desteklemesi amacıyla kurulmuş olan bağımsız iktisadî teşekküllerdir. Görev zararı ise, siyasî iktidarların ekonomik ve sosyal politikalarını gerçekleştirmek için bu kuruluşların işleyişine ve ekonomik kararlarına müdahale etmek suretiyle oluşmasına yol açtıkları zararlardır. Bu zararlar hazine tarafından karşılanmakta olup, devlet bütçesinin açık vermesine ve kamu kaynaklarının haksız ve mesnetsiz el değiştirmesine sebep olmaktadır.

Görev zararı, kamu yönetiminin temel sorunları arasında yer almaktadır. Başlangıçta, kamunun çeşitli ihtiyaçlarını karşılamak için, etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde hizmet üretmesi planlanan kamu işletmeleri ne yazık ki, beklenen sonucu bir türlü verememiştir. Bütün devletlerde az ya da çok mevcut olan kamu işletmelerinin gerekli olduğuna inanılmaktadır. Kimi devletler stratejik kimisi de ekonomik ve sosyal nedenlerle kamu işletmelerinin sürdürülmesi gerektiğini savunmaktadır.

Sanayileşmeyle birlikte 19.yüzyıldan itibaren devletin yükümlülüklerinde önemli bir değişim ve artış ortaya çıkmıştır. Bu önemli gelişme neticesinde kentlerde toplanan büyük kalabalıkların sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarının kamu yönetimince giderilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Diğer yandan insan hak ve hürriyetleri hareketi ve bilincinin yaygınlaşmaya başlamasıyla birlikte, kamu düzeni ve güvenliği toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına bağlı olduğu fark edilmiştir. 1929 yılına kadar gelişmiş ülkelerde uygulanan liberal politikalar bu tarihte meydana gelen *Büyük Ekonomik Kriz* ile *II. Dünya Savaşı* sonrası yaşanan yoksulluk ve sefaletin boyutları, pek çok devleti, temel toplumsal ihtiyaçları, kamu işletmeleri eliyle gidermek zorunda bırakmıştır. Zamanla, beklenen performansı gösteremeyen ve devlete yük olmaya başlayan kamu işletmeleri, bütün dünyada olduğu gibi bizde de özelleştirme konusu olmuştur. Özelleştirme girişimleri, yeni kamu yönetimi anlayışının getirmiş olduğu, devletin ekonomik alandan çekilmesi ve sadece düzenlemekle yetinmesi şeklindeki anlayışın bir neticesidir. Zira, bilimsel ve teknolojik gelişmeler neticesinde dünyanın küreselleşmeye ve küçük bir köy haline gelmeye başlamasıyla birlikte, devletin stratejik alanlar dışındaki yatırımlarının, artık özel işletmelere bırakması gerektiği fikri kabul görmektedir.

Osmanlı Devleti sanayileşme sürecini yakalayamadığı için, Batı'da yaşanan süreç burada yaşamamış ve Devlet kendi sisteminin işlemesine yarayacak birkaç tesis dışında bir kamu işletmesi meydana getirmemiştir. *Kurtuluş Savaşı* sonrası kurulan yeni Türk Devleti, yerli sermaye oluşmadığı, yabancı sermayede giriş yapmadığı için toplumsal ihtiyaçları, devlet yatırımlarıyla gidermeye çalışmıştır. Devlet teşebbüsleri bilhassa

1930'lerden itibaren artmaya başlamıştır. Zamanla, hem sayısı hem de üretimi artan kamu işletmeleri 1980'li yıllara kadar çok önemli bir görev icra etmiştir. Ancak, değişen şartlara ayak uydurmakta zorlanan kamu işletmeleri uzun yıllar zarar etmeyi sürdürmüştür. Ancak, kamusal talep ve ihtiyaçlar bunların sürdürülmesini sağlamıştır. 1980'li yıllara gelindiğinde hem gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanmaya başlanan yeni kamu yönetimi anlayışının etkisiyle, zaten sürekli zarar eden ve bütçe üzerinde önemli bir yük oluşturan kamu işletmelerinin özelleştirilmesi bütün dünyada olduğu gibi bizde de benimsenmiştir.

Ancak her ne kadar özelleştirme fikri kabul görüp uygulanmakta olsa da pek çok ülkede olduğu gibi bizde de kam işletmeleri daha stratejik alanlara kaymıştır. Sayıları azalmakla birlikte etki sahaları genişlemiştir. Bilhassa enerji, bankacılık, iletişim, ulaşım ve teknoloji gibi alanlarda kamu işletmeleri etkin faaliyetler sürdürmektedir. Türkiye'de ise 1980'li yıllarda özelleştirme hareketiyle birlikte gündeme gelen kamu bankalarının özelleştirilmesi fikri hala uygulanabilmiş değildir. Zira, kamu bankaları ve KİT'ler iktidarlar tarafından bütçe dışında kullanabilecekleri bir kaynak yaratmaktadır. İktidarlar tarafından yeniden seçilmeyi garanti altına alabilecek şekilde kullanılabilen bu kaynakların zararları da görev zararı olarak nitelenmekte ve bütçe üzerinde yük oluşturmakta ve nihayetinde topluma fatura edilmektedir. Böylece daha verimli alanlara yönlendirilebilecek kamu kaynakları bütçe açıklarını kapatmak için kullanılmakta, yeni yatırımlar engellenmiş olmakta ve ülkenin iktisadi kalkınması gecikmektedir.

Hülasa, görev zararı, bütçede önemli açıklar oluşmasına yol açtığı, bütçe dengesini bozduğu, ekonomik kalkınmayı olumsuz yönde etkilediği, kamu kaynaklarının verimsiz alanlara aktarılmasına yol açtığı ve aynı zamanda kamu kaynaklarının siyasi iktidarlar tarafından kendi iktidarlarını tahkim etmek ya da seçimlerin yeniden kazanabilmek amacıyla kullanıldığı için kamu yararına uygun değildir. Bu nedenlerle görev zararı konusu önemlidir ve incelenmesinde yarar vardır.

Kamunun görev zararı (görevlendirme zararı) yeni bir durum olmayıp, yıllardan beri süren ve çözülmeye çalışılan ancak bir türlü çözülemeyen ciddi bir problemdir. Makalemizin amacı, bilhassa 1980'li yıllardan itibaren özelleştirmeye konu olan KİT'lerin bu tarihten günümüze değin oluşturduğu zararları ortaya koymak, analizini yapmak ve sonuçlarını tartışmaktır. Makalede, görev zararı ve kamu zararı kavramları, açıklanmış ve kamu işletmelerinin görev zararları dünya genelinde ve Türkiye özelinde resmî verilerle ele alınmıştır. Türkiye'de görev zararı iki dönem halinde incelenmiş; 1980-2002 ve 2003-2022 dönemlerine ayrılmıştır. Zira, 2002 yılında Türkiye'yi uzun bir süre yönetecek olan yeni bir iktidar işbaşına gelmiştir. Bu bize aynı zamanda dönemleri mukayese yapma imkânı da vermektedir.

1. Görev (Görevlendirme) Zararı Kavramı

Zarar, bir kişinin maddî veya manevî varlığında kendi iradesi dışında meydana gelen azalma olarak tanımlanabilir (Akalan, 2011: 11). Zarar kavramı; maddî ve manevî zarar olmak üzere ikiye ayrılabilir. Maddi zarar, kişinin malvarlığına ilişkin zararı ifade ederken, manevi zarar, kişinin kişilik haklarının ihlal edilmesiyle birlikte ortaya çıkan acı, ıstırap ve üzüntülerdir (Kaplan, 2020: 319). Zarar, dar ve geniş anlamıyla da ele alınabilir. Dar anlamda zarar, maddî zarar olup, malvarlığı zararı olarak da bilinir. Geniş anlamda zarar ise, kişinin manevi varlığında uğradığı zararı da kapsar (Sarsıkoğlu, 2016: 2393). Görev zararı, devletin ekonomik sistemi yönlendirmesi gerektiği fikrinden doğmuştur. Devlet, kamu yararı amacıyla ekonomik sisteme; (1) piyasayı düzenlemek, (2) vergileme, borçlanma ve kamu harcamaları ile piyasayı yönlendirmek ve (3) bilfiil girişimci olarak piyasada yer almak suretiyle üç türlü müdahalede bulunabilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014).

Görev zararı, devlet adına faaliyette bulunan bazı kamu işletmelerinin bir takım sosyal ve ekonomik amaçlara hizmet etmek için, toplumsal fayda bağlamında üstlendikleri zararı, yani mali kaybı belirtir (Aksoy, 2020: 26). Siyasî, iktisadî ve sosyal nedenlerle ortaya çıkan, makro ekonomik dengeler ve kamu maliyesi üzerinde olumlu ya da olumsuz etkileri bulunan görev zararı, dar ve geniş anlamda tanımlanabilir (Ünsal,2002: 230). KİT'in üretmiş olduğu mal ve hizmetlerin fiyatları siyasî otorite tarafından maliyetinin ya da piyasa fiyatının altında belirlenirse, ortaya çıkan zarar, dar anlamda görev zararıdır. Geniş anlamda görev zararı ise, dar anlamda oluşan görev zararı ile bu zararların finansmanı için katlanılan maliyetlerin toplamından, toplumsal faydanın çıkarılmasından ibarettir (Ayyıldız Sayın, 2005: 98-99). Dar anlamdaki görev zararını kamu kuruluşları bilançolarında görmek mümkündür. Bu tür görev zararına, toplumsal refah kaybına yol açan zararların ilave edilmesiyle geniş anlamda görev zararı belirlenir. Bu zarar da yine kamu kurumlarının hizmet sunumları nedeniyle ortaya çıkar; ancak bütçelerinde görülemez (Ünsal, 2002; Hazine ve Maliye Bakanlığı 2017).Görev zararı yöntemi, zamanla siyasî iktidarın, bütçe dışı harcama yapabildiği bir mekanizmaya dönüşmüş ve hiçbir şekilde denetlenmemiştir. Bütçe dışında tutulan görev zararları devletin bir tür gizli borç stokunu oluşturmaktadır (Arslantürk, 2022: 2).

2018 tarih ve 703 sayılı *Kanun Hükmünde Kararname* (KHK) (m.133) ile 1984 tarih ve 233 sayılı KHK'de belirtilen “görev zararı” kavramı, “görevlendirme zararı” şeklinde değiştirilmiştir. Görev zararı, 1964 tarih ve 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında Kanun (m.24) ile ilk kez uygulamaya girmiş, KİT'in mal ve hizmet fiyatlarının iktidar tarafından belirleneceği hükmü getirilmiştir. Tespit edilen fiyatlar maliyetin altında kalırsa, oluşan zarar bütçeye konulacak ödenekle karşılanacaktır. Ayrıca, *Kalkınma Planı* ve yıllık

programlara uygun hükümetçe verilecek görevlerden zarar doğarsa yine bütçeden karşılanacak; ancak verilecek görevler kuruluşların çalışma alanı dışında olamayacaktır. Görev zararı; asıl görev zararı, finansman maliyeti ve işletme zararı şeklinde üçe ayrılabilir. Asıl görev zararı; kamu bankasının indirimli kredi faiz oranı ile hazine bonusu faiz oranı arasındaki farktan kaynaklanır. Finansman maliyeti; görev zararı nedeniyle, oluşan finansman açığını kapatmak isteyen kamu işletmesinin, henüz devlet tarafından karşılanmayan kısmı için piyasadan faizle borç para temin etmesi halinde oluşan maliyettir. Bu tür maliyetler de görev zararının bir parçasıdır. İşletme zararı ise; toplam görev zararları olarak ortaya çıkan miktardan asıl görev zararına tekabül eden kısım ile finansman maliyeti düşüldükten sonra bulunan kısım işletme zararıdır. Zira, bunun doğrudan görev zararı ile bir ilişkisi yoktur (Emil vd., 2005: 41-42).Görev zararıyla yakından ilgili bir diğer kavram ise sübvansiyonlardır. Bu iki kavramın benzerliklerinin yanısıra önemli ölçüde farklılıkları mevcuttur. Her ikisi de devletin iktisadi ve mali amaçla yaptığı transfer harcamaları arasında yer alır. İktisadi Devlet Teşekküllerine sağlanan sermayeler ve onların zararlarının genel bütçeden karşılanması da transfer harcamaları içinde yer alır (Erdem vd., 2017: 78-79).Transfer harcamaları ise; cari dönem üretimine doğrudan talep oluşturmayan ve bazı kaynakların devlet bütçesi aracılığı ile kişi ve kurumlar arasında karşılıksız el değiştirmesidir. Ekonomik, mali, sosyal ve sermaye transferleri ile borç faiz ödemeleri şeklinde gerçekleştirilir (Karaca, 2021: 114). Görev zararı, devletin mali transferleri arasında yer alır.

Her görev zararı sübvansiyon, her sübvansiyon da görev zararı değildir. Devlet, sosyal, ekonomik ve siyasi nedenlerle özel kesime doğrudan ya da dolaylı yollardan karşılıksız yardımlar yapabilir ki buna sübvansiyon denir. Keza, sübvansiyon, devletin üretimi şekillendirmek, üreticileri teşvik etmek veya korumak amacıyla özel sektöre karşılıksız yaptığı aynî ve nakdi yardımlardır. Hem üreticilere hem de tüketicilere verilebilen sübvansiyon, doğrudan ya da dolaylı yollarla yapılabilir (Akar ve Giray, 2021: 68). Her ikisinin de kaynağı ve karar vericisi yürütme organı olup, sosyal, ekonomik ve siyasi sebeplerle yapılabilir. Bu uygulamaların hem olumlu hem de olumsuz etkileri ortaya çıkabilir. Bu ortak özelliklerine karşın farklılıkları şöyle özetlenebilir: Görev zararı; bir mal ve hizmetin üretilmesi için yürütmenin kamu kuruluşuna görev vermesi gerekirken, sübvansiyon idare tarafından aynı ve nakdi şekilde ödenebilir. Görev zararı faaliyetin gerçekleşmesinden sonra hazine tarafından yapılan inceleme sonucu verilirken, sübvansiyon karar alındıktan sonra belirlenen zamanda ödenir. Görev zararı; bütçeden harcanan gider olarak, sübvansiyon ise bütçeden vazgeçilen gelir veya bütçeden harcanan gider olarak ortaya çıkar. Görev zararını oluşturan faaliyetler genellikle bütün toplumun yararına olurken, sübvansiyon belirli bir tüketici veya üretici grubunun ekonomik gücünü artırmaya yöneliktir (Ünsal, 2002: 234).

Görev zararı, nihayetinde bütçe gideri olup vatandaşların üzerinde vergi yükü doğurmaktadır. Bu nedenle yalnızca ekonomiyi rahatlatmak, çiftçi ve KOBİ'leri desteklemek, üretim ve verimliliği artırmak amacıyla, görev zararlarının oluşmasına katlanılabilir (Uysal, 2019: 2). Türkiye'de görev zararı genellikle; tarımı destekleme, sanayide ve nihaî tüketimde elektrik enerjisinin ucuz kullanımının sağlanması, ulaştırma alanında faaliyet gösteren kamu işletmelerinin ulaştırma ücretlerinin düşük belirlenmesi ve esnaf ve sanatkâra ucuz kredi verilmesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır (Ünsal, 2002: 230).

2. Kamu Zararı Kavramı

Kamu zararı, 5018 sayılı Kanun'da (m.71) şöyle tanımlanmıştır: “Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.” Görev zararı ise, kanunla kurulan ve ticari hayatın gereklerine ve yasalarına göre faaliyet göstermekle yükümlü bulunan işletmelerin, hükümet tarafından kendisine verilen görev nedeniyle oluşan zararı belirtir. Görev zararları için bütçeye ödenek konulur ve bu zararlar telafi edilir. Kamu zararı, kamu idaresinin zararına yol açan bir faaliyeti sonucu gerçekleşir; bu zarar kamunun malvarlığında bir eksilme ya da olması gereken bir artıştan yoksun kalma şeklinde görülebilir. Eksilme, idarenin harcama yapması ya da tazminat ödemesiyle olabileceği gibi, tahsil edilmesi gereken bir kamu alacağının tahsilinin yapılmaması ya da yapılamaması şeklinde tezahür edebilir. Kamunun malvarlığında olabilecek muhtemel bir artışa engel olunması da eksilme olarak nitelenir ve kamu zararı olarak kabul edilir. Kamu zararı, doğrudan ya da dolaylı bir şekilde gerçekleşebilir. Kamu mallarının korunması için gerekli önlemlerin alınmaması ya da tahsili gereken bir gelirin tahsil edilememesi doğrudan; kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar ve üçüncü kişilere verdikleri zararlar nedeniyle ödenen tazminatlar da dolaylı zarar kapsamına girer (Parlak, 2018: 9).

Kamu zararı kavramı, ilk kez 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer almıştır. Bu Kanun'dan önce; kamu zararı yerine, "hazine zararı ve devlet zararı" gibi kavramlar kullanılmış; ancak, söz konusu Kanun'dan sonra kavram literatürde yerleşmiştir. Kamu zararı, hem 5018 sayılı Kanun'da (m.71) hem de 2006 tarihli *Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte* tanımlanmıştır: “Kamu zararı: Kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasından doğan zararı, ifade eder” (m.4/ç).

5018 sayılı Kanun (m.71) ile söz konusu Yönetmelikte (m.6) “*kamu zararının belirlenmesi*” için esas alınacak ilkeler de belirlenmiştir. Buna göre kamu zararının belirlenmesinde;

İş, mal veya hizmet karşılığı belirlenen tutardan fazla veya mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması ya da bunların rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması. Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması. Transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması; İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun yapılmaması, esas alınır.

Ayrıca, 1965 tarih ve 657 sayılı *Devlet Memurları Kanunu* (m.12) da kamu zararını; “Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu” idarenin zarara uğratılması şeklinde tanımlamıştır. Ayrıca idare, yargı kararı sonucu ödemiş olduğu zararı, bu zarara sebebiyet veren kamu görevlisine, rücu etme hakkına sahiptir (m.13). İdarenin her türlü eylem ve işlemi yargı denetimine tabi olup, idare, eylem ve işlemleriyle sebep olduğu zararları ödemekle yükümlüdür. 1961 Anayasası (m.114) ile ilk kez kabul edilen bu ilkeler, 1982 Anayasası’na da (m.125) girmiştir.

3. Kamu İşletmesi Kavramı

Kamu işletmesi kavramı ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, genellikle bir kamu idaresinin çoğunluk hissesine sahip olduğu ya da bir kamu idaresi tarafından yönetimi kontrol edilen işletmeler kamu işletmesi olarak adlandırılır. Bu kapsamda, kamu işletmesi kavramı bir yandan pay sahipliği, diğer yandan yönetimde kontrol kavramı ile ilişkilendirilir. AB mevzuatına (2006/111/EC Sayılı *Şeffaflık Direktifi*) göre kamu işletmesi; (1) Ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamuya (merkezi veya mahalli) ait olan, (2) Oy hakkının yarısından fazlası kamu kontrolünde olan veya (3) Yönetim veya denetim kurulu üyelerinin yarısından fazlasının atama hakkı kamuda olan işletmelerdir (HMB, 2020). Buna göre; Türkiye’de sermayesinin yarısından fazlası Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB)’na veya Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB)’na ait olan kamu işletmeleri dışında, mahalli idarelere (il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler) ait olan şirketler ile sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olmadığı halde imtiyazlı hisseler veya düzenlemeler yoluyla oy hakkının yarısından fazlası kamu kontrolünde olan ya da yönetim veya denetim kurulu üyelerinin yarısından fazlasının kamu tarafından atandığı işletmeler de kamu işletmesi olarak adlandırılabilir (HMB, 2022).

Avrupa Birliği Kamu İşverenleri ve İşletmeleri Merkezi’nin (CEEP) tanımına göre; KİT’ler mal veya hizmet üretmek üzere kurulmuş olan, mali yatırımının yarısından fazlası merkezi veya yerel kamu idarelerine ait olan ya da işletme faaliyetlerinden bu idarelerin sorumlu bulunduğu ve bunlar tarafından denetlenen girişimlerdir (Kilci, 1994: 3).

Devletçilik politikası uygulamalarına ağırlık verilmesiyle ekonomideki yerleri ve önemleri belirginleşen KİT'lerin kuruluş amaçlarını; (1) Ekonomik kalkınmayı sağlamak, (2) Tekelleri devlet eliyle işletmek, (3) Özel sektörün girişemediği işleri yapmak, (4) Ekonomiye yön vermek, (5) Özel sektöre öncülük etmek, (6) Gelir dağılımında adaleti sağlamak, şeklinde özetlemek mümkündür (Ayyıldız, 2005: 89). KİT'lerin temel amacı hem toplumsal ihtiyaçları gidermek hem de kaynak yaratmaktır. Ancak, siyasi iktidarın müdahaleleri sonucu oluşan görev zararları bir türlü bu kuruluşların kâr etmesine ve güçlenmesine müsaade etmemektedir. Bu nedenle de piyasada daha güçlü aktörler olarak yer alması gereken kamu işletmeleri, sürekli zarar eden zayıf ve kırılğan kuruluşlar olarak bütçeye yük getirmektedir.

Kamu işletmelerinin zarar etmesine yol açan pek çok faktör sayılabilir. Bu faktörler gerek literatürde gerekse resmi raporlarda büyük ölçüde belirlenmiştir. KİT zararlarının nedenleri şöyle sayılabilir: Ticari esaslara göre faaliyette bulunması amacıyla kurulmasına karşın, bu tür mevzuatlara uyulmaması; nitelikli personel eksiliği, performans standartlarının belirsizliği, politik tercihlerle gereğinden fazla eleman istihdam edilmesi, liyakat ve ehliyet kriterlerine uygun olmayan yönetici atamaları ve bu konuda büyük ölçüde politik baskıların varlığı; yöneticilerin kurumu tanımaları ve çok kısa sürede görevde kalmaları; yönetim kurulu üyelerinin kamu işletmesinin faaliyet alanıyla ilgili olmaması, başarısızlıktan yönetici ve yönetim kurulu üyelerinin sorumlu tutulmaması. Etkili bir idari ve iktisadi denetim mekanizmasının bulunmaması, yönetim kurulu ile icra mekanizmasının aynileşmiş olması; böylece denetlenecek ve denetleyecek makamların aynı kişilerde birleşmesi; KİT ile Bakanlıklar arasında koordinasyon eksikliği; Rasyonel bir üretim ve işletme yapılanmasının yokluğu. Piyasa payını kaybetme endişesi taşıyamayan KİT zararlarının Hazine tarafından karşılanması sebebiyle rekabetçi bir yapıya kavuşmamış olması. Yatırım, istihdam, finansman ve fiyatlandırma gibi kritik kararlarda hükümet müdahalelerinin oldukça fazla olması; siyasi iradenin kamu politikalarını gerçekleştirmek amacıyla KİT'leri bütçe dışı bir araç olarak kullanması (Çakır, 2002: 118-119; HMB, 2019: 261-266).

KİT zararları ülkenin malî, iktisadî ve sosyal yapısını olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Bu tür zararların bütçeye ek bir yük getirdiği herkesçe bilinen bir gerçektir. Zira, ticari kurallara göre faaliyette bulunması, piyasa koşullarına uyum sağlaması, teknolojik yenilikleri ve yeni üretim yöntemlerini takip edip gerekli yatırımları öz kaynaklarıyla gerçekleştirmesi gereken bu kuruluşların zararları, hazine tarafından karşılanmaktadır. Böylece daha etkin ve verimli alanlara yatırılacak kaynaklar, bu kuruluşların açıklarını kapatmak için kullanılmaktadır. KİT'lere hükümet tarafından verilen görevler neticesinde, kaynak aktarılan kesimlerin bu kaynakları etkin ve verimli kullanıp kullanmadığının yeterli ölçüde kontrol

ve denetime tabi tutulmaması halinde, ekonomide beklenen üretim artışı ve iyileşme de görülememektedir. Ayrıca, finansal, personel ve yönetim yapısı güçlü olmayan bu kuruluşların üretmekte olduğu mal ve hizmetlerin kalitesi de düşmekte ve rekabet edebilme gücü azalmaktadır. Diğer yandan KİT hizmetlerinden belirli kesimlerin ya da kişilerin yararlanması halinde toplumsal yarar da gerçekleşmemiş olur. Geniş bir tabana yayılamayan KİT hizmetleri sosyal yapıyı ve dokuyu bozabilir.

Kamu işletmeleri faaliyetlerinin makroekonomik, sektörel ve sosyal politikalarla uyumlu, etkin ve verimli bir şekilde sürdürülmesi amacıyla On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028) çerçevesinde gerekli tedbirlerin alınacağı belirtilmektedir. Bunlar şöyle ifade edilmiştir: Etkinliği ve verimliliği artıracak kurumsal yönetim anlayışı güçlendirilecek; kamu işletmelerinin ve yönetim kurullarının hesap verebilirliği artırılacak; KİT'lerin istihdam politikası insan kaynağı kalitesini ve kurumsal kapasiteyi geliştirecek şekilde değiştirilecek; KİT'lerde nitelikli personel istihdamı sağlanacak; bilgi ve liyakat esaslı uzmanlık kapasitesi geliştirilecektir. Örgüt yapıları ve aralarındaki koordinasyon güçlendirilecek; benzer fonksiyonları icra eden işletmeler birleştirilecek; mali yapıları güçlendirilecek; kamusal ve ticari faaliyetler ayrıştırılacak; mevcut bilgi sistemi iyileştirilecektir. Kamu maliyesine daha az yük getirecek şekilde kârlılık ve verimlilik esaslarına göre faaliyetleri sürdürecektir; fiyat ve tarifeleri ticari esaslara göre belirlenecektir (On İkinci Kalkınma Planı, 2024-2028: 79-80).

4. Türkiye'de Kamu İktisadî Teşebbüsleri

19.yüzyıl sanayileşmenin ve liberal politikaların egemen olduğu bir dönem olup, henüz kamu işletmeleri fikri yaygınlık kazanmış değildir. Sanayileşmenin emekleme döneminde bulunan Osmanlı'da da aynı durum söz konusudur. Osmanlı Devleti'nde bazı kamu işletmeleri mevcut olmakla birlikte, bugünkü anlamda kamu işletmeciliği yoktur. Bilhassa askeri ihtiyaçları karşılamak için devlet tarafından işletmelerin kurulmuş olduğu herkesin malumudur. Tophane, tabakhane, tersane ve *Matbaa-i Amire*, *Hereke* ve *Çinifabrikaları* ilk akla gelen devlet kuruluşlarıdır (Taş, 1995: 15-19). Ancak, Osmanlı'da sanayileşme teşekkül etmediği için bu devlet kuruluşlarının iktisadî kalkınmaya destek olmaktan çok, belirli ihtiyaçları gidermek amacı güttükleri ifade edilebilir. Ayrıca bu kuruluşlar bağımsız şirketler statüsünde olmadıkları için görev zararı bakımından değerlendirilmeleri de mümkün değildir. Diğer yandan bu işletmelerin ticarî bir zihniyetle faaliyette bulduklarını da söylemek doğru değildir.

1923'te toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde ülke kalkınmasının özel sektör eliyle gerçekleştirilmesine yönelik politikaların uygulanmasına ve Osmanlı döneminden devreden tesislerin, devlet tarafından işletilmesine devam edilmesine karar verilmiştir (Barca vd., 2015: 3). İstiklal Mücadelesi

sonrası kurulan yeni *Türkiye Cumhuriyeti Devleti*, 1923-1930 yılları arasında liberal bir siyaset takip etmiş, ancak 1930'lara doğru devletçilik fikri ön plana geçmiştir (Yiğit,1988: 254).

Zira, savaş sonrası iktisadî hayat dikkate alındığında, pek çok ülkede olduğu gibi, Türkiye'de de temel ihtiyaçları karşılamak için gerekli ve yeterliyerli sermaye yoktur; o günkü şartlarda icat etkileri teknolojiyi ve biriktirmiş oldukları sermayeyi birbirlerini yok etmek için kullanmış olan Batı ülkeleri de devlet eliyle kamu işletmeleri kurmakla iştigal etmektedir. Kaldı ki siyasi sebeplerle zaten Batı sermayesinin teşviki de söz konusu değildir. Böylece, temel ihtiyaçların karşılanması ancak devlet yatırımları aracılığıyla mümkündür. Bu nedenle 1930 yılından itibaren, devletçilik politikası gereği, ihtiyaç hissedilen alanlarda KİT kurulmuştur. Bu bağlamda 1932'de Sovyet bilim adamlarından oluşan bir heyetin önderliğinde hazırlanan ve sadece sanayi kesimini hedef alan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı (1934-38) uygulanmıştır. Bu planın temel amaçları; yerli tarımsal üretime ve doğal kaynaklara dayalı sanayi üretimi birimlerinin kurulması ile ithal edilen temel tüketim mallarının yerli üretimine öncelik verilmesi şeklinde özetlenebilir (Bulut, 2003: 94).

Bu tür çalışmaların amacı; ekonomiye yön vermek, ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmek, özel sektöre öncülük etmek, gelir dağılımı adaletini hayata geçirmek, tekelleri devlet eliyle işletmek ve özel sektörün cesaret edemediği üretim alanlarında sorumluluk yüklenmek, şeklinde sayılabilir. Dönem itibarıyla KİT'ler, izlemiş oldukları yatırım, üretim ve fiyat politikalarıyla ülke kalkınmasına önemli katkılarda bulunmuştur (Ayyıldız Sayın, 2005: 89).

Türkiye'de uluslararası yaklaşımlarla uyumlu bir "kamu işletmesi" tanımı yoktur. Kamu işletmelerinin bir kısmı "kamu iktisadi teşebbüsleri" kavramı içerisinde değerlendirilirken, merkezi yönetimin ve yerel idarelerin pay sahipliği fonksiyonunu üstlendiği pek çok işletme ve iştirak ise bu kavramın dışında farklı hukuki hükümlere tabidir. 17 Haziran 1938 tarih ve 3460 sayılı Kanun,¹ kuruluş kanunları dışında kamu işletmelerinin belli bir kısmını düzenleyen ilk geniş kapsamlı yasadır. Bu Kanun (m.1), sermayesinin tamamı devlete ait olan işletmeleri İDT olarak tanımlamıştır. Ayrıca, hükmî şahsiyete, malî ve idarî özerkliğe sahip, sorumlulukları sermayeleri ile sınırlı bulunan ve kendi özel kanunları hükümlerine göre idare edilen teşekküllerdir (m.2) ifadesine de yer vermiştir (Kamu İşletmeleri Raporu, 2020: 9).

KİT kavramı ise literatüre *1961 Anayasası* (m.127) ile girmiş, 1982 Anayasası da(m.128; 165) bu kavramı benimsemiştir. 1983 tarihli ve 2929 sayılı "İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında

¹ Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun.

Kanun”, 3460 sayılı Kanun’da yer alan tanımı genişleterek sermayesinin tamamı devlete ait olan işletmeleri Kamu İktisadi Teşebbüsleri olarak kavramlaştırmış ve bu teşebbüsleri KİK ve İDT şeklinde ikiye ayırmıştır. Halen yürürlükte olan 18 Haziran 1984 tarih ve 233 sayılı *Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*’de aynı yaklaşımı kabul etmiştir (Kamu İşletmeleri Raporu, 2020: 9). 6102 Sayılı *Türk Ticaret Kanunu* ile KİT’lerin ve bağlı ortaklıklarının uluslararası standartlara uygun bağımsız denetime tabi olmaları zorunlu hale getirilmiştir.

Türkiye’de devletçilik uygulamaları³ ve kapalı ekonomi sistemi 24 Ocak 1980 kararlarıyla birlikte terk edilmeye başlamış ve 1980’ yıllarda dünyada yaygınlık kazanan yeni kamu yönetimi ilkelerinden biri olana minimal devlet düşüncesi benimsenmeye ve özelleştirme kavramı gündemi işgal etmeye başlamıştır. Yani, devletin ekonomik alanda önemli bir faktör olarak yer almaması ve fazla bir müdahalede bulunmaması istenmiş, ekonomide serbest ve rekabetçi piyasanın yaratılması öngörülmüştür. Bu bağlamda pek çok kamu işletmesinin özelleştirilmesi gündeme gelmiştir. Zira, pek çok devlet işletmesi sürekli zarar etmekte ve bütçeye ek bir yük getirmektedir. Devlet, özelleştirme ile hem bir yükten kurtulmuş olacak hem de daha stratejik alanlara yatırım yapabilmek için kaynak yaratmış olacaktır. Kamunun “kara delikleri” olarak nitelenen KİT’lere her yıl bütçeden sermaye, görev zararı ya da yardım başlıkları adı altında finans transferleri yapılmaktadır (Ayyıldız Sayın, 2005: 90). 2022 yılı içinde bütçeden KİT’lere 225,5 milyar lira sermaye ve 19,5 milyar lira görevlendirme bedeli olmak üzere toplam 245 milyar lira ödenmiştir (Kamu İşletmeleri Raporu, 2022).

Türkiye’de daha verimli ve etkin bir kamu yönetimi için uzun yıllar özelleştirme kavramı tartışılmış; nihayetinde 2002 yılından itibaren devletin elinde bulunan KİT’lerin önemli bir bölümü özelleştirilmiştir. Ayrıca bu bağlamda kamu idaresi pek çok hizmeti özel kurum ve kuruluşlardan satın almaya başlamıştır. Ancak, ülkemizde özelleştirme konusu tartışmalıdır; bir kısım politikacılar özleştirmeye tamamen karşı oldukları gibi bir kısmı da yöntemine karşı çıkmaktadır. Liberal politikacılar ise, devletin ekonomik

³ Türkiye’de devletçilik uygulamalarının başlangıcı ve bitiş tarihi tartışmalıdır. Nitekim Korkut Boratav 1930-1939 dönemini “korumacılık ve devletçilik” olarak nitelendirmektedir (Boratav, 2003: 59). Bizim burada kast ettiğimiz 1980’lerde bütün dünyada yaygınlaşmaya başlayan yeni liberalizm ve yeni kamu yönetimi anlayışı neticesinde devletin küçülmesi ve olabildiğince ekonomik alana karışmaktan ve onu kontrol etmekten kaçınmasıdır. Devletçilik, daha önce devletin faaliyet alanına girmeyen konularda, kamu menfaati nedeniyle devletin bu alana karışması, katılması, müdahalesi demektir. Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta, devletçiliği, karma ekonomi veya devlet işletmeciliği olarak tanımlamıştır. Karma ekonomi, özel teşebbüs serbestliği ile devlet işletmeciliğinin birlikte bir arada bulunması demektir. Nitekim Atatürk, 1922’de devletçilik ilkesinden ve ekonomik kalkınmada özel teşebbüsün yanısıra toplumun genel faydasını doğrudan ilgilendiren konularda devletin mal ve hizmet üretmesi gerektiğinden bahsetmiş ve karma ekonominin gerekliliğine dikkat çekmiştir (Eroğlu, 1988: 833-848).

alandan tamamen çekilmesi gerektiğini ve sadece piyasa düzenlemesi yapmakla iktifa etmesini savunmaktadır. Ancak, yapılan özelleştirmelerin, kamu yararı yerine özel çıkarlara hitap ettiği yönünde basında pek çok haber ve yorumlar yer almaktadır. Kamu işletmelerin verimli işletilmediği ve sürekli zarar ettiği hususu resmi kaynaklarda yer almaktadır. Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın 2022 *Kamu İşletmeleri Raporu*'na göre; KİT'ler 2021 yılında yaklaşık 38,4 milyar, 2022 yılında ise 192,2 milyar lira faiz dışı açık vermiştir.

Ekonomik verimliliği artırmak ve kalkınmayı sağlamak, doğal tekelleri işletmek, piyasa başarısızlıklarını önlemek, ekonomiyi yönlendirmek suretiyle gelir dağılımını düzenlemek ve özel sektöre yön vermek gibi çeşitli amaçlarla kurulan kamu işletmeleri, en önemli ekonomi ve maliye politikası araçlarından biri olarak varlığını sürdürmektedir. Kamu işletmelerinde yönetim ilkelerinin uygulanması ve verimliliklerinin artırılması stratejik hedef olarak belirlenmiştir. Kamu işletmelerinde şeffaflığın artırılmasını sağlamak amacıyla kurumsal yönetim ilkelerini benimsemiştir. Devlet, kamu işletmelerinin daha verimli ve etkin çalışmasını sağlayacak politikalar oluşturmaktadır (Kamu İşletmeleri Raporu, 2008).

2015 tarihli Kamu İşletmeleri Raporu'nda; KİT'lerde kârlılık ve verimliliğin artırılması için, uluslararası alanda kabul görmüş kurumsal yönetim ilkelerinin (yetkilendirme, hesap verebilirlik, şeffaflık, karar alma süreçlerinde etkinlik ve performans dayalı yönetim) Türkiye koşullarına uyarlanacağı ve ihtiyaç duyulan düzenlemelerin gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Ayrıca, 19 Aralık 2012 tarih ve 4213 sayılı *Bağımsız Denetime Tabi Olacak Şirketlerin Belirlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı* ile KİT'ler 2015 yılından itibaren bağımsız denetime tabi kılınmıştır.

KİT çalışanlarının da katıldığı Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi (ASBÜ) Rektörü Prof. Dr. Mehmet Barca ve ekibi tarafından yönetilen 2016 tarihli KİT'lerin sorunları ve çözüm önerileri konulu çalıştayda oluşturulan dokuz masada dile getirilen şikâyetler büyük ölçüde benzerlik taşımaktadır. Bunlar; çok sık değişen üst yöneticilerin stratejik etkinliği azaltması; özerklikten yoksunluk, gerekli yetkinliğe sahip olmayan eleman alımı, yönetim kurullarının çoğunlukla liyakat esasına göre oluşmaması, atamaların kurum ve sektör dışından yapılması, KİT'lere atanan bazı yönetim kurulu üyelerinin kurumun ana faaliyet alanlarına dair bilgilerinin olmaması, yönetim kurulu üyelerinin sektör içinden gelmemesi ve kurumu yeterince tanınamaması, belirli bir çalışma tecrübesine sahip olmayan kişilerin daire başkanlığına genç yaşta atanması, liyakata dayalı yönetici atama sisteminin olmaması, siyasi yönlendirmelerin, stratejik planların uygulamadaki etkinliğini zayıflatması, siyasilerin, kurumların yönetimine sık-sık müdahale etmesi, yöneticilerin liyakat kriteri ile seçilmemesi, siyasi ve idari atmosferin süreçlere olumsuz yansımaları, çalışanları istihdam ederken belirli standartların uygulanmaması, şeklinde sayılmıştır (Barca, 2016: 2-48).

KİT'lerin yapısal ve idarî sorunları sürmekte olduğu için *Kalkınma Bakanlığı 2019 Raporu*'nda, KİT'lerin fiyat ve tarifelerinin ticarî esaslara göre belirleneceği, sektörde serbestleşmeye ve rekabete engel olan uygulamaların kaldırılacağı beyan edilmiştir.

Sayıştay tarafından hazırlanan *Kamu İşletmeleri 2021 Yılı Genel Raporu*'na göre; 108 adet kamu işletmesi bulunmaktadır. Bunlar; 26 KİT, 5 özelleştirme kapsamına alınmış kuruluş, 30 adet banka- finansal kuruluş ve 47 tane diğer kuruluşlardan oluşmaktadır. Kamu zararları özellikle de KİT'ler ve finansal kuruluşlar bağlamında dikkat çekmektedir. Son zamanlarda enerji ile ilgili kamu kuruluşlarındaki görev zararları da ilgiye mazhar olmaya başlamıştır. Bu arada zarar eden kamu işletmesi sayısı 2017 yılında 16 iken (Kamu İşletmeleri Raporu, 2017: 29-143) 2020'de 28'e yükselmiştir (Kamu İşletmeleri Raporu, 2020: 33-151).

5. Türk Kamu Yönetiminde Görev Zararı

5.1. 1980-2002 Yıllarında Görev Zararı

Özellikle 1980'lerden sonra KİT'lerin yapısal bir sorunu haline gelen faiz borcu meselesinin temelleri, 1960-1980 döneminde atılmıştır. Hükümet programlarında da açıkça ortaya konulan KİT'ler devlet desteğinin azaltılması uygulaması, 1970'lerden sonra gerçekleşmeye başlamış ve bu durumun sonucu, KİT'lerin finansman ihtiyaçlarını karşılamak için yabancı kaynaklara başvurulmuştur. KİT'lerin zarar ettiği yılların öz kaynakların azaldığı yıllara denk gelmesi de KİT'lere yönelik devlet desteğinin azaldığının bir başka göstergesidir. Öz kaynaklardan ziyade yabancı kaynaklara başvurulması sonucu oluşan faiz borcu, dönem sonundan itibaren KİT'lerin en büyük yükü haline gelmiş ve 1980'lerden sonra hız kazanmış ve özelleştirmenin gerekçelerinden birini oluşturmuştur (Övgün, 2009: 118).

TBMM'de 2003 tarihinde oluşturulan ve yolsuzlukları araştırmakla görevli komisyon, önemli tespitlerde bulunmuştur. Hazırlanan rapora göre; çeşitli yolsuzlukların görev zararı adı altında gizlice tasfiye ediliyor olması kamu vicdanının kabul edeceği bir durum değildir. Öncelikle görev zararları yeniden incelenerek bankalarının zararlarının hangi faaliyetlerden kaynaklandığı gerçekçi bilançolar hazırlanmak suretiyle tespit edilmeli, ardından görev zararları ile görev zararı niteliğinde olmayan zararlar ayrıştırılarak tasfiye edilmelidir.

KİT'lere görev zararı adıyla yapılan ödemeler, kamu bankalarında gelir kayıplarının karşılığıdır. Gelir kaybı ile görev zararı arasındaki en önemli fark; gelir kaybı için bütçeden ayrılan ödeneğin, ilgili yılda bütçeye konulması; görev zararı için ayrılan ödeneğin ise hâlihazırda kesinleşmiş bir görev zararına karşılık KİT'e aktarılması işlemidir. Genellikle, tarım kesimi ile küçük esnaf ve sanatkârların desteklenmesi amacıyla kamu bankalarından yapılan düşük faizli transferler sonucunda söz konusu zararlar oluşur (Kamu

İşletmeleri Raporu, 2008). Ülkemizde yaşanan 2001 Krizi üzerine bütçe disiplini sağlamak ve kamu bankaları kaynaklarının ölçsüz ve hesapsız harcanmasını önleyebilmek amacıyla 15 Kasım 2000 tarihli 4603 sayılı Kanun'un 3.maddesi, 20 Haziran 2001 tarih ve 4684/1 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir. Böylece bütçe dışı kaynak kullanımına son verilmiş, ayrıca oluşmuş görev zararı alacaklarının da yeniden yapılandırılma ile tasfiyesine gidilmiştir (Bingöl, 2019). 233 sayılı KHK ile KİT'lere verilen görevlerden farklı olarak, 4603 sayılı Kanun'a göre; kamu bankalarına, bedeli önceden ödenmeden, herhangi bir görev verilmesi mümkün değildir. Kamu bankaları eliyle sağlanacak destekler için ihtiyaç duyulan kaynakların bütçeye konulması ve oluşacak zararlarının bankalara aktarılması gerekir (Kamu İşletmeleri Raporu, 2008).

Usulsüz kredileri kullandıran kamu bankalarının yöneticilerinin fiilleri 4616 sayılı Kanun kapsamında ertelemeye tabi tutulduktan sonra, 2002 tarih ve 4743 sayılı Kanun² ile bahsi geçen kamu yöneticilerinin hukuki sorumluluktan kurutulabilme yolu açılmıştır. Usulsüz kredilerin bir kısmı ise *Emlak Bankası*'nın tasfiyesi için oluşturulan *Emlak Bankası Tasfiye Fonu*'na aktarılmış; böylece söz konusu kredilerden sorumlu olan banka personeli kurtarılmıştır. Bahsi geçen, kamu bankalarını zarara uğrattığı iddia edilen yöneticiler hakkında dava açılmış, ancak birçoğu erteleme kapsamına girmiştir. Fakat bu yöneticiler kamu bankalarında üst düzey görev almaya devam etmiştir; hatta terfi ettirilmiştir. Bugüne kadar, kamu bankalarının usulsüz kredilerle yaklaşık 15 katrilyon TL zarar uğramasına sebep olan banka görevlilerinden sadece iki kişi yapılan kovuşturma sonucunda ceza almıştır. Bunlar da şube müdür ve müdür yardımcısı düzeyinde görevlilerdir. Ayrıca yurt içi ve dışında tabela firmalar kurmak suretiyle, bankalardan usulsüz kredi temin eden firmalar hakkında ne denetim birimleri ne de kamu bankaları yöneticileri suç duyurusunda bulunulmuştur (Kamu İşletmeleri Raporu, 2008). *TBMM 2003 tarihli Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu Raporu*'na göre;³ ticari nitelikte bir KİT olan *Kamu Bankaları*, en fazla görev zararı bildiren kurumlar arasında yer almaktadır.

Yıllar	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Görev Zararı	378	1943	495	5,320	0	0	8,297	2,050	14,960	93,000	0

Tablo 1. Yıllara Göre KİT Görev Zararlarının Bütçeden Karşılana Kısımı (Milyar TL)

Kaynak: 2001 Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye Bakanlığı Yayını, 2000, aktaran: Ünsal, 2002 .

² 4743 sayılı "Malî Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

³ *Yolsuzlukların sebeplerinin, sosyal ekonomik boyutlarının araştırılarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla kurulan Meclis Araştırma Komisyonu*

Aslında söz konusu görev zararlarının Hazine tarafından ödenmesi gerekirken, bu tür bir yaklaşım da iktidarlar tarafından yerine getirilmemiştir. Bu durum bankaların bilançolarında; “görev zararları karşılığı kamudan alacak” şeklinde gösterilmiştir. 1990-1999 arasında bu tür alacakların birikimli değeri milli gelirin %13’ünü aşmıştır. Bu tür uygulamalarla bilançosu bozulan ve fon sıkıntısı çeken kamu bankalarının sermayeleri erimiştir (Özatay, 2018b). Kamu bankalarının “görev zararı”, 1999 sonunda alacakları tüm varlıklarının %32’sine ulaşmıştır. 2000 sonunda da bu durum değişmemiştir (Özatay, 2018a). 1990’lı yıllarda kullanılan görev zararları, toplumda olumsuz bir algıya yol açmış ve bütçe dışında tutulan kamu kaynaklarının siyasi amaçlarla kullanıldığı düşüncesi yerleşmiştir. Görev zararları mali disiplinden kaçmak ve seçmenlerine kaynak aktarmak isteyen iktidarlar tarafından tercih edilmiştir (Bingöl, 2019).

Kamu bankalarının son beş yılda (1999-2003) tahmini olarak 15 katrilyon liraya ulaşan batık kredileri vardır. Bu kredilerin çoğu, sübjektif, siyasî ve bireysel ilişkiler çerçevesinde belirli grupların firmalarına (örneğin; *Halk Bankası*’nın takibe alınan kredilerin %81,8’i 10 holdinge verilmiştir) kullanıldığı ve bu kredilerin usulsüz açıldığı, denetim (Banka müfettişleri, YDK, DDK denetçileri) elemanlarınca tespit edilmiştir. Bu kredileri kullandıran yöneticilerin işledikleri fiiller, Ceza Kanunu’nun ilgili maddeleri, 4616 sayılı Kanun’da erteleme kapsamına girdiğinden kamu bankaları yöneticilerine dolaylı af sağlanmış olmaktadır. Hâlbuki *TMSF* devredilen özel bankalardan usulsüz kredi kullandıran yetkililer, erteleme yasası kapsamı dışında tutulmamış ve nitelikli dolandırıcılık suçundan yargılanmıştır (TBMM, 1.Genel Rapor, 2003).

5.2.2003-2022 Yıllarında Görev Zararı

Türkiye’de yaşanan 1994 ve 2001 krizi mali dengeleri altüst etmiş ve enflasyonu azdırmıştır. İçinde bulunulan sıkıntılardan kurtulmak isteyen iktidarlar KİT’leri kullanma yolunu tercih etmiştir. 2001 yılında Kemal Derviş ile birlikte alınan tedbirler 2002 yılı sonunda yaşanan iktidar değişikliği döneminde de sürmüştür. Yeni iktidar, bütçeye yük olan ve sürekli zarar eden KİT’leri özelleştirmeye başlamakla birlikte, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde devletin küçülmesi ilkesini benimsemiştir. Bir başka deyişle devlet ihtiyacı olan pek çok şeyi üretmek yerine özel işletmelerden satın alma yolunu tercih etmiştir. Ancak, ilerleyen yıllarda pek çok kamu işletmesi satılmış olmakla birlikte mevcut KİT’ler ekonomik anlamda hala önemli bir yer işgal etmektedir. Diğer yandan Özal zamanından beri tartışılan kamu bankalarının özelleştirilmesi hususu da bir türlü gerçekleştirilmemiştir.

KİT'lere hem 2006 hem de 2007 yıllarında yaklaşık 700 milyon liralık görev zararı ödemesi yapılmış; bu tutardan en yüksek payı Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ), *Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları* (TCDD) ve *Toprak Mahsulleri Ofisi* (TMO) almıştır. Mevcut durumda *Halk ve Ziraat Bankası*'na, *Ziraat Bankası* eliyle *Tarım Kredi Kooperatifleri Birliği*'ne 2006 yılında 237, 2007'de ise 376 milyon liralık gelir kaybı ödemesi yapılmıştır (Kamu İşletmeleri Raporu, 2008).

Görev zararı uygulaması, devletin, girişimci olarak piyasada faaliyet göstermek üzere kurduğu KİT'leri bir politika aracı olarak kullanması ve bu teşebbüsler kanalıyla çeşitli kamu hizmetlerini yürütmesi şeklinde devam etmektedir. Görev zararları, Hazine tarafından karşılandığı için KİT'lerin verimsizliğine yol açabilmektedir. Bu durum, aynı hizmeti üreten özel şirketlerin mağdur olmasına sebep olmakta ve rekabeti engellemektedir. Görev zararları nedeniyle finansman sıkıntısı çeken KİT'ler yüksek faizle kredi kullanmak zorunda kalabilmektedir (Onuncu Kalkınma Planı, 2014). Faaliyetlerini Hazinesinin sermaye desteği olmaksızın sürdüremeyen kamu işletmelerinin yeniden yapılandırılmasına ihtiyaç vardır (Onuncu Kalkınma Planı, 2013).

2005-2019 döneminde toplamda görev zararı %518, kamu bankalarını da içeren mali kurumlar görev zararı %932 artmıştır. 2005-2020 ilk 5 aylık dönemde ise toplam görev zararı %543, mali kurumlar görev zararı %2930 artmıştır. Artışta önemli yükü kamu bankalarının görev zararları oluşturmaktadır. Özelleştirmeye birlikte, bütçenin görev zararı yükünden kurtulacağı düşünülürken özellikle de kamu bankalarının kredileri ile katlanarak artmıştır (<https://seffaflik.org/gorev-zararlari/>) (23.04.2024). Ziraat Bankası ve Halk Bankasının görev zararı 2017 yılı 3,2 milyar TL iken 2018 yılında 3,6 milyar TL olarak gerçekleşmiştir (Uysal, 2019: 1).

KİT'lerin 2006 yılında üretmiş olduğu katma değer, GSYH içindeki payı %1,9 iken, 2012 yılında bu seviye %1,3'e gerilemiştir. Buna karşın, 2006 yılı sonunda, KİT'lerin satış hâsılatının GSYH'ya oranı %8,3 iken, 2012 yılında bu oran değişmemiştir. 2007-2012 yılları arasında 15,7 milyar dolar sermaye transferi yapılan KİT'ler, Hazineye 5,4 milyar dolar temettü ve hâsılat payı katkısında bulunmuştur (Onuncu Kalkınma Planı, 2013). Bu dönemde KİT'ler bütçeye 10,3 milyar dolarlık bir yük getirmiş olmaktadır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından, 2019 yılı için bütçeye 78,8 milyar lira görev zararı konulmuş; ancak yılsonunda gerçekleşen toplam görev zararı 90,4 milyar lira olmuştur. Kamu banka ve kurumlarının 2020 yılının ilk 6 aylık görev zararı ise 50,3 milyar liraya yükselmiştir. Görev zararları kapsamında; Ziraat Bankası'na 1,9; Halk Bankası'na da 1,4 milyar lira aktarılmıştır (Çakır, 2020). 2020'de 7,5 milyar TL olan kamu bankalarının gelir kaybı, 2021 yılında %34'lük artışla 10 milyar liraya yükselmiştir. KİT'lerin ortaya çıkan görev zararı bir yılda %1037 artmış ve

2020’de 2,1 milyar lira olan görev zararı 2021’de 23,8 milyar liraya yükselmiştir. Son 15 yılda KİT’lere ve kamu bankalarına yapılan görevlendirme zararı toplamı yaklaşık 100 milyar liradır. KİT’lere yaklaşık 55, bankalara da 45 milyar lira bütçeden ödeme yapılmıştır (Gökdemir, 2022).

Kamu bankaları sermaye yapıları nedeniyle her zaman politik baskılara maruz kalma riskini taşımaktadır. Politik krediler, kamu bankalarının finansal sistemlerini bozmakta, etkin dağılımını olumsuz yönde etkilemekte, performanslarını düşürebilmekte ve çeşitli sorunların ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Küresel bağlamda yapılan çalışmalar, malî yapısı bozulan kamu bankalarının yeniden yapılandırılmaya gidilmek suretiyle iyileştirildiği, ancak bir süre sonra bu kamu bankalarının yeniden kötü performans göstermeye başlayıp, finansal sistemini bozan sorunları yeniden yaşamaya başladığını göstermiştir (Uçarkaya, 2006: 122).

2006 yılından bu yana (2020/07) bütçeden yapılan görev zararı ödeme tutarı 543,2 milyar TL’dir. Bunun 483,2 milyar TL’si Sosyal Güvenlik Kurumuna, 30,7 milyar TL’si kamu bankalarına, 29,1 milyar TL’si ise KİT’lere yapılmıştır. Mali kurumlar bağlamında görev zararlarının bilhassa Ziraat Bankası ve Halkbank üzerinde yoğunlaştığı söylenebilir (Bingöl, 2020).

Yıllar	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Görev Zararı	8.572	2.050	14.960	93.000	58.056	95.481	772.000	1.004.000	380.629

Tablo 2. Konsolide Bütçeden KİT’lere Yapılan Görev Zararı Transferleri (Milyar TL).

Kaynak:Ayyıldız (Sayın), 2005: 101.

Tablo-2’de görüldüğü gibi sadece 1997’de 2000 yılında bir önceki yıla göre düşüş göstermiş diğer yıllarda önemli artışlar yaşanmıştır. Bilhassa 1999’da bir önceki yıla göre (18 Nisan 1999 genel seçimleri) yaklaşık %625 artış göstermiştir. 2002 yılı (3 Kasım 2002, Türkiye genel seçimleri) artışı ise bir önce yıla göre % .810’dur. 2003 yılı ise 2002 yılına göre ise %30 artış göstermiştir. Artışın azalma nedeni ise *Kemal Derviş*’in uyguladığı ekonomik tedbirlerdir. 2004 yılındaki azalış ise *Kemal Derviş* politika ve uygulamalarının sürdürülmüş olmasıdır. Bu tabloda 2001 ekonomik krizinin etkilerinin de göz önünde tutulması gerekir.

Yıllar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gelir Kaybı Ödemeleri		237 milyon YTL	376 milyon YTL	623 milyon YTL	0,82	0,60	0,90	1,66
Görev Zararı	502 milyon YTL	710 milyon YTL	700 milyon YTL	1.25	2,16	1,59	2,72	1,89
Total		947 milyon YTL	1076 milyon YTL	1,873 milyon YTL	2,98	2,19	3,62	3,55

Tablo 3. Görevlendirme Bedeli ve Gelir Kaybı Ödemeleri (2005– 2012, Milyar TL),(KİT'lere Yapılan Görevlendirme Bedeli ve Kamu Sermayeli Bankalara Yapılan Gelir Kaybı Ödemeleri).

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2005 -2015 Kamu İşletmeleri Raporları. (2005 tarihinde itibaren Türk lirasından altı sıfır atılmış ve 2009 tarihine kadar YTL olarak kullanılmıştır; bu tarihten sonra yenisi atılmış ve tekrar TL olarak kullanılmaya başlanmıştır).

Tablo 3'te gerek gelir kaybı gerekse görev zararı ödemelerinde enflasyonla açıklanamayacak bir artış gözlenmektedir. 2006 yılına göre 2007 artışı yaklaşık %60'tır (22 Temmuz 2007 erken genel seçimleri). 2007-2008 yılları arasındaki artış %65'tir. Hâlbuki 2007 enflasyonu (TÜFE) %8,39 iken, 2008 %10,06'dır. (Bu arada 29 Mart 2009 Türkiye yerel seçimlerinin olduğuna dikkat çekmek isterim). 2010'a nazaran gelir kaybı oranı 2011'de %50; görev zararı ise yaklaşık %70 artış göstermiştir (12 Haziran 2011'de genel seçimler yapılmıştır). 2011 ile 2012 arasındaki gelir kaybı artışı yaklaşık; %85 gibi dikkate değer bir orana yükselmiştir. Ancak, görev zararı 2012'de 2011 yılına nazaran azalmış gibi gözükmektedir. Hâlbuki bu yılda yapılan genel seçim nedeniyle önemli bir artış gösteren görev zararına değil; 2010 yılındaki 1,59 milyar TL olarak gerçekleşen rakamlara bakmak gerekir ki bu durum da 1,89 milyar TL ile gerçekleşen görev zararını da düşmekte olarak yorumlamak doğru bir yaklaşım sayılamaz.

Yıllar	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	% Değişim 2021/2020
Gelir Kaybı Ödemesi	1,93	1,66	2,06	2,69	3,21	3,68	5,21	7,50	9,96	32,8
Görev Zararı	1,63	1,75	2,24	2,52	3,39	2,18	1,67	2,10	23,84	1.037,8
Toplam	3,56	3,41	4,30	5,21	6,60	5,86	6,88	9,15	33,80	

Tablo 4. Görevlendirme Bedeli ve Gelir Kaybı Ödemeleri (2013 – 2021, Milyar TL). (KİT'lere Yapılan Görevlendirme Bedeli ve Kamu Sermayeli Bankalara Yapılan Gelir Kaybı Ödemeleri).

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2015-2021 Kamu İşletmeleri Raporları.

Hazine ve Maliye Bakanlığı verilerine göre; 2013-2021 tarihleri arasında Gelir Kaybı ve Görevlendirme Ödemeleri tablosunda görüldüğü gibi ödemeler sürekli olarak artmıştır. 2020/2019 yıllarındaki artış oranı yaklaşık %44, 2021/2020'deki oran ise %32'8'dir. Keza aynı yıllara yönelik oranlara bakıldığında Görevlendirme Ödemelerinde de radikal artışlar gözlenmektedir. 2020/2019 yılların oranı %25,75; 2021/2020 oranı %1.037,8'dir. Burada dikkat çeken husus 2021/2020 yılları Görevlendirme Ödemelerinde gerçekleşen %1.037,8 artış oranıdır. Bu büyük artışı enflasyonla izah etmek mümkün değildir. Zira, 2021 yılı enflasyon oranı %36,08 iken 2020 yılı enflasyon oranı da %14,60'dir.

KİT'lerin görev zararı, 1980'den günümüze hep artış halindedir. 2001 yılında 4,7 milyar TL olan zarar, 2005 yılına kadar her yıl ortalama 2 milyar TL olmuştur. Bu durum 2006'dan sonra da devam etmiş, 2008'de 5 milyar TL ile tavan yapmıştır. Buna veriler, ekonomik politikalarını sürdürmek isteyen hükümetler tarafından, KİT'lerin kullanıldığını göstermektedir. Diğer yandan, 2012-2016 yıllarında Hazineye KİT'lere toplam 54,3 milyar TL, 2017-2019 yıllarında ise 45 milyar TL ödeme yapılmıştır (Çetinkaya, 2022: 88).

2021 yılında toplam 16 adet kamu işletmesi Sayıştay denetimi kapsamına girmiştir. Bunların büyük bölümü kamu bankalarına devredilen özel işletmelerdir (Örneğin; Keskinoglu Tavukçuluk, Rinerji Rize Elektrik AŞ.). Kamu bankaları verdikleri ve tahsilini gerçekleştiremedikleri krediler için haciz işlemleri başlatabilecekleri gibi bu şirketleri devralabilirler. Tıpkı bir zamanlar Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna devredilen bankaların durumu gibi bir işlemin söz konusu olduğu söylenebilir (Kamu İşletmeleri Raporu, 2021).

Kalkınma Planları'nda KİT'lerin daha etkin ve verimli yönetilebilmesi için gerekli tedbirlerin alınacağı ve titizlikle uygulanacağı belirtilmiş olmasına karşın, bu kuruluşlar bir türlü zarar etmekten kurtulamamıştır. Bu nedenle 1990'lı yıllardan itibaren özelleştirme programları devreye sokulmuştur. Serbest piyasa koşullarını oluşturmak amacıyla bu kuruluşların süratle özelleştirilmesi hedeflenmiştir. Faaliyetlerini özerk, şeffaf ve hesap verebilirlik ilkeleri ile piyasa koşullarına göre etkin ve verimli yürütmeleri için yeniden yapılandırılacağı belirtilmiştir (Kamu İşletmeleri Raporu, 2021). Hükümetlerin plan ve programlarında sürekli aynı ifadelerin tekrarlanmış olması, KİT'lerde oluşan ve süreklilik arz eden görev zararlarını açıklamakta yararlı olabilir. İlke ve yöntemler bilinmekle birlikte, uygulamalarda sıkıntılar yaşanmakta olduğu, tutarlı ve kararlı bir çizgi izlenemediği sonucu çıkarılabilir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı 2020 yılı raporuna göre; *Türkiye Kamu İşletme Teşkilatları* (KİT) olarak nitelendirilen toplam 19 kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşlar: 1) Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş., 2)

Elektrik Üretim A.Ş., 3) Türkiye Elektrik İletim A.Ş., 4)Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu, 5) Türkiye Taşkömürü Kurumu, 6) Türkiye Petrolleri A.O., 7) Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü, 8) T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü, 9) Türkiye Raylı Sistem Araçları Sanayii A.Ş., 10) Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü, 11) Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü, 12) Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü, 13) Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, 14) Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, 15) Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, 16) Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü, 17) Türkiye Elektromekanik Sanayi A.Ş., 18) Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. ve 19) Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş'dir (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020 yılı Kamu İşletmeleri raporu). Adı geçen 19 KİT'lerden 12'sinin 2020 yılında zarar ettiği bildirilmiştir. Kamu İşletmelerinin zarar eden KİT'lerin; (1) BOTAŞ, (2) Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş, (3) Türkiye Taşkömürü Kurumu, (4)T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi, (5) Türkiye Raylı Sistem Araçları Sanayii, (6) Devlet Hava Meydanları İşletmesi, (7) Et ve Süt Kurumu, (8) ÇAYKUR, (9) Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş, (10) Sümer Holding, (11) Türk Hava Yolları ve (12) PTT'dir. Zarar miktarları 24.7 milyon ila 6.1 milyar lira arasında değişmektedir (Tablo 5) Tablo incelendiğinde zarar eden 12 Kamu işletmeleri arasında; en düşük zarar eden iki kurum Sümer Holding (24.7 milyon zarar) ve BOTAŞ (26.8 milyon) iken, en fazla zarar eden iki kuruluş ise Türk Hava Yolları(6.1 milyar lira) ile T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi (3.9 milyar) olduğu görülmektedir (<https://www.rudaw.net/turkish/middleeast/turkey/061120211>) (18.02.2024).

Zarar Eden Kamu Kuruluşları	Zarar Miktarları
BOTAŞ	26.8 milyon lira zarar
Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş	357,5 milyon zarar
Türkiye Taşkömürü Kurumu	1.3 milyar lira zarar
T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi	3.9 milyar lira zarar
Türkiye Raylı Sistem Araçları Sanayii	109.7 milyon lira zarar
Devlet Hava Meydanları İşletmesi	2.1 milyar lira zarar
Et ve Süt Kurumu	223 milyon lira zarar
ÇAYKUR	547 milyon lira zarar
Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş	969.8 milyon zarar
Sümer Holding	24.7 milyon zarar
Türk Hava Yolları	6.1 milyar lira zarar
PTT	741 milyon lira

Tablo 5. Kamu İdari Teşebbüslerin 2020 yılı Zarar Eden Kuruluşlar

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı 2021 Genel Raporu

Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın 2021 raporunda KİT'lerin aktif büyüklüğünün 2020 yılı ile karşılaştırıldığında %55,8 aratarak 310,3 milyar TL'den 483,4 milyar TL'ye ulaştığı; brüt satışların ise %106,2 artışla 331,4 milyar TL'ye ulaştığı bildirilmiştir. Aynı raporda: mal-hizmet satış maliyeti 2020 yılı 825,8 milyar TL net kâr sağlarken, 2021 yılında %131,3 oranında

24,3 milyar TL net zarara dönüştüğü raporda bildirilmiştir. Aynı raporda KİT'lerin 2020 yılında yaklaşık 2,3 milyar TL faiz dışı fazla verirken, 2021 yılında bu tutar 38,4 milyar TL faiz dışı açığa dönüşmüştür (HMB, 2021).

KİT Sisteminin 2021 yılında brüt satışları 2020 yılına göre %106,2 artarak 331,4 milyar TL'ye yükseldiği ve bu artışın ağırlıklı olarak BOTAS'tan kaynaklandığını; 2020 yılını 6,9 milyar TL faaliyet kârı ile kapatan KİT Sistemi 2021 yılını ise yaklaşık 11,1 milyar TL faaliyet zararı ile kapattığı bildirilmiştir (Tablo 6). Söz konusu faaliyet zararının oluşmasında, brüt satışların bir önceki yıla göre %106,2 oranında artarken, satış maliyetlerinin %131,3 oranında artması etkili olmuştur. KİT Sisteminin 2021 yılı dönem zararı ise 20,8 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Vergi ve yasal yükümlülüklerin ardından 2021 yılı dönem net zararı 24,3 milyar TL olarak gerçekleşmiştir (Tablo 7) (HMB, 2021 Raporu).

Yıllar	2019	2020	2021	% Değişim 2021-2020
I-GELİR TABLOSU				
Bürüt Satışlar	153.458	160.726	331.386	106,2
Faaliyet Kârı/Zararı	-1.281	6.941	-11.066	-259,4
Finansman Giderleri	4.701	7.177	19.408	170,4
Dönem Net Kârı/Zararı	-1.667	826	-24.334	-3.046,0

Tablo 6. Seçilmiş Göstergeler (Milyon TL).

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu İşletmeleri Raporu 2021.

Yıllar	2019	2020	2021	% Değişim 2021-20
Faaliyet Kâr-Zararı	-1.281,3	6.941,1	-11.065,9	-259,4
D. Faaliyetlerden Olağan Gelir ve Kârlar	23.672,4	26.103,3	49.184,7	88,4
D. Faaliyetlerden Olağan Gider ve Zararlar	15.116,7	17.625,5	41.448,1	135,2
Karşılık Gideri	942,1	1.228,7	4.455,5	262,6
Finansman Giderleri	4.700,5	7.176,8	19.407,9	170,4
Faiz Giderleri	2.741,8	1.991,7	4.367,8	119,3
Kur Farkları	1.942,1	5.172,5	15.010,4	190,2
Olağandışı Gelir ve Kârlar	1.797,5	2.228,8	13.772,3	517,9
Olağandışı Gider ve Zararlar	3.447,3	7.080,4	11.856,1	67,4
Dönem Kâr-Zararı	924,1	3.390,4	-20.821,0	-714,1
Dönem Kârı Vergi ve Diğer Yasal Yükümlülük Karşılıkları	2.590,9	2.564,6	3.512,7	37,0
Dönem Net Kâr-Zararı	-1.666,9	825,8	-24.333,7	-3.046,7
Dönem Net Kâr-Zararı / GSYİH (%)	-0,04	0,02	-0,34	---

Tablo 7: KİT Özet Gelir Tablosu (Milyon TL).

Kaynakça: Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu İşletmeler Raporu 2021.

Tablo 7’de belirtildiği üzere KİT’lerin toplam kar-zararı, 2019 yılı için 1.281 milyon TL ile zarar edildiği, 2020 yılında 6.941,1 milyon TL kar edildiği, 2021 yılında ise 11.065,9 milyon TL ile zarar edildiği; dönem kar-zararı olarak 2019 yılında 924,1 milyon TL ile kar edilirken, 2020 yılında 3.390,4 milyon TL ile kar edildiği, 2021 yılında ise 20.821,0 milyon TL zarar edildiği ve yıllık değişimin -714,1 milyon TL olduğu bildirilmiştir. Dönem Net Kar-Zararı / GSYİH (%) ise 2019 yılında 1.666,9 milyon TL zarar edildiği, 2020 yılında 825,8 milyon TL ile kar edilirken, 2021 yılında 24.333,7 milyon TL zarar edildiği, değişimin ise 3.046,7 milyon TL zarar olduğu rapor edilmiştir (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2022).KİT Sisteminin 2022 yılı için Özet Gelir Tablosunda ise toplam faaliyet kar-zararı 2022 yılı için 38.906,7, dönem kar-zararı 11.586,3, dönem Net Kâr-Zararı’nın 6.569,7 milyon TL kar olarak rapor edildiği, Dönem Net Kâr-Zararı / GSYİH (%) 111,8 milyon TL olduğu belirtilmiştir (HMB, 2023).

Yıllar	2019	2020	2021	2022	% Değişim 2022-2021
BOTAŞ	-5.613,3	-26,8	-17.911,8	-1,8	100,0
ÇAYKUR	-635,1	-547,2	-503,8	60,3	112,0
DHMI	4.171,7	-2.076,8	-630,5	-131,5	79,1
DMO	107,3	322,6	1.011,5	1.361,1	34,6
ESK	-34,7	-223,0	-521,0	-706,5	-35,6
ETİ Maden	2.772,8	2.737,1	5.885,5	12.345,4	109,8
EÜAŞ	176,8	171,9	-7.644,5	1.956,7	125,6
KEGM	1.002,7	1.244,8	1.909,5	4.238,5	122,0
MKE A.Ş.	694,8	925,8	-	-	-
TCDD					
TAŞIMACILIK A.Ş.	-1.087,1	-1.333,2	-1.641,2	-2.511,4	-53,0
TCDD	-2.546,9	-3.866,4	-4.034,2	-6.386,1	-58,3
TEDAŞ	-389,4	-357,5	-106,0	56,9	153,7
TEİAŞ	2.065,7	5.975,5	4.959,9	-9.479,0	-291,1
TEMSAN	3,1	5,6	6,3	9,8	55,6
TİGEM	20,8	76,8	132,2	798,7	504,2
TKİ	101,0	2,9	322,4	2.344,5	627,2
TMO	109,7	61,6	102,1	384,2	276,3
TPAO	1.203,2	1.704,9	1.602,8	7.766,0	384,5
TŞFAŞ	-968,6	-969,8	-2.143,2	1.168,9	154,5
TTK	-1.111,0	-1.298,4	-1.425,1	-1.988,1	-39,5
TÜDEMSAŞ.	-101,2	-	-	-	-
TÜLOMSAŞ	6,8	-	-	-	-
TÜRASAŞ	0,0	-109,7	-191,8	299,7	256,3
TÜVASAŞ	6,4	-	-	-	-
KİT TOPLAMI	924,1	3.390,4	-20.821,0	11.586,3	155,6

Tablo 8. Kamu İşletmeleri Bazında Dönem Kâr/Zarar Tutarları (Cari Fiyatlarla, Milyon TL).

Kaynak:Hazine ve Maliye Bakanlığı 2021 ve 2022 Kamu İşletmeleri Raporu.

KİT'lerin kuruluş bazında dönem kar/zarar tutarları yönünden Tablo 8 incelendiğinde, 2021 yılında en yüksek kârlılığın sırasıyla ETİ Maden olduğu, ETİ Madeni sırasıyla TEİAŞ, KEGM ve TPAO'yu takip ettiği; 2021 yılında en yüksek dönem zararı ise BOTAS'ta görüldüğü ve BOTAS'ı sırasıyla EÜAŞ, TCDD TAŞIMACILIK AŞ ve TŞFAŞ'nin takip ettiği görülmektedir (HMB Raporu 2021). Aynı Tablo incelendiğinde 2022 yılı için 7 KİT kuruluşunun (BOTAS, DHMI, ESK, TCDD TAŞIMACILIK AŞ, TCDD, TEİAŞ ve TTK) 1.8 ile 9.479,0 milyon TL arasında zarar ettiği, en fazla zarar eden KİT Kuruluşunun ise 9.479,0 milyon TL ile TEİAŞ olduğu, bu kuruluşu 6.386,1 milyon TL ile TCDD izlediği görülmektedir (HMB, 2023).

KİT'lerin yarattıkları katma değer yönünden değerlendirildiğinde; 2021 yılında kuruluş bazında en düşük katma değeri yaratan kuruluşun EÜAŞ olmuştur. En yüksek faiz dışı fazla TCDD, en yüksek faiz dışı açık BOTAS'ta kaydedilmiştir. Aynı yıl için en fazla yatırım harcaması yapan kuruluşlar sırasıyla TPAO, TCDD ve TEİAŞ iken, en düşük yatırım harcaması yapan KİT'ler TEMSAN, ÇAYKUR ve DMO olarak bildirilmiştir (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2022). Katma değer yönünden 2022 yılı değerlendirildiğinde; ESK, TCDD ve TEİAŞ Kuruluşlarının sırasıyla 166,9, 289,7 ve 2.607,0 milyon TL zarar ile en düşük katma değer oluşturmuştur (HMB, 2023).

Siyasî iktidar, özelleştirme uygulamasıyla, hem KİT'lerin Bütçeye olan yükünden kurtulmak, hem kaynak yaratmak hem de kaynakları etkin ve verimli kullanmak istemiştir. Özelleştirmeyle bütçenin görev zararı yükünden kurtulacağı düşünülürken, görev zararları özellikle de kamu bankalarının kredileri ile katlanarak artmaktadır. 2005-2019 toplam görev zararı %518; 2005-2019 kamu bankalarının da dâhil olduğu mali kurumlar görev zararı %932 artmıştır (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2020b). 2022 (ilk 7 ay) yılı görevlendirme zararı 133.132.075 TL iken 2023 (ilk 7 ay) görev zararı ise 370.718.187 TL; değişim oranı da %178 olmuştur (Sakarya, 2023).

Bütün bu bilgilerden yola çıkarak kamu işletmelerindeki görev zararlarının süreklilik arz ettiği ve kamu yönetimi için büyük bir sorun teşkil etmekte olduğu söylenebilir. 2002 yılından itibaren yoğunlaşan özelleştirmelerle bu sorun bir miktar çözülmüş gibi görünmekle birlikte, aslında mevcut kamu işletmelerinin görev zararları hala devam etmektedir. Bu durumun sebepleri yukarıda tartışılmıştır; siyasî iktidar bütçe dışı bu kaynakları seçim yatırımları için kullanmayı terk etmek istememektedir. Bu nedenle de bu tür faaliyetler, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını engellemekte ve bazı kişi, grup ve kesimlere finansal kaynak aktarma amacına hizmet etmektedir (Ağirel, 2023).

Sonuç ve Değerlendirme

Görev zararı, günümüz kamu yönetiminin temel sorunlarından biridir. 19.yüzyıl itibariyle ivme kazanan sanayileşme neticesinde ortaya çıkan sosyal, kültürel ve ekonomik problemler ancak kamu işletmelerinin kurulabilmesiyle çözülebilmiştir. Zira, kurulmuş kamu düzeninin sürdürülebilmesi toplumun temel ihtiyaçlarının karşılanmasına bağlıdır. Bu ihtiyaçlar *I.Dünya Savaşı, 1929 Büyük Ekonomik Krizi ve II.Dünya Savaşı* sonrası sefalet boyutuna ulaşmıştır. Toplumsal ayaklanmaları ve oluşabilecek sorunları önleyebilmek için devletler kamu işletmelerinin sayısını ve gücünü artırmak zorunda kalmıştır. Bu arada 1929 Krizi'nden sonra liberal politikalar da terk edilmiştir.

Bu süreç, özelleştirme fikrinin pek çok ülkede kabul gördüğü ve uygulanmaya girişildiği seksenli yılların başına kadar sürmüştür. Zira, bu tarihten itibaren yönetim anlayışında bir değişim yaşanmış ve kamu işletmelerinin zarar etmesi de gerekçe gösterilerek devletin ekonomiden olabildiğince elini çekmesi anlayışına dayanan yeni liberal politikalar benimsenmiştir. Diğer yandan özel sermayenin gelişmesi ve yeni kamu yönetimi anlayışının özel girişimi desteklemesi, kamu işletmelerinin özelleştirilmesini gündeme getirdiği gibi böyle bir sürece de ivme kazandırmıştır. Ancak, kamu işletmelerinin bütünüyle terk edildiği de söylenemez. Gelişmiş ya da gelişmekte olan pek çok ülkede kamu işletmeleri günümüzde de ekonomik sistemde önemli bir yere sahiptir. Bilhassa Çin'in dünya ekonomik sisteminde kamu işletmeleri aracılığıyla etkili olması, kamu işletmelerinin devletin üzerinde bir yük oluşturduğu ve terk edilmesi gerektiği imajını değiştirmiştir.

Diğer yandan pek çok ülke kendi siyasî, iktisadî, kültürel ve sosyolojik gerçekleri çerçevesinde hala kamu işletmelerine ihtiyaç duyabilmektedir. Ayrıca, ciddi anlamda özelleştirme uygulamaları gerçekleştiren pek çok ülke ya mevcut işletmelerini yeni stratejik alanlara yönlendirmekte ya da yeni işletmeler kurmaktadır. Bu tür alanlarda faaliyette bulunan kamu işletmelerinin görev zararı toplum tarafından anlayışla karşılanabilmektedir. Literatüre ve raporlara bakıldığında Küresel anlamda kamu işletmeleri hakkında dile getirilen şikâyetler birbirine çok benzemektedir.

Türkiye'de kuruluş yapısı itibariyle sürekli siyasî iktidarların etkisi altında çalışmak zorunda kalan ve zarar eden kamu işletmelerinin etkin ve verimli çalıştırılmasına yönelik şikâyetler, beş yıllık kalkınma planlarında dile getirilmiş, ancak bu hatalar bir türlü düzeltilebilmiş değildir. Zira, kamu işletmeleri, destekçilerine kaynak aktarmak isteyen iktidarlar için önemli bir araçtır. 1980'li yıllarda bütün dünyada olduğu gibi Türkiye'de de kamu işletmelerinin özelleştirilmesi gündeme gelmiş, bu bağlamda devletin elinde bulunan bankaların özelleştirilmesi de tartışmaya açılmıştır. Ancak aradan otuz yıldan fazla bir zaman geçmesine ve pek çok kamu işletmesi

özelleştirilmiş olmasına karşın, kamu bankalarının özelleştirilmesi bir türlü gerçekleşmemiştir. Muhalefette iken, görev zararlarının devletin üzerinde büyük bir yük oluşturduğu ve zarar eden bu kuruluşların özelleştirilmesi gerektiği fikrini savunan politikacılar, iktidara geldiklerinde, ellerine geçirmiş oldukları bu büyük kaynaktan bir türlü vazgeçememiştir. Diğer yandan, bağımsız olarak faaliyet göstermesi gereken bu işletmelerin yönetim kurulları iktidarlar tarafından atanmakta olduğundan, bağımsız ticari bir işletme gibi faaliyette bulunamamaktadır.

KİT'lerin görev zararı, 1980'den günümüze hep artış göstermiştir. 2001 yılında 4,7 milyar TL olan zarar, 2005 yılına kadar her yıl ortalama 2 milyar TL artmıştır. 2005-2019 toplam görev zararı %518; 2005-2019 kamu bankalarının da dâhil olduğu mali kurumlar görev zararı %932 artmıştır. 2012-2016 yılları arasında Hazine'den KİT'lere toplam 54,3 milyar TL, 2017-2019 yılları arasında ise 45 milyar TL ödeme yapılmıştır.

Resmi verilere göre; gelir kaybı ve görev zararları sürekli artış göstermektedir. 2020/2019 yıllarındaki gelir kaybı artış oranı yaklaşık %44 iken, 2021/2020'deki oran %32,8'dir. Görev zararına yönelik 2020/2019 yılları oranı %25,75 iken, 2021/2020 oranı çok büyük bir artış göstermiş ve %1.037,8'i bulmuştur. Bu son artışı enflasyonla izah etmek mümkün değildir. Zira, 2021 yılı enflasyon oranı %36,08 iken 2020 yılı enflasyon oranı da %14,60'dir. 2022 (ilk 7 ay) yılı görevlendirme zararı 133.132.075 TL iken 2023 (ilk 7 ay) görev zararı ise 370.718.187 TL; değişim oranı da %178 olmuştur. Bu durum ancak siyasî sebeplerle izah edilebilir ki bu da bize Türkiye'nin malî dengesinin bozulduğu ve iyi yönetilemediği sonucuna götürür. Tekrar seçilmek isteyen siyasî iktidarlar, kamu işletmelerini bir araç olarak kullanabilmiş ve destekçilerine kaynak aktarma yolunu seçmiştir. Bilhassa kamu işletmelerinin seçim dönemleri rakamlarına bakıldığında bu durum görülebilmektedir. Diğer yandan, siyasî iktidarlar, özelleştirme uygulamasıyla, hem KİT'lerin yükünden kurtulmak, hem de kaynak yaratmak istemiştir. Ancak, özellikle enerji işletmeleri ile kamu bankalarının görev zararları nedeniyle düşünülen gerçekleşmemiştir.

Bütçeye yük getiren görev zararları, vatandaşlara ek vergiler şeklinde yansımakta böylece gelir dağılımı adaleti daha da bozulmaktadır. Zira, Türkiye'nin handikaplarından biri, doğrudan vergilerin yeterli ölçüde tahsil edilememesi ve bu yüzden de dolaylı vergilere yönelmiş olmasıdır. Hâlbuki dolaylı vergiler, yoksul ve dar gelirli ailelerin üzerine daha fazla malî yük bindirmekte, onları daha da yoksullaştırmakta ve enflasyonu azdırmaktadır.

Görev zararı ekonomik sistemin bozulmasına yol açabileceği gibi kaynakların daha verimli alanlarda kullanılmasını da engelleyebilir. İhtiyaçlara binaen kurulan ama değişen şartlar çerçevesinde stratejik alanlara yönlendirilen kamu işletmelerinin kamu yararı çerçevesinde işletilmesinin bir zorunluluk olduğunu da belirtmek gerekir. Bugün bu işletmelerin

tamamının özelleştirilmesi veya kapatılmasının yararlı olduğu söylenemez. Zira, dünya genelinde ülke ekonomisine önemli katkılar sağlayan örnekleri mevcuttur. Mesele, bu işletmelerin kamu yararı gözetilerek faaliyette bulunmasını sağlamaktır.

Görev zararının azaltılması için hem literatürde hem de resmi raporlarda pek çok önerinin yer aldığı görülmektedir. Aslında görev zararının sebepleri ve çareleri de siyasi iktidarlar tarafından bilinmektedir. Ancak temel sorun, yürütmenin bu tür tedbirleri çeşitli nedenlerle almaktan kaçınmasıdır. Kamu yönetimi politikaları gereği KİT’inde oluşan görev zararlarının önlenbilmesine yönelik önerilerimizi şöyle sıralayabiliriz: (1) Görev zararı uygulaması kaldırılmalı; (2) İhtiyaç duyulmayan KİT lağvedilmeli; (3) Özerkliği sağlanmalı ve özerklik-denetim dengesi kurulmalı; etkin bir iç ve dış denetim mekanizması oluşturulmalı; (4) Ticari esaslara göre çalışması sağlanmalı; (5) Etkinlik, verimlilik ve özerkliğini olumsuz etkileyen yasal düzenlemeler değiştirilmeli; her biri için kendi faaliyet alanına dair mevzuat düzenlemesi yapılmalı; (6) Siyasi iradenin baskı ve yönlendirmelerinden arındırılmalı; (7) Yöneticiler ehliyet ve liyakat kriterlerine göre atanmalı; (8) Bağımsız ve nesnel karar verebilecek üye yapısına sahip yönetim kurulları oluşturulmalı; (9) Sektöre hâkim, deneyimli kişiler yönetim kurulunda yer almalı; (10) Yönetim kurullarının görev ve sorumlulukları açıkça belirlenmeli ve işletmenin performansından özerk yönetim kurulları sorumlu tutulmalı; (11) Yönetim kurulları ile icra mekanizması ayrılmalı; genel müdürlük makamı yönetim kuruluna hesap verecek bir şekilde oluşturulmalı; (12) Bakanlık ile KİT arasındaki koordinasyon güçlendirilmeli; (13) Özel sektör işletmeleri ile rekabet politikası yeniden gözden geçirilmeli; (14) Daha esnek ve dinamik bir işletmecilik anlayışına geçilmeli; (15) Siyasi saiklerle istihdam alanı olmaktan çıkarılmalıdır.

Kaynakça

- Ağirel, Murat (2023). "Kamu Bankalarında Neler Oluyor", 11.07.2023.
- Akalan, Abdullah Recai (2011). "Kamu Zararlarının Tazmini Konusunda Mevzuattan ve Uygulamadan Kaynaklanan Problemler ve Çözüm Önerileri", *Türk İdare Dergisi*, (473), s.9-41.
- Akar, Hakan ve Filiz Giray (2021), "Sübvansiyonlara Farklı Bir Bakış: Çevreye Zararlı Sübvansiyonlar ve Sektörel Uygulamaları", *Sayıştay Dergisi*, 32 (121), s.65-97.
- Aksoy, Hatice Merve (2020). *Görev Zararı Ödemeleri ve Belirleyicilerin Ampirik Analizi(1980 sonrası)*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi.

- Aslantürk, Yalçın (2018), "KİT'lere Yapılan Sermaye Transferleri ve Görev Zararı Ödemelerinin Analizi ve Bütçeye Etkileri", *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 6 (3), s.1-11.
- Arslantürk, Yalçın (2022). "İDT ve KİK Statü Farklılıkları ve Statü Belirlemeye Yardımcı Bir Analiz: TMO Örneği", *Giresun Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 8 (2), s.92-113.
- Ayyıldız (Sayın), Ebru (2005), "Konsolide Bütçeden Kamu İktisadi Teşebbüslerine Yapılan Transferler (1995-2004)", *Sayıştay Dergisi*, (59), s.89-118.
- Barca, Mehmet, Erkan Erdil, Erdal Akdeve ve Serdar Türkeli (2015), Türkiye ve Dünyada Kamu İşletmeleri, AB, OECD, BRICS Ülkeleri Karşılaştırmalı Araştırma, İnceleme Raporu ve Siyasa Önerileri, *Türk Kamu İşletmeleri Birliği Yayınları*: 1, (Ankara: Nobel Yayınevi).
- Barca, Mehmet (2016). "Kamu İşletmelerinde Stratejik Yönetim Uygulamaları: Sorunlar ve Çözüm Önerileri Çalıştay Raporu", *Türk Kamu İşletmeleri Birliği*, Afyon.
- Basu, Prahlad K. (2008), "Reinventing Public Enterprises and Their Management as the Engine of Development and Growth", *Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities, Economic & Social Affairs*, United Nations New York.
- Bingöl, Ozan (2019). Görev Zararı mı? Gelir Kaybı mı? ". 14.03.2019.
- Bingöl, Ozan (2020). "Kamunun 15 Yıllık Görev Zararı 543 Milyar, Ödeyeni 83 Milyon Vatandaş!", 06.09.2020.
- Boratav, Korkut (2003). *Türkiye İktisat Tarihi (1908-2005)*, 11. Baskı, (Ankara: İmge Yayınları).
- Bulut, Mehmet (2003). "1929 Dünya Ekonomik Buhranı ve Türkiye'de Devletçiliğe Geçiş", *Biliğ*, (26), s.77-101.
- Çakır, Mustafa (2020). "Kamu Banka ve Kurumlarının 6 Aylık Görev Zararı 50.3 Milyar Liraya Yükseldi", *Cumhuriyet Gazetesi*, 19.07.2020.
- Çakır, Tufan (2002). Türkiye'de KİT'lerin Sorunları ve Çözüm Yolları", *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), s.117-124.
- Çetinkaya, Ö. (2022). *Türkiye'de Kamu İşletmeciliği ve Özelleştirme*, 5.Baskı, (Bursa: Ekin Yayınları).
- Devlet Memurları Kanunu (1965/ 657).
- Eğilmez, Mahfi (2012). "Kapitalizm ve Üç Büyük Krizi", *Kendime Yazılar*, 24 Mart.
- Emil, M. Ferhat,H. Hakan Yılmaz and Caroline Van Rijckeghem (2005), Kamu Borcu Nasıl Oluşturdu? Bu Noktaya Nasıl Gelindi? Turkish Debt 1990-

2002,(İstanbul: *TESEV Yayınları*, Türkiye- Avrupa Birliği İlişkileri Serisi).

Erdem, Metin, Doğan Şenyüz ve İsmail Tatlıoğlu (2017). *Kamu Maliyesi*, 14.Baskı, (Bursa: Ekin Yayınları).

Eroğlu, Hamza (1988). "Atatürk ve Devletçilik", *Bellekten*, 52(204), s.833-848.

Ezer, Feyzullah (2010). "1929 Dünya Ekonomik Krizi'nin Türkiye'ye Etkileri", *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20 (1),s.427-442.

Gökdemir, Nurcan (2022). Erdoğan'ın KİT'lere ve Bankalara Verdiği Talimatların Sonucu: Yüzde 1000 Batak." *Birgün Gazetesi*, 13.11.2022.

Hazine ve Maliye Bakanlığı (2019). Bölüm IX Kamu İktisadi Teşebbüsleri,<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/04/246bolum9pdf.pdf> (12.05.2024).

<https://www.rudaw.net/turkish/middleeast/turkey/061120211> (18.02.2024).

<https://seffalik.org/gorev-zararlari/> (23.04.2024)

IMF, (1979). "Government and Public Enterprises the Budget Link", *Finance & Development December*: s.27-30.

IMF(2020).*State-owned Enterprises: The Other Government*, Chapter: 3, *Uluslararası Para Fonu, Mali İşler Dairesi Başkanlığı*: s.47-74.

İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında Kanun (1964/ 440).

İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun (1983/ 2929).

Kamu İşletmeleri Teşebbüsü Hazine Pay Sahipliği 2006 Raporu, Hazine Müsteşarlığı,

Kamu İşletmeleri 2007 Raporu, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı,

Kamu İşletmeleri 2009 Raporu, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı,

Kamu İşletmeleri 2010 Raporu, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı,

Kamu İşletmeleri 2015 Raporu, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı,

Kamu İşletmeleri Raporu, 2017.(Ankara: Hazine ve Maliye Bakanlığı).

Kamu İşletmeleri Raporu 2020.(Ankara: Hazine ve Maliye Bakanlığı).

Kamu İşletmeleri 2021 Raporu, (Ankara: Hazine ve Maliye Bakanlığı).

Kamu İşletmeleri 2022 Raporu, (Ankara: Hazine ve Maliye Bakanlığı).

Kamu İşletmeleri 2018 Yılı Genel Raporu, (Ankara: Sayıştay Yayını).

Kamu İşletmeleri 2019 Yılı Genel Raporu, (Ankara: Sayıştay Yayını).

Kamu İşletmeleri 2020 Yılı Genel Raporu, (Ankara: Sayıştay Yayını).

- Kamu İşletmeleri 2021 Yılı Genel Raporu*, (Ankara: Sayıştay Yayını).
- Kamu İşletmeleri 2022 Yılı Genel Raporu*, (Ankara: Sayıştay Yayını).
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu* (2003/ 5018).
- Kanun Hükmünde Kararname* (KHK, 1984/ 233).
- Kanun Hükmünde Kararname* (KHK, 2018/ 703)
- Kaplan, Gürsel (2020). *İdarî Yargılama Hukuku*, 6.Baskı, (Bursa: Ekin Yayınları).
- Karaca, Coşkun (2021). *Kamu Maliyesi*, (Bursa: Ekin Yayınları).
- Khan, M. Adil (2008), "Introduction: Reinventing Public Enterprises", *Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities, Economic and Social Affairs*, United Nations New York: p.3-7.
- Kilci, Metin (1994). *Kitlerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması, İktisadî Planlama Genel Müdürlüğü, Yıllık Programlar ve Finansman Dairesi*, (Uzmanlık Tezi).
- Korkmaz, Öykü (2022). "Çin Halk Cumhuriyeti Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) Reformu ve Ekonomik Yansımaları", *Journal of Economics and Political Sciences*, 1(1), s.30-40.
- Nunnenkamp, Peter (1986). *State Enterprises in Developing Countries, Intereconomics*, Verlag Weltarchiv, Hamburg, 21 (4), p.186-193.
- Onuncu Kalkınma Planı*(2013) *2014-2018*, (Ankara: Kalkınma Bakanlığı).
- Onuncu Kalkınma Planı* (2014)*2014-2018, Kamu İşletmeciliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu*,(Ankara: Kalkınma Bakanlığı).
- On Birinci Kalkınma Planı* (2019) *2019-2023*, (Ankara: Kalkınma Bakanlığı).
- On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028). *Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı*,
- Övgün, Barış (2009). *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu*, (Ankara: *Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Tezler Dizisi*, 18).
- Özatay, Fatih (2018a). *Tarihten Bir Yaprak. Dünya Gazetesi*, 09 Mayıs 2018.
- Özatay, Fatih (2018b). *Tarihten Bir Yaprak Daha. Dünya Gazetesi*, 16 Mayıs 2018.
- Parlak, Nükrettin (2018), "Sayıştay Yargısında Kamu Zararı: Sorunlar ve Öneriler", *Sayıştay Dergisi*, (108), s.7-38.
- Sakarya, Canan (2023). "Kamuda Görev Zararları 2023’te Yüzde 178 Arttı“, *Ekonomi Gazetesi*, 21.08.2023.

- Sarsıkoğlu, Şenel (2016). "İdarenin Malî Sorumluluğu Açısından Zarar Kavramı", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 65 (4), s.2389-2422.
- Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun (1938/3460).
- Shirley, Maryand John Nellis (1991). "Public Enterprise Reform the Lessons of Experience", *EDI Development Studies*, The World Bank Washington, D.C.
- Taş, H. Yunus (1995). "Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Türkiye'de Özelleştirme Çalışmaları", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- TBMM Başkanlığı (2003). *Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu (10/9)*. Para, bankacılık, hazine, dış ticaret ve gümrük konuları, 1. genel rapor.
- TC. 1961 Anayasası (1961/ 334).
- TC. 1982 Anayasası (1982/ 2709).
- Trivedi, Prajapati (2008), "Designing and Implementing Mechanisms to Enhance Accountability for State Owned Enterprises", *Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities*, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York, p.43-72.
- Uçarkaya, Sinem (2006). Kamu Bankalarının Bankacılık Sistemindeki Rolü, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürlüğü, (Ankara: Uzmanlık Yeterlilik Tezi).
- Uluslararası Şeffaflık Derneği (2020a). "Kamu İstihdamı Verileri (2007-2020)",
- Uluslararası Şeffaflık Derneği (2020b), "Görev Zararları", 28 Ağustos 2020.
- Uysal, Mustafa Saim (2019). "Görev Zararları ve Bütçe Kısıtı", <https://www.pkfizmir.com/images/yuklenenler/1556278769.pdf> (24.03.2024).
- Ünsal, Hilmi (2002). "Görev Zararlarının İncelenmesi ve Değerlendirilmesi", *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, (1), s.229-244.
- Yiğit, Ali (1988). "Türkiye'de KİT'lerin Oluşumu ve Özelleştirme", *Elektrik Mühendisliği*, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 33 (357), s.254-266.
- World Bank Group (2020). "State-Owned Enterprises: Understanding Their Market Effects and The Need for Competitive Neutrality", s.1-8.

Extended Abstract

Duty loss is one of the fundamental problems of today's public administration. The social, cultural and economic problems that arose as a result of industrialization, which gained momentum in the 19th century, could only be solved by the establishment of public enterprises, because the sustainability of the established public order depends on meeting the basic needs of the society. These needs could not be met during World War I, the Great Economic Crisis of 1929 and World War II. It reached the level of poverty after World War II. In order to prevent social uprisings and possible problems, states had to increase the number and power of public enterprises. Meanwhile, after the 1929 Crisis, liberal policies were abandoned.

This process continued until the early eighties, when the idea of privatization was accepted and implemented in many countries. Because most public enterprises cannot be operated effectively and efficiently, they have begun to impose heavy burdens on the state's budget. On the other hand, the development of private capital and the support of the new public management approach to private enterprise have brought the privatization of public enterprises to the agenda and accelerated such a process. However, it cannot be said that public enterprises have been completely abandoned. In many developed or developing countries, public enterprises still have an important place in the economic system. In particular, China's influence in the world economic system through public enterprises has changed the image that public enterprises constitute a burden on the state and should be abandoned.

On the other hand, many countries may still need public enterprises within the framework of their political, economic, cultural and sociological realities. In addition, many countries that implement serious privatization practices either direct their existing enterprises to new strategic areas or establish new enterprises. The duty losses of public enterprises operating in such areas can be accepted with understanding by the society. The complaints expressed about public enterprises globally are almost the same. They can be listed as "not working effectively and efficiently, being used as an extra-budgetary resource by political governments, being subject to corruption, turning into employment areas for supporters of the government, and creating an unbearable burden on the state."

Complaints about the effective and efficient operation of loss-making public enterprises in Türkiye, which have to constantly work under the influence of political powers due to their organizational structure, have been expressed in the five-year development plans, but these mistakes have not been resolved. Since the boards of directors of public enterprises, which must operate independently and in accordance with commercial enterprise

rules, are appointed by the government, it is not possible for them to operate as an independent commercial enterprise.

Duty losses of SOEs have always increased since 1980. The loss, which was 4.7 billion TL in 2001, increased by an average of 2 billion TL every year until 2005. 2005-2019 total duty loss was 518%; between 2005 and 2019, duty losses of financial institutions, including public banks, increased by 932%. A total of 54.3 billion TL was paid by the Treasury to SOEs between 2012-2016, and 45 billion TL was paid between 2017-2019.

Between 2006 and 2012, there was an increase in both income loss and duty loss payments in public enterprises that could not be explained by inflation. The increase in 2007 compared to 2006 was approximately 60% (22 July 2007 early general elections). The increase between 2007-2008 was 65%. However, while 2007 inflation (CPI) was 8.39%, it was 10.06% in 2008. (By the way, I would like to point out that there were local elections in Türkiye on March 29, 2009). Compared to 2010, the income loss rate was 50% in 2011; duty loss increased by approximately 70% (general elections were held on 12 June 2011). The increase in income losses between 2011 and 2012 reached a remarkable rate of approximately 85%. However, duty losses seem to have decreased in 2012 compared to 2011. It is necessary to look at the figures of 1.59 billion TL in 2010, not the duty loss, which increased significantly due to the general elections held this year, and it cannot be considered a correct approach to interpret the duty loss of 1.89 billion TL as decreasing.

According to official data, in Türkiye the loss of income and duty losses are constantly increasing. While the income loss increase rate in 2020/2019 was approximately 44%, the rate in 2021/2020 was 32.8%. While the rate for duty loss in 2020/2019 was 25.75%, the rate in 2021/2020 showed a huge increase and reached 1,037.8%. It is not possible to explain this latest increase with inflation. This is because while the inflation rate in 2021 was 36.08%, the inflation rate in 2020 was 14.60%. While the duty loss for 2022 (first 7 months) was 133,132,075 TL, the duty loss for 2023 (first 7 months) was 370,718,187 TL; the change rate was 178%. This situation can only be explained with political reasons, which leads us to the conclusion that Türkiye's financial balance is damaged and not managed well. Political governments wanted to get rid of the burden of SOEs and create resources through privatization; however, this did not come true and the situation increased, especially due to uncollectible loans of public banks.

Duty losses, which burden the budget, are reflected on citizens in the form of additional taxes, thus further deteriorating the income distribution justice. This is because of the facts that Türkiye's biggest handicap is the inability to collect direct taxes sufficiently and that it has thus turned to

indirect taxes. However, indirect taxes impose more financial burden on poor and low-income families, make them poorer and increase inflation.

Duty loss can lead to disruption of the social order as well as the economic system. It should also be noted that it is a necessity to operate public enterprises that are established based on needs but directed to strategic areas within the framework of changing conditions and public interest. Today, it cannot be said that privatizing or closing all of these enterprises is beneficial, because there are examples around the world that make significant contributions to the country's economy. It is a matter of essence that these businesses should be made to operate for the public interest.

1980-2019 DÖNEMİ TARIM SAYIMLARI ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE TARIMINDA DÖNÜŞÜMÜN MEKANİZMALARI

Akif DİNÇER*
Bahadır AYDIN**

Öz

1980 sonrasında tarım sektörü, uluslararası kurumlar tarafından yeniden yapılandırılmış ve büyük bir dönüşüme tabi tutulmuştur. Bu dönemde uluslararası kurumlar ve ulus-ötesi şirketler tarafından dayatılan şirketleşme yanlı politikalar, kırsal alanda metalaşmayı teşvik ederek küçük üreticileri hedef almıştır. 1980'li yıllardan itibaren dayatılan şirketleşme yanlı politikalar, tarımda liberalleşme, Tarım Kanunu, Tohumculuk Kanunu ve Sözleşmeli Üretim gibi yeni mekanizmalarla sağlanmaya çalışılmıştır. Bu mekanizmalarla uygulanmaya konulan politikalarla küçük üretici büyük ölçüde tasfiye edilmiş ve geri kalan üreticiler, sözleşmeli üretim ilişkileri ile kendi tarlalarında çalışan proleterlere ya da kendi tarlalarının bekçilerine dönüşmüştür. Bu çalışma, 1980-2019 döneminde işletme sayısı ve arazi büyüklüğündeki değişimi ve arazi tasarruf biçimlerine ilişkin verileri inceleyerek, tarımda kapitalist üretim ilişkilerinin hangi mekanizmalar aracılığıyla gerçekleştiğini ortaya koymaya çalışmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Tarımsal Yapı, Küçük Üreticilik, Tarımda Şirketleşme, Türkiye Tarımı, Kapitalist Tarım.

MECHANISMS OF THE TRANSFORMATION OF TURKISH AGRICULTURE IN THE FRAMEWORK OF THE 1980-2019 AGRICULTURAL CENSUSES

Abstract

After 1980, the agricultural sector was restructured by international institutions and subjected to a major transformation. During this period, pro-corporatization policies imposed by international institutions and transnational corporations targeted small producers by promoting commodification in rural areas. The pro-corporatization policies imposed since the 1980s were tried to be achieved through new mechanisms such as liberalization in agriculture, the Agricultural Law, the Seed Law and contract production. With the policies implemented through these mechanisms, many small producers have been disposed of and the remaining producers have turned into proletarians working in their own fields or guards of their own fields through contract production relations. This study attempts to reveal the mechanisms through which capitalist relations of production are realized in agriculture by examining the changes in the number of holdings and land size, as well as data on land disposition patterns in the 1980-2019 period.

Keywords: Agricultural Structures, Small Businesses, Incorporation in Agriculture, Turkish Agriculture, Capitalist Agriculture.

* Dr., dncrakf@gmail.com, ORCID: 0000-0002-8541-3351.

** Prof. Dr., Abant İzzet Baysal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat, baha.1961@gmail.com, ORCID: 0000-0003-1572-3925.

Giriş

1980'lerden itibaren uygulanmaya başlanan neoliberal politikalar, tarım kesiminde önemli dönüşümlere neden olmuştur. Bu dönemde uluslararası kurumlar ve ulus-ötesi şirketler tarafından dayatılan neoliberal politikalar, tarım sektörünü yeniden yapılandırmış ve tarım kesimine yönelik politikalar, tarımda kapitalizm/şirketleşme olgusunun sağlanmasına yönelik yeniden tanımlanmıştır.

Dünya ölçeğinde yaşanan tarımda kapitalizm/şirketleşme olgusunda yaşanan bu gelişmeler, Türkiye tarımında dünya konjonktürüne koşut bir biçimde ilerlemiştir. Tarımda kapitalistleşme/şirketleşme olgusu, 1980'lerden sonra uluslararası kurumların (IMF, DB, DTÖ) dayatmalarıyla şekillenmiş ve 2005 yılında AB'ye üyelik müzakere süreci bağlamında "AB müktesebatına uyum" üzerinden ilerlemiştir. Bu iki dönemde tarımda kapitalistleşme/şirketleşme olgusuna yönelik dayatılan politikalar birbirinden farklı olmamakla birlikte Türkiye tarımının kapitalistleşmesinin temel dayanaklarını oluşturmuştur.

Türkiye'de tarım politikalarının uluslararası kurumlar (IMF, DB, DTÖ) ve AB'nin görüşleri/talepleri doğrultusunda belirlenmesiyle, ulusal/ulus-ötesi sermaye, tarımsal üretim ve tarım-gıda sistemindeki hâkimiyetini pekiştirmiştir. Tarım sektöründe ortaya çıkan bu hâkimiyet biçimi, küçük üreticileri hedef almış ve çoğu küçük üreticiyi tarımsal üretimin dışına itmiştir. 2005 yılında AB'ye üyelik müzakereleri sürecinde dayatılan politikalarla Türkiye'deki tarımsal yapıların AB standartlarına uyumlu hale getirilmesi amaçlanmıştır. Tarımsal yapılardaki uyumun sağlanması için küçük üreticilerin tasfiye edilerek kapitalist tarım şirketlerin oluşturulması hedeflenmektedir.

Bu çalışma, Türkiye tarımına dayatılan politikaların neden olduğu kapitalist dönüşüm ve bu dönüşümü sağlayan mekanizmaların tarımsal üretim alanı, tarımsal yapılar/köylülük üzerindeki etkilerini merkezine almıştır. Bu bağlamda çalışmamız, 1980'lerden itibaren tarımda küçük üreticiliğin hangi mekanizmalarla tasfiye edildiği sorusuna cevap aramaktadır.

Tarımdaki dönüşümü incelemek ve çalışmanın sorusuna cevap aramak için Türkiye'deki tarım politikalarına yönelik müdahaleleri ve tarım sorunu olarak ifade edilen süreci, tarımsal üretim alanı ve tarımsal yapılardaki dönüşümü, hem tarihsel hem güncel yaklaşımlar çerçevesinde ele almayı gerektirir. Bu kapsamda, birinci bölümde klasik tarım/köylü sorunu tartışmaları (Marx, Kautsky, Lenin, Chayanov) ve güncel tarım/köylü sorunu tartışmaları incelenecektir. Makalenin ikinci bölümünde, Türkiye tarımında kapitalist dönüşümün sağlanmasına yönelik mekanizmalar tartışılacaktır. Son bölümde de, tarımda kapitalizm/şirketleşme olgusunun sağlanmasına yönelik mekanizmaların tarımsal yapılara yönelik etkileri, genel tarım sayımları

(1980, 1991, 2001) ile 2019 döneminde çiftçi kayıt sistemine kayıtlı çiftçiler ile arazi büyüklüğü değişimleri ele alınarak incelenecektir.

1. Tarım/Köylü Sorunu Tartışmaları

Tarımdaki dönüşümün ve bu dönüşümü sağlayan mekanizmaların incelenebilmesi için tarım sorunu olarak ifade edilen sürecin tarihsel olarak ele alınması gerekmektedir. Bu tarihsel süreç, köylülüğün üretim ilişkilerindeki farklılaşmayı, tasfiyesini ya da süregitmesini ve sınıfsal konumu gibi tarım/köylü sorunuyla doğrudan bağlantılı tartışmaları içermektedir. Bu tartışmaları temellendirmek için tarımda kapitalist dönüşüm ve tarım/köylü sorunu gibi kavramların tanımlanması gerekir. Tarımda kapitalist dönüşüm, geçimlik üretim olan tarımın kar elde edilmek üzere piyasalaştırılması ve köylülüğün tasfiye edilerek yerine büyük ölçekli tarım şirketlerinin oluşturulmasını öngörür (Kaymak, 2010: 85). Tarım/köylü sorunu, kapitalist üretim ilişkilerinin gelişmesi sürecinde köylülüğün tasfiyesi-süregitmesi ve kapitalizmin etki alanının genişlemesiyle köylülüğün kapitalist sistem ile nasıl bütünleşeceğine (eklemlenmesi) yönelik tartışmaları içermektedir (Boratav, 2004: 117-118). Tarım/köylü sonuna ilişkin tartışmalar, klasik tarım/köylü sorunu tartışmaları ile güncel tarım/köylü sorunu başlığında incelenecektir.

1.1. Klasik Tarım/Köylü Sorunu Tartışmaları

Tarım/köylü sorununa ilişkin temel tartışmalar, köylülüğün kapitalist dönüşümü, tasfiyesi-devam etmesi gibi Marksist bir çerçeveden ele alınmış ve zamanla başka ekoller tarafından da vurgulanmıştır. Marx'a göre, feodal üretim ilişkilerinin çözülmesiyle ortaya çıkan köylü sınıfı, kapitalist üretim ilişkilerinin hâkim olmasıyla tasfiye olacaktır. Toplumda kapitalist üretim ilişkileri geliştikçe feodal yükümlülükler ortadan kalkacak yerine artan vergiler ve kiralar gibi kapitalist göstergeler hakim olacak ve köylüleri sefaletle sürükleyip tasfiye edecektir. Kautsky de, küçük köylülüğün kapitalist tarım çiftliklerinde ucuz işgücüne dönüşeceğini ve köylülerin kapitalist üretim ilişkilerinin gelişimiyle tasfiye olacağını ifade etmiştir. Kautsky, mülksüzleşmenin aniden olmayacağını köylülerin büyük çiftliklere iş gücü satarak ayakta kalmaya çalıştığını dile getirir. Lenin, kapitalist gelişim sürecinde, köylüler arasında bir farklılaşmanın olacağını ve küçük köylünün üretim araçlarından koparak yoksullaşacağını ve proleterleşeceğini vurgulamıştır. Tartışmalar, klasik tasfiye tezinin öngörülleri (Marx, Kautsky, Lenin) doğrultusunda ilerlemişse de Chayanov gibi bazı düşünürler köylülüğün kapitalizmle çeşitli uyum stratejileri geliştirerek varlığını devam ettireceğini iddia etmişlerdir (Marx, 2016; Kautsky, 1988; Lenin, 1975; Chayanov, 1966).

1960'larda köylülüğün tasfiyesi ve köylü üretim tarzı gibi iki farklı ekolü uzlaştıran yeni çalışmalar ortaya çıkmıştır. Bu çalışmalara göre, köylüler üretim sürecinde her türlü tohum, gübre gibi girdileri kullanarak sermaye birikim sürecine dahil olmuştur. Köylüler, kentlerde işgücü maliyetinin düşürülmesi ve sermaye birikiminin devamlılığının sağlanmasında önemli bir işleve sahiptir. Bu dönemin konjonktürüne uygun bir biçimde desteklenen köylüler, sermaye birikimi sağlamıştır. Üretimde metalaşmamış hane emeği kullanarak ayakta kalan bu köylüler, kapitalizmin gelişimine uygun bir biçimde yeniden tanımlanmıştır. Bu çalışmalara göre köylüler, küçük meta üreticileri, yarı proleter, ücretli işçi eşdeğeri olarak kapitalizme eklenmiştir (Amin, 1997; Vergopoulos, 1978; Bersntein, 1977). 1960'lardaki bu tartışmalar, köylülüğün kapitalizmin gelişimini sağlamaya yönelik, toplumsal sınıflara daha ucuz gıda maddeleri sağlayarak emek maliyetlerini düşürmek ve sanayi sektörü için sermaye birikimine olanak sağlamak gibi çeşitli konuları vurgulamaktadır.

1.2. Güncel Tarım Tartışmaları

1970'lerden günümüze dünya genelinde uygulanmaya başlanan neoliberal politikalar ve kapitalizmin etki alanında yaşanan gelişmeler, klasik tarım köylü sorunu tartışmalarını farklı bir çerçeveye taşımıştır. Yeni dönemde ortaya çıkan güncel tarım tartışmaları, tarımda yeniden yapılanma sürecine ve tarım-gıda sistemlerine şirketlerin hâkim olduğunu vurgulamaktadır. Ulusal/ulus-ötesi şirketler, 1980'lerden sonra tarım-gıda sektörünü radikal dönüşümlere uğratmış ve geçimlik üretimi olarak adlandırılan tarım-gıda ilişkilerini metalaştırmıştır (Büke, 2018: 62-63). Bir başka deyişle, 1980'lerden günümüze metalaşma süreçlerinin derinleşmesi, geçimlik üretim yapan küçük üreticileri tasfiye etmiştir. Az gelişmiş ülkelerde tarım politikalarının uluslararası kurumlar tarafından şirketler lehine yeniden tanımlanması, yerel gıda sistemlerinin şirketlerin denetimine girmesine neden olmuştur.

1980 sonrasında uluslararası kurumlar tarafından dayatılan neoliberal politikaların uygulanmasıyla çiftçilerin üretimine katkı sağlayan tarımsal desteklemeler ve sübvansiyonlar kaldırılmış ve ulus-ötesi şirketlerin çıkarları için gerekli alt yapı ve yasal mevzuat sağlanmıştır. Bu dönemin en önemli özelliği de, kapitalist üretim ilişkilerinin sağlanmasına yönelik mekanizmaların yasalar yoluyla gerçekleşmesidir. Az gelişmiş ülkelerde devletler tarafından sağlanan bu avantajlarla ulus-ötesi şirketler, bu ülkelerde ulusal şirketlerle ortaklıklar geliştirerek piyasalara egemen olmuşlardır (Çelik, 2017:793-794). Tarım politikalarının şirketler lehine yeniden tanımlanması, küçük üreticileri şirketlere karşı savunmasız bırakmış ve rekabet etme olanağını da imkânsız hale getirmiştir. Piyasalarda şirketlerle rekabet edemeyen küçük üreticiler, mülksüzleşme sürecine girmiştir. Tarım sektörünün yeniden yapılandırılması yeni bir tarım sorununu gündeme

getirmiş ve köylünün tasfiyesinin bu süreçte tamamlanıp-tamamlanmayacağı tartışılmaya başlanmıştır (Çelik, 2017:794). Bu dönemi şirketleşmiş gıda rejimi olarak tanımlayan McMichael, sınıf ilişkilerini ön plana çıkaran yeni bir tarım sorununu gündeme getirir. Bu dönemde ulusal devletler, uluslararası kurumların dayattığı politikalarla tarım, fiyatlar ve politika ilişkileri dâhil olmak üzere şirketlere bağımlı hale getirilmiştir. Yerel çiftlik bilgisi, tohum, gübre vb. girdiler, süper market devrimi ve ucuz gıda ithalatıyla yerel pazarlama sistemlerini ortadan kaldıran bu politikalar, şirketleri egemen hale getirerek küçük üreticiliğin tasfiyesine neden olmuştur (McMichael, 2006: 476). McMichael'a göre, ulus-ötesi şirketler tarafından dayatılan tarım politikalarıyla gıda üretimi küçük üreticilerden şirketlerin eline geçmiştir. Bu süreç, borçlu az gelişmiş ülkelerdeki özelleştirmeler, emeğin proleterleşmesi ve tarımsal desteklerin ve destekleme kurullarının tasfiye edilmesiyle daha da belirginleşmiştir. Gelişmiş kapitalist ülkeler, aşırı üretim ve ürün fiyatlarını düşürme (damping) politikalarıyla az gelişmiş ülkelerin piyasalarını ele geçirmiştir. Başka bir deyişle, tarımın yeniden yapılandırılmasıyla gıda üretimi şirketlerin eline geçmiş ve köylü kırsal alandan koparak şehirlerde proleter saflarına katılmıştır (McMichael, 2006a: 407-409).

Güncel tarım tartışmaları, küçük meta üreticilerinin hane emeğini kullanarak hayatta kalma stratejisinin günümüzde geçerli olmadığını, sermayenin üretimin bütün aşamalarında yoğunlaştığını ve köylünün toprak sahibi olmasına rağmen proleterleştiğini vurgular (Büke, 2011: 82). Günümüzde küçük bir toprağa sahip olması ya da yasal düzenlemelerle (toprak reformu) kendilerine toprak verilmiş olmasına rağmen, toprağın geçim aracı olma özelliği bizzat köylünün elinden alınmıştır (Büke ve Gökdemir, 2010:195). Lewontin proleterleşmeyi, üretim sürecinde kendi emeği üzerindeki hâkimiyetini kaybeden bir kimsenin, emeğinin ürününe yabancılaşması olarak tanımlar ve köylünün proleterleşme olgusunun, tarımsal teknolojilerin gelişimiyle daha somut hale geldiğini söyler. Sermaye, dünya ölçeğinde tohumu ve gübreyi metalaştırma, tarımda ikamecilik ve biyo teknoloji ve sözleşmeli üretim gibi mekanizmaları kullanarak köylüleri kendisine bağımlı hale getirmiştir (Lewontin, 2000; Middendorf vd., 2000). Sermaye teknolojik gelişmelerden faydalanarak tarımın doğal koşullara bağımlılığını azaltmıştır. Günümüzde biyo-mühendislik ürünü olan tohum, kimyasal ilaçlar, gübre gibi mekanik ve kimyasal girdiler, laboratuvar ortamında geliştirilerek tarımsal üretim yapılmaktadır. Ulus-ötesi şirketler, bu teknolojilerle tarımsal girdi piyasalarında yoğunlaşmış hatta çoğunlukla tekelleşmiştir. Bu kurumsal gen devleri, tohum pazarının üçte birinden fazlasını ve trans-genetik tohum pazarının tamamını ele geçirmiştir. Bu gelişmeler, sermaye birikimine önemli katkılar sağlamış ve küçük üreticileri sermayeye daha da bağımlı hale getirmiştir (Middendorf vd., 2000: 110-116; Büke, 2011: 82; McMichael, 2005:285-286).

Günümüzde sermaye küçük köylüyü sözleşmeli üretimle denetim altına almıştır. Sözleşmeli üretim, küçük köylü ile tarım-gıda şirketleri arasında yapılan ve çiftçinin tohum, gübreleme, ekim zamanı gibi kararların şirketler tarafından belirlendiği bir üretim sürecidir (Ulukan, 2009: 67-68). Üretim sürecinin şirketler tarafından yönetilmesiyle küçük köylülük bağımsız karar alma süreçlerinden uzaklaşmış ve kendisine verilen girdilerle ne yapacağını bilemez bir duruma getirilmiştir. Küçük köylü halen toprak mülkiyetini elinde bulundurduğu için tarım-gıda şirketleri sözleşmeli üretimle bunlar üzerinde dolaylı bir denetim olanağına sahiptir (Büke, 2011: 85).

Dünya genelinde kapitalizmin tarımsal üretim süreçleri ve köylüler üzerindeki denetim mekanizmaları yukarıda ifade edilmiştir. İzleyen bölümde, 1980 sonrasında Türkiye’de tarımda kapitalist dönüşümün hangi mekanizmalarla sağlanmaya çalışıldığı ele alınmaktadır. Bunun için Türkiye’de tarım sayım istatistiklerden yararlanarak tarımda kapitalist dönüşüm ve küçük köylülüğün tasfiyesi-süregitmesi gibi eğilimler açıklanmaya çalışılacaktır.

2. 1980’den Günümüze Tarımda Kapitalist Dönüşümün Mekanizmaları

Dünya genelinde 1980’lerle başlayan yeni süreçte, tarımsal yapılarda kapitalist dönüşümün sağlanması için hükümetler doğrudan aktör olarak rol almıştır. Bizde de hükümetler, yeni sürecin işleyişinde uluslararası kurumların politikaları/talepleri çerçevesinde tarım politikalarına yön vermiş ve ulusal/ulus-ötesi şirketlerin sermaye birikimi için gerekli alt yapıyı ve yasal düzenlemeleri yürürlüğe koymuştur. Tarımda kapitalizmin sağlanmasına yönelik mekanizmalar, iki dönemde oldukça yoğun müdahaleler bağlamında gelişmiştir. İlki, tarımda liberalleşmenin sağlanması için IMF, DB, DTÖ gibi uluslararası kurumların dayattığı politikaların etkili olduğu 1980-2000 dönemidir. İkinci dönem, 2005 sonrasında AB’ye üyelik müzakere süreci bağlamında gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda tarımda kapitalistleşme/şirketleşme olgusu, AB tarafından Tarım ve Tohumculuk Kanunu, Sözleşmeli üretim gibi yasal mekanizmalar dayatılarak sağlanmaya çalışılmıştır. İki dönemde dayatılan politikalar ana hatlarıyla tarihsel bağlamda ortaya konulacaktır.

2.1. 1980-2000 Dönemi Tarımda Kapitalist Dönüşümün Mekanizmaları

1980 sonrasında ekonominin seyri, önceki dönemlerden oldukça farklı bir doğrultuda ilerlemiştir. Kalkınma planlarıyla uygulamaya konulan ithal ikameci politikalar terkedilmiş ve uluslararası iş bölümünün dayattığı ihracata dayalı birikim politikaları benimsenmiştir. 24 Ocak kararları bu birikim rejiminin sağlamlaştırılması için ülkeye dayatılmış ve bu politikaların

benimsetilmesi için 12 Eylül Darbesi yapılmıştır. 24 Ocak Kararları, IMF, DB, DTÖ gibi kurumların ve ulus-ötesi şirketlerin az gelişmiş ülkelere dayattığı istikrar programı ile yapısal uyum programının bütün unsurlarını içermektedir (Boratav, 2007:148-149). Bu kurumlar tarafından dayatılan politikaların en önemli amacı, devletin tarım sektörüne müdahalelerini ve küçük üreticiliği tasfiye ederek yerine tarımda şirketleşmeyi teşvik etmek olmuştur (Oral vd., 2015: 76-77; Kaygısız, 2001: 69). Türkiye ile Dünya Bankası arasında imzalanan Stand-by anlaşmasıyla, KİT'lerin tasfiyesi, özelleştirmeler, tohum gübre, ilaç, makine vb. girdilerle devlet tekelinin kırılması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda, desteklenen tarımsal ürünlerin kapsamı daraltılmış, ürün fiyatları baskılanmış ve iç ticaret hadleri hızlı bir biçimde tarım kesimin aleyhine dönmüştür (Güler, 2005: 12; Günaydın, 2005: 46). 12 Eylül darbesiyle tarımsal ürün fiyatları baskılanmış ve taban fiyat artışları enflasyonun altında tutulmuştur. Destekleme alımı kapsamındaki ürün sayısı, 24'ten 10'a düşürülmüştür (Oral vd.,2015: 77).

Hükümet, yapısal uyum programlarında uluslararası kurumlara taahhüt ettiği gibi dış ticaretin serbestleşmesi için her türlü mevzuatı yürürlüğe koymuştur. Devlet tekeline bulunan tohum fiyatlarını belirleme yetkisi değiştirilmiş ve şirketler kendi tohum fiyatlarını belirleme yetkisine sahip olmuştur. Tohumluk ithalatı serbest bırakılmış ve ithal edilecek tohumun sübvansede edilmesi kararlaştırılmıştır. Bunun yanı sıra ithal edilecek gübre fiyatları dolara bağlanmış ve ithal edilecek ürün çeşidi artırılmıştır (Özkaya, 2014: 79). Tohum alanında alınan kararlar doğrultusunda devlet tekeli kırılmış ve TİGEM, TZDK gibi destekleme kurumlarının kaynakları daraltılarak işlevsiz hale getirilmiştir. Devlettten alınan desteğin kesilmesiyle bu kurumlar harcamalarını yüksek faizli banka kredilerine başvurarak karşılamış ve özelleştirilmeleri için de gerekçeler de hazırlanmıştır (Güler, 2005a: 196-197). 1985 yılında Dünya Bankası (DB) desteğiyle “Özelleştirme Ana Planı” hazırlanmıştır. 1986 yılında çıkarılan kanunla¹ yapılacak özelleştirmelerin yasal zemini de hazırlanmıştır (Günaydın, 2006: 18). Bu dönemde Bakanlığın teşkilat yapısına müdahale edilmiş ve bakanlığın eğitim, denetim, donanım gibi birimleri kaldırılarak bakanlığın doğrudan köylülerle bağı koparılmaya çalışılmıştır. Bakanlığın teşkilat yapısı sürekli değiştirilerek karar alma sürecinde pasif hale getirilmiş ve uluslararası kurumların dayattığı politikaların uygulama mercii haline getirilmiştir (Günaydın, 2010:163).

1990'ların başında Özal hükümeti, işçi direnişleri ve seçim nedeniyle popülist politikalara yönelmiştir. Bir taraftan işçi ücretleri üzerindeki baskılar kaldırılmış öte taraftan destekleme alımları ve taban fiyatlar hızlı yükseltilmiştir. Bu doğrultuda destekleme kapsamında ürün sayısı 10'dan 23'e çıkmıştır. Bunun yanı sıra tarım kesimine yönelik kredi miktarı

¹ 28/05/1986 tarihli 3291 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüslerin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun” 03/06/1986 tarihli Resmi Gazete (sayı: 19126)

artırılarak çiftçilerin borçları da silinmiştir (Şahinöz, 2014:428). 1990'ların ikinci yarısında kısa süreli sermaye hareketlerinin neden olduğu krizler, tarım sektörünü de etkilemiştir. 1994 yılındaki kriz sonrası alınan 5 Nisan kararları ile tarım sektörüne yönelik harcamalar azaltılmış, özelleştirmelerle KİT'ler talan edilmiştir. Kriz sonrası, desteklemeye konu olan ürün sayısı 26'dan 9'a düşürülmüştür (Günaydın, 2002: 17). 5 Nisan kararları sonrasında tarım sektöründe faaliyet gösteren SEK, YEMSAN, EBK, ORÜS, TZDK gibi kamusal kurumlar özelleştirilerek kamusal alanın dışına itilmiştir. 1986 yılında başlayan KİT özelleştirme mevzuatı çalışmaları, 1990 ve sonrasında özelleştirmelerin uygulaması biçiminde sonuçlanmıştır (Günaydın, 2010: 164).

1990'ların sonlarına gelindiğinde sermayenin tarım sektörünü tamamen dönüştürme isteği daha da artmış ve tarımda dönüşümün gerçekleşmesine yönelik yeni dayatma mekanizmaları ortaya çıkmıştır. Bu tarihten itibaren dayatılan politikalar, tarımda kapitalistleşme/şirketleşme olgusunu sağlamlaştırma amacına yönelik ilerlemiştir. Başka bir deyişle, 1980-2000 dönemi, tarımda kapitalizm/şirketleşme olgusu için kuralların belirlendiği, 2000 ve sonrası ise, bu kuralların uygulandığı dönemdir (Değirmenci, 2019). Tarımda kapitalizm/şirketleşme olgusunun ilk sinyalleri, politika metinlerinde de yer bulmuştur. VII. Beş Yıllık Kalkınma planı, destekleme politikalarının fiyat istikrarını bozduğunu vurgulayarak destekleme politikasındaki değişimin gerekliliğini ön plan çıkarmıştır (DPT, 1995: 57). VIII. Kalkınma Planı, tarım politikalarının belirlenmesinde uluslararası kurumların ön gördüğü yükümlülükler ve uluslararası kurumlara taahhüt edilen çerçeveden ele alınacağını vurgulamıştır (DPT, 2000:133).

1999'da IMF ile imzalanan Stand-by Anlaşması, Tarım Reformu Uygulama Projesi kapsamında verilen Niyet Mektupları, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve Avrupa Birliği'ne (AB) üyelik sürecinde Ortak Tarım Politikasına (OTP) uyum çabaları tarım sektörünü baştan aşağı dönüştürmeyi ve uluslararası sermayenin taleplerinin karşılanmasının ana çerçevesini oluşturmayı amaçlamaktadır. Bir başka ifade ile tarımda kapitalist üretim ilişkilerinin mekanizmaları bu anlaşmalarla belirlenmiş ve küçük üreticiliğin tasfiyesi amaçlanmıştır. 1999'da International Monetary Fund'a (IMF) verilen 9 Aralık Niyet Mektubu², tarıma yönelik yapısal dönüşümleri ve tarımda kapitalistleşme/şirketleşme olgusunu hâkim kılmaya yönelik taahhütleri sıralamıştır. Bu olguyu hâkim kılmak için destekleme sisteminin kökten dönüşümü hedeflenmiştir. Hükümet, önceki destekleme sisteminden vazgeçip, bunun yerine doğrudan gelir desteği adıyla üretimden bağımsız yeni bir sistemi getirmeyi taahhüt etmiştir. Bunun yanı sıra çeşitli tarihlerde

² Hazine ve Maliye Bakanlığı. (1999). IMF-Niyet Mektubu-Türkiye. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/IMF-ile-yap%C4%B1lan-Stand-By-D%C3%BCzenlemesine-%C4%B0li%C5%9Fkin-09.12.1999-Tarihli-Niyet-Mektubu.pdf>, 27.04.2023 tarihinde erişim sağlandı.

imzalanan Niyet Mektuplarında, ulusal tarım politikalarının tasfiye edileceğini, bunun yerine uluslararası kurumların dayattığı yeni politikaların uygulanacağını taahhüt eden hükümet, ekonomik bağımsızlığından ödün vermeyi de kabul etmiştir. Dayatılan bu politikaların ilk etkisi, tarımda küçük üreticiliğin tasfiyesi ve tarımsal üretim alanların azalması biçiminde ortaya çıkmıştır (Dincer, 2023:1565).

Tarım politikalarının belirleyici konumunda olan bir diğer uluslararası kurum Dünya Bankası'dır. Dünya Bankası, Türkiye ile Tarım Reformu Uygulama Projesi, doğrudan gelir desteğinin uygulanmaya konulması, tarımsal sübvansiyonların ve desteklerin azaltılması" amacıyla imzalanmıştır. Bu yönüyle anlaşma IMF ile başlatılan istikrar programının devamı niteliğindedir. Bu doğrultuda hükümet, 2001 yılında Çiftçi Kayıt Sistemini oluşturarak doğrudan gelir desteği ödemelerine başlamıştır. Arazi büyüklüğü üzerinden verilmeye başlanan ödemeler büyük toprak sahiplerine fayda sağlamıştır. Dönüm başına yapılan ödemeler küçük üreticilerin masraflarını karşılamamış hatta birçok küçük üretici sisteme kayıt bile yaptırmamıştır (Oyan, 2015:120).

Hükümet, 2000'lerin başında Güçlü Ekonomiye Geçiş Programını (GEGP) kabul ederek, tarım sektörünü uluslararası kurumların ve ulus-ötesi şirketlerin çıkarları doğrultusunda şekillendirmiştir. GEGP kapsamında çıkarılan Tütün ve Şeker Kanunları sonrasında hem çiftçi sayısı hem üretim alanlarında büyük düşüşler gerçekleşmiştir. 2000-2019 döneminde pancar üreticisi 337 binden 88 bine, ekilen üretim alanı ise, 410 bin hektardan 313 bin hektara düşmüştür. Aynı dönemde tütün üretici sayısı 583 binden 50 bine üretim alanı 236 bin hektardan 88 bin hektara gerilemiştir (Dincer, 2022: 291-293). Böylece yürürlüğe konulan kanunlar sonrasında dayatılan neoliberal iktisat politikalarıyla pancar ve şeker üreticilerinin büyük kısmı üretim alanının dışına çıkmıştır.

2.2. AB'ye Üyelik Müzakereleri Kapsamında Tarımda Kapitalist Dönüşümün Mekanizmaları

Tarımda kapitalistleşme/şirketleşme olgusu, 2005 yılından sonra AB'ye üyelik müzakereleriyle daha kapsamlı yasal mekanizmalarla devam etmiştir. Bu dönemde tarımda kapitalist dönüşümün alt yapısı, Tarım Kanunu, Tohumculuk Kanunu ve Sözleşmeli Üretime ilişkin yapılan düzenlemelerle gerçekleştirilmiştir.

Tarımda kapitalistleşme/şirketleşme olgusunu ön plana çıkaran mekanizmalardan ilki, 2006 yılında yürürlüğe konulan 5488 sayılı Tarım Kanunu'dur³. Kanun, tarım sektöründeki faaliyetleri belirli kapsam dâhilinde

³ 5488 sayılı Tarım Kanunu.(18/04/2006). Resmi Gazete (sayı: 26149).

yürütmeyi amaçlamış; fakat tarımsal üretimde şirketlerin çıkarını ön plana çıkartmıştır. Kanun'un 21. maddesinde "tarımsal destekler için ayrılacak kaynağın Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın (GSYH) %1'inde az olamayacağı" belirtilmiş; fakat ödemeler GSYH'nin %1'ine hiçbir zaman eşit olmamıştır. Kanun'un 13. maddesinde, destekleme ödemelerinde sözleşmeli üretimin, havza bazlı modele ve sermayenin isteğine uygun tarım ürünlerinin destekleneceği örtülü şekilde ifade edilmektedir (Aydın, 2018:267). Tarım Kanunundan önce 2004 yılında 5042 sayılı "Islahatçı Haklarının Korunması" kanunu çıkarılmış ve tohumda fikri mülkiyetlerin yerleştirilmesi bakımından önemli bir adım atılmıştır (Özkaya, 2015:357). Daha sonra Tarım Kanununun 10. maddesi biyolojik çeşitlilik, genetik kaynakların korunması ve biyo-güvenliğin sağlanması için gerekli düzenlemelere yer vererek, 5042 sayılı Kanun'u destekler nitelikte politikaların uygulanacağını işaret etmiştir. Bu madde, çiftçilerin yüzyıllar boyunca kullandığı tarımsal girdileri (gübre, tohum) fikri mülkiyet hakları kapsamına alarak şirketlerin piyasada daha etkin olmalarının önünü açmaktadır.

Tarım Kanunu kendisinden sonra çıkarılacak kanunlara da öncülük etmiştir. 2006 yılında yürürlüğe konulan 5553 sayılı Tohumculuk Kanunu⁴ da, tarımda şirketleşmenin sağlanmasını ikinci temel alt yapısını oluşturmuştur. Bu kanunun yürürlüğe girmesiyle tohum alanında şirketlerin hegemonyasına açık yeni bir döneme girilmiştir. Kanun, ulusal/ulus-ötesi şirketlere tohumculuk alanında tam bir denetim yetkisi vermiştir (Özkaya, 2015:357). Bu kanun, kırsal alandaki biyolojik çeşitliliğin ve genetik kaynakların fikri mülkiyet kapsamına alınmasını sağlamış ve şirketlerin kırsal alanı daha da metalaştırmasının önünü açmıştır. Kanunun 5. maddesi, tohum sektöründe şirketlerin isteği doğrultusunda küçük üreticilerin kendi tohumlarını kullanmasının önüne geçmeyi amaç edinmektedir. Bu sektördeki desteklerin çoğu AB kriterlerini sağlayan şirkete verilmektedir. Yine aynı kanunun 7. maddesinde, kayıt altına alınacak tohumların yurt içi satışına onay vermektedir. Küçük üreticiler bu mekanizmalarla şirketlere bağımlı hale getirilmeye çalışılmıştır. Özkaya'ya göre, Tohumculuk Kanunu hükümlerinden kamunun tohumculuğun her alanından çekilerek, bu alanı özel şirketlere terk edileceği anlaşılmaktadır. Kanunun 15. maddesi ile tohumlukların üretim izni, sertifikasyonu, ticaret izni ve piyasa denetimi gibi devlet yetkileri şirketlerin egemen olduğu Tohumcular Birliği'ne devredilmektedir (Özkaya, 2015:358). Bu doğrultuda 2012'de Tohumculuk Sertifikasyon İşlemlerinde Yetki Devri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" yürürlüğe konulmuş tohum alanındaki bütün yetkiler şirketlere devredilmiştir. 2019'da "Yerel Çeşitlerin Kayıt Altına Alınması, Üretilmesi ve Pazarlanmasına Dair Yönetmelik" yürürlüğe konulmuş ve köylülerin kendi tohumlarını kullanımı ve tohumlarına erişimi engellenmiştir. Küçük üreticiler, tohumlarını kayıt altına alma masraflarını

⁴ 5553 sayılı Tohumculuk Kanunu. (31/10/2006). Resmi Gazete(sayı: 26340).

karşılayamadığından, şirketler tarafından kayıt altına alınmış tohumlara yönlendirilmiştir.

Tarım ve Orman Bakanlığının verilerine göre, tohumculuk alanında faaliyet gösteren 832 şirketin 784'ü özel şirket statüsündedir. 2016 yılında bu şirketler, tohumluk üretiminin %92'sini gerçekleştirmiştir. Mısır, soya ayçiçeği, patates, pamuk ve sebze tohumlarında özel sektör payı %100'e yakındır. 2000-2017 döneminde sertifikalı tohum üretimi, 192 bin tondan 1 milyon tona yükselmiştir. Tohum sektöründeki bu gelişmeler, tohum alanına şirketlerin giderek hâkim olduğunu göstermektedir (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2018: 23-28).

Sermayenin küçük üreticiler üzerinde denetim kurmasının bir diğer mekanizması, sözleşmeli üretim modelidir. Geçmişte şeker pancarı üretiminde kamu kesiminin dâhil olduğu bir model olan sözleşmeli üretim, günümüzde hiçbir yasal dayanağı olmayan tek taraflı, şirketlerin koşulları belirlediği bir modele dönüşmüştür. Günümüzde şirketler tarafından sıkça tercih edilen bu model, kamu kesimini tamamen devre dışı bırakarak küçük üreticilerle büyük şirketlerin taraf olduğu bir modele dönüşmüştür (Aydın, 2007: 91). 2008 yılında yürürlüğe konulan “Sözleşmeli Üretim ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik⁵” şirketler üreticiler arasında yapılacak sözleşmelerin şirketler lehine düzenlendiğini göstermesi açısından oldukça önemlidir. Yönetmelik, sözleşmenin (b)⁶ bendinde belirtilen kalite standartlarına uygun olmayan ürünlerin maliyetini üreticilere yüklemektedir. Sözleşmenin g bendinde belirtilen sebeplerden herhangi biri nedeniyle ile ürünü alınamayacak durumda bulunduğu, üreticinin elindeki ürünü değerlendirme şansı da elinden alınmaktadır⁷. Sözleşmeli üretime ilişkin yürürlüğe konulan diğer yönetmeliklerde sürekli şirketler lehine maddeler tanımlanmaktadır⁸. Şirketler, bu düzenlemeler aracılığıyla üretimi doğrudan

⁵ 28/04/2008 tarihli “Sözleşmeli Üretim ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” Resmi Gazete (sayı: 26858).

⁶ Yönetmeliğin 5. maddesinin 4 fıkrasının (b) bendine göre, teslim edilecek ürünün sözleşmede yer alan normlar dışında, ticari değerini etkileyecek herhangi bir şekilde hatalı, hileli, bozuk, çürük, ürünün yapısını bozan hastalık ve zararlı organizmalarla bulaşık, başka ürünlerle karışık, şekil bozukluğu olmayacağı,

⁷ (g) Don, kuraklık, deprem, sel, fırtına, hortum, aşırı sıcaklık gibi doğal afetlerin ilgili resmi mercilerden alınacak raporlar ile belgelendirilmesi halinde; alıcının üreticiden tazminat talep edemeyeceği; ancak alıcı ve üreticinin uğramış olduğu zararın tazmini konusunun taraflarca karşılıklı mutabakat çerçevesinde sözleşmede açıkça belirtileceği; ayrıca hastalık, zararlı ve salgınların sözleşme ekinde yer alacak olan teknik şartname kapsamında alıcı ve üreticinin karşılıklı mutabakatı çerçevesinde değerlendirileceğinin,

⁸ (c) bendine göre, sözleşme ile belirlenen miktarın yalnızca alıcıya satılabileceği ve alıcının sözleşmeye uygun olarak belirtilen ürünü önceden belirlenen zaman takvimine uygun olarak satın almak zorunda olduğunun,

(d) ... alı0cı tarafından tayin edilmiş olan kişilerin veya alıcının, üretim yerlerini üretimin her safhasında kontrol yetkisinin bulunduğunun,

kontrol etmekte ve üreticiler üzerinde denetim kurmaktadır (Aydın, 2007: 95-97).

Hükümet tarafından 2005 yılından sonra yayımlanan politika metinlerinin çoğu, tarımda şirketlerin hâkim kılınması için tarım-sanayi entegrasyonunu sağlamaya yönelik sözleşmeli üretim modelini ön plana çıkartmış ve tarıma dayalı sanayinin hammadde ihtiyacının kesintisiz temin edilmesini amaçlamıştır (Tarım Gıda ve Hayvancılık Bakanlığı, 2016:148, 189). Hükümet desteklerin bu doğrultuda aktarılacağını belirtmekte küçük üreticileri, büyük şirketlerin istedikleri ürünleri üretmeye zorlamaktadır (Aydın, 2018:276). 1980'lerden günümüze kapitalizmin etki alanındaki hızlı gelişmeler, meta üretimini her alanda yaygınlaştırmış ve küçük üreticilerin bağımsız üretim yapmalarını zorlaştırmıştır. Sözleşmeli üretim, sermayenin küçük üreticiler üzerindeki denetiminin ve kapitalist üretim ilişkilerinin yeni bir biçimi olarak ön plana çıkmaktadır. Bu modelle, şirketler, üretimin bütün koşullarını kendileri belirlemede ve üretimin bütün risklerini de küçük üreticilere bırakmaktadır (Ulukan, 2009: 259-260). Bu model ile şirketler, sözleşme ilişkisi çerçevesinde toprak sahibi olmadan üretim süreçlerinin birçoğunu kontrol etmektedir. Şirketler, ülkedeki yasal düzenlemelerden faydalanarak, sözleşmeleri kendi lehine belirlemektedir. Bu düzenlemeler, küçük üreticiler ile şirketler arasında haksız bir rekabetin doğmasına neden olurken olası bütün zararları da küçük üreticilere yıkmaktadır. Bu mekanizmalarla küçük üreticiler, kendi toprağının bekçisi/işçisi olmuştur (Günaydın, 2004: 24). Türkiye'de çiftçi örgütlenmelerinin zayıf olması ve kamunun sözleşmelerde devre dışı bırakılması, şirketlerin küçük üreticilerle tek tek anlaşma yapma olanağını daha artırmaktadır. Bu durumda monopol güce sahip şirket, her türlü koşulu kendisi belirleyebilmektedir.

2023 yılında "Orman Kanunu ve Bazı Yasalarda Değişiklik Yapmasına Dair Kanunu"⁹ hazırlayan hükümet, tarımsal üretim alanı ve sözleşmeli üretime ilişkin şirketlerin lehine yeni düzenlemeler yapmıştır. Kanunun 37. maddesinde üst üste iki yıl boyunca boş bırakılan arazilerin bakanlıkça kiraya verileceği ifade edilmektedir. Bu maddenin temel gerekçesi olarak da, atıl arazilerin ekonomiye kazandırılması gösterilmektedir. Atıl arazinin başkasına kiralanması, çiftçilerin toprağa yabancılaşmasına ve bu alanın şirketlerin denetimine girmesine neden olacaktır. Kanun'un 3. maddesi sözleşmeli üretimin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması için gerekli çerçeveden bahseder. Sözleşmeli üretimin teşvik edilmesi için çiftçilere bu kanunun belirttiği desteklerin verileceği vurgulanmaktadır. Bakanlıkça belirlenen bazı ürünlerin sözleşmeli olarak üretilmesinin amaçlandığı da kanunun gerekçesinde ifade edilmektedir. Başka bir deyişle Bakanlık, çiftçinin üreteceği ürünler için izin alma zorunluluğu getirmekte ve izin almayanlar için yaptırım uygulamayı

⁹ 7442 sayılı Orman Kanunu ve Bazı Yasalarda Değişiklik Yapmasına Dair Kanun (23/03/2023). Resmi Gazete (sayı:32154).

amaçlamaktadır. Hükümet, yasanın bu maddesiyle tarımsal ürün üretimini sözleşmeye bağlamakta ve üreticiyi kendi ürünün satımını engellemektedir. Sözleşmeli üretimi yaygınlaştırarak küçük üreticilik tamamen şirketlerin denetimine bırakılmakta ve küçük üreticiliğin tasfiyesi de hızlandırılmaktadır.

İzleyen bölümde de yukarıda etkileri vurgulanan tarımda liberalleşme, Tarım Kanunu, Tohumculuk Kanunu ve Sözleşmeli Üretim uygulamalarının tarımda dönüşüm ve küçük üreticiler üzerinde yarattığı tasfiyenin sonuçları, genel tarım sayımları (1980, 1991,2001) ile 2019 çiftçi kayıt sistemi verileri ile ortaya konulacaktır.

3. 1980-2019 Dönemindeki Tarım Sayım Sonuçları Çerçevesinde Köylülüğün Dönüşümü

Tarımsal üretimde dönüşümün hızlandığı 1980 sonrasında uygulanan neoliberal politikaların tarımsal işletmeler üzerindeki etkileri, kamu verilerinden 1980-2001 genel tarım sayımı sonuçlarına göre analiz edilebilmektedir. 2001'den sonra tarım sayımları yapılmadığından tarım işletmeleri ve tarımsal üretim alanına ilişkin herhangi bir değerlendirme yapmak mümkün görünmemektedir. Bu çalışma bu boşluğu doldurmak için, 2019 yılında Çiftçi Kayıt sistemine (ÇKS) kayıtlı tarımsal işletme sayıları ile tarımsal üretim alanlarının büyüklükleri ve 2016 yılında yayımlanan tarımsal işletme yapı araştırması verilerini (arazi başına düşen parça sayıları ile tarım arazi tasarrufu verileri) kullanarak analizi geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Günümüzde tarımsal üretim alanında tartışılan en önemli konuların başında, işletme ölçek büyüklüğü, tarım arazilerinin azalması, arazilerin parçalı olması, işletme sayısı ile tarımsal arazi büyüklüğündeki değişim gelmektedir. Bu tartışmalar, AB'ye üyelik müzakereleri kapsamında gündeme gelmiş ve ülkemizdeki tarımsal yapıların AB standartlarına uyumlu hale getirilmesi için yoğun bir çaba harcanmıştır. AB'ye üyelik müzakereleri kapsamında tarımda şirketleşme olgusunu sağlamaya yönelik bu tartışmalar, küçük üreticiliğin tasfiyesi üzerinden yürütülmektedir (Dincer, 2023:1568).

Aşağıdaki tablo-1-2-3 verileri işletmelerin tasfiyesi-süregitmesi; tablo-4-5 verileri de bir ülkedeki üretim ilişkilerindeki değişimi göstermektedir. Başka bir ifadeyle, bu tablolardan yola çıkarak bir ülkedeki işletmelerin tasfiyesi-süregitmesi ve tarımda kapitalist üretim ilişkilerinin hâkim hale gelip gelmediğini yorumlamak mümkündür.

Tablo-1'de görüldüğü üzere, 1980-2019 döneminde tarım sayımlarına göre Türkiye'deki çiftçi sayıları ile kullanılan arazi büyüklüğünün ölçek dağılımları gösterilmektedir.

İş.Ölçeği	1980		1991		2001		2019	
	A	B (dekar)	A	B (dekar)	A	B (dekar)	A	B (dekar)
5 den az	310	552	252	667	178	482	234	667
5-10	265	1.766	381	2.511	291	1.953	245	1.810
10-20	527	7.096	752	10.043	540	7.378	371	5.427
20-49	1.165	36.142	1.275	38.669	951	29.532	614	20.232
50-99	738	48.392	713	46.751	560	38.127	411	29.164
100-199	422	54.245	383	49.217	327	43.884	245	34.001
200-499	195	52.087	174	46.487	154	42.076	122	35.979
500-999	26	17.858	24	14.983	17	11.219	19	12.370
1000-2499	3	3.508	10	13.857	4	5.477	3	4.493
2500-4999	0	1.215	2	6.538	0	696	0	915
5000+	0	4.780	0	4.789	0	3.526	0	2.969
Toplam	3.651	227.640	3.967	234.511	3.022	184.348	2.265	148.029
İş.Ölçeği	1980		1991		2001		2019	
	A	B (dekar)	A	B (dekar)	A	B (dekar)	A	B (dekar)
<100	3.005	93.948	3.373	98.640	2.519	77.471	1.876	57.302
100-499	616	106.332	557	95.704	481	85.960	367	69.980
>500+	29	27.360	37	40.167	22	20.917	23	20.747
Toplam	3.651	227.640	3.967	234.511	3.022	184.348	2.265	148.029

Tablo 1. 1980-2019 Döneminde İşletme Sayısı ve Tarımsal Arazi Büyüklüğü (Bin)

Kaynak: DİE, 1980, 1991, 2001, ÇKS; 2019 A: İşletme Sayısı, B: Kullanılan Arazi Büyüklüğü (Dekar)

Tablo-1’de görüldüğü üzere 1980-2019 döneminde toplam işletme sayısı %38 azalarak 3.651 binden 2.265 bine, kullanılan arazi büyüklüğü %35 azalarak 227 milyon dekarından 148 milyon dekara düşmüştür. Küçük işletme olarak tanımladığımız 100 dekardan küçük işletmelerin sayısı, %38 azalarak 3.005 binden 1.875 bine, kullandığı arazi büyüklüğü de 94 milyon dekarından 57 milyon dekara inmiştir. Orta ölçekli işletmelerin (100-499 dekar) sayısı, %40 azalarak 616 binden 367 bine, kullandığı arazi büyüklüğü, 106 milyon dekarından 70 milyon dekara inmiştir. Büyük ölçekli işletmelerin (500+) sayısı, %29 azalarak 26.4 binden 18.8 bine kullandığı arazi büyüklüğü %31 azalarak 17.8 milyon dekarından 12.3 milyon dekara inmiştir (Tablo-1) 1980-2019 döneminde tarımda dayatılan kapitalizm/şirketleşme politikaları sonucunda büyük çoğunluğu küçük üretici olmak üzere çoğu üretici tarımsal üretimin dışında kalmıştır.

1991-2001 döneminde işletme sayısı ve arazi büyüklüğünde kayda değer bir düşüşün olduğu görülmektedir. Bu değişimin temel nedeni, 1990’lı yılların ortalarında meydana gelen krizlerin tarım sektöründe yarattığı tahribatın sonucudur. Özellikle 1994 krizi sonrasında alınan 5 Nisan Kararları, tüm ülkede tarım işletmelerinin sayısı ve arazi büyüklüğünde önemli düşüşlere neden olmuştur (Tablo-1).

1980-2019 döneminde Türkiye’nin tarımsal yapısında küçük üreticiliğin halen hâkim olduğunu söyleyebiliriz. Bu dönemde küçük işletmelerin (100 dekarın altındaki) oranında küçük bir artış olmasına rağmen kullanılan arazi oranı düşmüştür. Kırk yıllık dönemde işletmelerin oranı %82,3’den %82,7’ye

yükselirken, arazi oranı %41,2'den %38,7'ye düşmüştür. İşletme sayısı oranındaki nispi artış ve arazi büyüklüğü oranındaki azalış, küçük işletme arazilerinin giderek parçalandığını ve tasfiye olduğunu göstermektedir. 1980-2019 döneminde 500 dekar üzerindeki işletmelerin hem sayısı hem arazi büyüklüğü oranı artmıştır. İşletme oranı %0,8'den % 0,99'a arazi büyüklüğü de %12,1'den %14,1'e yükselmiştir. Küçük işletmeler daha da küçülürken büyük işletmeler genişlemiştir (Dincer, 2023:1570-1571).

Bu verilere göre 1980-2019 döneminde ortalama işletme büyüklüğü, 62 dekardan 69 dekara yükselmiştir. Bu dönemde işletme sayısındaki düşüşün, arazi büyüklüğündeki oransal düşüşten fazla olması, ortalama işletme büyüklüğünü artırmıştır. Ortalama işletme büyüklüğünün artması, küçük ölçekli işletmelerin doğrudan tasfiyesi ile gerçekleşmiştir (Dincer, 2023:1568-1569).

Yıllar	İşletme Sayısı	Arazi (dekar)	Parça Sayısı (Adet)	İşletme Başına Düşen Parça Sayısı
1980	3.650.910	227.640.290	22.903.948	6,4
1991	3.966.822	234.510.990	21.601.272	5,4
2001	3.022.133	184.348.230	12.321.151	4,1
2019	2.264.957	148.028.690	15.573.579	6,9

Tablo 2. Toplam Parça Sayısı ve İşletme Başına Düşen Ortalama Parça Sayısı

Kaynak: DİE, 1980, 1991, 2001, ÇKS; 2019

Tablo-2'de tarım sayımlarında işletmelere ait parça sayısı ve işletme başına düşen ortalama parça sayısı verilmektedir. İşletme başına düşen parça sayısı, 1980-2019 döneminde 6,4'den 6,9'a yükselmiştir (Tablo-2).

İşletme Ölçeği (dekar)	1980		1991		2001		2016	
	A	B	A	B	A	B	A	B
5'den az	1,7	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,6
5 – 9	2,8	2,3	2,6	2,5	2,2	2,9	2,4	2,6
10 – 19	4,0	3,4	3,6	3,6	3,0	4,4	3,4	3,7
20 – 49	6,1	5,9	5,2	5,8	4,0	7,7	4,7	6,3
50 – 99	8,2	7,9	7,1	9,1	5,0	13,4	6,9	9,4
100 – 199	9,6	13,3	8,7	14	5,7	23,3	10	12,9
200 – 499	11,4	23,5	10,6	25,1	6,4	42,2	13,6	20,6
500 – 999	13,3	50,1	14,4	42,8	7,8	82,4	21,1	30,2
1000+	16,6	179,5	12,7	156	7,7	281	36,9	60,3
Toplam (dekar)	6,4	9,9	5,4	10,8	4,0	15	5,9	13

Tablo 3. 1980-2016 döneminde İşletme Başına Düşen Tarım Arazisi Parça Sayısı ve Tarım Arazisi Ortalama Parça Büyüklüğü

Kaynak: DİE, 1980, 1991, 2001, TÜİK, 2016; A: İşletme başına düşen tarım arazisi parça sayısı (Adet) B: Tarım Arazisi ortalama parça büyüklüğü (dekar).

Tablo-3'e göre, 1980-2016 döneminde ortalama işletme başına düşen parça büyüklüğü 9,9 dekardan 13 dekara yükselmiştir. Parça sayıları işletme ölçeğine göre değerlendirildiğinde, 1980-2016 döneminde 100 dekarın altındaki üretim yapan küçük işletmelerin hepsinde parça sayıları düşmüştür.

Öte yandan 100 dekar ve üzerindeki ölçeklerde işletme başına düşen parça sayısı artmıştır. Örneğin; 1980-2016 döneminde 1000 dekar ve üzerindeki ölçeklerde parça sayısı, 16,6'dan 36,9'a yükselmiştir (Tablo-3). 1980-2016 döneminde ölçeklere göre parça sayısı ile ortalama parça büyüklüğü verileri, küçük işletmelerin tasfiye olduğunu ve sahip olduğu arazilerin büyük işletmeler tarafından yutulduğunu göstermektedir.

Tasarruf Şekli	1980		1991		2001		2016	
	A	B (dekar)	A	B (dekar)	A	B (dekar)	A	B (dekar)
Yalnız Kendi Arazisini İşletenler	90,5	86,6	92,6	89,3	85,1	71,4	79,5	59,9
Kendi Arazisi Yanında Dışarıdan Arazi Tutanlar	7,5	11,5	5,8	9,8	12,7	26,4	17,1	36,4
Yalnız Kiracılık ile Arazi İşletenler	0,8	0,6	1,8	0,6	1,6	1,5	3,0	3,2
Yalnız Ortakçılık ile Arazi İşletenler	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4
Diğer Şekillerde Arazi İşletenler (Bedelsiz, Hibe)	0,5	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
İki ve Daha Fazla Tasarruf Şekliyle Arazi İşletenler	0,02	0,04	0,1	0,03	0,1	0,2	0,0	0,1
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100

Tablo 4. 1980-2016 Döneminde Arazi Tasarruf Biçimlerine Göre İşletme Sayısı ve Kullanılan Arazi Büyüklüğünün Oransal Dağılımı

Kaynak: DİE, 1980, 1991, 2001, TÜİK, 2016 A: İşletme sayısı, B: Tarım Arazisi ortalama parça büyüklüğü (dekar).

İşletme büyüklüğü (dekar)	1980		1991		2001		2016	
	A	B	A	B	A	B	A	B
Toplam- Total	90,5%	7,5%	92,5%	5,7%	85,9%	10,5%	79,5%	17,1%
-5	96,3%	0,7%	95,8%	1,5%	96,0%	1,1%	96,5%	1,3%
5 – 9	93,8%	3,0%	94,8%	2,7%	92,9%	3,9%	91,5%	4,2%
10 – 19	91,3%	5,9%	93,1%	3,8%	90,8%	5,3%	88,9%	8,1%
20 – 49	91,6%	7,2%	93,7%	5,4%	87,4%	8,9%	81,9%	13,6%
50 – 99	89,0%	9,2%	91,7%	7,3%	82,3%	14,6%	73,5%	23,7%
100 - 199	88,0%	10,2%	89,1%	9,8%	77,1%	19,1%	63,4%	33,7%
200 - 499	82,9%	13,9%	85,7%	13,5%	70,4%	25,7%	53,5%	43,5%
500 - 999	80,7%	18,3%	81,8%	17,6%	64,1%	31,8%	42,7%	54,1%
1000+	76,7%	21,8%	90,3%	9,4%	71,8%	24,9%	45,7%	49,6%

Tablo 5. 1980-2016 Döneminde İşletme Ölçeklerine Göre Kendi Arazi Olan İşletmelerin Arazi Tasarruf Şekillerinin Oransal Dağılımı

Kaynak: DİE, 1980, 1991, 2001, TÜİK, 2016 A: Yalnız kendi arazisini işletenler B: Hem kendi arazisini hem de başkasının arazisini işletenler.

1980-2016 dönemi ölçek ve parçalılık verileri küçük parçalı tarım arazilerinin kullanım dışı kaldığına, ölçek yoğunluğu ve arazi tasarrufu biçiminde değişim yaşandığına işaret etmektedir. Tablo-4'de, arazi tasarruf biçimlerine göre işletme sayısı ve kullanılan arazi büyüklüğü oranları

verilmektedir. 1980- 2016 döneminde kendi arazisi olmayıp yalnız kirayla toprak işleyenlerin oranı %0,8'den %3'e, kiracılıkla işlenen arazinin oranı %0,6'dan %3,2'e yükselmiştir (Tablo-4). Tablo-5'e göre, 1980-2016 döneminde 100 dekarın altındaki işletmelerde kiracılık ilişkileri yüksekken, işledikleri arazinin oranı düşüktür. Bu işletmelerin, yeterli gelir sağlamada olumsuz beklenti ve sermaye gibi nedenlerle tarımsal faaliyetten uzaklaştığını söylemek mümkündür. 100 dekar ve üzerinde çalışan işletmelerin, tarımsal teknolojilerin avantajlarını kullanarak daha fazla gelir sağlamak için ölçeğini büyüttüğü söylenebilir. Kendi arazisi olmayıp da toprak kiralayan işletmeler, geçimlik üretimi amaçlamaktadır. Geçimlik üretimi amaçlayan işletmeler, daha fazla çalışıp az tüketerek (kendi emeğini sömürme) üretimi sürdürme eğilimindedir (Aydın, 2001: 11-13; Dincer, 2022: 327).

Tablo-4'e göre, 1980 döneminde yalnız kendi arazisini işleyen işletmeler (%90,5), toplam kullanılan arazinin %86,6'sını işlerken, 2016'da bu işletmeler (%79,5), toplam kullanılan arazinin %59,9'unu işletmektedir. Bunun yanı sıra, 1980'de kendi arazisinin yanında dışarıdan arazi tutan işletmelerin (%7,5), dışarıdan tuttuğu arazi %11,5 iken; 2016'da bu işletmelerin (%17,1), dışarıdan tuttuğu arazi %36,4'e yükselmiştir. Başka bir deyişle, işletme ölçeği büyüdükçe yalnız kendi arazisini işleyen işletmelerin oranı azalırken hem kendi arazisi hem başkasının arazisini işleyen işletmelerin oranı artmaktadır (Tablo-4). 100 dekar ve üzerinde çalışan işletmeler, küçük parçalı arazileri devre dışı bırakıp, mevcut ölçeğini büyütmek için kiracılık ilişkisine ya da küçük ölçekli işletmelerle sözleşmeli üretime yönelmektedir. Genellikle 100-199 dekar işletme ölçeğinde çalışanlar, arazisi olmayıp toprak kiralamaya yönelirken yeterli gelir sağlamayı, 200 dekar ve üzerinde çalışan işletmeler, kendi arazisi olup da toprak kiralamaya yönelerek üretimde avantaj sağlamayı amaçlamıştır (Aydın, 2005: 53-87).

Bu verilerden yola çıkarak Boratav'ın (1972:790) çalışmasında "kiraya verenin küçük mülkiyet sahibi, kiralayanın büyük işletmeci olduğu" durumun, günümüzde daha yaygın hale geldiği görülmektedir. Başka bir deyişle, Türkiye'de büyük toprak sahiplerinin toprak kiralama eğilimindeki bu artış, tarımda kapitalist üretim ilişkilerinin gelişimini göstermesi açısından önemlidir.

Son dönemlerde kiracılık ilişkilerinde yaşanan bu gelişmeler, Türkiye'nin uluslararası iş bölümüyle doğrudan bağlantılı bir gelişmedir. Ulus/ulus-ötesi sermayenin sebze ve meyve başta olmak üzere talebi artan ve daha fazla getir getiren ürünlere yönelmeleri, işletmelerin dışarıdan arazi tutmasını teşvik eden bir olgu olarak görülebilir (Teoman ve Tartıcı, 2012:167-168).

Günümüzde saha çalışmalarından elde edilen bulgular da, tarımda kapitalist üretim ilişkilerinin gelişimini göstermektedir. Domateste sözleşmeli

üretim yapılan alanlarla ilgili saha çalışmasına göre (Ulukan, 2009: 254-258), toprak kiralama eğilimi, üreticiler arasında giderek yaygın hale gelmeye başlamış ve kiralanan araziler kimi yerlerde mülk arazilerin birkaç katına ulaşmıştır. Özellikle 100 dekarın üzerinde çalışan işletmelerin çoğu kendi arazilerinin yanında 400 dekardan daha geniş toprakları kiralamaktadır. Sermaye birikimi sağlamak için toprak kiralayan ya da satın alan bu işletmeler, uzun dönemli geçici-sürekli ve mevsimlik işçi tutarlar. Öte yandan küçük üreticiler, daha küçük ölçekte toprağa sahiptir. Bu üreticiler genelde toprağını sözleşmeli üretimle işleten ya da kiraya veren ya yarı-proleter ya tarım işçisi ya da kentlerde ücretli işçi olarak hayatta kalma mücadelesi vermektedir. Bu çalışmanın temel bulgusuna göre, büyük üreticilerin çoğunluğu kapitalistleşirken, küçük üreticiler arasında ücretli işçiliğe doğru bir eğilim vardır. Bu tespit, Türkiye tarımında kapitalist üretim ilişkilerini göstermesi bakımından oldukça önemlidir.

Bir diğer alan çalışması ise, Zülküf Aydın tarafından Antalya-Kumluca'da yapılmıştır (Aydın, 2018: 136-150). Bu çalışma, sermayenin tarımı kısaca aldığını ve şirketlerin sermaye birikimi sağlama adına her türlü emek üretim biçimlerine (ücretli işçi, ortakçılık) başvurduğunu dile getirmektedir. Bu alanda seracılık faaliyetlerinde ücretli emek yerine hane emeğini tercih eden sermaye, gerekli gördüğünde feodal üretim biçimi olan ortakçılık emek biçimlerini de kullanarak karını maksimize etmeye çalışır. Başka bir deyişle, kapitalizm sermaye birikimi için feodal üretim biçimlerini kendi üretim sürecinde içselleştirmiştir. Küçük üreticiler, geçinmek için tarımda mevsimlik işçi ve ortakçı şeklinde beka stratejileri geliştirirler. Hayatta kalabilmek için, uzun çalışma saatlerine ve düşük ücretlere razı olurlar. Üretim sürecinde hayatta kalabilmek için beka stratejisi geliştiren küçük üreticiler, üretim sürecinin sonunda sadece toplumsal ücretine denk ya da az bir gelir elde etmektedirler (Aydın, 2018: 136-150).

Siirt Fıstığı üretiminde emeğin dönüşümünü ele alan saha çalışmasında (Ağaç, 2022:449), geçimlik üretimlik olan fıstığın kapitalist üretim ilişkilerinin gelişimiyle metalaştığı ve süreçte köylülerin büyük bir dönüşüm sürecine girdiği vurgulanmaktadır. Tarımın metalaşmasıyla küçük ölçekli hayvancılığın giderek yerini pazar için üretimi yaygınlaşan fıstık üretimine bıraktığı görülmektedir. Fıstık üretiminin yaygınlaşmasıyla müşterek tarım alanları çitlenmiş ve fıstık üretimi 40.000 hektar alana yayılmıştır. Bu sürece köylülerin dönüşümü de eklenmiştir. Toplumsal dönüşümle, fıstık tüccarı, fıstık işçisi, fıstık toptancısı, aracısı, fıstık fidanı üretici, budama ustası, aşı ustacısı gibi yeni toplumsal sınıflar ortaya çıkmıştır. Fıstık üretiminde küçük aile işletmeleri halen yaygın olmakla birlikte, büyük işletmelere emeğini satarak ayakta kalmaya çalışmaktadır (Ağaç, 2022:449).

Tarımda kapitalist gelişim sürecinde Samsun köylüsü üzerine yapılan bir alan araştırmasına göre (Turmuş Binici, 2021), tarımda kapitalist üretim ilişkileri geliştikçe köylüler pazara bağımlı hale gelmekte ve bu süreçte

tarımsal üretimden giderek kopmaktadır. Köylüler, verimli ovalarda zamanla geleneksel ürünlerden (buğday, tütün) vazgeçip, kar marjı yüksek ürünlere (kivi, fındık) doğru üretim desenini kaydırmıştır. Üretimde olumsuz beklentiler nedeniyle nüfus kentlere göç etmiş ve üretimde hane emeği kullanımı yaygınlaşmıştır. Bu bölgedeki küçük üreticilere desteklemelerden yararlanmak için sözleşmeli üretim şart koşulmaktadır. Toprağı olmadığı halde kiracılık ilişkilerine giren küçük üreticiler, desteklemelerden yararlanamadığı için banka kredilerine başvurmaktadır. Genellikle aldığı borcun vadesi geldiğinde başka bir bankadan borçlanarak borcunu ödeyen ve piyasa mekanizmasına çekilen küçük köylü, tarımsal üretimden uzaklaşmayı tercih etmiş ve üretime devam eden küçük köylü de, girdi ve kredilerle sermayeye bağımlı olmuştur (Turmuş Binici, 2021).

Kapitalizm ve köylülük tartışmaları çerçevesinde Gaziantep'in iki köyünde kapitalizm-köylülük ve devlet ilişkilerini ele alan saha çalışmasına göre (Taşdoğan ve Ağdemir, 2019), küçük üreticiliğin yaygın olduğu dağ köyü Acerobası, merkeze yakınlığı nedeniyle köylülerin çoğu şehir merkezinde ücretli olarak çalışmaktadır. Bu köylülerin çoğunluğu kendi arazisini işletmek yerine ortakçılık ya da icar şeklinde kiraya vererek kira geliri elde etmektedir. Piyasa değeri yüksek yaş sebze-meyve, ceviz ve fıstık üretimine yoğunlaşan köylüler, üretimde sertifikalı tohum kullanmadıkları için tarımsal desteklemelerden faydalanmamaktadır. Köylü, şehir merkezine yakınlığı nedeniyle arazilerini küçük parsellere bölerek amaç dışı kullanıma açmakta (genellikle bu araziler üzerinde bağ evi yapılmaktadır) ve bu arazileri satarak borçlarını ödemektedir. Piyasaya yönelik üretimin yapıldığı Sakçagözü köyü, pamuk, buğday ve mısıra üretimi yapılmaktadır. Ulusal/ulus-ötesi şirketler bu köyde mısır, patates gibi ürünlerde sözleşmeli üretimi tercih etmektedir. Özellikle patates ekimi için Pepsi, Lays firması ile sözleşme yapılmakta ve üretim için bütün girdiler bu şirketler tarafından karşılanmaktadır. Patates üretiminin kalite standartlarını da belirleyen şirket, hasat sezonunda kendi istediği standartlara uymayan patatesi satın almamaktadır. Bu durumda çoğu zaman üreticiler zarar etmektedir. Mısır üretimi için sözleşmeli üretim yapan bir diğer ulus-ötesi şirket, Pioneer'dır. Toprak analizinin uygun olması durumunda tonaj başına sözleşme yapılmaktadır. Son yıllarda şeker pancarı için Pankobirlik de arazi kiralamaya yönelmiştir. Bu iki köyde pazara yönelik üretim artıça köylünün finans sermayeye bağımlılığının arttığı görülmektedir. Köylü, üretimdeki girdiler için kredi kartı kullanırken, tüccar sermayesine olan borcunu da yine kredi kartıyla ödemektedir. 2001 yılından sonra bu borçlar nedeniyle toprak satışı artmıştır. Toprak satışının en yoğun olduğu işletme ölçeği, 50 dekar ve altında çalışan işletmelere aittir. Lenin borçlanma sonrası küçük üreticinin müksüzleşmesi olgusu, bu köyde gözlemlenen bir olgudur. Pamuk ve buğday üretiminde zarar etmesine rağmen üretimi kendi emeğini sömürerek devam

ettirmesi, Chayanovcu görüşlere denk gelmektedir (Taşdoğan ve Ağdemir, 2019).

Tarımda kapitalizmin gelişimine yönelik saha çalışmaları ve tarım sayımı verilerinden yola çıkarak şunu söylemek mümkündür: Kırsal alanda kapitalist üretim ilişkileri giderek artmaktadır. Sanayi girdilerinin temini için dayatılan sözleşmeli üretim, büyük ölçekli şirketler tarafından tercih edilmektedir. Küçük üreticiler, geçimlik üretimi sağlamak için sözleşmeli üretimi tercih ederek ya kendi emeğini sömürmeye ya kendi bölgelerdeki büyük ölçekli tarım şirketlerinde tarım işçisi olarak çalışıp hayatta kalmaya çalışmaktadır. Başka bir deyişle, 1950'lerden sonra Türkiye tarımına hızla giren kapitalist üretim ilişkileri, günümüzde yeni mekanizmalarını (sözleşmeli üretim, tarım ve tohum kanunları) devreye koyarak köylülüğü ya farklılaştırmakta, ya geçimlik üretime mahkûm etmekte ya da mülksüzleştirerek tasfiye etmektedir. Güncel tarım tartışmalarının iddia ettiği sermayenin tarımı her türlü kısıka aldığı söylemi, günümüzde geçerli olmakla birlikte Marxist tasfiye tezleri (Marx, Kautsky, Lenin) ve Chayanov'un tarıma dayalı görüşleri de Türkiye tarımındaki kapitalist dönüşümü açıklamakta güncelliğini korumaktadır.

Sonuç ve Öneriler

Bu çalışma, Türkiye tarımında kapitalist üretim ilişkilerinin yaygın hale gelmesinde rol oynayan mekanizmalardan yola çıkarak tarımsal işletmelerde yaşanan dönüşümü incelemiştir. Türkiye tarımındaki kapitalistleme/şirketleşme olgusu, 1980 sonrasında 24 Ocak kararlarıyla dayatılan neoliberal politikalarla yerleştirilmeye başlanmıştır. Bu dönemde dayatılan neoliberal politikalar, Türkiye tarımını şirketler için yeni rant alanı haline getirmiş ve kırsal alanı büyük ölçüde dönüştürmüştür. Tarımda kapitalist üretim ilişkilerinin hâkim olmasına yönelik mekanizmalar ve tarımda kapitalistleme/şirketleşme olgusu, uluslararası kurumların (IMF, DB, DTÖ) liberalleşme politikalarını dayatmasıyla daha belirgin hale gelmiştir. 2005 yılında AB'ye üyelik müzakereleri, bu olguyu yeni mekanizmaları devreye koyarak sağlamlaştırmıştır. Tarım politikaları, AB'nin isteği ve kapitalist göstergeler üzerinden yeniden tanımlanarak küçük üreticiliğin tasfiyesini amaçlamıştır. Bu doğrultuda tarım ile tohum kanunları ve sözleşmeli üretim, tarımda kapitalizm/şirketleşme olgusunun sağlamlaştırılmasının yeni mekanizmaları olmuş ve küçük üreticiler şirketlere bağımlı hale getirilmiştir. Bu düzenlemeler sonucunda birçok küçük üretici tarımsal üretimden çekilmiş geriye kalan küçük üreticiler, sözleşmeli üretim ilişkileriyle kendi tarlalarında çalışan proleterlere ya da kendi tarlalarının bekçilerine dönüşmüştür. Başka bir deyişle, ülke tarımında kapitalist üretim ilişkileri yaygınlaştıkça köylülüğün proleterleşme süreci hızlanmıştır. Tarımsal üretimde varlığını sürdüren çiftçiler, tarım ve tohum kanunlarıyla şirketlerin ihtiyaç duydukları girdileri karşılamak üzere sözleşmeli üretime

zorlanarak uluslararası iş bölümüne eklenmiştir. Tarımda şirketleşmenin yasal bir zemine oturtulmasıyla küçük üreticilik, şirketlerin ürettiği tohum, gübre vb. girdilerin kullanımında şirketlere bağımlı hale getirilmiştir. Çiftçiler bu mekanizmalarla, uluslararası iş bölümüne eklenmiştir.

1980-2019 dönemi tarım sayımları sonuçları, ülkede tarımın küçük üreticiler için cazip bir sektör olmaktan çıktığını göstermektedir. Özellikle gıda üretiminin temel bileşeni konumunda bulunan küçük üreticilik hızla tasfiye olmaktadır. 1980-2019 döneminde tarımsal üretimden kopan 1,4 milyon çiftçinin 1,2 milyonu küçük üreticilerden (100 dekarın altında çalışan işletmeler) oluşmaktadır. Aynı dönemde kullanım dışı kalan 80 milyon dekar büyüklüğünde tarımsal üretim alanının 36 milyon dekarı küçük üreticilere aittir. 1980-2019 döneminde tarımsal işletme ve işlenen arazi büyüklüğündeki yaşanan bu değişimler, 1980 sonrasında dayatılan neoliberal politika mekanizmaları sonucunda meydana gelmiştir. Bu politikalarla tarımsal üretim genel anlamda azalma eğilimine girmiştir. Başka bir ifadeyle, tarımsal üretim, küçük üreticiler için cazip olmaktan çıkmıştır.

1980 ve sonrasında dayatılan politikalarla yürürlüğe konulan tarımda liberalleşme, Tarım Kanunu, Tohumculuk Kanunu ve tarımda sözleşmeli üretime yönelik düzenlemeler, Türkiye tarımının kapitalistleşmesinin temel unsurları olmuştur. Kamu otoritesi tarafından yürürlüğe konulan sermaye yanlı politikaların uygulanmaya devam edilmesi halinde tarımda küçük üreticiliğin tasfiyesi daha da devam edecektir. Tarımdaki çözülmenin önüne geçmek için yapılması gereken ilk iş, hükümet tarafından yürürlüğe konulan bu düzenlemelerin küçük üreticilerin lehine yeniden tanımlanarak uygulanmasıdır. Kamu otoritesi, tarım kanununun 21. maddesinde taahhüt ettiği ödemeleri yapmalıdır. Fikri mülkiyet haklarıyla köylünün tohuma erişimini engelleyen düzenlemeleri kaldırmalı ve köylünün tarımsal üretimde kullandığı girdileri (tohum, gübre) sağlamalıdır.

Hükümet, şirketler ile üreticiler arasında yapılan sözleşmeli üretimi, kamunun da içinde bulunduğu bir yapıya dönüştürmeli ve küçük üreticileri şirketlere karşı korumalıdır. Arazi parçalılığı ve ölçek küçüklüğü dezavantajını gidermek adına kooperatif örgütlenmeleri desteklenmeli ve küçük üreticilerin şirketler karşısında toplu sözleşme yapmaları sağlanmalıdır. Bunun yanı sıra sözleşmelerde şirket yanlı maddeler küçük üreticiler lehine yeniden düzenlenmelidir. Kamu otoritesi tarımdaki çözülmenin önüne geçmek için tarımdaki küçük üreticilerin gözetildiği yeni bir kamu politikası belirlemelidir. Tarımın yapısından kaynaklı sorunlar da göz önünde bulundurularak merkezi planlama faaliyetleri belirlenmeli ve tarımsal üretim planları yapılmalıdır. Tarımsal üretimdeki bütün çiftçilerin takip edileceği bir kayıt sistemi oluşturulmalı ve tarımsal üretim planlamaları bu sistem üzerinden yürütülmelidir.

Kaynakça

- Ağaç, Medeni (2022), Tarımda yeniden yapılanma ve emeğin dönüşümü: Siirt fıstığı örneği, *Politik Ekonomik Kuram* , 6 (2) , s. 422-453
- Amin, Samir (1997), *Emperyalizm ve Eşitsiz Gelişme*. (Çev. Semih Lim), (İstanbul: Kaynak Yayınları).
- Aydın, Bahadır (2005), *Ölçek Büyüklüğü, Toprak Parçalılığı ve Arazinin Tasarruf Şekline Göre Tarımsal İşletmelerin Analizi*, (Ankara: TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası).
- Aydın Bahadır (2007), Tarımda Sözleşmeli Üretim Modeli. *Ekonomik Yaklaşım*, 18(65), s. 91 - 105.
- Aydın Zülküf (2018), *Çağdaş Tarım Sorunu*, (Ankara: İmge Kitabevi Yayınları).
- Henry Bernstein, (1977), Notes on Capital and Peasantry. *Review of African Political Economy*, 4 (10), s. 108-117.
- Boratav, Korkut (2004), *Tarımsal Yapılar ve Kapitalizm*, (Ankara: İmge Yayınları)
- Boratav, Korkut (2007), *Türkiye İktisat Tarihi*, (Ankara: İmge Kitabevi).
- Büke, Aatakan (2011), Kapitalizm, Azgelişmişlik ve Küreselleşme: Tarımsal Sınıflar II. M. Ecevit ve F.Güneş (Ed.), *Toplumsal Tabakalaşma ve Eşitsizlik*, (Eskişehir: A.Ü Açıköğretim Fakültesi Yayınları): 70-97
- Büke, Atakan ve F, Kübra Gökdemir (2010), Günümüz Kapitalist Tarımında Küçük Meta Üretimi ve Toprak Mülkiyeti İlişkisi. *Toprak Mülkiyeti Sempozyum Bildirileri*, (Yay. Haz.: Sonay Bayramoğlu), (Ankara: Memleket Yayınları).
- Chayanov, Alexander Vasilyevich (1966), *The Theory of Peasant Economy*, (ed.) D. Thorner, B. Kerblay ve R.E.F. Smith. *Homewood*, (Illinois: Richard Irvin for the American Economic Association).
- Çelik, Çoşku, (2017), “Kırsal Dönüşüm ve Metalaşan Yaşamlar: Soma Havza’sında İşçileşme Süreçleri ve Sınıf İlişkileri”, *Praksis Dergisi*, 43 (1), s.785-810.
- Değirmenci, Selma (2019), *Türkiye’de Tarım Kapitalistleşirken Talepler ve Yasalar*, (İstanbul: SAV).
- DİE (1980), *Genel Tarım Sayımı, Tarımsal işletmeler (Hane Halkı) Araştırması Sonuçları*, (Ankara: DPT Matbaası).
- DİE (1991), *Genel Tarım Sayımı, Tarımsal İşletmeler (Hane Halkı) Araştırma Sonuçları*, (Ankara: DİE).
- DİE (2001). *Genel Tarım Sayımı, Tarımsal İşletmeler (Hane Halkı) Araştırma Sonuçları*, (Ankara)

- Dincer, Akif (2022), *Tarım Sayımları Çerçevesinde Köylülüğün Dönüşümü*. Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bolu.
- Dincer, Akif (2023), “Tarım Sayımları Çerçevesinde Tarım İşletmeleri ve Kullanılan Arazi Büyüklüğündeki Değişim ve Bu Değişimin Bölgesel Yansımaları”, *Fiscaoeconomia*, 7 (2), s. 1557-1590.
- DPT (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*, (Ankara: DPT Yayınları).
- DPT (1995). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, (Ankara: DPT)
- Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2013), *2013-2017 Tarım Stateji Planı*. (Ankara: T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı).
- Güler, Birgül Ayman (2005), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995*, (Ankara: İmge Kitabevi)
- Güler, Birgül Ayman (2005a), *Devlette Reform Yazıları*, (Ankara: Paragraf Yayınevi).
- Günaydın, Gökhan (2006), Türkiye Tarım Sektörü, *Tarım ve Mühendislik* (76-77), s. 12-27.
- Günaydın, G. (2010). *Tarım ve Kırsallıkta Dönüşüm, Politika Transferleri Süreci/ AB ve Türkiye*, (Ankara: Tan Yayınevi)
- Günaydın, Gökhan (2002), Küreselleşme ve Türkiye Tarımı. Ankara: *TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Politikaları Yayın Dizisi* No:3
- Günaydın, Gökhan (2004), Türkiye Tarım Politikalarına Çokuluslu Şirketlerin Etkisi. *Tarım ve Mühendislik TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Yayın Organı*, 13-21.
- Günaydın, Gökhan (2014), “Köylülüğün Dönüşümü”, Aysu, Abdullah, ve M. Serdar Kayaoğlu (Der.) *Köylülüğten Sonra Tarım: Osmanlı'dan Günümüze Çiftçinin İlgası ve Şirketleşme*, (Ankara: Epos Yayınları): 457-534
- Günaydın, Gökhan (2005), ““Neoliberal İman” Yıllarının Tarımdaki Tahribatı” *Teori*, s. 44-52.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (1999). IMF-Niyet Mektubu-Türkiye. (https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/IMF-_____-yap%C4%B1lan-Stand-By-D%C3%BCzenlemesine-%C4%B0li%C5%9Fkin-09.12.1999-Tarihli-Niyet-Mektubu.pdf, 27.04.2023 tarihinde erişim sağlandı.
- Kautsky, Karl (1988) *The Agrarian Question*, Vol I&II, (London: Zwan Publications).

- Kazgan, Gülten (1988), 2000 Yılında Türk Tarımı: Biyoteknoloji ve GAP Ne getirebilecek? Pamuk, Şevket ve Toprak, Zafer (Der), *Türkiye’de Tarımsal Yapılar (1923-2000)*, (Ankara: Yurt Yayınları): 257-271.
- Kalkınma Bakanlığı (2014a). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*. Ankara: Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018).
- Kaygısız, Ferhan (2001), “Uygulanan Genel Ekonomik Politikaların Hayvancılık Sektörü Üzerindeki Etkileri”, *İktisat Dergisi*, (412), s. 66-74.
- Kaymak, Muammer (2010), “Tarımda Kapitalist Dönüşümün Klasik Modeli: İlkel Birikimden Tarımsal Kapitalizme İngiliz Tarımı”, *Toplum ve Hekim*, 25(2), s.85-102
- Lenin, Vladimir Ilyic (1975), *Rusya’da Kapitalizmin Gelişmesi*, (Ankara: Sol Yayınları).
- Lewontin, Richard C (2000), “The Maturing of Capitalist agriculture: Farmer as Proletarian”, *Monthly Review Press*, 50(3), s. 93-106.
- Marx, Karl (2016), *Fransız Üçlemesi*, (İstanbul. Yordam Yayınları).
- McMicheal, Philip (2006), “Peasant Prospect in the Neoliberal Age”, *New Political Economy*, 11 (3), s. 407-418
- McMicheal, Philip (2006a), “Reframing Development: Global Peasant Movements and the New Agrarian Question”, *Canadian Journal of Development Studies*, 27 (4), s. 471-483.
- McMicheal, Philip (2005), “Global Development and the Corporate Food Regime”, *New Directions in the Sociology Of Global Development Research In Rural Sociology And Development*, (11), s.265-299.
- Middendorf Gerad, Skladany Mike, Ransom Elizabeth ve Busch Lawrence (2000) *New Agricultural Biotechnologies: The Struggle For Democratic Choice: Magdoff F, J.B Foster ve F.H Buttel (der). Hungry for Profit: The Agribusiness Threat to Farmers, Food and Enviroment*, (New York: Monthly Review Press): 107-123
- Oral Necdet, Sarıbal Orhan ve Şengül Haydar (2015), Cumhuriyet Döneminde Uygulanan Tarım Politikaları, N. Oral (Der), *Türkiye’de Tarımın Ekonomi Politikası 1923-2013*, (İstanbul: Ziraat Mühendisleri Odası, Notabene Yayınları): 71-90
- Oyan, Oğuz (2015). Tarımda IMF-DB Gözetiminde 2000’li Yıllar. N. Oral içinde, *Türkiye’de Tarımın Ekonomi Politikası 1923-2013*, İstanbul: Ziraat Mühendisleri Odası, Notabene Yayınevi): 111-130.
- Özkaya, Tayfun (2014), Türkiye’de Tohumculuğunun Tarihsel Gelişimi. A. Aysu, M. S. Kayaoğlu (der) içinde, *Köylülükten Sonra Tarım Osmanlıdan Günümüze Çiftçinin İlgası ve Şirketleşme*, (Ankara: Epos Yayınları): 71-81.

- Ulukan, Umut (2009), *Türkiye Tarımında Yapısal Dönüşüm ve Sözleşmeli Çiftçilik: Bursa Örneği*, Sosyal Araştırmalar Vakfı.
- Roseberry, William (1978), “Peasants As Proletarians”, *Critique of Anthropology*, 3 (11), s. 3-18.
- Şahinöz, Ahmet (2014), Küresel Ekonomiden Küresel Tarım Politikalarına Uluslararası Aktörler: IMF, DB, DTÖ. Aysu A, Kayaoğlu S (der). *Köylülükten sonra Tarım: Osmanlıdan Günümüze Çiftçinin İlgası ve Şirketleşme* içinde, (Ankara: Epos Yayınları): 411-454.
- Tarım ve Orman Bakanlığı. (2019). Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) Verileri.
- Tarım ve Orman Bakanlığı. (2019). *III. Tarım Şurası Çalışma Grup Belgeleri 1. Cilt*. (Ankara: T.C Tarım Ve Orman Bakanlığı).
- Tarım ve Orman Bakanlığı (2019a). *III. Tarım Şurası Çalışma Grup Belgeleri 3 Cilt*, (Ankara: T.C Tarım ve Orman Bakanlığı).
- Tarım ve Orman Bakanlığı (2018). *Tohumculuk Politika Sektör Belgesi 2018-2022*, T.C Tarım ve Orman Bakanlığı.
- Taşdoğan, Bilgen ve Ağdemir Zeynep (2019), “Kapitalizm, Devlet ve Köylü: Gaziantep Köylerinde Ampirik Bir Çalışma”, *Politik Ekonomik Kuram*, 3 (2), s. 289-337.
- TCMB (2001). *Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*, (Ankara: Merkez Bankası).
- Turmus Binici, Ezgi (2021), “Kapitalist Gelişim İçinde Samsun Köylüsü: Bir Alan Araştırmasının Gösterdikleri”, *İstanbul İktisat Dergisi - Istanbul Journal of Economics*, 71 (1), s. 317-340.
- TÜİK. (2011), *İstatistik Göstergeler 1923-2010*, (Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası).
- Vergopoulos, Kostas (1978), “Capitalism and Peasant Productivity”, *The Journal of Peasant Studies*, 5 (4), s. 446-465.
- 5488 sayılı Tarım Kanunu.(18/04/2006). Resmi Gazete (sayı: 26149).
- 5553 sayılı Tohumculuk Kanunu. (31/10/2006). Resmi Gazete(sayı: 26340).
- 7442 sayılı Orman Kanunu ve Bazı Yasalarda Değişiklik Yapmasına Dair Kanun.(23/03/2023).Resmi Gazete (sayı:32154
- 12/07/2001 tarih ve 2001/2707 karar sayılı “Tarım Reformu Uygulama Projesi Faaliyetlerinin Finansmanı için Dünya Bankasından sağlanan 600 Milyon ABD Doları Tutarındaki Krediyeye İlişkin İkraz anlaşması ile Ek Mektupların Onaylanması Hakkında Karar” Resmi Gazete (Sayı: 24461).
- 3291 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüslerin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun” .(28/05/1986). Resmi Gazete (sayı:19126)

28/04/2008 tarihli “Sözleşmeli Üretim ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” Resmi Gazete (sayı: 26858).

Extended Abstract

The neoliberal policies implemented since the 1980s have led to significant transformations in agriculture. In this period, neoliberal policies imposed by international institutions and transnational corporations restructured the agricultural sector and policies towards the agricultural sector were redefined to ensure capitalism/corporatization in agriculture. These developments in the phenomenon of capitalism/corporatization in agriculture on a world scale have progressed in parallel with the world conjuncture in Turkish agriculture. The phenomenon of capitalization/corporatization in agriculture was shaped by the impositions of international institutions (IMF, WB, WTO) after the 1980s and progressed through “harmonization with the EU acquis” in the context of the EU membership negotiation process in 2005. Although the policies imposed on the capitalization/corporatization phenomenon in agriculture in these two periods were not different from each other, they constituted the basic foundations of the capitalization of Turkish agriculture. In 2005, policies imposed during the EU accession negotiations aimed to harmonize agricultural structures in Turkey with EU standards. In order to ensure harmonization in agricultural structures, the aim is to liquidate small producers and create capitalist agricultural companies. Attempts have been made to achieve the pro-corporatization policies imposed since the 1980s through new mechanisms such as liberalization in agriculture, the Agricultural Law, the Seed Law and contract production.

Liberalization in agriculture took place in the context of policies imposed by international institutions and was put into effect with the 24-January Decisions. Accordingly, the government adopted the policies imposed by international institutions and changed the legislation. The state changed its monopoly authority to set seed prices and companies were authorized to set seed prices. Seed imports were liberalized and imported seed was encouraged. This intervention of the state in the field of seed caused support institutions such as TİGEM and TZDK to become dysfunctional by reducing their resources. Another important intervention in agriculture, imposed by international institutions, took place after the 5-April Decisions. With the 5-April Decisions taken after the 1994 crisis, spending on the agricultural sector was reduced and State Economic Enterprises (SEEs) were plundered through privatization.

The 9-December Letter of Intent to the International Monetary Fund (IMF) in 1999 listed structural transformations in agriculture and commitments to make capitalization/corporatization dominant in agriculture. In order to make this phenomenon dominant, a radical transformation of the

support system was targeted. The government committed to abandoning the previous support system and replacing it with a new production-independent system called for direct income support.

In the early 2000s, the government adopted the Transition to a Strong Economy Program (GEGP), shaping the agricultural sector in line with the interests of international institutions and transnational corporations. Following the Tobacco and Sugar Laws enacted under the GEGP, the number of farmers and that of the production areas have both declined drastically. In the 2000-2019 period, the number of beet producers decreased from 337 thousand to 88 thousand and the cultivated production area from 410 thousand hectares to 313 thousand hectares. In the same period, the number of tobacco producers decreased from 583 thousand to 50 thousand and the production area from 236 thousand hectares to 88 thousand hectares.

The phenomenon of capitalization/corporatization in agriculture continued with more comprehensive legal mechanisms after 2005 with the EU accession negotiations. In this period, the infrastructure of capitalist transformation in agriculture was realized through the Agricultural Law, the Seed Law and regulations on Contract Production.

The first of the mechanisms that brought the phenomenon of capitalization/corporatization in agriculture to the forefront was the Agricultural Law No. 5488, which was put into force in 2006. The Law aimed to carry out activities in the agricultural sector within a certain scope; however, it prioritized the interests of corporations in agricultural production. Article 21 of the Law states that “the resources to be allocated for agricultural subsidies cannot be less than 1% of the Gross Domestic Product (GDP)”, but payments have never been equal to 1% of GDP.

The Agricultural Law also paved the way for subsequent laws. The Seed Law No. 5553, enacted in 2006, formed the second basic infrastructure for the consolidation of corporatization in agriculture. The enactment of this law ushered in a new era of corporate hegemony in the seed sector. The law gave national/transnational corporations full control over seed production.

Another mechanism of capital's control over small producers is the contract production model. Contracted production, which was a model in which the public sector was involved in sugar beet production in the past, has now turned into a one-sided model with no legal basis, where companies determine the conditions. This model, which is frequently preferred by companies today, has turned into a model in which small producers and large corporations take sides, completely bypassing the public sector.

The effects of these policies on agricultural producers can be seen in the agricultural census results. The results of the 1980-2019 agricultural censuses

show that agriculture has ceased to be an attractive sector for small producers in the country. Especially small producers, who are the main component of food production, are rapidly liquidating. Of the 1.4 million farmers who gave up agricultural production in the 1980-2019 period, 1.2 million were small producers (farms with less than 100 decares). In the same period, 36 million decares of the 80 million decares of unused agricultural production land belonged to small producers. These changes in the size of agricultural enterprises and cultivated land in the 1980-2019 period occurred as a result of the neoliberal policy mechanisms imposed after 1980. With these policies, agricultural production tended to decrease in general. In other words, agricultural production has ceased to be attractive for small producers. With the policies implemented through these mechanisms, many small producers have been disposed of and the remaining producers have turned into proletarians working in their own fields or guards of their own fields through contract production relations.

İŞGÜCÜ PİYASALARINDA GÜVENCESİZLEŞME BAĞLAMINDA KAHVERENGİ YAKA İŞLER VE GÖÇMEN İŞGÜCÜ

Elif Tuğba DOĞAN*

Öz

Geçmişten günümüze toplumlarda iyi iş-kötü iş ayrımı bulunmaktadır. Bazı işler prestijliken bazıları kirli, tehlikeli ve zahmetli olmaları nedeniyle işgücü piyasasında cazip görülmezler. Ancak yine de bu işlerin yapılması gerekir ve uluslararası işbölümü çerçevesinde göçmen işgücü işleri üstlenir. ABD ve Fransa kaynaklı literatürde göçmenlerin yaptığı kötü işler için kahverengi yaka kavramı kullanılmaktadır. Türkçe literatürde ise kavram çevreyi kirleten işler ve işgücü piyasasında etnisite temelli ayrışma bağlamında yer almaktadır. Çalışmada kahverengi yaka işler, neoliberal ucuz işgücü rejimi ve güvencesizleşme bağlamında değerlendirilmektedir. Çalışmanın amacı, hem göçmen işgücünün neden kötü işlerde istihdam edildiğini açıklamak hem de kahverengi yaka işler teriminin Türkçe literatürde kullanımını tartışmaya açmaktır.

Anahtar Kelimeler: Göçmen İşgücü, Kötü İşler, Kahverengi Yaka, Güvencesizleşme, Düşük Vasıflı İşler

BROWN-COLLAR JOBS AND MIGRANT LABOR FORCE IN THE CONTEXT OF PRECARIZATION IN LABOR MARKETS

Abstract

There has been a division between good work and bad work in societies from past to present. Some jobs are prestigious, while others are unattractive in the labor market because they are dirty, dangerous and demanding. However, these jobs still need to be done, and within the framework of the international division of labor, the migrant workforce takes over. In the literature originating from the USA and France, the concept of brown-collar is used for the bad jobs performed by immigrants. In the Turkish literature, the concept takes place in the context of jobs that pollute the environment and ethnicity-based segregation in the labor market. In the study, brown-collar jobs are evaluated in the context of neoliberal cheap labor regime and precarization. The aim of the study is both to explain why the migrant workforce is employed in bad jobs and to discuss the use of the term brown-collar jobs in Turkish literature.

Keywords: Migrant Labor Force, Bad Jobs, Brown-collar, Precarization, Low-skilled Jobs

* Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, edogan@politics.ankara.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2238-2903.

Giriş

Tarih boyunca toplumsal işbölümü içinde farklı işler farklı kişilerce yürütülmüş, yürütülmektedir. Bu işlerin bazıları o toplumun üyelerince değerli görülürken bazıları da işleri yürütenler ile birlikte değersiz bulunmuştur. Köleci toplumlara bakıldığında, kas gücüne dayalı zahmetli işlerin özgür/soylu insanların uğraşı olamayacağı kabul görmüştür (Budd, 2016). Günümüz ekonomileri içinde de bazı işler *kirli, tehlikeli ve zahmetlidir* ve toplum üyeleri o işleri *kötü iş* olarak değerlendirerek yapmaya gönüllü olmaz. Bu istenmeyen işlerin bir kısmı COVID-19 pandemisinde de gözlenebildiği gibi hayati ve vazgeçilmez işlerdir. Piore (1968) bu işlerin işgücü piyasası içinde kimlerce, hangi saiklerle yapılacağını ikili işgücü piyasası teorisi ile açıklamıştır. Buna göre ekonominin birincil sektöründe sermaye yoğun, güvenceli, yüksek vasıf gerektiren, yüksek ücretli işler; ikincil sektörde emek yoğun, düşük vasıf gerektiren, düşük ücretli işler vardır. İkincil sektördeki işler, toplumlarda prestijli görülmez, çalışma koşullarının kötü olması ile de daha az tercih edilir. Oysa bu işlerin de yapılması gerekir ve böylece bu işlerde çalışmaya daha iyi işlerde istihdam olanağı bulamayan gruplar talip olur. Bunlar, kırdan kente yeni gelenler, kadınlar, çalışma tecrübesi olmayan gençler, çalışmak zorunda olan yaşlılar, azınlıklar ve göçmenlerden oluşmaktadır. Böylece istenmeyen işlere talip heterojen bir gruptan söz edilir.

Bu çalışma, geçmişten günümüze var olan *kötü işlerin* küresel neoliberal ekonomiler içinde göçmen işgücü eliyle hangi koşullarda yürütüldüğüne odaklanmaktadır. *Kirli, tehlikeli, zahmetli işler*¹ olarak betimlenen bu işlerde kayıtdışı istihdam edilen göçmenlerin daha çok düzensiz göçmen olmaları, hem çalışma yaşamında hem de çalışma dışı yaşamda maruz kaldıkları ayrımcılığı, istismarı artırmaktadır. Literatürde sıklıkla olmamakla birlikte, ABD ve Avrupa'da, göçmenlerce yapılan düşük ücretli, güvencesiz işler için *kahverengi yaka işler* kavramı kullanılmaktadır. Bu çalışmada kahverengi yaka işler kavramının içeriği, göçmen işleri bağlamında ele alınmakta ve geçmişteki çoğu mavi yaka işin neden bugün kahverengi yaka işlere dönüştüğü, bir başka deyişle işin rengini neyin değiştirdiği güvencesizlik ekseninde değerlendirilmektedir. Çalışmanın amacı, hem düzensiz göçmen işgücünün neden kötü işlerde istihdam edildiğini açıklamak hem de kahverengi yaka işler teriminin Türkçe literatüre uygunluğunu tartışmaya açmaktır. Makalenin ilk kısmında işlerin farklılaşması ve hiyerarşisi toplumsal tabakalaşma bağlamında ele alınmaktadır. Ardından gelen kısımda uluslararası işbölümü içinde göçmen işgücünün yeri değerlendirilmekte ve sonrasında kahverengi yaka işler, kavramın kullanımı ve içeriği bakımından tartışılmaktadır.

¹ İngilizce literatürde bu işler için *3D jobs (dirty, dangerous, demaining/ difficult)* ifadesi kullanılmaktadır.

1. İşgücü Piyasasında Tabakalaşma ve İstenmeyen İşler

İyi ve kötü iş ayrımı (Erdem-Karahanoğlu ve Kumaş, 2022; Kalleberg, 2011) ya da bazı işlerin daha prestijli olması kapitalist ekonomilerde görülmeye başlamış bir sınıflandırma biçimi değildir. Farklı işlerde uzmanlaşma, *toplumsal işbölümü*, insanlık tarihinde eski bir olgudur ve Durkheim'a (2006) göre toplumsal dayanışma açısından önemli olduğu kadar, gereklidir. Avcı toplayıcı ilkel topluluklarda kadın- erkek işinin ayrıldığı ya da köleci tarım toplumlarında bedensel işler ile zihinsel işler (*kafa-kol*) ayrımına gidildiği (Şenel, 1995); kimi zaman zihinsel işlerin iyi, zahmetli bedensel işlerin kötü işlere denk düştüğü bilinmektedir. Özellikle kafa-kol ayrımı süreç içerisinde derinleşmiş, toplumsal dayanışmadan ziyade toplum içinde eşitsizlikleri büyütmüş ve kas gücüne dayalı emek yoğun iş değersizleşirken, zihinsel işler Sohn-Rethel (2011)'in ifadesiyle fetişleşmiştir.

Antropolojinin alt dallarından *çalışma antropolojisi*, farklı ekonomik sistemlerde ya da farklı kültürlerde nasıl çalışıldığını, hangi işlerin daha değerli olduğunu ya da hangi işlerin kimler tarafından yürütüldüğünü ortaya koyan klasik etnografik çalışmaları ve güncel kapitalist toplumdaki araştırmaları içermektedir. Örneğin, Malinovski, Trobriand adalarında bahçecilikle uğraşanlar arasında büyücünün prestijini tarımsal üretim bilgisine sahip olmasıyla ilişkilendirmiştir. Hoebel ise Kuzey Amerikalı avcı toplayıcı Şayenlerde işlerin cinsiyet temelli nasıl katı bir şekilde ayrıştığına, tabulara etnografik çalışmalarında yer vermiştir (Applebaum, 1984). Sosyoloji de sanayi toplumlarında tabakalaşmayı, işbölümünün işlevlerini, işlerin değerini açıklamaya çalışır. 20. yüzyılın ortalarında Davis ve Moore (1945), tabakalaşmanın dünden bugüne toplumdaki görevlerin yerine getirilmesi açısından önemli bir işlevi olduğunu ifade ederek, işlevselci bir kuramla toplum içindeki belli işlerin/pozisyonların nasıl doldurulduğuna yanıt aramışlardır. Yazarlar, toplumun sürekliliği için yapılması gereken işlerin önem derecesinin farklılığını, önemli işlerin daha çok eğitim, beceri gerektirmesi ile açıkladıktan sonra bu önemli işleri yapmaya hevesli bireylerin olabilmesi için toplumda bu işlerin daha prestijli olması gerektiğini, mükâfatlara gereksinim duyulacağını belirtir. Burada, toplumdaki bazı mesleklerin cazip olmaması mükâfatların yetersizliği ile ilişkilidir. Ancak işlerin önemini yalnızca gerektirdiği vasıf düzeyi ya da mükâfatlar belirleyebilir mi? Kurama yönelik eleştirileri açıklarken Ritzer ve Stepnisky (2014: 242) toplumun sürekliliği için çöpçü ile reklamcının işlevini tartışır. Özellikle Covid-19 pandemisinde vasıf gerektirmeyen pek çok işin, hayati işler (*essential works*) (Press, 2023) olarak gündelik yaşamdaki önemi doğrudan gözlemlenmiştir. Dolayısıyla toplumda işlere yönelik bir hiyerarşide vasıf tek başına belirleyici değildir.

Piore (1968), işgücü piyasasında tabakalaşmayı temelde sermaye-emek yoğun ayrımıyla açıklarken birincil-ikincil sektör kavramlarına yer verir.

Buna göre kabaca sermaye yoğun birincil sektördeki güvenceli işler iyi, emek yoğun ikincil sektördeki işler kötü olarak değerlendirilir. İkincil sektördeki işlerin kimlerce yapıldığından söz edilirken neden bu insanların yaptığı da açıklanmaktadır. İşgücü piyasasında daha az olanağa sahip dezavantajlı gruplar, “düşük ücretli, düşük vasıflı, düşük statülü” (Piore, 1979: 16) işlere razı olurlar. Bu grupların üyelerinin neden vasıf kazanma fırsatlarından yoksun olduğu, bu fırsatların nasıl sağlanacağı meselesi ise toplumsal, ekonomik ve siyasal alanı etkiler. Piketty (2022:95) işgücü piyasasında ayrımcılık ve toplumsal eşitsizliklerin sürdürülmesi sorununda sosyal sermaye tartışmalarına eleştirel bir perspektiften yaklaşır ve belli gruplara yönelik önyargıların toplumsal kökeninin işe alım sürecinde etkili olduğunu belirtir. Önyargılar, hem iyi iş için gerekli vasfa sahip olduğu halde istihdam edilmeyenleri hem de vasıflı olsaydı bile iyi işlere erişemeyeceğini düşünenleri ikincil sektördeki işlerde tutmaktadır. Bireyci bakış açısına göre, birey sosyal sermayeye daha az yatırım yaptığı için düşük vasıf gerektiren kötü işlerde sıkışıp kalmaktadır. Ancak Bourdieu, (ekonomik, kültürel, sosyal) sermayenin toplumsal eşitsizlikleri sürdürmede bir araç olduğunu belirterek konuya yaklaşır (Field, 2003: 17) ve bireyci yaklaşım eleştirilir. Zira toplumun ayrıcalıklı gruplarına dâhil olmayan, yoksul çevreden gelen ve eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerine erişim olanakları kısıtlı işgücünün iyi işlerde istihdam edilebilirliği düşük kalacaktır.

Buraya kadar ikincil sektördeki işleri yapan dezavantajlı gruplar birlikte değerlendirilmiştir. Özel olarak göçmen işgücünün neden kendi memleketinde yapmaya razı olmadığı kötü işleri bir başka toplumda yaptığı ise Piore’ye göre şu etmenlerle açıklanmaktadır: a. hedef ülke işgücü piyasasının kötü işlerde istihdam edilecek işgücü gereksinimi, b. kaynak ülkedeki daha düşük ücret düzeyleri, c. hedef ülkedeki işin saygınlığının kaynak ülke açısından öneminin az olması (aktaran Toksöz, 2006: 18). Sıralanan etmenler, göçmen işgücünün tabakalaşmış işgücü piyasası içinde hiyerarşinin alt basamaklarında ve belli işlerde yoğunlaşmasını açıklamada yardımcı olur. Ayrıca vasfın ötesinde, hiyerarşinin toplumsal ilişkilerce belirlendiğini de ortaya koymaktadır. Literatürde “işgücü piyasasında belli işlerin işgücü içinde belli gruplarca yerine getirilmesi” anlamına gelen *mesleki ayrışma* kavramı, hem kadın işleri/erkek işleri gibi toplumsal cinsiyet temelli ayrışma açıklanırken hem de etnisite temelli ayrışma için kullanılmaktadır (Beton-Kalmaz ve Güven-Lisaniler, 2019; Özbey, 2017; Siltanen vd., 1995; Urhan ve Etiler, 2011). Kesişimsellik yaklaşımı (*intersectionality approach*) ise, işgücü piyasasındaki hiyerarşiyi ve ayrımcılığa neden olan unsurları değerlendirirken toplumsal cinsiyet ya da ırk, etnisite temelli bir ayrışmayı ayrı ayrı analiz etmek yerine bu iki unsuru birlikte kimliğinde barındıran çalışanların yaşadığı farklı ayrımcı mekanizmalara odaklanmaktadır. Bu da özellikle göçmen işleri açısından göçmen kadın işgücünün karşılaştığı ayrımcılığı açıklamaya elverişli bir zemin hazırlamakta (Künüroğlu vd., 2021;

Saucedo, 2009:357) ve sınıfsal, ırksal ve cinsel tahakkümün iç içeliğini vurgulamak amacıyla kullanılmaktadır.

2. Küresel Kapitalizmin Ucuz İşgücü Talebi, Uluslararası İşbölümü ve Göçmen İşgücü

20. yüzyılın ikinci yarısından günümüze dünya ekonomilerinde üretim mekânı, üretimi yapan işgücü ve işgücünün çalışma koşulları farklılaşmıştır (Harvey, 2015; Munck, 2002; Munck vd., 2012). Özellikle yerli işgücü arzının yetersiz ya da belli işlerde çalışmaya gönülsüz olduğu Küresel Kuzey’de işgücü maliyetlerini kısarık sermaye birikimini artırmaya yönelik önemli bir ekonomik hamle yapılmış ve üretim Küresel Güney’den işgücü ithali ile gerçekleşir olmuştur. İşgücü göçü, kalkınma temelli bir ekonomik adım olarak başlamışsa da süreç içerisinde toplumsal, siyasal, kültürel farklı alanları etkileyen çok boyutlu küresel bir olguya dönüşmüştür (Toksöz, 2006; Abadan-Unat, 2017). Bu göç türü, temelde işsizlik ve/veya düşük ücretlerin neden olduğu yoksulluğun sonucunda, daha iyi yaşam koşulları için gerçekleştirilirken, gelir düzeyi dışında başkaca itici-çekici sosyoekonomik etmenler de analize dâhil edilmektedir. Ritzer (2011: 425), güney-kuzey göçünün küresel eşitsizliklerin sonuçlarından biri olduğunu belirtir. Sassen (2007: 130-132) ise itici-çekici faktörlerle göçü açıklarken hangi etmenlerin ne zaman itici hale geldiğinin bile bireysel, ailesel, toplumsal mikro ve makro ölçekli başkaca etmenlerle karmaşık bir ilişkisi olduğunu ifade etmektedir. Yazar ayrıca, bu makalede de tartışıldığı üzere, kendi ülkelerinde kabul etmeyebilecekleri koşullar altında, eğitim ve toplumsal statülerinden düşük, istenmeyen işlere niyetli pek çok insana dikkat çeker.

İnsanlar daha iyi koşullarda çalışmak ya da bir çatışma ortamından uzakta güvende olmak için bir yerden bir başka yere göç eder. Göç etme nedenlerindeki farklılık bireyin gidilen yerdeki yasal statüsünü, sahip olacağı hakları ve daha birçok durumu belirler niteliktedir. Bu hareketlilik, hedef ülkenin işgücü piyasasını etkilemekte ve piyasadan etkilenmektedir. Çalışmada göçmen işgücü “bir başka ülkenin işgücü piyasasında iş arayanlar ve istihdam edilenler” biçiminde geniş bir kavram olarak kullanılmaktadır. Düzensiz göçmen, işgücü piyasasına kayıtdışı dâhil olurken, ekonomik göçmen çalışma izni ile ülkede çalışmaya başlamaktadır ya da savaş nedeniyle ülkesini terk eden ve uluslararası koruma haklarından yararlanan bir mülteci de gittiği ülkenin işgücü piyasasına belli sosyal politika araçları ile dâhil olmaktadır. Yukarıda belirtildiği gibi, göç eden kişinin hedef ülkedeki statüsü, işgücü piyasasında nasıl konumlanacağını etkileyen unsurlardan biridir; bu çalışma kapsamında mülteci ya da geçici koruma kapsamındaki bir sığınmacı işgücü piyasasındaki varlığı ile analizden dışlanmamaktadır, istenmeyen işleri yapanların oluşturduğu geniş grup içinde varlık gösterebilirler. Ancak

düzensiz göç nedeniyle işgücü piyasasına kayıtdışı dâhil olan göçmenler, ağırlıklı olarak ele alınmaktadır.

Ribas-Mateos ve Sassen (2022), yukarıda yer verilen klasik göç paradigmasındaki değişimin, neoliberalizmle ortaya çıkan kuralsızlaşma ile ilişkisini hatırlatarak Küresel Kuzey ile Küresel Güney'deki hareketliliği açıklamaktadır. Öncelikle sermaye kuzeyden güneye hareket etmiş; işin sabit bir mekândan yürütülmesine gerek duyulmadığında yeni yatırımlar ve üretim, işgücünün daha korunaksız olduğu bölgelere kaymıştır. Üretim mekânının değişimi, Küresel Kuzey'in hem üretim maliyetlerini hem de göçmen işgücü ihtiyacını azaltmış ancak Küresel Kuzey'e işgücü göçü bitmemiştir. Aksine tarım, madencilik, turizm gibi coğrafi yere sabitlenmiş işlerde, hizmet sektöründe ucuz işgücü ihtiyacı ve *gölge ekonomilerin* varlığı, göçmen işgücüne talebi canlı tutmuş ve kötü koşullarda çalışan güvencesiz grupları genişletmiştir (Standing, 2014: 102; Ribas-Mateos ve Sassen, 2022: 6).

Harvey (2015:61)'in ifadesiyle “sanayisizleşme” nedeniyle örgütlü, yerli emek de kuzeyde güçsüzleştirilmiştir. Mavi yaka işleri yürüten yerli işçinin gücünün kırılmasını sadece daha az iş olması ile açıklamak eksik olacaktır. Bir sektördeki iş, geçmişte örgütlü, güvenceli, görece iyi ücretliyen neoliberal süreç içinde gölge ekonomiye taşınarak daha ağır çalışma koşullarında, kayıtdışı ve düşük ücretli hale gelerek işgücünü zayıflatmaktadır. Aynı zamanda uluslararası işbölümü ile sözü edilen iş, daha ucuza çalışmaya razı göçmenlerce bu sefer kötü koşullarda yapılmaktadır. Böylece ülkelerin işgücü piyasaları, vasma, cinsiyete, sermaye/emek yoğunluğuna, etnisiteye göre farklı biçimlerde tabakalaşmaya uğrar ve istihdam edilenler heterojen grupları oluştururlarken, işçiler arasında farklılaşmış grupların varlığı, örgütlenme ve birlikte hareket etme potansiyelini de zayıflatır (Toksöz, 2006: 80).

3. 20. Yüzyıldan Günümüze İşin Rengi

Çalışmanın bundan önceki kısımlarında hem küresel ekonomilerde uluslararası işbölümü hem de tarihsel olarak işlerin ayırımına yönelik bir tartışma yürütülmüştür. Burada ise öncelikle işgücü piyasasında çeşitlenen işler ve nitelikleri bağlamında yapılan sınıflandırmaya yer verilecektir. Ardından toplumca prestijli görülmeyen, düşük ücretli, düşük vasıf gerektiren, *kirli, tehlikeli ve zahmetli* işlere yönelik, yerli ve yabancı literatürde sınırlı biçimde kullanılan kahverengi yaka işler kavramı bağlamında bir değerlendirme yapılacaktır.

3.1. İşgücü Piyasasının Renkli Yakaları

Sosyal bilimlerin pek çok disiplini meslekler, işgücü, işgücünün nitelikleri, sınıf, çalışanların toplumsal statüsü ya da işlerin ayırımı ile ilgilenmektedir. Bu konular çalışılırken, işin gerektirdiği nitelikler ve işi

yapanların özellikleri çerçevesinde en sık kullanılan kategoriler mavi ve beyaz yaka olmuştur. Mavi yaka daha çok ter dökülen fabrika işlerini, beyaz yaka ise çalışanların temiz kaldığı büro işlerini betimlemektedir. Yine sınıf analizlerinde işçi ile memur, sendikal mücadeleyi yürüten ya da bu mücadelede zayıf olanlar biçiminde kullanımlardan da söz edilmektedir. Çok yaygın kullanılsa bile Southern (2000), mavi yaka-beyaz yaka ayrımının kesin sınırlara haiz olmadığını iddia eder ve sınıf temelli tartışmalar için bu iki kategoriyi ontolojik bir mesele olarak tartışmaktadır. Ayrıca ABD’de mavi yaka ile saatlik ücret alan, kas gücüne dayalı sanayi işlerinde çalışan ve emek hareketi ile güçlenmiş, örgütlü mücadele ile kazanımlar elde etmiş bir gruba da atıfta bulunmaktadır. Neoliberal politikalarla, emeğin gücünün kırılmaya başladığı 1980lerin öncesinde sanayide iyi yıllarının olduğu söyleyen mavi yakalı ailelerin, fiziksel olarak zahmetli ve sıklıkla tehlikeli olan bu işlerde çocuklarının çalışmalarını istemedikleri rapor edilmiştir (Clemens-Bruder, 2007:81).

Beyaz yaka ise özellikle 20. yüzyılda hızla büyümüş bir çalışan kitlesini ve orta sınıfı ifade etmektedir. Homojen bir işgücü grubunu temsil etmemekle birlikte temelde zihinsel uğraşların ağırlıklı olduğu büro işlerini anlatan kavram, geçen yüzyılda standart istihdam olarak kabul gören güvenceli işlerle de özdeştir. Buradaki tüm işlerin prestijli olduğunu, yüksek ücretli ve yüksek düzeyde vasıf gerektirdiğini söylemek mümkün değildir ancak mavi yaka işlere göre tercih edildiği de bilinmektedir (Clemens-Bruder, 2007; Somuncu, 2020). Mavi-beyaz yaka ayrımında bile kimi zaman muğlaklıklar varken 20. yüzyılın son çeyreğinden günümüze hizmet sektörünün genişlemesi, bilişim teknolojilerinin yaygınlaşması, dijitalleşme, çevre sorunları, farklı iş alanlarında çalışanları sınıflandırmak için yeni yaka renklerinin literatürde kullanılmaya başlandığı görülmektedir.

Eriş vd. (2020), çalışma yaşamındaki yeni gelişmelere koşut literatürde kullanılan yeni yaka renklerine dair bibliyometrik bir analizle; iki klasik renge altın, gri, pembe ve yeşil yakayı eklemiştir. Buna göre, İkinci Dünya Savaşı sonrası özellikle büro çalışanı kadın sayısındaki artış dikkat çekmiş ve kadınların yoğunlukla çalıştığı, ücret, güç ve prestij açısından düşük konumlu işler için *pembe yaka* ifadesi kullanılmaya başlamıştır (Hunt, 1993). Gazeteci Louise K. Howe’un 1977’de kaleme aldığı *Pembe Yakalı İşçiler*, kadın işleri olarak görülen uğraşlara odaklanan bir çalışma olmuş ve ücretsiz çalışan ev kadınlarını da pembe yakanın içinde konumlandırmıştır (aktaran Cook, 1979). Öte yandan Freeman (2000: 1-5), esnek çalışmanın yaygınlaşması ve *emeğin feminizasyonu* sonucunda pembe yakanın, beyaz yaka hizmet işinin hem yeniden yapılandırılmasını hem de ucuzlamasını temsil ettiğini iddia etmektedir.

Eriş vd. (2020: 264), çoğunlukla eğitim, sağlık, mühendislik gibi hizmet sektörü içinde çalışan yüksek nitelikli “bilgi işçileri” için *altın yaka*

kavramının kullanıldığını belirtmiştir. Kelley (1985), örgütte daha bağımsız çalışan, yıldızlaşan çalışanların yaratıcı düşünme, inovasyon, problem çözebilme becerilerine vurgu yaparak, bu grubu geleneksel beyaz yakadan ayırmaktadır. Mavi ve beyaz yakalının bedensel/zihinsel becerilerini bir arada barındıran çok yönlü bir işgücü grubunu ifade ettiği gibi (Keser, 2005: 372), günümüzde yalnızca bilişim sektöründeki yüksek nitelikli işgücünü temsil eder şekilde kullanıldığı da görülmektedir (Yılmaz Şener, 2016).

Hem işin, işçilerin çok boyutlu nitelikleri hem de konuyu ele alan araştırmacıların perspektifleri nedeniyle renk temelli bir ayırımın sınırlarının kimi zaman muğlaklaştığı anlaşılmaktadır. Örneğin *gri yaka* kavramı, mavi ve beyaz yakalı işgücünün özelliklerini tümüyle dışlamayan, şef, ustabaşı, vardiya amiri vb. ara kademe çalışanlar için kullanıldığı gibi ileri yaşta ya da emeklilik sonrası çalışanları da işaret etmektedir (Eriş vd., 2020). Bir diğer yaka rengi, *yeşil yaka*, sürdürülebilir çevreci işler bağlamında literatürde kullanılmaya başlamıştır. Günümüz ve olası gelecekteki çevre sorunlarını azaltmak, önlemek ve enerji kaynaklarının daha sürdürülebilir kullanımını destekleyen işler için kullanılan yeşil işler (Başol, 2015), yüksek eğitilmiş mühendisler, tasarımcılar, ekoloji temelli uzmanlığa sahip profesyonellerce yürütülmektedir.²

3.2. Kötü ve İstenmeyen İşler: Kahverengi Yaka

Yeşil yakanın karşısında, birden fazla anlamı barındıran kahverengi yaka kavramı yer almaktadır. Başol (2015:1) yaka sözcüğünü kullanmadan kahverengi işleri, “hammaddeyi etkin kullanmayan, enerji etkinliğini hedef olarak belirlemeyen, fosil yakıtlar gibi sürdürülemez kaynaklara bağlı üretime devam eden ve insan onuruna yakışır iş standartlarını sağlamayan işler” olarak tanımlamaktadır. Çevreyi kirleten işler anlamı dışında ABD ve Fransa kaynaklı çalışmalarda kahverengi yaka, göçmenlerce yürütülen, düşük ücretli, ağır çalışma koşulları olan, düşük vasıf gerektiren kötü işleri işaret etmektedir (Alexander, 2013; Catanzarite, 2000; 2002; 2004; Saucedo, 2004; 2009; Tesfai, 2020; Waterman vd., 2017). Bir yandan işgücü piyasasının etnisite temelli ayrışmasına, belli işlerde göçmen işgücünün yoğunlaşmasına ve işçilerin koyu/esmer tenine gönderme yaparken diğer taraftan renk, işlerin kirliliği için kullanılmaktadır. Böylece kahverengi yaka, hem işin niteliğine hem de işi yapanın etnik kimliğine atıfta bulunmaktadır. Türkçe literatürde, kahverengi yaka terimine rastlanmamakta, çevreyi kirleten, insan onuruna yakışmayan işler bağlamında “kahverengi işler” kullanımı bulunmaktadır (Başol, 2015). Bununla birlikte Alpman (2016), Türkiye işgücü piyasasında

² Yine bu renkler dışında mobil bilgi teknolojileri ile uzaktan, esnek çalışanlar için *dijital yaka* (Baliç vd., 2020), -benzer şekilde- evden çalışanlar için *açık yaka* (Kırpık, 2020), çalışma yaşamındaki trans bireyler için *mor yaka* (David, 2015), sağlık sektöründe hekim dışında kalan sağlık personeli için *gümüş yaka* (Bozbuğa ve Yılmaz Alarcın, 2022) ile işçinin kimliği, işgücünün niteliği ve/veya işin gerekleri kategorileştirilmektedir.

tabakalaşmayı açıklarken Kürt işçiler için “esmer yakalılar” ifadesini kullanmıştır. Kavram doğrudan ten rengine gönderme yapsa da çalışma, yukarıdaki diğer çalışmalarla benzer şekilde kayıtdışı istihdam ve güvencesizleşme bağlamında kimlik meselesini ele almaktadır.

Düşük vasıflı ve düşük ücretli işlerde çalışan yeni göçmenlerin istihdam alanlarını *kahverengi yaka işler* biçiminde kavramsallaştıran Catanzarite (2000), Los Angeles’ta Latin kadın göçmenlerin çocuk bakımı, ev temizliği, hizmetçilik, gıda paketleme, tarım ve tekstil işçiliği, pres ve dikiş gibi farklı türden makine operatörlüğü, terziilik, dansçılık gibi işlerde yoğunlaşırken, Latin erkek göçmenlerin, fabrika üretim alanlarında yer temizleyen, teçhizatı taşıyan yardımcı eleman, bahçıvan, tarım ve fidanlık işçisi, mekanik tamircisi, araba ve ekipman temizleyicisi, otopark görevlisi, komi, ayakkabı tamircisi, çatı, yalıtım gibi inşaatın farklı alanlarında işçi olarak çalıştıklarını örneklendirmiştir. İşler hem çeşitlilik göstermekte hem de farklı derecede vasıf gerektirmektedir. Bir başka deyişle, göçmen işleri dediğimizde heterojen bir yapı ile karşılaşılmaktadır. Örneğin ülkeye ve işgücü piyasasına yeni gelen Latinler, yerleşik Latinlerle karşılaştırıldıklarında daha düşük ücretli, daha vasıfsız işlerde kümelenmektedir. Catanzarite (2002) ayrıca, zamanla benzeri işleri yapan beyazların da ücret düzeylerinin düştüğünü belirtmektedir.

İşgücü piyasalarında yerli ile göçmen işgücü arasındaki rekabet, ücret seviyelerini düşürücü etkiye sahiptir. Bunun temel sebeplerinden biri işgücü piyasasına kısıtlı erişim olanakları nedeniyle özellikle düzensiz göçmenlerin daha yüksek ücret düzeyleri için pazarlık gücünün sınırlılığı ve/veya mevcut kötü çalışma koşullarına karşı koyabilmesinin zorluğudur. Göçmen işçinin mecburiyet hali (Özbey, 2017), tahakkümü peşinden getirmekte ve işçinin direnme gücünü baskılamaktadır. Harrison (2014), tarım ve gıda işleri üzerinden neoliberalizmin işi ve işçiyi değiştirme biçimlerini değerlendirdiği çalışmasında, vasıfsız süt sağma işinin Latin göçmenlerce yürütülen bir kahverengi yaka işe dönüşme sürecini açıklamaktadır. Yazara göre sınırdışı edilme korkusu, düzensiz göçmenleri çiftlikte daha iyi işlere terfi olanağı bulmadan, uzun saatler düşük ücretlerle çalışmaya razı eden yeni bir denetim rejimi oluşturmaktadır. Böylece işveren hem yerli işgücünü bastırmakta hem de sıkı çalıştığı ve itaatkâr olduğu için üretime göçmen işgücü ile devam etmektedir (Saucedo, 2009). Sıkı çalışma, göçmenin meziyetlerinden biri olarak değerlendirilse de aslında göçmenler için işgücü piyasasındaki rekabetin yarattığı bir zorunluluktur.

Catanzarite (2000)’in kavramlaştırdığı kahverengi yaka işlerin, 2. Dünya Savaşı sonrasında Küresel Kuzey’de mavi yakalı işler kategorisi ile benzer işleri barındırdığı söylenebilir. O halde işi mavi ya da kahverengi yapan temel farklılık nedir? İş yerli yerine göçmenin yapması, işin rengini de değiştirir mi? Saucedo (2009: 349-351), mavi-kahverengi yaka ayrımını, aynı işin yalnızca yürütücülerin etnik özellikleriyle değil, işin niteliğinde bir

dönüşümü, örgütsüzlüğü de dâhil ederek analiz etmektedir. ABD’de inşaat işlerinin geleneksel “mavi yaka” tanımlamasından kahverengi yakaya geçişini açıklarken, beyaz, sendikalı, güvenceli ve vatandaşlarca yürütülen bir işin sendikasız, Latin kökenli göçmen işgücünün istihdam edildiği bir dönüşümü açıklar. Benzer şekilde Kalleberg (2011), düşük vasıf gerektirse bile ücret seviyesinin düşük olmadığı, örgütlü, güvenceli mavi yaka işlerin 1970lerden 2000lere ABD’de değiştiğini, iyi işlerin kötüleştiğini, güvencesizleştiğini ortaya koymaktadır. İşin kahverengine dönmesi, doğrudan işi yapanın etnik kökeni ile değil, küresel işbölümü içinde neoliberal piyasaların esnek ve ucuz işgücü talebinin tezahürü olarak değerlendirilebilir.

1970lerden günümüze neoliberal ucuz işgücü rejimi, kuralsızlaşma ve esnekleşmeyle birlikte aynı işin güvencesiz hale gelmesiyle sonuçlanmaktadır. Böylece *kirli, tehlikeli, zahmetli* mavi yakalı işler, örgütlü olduğu için elde ettiği kazanımları yitirerek kahverengi yakalı işlere dönüşmüştür. 1970ler aynı zamanda göçmen işgücü için ülkeler arası sözleşmelerin sonlandırıldığı, göçün düzensizleşmesiyle sonuçlanan katı göç politikaların uygulanmaya başladığı döneme denk düşmektedir. Neoliberal kuralsızlaşma ve göçün düzensizleşmesi, birbirinden bağımsız değildir ve hem işgücünün çalışma hakları sınırlanmış hem de göçmen işgücü kayıtdışı, gölge ekonomilere çekilmiştir. Dolayısıyla ortak özellikleri, düşük ücret, düşük vasıf, kötü çalışma koşulları ve hak ihlalleri olan kötü işler, sermayenin daha ucuz işgücü talebi ile göçmen işgücü eliyle yürütülür olmuştur.

Göçmen işgücünün kötü işlerde yoğunlaşmasının nedeni, daha iyi işler için gerekli vasa sahip olmaması değildir. Örneğin eski sömürgeleri ile Fransa arasındaki göç sisteminde, diplomaların tanınmasındaki zorlu prosedür vasıflı işgücünün istihdam edilebilirliğini azaltmaktadır (Tesfai, 2020: 2725). Kaynak ülkedeki vasıf, hedef ülkede dil farklılığı, diploma tanınırlığı gibi faktörler nedeniyle işlevsiz kalmakta ve göçmen daha kötü işlerde çalışmaktadır. Yine sömürgecilik döneminden kalma ten rengine dayalı ayrımcılığa “görünür azınlık gruplar”ın daha çok maruz kaldığına ve işgücü piyasasında iyi işlerde istihdam olanaklarını sınırladığına ilişkin çalışmalar mevcuttur. Hersch (2008), ABD’de açık tenli göçmenlerin koyu ten rengine sahip olanlardan yüzde 17 daha yüksek ücretler aldıkları sonucuna ulaşmıştır. Yazar, ABD Yeni Göçmen Anketi verilerinden yola çıkılarak eğitim, dil yeterliliği, kaynak ülkedeki meslek, etnisite gibi faktörleri kontrol ederek koyu ten renginin işçiyi işgücü piyasasında dezavantajlı kıldığını açıklar. Burada sıralanan dinamikler, göçmen işgücünün hedef ülke işgücü piyasasındaki konumunun küresel üretim ilişkileri ve toplumsal eşitsizliklerle şekillendiğine işaret etmektedir.

Kahverengi yakalılar, bir yandan istenmeyen işlerin talipleri olarak çalışırlar bir yandan da ülkede kalış süreleri uzadıkça toplumsal hayatın farklı alanlarında yerlilerle gerilimli bir ilişkiyi sürdürürler. Özellikle ikincil sektör işlerini yürüten yoksul gruplar arasındaki rekabet, göçmen karşıtı söylemde

artış, sosyal dışlanma ve ayrımcılık potansiyeli taşır (Dedeoğlu, 2018; 2011; Tümtaş, 2020). Standing (2014: 192-194), “küresel kapitalizmin hafif piyadeleri” olan göçmenlerin, kamusal söylemde “kirli, tehlikeli, lanetli” ve tehdit unsuru olarak değerlendirildiğini belirtmektedir. Kötü işler ve onları icra edenlere yönelik nitelermelerin örtüştüğü gölge ekonomilerde güvencesiz ve istismara açık işgücünün nasıl korunacağı meselesi ise kimi zaman toplumsal gerilimlerle gölgede kalmaktadır. Avrupa’da temel gelir tartışmalarında bu hizmetin göçü artırabileceği düşüncesi, temel gelir aleyhine görüşlerin bir parçası olmaktadır. Göçmenlerin temel gelirden yararlanabilmesi oturum izni almış olmaları ya da bu izni alabilecek koşulları sağlayabilmeye ilişkinleştirildiğinde Standing (2020:126) düzenli göçü işaret etmektedir. Nitelsiz işgücü göçüne yönelik katı göç politikaları düşünüldüğünde kahverengi yakalılar için düzenli göç süreçlerinin işletilebilmesi, göçmenlerin hem ülkede kamu hizmetlerine erişimini hem de işgücü piyasasındaki konumlarını olumlu etkileyebilir. Ancak küresel ucuz işgücü rejimi, işin güvencesizliği ile göçün düzensizliğine bağımlıyken ülkelerin göç politikalarının hak temelli, bütünlüklü bir sosyal politika perspektifinden uzak olduğu görülmektedir. Özetle, mavi işlerin renginin değişmesi yeni işgücünün ten rengi ile değil, neoliberal kuralsızlaşma ve ucuz işgücü rejimiyle kötüleşen işler bağlamında değerlendirildiğinde daha anlamlı olmaktadır.

Sonuç

Bir yanda üretimde yapay zekânın kullanımı, dijitalleşme, robotlu üretim tartışmaları yapılırken (Acemoğlu, 2022; Koray, 2023) işgücü piyasasında emek yoğun üretim, zorlu çalışma koşulları altında devam etmektedir. Sermaye birikimi açısından insanlı üretim, robotlu üretimden daha düşük maliyet çıkarıyorsa ve ucuz işgücü ihtiyacı devam ediyorsa zorlu koşullarda, düşük ücret seviyelerinde çalışma sürecektir. Böylece kötü işler ve bunları icra eden gruplar zamanla farklılık gösterse de, istenmeyen işler tümüyle sonlanmayabilir. Bu işler her koşulda yapılacaksa, çözüm bütüncül bir sosyal politika anlayışı ile işlerin yapılış biçimini iyileştirmek olmalıdır. Göçmen işlerinin nasıl icra edildiğine dair ayrıntılı etnografik incelemeler, ihtiyaçların tespiti ve sorunların çözümüne yönelik sosyal politika araçlarının etkinliği açısından önem kazanmaktadır. Elbette devletlerin göç ve ekonomi yaklaşımı, göçmenlere yönelik düzenlemelerin niteliğini ve sosyal politika araçlarını belirleyecektir. Ancak toplumsal eşitsizliklerin azaltulması ve kahverengi yakalı göçmen işgücünün piyasadaki kırılğan konumunun iyileştirilmesi bir hedefse, göçün ve gölge ekonomilerin düzenlenmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Küresel kapitalizmle göçmen işgücü gibi yerli işgücü de güvencesizlikten payını almaktadır. Birbirleri ile girdikleri rekabet, ortak soruna ortak mücadele alanlarını sınırlayarak, karşı karşıya gelmeleriyle sonuçlanmaktadır. Böylece, toplumsal gerilimler işgücü piyasasının düşük

ücret, ağır çalışma koşulları, uzun çalışma saatleri, hak ihlalleri, güvencesizleşme gibi asıl sorunlarını gölgede bırakmaktadır.

Kaynakça

- Abadan-Unat, Nermin (2017), *Bitmeyen Göç, Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa* (3. Baskı), (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).
- Acemoğlu, Daron (2022), *Yapay Zekâyı Yeniden Tasarlamak, Otomasyon Çağında İş, Demokrasi ve Adalet*, (Çev. Hasan Dölkeleş), (Ankara: Efil Yayınevi).
- Alpman, Polat S. (2016), *Esmer Yakalılar, Kent-Sınıf-Kimlik ve Kürt Emeği*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Alexander, Charlotte S. (2013), "Anticipatory Retaliation, Threats, and the Silencing of the Brown Collar Workforce", *American Business Law Journal*, 50 (4), s. 779-834.
- Applebaum, Herbert (Ed.) (1984), *Work in Non-Market and Transitional Societies*, (Albany: State University of New York Press).
- Baliç, Büşra, Nilay Gemlik ve Ali Arslanoğlu (2020), "Dijital Yakalı Sağlık Çalışanlarının İş Yaşamından Beklentileri Üzerine Nitel Bir Araştırma", *Sağlık Akademisyenleri Dergisi*, 7 (3), s. 209-216.
- Başol, Oğuz (2015), *Yeşil ve Kahverengi İşlerin İş Doymumu Açısından Karşılaştırılması Üzerine Bir Alan Araştırması*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), (Bursa: Uludağ Üniversitesi).
- Beton-Kalmaz Demet ve Fatma Güven-Lisaniler (2019), "Occupational Segregation and Labour Force Participation of Women: Case of North Cyprus", *Akademik İncelemeler Dergisi*, 14 (1), s. 1-26.
- Bozbuğa, Nilgün ve Eda Yılmaz-Alarçin (2022), "Sağlık Alanında Gümüş Yakalılar", *Sağlık Bilimlerinde İleri Araştırmalar Dergisi*, 5 (1), s. 71-77.
- Budd, John W. (2016), *Çalışma Düşüncesi*, (Çev. Fuat Man), (İstanbul: Ayrıntı Yayınları).
- Catanzarite, Lisa (2002), "Dynamics of Segregation and Earnings in Brown-collar Occupations", *Work and Occupations*, 29 (3), s. 300-345.
- Catanzarite, Lisa (2000), "Brown-Collar Jobs: Occupational Segregation and Earnings of Recent-Immigrant Hispanics", *Sociological Perspectives*, 43, s. 45-75.
- Clemen-Bruder, Susan (2007), "Blue Collar", Robert Weir (Ed.), *Class in America*, (Westport: Greenwood Press): 81-82.
- Cook, Alice (1979), "Pink Collar Workers: Inside the World of Women's Work by Louise Kapp Howe" (Book Review), *Industrial and Labor Relations Review*, 32 (2), s. 274.

- David, Emmanuel (2015), "Purple-Collar Labor: Transgender Workers and Queer Value at Global Call Centers in the Philippines", *Gender & Society*, 29 (2), s. 169-194.
- Davis, Kingsley ve Wilbert. E. Moore (1945), "Some Principles of Stratification", *American Sociological Review*, 10 (2), s. 242-249.
- Dedeoğlu, Saniye (2018), "Tarımsal Üretimde Göçmen İşçiler: Yoksulluk Nöbetinden Yoksulların Rekabetine", *Çalışma ve Toplum*, 56 (1), s. 37-68.
- Dedeoğlu, Saniye ve Çisel Ekiz Gökmen (2011), *Göç ve Sosyal Dışlanma*, (Ankara: Efil Yayınevi).
- Durkheim, Emile (2006), *Toplumsal İşbölümü* (Çev. Özer Ozankaya), (İstanbul: Cem Yayınevi).
- Erdem-Karahanoğlu, Gülbin ve Handan Kumaş (2022), "Türkiye'de İyi ve Kötü İşler: Genç Çalışanlar Üzerinden Bir Analiz", *Sosyoekonomi*, 30 (51), s. 427-447.
- Field, John (2003), *Social Capital*, (New York: Routledge).
- Freeman, Carla (2000), *High Tech and High Heels in the Global Economy: Women, Work, and Pink-collar Identities in the Caribbean*, (Durham: Duke University Press).
- Harrison, Jill Lindsey (2014), "Situating Neoliberalization: Unpacking the Construction of Racially Segregated Workplaces", Steven A. Wolf ve Alessandro Bonanno (Ed.), *The Neoliberal Regime in the Agri-Food Sector*, (New York: Routledge): 103-123.
- Harvey, David (2007), *A Brief History of Neoliberalism*, (USA: Oxford University Press).
- Hersch, Joni (2008), "Profiling the New Immigrant Worker: The Effects of Skin Color and Height", *Journal of Labor Economics*, 26 (2), s. 345-386.
- Hunt, Gerald (1993), "Sex Differences in a Pink-collar Occupation", *Relations Industrielles*, 48 (3), s. 441-460.
- Kalleberg, Arne L. (2011), *Good Jobs, Bad Jobs: The Rise of Polarized and Precarious Employment Systems in the United States, 1970s-2000s*, (New York: Russell Sage Foundation).
- Kelley, Robert E. (1985), *The Gold Collar Worker: Harnessing the Brainpower of the New Workforce*, (Reading: Addison-Wesley).
- Kelly, Erin L. ve Phillys Moen (2020), *Overload: How Good Jobs Went Bad and What We Can Do About It*, (Princeton: Princeton University Press).
- Keser, Aşkın (2005), "Çalışmanın Değişen Anlamı ve Çalışmaya İlişkin Yeni Trendler", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 49, s. 361-377.

- Kırpık, Gülşen (2020), "COVID-19 Pandemisinin İnsan Kaynakları Üzerindeki Etkisinin Akademi, Medya ve İş Dünyası Perspektifinden İncelenmesi", *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9 (4), s. 2393-2406.
- Koray, Meryem (2023), *Aptal İnsanlar, Zeki Makineler- İnsan, İnsanlık, Teknoloji*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Künüroğlu, Filiz, Berfin Acar ve Umut Berk Dönmez (2021), "Kesişimsel Ayrımcılık: Tanım, Kapsam ve Kesişimsellik Perspektifinden Göç Araştırmaları", *Nesne Dergisi*, 9 (22), s. 1013-1026.
- Munck, Ronaldo, Carl Ulrik Shierup ve Raul Delgado Wise (2012), *Migration, Work and Citizenship in the New Global Order*, (New York: Routledge).
- Munck, Ronaldo (2002), *Globalisation and Labour: the New Great Transformation*, (New York: Zed Books).
- Özbeý, Kerem (2017), "Uluslararası Göçte Etnisite ve Toplumsal Cinsiyete Dayalı İşbölümü: Hopa Örneği", *Journal of International Social Research*, 10 (49), s. 334-347.
- Piketty, Thomas (2022), *Eşitsizlikler Ekonomisi*, (Çev. Cihan Özpinar), (İstanbul: Epsilon Yayınevi).
- Piore, M. Joseph (1979), *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Piore, M. Joseph (1968), "On-the-Job Training and Adjustment to Technological Change", *Journal of Human Resources*, 3 (4), s. 435-449.
- Press, Eyal (2023), *Pis İşler: ABD'de Hayati İşler ve Eşitsizliğin Gizli Bedeli*, (Çev. Deniz Keskin), (İstanbul: Metis Yayınları).
- Ribas-Mateos, Natalia ve Saskia Sassen (2022), "Introduction to The Elgar Companion to Gender and Global Migration", Ribas-Mateos, Natalia ve Saskia Sassen (Ed.), *The Elgar Companion to Gender and Global Migration*, (UK: The Elgar Companion to Gender and Global Migration): 1-22.
- Ritzer, Geroge (2011), *Küresel Dünya*, (Çev. Melih Pekdemir), (İstanbul: Ayrıntı Yayınları).
- Ritzer, George ve Jeffrey Stepnisky (2014), *Sociological Theory*, (New York: McGraw-Hill).
- Sassen, Saskia (2007), *A Sociology of Globalization*, (New York: W.W. Norton & Company).
- Saucedo, Leticia M. (2004), "The Browning of the American Workplace: Protecting Workers in Increasingly Latino-ized Occupations", *Notre Dame Law Review*, 80 (1), s. 379-408.
- Saucedo, Leticia. M. (2009), "The Three Theories of Discrimination in the Brown Collar Workplace", *University of Chicago Legal Forum*, 1, s. 345-379.

- Siltanen, Janet, Jennifer Jarman ve Robert Martin Blackburn (1995), *Gender Inequality in the Labour Market: Occupational Concentration and Segregation*, (Geneva: International Labour Organization).
- Sohn-Rether, Alfred (2011), *Zihin Emeği, Kol Emeği, Epistemoloji Eleştirisi*, (Çev. Ayşe Deniz Temiz), (İstanbul: Metis Yayınları).
- Somuncu, Ayşe (2020), "Türkiye’de Mesleki Eğitim ve İstihdam-Hayaller Beyaz Olsa da Gerçekler Mavi Yaka", *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 24(1), s. 177-194.
- Southern, Jacquelyn (2000), “Blue Collar, White Collar: Deconstructing Classification”, Gibson-Graham, Julie Katherine, Stephen A. Resnick ve Richard D. Wolff (Ed.), *Class and its Others*, (Minneapolis: University of Minnesota Press): 191-224.
- Standing, Guy (2014), *Prekarya, Yeni Tehlikeli Sınıf*, (Çev. Ergin Bulut), (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Şenel, Alaeddin (1995), *İlkel Topluluktan Uygar Topluma Geçiş Aşamasında Ekonomik Toplumsal Düşünsel Yapıların Etkileşimi*, (Ankara: Bilim ve Sanat Kitabevi Yayınları).
- Tesfai, Rebecca (2020), "Immigrants’ Occupational Segregation in France: “Brown-collar” Jobs or a Sub-Saharan African Disadvantage?", *Ethnic and Racial Studies*, 43 (15), s. 2724-2745.
- Toksöz, Gülay (2006), *Uluslararası Emek Göçü*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).
- Tümtaş, Mim Sertaç (2020), *Nöbetleşe Dışlanma: Göç ve Sosyal Dışlanma Döngüsü*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Urhan, Betül ve Nilay Etiler (2011), “Sağlık Sektöründe Kadın Emeğinin Toplumsal Cinsiyet Açısından Analizi”, *Çalışma ve Toplum*, 2 (29), s. 191-216.
- Waterman, Genevieve, Zachary D. Gassoumis, Kathleen H. Wilber ve Fernando Torres-Gil (2017), “Occupational Mobility among Brown-collar Occupations and the Implications for Aging-related Issues”, *Innovation in Aging*, 1(1), s. 1371-1372.
- https://academic.oup.com/innovateage/article-abstract/1/suppl_1/1371/3902304
(17.04.2023)
- Yılmaz Şener, Meltem (2016), "Kadınlar Altın Yaka Takabilir Mi? Türkiye’de Eğitimli Kadınlar İçin İş Hayatı", *İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Dergisi*, 36 (1), s. 13-40.

Extended Abstract

Throughout history, certain occupations have been regarded as more valuable than others. In slave societies, for instance, it was commonly believed that the labour that demanded physical strength was not for free or noble people (Budd, 2016). Even in modern capitalist economies, some jobs are *dirty, dangerous, and difficult* (3D), and members of society are not willing to do these *bad jobs*. Nevertheless, some of the undesirable jobs are essential and indispensable, as can be observed in the COVID-19 pandemic. Piore (1968) used the dual labour market theory to explain who does the jobs in the labour market and which motives there are behind their performance. According to this theory, there are capital-intensive, secure, high-skilled, high-wage jobs in the primary sector of the economy, and labour-intensive, low-skilled, low-wage jobs in the secondary sector. Jobs in the secondary sector are not considered prestigious in the society and they are less preferred due to the poor working conditions. Nevertheless, groups that cannot find employment opportunities in better jobs aspire to have these jobs. These include newcomers from rural to urban areas, women, young people lacking work experience, elderly individuals who are in need of working, minorities and immigrants. Irregular migrants in global neoliberal economies are the primary workforce engaged in low-skilled, low wage, and often dangerous work. In the academic literature, the concept of “brown-collar jobs” is used to describe low-wage, precarious work performed by immigrants (Alexander, 2013; Catanzarite, 2000; 2002; 2004; Saucedo, 2004; 2009; Tesfai, 2020; Waterman et al., 2017). The study examines the concept of brown-collar jobs within the context of migrant labour and explores the transformation of many blue-collar jobs into brown-collar jobs in today’s globalized economy. In other words, it evaluates the factors contributing to this shift in jobs’ colour, primarily in terms of precarity.

The objective of this study is to clarify why the irregular migrant labour force is employed in *bad jobs* and to initiate a discourse on the suitability of the term “brown-collar jobs” in the context of Turkish academic literature. The initial section of the article examines the differentiation and hierarchy of occupations within the context of social stratification. The following section evaluates the place of the migrant labour force in the international division of labour, before discussing the concept of “brown-collar jobs”. From the 1970s to the present, the neoliberal labour regime has been transforming the characteristics of jobs. While jobs in an industry were previously organized, secure, and relatively well-paid, they are now becoming informal and low-paid, with poor working conditions in the shadow economy. In other words, blue-collar jobs, which are safe despite being *dirty, dangerous, and difficult*, are losing the gains they have achieved because they are organized and transformed into brown-collar jobs.

The 1970s also coincided with the period when the international contracts for migrant labour were terminated and strict immigration policies began to be

implemented. It can be argued that neoliberal deregulation and irregular migration are not independent of each other. As a result of this, not only have the workers' rights been limited, but also the immigrant labour force has shifted to shadow economies. For immigrants, irregularity increases the discrimination and abuse they are subjected to both in working life and in non-working life. Consequently, the migrant workforce is employed in a range of poorly paid, low-skilled, and insecure jobs, which are demanded by capital to reduce the labour costs. The concentration of the migrant labour force in these *bad jobs* cannot be attributed to the lack of qualifications for better-paid and more secure employment. The qualifications of the immigrants become dysfunctional due to factors such as language differences in the target country, diploma recognition, and discrimination based on skin colour dating back to the colonial period. Therefore, immigrants are pushed into brown-collar jobs. The dynamics listed here indicate that the position of the migrant labour force in the target country's labour market is shaped by global production relations and social inequalities. In other words, it is not only ethnic characteristics and skin colour that make the migrant labour force brown-collar, but also the deteriorating conditions of jobs.

The competition between domestic and immigrant workers in the secondary sector has the potential to lead to an increase in anti-immigrant rhetoric, social exclusion, and discrimination. The issue of how to protect this precarious and vulnerable group is sometimes overshadowed by social tensions. Regular migration processes brown-collar workers can positively affect both the access of immigrants to public services and their position in the labour market (Standing, 2020). However, while the global cheap labour regime is dependent on the insecurity of work and the irregularity of migration, it is evident that the migration policies of countries are far from a rights-based, integrated social policy perspective.

It can be argued that as long as the cost of human production exceeds that of robotic production in terms of capital accumulation, there will be a continuing demand for labour in poor working conditions. If these brown-collar jobs performed by immigrants are to continue under any circumstances, the solution should be to improve the working conditions with a comprehensive understanding of social policy. Detailed ethnographic studies on brown-collar jobs can help identify the needs and develop the social policy tools. If the objective is to enhance the precarious position of immigrant workers in the labour market, it is imperative to regulate immigration and shadow economies. Ultimately, in global capitalism, the domestic labour force, like the immigrant labour force, is also subject to precarity. The competition between them limits the opportunities to collective challenges and causes the main problems such as low wages, poor working conditions, long working hours, violations of rights and insecurity to be overshadowed.

TÜRKİYE'DE NEOLİBERAL BELEDİYECİLİK: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ ÜZERİNE ANALİTİK BÜTÇE SINIFLANDIRMASI TEMELİNDE ÇÖZÜMLEME

Cem AKIN*
Esra DOĞAN**

Öz

20. yüzyılın son döneminde neoliberal iktisat politikaları; farklı ölçekte ve alanda sermaye birikim sürecine yönelik kamu kesiminde idari-mali yapıda dönüşümü getirmiştir. Çalışmada, Türkiye'de büyükşehir yönetim sisteminin; neoliberalizm ve küreselleşme ile başlayan süreçte 2000'li yıllarda yerel düzeydeki idari-mali yeniden yapılanma açısından değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda, Türkiye'de 2014-2019 dönemi için 30 büyükşehir belediyesinin gider bütçeleri; ekonomik ve fonksiyonel kodlama bazında istatistiki olarak karşılaştırmalı incelenmiştir. Bu karşılaştırmaya imkan vermesi açısından, çok kriterli karar verme yöntemlerinden (MABAC) yararlanılmıştır. İstatistiki inceleme sonucunda, mevcut büyükşehir yönetim sisteminin idari-mali yapısı neoliberal iktisat politikalarını netlikte yansıttığı bulgusuna erişilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Neoliberalizm, Metropolitan Alan Yönetimi, Büyükşehir Belediyesi Gider Bütçeleri, MABAC.

NEOLIBERAL MUNICIPALISM IN TURKEY: ANALYSIS ON THE BASIS OF ANALYTICAL BUDGET CLASSIFICATION ON METROPOLITAN MUNICIPALITIES

Abstract

Neoliberal economic policies in the last period of the 20th century; It has brought about a transformation in the administrative-fiscal structure in the public sector for the capital accumulation process at different scales and areas. In the study, the metropolitan management system in Turkey; In the process that started with neoliberalism and globalization, it was aimed to evaluate it in terms of administrative-fiscal restructuring at the local level in the 2000s. In this direction, the expense budgets of 30 metropolitan municipalities for the period 2014-2019 in Turkey; It was statistically examined comparatively on basis of economic and functional coding. In order to allow this comparison, multi-criteria decision making methods (MABAC) were used. As a result of the statistical analysis, it was found that the administrative-fiscal structure of the current metropolitan administration system clearly reflects neoliberal economic policies.

Keywords: Neoliberalism, Metropolitan Area Management, Metropolitan Municipality Expenditure Budgets, MABAC.

* Dr., Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi İİBF, Maliye Bölümü, jemakn@gmail.com, ORCID: 0000-0002-2247-9409.

** Doç. Dr., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, edogan82@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-9886-4186.

Giriş

Neoliberal küreselleşmenin, gelişmekte olan ülkelerin bölgeleri/kentleri üzerindeki etkisi büyüktür. Günümüzde anakentlerde kamu kesiminin rolü değişmektedir. Çünkü merkezi yönetim ve yerel yönetimler, sermaye odaklı iktisat politikalarına yönelmektedir. Bu süreçte yerel yönetimlerin, ekonomik büyüme modeli çerçevesinde idari-mali yapısı da dönüşmektedir (Şengül, 2003: 195). Bölgesel/kentsel alanlarda, yerelleşme ve yönetim modeli mekânsal biçimin yeniden ölçeklendirilmesi ile öncelik kazanmaktadır. Neoliberalizm ile yerel yönetimler, bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde stratejik toplumsal aktörler olmaktadır. Artık neoliberal iktisat politikaları sonucu bölgeler/kentler, ekonomik yapıdaki dönüşüm ve toplumsal yeniden üretim sürecindeki mekânsal biçim olarak ortaya çıkmaktadır (Theodore, Peck ve Brenner, 2012: 30). Bölgesel/kentsel alanların, iktisadi gelişme stratejisindeki önemi; kamu kesimi ile özel sektör ve sivil toplumu bir araya getiren yönetişimin işleyeceği mekânsal biçim olmasıdır. Böylelikle bölge ölçeğinin ve kent seviyesinin, kamu yönetimi örgütlenmesinde neoliberalizm ile ilişkisi kurulmaktadır (Efe ve Gül, 2022: 4). Bu koşullarda yerel yönetimlerin idari-mali yapısı, sadece ekonomik büyümeye yönelik kullanılmamaktadır. Aynı zamanda toplumsal aktörlere yönelik, sektörel rekabeti teşvik etmek ile korumak için yerelleşme ve yönetim modeli olarak gelişmektedir (Theodore, Peck ve Brenner, 2012: 31). Neoliberal küreselleşme döneminde, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki devri; özel sektör katılımıyla kamusal hizmet sunumunda piyasa odaklı olarak işlemektedir. Bu süreçte, özelleştirilemeyen kamusal hizmetlerinin kullanan öder ilkesi ve fiyatlandırma mekanizmasıyla ticarileştirilmesi yoluna gidilmektedir (Çınar, 2009: 281). Aslında bölge ölçeğinin ve kent seviyesinin, sermaye birikim süreci tarafından şekillenmesinin geçmişi uzundur. Süreç, küreselleşme döneminde ivme kazanmış, yeni iktisadi gelişme stratejisiyle de bölgesel/kentsel alanları derinden etkilemiştir (Yaş ve Usta, 2016: 618). Böylece anakentler, ekonomik büyüme modeli ve kamusal hizmet sunumu için sermaye gruplarının taleplerine duyarlı hale gelmiştir. Sermaye birikimi yetersiz gelişmekte olan ülkelerde bölgeler/kentler, süreçte stratejik mekânsal biçimler haline gelmiştir. Bu doğrultuda büyükşehir belediyeleri, ekonomik büyüme ve küresel rekabet için öne çıkan merkez konumundadır (Gül, Özgür ve Efe: 2017: 116).

1980 sonrası dışa dönük iktisadi gelişme stratejisine geçilmesi sonucu, ulusal sanayi sermayesi ile yerel ticaret sermaye arasında; 1980 sonrasında toplumsal aktörler olarak ittifak ortaya çıkmıştır. Bu ittifakla, sermaye grupları bölgesel/kentsel rantlara yüzünü dönmüş ve idari-mali düzenlemeler sonucu güçlendirilen belediyeler üzerinden yerel düzeyde ekonomik büyüme koalisyonu oluşmuştur (Doğan, 2014: 85). Artık sermaye grupları; neoliberalizm doğrultusunda izlenen serbestleştirme ve özelleştirme ile sektörel rekabet sonucunda bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde hakim

konuma gelmiştir. Özel sektör, yerel yönetimlerin idari-mali yapısında merkezi konumla pay sahibi olmuştur. Süreçte yerelleşme ve yönetim modeli ile önemli toplumsal aktör olarak belediyeler; bütçe, personel ve hizmet sunumu bakımından neoliberal iktisat politikaları çerçevesinde yeniden yapılanmıştır (Doğan, 2014: 85). Bu stratejinin aracı bölgelerde/kentlerde, yetki ve sorumluluk alanının değiştirilmesidir. Böylece 2000’lerde metropoliten alanlarda ölçek ekonomisi arayışlarının da, yerel düzeydeki idari-mali yeniden yapılanmayla bağı bulunmaktadır. Metropoliten alanların sınırlarının genişletilmesi, kentsel büyümeye karşı sadece etkili kamusal hizmet sunumu yoluyla sınır genişletme sorunun ortadan kaldırılması değil; aynı zamanda alan yönetiminde sorumlu yerel yönetimleri daha aktif olarak etkin ve verimli rekabet koşullarına zorlamanın yöntemi olmaktadır (Çınar, 2009: 282).

Türkiye’de, 2000’lerde merkezi yönetim ve yerel yönetimler için idari-mali yeniden yapılanma; neoliberalizm temelli yeni kamu işletmeciliğinden beslenmiştir. Kamu kesiminde, özel sektör tekniklerinin kullanılması ile kamusal hizmet sunumunda piyasa odaklı yönetim yaygınlaşmıştır. Yerel yönetim ise, yerelleşme anlayışıyla bu sürecin içinden doğmuştur. Yerel yönetimde temel sorun, bölgesel/kentsel alanlardaki toplumsal aktörlerin çıkar çatışmalarını uzlaştırmak olmuştur (Güzelsarı, 2019: 43). Ayrıca Türkiye’de kamu kesiminin değişen rolü bağlamında, planlamaya bakışta da dönüşüm yaşanmıştır. Bu dönemde, siyasal kararların ağırlıkta olduğu sektörel planlamaya dayalı kalkınma plancılığından, şirketlerin uzun dönemli rekabet koşullarına rehberlik eden stratejik planlamaya geçilmiştir. 2003 yılında stratejik planlama, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ilk kez kamu kesimine girmiştir. Planlama anlayışındaki değişiklik, geleneksel kamu yönetimi modelinden; yeni kamu işletmeciliği modeline geçiş sürecidir. Temel işlevi şirketlerin uzun dönemli sektörel rekabet koşullarına uyarlanması olan stratejik planlama, 2000’li yıllarda kamu kesiminde idari-mali yeniden yapılanma olarak şekillenmiştir (Güler ve Akgün, 2023: 201-202).

Türkiye’deki metropoliten alanlarda, ölçek ekonomisi tartışmaları sürekli yapılmıştır. Yeni kamu işletmeciliği çerçevesinde etkinlik ve verimlilik ile kaynak tasarrufu eksenini doğrultusunda yerel düzeydeki idari-mali yapı yeniden ölçeklendirilmiştir. Türkiye’de 2000’li yıllarla birlikte, yerel yönetimler için gündemde olan yerelleşme ve yönetim modeli; çıkarılan yeni yasalarla uygulamaya konmuştur. Bu kapsamda yeni yasalar; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi, 5393 sayılı Belediye, 5302 sayılı İl Özel idaresi ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunlarıdır. Bu yasalar çerçevesinde, Türkiye’de yerel düzeydeki kamusal hizmet sunumunda mekansal biçimin yeniden ölçeklendirilmesi yapılmıştır (Çınar, 2009: 283). 2000’li yıllarda, Türkiye’de kamu kesimini etkileyen idari-mali yeniden yapılanma büyükşehir belediyeleri temelinde yapılmıştır. Buradan hareketle,

metropolitan alan yönetiminin neoliberalizm bağlamında incelenmesi; büyükşehir yönetim sisteminin geliştirilmesi için katkı sağlamaktadır. Çalışmada, Türkiye’de idari-mali düzenlemeler sonucunda; büyükşehir belediyelerinin artırılması ve bölgesel/kentsel alanların genişletilmesi ile neoliberal iktisat politikaları arasında ilişki kurulmaktadır. İlişkinin boyutu büyükşehir belediyelerinin gerçekleştirmiş olduğu harcamaların içeriği aracılığıyla ortaya konulmaktadır. Öncelikle neoliberal belediyeçilik ifade edilmekte, ardından bunun anakentler ile bölgesel/kentsel alanlarla ilişkisi üzerinde durulmaktadır. Türkiye’de 6360 sayılı yasa sonrasında büyükşehir belediyeleri giderleri ekonomik ve fonksiyonel kodlama bazında karşılaştırmalı olarak ele alınmaktadır. Böylece karşılaştırma sonucunda, istatistiki bir değerlendirmeyle ampirik bağlama taşınarak ilgili literatüre katkı sağlanmaktadır.

1. Neoliberal Belediyeçilik ve Türkiye’de Metropolitan Alan Yönetimi

Neoliberal iktisat politikaları kompleks mekânsal biçimler üretirken, bölgesel/kentsel alanları yeniden ölçeklendirmektedir. Bu süreçte anakentler, sektörel rekabet koşullarında anahtar mekânsal biçimine dönüşmektedir. Böylece bölgesel/kentsel alanların düzenlenmesi önemli hale gelmektedir (Çınar, 2009: 282). Neoliberal küreselleşme döneminde, büyük kent-bölge mozaïği açıkça ortaya çıkmaktadır.¹ Bu özgün yığılma, 1980’lerden beri şekillenmekte olan dünya düzeninin mekânsal biçimi olarak temel işlev görmektedir. Bölgelerin/kentlerin, içsel-dışsal toplumsal refah ilişkileri ve karmaşık ekonomik büyüme dinamikleri; yeni dönüşümler getirmektedir (Scott, 2004: 26). Küreselleşme; metropolleşmenin hızlanması, yeni mekânsal biçimlerin doğması, bölgesel/kentsel alanların öne çıkması ve yerel yönetimlerin idari-mali yapısının güçlenmesi nedenleriyle kamu kesiminde yeniden yapılanmayı beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda, yerel düzeye yönelik idari-mali düzenlemeler önem kazanmaktadır. Böylece farklı mekânsal biçimlerde, merkezi yönetim ve yerel yönetimler ile başta özel sektör olmak üzere toplumsal aktörler arasında; iş birliği veya çatışmaya dayalı yeni iktidar ilişkileri ve güç dengeleri oluşmaktadır (Savaşkan ve Aksu-Çam: 2019: 149).

Kamu kesiminde idari-mali yapıdaki dönüşümün arkasında, katalizör devlet etiketi ile yönetişim modeli yatmaktadır. 1980 sonrası neoliberalizm ile serbestleştirme, kuralsızlaştırma ve özelleştirme uygulamaları sonucu devletin rolü yeniden tanımlanmıştır. Bu uygulamaların parçası olarak yerel

¹ Günümüzde küreselleşme süreci yerine, neoliberal küreselleşme tercih edilmektedir. Bu tercih, küreselleşme sürecinin kapitalizmin yapısal özelliklerini ve çelişkilerini taşımasına karşın, 1980 yılından itibaren yeniden yapılanma sürecine ve bunun önceliklerden farklı karakteristik özelliklerine işaret etmektedir (Özçelik, 2013: 100).

düzey, 1990’lardan sonra bölge ölçeği ve kent seviyesi ile bağdaştırılmıştır. Ulusal devlet, sermaye hareketlerinin girişini sağlamak için bölgesel/kentsel alanlarda altyapı yatırımlarına yönelmekte ve yerel düzeyi cazip hale getirmek için teşvik sistemleri uygulamaktadır. Kamu kesimi içinde yerel düzeye kamusal hizmet götürme söylemi ile mekânsal biçimler yeniden ölçeklendirilmektedir (Fedai ve Yıldız-Karakoç, 2016: 195). Neoliberal küreselleşme ile anakentler, sanayileşme sürecinden dolayısıyla üretimden kopartılmakta, finansal spekülasyona açık tüketim merkezleri olarak küresel rekabete angaje edilmektedir (Özçelik, 2013: 114). Bu doğrultuda büyük-ölçekli kentleşme öne çıkarak, gelişmekte olan ülkelerin yerel düzeydeki temel karakteristik özelliği olmaktadır. Aynı zamanda anakentler, alan olarak genişlemesini ve ölçek olarak büyümesini de sürdürmektedir (Scott, 2004: 27). Ayrıca metropolleşme, yerleşim örüntülerinin alana yayılmasına ve kır-kent arasında ölçek sürekliliğine yol açmaktadır. Belli coğrafi konumda birbirine yakın ve çok sayıdaki yerel yönetimlerin varlığı, kamusal hizmetler için ortak çözüm yolları bulma gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Böylece, metropoliten alan; kentsel büyüme ve bölgesel gelişmenin yaşandığı bir anakent ile çevresinde ekonomik ve siyasal bütünleşme gösteren kentlerin yer aldığı geniş bir yönetim olarak ortaya çıkmaktadır. Aslında metropolleşme sürecinde, bir yandan çok merkezli seviyede kentsel alana; diğer yandan da büyük karmaşık ölçekte bölgesel alana doğru dönüşüm yaşanmaktadır (Efe ve Gül, 2022: 7-8).

Kamu kesiminin, yerelleşme ile yetki ve sorumluluk alanı daraltılmış; yönetişimle de etkinlik ve verimlilik ölçeği artırılmıştır. Böylece yerel yönetimler, idari-mali yeniden yapılanma ile bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde yeni işlevlerle güçlendirilerek yoluna devam etmiştir (Yaş ve Usta, 2016: 620). Türkiye’de, ölçek genişlemesi ve alan büyümesi ile 2000’lerde yerel yönetimlerde belediyeler baskın hale gelmiştir. Yerel yönetim ise, belediyelerin idari-mali yapısını dönüştürmüştür. Daha sonra büyükşehir belediyelerine yönelik kapsamlı idari-mali düzenlemeler gelmiştir. İl özel idareleri ve belde belediyeleri kapatılarak süreçten olumsuz etkilenmiştir. Yetkisi ve sorumluluğu il mülki sınıra genişleyen büyükşehir belediyelerinin ise, etkili kamusal hizmet sunumu için bölge ölçeği büyütülmüştür. Yerelleşme ve yönetim modeline yönelik idari-mali düzenlemeler; mülki idare kurma ve taşra yönetimini zayıflatma ile yerel yönetimleri öne çıkarma ve mülki idareden vazgeçme şeklinde farklı noktalarda gerçekleşmiştir (Apan, 2016: 2). Yerel yönetimler içinde ilk akla gelen, metropoliten alan yönetimi olarak büyükşehir belediyeleri olmuştur. Türkiye’de yerel yönetimlere yönelik idari-mali yeniden yapılanma 2000’lerde bölgesel/kentsel alanlarda bu temelde işlemiştir.

Bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde ekonomik ve toplumsal olarak kamusal politikanın iki ana işlevi vardır. Ekonomik işlev, yerel düzeyde sermaye birikim sürecinin aracı olarak iktisadi gelişmeyi şekillendirmektir.

Toplumsal işlev ise, bölgesel/kentsel alanlarda nüfusun barınma, kolektif tüketim ve toplumsal ihtiyaçlarının karşılanması, yani toplumsal refahın arttırılmasıyla ilgilidir. 1980 sonrası Türkiye’de yerel yönetimlere hakim olan neoliberal belediyecilik, birinciyi baskınlaştırmakta; ikinciyi ise, mekânsal biçimlerin belli temsil düzeyinde kalması olarak sağlamaktadır. Yani neoliberal belediyecilik; sermaye gruplarının bölgesel/kentsel alanlarda yerleşimine hizmet ederek, inşaat sektörünün spekülâtif taleplerine odaklanıp toplumsal ihtiyaçlara ilişkin giderleri düşürerek ve kolektif tüketimi piyasaya yönelik fiyatlandırarak gelişmektedir (Doğan, 2014: 77). Türkiye’de belediyeler, 2000’lerde sermaye birikim sürecine hizmet ederek, kamusal hizmet sunumundan uzaklaşmakta; buna karşın özel sektöre altyapı sağlayan kimliğe bürünmektedir (Doğan, 2014: 79). Yerel yönetimlerin, bölgesel/kentsel alanlarda hizmet sunumu altyapısı oluşturularak faaliyetleri çeşitlenmekte, sermaye gruplarının mekansal biçime erişimi de kolaylaştırılmaktadır (Yaş ve Usta, 2016: 620).

Metropolitan alanlar, küreselleşme sürecinde yer bulmak için ulusal devletin ötesinde konumlanmaktadır. Bu konumlama ülkelerdeki mekânsal biçimin yeniden ölçeklendirilmesi ile ilişkilidir. Mekânsal biçimin yeniden ölçeklendirilmesi, bölgesel/kentsel alanlarda kamu yönetimi örgütlenmesinin doğrudan ve dolaylı sonucu olmaktadır (Eraydın, 2008: 8-9).² Yerel yönetimler içinde anakentler; nüfus, meta, sermaye ve bilgi akışlarından oluşan hareketliliği yaratan ve bunları merkezileştirerek küresel ile yerel düzeyleri bir araya getiren karmaşık mekânsal biçimlerdir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin, çok katmanlı yönetim boyutu olan karmaşık idari-mali yapısına rağmen; bölgesel/kentsel alanlar içinde belirli zamanda ve mekânda, siyasal-iktisadi kısıntılarla bir arada var olması gerekmektedir. Bu çerçevede, merkezi yönetim; bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde daha geniş alanların düzenli işleyişini ve ulusal düzeyle uyumunu sağlamaya çalışmaktadır. Böylece, yeni bölge ölçeği ve kent seviyesi arayışı sonucu; yerel yönetimlere bölgesel/kentsel alanlarda geniş görevler ve büyük işlevler yüklenmektedir. Süreçteki yerelleşme ve yönetim modeli, yerel yönetimleri büyük kentsel alanlara ve geniş bölgesel ölçeğe doğru yönlendirmekte; neoliberal iktisat politikaları açısından da büyükşehir belediyelerini öne çıkarmaktadır (Efe ve Gül, 2022: 6-7). Çünkü genişleyen bölgelerde/kentlerde, belediyelerin daha geniş alanda hizmet vermesi ve kamusal hizmetleri tek elden yürütmesi etkin, ekonomik ve verimli bulunmaktadır. Böylece, kamu kesimi içinde alan yönetiminde yeni yaklaşım; geniş ölçekli yerel yönetimlerin kurulması biçimindedir. Ölçek büyümesi, birleştirme ve bütünleştirme yollarıyla gerçekleştirilmektedir (Apan, 2016: 4).

² Dolaylı yeniden ölçeklendirme; değişik mekansal biçimdeki politikaların ağırlıklarının değişmesi ile ortaya çıkmakta, belirli ölçekler yeni politikalar sonucu önemlerini yitirmekte veya tam tersi olmaktadır. Doğrudan yeniden ölçeklendirme ise, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve reformu ile farklı ölçeklerde yer alan kurumların idari kapasitelerinin ve mali kaynaklarının yeniden tanımlanmasıdır (Eraydın, 2008: 8-9)

Türkiye’de 6360 sayılı Kanunla, il nüfusu 750 bini aşmış yerler metropoliten alan kabul edilmiş; 30 ilde, mülki sınırlarının tamamında yetkili ve sorumlu, büyükşehir yönetimi sistemi kurulmuştur. Bu kapsamda, büyükşehir yönetim sistemindeki kentlerde; metropoliten alan büyümesi etkin, ekonomik ve verimli yönetilmek istenmiştir. Ayrıca bölge ölçeğine daha yakın metropoliten alan yönetimi, yerel yönetimlere konu edilmiştir. Böylece, merkezi yönetim içinde taşra yönetiminin birimi olan il ile yerel yönetimlerin birimi olan belediyenin sınırları çakıştırılmıştır (Efe ve Gül, 2022: 3).³ Süreçte büyükşehir belediyeleri, ürettikleri değer arttıkça diğer yerel yönetimleri ve taşra yönetimini geride bırakmıştır. Kanunla, taşra yönetiminde ağırlık 30 ilde büyükşehir yönetim sistemine bırakılmıştır.⁴ Artık metropoliten alanları büyütme ve geniş ölçekleri bütünleştirme anlayışına geçilmiştir (Apan, 2016: 6). Bu bağlamda, 6360 sayılı kanunla oluşturulan büyükşehir yönetim sistemindeki iller açısından metropoliten alan yönetimi uygun zemin sağlamaktadır. Çünkü büyükşehir yönetim sistemi kapsamındaki iller metropolleşme sürecinde olsa da, birbirinden farklı gelişim aşamasında olan özelliklere sahiptir. Bu durum metropoliten alan yönetimi çerçevesinde değerlendirmeye olanak sağlamaktadır.⁵ Çok farklı özelliklere sahip kentler mevcut model içinde tek tip olarak değerlendirilmiştir. Kırsal alanı çok geniş, daha az gelişmiş ve kentleşmiş iller, küresel ölçekte ön plana çıkarak kentsel gelişmişlik düzeyi ileri ve farklı özelliklerdeki 30 büyükşehir için; tek tip sistem öngörmek, bölgesel/kentsel alanları etkin, ekonomik ve verimli yönetmeye olanak vermemektedir (Efe ve Gül, 2022: 11). Ayrıca merkezi yönetim ile yerel yönetimler için yetki devri, hizmet bölüşümü ve kaynak paylaşımı idareler arası mali sistem ile tespit edilmektedir. Türkiye’de, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında; mali kaynakların paylaşılmasına ve genel bütçe gelirlerinden belediyelere pay verilmesine dayalı sistem vardır. Başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere, belediyelerin gelirleri arasında büyük yeri merkezden gönderilen paylar almaktadır. Büyükşehir belediyelerinin merkezi yönetimden pay alması ve gelir bütçelerinin merkezden gönderilen paylardan oluşması, görünüşte var olan yerelleşmenin aslında uygulamada var olmadığını da ortaya koymaktadır (Apan, 2016: 14-15).

Büyükşehir belediyeleri için benimsenen yönetim sistemi iki kademelidir. Burada, üst kademede büyükşehir belediyesi; alt kademede ise, ilçe belediyeleri kurulmuştur. Böylece, kademeler arasında; yetki devri,

³ “Bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde merkezileşmeyi ifade eden sistem, aynı zamanda yerel yönetim anlayışında; kent odaklı yönetimden, alan yönetimine kaymayı işaret etmektedir.” (Efe ve Gül, 2022: 3).

⁴ Buradaki yönetim, merkezi yönetimin taşra uzantılarından büyükşehir belediyelerine geçmiştir (Apan, 2016: 6).

⁵ “Zaman içerisinde sistem çeşitli reformlarla düzenlense dahi, kapsadığı kentlerin tamamı için optimal yönetim ölçeğine sahip bir modelin geliştiğini söylemek güçtür.” (Efe ve Gül, 2022: 11).

hizmet bölüşümü ve kaynak paylaşımı yapılmıştır. Büyükşehir yönetim sistemi üst kademe ağırlıklı tasarlanmış, büyükşehir belediyesine yetkiler ve sorumluluklar verilmiştir. Kamusal hizmetler, faydasının yayıldığı alan yönetimine ve ölçek ekonomisine duyarlılığı nedeniyle üst kademeye verilmiştir. Büyükşehir yönetim sisteminde, kentsel bütünlüğe yönelik hizmetler üst kademeye verilmiş; daha yerel nitelikte ve katılıma duyarlı hizmetler alt kademeye bırakılmıştır. Ayrıca büyükşehir belediyesine koordinasyon görevi de verilmiştir (Arikboğa, 2012: 4-5).⁶ 6360 sayılı Kanun, büyükşehirin yeni bütüncül yapısı ile ilçe belediyelerinin yetkisini ve sorumluluğunu azaltmakta, fakat büyükşehir belediyesininkileri genişletmektedir (Yaş ve Usta, 2016: 621). 6360 sayılı Kanunla, büyükşehir sayısı artmış; bunların yetkisi ve sorumluluğu genişlemiştir. Kendisine bağlı ilçe belediyeleri üzerinde geniş koordinasyon görevi bulunan büyükşehir belediyelerinin harcama payı da artmıştır. Bölgesel/kentsel alanlar; il özel idareleri ve belde belediyelerinin çekilmesiyle büyükşehir belediyesi aracılığıyla doldurularak, zorunlu harcamalar tek elden gerçekleştirilmek istenmiştir. Bunlara ek olarak ilçe belediyesi imar uygulamaları denetiminin büyükşehir belediyesinde olması, yeni toprak kullanımında etkisini dolaylı olarak genişletmiştir (Yaş ve Usta, 2016: 622).⁷ Ayrıca genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan paylar değiştirilmiştir. Kaynak paylaşımı yanında, büyükşehir belediyeleri için hizmet bölüşümüyle alan yönetimi de değişmiştir. Bu durum kamusal hizmet sunumu maliyetlerini artırmakla birlikte, vergi mükellefiyetini de arttırmıştır (İpek, Işık ve Bilgili, 2016: 95).

2012’de büyükşehir yönetim sistemine iki unsur dahil edilmiştir: Belediye sınırları mülki sınırlara genişlemiş ve bunun içinde büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri dışındaki tüm yerel yönetimlere son verilmiştir. Bu bağlamda, 2012 öncesinde büyükşehir belediyeleri, dar coğrafi konumda ve görece bütünleşmiş ölçekte işlemiştir. Ancak 2012 sonrasında ise, büyükşehir belediyeleri için yetkiler ve sorumluluklar; geniş ölçekte, birbirinden farklı niteliğe sahip küçük alanda ve merkezden uzak yerleşimlerde toplanmıştır (E, Arikboğa, 2018: 17-18). Bu kapsamda 2014’te uygulamaya geçen büyükşehir yönetim sistemi merkeziyetçi niteliktedir. Sistem, sadece büyükşehir ile ilçe belediyelerinden oluşmuştur. İdari-mali düzenlemelerde; il bütününde asli yetkili olarak büyükşehir belediyesi öngörülmüş, ilçe belediyelerine dar yetki alanı ve kısıtlı mali kaynak bırakılmıştır. Yeni yönetim sistemiyle birlikte 30 ilde, yetki ve sorumluluk ile mali kaynakların; büyükşehir belediyesinde toplandığı idari-mali yapı ortaya

⁶ Bu bağlamda; “kentsel bütünlüğe yönelik ve üst ölçekte yürütülmesinde ekonomik etkinlik bulunan hizmetlerin büyükşehir belediyesinin yetkisine ve sorumluluğuna verilmesi rasyonel tercih olmaktadır” (Arikboğa, 2012: 5).

⁷ “Büyükşehir yönetiminin tek elden imar uygulaması kararları alması, sermayenin ilçelerin toprak kullanımı üzerindeki nüfuzunu artırmasını güçlendirmektedir” (Yaş ve Usta, 2016: 622).

çıkıştır (E, Arıkboğa, 2018: 20).⁸ Ayrıca 6360 sayılı Kanunla kaldırılan köyler ve beldeler sonucu mahalleye dönüşen yerel yönetimler, kamusal hizmet açısından yetkilerini ve sorumluluklarını kaybetmiştir. Burada yerel yönetimlerin değişmesi idari-mali yapıyı olumsuz da etkilemiştir. Bu çerçevede, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar artmış; kamu finansmanı açısından merkezi yönetime bağımlılık yükselmiştir (İpek, Işık ve Bilgili, 2016: 95).

Sonuçta, mekânsal biçimin değişen ölçekleri; neoliberal belediyeciliğin çelişkilerine tutarlı çözümler olarak süreçte işlememiştir. Buna karşın bölgesel/kentsel alanlarda yönetimi istikrarsızlaştıran idari-mali yeniden yapılanma olmuştur. Çünkü neoliberal belediyeciliğin bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde manzarası istikrarsız görünmektedir (Theodore, Peck ve Brenner, 2012: 31). Bu durum, bir yanda yerel yönetimlere devredilen yetki ve sorumluluk, öte yandan bölgesel/kentsel alanlarda azalan idari kapasite arasında mali kaynak uçurumuna yol açmaktadır. Bölge ölçeği ve kent seviyesi; sürekli olarak yatırım fırsatları, teşvik sistemleri ve yerel kalkınma çözümleri arayışlarının eşlik ettiği ideal kent yarışmacılığına neden olmaktadır. 2000’li yıllarda neoliberal belediyecilikle, sektörel rekabetçilikte kırılabilirlik ve idari-mali yapıda kapasitesizlik koşulları yaratan politikalar hem yeniden üretilerek hem de gizlenerek mekânsal biçimde hayata geçirilmektedir (Theodore, Peck ve Brenner, 2012: 32). Aslında halka yakın kamusal hizmet sunumunun kaldırılarak, mal ve hizmet üretiminin daha uzak yerel yönetimlere verilmesi yerelleşme ismiyle merkezileşme çabasıdır. Mal ve hizmet üretiminin tek merkezden yapılması, karar alıcıların sayısını azaltarak mekânsal biçimin bir merkezden şekillenmesine yol açmaktadır. Makro düzeyde sermaye birikimi, tek elden anakente aktarılmakta, küçük alanlar halinde kente dağılan verimsizlikten kurtarılmaktadır. Kentsel rant, tek merkezden yönetileceği için, kâr da maksimize edilmektedir (Yaş ve Usta, 2016: 623).⁹

Neoliberalizmle birlikte küresel düzeyde uluslararası politikalar kadar, yerel düzeyde bölge/kent politikaları da yeniden önem kazanmıştır. Artık ulusal düzeyde rekabet gücü için arz yanı sıra daha önemli kabul edilmiştir. Bu da, altyapı, insan kaynakları, bilişim sistemleri ve bu alanlarda toplumsal ihtiyaçların iyileştirmelerinin hangi ölçeğe ve seviyelere uygun olduklarının tanımlanmasını gerektirmiştir. Ulusal düzeyde tek tip kamusal politika aracılığıyla değil de, bölgesel ve sektörel ile yerel düzeyde uygulanması

⁸“Büyükşehir ile ilçe belediyeleri yönelik hizmet bölüşümünde, tek tip yaklaşım benimsenmiştir. Ancak geniş coğrafi konuma sahip illerde, birbirinden farklı ölçeklere sahip ilçeler bulunmaktadır.” (E Arıkboğa, 2018: 2).

⁹ “İdari-mali düzenlemeler halka yönelik kamusal hizmeti etkin kılmaktan çok, kentsel rantın geçmişe göre daha kârlı şekilde bölüştürülmesine hizmeti işaret etmektedir.” (Yaş ve Usta, 2016: 623).

yönündeki baskılar artmıştır.¹⁰ Tüm bu etmenler anakentlerin ve metropoliten alanların, içindeki mekânsal biçimin sektörel rekabet gücü ve ekonomik büyüme potansiyeli üzerinde derin etkileri olan ölçek ekonomisi ve alan yönetimi olarak yeniden keşfedilmeleriyle yakından bağlantılıdır (Jessop, 2005: 318). Küresel ve yerel düzeydeki dinamiklerin varlığı sermaye birikim sürecinin farklı ölçeklerde ve seviyelerde bağlantılarının artmasına neden olurken, aynı zamanda yerel düzeydeki ekonomik büyüme koalisyonlarının gerekliliğini de açığa çıkarmaktadır. Bu ilişkilerin temelinde yerel düzeydeki mali kaynakların harekete geçirilmesi yatmaktadır. Kaynakların harekete geçirilmesi için ise, belirli kesimlerin bu işlevleri üstlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda Türkiye’de, sermaye birikim sürecinin öznesi yerel düzeydeki toplumsal aktörler ile ulusal düzeydeki yerel kalkınma yerini, yerel düzeydeki ekonomik büyüme modeline bırakmıştır. 2000’li yıllardaki idari-mali düzenlemelerin temel yönelimi, küresel rekabete dayalı mekanizmalarla bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde ekonomik büyümenin koşullarını yaratmaktır. Bu koşullar piyasa ilişkilerine açılan sermaye grupları için gerekli iken, aynı zamanda kaynak arayışındaki ulusal devlet için de rasyonel idari-mali yapıda dönüşüm anlamına gelmektedir (Ercan, 2006: 72-73).

Günümüzde nüfusun yoğunluğunun anakentlerde yaşama eğilimi, bölge ölçeğinden ve kent seviyesinden sorumlu yerel yönetimleri; su ve kanalizasyon, ulaşım, altyapı, hava kirliliği ve konut sorunları ile mücadele etmek durumunda bırakmıştır. Dolayısıyla, bölgesel/kentsel alanlarda yerel yönetimlerin sundukları kamusal hizmetlere olan talep artmıştır. Ayrıca yeni hizmet türleri ortaya çıkmış ve artan nüfus yoğunluğu sebebiyle kamusal hizmet sunumu ilave maliyetlere neden olmuştur. Bu sorunların çözümü ve artan hizmet talebinin karşılanması için metropoliten alan yönetiminde; bunlardan sorumlu farklı yerel yönetimler arasında yetki devri, hizmet bölüşümü ve kaynak paylaşımı da önem kazanmıştır (Ü, Arıkoğça: 2018: 253). Yerel yönetimlerin kamusal hizmet sunumu; ekonomik etkinlik ve demokratik katılım temelinde ele alınmaktadır. Bu iki düzlemin kesiştiği alan ise, ölçek meselesidir. Ölçek; demokratik katılımın sağlanması ile kamusal hizmetlerin etkin, ekonomik ve verimli sunulması tartışmalarına neden olmaktadır. Ölçeğin küçültülmesiyle, demokratik katılımın artacağı; büyütülmesiyle de kamusal hizmet sunumunda verimliliğinin yükseleceği ifade edilmektedir (Fedai ve Yıldız-Karakoç, 2016: 198). Ancak süreçteki bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde sermaye gruplarına yönelik neoliberal iktisat politikaları; yerel düzeydeki rekabetçilik yerine zaten mevcut rant merkezli kentsel büyümeyi güçlendirmiştir. Ayrıca kamu kesiminin mali

¹⁰“Ulusal devletler fiili güçlerini uluslararası olarak kaybedip ulusal düzeyde iş yaratma ve büyüme sağlama konusunda kabiliyetsizlik gösterdikçe, ekonomik talepleri karşılayabilecek daha etkili yerel ve bölgesel yönetim yönündeki baskıların arttığını söyleyebiliriz.” (Jessop, 2005: 318).

kaynakları, öncelikle bölgesel/kentsel alanlardaki altyapı yatırımlarına yönlendirilmiştir (Şengül, 2003: 195).

Türkiye’deki büyükşehir belediyeleri, 2004’ten itibaren niteliksel dönüşüm yaşamıştır. Ancak 2012’deki dönüşümün niteliği daha derin olmuştur. Bu dönüşümle, artık metropolleşme sürecinde alan yönetimine geçilmiştir. Büyükşehir yönetim sistemi, sadece büyükşehir belediyesi ölçeğinde değil; aynı zamanda ilçe belediyeleri seviyesinde de geçerli olmuştur (Arıkboğa, 2013: 92). Ayrıca 2000’li yıllarda büyükşehir belediyelerinin idari-mali yapısındaki dönüşüm çabaları da sürmüştür. Genel anlamda kamu kesiminde önemli kırılmalar yaşanmıştır. Ancak kamusal hizmetlerin en yakında verilmesini sağlayan büyükşehir yönetim sistemi, siyasal kaygılarla değiştirilmiştir. Bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde merkezi yönetime mali bağımlılığı artıran değişikliklere gidilmiştir (Eraydın, 2012: 22). Kısacası, büyükşehir yönetim sisteminden hareketle; bölgelerin/kentlerin sahip olduğu mali kaynakların açığa çıkarılması önem kazanmış ve sonra da bunların kamusal hizmet sunumunda etkin, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanması gerekmiştir.¹¹ Böylece, yerel düzeyde kentsel büyümeye ve bölgesel gelişmeye ilişkin kamusal hizmetlerin önemli kılınması, büyükşehir belediyeleri için var olan metropoliten alan yönetiminin değişmesine neden olmuştur (Ercan, 2006: 82).

2. Ampirik Değerlendirme

Türkiye’deki mekânsal biçimde, ekonomik büyüme ile etkin ve verimli kamusal hizmet sunumunun sağlanması için, yerel yönetimlere yönelik yeni kademeler oluşturulmaktadır. Buradan hareketle devlet-toplum-piyasa ilişkileri yerel düzeyde yeniden yapılandırılmaktadır. Yerel yönetimlerde ekonomik etkinliğin ve sektörel rekabetin artırılması amacıyla 2000’lerdeki önemli idari-mali yeniden yapılanma, büyükşehir yönetim sisteminin oluşturulmasıdır (Özışık, 2015: 325). Bu doğrultuda, büyükşehir belediyelerinin kamusal hizmetlere ilişkin yetkileri ve sorumlulukları daha ağır, dolayısıyla harcama ihtiyaçları büyük olmaktadır. Diğer taraftan, bölgesel/kentsel alanlarda ticari faaliyetler, gelir seviyesi ve emlak değerleri daha çok, böylece vergi tahsilatı da yüksek gerçekleşmektedir. Dolayısıyla, gider ihtiyacının ve gelir potansiyelinin farklı olması nedenleriyle; büyükşehir yönetim sisteminde farklı gider bütçelerinin benimsenmesine yol açmaktadır (Ü, Arıkboğa, 2018: 261-262).

Bu bölümde, Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin gider bütçeleri fonksiyonel ve ekonomik kodlama bazında karşılaştırmalı olarak

¹¹“Bu süreç çerçevesinde yerel düzeyde, ilk olarak mali kaynaklara ulaşılmalı, sonra ise bunları harekete geçiren yerel düzeydeki toplumsal aktörler oluşturulmalı ve yerel yönetimlerin idari-mali yapısı dönüştürülmelidir. Son olarak ise, mali kaynaklar ve gelir potansiyeli tanımlanmalıdır.” (Ercan, 2006: 82).

incelenmektedir. Buna göre, gider bütçelerindeki ekonomik sınıflandırma kalemleri aracılığıyla; 2000'li yıllarda uygulanan neoliberal iktisat politikalarının, fonksiyonel sınıflandırma kalemleri üzerinden çözümlenmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda fonksiyonel sınıflandırma bazında oluşturulan kalemler (genel kamu hizmetleri, savunma hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler, çevre koruma hizmetleri, iskan ve toplum refahı hizmetleri, sağlık hizmetleri, dinlenme, kültür ve din hizmetleri, eğitim hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri) ekonomik sınıflandırma bazında oluşturulan kalemler (personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, faiz giderleri, cari transferler, sermaye giderleri, sermaye transferleri, borç verme) itibarıyla kategorize edilmekte ve bu kategorizasyondan hareketle karşılaştırılmalı olarak değerlendirilmektedir.

Araştırma kapsamı; 30 büyükşehir belediyesinin 2014-2019 dönemine ilişkin gider bütçelerinden oluşturmaktadır. Bu kapsamda araştırmanın amacına uygun bir değerlendirme yapabilmek için Hazine ve Maliye Bakanlığının Mahalli İdareler Bütçe istatistiklerinden yararlanılmıştır. Araştırma yöntemi olarak amaç ve kapsamla uyumluluk göstermesi, veri setinin özellikleri nedeniyle çok kriterli karar verme yöntemlerinden olan Pamučar ve Ćirović (2015) tarafından geliştirilen MABAC (Multi-Attributive Border Approximation Area Comparison) uygulaması tercih edilmiştir. Bununla birlikte MABAC yöntemi karar alternatifleri arasında seçim yapılmasına imkan tanımak amacıyla geliştirilmiş olmasına rağmen, söz konusu seçimin yapılabilmesi temel olarak alternatifler arasında kriterler dahilinde sıralama yapılması esasına dayanmaktadır. Bu kapsamda, Torkayesh vd (2023) tarafından MABAC yönteminin literatürde; çalışmada da ele alındığı gibi yöntemin tarım, inşaat, savunma sanayi, eğitim, enerji, finans ve insan kaynakları, sağlık hizmetleri, teknoloji, üretim ve turizm gibi farklı alanlarda sadece karar alternatif seçimi değil, karar alternatiflerinin sıralanması sayesinde değerlendirme yöntemi olarak kullanıldığı görülmektedir.

MABAC yönteminde oluşturulan sınır yakınlık alanı ile her bir alternatifin kriter fonksiyonlarının sınır yakınlık alanına uzaklığı değerlendirilmektedir (Milosavljević vd., 2018; Pamučar vd., 2018). Ayrıca bu değerlendirme ile alternatiflerin sıralanması ve optimal alternatifin belirlenmesi de gerçekleştirilmektedir (Pamućar ve Ćirović, 2015). MABAC yönteminin uygulanması 6 aşamada gerçekleştirilmektedir. İlk olarak x_{ij} değerlerinden oluşan karar matrisi oluşturulmaktadır. İkinci olarak maksimum ve minimum kriterler için ayrı ayrı uygulanması gereken eşitlik 1 ve eşitlik 2'de sunulan formüllerin karar matrisine uygulanması ile normalize matris oluşturulmaktadır.

$$(1) \quad n_{ij} = \frac{x_{ij} - x_i^-}{x_i^+ - x_i^-} \quad (\text{Maksimum Kriter})$$

$$(2) \quad n_{ij} = \frac{x_{ij} - x_i^+}{x_i^- - x_i^+} \quad (\text{Minimum Kriter})$$

Üçüncü olarak normalize matris, kriterlere verilen önem doğrultusunda ağırlıklandırılarak, eşitlik 3 aracılığıyla ağırlıklandırılmış matrise dönüştürülmektedir. Ağırlıklandırmada karar vericinin sübjektif görüşü esas alınmaktadır.

$$(3) \quad v_{ij} = w_i * (n_{ij} + 1)$$

Dördüncü olarak maksimum ve minimum kriter ayrımı temelinde ağırlıklandırılmış matrise eşitlik 4’ün uygulanması ile sınır alana yakınlık matrisi oluşturulmaktadır.

$$(4) \quad g_i = \left(\prod_{j=1}^m v_{ij} \right)^{1/m}$$

Beşinci olarak karar alternatifleri için eşitlik 5 uygulamasıyla sınır yakınlık alanına uzaklıklar hesaplanmaktadır.

$$(5) \quad Q = \begin{bmatrix} w_{11} - g_1 & w_{12} - g_2 & \dots & \dots & \dots & w_{1n} - g_n \\ w_{21} - g_1 & w_{22} - g_2 & \dots & \dots & \dots & w_{2n} - g_n \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ w_{m1} - g_1 & w_{m2} - g_2 & \dots & \dots & \dots & w_{mn} - g_n \end{bmatrix}$$

Son olarak ise eşitlik 6 aracılığıyla performans endeks değerleri hesaplanmaktadır.

$$(6) \quad S_i = \sum_{j=1}^n q_{ij} \quad j=1,2,\dots,n; \quad i=1,2,\dots,m$$

Analiz bulguları; çalışmanın amacı doğrultusunda fonksiyonel sınıflandırma bazında oluşturulan kalemlerin ekonomik sınıflandırma bazında oluşturulan kalemler itibariyle kategorize edilerek karşılaştırılabilmesi için fonksiyonel sınıflandırma kalemleri karar alternatifleri, ekonomik sınıflandırma kalemleri ise kriter olarak belirlenmiştir. Karar alternatifleri ve kriterler karar matrisi Tablo-1 aracılığıyla sunulmaktadır.

Karar Alternatifleri	Kriterler							
	Personel Giderleri	Sos. Güv. Kurum Dev. Pirim Gid.	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferi	Borç Verme
Genel Kamu Hizmetleri	9.169.296	1.476.025	26.949.134	11.639.602	8.512.538	6.738.709	4.967.514	10.386.254
Savunma Hizmetleri	5.677	983	45.891	0	7.683	1.125	0	0
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	5.896.310	888.943	4.877.495	0	42.019	2.359.858	333	0
Ekonomik İşler ve Hizmetler	3.204.881	540.419	18.008.010	0	3.133.095	56.999.409	470.745	0
Çevre Koruma Hizmetleri	1.301.034	220.865	12.934.685	0	15.194	6.696.961	54.909	0
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	2.248.898	339.556	6.817.065	0	63.824	49.661.746	606.645	0
Sağlık Hizmetleri	783.213	127.422	2.810.994	0	125.353	134.519	342	0
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	1.753.364	236.964	16.610.664	0	1.196.898	2.032.716	263.917	0
Eğitim Hizmetleri	16.094	2.101	1.490.780	0	824	124.399	254	0
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	393.031	51.900	3.259.226	0	3.341.911	167.033	10.250	0

Tablo 1. Karar Matrisi

Karar matrisi karar alternatiflerinin kriterler bazındaki değerlerini göstermekte olup, Hazine Maliye Bakanlığı Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri verilerinden oluşmaktadır. Buna göre gider bütçesinin fonksiyonel sınıflandırma bazında en büyük kalemini ekonomik işler ve hizmetler (82,3 milyar TL), genel kamu hizmetleri (79,8 milyar TL), iskan ve toplum refahı hizmetleri (59,7 milyar TL) oluştururken; ekonomik kodlama bazında ise sermaye giderleri (124,9 milyar TL) ile mal ve hizmet alım giderleri (93,8 milyar TL) oluşturmaktadır. Ayrıca faiz giderleri (11,6 milyar TL) ile borç verme miktarı (10,3 milyar TL) da göz ardı edilemeyecek düzeyde olmakla birlikte tamamı genel kamu hizmetleri kapsamındadır.

Karar matrisinin normalize matrise dönüştürülmesi için gerekli olan kriterlere ilişkin maksimum ve minimum değerler Tablo-2'de gösterildiği gibi aşağıda yer almaktadır.

	Personel Giderleri	Sos. Güv. Kurum Dev. Pirim Gid.	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferi	Borç Verme
Xi+	9.169.296	1.476.025	26.949.134	11.639.602	8.512.538	56.999.409	4.967.514	10.386.254
Xi-	5.677	983	45.891	0	824	1.125	0	0

Tablo 2. Maksimum ve Minimum Değerler

Normalize matrisin oluşturabilmesi ve birinci ve ikinci eşitliğin uygulanabilmesi için ilk olarak her bir kriterin maksimum mu yoksa minimum mu yönlü olduğu belirlenmiştir. Buna göre ekonomik sınıflandırma kalemlerinden doğrudan sermaye birikimine katkı sağlayan kalemler (mal ve hizmet alım giderleri, faiz giderleri, sermaye giderleri, borç verme) maksimum yönlü; doğrudan sermaye birikimine katkı niteliği ön plana çıkmayan kalemler (personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri, cari transferler, sermaye transferleri) minimum yönlü kriterler olarak belirlenmiştir. Böylelikle oluşturulan normalize karar matrisi Tablo-3 aracılığıyla aşağıda sunulmaktadır.

Karar Alternatifleri	Kriterler							
	Personel Giderleri	Sos. Güv. Kurum Dev. Pirim Gid.	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferi	Borç Verme
Genel Kamu Hizmetleri	0,0000	0,0000	1,0000	1,0000	0,0000	0,1182	0,0000	1,0000
Savunma Hizmetleri	1,0000	1,0000	0,0000	0,0000	0,9992	0,0000	1,0000	0,0000
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	0,3572	0,3980	0,1796	0,0000	0,9952	0,0414	0,9999	0,0000
Ekonomik İşler ve Hizmetler	0,6509	0,6343	0,6677	0,0000	0,6320	1,0000	0,9052	0,0000
Çevre Koruma Hizmetleri	0,8586	0,8509	0,4791	0,0000	0,9983	0,1175	0,9889	0,0000
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	0,7552	0,7705	0,2517	0,0000	0,9926	0,8713	0,8779	0,0000
Sağlık Hizmetleri	0,9151	0,9143	0,1028	0,0000	0,9854	0,0023	0,9999	0,0000
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	0,8093	0,8400	0,6157	0,0000	0,8595	0,0356	0,9469	0,0000
Eğitim Hizmetleri	0,9989	0,9992	0,0537	0,0000	1,0000	0,0022	0,9999	0,0000
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	0,9577	0,9655	0,1194	0,0000	0,6075	0,0029	0,9979	0,0000

Tablo 3. Normalize Karar Matrisi

Karar matrisinin normalize edilmesi ile gider bütçesinde yer alan değerler 0 ile 1 arasındaki değer karşılıklarına dönüştürülmüştür. Buna göre karar alternatifi bazında en yüksek değere sahip kriter maksimum yönlü ise 1, minimum yönlü ise 0 değerini alırken; karar alternatifi bazında en düşük değere sahip kriter de maksimum yönlü ise 0, minimum yönlü ise 1 değerini almıştır.

Eşitlik 3'ün uygulanması için öncelikle kriterlerin ağırlıklandırılması yapılmış ve normalize matriste yer alan kriterlerin her birinin eşit ağırlıkta olduğu varsayılmıştır. Böylelikle eşitlik 3'ün uygulanması ile elde edilen ağırlıklandırılmış normalize matris Tablo-4'te görüldüğü üzere aşağıda sunulmaktadır.

Karar Alternatifleri	Kriterler							
	Personel Giderleri	Sos. Güv. Kurum Dev. Pirim Gid.	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferi	Borç Verme
Genel Kamu Hizmetleri	0,1250	0,1250	0,2500	0,2500	0,1250	0,1398	0,1250	0,2500
Savunma Hizmetleri	0,2500	0,2500	0,1250	0,1250	0,2499	0,1250	0,2500	0,1250
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	0,1696	0,1748	0,1474	0,1250	0,2494	0,1302	0,2500	0,1250
Ekonomik İşler ve Hizmetler	0,2064	0,2043	0,2085	0,1250	0,2040	0,2500	0,2382	0,1250
Çevre Koruma Hizmetleri	0,2323	0,2314	0,1849	0,1250	0,2498	0,1397	0,2486	0,1250
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	0,2194	0,2213	0,1565	0,1250	0,2491	0,2339	0,2347	0,1250
Sağlık Hizmetleri	0,2394	0,2393	0,1378	0,1250	0,2482	0,1253	0,2500	0,1250
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	0,2262	0,2300	0,2020	0,1250	0,2324	0,1295	0,2434	0,1250
Eğitim Hizmetleri	0,2499	0,2499	0,1317	0,1250	0,2500	0,1253	0,2500	0,1250
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri.	0,2447	0,2457	0,1399	0,1250	0,2009	0,1254	0,2497	0,1250

Tablo 4. Ağırlıklandırılmış Normalize Matris

Kriter ağırlıklarının eşit olduğunun varsayılması nedeniyle ağırlıklandırılmış normalize matris değerleri, normalize matris değerleri ile benzerlik göstermekte olup, ağırlıklandırma oranı itibariyle değerlerde değişiklik ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla ağırlıklandırılmış normalize matriste yer alan görece değerler normalize matris ile benzerlik göstermektedir. Eşitlik 4'ün uygulanması ile her bir kriter fonksiyonu için sınır alana yakınlık Tablo-5'te gösterildiği şekilde hesaplanmıştır.

Sınır Alana Yakınlık Matrisi	Personel Giderleri	Sos. Güv. Kurum Dev. Pirim Gid.	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferi	Borç Verme
gi	0,2121	0,2131	0,1642	0,1340	0,2217	0,1471	0,2299	0,1340

Tablo 5. Sınır Alana Yakınlık Matrisi

Maksimum değer ile minimum değer arasındaki farkın yüksek olduğu kriterlerde (faiz gideri, borç verme, sermaye giderleri) sınır yakınlık matris değeri daha düşükken, söz konusu farkın daha düşük olduğu kriterlerde (sermaye transferleri, cari transferler, personel gideri, sosyal güvenlik gideri) matris değeri daha yüksektir. Sınır alana yakınlık matrisi kullanılarak eşitlik 5’in uygulanması ile her bir karar alternatifi ve kriter için sınır yakınlık alanına uzaklık Tablo-6’da gösterildiği şekilde hesaplanmıştır.

Karar Alternatifleri	Kriterler							
	Personel Giderleri	Sos. Güv. Kurum Dev. Pirim Gid.	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferi	Borç Verme
Genel Kamu Hizmetleri	-0,0871	-0,0871	0,0379	0,0379	-0,0871	-0,0724	-0,0871	0,0379
Savunma Hizmetleri	0,0379	0,0379	-0,0871	-0,0871	0,0378	-0,0871	0,0379	-0,0871
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	-0,0425	-0,0374	-0,0647	-0,0871	0,0373	-0,0820	0,0379	-0,0871
Ekonomik İşler ve Hizmetler	-0,0058	-0,0079	-0,0037	-0,0871	-0,0081	0,0379	0,0260	-0,0871
Çevre Koruma Hizmetleri	0,0202	0,0192	-0,0273	-0,0871	0,0376	-0,0725	0,0365	-0,0871
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	0,0073	0,0092	-0,0557	-0,0871	0,0369	0,0218	0,0226	-0,0871
Sağlık Hizmetleri	0,0273	0,0271	-0,0743	-0,0871	0,0360	-0,0868	0,0379	-0,0871
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	0,0140	0,0179	-0,0102	-0,0871	0,0203	-0,0827	0,0312	-0,0871
Eğitim Hizmetleri	0,0377	0,0378	-0,0804	-0,0871	0,0379	-0,0869	0,0379	-0,0871
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	0,0326	0,0335	-0,0722	-0,0871	-0,0112	-0,0868	0,0376	-0,0871

Tablo 6. Sınır Yakınlık Alanına Uzaklıklar

Sınır yakınlık alanına uzaklık değerleri, maksimum ve minimum değer arasındaki farkın yüksek olduğu kriterlerde (sermaye gideri, faiz, borç verme gideri) ağırlıklı olarak negatif değerlerden oluşurken, söz konusu farkın düşük

olduğu kriterlerde (sermaye transferleri, cari transferler, personel gideri, sosyal güvenlik gideri) ise ağırlıklı olarak pozitif değerlerden oluşmaktadır.

Karar Alternatifleri	Si	Sıra
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	-0,132241541	1
Ekonomik İşler ve Hizmetler	-0,1358702	2
Çevre Koruma Hizmetleri	-0,160455465	3
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	-0,183752679	4
Eğitim Hizmetleri	-0,190388125	5
Savunma Hizmetleri	-0,197229327	6
Sağlık Hizmetleri	-0,207147164	7
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	-0,240757373	8
Genel Kamu Hizmetleri	-0,30735275	9
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	-0,325722385	10

Tablo 7. Karar Alternatiflerinin Performans Endeks Değerleri ve Sıralama

Eşitlik 6 aracılığıyla her bir karar alternatifinin göreceli puanı hesaplanmış ve karar alternatifleri Tablo-7’de gösterildiği gibi sıralanmıştır.

Fonksiyonel sınıflandırma temelindeki belediye gider kalemlerinin doğrudan sermaye birikim sürecine yönelik olan ve olmayan şeklinde kategorize edilmiş ekonomik sınıflandırma bazındaki kalemlerin çeşitliliği ve ağırlığı esas alınarak yapılan hesaplamalar sonucunda elde edilen Tablo 7’ye göre; ilk sıradan son sıraya gidildikçe doğrudan sermaye birikim sürecine yönelik giderlerin çeşitliliği ve ağırlığı azalmaktadır. Gider kalemleri itibarıyla değer farklılığının yüksekliği puanların negatif değerde olmasına yol açmış olmakla birlikte; puanların genel yapısına bakıldığında, ardışık sıralar arasındaki farklılık az iken; ilk sıralarda yer alan gider fonksiyonları ile son sıralar arasında önemli farklılık olduğu görülmektedir.

Yerel düzeyde doğrudan sermaye birikimi sürecinde ön planda olan harcamaların, fonksiyonel sınıflandırma bazında taşeronlaşma temelli bayındırlık, inşaat ve altyapı yatırımlarının ağırlık kazandığı iskan ve toplum refahı hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler ile çevre koruma hizmetleri kalemlerinde öncelikli olması şaşırtıcı değildir. Bununla birlikte doğrudan sermaye birikim sürecine yönelik kalemlerin ağırlığı son sıralarda yer alan diğer fonksiyonlarda (genel kamu hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri) da göz ardı edilemeyecek düzeyde olmasına rağmen; bu fonksiyonlarda doğrudan sermaye birikim sürecine yönelik olmayan istihdama yönelik giderler ile transfer giderleri kalemlerinin de görece yüksekliği belirleyici niteliğe sahiptir.

Genel Değerlendirme ve Sonuç

Neoliberal belediyeçiliğe ve metropolleşme sürecine yönelik, birbiriyle bağlantılı iki tartışma gündemi; yerel düzeydeki politikaları ve bölgesel/kentsel alanlardaki uygulamaları anlamak için faydalıdır. Birincisi,

kapitalizmin içsel çelişkileri ve bu çelişkilerden dolayı politikalarda ve uygulamalarda birbirine ters düşen farklı iktisadi faaliyetlerin ortaya çıkarak benimsenmesidir. İkinci ise, neoliberalizmin değiştiği ve küreselleşmenin yeni evresinin yaşanmakta olduğudur. Özellikle neoliberal iktisat politikalarının, 2007-2008 küresel finansal krizden derin etkilendiği ve neoliberalizmin ötesine doğru kayışı tetiklediği yaygındır. Bu bağlamda, devletin rolü yeniden gündeme gelmektedir. Kamu kesimi, bir yandan sektörel rekabetçiliğin sürdürülmesinde ana destekleyici, hatta oyuna bizzat yerel düzeyde katılan toplumsal aktör niteliği kazanırken; diğer yandan eski iktisadi işlevlerini üstlenerek toplumsal ihtiyaçları karşılamaya çalışmaktadır. Bu çelişki nedeniyle de yerel yönetimler için popülizm daha fazla gündeme gelmektedir (Eraydın, 2012: 14-15). Neoliberal iktisat politikalarının 2007-2008 finansal krizi sonrası değişmesine karşılık, neoliberalizmin ötesinin nasıl şekilleneceği konusu belirsizdir. Neoliberalizmin farklı mekânsal biçimlerde miras kalan sosyoekonomik yapısının özelliklerine göre melez idari-mali düzenlemeler ortaya çıkmaktadır. Yine ekonomik kriz ve mali bunalımlar kamu kesiminin rolünün önemini göstermektedir. Bugünü çözümlmek ve gelecekte yeni düzenleme biçimleri ile birikim rejimlerini tartışmak için ekonomik kriz, popülizm ve neoliberalizm arasındaki ilişkinin araştırılması önemlidir (Eraydın, 2012: 18).

Neoliberal küreselleşme dönemindeki ekonomik büyüme temelli politikalar, yönetim kademeleri bağlamında sermaye birikim sürecine yönelik farklılaşan ölçeklerdeki kamu harcamaları ile kendini göstermektedir. Bu durum, Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin gider bütçeleri aracılığıyla yerel düzeyde netlikle görülmektedir. Buradaki gibi doğrudan sermaye birikim sürecine yönelik kalemler ağırlıkla bayındırlık, inşaat ve altyapı giderlerinden oluşmaktadır. Yerel düzeyde sermaye birikiminin yoğunlaşması, bölgesel eşitsizliklerin artmasına neden olmaktadır. Sermaye birikim sürecine ilişkin eşitsizlikler, yerel yönetimler aracılığıyla bölge ölçeğine ve kent seviyesine taşınmaktadır. Piyasa ekonomisinin çelişkili işleyiş mekanizması bölgesel/kentsel alanlar tarafından içselleştirilmektedir (Ercan, 2006: 73). Ayrıca, 2000’li yıllardan yerel yönetimlerdeki idari-mali yeniden yapılanmayla; artan işsizlik ve sosyal harcamaların yarattığı mali sorunların üstesinden gelmek için farklı yollar aranmaktadır. Bu gereksinim yerelleşme ve yönetim modeli çerçevesinde metropoliten alan yönetiminin yeniden yapılanmasını gündeme getirmiştir. Metropoliten alanlar; yerel düzeyde toplumsal aktörlerin güç dengelerinin sınındığı ve gündelik politikalarla iktidar ilişkilerinin gerçekleştiği mekânsal biçim haline gelmiştir. Böylece büyükşehir belediyeleri, kamu kesimi ile özel sektör arasında kararlara yönelik pazarlıklara konu olmuştur (Eraydın, 2012: 18).

Büyükşehir belediyeleri için ölçek ekonomisi, kamusal hizmet sunumu etrafında ele alınmaktadır. Metropoliten alan yönetimindeki birleştirmelerle büyüme hızının düşmesine ve kamu gelirlerinin azalmasına karşı önlem

alınmaktadır. Ayrıca yerel yönetimler arasında birleşmelerle yerel düzeyde kamusal hizmet sunumunda ölçek ekonomilerinden üst düzeyde fayda sağlanmaktadır. Böylece geniş bölge ölçeğindeki yetki ve sorumluluk sahibi yerel yönetimler, kişi başına düşük maliyetle kamusal hizmeti sunmaktadır. Aslında kamusal hizmet sunumunun yolu, kent seviyesindeki yerel yönetimlerin; coğrafi konum olarak geniş bölge ölçeğindeki büyükşehir belediyeleri ile birleştirilmesi şeklinde işlemektedir (Carey, 1996: akt Çınar, 2009: 282). Sonuçta, yüksek şekilde desteklenen ekonomik büyüme; sanayi komplekslerinin bölgesel/kentsel alanda sektörler arasında etkileşimin yaygın olduğu yerlerde, sık bir dokuda mekansal biçimin gelişimiyle sağlamlaşmıştır. Anakentler, üretimin bütün sektörleri için, fakat özellikle öncülük eden temel koşulların yoğunlaştığı sanayiler için, kaynakların ve yenilikçiliğin önemli merkezleridir (Scott, 2004: 31). Metropolitan alanlarda, nüfus yoğunluğu ve küresel rekabetin etkisiyle; kamusal hizmetlere olan talebin artması ve kamusal hizmet sunumunun zorlaşarak uzmanlık gerektirmesi, bölgesel/kentsel alanlarda daha yüksek düzeyde harcama ihtiyacını (ulaşım, konut, trafik, eğitim-sağlık, toplumsal refah, su ve kanalizasyon, kültür-sanat) ortaya çıkarmaktadır. Ancak, metropolitan alanlarda artan kamusal hizmet talebi; yalnızca kamu finansman sorunu olarak görülmemelidir. Kaynak paylaşımından önce, bu talebin istenilen ve koordineli şekilde sunumu için; yetki ve sorumluluk üstlenen yerel yönetimler arasında hizmet bölüşümünü çözüme kavuşturulmalıdır (Ü, Arıkboğa, 2018: 258).

Çalışmada; yerel yönetimlere yönelik mevzuat temelli dönüşümlerin etkileri göz önünde bulundurularak, 2014-2019 dönemi 30 büyükşehir belediyesinin gider bütçesi aracılığıyla neoliberalizmin mali boyutu incelenmiştir. Bu kapsamda gider bütçesi kalemleri fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma itibariyle karşılaştırmalı olarak çok kriterli karar verme yöntemleri (MABAC) aracılığıyla analiz edilmiştir. Yapılan analizde, sermaye birikim süreci aracılığıyla yansıyan neoliberalizmin mali boyutu, fonksiyonel sınıflandırma kalemleri itibariyle de görülmektedir. Buna göre istihdam ve transferlere yönelik giderlerin ağırlıklı paya sahip olduğu gider kalemleri (genel kamu hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri) ile kısa ve uzun vadede doğrudan sermaye birikimine yönelik giderlerin ağırlıklı paya sahip olduğu gider kalemleri (iskan ve toplum refahı hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler ile çevre koruma hizmetleri) arasındaki fark belirgindir. Böylece ekonomik sınıflandırma aracılığıyla netlikle görülen neoliberalizmin mali boyutu, fonksiyonel sınıflandırma itibariyle karşılaştırmalı bağlamda da görülmektedir. Nitekim büyükşehir belediyelerinin kamusal hizmet sunumu alanındaki öncelikleri, neoliberal belediyeciliğin temeli niteliğindeki ekonomik büyümenin kaynağı olan doğrudan sermaye birikim sürecinin ağırlık kazandığı gider fonksiyonlarından oluşmaktadır. Bununla birlikte neoliberalizm ötesine dair belirsizlikler devam etse de, kamu kesiminin iktisadi işlevler üstlenerek toplumsal ihtiyaçları karşılamaya çalıştığı yapının,

büyükşehir belediyelerinin mevcut gider bütçeleri itibariyle bulunmadığı aşıkardır. Aksine neoliberalizmin mali boyuttaki yansımalarının netlikle görüldüğü büyükşehir belediye bütçelerinin, neoliberal iktisat politikalarının ötesi bir yapıya taşınması, mali dönüşümün yanında idari dönüşümü de gerekli kıldığı düşünülmektedir.

Büyükşehir belediyelerinde idari-mali yapıdaki dönüşümün temel eğilimi, bölgelerin/kentlerin ayakta kalması için mali kaynakların açığa çıkarılmasıdır. Bu eğilimin ilk alanlarından biri; bölgelerin/kentlerin avantajlarını açığa çıkarmak olmaktadır. Fakat mali kaynağa sahip olmak yeterli olmamakta, güç kazanmak için etkin ve verimli olarak kaynakların kullanımı gerekmektedir. Böylece kentsel büyüme ve bölgesel gelişme anlayışıyla; yerelliğin kendi içinde dayanışma sergileyerek, içsel bütünleşmenin sağlanması gerekmektedir. Bu durum, yerel düzeydeki idari-mali yeniden yapılanmanın özelliklerini analiz etmeye yol açmaktadır. Sonuçta temel problem; hızlı teknolojik değişim ve artan sermaye hareketliliği ortamında, yerelliğin nasıl kendine özgü iktisadi gelişme stratejisi çizeceği olmaktadır (Ercan, 2006: 64). Bu bağlamda devlet, bir yandan piyasa ilişkileriyle politikalarını ve girişimci ilkeleriyle uygulamalarını sürdürmektedir; öte yandan, bu yaklaşım biçiminin getirdiği bölgesel eşitsizlikleri hafifleten mekanizmaları geliştirmektedir. Bunların genelde karışıklığa neden olan yansımaları olmaktadır. Ancak, idari-mali düzenlemelerin bağlamına uygun okuması; birbirleri ile çatışan uygulamaların yerel düzeyde güçlü popülist mantığı olduğunu ortaya çıkarmaktadır.

2000’lerdeki Türkiye deneyimi; neoliberal iktisat politikaları ile bölgesel/kentsel alanlardaki belediyecilik uygulamalarının iç içe geçtiğini göstermiştir. Bu süreçte kamu kesimi içinde, belediyeler özellikle büyükşehir belediyeleri öne çıkmıştır. Aslında kamu kesimi 2000’lerde yerel düzeyde, kalkınma ajanslarını açarak bölgesel gelişmeyi; ulusal düzeyde, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunu kurarak da kırsal kalkınmayı teşvik etmiştir. Ancak bunlar mevcut ekonomik büyüme modelinde sermaye birikim süreci için beklenen etkiyi yerel düzeyde gösterememiştir. Yerel düzeyde ekonomik büyümenin kaynağı olan doğrudan sermaye birikiminin ise MABAC yöntemi ile ulaşıldığı gibi öncelikli olarak iskan ve toplum refahı hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler ile çevre koruma hizmetleri gibi piyasa ekonomisi ilişkiselliğinin ön planda olduğu gider kalemlerinden kaynaklandığı görülmektedir. Ayrıca günümüzdeki iktisadi gelişme stratejisi; bilgi toplumu çerçevesinde artık sürdürülebilir kalkınma ve kapsayıcı büyüme olmuştur. Bölgesel gelişme ve kırsal kalkınma uygulamaları kapsayıcı, sürdürülebilir ve bütüncül olmaktan uzaktır. Bunlara karşın süreçte, bir yandan bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde piyasa ilişkileri ile yerelleşme açısından girişimcilik ilkeleri sürmüştü; diğer yandan da yerel yönetimler üzerinde merkezîyetçi açıdan devlet müdahalesi de artmıştır. Türkiye’de büyükşehir yönetim sistemi ile sağlanan mali kaynaklar, merkezi yönetim; sermaye grupları, yerel yönetimler ve farklı

toplumsal aktörler arasında dağılımını sağlayarak kendini meşrulaştırmaktadır. Nitekim çalışma kapsamındaki ampirik analizle yerel düzeydeki sermaye birikim sürecinin, piyasa ilişkilerini derinleştiren altyapıyı geliştirmeye yönelik büyükşehir belediyelerindeki gider kalemlerinden oluştuğu ortaya koyulmuştur. Sonuçta kamusal hizmet sunumu aracılığıyla yerel yönetimler, her ne kadar toplumsal refaha yönelik faaliyetlerin gerçekleştirmiş gibi görünse de, esas olarak sermaye birikim sürecine katkı sağlayan faaliyetler yaptıkları bulgusuna erişilmiştir.

Kaynakça

- Apan, Ahmet (2016), “Bütünşehir Modeli ve Taşra Yönetimine Etkileri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25 (1), s 1-24.
- Arıkboğa, Erbay (2012), “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”, *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, (2), s 1-32.
- Arıkboğa, Erbay (2013), “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, *Yerel Politikalar*, (3), s 48-96.
- Arıkboğa, Erbay (2018), “Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması”, *Marmara Ü. Siyasal Bilimler Dergisi*, 6 (1), s 1-34.
- Arıkboğa, Ülkü (2018), “Metropolitan Yönetimlerde Hizmet Sorumluluklarının Paylaşımı ve Finansmanı”, *TESAM Akademi Dergisi*, Nisan Özel Sayı, s 251-282.
- Çınar, Tayfun (2009), “Yerel Yönetimlerde Neoliberal Reform: Büyükşehir Belediyelerinin Yeniden Ölçeklendirilmesi”, *Toplum ve Hekim*, 24 (4-5), s 280-288.
- Doğan, Ali (2005), “Neo-Liberal Belediyeciliğin Çelik Zırhı: Yerel Kalkınma”, *Mülkiye Dergisi*, 29 (246), s 77-88.
- Efe, Seda, Hüseyin Gül (2022), “Devletin Mekânsal Yeniden Ölçeklendirilmesine Farklı Bir Bakış: Türkiye’deki Büyükşehirlerin Kent-Bölgeleşme Temelli Bir Analizi ve Sınıflandırması”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 31 (1), s 1-34.
- Eraydın, Ayda (2008), *Kentsel Bölgeler İçin Yeni Örgütlenme Modelleri ve Gelişme Stratejileri: Türkiye’de Yeni Dönemde Ortaya Çıkan Kentsel Bölgelerde Rekabetle Sosyal Bütünleşmeyi Uzlaştıran Çok Katmanlı Yönetişim Modellerinin Geliştirilmesi*, Proje No: SOBAG-COST 105K001, (Ankara: TÜBİTAK).
- Eraydın, Ayda (2012), “Girişimci Devlet, Otoriterleşen Popülizm: Neoliberalizmin Yeni Evresinde Devletin Yeni Davranış Kalıpları”, 3. *Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler Değişen Dinamikler ve Sorunlar Bildiri Kitabı*, (Ankara: KBAM): 13-34.

- Ercan, Fuat (2006). Bölgesel Kalkınmada Değişim: Devlet Merkezli Bölgesel Kalkınmadan Piyasa Merkezli Bölgesel Birikime., Arı, Aylan (Ed.), *Bölgesel Kalkınma, Politikalar ve Yeni Dinamikler*, (İstanbul: Derin Yayınları): 45-116.
- Gül, Hüseyin, Hüseyin Özgür, Seda Efe (2017), Niçin ve Nasıl Büyükşehir Belediye Reformu, *Yüzüncü Yıl Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü*, 1(Özel Sayı 4), s 112-123.
- Güler, Mahmut, Hasan Akgün (2023), “Belediyelerde Uzun Vadeli Vizyon Oluşturmak Mümkün Mü? 2050 Büyükçekmece Vizyonu”, *Memleket Siyaset Yönetim*, 18 (19), s 194-219.
- Güzelsarı, Selime (2019), “Neoliberal Otoriterleşme Devletin Şirketleşmesi ya da Şirket-Devlet: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Ayrıntı Dergisi*, (29), s 39-50.
- İpek, Selçuk, Serkan Işık, Alper Bilgili (2016), “6360 Sayılı Kanun’un Büyükşehir Belediyelerin Mali Yapılarında Meydana Getirdiği Değişiklikler Üzerine Bir Değerlendirme”, *Eurasian of Sciences Social Sciences Journal*, 10, s 93-106.
- Jessop, Bob (2005), *Hegemonya Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*, Yarar, Betül, Özkazanç, Alev (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Kaya-Özçelik, Pınar (2013), Kapitalist Sermaye Birikimi ve Kapitalist Kent, *Mülkiye Dergisi* 37, s 97-124.
- Milosavljević, Milan, Marko Bursaća ve Goran Trčković (2018), “Selection of the Railroad Container Terminal in Serbia Based on Multi Criteria Decision-Making Methods”, *Decision Making: Applications in Management and Engineering*, 1(2), 1-15.
- Özişik, Ufuk (2015), “Kent-Bölge Kavramı Işığında Türkiye’de Büyükşehir Belediye Sisteminde Değişim ve Kalkınma Ajansları: Yerel Ölçekte Mekânın ve Yönetişimin Yeniden Tanımlanması”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, 10 (1), s 313-342.
- Pamuçar, Dragan ve Goran Ćirović (2015), “The Selection of Transport and Handling Resources in Logistics Centers Using Multi-Attributive Border Approximation Area Comparison (MABAC)”, *Expert Systems With Applications*, 42 (6), s.3016-3028.
- Pamuçar, Dragan, Ivan Petrović ve Goran Ćirović (2018), “Modification of the Best–Worst and MABAC Methods: A Novel Approach Based on Interval-Valued Fuzzy-Rough Numbers”, *Expert Systems With Applications*, 91, s. 89-106.
- Savaşkan, Osman, Çiğdem Aksu-Çam (2019), “Kentsel Siyaset Literatürünün Türkiye Yazımındaki Serüveni: Politik Ekonomi ve Kurumsalcı Yaklaşımların Eleştirel Bir Değerlendirmesi”, *Memleket Siyaset Yönetim*, 14 (32), s. 147-182.

- Scott, Allen J. (2004), “Küreselleşme ve Kent-Bölgelerin Yükselişi”, (Çev. Kübra Cihangir-Çamur), *Planlama Dergisi*, 3, s 26-32.
- Şengül, Tarık (2003), “Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler”, *Praksis*, 9, s 183-220.
- Theodore, Nik, Jamie Peck, Neil Brenner (2012), “Neoliberal Kentçilik: Kentler ve Piyasaların Egemenliği”, (Çev: Şerife Geniş), *İdealkent*, (7), s. 21-37.
- Torkayesh, A. E., Tirkolae, E. B., Bahrini, A., Pamucar, D., & Khakbaz, A. (2023), “A Systematic Literature Review of MABAC Method and Applications: an Outlook for Sustainability and Circularity”, *Informatica*, 34 (2), s 415-448.
- Yaş, Hakan, Yasin Usta (2016), “Sermayenin Kent Mekânındaki Yeni Aracı Olarak Büyükşehir Yönetimleri”, *KAYSEM-10 Kamu Yönetimi Sempozyumu Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü İzmir*, s. 618-642.

Extended Abstract

During the neoliberal era, policies with a focus on economic growth manifest themselves through public expenditures at different scales directed towards the capital accumulation process. This is clearly seen at the local level through the expenditure budgets of metropolitan municipalities in Turkey. Expenditure items directly related to the capital accumulation process predominantly consist of public works, construction, and infrastructure expenses. The concentration of capital accumulation at the local level leads to increased regional inequalities. Inequalities related to the capital accumulation process are transferred to regional and urban levels through local governments. The contradictory functioning mechanism of the market economy is internalized by regional/urban areas. Since the 2000s, administrative-fiscal restructuring in local governments has sought different ways to address fiscal problems caused by the rising unemployment and social expenditures. This need has led to the restructuring of metropolitan area management within the framework of localization and governance models. Metropolitan areas have become spatial forms where the balance of power among social actors at the local level is tested and power relations are realized through everyday policies. Thus, metropolitan municipalities have become central to negotiations on decisions between the public sector and the private sector.

For metropolitan municipalities, economies of scale are considered around the provision of public services. Mergers within metropolitan area management are taken as a measure against the slowing growth rate and declining public revenues. Additionally, mergers among local governments allow for higher benefits from economies of scale in public service provision at the local level. Thus, local governments with broader regional authority and responsibility can provide public services at a lower per capita cost. In practice, the provision of public services involves merging local governments at the urban level with

those at the broader regional scale. Consequently, high levels of supported economic growth are solidified in areas where interactions among sectors covered by regional/urban space are dense. Metropolitan areas are important centres of resources and innovation for all sectors of production, especially post-Fordist industries, which concentrate on the necessary prerequisites. In metropolitan areas, due to population density and global competition, the increasing demand for public services and the difficulty of providing these services, which requires expertise, lead to higher levels of expenditure needs in regional/urban areas (transportation, housing, traffic, education-health, social welfare, water and sewerage, culture and arts). However, the increasing demand for public services in metropolitan areas should not be seen merely as a public financing problem. Before resource sharing, the delivery of these services in a desired and coordinated manner should be resolved through service distribution among local governments with authority and responsibility.

This study examines the fiscal dimension of neoliberalism through the expenditure budgets of 30 metropolitan municipalities for the 2014-2019 period, considering the impacts of legislative transformations on local governments. In this context, expenditure items were analysed comparatively using multi-criteria decision-making methods (MABAC) based on functional and economic classifications. The analysis shows that the fiscal dimension of neoliberalism, reflected through the capital accumulation process, is also evident in functional classification items. Accordingly, there is a clear distinction between expenditure items with a significant share of employment and transfers (general public services, public order and safety services, social security and welfare services) and those directly related to capital accumulation in the short and long term (housing and community amenities, economic affairs and services, and environmental protection services). Thus, the fiscal dimension of neoliberalism, clearly seen through economic classification, is also evident in comparative functional classification. The expenditure priorities of metropolitan municipalities, consisting of expenditure functions dominated by the direct capital accumulation process, which is the source of economic growth fundamental to neoliberal municipalism, are clear. Despite uncertainties about the post-neoliberal landscape, it is evident that the structure of meeting social needs through the economic functions of the public sector does not exist in the current expenditure budgets of metropolitan municipalities. Instead, the clear reflection of the fiscal dimension of neoliberalism in metropolitan municipal budgets suggests that moving beyond neoliberal economic policies requires not only fiscal transformation but also administrative transformation.

The main trend in the administrative-fiscal transformation of metropolitan municipalities is to reveal fiscal resources to sustain regions/urbans. One of the first areas of this trend is to reveal the advantages of regions/urbans. However, having fiscal resources is not enough; effective, economical, and efficient use of resources is required to gain power. Thus, with the understanding of urban

growth and regional development, it is necessary to achieve internal integration by showing solidarity within localities. This leads to the analysis of the characteristics of administrative-fiscal restructuring at the local level. The fundamental problem is how locality will draw its unique economic strategy in an environment defined by rapid technological development and increasing capital mobility. In this context, the state continues its policies and practices based on market relations and entrepreneurial principles while also developing mechanisms to mitigate regional inequalities caused by this approach. These often have confusing reflections. However, an appropriate reading of the context of administrative-fiscal arrangements reveals a strong populist logic at the local level due to conflicting practices.

Türkiye's experience in the 2000s shows that neoliberal economic policies and municipal practices in regional/urban areas are intertwined. During this process, municipalities, especially metropolitan municipalities, have become prominent within the public sector. In fact, the public sector promoted regional development by establishing development agencies at the local level and encouraged rural development at the national level by establishing the Agriculture and Rural Development Support Institution in the 2000s. However, these did not have the expected impact on the capital accumulation process at the local level within the existing economic growth model. The primary source of local economic growth, direct capital accumulation, as revealed by the MABAC method, originates from expenditure items such as housing and community amenities, economic affairs and services, and environmental protection services, where market economy relations are prominent. Moreover, today's economic development strategy has become sustainable development and inclusive growth within the framework of the information society. Regional development and rural development practices are far from being inclusive, sustainable, and holistic. Despite this, entrepreneurship principles continued in terms of localization at the regional and urban level through market relations, while state intervention from a centralist perspective on local governments also increased. The fiscal resources provided through the metropolitan area management in Turkey legitimize themselves by distributing them among central government, capital groups, local governments, and different social actors. The empirical analysis within the scope of the study reveals that the local-level capital accumulation process consists of expenditure items in metropolitan municipalities aimed at developing infrastructure that deepens market relations. Consequently, although local governments appear to be performing activities aimed at social welfare through public service provision, the findings show that they are essentially making contributions to the capital accumulation process.

MERKEZİYETÇİLİĞİN YENİ BİÇİMİ: YETKİ GENİŞLİĞİ İLKESİNİN DEĞİŞEN UYGULAMASI

Can Umut ÇİNER*
Oral KARAKAYA**

Öz

Türkiye'nin geçirdiği köklü dönüşüm, merkezîyetçiliğin yeni hali mülki idarenin konumunu anlamayı pek çok açıdan zorlaştırmıştır. Bu makalenin konusu, mülki idare ile ilgili alanyazında ve son yıllarda yayımlanan idare hukuku eserlerinde yüzeysel olarak tanımlanan ve uygulama ile bağlantısı kurulamayan yetki genişliği konusunu incelemektir. Bir diğer deyişle, mülki idarenin geçirdiği dönüşüm yetki genişliği ilkesi ile ilişkilendirilerek ele alınmıştır. Makale kapsamında ilgili alanyazına değinilmiş, mevzuat ve uygulama değerlendirilmiş ve altı vali ile yetki genişliği uygulaması üzerine derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Makalede yetki genişliğinin idare hukuku ve kamu yönetimi bilimi açısından nasıl tanımlandığına değinilmiş, yetki genişliği tipolojileri ele alınmış ve özellikle 2012 yılı sonrasında mülki idarenin yetkilerinde artan ve azalan alanlar saptanmıştır. Son olarak yetki genişliği için yeni bir tanım önerisi getirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Mülki İdare, Mülki İdarenin Dönüşümü, Vali, Yetki Genişliği, Kamu Politikaları.

A NEW FORM OF CENTRALISATION: THE CHANGING IMPLEMENTATION OF THE DECONCENTRATION PRINCIPLE

Abstract

The radical transformation that Türkiye has undergone and the new state of centralism have made it difficult to understand the position of the territorial administration. This article aims to examine the scope of the deconcentration principle, which has been defined only superficially in the literature on territorial administration and in the works on administrative law published in recent years and has not been applied in practice. In other words, the reorganization of territorial administration is discussed in the context of the deconcentration principle. The article reviews the relevant literature, evaluates legislation and practice, and conducts online interviews with six prefects on the application of the relevant principle. The paper sets out how deconcentration is defined in relation to administrative law and the science of public administration, and deconcentration typologies and identifies the areas in which the powers of public administration have increased or decreased, particularly after 2012. As a result, a new definition has been proposed for the term deconcentration in Türkiye.

Keywords: Territorial Administration, Transformation Of Territorial Administration, Prefect, Deconcentration, Public Polic

* Prof. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, cuciner@politics.ankara.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6852-9662 .

** Mülkiye Başmüfettişi, Dr., İçişleri Bakanlığı, karakayaoral@gmail.com, ORCID: 0000-0002-0378-2146.

Giriş

Son kırk yıldır Türkiye'nin yönetimi, öncelikle yerel yönetimlerden başlayarak merkezi yönetimde ve hükümet sisteminde köklü reformlar aracılığıyla değişti. Özellikle son on yılda ülke, yoğun göçmen akınlarından darbe girişimine, pandemiden depreme kadar olağanüstü olaylar ve şartlarla karşı karşıya kaldı. 2014 yılından itibaren yoğunlaşan göçmen girişleri¹ nedeniyle göç ve sınır yönetimi yeniden düzenlendi. 2016 yılında gerçekleşen askeri darbe girişimi sonrasında sivil-asker ilişkilerinde önemli değişikliklere gidildi. Dahası 2018'de Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemine geçişle birlikte merkezi yönetimin yetkilerinin ve yürütme erkinin Cumhurbaşkanında yoğunlaştığı bir döneme geçildi. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanının temsilcisi olarak görev yapan mülki idare amirlerine ilişkin personel rejimi değişti² ve mülki idare amirleri üst düzey yönetici havuzuna dahil edildi. Valilerin de içinde yer aldığı sınıflandırmadaki yöneticilerin görev süreleri Cumhurbaşkanının görev süresine bağlandı. Atama ve yer değiştirmeleri özel yasalarla³ düzenlenen mülki idare amirlerinin bu işlemleri birçok üst düzey kamu görevlisinin atamalarına ilişkin kuralları da içeren bir Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamına alındı. Statü bakımından özel düzenleme kapsamından çıkarılmakla birlikte, çelişkili bir biçimde mülki idare amirlerinin görev, yetki ve sorumluluklarında, işlevlerinde artış öne çıkmaya başladı.

İçişleri Bakanlığı'nın 2019 yılında düzenlediği "İçişleri Bakanlığının Yapısı ve Mülki İdare" başlıklı çalıştayda mülki idare, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin asli unsuru olarak tanımlandı (İçişleri Bakanlığı, 2019: 130). Bu zemin, özellikle Covid-19 salgını ve 6 Şubat 2023'te yaşanan deprem felaketi ile mücadele etmek için mülki idarenin kriz yönetimi işlevini ön plana çıkardı.

Bütün bu baş döndüren ve kendi içinde yerelleşme, merkezileşme ya da rekonpozisyon⁴ gibi politikalar arasındaki çelişkileri de barındıran gelişmeler ulusal alanyazında farklı boyutlarıyla ele alındı. Alanyazın, doğal olarak son kırk yıl içindeki reformların mülki idaredeki dönüştürücü gücüne ve etkilerine odaklandı. Bu bağlamda, mülki idare, özellikle yerel yönetimlerin güçlendiği

¹ Göç İdaresi Başkanlığı istatistiklerine göre, 2014 yılında 58.647, 2015 yılında 146.485, 2016 yılında 174.466, 2017 yılında 175.752, 2018 yılında 268.003, 2019 yılında 454.662, 2020 yılında 122.302, 2021 yılında 162.996, 2022 yılında 285.027, 2023 yılında 254.008, 18.04.2024 tarihi itibarıyla da 2024 yılında 65.418 düzensiz göçmen yakalanmıştır. Yakalananlar dışında ülkede çok yüksek sayıda düzensiz göçmen olduğu varsayımı kabul edilmektedir (Göç İdaresi Başkanlığı, 2024).

² Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

³ Söz konusu özel yasalar, 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu ile 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunudur.

⁴ Bu konuda bkz. (Çiner, 2017).

2000’li yılların başlarından 2010’lu yılların ortalarına kadar ulusal ölçekte çok sayıda akademik çalışmanın odağında yer aldı. Uluslararası ölçekte daha sınırlı sayıda çalışmalar yayımlandı. Öte yandan, bu makalenin yazarları mülki idarenin durum bilançosunu ve o dönemde gittiği yönü çeşitli kamu politikalarının değişimi ile ilişkilendirerek daha önce ele aldı (Bkz. Çiner ve Karakaya, 2013). Bu kapsamda, yoksulluğun azaltılması, sivilleşme, etik ve bilgi edinme, yerelleşme ve bölgeselleşme politikaları mülki idaredeki değişimin hem nedeni hem de dinamiği oldu. Bu nedenle, makalenin amaçlarından bir diğeri daha önceki makalenin (Çiner ve Karakaya, 2013) bıraktığı yerden mülki idarenin dönüşümünü anlamaya çalışmaktır.

2013 yılında ortaya çıkan süreçte, devlet otoritesi dışında örgütlenmiş yapıların mevcut iktidara başkaldırısı sonucunda Türk siyaseti devlet otoritesinin mülki idare üzerinden sürdürülmesi gerekliliği konusundaki zorunluluğu fark etmiş oldu. Siyasal iktidarın adeta devleti keşfetmesi sürecinin başlangıcı olarak görülebilecek bu dönemin sonrasında, daha önceden devam eden yerelleşme ile metropolleşerek bölgeselleşme politikaları ve bu politikalar için arayışlar kendi içinde çelişkili bir biçimde 2016 yılındaki askeri darbe girişimine kadar devam etti. Bu çerçevede, devlet otoritesinin temsilcisi olarak mülki idare güçlenme patikası yakaladı.

Türkiye’nin yönetimi keskin virajlar alırken, ulusal alanyazın daha önceki gibi, mülki idaredeki işlevsel dönüşüme odaklandı. Sahadan bilgi almanın ve yönetimde biçimsel olan ile olmayanı birlikte anlamının güçlükleri konusunda alanyazın hem fikirdir. Bu kapsamda alanyazında kamu politikalarının uygulamasına ilişkin konular ya ender olarak ele alındı ya da hiç ele alınmadı. Bunlardan biri olarak yetki genişliği teması, mülki idare konulu çalışmalarda çok az sayıda yayına konu oldu. Hâlbuki bu alanda hem Yayla’nın (1982) kendi kitabı hem de onun göndermede bulunduğu pek çok kamu hukuku eserinde yetki genişliği (*déconcentration* (fr.), *deconcentration* (ing.)) tanımlanmıştı.

Mevcut Türkiye Cumhuriyeti Anayasası illerin nasıl yönetildiğinden, bir başka deyişle ilin yönteminden söz etmekte, ancak içerik ve uygulamadan bahsetmemektedir. Bu kadarı ile yetinmeyi tercih eden konu ile ilgili idare hukuku alanyazınında, yetki genişliğinin mekanizmasından söz etmeksizin ya da yönetimin işleyiş pratiğinden kopuk bir biçimde konu aktarılmaktadır. Dahası, ilgili idare hukuku alanyazını Sıddık Sami Onar’ı aşmamıştır. Alanyazın o dönemden bugüne kadar, konuyu derinlemesine ele al(a)mamıştır. Bu makalenin çıkış noktası, mülki idarenin dönüşümü ile ilgili alanyazında ve son yıllarda yayımlanan idare hukuku eserlerinde yüzeysel olarak tanımlanan yetki genişliği konusunu incelemektir. Bu bağlamda, ilgili ulusal ve uluslararası alanyazın incelenmiş, ulusal tanımlar irdelenmiş, mevzuatın ve yönetimin işleyişi değerlendirilmiştir. Makale kapsamında, alanyazın taramasının ve değerlendirmenin gerçekçi ve yeterli ol(a)mayacağından hareketle altı vali ile yetki genişliğinin tanımı ve

uygulaması üzerine, 15 Mart - 22 Nisan 2024 tarihleri arasında çevrimiçi derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Böylelikle makalenin savları ve mülki yetkilere ilişkin bulguları ilgili valilerle paylaşılmıştır.

Makalenin birinci bölümünde yetki genişliğinin idare hukuku ve kamu yönetimi bilimi açısından nasıl tanımlandığına değinilecek, ikinci bölümde kısaca yetki genişliği tipolojileri ele alınacak, üçüncü bölümde Türkiye’de yetki genişliği konusu etraflıca değerlendirilecektir. Valilerin görüşlerine üçüncü bölümün sonunda yer verilmiştir. Dördüncü bölümde, 2012 yılı sonrasında mülki idarenin yetkilerinde artan ve azalan alanlar saptanacaktır. Mülki idarede yetkilerin artışı ve azalışından kasıt, mülki idare amirlerinin mevcut görev, yetki ve sorumluluklarındaki değişimdir. Artış, ilave yetki tanımlanması, azalış mevcut yetkinin yürütme merkezine geri çekilmesi ya da bir diğer ifadeyle doğrudan merkezi yönetim tarafından kullanılması olarak tanımlanabilir. Bu çerçevede, sivil-asker ilişkilerinin durumu, göç ve sınır yönetimi uygulamaları, önemli tarihi, doğal ya da kültürel özellikleri bulunan bazı alanlar için geliştirilen yönetim modelleri, merkezi yönetimin taşradaki temsili, kriz yönetimi, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) rolü ile mülki idare amirlerinin yerel yönetimlere kayyum olarak atanması gibi konulara değinilecektir. Son olarak makale, yetki genişliği için yeni bir tanım önerisinde bulunacaktır.

1. Yetki Genişliği Tanımları

Yetki genişliği (*déconcentration (fr.)*), Fransız yönetim geleneğinin ürünüdür. Merkeziyetçiliğin, yoğunlaşma (*concentration (fr.)*) ve yetki genişliği olmak üzere iki yöntemi bulunmaktadır. Yoğunlaşma, bütün yönetsel faaliyetlerin merkez ya da merkezin organları tarafından yerine getirildiği ya da getirileceği anlamına gelmektedir ve uygulanması neredeyse imkânsızdır. Mutlak merkezileşme ancak ülkelerin savaş, çatışma, ağır ekonomik bunalım gibi kriz dönemlerinde gerçekleşebilir (Van Lang vd., 1999: 50; Davignon, 2014). İkinci yöntem ise yetki genişliğidir. Bu yöntem, yoğunlaşma karşısında merkezin gücünü daha iyi kullanmak ve söz konusu gücü tüm ülkeye yaymak için başvurulur. Yetki genişliği, bir yer ya da hizmetin başında bulunan kişiye/memura merkezin karar alma ve uygulama gücünden doğan yetkilerin tanınmasıdır. Merkez, doğal olarak, bütün hizmetlerin ülke toprakları üzerinde yayılmasını sağlar. Bunun için de ülke toprakları zorunlu olarak yönetsel birimlere ya da bölgelere ayrılarak, bunların başına merkezi yönetimin birer temsilcisi atanır. Bu yönüyle yetki genişliği karar süreçlerinin yukarıdan aşağıya doğru yeniden örgütlenmesidir. Bu yöntemle sahip olan yönetsel birimlerin küçük de olsa bazı yetkileri bulunmakta olup bu yetkilerin niteliğini belirleyen asıl etmen ülkenin koşullarıdır (Chapuisat, 2024; Divay, 2024).

Modern devletlerde merkezden yönetim denildiğinde kaçınılmaz olarak yetki genişliği ilkesine sahip bir devlet anlaşılır. Bir başka ifadeyle, yetki genişliği merkeziyetçiliğin günümüzdeki bir tür zorunlu düzenleme/uygulama şeklidir. Nitekim Fransa’da mülki idare (*administration territoriale de l’Etat (fr.)*), devletin yetki genişliğine sahip taşradaki temsilcileri ve hizmetleri aracılığıyla gerçekleşirken, yerelleşme reformları sonrasında yerinden yönetim esası oldukça önemli hale gelmiştir.⁵ Tarihsel olarak Fransız merkeziyetçiliğinin sonucu olan yetki genişliği ilkesi, Fransız devlet adamlarından Odilon Barrot’un sürekli atıf yapılan şu cümlesiyle özdeşleşmiştir: “Vuran aynı çekiçtir, sadece sapı kısalmıştır.” (Yayla, 1982).

2. Yetki Genişliği Tipolojileri

Kamu yönetiminin uygulanması tüm ülkelerde yerel ve mülki yönetim aracılığıyla iki şekilde gerçekleşir. Mülki idare, Fransa’da “dışarıdaki hizmetler ya da teritoryal yönetim”, İspanya ve İtalya’da “periferi yönetimi” olarak adlandırılır. Ülkeleri birbirlerinden ayıran en önemli etmen, yönetim tarihleri ve kültürleri, kamu otoritelerinin yetkileri, görevleri, merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkileridir (Marcou vd., 2013: 11). Yetki genişliği üzerine ülke örnekleri bulunmakla birlikte, uluslararası alanyazında karşılaştırmalı çalışmalara ender rastlandığı belirtilmelidir. Alanın teknikliği ve karşılaştırma için güçlükleri ortadadır.

Marcou vd.’ne göre (2013) bakanlıkların taşra teşkilatları, taşra teşkilatının yerel yönetimlerle ve diğer devlet kurumları ile ilişkisi gibi pek çok açıdan değerlendirildiğinde dört tip yetki genişliği saptanmıştır. Bunlardan entegre modelde, merkezi yönetime bağlı hizmet ilkeleri belirlenmiş olup, bakanlıklararası ve mesleklere göre örgütlenen taşra yönetimi söz konusudur.⁶ Ayrıca merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin işbirliği önemlidir. Parçalı modelde, mülki idare ile bakanlıkların taşra teşkilatları ve diğer sektörel kurumlar arasında kesin bir ayırım bulunmaktadır. Üçüncü tip de yerel yönetimlerin yerelleşme reformları karşısında kuvvetli olduğu bir yapıyı anlatmaktadır. Çok sınırlı düzeyde yetki genişliği bulunmakta, geriye kalan yetkiler yerel yönetimlere devredilmiştir. Dördüncü tip yetki genişliği, federal devletlerde veya bölgesel özerkliğe sahip

⁵ Fransa’da yetki genişliği, 6 Şubat 1992 tarihli Cumhuriyet’in Teritoryal Yönetimine İlişkin Yasa ile tanımlanmıştır. Yetki genişliği, bölge yönetimi reformundan sonra 16 Ocak 2015’te yeniden düzenlenmiştir. Yetki genişliği tanımı, 7 Mayıs 2015 tarihli ve 2015-510 sayılı Kararıyla de yer almaktadır. Son olarak, 2022-217 sayılı Farklılaşmaya, Yerinden Yönetime, Yetki Genişliğine ve Yerel Kamusal Eylemleri Sadeleştirmeye Yönelik Çeşitli Önlemlere İlişkin Yasada düzenlenmiştir (Viepublique, 2024; Tansuğ, 2023).

⁶ Fransa’da merkezden yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler bağlamında yetki genişliği ilkesine ilişkin Fransız idare hukuku alanyazını değerlendiren yetkin bir makale için bkz. (Tansuğ, 2023).

devletlerde bölgesel yönetimlerin kendi içlerinde görülen yetki genişliğidir (Marcou vd., 2013: 31-33).

Entegre Model	Parçalı Model	Yetki Genişliği-Yerel Yönetimler Ayrımı	Bölgesel Yönetimlerde Yetki Genişliği
Türkiye, Fransa, İngiltere (1994-2010), Romanya, Finlandiya, Norveç, Polonya, Portekiz	İsveç, Hollanda	Danimarka	Almanya, İspanya, İtalya

Tablo 1: Yetki Genişliği Tipolojisi

3. Türkiye’de Yetki Genişliği

3.1. Hukuki Tanımlar

Türkiye’de yetki genişliği, idare hukuku kaynaklarında “istikrarlı” bir tanıma sahiptir. O kadar istikrarlıdır ki, alanyazın adeta Sıddık Sami Onar’da kalmıştır. Merkeziyetçiliğin bir unsuru olan yetki genişliği, kamu gücünü kullanma ayrıcalığına sahip olmayan bazı devlet görevlilerine, merkezi siyasi erki temsil etmeleri nedeniyle merkezi yönetim adına otorite kullanma (karar alma ve uygulama) olanağının verilmesidir (Onar, 1966: 598; Akyılmaz vd., 2011: 175). Bu tanımda, merkezi siyasi erkin temsiliyle yetki genişliği arasında bir ilişkinin kurulduğu görülmektedir. Yetki genişliğini, yetki devri şeklinde değerlendirip, yöntemi merkezi yetkilerin taşraya aktarımı şeklinde açıklayan hukukçular da bulunmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2001: 152). Öteden beri idare hukuku alanyazını yetki genişliğinin bazen terminolojik olarak yanlış anlaşıldığını bunun da sebebinin çeviri yüzünden, kısaca “genişleme” ifadesinden, kaynaklandığını saptamıştır (Yayla, 1982: 4). Genişleme, mevcut bir yetkideki artışı çağrıştırmaktadır. Oysa yetki genişliğinde merkezin yetkisinde bir artış söz konusu değildir. Üniter devlette merkezi yönetim ulusal düzeyde zaten yetkiliyken burada bir genişleme beklemek anlamlı değildir (Özay, 2004: 159).

Yetki genişliği, yetkilerde yoğunluğun azaltılmasına işaret etmektedir. Ancak bu azalma merkezi yönetimin görev yüküne ilişkindir. Yetkilerin tek merkezdeki yoğunluğunun azaltılması, dolaylı olarak merkeziyetçiliğin de azaltılması gibi algılanabilse de yetki genişliğinde merkeziyetçiliğin azalması değil, merkezi yönetimin görev, yetki ve sorumluluğunun illerdeki yöneticilere yayılması söz konusudur. Başka bir ifadeyle yetki genişliğiyle bir yandan merkezin yükü azaltılarak merkeziyetçilikten uzaklaştırıldığı düşünülmekteyse de aslında merkezin yetkisinin illere yayılması suretiyle merkezi otoritenin etkisi yurttaşta yaklaştırılmaktadır. Bu durum, merkeziyetçiliğin azalması değil, yayılması ya da nüfuzu olarak değerlendirilmelidir. Böylece, merkezi otorite gerek hizmet sunumuna ilişkin

gerekse de temel hak ve hürriyetleri kısıtlama gibi alanlardaki yetkisini daha etkin kullanılabilmektedir.

Ulusoy da (2019: 153-154), yetki genişliğinin bürokrasiyi etkinleştirmek ve azaltmak için valiye gerekli kararları öncelikli olarak alma gücü verdiğini, bu ilkeye anayasal düzeyde yer verilmesinin gereksiz olduğunu, valilerin başkente danışmadan karar almalarının Anayasaya aykırı olamayacağını ve bu yetkinin sadece valiye tanınmış olmasının irrasyonel olduğunu ifade etmiştir.

3.2. Anayasalarda Yetki Genişliği

Osmanlı-Türk yönetim geleneğinde, tevsii mezuniyet ya da yetki genişliği yönteminin hukuka girişini sağlayan ilk düzenleme, 1876 tarihli Kanunu Esasi olmuştur. Kanunu Esasi’de illerin idare yönteminin yetki genişliğine dayandığı hükmü yer almış; yetki genişliğinin sınırlarının özel düzenlemelerle belirleneceği belirtilmiştir (Gözübüyük ve Kili, 1982: 41). 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Muvakkat Kanunu’nda da yetki genişliği ilkesine yer verilmiştir. Belirtilen iki dönemde de yetki genişliğine ihtiyaç duyulmasının temel sebebi ülkenin coğrafi genişliği ve iletişim olanaklarının zayıflığıdır (TBMM, 1929a). Dolayısıyla yetki genişliği, tamamen yönetim tekniğinden kaynaklanan zorunlulukların bir sonucu olarak hukukumuza girmiş gözükmektedir.

1921 Anayasasında vilayete mahalli idare düzeyinde tüzel kişilik ve özerklik verilmiş, vali devletin genel ve ortak görevlerinin yürütülmesinden sorumlu kılınmıştır. 1921 Anayasası’nda merkeziyetçiliğin gereği olan yetki genişliği yerine âdem-i merkeziyetçilik ilkesi benimsenmiştir (Gözübüyük ve Kili, 1982: 94-95). 1924 Anayasasıyla illere ait işlerinin yetki genişliğine göre yürütüleceği yönündeki anlayışa geri dönmüştür (Gözübüyük ve Kili, 1982: 134). 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanununa⁷ göre vilayet işleri tefriki vezaif (görev ayrımı) ile birlikte yetki genişliğine göre yürütülecektir (TBMM, 1929b).⁸ Kanunun gerekçesinde, valilerin il idare şube başkanlarını yönetmesi ve denetlemesinin, bakanlıkların taşra teşkilatları arasında birliği ve koordinasyonu sağlayacağı gerekçesiyle yetki genişliğinin önemi vurgulanarak, valilerin tali memurları tayin yetkisinin de bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla, valilerin il idare şube başkanlarının amiri konumu ve valilerin atama yetkileri, yetki genişliği ilkesinin gerekleri arasındadır. Yetki genişliği aynı zamanda “Cumhuriyetin ve inkılâbın çelik iradesinin” koruması amacına da hizmet edecektir (TBMM,

⁷ RG: 5.5.1929, 1184.

⁸ Kanunun hazırlayıcılarından biri olan Mustafa Şeref Özkan’a göre yetki genişliğinin merkeziyetçiliğin unsurudur. Merkeziyetçilik, hem yoğunlaşma hem yetki genişliği olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıntılı değerlendirme için bkz. (Keskin, 2009: 354).

1929a). Cumhuriyet rejimini kuran kadroların, yetki genişliği yöntemini, yeni rejimin korunması için bir gereklilik olarak gördükleri anlaşılmaktadır.

1961 ve 1982 Anayasalarında da illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayandığı belirtilmiştir. İllere ilişkin düzenleme 1876 ve 1921 Anayasalarında “vilayet”, 1924 Anayasasında “çeşitli maddeler”, 1961 ve 1982 Anayasalarında da “merkezi idare” başlığı altında düzenlenmiştir. Bu düzenleme şekli 1961 Anayasasından itibaren yetki genişliğinin yönetimde merkezileşme aracı olarak kullanımının vurgulandığı anlaşılmaktadır (Gözübüyük ve Kili, 1982). Kısacası, yetki genişliği ilkesi Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinde ve 1913 yılında iletişimden kaynaklanan zorluklar nedeniyle devletin tüm coğrafi alana egemen olabilmesi amacıyla hukukumuzda girmiş, uygulama olanağı bulunmayan 1921 Anayasasının âdem-i merkezîyetçi anlayışı nedeniyle Anayasa’da yer almamış, 1924 yılından itibaren de Cumhuriyet rejiminin temeli olan üniter devlet modelinin gereği olarak kurumsallaşmıştır.

Yetki genişliği yöntemi, Cumhuriyet tarihi boyunca Anayasal düzlemde kabul edilen merkezden yönetim araçları arasında yerini almıştır. 2003 yılında gündeme gelen ve Anayasa’ya aykırılığı gerekçesiyle yasallaşmamış olan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunla birçok bakanlığın taşra teşkilatının kaldırılması öngörülmüş, merkezi yönetimin görevleri sayılarak, kalan görev ve yetkilerin yerel yönetimlere devri düşünülmüştür (Çiner, 2017). Yasada, merkezi yönetimin yetki ve görevinin esas olduğu, yerel yönetimlerin istisnai olduğu bir düzende Güler’e göre (2005: 110-113) Anayasa’nın lağvedilerek onların görevlerinin, yetkilerinin yerel yönetimlere devri çabası, yetki genişliğinin ortadan kaldırılmasına yönelik bir girişimdir. 2003 yılındaki girişimin yasallaşmaması nedeniyle yetki genişliği tamamen ortadan kaldırılmamışsa da sonraki düzenlemelerle, özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemine geçişle birlikte aşındırıldığı açıktır.

3.3. Uygulamada Yetki Genişliği

Anayasalarda var olan yetki genişliğinin pratikteki sorunlarına, kimi akademisyen ile uygulamacılar değinmiştir. Merkezîyetçiliğin yöntemlerinden biri olan yetki genişliğinin önemli ölçüde işlerliğini yitirdiği, bunun yerine kanunlarla il yönetimlerinin yetkilerinin artırılmasına ilişkin düzenlemeler yapıldığı, il yönetimlerinin merkezi yönetim adına karar alıp uygulama olanağının daraltılarak tüm yetkilerin yürütme organının uhdesinde toplandığı yönündeki görüşler 1990’lardan itibaren tartışılmaktadır. Bu çerçevede valilerin yetkilerinin küçük bir bölümünü kullanabildiği, “yetki genişliği” yönteminin bir “yetki kısıtlamasına” dönüştüğü (Özay, 2004: 42), yetki genişliğinin “kâğıt üzerinde kaldığı” (Geray, 1993: 10), merkezi

yönetimin “il esasına” göre değil “genel müdürlük esasına” göre yönetildiği yönünde fikirler ileri sürülmüştür (Yeter, 2002: 42).

Emre de (2002: 15) yürüttükleri mülki idare araştırmasının sonucunda mülki amirlerin “yetki genişliği uygulamasının işlemez hale geldiği” düşüncesini ortaya koyduklarını belirtmiştir. Bunun nedeni, “mevzuat değişiklikleri, bir başkası ise merkezi bürokrasinin yani bakanlık merkezinde görev alan üst düzey yöneticilerin ve sayın bakanların, valilerini devre dışı bırakarak doğrudan doğruya il müdürleriyle temasa geçerek, işlerini il müdürleri aracılığıyla yürütme çabası içine girmeleri, dolayısıyla yetki genişliğinde en önemli makam olan mülki idare amirlerinin bu uygulamanın dışında bırakılmasıdır.” (Emre, 2002: 15). İl müdürlüklerinin mülki amirlerin denetiminden çıkma çabasını “il sisteminden kopmalar” olarak tanımlayan Emre (2002: 15), bunların en çok orman, gümrük, asayiş, güvenlik ve bayındırlık ile ilgili hizmetlerde gerçekleştiğini belirtmiştir. Son olarak, yerel yönetimler reformunun yanında, il sistemini anayasal ve yasal yörüngesine döndürecek bir yetki genişliği reformuna da ihtiyaç olduğunu vurgulamıştır.

3.4.Valilerle Yapılan Görüşmelerin Sonuçları

Bütün bu birikimin üzerine, Türkiye’de uygulayıcıların yetki genişliğini nasıl yorumladıklarını değerlendirmek amacıyla altı vali ile derinlemesine görüşmeler yapılmış; valilere yetki genişliğinden ne anladıkları, meslek yaşamlarında yetki genişliği yöntemini kullanıp kullanmadıkları ve yetki genişliğinin il yönetiminde işlerlik kazanması için ne(ler) yapılması gerektiği sorulmuştur. Altı validen beşi yetki genişliğini klasik idare hukuku kaynaklarındaki tanımıyla "merkez adına kendiliğinden iş yapabilme otoritesi" olarak anladıklarını, bir vali ise ilin genel yönetim yetkisi olarak anladığını, gördüğünü belirtmiştir.

Yetki genişliği yöntemini meslek yaşamlarında kullanıp kullanmadıklarına ilişkin soruya dört vali bu yöntemi kullanmadığını, bir vali kullanmış olabileceğini, bir vali de bu konuda kararsız olduğunu belirtmiştir. Burada altı çizilmesi gereken, yetki genişliğine ilişkin sorunlar konusunda ve mekanizmanın işleyişine yönelik olarak üstü örtülü bir kabulün söz konusu olduğudur. Yetki genişliğine işlerlik kazandırılması için önerileri sorulan valilerden üçü il düzeyinde memurların atanmasına ilişkin yetkilerin kendilerine verilmesini, ikisi doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlanmalarının gerektiğini ve biri de il idare şube başkanlarının atanmasında görüşlerine başvurulmasını istemiştir.

Valilerin, yetki genişliğine ilişkin yaklaşımlarının görev, yetki ve sorumluluklarının, dolayısıyla etkinliklerinin artırılmasıyla bağlantılı olduğu, özellikle il düzeyinde yapılan atamalarda görüş ve önerilerinin dikkate alınmamasının otoritelerini azalttığı düşüncesinde oldukları görülmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde valiler, her ne kadar yetki genişliğini "merkez

adına kendiliğinden iş yapabilme otoritesi" olarak tanımlasalar da, diğer sorulara verdikleri yanıtlardan, ilin genel yönetimini ve buna ilişkin olarak kendilerine verilen araçları da bu kapsamda gördükleri, ilkeyi teknik tanımı dışında daha geniş bir çerçevede yorumladıkları anlaşılmaktadır. Görüşülen bütün valilerin yetki genişliği ile il genel yönetimini aynı anlamda yorumlamaları, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte, kendilerinin siyasi otoritenin yönetsel aygıtı olarak işlev görmelerine ve karar alma güçlerinin veya siyasi niteliklerinin sonlanmasına neden olmuştur. Bütün bu göstergeler, Türkiye'nin merkezileşme sürecinde yeni bir aşamaya geçildiğini ortaya koymaktadır.

4. Mülki Yetkiler İle Yetki Genişliği Arasındaki İlişkiler

Mülki idareye ilişkin olarak 2012-2024 yılları arasında yapılan düzenlemeler, yetki artışı ve azalışı olmak üzere iki başlık altında ele alınabilir. Altı çizilmesi gereken, mülki yetkilere ilişkin bazı düzenlemelerin “artış” ya da “azalış” sınıflandırmasının dışında kaldığıdır.

4.1. Mülki Yetkilerdeki Artış

Türkiye’de son yıllarda yönetimde merkeziyetçiliğin artması, her zaman mülki idarenin güçlenmesine neden olmamakta, bazen yetkiler taşraya aktarılmamakta, merkezi yönetimin başkent teşkilatında yoğunlaşmaktadır. Ancak ülke coğrafyasının genişliği nedeniyle tek merkezden yönetimin zorlukları çoğu zaman merkezileşme eğilimiyle mülki otoritelerinin yetkilerindeki artışa paralel gitmesi sonucunu doğurmaktadır. Mülki yetkilerde artışa ilişkin düzenlemeler, ilk olarak yerel yönetimler, ikinci olarak sivil-asker ilişkileri, ardından kriz yönetimi ve son olarak da göç ile sınır yönetimi eksenlerinde incelenecektir.

4.1.1.Yerel Yönetimler Alanındakiler: YİKOB ve Kayyum Konusu⁹

2014 yılında yerel yönetimler reformu kapsamında büyükşehirlerde il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak valilerin başkanlığında YİKOB’lar kurulmuştur. Valilerin gerek il özel idarelerinin yürütme organı olmaları gerek il özel idarelerince yürütülmekte olan merkezi yönetim görevlerini üstlenmek üzere kurulan YİKOB’ların amiri konumunda olmaları nedeniyle, yetki genişliğiyle ilişkili oldukları görülmektedir. Her ne kadar, YİKOB’ların kuruluşu bir yerel yönetim düzenlemesi olarak nitelendirilmese

⁹ Türk Dil Kurumu Sözlüğü’ne göre kayyim, “belli bir malın yönetilmesi veya belli bir işin yapılması için görevlendirilen kimse, kayyum” anlamına gelir. Dolayısıyla kayyum ya da kayyum terimlerinden ikisini de kullanmak mümkündür. Bu makalede kamuoyundaki yaygın kullanım tercih edilmiştir.

de bu kurumlar 2014 yılında yürürlüğe giren il sınırında büyükşehir belediye modelinin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. YİKOB'ların kamu yönetimi organigramı içindeki rolü ve yeri tam olarak tanımlanamamıştır. Alanyazında çelişkili bir biçimde Başkanlıkların kuruluşu, bazen mülki idarede yetki artışı olarak yorumlanırken (Güler, 2021: 427; Taş ve Altınbaş, 2013: 570; Koç ve Arap, 2019: 95; Dağlı ve Özgül, 2019: 34; Baharçiçek, 2013: 223-224), bazen de tam karşıt bir anlayışla mülki idarenin tasfiyesi şeklinde değerlendirilmiştir (TBMM, 2012a:40, 163).

YİKOB'ların kuruluşu bize göre ne mülki yetkilerin artışına ne de mülki idarenin tasfiyesine neden olmuştur. Valilik hiyerarşisinde görev yapan, hukuken başkanlığının bizzat vali ya da görevlendirdiği vali yardımcısı tarafından yerine getirildiği bir kurumun “mülki idarenin alternatifi” (TBMM, 2012a:40, 163)¹⁰ olarak değerlendirilmesi ve Başkanlıklara tüzel kişilik verilmesinin il idaresinin etkinlik alanından çıkmalarına neden olduğu yönündeki düşünceler eleştiriye açıktır. Başkanlıklara tüzel kişilik verilmiş olmasının gerekçesi yerinden yönetim anlayışından değil, daha önce il özel idarelerine yürütülen merkezi yönetime ilişkin görevlerin işleyişini sağlayacak işlevsel bir araç olarak “kamu tüzel kişiliğinin” gerekliliğinden kaynaklanmaktadır (Çiner, 2017: 47). Aynı şekilde YİKOB'ların, valilerin yetkilerinin artmasına neden olduğu da iddia edilemez. Çünkü, bu Başkanlıklar kurulmadan önce de fonksiyonları valilik hiyerarşisi altında yerine getirilmekteydi. İldeki kamu kurum ve kuruluşlarını denetleme görevi valiye daha önceden verilmiş olan ve artık gelenekselleşmiş yetkilerdendir. Söz konusu yetkiler, kaynağını Anayasadan, yetki genişliği ilkesinden almaktadır (Karakaya, 2023: 280-281).

İl idaresinde yetki genişliğinin unsurlarından biri valiye verilen kamu kurum ve kuruluşlarını denetleme yetkisidir. Bu yetkinin, YİKOB'lara verilmiş olması, valinin belirtilen yetkileri kullanmasına engel teşkil etmediği gibi, valinin emrinde bir tüzel kişiliğe de aynı yetkilerin tanımlanması, valilere verilen denetim yetkisini kullanmak üzere yeni bir kurumsal yapı oluşması anlamına gelmektedir. Ayrıca uygulamada, YİKOB'ların kamu kurum ve kuruluşlarını denetleme işlevini yerine getiremediği anlaşılmaktadır (Karakaya, 2023: 285, 292). Bu nedenle, YİKOB'ların kuruluşunun, il idaresinde yetki genişliğinden uzaklaşılması sonucunu doğurduğu yönündeki düşünceler uygulama ile çelişen aşırı yorumlardır.

YİKOB'ların kuruluşuyla birlikte valilere verilen tek yeni yetki, vali veya ilgili bakanlık tarafından, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılması gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bunun halkın sağlığı,

¹⁰Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı İçişleri Alt Komisyonu Raporunda ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Muhalefet Şerhinde, muhalefet partisi temsilcilerinin görüşleri bu yöndedir.

huzur ve esenliğiyle kamu düzeni ile güvenliğini olumsuz yönde etkilediğinin tespit edilmesi durumunda, valinin ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına makul bir süre tanıyarak hizmet ve yatırımın yürütülmesini isteyebileceğine, hizmet ve yatırımın verilen sürede yapılamaması hâlinde, valinin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarından söz konusu yatırım ve hizmetin yerine getirilmesini talep edebileceğine, bunun yanında YİKOB aracılığıyla da hizmetin yerine getirebileceğine ilişkindir. Valilere verilen ildeki yatırımların aksamasını önleme görev ve yetkisi, il idaresinin başı olmasından, dolayısıyla yetki genişliği yönteminden kaynaklanmaktadır. Ancak yetki genişliği merkez adına karar alabilme otoritesi olarak tanımlanırsa, bu düzenleme yasayla valilere verilmiş bir yetki niteliğinde olup, il düzeyinde merkez adına karar alabilme kapasitesi kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği tartışmaya açıktır.

Valilere yerel hizmetlere ilişkin olarak verilen bu koordinasyon görevi vesayet yetkisi çerçevesinde ele alındığında, yetki genişliğinin kapsamında yer almaktadır. Merkezi yönetime yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi, idarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla iktidar gücünün kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Bu yetkinin seçilmiş yürütme otoritesine ait olduğu, il düzeyinde yürütme gücünü temsil ayrıcalığına sahip valilere yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi kullanma imkanının verilmesi, merkezi otoritenin yetkisinin paylaşımı anlamına gelmektedir. Dolayısıyla merkezi otoritenin yetkisini valilerle paylaşması neticesini doğurduğu için valilere verilen vesayet yetkileri de yetki genişliğinin bir unsuru olarak değerlendirilmiştir.

Yerel yönetimler alanında yapılan ve mülki idareyi etkileyen ikinci düzenleme, 2016 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanununda yapılan değişiklikle belediye başkanının terör suçlarından dolayı görevle ilişkisinin sona ermesi durumunda, büyükşehir ve il belediyesi statüsündeki yerlerde İçişleri Bakanına, diğerlerinde de valiye belediye başkanı görevlendirme yetkisinin verilmesidir. Ayrıca, valilik tarafından, belediye veya bağlı kuruluşlarının yürüttükleri hizmetlerdeki aksamının terör veya şiddet olaylarına karşı yürütülen mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin belirlenmesi halinde, valiliğin belirtilen hizmeti YİKOB, il özel idaresi veya herhangi bir kamu kurum ve kuruluşlarına yaptırabilmesi amaçlı düzenleme yapılmıştır. Aynı değişiklikler kapsamında valilikler tarafından belediye ve bağlı idarelerin olanaklarını teröre ve şiddet olaylarına destek için kullandığının tespit edilmesi durumunda yerin en büyük mülki idare amirine bu idarelerin belirtilen amaçla kullandığı taşınır mallarına el koyma yetkisi verilmiştir.¹¹

¹¹5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57. maddesinde değişiklik yapan, Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında 674 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, (RG: 1.9.2016, 29818 sayılı 2. Mükerrer).

Söz konusu düzenleme, 15 Temmuz 2016 tarihli darbe girişimi ve terör saldırısı nedeniyle ilan edilen olağanüstü hâl rejiminin gereklerine dayandırılmıştır (TBMM, 2016a). 2016 yılından sonra belediye başkanları görevden uzaklaştırılan birçok il ve ilçede mülki idare amirleri belediye başkanı olarak görevlendirilmiştir. Ancak, mülki idare amirlerine asli görevleri yanında belediye başkanlığının da verilmesi, mülki yönetimde yetki artışını değil, belli bir sorunun çözümü için alınmış geçici bir tedbir olarak değerlendirilmelidir. Bu görevlendirmeler merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde kullandığı vesayet yetkisinden kaynaklanmaktadır. Kayyum konusu, yetki artışından çok “yetki kayması” olarak nitelendirilebilir. Ancak, vesayet yetkisinin yetki genişliğinin bir unsuru olduğu değerlendirildiğinde, mülki idare amirlerinin belediye başkanı olarak görevlendirilmesiyle yetki genişliği yönteminin uygulanması arasında bir ilişki bulunmaktadır. Mülki amirlerin, kayyum olarak görevlendirilmeleri Anayasada yer alan idarenin bütünlüğünü sağlama amacına hizmet etmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda 2016 yılında yapılan değişiklikle¹² afet, kitlesel göç ve terörden etkilenen yerleşim birimlerinin belediyelerinin yürütemediği hizmetler söz konusu olduğunda, valilere eksik yürütülen belediye hizmetlerinin başka bir belediye tarafından yerine getirilmesini talep etme olanağı verilmiştir.¹³ Bu düzenleme, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde kullandığı vesayet yetkilerinde bir artış olarak değerlendirilebilir.

4.1.2. Sivilleşme Politikaları

Mülki yetkileri etkileyen yerel yönetim düzenlemeleri yanı sıra, 2016 yılından sonra “yeniden sivilleşme” olarak ifade edilebilecek olan süreç hızlanmıştır. 1990’lı yıllardan sonra başlayan sivilleşme çabaları AB’ye uyum çerçevesinde, dış kaynaklı olarak gerçekleşirken (Çiner ve Karakaya: 2013: 70-71), 2016 yılının Temmuz ayından sonraki sivilleşme politikaları kamu düzeni ve güvenliği gerekçesine, başka bir ifadeyle ulusal gereklere ve önceliklere dayanmıştır. 15 Temmuz 2016’dan sonra, jandarma birliklerinin kuruluşu ve yerleşimlerinde mülki bölümlenmenin esas alınacağı, jandarma birliklerinin garnizon komutanının teklifi ve valinin onayıyla verilen askeri görevleri yürüteceği, İçişleri Bakanının Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı personelini geçici olarak görevlendirebileceği, bu yetkiyi Bakanın valilere devredebileceği yönünde düzenlemeler yapılmış, jandarma atamalarındaki yetkiler sivil otoriteye bırakılmış, doğrudan görev noktalarına yapılmayan subay, astsubay

¹² Ek fıkra: 31/10/2016-KHK-678/11. md.; Aynen kabul: 1/2/2018-7071/11. md.

¹³Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında 678 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, (RG: 22.11.2016, 29896).

ve uzman jandarmaların il içi atama ve yer değiştirmelerinde valiler yetkili kılınmıştır.¹⁴ Bu değişikliklerin darbe girişiminden on iki gün sonra yapılmış olması, düzenlemenin amacının benzer olayların yaşanmasını önlemeye yönelik olduğunu ortaya koymaktadır. (TBMM, 2016b). 2016 yılı sonrasında, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu haline getirilmiştir. Bu tarihten önce kolluk kuvvetlerinin mülki idareyle ilişkisi gevşek bir hiyerarşiye bağlı iken, 2016 yılı sonrasında diğer bakanlıkların il müdürlükleriyle mülki idare ilişkisine benzer “hiyerarşik” bir bağ kurulmuştur.¹⁵

Jandarma Genel Komutanlığı ile Sahil Güvenlik Komutanlığının İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu haline gelmeleri, mülki idarenin bu birimler üzerindeki otoritesini de artırmıştır. Bu değişiklikleri, 2018 yılında Genel Kurmay Başkanlığının Millî Savunma Bakanlığına bağlanmasıyla birlikte değerlendirmek gerekmektedir. 2016 yılındaki duruma bir tepki olarak gelişen sivilleşme süreci, mülki idare-asker ilişkilerinin de değişmesiyle, askeri birlik ve birimlerin mülki idarenin otoritesine bağlanmasıyla sonuçlanmıştır. Kurulan yeni ilişki, mülki idarenin askeri birimlere yönelik yetkilerinde bir artışa neden olmakla birlikte, yetki genişliği kapsamında değerlendirilebilecek bir gelişme değildir.

Mülki idarenin güvenlik yetkilerinin artırılması kapsamında, geçici köy korucularının köyler dışında mülki amir onayıyla, il dışında da vali onayıyla görevlendirilmesi olanağı getirilmiş, kamu düzeni ve güvenliğinin, kişilerin mal ve can emniyetinin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, trafik güvenliği ve kontrolünün sağlanması gerekçeleriyle meydan, karayolları, cadde, sokak ve park gibi kamuya açık alanlarda kurulacak sistemlerin yerlerinin tespiti, kurulumu ve altyapı faaliyetlerinin koordinasyonu yetkisi valilere verilmiştir.¹⁶

Ayrıca, terör örgütlerine veya Milli Güvenlik Kurulunca ulusal güvenliğe tehdit oluşturduğu kararı verilen yapı, oluşum veya gruplarla ilişkili, bağlantılı olduğu değerlendirilen yerel yönetim personelinin, vali tarafından oluşturulan ve valinin başkanlığını yürüttüğü kurulun teklifi ve İçişleri Bakanının onayıyla kamu görevinden çıkarılması hükmü getirilmiştir.¹⁷

¹⁴Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında 668 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, (RG: 27.7.2016, 29783 sayılı 2. Mükerrer).

¹⁵Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair 6755 Sayılı Kanun, (RG: 24.11.2016, 29898).

¹⁶Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında 674 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, (RG: 1.9.2016, 29818 sayılı 2. Mükerrer).

¹⁷Olağanüstü Hal Kapsamında Alınan Tedbirlere İlişkin 667 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, (RG: 23.7.2016, 29779).

2016 yılında yapılan bir başka düzenlemeyle Avrupa Birliği'ne (AB) uyum ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi hükümlerinin gereklerini yerine getirmek amacıyla (TBMM, 2010) kolluk görevlilerine ilişkin şikayetlerin takibi ve gözetiminin etkinliğini sağlamak için mülki idare amirlerinin emrinde Kolluk Gözetim Komisyonları adlı bir mekanizma kurulmuştur.¹⁸

4.1.3. Kriz Yönetimi

Mülki yetkilerde artışa neden olan üçüncü kamu politikası alanı kriz yönetimine ilişkindir. 2018 yılında İl İdaresi Kanunu'nda yapılan değişikliklerle, valilere kamu düzeni veya güvenliğinin normal hayatı durduracak veya kesintiye uğratabilecek biçimde bozulduğuna ya da bozulacağına ilişkin önemli belirtilerin ortaya çıktığı hallerde, süresi on beş günü aşmamak şartıyla ildeki belirli yerlere girişi ve çıkışı şüpheli kişiler için kısıtlama; belli yerlerde veya saatlerde kişilerin dolaşmalarını, toplanmalarını, araçların geliş gidişini düzenleme veya sınırlandırma ve ruhsatlı da olsa her çeşit silah ve merminin taşınmasını ve naklini yasaklama konusunda yetki verilmiştir.¹⁹ Bu yetkinin gerekçesi, olağanüstü halin sona ermesi durumunda 15 Temmuz vb. girişimlerin önlenmesi amacıyla ihtiyaç duyulabilecek idari tedbirlerin alınması olarak açıklanmıştır (TBMM, 2018). Ayrıca, 2020 yılında İl İdaresi Kanunu'nda yapılan değişikliklerle, afet ve acil durumlarda arama, kurtarma ve müdahale faaliyetleri çerçevesinde, afetten veya acil durumdan etkilenen şahıslarla sınırlı olmak üzere, 112 acil çağrı merkezlerine yapılan çağrılar kapsamında, arayan kişilere ulaşılması için arama zamanıyla sınırlı olarak ilgili valiliğin talep ettiği telefon abone ve konum bilgilerinin Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu tarafından karşılanması hükme bağlanmıştır.²⁰

Pandeminin ekonomik ve siyasi etkileri büyük olmuştur. Temel hak ve hürriyetlerin kısıtlanmasına kadar giden salgından korumaya yönelik tedbirlerin alınması gerekliliği, bir kriz yönetimi stratejisi gerektirmiştir. Kriz yönetiminde koordinatör işlevi gören İçişleri Bakanlığı tarafından ülkeye giriş-çıkışlara ilişkin olmak üzere 31.1.2020-26.11.2021 tarihleri arasında 56, ulusal düzeyde uygulanmak üzere de 13.10.2020-28.10.2021 tarihleri arasında 230 genelge/talimat yayımlanmıştır. Bu genelgelerden “İl/İlçe Umumi Hıfzıssıhha Kurulları kararlarının ivedilikle alınması” talimatlı olanların sayısının 138 olduğu görülmektedir. Genelgelerin dokuzunda İl İdaresi Kanunu'nun 11/C maddesinde il valilerine verilen “huzur ve güvenliğinin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu

¹⁸6713 sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun, (RG: 20.5.2016, 29717).

¹⁹Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 7145 Sayılı Kanun, (RG: 31.7.2018, 30495).

²⁰ Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair 7226 Sayılı Kanun, (RG: 26.3.2020, 31080).

esenliğinin sağlanması yönünde önleyici kolluk yetkisi”nin kullanılması talimatı verilmiştir.

1930 tarihli 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu gereğince, il ve ilçelerde mülki amirlerin başkanlığında sağlık müdürü başta olmak üzere ilgili birim amirlerinden ve serbest çalışan eczacı ve hekimden oluşan genel sağlık koruma kurulları oluşturulmuştur. Bu kurullar, yörenin sağlık durumunu dikkate alarak, sağlık şartlarının iyileştirilmesine ve var olan sakıncaların giderilmesine ilişkin tedbirleri alacak, bulaşıcı ve salgın hastalıklarla ilgili istihbarat oluşturacak, bunlardan korunma tedbirleri ve sağlığın yararları hakkında toplumu bilgilendirecek ve bir bulaşıcı hastalık olunca hastalığın izolasyonu amaçlı tedbirlerin alanda uygulanmasına yardım edecektir. Covid-19 salgınında, Umumi Hıfzısıhha Kanunu’nda il ve ilçe kurullarına verilen görev ve yetkilerin kullanımının fiilen İçişleri Bakanlığı talimatlarına bağlanması, yasayla mülki idare amirlerine verilen yetkilerin merkezi yönetim tarafından kullanılması sonucunu doğurmuştur. Bu alanda yaşanan merkezileşme, salgının ulusal düzeyde olması nedeniyle koordinasyon amaçlı olarak değerlendirilebilir. Ancak, illerin idaresinde yetki genişliği yönteminin kolaylıkla kullanılabilmesi salgınla mücadelede ve kriz yönetiminde bu olanağın valilerden esirgenmesi, anayasal yetki genişliği ilkesinin askıya alınması anlamına gelmektedir. Çünkü anlık kararların alınması gereken durumlarda dahi valilerin merkezi yönetim adına karar alma gücünü kullanamaması, yetki genişliğinin temel amacıyla da bağdaşmamaktadır.²¹

4.1.4. Sınır ve Göç Yönetimi

Mülki yetkilerde artışa neden olan son kamu politikası alanı sınır ve göç yönetimidir. Göçten kaynaklanan sorunların etkin yönetimi için alanında uzmanlaşmış kurumsal bir yapı ihtiyacının ve AB müzakere sürecinin gereği olarak İçişleri Bakanlığı bünyesinde 2012 yılında Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur (TBMM, 2012b). 2013 yılında yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunuyla valiliklere çok sayıda görev, yetki ve sorumluluk verilmiş, illerde Valiliklere bağlı Göç Müdürlükleri

²¹Mülki idarenin kriz yönetme kapasitesini doktora tezi olarak ele alan Yılmaz’a göre (2023: 258), ulusal ölçekte salgın yönetimini koordine eden İçişleri Bakanlığının halk sağlığı tedbirleri konusunda güçlü bir yasal dayanaktan yoksun bir biçimde kaldığını ve tedbirlerin bu şekilde uygulandığını vurgulamaktadır. Sorunun İl İdaresi ve Umumi Hıfzısıhha Kanunlarının güncel olmamasında olduğunu belirten yazar, bu durumun mülki idarenin kriz yönetme kapasitesini düşüren en önemli etmen olduğunu saptamıştır. Bu sürece ilişkin Yılmaz (2023: 259) şunları eklemektedir: “...kriz yönetiminde kritik görev üstlenen kamu yöneticilerini, yasal yetkiye sahip olup olmama boyutuyla tereddütler içeren bir kriz yönetimi süreci yürütmeye zorlanmıştır.”

kurulmuştur. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2021 yılında Göç İdaresi Başkanlığına²² dönüştürülerek İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu olmuştur.

Göç ve sınır yönetimi arasındaki kaçınılmaz ilişki göz önünde bulundurularak 2023 yılında İller İdaresi Genel Müdürlüğü bünyesinde bulunan sınır yönetimi birimi, genel müdürlük düzeyine yükseltilerek Göç İdaresi Başkanlığının hizmet birimi haline getirilmiştir.²³ Göç İdaresi Başkanlığı, yabancılara ilişkin işlemler, uluslararası koruma hizmetleri, düzensiz göçle mücadele ve sınır dışı işlemleri, göçmenlere yönelik uyum hizmetleri ve sınır yönetimi işlerini yürütmek üzere teşkilatlandırılmıştır. Bu kapsamda sınır yönetimi hizmetlerinin bir parçası olarak 2021 yılında hudut mülki idare amirliği kadroları ihdas edilmiştir.²⁴ Başta İstanbul olmak üzere, havalimanlarına hudut mülki idare amiri atamaları yapılmıştır.

Göç ve sınır yönetimi hizmetleri 2013 yılı öncesinde ağırlıklı olarak güvenlik birimlerince yürütülürken, 2013 yılından itibaren sivilleştirilmiş, mülki idarenin görev, yetki ve sorumlulukları artırılmıştır. Bu alanda yetkilerde bir artış söz konusu olmakla birlikte bunun teknik olarak yetki genişliği kapsamında olmadığı değerlendirilmiştir.

4.2. Mülki Yetkilerdeki Azalış

4.2.1. Metropolleşme Politikası

Yetki genişliği, merkezden yönetmenin bir aracı olduğundan, normal şartlar altında bu esasın yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerden ayrı tutulması beklenir. Ancak, 2005 yılında yerel yönetimlerin karar organlarının yurttaşlar tarafından seçilmesi gerekliliğine ilişkin Anayasa hükmü gerekçe gösterilerek (TBMM, 2004) valilerin il genel meclisi başkanlığı görevine son verilmesinin ardından, 2012 yılında 6360 sayılı yasayla büyükşehir belediyesi statüsündeki yerlerde il özel idarelerinin, köylerin, köylere hizmet götürme birliklerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, bu yerel yönetim birimleriyle mülki idare arasındaki yapısal ilişkiler nedeniyle yetki genişliğiyle ilgili olarak değerlendirilebilir. Nitekim, 6360 sayılı yasanın TBMM görüşmeleri sırasında muhalefet partilerinin temsilcileri, il özel idarelerinin kaldırılmasıyla yetki genişliğinin uygulama alanının kalmadığını, valilerin yetkilerinin azaltıldığını savunmuşlardır (TBMM, 2012c). Ancak, Anayasa Mahkemesi bu görüşlere katılmamaktadır.²⁵

²²Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında 85 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md. 38, (RG: 29.10.2021, 31643).

²³Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında 155 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md. 3, (RG: 29.10.2021, 31643).

²⁴Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri ile Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair 70 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md. 25, (RG: 6.2.2021, 31387).

²⁵Anayasa Mahkemesi'nin, 12.9.2023 tarih ve E.2013/19, K.2013/100 Sayılı Kararı, (RG: 18.9.2024, 29123).

Valiler il özel idaresinin tüzel kişiliğinin temsilcisi ve yürütme aygıtının başıdır. Valinin bu konumu vesayet ilişkisi olarak değerlendirilemez. Çünkü valiler, il özel idaresini dışardan kontrol eden bir konumda değil, idarenin organı durumundadırlar (Çiner ve Karakaya: 2013: 85). 2012 yılında otuz ilde büyükşehir belediyelerinin sınırlarıyla mülki sınırların örtüştürülmesi, valilerin başkanı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olduğu il özel idarelerinin kapatılması, ayrıca kırsal alanda yerel hizmetleri yürüten ve başkanlığını mülki idare amirlerinin yaptığı köylere hizmet götürme birlikleriyle diğer mahalli idare birliklerinin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesiyle sonuçlanmıştır. 6360 sayılı yasayla yaşanan metropolleşme politikası nedeniyle, 2023 yılı sonu itibarıyla ülke nüfusunun %77,88'i büyükşehir belediyelerinin sınırlarında yaşamaktadır. Belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun oranı %94,16'dır. 2014 yılı sonrasında ülke coğrafyasının önemli bölümünün belediyeleştirilmesi, mülki idarenin yerel hizmet üretim alanını daraltmıştır.

4.2.2. Bakanlıklara Yetki Devri İmkânı Verilmesi

Mülki yetkilerin azalışı kapsamında değerlendirilebilecek bir diğer konu, mevzuatla bakanlıklara bazı konularda valiliklere yetki devri imkânı tanınmış olmasıdır. Bu durum iki açıdan ele alınabilir. Öncelikle yetki devri, yetki genişliğine benzer sonuçlar doğurmaktadır. Ancak, yetki devri olanağının verilmiş olmasıyla yetkinin doğrudan yasayla valiliklere verilmesi farklıdır. Yetki devrinde devredeninin inisiyatifi belirleyici olmaktadır.

Bu konu, makede hem mülki yetkilerin azalışı hem de artışına ilişkin kısımda yer almıştır. Çünkü valilere devir olanağı verilen bakanlık yetkileri aslında yasayla doğrudan valiliklere verilebilecek niteliktedir. Ancak, yetkilerin valiliklere verilmesi mümkünken, bunun yerine bakanlıklara devir inisiyatifinin verilmesi, yasa koyucunun merkeziyetçi bakış açısının sonucudur. Bu nedenle, yetki devri konusu aslında mülki yetkilerde bir azalışı göstermemesine rağmen, bu başlık altında incelenerek, merkezi yönetimin başkent teşkilatında yoğunlaşmasına dikkat çekilmek istenmiştir.

2016 yılında yapılan düzenlemeyle İçişleri Bakanının gerekli görmesi halinde, Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı arasında her personeli, geçici olarak görevlendirilebileceği, Bakanının bu yetkisini il valilerine devredebileceği belirtilmiştir.²⁶

²⁶Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair 6755 Sayılı Kanun, (RG: 24.11.2016, 29898).

2018 yılında Karayolları Trafik Kanunu'nda yapılan değişiklikle, illerin meteorolojik koşullarına göre taşıma amaçlı araçların kış lastiği kullanmalarının belli dönemlerde zorunlu tutulacağı, Bakanlığın bu dönemleri belirleme yetkisini valiliklere devredebileceği yönünde düzenleme yapılmıştır.²⁷ 2021 yılında yapılan düzenlemeyle, Kültür ve Turizm Bakanlığının gerek görmesi durumunda, belge almak için müracaat eden işletmelerin belgelendirilmesine temel teşkil eden denetimleri, belgesi olan yatırım ve işletmelerin niteliklerine ilişkin denetim işlemlerini, yetkinin sınırları belirlenmek koşuluyla valilik vasıtasıyla da kullanabileceği belirtilmiştir.²⁸

2023 yılında yapılan bir başka düzenlemeyle turizm amaçlı olarak konutların kiralanabilmesi için, kiralama sözleşmesi yapılmadan önceki aşamada izin belgesi alınmasının gerektiği, bu konuda Kültür ve Turizm Bakanlığının yetkili olduğu, Bakanlığın valilikler aracılığıyla da bu yetkisini kullanabileceği; Kültür ve Turizm Bakanlığının turizme yönelik kiralama işlemlerinde denetim yapma yetkisinin bulunduğu, gerek görülmesi durumunda, denetim yetkisinin valilik vasıtasıyla da kullanabileceği hükme bağlamıştır.²⁹

Belirtilen düzenlemelerle bakanlara yetkilerini valilere devretme olanağının verilmiş olması, yetki genişliği yöntemine uygundur. Çünkü yetki genişliği uygulamada yetkilerin kullanımının merkezden taşraya aktarımıyla veya devriyle de gerçekleşmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2001: 152). Bakanlıklara bazı yetkileri il yönetimlerine devretme olanağı veren düzenlemeler, bu yetkilerin devri halinde yetki genişliği yönteminin işlemlerini sağlayacaktır. Ancak, bakanların kendilerine devir olanağı verilen yetkileri valilere devretmemeleri durumunda merkeziyetçi yönetim anlayışı devam edecektir. Ayrıca, mevzuatla doğrudan valilere verilebilecek olan bu yetkilerin “devir” inisiyatifine bırakılması da mülki idarenin yetkilerinde kısıtlama olarak değerlendirilmiştir.

4.2.3.Özel Alanların Yönetimlerinin Örgütlenmesi

Mülki yetkileri daraltan bir diğer uygulama bazı özel alanların yönetiminin mülki idarenin yetki alanı dışına çıkarılması şeklinde gerçekleşmiştir. Türkiye’de merkezi yönetim il sistemine dayanmaktadır. Dolayısıyla yönetim ölçeği il sınırlarıdır. Geçmiş dönemlerde il ölçeğinin bazı hizmetlerin yürütümünde etkinliği sağlayamadığı gerekçesiyle il yönetiminin

²⁷Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair 7076 Sayılı Kanun, (RG: 8.3.2018, 30354 sayılı 1. Mükerrer).

²⁸Turizmi Teşvik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair 7334 Sayılı Kanun, (RG: 28.7.2021, 31551).

²⁹Konutların Turizm Amaçlı Kiralanmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair 7464 Sayılı Kanun, (RG: 2.11.2023, 32357).

dışında hizmet örgütlenmelerinin yaygınlaştığı, özellikle karayolları, su işleri, köy hizmetleri gibi alanlarda birden çok ili içine alan bölgesel örgütlenmeler yoluna gidildiği, bunlardan bazılarının halen varlığını koruduğu bilinmektedir. 2014 yılından itibaren bu türden örgütlere yenileri eklenmiştir.

2014 yılında yapılan düzenlemeyle³⁰ Çanakkale Savaşlarının yaşandığı alanın bütünsel bir kavrayışla ele alınarak açık hava müzesi işlevinde düzenlenmesi gerekçe gösterilerek (TBMM, 2014), Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alanındaki değerlerin korunması, tanıtımı, yönetimi ve denetimi amacıyla Kültür ve Turizm Bakanının başkanlığında, Çanakkale Valisinin de üyesi olduğu karma yapılı bir komisyon oluşturulmuş, komisyon kararlarının uygulanmasından ve alanın yönetiminden sorumlu olan alan başkanının Kültür ve Turizm Bakanına karşı sorumlu olduğu belirtilmiştir.³¹ Alan yönetimine ilişkin olarak yürürlüğe konulan modelin ajans esnekliğinde ve hızında olduğu, ayrıca başkanlığın Çanakkale’de konumlanması nedeniyle de yerleşmeyi sağladığı savunulmuştur (TBMM, 2014). Ancak bu görüş tartışmaya açıktır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sürecinin bir parçası olarak 2018 yılında yapılan mevzuat değişikliğiyle, koordinasyon kurulu kaldırılmış, böylece Çanakkale Valisinin, yönettiği ilin sınırlarında yer alan Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alanındaki kurul üyesi olarak verilen fonksiyonu sona ermiştir.

2019 yılında yapılan düzenlemeyle³² Kapadokya Alanındaki değerlerin korunması, tanıtımı, yönetimi ve denetimi amacıyla karma yapılı Nevşehir İl Özel İdaresi Genel Sekreterinin de yer aldığı bir komisyon oluşturulmuş, komisyon kararlarının uygulanmasından ve alanın yönetiminden sorumlu olan alan başkanının Kültür ve Turizm Bakanına karşı sorumlu olduğu;³³ yeni yapılanmanın gerekçesi, alanın özellikleri nedeniyle çok sayıda koruma statüsüne tabi olması, buna bağlı olarak birçok idarenin alanda yetkili olması, bunun kurumlar arası yetki karmaşasına neden olması, bürokratik aşamaların yatırımcılar için engel teşkil etmesi, kaçak yapılaşmanın artması olarak açıklanmıştır. Ayrıca planlama yetkilerinin tek kuruma verilmesinin yetki karmaşasını önleyebileceği belirtilmektedir (TBMM, 2019). 38 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Kapadokya Alan Başkanlığı Kültür ve Turizm Bakanlığının tüzel kişiliğe sahip ilgili kuruluşu olarak

³⁰ Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alanı Hakkında Bazı Düzenlemeler Yapılmasına Dair 6546 Sayılı Kanun, (RG: 28.6.2014, 29044).

³¹ Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığının Teşkilatı, Çalışma Usul ve Esasları ile Personeli Hakkında Yönetmelik, (RG: 28.8.2014, 29102).

³² Kapadokya Alanı Hakkında 7174 sayılı Kanun, (RG: 1.6.2019, 30791).

³³ Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında 38 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (RG: 1.6.2019, 30791).

yapılandırılmıştır. Kararnamede, Alan Başkanlığı görevi Nevşehir Valisine verilmiştir. 2022 yılında valinin bu görevine son verilmiştir.³⁴

2023 yılında yapılan düzenlemeyle³⁵ de Uludağ Alanındaki değerlerin korunması, tanıtımı, yönetimi ve denetimi amacıyla karma yapılı Bursa Valisi tarafından görevlendirilecek vali yardımcısının da üyesi olduğu bir komisyon oluşturulmuş, komisyon kararlarının uygulanmasında ve alanın yönetiminde yetkili olan alan başkanının Kültür ve Turizm Bakanına karşı sorumlu olduğu belirtilmiştir.³⁶ Alan yönetiminin kuruluşunun gerekçesi, bütünsel bir yaklaşımla alanı planlamak, etkin ve hızlı bir yönetim yapısı oluşturmak, farklı kurumlara ait planlama yetkilerini tek bir kurumda toplayarak bu konuda yaşanan yetki karmaşasını ortadan kaldırmak ve alanın ihtiyaçlarına kısa sürede etkin çözümler üretebilmek olarak açıklanmıştır (TBMM, 2022).

Çanakkale Savaşları ve Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığıyla Kapadokya ve Uludağ Alan Başkanlarının görevlerinin kendilerini atayan Cumhurbaşkanın görev süresiyle eşleştirilmesi, Valilerin atama ve görevden alınma prosedürüyle aynı kurallara tabi olarak üst düzey yönetici olarak tanımlanmaları da mülki idareyle ilişkileri bakımından değerlendirilmesi gereken bir konudur. Mülki sınırlar içinde belli alanlarda yönetim yetkisinin valilerden alınıp doğrudan Bakanlıklara karşı sorumlu bir örgütlenme modeli oluşturulması, yetki genişliği yöntemine aykırı bir uygulama niteliğindedir. Alan yönetimi modeli, il sisteminin istisnası olan bir havza idaresidir. Bir dönem yaygınlaşan bölge kuruluşlarında olduğu gibi alan yönetiminde de mülki idarenin kontrolünden uzaklaşma söz konusudur.

4.2.4.Valilerin Siyasal İşlevlerine Son Verilmesi

Mülki yetkilerde azalış kapsamında değerlendirilebilecek son konu, 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemine geçiş çerçevesinde yapılan düzenlemeyle 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yer alan valilerin devleti, kaymakamların hükümeti temsil görevine ve valilerin yürütme organının siyasi aracı işlevine son verilmesidir.³⁷ Bu düzenlemeden yirmi altı gün sonra İçişleri Bakanlığınca yapılan düzenlemeyle valilere devleti, kaymakamlara da

³⁴ Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılması Hakkında 104 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (RG: 9.6.2022, 31861).

³⁵ Uludağ Alanı Hakkında 7432 sayılı Kanun. (26.1.2023 tarih ve 32085 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır).

³⁶ Uludağ Alan Başkanlığı Hakkında 117 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (RG: 26.1.2023, 32085).

³⁷ Anayasa'da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında 703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Md. 138, (RG: 9.7.2018, 30473 sayılı 3. Mükerrer).

Cumhurbaşkanını (hükümeti) temsil görevi iade edilmiştir.³⁸ Ancak daha önce kanunda mevcut düzenlemenin yönetmelik düzeyine indirilmesi, ilgili yönetmeliğin hükümlerinin yürütmesinin İçişleri Bakanının yetkisinde olduğu da göz önünde bulundurulduğunda, mülki idare amirlerinin İçişleri Bakanlığı memurları olarak değerlendirildiği sonucuna ulaşılmasına neden olmaktadır. Benzer şekilde Anayasada yer alan yetki genişliği ilkesinin tamamlayıcı parçası olan valinin yürütme organının siyasi temsilciliğine son verilmesi de valilerin üst düzey idari yöneticiler olarak yetkilendirildiği anlamına gelmektedir. Valilere verilen siyasi sıfatı, hükümetin genel siyasetinin uygulanmasındaki yetkilerinden kaynaklanmaktadır (Onar, 1952: 588). Dolayısıyla hükümeti başka bir ifadeyle yürütme gücünü temsil yetkisiyle valiye verilen siyasi rol arasında bir bağlantı bulunmaktadır. Valilerin siyasi rolüne son verilerek sadece yönetsel işlevle donatılmaları, merkezi iktidar gücünün/otoritesinin temsilciliği niteliklerinin yerine, iktidarın talimatlarının uygulayıcılığı yönlerinin ön plana çıkarılmasının tercih edildiğini göstermektedir.

Ayrıca, mülki yetkilerdeki kısıtlama kapsamında 2018 yılında İl İdaresi Kanunu'nda yılında yapılan değişikliklerle, yetki genişliğinin önemli unsurlarından biri olan vali yardımcılarıyla hukuk işleri müdürleri, il idare şube başkanları ve il ve bölge muhakemat müdürleriyle hazine avukatların atamalarında valilerin görüşünün alınması zorunluluğu kaldırılmıştır.³⁹ Bu düzenlemeyle de yetki genişliğinden uzaklaşmıştır.

Sonuç

Bu makale, mülki idarede son dönem gerçekleşen değişiklikler çerçevesinde, yetki genişliği ilkesini ve uygulamasını ele almıştır. Burada hem son on iki yıllık süreçte mülki idarede dönüşüm, hem yetki genişliği ilkesinin uygulanması irdelenmiştir. Bu kapsamda altı vali ile derinlemesine görüşmeler yapılmıştır.

Geleneksel olarak mülki idare, iktidarın siyasi ve yönetsel icra vasıtası işlevini üstlenmişse de mülki yönetimi aşındıran gelişmelerin varlığı ve niteliği bilinmektedir. Alanyazında, 2000'li yılların ortalarından itibaren mülki idarenin güç kaybettiği, son on-on iki yıllık süreçte ise yeniden güçlendiği saptanmıştır. Mülki idarenin görev, yetki ve sorumluluklarındaki artış, sivilleşme, kriz yönetimi, göç yönetimi gibi kamu politikalarında kendini göstermiştir. Bununla birlikte, tarihi ve kültürel niteliği ön plana çıkan özel alanların yönetimi, yerleşme ve metropolleşme gibi düzenlemelerle

³⁸Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, (RG: 28.7.2018, 30492).

³⁹Anayasa'da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında 703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Md. 138, (RG: 9.7.2018, 30473 sayılı 3. Mükerrer).

mülki idare etkisizleştirilmiştir. Kısaca, son yıllarda mülki yetkilerde hem artış, hem azalış söz konusudur.

Yetki genişliği, İl İdaresi Kanununda valilere verilen genel emir çıkarabilme gücünde somutlaşmaktadır. Bu yetki yasada varlığını korumakla birlikte, uygulamada çok kullanıldığı söylenemez. Anayasal bir ilke olan yetki genişliğinin uygulama kabiliyetini yitirmesinde, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin etkisi bulunduğu düşünülebilir. Özellikle hükümet sistemindeki dönüşüm sonrasında, bakanların ve yürütme organı olan Cumhurbaşkanının anlık olarak il sistemine müdahale etme olanağı, yetki genişliğini işlevsizleştirmektedir. Bu nedenle, yetki genişliği yerine yetki kapsamının tartışılması il sisteminin geleceği açısından daha kritik bir konu haline gelmiştir.

Somut durumda yetki genişliği ilkesine yeni bir tanım gerekir. Çünkü il yönetimleri, merkezi yönetim adına ve onun gibi karar alma gücünü kullanamamaktadır. Yetki genişliğine verilecek yeni bir tanım, merkezi yönetime ait tüm kamusal görevler ve işlevler konusunda il düzeyinde görev, yetki ve sorumlulukların tek otorite olan mülki idare bünyesinde yoğunlaşması şeklinde yapılabilir.

Bu noktadan hareketle, yetki genişliği dar anlamda ya da geniş anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlanabilir. Dar anlamıyla, geleneksel tanım olan merkezi otorite adına yetki kullanma gücü, kendiliğinden karar verebilme otoritesi, geniş anlamıyla da valilerin il düzeyinde genel yönetim sorumluluğuna sahip olmasıdır. İlk tanım yetki genişliği tekniğine vurgu yaparken, ikincisi de kapsamını göstermektedir. Tam da bu noktada bir yönetim tekniğinin kullanımıyla içeriği arasındaki ayırmadan söz edilebilir. Ancak bu ayırım, farklılıktan daha çok neden-sonuç ilişkisini göstermektedir.

Geniş anlamda yetki genişliği, hükümet sistemi ile birlikte ele alındığında, valilerin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen normların toplamı olarak değerlendirilebilir. Dar anlamda yetki genişliği, bir başka ifadeyle valilerin merkez adına kendiliğinden karar alması ve uygulaması yaygın olarak kullanılan bir yöntem değildir. Çünkü valilerin yetkileri yasalarla belirlenmiştir. Bu yetkilerden bazıları günlük rutin devlet işlerinin yürütümüne yönelikken, bazıları da iktidar gücünün paylaşımına yöneliktir. Olağanüstü hallerde, kriz dönemlerinde kullanılan yetkilerle atama ve tayin yetkileri bu kapsamda değerlendirilebilir.

Mülki yetkilerle merkezi yönetimin doğrudan kullandığı yetkiler arasındaki makasın açılması, yetkilerin iktidar merkezinde yoğunlaşması “merkeziyetçiliğin merkezileşmesi” olarak ifade edilebilir. Türkiye’nin son on-on beş yılda toplumsal, ekonomik ve siyasal alanda yaşadıkları, yönetimde merkezileşmeye neden olmuştur. Bu merkezileşme bazen mülki idarenin yetkilerinde artışı beraberinde getirirken bazen de il yönetimine tanınmış yetkilerin iktidar merkezine dönüşüyle sonuçlanmıştır. Uygulamada

çoğunlukla il düzeyinde görev, yetki ve sorumluluk artışından bahsetmek mümkündür.

Valilerin iktidarın siyasi yürütme aracı işlevine son verilmesi, aynı zamanda siyaset adına karar verme gücünü de zayıflatmıştır. Bu durumda Anayasada illerin yönetimi için öngörülen yetki genişliği yönteminin işlerliği kalmamıştır. Valilerin yetkilerindeki artış, yetki genişliği yönteminin kullanımıyla karşıt bir ilişki içindedir. Yetkiler artmakta, ancak karar alma gücü azalmaktadır. Bu çelişkinin sebebi, valilerin icrai ve siyasi yönü olan bir merkezi yönetim vasıtası niteliklerine son verilerek, üst düzey yönetici konumuna, yasalarla kendilerine verilen geniş yetkileri kullanan teknik-idari bir araç haline getirilmelerinden kaynaklanmaktadır. Valilere verilen yetkilerle, bu yetkileri kullanırken yararlandığı yöntem olan yetki genişliğinin birbirinden ayrıştırılması halinde, yetki genişliği tanımını yeniden düşünmek mümkündür. Çünkü yetki genişliği yetki artışını değil, yasalarla verilen yetkilerin kullanımında valilere verilen yönetim alanının sınırlarını ifade etmektedir.

Kaynakça

- Akyılmaz, Bahtiyar, M. Sezginer, C. Kaya (2011), *Türk İdare Hukuku*, 2. Baskı, (Ankara: Seçkin Yayınları).
- Baharççek, A. (2013), “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile Yerel Yönetimlerin Yapısında Yapılan Değişikliklerin Türkiye'nin Demokratikleşme Süreci Üzerindeki Etkileri”, Bulut, Yakup vd. (Ed.), *KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı*, (Ankara: Pegem Akademi Yayını): 789-802.
- Chapuisat, Louis-Jérôme (2024), “Concentration & Déconcentration des Pouvoirs”, *Encyclopedia Universalis* (en ligne), <http://universalis-edu.com/encyclopedie/concentration-et-deconcentration/>, Erişim Tarihi: 1.4.2024.
- Çiner, Can Umut (2017), “Yeniden Kamu Yönetimi Temel Kanunu: Yerel Yönetimler Alanındaki Bilanço”, *Memleket Siyaset Yönetim*, 12 (28), s. 27-52.
- Çiner, Can Umut, Karakaya, Oral (2013), “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68 (2), s. 63-93.
- Dağlı, Zülkif, Özgül, Can Giray (2019), “Kamu Yönetimi Sistemi İçinde Yeni Bir Birim Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının İşlevi: İzmir Örneği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28 (1-2), s.25-44.
- Davignon, J. F. (2014), “Centralisation”, N. Kada, M. Mathieu (Der.), *Dictionnaire D'Administration Publique* (Grenoble: PUG), s.55-56.

- Divay, Gérard (2024), “Déconcentration”, L. Coté, J.F. Savard (Der.), *Dictionnaire Encyclopédique de l'Administration Publique*, www.dictionnaire.enap.ca, Erişim Tarihi: 22.4.2024.
- Emre, Cahit (2002), “Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim İlkeleri Çerçevesinde “Yetki Genişliği”ne Genel Bir Bakış, Ankara Üniversitesi ve Kastamonu Valiliği, *Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği*, Bilimsel Toplantı, (Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi): 2-16.
- Geray, Cevat (1993), “KAYA Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2 (1), s. 9-17.
- Gözübüyük, A. Şeref, S. Kili (1982), *Türk Anayasa Metinleri*, No 496, (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları).
- Gözübüyük, A. Şeref, T., Tan (2001), *İdare Hukuku*, Cilt 1, (Ankara: Turhan Kitabevi).
- Güler, Birgül Ayman (2005), *Devlette Reform Yazıları*, (Ankara: Paragraf Yayınları).
- Güler, Birgül Ayman (2021), “Küreselci Reformların Sonrası”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 76 (2), s. 413-436.
- Göç İdaresi Başkanlığı (2024), <https://www.goc.gov.tr/duzensiz-goc-istatistikler>, Erişim Tarihi: 8.4.2024.
- Karakaya, Oral (2023), “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Etkinliğinin Ölçümü”, *Ekonomi ve Politikada 100 Yıllık Miras ve Gelecek Perspektifi*, F. Purtaş, F. H. Dikmen (Ed.), No 161, (Ankara: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Yayınları): 277-300.
- Keskin, Nuray E. (2009), *Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, (Ankara: Tan).
- Koç, E., İ. Arap (2019), “Türk İdare Teşkilatında Atipik Yeni Bir Örgütlenme: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28 (4), s.91-123.
- Marcou, Gérard, C. U. Çiner vd. (2013), *La Déconcentration dans l'Organisation Administrative. Etude comparative sur sept Etats unitaires européennes*, (Paris: SIGMA).
- Onar, Sıddık Sami (1952). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası).
- Onar, Sıddık Sami (1966), *İdare Hukukunun Umumi Esasları II*, (İstanbul: Hak Kitabevi).
- Özay, İl Han (2004), *Gün Işığında Yönetim*, (İstanbul: Filiz Kitabevi).
- Tansuğ, Çağla (2023), “Merkezi İdareyle İlişkileri Bakımından Fransız Hukukunda Mahalli İdareler”, *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 81/1, s.261-300.

Taş, İ. E., S. Altınbaş (2013), “Büyükşehir Belediyelerine İlişkin Yeni Düzenlemenin Yerelleşmeye Etkileri”, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*, (Ed. Y. Bulut, vd.), Pegem Akademi, Ankara, s. 565-571.

TBMM (1929a), “Vilâyetlerin Umumî İdaresi Hakkında 1/352 Numaralı Kanun Lâyihası ve Muhtelit ve Bütçe Encümenleri Mazbataları”, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c010/tbm m03010054ss0134.pdf> , Erişim Tarihi: 17.10.2023.

TBMM (1929b), “Vilayet İdaresi Kanunu”, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanun tbmmc007/kanuntbmmc007/kanuntbmmc00701426.pdf, Erişim Tarihi: 17.10.2023.

TBMM (2004), “İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/767)”, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c054/tbm m22054105ss0583.pdf>, Erişim Tarihi: 10.02.2024.

TBMM (2010), “Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında 6713 Sayılı Kanunun Gerekçesi”, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d26/c016/tbm m26016081ss0277.pdf>, Erişim Tarihi: 16.03.2024.

TBMM, (2012a), “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Gerekçesi ve Komisyon Raporları”, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c032/tbm m24032016ss0338.pdf>, Erişim Tarihi: 11.08.2023.

TBMM (2012b), “6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Genel Gerekçesi”, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c046/tbm m24046080ss0310.pdf>, Erişim Tarihi: 06.03.2024.

TBMM (2012c), “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna İlişkin İçişleri Komisyon Raporu Muhalefet Şerhi Gerekçesi”, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c032/tbm m24032016ss0338.pdf>, Erişim Tarihi: 15.03.2024.

TBMM (2014), “Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alanı Hakkında Bazı Düzenlemeler Yapılmasına Dair 6546 Sayılı Kanun’un Gerekçesi”, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c080/tbm m24080105ss0601.pdf>, Erişim Tarihi: 11.03.2024.

TBMM (2016a), “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair 6758 Sayılı Kanun’un Gerekçesi”,

<https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D26/Y2/T1/DosyaKomisyonRaporunuVerdi/221ccbc8-8952-4186-a8f8-95a873a3e66d.pdf>, Erişim Tarihi: 02.03.2024.

TBMM (2016b), “Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair 6755 Sayılı Kanun’un Gerekçesi”, <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D26/Y1/T1/DosyaKomisyonRaporunuVerdi/25ef9138-db92-4cb2-a95e-fd32112f0554.pdf>, Erişim Tarihi: 14.03.2024.

TBMM (2018), “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 7145 Sayılı Kanun’un Gerekçesi”, <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D27/Y1/T2/DosyaKomisyonRaporunuVerdi/a8343061-2c2e-4df5-b01b-07706a8d401a.pdf>, Erişim Tarihi: 14.03.2024.

TBMM (2019), “Kapadokya Alanı Hakkında 7174 Sayılı Kanun’un Gerekçesi”, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d27/c013/tbmm27013077ss0056.pdf>, Erişim Tarihi: 10.03.2024.

TBMM (2022), “Uludağ Alanı Hakkında 7432 sayılı Kanun’un Gerekçesi”, <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D27/Y6/T2/DosyaKomisyonRaporunuVerdi/9f1ae216-d482-4467-8a2d-fb544e883d5e.pdf>, Erişim Tarihi: 12.03.2024.

Ulusoy, Ali (2019), *Yeni Türk İdare Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınları).

Van Lang, Agathe, G. Gondouin, V. Inserguet-Brisset (1999), “Centralisation”, *Dictionnaire de Droit Administratif*, 2. Ed., (Paris: Armand Colin), s.50.

Vie publique (2024), <https://www.vie-publique.fr/fiches/20167-quest-ce-que-la-deconcentration>, Erişim Tarihi: 22.04.2024.

Yeter, Enis (2002), “Metropolitan Alan Yönetiminde Yeni Arayışlar: İstanbul”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11 (2), s. 41-50.

Yayla, Yıldızhan (1982), *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, (İstanbul: Gür-Ay Matbaası).

Yılmaz, Ali (2023), *Türkiye’de Mülki İdarenin Kriz Yönetme Kapasitesi: Covid-19 Örneği*, (Ankara: TİAV).

Extended Abstract

Over the last four decades, Turkish state has been transformed through fundamental reforms of the central administration and the system of government, starting with local governments. In the last decade, Türkiye has faced extraordinary events and circumstances, from massive migrant flows to a military coup attempt, a pandemic and an earthquake. Border administration

has been reorganised due to the increased influx of migrants. After the attempted military coup in 2016, there were significant changes in civil-military relations. With the transition to a presidential system in 2018, centralisation was further advanced. In addition, the personnel regulations for the territorial administrators were changed and the administrators were included in the pool of senior executives. The term of office of the officials in this classification, including the prefects, was linked to the term of the president. The appointments and transfers of territorial administrators, whose appointments and transfers are regulated by special laws, were included in the scope of a presidential decree, which also contains the rules for the appointment of many senior officials. Although they were removed from the scope of the special regulations in terms of status, the duties, powers, responsibilities and functions of territorial administrators began to increase in a contradictory manner. Moreover, the crisis management function of territorial administration came to the fore in combating the Covid-19 pandemic and the earthquake on February 6, 2023.

All these turbulent times and developments, which also involve contradictions between policies such as decentralisation, centralisation or recomposition, have been discussed in different dimensions in the Turkish public administration and policy literature. The literature has naturally focussed on the transformative power and effects of the reforms of the last forty years on the public administration.

As Türkiye's government takes sharp turns, the national literature has, as before, focussed on the functional transformation of the territorial administration. The literature is unanimous on the difficulties of getting information from the field and understanding the formal and informal rules in administration together. In this context, issues related to the implementation of public policies have rarely or never been addressed in the literature. As one of them, the theme of deconcentration has been the subject of very few publications in studies on public administration and policy.

The starting point of this article is to examine the issue of deconcentration principle, which has been superficially defined in the literature on the transformation of the public administration and in the administrative law works published in recent years.

In this context, the relevant national and international literature is analysed, national definitions are examined, and the functioning of the deconcentration principle is examined. Within the scope of the article, considering that the literature review and evaluation may not be realistic and sufficient, an online in-depth interview was conducted with six prefects between 15 March - 22 April 2024 on the definition and implementation of the scope of deconcentration principle.

In the first part of the article, the definition of deconcentration principle in terms of administrative law and science of public administration will be mentioned, in the second part, the typologies of the principle will be briefly discussed, and in the third part, the deconcentration in Türkiye will be evaluated in detail. The opinions of the prefects are presented at the end of the third chapter. In the fourth chapter, the public policies where the powers of the territorial administration have increased and decreased after 2012 will be analysed. The state of civil-military relations, migration and border administrative practices, management models developed for some areas with important historical, natural or cultural features, representation of the central administration in the provinces, crisis management, the role of Investment Monitoring and Coordination Directorates (YİKOB) will be discussed. Finally, the article will propose a new definition for the deconcentration principle. New definition of the principle can be discussed in two different perspectives. The traditional definition is the power to exercise authority on behalf of the central administration, and secondly in the broad sense, the prefects have general administrative responsibility at the provincial level. While the first definition emphasises the technique of extension of the authority, the second one shows its scope. It is precisely at this point that the distinction between the use of a administrative technique and its content can be mentioned.

SİYASET YAPMA BİÇİMİ OLARAK MİLLİYETÇİLİK VE ANTİKOMÜNİZM: OLGULAR, SÜREÇLER, ARAYIŞLAR

Rasim Berker BANK*

Öz

Bu çalışmanın temel amacı Cumhuriyetin ilk yıllarında başlayıp, 40'lı yıllarda somut bir görünüm kazanan bir siyaset yapma biçimi olan Türk sağının en önemli argümanı olarak antikomünist söylem ve uygulamaların ortaya çıkardığı toplumsal hadiseleri çeşitli yönleriyle incelemektir. Hedeflenen bu çerçevede tek parti döneminde siyasal hayata egemen olan resmi milliyetçilik ideolojisinin ayırt edici özellikleri ve sola karşı olan tutumu; ırkçılık ve irredantizm üzerinden şekillenen Turancılık ideolojisi ve temsil ettiği siyaset tarzı; tek parti döneminde ve sonrasında sol siyasal hareketlerin uzun vadede varlığını sürdürmesine izin verilmemiş olmasının demokrasi açısından doğurduğu olumsuz sonuçları; bir siyaset yapma biçimi olarak antikomünizmin bağımlı sınıflara karşı bir baskı unsuru olarak kullanmasının ortaya çıkardığı siyasal sonuçları çeşitli yönleriyle ele alınarak incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Milliyetçilik, İrredantizm, Irkçılık-Turancılık, Antikomünizm, Muhafazakârlık

NATIONALISM AND ANTICOMMUNISM AS A WAY OF CONDUCTING POLITICS: FACTS, PROCESSES, QUESTS

Abstract

The main purpose of this study is to examine the social events brought about by anti-communist discourse and practices as this study discusses the most important argument of the Turkish right, which is a way of conducting politics that started in the first years of the Republic of Turkey, and gained a concrete appearance in the 40s. Within this framework, the distinctive features of the ideology of official nationalism that dominated the political life during the one-party period and its attitude towards the left; the Turanism ideology, shaped by racism and irredentism, and the political style it represents; the negative consequences of the fact that leftist political movements were not allowed to survive in the long term during and after the single-party period in terms of democracy; the political consequences of the use of anti-communism as a form of politics and an element of oppression against the dependent classes are examined in the study from various aspects.

Keywords: Nationalism, Irredentism, Racism-Turanism, Anticommunism, Conservatism.

* Doç. Dr., Giresun Üniversitesi, İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, berkerberker@hotmail.com, ORCID No: 0000-0002-3292-9274.

Giriş

Batı Avrupa’da antikomünizm işçi sınıfının ‘ideolojik’ ‘politik’ ve ‘örgütsel’ açıdan yürüttüğü kitle faaliyetlerinin yaygınlaştığı ve belli bir gelişmişlik düzeyine ulaştığı koşullar altında iktidar blokunun geçerli yöntemlerle egemenliğini daha fazla sürdüremeyeceğinin anlaşıldığı ve kendisini tehdit altında hissetmesinin bir sonucu olarak mevcut olanaklar dâhilinde bir sınıf tepkisi şeklinde ortaya çıkmıştır. Türkiye’de ise 60’lı yıllara kadar antikomünizm olgusu iktidar blokunu oluşturan hâkim sınıfların ayrıcalıklı pozisyonlarını koruması için bağımlı sınıfların örgütlü yükselişine karşı duyduğu derin endişe sonucu verdiği ideolojik bir tepki şeklinde gelişmemiştir. Güncel siyasetin uygun düştüğü belli bir konjonktür altında gelişen antikomünizm olgusu içeriği sürekli değişen bir düşman imgesinin öteki üzerinden inşa etme çabasının bir sonucu olarak doğmuştur. Bu noktada ‘antikomünizm’ siyasal sınıf egemenliğine yönelik toplumsal rızanın sağlanmasında önemli bir işlevi yerine getirir. Ancak, bu süreç çok farklı toplumsal dolayimlarla gerçekleşir. Dolayısıyla, Türkiye’de antikomünizm sadece ‘antikomünizm’ değildir, çok daha fazlasıdır. Komünist ifadesi bazen Rusların işaret edildiği ‘Moskof’ dur, bazen de etnik ve mezhepsel açıdan farklı kesimlere yönelik mesafeli bir duruştur; bazen muhalefetin susturulması, ulusal birliğin karşısında tehdit olarak görülen sınıf temelli örgütsel yapıların yasaklanmasıdır; bazen de dış politikada pazarlık, iç politikada ise uzlaşma aracıdır, ama çok defa tarihsel olarak bilinçaltına itilmiş olan bir dizi korkuların siyaset aracılığıyla dışa vurumudur. Antikomünizm ‘milliyetçi’, kesimler açısından siyasetin nesnesini oluşturmaktadır. Türkiye özelinde antikomünist söylem ve uygulamalar kendi içinde hep bir ‘nefret’ ve ‘şiddet’ ögesi barındıran, bir *ötekiye* işaret ederler. Dolayısıyla, ideolojik olarak antikomünist söylemlerin çeşitli tezahürlerinden beslenen radikal sağ kesimlerin faaliyetlerini oluşturan bu siyasal saldırganlık (*political aggression*) durumu antidemokratik bir zemine dayanır. Sivil toplum uğrağında gerçekleşen bu siyasal saldırganlık hali de kanunsuz (*vigilante*) bir tutumla ortaya çıkar.

Bu çalışmada yer alan tarihsel olguların incelenmesi ‘nasıl’ ve ‘kim’ sorularına yanıtlar arama şeklinde yapılmıştır. Çalışma, betimlenmiş bir konunun ardında yatan nedenleri, temelleriyle birlikte ortaya koymaya çalışmıştır. Olgular arasında ilişkisel bir bakış açısı kurabilmek amacıyla ‘niçin’ sorusu yöneltilmiştir. Ayrıca, zaman ve mekân açısından ortaya çıkan farklı toplumsal olguların etkileşimi üzerinden karşılaştırması yapılmıştır. Böylece olguların kendi doğal ortamları içinde gerçekçi ve bütüncül bir şekilde ortaya konmasına yönelik nitel bir araştırma süreci izlenmiştir. Bu çerçevede literatür araştırması üzerinde inşa edilmiş ‘betimleyici’, ‘açıklayıcı’ yöntemin yansırı ‘karşılaştırmalı tarih’ yöntemi de bu çalışmada kullanılmıştır.

Bu çalışmanın temel amacı, Cumhuriyetin ilk yıllarından başlayıp, 40'lı yıllarda somut bir görünüm kazanan bir siyaset yapma biçimi olarak Türk sağının önemli bir argümanı olarak antikomünist söylem ve uygulamaların ortaya çıkardığı toplumsal hadiseleri incelemektir. Ayrıca, bu çalışmada, toplumsal olgular analiz edilirken, Marksist terminolojide yer alan toplumsal sınıflar, siyasal sınıf egemenliği; Louis Althusser (2003) tarafından geliştirilen baskı aygıtı ile ideolojik aygıtların birliği olarak devlet; Antonio Gramsci (1971) tarafından geliştirilen hegemonya, sivil toplum ve toplumsal rıza şeklindeki bir dizi kavram seti kullanılmıştır. Böylece siyasal sınıf hegemonyası için ihtiyaç duyulan toplumsal rızanın devletin baskı aygıtı ile ideolojik aygıtları tarafından nasıl üretilmeye çalışıldığı ve hâkim sınıf politikalarının nasıl sürekli hale getirildiği siyasal ve toplumsal olgular üzerinden gösterilmiştir. Bu çalışmada, toplumsal olgular arasındaki ilişki, çelişkiler ve bu sürecin ortaya çıkardığı siyasal sonuçların kuramsal açıdan incelenmesi devletin dışında kalan ve organizmalar bütünü olarak da ifade edilen 'sivil toplum' ile bir üst yapı kurumu olarak 'devlet' ikiliği (*dikotomi*) üzerinden yapılmaktadır. Bu çerçevede antikomünist söylem ve uygulamaların siyasi partiler, meclis, üniversiteler, okullar, basın, hukuk ve kolluk güçlerinin oluşturduğu baskı-ideoloji aygıtları birliği tarafından işlenerek geniş kitleler üzerinde nasıl anlam kazandığı vurgulanmıştır. Hedeflenen bu çerçevede;

Birinci olarak; tek parti döneminde siyasal hayata egemen olan 'resmi milliyetçilik' anlayışı temelinde antikomünist söylem ve uygulamaların siyasal ve toplumsal düzeylerde ortaya çıkardığı sonuçlar incelenmektedir.

İkinci olarak; II. Dünya Savaşı süresi boyunca resmi milliyetçik karşısında *ırkçı* ve *irredantist* saikler üzerinden geliştirilen Turancılık ideolojisi ve temsil ettiği siyaset üzerinde durulmaktadır.

Üçüncü olarak; II. Dünya Savaş sonrasında uluslararası alanda ortaya çıkan yeni koşullara bağlı olarak çok partili hayata geçiş sürecinde çeşitli sol siyasal hareketlerin uzun vadede varlığına izin verilmemiş olmasının çoğulcu demokratik siyasal sistemin gelişmesi açısından doğurduğu olumsuz sonuçları ele alınmaktadır.

Antikomünizm hakkında ya da onunla bağlantılı olarak akademik düzeyde literatüre önemli katkılar sağlayan bazı çalışmalar yapılmıştır. Örneğin, Fatih Yaşlı'nın merkez-çevre karşıtlığı üzerinden çıkararak kaleme aldığı "Milliyetçilik ve Faşizm Türkiye'de İrkçı Milliyetçilik Üzerine Bir İnceleme" (2008) başlıklı bir doktora çalışması bulunmaktadır. Bu çalışmadan türetilen ve pek çok noktada geliştirilen *Antikomünizm, Ülkücü Hareket, Türkçe Türkiye ve Soğuk Savaş* (2019), *Türkçü Faşizmden Türk-İslam Ülküsüne* (2020a), *Kinimiz Dinimizdir Türkçü Faşizm Üzerine Bir İnceleme* (2020b), *Devlet, Düzen, Anarşi Türkiye'de Edebiyat ve Antikomünizm* (2022), başlıklı kitaplar yayımlanmıştır. Abdulazim Şimşek'in

“Türkiye’de Antikomünist Faaliyetler: propaganda araçları, teşekküller ve portreler (1945-1971)” (2019) başlıklı doktora çalışması daha sonra *Komünistin Eşkâli, Türkiye’de Antikomünizm 1945-1971* (2021) adıyla kitap olarak da yayınlanmıştır. Mete Çelik’in *Üniversite’ de Cadı Kazanı 1948 DTCF Tasfiyesi ve Pertev Naili Boratav’ın Müdaafası* (1998), Günay Göksu Özdoğan’ın *Turan’dan Bozkurt’a Tek Parti Döneminde Türkçülük 1931-1946* (2019), Hülya Öztekin’in *Tan Serteller Yönetiminde Muhalif Bir Gazete* (2016), Ertuğrul Meşe’nin “Türk Siyasal Yaşamında Komünizmle Mücadele Dernekleri” (2013) başlıklı yüksek lisan tezinden türetilen *Komünizmle Mücadele Dernekleri* (2016) adlı kitap çalışmalarında ise antikomünizm olgusu daha çok sosyolojik araştırmaya dayalı tarihsel bir anlatı şeklinde işlenmiştir. Uluslararası düzeyde O. Reinhold ve F. Rijenko (1979) tarafından antikomünizm üzerine yazılan kuramsal düzeyde bir çalışma ise *Politika ve İdeolojisiyle Günümüzde Anti-Komünizm* dir.

Bu araştırma makalesi yukarıda bahsi geçen çalışmalarla bazı ortak noktalara sahiptir. Buna mukabil diğer çalışmalarla kıyaslandığında billurlaşan fark, Türkiye’nin kendine özgü tarihsel koşulları altında gelişen antikomünist söylem ve uygulamaların bir dizi siyasal ve toplumsal olgularla ilişkilendirerek toplumsal rıza üretim sürecinin bir parçası olarak ele alınmış olup, aşırı milliyetçi oluşumların siyasal etkileri üzerinde durulmuş olmasıdır. Böylece siyasal sınıf egemenliğinin yeniden üretilip, sürekli kılınmasında hegemonyanın nasıl gerçekleştiği sorusuna yanıt verilmeye çalışılmıştır.

Bu çalışmada bir araştırma nesnesi olarak ele alınan antikomünizm olgusu 1920 ile 1950’li yıllar arasında yer alan siyasal ve toplumsal süreçlerle sınırlıdır. Bu döneme ilişkin tarihsel olgular incelenirken birincil kaynaklar başta olmak üzere çeşitli kitap, dergi, gazete ve makalelerden faydalanılmıştır.

1. Resmi İdeoloji ve Pantürkizm

I. Dünya Savaşı’nın yarattığı yenilgi ve toprak kayıpları Pantürkist milliyetçiliğin Cumhuriyet Türkiye’sindeki etkilerini kısmen de olsa azalttı. Anayurt milliyetçiliği temelinde şekillenen resmi ideoloji ise Türkçü ideolojinin pek çok ögesini kendi içinde özümsemiş, ama onu tamamıyla ortadan kaldıramamıştı. Savaşın neden olduğu kayıpları bir yana bırakırsak Turancılara yönelik ideolojik anlamda ikinci darbe Mustafa Kemal tarafından geldi. Onun düşüncesi, ulusal bağımsızlığı ulusal egemenlikle birleştiren ve yeni devletin sınırlarını Anadolu ve Doğu Trakya ile sınırlayan ve bu sınırlar içerisinde yaşayan herkesi ırk, din, dil ayrımı yapmaksızın Türk olarak tanımlayan bir milliyetçilik anlayışına dayanıyordu. Kemalist milliyetçilik dışa ve içe dönük olmak üzere iki temel eksene dayanır. Birincisi, çağdaş milletler topluluğunun eşit haklara sahip bir üyesi olması; ikincisi, dil, kültür ve ülkü birliğinin sağlanması (Köker, 1995:151). Bu

anlayışa göre, “Türkiye Cumhuriyeti’ni kuran Türkiye halkına Türk milleti denir...” (1995:154) ifadesi Kemalist milliyetçiliği özetliyordu. Mustafa Kemal 1921 yılında *Pantürkizm* hakkındaki görüşlerini Eskişehir’de şöyle ifade ediyordu:

“ (...) Ne İslamcı birlik ne de Turancılık bizim için bir doktrin ya da mantıklı bir siyaset oluşturmaz. Bundan böyle yeni Türkiye’nin yönetim siyaseti, ulusal sınırları içinde Türkiye’nin kendi egemenliğine dayanarak bağımsız yaşaması olacaktır” (Landau, 1999:112).

Mustafa Kemal bu görüşlerini 1927’de 6 gün süren Söylev’i dâhil olmak üzere başka yerlerde de birkaç kez daha yinelemiştir.

Türkiye Cumhuriyeti’nin benimsediği milliyetçilik anlayışı *Pantürkizm*’i veya Osmanlı’nın egemenliğini sürdürdüğü topraklar üzerinde herhangi bir talepte bulunmayı reddediyordu. Bu politik anlayış Balkanlar’da ve YakınDoğu’da yer alan devletlerle dostça ilişkiler kurup sürdürmesine yardımcı olmuştur (Karpat, 2021:337). Ayrıca, Sovyetler ile imzalanan Dostluk ve Kardeşlik Antlaşması da iyi diplomatik ilişkilerin bir süre daha devam etmesine katkı sağladı (Akşin, 2019b:246-50). *İrredantist* olmayan milliyetçilik anlayışı dış ilişkilerde olumlu sonuçlar doğururken, laik bir düzen kurma çabası iç siyasette bazı zorluklara neden oluyordu. Cumhuriyet döneminin idealist Türk aydınları, dinden arındırılmış *materyalist* temelde bir milliyetçilik anlayışının toplumu milli kültüre ve evrensel anlayışa götüren bir yol olacağını düşünüyorlardı (Karpat, 2021:337-38). Batı Avrupa’da milliyetçilik -1. Dünya Savaşı sonrasında Almanya’da gelişmeye başlayan aşırı sağ düşüncüyü dışarıda bırakırsak-ekonomik ve kültürel gelişmenin sonucunda liberal nitelik kazanırken, Türkiye’de ise benzer bir değişim süreci gerçekleşmemiştir. Milliyetçilik siyasal bir hareket olarak devlet bünyesinde ifadesini bularak bütün faaliyet alanlarında tekeli, kültürel ve siyasi bakımdan ise mutlakiyetçi bir görünüm aldı (Karpat, 2021:338). Böylece geleneksel ilişkilerin hâkim olduğu bir toplumdan modern topluma geçişte milliyetçilik ideolojisi karşılaşılan tüm sorunları ifade etmeye yarayan bir işleve dönüştü. Osmanlı dönemindeki din kaynaklı müsamahasızlık bu defa da hâkim siyasal form olarak milliyetçilik düşüncesine dayandırılarak hayata geçirilmeye başlandı (Karpat, 2021:339). Kuşatıcı ve düzenleyici kapasitesi ne kadar güçlüyse o haliyle dinin yerini milliyetçilik ideolojisi aldı. Yurttaşlardan olan beklenti ise milliyetçiliğin yeni değerlerini içselleştirmek ve onun temsil edildiği en yüksek otoriteye teslim olmaktı.

Resmi milliyetçiliğin çizdiği Türklük algısı ülke içinde dost düşman ayrımını belirlemekle kalmadı. Aynı zamanda da dışa karşı güvensizliği ve husumeti de pekiştirdi. Milliyetçilik idealist bir aydın kesiminin öncülüğünde ve bir üst yapı kurumu olarak devletin sunduğu imkânlar sayesinde gelişip, toplumsal ve ekonomik değişimi etkiledi. Gelişen orta

sınıflar çeşitli sol siyasal akımlara karşı kendilerini korumak için milliyetçilik ideolojisini bir araç olarak kullandılar. Kapitalizmin görece gelişmesiyle somut bir görünüm alan sınıf mücadelesi ve sömürünün yarattığı ekonomik ve toplumsal kaygılar orta sınıfın, milliyetçiliğin radikal yönlerini sahiplenmesine neden oldu. Bu sınıflar milli birliği temsil etme iddiasında milli ‘yıkıcılara’ karşı oluşturdukları politik hat üzerinden iktidar blokunun oluşmasına destek sağladılar. Bu iktidar blokunun kurmaya çalıştığı hegemonyanın karşısında olanlar ise hedef haline geleceklerdir.

Cumhuriyet döneminde *Pantürkizm*’i benimsemiş kesimler, hâkim siyasal form olarak Kemalist milliyetçilik karşısında bağımsız muhalif politikalar yürütebilecek imkânlarla sahip değillerdi. Zira Osmanlı döneminde milliyetçiliğin gelişmesi aydın kesimlerce benimsenip siyasal bir proje haline getirildiğinden geniş toplumsal dayanağı yok denecek kadar azdı. Zaten Cumhuriyet dönemi yönetici sınıfının ‘resmi milliyetçi’ söylemi dışında kalan ‘muhalif milliyetçiliğe’ ya da farklı bir siyasi görüşe izin vermeleri de mümkün değildi. Dolayısıyla, *Pantürkizm* de tüm ayrıkçı yönleriyle Kemalist milliyetçilikle uzlaşmış bir görünüm altında egemen ideolojinin oluşturduğu düşünsel platform içinde varlığını sürdürmeyi başardı. Bu süreç Türkiye’de iktidar blokunun belli bir kanadının zımnı desteğini alarak *ırkçı-Turancı* muhalif hareketin düşünsel ve örgütsel manada gelişmesine zemin hazırladı. Örneğin, Yusuf Akçura tarafından 1928’de İstanbul’da yayınlanan *Türk Yılı 1928* başlıklı almanak, Sovyet Rusya’daki Türklere gösterilen ilginin devamının sağlanması yönünde gayretli bir girişimdir (Karpat, 2021:342).

Ulus devlet inşa edilirken elzem olan yurttaş kimliğinin oluşturulmasında ulusal bilinç önemli bir yere sahipti. Bu bilinci oluşturan öğelerin *ırkçı-Turancı* (Türkçü) anlayışla örülmüş milliyetçilikle karışmaması gerekiyordu. Ayrıca, Türkiye’nin de dâhil olduğu bölgenin değişen siyasi koşullarına uygun yeni ve işlevsel politikalar geliştirmek bir zorunluluk halini almıştı. Tarihsel olarak zorlu bir ‘düşman’ olarak nitelendirilen Çarlık Rusya’sı yıkılmış, yerini Sovyetler Birliği adıyla bilimsel sosyalizmin ilkelerini temsil eden yeni bir devlet kurulmuştu. Lenin’in savaştan çekilme kararı alması ve Çarlık Rusya’sı ile Batı arasında yapılan gizli anlaşmaları ifşa emesi, siyasal bir hedef olarak *Panslavizm*’in terk edilmiş olduğunu gösteriyordu. Ayrıca, Kurtuluş Savaşı boyunca Sovyetlerin maddi anlamda desteğinin sağlanmış olması ve Cumhuriyetin ilk yıllarında kurulun iyi diplomatik ilişkiler, *Pantürkist* anlayış temelinde şekillenen politikaları uygulamada geçersiz hale getirmişti. Dolayısıyla, Kemalist dönemi karakterize eden siyasi gelişmeler göz önünde bulundurulduğunda etnik temelde şekillenen yayılcı bir milliyetçik anlayışın yerine kendini Anayurt ile sınırlayan bir milliyetçilik anlayışını sahiplenmek daha gerçekçi görünüyordu (Ağaoğulları, 2010:304).

Türkiye’de *antikomünist* söylemlerin oluşmaya başlaması çok öncelere dayanmaktadır. Sovyet temsilcileriyle yapılan görüşmeler esnasında Ermeniler için toprak talebinde bulunulması Büyük Millet Meclisi toplantısında büyük tepkiyle karşılanmış, bunun üzerine tarihsel açıdan savaş yenilgilerinin yarattığı tepkisel bir durum olarak Rus düşmanlığı yeniden canlanıp *antikomünist* söylemlerle dile getirilmeye başlanmıştı (Akşin, 2019b:240-41). Ayrıca, Anadolu’da yaygınlaşmaya başlayan sol düşünceye karşı bir rahatsızlık söz konusuydu. Kemalist çevreler direnişi örgütlemek ve Anadolu’da kontrolü kaybetmemek için kendileri dışında kalan muhalif hareketlerin varlığından son derece rahatsızlardı (Akşin, 2019a: 313-24). Bu endişeli ruh hali yersiz bir korkunun sonucu olarak ortaya çıkmamıştı. Ekim Devrimi’nin yoksul kesimlere yönelik geliştirdiği halkçı söylemlerin etkisi bazı resmi görevliler de dâhil olmak üzere toplumun görece daha alt katmanları arasında karşılık bulmuştu (Akal, 2013: 93-103). Çalışan ya da yoksul kesimlerin geleceğe ilişkin özlemlerini gerçekleştirme noktasında ideolojik üstünlük ‘sol’ muhalefettydi. Bu koşullar altında 1920 yılında kurulan Türkiye Komünist Partisi’nin kurucu Genel Başkanı Mustafa Suphi ve arkadaşlarının toplum üzerinde yaratabileceği olası siyasi etkileri dikkate alındığında Ankara’ya gelmelerinin risk yaratabileceği yönünde bir kanaat oluşmuştur (Kardam, 2020: 368). Mustafa Suphi hareketi ile Ankara’daki sol muhalif hareketlerin olası birleşmesini, bu birleşmenin yaratacağı etki sayesinde yeni katılımların artabileceğini düşündüklerinden sol muhalefetin bir iktidar alternatifi haline gelmesini engellemek için Kemalist kadrolarca tasfiye edilmesine karar verilir (Erdem, 2019:193). Yönetici sınıfın izniyle kurulan resmi Türkiye Komünist Fırkası (TKF) aracılığıyla Türkiye Bolşevik Komünist Partisi (TBKP) kadroları, Yeşil Ordu, Halk Zümresi şeklindeki çeşitli sol muhalif oluşumları tasfiye etmekte kararlıydılar. Kurtuluş Savaşı’na katılmak için Türkiye’ye gelen TKP’nin Genel Başkanı Mustafa Suphi ve arkadaşlarının Karadeniz açıklarında katledilmesiyle sol muhalefet büyük bir darbe alır. Aslında Türkiye’de kurulan ilk legal Marksist parti Türkiye İşçi Çiftçi Sosyalist Fırkası (TİÇSF) dir. TKP mensuplarının katledilmesinden sonra bu siyasi hareketi esas olarak denetim altına alan ve yönlendiren Şefik Hüsnü’nün İstanbul’daki kadrosu olmuştur (Akar, 2004: 27). 1925’te çıkarılan *Takrir-i Sükân Kanunu* ile getirilen yasaklar pek çok yayın organını yanı sıra *Aydınlık* ve *Orak Çekiç* gibi sol gazetelerin kapatılmasıyla sınırlı kalmaz, bazı gazeteciler de İstiklal Mahkemeleri’nde yargılanırlar (Tunçay, 1981: 147-48). Muhalefete getirilen yasaklar yüzünden hareketin mensupları açık faaliyetlerini gizli olarak sürdürmek zorunda kalırlar. 1927’de başlatılan TKP Tevkifatı’nın özelliği, komünistlerin ilk kez sivil mahkemelerde halka açık olarak yargılanmalarına izin verilmiş olmasıdır (TKP Araştırma Grubu, 2021:63). Bu yargılamalar *Komintern* tarafından büyük bir tepkiyle karşılanır (Akbulut ve Ülker, 2021:553-55). Tevkifat sonrasında Parti içindeki bölünmeler ortaya çıkar. Vedat Nedim Tör ve Şevket Süreyya

Aydemir partiden ayrılıp Kemalist ideolojinin savunuculuğunu yapmak üzere *Kadro* dergisini (1932-34) çıkarmaya başlarlar (Akar, 2004:28). Böylece bir tarafta ulusalcı bir ideoloji yaratılmaya çalışılırken, diğer taraftan da radikal solun yayılmasının önleneyeği düşünülür (Karpat, 2007:93). Komünist hareketin Türkiye’de kök salma potansiyelinin farkında olan egemen sınıflar, TKP’nin kitlelere ulaşmasına baskı ve şiddet yoluyla engel olmaya çalışırlar (TKP Araştırma Grubu, 2021: 47).

Daha sonraki yıllarda yaşanacak olan siyasi gelişmelerin adeta habercisi niteliğindeki antikomünist nefretin devlet düzeyindeki somut ifadesi Harp Okulu ve Donanma davalarında ortaya çıkar. 17.7.1937’de komünizm propagandası yaptığı gerekçesiyle tutuklanan Nazım Hikmet, “Orduyu İsyana Teşvik” gerekçesiyle 15 yıl ağır hapis cezasına mahkûm edilir. 10.8.1938’de başlayan Donanma davasının kararında da, “*siyasi fikirleri, mazisi, neşriyatı ve evvelki mahkûmiyetleri ile pek aşikâr bir suretle bir komünist propagandacısı olduğu anlaşılan*” bu kişinin, “*donanmanın inhilal [dağılma] ve ihtilale maruz kalmasına*” yol açmak istediği belirtilerek”, indirimle birlikte 13 yıl 4 aya mahkûm olur (Hikmet, 1933).

Nazım Hikmet ve arkadaşlarına yüklenen suç esas olarak “komünizm propagandası” suçudur. Ancak, faşist İtalya anayasasından alınan 141. ve 142. Maddelerde “zor ögesi” bulunduğu zorun önerildiği ispatlanmadan suçun gerçekleşmesi mümkün olamıyordu. İktidar yasa önerisi değişikliğiyle suç, zor ögesi olmadan da gerçekleşebileceği, eğer olayda zor önerilmişse, bu, cezayı ağırlaştırıcı neden olarak kabul edileceği şeklinde değiştirilerek onaylanır (Çelenk, 1976: 45-46) Böylece, yeni yasal düzenlemeyle birlikte 141. ve 142. maddeler düşünceyi suç olarak kabul ettiğinden pek çok kişi hakkında komünizm propagandası yaptıkları gerekçesiyle dava açılıp ağır cezalara çarptırılır. Batı Avrupa’da yükselişe geçen faşizmin etkisiyle yaygınlık alanı daha da genişleyen antikomünist uygulamalar sadece iktidar politikalarıyla sınırlı kalmayıp, aynı zamanda çeşitli milliyetçi kesimlerin sola yönelik geliştirdiği baskı ve şiddet eylemleriyle farklı bir boyut kazanacaktır.

2. Faşizm Koşullarında Antikomünizm

Avrupa’da yükselen faşizm koşullarında muhalif milliyetçi hareketler, daha güçlü vurgularla ve yeni aktörlerin fikir önderliğinde açık bir şekilde kendilerini ifade etme imkânına kavuştular. 1938’e geldiğinde ise iktidar karşısında *ırkçı-Turancı* temaların ağır bastığı muhalif milliyetçi düşünceler bazı üniversite öğrencileri ve genç subaylar arasında hızla yayılmaya başlar. Bu süreç tesadüfi olarak ortaya çıkmış bir gelişme değildir. Tam aksine, Türk subayları arasında Alman askeri sistemine duyulan sempati önceki yıllara uzanmakla birlikte, Nazi Almanya’sıyla geliştirilen görece iyi ilişkilerin de söz konusu gelişmeye büyük katkısı olmuştur. Bu süreçte

Alman propagandasının etkisi önemli bir yere sahipti. Sovyet devletine yönelik “saldırgan Çarlık Rusya’sının varisi” (Glasneck, 1968: 13) şeklinde yapılan suçlamalar çeşitli yayın organlarında dile getirilmeye başlanır. 1936’da başlayan Sovyet-Türkiye yabancılaştırması, 1939-40’ta Sovyet aleyhtarlığını doruk noktasına ulaştırır (Glasneck, 1968: 19).

Almanya’nın amacı 1941’de Sovyetlere karşı başlattığı savaşta Türkiye’yi yanına çekmekti. Zira Türkiye, Sovyet işgali altında bulunan tarihsel, kültürel geçmişleri ve etnik kökenleri itibariyle kendine yakın olduğuna inandığı Müslüman halkları ayaklandırma noktasında öncü bir rol üstlenebilirdi. Bu doğrultuda, Türk dünyasının birleştirilmesi yönündeki fırsatlar yeniden yakalanmış görünüyordu. Nazi Almanya’sı, kamuoyu oluşturup Türk hükümetini yanına çekebilmek için *ırkçı-Turancı* kesimlere pek çok alanda maddi destek sağladı. Almanya açısından Türk medyasını ele geçirmek için kullanılacak en iyi yöntem ise, gazete ve dergilere kâğıt yardımında bulunarak, Alman firmalarının Nazi hükümeti tarafından tasvip edilen yayınlara ilan vermesini sağlamaktı (Atay, 2021:18). *Akşam*, *Son Posta*, *Haber*, *Uyanış* ve *Cumhuriyet* gazeteleri Nazi Almanya’sı tarafından yapılan maddi yardımları alan yayın organlarının başında geliyorlardı (Atay, 2021:19). Bu maddi destek iktidar yanlısı yayın organlarıyla da sınırlı değildi. *Çınaraltı* (1941-1944), *Bozkurt* (1938-1941), *Tanrıdağı* (Mayıs-Eylül 1942), *Gök-Börü* (1942-1943), *Orhun* (1934-1944), *Millet* (1942-1944) ve *Türk Amacı* (1942) gibi muhalif ırkçı-Turancı dergilere de (Atılgan, 2007:43), Alman Dışişleri Bakanlığının emriyle cömert yardımlar yapılmıştır. 5 Aralık 1942 tarihinde Ribbentrop (Nazi Almanya’sı Dışişleri Bakanı ve diplomat) Franz von Papen’e, dostlarımıza ve mali durumu bozuk olan kesimlere yardım amacıyla en geniş şekilde beş milyon mark altın yardımında bulunulmasını ve kendisine rapor edilmesi emrini vermişti (Oran, 1969:83). Dönemin hâkim politikaları karşısında en güçlü muhalefeti sürdüren *Tan* gazetesi her fırsatta Nazi hükümeti tarafından desteklenen bu propagandanın nasıl işlediğini ve ne tür amaçlara hizmet ettiğini anlatarak mevcut gazeteler arasında bir farkındalık yaratmış, *Günün Manşetleri* köşesinde iddia edildiği üzere *Tan* gazetesinin Almanya’ya sokulması dahi yasaklanmıştı (Öztekin, 2016: 225).

İrkçı-Turancı kesimler kendi siyasal hedeflerine ulaşma doğrultusunda dolaylı bir şekilde de olsa Alman emperyalizmine destek olmuşlardır. Bu konudaki Türk hükümetinin tavrı ise net değildi. Ancak, hükümet savaşa doğrudan dâhil olmasa da savaş için gerekli olan kritik malzemelerin satışını yapmaktan geri durmadı. 2 Şubat 1943’te Alman ordusunun Stalingrad önlerinde kesin bir yenilgiye uğraması sonucu, hükümetin savaş karşısındaki politik tutumu belirginleşip Almanya’ya karşı açıktan tavrı almasına yol açmıştır. Temmuz 1943’te Reşat Fuat Baraner tarafından kaleme alınan ve Faris Erkman imzasıyla yayımlanan “*En Büyük Tehlike*” adlı 32 sayfalık iddiada (Erkman, 1943), *İrkçı-Turancı* faaliyetlerin Türkiye’nin güvenliğini

tehlikeye attığı yönündeki Baraner'in yazısı üzerine 1941'den beri iktidar blokunu ve muhalefetin büyük bir kısmını etkisi altına alan faşist ideoloji tüm yönleriyle sorgulanmaya başlanır. *Tan* gazetesinden Serteller ikilisi Erkman'a destek olurken, *Tasfiri Efkâr* gazetesinden Peyami Safa, Erkman'ı kınar (Özdoğan, 2019: 98-99). Bu sorgulamalar resmi ve muhalif milliyetçi kesimleri karşı karşıya getirmekle kalmayacak, *Irkçı-Turancı* kesimler ile sol aydınları da çeşitli platformlarda karşı karşıya getirecektir.

3. Resmi ve Muhalif Milliyetçiliğin Çatışması

Irkçı-Turancı kesimlerin bu savaşta da siyasal hedeflerine ulaşamaması taraftarları arasında büyük hayal kırıklığı yaratmıştı. Türkçü kesimler hedeflerine ulaşamamış olmanın yaratmış olduğu bu moral bozukluğunun üstesinden gelmek ve sınırlı olan taraftarlarını da konsolide etme amacıyla ülke içindeki ilerici aydınlara karşı düşmanca tavır geliştirmek ve onları hedef göstermek suretiyle bir siyasi yönelim içine girdiler. Dönemin Başbakanı Şükrü Saraçoğlu'na gönderilen açık mektupların ilkinde ülkedeki komünistlerin varlığının büyük bir tehdit oluşturduğundan bahsediliyor; ikincisinde ise, başta Sabahattin Ali olmak üzere bu kişilerin isimleri tek tek veriliyordu (Feyizoğlu, 2013: 12-7). Bu girişimden hiçbir sonuç elde edilemediği gibi, Nihal Atsız'ın *Orhun* dergisinin kapatılması ve Fevzi Çakmak'ın görevden alınmasıyla sonuçlanır. Kişilik haklarının ihlal edildiği gerekçesiyle Nihal Atsız'a, Sabahattin Ali tarafından dava açılır. Aslında, ikisi arasındaki husumetin çok öncelere uzandığı bilinmektedir. Sabahattin Ali tarafından yazılan *İçimizdeki Şeytan* (2003) adlı romanda yer verilen karakterler, *Turancı* kişilikleri olumsuz yönde tasvir ettiği gerekçesiyle Nihal Atsız tarafından büyük bir tepki gösterilmiş ve ırkçı ifadelerle ağır şekilde eleştirilmiştir (Sülker, 2019:24-25). Davayla ilişkili olarak Türkiye'nin çeşitli yerlerinden Nihal Atsız'a destek vermek amacıyla Ankara'ya gelen *Irkçı-Turancı* gençlerin gerçekleştirdiği nümayişin kısa süre içinde hükümeti eleştiren nitelikte protestolara dönüşmesi o ana kadar sokak gösterilerine alışık olmayan Ankara hükümetini ciddi manada rahatsız eder ve güvenlik açısından büyük bir endişe yaratır (Ağaoğulları, 2010: 316). Dava sonunda Nihal Atsız 9 Mayıs 1944'te dört ay ve 66 lira para cezasına çarptırılır.

Ancak, muhalif Türkçü kesime yönelik dönemin iktidarının öfkesi dinmiş değildi. Sonuç olarak söz konusu kişiler hakkında *Irkçılık-Turancılık* davası açılır. Bu dava siyasal bir nitelik taşımakla birlikte sanıkların ırkçılığı ideolojik açıdan benimsedikleri bir gerçektir. Davanın Savcısı, 29 Aralık 1942 tarihinde sanıklardan Alpaslan Türkeş'in ırkçı fikirlerinin yer aldığı mektubu Atsız'a gönderdiği delil olarak mahkemeye sunar. Bu mektupta şu ifadeler yer almaktadır:

“... evvela ordumuzun yüksek bir ırk seviyesine ihtiyacı vardı. Orduda (...) hayli Türk olmayanlar vardı. Bunların kat'iyyen ordudan atılması ve silah taşıma şerefimden mahrum edilmesi lazımdır. ...Türkiye'de yalnızca Türk soyundan gelenler yaşmalıdır. ...devlet mekanizmasında kat'iyyen karışık ırklardan insanlar getirilmemelidir. Karışık ırkları memleketten çıkarırsak, nüfusumuz azalacağından Asya'daki Türklerle birleşmemiz lazımdır. ...millete uyandırılacak ateşli bir Türkçülük ruhu ve yurttan kurulan Türkçü bir idare ile mümkün olacaktır...” (Alöç, 2006:88-9, 93-4).

Anlaşılan o ki, kurulacak ırkçı bir rejim altında farklı ırkların tasfiyesi ordu mensupları ile sınırlı kalmayacak farklı etnik kökenlere sahip kişiler de ülkeden sürüleceklerdi. Nihal Atsız da 1933'te yayınladığı *Çanakale'ye Yürüyüş* adlı kitabında, “*Türk topraklarında yaşama hakkı yalnız Türklerin olmalıdır*” dedikten sonra: “...bu soysuzları aramızda istemiyoruz. Türk bünyesini mikroptan temizleyecek en güzel tedavi usulü: Katliam!...” Ve devamında: “...milliyetçilik ve savaş istiyoruz. İnsaniyetperverlilik köpekliktir. İnsaniyet milliyetçilikle asla örtüşmez.” (Atsız, 1997: 20) şeklindeki ırkçı görüşlerini açık olarak ifade ediyordu.

18 Mayıs 1944'te dava için resmi tebliğ yayınlanır. Tebliğde tahrikçilerin meydana çıkarıldığından, gizli teşkilât kurarak rejim aleyhinde çalışan kişiler hakkında kovuşturmayla başlandığından söz ediliyordu (Oran, 1969:253). İnönü'nün açıklamaları da bu süreci hızlandırır. İnönü, 19 Mayıs'taki söylevinde ırkçılık ve Turancılık hakkındaki görüşlerini şöyle ifade ediyordu:

“...Türk milliyetçisiyiz, fakat memleketimizde ırkçılık prensibinin düşmanıyız. (...) Turancılık fikri, gene son zamanların zararlı ve hastalıklı gösterisidir. (...)Turancılar, Türk milletini, bütün komşular ile onulmaz bir surette derhal düşman yapmak için birebir tılsımı bulmuşlardır. Bu kadar şuursuz ve vicdansız fesatçıların tezvirlerine Türk milletinin mukadderatını kaptırmamak için elbette Cumhuriyetin bütün tedbirlerini kullanacağız. (...) Irkçılar ve Turancılar gizli tertipler ve teşkillere başvurmuşlardır. (...) Türkiye'nin ırkçı ve Turancı olması lâzım geldiğini iddia edenler, hangi millete faydalı, kimlerin maksadına yararlıdır? Türk milletine yalnız belâ ve felâket getirecek olan bu fikirleri yürütmek isteyenlerin Türk milletine hiç bir hizmetleri olamayacağı muhakkaktır. Bu hareketlerden yalnız yabancılar faydalanabilirler. (...) Emin olabilirsiniz ki vatanımızı bu yeni fesatlara karşı da kudretle müdafaa edeceğiz” (İnönü, 1944).

İnönü tarafından yapılan bu açıklamalar üzerine,

“...Hükümeti devirmek için cemiyet kurmak, hükümetin, Büyük Millet Meclisinin manevi şahsiyetlerini tahkir, milli menfaatlere muhalif hareket etmek, gayesi devletin Teşkilâtı Esasiye Kanunu ile muayyet olan ana vasıflarına muhalif milli hissiyatı sarsmağa, zayıflatmaya matuf

propaganda yapmaktan suçlu ve mevkuf” (Oran, 1969: 254) olarak 23 kişi mahkemeye verilmiştir.

18 Mayıs 1944'te tutuklanmış bulunan sanıkların duruşmaları 29 Mart 1945'te sonuçlanmıştır. Ancak, bu kişiler çeşitli cezalara çarptırılmış olsalar da, Sovyet tehdidinin artarak askeri üs ve toprak taleplerine dönüşmesi sonrası, tutuklamalara dayanak oluşturan siyasi kaygıları ve hukuki gerekçeleri geçersiz hale getirir. Dolayısıyla, 3 Ekim 1945 tarihli Askeri Yargıtay Hâkimiyet kararlarını bozması üzerine bu kişiler kısa süre içerisinde serbest bırakılır. Pek çok alanda kendini gösterecek olan *antikomünist* söylemler üzerinden yaratılan ‘düşman’ algısı genişleyerek yeni bir politik mücadelenin zeminini oluşturur. Komünizmin işaret ettiği bu ‘düşman’ imgesinin hâkim sınıflar tarafından yürütülen politik mücadelenin bir nesnesi haline gelmesi, yıllar içinde yaratılmış olan geleneksel sol düşmanlığının etkisinden ötürü milliyetçi, muhafazakâr, İslamcı kesimler tarafından sahiplenilmesi zor olmayacaktır.

Dönemin politik iklimi dikkate alındığında ırkçı temalar temelinde yayınlar oldukça yaygındı. Diğer ırklarla kıyaslandığında Türk ırkının saflığının ve meziyetlerinin överek anlatıldığı kitaplar arasında *Türkün kitabı* (Akansel, 1943) ve *Türk Ruhu* (Alp, 1944) en bilindik olanlarıydı. 40’lı yılların sonlarında *İrkçı-Turancı* kesimler siyasi faaliyetlerini farklı kollardan sürdürmeye devam etmişlerdir. İlhan Egemen Darendelioğlu ve Fethi Tevetoğlu gibi isimler yayın alanında kendini gösteren yeni dergiler çıkarmaya başlarlar. Bu yayınlar antikomünist politik sosyalleşmenin ilk örnekleridir (Meşe, 2016: 221). Dış Türklerle birleşme düşüncesini geniş kitleler nezdinde diri tutabilmek amacıyla Kıbrıs Türkleri ve “esir Türkler” şeklinde *popülist* ifadeler geliştirilir ve bunlar çeşitli nümayişlerde dile getirilir. Böylece aşırı milliyetçi düşüncelerden etkilenmiş gençlerin teşvik edildiği *antikomünist* ve *antisemitist* söylemler üzerinden sokak gösterilerine yön vermeye çalışılır. 30’lı yıllarda başlayan aşırı milliyetçi kesimlerin öncülük ettiği antikomünist saldırılar Türk siyasi hayatı boyunca hep devam edecektir. Sonuçları itibarıyla büyük toplumsal hadiseler yaşanmasına neden olan antikomünist saldırıların ilki *Tan* matbaası ve diğer ilerici yayınevlerine yönelik gerçekleşecektir.

4. Antikomünist ve Antisemitist Saldırıları

Antikomünizm olgusu emperyalizmin başlıca ideolojik ve politik aracıdır; amacı sosyalizmi kötümek, komünist partilerin politikalarını, amaçlarını ve Marksist düşünceyi çarpıtmaktır. Emperyalist gericilikse antikomünizmin sahte *belgeleri* altında bütün ilerici hareketlerin üstüne gider, onları baskı altına alır, onları yıldırmaya çalışır ve işçi sınıfının faaliyetlerini yasaklar (Reinhold ve Rijenko, 1979: 5-8). 8 Mayıs 1945’te Almanya’nın koşulsuz teslim olmasıyla Avrupa’da savaş son bulur. 1945-47

arası barış teması ABD merkezli yeni emperyalist yapılanma açısından Almanya'yı yenilgiye uğratan Sovyetlerle uzlaşmanın bir aracı olarak ön plana çıkar. Ancak, savaş sonrası ortaya çıkan görece barış ortamı uzun sürmez. Esas olarak 1947 sonrası emperyalizm ile sosyalizm arasındaki savaş çeşitli alanlarda şiddetlenmesiyle antikomünizm yeni bir görünüm kazanır. Türkiye'de savaş sonrasında ortaya çıkan antikomünizm tek parti döneminin politik uygulamaları ve bu uygulamaların yeni araçlarla gelişmesinin bir sonucudur (Yıldırım, 2018: 48).

Türkiye'nin SSCB elçisi Selim Sarper ile SSCB Dışişleri Komiseri Vyaçeslav Mihayloviç Molotov arasında 19 Mart-7 Haziran 1945'te yapılan görüşmeler SSCB karşıtlığının ve antikomünizmin artmasına neden olur. Bu görüşmelerde Kars ve Ardahan'ın Sovyetlere terk edilmesi, Boğazların ortak savunulması için askeri üs verilmesi ve *Montreaux Boğazlar Sözleşmesi*'nin (1938) gözden geçirilmesi yönünde bir dizi talepte bulunulmuştu (Atılğan, 2007:70). Bu talepleri *Potsdam Konferansı*'nda yineleyen J. Stalin, "*Marmara'da tahkim edilmiş bir pozisyon verilmesi mümkün değilse Dedeğaç'ta bir üs alamaz mıyız?*" (Oran, 2009:474) diye sorarak Boğazlar konusundaki niyetini açığa vurur. Ayrıca bu teklif, 8 Ağustos 1946'da müttefiklerle görüşülmeden bir nota şeklinde Türkiye'ye iletilir (Oran, 2009:474-75). Bir başka ülkenin toprak talebinde bulunmasının egemen bir ülke açısından kabul edilmesi mümkün değildir. Ancak, iktidar bu tehdidi gereğinden fazla abartarak ve iç ve dış politika için bir avantaja dönüştürerek, tüm sol grupları Sovyet yanlısı olmakla suçlayacak, Batı bloku içinde yer almanın gerekliliğini de meşrulaştırmaya çalışacaktır. Berkes'e göre, "*Türk-Sovyet ihtilafını ABD'nin körüklediği, tersine Türkiye'nin kendisinin bu ihtilafa katılması için ABD ile İngiltere üzerine etki yapmaya çalış[mış]...*" olduğu anlaşılmaktadır (Berkes, 2011:330). Gerçekten de savaş sonrasındaki duruma bakıldığında Amerika'da antikomünizm Sovyet yönetimine karşı henüz geniş kesimleri etkisi altına almamıştı. Faşizme karşı kazanılan zafer nedeniyle de iyimser bir hava söz konusudur (Örnek, 2015:79). Sovyet düşmanlığına sağcı çevrelerin öncülük ettiği ve 1945'e kadar Almanya'dan, San Francisco toplantısından sonra ise İngiltere'den hamilik beklentisinin eşlik ettiği bir gerçektir. Sağcı çevreler tarafından sosyalizme yöneltilen tepki sadece ideolojik düzeyde bir itirazın dile getirilmesi şeklinde değil, aynı zamanda Moskova'nın dış politikasına duyulan rahatsızlığın da bir sonucuydu. Dolayısıyla, SSCB tarafından iletilen bu taleplerin iktidar ve muhalefet üzerinde yarattığı etki çok büyük olacak, sola karşı duyulan öfkeyi en uç noktaya taşıyacaktır. Her muhalif söylem iktidar tarafından '*Moskova Ağzıyla Konuşuyor*' (Berkes, 2011:343) şeklindeki *pejoratif* ifadelerle susturulmaya çalışılır. Her alanda yaşanan ideolojik kutuplaşmanın bir sonucu olarak Moskova ve Berlin yanlısı olma şeklinde yöneltilen suçlamalar siyaset alanında olduğu kadar basında da kendisini gösterir. Nasyonal Sosyalist Parti Kongresi'nde Gobels'in

yürütülen davanın Türkiye’de de mutlaka muvaffak olacağı yönündeki sözlerine karşın Sabiha Sertel ile Ahmet Emin Yalman tarafından tepki gösterilmesi üzerine, *Cumhuriyet* gazetesi yazarı Yunus Nadi arasında tartışmalar yaşanır (Karaca, 1998: 112-115). Bu gelişme daha sonraki süreçte yaşanacak olan büyük olayların adeta bir ön provası niteliğindedir.

Türkiye savaşa dâhil olmamayı yürüttüğü kararlı diplomasiyle başarmış olsa da içeride faşizmin etkisini kıramamıştır. Bunda, savaşın nasıl sonuçlanacağını belli olmamasının ve Nazi Almanya’sının karşısında net bir tavır alınmamış olmasının payı büyüktür. Dönemin muhalif gazetecileri olarak bilinen Serteller ülkede faşist bir diktatörlüğün sürdüğü kanısındaydılar. Zekeriya Sertel şöyle yazıyordu: “...*İnönü Cumhurbaşkanlığına geldikten sonra diktatörlüğü artırdı, tek millet, tek parti, tek şef diye bir sistem kurdu. (...) bunun adı faşist diktatörlüğü idi, polis devleti idi.*” (Sertel, 2001:207-8). Sertellerin bu muhalif gazetecilik anlayışları karşısında CHP güdümündeki basın, İslami basın ve de Turancı basın aralarında anlaşmışçasına ortak bir tavır geliştirdiler (Atay, 2021:30). Otoriter ve totaliter rejimlerin yıkıldığı bu yeni koşullarda Türkiye’nin amacı Birleşmiş Milletler’e (BM) üye olmak ve ABD’den askeri yardım almaktı. Türkiye’nin bu siyasi beklentisi tek taraflı değildi. ABD, Balkanlarda Sovyet ilerleyişine karşı Türkiye’nin önemli roller üslenebileceğini düşünüyordu. Batı demokrasilerinin yükselişe geçtiği savaş sonrasında oluşan bu yeni koşullarda Serteller ikilisi demokrasi yanlısı kesimleri içine alacak haftalık bir dergi çıkarmaya karar verirler. Böylece CHP’den ayrılıp yeni bir parti kurma arayışı içerisinde olan Tevfik Rüştü Aras ve Celal Bayar muhalif bir dergi çıkarmak için Serteller çiftiyle iletişime geçerler. Sertel’in aktardığına göre, Bayar derginin amacını: “*Bizim hedefimiz, memlekette yarım kalan demokrasi devrimini tamamlamaktır.....*” (Sertel, 2019: 254) şeklinde ifade etmiştir. *Görüşler* adı altında çıkacak olan bu haftalık derginin amacı demokrasi düşüncesini savunan farklı kesimlerin de dâhil olduğu bir cephe dergisi oluşturmaktı (Atay, 2021: 31). *Görüşler* adlı bu dergiye sadece muhalif politikacılar değil, solcu üniversite hocaları da yazılarıyla katkı sağlayacaklardır. Derginin ilk sayısında Behice Boran, “Zirai Reformda Memleketi İflas Etmiş Bir Rejime Götürmek İstiyorlar” başlıklı yazısında CHP’nin Toprak Kanunu ve zirai donatım tasarısı altında yaptığı uygulamaları eleştiriyordu (Boran, 1945: 9).

Sertel, dergideki *Zincirli Hürriyet* başlıklı yazısında Türkiye’deki rejimin baskıcı niteliği üzerinde durmuş, serbest seçim, insan hakları, hukukun üstünlüğü ve sendikal haklar gibi demokratik ülkelerde olması gereken temel ilkelerden (Sertel, 1945: 6-7) bahsetmiştir. CHP yöneticileri bu gelişmeler karşısında endişeye kapılarak hükümet yanlısı gazetelerin harekete geçmesi, bayilere *Tan* gazetesi ile *Görüşler* dergisinin satılmaması, devlet memurlarına ve öğrencilere bu gazetelerin okutulmaması yönünde sıfahi ve tahriri emirlerde (Sertel, 2019: 281) bulunurlar. Sertel, 3 Aralık

1945'te, *Tan* gazetesindeki *Muvafakatin Feryadı* başlıklı yazısında CHP yönetiminin baskıcı uygulamalardan söz ederek şunları söylüyordu: “*Bütün bunlar senelerce ihtikâr, suiistimal tahakküm altında dilini, şuurunu paslandıran, halkı şaşkırtmak içindir. Halkın muhalefetini boğmak için muvakkatın feryadıdır*” (Sertel, 2019: 285). Aynı gün *Tanın* gazetesinin yazarı Hüseyin Cahit Yalçın ise, “Kalkın Ey Ehli Vatan” başlıklı yazısında *Görüşler*'de çıkan yazılara işaret ederek “komünist propagandaya karşı”, “...her Türk bu propagandaya karşı uğraşmağa, ona karşı propaganda yağmağa mecburdur” (Atay, 2021:35) şeklindeki ifadelerle yer verir. Ertesi gün *Tanın* gazetesinde “Beşinci Kol” başlığıyla Serterler çiftine ve yayım organlarına işaret ederek, “ (...) Faşist olsun kızıl faşist olsun bütün düşmanlar Atatürk silahı ile Türk'ü Türk'e vurdurmak istiyorlar...” (Mumcu, 1990:74) şeklinde bir provokatif yazı yayınlanır.

Cahit Yalçın'ın bu provokatif yazılarının *ırkçı-milliyetçi* kesimler üzerindeki etkisi kısa süre içinde karşılık bulur. CHP İstanbul İl Örgütü öncülüğünde, İstanbul Üniversitesi'nin bahçesinden başlayarak *Tan* gazetesine doğru “*Kahrolsun komünistler, kahrolsun Serteller yaşasın İnönü*” (Mumcu, 1990: 74-5) sloganlarıyla yürüyüşe geçilir. Sertel bu durumu şöyle ifade etmektedir:

“(...) gençlik grupları daha önceden Halk Partisi ve Saraçoğlu hükümeti tarafından teşkilatlandırılmıştı. (...) gerici fikirlerin halk tarafından benimsenmediğini, aksine hürriyet ve demokrasi için savaşanların geniş halk kitleleri tarafından desteklendiğini görmüşlerdi...” (Sertel, 2019: 287).

Antikomünist motivasyonla milliyetçi, muhafazakâr ve İslamcı kesimlerin de dâhil olduğu sayıları on bini bulan saldırgan topluluk sadece *Tan* matbaasını değil, sol içerikli gazete, dergi ve kitap satan pek çok iş yerini de tahrip ederler. Hattâ bu ayaklanmalara İslami düşüncenin önemli isimlerinden Necip Fazıl Kısakürek'in de başında bulunduğu *Büyük Doğu* dergisi de aktif destek verir. Dergisinin *Hadiselerin Muhasebesi* köşesinde *Tan* baskını bir övünç kaynağı olarak şöyle anlatılıyordu:

“ Saniye içinde bütün engeller, Tan'ın kepenkleriyle beraber kâğıt şeklinde yırtılıyor, Tan matbaası, çürük bir diş gibi sallanmaya başlıyor. (...) Milli tel'in ruhunun silindiri yer yer mimlediği bütün komünist yuvalarını bit ve tahta kurusu ezer gibi tuzla buz ediyor...” (Kısakürek vd., 1945: 8-9).

Antikomünizm milliyetçi, muhafazakâr ve İslamcı kesimlerin aralarında uzlaştığı ender konuların başında gelmektedir. Tüm güçlülere rağmen kazanılmış bir türdeşliğin komünistler tarafından dile getirilen sınıf dayanışması vurgusuyla tehdit edilmesi düzenin sürekliliği açısından endişe verici bir durumdu (Taşkın, 2019: 62). Farklı bir ifadeyle, uzlaşmaz sınıf çelişkilerinin ulus kimliği altında kazandığı biçimsel manada bütünlüğün,

toplumun farklı sosyal sınıf ve çıkarlardan oluştuğu gerçeği ve bu gerçeğe dayalı politikalar tarafından tehdit edilmesi egemen sınıflar açısından endişe verici bir durumdu. Bu *antikomünist* tutumun amacı ideolojik açıdan sadece bir endişeyi dile getirmekle sınırlı değildi. Aynı zamanda iç siyasette ihtiyaç duyulan uzlaşmayı sağlamak, dış siyasette ise askeri ve ekonomik açıdan yardımlar almaktı.

Tan matbaası olayı sağcı gençler tarafından gerçekleştirilen ilk eylemdir. Fakat, milliyetçi, muhafazakâr ve İslamcı kesimlerin sol düşünceye karşı ortak mücadelesinin son eylemi olmayacak, kitle gösterileriyle kazanılan deneyimler Türk siyasal hayatının çeşitli uğraklarında sola karşı devam edecektir. 4 Aralık 1945'te gerçekleşen bu saldırıyı Sabiha Sertel şöyle anlatır: “(...) *parti teşkilatına ve polise verdiği emirlerle Tan matbaası yıktırıldı. Parti, gizli polis vasıtasıyla İstanbul Üniversitesi'ndeki bazı faşist, ırkçı gençleri (...) teşkilatlandırarak Tan ve ilerici yayın yapan La Turquie, Yeni Dünya gazetelerinin basıldığı matbaalar yıkıldı*” (Sertel, 2019:288-89). Ayrıca, ‘sol’ yayınların satıldığı *ABC* ve *Berrak* kitapevleri de tahrip edilir (Öztekin, 2016:403). Protestoların yol açtığı antikomünist saldırılar dergi, gazete ve yayınevleriyle sınırlı kalmaz, İstanbul Edebiyat Fakültesi'ne de yönelir. Mina Urgan'ın söylediğine göre, *Tan* matbaasına yapılan saldırıların devamında faşist bir grup fakülteye saldırmış, başta Sadrettin Celal olmak üzere tüm solcuların öldürülmesini istemiştir (Urgan, 2013: 244).

Tan matbaası baskınının gerçekleştiği gün İsmet İnönü muhalefette bulunan Celal Bayar'ı yemekte ağırlar. Ertesi gün Bayar ve Adnan Menderes basına yaptıkları açıklamada *Görüşler* dergisiyle hiçbir ilişkilerinin bulunmadığını açıklar (Atılğan, 2007: 79). Yalçın Küçük'e göre, “*burjuva iktidarı, burjuva muhalefete sınır çizmekte[ydi]*” (Küçük, 1984: 242). İktidar açısından muhalefet hizaya getirilmiş, Serteller çifti hapse atılmıştır. Serteller çiftinin Sovyetler Birliği ile ilişkisinin olduğu yönündeki ithamlar onları uzun zamandır kamuoyu önünde siyasi ve fiziki anlamda hedef haline getirmiştir (Koçak, 2010:793). Milliyetçi kesimler sosyalizmin bir dünya görüşü olarak ekonomik, politik ve felsefi eleştirisini yapmak yerine, tarihsel düşmanlıkları diri tutarak ilerici kesimleri Moskova'nın bölgesel ve küresel politikalarına alet olmakla suçlayıp iç politikada onları hedef haline getirmeye çalışırlar. Yaşanan bu olaylardan sonra Türk basınının nerdeyse tamamına yakını Sertelleri suçlu bulur, saldırılar ve saldırganlar aklanarak saldırının nedeni meşrulaştırılır (Koçak, 2010: 795-98). Altan Öymen'e göre, *Tan*'ın saldırıya uğramasından sonra, günlük gazeteler solculuk konusunda birbirine benzer bir tutum içine girerler. Basın, ‘Komünist tehlikesine’ karşı yayın yaparken, komünist ülkelerin tamamına karşı olumsuz bir tavır takınıyor, genellikle de ABD'ye övgülerde bulunuyordu (Öymen, 2020: 189). Cahit Yalçın yaşanan olayları sulh içinde kazanılmış bir muhabere şeklinde yorumlar (Koçak, 2010: 801). Sıkıyönetim

koşullarında kalabalığa müdahale edilmemişken, *Vatan* gazetesi ve Sovyetler Birliği konsolosluğuna yönelik saldırı girişimlerinin engellenmiş olması yapılan saldırıların hükümet tarafından yönlendirildiği iddialarını güçlendirir (Koçak, 2010: 796). Aziz Nesin de saldırının hükümet tarafından yönlendirilmesi neticesinde İstanbul Üniversitesi öğrencileri tarafından gerçekleştirildiği kanaatindeydi (Nesin, 2019: 73). Bu baskı koşullarında iktidarı eleştirmeye cesaret eden tek dergi vardı: *Markopaşa* (Cantek, 2015: 33, 45). Sabahattin Ali, Aziz Nesin, Rifat Ilgaz ve Mustafa Mim Uykusuz'un yazarlığını yaptığı bu mizah dergisinin de yayın hayatına kısa süre içinde son verilir (Cantek, 2015: 90). Dergi, *Merhumpaşa*, *Malumpaşa* gibi çeşitli adlar altında her defasında yayın hayatına devam etmeye çalışılmışsa da dergi kapatılmaktan kurtulamayacaktır.

Truman Doktrini (1947) kapsamında yapılan askeri yardım iktidar yanlısı basın tarafından büyük ilgiyle karşılanırken; sayıları sınırlı olmakla birlikte sol basın tarafından eleştiri konusu edilmekteydi. *Tan* matbaasına ve çeşitli sol yayınevlerine yönelik gerçekleştirilmiş olan saldırıların benzerleri çok partili siyasal hayata geçtikten sonra da devam eder. *Zincirli Hürriyet* gazetesinin ilk baskısının İstanbul'da Sıkıyönetim Mahkemesi tarafından yasaklanması sonrasında İzmir'de Mehmet Ali Aybar öncülüğünde yeniden çıkarılır. Gazetenin ilk sayısında Aybar, "Her şeyden evvel her şeyin üstünde istiklal" başlıklı yazısında ABD yardımlarını, Türkiye'nin bağımsızlığını ortadan kaldıracığı gerekçesiyle sert bir dille eleştirir (Aybar, 1947a: 3). Aybar, "Amerikan yardımlarını bizde kimler istiyor?" başlıklı yazısında ise, Amerika'nın barışı koruma bahanesiyle dünyaya hâkim olma gayesi güttüğünü, olası bir savaş durumunda stratejik yerleri ele geçirmeye çalışacağını, bu noktada Türkiye'nin önemli bir yere sahip olduğunu vurgulayarak bir hassasiyeti dile getiriyordu (Aybar, 1947b: 3). Ancak, iktidar açısından dış politika bir 'kırmızıçizgiydi' ve bu noktada iktidarın eleştiriye tahammülü yoktu. Bu yazılar sonrasında Aybar'a "Gençlik" imzalı tehditler içeren bir mektup gönderilir (Ünlü, 2002: 113-116). Bu gelişme üzerine Aybar, "Yardımanın aleyhinde bulunmak, her Türk için mukaddes bir vazifedir" başlıklı yazısında Amerikan'ın Rusya'yı işgal etme projesinde Türkiye'yi kullandığını, bu çerçevede yapılan yardımların Türkiye'nin bağımsızlığını ortadan kaldıracağını ve ülkenin Amerika'nın himayesi altına gireceğini yazıyordu (Aybar, 1947c: 5). İzmir'de çıkarılmaya başlanan *Zincirli Hürriyet* gazetesinin basıldığı Doğanlar Basımevi ırkçı kesimlerin "kahrolsun komünizm" sloganlarıyla basılıp tahrip edilmesiyle sonuçlanır (Atay, 2021: 50). Bu hadise, *Tan* matbaası baskınından sonra sağcı kesimlerin gerçekleştirdiği ikinci saldırdır.

Bir yıl sonra gazete İstanbul'da yeniden çıkarılır. Sabahattin Ali, "Asıl büyük tehlike bugünkü ehliyetsiz iktidarın devamıdır" başlıklı yazısında *Marshall Planı*'nı eleştirir (Ali, 1948: 5). Ayrıca, bu sayıda, Aziz Nesin, *Tan* matbaası baskınına göndermede bulunarak "Ey Türk Faşisti!" (Nesin,

1948:4) başlıklı yazısında CHP'yi eleştirdiği için gazete yeniden yasaklanır. *Tan* olayı, akademisyenlerin üniversitelerden tasfiyesi olayı, *Zincirli Hürriyet* olayı ABD'den yardım alabilmek için suni bir şekilde yaratılan komünizm paranoyasının bir sonucu (Küçük, 1984: 438).

Antikomünist temelde aşırı sağcı düşüncenin çok farklı kesimlerinin bir araya gelerek *Tan* matbaasına ve diğer ilerici yayınevlerine yönelik gerçekleştirdiği saldırılar yeni bir durum değildi. Almanya'da 1933'te Nazi hareketinin iktidar olmasından sonra Alman propagandasının da etkisiyle Türkiye'de *antisemitist* siyasetin çeşitli görünümü ortaya çıkmaya başladı (Bali, 2017: 243). Türkiye'de *antisemitist* olayların meydana gelmesine neden olacak toplumsal olaylar daha önceden planlanmıştı. Milliyetçiliği ırkçı saikler üzerinden kavrayan Cevat Rifat Atilhan ve Nihal Atsız çeşitli yayımlar aracılığıyla Türkçe konuşmayan Yahudileri hedef haline getirmişlerdi (Bali, 2017: 244). Bazı saldırılar engellenmiş olsa da münferit bir dizi saldırıların önüne geçilemez.

1933 yılında Cevat Rifat Atilhan tarafından *İnkılap* adlı dergi İzmir'de çıkarılır. Dergi daha sonra 1934 yılında *Milli İnkılap* adı altında İstanbul'da yayın hayatına devam eder (Bali, 2017: 245). Nazi ideoloğu Julius Streicher'in yayınladığı *Der Stürmer*'de yer alan karikatürler, *Siyon Bilgelerinin Protokolleri* dizi olarak *Milli İnkılap* dergisinde aynen yayımlanır. Alman antisemitisti Theodor Fritsch'in yazıları da Türkçeye çevrilir (Guttstadt, 2012:136-37). 1934'te Nihal Atsız *Orhun* dergisinde, Cevat Rifat Atilhan ise *Milli İnkılap* dergisinde Yahudilere karşı ırkçı yazılar yazmaları sonucunda halk etki altında kalarak Yahudi azınlığa karşı şiddet olaylarına yönelir. 14 Haziran 1934'te TBMM'de kabul edilen 2510 sayılı İskân Kanunu esas olarak Kürtleri hedef alarak hazırlanmışsa da, azınlıkların bulunduğu yerlerden farklı yerlere göç edilerek İskânı da (Bali, 2017: 246) amaçlanır. İskân Kanunu'nun kabul edilmesinden yaklaşık iki hafta sonra Edirne, Çanakkale, Uzunköprü, Kırklareli, Babaeski gibi yerleşim yerlerinde bulunan Yahudi azınlığa dönük pogrom gerçekleşir. Uzun süredir ırkçı yayımların etkisinde kalan kesimler tarafından Yahudi azınlığa yönelik yağma ve kıyım girişilir (Bali, 2017: 247). Sonuç olarak Yahudi azınlıklar mülklerini terk edip İstanbul'a göç etmek zorunda kalırlar.

Antikomünizm, toplumda muhalif politik etkinliklere yönelik bir dizi kısıtlamalar getirerek toplumsal kontrolün sağlanmasının ve insanları önceden belirlenmiş sınırlar içerisinde tutmanın bir aracı olarak kullanılmıştır (Yıldırım, 2018: 54). Sağ düşüncenin farklı kesimlerini bir araya getiren bu *antikomünist* ve *antisemitist* saldırının demokratikleşme iddiasının gelişimi karşısında doğurduğu olumsuz sonuçları şu şekilde özetleyebiliriz: *Tan Matbaası Olayı*, iktidarın beklentileri açısından değerlendirildiğinde siyasi bir başarıydı. Bu olay önemli bir muhalefet odağını dağıtmış ve solun dâhil olduğu muhalefet cephesini bölmüştü. Artık bu yeni koşullar altında CHP dışında siyasi mücadelesini sürdüren

muhalefetle uzlaşmaya varmak mümkün olabilirdi. Bu gelişmeler karşısında Bayar ve arkadaşları iktidar ile uzlaştıkları ve onun dikte ettiği siyasi koşullara uydukları ölçüde siyasi arenada meşruiyet kazanabileceklerini anlamışlardı (Koçak, 2010: 810). İktidar, sivil alanda sol hareketlere yönelik kitlesel düzeyde ortaya çıkan saldırıların ulaştığı yıkıcı sonuçları siyasi hamlesinin bir parçası haline getirerek Moskova'ya resmi olmayan kanallardan mesaj vermekle kalmamış, aynı zamanda başta ABD olmak üzere Batı dünyasına komünizme karşı mücadelede ne kadar kararlı olduklarını göstermişti (Koçak, 2010: 810).

Sola karşı antikomünist mücadelenin sürdürülmesinde *Tan Matbaası Olayı'nın* sonuçları itibariyle yıkıcı olması için ayrıca özen gösterildiği anlaşılmaktadır. Sıkı Yönetim Komutanlığı'nın sahip olduğu yetkiler ve Matbuat Kanunu'nun 50. maddesi gereğince gazete ve dergilerin faaliyetlerine son verilmesi mümkündü (Koçak, 2010: 811). Ancak bu durum tercih edilmemiş, sol/sosyalist hareketler Cumhuriyet tarihinde daha önce eşi görülmemiş bir şekilde siyasi ve fiziki tahribata uğramıştır.

Yaratılan bu korku iklimi koşullarında sola karşı büyük gözdağı verilmiş, 1946 yılına kadar ise solun yasal zeminde siyasi faaliyetlerde bulunmasına izin verilmemiştir. Sözde çok partili siyasal hayata geçilmesiyle birlikte bazı sol faaliyetlerin etkinliğine izin verilmiş olsa da kısa süre içinde birçok sol siyasal parti çeşitli gerekçelerden ötürü kapatılır. 14 Mayıs 1946'da Esad Adil Müstecaplıoğlu liderliğinde kurulan Türkiye Sosyalist Partisi ve 19 Haziran 1946'da Dr. Şefik Hüsnü Değmer liderliğinde kurulan Türkiye Sosyalist Emekçi ve Köylü Partisi 16 Aralık 1946'da Sıkıyönetim Komutanlığı'nın kararıyla kapatılmakla kalmaz, solcu sendikaların faaliyetlerine de son verilir (Ataay, 2020: 168-69). Sol hareketler üzerindeki siyasi baskılar bu yasaklarla sınırlı kalmaz çeşitli düzeylerde yoğunlaşarak devam eder. O kadar ki bu baskı politikaları, Ankara Üniversitesi'ndeki bazı solcu akademisyenlerin tasfiyesine kadar uzanacaktır.

5. Akademisyenler Üzerinde Artan Baskılar

Yurt dışında eğitim gören Niyazi Berkes, Mediha Berkes, Pertev Naili Boratav, Behice Boran ve Muzaffer Şerif Başoğlu gibi isimler 1930'lu yılların sonlarında Türkiye'ye döndüklerinde Dil-Tarih ve Coğrafya Fakültesi'nde (DTCF) akademik görevlerine başlarlar (Kayalı, 2021:156). Akademisyenlerden oluşan bu çevre bazı aydın kesimlerin de katılımıyla genişleyerek *İrkçı-Milliyetçi* kesimlere karşı sol bir duyarlılık sergiler (Geverek, 1998:257). II. Dünya Savaşı yıllarında sınırlı bir aydın kesiminin duyarlılığında gelişen sol politik tepki iki farklı kanaldan gelişir. Birincisi, İstanbul çevresini oluşturan *Tan* gazetesi; İkincisi, Ankara çevresini oluşturan *Yurt ve Dünya* ile *Adımlar* dergisi (Oran, 1969: 259).

1941’de yayın hayatına başlayan *Yurt ve Dünya* dergisi komünist bir niteliğe sahip olmamakla birlikte antifaşist ve ilerici bir bilim ve edebiyat dergisiydi. Yine de dönemin aşırı sağ çevrelerinin hedefi haline gelmekten kurtulamaz (Kaynar ve Ak, 2016: 327). Dergiden ayrılan Boran ile Başoğlu, 1943-1944 yılları arasında Marksist duyarlılığı daha ağır basan *Adımlar* dergisini çıkarmaya karar verirler. Dergilerin ideolojik olarak sol bir yerde konumlanması, faşizm karşıtlığı, iktidar ve muhalefeti rahatsız etme noktasına ulaşır. İrkçı-Turancı kesimler tarafından dergiler aleyhinde yapılan propaganda kısa sürede devlet nezdinde karşılığını bulur. Baskılar karşısında daha fazla direnemeyeceğini anlayan Milli Eğitim Bakanı Hasan Ali Yücel’in Şubat 1944’de *Yurt ve Dünya* dergisi adına Boratav ve Berkes’i, *Adımlar* dergisi adına da Boran’ı makamına çağırarak *İrkçı-Turancı* kesimlerin ve Meclisin baskısından bahsederek dergilerin kapatılması yönünde ricada bulunması üzerine bu dergiler yayınlarını durdurmak zorunda kalırlar (Geverek, 1998: 269). Hasan Ali Yücel, 15 Mayıs 1944 tarih ve 4/2405 sayılı yazı ile *Yurt ve Dünya* dergisinin kapatılmasını teklif eder ve Bakanlar Kurulu’nun 16 Mayıs 1944 tarih ve 3/824 sayılı kararname ile Matbuat Kanunu’nun 50. maddesine binaen dergi kapatılır (Geverek, 1998: 269). Yaşamın her alanında kendini gösteren bu antikomünist baskılar *Tan* baskımına giden süreçte bir ara uğraktır. Antikomünizm, yaratılan bu politik iklim koşullarında yeni bir boyut kazanır.

Akademisyenlerin üniversitelerden tasfiyesi, döneme özgü bir dizi siyasi olayının kesişmesiyle gerçekleşir. Yukarıda vurgulandığı üzere akademisyenlerin Serteller’in çıkardığı *Görüşler* dergisinde yazmayı taahhüt etmeleri üzerine DTCF’nin Dekanı Enver Ziya Karal tarafından ilgili bakanlığa rapor edilir (Şimşek, 2021: 67). Bu gelişmeler üzerine akademisyenler Milli Eğitim Bakanlığı’na çağrılır ve müfettiş denetiminde ifadeleri alınır. Buna göre, öğrencilerin “*fikirlerini yabancı istikametlere yönlendirmekle amil oldukları*” kanaatine varılarak Memurin Kanunu’nun 6. maddesine dayanarak Bakanlık emrine alınırlar (Atılğan, 2007: 80; Şimşek, 2021: 67). Ancak, yapılan itiraz üzerine Danıştay’ın akademisyenleri haklı bulmasıyla karar bozulur.

Dönemin neredeyse her siyasi olayını komünist bir faaliyetle ilişkilendirerek birbirlerini suçlamaları iktidar veya muhalefet partileri açısından geçerli bir yöntem haline gelmiştir. Bu siyasi olaylarla ilgi dolaylı bir gelişme de Hasan Ali Yücel ile Kenan Öner arasında ortaya çıkar. 1947 yılının Ocak ayında Şükrü Sökmensüer, TBMM’de bir milletvekilinin kendisine yönelttiği soruyu yanıtlarken, imalı bir şekilde Mareşal Fevzi Çakmak’ı komünistlikle suçlar (Sökmensüer, 1947: 66-76). Bu durumun basında yer alması üzerine Fevzi Çakmak, “*komünistleri destekleyenin kendisinin değil, CHP ve eski MEB bakanı olduğu[nu]*” ifade eder (Atılğan, 2007:89). Bu gelişmeler karşısında Bakan H. Ali Yücel gazeteye verdiği

açık mektupta kendisinin mi ima edilmek istendiğini sorar. Bu soruya yanıt doğrudan Fevzi Çakmak'tan değil, DP İstanbul İl Başkanı Kenan Öner tarafından, 'evet maarif vekili sizsiniz' şeklinde olur (Atılğan, 2007: 90). Kenan Öner'in iddiasına göre, Yücel vekilliği döneminde komünistleri ve komünist faaliyetleri koruyup kollamıştır. Bu doğrultuda, milliyetçi öğrenci ve öğretmenler üzerinde baskı kurulmuştur ve *Irkçılık-Turancılık* davası da onun bir komplosudur (Koçak, 2019: 435). 17 Nisan'da başlayacak olan dava adeta *Irkçılık-Turancılık* davasının bir rövanşına dönüşür. Kenan Öner'in yaptığı açıklamalarla, *Irkçılık-Turancılık* davasının 23 sanığı bir anda tanık konumuna getirilirken; akademisyenleri ise sokakta aşırı milliyetçi kesimlerin ve üniversitelerdeki yönetimlerin hedefi haline getirir (Atılğan, 2007: 90).

29 Ocak 1947'de, Meclis'te sıkıyönetim komutanlığınca yürütülmekte olan komünizm soruşturmasına ilişkin verilen soru önergesini yanıtlayan İçişleri Bakanı Şükrü Sökmensüer, beş (5) sayfaya ayırarak yaptığı açıklamalarının ilk dört (4) safhasını tarihsel olarak açıkladıktan sonra içinde bulunulan döneme denk düşen son safhasını ise detaylandırır. Buna göre, komünistlerin kitle çalışması kapsamı içinde 'faşizme ve vurgunculara karşı demokratik cephe' oluşturmaya çalışarak illegal alanda yer alan faaliyetlerini legal alana taşımaya çalıştıklarını dile getirir. Bakan Sökmensüer, *Tan* gazetesi, *Yurt* ve *Dünya* ve *Adımlar* adlı dergilerin TKP'nin yayın organları olduğu yönünde açıklamalarda bulunur. Ayrıca, T. Rüstü Aras, Fevzi Çakmak, Adnan Menderes ve Celal Bayar ile Serteller arasında kurulduğu iddia edilen yakın siyasi ilişkiyi sunduğu mektuplar üzerinden kanıtlamaya çalışır (Sökmensüer, 1947: 6676). Hedeflenen amaç doğmakta olan muhalefeti komünizmle ilişkili göstererek hedef haline getirmektir. Mecliste, Milli Eğitim Encümeni'nde DTCF kadroları konuşulurken komünistliğinden şüphe edilen hocaların görevlerine son verilmedikçe bu kadro işine bakmayacaklarını söylemeleri üzerine süreç farklı bir yöne evrilir (Şimşek, 2021: 67). 1 Mart 1947'de Ankara Üniversitesi'nde çıkarılan *ANT* dergisini ve solcu akademisyenleri protesto etmek amacıyla 67 öğrenci *Bayrak* gazetesine, "...hâlâ kızıl zehirlerini bu kürsüden akıtmaya devam edecekler mi?" şeklinde beyannamede bulunurlar (Darendelioğlu, 1976: 176). Daha sonra mahkemeye verildiklerinde beyannameyi hazırlayanların, bazı CHP'li milletvekillerinden oluştuğu görülür. Ayrıca, mektubu imzalayan kişilerden 60'ının da DTCF öğrencisi olmadığı anlaşılır (Atılğan, 2007: 91). Mahkemeye verilen bu kişiler davaya konu edilen imzaların kendilerine ait olmadığını, polis yönlendirmesiyle anlamadan imza koyduklarını söyleyerek birbirinden farklı ifadelerde bulunurlar. 5 Mart'ta yaşanan bu gelişmeler üzerine akademisyenler, altında 67 kişinin imzasının bulunduğu mektubu Ankara Üniversitesi Rektörlüğü'ne, DTCF Dekanlığına ve basın organlarına gönderirler. 24 SAAT gazetesi üzerinden DTCF'li 108 solcu öğrenci de beyannamede

bulunarak akademisyenleri savunurlar. Aynı gün DTCF’de konferans verecek olan Boratav, aşırı milliyetçi öğrenciler tarafından protesto edileceği haberini alması üzerine konferansa katılmaz. Öğrenciler bu durumu fırsat bilip Rektörden komünist doçent ve profesörlerin görevlerine son verilip, *Yurt ve Dünya* ile *Adımlar* dergilerinin kütüphaneden toplatılması yönünde karar alınması yönünde talepte bulunurlar (Darendelioğlu, 1976: 177). Rektör Aziz Şevket Kansu öğrencileri dağıtmaları yönünde ikna etmeye çalışır (Darendelioğlu, 1976:178). Bunun üzerine öğrenciler Ulus Meydanı’na doğru yürüyüşe geçerler. Bu esnada bayiden aldıkları *Marko Paşa* ve *24 SAAT* gazetesini ‘kahrolsun solcular’ ‘kahrolsun komünistler’ sloganlarıyla yırtıp, dağılırlar. Yaşanan bu olaylarla ilişkili olarak tarihçi Fuat Köprülü Demokrat Parti’nin yayın organı olan *Kuvvet*’te çıkan yazısında: “...ileri fikirler diye adeta moda haline getirilmek istenen totaliter ve hürriyet düşmanı telakiler karşısında Türk gencini hareketsiz kalmaması tabiidir” değerlendirmeleriyle sağcı öğrencilerin eylemlerine açık destekte bulunur (Darendelioğlu, 1976; aktaran Yaşlı, 2019: 52).

Cemiyetler Kanunu’nun değişmesinin akabinde ülke genelinde hızlı bir şekilde dernekler kurulmaya başlar. Milli Türk Talebe Birliği (MTTB) komünizme karşı mücadele temelinde yeni bir konseptle açılım gerçekleştirir. Birlik, milliyetçi ve muhafazakâr kesimlerin oluşturduğu merkez durumuna gelir. Milliyetçi dernekler bu birliğin etrafında birleşirler. Birliğe katılan Ankara Üniversitesi Hukuk, Tıp, DTCF, Ziraat, Veteriner ve Orman Fakültesi mensubu bazı öğrencilerin düzenlediği mitingde ‘komünist hocalar istemiyoruz’, ‘komünist hocaları atın’ sloganları yükselir. Yürüyüş DTCF’ye ulaştığında bu sloganlar yerini “Rektör istifa” şeklindeki sloganlara bırakır (Şimşek, 2021: 70). Olaylar iktidar üzerinde büyük bir etki yaratır. Ankara Üniversitesi Senatosu, Berkes, Boran ve Boratav’ın ihracını oy birliğiyle onaylar. Ancak, Üniversitelerarası Kurul bu kararı yerinde bulmayarak akademisyenlerin görevlerine iadesi yönünde karar üretir. Bunun üzerine Ankara Üniversitesi Yönetim Kurulu akademisyenlerin verdiği dersleri programdan kaldırır (Şimşek, 2021: 71).

Meclis’te 5 Temmuz 1948 tarihinde Ankara Üniversitesi Kuruluş Kadroları Hakkında Kanun görüşülmeye başlanır. Bu görüşmelere üç akademisyenin ihraç edilmesi de eklenir (Şimşek, 2021: 71-2). Sonuç olarak, iktidar ve muhalefet partilerinin oylarıyla akademisyenler üniversitedeki görevlerinden el çektirilir. İktidar ve muhalefetin kararlı bir şekilde yürüttükleri sola karşı mücadele akademisyenlerin görevlerine son verilmesiyle sınırlı kalmaz ‘İnsan Hakları Cemiyeti’, Parti ile ‘Sendikalar’ ve ‘Barış Sevenler Derneği’ şeklindeki sivil toplu alanındaki örgütsel oluşumlara da yönelir.

6. Sivil Toplumda Baskıların Artması

Tan matbaası ve çeşitli yayın evlerine yönelik gerçekleştirilmiş olan saldırılar ideolojik motivasyonunu sol düşüncenin oluşturduğu ilerici

kesimlerin geri adım atmalarına neden olmaz. Bilakis, ileri kesimlerin ulusal ve uluslararası alanda yaşanan bu değişim sürecine sivil toplum alanındaki faaliyetlerini geliştirerek demokratik araçlar vasıtasıyla etkin bir şekilde dâhil olmaya çalışırlar. *İnsan Hakları Cemiyeti*'ni kurma girişimi de o dönemde gerçekleşir. Cami Baykurt, Serteller, Dr. Tevfik Rüştü Aras ve Mareşal Çakmak ile birlikte *İnsan Hakları Cemiyeti*'ni kurmayı kararlaştırırlar. Bu sivil girişim faaliyeti, Ş. Saraçoğlu hükümeti tarafından kuşkuyla karşılanır. Böylesi bir ittifakın amacının ne olabileceği şeklinde spekülasyona dayalı bir dizi imalı sorularla basında karalama kampanyası başlatılır. Solcular ile Milliyetçiler arasında kurulan bu işbirliğinin amacı hükümeti devirmek olabilir miydi? (Mumcu, 1990: 75-6). İnsan Hakları Cemiyeti'nin kurulduğu gün olan 18 Ekim'de basın açıklaması yapılır. Fevzi Çakmak yaptığı açıklamada, “söz, vicdan, korkudan ve ihtiyaçtan kurtulma hürriyetleri” üzerinde duruyor ve derneğin “siyasi bir teşkilat olmadığını” söylemek zorunda kalır (Koçak, 2013: 232-33). Solcular ile kurulan bu yakın ilişki hükümet ve ona yakın olan basını o kadar çok rahatsız etmiştir ki, Çakmak yaptığı yeni bir açıklamasıyla, solcularla işbirliği yapmayacağını, kendisinin milliyetçi olduğunu, derneğin herhangi bir ideolojiyle ilişkisinin görüldüğü takdirde kendisinin dernekte yerinin bulunamayacağını ifade etmek zorunda kalır (Koçak, 2013: 234). Kısa süre içinde artan siyasi baskılar karşısında Mareşal Çakmak, Kenan Öner ve Dr. Rüştü Aras istifalarını (Koçak, 2013: 237) sunarlar. İnsan Hakları Cemiyeti'ni kurma girişimi 18 Ekim 1946'da gerçekleşse de hükümet tarafından uygulanan baskılar nedeniyle kısa sürede kapanır. Sol muhalif oluşumların legal bir zeminde politik mücadele yürütme çabası ve bu çerçevede hayata geçirmeye çalıştığı geniş cephe politikası başarısızlıkla sonuçlanır. Toplumun sınıfsız kaynaşmış bir bütün oluşturduğu düşüncesi, sınıf temelli siyasi faaliyetlere karşı duyulan rahatsızlığın temelini oluşturmaktadır. Bu noktada çok partili hayata geçilmiş olsa da sol nosyona sahip parti ve sendikaların varlığını sürdürmelerine izin verilmeyecektir.

Takrir-i Sükûn Kanunu'ndan itibaren sendikal faaliyetlere fiilen son verilmişti. 1938'de kabul edilen Cemiyetler Kanunu da sınıf esasına göre dernek kurmasını yasaklamıştı. Haziran 1945'te Cemiyetler Kanunu değiştirilerek sınıf temeline dayanan derneklerin kurulabileceği kabul edilir (Timur, 2020: 101). Bu yasal değişikliğe dayanarak 1946'da çeşitli sol sendikalar kurulur. Ancak, sınıf temelli politikaların örgütsel varlığı iktidarın felsefesine aykırı olduğundan 16 Aralık 1946 yılında sıkıyönetim kararıyla durdurulmasına karar verilir. Türkiye Sosyalist Emekçi ve Köylü Partisi (TSEKP) ile Türkiye Sosyalist Partisi'ni (TSP) komünist amaçlar güden kimseler tarafından kurulduğu, bir sınıfın diğer bir sınıfı tahakküm altına aldığı iddiasında bulunduğu gerekçeleriyle kapatırlar. İstanbul İşçi Sendikaları Birliği, İstanbul İşçi Kulübü, cemiyetler ile *Nor Or, Gün, Ses, Yiğın, Dost* adlı çeşitli dergi ve gazetelerin de kanuna aykırı faaliyetler

gösterdikleri gerekçesiyle faaliyetlerine son verilir (Koçak, 2013: 247-8). Ayrıca, parti liderleri Şefik Hüsnü Değmer ile Esad Adil Müstecaplıoğlu tutuklanır ve parti merkezleri basılır. Böylece Türkiye’de sol faaliyetler üzerinde artan baskı uygulamaları sol partilerin kapatılmasıyla sınırlı kalmaz, sendikal faaliyetlere de son verilir.

Tek partili dönemde CHP’nin toplumsal sınıflarla devlet arasında kurulan ilişki sorununa bakış açısı ‘halkçılık’ ve onun sosyal temelini oluşturan ‘dayanışmacılık’ (Makal, 2016: 50) temelinde şekillenmiştir. Böylece sınıfların kaynaşması düşüncesi altında sınıfsal çıkar farklılıkları ve sınıf mücadelesi reddedilir, toplumun farklı meslek gruplarının oluşturduğu organik bir bütün olarak savunulur (Makal, 2016: 51). Şubat 1947’de kabul edilen İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun’da hukuki temelini bulur (Timur, 2020: 102). Sendikalar Kanunu ile işçilere grev ve toplu sözleşme hakkı vermediği gibi, sendikaların siyasetle uğraşması da yasaklanır (Timur, 2020: 103). Antikomünizm sadece ulusal ölçekte aktif siyasetin bir parçası değil, aynı zamanda uluslararası niteliğe de sahip bir olgudur.

Türk Barışseverler Cemiyeti’nin (TBC) kuruluşu iki dünya savaşı sonrasında dünya çapında gelişmeye başlayan barış hareketiyle ilgilidir. Bu barış hareketinin yükselişi 1947’de Kominform tarafından geliştirilen küresel düzeyde komünist hareketin perspektifinin bir sonucuydu. Stalin, kapitalist ülkelerin Sovyet karşıtlığı temelinde bir blok oluşturmaya çalıştıklarını anlamıştı. Bu durumun Amerika ve Sovyetler arasındaki etki alanlarına dayalı bir bölünmeyi esas alan barış anlayışını tehdit ettiği açıklı (Claudin, 1990: 172-80). 4 Nisan 1949’da NATO Antlaşmasının imzalanması, Mayıs’ta Berlin ablukasına son verilmesi, Eylül’de ittifak üyelerine silah yardımıyla bulunulması her an yeni bir savaşın patlak vereceği endişesini ortaya çıkarmıştır. Kasım 1948’te düzenlenen Kominform toplantısında barış hareketinin önemi komünist mücadelenin tüm diğer görevlerinin üstünde bir görev olarak tanımlanır. Bu koşullar altında pek çok ülkede barış dernekleri kurulmaya başlar. Olası bir dünya savaşı tehlikesine karşı kamuoyu oluşturmak amacıyla çeşitli ülkelerde ortaya çıkan bu barış dernekleri Kominform yönlendirmesinin bir sonucudur. 14 Temmuz 1950’de kurulan Türkiye Barışseverler Cemiyeti’nin (TBC) kuruluşu da Behice Boran ve arkadaşları tarafından bu çerçevede anlaşılmalıdır (Atılğan, 207: 150).

Hükümet, 11 Mayıs 1950’de NATO’ya üye olmak için başvuruda bulunur, ama bu talep reddedilir. Bu esnada uluslararası alanda yaşanan siyasi bir gelişmeyi amacına ulaşmak için fırsat olarak değerlendirir. Hukuki bir gereklilik olmadığı halde, Kore’ye BM gücünde savaşmak amacıyla meclis kararı olmadan asker gönderilir (Demirel, 2011: 148). DP, bu savaşta ödenen ‘kan bedeli’ sayesinde Türkiye’yi Atlantik Paktı’na sokmayı başarır (Eroğul, 2019: 105). Sol muhalefetin her türlüşünün yasaklandığı ve ABD

politikalarını eleştirmeyi kimsenin cesaret edemediği bu baskı koşulları altında Kore'ye asker gönderilmesi Türk Barışsever Cemiyeti tarafından eleştirilir. Bunun üzerine Cemiyetin yöneticileri hakkında Ceza Yasası'nın 161. maddesi uyarınca dava açılır, Boran ve arkadaşları da bu dava kapsamında tutuklanır (Mumcu, 2019: 30). Milli mukavemeti kırmak ve milli menfaatlere zarar verecek faaliyetlerde bulunmak suçundan Boran'a on beş yıl hapis cezası verilir. Kararın Askeri Yargıtay'da bozulması üzerine, Ankara 2 no'lu Askeri Mahkemesi Boran'a 1 yıl 3 ay, diğer sanıklara da 6 aydan 10 aya kadar değişen cezalara çarptırır (Mumcu, 2019: 30, 37, 124).

Artık antikomünist söylemler ve uygulamalar Türk siyasetinin en önemli kurucu unsuru haline gelmiş durumdadır. 1950'lerin başında, Nejdet Saçar'ın etkisiyle Zonguldak'ta kurulan Komünizmle Mücadele Derneği, antikomünist derneklerin ilkidir ve Türkçü bir nitelik taşımaktadır (Meşe, 2017:120). Antikomünizmin neden olduğu siyasi baskıları salt iç veya dış politika üzerinden değerlendirmek gerçeğin sadece bir yönüne vurgu yapmaktır. İç politikada iktidar ile muhalefet arasında yer yer uzlaşa ve ittifakın sağlanmasında, istenmeyen muhalif oluşumların tasfiye edilmesinde; dış politikada ise yardımların sağlanmasında önemli bir işlevi yerine getirecektir. Dolayısıyla, antikomünizmin ortaya çıkardığı politikaları iç ve dış siyasetin birbirini etkilemesinin bir sonucu olarak değerlendirmek gerekmektedir.

Sonuç

Genel anlamda sağ politik söylemde bir siyaset yapma biçimi olarak ifadesini bulan antikomünizm tarihsel bağlamından kopartılarak, zaman ve mekânın ötesinde mekanik bir şekilde kavranamaz. Antikomünizm tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkan çeşitli çelişkilerin bir araya gelerek özgün bir şekilde birbirlerine eklenmesinin bir sonucudur. Bir olgu olarak antikomünizm söylem düzeyinde varlığını sürdürse de onu oluşturan çelişkiler sürekli değişiklik gösterir. Dolayısıyla, tarihin çeşitli uğraklarında beliren antikomünist söylem ve uygulamalar ulusal ve uluslararası düzeyde farklı görünüşler altında sürekli değişiklik gösteren daha geniş erimli bir siyasal faaliyet alanının sorunsuz bir şekilde işleyebilmesi için ihtiyaç duyulan toplumsal rıza üretim sürecinin gerçekleşmesine hizmet eder. Bu durum antikomünist söylem altında ifadesini bulan statik olmayan ve sürekli değişkenlik gösteren *diyalektik* bir süreçtir. Bu çalışmada 1920 ile 1950 yılları arasında ortaya çıkan antikomünizm olgusu bu çerçevede ele alınmıştır.

Batı Avrupa'da tarihsel olarak 'antikomünizm' olgusu işçi sınıfının 'ideolojik' 'politik' ve örgütsel açıdan yürüttüğü kitle faaliyetlerinin yaygınlaştığı ve belli bir gelişmişlik düzeyine ulaştığı verili koşullar altında iktidar blokunun o ana kadar geçerli olan yöntemlerle siyasal egemenliğini

daha fazla sürdüremeyeceğinin anlaşıldığı ve kendisini tehdit altında hissetmesinin bir sonucu olarak mevcut olanaklar dâhilinde verdiği bir sınıf tepkisi şeklinde ortaya çıkmıştır. Antikomünizm çok farklı görünümeler altında ortaya çıkmakla birlikte faşist rejimler bu tepkinin en somut göstergesidir.

Türkiye’de antikomünizm olgusu Batı Avrupa’dan farklı olarak çok özel tarihsel koşullar altında ortaya çıkmıştır. Cumhuriyet öncesi dönemde antikomünizm Türkçüler arasında henüz somut bir nitelik almış değildi. Sadece, yaşanmış olan olumsuz deneyimlerden ötürü Rusya karşıtlığı çok güçlüydü. Sonraki süreçte Rusya karşıtlığını merkeze koyan bir antikomünizm olgusu Türk sağını oluşturan tüm fraksiyonların içine sızmayı başaracaktır. Cumhuriyetin ilk yıllarından başlayarak uzun süre ‘ideolojik’, ‘politik’ ve ‘örgütsel’ olarak kitlesel ölçekte iktidarı tehdit edecek bir işçi sınıfı hareketinden bahsetmek mümkün olmadı. Ancak, bu durum, hangi görünüm altında olursa olsun antikomünist faaliyetlerin sınıfsal niteliğini ortadan kaldırmaz. Her siyasal egemenlik biçimi son tahlilde sınıfsal bir nitelik taşır. Dolayısıyla, tek parti iktidarının burjuva karakteri dikkate alındığında güçlü bir işçi sınıfı olmadan da verilen antikomünist tepkiler az ya da çok özü itibarıyla sınıfsaldır. Ancak, tarihsel olarak devralınan pek çok unsurun antikomünizmin içeriğini ve işlevini etkilediği de aşikârdır.

Tarihsel olarak farklı sosyal sınıfların oluşturduğu hiçbir sınıflı toplum siyasal sınıf egemenliğini yeniden üretip sürekli kılmak için salt baskı uygulayarak varlığını sürdüremez, toplumsal rızaya ihtiyaç duyar. Dolayısıyla, hegemonyanın inşası için ihtiyaç duyulan toplumsal rıza farklılıklar göstermekle birlikte çeşitli vasıtalarla hayata geçirilir. Kapitalizmin ve ona özgü temel toplumsal sınıfların yeteri kadar gelişmediği, dolayısıyla sınıf bilincinin bağımlı sınıflar açısından ideolojik, politik ve örgütsel açıdan somut bir görünüm kazanmadığı, sınıf temelli muhalif hareketlerin kitlesel düzeyde bir niteliği olmadığı Türkiye toplumsal formasyonunda ötekinin inşa edilmesi sürecinde antikomünist söylem ve uygulamaların önemli bir işlevi yerine getirdiğini söyleyebiliriz. Böylece konjonktürün de sunduğu imkânlar dâhilinde ötekinin işaretlenerek bir hedef haline getirildiği ölçüde geniş kitleler nezdinde üretilen toplumsal rıza sayesinde hegemonya inşa edilip, hâkim sınıf politikalarının sürekliliği yönünde meşruluk sağlanabilmiştir.

Bu çalışmadan çıkarılabilecek sekiz (8) önemli sonucu şu şekilde özetleyebiliriz. Birinci sonuç, kapitalizmin görece gelişmesine koşul olarak Cumhuriyetin ilk yıllarından başlayarak bağımlı sınıflar üzerinde yoğunlaşan ekonomik ve siyasal baskıların gelecekte doğurabileceği olası gelişmeler karşısında kaygıları artan orta sınıflar, ihtiyaç duydukları ölçüde milliyetçiliğin radikal eğilimlerine ağırlık verip, milli yıkıcılar ya da milli düşmanlar şeklindeki antikomünist söylemlere başvurarak yaratılan korku sayesinde iktidar blokunun sürekliliği için gerekli olduğunu düşündükleri

toplumsal rızanın sağlanmasına çalışmışlardır. Bu noktada iktidar açısından bakıldığında antikomünizm ‘siyasal sınıf egemenliğinin’ sürdürülmesinde, ‘toplumsal rızanın’ sağlanmasında, ‘ulusal birliğin’ oluşmasında ve ‘iç ve dış politikanın yürütülmesinde’ önemli bir işlevi yerine getirir. Sınıf temelli parti ve sendikalara, sol basına, ilerici aydınlara dönük baskı ve yasakların getirilmesi bu çerçevede anlam kazanır.

İkinci sonuç, Cumhuriyet öncesi dönemden devralınan milliyetçiliğin radikal unsurları hâkim siyasal form olarak Kemalist milliyetçiliğin düşünsel platformu içinde örgütlenme fırsatı bulmuştu. Dolayısıyla, Irkçı-Turancı kesimler faşizmin yükselişe geçtiği koşullarda kendilerini ifade edecek özerk bir niteliğe kavuştukları ölçüde antikomünist söylemler ışığında Türk dış politikasını Almanya’nın emperyalist politikaları doğrultusunda yönlendirerek, Sovyet egemenliği altında kalan bölgelere yönelik *irredantist* politikalara destek vermişlerdir. Savaş sonrasında ise benzer siyasi söylemlerle içeride sol kesimler hedef haline getirilmiştir. Solun her düzeyine olan bu tahammülsüzlük antikomünist söylemlerin ideolojik motivasyonu altında gelişirken, farklı etnik kökenden gelen kesimlere yönelik çeşitli saldırılar da sola karşı duyulan nefretin paralelinde somut bir görünüm almıştır.

Üçüncü sonuç, antikomünist uygulamalar sadece olağanüstü koşullarda değil, olağan koşullar altında da sınıf kökenli örgütsel yapıların yasaklanması, basının susturulması, muhalif kesimlere dönük saldırıların gerçekleştirilmesi noktasında bir toplumsal denetim aracı olarak süreklilik gösterir.

Dördüncü sonuç, antikomünizm, popülist söylemlerin bir parçası haline getirilerek toplumsal ayrışmayı derinleştirir. Dolayısıyla, Türkiye’de antikomünizm sadece ‘antikomünizm’ değildir, çok daha fazlasıdır. Komünist suçlaması bazen Rusların işaret edildiği Moskof dur, bazen etnik, dinsel ve mezhepsel açıdan farklı kesimlere yönelik mesafeli bir duruştur. Tüm bu korkular bazen siyaset bazen de gündelik pratikler aracılığıyla dışa vurulur.

Beşinci sonuç, çok partili siyasal hayata geçişte iktidarın ve muhalefetin arasında pek çok noktada kendini gösteren ideolojik farklılıklara rağmen uzlaştıkları ender konulardan biri sol hareketlere karşı kararlı bir şekilde mesafeli duruş sergilenmiş olmasıdır. Milliyetçi, muhafazakâr, İslamcı kesimler arasında kurulan resmi olmayan tepkisel bir dayanışmayla sol hareketler yasal siyasal sistemin dışında tutulduğundan güçlü bir ‘sol’ muhalefet ortaya çıkamamış, Türk demokrasisi sağ düşüncenin çeşitli versiyonlarının bir sentezi şeklinde gelişmiştir. Dolayısıyla, Türk siyasal hayatında antikomünist vurgular son derece güçlü ve belirleyici olmuştur.

Altıncı sonuç, antikomünizm milliyetçi, muhafazakâr, İslamcı kesimler açısından siyasetin nesnesini oluşturur. Antikomünist söylemler kendi içinde hep bir ‘nefret’ ve ‘şiddet’ ögesi barındıran, bir *öteki* yaratma çabasının bir sonucudur. Dolayısıyla, ideolojik olarak antikomünist söylemlerin çeşitli tezahürlerinden beslenen Türk sağının faaliyetlerini oluşturan bu siyasal saldırganlık durumu antidemokratik bir zemine dayanır. Sivil toplum uğrağında gerçekleşen bu siyasal saldırganlık hali kanunsuz (*vigilante*) bir tutumla ortaya çıkar. Resmi sorumluluğu olmayan kişi(ler) tarafından devletin asli çıkarları adına kendini devletle bütünleştirerek gerçekleştirilen siyasi cinayetler bu motivasyonla gerçekleşir.

Yedinci sonuç, sol hareketlere duyulan rahatsızlık tarihsel olarak devralınan Ruslarla yaşanan bir dizi olumsuz deneyimler ve algılar üzerinden geliştiğinden, milliyetçi, muhafazakâr, İslamcı kesimlerin tepkisi de kolektif ve tepkisel bir nitelik taşımıştır. Dolayısıyla, Rus milliyetçiliğinin Türkiye üzerindeki yayılmacı özlemlerinin sosyalist söylemler üzerinden idealize edildiği düşünüldüğünden, Türkiye’deki sol hareketler de Rusların çıkarına hizmet eden iç düşmanlar şeklinde nitelendirilmiştir.

Sekizinci sonuç, Sovyetler Birliği dağılmasından sonra dış politikada antikomünizmin etkisi azalmış olsa da söylem düzeyinde iç politikada milliyetçi, muhafazakâr, İslamcı kesimler arasında önemini her zaman korumaya devam etmiştir.

Bu çalışma, bir araştırma nesnesi olarak ele alınan antikomünist söylem ve uygulamaların izinden giderek 2000’li yıllara kadar genişletildiği takdirde yeni araştırmalar açısından önemli bir başlangıç noktasını oluşturacak, milliyetçi kesimlerin farklı söylemlerinin etkisi altına aldığı siyasal ve toplumsal alanda gerçekleşen çeşitli faaliyetlerin anlaşılmasına imkân sağlayacaktır. Ayrıca, antikomünizm olgusunun sadece milliyetçilerle sınırlı olmayıp, aynı zamanda İslamcılarla, tarikatlarla, devletle, orduyla ve sermaye çevreleriyle ilişkisini kurup iktisadi, siyasi ve ideolojik sonuçlarının ortaya çıkarıldığı ölçüde sola karşı olan düşmanca tutumun nedenleri açık bir şekilde sergilenmiş olacaktır. Böylece siyasal iktidar(lar) açısından hegemonya inşası için gerekli olan toplumsal rıza üretim mekanizmalarının zenginleştirilip nasıl üretildiğinin daha geniş bir perspektiften anlaşılması olanaklı hale gelecektir.

Kaynakça

- Ağaoğulları, Mehmet Ali (2010), “Aşırı Milliyetçi Sağ”, Schick, Irvin Cemil (Der.), *Geçiş Süresince Türkiye*, (İstanbul: Belge Yayınları): 199-236.
- Akansel, Mustafa Hakkı (1943), *Türkün Kitabı*, (İstanbul: Remzi Kitabevi).
- Akal, Emel (2013), *Milli Mücadelenin Başlangıcında Mustafa Kemal İttihat Terakki ve Bolşevizm*, (İstanbul: İletişim Yayınları).

- Akar, Atilla (2004), “*Eski Tüfek*” *Sosyalistler, Bir Kuşağın Son Temsilcileri*, (İstanbul: Babil Yayınları).
- Akbulut, Erdem, Erol Ülker (2021), *Komintern Dönemi TKP Tarihi. Türkiye Komünist Partisi'nin Bolşevikleşmesi 1925-1928*, C. 2, (İstanbul: Yordam Yayınları).
- Akşin, Sina (2019a), *İstanbul Hükümetleri ve Milli Mücadele, İç Savaş ve Sevr'de Ölüm*, C. 3, (İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları).
- Akşin, Sina (2019b), *İstanbul Hükümetleri ve Milli Mücadele, Savaş ve Etnik Temizlik, Yumuşatılmış Sevr Dönemi*, C. 4, (İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları).
- Akşin, Sina (2000), “Tutucu Sağ Ulusçuluk, Hüseyin Nihal Atsız 1905-1975”, Akşin, Sina (Der.), *Türkiye Tarihi, Bugünkü Türkiye 1908-1995*, C. 5, (İstanbul: Cem Yayınları): 274-277.
- Alp, Tekin (1944), *Türkün Ruhu*, (İstanbul: Kenan Matbaası).
- Ali, Sabahattin (1948), ‘Asıl büyük tehlike bugünkü ehliyetsiz iktidarın devamıdır’, *Zincirli Hürriyet*, 5 Şubat, s. 1-2.
- Ali, Sabahattin (2003), *İçimizdeki Şeytan*, (İstanbul: Yapı kredi Yayınları).
- Alöç, Kazım (2006), “Türkeş’in Nihal Atsız’a Yazdığı Mektup”, İleri, Rasih Nuri (Der.), *Kırklı Yıllar*, C. 5, (İstanbul: Tüstav Yayınları): 88-92, 93-4.
- Althusser, Louis (2003), *İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları*, (Çev. Alp Tümertekin), (İstanbul: İthaki Yayınları).
- Ataay, Faruk (2020), *Türkiye Demokrasi Tarihi 1789’dan Günümüze*, (Ankara: Nika Yayınevi).
- Atılğan, Gökhan (2007), *Behice Boran, Öğretim Üyesi, Siyasetçi Kuramcı*, (İstanbul: Yordam Kitap).
- Atsız, Nihal (1935), *Komünist Don Kişotu Proleter-Burjuva Nazım Hikmetof Yoldaşa*, (İstanbul: Arkadaş Basımevi).
- Atsız, Nihal (1997), ‘Çanakkale’ye Yürüyüş’, *Türkçülüğe Karşı Haçlı Seferi*, (İstanbul: İrfan Yayınevi).
- Aybar, Mehmet Ali (1947a), ‘Her şeyden evvel her şeyin üstünde istiklal’, *Zincirli Hürriyet*, 5 Nisan, s. 1-2.
- Aybar, Mehmet Ali (1947b), ‘Amerikan Yardımlarını bizde kimler istiyor?’, *Zincirli Hürriyet*, 12 Nisan, s. 1-2.
- Aybar, Mehmet Ali (1947c), ‘Yardımanın aleyhinde bulunmak, her Türk için mukaddes bir vazifedir’, *Zincirli Hürriyet*, 19 Nisan, s. 1-2.
- Atay, Korhan (2021), *Serteller*, (İstanbul: İletişim Yayınları).

- Bali, Rıfat N. (2017), *Cumhuriyet Yıllarında Türkiye Yahudileri*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Berkes, Niyazi (2011), 'Unutulan Yıllar', (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Boran, Behice (1945), 'Zirai Reformda Memleketi İflas Etmiş Bir Rejime Götürmek İstiyorlar', *Görüşler*, 1 Aralık, s. 9.
- Cantek, Levent (2015), *Markopaşa, Bir Mizah ve Muhalefet Efsanesi*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Claudin, Fernando (1990), *Komintern'den Kominform'a, Stalinizmin Doruğu*. C. 2, (Çev. Yavuz Alogan), (İstanbul: Belge Yayınları).
- Çelenk, Halit (1976), *141 ve 142 Üzerine*, (Ankara: Anka Yayınları).
- Çelik, Mete (1998), *Üniversite' de Cadı Kazanı 1948 DTCF Tasfiyesi ve Pertev Naili Boratav'ın Müdafası*, (İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları).
- Darendelioğlu, İlhan (1976), *Türkiye'de Milliyetçilik Hareketleri*, (İstanbul: Toker Yayınları).
- Demirel, Tanel (2011), *Türkiye'nin Uzun On yılı Demokrat Parti İktidarı ve 27 Mayıs Darbesi*, (İstanbul: Bilgi Yayınları).
- Erkman, Faris (1943), *En Büyük Tehlike, Mili Türk Davasına Aykırı Bir Cereyanın İç Yüzü*, (İstanbul: Çınar Yayınları).
- Eroğul, Cem (2019), *Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi*, (İstanbul: Yordam Yayınları).
- Erdem, Hamit (2019), *1920 Yılı ve Sol muhalefet*, (İstanbul: Sel Yayınları).
- Feyizoğlu, Turhan (2013), *Türkiye Gençlik Hareketleri Tarihi 1944-74*, C. 1, (Samsun: Sevinç Kitap Dağıtım).
- Geverek, Meltem Ağduk (1998), "Yurt ve Dünya/1941-1944:1940'ların "solunun" Ankara Çevresi", *Toplum ve Bilim Dergisi*, (78), s. 255-272.
- Glasneck, Johannes (1968), *Türkiye'de Faşist Alman Propagandası*, (Çev. Arif Gelen), (Ankara: Onur Yayınları).
- Gramsci, Antonio (1971), *Selecrion from The Prison Netebooks*, (Çev. Quintin Hoare ve Geoffrey Nowell Smith), (Londra: Lawrence and Wishart).
- Guttstadt, Corry (2012), *Türkiye, Yahudiler, Holokost*, (Çev. Atilla Dirim), (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Hikmet, Nazım (1933), 'Nazım Hikmet Ran' https://nazimhikmetran.biz/dava_38_donanma.html (25.03.2024).
- İnönü, İsmet (1944), 'Misak-ı Zafer' <https://misakizafer.com/2020/06/12/ismet-pasanin-19-mayis-nutku-1944/> (25.03.2024).
- Karpat, Kemal Haşim (2006), *Osmanlı'da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma*, (Çev. Dilek Özdemir), (Ankara: İmge Yayınları).

- Karpat, Kemal Haşim (2007), *Türkiye’de Siyasal Sistemin Evrimi 1876-1980*, (Çev. Esin Soğancılar), (İstanbul: İmge Yayınları).
- Karpat, Kemal Haşim (2017), *Osmanlı’da Milliyetçiliğin Toplumsal Temelleri*, (İstanbul: Timaş Yayınları).
- Karpat, Kemal Haşim (2021), *Türk Demokrasi Tarihi, Sosyal Kültürel Ekonomik Temeller*, (İstanbul: Timaş Yayınları).
- Kaynar, Mete Kaan ve Gökhan Ak (2016), “Niyazi Berkes ve 1940’lı Yılların Sol Muhalif Dergisi Yurt ve Dünya Birlikteliği”, *Çağdaş Türkiye Araştırmaları Dergisi*, XVI (33), s. 325-372.
- Kayalı, Kurtuluş (2016), *Türk Düşünce Dünyasında Yol İzleri*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Karaca, Emin (1998), *Türk Basınında Kalem Kavgaaları*, (İstanbul: Kaya Matbaacılık).
- Kardam, A. (2020), *Mustafa Suphi Karanlıktan Aydınlığa*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Kısakürek, Necip (1945), ‘Büyük Doğu, Hadiselerin Muhasebesi’, *Büyük Doğu*, (6), 7 Aralık 1945, s.8-9.
- Koçak, Cemil (2010), *Türkiye’de İki Partili Siyasal Sistemin Kuruluş Yılları 1945-1950*, İki Parti, C. 1, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Koçak, Cemil (2012), *Türkiye’de İki Partili Siyasal Sistemin Kuruluş Yılları 1945-1950*, İktidar ve Demokratlar, C. 2, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Koçak, Cemil (2013), *Türkiye’de İki Partili Siyasal Sistemin Kuruluş Yılları 1945-1950* *Rejim Krizi*, C. 3, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Koçak, Cemil (2019), *Geçmişiniz İtinayla Temizlenir*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Köker, Levent (1995), *Modernleşme Kemalizm ve Demokrasi*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Küçük, Yalçın (1984), *Türkiye Üzerine Tezler (1908-1978)*, C. 2, (İstanbul: Tekin Yayınevi).
- Landau, Jacob M. (1999), *Pantürkizm*, (Çev. Mesut Akın), (İstanbul: Sarmal Yayınevi).
- Makal, Ahmet (2016), “Türkiye’de Çok Partili Yaşama Geçiş Sürecinde Halk Partisi ve Esnaf Teşekkülleri 1945-1950”, Makal, Ahmet, Aziz Çelik, M. Hakan Koçak (Der.), *Sınıf Sendika Siyaset Türkiye Emek Tarihinden Kesitler*, (İstanbul: İmge Yayınları): 49-90.
- Mert, Nuray (2022), *Batı İslam’ı Çok Sevmiştii, Batı’nın İslam Siyasetleri ve İslamcılık*, (İstanbul: İletişim Yayınları).

- Meşe, Ertuğrul (2013), *Türk Siyasal Yaşamında Komünizmle Mücadele Dernekleri* (Yüksek Lisans tezi), Yüksek Öğretim Kurumu Başkanlığı tez merkezi veri tabanından alınmıştır.
- Meşe, Ertuğrul (2016), *Komünizmle Mücadele Dernekleri*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Mumcu, Uğur (1990), *40'ların Cadı Kazanı*, (İstanbul: Umag Yayınları).
- Mumcu, Uğur (2019), *Behice Boran ile Söyleşi, Bir Uzun Yürüyüş*, (İstanbul: Umag Yayınları).
- Nesin, Aziz (1948), 'Zincirli Mizah', *Zincirli Hürriyet*, 5 Şubat, s. 4.
- Nesin, Aziz (2019), *Birlikte Yaşadıklarım Birlikte Öldüklerin, Anular- Belgeler, Denemeler- Mektuplar*, (İstanbul: Nesin Yayınevi).
- Oran, Baskın (1969), "İç ve Dış Politika Açısından İkinci Dünya Savaşında Türkiye'de Siyasal Hayat ve Sağ-Sol Akımlar", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, (24)3, s. 227-275.
- Oran, Baskın (2009), *1946-1960: Batı Bloku Ekseninde Türkiye, Türk Dış Politikası Kurtuluş Savaşından Bugüne, Olgular, Belgeler, Yorumlar, C. 1*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Örnek, Cangül (2015), *Türkiye'nin Soğuk Savaş Düşünce Hayatı, Antikomünizm ve Amerika Etkisi*, (İstanbul: Can Yayınları).
- Öymen, Altan (2020), *Değişim Yılları, 1940'lar*, C. 2, (İstanbul: Doğan Kitap Yayınları).
- Özdoğan, Günay Göksu (2019), *Turan'dan Bozkurt'a, Tek Parti Döneminde Türkçülük*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Öztekin, Hülya (2016), *Tan, Serteller Yönetiminde Muhalif Bir Gazete*, (İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları).
- Reinhold, O. ve F. Rijkeno (1979), *Politika ve İdeolojisiyle Günümüzde Antikomünizm*, (Çev. Mustafa Ulu), (İstanbul: Konuk Yayınları).
- Savran, Sungur (2020), 'Türkiye'nin Bolşevik Partisi: Türkiye Komünist Fırkası'. *Devrimci Marksizm Dergisi*, 41-42, s. 163-183.
- Selçuk, Ekin Kadir (2018), *Mücadeleciler, Mücadele Birliği (1946-1980)*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Sertel, Sabiha (1945), 'Zincirli Hürriyet', *Görüşler*, 1 Aralık, s. 6-7.
- Sertel, Zekeriya. (2001), *Hatırladıklarım*, (İstanbul: Remzi Kitapevi).
- Sertel, Sabiha (2019), *Roman Gibi*, (İstanbul: Can Yayınları).
- Sökmensüer, Şükrü (1947), TBMM Tutanak Dergisi, Dönem VIII, C. 4, Toplantı:1, 29.1.1947:66-76.
- Sülker, Kemal (2019), *Sabahattin Ali Cinayeti*, (İstanbul: İleri Yayınları).

- Şimşek, Abdulazim (2019), *Türkiye’de Antikomünist Faaliyetler: Propaganda Araçları, Teşekküller ve Portreler (1945-1971)* (Doktora tezi), Yüksek Öğretim Kurumu Başkanlığı tez merkezi veri tabanından alınmıştır.
- Şimşek, Abdulazim (2021), *Komünistin Eşkâli, Türkiye’de Antikomünizm 1945-1971*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Taşkın, Yüksel (2019), *Antikomünizmden Küreleşme Karşıtlığına, Milliyetçi Muhafazakâr Entlelijansiya*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Timur, Taner (2020), *Türkiye’de Çok Partili Hayata Geçiş*, (İstanbul: İmge Yayınları).
- TKP Araştırma Grubu (2021), *Pati Tarihi, Türkiye Komünist Partisi Arayış Yılları. C. 2*, (İstanbul: Yazılama Yayınları).
- Tunçay, Mete (1981), *Türkiye Cumhuriyeti’nde Tek Parti Yönetimi’nin Kurulması (1923- 1931)*, (Ankara: Yurt Yayınları).
- Urgan, Mina (2013), *Bir Dinozorun Anıları*, (İstanbul: Yapı Kredi Yayınları).
- Ünlü, Barış (2002), *Bir Siyasal Düşünür Olarak Mehmet Ali Aybar*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Yaşlı, Fatih (2008), *Milliyetçilik ve Faşizm Türkiye’de Irkçı Milliyetçilik Üzerine Bir İnceleme* (Doktora tezi), Yüksek Öğretim Kurumu Başkanlığı tez merkezi veri tabanından alınmıştır.
- Yaşlı, Fatih (2019), *Anti Komünizm Ülkücü Hareket Alpaslan Türkeş, Türkiye ve Soğuk Savaş*, (İstanbul: Yordam Yayınları).
- Yaşlı, Fatih (2020a), *Türkçü Faşizmden Türk-İslam Ülküsüne*, (İstanbul: Yordam Yayınları).
- Yaşlı, Fatih (2020b), *Kinimiz Dinimizdir Türkçü Faşizm Üzerine Bir İnceleme*, (İstanbul: Yordam Yayınları).
- Yaşlı, Fatih (2022), *Devlet Düzen Anarşi, Türkiye’de Edebiyat ve Antikomünizm*, (İstanbul: Yordam Yayınları).
- Yıldırım, Sina (2018), “Nefretin ve Korkunun Rengi: Kızıl”, Kerestecioglu, İnci Özkan ve Güven Gürkan Öztan (Der.), *Türk Sağı Mitler, Fetişler, Düşman İmgeleri*, (İstanbul: İletişim Yayınları): 47-73.
- Zürcher, Eric Jan (2016), *Modernleşen Türkiye’nin Tarihi*, (Çev. Yasemin Saner), (İstanbul: İletişim Yayınları).

Extended Abstract

Anti-communism in Western Europe emerged as a class reaction under the existing conditions under which the ideological, political, and organizational mass activities of the working class became widespread and reached a certain level of development, and as a result of the realization that

the ruling bloc could no longer maintain its rule with the current methods and so it felt under threat. In Türkiye, until the 1960s, the phenomenon of anti-communism did not evolve as the ideological reaction of the dominant classes, which constitute the ruling bloc, seeking to preserve their privileged positions, driven by their deep concern over the organized rise of the dependent classes. Developing under a specific set of circumstances conducive to contemporary politics, the phenomenon of anti-communism emerged from the attempt to create a perception of the enemy by defining the “other,” whose essence was continuously evolving. In this respect, “anti-communism” fulfils an essential ideological function in securing social consent for political class rule. However, this process takes place through diverse social mediations. Therefore, anti-communism in Turkey is not merely “anti-communism”, but something far beyond that. The term communist is sometimes a reference to Russians as “Muscovites”, and sometimes it is a distant stance towards ethnic and sectarian different groups; it is also sometimes the silencing of the opposition, the banning of class-based organizational structures perceived as a threat to national unity, and sometimes it is a means of bargaining in foreign policy and compromise in domestic politics, but more commonly, it is the political expression of a series of fears that have historically been pushed into the subconscious. Anti-communism represents the object of politics for the “nationalist” groups. In the case of Türkiye, anti-communist discourses and practices always point to an *other* that contains an element of “hatred” and “violence” within itself. Therefore, this *political aggression* that characterizes the activities of the radical right, which ideologically feeds on various manifestations of anti-communist discourses, is grounded on an undemocratic basis. This political aggression within civil society is also characterized by a *vigilante* attitude.

The defeat and territorial losses of World War I had partially diminished the impact of PanTurkist Nationalism in Republican Turkey. The official ideology shaped on the basis of homeland nationalism, on the other hand, absorbed many elements of the Turkist ideology, but could not eliminate it. Apart from the losses caused by the war, the second ideological impact on the Turanists was brought by Mustafa Kemal. His idea was founded on an approach to nationalism that combines national independence with national sovereignty, limits the borders of the new state to Anatolia and Eastern Thrace, and defines all those living within these borders as Turks regardless of race, religion, or language. Furthermore, it was impossible for the Republican ruling class to allow “oppositional nationalism” or a different political view outside the “official nationalist” discourse. Therefore, *PanTurkism*, with all its distinctive aspects, managed to survive within the intellectual platform created by the dominant ideology under the guise of being reconciled with Kemalist nationalism. This process paved the way for the intellectual and organizational development of the *racist-Turanist*

opposition movement in Turkey with the tacit support of a certain wing of the ruling bloc.

The anti-communist sentiment that found expression in official nationalism in the 1920s took on a concrete character throughout the country under the influence of the rise of fascism in the 1930s. Under conditions of rising fascism in Europe, oppositional nationalist movements gained the opportunity to express themselves openly with stronger emphasis and under the intellectual leadership of new actors. In a short period of time, oppositional nationalist sentiments with *racist-Turanist* elements against official nationalism began to spread rapidly among some university students and young officers. This was not a coincidental development. On the contrary, while the sympathy for the German military system among Turkish officers dated back to earlier years, the relatively good relations with Nazi Germany had also contributed greatly to this development. In this process, the influence of German propaganda had a significant impact on the intelligentsia. Accusations against the Soviet state as the “heir to aggressive Tsarist Russia” began to be voiced in various media outlets. The Soviet-Turkish estrangement that began in 1936 reached its anti-Soviet peak in 1939-40.

The defeat of fascism was a great disappointment for the *racist-Turanist* groups as they had failed to achieve their political goals. To combat the demoralization resulting from the failure to achieve their goals and to consolidate their small number of supporters, Turkist groups shifted towards a political stance by cultivating animosity towards progressive intellectuals in the country and targeting them. In the late 40s, racist-Turanist groups continued to carry out their political activities from different branches. The nationalist intellectuals of the period started to publish new magazines that manifested themselves in publishing. These publications were the first examples of anti-communist political socialization. In order to keep the idea of unification with foreign Turks alive in the eyes of the masses, *populist* expressions such as Turkish Cypriots and “captive Turks” were developed, and these were expressed in various demonstrations. Thus, *anti-communist* and *anti-Semitic* rhetoric, encouraged by young people influenced by ultra-nationalist ideas, is used to steer street demonstrations. The anti-communist attacks led by ultra-nationalist groups that started in the 30s will continue throughout Turkish political life. The first anti-communist attacks, which resulted in major social incidents, were directed against the *Tan* printing house and other progressive publishing houses. These political developments prevented the development of a left opposition in Turkey.

The attacks on the *Tan* printing house and various publishing houses did not cause the progressive groups, whose ideological motivation was formed by leftist thought, to retreat. On the contrary, progressive groups

strived to actively engage in the process of national and international change through democratic means by expanding their involvement in civil society activities. It was also during this period that the initiative to establish the *Human Rights Association* was realized. However, this Association was shut down under pressure from the government on the grounds that it was engaged in communist propaganda.

The primary aim of this study is to examine the specific aspects of the ideology of “nationalism”, its political and social function, its contradictions within itself, and the various manifestations it has assumed in the historical process, by addressing various historical phenomena as a whole, in order to show the destructive consequences of the anti-communist policies adopted by nationalist groups as a form of politics throughout the history of the Republic.

KENT BAHÇECİLİĞİ: SÜRDÜRÜLEBİLİR KENT PERSPEKTİFİNDEN DEĞERLENDİRME

Abidin KEMEÇ*

Öz

Kent Bahçeciliği uygulamaları; sürdürülebilir gıda tedariki sağlamak, kent estetiğine katkı sunmak, yeşil altyapıyı dirençli hale getirmek, sosyal bağları güçlendirmek, karbon ayak izini azaltmak, yaşam kalitesini yükseltmek ve vatandaş katılımını teşvik etmek gibi katkılarından dolayı tercih edilmektedir. Bu uygulamalara, kent yöneticilerinin yanında vatandaşlar da bazen bireysel bazen de kolektif olarak katılım sağlayarak katkılar sunmaktadır. Çalışma genelinde topluluk bahçeciliği, gerilla bahçecilik ve kendin yap bahçeciliği olarak anılan uygulamalar kent bahçeciliği şemsiye kavramı altında sunulmaktadır. Çalışmanın amacı, kent bahçeciliği uygulamalarını teorik ve pratik ekseninde kapsamlı olarak irdeleyerek sürdürülebilir kent politikaları bağlamında değerlendirmeler yapmaktır.

Anahtar Kelimeler: Kent Bahçeciliği, Sürdürülebilirlik, Sürdürülebilir Kent, Kentsel Politika, Kent Yönetimi.

URBAN GARDENING: AN EVALUATION FROM A SUSTAINABLE CITY PERSPECTIVE

Abstract

Urban gardening practices are preferred due to their contributions such as providing sustainable food supply, contributing to urban aesthetics, making green infrastructure resilient, strengthening social ties, reducing carbon footprint, improving quality of life and encouraging citizen participation. In addition to city administrators, citizens also contribute to these practices, sometimes individually and sometimes collectively. Throughout the study, practices referred to as community gardening, guerrilla gardening and do-it-yourself gardening are presented under the umbrella concept of urban gardening. The aim of the study is to make evaluations in the context of sustainable urban policies by analysing urban gardening practices comprehensively on the theoretical and practical axis.

Keywords: Urban Gardening, Sustainability, Sustainable City, Urban Policy, Urban Management.

* Doç. Dr., Uşak Üniversitesi, Lojistik Bölümü, abidin.kemec@usak.edu.tr, ORCID:0000-0001-9395-4118.

Giriş

Son yıllarda hem kentleşme politikalarında hem de bilimsel araştırmalarda, kent bahçeciliği konusuna artan bir ilgi eğilimi vardır. Bu artış eğiliminde; küresel boyutta yaşanan salgınlar, kuraklıklar ve ilkim değişikliği etkilidir. Batı ülkelerinin çoğunda, giderek artan sayıda yönetim, kent içinde ve yakınlarında gıda yetiştirilmesiyle ilgili tüm uygulamaları içeren, boş alanlarda yasa dışı bahçecilik yapmaktan, bireysel tahsislerde ve topluluk bahçelerinde bahçecilik yapmaya kadar uzanan, bir "kent bahçeciliği" politikası geliştirmeye çalışmaktadır (Ernwein, 2014). Özellikle küresel bir salgın çağında, Covid-19'un bulaşmasını sınırlamak için sosyal mesafe, kendini izolasyon ve hareket kontrolü talimatlarının uygulanmasıyla, yerleşim birimlerindeki küçük ölçekli bahçecilik faaliyetleri, kentsel nüfus arasında giderek daha popüler hale gelen bir aktivite haline gelmiştir (Montefrio, 2020). Kent bahçeleri, düşük enerji ve kimyasal girdi uygulamalarını güçlendirmekte, insanların işlenmiş gıda tüketimini azaltmakta ve her sosyoekonomik gelir seviyesinden insana yerel olarak yetiştirilen gıdanın adil faydalarını öğretmektedir (Russo vd., 2017). Bu nedenle şehir plancıları ve politika yapımcılar, sürdürülebilir kentleri desteklemek için kent bahçeciliği uygulamalarını bir araç olarak görmektedir.

Artan küresel nüfusun neden-sonuç ilişkisi, kentsel mekanların nasıl geliştirildiğini, kullanıldığını ve kent sakinlerinin nasıl beslendiğini yeniden inceleme ihtiyacını ön plana çıkarmaktadır (Ackerman vd., 2014). Nüfus artışının yanında dünya çapındaki hızlı kentleşme, günümüzde en karmaşık süreçlerden biri olarak kabul edilmekte ve kentlerin sürdürülebilirliğine ilişkin endişeleri artırmaktadır. Bu arka plana karşın sürdürülebilir kent hedefine ulaşmak için, yerel, bölgesel ve küresel ölçekte kabul gören Sürdürülebilirlik Kalkınma Hedeflerinin karşılanması gelecek nesillerin ekonomik, çevresel ve toplumsal açıdan güvence altına alınması açısından önemlidir.

Kent planlamasında yaygın olarak kabul gören ve stratejik bir çerçeve sunan sürdürülebilirlik, kentlerde ortaya çıkan sorunları ele almak ve yaşam kalitesini artırmak için birincil çözüm olarak görülmektedir. Kent bahçeciliği kimlik, hafıza ve aidiyet mekanları olarak hizmet vermekte; önemli sosyal ve psikolojik faydalar sağlayarak insan hayatını anlam ve duygularla zenginleştirmekte ve kentsel sürdürülebilirliğin kilit bir bileşeni olan vatandaşların yaşam kalitesini artırarak sürdürülebilir kentleri desteklemektedir (Rostami vd., 2015).

İnsanlar doğayla bağlantı kurmanın ve yiyeceklerini kentsel alanlarda yetiştirmenin yollarını aradıkça, kent bahçeciliği giderek daha popüler hale gelmektedir. Günümüzde farklı türlerde kent bahçeciliği uygulaması mevcuttur. Konteyner bahçecilik, yeşil duvarlar, arka bahçeler, akuaponik,

dikey bahçeler, çatı bahçeleri, orman bahçeciliği, kentsel seralar ve sokak bahçeleri bu uygulamalardan bazılarıdır.

Çalışmada, kent bahçeciliğinin tarihsel gelişimi, tanımları, faydaları, karşılaştığı riskler ve kent bahçeciliğine yönelik uluslararası ve ulusal girişimler ele alınmıştır. Sonuç bölümünde ise, kent bahçeciliğine ve sürdürülebilir kent bağlamına yönelik bir tartışma ve değerlendirme sunulmuştur.

1. Kent Bahçeciliğinin Tarihsel Gelişimi ve Uygulama Örnekleri

Kent bahçeleri uzun zamandır kentleri “topluluk bahçeleri” ve kent tahsislerini içeren geleneksel biçimleriyle şekillendirmektedir. Daha yakın yıllarda, bireylerin sürdürülebilirlikle ilgili motivasyonlarından kaynaklanmaları bakımından daha önce var olanlardan farklı olarak yeni bir kent bahçeleri dalgası ortaya çıktı (Ribeiro, Madureira ve Carvalho, 2023). Kent bahçelerinin ilk büyük dalgası genellikle sanayileşme ve bunun sonucunda ortaya çıkan kırsal göç ve kentleşme olgusuyla ilişkilendirilir (Groening, 1996). İkinci büyük dalgası yirminci yüzyılda kent bahçeciliği, savaş veya ekonomik durgunluk zamanlarında gıda üretimini tamamlamayı amaçlarken (Lawson, 2005; Crouch ve Ward, 1988) üçüncü büyük dalgası olan günümüzde ise kent bahçeciliği sürdürülebilirlik odaklı farklı amaçlara hizmet etmektedir.

Avrupa’da sanayileşmenin başladığı 1700’lü yıllardan günümüze kadar sosyal, politik ve kentsel gelişimler kronolojik olarak izlenerek, arsalar ve kent bahçelerinin gelişim tarihi Tablo 1’de özetlenmiştir. Kent bahçeciliği, Avrupa kıtası genelinde aynı anda başlamamış veya aynı hızda gelişmemiştir, bu durum belirgin bölgesel farklılıklar olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, her ülkedeki kentsel bahçivanlık hareketlerinin evrimi ve kökeni benzerdir; çünkü bunlar, savaşlar ve ekonomik bunalımlar nedeniyle yıllar süren kemer sıkma politikaları sırasındaki gıda kıtlığı gibi aynı faktörlere ve aynı zamanda hızlı büyümeye bir tepki olma eğilimindedirler (Keshavarz vd., 2016).

Birinci dönem sanayileşme çağı olup, ilk dönem kentleşme dalgası ve kent bahçeciliği öncü denilebilecek ülkelerin ortaya çıktığı dönemdir. İkincisi, 2. Dünya Savaşı, Büyük Buhran ve hemen sonrasına karşılık gelmektedir. Bu dönem, yirminci yüzyılın ortalarında, kent bahçeciliği hareketlerinin yüksek bir noktaya ulaştığı dönem olarak görülebilir. Üçüncü dönem, Batı Avrupa’da kent bahçeciliği savaş sonrası gerilemesi ve savaşın yıktığı kentlerin yeniden inşası ve ardından yaşam standardındaki artışla aynı zamana denk gelmektedir. Dördüncü dönem, 1970’lerden günümüze kadar ortaya çıkan ve Sovyetler Birliği’nin çöküşü ve 1990 yılında Almanya’nın yeniden birleşmesinden sonra olgunlaşan kent bahçeciliğinin yeniden canlandığı zamanlardır.

Yıl	Dönem	Kent Bahçeciliğini Etkileyen Temel Faktörler	Ülke
1700-1910	Sanayileşme	<ul style="list-style-type: none">• Yoksullar için arazi temini• Güzel Şehir Hareketi• Hayırsever sanayiciler tarafından kurulan yeni kasabalar ve banliyöler	Öncü Ülkeler: Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Lüksemburg, İrlanda, Hollanda, Norveç, Polonya, İsveç, İsviçre, İngiltere
1911-1950	Dünya savaşları ve Büyük Buhran	<ul style="list-style-type: none">• Açlık ve işsizliğe çözüm olarak tahsisler• Zafer bahçeleri• Uluslararası tahsis hareketi• Tahsis kulüpleri ve dernekleri	Öncü Ülkeler ve Hırvatistan, Çekya, Estonya, İtalya, Letonya, Litvanya, İspanya
1951-1972	Savaş sonrası düşüş	<ul style="list-style-type: none">• Savaşın sona ermesi• Savaş sonrası kentsel gelişim<ul style="list-style-type: none">▪ İşsizliğin azalması• Yaşam standartlarındaki ilerlemeler	Hırvatistan, Çekya, Estonya, İtalya, Letonya, Litvanya, İspanya, Doğu Almanya, Estonya, Letonya, Litvanya
1973-sonrası	Yeni kurulan kent bahçeleri	<ul style="list-style-type: none">• İnsanlarla doğa arasındaki kopukluğun artması• Çevre hareketinin yükselişi<ul style="list-style-type: none">▪ Neo-gelenekselcilik▪ Sürdürülebilir kalkınma▪ Küreselleşme• 21.yy ekonomik kriz	Öncü Ülkeler ve Kıbrıs, Yunanistan, Malta, Portekiz, Sırbistan, İspanya

Tablo 1: Avrupa'da Kent Bahçeciliğinin Tarihsel Gelişimi

Kaynak: Keshavarz vd., 2016'dan alınan bilgiler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Avrupa'da olduğu gibi Türkiye'de kent bahçeciliği uygulamaları 17. yy'a kadar uzanmaktadır. Türkiye'de kent bahçeciliğinin ilk örneği olarak, İstanbul'da yer alan, Yedikule Bostanları kabul edilmektedir. Yedikule Bostanları, dünyanın en eski kentsel tarım alanları olması nedeniyle sadece Türkiye için değil dünyanın özel ve ortak mirası içinde önemli bir yere sahiptir (Şahin ve Kahraman, 2021). 17. yy.'a kadar İstanbul'da; Langa, Çukurbostan, Narlıkapı ve Yenibahçe gibi tarım alanları o gün için mevcut nüfusun başta sebze olmak üzere çabuk bozulabilen temel tarımsal ihtiyaçlarını karşılayabilmekteydi (Shopov ve Han, 2013: 36). Fakat 17. yy.'dan sonra İstanbul kentinin yaşanan hızlı nüfus artışına yetecek gıdayı karşılamak için Yedikule Bostanlarında zirai faaliyetler başlamıştır (Aktepe, 1958: 30). Kent kültürünün bir parçası olarak kabul edilen ve İstanbul tarihinin ilk kentsel

tarım alanı olan Yedikule Bostanları'nda nane, maydanoz, kıvırcık salata, marul, pırasa, kırmızı biber, beyaz lahana, domates, biber, patlıcan gibi birçok bitki yetiştirilmiştir (Koçan ve Balık, 2021).

Küresel gıda pazarından ziyade kentin kendi ihtiyaçlarını karşılamak üzere yapılan Yedikule Bostanları, yerinde üretim ile birlikte sürdürülebilir kentsel yaşam için önemli bir unsur olarak görülmektedir (Kanbak, 2016). UNESCO Dünya Mirası Listesi'nde yer alan İstanbul'un Tarihi Alanları sınırları içinde yer alan ve İstanbul'un yüzyıllar boyunca sebze ve yeşillik ihtiyacını karşılayan bostanları günümüzde yok denecek kadar azalmış durumdadır (Aykan ve Başyurt, 2019).

Günümüzde Yedikule Bostanları dışında farklı özelliklerde ve ölçeklerde kent bahçeciliği projeleri mevcuttur. Postane Bahçe; Kadıköy Bostanları; Küçük Ölçekli Kent Bostanları ve Çankaya Mahalle Bostanı bu projelerden bazılarıdır.

Odağında kentte yenilebilir bitki yetiştirme, döngüsellik ve gıda adaleti olan *Postane Bahçe*, ekolojik kent bahçeciliği üzerine bir araştırma, deneyim ve eğitim merkezidir. Postane Bahçe, özel sektör girişimidir. Tarihi bir binanın 105 m²'lik terasında bulunan sürdürülebilir gıda bahçesi, aromatik otlar, sebzeler ve meyve ağaçlarından oluşan 11 m²'lik bir ekili alan mevcuttur. Bahçede yağmur suyu hasat sistemi ile su depolanmakta ve binada üretilen atıklar kompost sistemiyle değerlendirilmektedir (Postane Bahçe, 2024).

Kadıköy Bostanları, Kadıköy Belediyesinin girişimidir. Vatandaşların kendi gıdasını üretebileceği sağlıklı ve temiz gıdaya erişimini ve yaygınlaştırılmasını teşvik etmek amacıyla Fenerbahçe Parkı (900 m²), Yaratıcılık ve Sanat Parkı (600 m²) ve Özgürlük Parkı (1280 m²) olmak üzere üç farklı alanlarda kent bahçeciliği uygulaması yapılmaktadır. Doğal gıda yetiştirmenin yanı sıra bostanlarda, kim-dikim, bahçe tasarımı, permakültür eğitimleri, sürdürülebilir film ve belgesel gösterimleri, balkon ve arka bahçe bahçeciliği eğitimlerinde planlanmaktadır (Kadıköy Belediyesi, 2024).

Nilüfer Belediyesi tarafından Ürünli Mahallesi'nde 5 buçuk dönümlük arazide ekolojik tarım koşullarına göre üretim yapılan Küçük Ölçekli Kent Bostanları projesi hayata geçirilmiştir. Kentilerin ekolojik tarımı öğrenmesi hedeflenmektedir. Küçük Ölçekli Kent Bostanlarında yerel tohumlarla üretim gerçekleştirilmektedir (Nilüfer Belediyesi, 2024).

Çankaya Belediyesi, Mutlukent Mahallesi'nde 2 dönümlük arazide "Mahalle Bostanı" projesini gerçekleştirmiştir. Mahalle Bostanı, ürün yetiştirmeye uygun 16 bölümden oluşmaktadır. Dikimle beraber vatandaşlara yetiştiricilik bilgileri verilmekte aynı zamanda bahçıvanlık, süs bitkilerinde budama ve yetiştirme gibi çeşitli eğitim faaliyetlerinde planlanmaktadır (Çankaya Belediyesi, 2015).

2. Kent Bahçeciliği Tanımları

Kent bahçeciliği kavramına yönelik olarak kavramın farklı boyutlarına vurgu yapılarak, Tablo 2’de görüldüğü üzere, çeşitli tanımlara gidilmiştir. Eğitim (Cérézuelle, 2003: 76); kolektif bilinç geliştirme (Ernwein, 2014; Holland, 2004; Atkinson, 2007), doğaya bağlılığı güçlendirme (Crouch ve Wiltshire, 2005; Schram-Bijkerrk vd., 2018: 863) gıdaya erişim (Okvat, Zautra, 2011) gibi boyutlar ön plana çıkmaktadır.

Yazar	Tanım
Ernwein, 2014	Toplumsal parçalanmaya çözüm olan ve belirli bir halkla birlikte ve belirli bir halk için hareket etmenin etkili bir yoludur.
Crouch ve Wiltshire, 2012	Yaratıcılığı ve aktiviteyi artıran, kimlik, yer duygusu ve belirli bir çevreye bağlılık sağlayan alanlardır.
Atkinson, 2007	Doğaya erişim gibi ölçülemeyenleri yeniden sunarak insan, kent hakkı ve çevre refahı için mücadele eden; mekanın kendi belirlediği üretimler için arenalar; topluluğun yeniden canlandırılması için odak noktalarıdır.
Holland, 2004	İnsanların kolektif, kamusal meseleleri kavramalarına ve organize olmalarına yardımcı olarak değişimin araçlarıdır.
Schram-Bijkerrk vd., 2018: 863	Kentlerde daha fazla park ve yeşil alan, organik, yerel olarak yetiştirilen ürünlerin tüketimi ve kişinin kendi yaşam ortamıyla daha yakın ilişki kurması yönündeki eğilimin bir parçasıdır.
Cérézuelle, 2003: 76	Özel alanın sağlamaştırılması yoluyla insanları kamusal alanda yer almaları için gayri resmi olarak eğitmektir.
Okvat, Zautra, 2011	Farklı ailelerden insanların, genellikle de kendi topraklarına erişimi sınırlı olan kent sakinlerinin yiyeceklerini yetiştirmek için kullanılan arazidir.
Camps-Calvet vd., 2016	Kentlerdeki boş alanlara daha geniş erişime izin vermek ve bu alanları teşvik etmek, insan refahını, sosyal entegrasyonu ve sağlıklı yaşam tarzlarını iyileştirmeyi amaçlayan kentsel politikalar için etkili, doğa temelli bir çözümdür.

Tablo 2: Kent Bahçeciliği Tanımları

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Kent bahçeciliği literatürde farklı şekillerde ele alınmaktadır. Önceki araştırmaların bazılarında “kent bahçeciliği” terimi yerine topluluk bahçeciliği (community gardening), kendin yap bahçeciliği (do it yourself gardening), gerilla bahçecilik (guerrilla gardening) gibi terimler kullanılmaktadır. Bu terimlerin anlamca yakın olmakla birlikte küçük farkları mevcuttur. Topluluk bahçeciliği, gönüllük esasına dayalı olarak gıda yetiştirmek için her yaşta ırktan, etnik kökenden ve sosyoekonomik statüden bireylerin yanı sıra engelli ve engelsiz bireyler tarafından oluşturulan alanlardır (Draper ve Freedman, 2010). Gerilla bahçecilik, kent bahçeciliğinin daha organize veya kurumsallaşmış biçimlerinden farklı olarak, arazi sahibinin izni olmadan gayri resmi bir şekilde yürütülen her türlü yetiştirme

faaliyetleridir (Mckay 2011; Reynolds, 2014). Kendin yap bahçeciliği, mekanın izinsiz değiştirilmesine ilişkin baskın bakış açısından (gerilla bahçecilik) karakteristik olarak farklıdır. Kendin yap bahçeciliği, hedef odaklı ve kişisel, sınırlı mekana dayalıdır (Douglas, 2016).

3. Kent Bahçeciliğinin Katkıları

Kent bahçeciliği uygulamalarının çeşitli alanlarda çok sayıda katkısı mevcuttur. Sağlık faydalarını teşvik etmek (Armstrong 2000; Wakefield vd., 2007; Mintz ve McManus, 2014); kentsel alanların yeşil altyapısına ve doğal dokusuna katkıda bulunmak (Gustedt, 2016); sağlıklı ve sürdürülebilir gıda tedariki sağlamak (Camps-Calvet, 2015; Schram-Bijkerk, Dirven-van Breemen ve Otte, 2013; Barthel ve Isendahl, 2013); sosyal sermayenin gelişimine katkıda bulunmak (Firth, Maye ve Pearson, 2011); yerel su baskınlarını önlemek ve kentsel ısı adalarını azaltmak (Murtagh ve Frost, 2023; Tsilini vd., 2015); biyoçeşitliliği korumak (Lovell, 2010; Zezza ve Tasciotti, 2010); sosyal bağlantıları keşfetmek ve topluluk yaşamına halkın katılımını teşvik etmek (Freeman vd., 2012; Lanier, Schumacher ve Calvert, 2015; Federici; 2010; Cangelosi, 2015); karbon ayak izini azaltmak ve hava kirliliğini önlemek (Donaldson, 2009; Dennis ve James, 2016; Manso ve Castro-Gomes, 2017); kentsel yeşil alanın estetik çekiciliğini artırmak (Lindemann-Matthies ve Brieger, 2016) ve yeni beceriler geliştirmek (Krasny ve Tidball, 2017; Home ve Vieli, 2020) kent bahçeciliğinin genel faydaları arasında yer almaktadır.

Kent ve kırsalın kesişim noktasında yer alan kent bahçeleri, açık çevresel ve ekolojik değerlerinin ötesinde önemli sosyal ve psikolojik faydalar da sağlamaktadır. İnsanların yürümesi, bisiklete binmesi, oyun oynaması, dinlenmesi ve sosyalleşmesi için rekreasyon ve aktivite alanları sağlayarak halkın fiziksel ve ruhsal sağlığının iyileşmesine yardımcı olmuşlardır. Kent bahçeleri, kentsel tarım ve tarımsal üretim için fırsatlar sunarak, topluluklar içinde kolektivitinin yeniden canlanmasını sağlar (Durusoy ve Cihanger, 2016). Durusoy ve Cihangir (2016)'in görüşlerine paralel olarak Lawson (2004: 165), kent bahçeciliğinin sosyal yönüne vurgu yaparak bahçeleri işçi sınıfının ekonomik dayanıklılığını desteklemek, arzu edilen sosyal davranışları öğretmek ve kentsel mahalleyi yeniden vizyonlamak gibi birçok sosyal gündemi gerçekleştirmenin bir aracı olarak görmektedir. Lawson'a göre, sosyal kriz dönemlerinde kent bahçeleri, hem geniş bir katılım tabanını teşvik etme hem de yerel topluluğun takdir edebileceği nispeten hızlı sonuçlar elde etme kapasitesine sahiptir.

Kent bahçeciliği, kentlerde kolaylıkla uygulanabilmekte, ekonomiye ve ekolojik sisteme olumlu etki yapmakta ve kentsel sosyal yaşama fayda sağlamaktadır (Mougeot, 2000). Truong, Gray ve Ward (2022) bu görüşü destekleyerek, kent bahçeciliği uygulamalarında katılımcı gruplar arasında

sosyal etkileşim, bahçe işlerinde yardımlaşma, yeni insanlarla tanışma ve sohbe katılmak da dahil olmak üzere farklı şekiller gösterdiğini aynı zamanda katılımcılar tarafından “buluşma yeri” ve “insanları bir araya getiren mekan” olduğunu savunmaktadır.

Kent bahçelerinin önemli ekosistem hizmetleri sağladığı iyi bilinmektedir. Tarihteki kriz zamanlarında gıda güvenliği alanları olarak oynadıkları role rağmen, kriz zamanlarında yerel dayanıklılık kaynağı olarak hareket etme potansiyeline daha az ilgi duyulmaktadır. Gıda üretimi ve geçmiş krizlere ilişkin sosyal- ekolojik anılar, alışkanlıklar, gelenekler, resmi olmayan kurumlar, eserler ve bahçelerin fiziksel yapısı aracılığıyla korunmakta ve aktarılmaktadır. Bu nedenle bahçeler, kriz zamanlarında erişilebilen ve diğer arazi kullanımlarına aktarılabilen deneyimlerle sosyal- ekolojik bilginin kuluçka merkezi olarak hizmet ederek kentsel dayanıklılığa katkıda bulunmaktadır (Barthel, vd., 2014). Andersson, Barthel ve Ahrné (2007)'e göre ise, bahçeler, yerel iklim, toprak ve nem rejimlerinin yanı sıra değişken organizma popülasyonları hakkında bilgi iletmek için canlı protokoller olarak hizmet veren ve insanları yerel ekosistemlerle duygusal olarak birbirine bağlama eğiliminde olan kentsel "hafıza çalışanlarının" çağdaş örnekleridir.

Başlangıçta farklı hikâyeleri olsa da kent bahçelerinin ortak özellikleri, kentlilerin doğayla ilişkilerini koparmadan kent yaşamına uyum sağlamalarına yardımcı olmak ve yaşam kalitelerini artırmaktır. Bu bahçelerin bulunduğu alanlar, kentliler arasında ortak yaşamı ve daha kaliteli bir yaşamı teşvik etmekte; projeler bu sayede sosyal, ekonomik ve ekolojik avantajlar sağlamaktadır. 'Kent bahçeciliği' projeleri arasındaki farklılıklar coğrafi konumdan ziyade projenin arkasındaki organizasyonun işleyişi ve zihniyetinden ya da katılımcılar arasındaki ilişkiden kaynaklanıyor. 'Yeni bahçeler' geleneksel unsurları benimsemekte ve bunları günümüz koşullarına uyarlamaktadır. Kent bahçeleri, Doğa Ana'nın bereketli ve yapıcı gücünün ötesinde; parsel çizimleri ve yerel yönetimlerin tutumu da dahil olmak üzere dağıtım, paylaşım ve ortak yaşama dair iyi insan ilişkileri ve deneyimleri sağladığından, demokrasiyi geliştirme potansiyeline sahiptir (Şolt ve Heinz, 2017).

4. Kent Bahçeciliğinin Karşılaştığı Riskler, Engeller ve Sınırlılıklar

21. yüzyıl kentlerinde insan ve doğa arasındaki ilişki, yaşam tarzının dönüşümü ve yayılmacı şehircilik anlayışının tüm dünyaya yayılmasıyla birlikte değişime uğramıştır. Dolayısıyla, kentlerin en kırılgan bölümlerinden biri olan kent bahçeleri, kentlerin dönüştürülmesi gereken boş, geniş ve gereksiz parçaları olarak algılanmaya başlamıştır. Özellikle hızlı nüfus artışına sahip gelişmekte olan ülkelerde yeni yapılaşmalar için fırsat olarak görülmeye başlanmıştır (Durusoy ve Cihanger, 2016).

Kent bahçeciliği yapmanın zorlukları beş gruba (teknik, kaynak sorunu, ekonomik, sosyal ve çevresel faktörler) ayrılabilir. Hava koşullarındaki dalgalanmalar, mevcut araziye erişim sorunların ve finansal sorunlar kent bahçeciliği faaliyetinin en önemli zorlukları arasındadır. Kentli çiftçilerin karşılaştığı kaynaklarla ilgili ana kısıt mevcut araziye erişim iken, finansal kurumlara erişimin zor olması ana ekonomik kısıttır. Bunun yanı sıra, sosyal faktörler açısından, kentli çiftçilerin karşılaştığı temel zorluk, zaman eksikliği ve gençler arasında ilgi eksikliği gibi birçok faktör nedeniyle halkın bağlılık eksikliğidir. Çevresel faktörler söz konusu olduğunda, ürünlerin verimliliğini ve kalitesini düşüren yüksek dalgalanmalı hava koşulları nedeniyle artan zararlı böcek sayısı ana sorun olmuştur (Ishak vd., 2022).

Becker ve von der Wall (2018)'e göre kent bahçeciliğinin önünde çok sayıda engel bulunmaktadır. Bu engeller; finans (bahçecilik faaliyetleri için ödeme yapamama); mekan (bir yer bulma veya o yerde kalabilme konusunda belirsizlik); organizasyon yapısı (belirli bir organizasyon yapısı kuramama); su (yeterli düzeyde su elde edememe); dışardan kaynaklanan hasar (hırsızlık, vandalizm, çöp dahil olmak üzere bahçe dışındaki kişiler tarafından bahçeye verilen zararlar); toprak (düşük kaliteli veya var olmayan toprak); iletişim (üyelere ve ortaklara bilgi aktarmanın zorluğu), kişilerarası sorunlar (farklı görüşlere sahip kişileri yönetme zorluğu) ve katılım sorunlarıdır (hem bahçelerin sahip olduğu üyelerin elde tutulması hem de ayrılan üyelerin yerine yeni üyelerin kazanılması sorunları).

Kentsel ortamlarda bahçecilik yapmak, kentsel topraklarda bulunabilecek ağır metaller, organik kimyasallar ve asbest gibi kirleticilere maruz kalmaktan kaynaklananlar da dahil olmak üzere sağlık riskleri de oluşturabilir. Kentsel topraklar genellikle endüstriyel alanlar ve trafiğin yoğun olduğu yollar gibi kirlilik kaynaklarına yakın olduğu için toprağın kirlenme olasılığı çok daha yüksektir (Kim vd., 2014)

Kent bahçeciliği yapanlar, sadece kendileri için üretilmeyen değil, aynı zamanda ihtiyaçlarına veya çıkarlarına hizmet etmeyen alanlara yabancılaşırlar. Bu nedenle, kent bahçeciliğindeki dışlamaların yalnızca faydaların dağılımıyla ilgili olmadığı, aynı zamanda topluluk bahçeleri vizyonlarının kimler tarafından tanıdığı, eşitsiz güç ilişkileri bağlamında topluluk bahçesi karar alma sürecine kimlerin katıldığı ve bahçeyi üretmek için nasıl enerji harcadıklarıyla da ilgilidir (Neo ve Chua, 2017).

Kent bahçeciliği uygulamalarında örgütlenmeyle ilgili olarak, kimin karar vereceği, sorumlukların nasıl paylaşılacağı, masrafları kimin ödeyeceği konularında olası anlaşmazlıklar çıkabilir. Ayrıca vatandaşlar gündelik hayatlarındaki sorumluluklarına, mesai saatlerine, çocuk bakımı gibi görevlere vakit ayırmaları gerektiği için süreçlere katılımı zorlaşabilir (Kaya ve Görgün, 2021).





Kent bahçeciliği uygulamalarında büroktik engellerle karşılaşmaktadır. Kamu kurumları, geleneksel olarak sorunlara düzenli ve doğrusal çözümler aradığı için ve riskten kaçınmaktadır. Kent bahçeciliği, esnek, yaratıcı, orijinal çözüm üreten ya da çığır açan fikirleri destekleyen bir sistem olduğu için kamu kurumları bu projeleri desteklemekten çekinebilir (Sharman, 2010). Aynı zamanda yerel yönetimlerle ortaklık kurma noktasında da engeller ortaya çıkmaktadır. Yerelde güvenilir ortaklar bulmak, girişimin kapsamında verimli müzakereler gerçekleştirmek, ortaklıklarla mali sorunları çözmek gibi bazı zorluklar ortaya çıkmaktadır. Ortaklık kurmanın faydalarının maliyetlerinden daha ağır bastığına dair kanıtlar olsa da, ortaklıklar hala ortaklığı yönetmek, bazı karar alma süreçlerinde kontrolün kaybedilmesi ve stratejik ittifaklar için fırsatların farkına varılması gibi maliyetlerle mücadele edilmektedir (Gough ve Accordino, 2013).

5. Uluslararası ve Ulusal Yasal Girişimler

Kent bahçeciliğinin potansiyeli Dünya Gıda ve Tarım Örgütü (FAO, 2007) tarafından, yoksulluğun azaltılması ve gıda güvenliğini sürdürülebilir bir şekilde etkileyerek Binyıl Kalkınma Hedefleri'nin (MDG), özellikle de Hedef 1'in ve Hedef 5'in (çevresel sürdürülebilirlik) karşılanmasına doğrudan ve dolaylı olarak katkıda bulunabileceği için kabul edilmiştir.

Avrupa Konseyi tarafından oluşturulan Avrupa Peyzaj Sözleşmesi'nde (Avrupa Konseyi, 2000) sunulan ilkelere dayanarak, sürdürülebilirliğin sağlanması için kalkınmanın “sosyal ihtiyaçlar, ekonomik faaliyetler ve çevre arasında dengeli ve uyumlu bir ilişkiye dayanması” gerekir.

Birleşmiş Milletlere üye ülkeler tarafından 2015 yılında kabul edilen ve 17 ana başlıktan oluşan (Birleşmiş Milletler, 2024) “Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (Sustainable Development Goals- SDGs)” eylem çağrısında kent bahçeciliğiyle doğrudan bağlantılı dört madde (SDGs-2, 11, 12, 15) Tablo 3'te yer almaktadır. Bu maddelerin ilkinde (SDGs-2), gıda güvenliğinin sağlanması ve sürdürülebilir tarımın teşvik edilmesi amaçlanırken tarımsal verimliliğin artırılması, küçük çapta gıda üreticilerinin toprağa erişiminin sağlanması, gıda güvenliğinin güvence altına alınması hedeflenmektedir. Maddelerin ikincisi (SDGs- 11), kentleri dayanıklı, güvenli ve sürdürülebilir kılmak amaçlanırken sürdürülebilir insan yerleşimlerinin planlanması, doğal mirasların korunması, herkesin yeşil alanlara erişiminin sağlanması hedeflenmektedir. Maddelerden üçüncüsünde (SDGs- 12), sürdürülebilir üretim ve tüketim kalıpları amaçlanırken gıda kayıplarının azaltılması, doğayla uyumlu bir yaşamın güvence altına alınması ve sürdürülebilir üretim modellerine geçiş hedeflenmektedir. Son maddede (SDGs- 15) ise, biyolojik çeşitlilik kaybını engellemek amaçlanırken biyoçeşitlilik değerlerinin ulusal ve yerel planlamalara entegre edilmesi, ekosistemi korumak ve sürdürülebilir biçimde kullanmak hedeflenmektedir.

Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları	Ana Amaçlar	İlgili Maddeler
	Açlığın sona erdirilmesi, gıda güvenliğinin sağlanması, beslenmenin iyileştirilmesi ve sürdürülebilir tarımın teşvik edilmesi	2.3. 2030'a kadar tarımsal verimliliğin ve özellikle kadınlar, yerli halklar, çiftçilikle uğraşan aileler, göçebe çobanlar ve balıkçılar olmak üzere küçük çaplı gıda üreticilerinin toprağa, diğer verimli kaynaklara ve girdilere, bilgiye, finansal hizmetlere, piyasalara ve değer temini ve tarım dışı istihdam olanaklarına güvenli ve eşit erişiminin sağlanması aracılığıyla gelirlerinin iki katına çıkarılması 2.4. 2030'a kadar sürdürülebilir gıda üretimi sistemlerinin güvence altına alınması ve üretimi ve üretkenliği artıran, ekosistemlerin sürdürülmesine yardımcı olan, iklim değişikliğine, aşırı hava koşullarına, kuraklığa, seller ve diğer felaketlere uyum sağlama kapasitesini güçlendiren ve toprak kalitesini devamlı olarak artıran dayanıklı tarım uygulamalarının hayata geçirilmesi
	Şehirleri ve insan yerleşimlerini kapsayıcı, güvenli, dayanıklı ve sürdürülebilir kılmak	11.3. 2030'a kadar bütün ülkelerde kapsayıcı ve sürdürülebilir kentleşmenin geliştirilmesi ve katılımı, entegre ve sürdürülebilir insan yerleşimlerinin planlanması ve yönetilmesi için kapasitenin güçlendirilmesi 11.4. Dünyanın kültürel ve doğal mirasının korunması ve gözetilmesi çabalarının artırılması 11.7. 2030'a kadar özellikle kadınlar, çocuklar, yaşlılar ve engellilerin güvenli, kapsayıcı ve erişilebilir yeşil alanlara ve kamu alanlarına evrensel erişimlerinin güvence altına alınması
	Sürdürülebilir üretim ve tüketim kalıplarını sağlamak	12.3. 2030'a kadar perakende ve tüketici düzeylerinde kişi başına düşen küresel gıda atığının yarıya indirilmesi ve hasat sonrası kayıplar dâhil üretimdeki ve tedarik zincirindeki gıda kayıplarının azaltılması 12.8. 2030'a kadar her yerde herkesin sürdürülebilir kalkınmayla ilgili bilgi ve farkındalık edinmesinin ve doğayla uyum içinde bir yaşam sürmesinin güvence altına alınması 12.a. Gelişmekte olan ülkelerin daha sürdürülebilir tüketim ve üretim kalıplarına yönelmeleri için bilimsel ve teknolojik kapasitelerini güçlendirme konusunda desteklenmeleri
	Karasal ekosistemleri korumak, iyileştirmek ve sürdürülebilir kullanımını desteklemek; sürdürülebilir orman yönetimini sağlamak; çölleşme ile mücadele etmek; arazi bozunumunu durdurmak ve tersine çevirmek; biyolojik çeşitlilik kaybını engellemek	15.9. 2020'ye kadar ekosistem ve biyoçeşitlilik değerlerinin ulusal ve yerel planlamalarla, kalkınma süreçlerine, yoksulluğun azaltılmasına ilişkin stratejilere ve raporlara entegre edilmesi 15.a. Biyoçeşitliliği ve ekosistemleri korumak ve sürdürülebilir biçimde kullanmak için bütün kaynaklardan elde edilen finansal kaynakların serfer edilmesi ve önemli ölçüde artırılması

Tablo 3: Kent Bahçeciliğiyle Alakalı Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Gündem 21 (Agenda 21), Birleşmiş Milletler Sistemindeki kuruluşlar, Hükümetler ve Ana Gruplar tarafından, insanın çevre üzerindeki etkisinin olduğu her alanda küresel, ulusal ve yerel olarak gerçekleştirilecek kapsamlı bir eylem planıdır. Gündem 21 Eylem Planında (Birleşmiş Milletler, 1992), kent bahçeleri ile bağlantılı olarak şu madde yer almaktadır; “Sürdürülebilir tarım bağlamında gıda güvenliğinin ve uygun olduğu hallerde gıdada kendi kendine yeterliliğin teşvik edilmesine yönelik faaliyetler yürütülmelidir.”

Paris Anlaşma (Paris Agreement), Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi kapsamında, 2016 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu anlaşmada (Birleşmiş Milletler, 2016), gelişmiş ülke tarafların öncülük ettiği sürdürülebilir yaşam tarzları ile sürdürülebilir tüketim ve üretim modellerinin iklim değişikliğiyle mücadelede önemli bir rol oynadığını da kabulü ile gıda güvenliğinin korunması ve açlığın sona erdirilmesinin temel önceliğini ve gıda üretim sistemlerinin iklim değişikliğinin olumsuz etkilerine karşı belirli hassasiyetlerin geliştirilmesi yönünde öneriler yer almıştır.

Dünya çapında devam eden kentleşmeyle birlikte birçok toplumun kültürünün bir parçası haline gelmiştir. Kent bahçeciliği dünyanın pek çok yerinde bulunmakta, gıda ve süs bitkileri kaynağı olmanın yanı sıra rekreasyon da dahil olmak üzere çok çeşitli amaçlara hizmet etmektedir. Bu

bahçeleri işletenler yerel, bölgesel ve hatta ulusal örgütler kurmuştur. Almanya ve Avusturya gibi birkaç ülkede, diğer pek çok konunun yanı sıra bu küçük bahçeler için arazi teminini ve arazi kullanım planlama süreçlerine dahil edilmesini düzenleyen özel yasalar bulunmaktadır (Groening, 2005).

Sonuç

Kent bahçeciliği uygulamaları geçmişten günümüze; sosyal uyum, paydaş katılımı, fiziksel aktivite, gıda arz güvenliği, sağlıklı yiyeceğe erişim, sosyal dayanışma, psikolojik, biyolojik çeşitliliğin korunması, yeni beceriler geliştirme, sosyal sermayenin güçlenmesi başta olmak üzere çok sayıda katkı sunmaktadır. Kent bahçeciliğinin sunduğu bu katkılar kentleri ekonomik, çevresel ve sosyal açıdan sürdürülebilir hale getirme potansiyeline sahiptir.

Kent bahçeciliği uygulamaları, Birleşmiş Millet üyesi ülkeler tarafından 2015 yılından kabul edilen, Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının; “Açlığa Son (SDGs-2) ”; “Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar (SDGs-11)”; “Sorumlu Üretim ve Tüketim (SDGs-12)” ve “Karasal Yaşam (SDGs- 15)” başlıkları ile doğrudan bağlantılıdır.

Kent bahçelerinin nasıl yönetilebileceğine ilişkin çoğulcu yöntemlere yönelik esneklik ve hoşgörü, sivil katılım ve katılımcı karar alma yoluyla kazanılarak, yenilikçi yönetim alanları olarak kent bahçelerinin önemini artırabilir. Böyle bir strateji, bahçecilik uygulamalarını kültürel, politik, toplumsal ve manevi gibi daha geniş sorunlar dizisiyle iç içe geçirmeyi amaçlayan daha geniş vatandaş gruplarını çekmeyi vaat etmektedir. Doğru stratejiler ile kapsayıcı, sürdürülebilir ve dirençli kentlere geçiş süreci hızlanabilir (Langemeyer vd., 2018).

Kent bahçeciliği ile kapsayıcı, sürdürülebilir ve dirençli kentlere geçişte aktif paydaş katılımının yanı sıra bilinçlendirme ve farkındalığı artırmaya yönelik faaliyetler, bahçecilik eğitimleri ve deneyimlerini ve bilgilerini paylaşan katılımcılar aracılığıyla yerel sosyal ağların kurulması önemli başarı faktörleri arasındadır. Ayrıca, merkezi ve yerel yönetimler tarafından sağlanan finansal ve teknik destekler nihai hedefe ulaşmada motivasyon sağlayacaktır.

Kaynakça

Ackerman, Kubi, Conard, Michael, Culligan, Patricia, Plunz, Richard, Sutto, Maria-Paola ve Whittinghill, Leigh (2014), “Sustainable Food Systems for Future Cities: The Potential of Urban Agriculture”, *The Economic and Social Review*, 45 (2), s. 189-206.

Aktepe, Münir (1958), “18. Asrın İlk Yarısında İstanbul’un Nüfus Meselelerine Dair Bazı Vesikalar,” *İstanbul Üniversitesi Tarih Dergisi*, 9 (3), 1-30.

- Andersson, Erik., Barthel, Stephan, ve Ahné, Karin (2007), “Measuring Social–Ecological Dynamics Behind the Generation of Ecosystem Services”, *Ecological Applications*, 17 (5), s. 1267-1278.
- Armstrong, Donna (2000), “A Survey of Community Gardens in Upstate New York: Implications for Health Promotion and Community Development.” *Health & Place*, 6(4), s. 319-327.
- Atkinson, Jennifer (2007), “Seeds of Change: The New Place of Gardens in Contemporary Utopia”, *Utopian Studies*, 18 (2), s. 237-260.
- Avrupa Konseyi, (2000), “Avrupa Konseyi Peyzaj Sözleşmesi”, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=176>, (20.01.2024).
- Aykan, Bayhan ve Başyurt, İpek (2019), “Yeşil Alan’dan Geleneğe: Somut/Somut Olmayan Kültürel Miras Dikotomisi, Kültürel Peyzaj ve Yedikule Bostancılığını Dünya Mirası Olarak Korumak”, *Planlama*, 29 (3), s. 271-287.
- Barthel, Stephan ve Isendahl, Christian (2013), “Urban Gardens, Agriculture, and Water Management: Sources of Resilience for Long-Term Food Security in Cities”, *Ecological economics*, 86, s. 224-234.
- Barthel, Stephan, Parker, John, Folke, Carl ve Colding, Johan (2014), “Urban gardens: Pockets of Social-Ecological Memory”. *Greening in the red zone: Disaster, resilience and community greening*, s. 145-158.
- Becker, Stefanie ve von der Wall, Gregor (2018), “Tracing Regime Influence on Urban Community Gardening: How Resource Dependence Causes Barriers to Garden Longer Term Sustainability”, *Urban Forestry & Urban Greening*, 35, s. 82-90.
- Birleşmiş Milletler (1992), “Agenda 21: United Nations Conference on Environment & Development”, <https://sustainabledevelopment.un.org/outcomedocuments/agenda21>, (12.01.2024).
- Birleşmiş Milletler (2016), *Paris Agreement*, <https://sustainabledevelopment.un.org/frameworks/parisagreement>, (12.01.2024).
- Birleşmiş Milletler (2024), “Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları”, <https://sdgs.un.org/>, (02.02.2024).
- Camps-Calvet, Marta, Langemeyer, Johannes, Calvet-Mir, Laura, Gómez-Baggethun, Erik ve March, Hug (2015), “Sowing Resilience and Contestation in Times of Crises: The Case of Urban Gardening Movements in Barcelona”, *Partecipazione e conflitto*, 8 (2), s. 417-442.
- Camps-Calvet, Marta, Langemeyer, Johannes, Calvet-Mir, Laura ve Gómez-Baggethun, Erik (2016), “Ecosystem Services Provided by Urban Gardens

- in Barcelona, Spain: Insights for Policy and Planning”, *Environmental Science & Policy*, 62, s. 14-23.
- Cangelosi, Elisabetta (2015), “Reshaping Spaces and Relations: Urban Gardening in a Time of Crisis”, *Partecipazione e conflitto*, 8(2), s. 392-416.
- Cérézuelle, Daniel (2003), “Les Jardins Familiaux, Lieux D'initiation à la Civilité”, *Communications*, 74(1), 65-83.
- Crouch, David ve Ward, Colin. (1988), *The Allotment: Its Landscape and Culture*, (Nottingham: Five Leaves Publications).
- Crouch, David ve Wiltshire, Richard (2012), Designs on the Plot: The Future for Allotments in Urban Landscapes, *Continuous productive urban landscapes*, (Routledge): 124-131).
- Çankaya Belediyesi, (2015), “Çankaya Mahalle Bostanı”, <https://www.cankaya.bel.tr/news/1950/Cankayanin-Kent-Bostani-Acildi/> (05.01.2024).
- Dennis, Matthew ve James, Phillip (2016), “Site-Specific Factors in the Production of Local Urban Ecosystem Services: A Case Study of Community-Managed Green Space”, *Ecosystem Services*, 17, s. 208-216.
- Donaldson, John. (2009), “Botanic Gardens Science for Conservation and Global Change”, *Trends in plant science*, 14 (11), s. 608-613.
- Douglas, Gordon (2016), “The Formalities of Informal Improvement: Technical and Scholarly Knowledge At Work in Do-It-Yourself Urban Design”, *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, 9 (2), s. 117-134.
- Draper, Carrie ve Freedman, Darcy (2010), “Review and Analysis of The Benefits, Purposes, and Motivations Associated with Community Gardening in The United States”, *Journal of Community Practice*, 18 (4), s. 458-492.
- Durusoy, Elifnaz ve Cihanger, Duygu (2016), “Historic Landscape vs. Urban Commodity?: The Case of Yedikule Urban Gardens”, *İstanbul. Megaron*, 11 (1).
- Ernwein, Marion (2014), “Framing Urban Gardening and Agriculture: On Space, Scale and the Public”, *Geoforum*, 56, s. 77-86.
- FAO (2007), “Profitability and Sustainability of Urban and Per-urban Agriculture, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)”, Roma, İtalya, 108.
- Firth, Chris, Maye, Damian ve Pearson, David (2011), “Developing “Community” in Community Gardens”, *Local Environment*, 16 (6), s. 555-568.

- Federici, Silvia (2010), “Feminism and the Politic of the Commons” in Hughes Craig, Peach Stevie and Van Meter Kevin (ed.) *Uses of a World Wind, Movement, Movements, and Contemporary Radical Currents in the United States*, (Oakland: AK Press)
- Freeman, Claria, Dickinson, Katharine, Porter, Stefan ve Van Heezik, Yolanda (2012), “My Garden is An Expression of Me”: Exploring Householders' Relationships with their Gardens, *Journal of Environmental Psychology*, 32 (2), s. 135-143.
- Holland, Liegh (2004), “Diversity and Connections in Community Gardens: A Contribution to Local Sustainability”, *Local environment*, 9 (3), s. 285-305.
- Home, Robert ve Vieli, Lorena (2020), “Psychosocial Outcomes as Motivations for Urban Gardening: A Cross-Cultural Comparison of Swiss and Chilean Gardeners”, *Urban Forestry & Urban Greening*, 52, 126703.
- Gough, Meghan ve Accordino, John (2013), “Public Gardens as Sustainable Community Development Partners: Motivations, Perceived Benefits, and Challenges”, *Urban Affairs Review*, 49 (6), s. 851-887.
- Groening, Gert (1996), “American Community Gardening Association”, *Politics of Community Gardening in Germany* (1996), s. 1-17.
- Groening, Gert (2005), “The World of Small Urban Gardens”, *Chronica Horticulturae*, 45(2), s. 22-25.
- Gustedt, Evelyn (2016), “Reflexions on Urban Gardening in Germany”, *Challenges in Sustainability*, 4 (1), s. 63-70.
- Ishak, Norziha, Abdullah, Rosazlin, Rosli, Noor Sharina Mohd, Majid, Hazreenbdul, Halim, Nur Sa’adah Abdul ve Ariffin, Halim and Fazilah (2022), “Challenges of Urban Garden Initiatives for Food Security in Kuala Lumpur, Malaysia”, *Quaestiones Geographicae*, 41(4), 57-72.
- Kadıköy Belediyesi (2024), “Kadıköy Bostanları”, <https://bostan.kadikoy.bel.tr/>, (06.01.2024).
- Kanbak, Ayşegül (2016), “İstanbul Yedikule Bostanları: Bir Yerinden Üretim Pratiği”, *Batman Üniversitesi Yaşam Bilimleri Dergisi*, 6 (1), s. 166-180.
- Kaya, İlgi Atay ve Görgün, Esra Kut (2021), “Kent Bahçeciliğinin Olanakları ve Olanaksızlıkları”, *İzmir Büyükşehir Belediyesi Akdeniz Akademisi. Yeniden Akdeniz Bülteni Ekoloji Sayısı*, 2, s. 37- 43.
- Keshavarz, Nazila, Bell, Simon, Zilans, Andis, Hursthouse, Andrew., Voigt, Annette, Hobbelink, Ans, ... ve Gogová, Zuzana (2016), “A history of urban gardens in Europe.” In *Urban allotment gardens in Europe* (pp. 8-32). Routledge.

- Kim, Brent, Poulsen, Melissa, Margulies, Jared, Dix, Katie, Palmer, Anne ve Nachman, Keeve (2014), Urban Community Gardeners' Knowledge and Perceptions of Soil Contaminant Risks. *PloS one*, 9 (2), e87913.
- Koçan, Nurhan ve Balık, Gökhan (2021), “Landscape Design Project of Historical Yedikule Gardens (İstanbul)”, *Karadeniz Fen Bilimleri Dergisi*, 11 (2), s. 496-506.
- Krasny, Marrienne ve Tidball, Keite (2017). “Community Gardens as Contexts for Science, Stewardship, and Civic Action Learning”. *Urban horticulture: ecology, landscape, and agriculture*, 267.
- Lanier, Jacqueline, Schumacher, Julie ve Calvert, Kerri (2015). “Cultivating Community Collaboration and Community Health Through Community Gardens”. *Journal of Community Practice*, 23 (3-4), s. 492-507.
- Langemeyer, Johannes, Camps-Calvet, Marta, Calvet-Mir, Laura, Barthel, Stephan ve Gómez-Baggethun, Erik (2018), “Stewardship of Urban Ecosystem Services: Understanding the Value(s) of Urban Gardens in Barcelona”. *Landscape and Urban Planning*, 170, 79-89.
- Lawson, Laura (2004). “The Planner in the Garden: A Historical View into the Relationship Between Planning and Community Gardens”. *Journal of Planning History*, 3(2), 151-176.
- Lawson, Laura (2005), “*City Bountiful: A Century of Community Gardening in America.*” Univ of California Press.
- Lindemann-Matthies, Petra ve Brieger, Hendric (2016), “Does Urban Gardening Increase Aesthetic Quality of Urban Areas? A Case Study from Germany”. *Urban forestry & urban greening*, 17, 33-41.
- Lovell, Sarah Taylor (2010), “Multifunctional Urban Agriculture for Sustainable Land Use Planning in the United States”. *Sustainability*, 2(8), 2499-2522.
- Manso, Maria ve Castro-Gomes, João (2015), “Green Wall Systems: A Review of Their Characteristics.” *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 41, 863-871.
- Mckay, George (2011), *Radical Gardening: Politics, Idealism & Rebellion in the Garden*. Frances Lincoln, London.
- Mintz, Gregory ve McManus, Phil (2014), “Seeds for Change? Attaining the Benefits of Community Gardens Through Council Policies in Sydney, Australia”. *Australian Geographer*, 45(4), 541-558.
- Montefrio, Marvin Joseph (2020), “Interrogating the “Productive” Home Gardener in a Time of Pandemic Lockdown in the Philippines”. *Food and foodways*, 28(3), 216-225.
- Mougeot, Luc (2000), “Urban agriculture: Definition, Presence, Potentials and Risks, and Policy Challenges”. *Cities feeding people series; rept. 31.*

- Murtagh, Niamh ve Frost, Rachael (2023), “Motivations for Urban Front Gardening: A Quantitative Analysis”. *Landscape and Urban Planning*, 238, 104835.
- Neo, Harvey ve Chua, Cyion (2017), Beyond Inclusion and Exclusion: Community Gardens as Spaces of Responsibility. *Annals of the American Association of Geographers*, 107(3), 666-681.
- Nilüfer Belediyesi (2024), “Küçük Ölçekli Kent Bostanları”, <https://www.nilufer.bel.tr/kategoriler/tesisler/tarim-uretim-mekanlari/kent-bostanlariLDJHP>, (06.01.2024).
- Okvat, Heather ve Zautra, Alex (2011), “Community Gardening: A Parsimonious Path to Individual, Community, and Environmental Resilience”, *American journal of community psychology*, 47, s. 374-387.
- Postane Bahçe (2024), “Postane Bahçe”, <https://postane.co/mekanlar/bahce>, (11.01.2024).
- Reynolds, Richard (2014), *On Guerrilla Gardening: A Handbook for Gardening Without Boundaries*, (Bloomsbury Publishing).
- Ribeiro, Alexandro, Madureira, Livia ve Carvalho, Raquel (2023), “Evidence on How Urban Gardens Help Citizens and Cities to Enhance Sustainable Development. Review and Bibliometric Analysis”, *Landscape and Urban Planning*, 236, 104766.
- Rostami, Rahaleh, Lamit, Hasanuddin, Khoshnava, Seyed Meysam, Rostami, Rasoul ve Fitry Rosley, Muhammed Solehin (2015), “Sustainable Cities and the Contribution of Historical Urban Green Spaces: A Case Study of Historical Persian Gardens”, *Sustainability*, 7 (10), s. 13290-13316.
- Russo, Alessio., Escobedo, Francisco, Cirella, Giuseppe ve Zerbe, Stefan (2017), “Edible Green Infrastructure: an Approach and Review Of Provisioning Ecosystem Services and Disservices in Urban Environments”, *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 242, s. 53-66.
- Schram-Bijkerk, Dieneke, Otte, Piet, Dirven, Liesbet ve Breure, Anton (2018), “Indicators to Support Healthy Urban Gardening in Urban Management.” *Science of the Total Environment*, 621, s. 863-871.
- Schram-Bijkerk, Dieneke., Dirven van Breemen, Liesbet ve Otte, Piet (2013). “Key Factors for Climate Change Adaptation: Successful Green Infrastructure Policies in European Cities”, RIVM letter report 270001006/2013, National Institute for Public Health and the Environment.
- Sharman, Lucy (2010), The Future of Urban Community Gardens: Issues, Barriers and Solutions for Councils and Community, *Community Garden Conference* (p. 41).

- Shopov, Aleksandar ve Han, Ayhan (2013), “Osmanlı İstanbul’unda Kent İçi Tarımsal Toprak Kullanımı ve Dönüşümleri: Yedikule Bostanları,” *Toplumsal Tarih Dergisi*, 236, s. 34 – 38.
- Şahin, Güven ve Kahraman, Mustafa (2021), “Kent İçi Tarım Uygulamalarında Dünyanın En Eski Örneği: Yedikule Bostanları.” *Turkish Studies-Social Sciences*, 16 (1), s.341-360
- Şolt, B. Henden ve Heinz, G. Kaymak (2017), “Urban Gardens in Vienna and Istanbul: A Review”, *İdealkent*, 8(21), s. 159-180.
- Truong, Son, Gray, Tonia, ve Ward, Kumara (2022), “Enhancing Urban Nature and Place-Making in Social Housing through Community Gardening”, *Urban Forestry & Urban Greening*, 72, 127586.
- Tsilini, Vasiliki, Papantoniou, Sotiris, Kolokotsa, Dionysia- Denie ve Maria, Efpraxia-Aithra, (2015), “Urban Gardens as a Solution to Energy Poverty and Urban Heat Island”, *Sustainable Cities and Society*, 14, s. 323-333.
- Wakefield, Sarah, Yeudall, Fiona, Taron, Carolin, Reynolds, Jennifer ve Skinner, Ana (2007), “Growing Urban Health: Community Gardening in South-East Toronto”, *Health Promotion International*, 22 (2), s. 92-101.
- Zeza, Alberto ve Tasciotti, Luca (2010), “Urban Agriculture, Poverty, and Food Security: Empirical Evidence from a Sample of Developing Countries”, *Food Policy*, 35(4), s. 265-273.

Extended Abstract

Cities are places where non-agricultural production, greenhouse gas emissions, waste production, income inequality and global resource utilisation are concentrated. Against this background, cities today face many serious environmental, economic and social problems such as air pollution, traffic congestion, lack of infrastructure, decreasing security, limited resources, decreasing green areas, high crime rates and unplanned urbanisation. In order to overcome these problems and create more ‘sustainable cities’, city managers resort to various strategies. In recent years, ‘urban gardening practices’ have been seen as one of these strategies and attracted the attention of scientists, global and local companies, research institutions, local and central governments, and studies carried out in this field have gained momentum.

The aim of the study is to present the theoretical background by reviewing the literature on urban gardening practices and to make evaluations in the context of sustainable urban policies by analysing the projects carried out in Turkey comprehensively.

Within the scope of the study, the historical development of urban gardening practices is presented in a theoretical context. Following the historical development, different definitions of urban gardening, the benefits

it offers and the risks it faces are analysed. In addition, legal initiatives of supranational organisations such as the Food and Agriculture Organization (FAO), the World Health Organization the (WHO), United Nations (UN) and the Council of Europe are examined. In addition to legal initiatives, different projects of the private sector and municipalities in Turkey are discussed. Postane Bahçe, Kadıköy Bostans, Small Scale Urban Bostans and Neighbourhood Bostans are some of these projects. Postane Bahçe is a place where education and research is carried out in addition to sustainable food production on a 105 m² terrace of a historical building. Kadıköy Bostanları are implemented by Kadıköy Municipality in three different parks in order to facilitate access to clean food and promote healthy food production. Küçük Ölçekli Kent Bostanları project was implemented by Nilüfer Municipality in order to produce according to ecological agricultural conditions. Çankaya Municipality has implemented the Mahalle Bostanı project to provide citizens with information about the cultivation of agricultural products and to carry out various training activities such as gardening, pruning and cultivation of ornamental plants.

Urban gardening practices are carried out by various methods such as greenhouse cultivation, hydroponic and aquaponic production and indoor production in different production areas such as small farms, hobby gardens, balconies, roofs in the city centre or city peripheries. The main purpose of these practices is to meet the food needs of the increasing population in cities and rapid urbanisation. Thanks to the agricultural activities carried out in the city centre, access to affordable and fresh food becomes possible as logistics costs are reduced and delivery times are shortened. Agricultural activities carried out in cities play a facilitating role in developing the local economy and providing employment. Urban gardening practices help cities become more resilient to crises by increasing their self-sufficiency, as well as protecting biodiversity and reducing their ecological footprint.

The Sustainable Development Goals, which were adopted by the member states of the United Nations in 2015 and consist of 17 main topics, include four articles directly related to urban gardening in the call for action. The first of these (SDGs-2- Zero Hunger) aims to ensure food security and promote sustainable agriculture, while increasing agricultural productivity, ensuring access to land for small-scale food producers and securing food security. The second of the items (SDGs-11- Sustainable Cities and Communities) aims to make cities resilient, safe and sustainable, while planning sustainable human settlements, protecting natural heritage and ensuring access to green spaces for all. The third one (SDGs-12- Responsible Consumption and Production) aims at sustainable production and consumption patterns, reducing food losses, securing a life in harmony with nature and transition to sustainable production models. The last item (SDGs-15- Life on Land) aims to prevent the loss of biodiversity, integrate biodiversity values into national and local

planning, protect the ecosystem and use it sustainably. At the same time, urban gardening practices support sustainable urban policies.

The projects initiated by policy-making institutions and organisations in the medium and long term will yield positive results in terms of environmental, social and economic sustainability. In addition to the projects produced by public institutions, financial and technical support of the private sector and individual initiatives will increase the number and quality of urban gardening practices. In addition, awareness-raising, information and awareness-raising activities by public institutions, providing horticulture trainings and organising experience sharing, and establishing local social networks are among the important success factors.

TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLET: ALANYAZIN ÜZERİNDEN NEOLİBERALİZM ODAKLI BİR ÇÖZÜMLEME

Hatice Duygu BANKOĞLU*
Kaan AKMAN**

Öz

Türkiye'de sosyal devlet, 1961 Anayasası ile Cumhuriyet'in nitelikleri arasında yer almış, bu dönemden itibaren Türkçe alanyazının sıkça incelenen araştırma konularından biri olmuştur. 1980 sonrasında hâkim ekonomi politik görüş haline gelen neoliberalizm, sosyal devlete ilişkin tartışmaların merkezine yerleşmiştir. Son beş yılda yaşanan doğal ve toplumsal olaylar ise gerek sosyal devlet üzerine kavramsal ve kuramsal tartışmaları gerekse de kamusal hizmetlerin sunumunda sosyal devlet anlayışını sorgulamayı tekrar kritik hale getirmiştir. Makalede bu sorgulama alanyazın üzerinden yapılmış ve yürütülen tarama sonucunda sosyal devlete ilişkin kitap, makale, tez ve bildiri yayın türlerini içeren 641 çalışmaya ulaşılmıştır. Alanyazın taraması, sosyal devlete ilişkin yazınsal birikimin yanında sosyal devletin, refah devleti, sosyal refah devleti ve sosyal hukuk devleti ile birlikte dört farklı kullanımının bulunduğunu göstermiştir. Yazınsal birikim içerisinde neoliberalizm ile doğrudan ilişkili çalışmalar tespit edilmiş, bu çalışmalar ekseninde sosyal devlet ve neoliberalizm ilişkisi analiz edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Devlet, Refah Devleti, Sosyal Refah Devleti, Neoliberalizm, Türkiye.

SOCIAL STATE IN TÜRKİYE: AN ANALYSIS FROM THE LITERATURE FOCUSED ON NEOLIBERALISM

Abstract

The social state has been among the characteristics of the Republic of Türkiye since 1961 Constitution, and has been one of the important research topic since this period. After 1980, neoliberalism, which has become the dominant political economy view, has been at the center of debates on the social state/welfare state. Moreover, the natural and social events of the last five years have made it critical to question both the conceptual and theoretical debates on the social state and the understanding of the social state in the provision of public services. In this article, this inquiry was made through the literature and as a result of the search, 641 studies including books, articles, theses and conference proceedings on the social state were found. The literature review showed that there are four different uses of the social state: social state, welfare state, social welfare state and social state governed by the rule of law. Accordingly, in this article, the studies directly related to neoliberalism have been identified in the literature and the relationship between the social state and neoliberalism has been analyzed on the basis of these studies.

Keywords: Social State, Welfare State, Social Welfare State, Neoliberalism, Türkiye.

* Dr., h.duygubankoglu@gmail.com, ORCID: 0000-0002-7261-8315.

** Doktora Öğrencisi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yönetim Bilimleri Doktora Programı, kakman@ankara.edu.tr, ORCID: 0009-0006-9719-3364.

Giriş

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında sosyal devlet, *Genel Esaslar* bölümünde *Cumhuriyetin Nitelikleri* başlığının ikinci maddesinde “*Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti*” olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlenişi ile sosyal devlet, Türkiye’de altmış yılı aşkın bir geçmişe dayanmaktadır. Gerek hukuki gerekse de uygulama boyutları ile sosyal devlet üzerine akademik tartışmalara ilişkin Türkiye’deki alanyazının görünümünü ortaya koymak, bu alanda çalışan araştırmacılar için bir ihtiyaç olarak belirmektedir. Dahası, sosyal devleti hatırla(t)mak, onun imkan ve sınırları üzerine düşünmek 100 yılı aşkın Cumhuriyet tarihinde önemini korumaktadır.

Çalışmanın amacı, Türkiye’de sosyal devletin neoliberalizm çağında odaklandığı konuları ve sosyal devletin geleceğine yönelik tartışmaları çözümlemektir. Bu çözümlemedeki ilk zorlu süreç kavramı ele almak noktasında çıkmaktadır. Bu noktada alanyazın taraması kritik sonuçlar vermektedir. Bu çalışmalar incelendiğinde çeşitli yayın türlerine göre dağılmış geniş bir alanın varlığı ile karşı karşıya olduğumuz görülmektedir. Çalışmanın ilk bölümünde sosyal devlet, kavramsal ve kuramsal yönden açıklanmış, sosyal devlet, refah devleti, sosyal refah devleti ve sosyal hukuk devleti şeklindeki dört farklı adlandırmanın gerekçeleri üzerinde durulmuştur. Sosyal devletin ilk kez 1961 Anayasası ile devletin nitelikleri arasında sayılması ile birlikte hukuken tanımlanmış olması, Türkçe alanyazında kavramın yolculuğu için bir başlangıç noktası oluşturmaktadır.¹ Çalışmada ikinci olarak bu açıklamalarımızın bulgularına kaynaklık edecek alanyazının durumu değerlendirilmiştir. Çalışmanın sınırlılığını, sosyal devlet konusunu doğrudan başlığa taşımaya da sosyal devlet temasını incelemiş çalışmaların varlığı oluşturmaktadır. Son kısımda alanyazında sosyal devlet ve neoliberalizmin ilişkisinin kuruluşuna kaynaklık eden tarihsel gelişim dikkate alınarak sosyal devletin dönüşümüne odaklanılmıştır. Buradan yola çıkarak yazarlar tarafından tespit edilen sosyal devlet ve neoliberalizmi birlikte ele alan çalışmalar incelenmiştir. Buna göre sosyal devlete ilişkin tartışmalar, 1980’li yıllar sonrası devletin yapısını ve örgütlenmesi yakından etkileyen neoliberalizmin yükselişi ile farklı bir boyuta evrilmiştir. Çalışma, sosyal devletin Türkçe alanyazınına toplu bir bakış sunarken, neoliberalizm eksenli çözümle ile sosyal devletin geleceği konusunda yeniden düşünmek için ilgili alana katkı sağlamayı amaçlamaktadır.

¹ 1961 Anayasasının 2. maddesinde düzenlendiği şekli ile sosyal hukuk devleti ilkesi, sosyal adalet ilkesine dayanan, Anayasa düzeninin ortaya koyduğu hukuk kurallar düzeni içerisinde bireye tanınan hakların korunmasını sağlayan bir devleti ifade etmektedir. Bu ifade ile sosyal devlet ve hukuk devleti birbirine bağlanmıştır (Azrak, 1961: 220).

1. Sosyal Devleti Tanımlamak

Türkçe’de devleti nitelendirmede kullanılan sosyal sözcüğü, “*toplumla ilgili, topluma ilişkin, maşeri, içtimai*” anlamlarına karşılık gelmektedir (TDK, 2020). Sosyal devlet, (Alm. sozialstaat, Fr. etat social, İng. social state), kapitalist düzende vatandaşların toplumsal durumları ve refah ile ilgilenen (TÜBA, 2020), bireylere insanlık onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlamayı amaçlayan devlet (Bozkurt ve Ergun, 2014: 224) olarak tanımlanabilir. Kavram ortaya çıkışı bakımından Avrupa kökenlidir. Ayman Güler (2006) sosyal devleti, 20. yüzyıl kapitalizminin devlet biçimlerinden biri olarak görmektedir. Bu devlet biçimi, kapitalizmin kendini dünya sosyalist sisteminin baskısı altında biçimlendirmek zorunda kalmasının bir sonucudur. Dahası sosyal devleti, “ekonomik ve toplumsal yaşama kamusal araçlarla doğrudan ve dolaylı olarak müdahale etme yetkisiyle donatılmış devlet” şeklinde tanımlamıştır. Sosyal devletin tarihsel gelişim sürecine göre sosyal yardım, sosyal güvenlik ve vergilendirme esası temelinde bölüşüm politikaları çerçevesinde yerine getiren sosyal devlet olmak üzere üç boyuta sahip olduğunu belirtmektedir.

Sosyal devletin en sık tercih edilen tanımlanma çerçevesi “vatandaşların asgari yaşam koşullarını” sağlamaya odaklanmaktadır. Sallan Gül bu ekseninde sosyal devleti, iktisadi gelişmeyi sağlamada serbest piyasa ekonomisinin tek başına yeterli olmadığı durumlarda tüm vatandaşlarının yaşam standartlarının, en azından asgari bir düzeyde olmasını sağlayan, böylelikle ekonomik ve sosyal haklarla destekleyen devlet olarak görmektedir. Buna göre devlet, çalışma hayatını sosyal sigorta sistemi ve toplumsal grupları sosyal yardım programları ile sosyal güvenlik sistemine alarak bireye temel yaşam düzeyi sağlama ve onu toplumsal risklere karşı koruma görevini üstlenmiştir. Bu görüşler 1930-40 döneminde özellikle Keynes ve Beveridge ile şekillendirilmiştir (Sallan Gül, 2006: 147-148; Sallan Gül, 2009: 70).

Sosyal devleti, sosyal hak boyutunda ele alan Talas’a göre, sosyal haklara anayasa ve yasalarında yer veren, bunları içtenlikle yerine getirmeye çaba gösteren devlet, sosyal devlettir. Sosyal haklar ise başta işçiler olmak üzere halkın tümünün refahını yükseltmeyi amaçlayan aynı zamanda sosyal yönü de bulunan özgürlükçü önlemleri içermektedir (Talas, 1992: 651). Ayrıca Talas, sosyal devleti demokratiklik ile ilişkilendirerek, bu durumu “...*bize göre sosyal devlet demokratik devlet ile eş anlamlıdır. Çünkü demokratik olmadan sosyal olunmaz*” ifadeleriyle açıklamaktadır (1990: 92, 101).

Sosyal devleti, sosyal politikalar ile düşünen Koray’a göre, sosyal politikalar aracılığıyla vatandaşlar arasındaki sosyo-ekonomik eşitsizliklerin azaltılması, vatandaşların piyasa karşısında korunması ve piyasa tarafından yaratılan eşitsizliğin azaltılması mümkün olacaktır. Bu işlevi ile devlet, emek-sermaye çatışmasında uzlaşma sağlamada kolaylaştırıcı olmakta ve sınıflar ve

çıkarlar arasında dengeleyici bir rol üstlenmektedir (Koray, 2005: 99, 102). Göze de benzer şekilde sosyal devletin, liberal bireyci devlet sisteminin temel ilkeleri ile çatışmadığına, kapitalist ekonomi düzeninin temel ilkelerinin korunduğuna ancak sosyal ve ekonomik zorunluluklar nedeniyle devletin ekonomiye planlı bir şekilde müdahale ettiğine dikkat çekmektedir. Göze'nin sosyal devlete yaklaşımı, sosyal devletin liberal devlet sisteminin bir aşaması olduğu yönündedir (1976:157-158).

Sosyal devlet kavramının Avrupa'da kullanımındaki çeşitlilik Türkçe alanyazına, refah devleti, sosyal refah devleti olarak yansımıştır. Dolayısıyla sosyal devlet, *“iki uçlu bir eksen üzerinde çeşitli varyasyonları temsil eden jenerik bir kavram”* olarak (Koray, 2017: 13) tanımlanan, yere ve zamana göre farklılıklar taşıyan bir kavramdır. Türkiye’de sosyal devlet olarak ifade edilen devlet, Batı kapitalist toplumlarında refah devleti olarak adlandırılmaktadır. Bu kavramlar birbiri yerine eş anlamlı olarak kullanılsa da refah devletine dar ve özel bir anlam yüklenebildiği görülür. Örneğin Ayman Güler, alan yazında var olan sosyal devlet, refah devleti ve sosyal refah devleti ayrımını azgelişmişlik ve gelişmişlik ölçütü doğrultusunda yapmaktadır. Buna göre sosyal devlet az gelişmiş ülkelere, refah devleti veya sosyal refah devleti ise gelişmiş ülkelere ait kullanımdır. Azgelişmiş ülkelerde sosyal devlet ile birlikte kullanılan bir diğer kavram kalkınma idaresidir (Ayman Güler, 2006). Modern sosyal devlet anlamında refah devleti kullanıldığına dikkat çeken Azrak da refah devletini, iktisadi ve sosyal konularda çalışma gücünün, ailenin, gençliğin ve bireylerin maddi varlıklarının korunması gibi koruyucu faaliyetler ve sosyal sigortalar sağlayan, işsizlere ve ihtiyaç sahibi bireylere yardım faaliyetlerini yerine getiren devlet olarak tanımlamıştır (1961: 213). Görülen o ki Türkçe alanyazında sosyal devlet yazarlar tarafından ele alındığı boyut çerçevesinde farklı tanımlama tercihleri ile şekillenmekte; çoğu zaman ise kavram böyle bir ayrıma gerek görülmeden refah devleti, sosyal devlet kullanımlarını da içerek şekilde tercih edilmektedir.

Refah devleti, 1880’lerde Almanya’da Bismarck döneminde işçiler için sosyal sigorta uygulamaları kapsamında, yükselen işçi sınıfı hareketlerini dindirmek ve sosyal alanı kontrol etmek amacını taşıyan bir kavram olarak ortaya çıkmıştır. Batı Avrupa’da işçi sınıfının güçlenerek siyasal ve sosyal haklar talep ettiği bu yıllar ideolojik açıdan bir değişim dönemidir. Bu yönüyle, Avrupa toplum modelinin somutlaştığı bir alan olarak da ele alınabilir (Koray, 2005: 182). Ancak Avrupa’da refah devletinin ortaya çıkışı konusunda çeşitli yaklaşımlar vardır. Liberal yaklaşımlara göre refah devleti, 17. yüzyılda Yoksullar Yasasına (The Poor Law 1601) dayandırılarak, toplumun ahlaki sorumluluğu temelinde ele alınır. Marksist yaklaşıma göre ise refah devleti, kapitalist gelişmenin sonucu olarak görülür ve ortaya çıkması kapitalizmin problemleri, sınıf mücadelesi ve iktisadi krizlerle ilişkilendirilir. Dahası, refah politikalarının mülkiyet yapısına etki etmeden

işçi sınıfını sistemle bütünleştirme amacına hizmet ettiği düşünülür (Koray, 2005: 183).

Koray’a göre refah devletinin asıl olarak belirmesi demokratik hakların kazanılması sonucu Avrupa’da güç dengesinin değişimiyle, bir başka deyişle işçi hareketi ile başlı başına açıklayıcı faktör olarak çıkmıştır (Koray, 2005: 184). Bu anlamda refah devletinin ortaya çıkışı, İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki döneme denk gelmektedir ve 1945-1970 yıllarını kapsayan Altın Çağ adını alan dönemde refah devletinin kapsamı ve etkinliği gelişmiştir (Tokol ve Alper vd., 2013: 33). Bu kullanımına bağlı olarak refah devleti, minimum geliri garanti eden, bireyi ve aileyi toplumsal risklere karşı koruyacak güvence sağlayan, statü ve sınıf farkı olmaksızın tüm vatandaşlarına mevcut en iyi standartları sunan bir devlet olarak gelişmiştir. İngiltere’yi tarif etmek için kullanılan kavram, yayılarak kalkınmanın farklı evrelerindeki toplumlarla ilişkilendirilmiştir (Briggs, 1961: 222, 228). Refah devletinin kapsamı sosyal güvenliğe ilişkin mevzuatın, sosyal sigortaların sosyal yardımların gelişimi doğrultusunda devletin ekonomik alana müdahale derecesi ile şekillenen refah rejimleri, refah dünyaları, refah modelleri olarak adlandırılarak çeşitlenmiştir. Refah devletinin cinsiyet-ırk, sağlık hizmeti gibi farklı boyutlarla² da ele alındığı görülmektedir (Isakjee, 2017: 8-10).

Refah devleti tartışmalarında önde gelen konulardan biri de farklı ülke deneyimlerinden hareketle refah devleti rejimlerinin sınıflandırılmasıdır. Refah devletinin farklı toplumlarla ilişkisi noktasında en yaygın kabul edilen sınıflandırma Esping Andersen’a aittir (Buğra ve Keyder, 2013: 13). Esping-Andersen, refah devletini ekonomi politik çerçevesinde ele almış ve devletin ekonomiyi yönetmede ve örgütlemadaki büyük rolüne odaklanmıştır. Refah devleti rejimleri (welfare state regimes) terimini kullanarak liberal refah devleti (liberal welfare state), korporatist refah devleti (corporatist welfare state) ve sosyal demokratik rejimlerden (social democratic regime) oluşan üçlü bir sınıflandırmaya gitmiştir (Esping-Andersen, 1990: 2). Bu tanımlama ve sınıflandırma çerçevesine göre ABD, Avustralya ve Kanada gibi örneklerle somutlaşan liberal refah devletinde yardımlar esas olarak düşük gelirli,

² Uluslararası yazında refah dünyaları, refah sistemleri, refah modelleri, refah devleti başlıklı çalışmalara örnek olarak bkz. S. Leibfried, (1993), “Towards a European Welfare State?”, Jones P. (Ed.), *New Perspectives On the Welfare State in Europe*, (London: Routledge): 135-56; M. Ferrera, (1996), “The Southern Model Of The Welfare State in Social Europe”, *Journal of European Social Policy*, (6) 1, s. 17-37; G. Esping-Andersen(1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, (NJ: Princeton University Press); R. M. Titmuss,(1963), “Essays in the Welfare State”, (London: Allenand Unwin). Sağlık hizmeti ve refah devleti üzerine çalışmalar için bkz. Clare Bambra (2005), “Worlds Of Welfare And The Health Care Discrepancy”, *Social Policy and Society*, (4), s. 31-41; V. Navarro, M. Carles, vd., (2006), “Politics and Health Outcomes”, *The Lancet*, 368 (9540), s. 1033-1037. Cinsiyet ve ırk temelinde refah devleti üzerine çalışmalar için bkz. E. Wilson, (1977), *Women and The Welfare State*, (London: Tavistock Publications Limited); J. E. Kolberg, (1991), “The Gender Dimension of The Welfare State”, *International Journal of Sociology*, 21 (2), s. 119-48.

genellikle işçi sınıfından, devlete bağımlı müşteri kitlesine hitap etmektedir. Devlet ya yalnızca asgari bir tutarı sağlayarak ya da aktif olarak özel refah programlarını sübvans ederek piyasayı teşvik etmektedir. Almanya, Fransa, Avusturya ve İtalya’da somutlaşan korporatist refah devletinde piyasanın yerini devletin hizmetlerdeki rolü almıştır. Organik ve hiyerarşik bir yapıyı muhafaza etmeye yönelik model, kilise tarafından şekillenmiş ve dolayısıyla geleneksel aile yapısının korunmasını güçlü şekilde desteklemiştir. Son olarak sosyal demokratik rejimlerde ise sosyal demokratların devlet ile piyasa, işçi sınıfı ile orta sınıf arasındaki ikiliğinin kabulü yerine, asgari ihtiyaçların sağlanmasında eşitliği değil, en yüksek standartlarda eşitliği teşvik edecek bir refah devleti hedefi somutlaşmıştır (Esping-Andersen, 1990: 26, 27). Bu sınıflandırma Batılı refah devletin türlerine ilişkin bir tanımlama çerçevesi oluşturması ve Türkiye’deki 1990 sonrası çalışmalara kaynaklık etmesi bakımından önemlidir.

Sosyal devlet, hukuki bakış açısı ile sosyal adalet ilkesine dayanan devlet olarak da tanımlanabilir. Sosyal adalet, tüm sosyal sınıf ve gruplara ait olan hakları tanıyan bir dağılım ilkesidir ve amacı bireylerin iktisadi ve kültürel yaşam olanaklarının belirli bir standarda uygun biçimde gerçekleştirilmesini sağlamaktır. Anayasal düzen aracılığıyla devletin görev ve yetkilerini de belirleyen bu ilkenin gereği doğrultusunda devletin görevi, sosyal düzene müdahale etmek ve onu şekillendirmektir (Azrak, 1961: 209). Böyle bir tanımlama ile sosyal devlet, Türkçe alanyazında “sosyal hukuk devleti” olarak kullanılır hale gelmiştir. Sosyal devletin tüm tanımlanma boyutlarında kapsayıcı yön, bireyin ekonomik ve toplumsal durumunu iyileştirecek koşulların devlet tarafından sağlanmasına olan göndermede birleşmektedir. Anayasal olarak sosyal devlet sisteminin benimsenmesi, devlete bu doğrultuda ödevler yüklenmesini gündeme getirerek ülkeden ülkeye uygulaması değişen bir devlet tanımlaması haline gelmiştir.

Türkiye’de ise bu doğrultuda 1982 Anayasasında da sosyal devlet *Devletin Temel Amaç ve Görevleri* başlıklı 5’inci maddesinde “*Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır*” şeklinde düzenlenmiştir. Ayrıca 1982 Anayasasında Cumhuriyet’in temel niteliklerini düzenleyen 2’inci maddesinde *sosyal hukuk devleti* ifadesi ve işaret edilen maddedeki hükümler korunmuştur.

Vardığımız nokta sosyal devleti tanımlamanın alanyazındaki yaklaşım farklılıklarından kaynaklı çeşitli zorlukları barındırdığını göstermektedir. Bu kavramların hangi tarihsel koşulların ürünü olduğunu ve farklı toplumsal yapılarıdaki karşılığını değerlendirmek zorlukları giderebilmenin ilk yolu

olarak görülmektedir. Benzer bir durum, sosyal devlet modelleri için de geçerlidir. Türkiye açısından düşünüldüğünde, 1961 Anayasasından önceki dönemlerde sosyal devlete karşılık gelen bir kavram arandığında tamamen boşlukta bir durumun olmadığı görülmektedir. Örneğin, Cumhuriyet’in ilk yıllarında yaygın bir uygulama alanı bulan “halkçı devlet” yaklaşımı doğrultusundaki politikaların bu modeller arasındaki yerinin ne olduğu gibi yeni sorularla tartışmaları Türkiye özelinde de genişletmek mümkündür.

2. Türkiye’de Sosyal Devlete İlişkin Alanyazının Görünümü ve Neoliberalizm Başlıklı Çalışmalar

Alanyazın taraması her çalışmada araştırmacılara konuya ilişkin kuşbakışı görünüm imkanı verir. Sosyal devlet ile ilgili bir konuyu araştırmada, bu çalışmada olduğu bir yöntemden yararlanılabilir. Sosyal devlete dair kavramsal ve kuramsal bir analiz yapılmadan önce, Türkiye’de sosyal devlete yönelik çalışmalar incelenmiştir. Bu ihtiyaçla, öncelikle Türkiye’de sosyal devlete ilişkin farklı türlerdeki—çalışmaların dökümü yapılmıştır. Bu kapsamda sosyal bilimler alandaki kitap-kitap bölümleri, makaleler, tezler ve bildiriler olmak üzere süreli ve süresiz yayın türlerinden oluşan çalışmalar araştırılmıştır. Tarama yapılırken *başlığa taşınmış olma ölçütü*, konuya odaklı olma göstergesi kabul edilmiştir. Ayrıca zamansal sınırı ağırlıklı olarak “1960’tan 2023 yılı Haziran ayına” kadar veri tabanlarında yer alan çalışmalar dikkate alınmıştır. Kavramlara başlığında yer vermeyip, konuyla dolaylı olarak ilgilenmiş eserler, internet kaynakları, çevrim içi yazılar taramanın sınırı bakımından kapsam dışında bırakılmıştır.

Alanyazındaki sosyal devlet tanımlarından yola çıkarak, “sosyal devlet”, “refah devleti”, “sosyal refah devleti” ve “sosyal hukuk devleti” biçiminde dörtlü bir kullanım olduğu saptanmıştır. Bu anahtar kelimeler kullanılarak, yayın türlerine göre takip edilen araştırma süreci şu şekildedir:

1. Kitap ve kitap bölümlerine Ankara Üniversitesi Kütüphane Kataloğu, Ulusal Toplu Katalog, Milli Kütüphane Kataloğu’ndan tarama yapılarak ulaşılmıştır.
2. Çalışmada 1960-2023 yılları arasındaki makalelere erişim öncelikle TRDizin’den ve Türkiye Makaleler Bibliyografyası’ndan sağlanmıştır. Ayrıca Asos İndeks, Ankara Üniversitesi Dergiler Veri Tabanı, Yükseköğretim Akademik Veri Tabanı’ndan yararlanmıştır.
3. Bildiriler için ortak bir veri tabanı olmaması nedeniyle, Yükseköğretim Akademik Veri Tabanı’ndan ve akademisyenlerin çalışmalarından iz sürülmüştür.

4. Yüksek lisans ve doktora tezlerinin dökümü YÖK Ulusal Tez Merkezi veri tabanında 2023 Haziran ayına kadar yayımlanmış tezler üzerinden yapılmıştır.

Yukarıdaki veri tabanlarında yapılan tarama sonucunda toplam 641 çalışmaya ulaşılmıştır. Bu çalışmalar 95 kitap, 264 makale, 129 bildiri ve 153 lisansüstü tezdten oluşmaktadır. Yayın türlerine göre başlıkta tercih edilen kavramların dağılımı tablodan izlenebilmektedir.

Yayın Türü	Sosyal Devlet	Refah Devleti	Sosyal Devleti	Refah	Sosyal Devleti	Hukuk
Kitap	53	32	9		1	
Makale	152	85	13		14	
Bildiri	82	43	4		-	
Lisansüstü Tez	84	56	10		3	

Tablo 1. Kavramların Başlığa Taşınma Ölçütüne ve Yayın Türlerine Göre Dağılımı

Bu çalışmalarda sosyal devlet kullanımının yaygın olduğu, refah devleti başlığının ise azımsanamayacak ölçüde tercih edildiği tespit edilmiştir. Sosyal refah devleti ise bu iki kavrama göre daha kısıtlı kullanım alanı bulmuştur. Benzer şekilde sosyal hukuk devleti kullanımı da daha çok hukuk alanındaki araştırmacılar tarafından tercih edilmiştir. Sosyal devletin politikalarını ve araçlarını; sosyal devletin düşünsel temelini sorgulayan çalışmalar ağırlıktadır. 2000 sonrası Ayman Güler, Yörük ve Topak gibi sosyal devletin düşünsel temeli ve ortaya çıktığı koşullara odaklanan çalışmalar olmakla birlikte, kavramın ağırlıklı olarak sosyal güvenlik sistemi ve sağlık harcamaları ekseninde ele alındığı görülmektedir. Devlete yeni bir rol ve görev yükleyen bu kavramların kapsamı alanyazındaki araştırmacılar tarafından daraltılmış, çalışma hakkı ve bu hak ile ilgili diğer konulara yoğunlaşmıştır.

Belirlenen başlık gruplarındaki çalışmalar makale türünde yoğunlaşmaktadır. Makalelerde sosyal devlet başlıklı çalışmaların ağırlıkta olduğu görülmektedir. Nitekim bu kapsamda tespit edilen sosyal devlete ilişkin ilk çalışma da 1961 yılında Ülkü Azrak tarafından “Sosyal Devlet ve 1961 Türk Anayasasının Sistemi” başlığı ile kaleme alınan İstanbul Üniversitesi Hukuk Mecmuası’nda yayınlanan makaledir.³ Bu makalede yazar, sosyal devleti idare ve anayasa hukuku bakımından inceleyerek, 1961

³ Azrak, Ülkü (1961), “Sosyal Devlet ve 1961 Türk Anayasasının Sistemi”, *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 2 (1-4), s. 208- 224.

Anayasasında yer alan sosyal devlet ilkesinin hukuki pratikte gerçekleştirme imkanlarını sorgulamaya açmıştır (Azrak, 1961: 208). Diğer taraftan alanyazındaki makalelerde sosyal devletin politika ve araçlarını ve sosyal devletin düşünsel temelini sorgulayan çalışmalar ağırlıktadır. Bu alandaki makalelerin maliye, kamu yönetimi ve hukuk temalı dergilerde yoğunlaştığı görülmektedir.

Kitapların ve kitap bölümlerinin başlıklarının inceleme konusu olarak odaklandığı konular üç farklı kategoride sınıflandırılabilir. İlki vergi, istihdam, gelir dağılımı, yoksulluk, eğitim, sağlık alanlarında kamu harcamaları çerçevesinde sosyal devlettir. İkincisi kurumların uygulamaları aracılığıyla sosyal devlettir. Üçüncüsü ise neoliberal politikaların sosyal devlet ve uygulamalarında ortaya çıkardığı etkileridir. Kitaplarda, sosyal devletin dönüşüm sürecinde olduğu vurgulanmış, bu dönüşüm sağlık ve sosyal harcamalar gibi farklı sosyal devlet araçları kapsamında ele alınmıştır.

Bildirilerin çoğunluğunda ise sosyal devlet kavramının tercih edildiği saptanmıştır. Bildirilerde kavram sosyal gruplar, hukuk, kuramsal tartışmalar, uygulama ve araçlar, kurumlar gibi diğer çeşitli konular ile ilişkilendirilmiştir. Özellikle sosyal devletin dönüşüm süreci bildiri başlıklarında sıklıkla tercih edilmiştir. Bildirilerin odaklandığı bir diğer konu sosyal güvenlidir. Bu yayın türündeki refah devleti başlıklı çalışmalarda ise daha çok refah devleti modelleri adlandırılmasıyla ülke incelemeleri yapılmış, farklı ülke örneklerinden hareketle refah devleti uygulamaları açıklanmıştır.

Tespit edilen başlık gruplarına göre sosyal bilimler alanında birçok farklı anabilim dalında toplam 153 lisansüstü tez saptanmıştır. Nitekim 112 yüksek lisans tezinin 69’u sosyal devlet, 30’u refah devleti, 9’u sosyal refah devleti, 3’ü sosyal hukuk devleti başlığını taşımaktadır. 42 doktora tezinin ise 15’i sosyal devlet, 26’sı refah devleti ve 1’i sosyal refah devleti başlıklıdır. Sosyal hukuk devleti başlıklı doktora tezine rastlanmamıştır. Tezlerin başlıklarının İngilizce karşılıklardan yola çıkarak hem “*social state*”, hem de “*welfare state*”, bazen de “*welfare(social) state*” olarak kullanıldığı görülmektedir. Dört kavrama ilişkin tezler yoğun olarak maliye ve çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri anabilim dalında yazılmıştır.

Alanyazın taramasının sunduğu verilerden yararlanmanın bir yolu onu çalışmanın sorunsalına bağlanmış çözümlemeye düzeyine çıkarmaktır. Bu çalışmada, böyle bir çözümleme, neoliberalizm ve belirlenen dört başlık grubuyla ilişkisi temelinde yapılmaktadır. Neoliberalizm ve sosyal devlet ilişkisinin alanyazında 1980 sonrası görünür hale geldiği söylenebilir. 1960-1979 yılları arasındaki çalışmalar ise sosyal devletin gelişimine, sosyal devlet sistemlerine ve mülkiyet haklarının düzenlenmesine odaklanmıştır. 1980-1999 yılları arasında sosyal devlete ilişkin konular piyasa, sosyal haklar, aile, sosyal devlet ilkesi ve hukuk devleti ile ilişkili olarak incelenmiştir. Refah devleti çalışmalarına bakıldığında 2000 sonrasında düzenleme politikaları,

Avrupa Birliği sosyal politikaları, sosyal güvenlik, sosyal adalet, karşılaştırmalı sosyal hizmet ve refah modelleri, neoliberalizm ve yerel yönetimler konuları ile ilişkili olarak incelenmiştir. Sosyal refah devleti kavramının kullanımını içeren çalışmaların 2000'lerden sonra ortaya çıktığı ve sosyal güvenlik sistemi, sosyal refah devletinin kavramı-boyutları-niteliği, kamu hizmeti ve ülke örnekleri ile incelendiği görülmektedir. 2000-2023 döneminde küreselleşme, neoliberalizm, sosyal devletin çöküşü, tasfiyesi, yerelleşme, sosyal politikalar, vergi ve sağlık gibi konular yoğunluklu olarak çalışılmıştır.

Sosyal devlet başlıklı makalelerde neoliberal çağda sosyal devlette sorumlu toplumsal inisiyatif, neoliberalizmde sosyal sorumluluk projeleri ve sosyal devlet, neoliberal politikalar bağlamında sosyal devlet, küreselleşme ve neoliberal devlete geçiş konuları ele alınmıştır (Işıklı, 2004; Akgeyik, 2009; Ertuğrul ve Çolak, 2010; Dalbay, 2019; Biter ve Kocabay-Şener, 2021). Refah devleti başlıklı makalelerde ise neoliberal dönüşüm ve refah devleti kuramları, küreselleşme, sosyal siyasetin üretimi ve neoliberalizm konuları tartışılmıştır (Korkmazer,1999; Aygül, 2010; Eser, vd., 2011; Kökalan-Çımrın, 2009; Acar, 2017; Kaymaz, 2021). Sosyal refah devleti başlıklı makalede neoliberalizm sosyal refah devleti ve üçüncü yol çerçevesinde değerlendirilmiştir. Sosyal devlet başlıklı bildiriye, yeni risk ortamı çocuklarında gelişen uyuşturucu bağımlılığı; refah devleti başlıklı bildiriye refah devleti, refah rejimleri ve neoliberalizme geçiş, refah devletinden neoliberalizme sosyal adalet ve eğitim ilişkisi görünür haldedir.

Neoliberalizm ve sosyal devlet başlığını tercih eden tezlerde, kamusal sağlık harcamaları üzerinden neoliberalizm ile sosyal devletin değişimi, neoliberal iktisat politikaları ve sosyal devletin geleceği, neoliberalizm ve sosyal devlet tartışmaları üzerinden sağlıkta dönüşüm politikaları, neoliberalizm ile sosyal devletin dönüşümü konuları ele alınmıştır (Genç, 2009; Açar, 2019; Tarhan, 2019; Turgut, 2019). Refah devleti başlıklı tezlerde ise neoliberalizm ve Türk tipi refah devleti-sınıf tabanlı vatandaşlık, refah rejimleri, sosyal politika-neoliberalizm odak alınarak refah devletinin dönüşümü tartışılmıştır (Korkmazer, 1999; Cansoy, 2013; Kaymaz, 2021).

3. Türkiye'de 1980'den Bugüne Sosyal Devlet ve Neoliberalizm İlişkisi

1970 yılından sonra sosyal devletin Keynesyen Refah Devleti politikalarının uygulanması için uygun koşulları barındıran *büyüme-yayıma* dönemini, 1980 sonrası *sorgulanma ve yeniden biçimlenme* dönemi izlemiştir (Koray, 2005: 95-97). Sosyal devleti temellendiren Keynesyen iktisat anlayışına karşı, 1950'lerden sonra sınırlı devlet yaklaşımıyla çağdaş liberal iktisat, eleştirel kuramsal çizgiyi oluşturmuştur. Buna göre, liberal anlayış devletin ekonomiye müdahalesinin en asgariye indirilmesi gerektiğini savunmuştur. 1970'li yıllarda sosyal devlet modeli yükselen kriz

tartışmalarında temel nedenlerden biri olarak görülmüştür. İzleyen yıllarda yeniden yapılanma isteklerinin odağına sosyal devlet yerleşmiştir (Topak, 2017: 53). 1980’li yıllara gelindiğinde, sosyal devlete yönelik gerek doğasından gerekse de devlet müdahalesi boyutundan yükselen eleştirilere dışsal yeni eğilimler eklenmiştir. Sosyal devlete ilişkin eleştiriler, küreselleşme, neoliberalizm, piyasalaştırma ve özelleştirme süreçleri, kamusal hizmet alanlarında ulusal ve uluslararası sermayeye daha fazla alan yaratma düşüncesi ile ivme kazanmıştır (Sallan Gül, 2009: 93). Neoliberalizm eksenli görüş, refah devletini sisteme dışsal bir durum olarak algılamakta, sistemin işleyişiyle uyuşmaması nedeniyle mutlaka krize gireceğini savunmaktadır. Bunu engellemek için pazar hakimiyetinin gereği sağlanmalı, devlet piyasaya bağlı işlev görmelidir (Topak, 2017: 53-54).

1980’li yıllar sonrasında sosyal devletin geleceğinin iki temel değişken ile ele alındığı görülmektedir. Bunlardan biri küreselleşme diğeri neoliberal politikaların yükselişidir. Buğra bu dönemi “neo-liberal küreselleşme ortamı” olarak tanımlamış ve sanayileşmiş Batı ülkelerindeki refah devleti uygulamalarının güçlü bir saldırıya uğradığını belirtmiştir. Keynesyen iktisat politikasına dayanan yaklaşımların ve sosyal politika uygulamalarının sürdürülemez oldukları düşüncesi, hâkim ideoloji haline gelmiştir (Buğra, 2008: 75). Küresel neoliberal politikaların en yaygın söylemi olan *devletin küçültülmesi*, doğrudan kamu hizmetlerinin sınırlandırılmasını içermektedir. Ayrıca bireyler ve kurumlar üzerindeki sübvansiyonların kaldırılması, emeklilik ve sosyal güvence hakkının gözden geçirilmesi de savunulmuştur (Kökalan Çımrın, 2009: 2001). Devletin küçülmesi anlayışı ile yayılma alanı bulan bu politikalar, özelleştirme, yerelleştirme ve piyasalaştırma gibi özel sektörün hareket alanını genişleten girişimlerle uygulamaya geçirilmiştir. Öncelikli olarak sağlık, eğitim, sosyal güvenlik alanlarında başlatılan serbest piyasa sistemleri, sosyal yardımlar alanında yeni dönüşümleri ve yeni sağ uygulamaları beraberinde getirmiştir (Sallan Gül, 2009: 80).

Buğra ve Keyder, küreselleşmenin özellikle gelişmiş ülkelerde yerleşmiş olan sosyal güvenlik programlarını sürdürebilme kapasitesini tehdit ettiğini belirtmiş ve küreselleşmeyi devletin üstlendiği eğitim ve sağlık harcamaları başta olmak üzere kamu harcamalarının krizde olduğunun ileri sürüldüğü bir dönem olarak tanımlamıştır (Buğra ve Keyder, 2013: 7). Koçdemir’e göre küreselleşme topluma refah getirici ekonomi politikaları (toplum için ekonomi) yerine, sermayenin kendisini koruduğu ve yeniden ürettiği ekonomi politikalarına (ekonomi için ekonomi) geçişi gündeme getiren bir eğilimdir. Ayrıca küreselleşmeyi üretim ve bölüşüm sürecinin dönüştüğü, geleneksel kurumların işlevlerini yitirdiği ve küresel rekabetin belirleyici olduğu bir süreç olarak tanımlamıştır (1998: 142, 147). Bu dönemi “küresel neoliberal” dönem olarak tanımlayan Kökalan Çımrın, küreselleşme ve neoliberalizm arasındaki ilişkinin oldukça güçlü olduğunu vurgulamıştır (Kökalan Çımrın, 2009: 198, 201).

Küreselleşme sürecinde kapitalizm kendine özgü yatırımlarından faydalanabileceği ve küresel rekabette kullanabileceği küresel işgücü piyasası ortaya çıkartmıştır. Bu durumdan kaynaklanan eşitsizlikleri azaltmak için duruma müdahale edecek ulusal politikalar ve sosyal devlet uygulamaları neoliberal anlayışta yitirilmektedir. Bunun başlıca nedeni, ulus devletin küresel piyasalarla bütünleşerek rekabet gücünü elde etme amacına yönelmiş olmasıdır. Dolayısıyla devlet, küresel piyasalarda uluslararası aktör olma rolüne odaklanmıştır. Küreselleşme ile ulus devletin gücünün değil, sosyal boyutlarının aşındığını söylemek mümkündür (Koray, 2017: 15, 19). Bulut da benzer bir şekilde küreselleşme sürecinde devletlerin biçim ve doku değiştirmelerinden ya da güçlerinin aşınmasından söz edilmekte birlikte ulus devletin sonunun geldiği görüşüne katılmamaktadır. Çünkü devlet, bugünkü küreselleşme sürecinde de sermaye için en önemli araç olmaya devam etmektedir (Bulut, 2003: 185, 189, 193).

Tokol ve Alper vd. göre, küreselleşmenin sosyal devlet anlayışı üzerinde yarattığı değişim 1970’li yıllarda yaşanan krizle şekillenmeye başlamış, bu dönemde krize çözüm yolunda uygulanan neoliberal politikalar küreselleşme sürecinin iktisadi politikalarının ana yönlerini belirlemiştir. Bu anlamda devlette düşen özelleştirmelerle kamu sektörünü daraltmak, kamu sosyal transfer harcamalarını kıstak, çalışma hayatını esnek ve atipik şekilde düzenlemek, yabancı sermaye yatırımlarını teşvik için kuralsızlaştırma politikalarını uygulamak, bireysel sorumluluk alanını genişletmek, toplu iş ilişkileri yerine bireysel ilişkileri getirmek gibi yeni politikaları takip etmiştir. Dolayısıyla Tokol ve Alper vd.’e göre küreselleşme sosyal devlet anlayışını ortadan kaldırmamış, yapı ve işlev değişikliklerine neden olmuştur. Küresel kriz dönemlerinin getirdiği sorunların çözümüne yönelik politikalar yürütüldükçe, sosyal devlet bu doğrultuda değişen işlevi ile devam edecek görünmektedir (Tokol ve Alper vd., 2013: 46, 47).

Neoliberalizmin sosyal devlete etkisinin uygulama boyutunda Türkiye’ye yansması Turgut Özal hükümetleri (1983-1987) dönemindeki politikalar ile olmuştur. Bu politikalar 1970’lerin sonundaki ekonomik ve siyasal olayların ve 1980 darbesi sonrasında izlenen birçok politikanın ürünüdür. Bu dönem ekonomik yeniden yapılanma sürecinde Türkiye’nin serbest piyasa ekonomisini benimsemesini gündeme getirmiştir. Yeni liberal politikaların uygulanmasına enflasyonu düşürmede, ödemeler dengesi açığını azaltmada rol veren 24 Ocak Kararları olmuştur. Böylece dışa açık büyüme, Avrupa Birliği ile ekonomik bütünleşme hedefi ve neoliberal piyasa uygulamaları öne çıkmıştır. Rekabet ilkesi gereğince kamuda yeniden yapılanma, sağlık, eğitim sosyal yardım gibi kamunun hizmet alanlarından devletin çekilmesi ve özelleştirmelerin yaygınlaştırılması amaçlanmıştır. Özal, 1983-1987 hükümet programında partisinin temel özelliklerinden biri olarak ifade ettiği sosyal adaleti neoliberal bir biçimde ele almıştır. Özal’a göre, sosyal adalet ve sosyal refah politikaları serbest piyasa sisteminde

girişimciliğin ve bireysel tasarrufların teşvik edilmesi ile ilişkilendirilmiştir (Sallan Gül, 2009: 82- 84).

Neoliberal politikalar 1990’lara gelindiğinde başta Avrupa Birliği gibi küresel kuruluşların yönlendiriciliğinde ve politika transferi aracılığıyla yeniden yapılanma sürecine dönüşmüştür. Devletin yeniden yapılandırılması, 1979 yılında Dünya Bankası’nın Yapısal Uyarlama Kredisi ile başlamıştır. Bu anlaşma ile birlikte özelleştirme süreçlerinin tabanı genişlemiş; eğitim, sağlık ve yerel yönetimlere yönelik proje kredileri yaygınlaşmıştır. Devletin yeniden yapılandırılması Dünya Bankası öncülüğünde yürütülmüş, Kamu İktisadi Teşebbüsleri başta olmak üzere toplumun kalkınmasına ve refahın artırılmasına yönelik sosyo-ekonomik politikaları üretecek kamu kurum ve kuruluşların hizmet alanı ya daraltılmış ya da sonlandırılmıştır. Küreselleşme sürecine paralel bir şekilde bu dönemde özel sektörün küresel sermaye ile bütünleşmesine yönelik reformlar yapılmıştır. 2000’li yıllarda yerel yönetimlerin talepleri ön plana çıkarılmış, merkezi yönetimde ise bakanlıkların küçültülmesi gibi idari ve siyasi değişimler ortaya çıkmıştır (Ayman Güler, 2005: 16, 18). Küresel kuruluşların yönlendiriciliğinde devam eden yeniden yapılandırma politikaları, sosyal devletin 1980’li yıllarda neoliberal devlet anlayışına karşı kaybettiği üstünlüğü daha da derinleştirmiş; sosyal devletin modelinin uygulayacak politika alanlarının sönümlenmesine neden olmuştur.

1980’lerden sonra yoksullukla mücadelede neoliberal etkinin yansımaları aktif işgücü politikalarından çok, sosyal yardım programlarının geliştirilmesi ile somutlaşmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin dışında kalan ekonomik bakımdan dezavantajlı bireylerin ekonomik ve sosyal yaşama aktif katılımını gerçekleştirerek bu yolla yoksullukla mücadele etmek üzere 1986 yılında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu oluşturulmuştur. Fon, sosyal adaleti sağlamada önlemler almak, adil gelir dağılımını gerçekleştirmek, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı güçlendirmek biçimindeki amaçlara özgülenmiş görülmekteydi. Ancak uygulamada bütçe dışı ve denetimi olmayan fon gelirleri tek kaynaktan toplanmış ve harcamaları meclisin ve bürokratik denetimin dışında kalmıştır. Fon uygulamaları 2000’li yılların başında hem genel hem de yerel seçimlerde sosyal yardımlar yoluyla iktidar açısından belirli bir seçmen tarafını motive etmek amacı ile kullanılmıştır (Sallan Gül, 2009: 86).

2000’li yıllarda neoliberalizm ile sosyal devlet ilişkisinin çözümlenmesi noktasında alanyazında farklı görüşler bulunduğu görülmektedir. Koray, sosyal devletin 2000’lerdeki durumunu “Sosyal Devlet: Adı Var, Kendi Yok” şeklinde nitelendirmektedir. Bu nitelendirmeyi sosyal politikaların gelişimine göre yapmaktadır. Anayasal açıdan bakıldığında Türkiye bir sosyal devlettir. 1960-1980 yılları arasında sosyal devlet değilse bile “sosyal vaatleri” barındıran bir devlet olarak da tanımlanmaktadır. Bugün ise Türkiye’de bu

vaatlerden bile söz etmek zordur. Koray, 1980 sonrası devletin koruyucu ve denge sağlayıcı rolünden çekilerek “seyirci devlet” dönüştüğünü, sosyal adaletsizliği giderme amaçlı sosyal politikalarda gerilemenin olduğunu, bu durumun siyasal açıdan liberal-muhafazakâr anlayış doğrultusunda “sadaka devleti” yönüne doğru evrildiğini vurgulamıştır (Koray, 2005: 194, 198).

Sallan Gül ve Buğra neoliberalizm yükselişi ile sosyal devletin düşüşünün yaşandığını ileri sürerken; Yörük’e göre istatistiklere bakıldığında devlet harcamaları ve sosyal refah politikalardan faydalanan insan sayısı neoliberal dönemde artmıştır. Bu nedenle 2000’li yıllarda Türkiye’deki sosyal devlet büyümüş ve genişlemiştir. Fakat neoliberal dönemde yeni bir refah rejimi ortaya çıkmıştır. Bu yeni rejiminin en temel özelliği, sosyal devletin kapsamındaki değişimdir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan parçalı ve korporatist sosyal güvenlik sistemi, odağına formel sektör çalışanlarını ve memurları almıştır. Bu kesimler için ayrıcalıklı bir dilim yaratılmış, kentli ve kırsal yoksullar bu sistemden büyük ölçüde dışlanmıştır. Neoliberal dönemde ortaya çıkan Popülist Refah Devleti Rejimi’nde ise kentli ve kırsal yoksullara yönelik sosyal yardım ve sağlık hizmetleri hızla artmış, refah devletinin demografik kapsamı neredeyse toplumun tüm kesimlerine yayılmıştır. Böylelikle hükümetler yükselen taleplere cevap olarak sosyal yardım politikalarını geliştirmek zorunda kalmıştır (Yörük, 2022).

Özdemir’e göre, 1990’lı yıllar sonrasında sosyal harcamalarda bir düşme eğilimi görülmüş ancak bu düşüş önemsiz düzeyde kalmıştır. Bu durumun temel nedeni, yüksek oranlı işsizliğin düşmemesi, demografik değişimler sonrasında nüfusun yaşlanması ve vatandaşların devletten beklentisinin artması olarak sıralanabilir (Özdemir, 2009: 199-200). Yörük ise bu durumu siyasal mekanizmalara bağlamıştır. Neoliberal dönemde, Türkiye’de refah sisteminin genişlediğini, bu genişlemede sosyal yardım politikalarının ağırlığı artarken, istihdam temelli sosyal güvenlik politikalarının azaldığını ileri sürmüştür. Bu değişim temel nedenini ise büyük partiler arasındaki rekabete, taban siyasetinin etkisine ve sosyal politikaların ortaya çıkış sürecindeki yapısal baskıları dolayımlayan ve dönüştüren siyasal mekanizmalara bağlamıştır. Türkiye’de neoliberal dönemde hükümetler, yoksulların siyasal gücünü dikkate alarak ya da seçmenlerini mobilize etme amacıyla yeni refah sisteminin temel bir unsuru olarak sosyal yardım politikalarını savunmuştur. Böylece Yörük, refah devletinin genişlemesi ya da daralması eğilimini, tabandaki grupların siyasallaşma düzeyi ile ilişkilendirmiştir (Yörük, 2022: 229, 230).

Ayman Güler, sosyal devletin tüm boyutları ile terkedilme sürecini 1980’li yıllarda yürütülen deregülasyon ve özelleştirme politikalarıyla başlatmaktadır. Türkiye’de sosyal devlet anlayışının hiçbir zaman olmadığını ileri sürenlere karşı çıkararak, 1980 öncesine kadar bu devlet biçiminin, kavram, ilke ve uygulama kategorisi bakımından mevcut olduğunu belirtmiştir. Neoliberal politikalarla hep eksik kalmış sosyal devletin tamamen uygulamadan

kaldırılması amaçlanmıştır (Ayman Güler, 2006). Benzer şekilde, “küreselci yönetim reformların” dünyada ve Türkiye’de 1980 yılında başlayan bir süreç olduğunu vurgulayan Ayman Güler (2021), küreselci reformların çöküş sürecine girdiğini ileri sürmüştür. Bu çöküşü egemenlik devri, yerelleştirme, özelleştirme ve piyasalaştırma boyutları ile incelemiştir. Ayman Güler’e göre küreselci politikalar devletin kuruluşunu dönüştürmeyi başaramamıştır. Örneğin, bu politikalar devletin kamu istihdamını azaltamamış, düzenleyici devletin kurumları beklenen rolü yerine getirmemiştir.

Aysan’a göre Covid-19, sosyal refahın dağıtımının sosyal güvenlik primine ve ekonomik büyümeye dayanan klasik refah devleti ile yerine getirilemeyeceğini fikrinin küresel boyutta yükselmesine neden olmuştur. Dahası, Covid-19 süreci ulusal refah devletlerinin kapsamını aşan küresel refah rejimine olan ihtiyaca dikkat çekmiştir. Bu küresel refah rejimi, refah rejimlerinin kendi ekonomik, kültürel ve kurumsal özelliklerini hesaba alarak ulusal refahı aşarak, küresel refahın paylaşımını ön plana getirmektedir. Ulusal ve uluslararası düzeyde gelir adaletsizliklerini azaltmak, eşitlik temelinde farklı paydaşların gereksinimlerine cevap verecek düzenlemeler getirmektedir. Bu düzenlemelerle küresel düzeyde dağıtılan bir refah rejimi kurgulanmaktadır (Aysan, 2020: 688). Böylece sosyal devlette ilişkin alanyazının geleceği pandemi sonrası dönemin tartışmalarını içerecek bir kapsamda olacağı öngörülmektedir.⁴

Çılığın, Covid-19 sürecinde sosyal devlete olan ihtiyacın, gerek yaşanan can kayıpları bakımından tıbbi boyutta gerekse de işsizlik, toplum ve aile yaşantısının etkilenmesi gibi sosyo-ekonomik alanlarla yaşanan olumsuzluklarla yeniden canlandığına dikkat çekmektedir. Pandemi sonrasında ülkeler ekonomik destekleme paketleri ile dönemin getirdiği olumsuzlukları aşmaya girişmişlerdir. Örneğin, Danimarka ve İsveç gibi sosyal demokrat refah rejimi olarak adlandırılan ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri ve sosyal devlet anlayışı geçmişlerinin Covid-19’un yarattığı sorunların üstesinden gelmede avantajlar sağladığını göstermesi sosyal

⁴ Pandemi döneminde sosyal devlet/refah devleti/sosyal refah devletini birlikte değerlendiren çalışmalar için bkz: B. Akkafa, (2023), *Sosyal Devlet ve Pandemi Mahkeme Kararları İşığında İdarenin Sorumluluğu*, (İstanbul: Adalet Yayınevi); E. Taşkın ve Ö. Akıncı (2021), “Covid-19 Salgınının Sosyal Devlet Bağlamında Uluslararası Ticarete Etkileri”, *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12(23), s. 532-553; M. F. Aysan, (2020), “Bildığımız Refah Devletini Yeniden Düşünmek: COVID-19 Pandemisi ve Sonrasında Sosyal Politikalar”, M. Şeker, A. Özer ve C. Korku (Ed.). *Küresel Salgının Anatomisi İnsan ve Toplumun Geleceği*, (Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi): 674-691; T. Kurşuncu (2021), “Devlet Algısındaki Dönüşüm, Sosyal Refah Devleti, Türkiye’de Devletin Sosyal Yönü ve Covid-19”, Akbal, İ. ve Antepli, A. (Ed.), *Sosyal Bilimler Alanında Güncel Konular-II (Covid-19 Salgınının Etkileri)*, (Bursa: Ekin Yayınevi):96-116; T. Çılığın, (2022), “Refah Devletlerinin Covid-19 Sürecinde Uyguladıkları Sosyo-Ekonomik Destek Politikaları: Almanya, Amerika Birleşik Devletleri, Danimarka ve İsveç Örnekleri”, *Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(1), s. 2-39.

devletin geleceğine ilişkin dikkat çekicidir. Dahası, bu ülkeler kamu hizmetlerinin çoğunlukla özel sektör veya kamu özel ortaklıkları aracılığıyla yerine getirilmesinden doğan neoliberal ekonomik anlayışın ve buna eşlik eden politikalarının uygulamalarda varlığını göstermesi de çarpıcıdır. Dolayısıyla pandemi ile neoliberal anlayışın sosyal demokrat rejimlerin politikalarında ağırlık kazandığını ifade etmek mümkündür (Çılğın, 2022).

Sonuç

Sosyal devlet çıkış noktası bakımından Avrupa kökenli bir kavram olup, genel olarak kapitalist düzende vatandaşların toplumsal durumları ve refah ile ilgilenen, bireylere insanlık onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlamayı amaçlayan devlet olarak tanımlanmaktadır. Sosyal devletin Türkiye’de 1961 Anayasasında tanımlanmasından bugüne geçen altmış yılı aşkın süreçte kuramsal açıdan ve uygulamaya dönük yönüyle geniş bir sosyal devlet yazınının oluştuğunu söylemek mümkündür. Bu alanyazının incelenmesi sosyal devlete dair açıklamaları genişletecek sonuçlar sunmuştur. Bunların başında Türkçe alanyazında sosyal devlet, refah devleti, sosyal refah devleti, sosyal hukuk devleti olmak üzere dört farklı şekilde adlandırma bulunduğunu göstermesi yer almaktadır. Bu adlandırmanın nedenleri kavramsal ve kuramsal boyutları ile incelendiğinde ilk neden “welfare state”in refah devleti ve sosyal refah devleti olarak Türkçeleştirilmesine dayanmaktadır. İkinci neden ise 1961 Anayasasında sosyal hukuk devleti düzenlenmesinden kaynaklıdır. Kavramın kapsamı bakımından bir inceleme yapıldığında ise sosyal devletin disiplinlerarası bir çalışma konusu olduğu görülmektedir ve ağırlıkları farklı olmakla birlikte birçok disiplinde sosyal devlet konusu çeşitli yayın türlerinde ele alınmaktadır. Tüm bunlar sosyal devletin kavranması noktasında çeşitli farklılıkları ortaya çıkaran boyutlardır. Bu nedenle yapılacak yeni çalışmalarda, dört farklı kullanımın daha geniş bakış açısı ile ele alınması ve kavramlar arasındaki ayrımın belirginleştirilmesinin alanyazına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Sosyal devletin dönüşümü ekseninden bakıldığında, özellikle 1980’li yıllarla etkisini artıran küreselleşme ve neoliberalizmin yükselişi olmak üzere iki temel değişken olduğunu öne çıkmaktadır. Bu ilişki, bir taraftan sosyal devletin sosyal yardım politikaları boyutunda genişlediği, bu genişlemede özellikle siyasal süreçlerin ve siyasi partiler arasındaki rekabetin belirleyici olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla sosyal güvenlik temelli politikalar yerini sosyal yardım politikalarına bırakmıştır. Diğer taraftan ise günümüzde sosyal devletin bittiği, neoliberal politikaların hakimiyeti ile devletin ekonomik ve toplumsal yaşamdan geri çekildiği ve bunun sonucu olarak sosyal devletin varlığını yitirdiği ileri sürülmüştür. Bu tartışmalar, özellikle 2019 yılından itibaren artan ekonomik, doğal ve sosyal olaylarla birlikte yeniden canlanmıştır. Ayrıca sosyal devletin iktisadi ve sosyal alanlardaki koruyucu faaliyetlerinin ve yardım politikalarının piyasaya açılmasının getirdiği

olumsuz sonuçlar önemli bir yer tutmaktadır. Bu sonuçlar 2019 yılında başlayan Covid-19 salgını ile dünya genelinde deneyimlenmiştir. Sosyal devlet açısından değerlendirildiğinde pandemi boyunca bireylere dönük koruyucu önlemlerin alınması devletin temel görevlerinden biri olarak sayılmıştır. Toplumların geniş bir bölümünü etkileyen küresel ve bölgesel krizlerin, sosyal devlet yaklaşımını tamamen tasfiye edemeyeceği bu süreçte görülmüştür. Nitekim yaşanan kriz, hem devletin sahneye çıkmasını zorunlu kılmış hem de neoliberal politikaların önem kaybetmesi üzerine refah devleti uygulamalarına geri dönülmesi düşüncesinin tartışılmasına zemin hazırlamıştır. Gelecekte de toplumların karşılaşacağı yeni çevresel ve ekonomik krizler ile sosyal devlete dair tartışmaların yükseleceği öngörülebilir.

Kaynakça

- Acar, E. (2017), “Neoliberalizm ve Sosyal Refah Devleti Ekseninde Üçüncü Yol Yaklaşımı”, *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18 (1), s. 248-263.
- Ağar, Ela (2019), *Türkiye’de Neoliberal Süreçte Kamusal Sağlık Harcamalarındaki Artış Üzerine Bir İnceleme: Sosyal Devletin Son Demleri Mi, Yoksa Özgü Bir Neoliberalizm Mi?*, Yüksek Lisans Tezi, (Antalya: Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Akgeyik, Tekin (2009), “Neo-liberal Çağda Sosyal Devlette Sorumlu Toplumsal İnsiyatife”, *Çerçeve Dergisi*, (49), s. 38-44.
- Aygül, Cenk (2010), “Neo-liberal Dönüşüm Sonrası Refah Devleti Kuramları”, *Memleket Siyaset Yönetim*, 5(14), s. 210-247.
- Ayman Güler, Birgül (2005), *Devlette Reform Yazıları*, (Ankara: Paragraf Yayınevi).
- Ayman Güler, Birgül (2006), “Sosyal Devlet ve Yerelleşme”, *Memleket Siyaset Yönetim* 1 (2), s. 29-43.
- Ayman Güler, Birgül (2021), “Küreselci Reformların Sonrası”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 76 (2), s. 413-436.
- Aysan, Fatih Mehmet (2020), “Bildığımız Refah Devletini Yeniden Düşünmek: COVID-19 Pandemisi ve Sonrasında Sosyal Politikalar”, Şeker, Muzaffer, Özer, Ali ve Korku, Cem (Ed.), *Küresel Salgının Anatomisi İnsan ve Toplumun Geleceği*, (Ankara:Türkiye Bilimler Akademisi): 674-691.
- Azrak, Ülkü (1961), “Sosyal Devlet ve 1961 Türk Anayasasının Sistemi”, *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 2 (1-4), s. 208- 224.
- Briggs, Asa (1961), “On The Welfare State”, *European Journal of Sociology*, (2) 2, s. 221-258.

- Biter, Gülhanım ve Nihal Şener Kocabay (2021), “Sosyal Sorumluluk Projelerine Neoliberalizm ve Sosyal Devlet Bağlamında Eleştirel Bir Bakış”, *Intermedia International E-Journal*, 8 (14), s. 93-116.
- Buğra, Ayşe ve Çağlar Keyder (2013), *Sosyal Politika Yazıları*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Buğra, Ayşe (2008), *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Bulut, Nihat (2003), “Küreselleşme: Sosyal Devletin Sonu Mu?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 52 (2), s. 173-197.
- Bozkurt, Ömer, Turgay Ergun ve Seriyeye Sezen (Ed.) (2014), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, (Ankara: TODAİE Yayınları).
- Cansoy, Mehmet (2013), *Turkish Welfare State in The Neoliberal Era: Emergence of Class-based Citizenship Regimes*, Yüksek Lisans Tezi, (İstanbul: Koç Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Çılğın, Turgut (2022), “Refah Devletlerinin Covid-19 Sürecinde Uyguladıkları Sosyo-Ekonomik Destek Politikaları: Almanya, Amerika Birleşik Devletleri, Danimarka ve İsveç Örnekleri”, *Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4 (1), s. 2-39.
- Dalbay, Saim (2019), “Liberal Politikalarından Neoliberal Politikalara: Sosyal Devletin Dönüşümü”, *Akademik Bakış*, (74), s. 46- 68.
- Ertuğrul, Cemil ve Olcay Çolak (2010), “Küreselleşme Sürecinde Sosyal Devletten Neo-liberal Devlete Geçiş”, *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 47 (543), s. 65-77.
- Eser, B., D. Memişoğlu ve G. Özdamar (2011), “Sosyal Siyasetin Üretilmesi Sürecinde Refah Devletinden Neo-liberal Devlete Geçiş”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16 (2), s. 202-213.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, (UK: Polity Press).
- Genç, İ. (2009), *Neoliberal İktisat Politikaları ve Sosyal Devlet Arasındaki İlişkilerin Analizi ve Sosyal Devletin Geleceği*, Doktora Tezi, (Ankara: Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tez No. 227893).
- Göze, Ayferi (1976), *Sosyal Devlet Sistemi*, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları).
- Isakjee, Arshad (2017), “Welfare State Regimes: A Literature Review”, *IRIS Working Paper Series*, Birmingham: Institute For Research Into Superdiversity (18), s. 1-16.

- Işıkli, Alparslan (2004), “Neoliberal Küreselleşme, Sosyal Devlet ve Kemalizm”, Adıyke, N. (Ed.), *Cumhuriyet’in 80. Yılı Armağanı*, (İstanbul: ADD Mersin Şubesi Yayını): 371-398.
- Kaymaz, Yavuz Selim (2021), *Refah Rejimleri Açısından Türkiye’de Refah Devletinin Dönüşümü: Neoliberalizm ve Sosyal Politikalar*, Doktora Tezi, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Koçdemir, Kadir (1998), “Küresel Rekabet ve Sosyal Devlet”, *Türk İdare Dergisi*, (70) 420, s. 135-161.
- Koray, Meryem (2017), “Eşitlik ve Sosyal Devletin Vaatleri Ya Da Sınırları!...”, *Emek Araştırma Dergisi*, 2 (2), s. 9-34.
- Koray, Meryem (2005), *Avrupa Toplum Modeli*, (Ankara: İmge Kitabevi).
- Koray, Meryem (2005), *Sosyal Politika*, (Ankara: İmge Yayınevi).
- Korkmazer, Süverçe (1999), *Neo-liberal Dönemin Refah Devletine Etkileri Üzerine Bir Deneme*, Yüksek Lisans Tezi, (İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Kökalan Çımrın, Füsün (2009), “Küreselleşme, Neo-liberalizm ve Refah Devleti İlişkisi Üzerine”, *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (23), s. 195-204.
- Özdemir, Süleyman (2005), “Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi”, *Journal of Social Policy Conferences*, (50), s.153-204
- Sallan Gül, Songül (2006), *Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa! Yeni Liberalizm ve Muhafazakarlık Kıskacında Refah Devleti*, (Ankara: Ebabil).
- Sallan Gül, Songül (2009), “Sosyal Devlet ya da Refah Devleti Nedir?”, Kamalak İ., ve H. Gül (Der.), *Yerel Yönetimlerde Toplumcu Belediyecilik Teorik Yaklaşımlar Türkiye Uygulamaları*, (İstanbul: SODEV Yayınları): 65-99.
- Talas, Cahit (1990), *Toplumsal Politika*, (Ankara: İmge Yayınevi).
- Talas, Cahit (1992), *Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*, (İstanbul: Bilgi Yayınevi).
- Tarhan, Tahir (2019), *Neoliberalizm-Sosyal Devlet Tartışmaları Ekseninde Türkiye’de Sağlıkta Dönüşüm Politikaları*, Yüksek Lisans Tezi, (Kayseri: Erciyes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Tokol, Aysen, Alper Yusuf vd. (2013), *Sosyal Politika*, Aysen Tokol, Yusuf Alper (Ed.), 4.Baskı, (Bursa: Dora Yayınları).
- Topak, Oğuz (2017), “Sosyal Devlet Tasfiye Mi Oluyor, Yeni Bir Sosyal Devlet Mi Ortaya Çıkıyor?”, *Emek Araştırma Dergisi*, 2 (2), s. 57-82.

Turgut, A. E. (2019), *Türkiye’de Neoliberalizm ve Sosyal Devletin Dönüşümü*, Yüksek Lisans Tezi, (İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü).

Türk Dil Kurumu (TDK), *Güncel Türkçe Sözlük*, <https://sozluk.gov.tr/>, (02.09.2020).

Türkiye Bilimler Akademisi (TÜBA), *Türkçe Bilim Terimleri Sözlüğü*, <http://www.tubaterim.gov.tr/>, (02.09.2020).

Yörük, Erdem (2022). *Türkiye’de Refah Devleti ve Siyaset Siyasi Elitler Arasındaki Rekabet ve Toplumsal Hareketler Bir Refah Devletini Nasıl Yarattı*, (İstanbul: İletişim Yayınları).

Extended Abstract

The social state in Türkiye was included among the “Characteristics of the Republic” in the 1961 Constitution and has been one of the most frequently examined research topics in Turkish literature since this period. Based on this constitutional provision, we can say that the social state in Türkiye has a history of more than sixty years. Neoliberalism, which became the dominant political economy view after 1980, has been at the center of social state discussions. The natural and social events experienced in the last five years have made both conceptual and theoretical discussions on the social state and the questioning of the social state understanding in the provision of public services critical again.

The aim of the study is to analyze the focus of the social in Türkiye in the era of neoliberalism and the debates on the future of the social state/welfare state. The initial challenge in such an analysis is to address the concept. At this point, the literature review provides critical results. When the studies in the literature are examined, we are faced with the existence of a wide field distributed according to various types of publications. In the first part of the study, the conceptual and theoretical aspects of the social state are explained and the justifications for the four different names of the “social state”, “welfare state”, “social welfare state” and “social state governed by the law” are emphasized. The fact that the social state was first legally defined in the 1961 Constitution when it was listed among the attributes of the state constitutes a starting point for the history of the concept in the Turkish literature. Secondly, the study evaluates the state of the literature that will be the source of the findings of these explanations. The limitation of the study at this point is the existence of studies that examine the theme of the social state, even if they do not directly include the social state in the title. In the last section, the transformation of the social state is focused on, taking into account the historical development that led to the establishment of the relationship between social state and neoliberalism in the literature.

As a method in this study, a comprehensive literature review consisting of books, articles, theses and theses on the social state was conducted and 641 studies were reached. These studies consist of 95 books, 264 articles, 129 conference proceedings and 153 graduate theses. In the studies, it has been determined that the use of the social state is common and the title of the welfare state is preferred to a considerable extent. The social welfare state, on the other hand, has found a more limited use compared to these two concepts. Similarly, the use of social state governed by the rule of law was mostly preferred by researchers in the field of law. Moreover, it is seen that there is a majority of studies that question the policies and instruments of the welfare state and the intellectual basis of the welfare state.

Through the identified studies, the future of the social state has been opened to question, focusing on its relationship with neoliberalism. When the transformation of the social state is examined from the axis of the Turkish literature, two main variables are identified: globalization and the rise of neoliberalism, which increased its impact especially in the 1980s. In the studies dealing with this transformation of the social state, on the one hand, it is stated that the social state has expanded in the dimension of social assistance policies, and that political processes and competition between political parties have been decisive in this expansion. Therefore, social security-based policies have been replaced by social assistance policies. On the other hand, it has been argued that the social state is over today, that the state has withdrawn from economic and social life with the dominance of neoliberal policies and that the social state has ceased to exist as a result.

These debates have been revived especially since 2019 with the increasing economic, natural and social events. The negative consequences of the opening of the protective activities and aid policies of the social state in the economic and social fields to the market have been experienced worldwide with the Covid-19 pandemic that started in 2019. Throughout the pandemic, taking protective measures for individuals has been considered one of the main duties of the state. Moreover, it has been seen in this process that global and regional crises affecting a large part of societies cannot completely eliminate the social state approach. As a matter of fact, the crisis not only made it necessary for the state to take center stage, but also paved the way for the discussion of the idea of returning to social state practices as neoliberal policies lost importance. As a result, it can be predicted that debates on the social state will increase in the future with the new environmental and economic crises that societies will face.

**MURAT GÖZÜBENLİ, FATİH MEHMET HARMANCI, İSMAİL ŞAHİN:
GÜVENLİK SEKTÖRÜNDE STRATEJİK YÖNETİM**

Selin ENGİN*

Giriş

Güvenlik, en temel anlamıyla toplumsal varoluştaki hukuki çerçevenin sorunsuz işlemesi ve bireylerin kaygısız yaşayabilmesi durumunu ifade etmektedir. Güvenlik, toplumun temel direğidir ve güvenliğin etkinliğinin artırılması, toplumsal varoluşun uzun vadeli sürdürülebilirliğini doğrudan etkilemektedir.

Çağdaş kamu kuruluşlarının temel amacı, topluma hizmet sunumunu optimize eden, verimlilik ve etkililiği sağlayan, dolayısıyla amaç ve hedeflere ulaşmayı kolaylaştıran strateji ve yöntemler tasarlamaktır. Planı olmayan bir organizasyon, gelecekteki olayları tahmin etme yeteneğinden yoksun ve net bir rehberliğe sahip olmayan bir organizasyondur. Günlük rutin uygulamalar, iyi ve uyumlu bir hedef oluşturmak için yeterli değildir. Stratejik yönetim, stratejik düşüncenin uygulanmasına yönelik yönetsel süreci ve bu düşüncenin altında yatan felsefeyi ifade etmektedir. Stratejik yönetim teorisinin temel felsefesi, şirketlerin çeşitli zamansal ve çevresel bağlamlarda uzun vadeli varlığını sürdürebilmesini kolaylaştıracak planların formüle edilmesi ve yörüngelerin oluşturulması perspektiflerine dayanmaktadır (Güçlü, 2003: 62).

Toplumsal değişimlerin ve küresel gelişmelerin artan hızı hem kamu kurumları hem de ticari kuruluşlar için stratejik yönetim ihtiyacını ön plana çıkarmıştır. Güvenlik sektöründeki kurumlar, güvenlik alanında gelişen dinamiklere ve dönüşümlere etkin bir şekilde yanıt verebilmek için stratejik yönetim kavramlarını bir çerçeve olarak kullanmalıdır. Değişen koşullara etkili bir şekilde yanıt vermek için dünya çapındaki güvenlik kuruluşlarının stratejik düşünmeye, planlamaya ve karar almaya öncelik vermesi gerekir. 5018 Sayılı Kanun bu alanda kurumların politikalarını stratejik yönetim tekniklerine uygun olarak oluşturmaları gerektiğinin altını çizmektedir.

Araştırma, Murat Gözübenli, Fatih M. Harmancı ve İsmail Şahin'in "Güvenlik Sektöründe Stratejik Yönetim" adlı kitabına odaklanmaktadır. Bu kitabın amacı, güvenlikle ilgili faaliyetlerde bulunan kamu kurumlarına özel

* Öğr. Gör. Dr., Adıyaman Üniversitesi, Bologna Kurum Koordinatörlüğü, sakbay@adiyaman.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2356-9414.

olarak uyarlanmış stratejik yönetim yaklaşımları sunmaktır. Bu amaca yönelik olarak ele alınan konular toplam 14 bölümde sunulmaktadır.

1. Kitap Bölümlerinin İncelenmesi

İlk bölüm “Stratejik Yönetim ve Türk Emniyet Teşkilatında Uygulanması” başlığını taşımaktadır ve Murat Gözübenli ve Akın Güneri tarafından yazılmıştır. Araştırmanın amacı, başta emniyet teşkilatı olmak üzere stratejik yönetimin geleceğe yönelik planlar yapmasına, kaynakları daha etkin kullanmasına yardımcı olmaktır. Yazarlar çalışmalarının ilk bölümünde stratejik yönetim ve özelliklerini incelemişler ve kavrama ait olan tanımları verdikten sonra, stratejik yönetimin temel öğelerini oluşturan misyon, vizyon ve stratejik amaç ve hedeflere dair bilgileri ortaya koymuşlardır. Çalışmanın ikinci kısmında ise stratejik yönetimin Türk kamu yönetiminde uygulanmasına dair süreçlerden bahsetmişlerdir. Stratejik yönetim kavramının uygulanmasından önce kamu yönetiminin mevcut yapısından kaynaklanan sorunlara ve zorunluluklara değinen yazarlar stratejik yönetiminin kamu kurumlarında uygulanmasıyla alakalı 5018 Sayılı Kanun ile alakalı özellikleri ve getirdiği düzenlemeleri de ortaya koymuşlardır. Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise Türk emniyet teşkilatında stratejik yönetimin uygulanmasının hizmet kalitesinin iyileştirilmesi ve etkinliğin sağlanması açısından büyük önem arz ettiğini belirterek, potansiyel faydalarını sıralamışlardır. Devamında, emniyet teşkilatında stratejik yönetim uygulamalarının yapılmasına dair karşılaşılan zorluklara değinen yazarlar son olarak stratejik yönetimin emniyet teşkilatında uygulanabilmesi için izlenmesi gereken hareket tarzını ve yapılması gerekenleri ortaya koymuşlardır.

Engin Aslan tarafından yazılan ve “Güvenlik Sektöründe Stratejik Planlama” başlıklı ikinci bölümde yazar, stratejik yönetimin özellikle Avrupa ve Amerika’da modern yönetim tekniklerinde en çok kullanılan yöntem olduğunu, stratejik yönetim sürecinin en önemli unsurlarından birinin ise stratejik planlama olduğunu belirtmiştir. Yazar çalışmasının ilk kısımlarında stratejik yönetim, ilgili süreçler ve stratejik planlama ile alakalı olarak temel tanımları verdikten sonra Türk kamu yönetiminde stratejik planlama uygulamalarına dair mevzuat ve kanunlardan bahsetmiştir. Sonrasında Emniyet Genel Müdürlüğünün 2009-2013 ve 2014-2018 stratejik planı deneyimlerini ortaya koymuştur. Bu verilen bilgiler ışığında araştırmanın sonunda yazar, güvenlik alanında yöneticilere stratejik planlamanın etkin bir şekilde uygulanması için bazı önerilerde bulunmuştur.

Stratejik yönetim ve stratejik planlama gibi yine önemli bir kavram olan stratejik analiz kitabın üçüncü bölümü olan “Güvenlik Sektöründe Stratejik Analiz Yöntemleri ve Uygulamaları” başlıklı çalışmada Güven Şeker, Tarkan Gündoğdu ve Fatih M. Harmanlı tarafından ele alınmıştır. Yazarlar stratejik Analiz -Stratejik Planlama- Stratejik Yönetim üçlüsünü hiyerarşik bir ast-üst ilişkisi içerisinde değerlendirmektense bir sürecin gerekli parçaları olarak

görmenin daha doğru bir yaklaşım olacağını belirtmişler ve ilk olarak stratejik analizin kavramsal altyapısını ortaya koymuşlardır. Yazarlar daha sonrasında Problem Odaklı Polisliğin tanımını yapmışlar ve bu alanda yapılan çalışmaları ortaya koymuşlardır. En son olarak da stratejik analiz yöntemlerini inceleyerek, PESTE/STEP analizi, Senaryo analizi, Değer/Tedarik Zinciri analizi ve SWOT analizi tekniklerini tanımlamışlar ve bunların güvenlik sektöründeki uygulamalarına yönelik örnekler ve öneriler sunmuşlardır.

Kitabın dördüncü kısmında, yönetim bilimi alanında bilinirliği giderek artan konulardan biri olan “benchmarking/kıyaslama” kavramı ele alınmıştır. Nebi Çetinkaya tarafından yazılan “Benchmarking/Başkalarından Öğrenme Yöntemi ve Emniyet Teşkilatında Uygulanması” başlıklı çalışmanın ilk kısımlarında benchmarking kavramına ait tanımlar ve yönetim bilimleri içerisinde önemi gittikçe artan bu kavramın ortaya çıkışı, felsefesi ve yararları ele alınmıştır. Çalışmanın ileriki kısımlarında ise benchmarking türleri ve emniyet teşkilatında kullanımı incelenmiş ve genel olarak seçilen ortağa, işletmenin odaklandığı konuya ve ilişkinin amacına göre benchmarking olmak üzere üç genel kategori altında bu kavramlar irdelenmiştir. Daha sonraki kısımlarda benchmarking aşamaları ve ilkeleri ortaya konulmuştur. En son olarak ise “Emniyet Teşkilatının Benchmarking Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme” başlığı altında benchmarking felsefesinin emniyet teşkilatına uygulanabileceği noktalar üzerinde durulmuş, hâlihazırdaki ve gelecekteki eylemlerini planlamalarına yardımcı olmak, operasyonel ve yönetsel yaklaşımları gözden geçirmelerine olanak sağlamak gibi olası faydalarından bahsedilmiştir.

Hesap verebilirlik mekanizmaları performansın ölçülmesinde önem arz etmektedir. İdari yönetimler, oluşturulan politikaların ve sunulan hizmetlerin kaynak kullanımını dikkate almalıdır. Kitabın beşinci kısmında Cevdet Zengin ve Hidayet Taşdöven tarafından kaleme alınan “Emniyet Hizmetlerinde Verimlilik, Etkililik ve Performans: Teorik ve Pratik Perspektifler” başlıklı çalışma yer almıştır. Hesap verebilirliğin önemini ortaya konulduğu çalışmada, polislik alanında kurumların performansının ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik açısından değerlendirilmesi ve değerlendirme sonuçlarının vatandaşlar dahil paydaşlara sunulmasının öneminden bahsedilmiştir. Yazarlar, çalışmanın ilk kısmında tutumluluk, verimlilik, etkililik ve hesap verilebilirliğin kavramsal çerçevesini ortaya koymuşlar ve sonrasında polislik hizmetlerinde örgütsel performans yönetimi ve ölçümü başlığı altında literatürde yer alan bazı performans örneklerini karşılaştırmalı olarak vermişlerdir. Bu sonuçların ışığında polis teşkilatının performansını değerlendirmek için olası bir model ortaya koymuşlar ve polisiye hizmetlerin yönetimine yönelik pratik önerilerde bulunmuşlardır.

Stratejik liderlik, stratejik yönetim kavramının önemli unsurlarından biridir. Altıncı bölümde yer alan ve Murat Gözübenli ve İsmail Şahin

tarafından yazılan “Emniyet Teşkilatında Stratejik Liderlik” başlıklı çalışmada; stratejik liderlik, bir organizasyonda, grubun kimliği ve vizyonu doğrultusunda paylaşılan amaçları, öncelikleri ve hedefleri anlama, tanımlama ve uyarlama süreci olarak tanımlanmıştır. Yazarlar çalışmalarında stratejik liderliğin ortaya çıkışı, kavrama ait tanımlar ve özellikleri paylaşmışlar, sonra organizasyonda stratejik yönetimden sorumlu kişi veya kişileri tanımlayan “stratejik lider” kavramı üzerinde durmuşlar ve stratejik liderin yeteneklerini açıklamışlardır. Çalışmalarının son bölümünde emniyet teşkilatında stratejik liderlik uygulamalarından bahsederek emniyet teşkilatında uygulanabilecek stratejileri belirtmiş ve nasıl uygulanabileceği ile alakalı tavsiyelerde bulunmuşlardır.

Kitabın yedinci kısmında “Kurumsal Kültürün Stratejik Yönetimi” başlıklı çalışma yer almaktadır ve Nebi Çetinkaya tarafından kaleme alınmıştır. Bu bölümde, günümüzdeki gelişmelere bağlı olarak, kurumlarda değişimin kaçınılmaz olduğunu ve bireylerin davranışlarına büyük ölçüde etki eden kurum kültürünün dikkate alınmamasının, kâr amacı güden yapılanmalarda olduğu gibi kamuda da zararlı sonuçlara yol açabileceği belirtilmiştir. Çalışmanın ilk kısmında yazar, kamu hizmetinde değişen değerlerden bahsetmiş, sonrasında değişimde kültürün rolünü ortaya koymuş ve kurumsal davranış üzerine olan etkilerine değinmiştir. Çalışmanın son kısmında emniyet teşkilatında kurumsal kültürün geliştirilmesi, stratejik yönetim ve liderlik konularının detaylarını ortaya koyan yazar, yönetim kademesinde çalışanların dikkat etmeleri gereken hususları tartışmış ve bir dizi tavsiyede bulunmuştur.

Kitabın sekizinci bölümünde Mustafa Özgüler ve Mehmet Ünal tarafından yazılan “Güvenlik Sektöründe Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi” başlıklı çalışma bulunmaktadır. Yazarlar, stratejik insan kaynakları yönetimini, insan kaynakları yönetimi yaklaşımlarının son evresi olarak tanımlamış ve güvenlik hizmetleri açısından çok sayıda fırsat sunduğunu belirtmişlerdir. Çalışmada, stratejik insan kaynakları yönetimine ait tanım ve kapsam verildikten sonra gerçekleştirilen uygulamalara değinilmiştir. Çalışmanın sonraki bölümünde, stratejik insan kaynakları yönetimi yaklaşımının Türk kamu yönetimi ve güvenlik sektöründe uygulanmasının zorlukları tartışılmıştır. Ayrıca, bu yaklaşımın uygulanması için gerekli temelin nasıl oluşturulabileceğine dair alternatif stratejiler de ele alınmıştır.

Kurum ve organizasyonların çevrelerinde olan değişimlere ayak uydurabilmeleri önemlidir. Mikail Kaya ve Arif Kıvrak’ın bu konunun emniyet teşkilatı özelinde detaylarını ele aldıkları “Emniyet Teşkilatında Değişim Yönetimi” başlıklı çalışma kitabın dokuzuncu bölümünü oluşturmaktadır. Yazarlar “değişim yönetimi başlığı” altında değişim yönetimini tanımlamışlar ve kavramın; değişimin avantajlarından faydalanmak ve sürekli gelişimi sağlamak amacı ile planlı bir şekilde değişimin gerçekleşmesi için harcanan çaba olduğunu ifade etmişlerdir.

Sonrasında buna neden olan sebepleri “hangi alanlarda değişim” başlığı altında ortaya koymuşlardır. Daha sonra “değişimi yönetmek” başlığı altında emniyet teşkilatında değişimi başarıyla uygulamak için yedi temel hususa değinmişlerdir. Bunlar: 1) Gelecekte polisin karşılaşabileceği zorluklarla ilgili tespitler yapmak, (2) Kurumsal değerlendirme yapmak ve değişimi öngörmek, (3) Strateji ve planlar geliştirmek, (4) Belirlenen strateji ve planları hayata geçirmek, (5) Öğrenen organizasyonlar oluşturmak, (6) Dinamik bir liderlik sergilemek, (7) Toplum destekli polislik uygulamalarına önem vermek, şeklindedir. Ayrıca değişimin önündeki en önemli engellerden biri olan değişime karşı direncin nasıl kırılabileceği konusunda da önerilerde bulunmuşlardır.

Kitabın onuncu bölümünde Sedat Kula ve Ahmet Ercan Aktürk tarafından ele alınan “Kamuda ve Emniyet Teşkilatında Kurumsal Performans Yönetimi” başlıklı çalışma yer almaktadır. Yazarlar, kamuoyunun, tüm kaynakların ekonomik, verimli, hukuka uygun, açık, etkili ve hesap verebilir bir şekilde elde edilmesini ve kullanılmasını beklediğini belirtmişler, bu durumun kurumların yönetim anlayışlarında çeşitli değişikliklerin yaşanmasına ve kurumca yapılan iş ve işlemlerin çeşitli açılardan değerlendirilmesine sebebiyet verdiğine, bu değişimlerin başında ise performans yönetimi anlayışı ve bu anlayışa bağlı olarak kurumsal değerlendirmenin geldiğini ifade etmişlerdir. Bu noktadan hareketle performans ve performans yönetimi kavramına dair tanımları verdikten sonra kamuda performans yönetimini incelemişler, sonrasında da kamu performans yönetiminin tarihsel gelişimine değinmişlerdir. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında kamu performans yönetiminin önemine ve ilkelerine değinen yazarlar performans yönetiminin emniyet teşkilatında nasıl uygulanabileceği konusunda üst yöneticilere tavsiyelerde bulunarak, kurumsal performans yönetimi anlayışının polisiye hizmetlerde nasıl uygulandığına dair örnekler sunmuşlardır.

Kitabın on birinci bölümü yine Kula ve Aktürk tarafından yazılmıştır. Yazarlar “Kariyer Yönetimi ve Emniyet Teşkilatında Uygulanması” başlıklı çalışmalarında kariyer ve kariyer yönetimi kavramı üzerinde durmuşlardır. Yazarlar, kariyer kavramını detaylıca ele alarak, bireysel ve örgütsel kariyer tanımlarından hareketle mevcut kariyer modellerini ortaya koymuşlar ve olası sorunlara değinmişlerdir. Kariyer yönetiminin, çalışanların işlerini etkili bir şekilde yapmaları için gerekli bilgi, beceri ve deneyimleri kazanmalarına yol açan bir stratejik yönetim aracı olduğunu belirtmişlerdir. Sonrasında Türk kamu yönetiminde kariyer başlığı altında kamu çalışanlarının atama, yükseltme ve unvan değişikliği durumlarını ilgili mevzuat çerçevesinde incelemişler ve emniyet teşkilatında kariyer yönetimi ve ilgili uygulamaları ortaya koyarak emniyet teşkilatında görevli üst düzey yöneticilere kariyer yönetimi ve planlaması ile ilgili tavsiyelerde bulunmuşlardır.

Günümüzde teknoloji büyük bir hızla gelişmekte ve günlük hayatın içerisinde daha da fazla yer almaktadır. Teknolojinin getirdiği imkanlar emniyet teşkilatının faaliyetlerini kolaylaştırması ve hızlandırması için önem arz etmektedir. Kitabın on ikinci bölümü Ramazan Yalçınkaya tarafından ele alınmıştır ve “Güvenlik Sektöründe Teknoloji Yönetimi” başlıklı çalışmayı içermektedir. Yazar teknoloji kavramının tanımını verdikten sonra teknolojik öngörünün öneminden bahsetmiş ve yönetici pozisyonundaki kişilerin teknolojinin kuruma uygulanması öncesinde sorması gereken soruları belirtmiştir. Daha sonrasında teknoloji yönetimi ve teknoloji yönetimi gelişim modellerinden bahseden yazar emniyet teşkilatındaki yöneticiler için uygun teknoloji yönetiminin gerekli olduğunu ortaya koymuş ve etkin teknoloji yönetimine dair tavsiyelerde bulunmuştur.

Güvenlik hizmetlerinin ve kurumların teşkilat yapılarının çeşitliliği giderek hızlanmaktadır. Bu sebeple organizasyonların teşkilat yapılarının da tasarlanması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Cevdet Zengin ve Fatih Mehmet Harmancı kitabın on üçüncü bölümünde “Organizasyonlarda İş Bölümlerine Ayırma ve Yeniden Yapılandırma: Emniyet Teşkilatının Yeniden Yapılandırılması” başlıklı çalışmalarında bu hususu ele almışlardır. Yazarlar önce “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve İdari Reform” başlığı altında kavramsal çerçeveyi ortaya koymuşlar, daha sonraki bölümde teşkilat yapıları ve bölümlendirme ile alakalı kavram, ilke ve ölçütleri belirtmişlerdir. Daha sonra yazarlar, emniyet teşkilatının neden yeniden yapılandırılması gerektiğini ve bunun nedenlerini açıklamışlardır. Yazarlar ayrıca emniyet teşkilatının hem merkez hem de taşra teşkilatlarının iş analizi ve değerlendirmesine dayalı bir yeniden yapılandırma önerisi sunmuşlardır.

Kitabın on dördüncü ve son bölümünde yer alan “Emniyet Teşkilatında Stratejik Kontrol ve Kurumsal Performans Denetimi” başlıklı çalışma Cevdet Zengin tarafından yazılmıştır. Yazar, demokrasinin gelişmesiyle birlikte kamu gelirlerinin ve varlıklarının kullanımı ve tüketiminde kamu ilgisinin ve şeffaflığın öneminin her geçen gün arttığını belirtmiştir. Saydamlığın birincil amacının, hesap verebilirliğin ve kamu kaynaklarının ekonomik, verimli ve etkili bir şekilde kullanılmasının sağlanması olduğunu ekleyen yazar, çalışmasının ilk kısımlarında kamu yönetiminde değişim ve hesap verebilirlik kavramlarından yola çıkarak, öncelikle teftiş, denetim, kontrol kavramlarını açıklamış ve birbirleriyle olan ilişkilerini ve farklarını analiz etmiştir. Daha sonra stratejik yönetim, stratejik kontrol ve performans yönetimini ele alan yazar, stratejik kontrol aşamalarını, performans ölçüm ve denetime ait kavram ve tanımları ortaya koymuştur. Çalışmanın en son kısmında ise emniyet hizmetlerinde stratejik kontrol ve performans denetimi örnekleri kapsamında beş farklı örnek olay oluşturarak, bu fikrin örgütsel düzeyde nasıl uygulanabileceğini tartıştıktan sonra iç güvenlik sektöründe faaliyet gösteren kurumlara stratejik kontrol uygulaması için tavsiyelerde bulunmuştur.

Sonuç

Kitap, örgütlerin ve kurumların günümüz değişen koşullarına uyum sağlamasında en verimli yaklaşımlardan biri olan stratejik yönetim anlayışı kavramını detaylı şekilde ele alması açısından alan yazıma katkı sağlayan bir çalışmadır. Ancak çalışmanın esas güçlü yanı; stratejik yönetim kavramını ve ilintili unsurları sadece genel bir yaklaşım ve sadece tanımlardan ibaret olacak şekilde değil, toplumsal hayatın düzgün ve kurallı olarak yaşanabilmesi için önemli unsurlardan biri olan güvenlik kavramı özelinde ele alabilmesidir. Çalışmanın diğer güçlü yanı; emniyet teşkilatı özelinde ele alınan ve kitabın bölümlerini oluşturan çalışmalarda geçen öneri ve tavsiyelerin sadece teorik bir yaklaşımla sınırlandırılmamış olması, çeşitli uygulama örnekleriyle karşılaştırılması ve uygulanabilirliği hususunda gerekli tespitlerin yapılması sonucunda önerilmesidir. Bu karşılaştırmaların yapılabilmesi hususunda yazarların uygulamadan gelen alan tecrübesine sahip olması da büyük bir etkidir. Editörler, kitabın akademisyenlere, yöneticilere, güvenlik ve kamu çalışanlarına ve bu alanda eğitim alan öğrencilere/stajyerlere faydalı olmasını umduklarını belirtmişlerdir. Kendilerine bu hususta tamamen katıldığımı belirtir, literatüre fayda sağlayacağına inandığım bu eserin oluşturulması esnasındaki emeklerinden dolayı da kendilerini tebrik ederim.

Kaynakça

Güçlü, Nezahat (2003), “Stratejik Yönetim”, *Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 23 (2), s. 61-85.

YAYIN ETİĞİ İLKELERİ

I. Derginin Amacı

Literatüre bakıldığında siyaset ve yönetim olgusuna ilişkin çalışmaların başlıca sorunu, kuram ile uygulama arasındaki ilişkisizliktir. Genel akademik yaklaşım kuramsal çalışmayı, yazındaki -ve daha çok da İngilizce yazındaki- çalışmaları okuyup özetlemekle sınırlı kalmaktadır. Bir dizi makale, araştırma ya da kitabı gözden geçirip özetlemek işi kuramsal etkinlik olunca, ülkenin siyasi ve idari gerçekliğini araştırma işi, memlekete ait olguları hâlihazırda ortaya atılmış kuramların/modellerin cılız ışığında anlamlandırma çabasına eşitlenir. Bu, heyecansız ve renksiz bir test etme işidir; daha genel bir deyişle aktarma işlemidir. Oysa kuram ile uygulama bir bütündür. Araştırma soyuttan somuta yükselir; somut soyutlanır ve gerçeklik açıklanır. Heyecanlı iş, gerçekliği açıklama ve bu sayede yaşamı yeniden kurma gücü verecek genellemelere ulaşma işidir; daha genel bir deyişle yaratma işlemidir. Bu, üretilmiş kuram cümlelerini “alıp kullanmak”la değil, kuram cümlelerini “kurmak”la başarılabilir bir iştir. Başka modeller, kuramlar, okullar, ister güneyde ister kuzeyde üretilmiş olsun, ister antik ister çağdaş zamanlara ait olsun, kuramsal açıklama yeteneğimizin vazgeçilmez girdileri olarak çok değerlidirler. Bunları açıklama gücümüzün sınırlayıcılarına dönüştürmek, değerlerini teslim etmemek olur. *memleket* Siyaset Yönetim, araştırmacıların kuram-aktarıcı değil kuramcı olarak bir arada çalışabilecekleri bir alan yaratmayı amaçlamaktadır. *Memleket Siyaset Yönetim* hangi zamanda ve nerede olursa olsun, idari ve siyasi gerçekliğe ilişkin özgün sorular soran ve bu soruları derinlemesine araştıran çalışmaları yayımlamaktadır.

II. Etik Kurallar

memleket Siyaset Yönetim Dergisi, Dergi’de yayımlanacak yazıların yayın sürecinde; yazarlar, hakemler ve editörlerden **Committee on Publication Ethics (COPE)**, **Açık Erişim Dergiler Dizini (Directory of Open Access Journals, DOAJ)** gibi kuruluşlar tarafından belirlenmiş **Akademik Yayıncılıkta Şeffaflık İlkeleri ile En İyi Uygulamalar**’a bağlı kalmaları ve **Üniversitelerarası Kurul Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Yönergesi**’nde belirtilen “bilimsel araştırma ve yayın etiğine aykırı eylemler”de bulunmamalarını beklemektedir.

a) Açık Erişim: *memleket* Siyaset Yönetim Dergisi, açık ve bedelsiz akademik yayıncılık ilkesine bağlıdır. Yazarlardan makale işleme, gönderme ve yayımlanma sürecinde bir ödeme talep edilmez. Her

makaleye yayımlanma tarihinden itibaren derginin internet sayfası üzerinden hiçbir kısıtlama ve gecikme olmaksızın tam metin olarak erişilebilir.

b) İntihal: Başkalarının özgün fikirlerini, metotlarını, verilerini veya eserlerini bilimsel kurallara uygun biçimde atıf yapmadan kısmen veya tamamen kendi eseri gibi göstermek.

c) Sahtecilik: Bilimsel araştırmalarda gerçekte var olmayan veya tahrif edilmiş verileri kullanmak.

d) Çarpıtma: Araştırma kayıtları veya elde edilen verileri tahrif etmek, araştırmada kullanılmayan cihaz veya materyalleri kullanılmış gibi göstermek, destek alınan kişi ve kuruluşların çıkarları doğrultusunda araştırma sonuçlarını tahrif etmek veya şekillendirmek.

e) Tekrar yayım: Bir araştırmanın sonuçlarını ya da bir yazının özgün fikirlerini aynen ya da büyük oranda içeren ve daha önce yayımlanmış bir yazının benzerini sunmak.

f) Dilimleme: Bir araştırmanın sonuçlarını, araştırmanın bütünlüğünü bozacak şekilde ve uygun olmayan biçimde parçalara ayırıp birden fazla yazıda sunmak.

g) Haksız yazarlık: Aktif katkısı olmayan kişileri yazarlar arasına dâhil etmek veya olan kişileri dâhil etmemek, yazar sıralamasını gerekçesiz ve uygun olmayan bir biçimde değiştirmek, aktif katkısı olanların isimlerini sonraki baskılarda eserden çıkartmak, aktif katkısı olmadığı hâlde nüfuzunu kullanarak ismini yazarlar arasına dâhil ettirmek, tez çalışmalarından üretilen makalelerde tez danışmanının ismine yazarlar arasında yer vermek,

h) Diğer etik ihlal türleri: 1) Destek alınarak yürütölen araştırmalar sonucu yapılan yayınlarda destek veren kişi, kurum veya kuruluşlar ile bunların katkılarını belirtmemek, 2) Henüz sunulmamış veya savunularak kabul edilmemiş tez veya çalışmaları, sahibinin izni olmadan kaynak olarak kullanmak, 3) Yayınlarında hasta haklarına riayet etmemek, 4) İncelemek üzere görevlendirildiği bir eserde yer alan bilgileri eser sahibinin açık izni olmaksızın yayınında kullanmak, 5) Bilimsel bir çalışma kapsamında yapılan anket ve tutum araştırmalarında katılımcıların açık rızasını almadan ya da araştırma bir kurumda yapılacaksa ayrıca

kurumun iznini almadan elde edilen verileri yayımlamak, 6) Araştırmalarda, çalışmalara başlamadan önce alınması gereken izinleri yetkili birimlerden yazılı olarak almamak, mevzuatın veya Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerin ilgili araştırmaya dair hükümlerine aykırı çalışmalarda bulunmak, 7) Araştırmacılar veya yetkililerce, yapılan bilimsel araştırma ile ilgili olarak muhtemel zararlı uygulamalar konusunda ilgilileri bilgilendirme ve uyarma yükümlülüğüne uymamak, 8) Bilimsel çalışmalarda, diğer kişi ve kurumlardan temin edilen veri ve bilgileri, izin verildiği lde ve şekilde kullanmamak, bu bilgilerin gizliliğine riayet etmemek ve korunmasını sağlamamak, 9) Anket, mülakat, odak grup çalışması, gözlem, deney, görüşme teknikleri kullanılarak katılımcılardan veri toplanmasını gerektiren nitel ya da nicel yaklaşımlarla yürütülen her türlü araştırmalar kapsamında Etik Kurul izni almamak.

YAZIM İLKELERİ

memleket Siyaset Yönetim (MSY) 2006 yılında yayın hayatına başlayan ulusal hakemli statüde bir dergidir. 2011 yılından itibaren yılda iki sayı çıkan Dergi, SCOPUS, ULAKBİM TR Dizin Sosyal ve Beşeri Bilimler Veri Tabanı ve IBSS'de yer almaktadır.

memleket Siyaset Yönetim Dergisi yazarlardan, hakemlerden ve editörlerden yukarıda belirtilen etik ilkelere ek olarak aşağıda yer verilen sorumluluklara da uymasını beklemektedir.

I. Genel Kurallar ve Makale Değerlendirme Süreci

1. Yayın Kurulu makalenin derginin amaç ve yayın alanına uygun olmaması, etik ilkeler ya da yazar sorumluluklarına uyulmaması gibi durumlarda makaleyi hakemlere göndermeden ret kararı verebilir. Yayın Kurulu'nun makalenin kabulü konusunda hem içerik hem de biçim bakımından nihai karar hakkı saklıdır.

2. Yazılar, yayımlanmak üzere kabul edildiğinde *memleket* Siyaset Yönetim Dergisi işleme, çoğaltma, temsil, basım, yayım, dağıtım ve internet yoluyla iletim de dahil olmak üzere her türlü umuma iletim haklarına sahip olacaktır. Bununla birlikte yazar(lar)ın patent hakları, yazar(lar)ın gelecekte kitaplarında veya diğer çalışmalarında makalenin tümünü referans vermek kaydıyla ücret ödemeksizin kullanma hakkı, makaleyi satmamak koşuluyla kendi amaçları için çoğaltma hakkı gibi fikri mülkiyet hakları saklıdır.

3. Dergiye gönderilen yazı, daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ya da yayınlanmak üzere başka bir yere gönderilmemiş olmalıdır.

4. Dergiye gönderilen yazılardan yayımlanmayanlar yazara geri gönderilmeyecektir.

5. Dergiye gelen yazıların, yazım kurallarına uygun olması gerekmektedir. Yazım kurallarına uygun olmayan yazılar Yayın Kurulu'nca hakem değerlendirme süreci başlatılmadan reddedilecektir.

6. Gelen yazılar, Ithenticate, Turnitin, intihal.net vb. programlara yüklenerek hem içerik hem de biçim kapsamında etik incelemesine tabi tutulacaktır. Etik kurallara uygun olmayan yazılar Yayın Kurulu'nca hakem değerlendirme süreci başlatılmadan reddedilecektir.

7. Yazı önerileri, kör hakem değerlendirme sistemine göre değerlendirmeye alınacaktır. Asgari iki hakem incelemesi sonucunda yazının yayımlanıp yayımlanmayacağına Yayın Kurulu karar verecektir. Yazılar Yayın Kurulu'na ulaştıktan sonra en geç üç ay içinde yazara olumlu ya da olumsuz yanıt verilecektir.
8. Yazardan düzeltme istenmesi durumunda, düzeltmenin en geç iki ay içinde yapılarak Yayın Kurulu'na ulaştırılması gerekmektedir.
9. Yazıların uzunluğu 8.000 sözcüğü geçmemelidir. Bu sınırı aşan yazılar Yayın Kurulu ve editör tarafından değerlendirilir.
10. Yazıların ilk sayfasında yazının başlığının Türkçe ve İngilizcesi ile birlikte 150 sözcüğü geçmeyen Türkçe ve İngilizce özeti ve yine Türkçe ve İngilizce 5 anahtar sözcüğün belirtilmesi gerekmektedir. Kaynakça'dan sonra ise 750-1000 kelimelik genişletilmiş İngilizce özet bulunmalıdır.
11. Yazarlar makalelerini gönderirken ayrı bir Word sayfasında unvanlarını, görev yaptıkları kurumları, haberleşme adreslerini, telefon numaralarını, e-posta adreslerini ve ORCID (Open Researcher ve Contributor ID) numarasını bildirmelidir. (<http://orcid.org>)
12. Yazarlara telif ücreti ödenmemektedir.
13. Yazılar, Dergipark üzerinden *memleket* Siyaset Yönetim Dergisi'ne gönderilmelidir.
14. Sayılar için temalar belirlenebilir ve temalı sayının editörlüğünü Yayın Kurulu içinden biri üstlenebileceği gibi dışardan uzman bir kişi de üstlenebilir.
15. Tema konusu olan sayılarda tema konusu olan makalelere öncelik verilir. Tema dışı makale gönderen yazar(lar) yazılarının daha sonraki sayılarda yayınlanabileceğini kabul ederler.
16. *memleket* Siyaset Yönetim Dergisi'nde bilimsel makalelerin yanı sıra "kitap incelemeleri"ne, sayı konuları ile ilişkili "belge çevirilerine" yer verilmektedir.

1. Yazarların Sorumlulukları

Yazarlar;

- a) Sunulan makalenin yazar(lar)a ait özgün bir çalışma olduğunu,
- b) Tüm yazarların bu çalışmaya fiilen katılmış olduklarını ve bu çalışma için her türlü sorumluluğu aldıklarını,
- c) Tüm yazarların sunulan makalenin son halini gördüklerini ve onayladıklarını,
- d) Makalenin başka bir yerde basılmadığını veya basılmak için sunulmadığını,
- e) Makalede bulunan metnin, şekillerin ve dokümanların diğer şahıslara ait olan telif haklarını ihlal etmediğini,
- f) Makalenin yayımlanması durumunda telif haklarını ücretsiz vermeyi,
- g) Kör hakemlik kuralı çerçevesinde gizli kalması gereken hakemin kimliğinin tahmin edilmesi ya da öğrenilmesi durumunda vakit kaybetmeden editöre haber vermeyi taahhüt eder.

2. Hakemlerin Sorumlulukları

Hakemler;

- a) Nesnel ve tarafsız bir değerlendirme yapmalıdır.
- b) Yazarlarla, çalışmayla, kurumlarla veya varsa yapılan araştırmaya maddi destek sağlayanlarla çıkar çatışması ya da uyuşması içinde olmamalıdır. Olduğunu fark ettiğinde hakemlikten çekilmelidir.
- c) Gönderilen makaleyi değerlendirmeye yetkin olmadığı kanaatine sahip olduğunda ya da makul süre içinde değerlendirmeyi tamamlayamayacağını öngördüğünde hakemlikten çekilmelidir.

d) Gizliliği ihlal etmemeli, makale değerlendirme sürecinde editör dışında makalenin yazarı(lar) ya da hakemleri olabileceğini tahmin ettiği kişilerle ya da konu ile ilgisi olduğunu düşündüğü üçüncü kişilerle makalenin kendisini ya da raporu paylaşmamalıdır.

e) Değerlendirmesini tamamladığı ancak henüz yayımlanmayan bir makaleye ait herhangi bir veriyi kendi çalışmalarında kullanmamalıdır.

3. Editörlerin Sorumlulukları

Editörler;

a) Bir makaleyi kabul etmek, reddetmek ya da düzeltilmesi için tekrar göndermek konusunda sorumluluğu Yayın Kurulu ile paylaşır.

b) Dergide yayımlanmak üzere gönderilen makalelerin, özgün nitelikte bilimsel araştırmaların, derlemelerin, kitap incelemelerinin ya da belgelerin usulüne uygun olup olmadığını, etik kurallar, genel kurallar ve yazım kurallarına uygun olup olmadığını kontrol etmelidir.

c) Yazarlarla, çalışmayla, kurumlarla veya varsa yapılan araştırmaya maddi destek sağlayanlarla çıkar çatışması içinde olmamalıdır. Olduğunu fark ettiğinde editörlükten çekilmelidir.

d) Gizliliği ihlal etmemeli, ilgili yazar(lar), diğer editör(ler), Yayın Kurulu ya da hakemler dışında üçüncü kişilerle yazıyı paylaşmamalıdır.

e) Yayına kabul ettiği ancak henüz yayımlanmayan bir makaleye ait herhangi bir veriyi kullanmamalıdır.

f) Editör ve Yayın Kurulu tarafından belirlenen hakemlerin isimlerini yazarlardan saklamalıdır. Dergi editörünün ya da editörlerinin editörlük yaptığı sayıya gönderdiği makalenin hakemlik süreci Yayın Kurulu tarafından yürütülür. Yayın Kurulu üyelerinden birinin gönderdiği makalenin hakemlik süreci editör ile birlikte diğer Yayın Kurulu üyeleri tarafından yürütülür.

II. Yazım Kuralları

1. Yazı, Word formatında, tek satır aralığında, başlıklar 12 punto; ana bölümler 11 punto; dipnotlar 9 punto; kaynakça, tablo, şekil gibi bölümler 10 punto harf büyüklüğünde ve Times New Roman karakterinde yazılmalıdır. Öz ve Abstract 10 punto Arial Narrow karakterinde yazılmalıdır. Yazıya kaynakçanın ardından 750-1000 kelime aralığında, 11 punto, tek satır aralığında Times New Roman karakterinde Genişletilmiş İngilizce Özet (Extended Abstract) eklenmelidir.

2. Giriş ve sonuç bölümleri dışında birincil düzey başlıklar (1, 2, 3,...) ikincil düzey başlıklar (1.1., 1.2, 1.3.), üçüncül düzey başlıklar (1.1.1., 1.1.2, 1.1.3) biçiminde gösterilmelidir.

3. Yazıda, genel olarak kısaltmaları ile kullanılan kurum adları ilk kullanımda açık olarak yazılırken yanında parantez içinde kısaltması verilmeli, tekrar kullanımlarda ise sadece kısaltması kullanılmalıdır. Örneğin: Dünya Bankası (DB) 1994 tarihli raporuyla da yönetim kavramını geliştirmeye devam etmiştir. DB bu raporda daha çok...

4. Yazı içinde yer verilen kitap, kitapçık, dergi, rapor, film, belgesel adları, her bir sözcüğünün ilk harfi büyük olacak şekilde italik olarak, makale adları ise tırnak içinde ve her bir sözcüğün ilk harfi büyük olacak şekilde normal yazılmalıdır.

5. Yazı içinde yer verilen tablo ve şekillerin her birine numara ve başlık verilme ve bu numaralı başlıklar 10 punto büyüklük ve bold olacak biçimde tablo ya da şeklin alt kısmına yazılmalıdır. Yazı içinde ilgili tablo ve şekillerden bahsedilirken de “Tablo-1’de görüldüğü üzere” ya da “Şekil-1’de gösterildiği gibi” şeklinde yazılmalıdır.

6. Yazı içinde yapılacak alıntılar birkaç cümleyi geçmiyorsa, eklenen ilgili paragrafın içine tırnak işareti içine alınarak eklenmelidir. Yapılan alıntı birkaç cümleyi geçen uzun bir alıntı ise bu durumda alıntı yine tırnak içinde olmak kaydıyla ayrı bir paragraf olarak yazılmalıdır. Böyle kullanıldığı durumlarda uzun alıntının büyüklüğü 10 punto yapılmalı ve bir tab tuşu girintisi içeriden yazılmalıdır.

7. Yazı içinde yapılacak yollamalar ayraç içinde gösterilecektir. Kaynakça da bu yollama sistemine uygun olarak hazırlanacaktır. Aşağıda farklı

nitelikteki kaynakların metin içindeki yollamalarda ve kaynakçadaki yazılış biçimleri örneklerle gösterilmiştir:

a) Tek yazarlı kitaplar ve makaleler:

Metin içindeki yollamada (kitap):

(Güler, 2016: 18).

Aynı yazarın, aynı yıl birden fazla eserine yollama yapılması durumunda:

(Güler, 2016a: 18); (Güler, 2016b: 110).

Kaynakçada:

Güler, Birgül Ayman (2016), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi –Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995*, (Ankara: İmge Yayınları).

Metin içindeki yollamada (makale):

(Alada, 2012: 15).

Kaynakçada:

Alada, Adalet Bayramoğlu (2012), “Erken Cumhuriyet Döneminde Bir Modernleşme Deneyimi: ‘Belediye’ ‘Mahalle’yi İkame Edebildi mi?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 21 (1), s. 1-15.

b) İki yazarlı kitaplar ve makaleler:

Metin içindeki yollamada (kitap):

(Keleş ve Mengi, 2015: 34).

Kaynakçada:

Keleş, Ruşen ve Ayşegül Mengi (2015), *İmar Hukukuna Giriş*, (Ankara: İmge Yayınları).

Metin içindeki yollamada (makale):

(Sezen ve Karasu, 1999: 28).

Kaynakçada:

Sezen, Seriy ve Koray Karasu (1999), “Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 8 (3), s. 20-55.

c) İkiden çok yazarlı kitaplar ve makaleler:

Metin içindeki yollamada (kitap):

(Akdoğan vd., 2013: 19).

Kaynakçada:

Akdoğan, Akif Argun, Aslı Akay, Mustafa Tamer ve Necla Kılınc (2013), *Türkiye’de Ulusal ve Yerel Planlama İlişkileri: Mersin İli Örneği*, (Ankara: TODAİE).

İkiden çok yazarlı makaleler de yukarıdaki örneğe göre kaynakçada yer alacak ve yollamalar da bu örneğe göre yapılacaktır.

d) Derleme yayımlar içinde yer alan makaleler:

Metin içindeki yollamada:

(Boratav, 2015: 56).

Kaynakçada:

Boratav, Korkut (2015), “Tarımsal Fiyatlar, İstihdam ve Köylülüğün Kaderi”, Oral, Necdet (Der.), *Türkiye’de Tarımın Ekonomi-Politiği: 1923-2013*, (Ankara: NotaBene Yayınları ve Bursa ZMO): 53-69.

e) Çeviri yayımlar:

Metin içindeki yollamada:

(Buharin, 2005: 37).

Kaynakçada:

Buharin, Nikolay, *Emperyalizm ve Dünya Ekonomisi*, (Çev. Uğur S. Akalın), (İstanbul: Bağlam Yayınları).

f) Kurum yayımları:

Metin içindeki yollamada:

(DPT, 1989: 145).

Kaynakçada:

DPT (1989), *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı* (1990-1994), (Ankara).

g) İnternet kaynakları:

Metin içindeki yollamada:

(Özgentürk, 2009).

Kaynakçada:

Özgentürk, Işıl (2017), “Yeniden Köy Enstitüleri”, https://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/696793/Yeniden_Koy_Enstituleri.html (14.03.2017).

Metin içindeki yollamada:

(Dışişleri Bakanlığı, 2010).

Kaynakçada:

Dışişleri Bakanlığı (2010), <http://www.mfa.gov.tr/default.tr.mfa> (16.06.2010).

h) Bunların dışında adı uzun çeşitli resmi yayınlara ya da mevzuata metin içinde yapılacak yollamalarda, kısaltmalar kullanılmalıdır. Örneğin

Üniversitelerarası Kurul Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Yönergesi için ÜKBAYEY, Devlet Memurları Kanunu için DMK gibi.

ı) Kaynakçada biçim, ilk satır normal satır başlangıcı, ikinci satırdan itibaren bir tab tuşu girinti verilecek şekilde olmalıdır.

j) Yollamalar dışındaki açıklamalar için dipnot kullanılmalıdır.