

# V. Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiri Kitabı (Tam Metin)

## V. Strategic Public Management Symposium Proceeding Book (Full Text)

ISBN: 978-605-67481-2-7

Sempozyum Web Sayfası: <http://spms.sempozyum.marmara.edu.tr/>

İstanbul, 2019

# Düzenleme Kurulu

| <b>ORGANIZATION COMMITTEE (DÜZENLEME KURULU)</b>   |    |                     |
|--|----|---------------------|
| <b>Organization Committee</b>                      |    |                     |
| <b>Sempozyum Onursal Başkanları</b>                |    |                     |
| Prof. Dr. Erol Özvar, Rector of Marmara University |    |                     |
| Prof. Dr. Mahmu Ak, Rector of Istanbul University  |    |                     |
| <b>Sempozyum Bilim Kurulu Başkanları</b>           |    |                     |
| Prof. Dr. Nail Yılmaz, Marmara University          |    |                     |
| Prof. Dr. Ayşegül Komsuoğlu, Istanbul University   |    |                     |
| <b>Sempozyum Düzenleme Kurulu Başkanları</b>       |    |                     |
| Prof. Dr. Adem Esen, Istanbul University           |    |                     |
| Prof. Dr. Yüksel Demirkaya, Marmara University     |    |                     |
| <b>Sempozyum Düzenleme Kurulu Üyeleri</b>          |    |                     |
| Prof. Dr. Ahmet Kemal BAYRAM                       | TR | Marmara University  |
| Prof. Dr. Aleaddin Yalçinkaya                      | TR | Marmara University  |
| Prof. Dr. İclal Attila                             | TR | Marmara University  |
| Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA                      | TR | Marmara University  |
| Prof. Dr. Yüksel Demirkaya                         | TR | Marmara University  |
| Assoc. Prof. Dr. Davut PEHLİVANLI                  | TR | Istanbul University |
| Assoc. Prof. Dr. İmam Bakır KANLI                  | TR | Marmara University  |
| Assoc. Prof. Dr. Mahmut DOĞAN                      | TR | Marmara University  |
| Assoc. Prof. Dr. Aynur CAN                         | TR | Marmara University  |
| Assoc. Prof. Dr. Burak Hamza ERYİĞİT               | TR | Marmara University  |
| Assoc. Prof. Dr. Erbay ARIKBOĞA                    | TR | Marmara University  |
| Assoc. Prof. Dr. İdris Sarısoy                     | TR | Marmara University  |
| Assoc. Prof. Dr. Muzaffer Koç                      | TR | Marmara University  |
| Assoc. Prof. Dr. Sedat APAK                        | TR | Istanbul University |
| Assoc. Prof. Ruveyda KIZILBOĞA                     | TR | Marmara University  |
| Assist. Prof. Dr. Ali KAYA                         | TR | Istanbul University |
| Assist. Prof. Dr. İmran Demir                      | TR | Marmara University  |
| Assist. Prof. Dr. M. Emre ÜNSAL                    | TR | Istanbul University |
| Assist. Prof. Dr. Özgün Akduran EROL               | TR | Istanbul University |
| Assist. Prof. Dr. Özlem ARACI                      | TR | Istanbul University |
| Assist. Prof. Dr. Zeynep Özde ATEŞOK               | TR | Istanbul University |
| Dr. Dilek DEDE                                     | TR | Istanbul University |
| Aydın AKPINAR                                      | TR | Marmara University  |
| Başak BÜLBÜL AKIN                                  | TR | Marmara University  |
| Beyza SARIKOÇ                                      | TR | Marmara University  |
| Elif FİDAN MARANGOZ                                | TR | Marmara University  |
| Elif TOPAL DEMİROĞLU                               | TR | Marmara University  |
| G. Nur ÇELİK                                       | TR | Marmara University  |
| Haşim ÖZPOLAT                                      | TR | Marmara University  |
| Koray KAPLICA                                      | TR | Marmara University  |
| M. Erdal OKUTAN                                    | TR | Marmara University  |
| Adem SARICA  | TR | Marmara University  |
| Emiralp TURGUT                                     | TR | Marmara University  |

# Bilim Kurulu

| SCIENTIFIC COMMITTEE (BİLİM KURULU)   |     |   |
|---------------------------------------|-----|---|
| Prof. Dr. Adem ESEN                   | TR  | Istanbul University   |
| Prof. Dr. Adil BAKTIAYA               | TR  | Istanbul University   |
| Prof. Dr. Ahmet Kemal BAYRAM          | TR  | Marmara University  |
| Prof. Dr. Ahmet NOHUTÇU               | TR  | Istanbul Medeniyet University                                 |
| Prof. Dr. Aleaddin Yalçinkaya         | TR  | Marmara University  |
| Prof. Dr. Alexander DAVOUDY           | US  | The Association for Public Policy and Administration (AMEPPA) |
| Prof. Dr. Ángel IGLESIAS              | SP  | Madrid University   |
| Prof. Dr. Ayşegül KOMSUOĞLU           | TR  | Istanbul University   |
| Prof. Dr. Azim ÖZTÜRK                 | TR  | Istanbul University   |
| Prof. Dr. Benedikt SPEER              | AT  | CUAS - Carinthia University of Applied Sciences               |
| Prof. Dr. Calin HÎNTEA                | RO  | Cluj Babes Bolyai University                                  |
| Prof. Dr. Cengiz Tomar                | TR  | Marmara University  |
| Prof. Dr. Constantin Marius PROFİROİU | RO  | Bucharest University  |
| Prof. Dr. Emil TURC                   | FR  | Marseille University  |
| Prof. Dr. Emrah CENGİZ                | TR  | Istanbul University   |
| Prof. Dr. Erbay Arıkboğa              | TR  | Marmara University  |
| Prof. Dr. Geert BOUCKEART             | BE  | Leuven University   |
| Prof. Dr. Gülay GÜNLÜK ŞENESEN        | TR  | Istanbul University   |
| Prof. Dr. Hamza AL                    | TR  | Sakarya Üniversitesi  |
| Prof. Dr. Hamza ATEŞ                  | TR  | Istanbul Medeniyet University                                 |
| Prof. Dr. Harald TORSTEINSEN          | NO  | Harstad University  |
| Prof. Dr. Hilde BJORNA                | NO  | Tromso University   |
| Prof. Dr. Hüseyin GÜL                 | TR  | Süleyman Demirel University                                   |
| Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR               | TR  | Pamukkale University  |
| Prof. Dr. İclal Attila                | TR  | Marmara University  |
| Prof. Dr. Jon Van Til                 | USA | Emeritus Prof. at Rutgers University                          |
| Prof. Dr. José Manuel CANALES         | SP  | Alicante University   |
| Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN           | TR  | Ankara Hacı Bayram Veli University                            |
| Prof. Dr. Kıvanç ULUSOY               | TR  | Istanbul University   |
| Prof. Dr. Martin KRANE                | NO  | Tromso University   |
| Prof. Dr. Miguel ANGELO RODRIGUES     | PT  | Minho University  |
| Prof. Dr. Muhittin ACAR               | TR  | Hacettepe University  |
| Prof. Dr. Murat OKCU                  | TR  | Süleyman Demirel University                                   |
| Prof. Dr. Mustafa ARSLAN              | TR  | Yıldız Technical University                                   |
| Prof. Dr. Nail YILMAZ                 | TR  | Marmara University  |
| Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA         | TR  | Marmara University  |
| Prof. Dr. Önder KUTLU                 | TR  | Necmettin Erbakan University                                  |
| Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL              | TR  | Kocaeli University  |
| Prof. Dr. Riccardo MUSSARİ            | IT  | Siena University  |
| Prof. Dr. Sabine KULLHMANN            | DE  | Potsdam University  |
| Prof. Dr. Tarkan OKTAY                | TR  | Istanbul Medeniyet University                                 |
| Prof. Dr. Uğur ÖMÜRĞÖNÜLŞEN           | TR  | Hacettepe University  |
| Prof. Dr. Veysel EREN                 | TR  | Mustafa Kemal University                                      |
| Prof. Dr. Yakup BULUT                 | TR  | Mustafa Kemal University                                      |
| Prof. Dr. Yusuf ARAYICI               | UK  | Salford University  |
| Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA            | TR  | Marmara University  |
| Assoc. Prof. Dr. Burak Hamza Eryiğit  | TR  | Marmara University  |
| Assoc. Prof. Barış Alpaslan           | TR  | Ankara Sosyal Bilimler University                             |
| Assoc. Prof. Christian SCHWAB         | DE  | Potsdam University  |
| Assoc. Prof. Dr. Engin SELÇUK         | TR  | Istanbul University   |
| Assoc. Prof. Dr. Sevim BUDAK          | TR  | Istanbul University   |

|                                       |    |   |
|---------------------------------------|----|---|
| Assoc. Prof. Eran VIGODA-GADOT        | IE | Haifa University  |
| Assoc. Prof. Gyorgy HAJNAL            | HU | Budapest (Corvinus) University                              |
| Assoc. Prof. Iveta REINHOLDE          | LA | University of Lavita  |
| Assoc. Prof. İdris Sarısoy            | TR | Marmara University  |
| Assoc. Prof. Mehmet Cural             | TR | Zonguldak Bülent Ecevit University                          |
| Assoc. Prof. Mustafa LAMBA            | TR | Mehmet Akif Ersoy University                                |
| Assoc. Prof. Mustafa Tayyar KARAYİĞİT | TR | Marmara University  |
| Assoc. Prof. Nihal Ekin ERKAN         | TR | Marmara University  |
| Assoc. Prof. Ruveyda Kızılböğa        | TR | Marmara University  |
| Assoc. Prof. Tobias POLZER            | AU | University of Vienna  |
| Assist. Prof. Dr. Ahmet Sarıtaş       | TR | Mehmet Akif Ersoy University                                |
| Assist. Prof. Dr. Ekaterina CLİMENKO  | RU | Saint Petersburg State Institute of Culture                 |
| Assist. Prof. Dr. Halis Kral          | TR | Ankara Sosyal Bilimler University                           |
| Assist. Prof. Dr. Recep Yücedoğru     | TR | Zonguldak Bülent Ecevit University                          |
| Assist. Prof. Dr. Sezai ÖZTOP         | TR | Mehmet Akif Ersoy University                                |
| Assist. Prof. Dr. Vadim ATNASHEV      | RU | North-West Academy of Public Administration, St.-Petersburg |

## İçindekiler

|   |            |
|---|------------|
| <b>Kamu Yönetiminde Planlamayı Yeniden Keşfetmek: Stratejik Planlama .....</b>  | <b>9</b>   |
| Prof. Dr. Yüksel Demirkaya  |            |
| <b>Şehirlerde Altyapı Yenileme Yatırımları: İSKİ Örneği .....</b>   | <b>15</b>  |
| Prof. Dr. Âdem Esen   |            |
| <b>Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyaset- Bürokrasi İlişkisi .....</b>  | <b>23</b>  |
| Dr. Öğr. Üyesi Yıldız Atmaca<br>Arş. Gör. Zeynep Yıldırım   |            |
| <b>Yeni Sistem, Yeni Kurumlar: Yerel Yönetim Politikaları Kurulu .....</b>  | <b>28</b>  |
| Kubilay DÜZENLİ   |            |
| <b>Gençlerin Kamu Politikaları Süreçlerine Sosyal Medya Üzerinden Katılımı .....</b>  | <b>39</b>  |
| Prof. Dr. Önder KUTLU<br>Ayşegül ALTUNTAŞ   |            |
| <b>Kapsayıcı Belediye Yönetişim Karnesi: Bağcılar ve Kadıköy Belediyesi.....</b>  | <b>67</b>  |
| Ayşe KAŞIKIRIK<br>İnan İZCİ   |            |
| <b>Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Kriz ve Kamu Politikası Ekseninde Çözüm Arayışları.....</b>   | <b>74</b>  |
| Prof. Dr. Muzaffer KOÇ<br>Dr. İskender GÜMÜŞ  |            |
| <b>Başkanlık Sisteminde Yönetimde İstikrarın Karanlık Yüzü: Kamu Bürokrasisinde İstikrarsızlık ...</b>  | <b>80</b>  |
| Doç. Dr. Hakan CANDAN<br>Asım İŞLER   |            |
| <b>Türk Kamu Yönetiminde Etik İlke ve Değerlerin Uygulanabilirliğine Yönelik Çerçeve Arayışı:<br/>Kamu Görevlileri Etik Kurulu Üzerinden Bir İnceleme .....</b> | <b>85</b>  |
| Sefa USTA<br>Şadiye ARSLAN  |            |
| <b>Çin'in Kuşak-Yol Projesinin Hedefi: Yeni Çin Kolonileri .....</b>  | <b>91</b>  |
| Prof. Dr. Alaeddin YALÇINKAYA   |            |
| <b>Türkiye'nin Geleceğinde Avrasya Ekonomik Birliği .....</b>   | <b>96</b>  |
| Sezgin SÜT  |            |
| <b>Avrupa ve Asya Arasında Bir Köprü: Traceca Projesi .....</b>   | <b>104</b> |
| Fatima MİRZALİYEVA  |            |
| <b>Kamu Zararı Perspektifinden Sağlık Hizmetleri Yönetiminde Liyakat.....</b>   | <b>110</b> |
| Erdem DİBEK   |            |
| <b>E-Fatura ve E-Defter Sistemini Özel Entegratörler Aracılığı ile Kullanan İşletmelerin Vergiye<br/>Uyumu Üzerine Bir Araştırma.....</b>                       | <b>122</b> |
| Dr. Öğr. Üyesi Recep Yücedoğru<br>Elif Tosun  |            |
| <b>Türkiye'de Hibe Desteği Sağlayan Kuruluşlar İçin Stratejik Yönetim ve KOSGEB İçin Önerilen Bir<br/>Model.....</b>  | <b>132</b> |
| Ufuk CEBECİ   |            |
| <b>Yerel Yönetimlerin Finans Kaynaklarının İbank Örneği Üzerinden Değerlendirilmesi .....</b>   | <b>138</b> |
| Zeynep Nur ÖZMEN  |            |
| <b>Kalkınma Ajanslarının Yerel Kalkınmaya Etkisi: Serhat Kalkınma Ajansı Örneği .....</b>   | <b>144</b> |
| Hülya KÜÇÜK   |            |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Modern Kölelik ve Türkiye: İnsan Ticareti Bağlamında Sivil Toplum Kuruluşları İle İşbirliği .....</b>   | <b>150</b> |
| Dr. Öğr. Üyesi Furkan YILDIZ   |            |
| <b>Yerelde Kamu Politikalarının Oluşumunda Belediyelerin Rolü: Çocuk Politikalarında İzmir Gaziemir Örneği.....</b>  | <b>155</b> |
| Doç. Dr. Rasim AKPINAR   |            |
| Doç Dr. Burak Hamza ERYİĞİT  |            |
| <b>Kamu Politikası Açısından Tek Parti ve Koalisyon Hükümetlerindeki İdari Teşkilat Yapısının 57 ve 59 Hükümetleri Üzerinden Bir Karşılaştırma .....</b>           | <b>168</b> |
| Ezgi KILIÇDOĞAN  |            |
| <b>Yeni Nesil Nükleer Enerji Santralleri Ve Toryum Ekseninde Pakistan-Türkiye İş Birliğinin İki Ülke Dış Politikalarına Olası Etkileri.....</b>                    | <b>174</b> |
| Pakize YÜZBAŞIOĞLU   |            |
| <b>Türkiye'nin Doğu Akdeniz'de Karşılaşmış Olduğu Sorunların Çözümüne İlişkin Bir İnceleme .....</b>   | <b>184</b> |
| Oğuzhan ÖZTÜTÜNCÜ  |            |
| <b>Strategic Divide in the Rule of Law: A Discussion on the Implications for Security Sector Governance .....</b>  | <b>190</b> |
| Asst. Prof. Ahmet Barbak   |            |
| <b>Türkiye-Gürcistan İlişkileri ve Abhazya .....</b>   | <b>195</b> |
| Hikmet Celal Akyüz   |            |
| <b>Otonom Silah Sistemleri: İyi, Kötü ve Çirkin .....</b>  | <b>212</b> |
| Arş. Gör. Âdem ÖZER  |            |
| <b>Belediyelerde Siyasi Parti Değişikliğinde Yöneticiye Güven İle Duygusal Bağlılık Arasındaki İlişki .....</b>  | <b>217</b> |
| Doç. Dr. Mahmut DOĞAN  |            |
| Öğr. Gör. Dr. Murat TUYSUZ   |            |
| <b>Kent İçi Raylı Ulaşım Sistemlerinin Arsa Değerleri Üzerindeki Etkisi: Bursaray Örneği .....</b>   | <b>224</b> |
| Melis İŞLEK  |            |
| Dr. Öğr. Üyesi Recep YÜCEDOĞRU   |            |
| <b>Okul Öncesi Çocuklarda Kent Algısı: Kağıthane İlçesi Örneği .....</b>   | <b>237</b> |
| İrem Ece AKPINAR   |            |
| Hülya KÜÇÜK  |            |
| <b>Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Katılımcı Stratejik Planlama Anlayışı: Konya Büyükşehir Belediyesi Üzerinden Bir İnceleme .....</b>                               | <b>240</b> |
| Doç. Dr. Sefa USTA   |            |
| Doç. Dr. Mustafa KOCAOĞLU  |            |
| Doç. Dr. M. Fatih Bilal ALODALI  |            |
| <b>Belediyeler ve Stratejik Planlama: Van ve Muğla Büyükşehir Belediyelerinin 2015-2019 Yılları Stratejik Planlarının Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi .....</b> | <b>245</b> |
| Bayram COŞKUN  |            |
| Vedat ALMALI   |            |
| <b>'Vatandaşları Kriz Anında Bilgilendirmek Gerekir': Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Kriz İletişimine Bakışları Üzerine Nitel Bir Araştırma.....</b>               | <b>257</b> |
| Gamze ERDOĞRUL   |            |
| Doç. Dr. Burcu ÖKSÜZ   |            |
| <b>Çevreye Duyarlılığın Mekâna Yansıması Olarak; Ekoköyler .....</b>   | <b>266</b> |
| Hayriye SAĞIR  |            |
| Ayşegül ALTUNTAŞ   |            |
| <b>Kayıp Yuva (Sulukule) İçin Bitmez Tepkiler ve Proje İptal Kararından Sonra Ümitsiz Beklentiler; Kentsel Dönüşümde Katılımcı Yönetişim .....</b>                 | <b>272</b> |

Batu Can ALPAR  
Dr. Öğr. Üyesi Tülay KAYA

|  |   |
|--|---|
| <b>Vatandaşların Belediyelerin Kentsel Hizmetlerine Erişebilirliklerinin Değerlendirilmesi: Karaman Belediyesi Örneği.....</b>                                       | <b>278</b>                              |
| Doç Dr. Ahmet UÇAR<br>Doç Dr. Burak Hamza ERYİĞİT  |   |
| <b>Küresel İklim Değişimi ile Mücadelede Yerel Politikalar; Yerel İklim Değişikliği Eylem Planları Üzerinden Bir Durum Değerlendirmesi.....</b>                      | <b>288</b>                              |
| Dr. Öğretim Üyesi Hayriye SAĞIR  |   |
| <b>Kentsel Alanda Kamu Yatırım Projeleri İçin Yer Seçim Kararı ve Kentsel Gelişme .....</b>  | <b>294</b>                              |
| Dr. Öğr. Üyesi Aygül KILINÇ  |   |
| <b>Olimpiyat Oyunları Adaylığına Yönetişim Açısından Bir Bakış.....</b>  | <b>298</b>                              |
| Dr. Arif ÇETİN<br>Ali Osman ŞALLI  |   |
| <b>Şehirlere Küresel Şehir Endekslerinden Bir Bakış .....</b>  | <b>308</b>                              |
| İskender GÜNEŞ   |   |
| <b>Küresel Şehirlerde Taksicilik Sektörünün Düzenlenmesi ve İstanbul İçin Bir Model Önerisi.....</b>   | <b>329</b>                              |
| Adnan TETİKOL  |   |
| <b>Yerel Kalkınmada Temel Aktörlerin Karaman İl'ine Sosyo Ekonomik Etkileri: Mevka ve KOP BKİ Örneği.....</b>  | <b>335</b>                              |
| Doç. Dr. Ahmet UÇAR<br>Prof. Dr. Nilüfer NEGİZ   |   |
| <b>Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsiliyet Sorunu ve Görev Dağılımındaki Orantısızlık .....</b>   | <b>347</b>                              |
| Doç. Dr. Orhan Veli ALICI<br>Doç. Dr. Rüyeyda KIZILBOĞA ÖZASLAN  |   |
| <b>Cam Tavan Sendromunun Bankacılık Sektöründe Çalışan Kadınlarda İşten Ayrılma Niyetine Etkileri.....</b>   | <b>351</b>                              |
| Dr. Öğr. Üyesi Mehmet SAĞIR  |   |
| <b>Tükenmişlik Sendromunun İşten Ayrılma Niyeti Üzerine Etkileri: Bankacılık Sektörü Çalışanları Örneği.....</b>   | <b>356</b>                              |
| Aslı Uğur AYDIN<br>Prof. Dr. Tahir Akgemci   |   |
| <b>Türkiye'de Obezite Vergisinin Uygulanabilirliği Üzerine Nitel Bir Analiz.....</b>   | <b>369</b>                              |
| Cihan KAYACIK<br>Mehmet CURAL  |   |
| <b>Türkiye'de Kara Para Aklama ve Vergi Cennetleri Arasındaki İlişki .....</b>   | <b>379</b>                              |
| Gülçin GÜRBÜZ<br>Dr. Öğr. Üyesi Recep YÜCEDOĞRU  |   |
| <b>Hasta-Hekim İlişkisi Yönüyle Hamilelik Sürecinde Bilgi Asimetrisine Etki Eden Faktörler.....</b>  | <b>385</b>                              |
| İdris SARISOY<br>Yasemin ŞAHİN   |   |
| <b>Sağlıkta Performansa Dayalı Ek Ücretlerin Hekimlerin Meslektaşlarıyla Arasındaki İlişkilerine Etkisi: İstanbul'daki Devlet Hastanelerinde Bir Araştırma .....</b> | <b>392</b>                              |
| İdris SARISOY<br>D. Büşra ERDOĞAN  |   |
| <b>Türk Vergi Hukukunda Geriye Yürümezlik Sorunu: 2001-2018 Yılları Arası Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Bir Değerlendirme .....</b>                           | <b>400</b>                              |
| Serap PÜREN  |   |
| <b>Türkiye'de Ekonomik Kriz Yıllarında Borç Yapısındaki Değişim .....</b>  | <b>Hata! Yer işareti tanımlanmamış.</b> |

Cansu AYDIN  
Doç. Dr. Mehmet CURAL

**The Link Between Domestic Unrest And Conflict Onset Between Interstate Rivals..... 410**  
Dr. Öğr. Üyesi İmran Demir



## Özet

Gelişmiş ve gelişmekte olan devletler için, kamu yönetiminde planlama genel olarak kamu politikalarının oluşturulma ve uygulama sürecinde ulaşılmak istenilen hedeflere yönelik yöntem, taktik, operasyon ve bunlar için kullanılacak olan araçları tanımlamak için kullanılmaktadır. Bir yönetsel kurum veya kuruluşun hedefleri doğrultusunda geleceğini planlayabilmesi için yapması gereken işlerinin neler olduğunu ve bunların nasıl yapılması gerektiğini çok iyi analiz etmeli ve çıkan sonuca göre insan kaynaklarını, mali kaynakları ve kurumsal yapısının iyileştirilmesi ve hazır hale getirilmesi gerekir. Bu yöntem ile herhangi bir yönetsel kurumda planlama ile hedeflenen neticenin önemli bir kısmı daha planlar uygulamaya başlamadan elde edilmiş olmaktadır. Tüm kurum veya kuruluşların geleceğe hazırlanmak için öncelikle kendilerinin organizasyonel yapı olarak ne olduklarını, ne yapmaları gerektiğini ve bunları nasıl yapmaları gerektiği konusunda yapmış oldukları analizler kurumsal etkinlik ve verimliliklerini önemli yapısal gereklilikleridir.

Genel akademik kabule göre klasik kamu yönetimi ile bürokrasi iyi örgütlenerek kamu yönetiminde verimlilik sağlanmak istenmiştir. Yani kamu yönetiminde örgütlenme bir şekilde planlama olarak değerlendiriliyor ve planlama daha çok biçimsellik ve detaycılık olarak algılanmıştır. Haliyle kamusal ihtiyaçlar büyüdükçe hizmet sunması beklenen kamu örgütleri de büyüyerek sistem hantal hale gelebiliyordu. Devlette planlamayı daha ziyade bürokrasiyi büyütme ve güçlendirme olarak algılayan yapı, belirli bir süre sonra etkinlik ve verimlilik yerine bürokrasinin varlığını (gücünü ve yönetsel çıkarlarını) koruma adına bürokratik kuralların uygulanmasına odaklanmak zorunda kalmıştır. Klasik Weberyana (Weberian) Kamu yönetiminde planlama, hiyerarşik olarak yönetilen kurumları güçlendirmek ve yönetsel güçlerini devam ettirmek olarak değerlendirilmektedir. Halbuki yeni anlayışa göre; vatandaş taleplerinin ve verimliliğin ön planda olduğu bir planlama anlayışı hakimdir (Berry, F. S., 1994, s.323). Haliyle, klasik kamu yönetiminin bürokrasi modeli ile örgütlenen planlama anlayışı, günümüz yeni kamu yönetimi anlayışı ile hem zihniyet hem de uygulanan pratikler bakımından köklü bir değişime uğramıştır (Pollitt, C., ve Bouckaert, G., 2011).

Stratejik planlama anlayışının temelinde ise, kamu kurumlarının bürokratik ve hiyerarşik kuralları değil, kurumların hizmet alanlarına göre temel kamu hizmetlerinin neler olması gerektiği ve nasıl sunulması gerektiği konusunda detay analizlerin yapılması ve bu doğrultuda gelecek senaryo analizleri yapan bir anlayış hakimdir.

**Anahtar Sözcükler:** *Kamu Yönetiminde Planlama, Stratejik Planlama*

<sup>1</sup> Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

\*Bu bildiri yazarın künyesi yazılı makalesinden türetilmiştir. Demirkaya, Y., (2019), “*Türk Kamu Yönetiminde Planlama*,” Ateş, H., (Ed.) *Türk Kamu Yönetimi*, Savaş Yayınevi, Ankara, ss. 389-413,

## Rediscovering Planning in Public Administration: Strategic Planning

### Abstract

For developed and developing states, public administration planning is generally used to identify methods, tactics, operations and tools to be used for the objectives to be achieved in the process of formulation and implementation of public policies. In order for a managerial organization to plan for the future in line with its objectives, it must analyze very well what its work is and how it should be done. According to the results, human resources, financial resources and institutional structure should be improved and made ready. With this method, an important part of the targeted result is obtained before any plans are implemented in any administrative institution. In order to prepare for the future, all the institutions or organizations themselves analyze what they are as an organizational structure, what they should do and how they should do, and their organizational effectiveness and efficiency are important structural requirements.

According to the general academic acceptance, classical public administration and bureaucracy were organized to provide efficiency in public administration. In other words, organization in public administration is considered as planning in some way and planning is perceived as more formalism and detailism. As a matter of fact, as the public needs grew, the public organizations expected to provide services could also grow and the system became cumbersome. The structure, which perceives planning rather than enlarging and strengthening the bureaucracy in the state, had to focus on the implementation of bureaucratic rules in order to protect the existence (power and administrative interests) of the bureaucracy instead of efficiency and efficiency after a certain period of time. Classical Weberian (Weberian) Planning in public administration is considered as strengthening hierarchically managed institutions and maintaining their administrative power. However, according to the new understanding; Citizens' demands and efficiency is at the forefront of a planning approach is dominant (Berry, F. S., 1994, p.323). As a matter of fact, the planning approach organized by the bureaucracy model of the public administration has undergone a radical change in terms of both the mentality and the practices applied (Pollitt, C., and Bouckaert, G., 2011).

On the basis of the strategic planning approach, not the bureaucratic and hierarchical rules of public institutions, but an understanding that makes detailed analyzes about what the basic public services should be and how they should be provided according to the service areas of the institutions is dominant.

**Keywords:** *Public Administration Planning, Strategic Planning*

Gelişmiş ve gelişmekte olan devletler için, kamu yönetiminde planlama genel olarak kamu politikalarının oluşturulma ve uygulama sürecinde ulaşılmak istenilen hedeflere yönelik yöntem, taktik, operasyon ve bunlar için kullanılacak olan araçları tanımlamak için kullanılmaktadır. Bir yönetsel kurum veya kuruluşun hedefleri doğrultusunda geleceğini planlayabilmesi için yapması gereken işlerinin neler olduğunu ve bunların nasıl yapılması gerektiğini çok iyi analiz etmeli ve çıkan sonuca göre insan kaynaklarını, mali kaynakları ve kurumsal yapısının iyileştirilmesi ve hazır hale getirilmesi gerekir. Bu yöntem ile herhangi bir yönetsel kurumda planlama ile hedeflenen neticenin önemli bir kısmı daha planlar uygulamaya başlamadan elde edilmiş olmaktadır. Tüm kurum veya kuruluşların geleceğe hazırlanmak için öncelikle kendilerinin organizasyonel yapı olarak ne olduklarını, ne yapmaları gerektiğini ve bunları nasıl yapmaları gerektiği konusunda yapmış oldukları analizler kurumsal etkinlik ve verimliliklerini önemli yapısal gereklilikleridir.

Genel akademik kabule göre klasik kamu yönetimi ile bürokrasi iyi örgütlenerek kamu yönetiminde verimlilik sağlanmak istenmiştir. Yani kamu yönetiminde örgütlenme bir şekilde planlama olarak değerlendiriliyor ve planlama daha çok biçimsellik ve detaycılık olarak algılanmıştır. Haliyle kamusal ihtiyaçlar büyüdükçe hizmet sunması beklenen kamu örgütleri de büyüyerek sistem hantal hale gelebiliyordu. Devlette planlamayı daha ziyade bürokrasiyi büyütmek ve güçlendirmek olarak algılayan yapı, belirli bir süre sonra etkinlik ve verimlilik yerine bürokrasinin varlığını (gücünü ve yönetsel çıkarlarını) koruma adına bürokratik kuralların uygulanmasına odaklanmak zorunda kalmıştır. Klasik Weberyan (Weberian) Kamu yönetiminde planlama, hiyerarşik olarak yönetilen kurumları güçlendirmek ve yönetsel güçlerini devam ettirmek olarak değerlendirilmektedir. Halbuki yeni anlayışa göre; vatandaş taleplerinin ve verimliliğin ön planda olduğu bir planlama anlayışı hakimdir (Berry, F. S., 1994, s.323). Haliyle, klasik kamu yönetiminin bürokrasi modeli ile örgütlenen planlama anlayışı, günümüz yeni kamu yönetimi anlayışı ile hem zihniyet hem de uygulanan pratikler bakımından köklü bir değişime uğramıştır (Pollitt, C., ve Bouckaert, G., 2011).

Stratejik planlama anlayışının temelinde ise, kamu kurumlarının bürokratik ve hiyerarşik kuralları değil, kurumların hizmet alanlarına göre temel kamu hizmetlerinin neler olması gerektiği ve nasıl sunulması gerektiği konusunda detay analizlerin yapılması ve bu doğrultuda gelecek senaryo analizleri yapan bir anlayış hakimdir.

Tarih boyunca stratejiler, sırasıyla kabileler, ülkeler, kurumlar arası rekabette başarının en belirleyici unsuru olmuştur. Başarı ile uygulanan stratejiler bireyleri ve kurumları yükseltirken, başarısız olanlar da kurumların güç kaybetmelerine hatta yok olmalarına sebep olmaktadır. Kurumsal başarı için doğru kurgulanmış bir stratejinin etkin uygulaması şarttır; iyi kurgulanmış bir stratejik planın tepeden aşağıya kurumsal ilişkilendirmesinin yapılarak etkin olarak uygulanması, sürdürülebilir kurumsal başarı için temel gerekliliktir. Stratejik planlama ile kamu kurumlarında kurumsal performans yönetimi açısından öne çıkan kazanımlar aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif etmesi,
- Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirmesi,
- Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşıması,
- Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanması,
- Kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik,
- Veri toplama ve bunları analiz etme eğilimini geliştirmesi,
- Paydaş/müşteri/vatandaş odaklı hizmet ve ürünlerin geliştirilmesi,
- Hizmette ve kaynak kullanımında etkinlik ve verimlilik,
- Takım ruhu ve personel katılımının vurgulanması,
- Kurumsal ve bireysel düzeyde performansın iyileştirilmesi, ölçülmesi ve denetlenmesine yönelik hamleler,
- Kurumsal hafızanın oluşturulması ve verilerle hareket etmeyi benimsemek.

Görüldüğü gibi stratejik planlama ile genelde performansı artırmayı ve kontrol etmeyi hedefleyen kazanımlar dile getirilmektedir. Toplam kalite yönetimi, stratejik planlama, stratejik yönetim, performans yönetimi, kıyaslama ve süreç yönetimi gibi bazı yaygın olarak kullanılan performans yönetim araçları, 1980'lerden beri dünyanın birçok ülkesinde kamu yönetimlerinde de uygulanmaktadır (Demirkaya, 2008). Bunlar içinde kamu yönetiminde en yaygın kullanılan yöntem ise stratejik planlamadır.

Stratejik planlama günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan hemen her ülkede kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin artırılması amacıyla kullanılan performans yönetim araçlarından birisidir. Nitekim farklı ülkelerin stratejik planlama deneyimlerine baktığımızda Türkiye'nin karşılaştığı zorluklar bakımından yalnız olmadığını görebiliyoruz (Hintea et al. 2015; Schwab et al. 2017; Turc et al, 2016; Barati-Stec 2015; Junjan 2015; Ravensway and Hamlin 2015; Ruano 2015). Bu sürecin zorlu ve sabır isteyen uzun bir yol olduğunun farkında olmalıyız ve karşılıklı (merkezi hükümet ve kamu kurumları) deneyimlerden öğrenme sürecini başlatarak sürekli iyileştirme çalışmalarının yapılması önerilebilir.

Sonuç olarak başarıyla uygulanmakta olan planlar ve stratejiler, kurumları ve bireyleri güçlendirirken, başarısız plan ve stratejiler güç kaybına ve hatta kurumların yıkılmasına neden olmaktadır. Doğru bir şekilde oluşturulmuş bir planın etkin bir stratejiyle uygulanması, kurumsal başarı için zorunludur. Haliyle kamu yönetiminde planlama ve planlarla hedeflenenlerin etkin stratejik eylemlerle hayata geçirilerek, sürdürülebilir kamu politikalarının geliştirilmesi ve başarılı bir şekilde uygulanması gerekir. Bu bakış açısıyla ekonomik kalkınmışlık, insani gelişmişlik ve demokratik yapılanma gibi evrensel kriterler ışığında günümüz gelişmiş ülkelerini değerlendirdiğimizde; kamu politikalarının geliştirilmesi ve uygulamasında sürdürülebilir planlar yapabilme yeteneğine sahip olanların ön planda olduğunu görebiliriz. İyi planlama yeteneğine sahip olabilmek için ise hiç şüphesiz iyi yetişmiş kadrolara ihtiyaç vardır.

Nitekim stratejik yönetim yaklaşımıyla kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması, kamu hizmetlerinin vatandaşın öncelikleri doğrultusunda sunulması amaçlanmaktadır. Yazımızda detaylarının görülebileceği gibi Türkiye'de kamu yönetiminde stratejik planlama ile genel olarak hedeflenenler aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Kamu kaynaklarının harcanmasında vatandaş önceliklerinin ön planda tutulması ve mali kaynakların en verimli şekilde kullanılması amaçlanmıştır.
- Kamu kurumlarında faaliyetlerin planlanması ve uygulanmasında stratejik düşünme ve yönetim anlayışının yerleştirilmesi, performansın ölçülebilmesi için objektif ölçütlerin oluşturulması ve denetim ile başarı ve başarısızlıkların sebeplerinin ortaya konulabilmesi hedeflenmiştir.
- Kamu kurumlarının faaliyet alanlarıyla ilgili sistematik biçimde bilgi toplanması ve paylaşılması stratejik yönetim sürecinden beklenen temel faydalar olarak ileri sürülebilir.

Türkiye'de kamu kurumlarında planlama geleneğinin geldiği son aşama olan stratejik planlama sürecini güvence altına almak için kapsamlı bir yasal düzenleme yapılmıştır. Bu yönüyle kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanması, hesap verebilirliğin ve şeffaflığın artırılması, vatandaşın katılım ve memnuniyetinin artırılması amacıyla planlama yeteneği ve kapasitesi bakımından, gelinen bu son aşama önemli bir kazanım olarak değerlendirilmeli ve sürdürülebilir olabilmesi için toplumsal sahiplenmenin sağlanması için çalışmalar yapılmalıdır. Bu aşamada üniversitelere büyük görev düşmektedir. Kamu kurumlarında stratejik planlamanın hazırlık, uygulama ve kontrol süreçlerini ayrı ayrı analiz edecek ve karşılaştırmalı araştırmalar ile mevcut durumun gün ışığına çıkmasına yardımcı olacak akademik çalışmaların yapılması önemlidir. En azından üniversitelerin buldukları illerdeki kamu kurumlarıyla yakın işbirliğine girerek stratejik yönetim sürecini izlemeleri ve akademik olarak raporlamalarının sağlanması önemlidir.

Özetle, Türkiye’de kamu yönetiminde planlama geleneğinin geldiği son aşama olan stratejik planlama süreci on beş yıllık bir uygulama deneyiminden sonra genel olarak benimsenmiş olarak gözlemlenmektedir. İlk yasal düzenleme 2003 yılında yapılsa da kamu kurumlarının stratejik plan yapma zorunluluğu 2006 yılından itibaren başlamıştır. İlk stratejik planların öğrenme sürecinin bir parçası olduğu düşünüldüğünden, ilgili denetim süreci ciddi olarak işletilmemiştir. İlk planlar için bu tür idari tedbirin alınması anlaşılabilir bir durumdur. Ancak kamu kurumlarının 4. veya 5. stratejik planlarını yaptıkları günümüzde hala yapılması gereken denetimler yetersiz kalmaktadır.

Zamanla stratejik yönetim anlayışı ve stratejik planlamanın önemi konusunda daha yüksek bir bilincin oluşacağı ve kurumsal sahiplenmenin olacağı beklenmektedir. Geline son nokta itibariyle günümüzde kamu kurumlarının etkin stratejik planlar yapabilme kapasitesine ulaştıkları söylenebilir. Geriye kalan merkezi yönetimin ilgili mevzuat çerçevesinde gerekli denetim ve gözetimlerin yapılması yönünde iradesini göstermesidir. Bu yönde gerekli özen ve itinanın biraz daha geciktirilmesi durumunda, kamu kurumlarında bu süreçte oluşan planlama kapasitesinin olumsuz yönde etkileneceği ve stratejik planlama ile hedeflenenler konusunda karamsarlık havasının oluşabileceği söylenebilir.

Öte yandan merkezi yönetim tarafından bu yönde ciddi bir denetim sürecinin başlatılması için süreci iyi gözlemleyebileceği bir kontrol mekanizmasını kurabilmesi gereklidir. Zira Türkiye’de planların ve uygulamaya dönük stratejilerin hayata geçirilmesinde karşılaşılan temel sorunlar genellikle sistem ve insan odaklı olduğu söylenebilir. Dolayısıyla kamu kurumlarının yapmaları gereken temel işler ve bu yönde hazırlanmış olan stratejik planları kapsamında performanslarının denetlenebileceği bir merkezi performans yönetim sisteminin kurulması önerilebilir. Zira bazı Batı Avrupa ülkelerinde bu yönde iyi işleyen merkezi kamu performans yönetim sistemlerinin varlığı bilinmektedir. Bu çerçevede Türkiye’de kamu kurumlarında planların ve stratejilerin uygulamaya dönüştürülmesinde karşılaşılan genel sorunlar aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Kurumsal yönetimin işlemeyişi ve başarısı için stratejik amaç ve hedefler ışığında ilerlemenin üst yönetimlerce yeterince önemsenmemesi,
- Kurumun stratejik amaç ve hedeflerinin kurum çalışanlarınca yeterince anlaşılması olmaması,
- Uzun vadeli yatırım planlarının ve bütçenin kurum stratejisi ile ilişkilendirilmemesi,
- Günlük rutin işler ile vaktini harcayan üst yöneticilerin stratejik düşünme ve eylem planlamaya yeterince vakit ayıramaması,
- Etkin bir performans yönetim sisteminin kurulamamasından dolayı insan kaynakları yönetiminin stratejik hedefler ile bağlantısının kurulamamış olması,
- Kurumsal performansın bireysel performans ile ilişkilendirilememesi gibi sorunlar sayılabilir.

#### **Faydalanılan Kaynaklar:**

- Barati-Stec, I., (2015). ‘Strategic Planning in Hungarian Municipalities,’ *Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue*, 5-14.
- Berry, F. S., (1994). ‘Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning,’ *Public Administration Review*, 322-330.
- Demirkaya, Y., (2008). ‘Birleşik Avrupa’nın Yerelleşme Politikası,’ R.Bozlağan ve Y.Demirkaya, (Eds.), *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ankara, Nobel Publications.
- Demirkaya, Y., (2019), ‘Türk Kamu Yönetiminde Planlama,’ Ateş, H., (Ed.) *Türk Kamu Yönetimi*, Savaş Yayınevi, Ankara, 389-413.
- Hintea, C. E., Profiroiu, C.M., Ticlau, T. C., (2015). ‘Strategic Planning and Public Management Reform: The Case of Romania,’ *Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue*, 30-44.
- Junjan, V., (2015). ‘Strategic Planning in Local Governments in Europe: ‘Where Do We Go Now?,’ *Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue*, 45-54.

- Kuhlmann, S. and Wollmann H., (2014). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G., (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. New York: Oxford University Press.
- Ravensway, J. V. ve Hamlin, R., E., (2015). 'Strategic Planning in U.S. Municipalities,' *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, 55-70.
- Ruano, J. M., (2015). 'Local Strategic Planning in Spain: A Case Study,' *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, 71-85.
- Schwab, C., Bouckaert, G., ve Kuhlmann, S., (2017). *The Future of Local Government in Europe: Lesson from Research and Practice in 31 Countries*, Baden-Baden: Nomos.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı, Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu*, 2015
- Turc, E., Guenoun, M., Rodrigues, M., Demirkaya, Y., (2016). *Performance Management and Measurement: Results of NPM Reforms in Napoleonic Countries*. S., Kuhlmann, ve G., Bouckaert (Eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, London: Palgrave.

### Özet

Kamu hizmetlerinin önemli bir kısmını oluşturan altyapı; içme suyu ve kanalizasyon, elektrik, doğalgaz, telefon, kablolu televizyon bağlantı hatları, telekomünikasyon, termal ısınma ve enerji besleme projeleri, yer altı bütün tesisler ile metro projeleri, raylı toplu taşıma sistemleri, yollar ve kaplamaları ifade eder. Şehirlerdeki altyapı tesislerinin bir kısmını belediyeler, diğer kamu kurumları veya özel sektör kuruluşları yapmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belediyeler mahalli müşterek nitelikteki imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapıyı yapar veya yaptırır. Yasada altyapıya dahil unsurların hepsi sayılmamıştır.

Bir şehrin altyapısı, insan vücudunun dolaşım sistemine benzer. Bu sistemde bir sorun oluştuğunda, diğer organları ve sistemleri olumsuz olarak etkiler. Altyapı hizmetlerinin planlaması, tasarımı, imalat ve yönetim süreçleri kamu kurumları tarafından yapılır veya yaptırılır, denetimi de bu kurumlar tarafından sağlanır.

Altyapı hizmetleri maliyeti yüksek olan kamu hizmetleridir. Bu nedenle finansmanları vergiler, yararlananların katılımı, kamu-özel sektör ortaklığı veya borçlanma gibi yollarla olur. Gelişmekte olan ülkelerde kamu yatırımlarının genel olarak % 40 veya % 60'ı altyapı yatırımlarına yapılmaktadır. Altyapının gelişmişlik düzeyi ile ekonomik gelişmişlik arasında doğrusal bir ilişki vardır.

Altyapının kullanım sürecinde de önemli riskler ve bunun sonucunda maliyetler ortaya çıkmaktadır. Özellikle şehirlerin büyümesi, kentsel dönüşüm gibi nedenlerle imar fonksiyonunun değişmesi ve doğal riskler iyileştirme ve yenileme yatırımlarını gerektirmektedir. Bu nedenle kamu hizmetlerinin fiyatlandırılmasında yenileme maliyetleri de dikkate alınmalıdır.

ABD şehirlerinde yenileme yatırımları önemli bir mali sorun oluşturmaktadır. Ülkemizde de büyük şehirlerde bu konuda çalışmalar yapılmaktadır. Bu kapsamda İSKİ stratejik planları incelenmiş, su ve atıksu altyapı yatırımları ile ilgili bilgilere yer verilmiştir. Kamu kurumlarında varlık yönetimine geçilmesinin yenileme yatırımları açısından önemi vurgulanmıştır.

**Anahtar kelimeler:** *Kamu hizmeti, altyapı, İSKİ, varlık yönetimi*

---

<sup>2</sup> İstanbul Üniversitesi, adem.esen@istanbul.edu.tr

## Infrastructure Renewal Investments in Cities: ISKI Case

### Abstract

Infrastructure constitutes an important part of public services; drinking water and sewage, electricity, natural gas, telephone, cable television connection lines, telecommunications, thermal heating and energy supply projects, underground facilities and subway projects, rail public transport systems, roads and coatings. Municipalities, other public institutions or private sector establish some of the infrastructure facilities in cities. According to the Law No. 5393 on Municipalities, municipalities make or have the urban infrastructure such as zoning, water and sewerage and transportation of the local community. The law does not list all elements included in the infrastructure. The infrastructure of a city is similar to the circulatory system of the human body. When a problem occurs in this system, it adversely affects other organs and systems. Planning, designing, manufacturing and management processes of infrastructure services are performed by public institutions or made by others; supervision is also provided by these institutions.

Infrastructure services are public services with high costs. Therefore, their financing occurs through taxes, participation of beneficiaries, public-private partnership or borrowing. In developing countries, 40% or 60% of public investments are generally made for infrastructure investments. There is a linear relationship between the level of development of infrastructure and economic development.

Significant risks and costs arise in the process of using the infrastructure. Particularly due to the growth of cities and urban transformation, the zoning function changes and natural risks require investments for improvement and renewal. Therefore, renewal costs should be taken into consideration in the pricing of public services.

Renewal investments in US cities are a major financial problem. In our country, studies are carried out in this subject in big cities. Within this scope, ISKI strategic plans were examined and information on water and wastewater infrastructure investments were provided. The importance of transition to asset management in public institutions is emphasized in terms of renewal investments.

**Keywords:** *public service, infrastructure, ISKI, asset management*



## Altyapı Yatırımları

Bir şehrin altyapısı, insan vücudunun dolaşım sistemine benzetilir. Bu sistemde bir sorun oluştuğunda, diğer organları ve sistemleri olumsuz olarak etkiler. Kamu hizmetlerinin önemli bir kısmını oluşturan altyapı; içme suyu ve kanalizasyon, elektrik, doğalgaz, telefon, kablolu televizyon bağlantı hatları, telekomünikasyon, termal ısınma ve enerji besleme projeleri, yer altı tesisleri ile metro projeleri, raylı toplu taşıma sistemleri, yollar ve kaplamaları ifade eder. Altyapı hizmetlerinin planlaması, tasarımı, imalat ve yönetim süreçleri kamu kurumları tarafından yapılır veya yaptırılır, denetimi de esas olarak bu kurumlar tarafından yapılır. Altyapı yatırımlarının planlama aşamasında fizibilite raporlarının çıkarılarak teknik, ekonomik ve mali açıdan uygun olanlarının ihale edilmesi, yapım sürecinde nitelikli malzeme kullanılması ve nitelikli işçilik olması, bunların idarelerin dışında üçüncü bir kişilerin danışmanların kontrolü üzerinde durulmalıdır. Altyapı tesislerin kullanım sürecinde doğal risklere karşı korunması yanında, bireylerin ve toplumun kullanımında takip edilmesi, kamu malına zararın önlenmesi sağlanmalıdır. Kurumların bu çerçevede varlık yönetimine geçmeli sağlanmalıdır.

Altyapı yönetim sistemi altyapı yönetiminde yer alan faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesini sağlayan ve bunlarla ilişkili operasyonel (yöntemler, prosedürler, veriler, yazılımlar, politikalar, kararlar vb.) bütünüdür. Teknik altyapıyı oluşturan bileşenlerin her biri şehir için birçok önemli sorunu barındırmaktadır. Bunlar; a) Tesis işletme güçlükleri, b) Yüksek bakım giderleri, c) İletim hatlarındaki çatlaklarda meydana gelen kayıplar (su kaybı, gaz kaçağı vb.), d) Kayıpların yol açtığı çevre zararları (su basması, gaz patlaması vb.), e) Dağınık işletmecilik sorunları (iletişim ve koordinasyonsuz yetersizliği), f) Düşük verim, g) Çevresel, topografik ve jeopolitik etkiler. (Yumrutaş, H. İ. 2014, 17, 30)

Şehirlerin büyümesi sonucu nüfus artışı, ihtiyaçlar ve su kıtlıkları yeni altyapı yatırımları veya bunların genişletilmesi, iyileştirilmesi veya yenilenmesine ihtiyaç gösterir. Su altyapısına su koruma teknolojileri veya özelleştirme ile çözüm bulunur. Su krizleri herhalde sermayeye ihtiyaç duyar. (Underhill, Michael D. 2010, 63)

5393 sayılı Belediye Kanuna göre belediyelerin, mahalli müşterek nitelikteki imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı yatırımları görevleri zorunlu görevleridir. (Madde 14) Ancak bunların ekonomik ömürlerini doldurmadan önce fonksiyonlarını kaybetmemeleri için altyapı koordinasyon faaliyetleri, bilgi sistemi, uzun süreli yatırım programlarının hazırlanması esas alınarak koordinasyon ve kaynak sağlanması gerekir. Nitekim, 2008 yılı Sayıştay Performans Denetim Raporunda, 2004-2006 yıllarında büyükşehir belediyelerinin altyapı faaliyetlerinin koordinasyonunun yetersiz olduğu, yeni yapılan veya ekonomik ömrünü doldurmamış tesis, yol ve kaldırımların başka kurumların çalışmalarından dolayı bozulduğunu, bu yüzden belediye yatırımlarının, çalışmalarının % 30-40'ını oluşturduğu belirtilmektedir. (Esen, A. 2009, 19)

Altyapı yatırımları genellikle kamu kaynaklarıyla yapılır. Altyapı yatırımlarının imalat aşamasında katılım bedelleri alınır. Belediye Gelirleri Kanununun 86ncı ve devamı maddelerinde yol yapımı, su ve kanalizasyon hatlarının yapımına katılma paylarını düzenlemiştir. Bu maddelerde yenileme yatırımları için katılma payı alınması öngörülmüştür. Kanunun 87nci maddesinde *Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı* düzenlenmiş, bu hizmetlerden “faydalanan gayrimenkul sahipleri”nden Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payının hem yeni hem de ıslah halinde alınması düzenlenmiştir.

Küresel iklim değişikliği altyapıları da önemli derecede etkilemektedir. Seller, düşük frekanslı ama fiziksel altyapıya, insan güvenliğine ve sosyo-ekonomik etkinliklere yüksek etkisi olan afetlerdir. Yine kar yağışları ve çığlar tüm ekonomik birimleri ve bu arada altyapı önemli derecede etkilemektedir. (Kadıoğlu, 70, 112) Bu nedenle yollar ve altyapı yatırımları sel ve heyelan göz önünde bulundurularak planlanmalı ve yapılmalıdır. (TEMA, WWF, 31) Ciddi kuraklıklar daha fazla su deposu ile hafifletilebilir; Bu da altyapı yatırımlarını artırmayı gerektirir. Bu nedenle topluma ve çevreye yönelik önemli katkıları olan yeşil altyapı yere özgü çözümlerin bir parçası olmalıdır. Su kaynakları altyapısı yatırım seçenekleri arasında tutarlı hidrolojik ve ekonomik karşılaştırmalar kullanılarak yapılan ayrıntılı değerlendirmeler, ekolojik altyapının iyileştirilmesinin su güvenliğinin artmasına, inşa

edilmiş altyapının desteklenmesine ve aynı zamanda henüz gerçekleşmemiş olan iş yaratma potansiyeli de dahil olmak üzere, finansal olarak uygulanabilir ve uygun maliyetli diğer faydaların sağlanmasına neden olabileceğini göstermektedir. (WWDR, 2018, 93)

### **Altyapı ve Gelişmişlik Seviyesi**

Altyapının gelişmişlik seviyesi ile ekonomik gelişmişlik arasında doğrusal bir ilişki kurulabilir. Dünya Bankası, 1994 yılında hazırladığı rapora göre; altyapı hizmetleri gayrisafi milli hasılanın (GSMH) kabaca %7-11'ini, taşımacılık sektörü dahil toplam iş gücünün, %5-8'ini oluşturmaktadır. Kamu yatırımları gayrisafi milli hasılanın %2-8'ini (ortalama %4) dolayındadır. Gelişmekte olan ülkelerde toplam yatırımların % 20'si, kamu yatırımlarının ise %40-60'ını genel olarak altyapı yatırımlarıdır. Dünya Bankası, altyapıdaki gelişmenin daha fazla refah sağlayacağını veya ekonomik büyümeyi sağlayacağını iddia etmemekte, ancak ülkeden ülkeye farklı etki gösterebileceğine belirtmektedir. Altyapı hizmetlerinin tesis edilmesinde ve devamlılığının sağlanmasında maliyet önemli bir etken olmasına rağmen, esas büyük problem kapsamlı bir altyapı yönetim sisteminin eksikliğinden kaynaklanmaktadır. (Yumrutaş, H.İ. 2014, 7)

Altyapı planlaması disiplinler arası bir süreçtir. Planlama, sistematik ve mantıklı bir süreç içermelidir. Planlama safhasında, amaç ve kısıtlar tanımlanmalı ve dikkate alınmalıdır. Altyapının planlanması ülkenin ekonomik geleceğini de etkiler. Bu nedenle farklı türden altyapı sistemleri birbirlerine entegre edilmelidir. Altyapı planları, sadece fiziksel tesislerin teminini değil aynı zamanda bunların yönetim planlarını da içermelidir. Altyapı uygulamaları oldukça maliyetli olup, oldukça detaylı ve itinalı projeler hazırlanmalıdır.

Mevcut finansman modelleri yeni gelişen kentlerin ve bölgelerin ihtiyaçlarına cevap vermede yetersiz kalmaktadır. Bütçe sıkıntıları ve finans piyasalarındaki başarısızlıklar temel altyapı hizmetlerini yenileme ve/veya genişletme faaliyetlerine ciddi yatırımlar yapılmasını engellemektedir. (UCLG. 2016)

### **ABD ve Seul Örnekleri**

Burada gelişmiş ülkelerden ABD ve G. Kore Seul örneklerine yer verilecektir. Brookings Institute Metropolitan Politika ABD Altyapı Harcama Trendleri (Shifting into an Era of Repair: US Infrastructure Spending Trends) rapor, ABD'nin hem ulaşım, hem içme suyu altyapısında karşı karşıya bulunduğu temel ve acil çözüm bekleyen sorunları bir dizi faktöre bağlamaktadır. Bunlar:

- Altyapının büyük oranda eskimiş ve kullanım ömrünün sonuna gelmiş olması,
- Geleneksel planların ve ölçümlerin, yeni talepler karşısında yetersiz olması,
- Ağır çevresel şoklardaki artıştır.

Nominal tabanda federal, eyalet ve yerel düzeydeki yönetimler altyapı harcamalarını artırmış görünse de, malzemelerdeki maliyet artışı nedeniyle, harcama güçleri azalmıştır. Reel olarak harcamalar, 2007'deki 450 milyon \$ civarındaki seviyelerden, 2017 itibarıyla 440 milyar \$ civarına düşmüştür. GSYİH'ya oranlandığında ise, on yılın ortalaması olan %2.5'ten, 2017'de %2,3'e gerilemiştir. Bu da, altyapı yatırımlarının ekonomik büyüme hızının gerisinde kaldığını göstermektedir

ABD'nin kamu altyapı yatırımlarında %77,7'lik bir paya sahiptir. Son yıllarda, eyalet ve yerel yönetim düzeylerinde işletme ve bakım harcamalarında %11,1 artış, yeni yatırımlarda ise %23,3 azalma olmuştur. Su altyapısında 2007'den bu yana proje harcamalarında sert düşüş yaşanmış, 5,6 milyar \$ azalma kaydedilmiştir. İçme suyu, atık su ve göller ve barajlar gibi diğer su kaynaklarına yönelik harcamalar, ABD'nin tüm altyapı yatırımlarının %32,2'sine tekabül etmektedir. Harcamalardaki oran, ulaşımdan düşük olsa da, su altyapısına yönelik reel altyapı harcamasındaki azalma, daha büyüktür: 2007'de 157,4 milyar \$ olarak rakam, 2017'de 141,7 milyar \$'a düşmüştür. Bu süreçte işletme ve bakım masrafları artarken, yeni proje yatırımı harcamalarında büyük bir düşüş (16,9 milyar \$)

yaşanmıştır. Su altyapısı yönetimi, büyük ölçüde yerel yönetim düzeyinde gerçekleştiğinden, bu değişimden de eyaletler ve yerel yönetimler sorumludur.

Rapora göre, politika yapıcılar, ABD'nin bir onarım ve değişim döneminde olduğunun farkında olmalıdır zira bu durum, geleceğe yönelik planları ve yatırımları etkileyecektir. Bu süreçte federal yönetimin nasıl yatırımlara dahil olacağını da belirlenmesi gerekmektedir. Altyapı sorunlarının çözümünde mali kapasite, yeni mali araçlar ve daha etkili tasarımlar ve teknolojiler dikkate alınmalıdır.

Seul Su İdaresi altyapı yenilemesi için "Eski Su Şebekesi Yenileme Projesi" (old pipe network maintenance Project) uygulamıştır. Seul Su idaresi hanelere temiz sağlıklı musluktan içme suyu vermek kayıp-kaçakları azaltmak ve sürekli arz sistemini oluşturmak için 1984 yılında bu projeyi uygulamaya başlamıştır. Bununla, 2013 yılı sonuna kadar şehirdeki 13,792 km'lik şebekenin %96,1'i değiştirilmiştir. 2018 yılının sonuna kadar da geri kalanın değiştirilmesi öngörülmüştür. Bunun için ciddi bir bütçe ayrılmıştır. Bu proje, coğrafi bilgi sistemine (CBS) dayanmaktadır. CBS, su hatları, destek bileşenleri, vanalar, yangın musluğu, su sayaçları hakkında güncel verilere dönüşebilen şekil ve haritalarla ilgili dijital veri tabanı oluşturmuştur. Hava fotoğrafları, yeraltı araştırmalar ve farklı verilerle geliştirilen bilgi tabanı CBS ile yönetim bilgi sistemini biraya getiren kapsamlı, bütüncül bir yönetim programını geliştirmiştir. (Seoul, Arisu, 2015, 104)

### **Su ve Atıksuda Amortisman Oranları**

Deneyimler, su güvenli bir dünya için gerekli olan altyapının inşa edilmesi ve işletilmesi için yatırım ve finansmanın kritik öneme sahip olduğunu göstermektedir. Su güvenliği ile enerji, ulaştırma, gıda, arazi kullanımı ve çevre arasında potansiyel sinerjiler aranmasına ihtiyaç vardır. Dünyadaki deneyimler su arzı ile talebini dengeleyen sihirli bir formülün olmadığını, buradaki çözümün arz sağlayıcılar ile su kullananlar arasında bir işbirliğinin varlığını gerektirmektedir. Bununla birlikte, su altyapısı "finans edilmeye elverişli" olmalıdır.

Bir altyapının hizmet ömrü; altyapı projesinin tamamlandığı günden, fiziksel bozulma, performans düşüklüğü, fonksiyonel yetersizlik, yüksek bakım maliyetleri gibi sebeplere bağlı olarak kabul edilebilir hizmet seviyesinin altına inmesine kadar geçen süreyi ifade eder. Kullanılan malzemenin çeşitliliğine ve imalat yöntemine, işçilik kalitesine bağlı olarak hizmet ömrü, testler, ampirik deneylere veya önceki deneyimlere dayanılarak tahmin edilebilmektedir. Örnek olarak, aşağıda Türkiye'de Maliye Bakanlığı tarafından kabul edilen bir liste yer almaktadır. Resmi Gazetenin muhtelif sayılarında yayınlanan 333, 365 Sıra No'lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliğine göre, amortisman tabi iktisadi kıymetler arasında altyapı tesisleri ile ilgili süreler verilmektedir. Mesela, pompaların faydalı ömrü 15 yıl, normal amortisman oranı % 6,66; vanalar, pislik tutucular, çek valfler faydalı ömü 20 yıl ve normal amortisman oranı % 5'tir.

Altyapı tesisleri, hatalı imalat, hatalı kullanım, hatalı yönetim ve hatalı bakım, yaşlanma, aşırı kullanım gibi sebeplerle bozulmaya yani bir altyapı tesisinin tümünün veya bir parçasının gerekli fonksiyonu yerine getirme yeteneğini kaybetmesine maruz kalabilmektedir. İSKİ'de boruların kullanım ömrü düktil boru 100 yıl, ön gerilmeli beton boru minimum 50 yıl, asbestli çimentolu boru 20-30 yıl, çelik gömleklili beton kondüvi hattı minimum 50 yıl ve betonarme 30 yıl (kimyasal bölgelerde 10 yıl) tahmin edilmektedir.

İstanbul genelinde, İSKİ tarafından yapılan ve işletilen su hatlarının uzunluğu km, atıksu hatlarının uzunluğu ise km'dir. Bu hatların yapım maliyetinin 10 milyar ABD Doları olduğu tahmin edilmektedir. Atıksu hatlarında mekanik ekipmanların ortalama ömrünün 10-12 yıl (bazı ekipmanlarda bu süre 4-5 yıla düşmektedir), inşaatla ise bu sürenin 50 yıl olduğu tahmin edilmektedir. (Tiryak, 2019)

## Stratejik Planlarda Altyapı Yenileme Yatırımları

İstanbul Büyükşehir Belediyesi teşkilat şemasında Yol Bakım ve Altyapı Dairesi Başkanlığı bünyesinde dört müdürlük kurulmuştur. Bunlar: Altyapı Koordinasyon, Avrupa ve Asya Yol Bakım ve Onarım ile Makine İkmal Müdürlükleridir. Destek Hizmetleri Dairesine bağlı Tesisler Bakım ve onarım Müdürlüğü, Etüd ve Projeler Daire Başkanlığına bağlı Altyapı Projeler Müdürlüğü, Fen İşleri Daire Başkanlığına bağlı Altyapı Hizmetleri Müdürlüğü bulunmaktadır.

İstanbul'da altyapıdan sorumlu kurumlar başta İGDAŞ, İSKİ, BEDAŞ, TELEKOM olmak üzere planlı (normal) ve arızaya bağlı olarak kazılar yapmaktadır. Yapılan çalışmalarda bu kurumların yaptıkları kazıların mevsimler, tatil ve iş günleri olmak üzere kazı oranları farklıdır. (Yumrutaş, 90 vd.)

İSKİ 2009-2018 Yılları Arası Su ve Atıksu Şebeke İmalatlarının abone işleri daire başkanlıklarının yaptıkları yatırımların % 90'ı yenileme, su ve atıksu inşaat daire başkanlıklarının yapmış oldukları imalatların % 10'u yenileme yatırımlarıdır.

Ayrıca İSKİ stratejik planlarında yenileme yatırımları stratejik amaçlar içinde sıralanmıştır. Bunlar;

*Stratejik Amaç 10: Faaliyet giderlerinin azaltılması ve verimliliğin artırılması*

*Stratejik Hedef 10.1. Şehre verilen 1 m<sup>3</sup> suyun enerji maliyetini % 5 düşürmek.*

*Tablo 1: İSKİ Stratejik Planında Yenileme Yatırımları*

| <i>Faaliyet ve Projeler</i>   | <i>Performans Göstergesi</i>                   | <i>2011-2015 Hedef</i> | <i>2011-2015 Gerçekleşme (2015 İlk 6 Ay)</i>  | <i>Başarı Seviyesi</i> |
|---|--|------------------------|---|------------------------|
| <i>II. Ham su ve temiz su terfi merkezleri ekipmanlarından (pompa, vana, çek-vana, istasyon motorları ve motopomp) ekonomik ömrünü dolduran veya verimsiz olanlarının yenileme, bakım ve onarım çalışmalarını tamamlamak.</i> | <i>Yenileme, bakım ve onarım oranı</i>         | <i>40%</i>             | <i>85,45%</i>   | <i>213%</i>            |
|   | <i>Enerji tasarrufu oranı</i>                  | <i>1%</i>              | <i>Enerji tasarruf oranı terfi merkezi bazında ölçülmüştür. İdare bazında ölçülememiştir.</i> |                        |
| <i>VIII. 34,5 kV ve 6,3 kV şalt ve motor yol verme MCC panolarını toplam 15 terfi merkezinde yenilemek.</i>   | <i>Panoları yenilenen terfi merkezi sayısı</i> | <i>15 adet</i>         | <i>13 adet</i>  | <i>86,67%</i>          |

*Stratejik Hedef 2.2. Kamu ve Çevre Sağlığının Korunmasına Katkı Sağlamak başlığında; (Atık su, yağmur suyu ve dere temizlik bakım onarım İnşaatı işi kapsamında yenilemesi yapılacak tünel - kolektör uzunluğunu ölçen gösterge) Kanalizasyon Dairesi Başkanlığının görevi olarak:*

*Tablo 2: Kolektör ve Tünel Yenileme*

| <i>Hedef Dönemi (Yıllar)</i> | <i>Hedeflenen Gösterge Değeri Ölçü birimi (km)</i> | <i>Faaliyet / Proje</i>                | <i>Faaliyetin / Projenin Mali Kaynak İhtiyacı (TL)</i> |
|------------------------------|--|--|--|
| <i>2016</i>                  | <i>6,5</i>   | <i>Kolektör ve Tünel Yenilemesinin</i> | <i>19.555.000</i>                                      |
| <i>2017</i>                  | <i>7,2</i>   | <i>Gerçekleştirilmesi</i>              | <i>21.980.000</i>                                      |

|      |     |            |
|------|-----|------------|
|      |     |            |
| 2018 | 7,6 | 4.413.000  |
| 2019 | 8   | 13.200.000 |
| 2020 | 8,4 | 14.700.000 |

*Stratejik Hedef 3.2. Hizmet Sürekliliğini Sağlamak: Bu hedefte plan dönemindeki faaliyet Elektrik Makine ve Malzeme İkmal Dairesi Başkanlığı uhdesinde: Terfi Merkezlerine Malzeme Temini ve Montajı (Vana, Çekvalf, Orta Gerilim Panosu, Otomasyon Sistemi / Güncellemeler, Aydınlatma Elemanları vb.) 42.100.000 TL mali kaynak ihtiyacına sahiptir.*

*3.2.29 İçme Suyu Arıtma Tesisleri İyileştirme / Yenileme Su arıtma tesislerinin yapısal iyileştirilmelerine yönelik planlanan faaliyetler Su Arıtma Dairesi Başkanlığı uhdesinde olup dönem itibariyle mali kaynak ihtiyacı 80 milyon TL'dir.*

*6.2.2 Enerji Tasarruf Oranı - Dalgıç Motopomp Yenileme Elektrik Makine ve Malzeme İkmal Dairesi Başkanlıkları uhdesinde olup dönem itibariyle mali kaynak ihtiyacı 1.2 milyon TL'dir.*

*6.3.7 İş Planına uyum Oranı - Vana Vantuz Debimetre montajı Su İsale ve Dağıtım Dairesi Başkanlığı uhdesinde olup dönem itibariyle mali kaynak ihtiyacı 12 milyon TL'dir.*

## **Sonuç**

Şehrin su, kanalizasyon, yol, köprü, iletişim, ulaşım gibi altyapı yatırımların korunması, iyileştirilmesi, geliştirilmesi gibi sebeplerle yenilenmesi için yapılacak yatırımlar önemli maliyet oluşturmaktadır. Altyapı yatırımlarının planlama aşamasında fizibilite raporlarının çıkarılarak teknik, ekonomik ve mali açıdan uygun olanlarının ihale edilmesi, yapım sürecinde nitelikli malzeme kullanılması ve nitelikli işçilik olması, bunların idarelerin dışında üçüncü bir kişilerin danışmanların kontrolü üzerinde durulmalıdır. Altyapı tesislerin kullanım sürecinde doğal risklere karşı korunması yanında, bireylerin ve toplumun kullanımında takip edilmesi, kamu malına zararın önlenmesi sağlanmalıdır. Kurumların bu çerçevede varlık yönetimine geçmeli sağlanmalıdır.

Kamu mallarının ve hizmetlerinin fiyatlandırılmasında cari maliyetler yanında yenileme maliyetleri de dikkate alınmalıdır.

## **Kaynaklar:**

Bahl, Roy (2016) Metropolitan Alanların Finansmanı. Metropolitan Yönetişim, Çeviri: Adem Esen. UCLG-MEWA yayını, İstanbul.

Baren, Jason R. (2009) Infrastructure : Rebuilding, Repairing and Restructing. Nova Science Publishers, Incorporated. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/bogazici-ebooks/detail.action?docID=3020689>.

Esen, Adem (2009) “Yerel Yönetimlerde Yatırım Kararları”, *TBB İller ve Belediyeler Dergisi*, Aralık-2009, Ocak-2010, Sayı: 740-741, pp. 10-20

[http://www.iski.gov.tr/web/assets/SayfalarDocs/faaliyetraporlari/faaliyetraporu/pdf/2018%20FAAL%20C4%B0YET%20RAPORU%20\(1\).pdf](http://www.iski.gov.tr/web/assets/SayfalarDocs/faaliyetraporlari/faaliyetraporu/pdf/2018%20FAAL%20C4%B0YET%20RAPORU%20(1).pdf) (Erişim tarihi: 02.09.2019)

<https://www.gib.gov.tr/yaritim-ve-kaynaklar/yararli-bilgiler> (Erişim tarihi: 02.09.2019)

[https://www.undp.org/content/dam/turkey/docs/projectdocuments/EnvSust/UNDP-TR-Iklim\\_Degisikligi\\_Risk\\_Yonetimi.pdf](https://www.undp.org/content/dam/turkey/docs/projectdocuments/EnvSust/UNDP-TR-Iklim_Degisikligi_Risk_Yonetimi.pdf)

İBB (2009) Afetlerin Gölgesinde İstanbul. Editör: Sait Öztürk, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığı yayını.

İBB, [http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/kurumsal/Birimler/StratejikPlanlamaMd/Documents/2010\\_2014/stratejikplan15\\_19.pdf](http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/kurumsal/Birimler/StratejikPlanlamaMd/Documents/2010_2014/stratejikplan15_19.pdf) (Erişim tarihi: )

İSKİ (2010) İklim Değişikliğinin İstanbul ve Türkiye Su Kaynakları Geleceğine Tesirleri Projesi Nihai Raporu. İstanbul.

İSKİ,  
[http://www.iski.gov.tr/web/assets/SayfalarDocs/faaliyetraporlari/faaliyetraporu/pdf/stratejik\\_plan\\_2016\\_2020.pdf](http://www.iski.gov.tr/web/assets/SayfalarDocs/faaliyetraporlari/faaliyetraporu/pdf/stratejik_plan_2016_2020.pdf) (Erişim tarihi: 02.09.2019)

Kadıoğlu, Mikdat. (2012) “Türkiye’de İklim Değişikliği Risk Yönetimi”, Türkiye’nin Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi’ne İlişkin İkinci Ulusal Bildirimi Hazırlık Faaliyetlerinin Desteklenmesi Projesi.

Seoul Metropolitan Government (2015) History of Best Policies for World-class Arisu. Seoul Waterworks Authority yayını.

TEMA, WWF (2015) İklim Değişikliğinin Yerel Etkileri Raporu.  
[http://www.tema.org.tr/folders/14966/categorialdocs/97/Yerel%20Etkiler%20Analizi\\_v11.pdf](http://www.tema.org.tr/folders/14966/categorialdocs/97/Yerel%20Etkiler%20Analizi_v11.pdf)

The United Nations World Water Development Report 2018. Nature-Based Solutions for Water  
<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/261424e.pdf>

Tiryak, İbrahim (2019) Su ve Atıksu Şebekelerinde Maliyet Analizi: İSKİ Asya Yakası Örneği. İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi, Fen Bilimler Enstitüsü, yayınlanmamış yüksek lisans tezi.

UCLG-MEWA (2016) Metropolitan Yönetişim. Çeviri: Adem Esen. <http://uclg-mewa.org/metropoliten-y%C3%B6neti%C5%9Fimasas/>

Underhill, Michael D.; Elliott, Ian S. (2010) “Water and Wastewater Investment”, in Underhill, Michael D. *The Handbook of Infrastructure Investing*, Canada, published by John Wiley and Sons, Hoboken, New Jersey.

WWC-OECD. (April 2015) WATER: Fit To Finance? Catalyzing National Growth Through Investment in Water Security. [http://www.worldwatercouncil.org/sites/default/files/2017-10/WWC\\_OECD\\_Water-fit-to-finance\\_Report.pdf](http://www.worldwatercouncil.org/sites/default/files/2017-10/WWC_OECD_Water-fit-to-finance_Report.pdf)

Yumrutaş, Halil İbrahim (2014) Kentsel Yol Altyapısı Kazılarının Önceliklendirilmesi İçin CBS Tabanlı Bir Karar Destek Sistemi: Fatih İlçesi Örneği. İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, yayınlanmamış doktora tezi.

## Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyaset- Bürokrasi İlişkisi

Dr. Öğr. Üyesi Yıldız Atmaca<sup>3</sup>

Arş. Gör. Zeynep Yıldırım<sup>4</sup>

### Özet

İnsanların bir arada yaşaması önce ortak karar alma daha sonra da alınan kararları uygulama esasına dayanmaktadır. Karar alma, politika belirleme, kararın uygulanması da yönetim olarak nitelendirilmektedir. Bu süreçte yer alan aktörler ise siyasetçiler ve bürokratlardır. Siyasetçiler seçilerek göreve başlamakta ve seçim dönemleri aralıklarında görevlerini icra etmektedir. Ancak, bürokratlar, atanarak göreve başlamakta ve görev süreleri emekliliklerine kadar devam etmektedir ve siyasetçilerin aldıkları kararlar bürokratlar tarafından yürütülmektedir. Teoride rasyonel olarak düzenlenmiş bu bilgiler uygulamada sıkıntılara sebep olmaktadır. Zira bürokratların hızlı karar verme, profesyonellik, bilgi ve uzmanlık gibi kaynakları bürokratları, siyasetçiler karşısında güçlü ve kendilerine muhtaç hale getirmektedir. Özellikle, bürokrasinin siyaseti dizayn etme anlayışı Türk siyasetinde belirleyici bir nokta olarak görülmektedir. Türkiye, 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliği ve ardından 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimle birlikte halk iradesiyle seçilmemiş bürokratların vesayetçi zihniyetine ve yönetimdeki çift başlılığına son vermek amacıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi adıyla kabul edilen yeni bir yönetim sistemine geçmiştir. Bu sistemle birlikte Cumhurbaşkanlığı hem siyasetin hem de bürokrasinin merkezinde yeniden konumlandırılmıştır. Cumhurbaşkanı, kamu politikalarını oluşturmada ve uygulamada yetkili kılınmıştır.

Bu bağlamda bu çalışma, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte siyaset ve bürokrasi ilişkisinin yeniden nasıl şekillendiğini incelemeyi amaçlamaktadır. Çalışmada nitel araştırma yöntemlerinden ikincil kaynak araştırması ve içerik analizi yapılmıştır. Çalışma sonucunda, yeni hükümet sistemi ile siyasetçilerin bürokratlar karşısında güçlü hale getirildiği tespit edilmiştir. Çalışma, siyaset ve yönetim eksenli kamu yönetimi çalışmalarına katkı potansiyeli taşımaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Bürokrasi, Siyaset, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Türkiye

<sup>3</sup> Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi, yildizatmaca@yyu.edu.tr

<sup>4</sup> Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi, zeynep.yildirim@dpu.edu.tr

## **The Presidential Government System and Relationship Between Politics- Bureaucracy**

### **Abstract**

The coexistence of people is based on joint decision making and then applying the decisions taken. Decision-making, policy-making and implementation of the decision are also described as management. The actors involved in this process are politicians and bureaucrats. Politicians start by being elected and perform their duties during the election periods. However, the bureaucrats begin by being appointed and serve until their retirement, and the decisions of politicians are carried out by the bureaucrats. This information, which is arranged rationally in theory, causes problems in practice. Because bureaucrats' resources such as rapid decision making, professionalism, knowledge and expertise make bureaucrats strong and in need of themselves. In particular, the bureaucracy's understanding of designing politics is envisaged as a decisive point in Turkish politics. Turkey has passed a new management system adopted by the Presidential System of Government name April 16, 2017 amendments to the Constitution and then elected by popular will with the election held on June 24, 2018 bureaucrats guardianship mentality and to put an end to the ruling duality. With this system, the Presidency was repositioned in the center of both politics and bureaucracy. The President is authorized to formulate and implement public policies.

In this context, this study aims to examine how the relationship between politics and bureaucracy is reshaped with the transition to the Presidential Government System. In the study, secondary source research and content analysis were used. As a result of the study, it was determined that the new system of government strengthened politicians against bureaucrats. The study has the potential to contribute to the studies of public administration based on politics and administration.

**Keywords:** *Bureaucracy, Politics, Presidential Government System, Turkey*



## **Giriş**

Siyaset ve bürokrasi kavramları bir toplumda var olan ve olması gereken iki kavramdır. İnsanların toplu halde yaşadığı bir ortamda birlikte yaşamın devam etmesi için bir takım kararların alınıp, uygulanıyor olması gerekir. Siyaset ortak karar almak, bürokrasi ise kararın uygulamaya koyulmasıdır. Fakat siyaset ve bürokrasi arasında kurulan bağ ideal yapısından uzaktır. Siyaset ve bürokrasi arasında ast üst ilişkisi yoktur. Ancak bürokrasi siyaseti etkisi altına almakta hatta onu yönetmektedir.

Çalışmanın amacı doğrultusunda siyaset-bürokrasi ilişkisi incelenmiş, Türkiye’de bürokratların sisteme müdahalelerine genel olarak bakılmış ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin getirdiği bürokrasiyi kısıtlayıcı önlemlere değinilmiştir.

### **1. Siyaset - Bürokrasi Kavramları ve Birbirleri İle İlişkileri**

Siyaset insanların bir arada yaşaması için bir takım kurallar koymak, onları uygulamak veya değiştirmek için gerçekleştirilen faaliyetler olarak tanımlanabilir. Siyaset bu anlamda herkesi ilgilendiren kurallarla ilgili faaliyetler ve faaliyetlerin gerçekleştirildiği süreç olarak ifade edilir (Çağla, 2017, s. 15).

Bürokrasi ise, siyasal sistemin kamu yönetimi kısmı olarak tanımlanır. Bürokrasi devlet yönetiminde idari görevleri yerine getirmek için örgütlenen çeşitli kurumları ifade eder (Eryılmaz, 2017, s. 253-254).

Woodrow Wilson siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı alanlar olduğunu, yönetimin “bir iş idaresi alanı olduğunu ve siyasetin telaş ve heyecanından ayrı tutulması gerektiğini” belirtmiştir (Özer & Önen, 2017, s. 24). Fakat bürokratlar Weber’in ideal tip bürokrasisindeki belirttiği gibi siyasi sürece müdahale etmeme eğilimi sergilemekten uzaktırlar. Siyaset ve bürokrasi arasında keskin bir ayrımın olmadığı görülmektedir.

### **2. Türkiye’de Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi**

Osmanlı Devleti’nde Tanzimat döneminde yönetimin önemli basamaklarında batıda iyi eğitim görmüş bürokratlar vardır. Tanzimat dönemi öncesinde bütün devlet yetkileri padişahın uhdesinde toplanmışken bu dönemden sonra otoritenin paylaşıldığı güçlü bürokrasiler dönemi başlamıştır (Peker, Yörükoğlu, & Eryiğit, 2014, s. 168). Bu dönemin bürokratları devleti modernleştirmeyi, kurtuluş için çare olarak görmüşler ve kendilerini bu konuda yetkili kılmışlardır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında aynı anlayış devam etmiştir. Bürokrasinin siyasete etkisi yıllar içinde çeşitli kanallar aracılığıyla olmuştur. Bürokratik vesayet askeri bürokratlar, sivil bürokratlar ya da yargı bürokratları tarafından uygulanmıştır.

1960 yılında askeri vesayet siyasi iradeye darbe vurmuştur. 1961 Anayasası’nda vesayet kurumlarını güçlendiren, sivil iradeyi denetleyen mekanizmalar geliştirilmiştir (Turan, 2012, s. 157). Milli Güvenlik Kurulu (MGK) oluşturulmuştur. Genel Kurmay Başkanlığı Milli Savunma Bakanlığına bağlı olmaktan çıkarılmış, Başbakanlığa bağlı bir kurum haline getirilmiştir. Anayasa Mahkemesi bu dönemde kurulmuş ve üniversitelere özerklik verilmiştir. Atanmışlar seçilmişlere göre güçlendirilmiştir (Durgun, 2012, s. 238).

1980 yılında bir kez daha siyasi iradenin işlerliği bürokratik vesayet tarafından engellenmiştir. Hazırlanan 1982 Anayasası bürokratik vesayeti güçlendirilmiştir. YÖK (Yüksek Öğrenim Kurumu), HSYK (Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu), YSK (Yüksek Seçim Kurulu), YAŞ (Yüksek Askeri Şura), TRT, RTÜK (Radyo ve Televizyon Üst Kurulu) gibi kurumlarla yönetim çok parçalı hale getirilmiştir (Mercimek, 2018, s. 140). 28 Şubat 1997 tarihinde yapılan MGK toplantısı sonrası

“demokrasiye balans ayarı verilmiş”, hükümet istifa ettirilmiştir. Hakim ve savcılara Genel Kurmay Başkanlığı’nda irtica ile ilgili brifingler verilmiştir (Erdoğan, 2015, s. 442-443). Askeri vesayetini yargı bürokrasi ile birlikte siyaseti dizayn etme eğiliminde olduğu bir dönem olmuştur.

### 3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte bir dizi yenilikler getirilmiştir. Cumhurbaşkanına yürütmeye ilgili işlerde kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar bu kararname ile atanmaya başlamıştır (Gülener & Miş, 2017, s. 13). Böylelikle, üst düzey bürokrasinin cumhurbaşkanı tarafından atanması ve görevden alınması bürokratik değişimi kolaylaştıracak, bürokratik makamların ve kişilerin sisteme egemen olması engellenmiş olacaktır. Böylece bürokrasi sivil iradeye bağlı hareket edecektir (Karatepe, Alkan, Atar, Bingöl, & Bayraktar Durgun, 2017, s. 56). Bir diğer yenilik ise, Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kuruluna yeni dönemde idari soruşturma yapma yetkisi tanınmıştır (Nohutçu, 2018, s. 310).

Cumhurbaşkanının yargı bürokrasisine üye seçmesi yargı vesayetini kırmaya yöneliktir. AYM (Anayasa Mahkemesi)’nin 15 üyesinden 12 üye ve HSK (Hakimler ve Savcılar Kurulu)’nun 11 üyesinden 4 üye cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir (Gülener & Miş, 2017, s. 18-19).

Yeni dönemde askeri bürokrasiye karşı yapılan yenilikler de mevcuttur. Türk Silahlı Kuvvetleri, Devlet Denetleme Kurulu tarafından denetlenecektir (<https://www.resmigazete.gov.tr>). Genel Kurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlığı Milli Savunma Bakanlığı’na bağlanmıştır. Jandarma Genel Komutanlığı MGK üyeliğinden çıkartılmıştır(<https://www.mgk.gov.tr>). Jandarma Genel Komutanının ve Sahil Güvenlik Komutanının Cumhurbaşkanı tarafından atanması ilkesi getirilmiştir. Yine Jandarma Genel Komutanı Yardımcıları, Bölge Jandarma Komutanları, İl Jandarma Komutanları, Sahil Güvenlik Komutan Yardımcıları ve Sahil Güvenlik Bölge Komutanları Cumhurbaşkanının onayı ile atanmaktadır (<http://www.milscint.com/tr>).

Kurumsallaşmış olan vesayet makamları yeni döneme geçişle birlikte etkisini yitirecek şekilde yeniden düzenlenmiş halkın iradesini yansıtan seçilmişlerin ve siyaset kurumlarının gücü yasal değişikliklerle arttırılmıştır.

### Sonuç

Siyaset ve bürokrasi uygulamada sınırları ayrı alanlar değildir. Bürokrasi, siyaset alanına müdahale etmektedir. 1961 ve 1982 Anayasalarıyla bürokrasi güçlendirilmiştir. Yeni sisteme geçişle birlikte vesayet kurumlarının etkisine açık olan Cumhurbaşkanlığı makamı siyasi olarak güçlendirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı üst düzey bürokratları atamaya ve görevden almaya yetkili bir makam haline getirilerek milletin iradesine dayanan bürokratik kurumlar oluşturulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi oldukça yeni bir durumdur. 9 Temmuz 2018 tarihinden beri bürokrasi ile ilgili yeni dönemde yaşanan sıkıntıyı belirten bir haberle karşılaşmadık. Fakat sorulması gereken bir soru: Yönetimin tek elde toplanması ve Cumhurbaşkanlığı makamının bu kadar güçlendirilmesi ne gibi olumsuzluklara sebep olacaktır? Bunların bilinmesi için zamana ihtiyaç vardır. Ancak yine de sistem tüm yönleriyle topluma anlatılmalı, eksiklikleri kapatmaya yönelik çalışmalar yapılmalıdır.

### KAYNAKÇA

Çağla, C. (2017). *Siyaset Bilimi*. İstanbul: Bilge Kültür Sanat.

Durgun, Ş. (2012). Türk Kamu Yönetiminde Bürokrasi Siyaset. B. Aykaç, Ş. Durgun, & H. Yayman İçinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (S. 227-260). Ankara: Nobel.

Erdoğan, S. (2015). Özal Dönemi, 28 Şubat Süreci Ve Ak Parti Dönemi. B. Karagöz, & M. Tan İçinde, *Türk Siyasal Hayatı I-II* (S. 417-458). İstanbul: Lisans Yayıncılık.

Eryılmaz, B. (2017). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Gülener, S., & Miş, N. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi*. Ankara: Seta.

Karatepe, Ş., Alkan, H., Atar, Y., Bingöl, Y., & Bayraktar Durgun, G. (2017). *Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. Ankara: Memur-Sen Yayınları.

Mercimek, Ş. (2018). Bürokratik Vesayet Anlayışına Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Etkisi. *Usobed Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal Ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 131-149.

Nohutçu, A. (2018). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi.

Özer, M. A., & Önen, S. M. (2017). *200 Soruda Yönetim-Kamu Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Peker, K., Yörükoğlu, F., & Eryiğit, B. H. (2014). Türk Demokrasinin İnşasında Bürokrasinin Rolü. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 165-188.

Turan, İ. (2012). Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim: Kemalist Dönem ve Sonrası. B. Aykaç, Ş. Durgun, & H. Yayman İçinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (S. 139-164). Ankara: Nobel .

<http://www.milscint.com/tr>

<https://www.mgk.gov.tr>

<https://www.resmigazete.gov.tr>

## Yeni Sistem, Yeni Kurumlar: Yerel Yönetim Politikaları Kurulu

Kubilay DÜZENLİ<sup>5</sup>

### Özet

16 Nisan 2017’de gerçekleştirilen halk oylamasının sonuçları uyarınca Türkiye Cumhuriyeti Devleti Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yönetilmeye başlanmıştır. Farklı ülkelerdeki hükümet sistemleri ile karşılaştırıldığında, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin Başkanlık sistemi ile benzer özellikler taşıdığı fark edilecektir. Gerek ülkemizin sahip olduğu dönemsel koşullar gerekse de yönetim geleneğimizde kaynaklanan alışkanlıklarımızdan dolayı yeni Başkanlık Sistemi kavramının kullanılması tercih edilmemiş ve yeni sistem Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak isimlendirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ülkemizin idare teşkilatında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Kimi kurumların varlığına son verilmiş, bazı alanlarda ise yeni kurumlar oluşturulmuştur. Özellikle Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içerisinde önemli değişiklikler yaşanmıştır. Sayısı 9 olarak belirlenen Politika Kurullarının oluşturulması da bu kapsamda değerlendirilmelidir.

Yerel yönetimler, günümüz demokrasilerinde demokrasinin tabana yayılmasını sağlayan kurumlar olarak kabul edilmekte ve her ülkenin idare teşkilatı içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. Ülkemizde de Politika Kurullarından bir tanesinin çalışma alanı yerel yönetimler olarak belirlenmiştir.

Bu çalışmada; çok partili siyasal yaşamımızda önemli bir başlığı oluşturan, sistem tartışmalarının genel çerçevesi açıklığa kavuşturulmak istenmekte, 2017’de yaşamış olduğumuz sistem değişikliği süreci ve sonrasında yaşanan gelişmelerle ilgili bilgi verilmesi amaçlanmakta ve son olarak yeni sistemin idare teşkilatımıza kazandırdığı kurumlardan bir tanesi olan, Yerel Yönetim Politikaları Kurulu’nun kuruluş süreci, yetki alanı ve çalışma prensibiyle ilgili sorular cevaplandırılmak istenmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Yerel Yönetim Politikalar Kurulu, Siyasal Hayat*

---

<sup>5</sup> Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, [kduzenli@ktu.edu.tr](mailto:kduzenli@ktu.edu.tr)

## **New System, New Institutions: Local Management Policies Board**

### **Abstract**

In accordance with the results of the plebiscite held on April 16, 2017 The Republic of Turkey has started to be governed by the Presidential System of Government. When compared to government systems in different countries, It will be realized that the Presidential Government System has similar characteristics with the Presidential system. Due to both the periodic conditions of our country and the habits arising from our management tradition, the use of the new Presidential System concept was not preferred, and the new system was called the Presidential Government System.

Significant changes have been experienced in the administrative organization of our country with the Presidential Government System. Some institutions have ceased to exist, in some areas new institutions have been established. Especially, within the Presidential Organization have been experienced significant changes. The establishment of Policy Boards, designated as 9, should also be considered within this scope. Local governments are regarded as the institutions that spread the democracy in today's democracies and occupies an important place in the administrative organization of each country In our country, the field of study of one of the Policy Boards has been determined as local governments

In this study; the general framework of the system discussions, which constitute an important topic in our multi-party political life, is to be clarified, it is aimed to give information about the system change process we experienced in 2017 and subsequent developments.,and finally which is one of the institutions brought to our administration by the new system, Local Government Policy Board's questions about the establishment process, jurisdiction and working principle are asked to be answered.

**Key Words:** *Presidential Government System, Local Government Policy Boards, Political Life*

## 1.GİRİŞ

Devlet kavramının ortaya çıkışı insanların tarih boyunca birbirleri ile gerçekleştirmiş olduğu ilişkilerin neticesinde gerçekleşmiştir. Toplum içerisinde kimi insanların yönetici kimi insanların yönetilen sıfatına sahip olmaları insanlık tarihi süresince kesintisiz şekilde yaşanmış olan bir olgudur ve yöneticilik temelde üstün bir otoritenin varlığı ile ilişkilendirilmektedir. Bu otorite ise devletin sahip olduğu tüzel kişiliktir.

Farklı ideolojilerin ve farklı kuramcılarının devlet hakkında dair sahip oldukları fikirler, düşünsel hayatta konumlanmış oldukları yer ile yakından ilişkilidir. Bu durumu daha da somut hale getirmek adına şöyle bir örnek verilebilir. Hitler Almanya'sı devrinde Nazi partisinin ideoloğu isimlerden herhangi birisinin devleti bir kötülük kaynağı olarak yorumlamasını beklemek veya 20.yüzyılın son çeyreğinde güç kazanan neo-liberal politikaların temsilcisi konumundaki bir araştırmacının devletin ekonomi ve toplumsal yaşamdaki egemenlik sahasını genişletmesini savunabileceğini düşünmek en hafif deyimle hayalciliktir.

Devlet; Machiavelli tarafından otoritesinin tesis edilmesi ve korunması adına her türlü etik değer yok kabul edilebileceği bir aşkın güç, Hobbes tarafından şiddetin hakim olduğu bir toplumsal düzen içerisinde kuruluşu ile bu duruma son vererek insanların hayatlarını sürdürmelerini garanti altına alan değer, Locke tarafından ise insanların sahip olduğu hakları korumakla görevli olan bir yapı olarak kabul edilmektedir (Coşkun,2009: 143-144).

Hume is devletin ortaya çıkışını bir paradoks ile ifade etmeyi tercih etmiş ve insanların şiddeti sınırlandırmak adına kendisi bir şiddet aygıtı devleti yaratmış olduklarını söylemiştir (Yayla,2013).

Kısacası liberal teorisyenlerin özünde devlet kavramına mesafeli durmakla beraber devletin varlığını mecburi bir kötülük olarak kabul etmiş olduklarını söylemek mümkündür.

Marksist geleneğin ise devlet kavramına olan bakışı temelde alt yapı-üst yapı ayırımına dayanmaktadır. Marx ve Engels değişik zamanlarda kaleme almış oldukları muhtelif eserlerinde devlet mefhumunu sınıflara dayalı toplumsal düzenin varlığı ile bağlantılı olarak açıklamaktadırlar (Yaman,2012:79). Onlara göre devlet sermaye sınıfı ve emekçi sınıflar arasında tarih boyu yaşanagelen amansız mücadelede sermaye sınıfının çıkarlarını muhafaza etmek için oluşturulmuş olan bir yönetim teşkilatının ötesinde bir anlam taşımamaktadır ve bu çetin mücadelenin emekçi sınıfların zaferi ile sonlanması devlet kurumunun da ortadan kalkacağı süreci başlatacaktır.

Devlet mefhumunun taşımış olduğu genel karakteristik özellikler Heywood tarafından şu şekilde ifade edilmektedir:

- Devlet toplum içerisindeki diğer bütün iktidar odaklarının üzerinde üst bir iktidarın sahibi ve yürütücüsüdür.
- Devlet ve sivil toplumun sahip olduğu kurumlar farklı niteliklere sahiptir ve farklı sahalarda egemenlik göstermektedir.
- Devlet kurumlarında alınmış olan kararlar toplumun bütününe ilgilendiren ve toplumun genel çıkarını en yüksek seviyeye çıkarmayı amaçlayan kararlardır. Bu sebeple toplumun tüm üyelerinin bu kararlara riayet göstermeleri beklenmektedir.
- Max Weber tarafından da ifade edilmiş olduğu gibi devlet “*meşru şiddet*” kullanma tekeline sahip olan tek birimdir ve kanunları ihlal eden kimseleri cezalandırmak hak ve ayrıcalığına sahiptir.
- Devlet egemenliği altındaki toprak parçasının üzerinde yaşayan herkese karşı ileri sürebileceği kimi yetkilere sahiptir ve teorik bazda her devletin birer bağımsız birlik olarak kabul edilmeleri öngörülmüştür (Heywood,2012:126-127).

Bu noktada sık biçimde tekrarlanan, bir yanlış kullanımın gündeme getirilmesi faydalı olacaktır. “Devlet şekli” ve “hükümet sistemi” kavramlarının birbirlerinin ikamesi olacak biçimde kullanılması doğru değildir.

Devletler yönetim şekilleri uyarınca ikiye ayrılmaktadırlar ve bu ayrımın temelinde devlet başkanının nasıl belirlenmiş olduğu belirleyici olmaktadır. Devlet başkanlığının bir seçim neticesinde belirlenmiş olduğu ülkelerde rejimin cumhuriyet, devlet başkanlığı makamında yaşanan değişikliklerin bir ailenin üyeleri içerisinde yaşanmış olduğu ülkelerde ise rejimin monarşi olduğu kabul edilmektedir.

Bir ülkenin hükümet sistemi ise yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkinin niteliğinden kaynaklanmaktadır, yasama ile yürütme arasında sert ve güçlü bir ayrımın görülmüş olduğu ülkelerdeki hükümet sisteminin Başkanlık Sistemi; yürütmenin organının yasamanın içerisinde çıkmış olduğu ve sert bir kuvvetler ayrılığı pratiğinden bahsetmenin mümkün olmadığı ülkelerdeki sistemin ise Parlamenter Sistem olarak isimlendirilmesi öngörülmektedir (Gözler,2017:2-3).

Hükümet Sistemlerini temelde kuvvetler ayrılığının sert ya da yumuşak olması yönüyle ikili bir ayrıma tabii tutmak mümkün iken, zaman içerisinde Başkanlık ve Parlamenter Sistemin birleşimine dayalı yeni bir sistem olan Yarı Başkanlık Sistemi ortaya çıkmıştır.

Yarı Başkanlık Sistemi'nde devlet başkanı, Başkanlık Sistemi'ne benzer biçimde halkın oyları ile seçilmektedir ve sistem bu yönüyle Başkanlık Sistemi ile benzeşmektedir. Yarı Başkanlık Sistemi'ni Başkanlık Sistemi'nden farklı kılarak, Parlamenter Sistemle yakınlaştıran noktaların başında ise Başbakanlık makamının varlığı ve bakanların göreve başlama usulü gelmektedir. Başkanlık, Yarı Başkanlık ve Parlamenter Sistemle özdeş hale gelmiş olan üç ülkenin varlığından bahsetmek mümkündür. Bir başka deyişle bu ülkeler, sistemlerin işleyişinin incelenmiş olduğu laboratuvarlardır. Bu ülke ve sistemler sırasıyla, Başkanlık Sistemi ve Amerika Birleşik Devletleri, Yarı Başkanlık Sistemi ve Fransa, Parlamenter Sistem ve Büyük Britanya olarak kabul edilmektedir.

Bağce, güncel veriler ışığında dünya üzerinde 86 ülkenin parlamenter sistem, 59 ülkenin başkanlık sistemi, 41 ülkenin ise yarı başkanlık sistemi ile yönetilmekte olduğunu söylemekte ve bu ülkelerin listesini ayrıntılı şekilde vermektedir (Bağce,2017:7-11).

Bağce tarafından verilen liste incelendiği takdirde, ekonomik ve siyasal anlamda gelişmişlik seviyesi birbirinden çok farklı olan ülkelere aynı hükümet sistemi ile yönetilenlerin olduğu görülmektedir. Bu durumda açık bir biçimde ortaya çıkarmaktadır ki; bir ülkenin tüm başarı ve başarısızlıklarını hükümet sisteminin ne olduğu üzerinden değerlendirmek fazlasıyla indirgemeci bir yaklaşımdır ve sorunların sağlıklı şekilde tahlil edilerek çözüme kavuşturulmasını imkansız kılmaktadır.

Hükümet sistemlerinin ortaya çıkışı monarkların sahip olduğu keyfi yönetime son verilmesi düşüncesi ile bağlantılı biçimde değerlendirilmesi gereken bir gelişmedir. Bu noktada anayasacılık hareketi önem kazanmaktadır ve dünyanın farklı bölgelerinde kabul edilen anayasalarda meclis ve devlet başkanının arasındaki ilişkinin biçimi farklı hükümet sistemlerini doğurmaktadır.

## 2. ANAYASACILIK TARİHİMİZDE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Tarihi süreç içerisinde ilk kez 18.yüzyılın sonunda Amerika Birleşik Devletleri'nde kabul edilmiş olan anayasalar ile devlet yöneticilerinin sahip olduğu sorgu ve denetimden muaf iktidara son verilmiş ve yönetim sistemi içerisinde denge ve denetleme kurumlarının oluşturulması sağlanmıştır. Bugün sahip olduğu anlamı ile yasama ve yargı kurumlarının oluşumu bu sürecin sonunda gerçekleşmiştir. Osmanlı Devleti de anayasacılık faaliyetlerinin dışarısında kalamamış ve 1876 tarihinde ilk Osmanlı Devleti'nin ilk anayasası olan Kanun-i Esasi yürürlüğe konulmuştur. Osmanlı Devleti'nin anayasa ile yönetilen bir devlete dönüşmesi tabandan gelen bir baskının sonucunda gerçekleşmiş değildir. Osmanlı Devleti'nin anayasa ile yönetilen bir devlet haline dönüşmesini asker ve idarecilerinin öncülüğünü yaptığı Osmanlı modernleşmesi kapsamında değerlendirmek doğru olacaktır.

On dokuzuncu yüzyıl Osmanlı modernleşmesi temelde devletin, merkezîyetçi ve yenilikçi bir karakter kazanmasını amaçlamaktadır ve idareciler yaşanan kabuk değişiminin neticesinde

imparatorluğun içerisinde olduğu cendereden çıkabilecek olduğuna inanmaktadırlar. Dönemin Osmanlı idarecilerinin Osmanlı Devleti'nin kurtuluşu adına öne sürmüş oldukları bir diğer reçete ise Osmanlı Devleti'nin anayasa ve meclis gibi demokratik nizamın kurumlarına sahip bir meşrutî monarşiye dönüşmesidir. Osmanlı aydın ve idarecilerinin beklentisi 1876'da anayasacılık tarihimizin ilk anayasası olan, Kanun-i Esasi'nin kabul edilmesi ile karşılanmıştır. Kanun-i Esasi'nin 42-44.maddelerinde Osmanlı parlamentosunun temel esasları ve çalışma prensibine dair bilgiler verilmiştir.

*Madde 42- "Meclis-i Umumi Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan namlarile başka iki heyeti muhtevidir."*

*Madde 43- "Meclis-i Umuminin iki heyeti beher sene teşrinisani iptidasında tecemmu eder ve ba irade-i seniye açılır ve mart iptidasında yine ba irade-i seniye kapanır ve bu heyetlerden bir diğerinin müctemi bulunmadığı zamanda mün'akid olamaz."*

*Madde 44- Zat-ı haziret-i padişahi devletçe görünecek lüzum üzerine Meclis-i Umumiyi vaktinden evvel dahi açar ve müddet-i muayyene-i içtimainı da tenkis veya temdit eder"* (Kili ve Gözübüyük, 2006:41).

Osmanlı Devleti'nin ilk parlamento deneyimi kısa süreli olmuş ve II. Abdülhamid, anayasadan kaynaklanan yetkisini kullanarak, 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı sırasında anayasayı askıya almış ve meclisi tatil etmiştir. Bu kısa süreli meşrutî rejim taraftarlar için gayet öğretici bir süreç olmuş ve 1908 senesinde anayasa tekrar ilan edildiğinde padişahın yetkileri ciddi anlamda sınırlandırılarak, meclis-padişah ilişkilerinin eşitler arası bir ilişki biçimine dönüştürülmesi amaçlanmıştır.

Bu kapsamda İttihatçı üyelerin çoğunluğu oluşturduğu Meclis-i Mebusan'ın 1909 senesinde gerçekleştirmiş olduğu değişiklikle padişahın bakanlar atama yetkisi alınarak sadece sadrazamı ve şeyhülislamı atayabilecek olduğu kabul edilmiş, parlamentonun sadece kabinenin güvenoyu alamaması halinde feshedilecek olduğu ilan edilmiş ve parlamentonun en fazla üç ay süre ile kapalı kalabileceği söylenmiştir. Yine yasaların yapılması ve antlaşma metinlerinin kabulü noktasında padişah yetkili olmaktan çıkartılarak parlamento yetkili birim olarak kabul edilmeye başlanmıştır (Zürcher,2009,s.155).

Kanun-i Esasi'nin 1909 değişiklikleri ile yeni bir çehre kazanmış ve parlamentonun yetkilerinin artırılmasına bağlı olarak, Osmanlı Devleti gerçek anlamda parlamentonun yönetim mekanizması içerisinde aktif rol oynadığı bir devlet biçimini almıştır.

Tanör'ün ifadesi ile 1913 sonrasında mutlak iktidarın sahibi olan İttihat ve Terakki Cemiyeti (Tanör,2017:202) I. Cihan Harbi öncesinde, İngiliz ve Fransızlara olası bir savaş halinde müttefik olmak teklifinde bulunmuşlar fakat bu teklif karşılık bulmamıştır. I. Dünya Savaşı'nın maddi koşulları da İttihatçıların tarafsız kalmasını mümkün kılmayan bir hal alınca, Osmanlı Devleti Almanya'nın yanında savaşa girmiştir. Savaşı içerisinde Osmanlı Devleti'nin de bulunmuş olduğu ittifakın kaybetmesi üzerine Cemiyet'in lider kadrosu ülkeyi terk etmek zorunda kalmıştır.

Osmanlı Devleti'nin 1918-1922 yılları arasında etki sahası bakımından, İstanbul'a sıkışıp kalmış olan bir devlettir ve Anadolu'da gerçekleştirilen kitlesel mücadelenin merkezi ise Ankara'da toplanmış olan TBMM'dir. Fiili varlığı Mondros Ateşkes Antlaşması ile sonlanmış olan Osmanlı Devleti'nin hukuki varlığına ise Kasım 1922 tarihinde son verilmiştir (Tunaya,2003:7).

Millî Mücadele dönemi koşulları altında TBMM ülkenin yönetimini üstlenmiş ve 1921 Anayasası'nda TBMM'nin memleketin meşru yönetim erki olduğu açık şekilde ifade edilmiştir. 1921 Anayasasına göre, ülke Meclis Hükümeti Sistemi ile idare edilmektedir.

*"Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti "Büyük Millet Meclisi hükümeti" unvanını taşır."* (Özbudun,1992:81). Meclis Hükümeti Sistemine göre, Meclis Başkanı'nı devlet başkanının yetki ve sorumluluklarını taşımakta, bakanlar ise milletvekillerinin



içerisinden kendi yapmış oldukları oylamanın sonucunda belirlenmektedir. Akın, Nisan 1920 ile Ekim 1923 arası dönemi incelendiği eserine “*TBMM Devleti*” ismini vermeyi tercih etmiştir (Akın,2014). Devlet ve meclisin isimlerinin özdeş kabul edilmesi Meclis Hükümeti Sistemi’nde meclisin sahip olduğu önemin anlaşılması ve sistemin taşımış olduğu olağanüstülüğü ifade etmesi bakımından dikkate değerdir.

Cumhuriyet’in ilan edilmesi ile yeni bir anayasaya duyulan ihtiyaç iyice gün yüzüne çıkmış ve 1924 Anayasası’nın yürürlüğe konulması bu ihtiyaca cevap vermek adına yapılmıştır.

1924 Anayasası Türkiye Büyük Millet Meclisi’ni millet adına egemenlik yetkisini kullanabilecek olan kurum olarak kabul etmektedir. Fakat 1924 Anayasası uyarınca Meclis Başkanı’nın bir devlet başkanı kadar yetkili kabul edilebileceği bir maddenin varlığına rastlamak mümkün değildir.

Anayasanın 31 ve 32.maddeleri Cumhurbaşkanı için devletin başı sıfatının kullanılmasını uygun görmüş ve Cumhurbaşkanının nasıl seçilecek olduğu hakkında düzenlenmiş, 44.madde ise Başbakan, seçiminin Cumhurbaşkanı tarafından Meclis üyelerinin içerisinden yapılacağını, bakanların ise Başbakanın seçimi ve Cumhurbaşkanısı’nın onayı ile göreve başlayacak olduğunu ifade etmiştir (Gözübüyük,2017:58-62).

1924 Anayasasına göre, Meclis Başkanlığı ve Cumhurbaşkanlığı makamlarının ayrı birimler olarak kabul edilmesi ve bakanların seçimi usulünün değiştirilmesi ile 1921 ve 1924 Anayasalarında farklı hükümet sistemlerinin öngörülmesi olduğu yorumlarına kuvvet kazanmıştır. Fakat 1924 Anayasası’nın uygulandığı 37 senelik zaman diliminin 22 senesi kısa aralıklar haricinde bir tek parti devri olarak cereyan etmiş, 1946 senesinde çok partili siyasal yaşama geçilmiş olmasına rağmen Cumhuriyet Halk Partisi’nin iktidarı devri 14 Mayıs 1950’de gerçekleşen serbest seçimlerin neticesinde gerçekleşmiştir.

1924 Anayasası’nın getirmiş olduğu siyasal kurumlar ülkeyi Meclis Hükümeti sisteminden uzaklaştırarak parlamenter sisteme yakınlaştırmakla beraber özellikle 1950’ye kadar Türkiye’nin sağlıklı bir parlamenter demokrasi ile yönetilmiş olduğunu söyleyebilmek mümkün değildir. Tek parti döneminde kurulan muhalefet partilerinin siyasal ömürlerinin kısa süreli olması ve parti ile devlet kurumlarının birbiri ile iç içe geçmiş bir yapı arz etmesi çoğu zaman meclisin etkisizleşmesi sonucunu doğurmuştur.

1950 seçimleri ile Demokrat Parti’nin iktidara gelişi ile Cumhuriyet Halk Partisi muhalefete geçmiştir. 1950-1960 arası dönem ülkenin gerçek anlamda çok partili siyasal yaşamı deneyimlediği bir dönem olmuştur. Demokrat Parti bu dönem gerçekleştirilen üç genel seçimden de parlamento çoğunluğunu elde ederek ayrılmıştır. Demokrat Parti iktidarının ilk senelerinde gösterilen ekonomik ve siyasal başarılar sürekli olamamış ve 1950’li yılların ikinci yarısında Demokrat Parti’nin sahip olduğu halk desteğinde azalma eğilimi başlamıştır. İktidarı serbest seçimlerle almış olan Demokrat Parti’nin iktidardan düşmesi ise bir askeri müdahalenin sonucunda yaşanmış ve 27 Mayıs 1960 tarihinde Milli Birlik Komitesi (MBK) altında toplanmış olan bir grup subay yönetime el koymuştur.

27 Mayıs Darbesi sadece mevcut yönetimi iktidardan el çektirmekle kalmamış, siyasal iktidarın almış olduğu kararların hiçbirini denetleyecek bir kurumun olmadığı 1924 Anayasasını feshederek, yeni bir anayasanın yürürlüğe konulmasını sağlamıştır.

1961 Anayasası yasama, yürütme ve yargı kurumlarının varlık ve çalışma alanlarını ayrıntılı şekilde düzenlemektedir. Anayasa; yasama, yürütme ve yargı erklerini sırasıyla 5,6 ve 7.maddede düzenlemiştir.

*Madde 5- Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*

*Madde 6- Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir.*

*Madde 7- Yargı yetkisi Türk milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır (Gözübüyük,2017:110-111).*

Anayasanın yasama, yürütme ve yargı erklerini düzenleyen maddelerinde dikkat çeken ilk nokta yasama ve yargının birer yetki yürütmenin ise görev olarak tanımlanmasıdır. 1961 Anayasası'nın yürütmeyi bir görev olarak tanımlaması temelde 1950-1960 arasında yaşanan siyasal gelişmelerle alakalı bir durumdur. Anayasa denetimden uzak bir siyasi iktidarın yaratmış olduğu sonuçları yaşayan bir grup hukukçu tarafından kaleme alınmıştır, Anayasa Mahkemesi ve Cumhuriyet Senatosu gibi kurumların ihdas edilmesi de yürütmenin sınırlandırılması adına gerçekleştirilmiştir.

1961 Anayasasına göre yürütme erkinin yüklendiği zayıf pozisyon anayasada yapılan değişikliklerle ortadan kaldırılmak istense de sağ siyasetin Türkiye'de ki temsilcileri 1970'li yıllarda Başkanlık Sistemi'ne geçişi ilk kez sesli şekilde dile getirmeye başlamışlardır.

Necmettin Erbakan'ın liderliğinde kurulan, Milli Nizam Partisi (MNP) ve Milli Selamet Partisi (MSP) parti programlarında başkanlık sistemi savunusu açık şekilde görülebilmektedir. MNP'nin 1969 tarihli parti programı, Cumhurbaşkanının tek dereceli bir seçimle halk tarafından seçilmesinin icra organının güçlenmesini ve hızlı çalışmasını sağlayacak yegane yol olduğunu söylemektedir. MNP'nin ardılı konumundaki MSP'nin programında da Başkanlık Sistemi hakkında aynı müspet görüşler sürdürülmektedir.

Alparslan Türkeş ise Dokuz Işık isimli eserinde Türk devlet geleneğinin iki başlı bir yönetim sistemine uygun olmadığını söylemektedir ve yönetim sisteminin tek başlılık üzerine inşa edilmesi gerektiğini savunmaktadır.

Süleyman Demirel'in Başkanlık Sistemini destekler görüşü temelde bir sorunun çözümüne yönelik bir pratiğin ifadesidir. 12 Eylül öncesi dönemde TBMM'de peşi sıra gerçekleştirilen oturumlarda bir türlü Cumhurbaşkanı'nın seçilememiş olması üzerine Demirel, Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesine dair bir anayasa değişikliği teklifi verilmesinin öncüsü olmuştur (Yayman,2016:283-288).

Türk sağının, Başkanlık Sistemi hakkındaki olumlu bakış açısının aksine Türkiye solu her zaman Başkanlık Sistemi'ne mesafeli yaklaşmış ve sol siyasetin ülkedeki temsilcileri çözülmesi gereken daha önemli problemlerin var olduğunu dile getirmişlerdir.

12 Eylül 1980'de ordu, 27 Mayıs'tan farklı olarak, bu sefer emir-komuta zinciri içerisinde yönetime el koymuş, darbenin bir gün öncesinde ülkede faaliyet gösteren siyasi partileri ve TBMM'ni kapatmış, siyasi liderleri ise gözetim altına almıştır. 12 Eylül 1980'den serbest seçimlerin yapıldığı 1983 Kasım ayına kadar ülke Milli Güvenlik Konseyi'nce yönetilmiştir. Milli Güvenlik Konseyi'nin üyeleri arasında darbenin gerçekleşmiş olduğu dönemde görev başında bulunan, Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Komutanları bulunmaktadır. 12 Eylül'ün ardından 27 Mayıs da olduğuna benzer biçimde mevcut anayasanın yürürlükten kaldırılarak, yeni bir anayasanın yazılması için uygun zemin doğmuştur. 1982 Anayasasının hazırlanması ve yürürlüğe konulması bu şartlar altında gerçekleşmiştir. 1982 Anayasasında da Cumhuriyet döneminin diğer anayasalarında olduğu gibi ülkenin parlamenter sistem ile yönetilecek olduğu ifade edilmiştir.

1961 Anayasasında vesayet kurumlarının oluşturulması ile zayıflatılan yasama organı 1982 Anayasasında ise güçlü bir Cumhurbaşkanlığı kurumu ile karşılaşmış böylece parlamentonun 1961'de karşılaşmış olduğu "*meşruiyet erozyonu*", 1982'de bir "*heyelana*" dönüşmüştür (Parla,2016:41-42).

Türkiye'nin 1983-1991 arası dönemi Anavatan Partisi'nin tek başına iktidarı ile geçirmiş, 1991-2002 seneleri arasında ülkeyi koalisyon hükümetleri yönetmiş ve 2002'de bu sefer Adalet ve Kalkınma Partisi'nin tek başına iktidar olduğu bir süreç başlamıştır.

31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Anayasa Değişiklik Kanunu'nun 21 Ekim 2007'de kabul edilmesi (Gözler,2010:289) ile Cumhurbaşkanı artık TBMM tarafından değil halk tarafından

seçilmeye başlanmıştır. Bu anayasa değişikliği uyarınca gerçekleştirilen ilk Cumhurbaşkanlığı Seçimi 2014 senesinde gerçekleştirilmiştir.

### 3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

2014 senesi itibarıyla Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmeye başlaması mevcut sistemin niteliği hakkında bir dizi soru işaretini beraberinde getirmiştir. Öyle ki yürütmenin yasama organı içerisinden çıkması ve farklı erklerin birbirleri ile olan ilişkisi bakımından bir parlamenter sistem karakteri taşıyorken, cumhurbaşkanının seçilme usulü sistemin yarı başkanlığa yaklaşmış olduğu yorumlarını gündeme getirmektedir.

Türkiye'nin mevcut hükümet sistemi hakkındaki teorik tartışmalar bir yana mevcut durumun yaratmış olduğu asıl tehlike hem başbakanın hem de cumhurbaşkanının halkın oyları neticesinde belirleniyor olması nedeniyle yönetimde oluşan çift başlılıktır. Başbakan ve cumhurbaşkanının aynı siyasi gelenekten gelmeleri halinde ciddi sorunlara yol açamayacağı düşünülen bu çift başlılığın tersi bir durumda ne gibi sonuçlar doğuracağı ise kimse tarafından kestirilememektedir.

1970'li yıllardan itibaren Türk sağının yapmış olduğu Başkanlık Sistemi savunusu 2010'lu yıllarda Adalet ve Kalkınma Partisi (AK PARTİ) tarafından yapılmaya başlanmıştır. Bu süreç dahilinde muhalefet partilerinin sistem değişikliği hakkındaki genel görüşü ise ülkenin başkanlık sistemi ile yönetilmeye başlanması halinde bir tek adam rejiminin oluşumu için gerekli şartların oluşacağı ve ülkenin sahip olduğu demokratik kazanımların kaybedilecek olduğu şeklindedir.

İktidar partisinin anayasanın öngörmüş olduğu hükümet sisteminin değiştirilmesi hususunda ifade etmiş olduğu görüşlerin bir muhalefet partisince olumlu karşılanmaya başlaması ise Ekim 2016'da gerçekleşmiştir. Milliyetçi Hareket Partisi'nin (MHP) lideri Devlet Bahçeli'nin "*fili durumun hukuki boyut kazanabilmesinin süratle yol ve yöntemlerinin aranmasında*" ([www.ntv.com.tr](http://www.ntv.com.tr) 2016) bir mahsur olmadığını ifade etmesi ile Adalet ve Kalkınma Partisi yetkilileri ile Milliyetçi Hareket Partisi yetkilileri sistem değişikliğini öngören bir kanun teklifinin oluşturulması için çalışmalara başlamıştır.

İki partinin hukukçu kurmaylarının görüşmesi sonucunda hazırlanan 18 maddeyi muhteva eden, 6771 sayılı numaralı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 21 Ocak 2017 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilmiş, ve 16 Nisan 2017 tarihinde halkın oyna sunulmuştur. Halkın %51.41'i ise değişikliğin yasalaşması yönünde oy kullanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş ile siyasette ittifaklar dönemi başlamış ve siyasi partiler tüzel kişiliklerini muhafaza ederek, bir ittifakın parçası biçiminde seçimlere katılmak hakkına sahip olmuşlardır. Bu değişiklik ile gerçekleşen ilk seçim 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve 27. Dönem Milletvekili Genel Seçimi olmuştur.

Milletvekili Genel Seçimlerinde Adalet ve Kalkınma Partisi (AK PARTİ) ile Milliyetçi Hareket Partisinden (MHP) müteşekkil Cumhurbaşkanlığı İttifakı ile Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), İyi Parti (İYİP) ve Saadet Partisinin (SP) oluşturduğu Millet İttifakları ile herhangi bir ittifaka dahil olmayan Vatan Partisi (VP), Halkların Demokratik Partisi (HDP) ve Hür Dava Partisi (HÜDAPAR) yarışmıştır. Cumhurbaşkanlığı Seçimine katılan adaylar ise Recep Tayyip Erdoğan, Muharrem İnce, Meral Akşener, Selahattin Demirtaş, Temel Karamollaoğlu ve Doğu Perinçek olmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinin I. turunda %52.6 oranında oy alan Recep Tayyip Erdoğan seçimlerin galibi olmuş, Milletvekilliği Genel Seçimlerinde ise Cumhurbaşkanlığı İttifakı %53.70 oy ve 344 milletvekili ile TBMM'de çoğunluğu elde etmiştir ([www.hurriyet.com.tr](http://www.hurriyet.com.tr), 2018).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin resmen yürürlüğe girişi 9 Temmuz 2018 tarihinde Recep Tayyip Erdoğan'ın TBMM'de yemin etmesi ile olmuştur.

#### 4.YEREL YÖNETİM POLİTİKALARI KURULU

2016 senesini biterken yaşanan sistem değişikliği tartışmaları ve Nisan 2017 referandumu öncesindeki propaganda sürecinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin savunucusu olan çevreler yeni sistem ile yürütme erkinin hiçbir tıkanıklık ile karşılaşmadan hızlı şekilde icraatta bulunabilecek olduğunu söylemektedirler.

Yeni sistemde cumhurbaşkanının hızlı ve etkili biçimde politika üretebilmesi adına atılan adımlardan biriside Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı'nda yapılan değişikliklerdir. Ofislerin ve politika kurulların oluşumu bu değişikliğin bir sonucudur.

Yeni sistem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yönetim teşkilatımızda değişiklikler yaşanmasına izin vermektedir ve 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çalışmamızın konusunu oluşturan Yerel Yönetim Politikaları Kurulu'nun hukuki alt yapısını oluşturmuştur. Kararnameye göre, sadece yerel yönetimler değil mevcut problemlerin siyasa üretilerek çözüme kavuşturulacak olduğu birçok alanda Politika Kurulları oluşturulmuştur. Bu kurulların isimleri sırasıyla şu şekildedir:

Bilim Teknoloji Yenilik, Eğitim ve Öğretim, Ekonomi, Güvenlik ve Dış Politikalar, Hukuk, Kültür ve Sanat, Sağlık ve Gıda, Sosyal, Yerel Yönetim Politikalar(1) Kurulu (Güler,2018).

Politika Kurullarının oluşturulması temelde yeni sistemin yürütme erkine yüklemiş olduğu hızlı ve etkili karar alma misyonu ile bağlantılıdır. Parlamentodan tamamıyla bağımsız alanda konuşlandırılmış olan Politika Kurullarının yasama organında yaşanan tartışmaların bir parçası olmadan sadece kendi etkinlik sahasında faaliyet göstermesi amaçlanmıştır.

1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, politika kurullarının hukuki alt yapısını oluşturmaktadır. İlgili kararnamenin politika kurulları ile ilgili maddeleri sırasıyla şu şekildedir:

*Madde 21- Cumhurbaşkanı, kurulların başkanıdır. Kurullar en az üç üyeden oluşur. Kurul üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Cumhurbaşkanı kurul üyelerinden birini başkanvekili olarak görevlendirir.*

*Madde 22- Kurulların görev ve yetkileri şunlardır:*

- a. Cumhurbaşkanınca alınacak olan kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek.
- b. Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak.
- c. Küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek.
- d. Görev alanına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek.
- e. Görev alanına giren konularda, Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzaman kişiler ve diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak.
- f. Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak.
- g. Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak.
- h. Görev alanına giren konularda talep, ihtiyaç, etki analizi yapmak ve ya yaptırmak.
- i. Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.

*Madde 31- Yerel Yönetim Politikaları Kurulunun görev ve yetkileri şunlardır:*

- a. Kentleşme ve yerel yönetim alanında politika ve strateji önerileri geliştirmek,
- b. Türkiye'nin toplumsal, ekonomik ve siyasal gerçekliklerine uygun olarak yerel yönetim politikalarına ilişkin strateji önerileri sunmak,
- c. Göç ve iskan konularında politika önerileri geliştirmek,
- d. Çevre, orman, su ve benzeri alanlarda koruyucu ve geliştirici politika önerileri geliştirmek,

- e. Türkiye'nin kültürel mirasından beslenerek kentleşme politikaları önerileri geliştirmek,
- f. Akıllı şehircilikle ilgili araştırmalar yaparak strateji önerilerinde bulunmak,
- g. Boğaziçi imar uygulama programları gereği kamu yatırımlarının planlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak,
- h. Etkin bir çevre yönetiminin sağlanması için politika ve strateji önerileri geliştirmek. ([www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr), 2018).

#### 4. SONUÇ

Haziran 2018 seçimlerinin ardından fiili olarak uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde üzerine en fazla kafa yorulan alanlardan birisi yerel yönetimler olmuştur. Yerel yönetimlerin sahip olduğu dinamik karakter ve ülke sorunlarının çözümünde yerel birimlerin sahip olduğu yadsınamaz pay bu başlık altında gerçekleştirilecek olan siyasa üretimini bir kat daha önemli hale getirmektedir.

Dünya'nın hızlı bir şekilde değişmekte olan çehresi ve günümüz dünyasında problemlerin sadece merkezi idare tarafından çözümlenemeyecek kadar karmaşık bir hal alması devletleri yerel yönetimler alanında faaliyet gösteren kamu kuruluşlarının oluşturulması noktasında daha da istekli hale getirmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Sistemi ile yürütme erkinin bir parçası haline gelen Politika Kurullarından bir tanesinin Yerel Yönetimler alanında faaliyet göstermesinin altında yatan temel saik budur. Bu kapsamda yakın gelecekte çalışma alanı doğrudan yerel yönetimler olan daha geniş ölçekli bir kamu kurumunun oluşturulması sürpriz olarak nitelendirilemeyecektir.

Yine yerel yönetimler alanında atılacak olan adımların diğer alanlarda varlık gösteren bakanlıklar ve kamu kurumları ile gerçekleştireceği müşterek çalışmaların yönetim sistemimiz içerisinde önemli bir yer elde edecek olduğunu düşünmek yanlış olmayacaktır.

Başta Yerel Yönetimler Politikaları Kurulu olmak üzere yerel yönetimlerle ilgili oluşturulacak olan kurumların yönetim sistemimiz içerisinde nasıl bir paya sahip olacağı ise sosyal bilimlerde çalışma yürüten araştırmacılar için önemli bir çalışma alanı oluşturacaktır.

#### KAYNAKÇA

<http://www.hurriyet.com.tr/secim/24-haziran-2018-secimleri/> (Erişim Tarihi: 25.9.2019).

[ntv.com.tr/turkiye/bahceliden-baskanlik-sistemi-cikisi](http://ntv.com.tr/turkiye/bahceliden-baskanlik-sistemi-cikisi) (Erişim Tarihi: 25.9.2019).

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf> (Erişim Tarihi: 25.9.2019).

Akın, R. (2014). TBMM Devleti, İstanbul: İletişim Yayınları

Bağcı, H.E. (2017). Parlamenter ve Başkanlık Sistemiyle Yönetilen Ülkelerde Gelir Dağılımı Eşitsizliği ve Yoksulluk, İnsan ve İnsan Dergisi, 4 (11, Kış) ss.5-39.

Coşkun, V. (2009). Ulus Devletin Dönüşümü ve Meşruluk Sorunu, İstanbul: Liberte Yayınları

Gözler, K. (2010). Anayasa Hukukun Genel Teorisi, Bursa: Ekin Yayınları

Gözler, K. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi Yoksa Neverland Sistemi mi 16 Nisan'da Neyi Oylayacağız, [www.anayasa.gen.tr](http://www.anayasa.gen.tr)

Gözübüyük, A.Ş. (2017). Açıklamalı Türk Anayasaları, Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları

Güler, B.A. (2018). Başkanlık Şeması, [www.aydinlik.com.tr](http://www.aydinlik.com.tr)

Kili, S.ve Gözübüyük, A.Ş. (2006). Sened-i İttifak'tan Günümüze Türk Anayasa Metinleri, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları

- Özbudun, E. (1992). 1921 Anayasası ,Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi
- Parla, T. (2016). Türkiye’de Anayasalar Tarih, İdeoloji, Rejim 1921-2016, İstanbul: Metis Yayınları
- Tanör, B. (2017). Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları
- Tunaya, T.Z. (2003). Türkiye’de Siyasal Gelişmeler, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
- Yalman, G.L.(2017). “ Devlet”, ed. G. Atılgan ve E.A.Aytekin, Siyaset Bilimi: Kavramlar, İdeolojiler, Disiplinler Arası İlişkiler, İstanbul: Yordam Yayınları, ss.69-87
- Yayla, A. (2013). Gezi’de Şiddet ve Çifte Standart, [www.yenisafak.com](http://www.yenisafak.com).
- Zürcher, E.J. (2009). Modernleşen Türkiye’nin Tarihi, İstanbul: İletişim Yayınları

# Gençlerin Kamu Politikaları Süreçlerine Sosyal Medya Üzerinden Katılımı

Prof. Dr. Önder KUTLU<sup>6</sup>

Ayşegül ALTUNTAŞ<sup>7</sup>

## Özet

Her geçen gün daha fazla dijitalleşen dünya ile iletişimin sınırları gün geçtikçe ortadan kalkmaktadır. Yeni iletişim teknolojileriyle gençlerin sosyalleşme alanları değişirken sosyal olaylara karşı kendilerini konumlandırma biçimleri de değişikliğe uğramaktadır. Bu doğrultuda özellikle genç kuşağın kamu politikalarının belirlenmesinde aktif rol oynayıp oynamamalarının ve bu politikaları ne denli takip ettiklerini belirleyen güç görevi gören sosyal medya araçları günümüzde büyük öneme sahiptir. “Gençlerin Kamu Politikaları Süreçlerine Sosyal Medya Üzerinden Katılımı” isimli çalışma ile gençlerin kamu politikalarına, siyasal katılım sürecinde ne derece aktif rol aldıkları ve katılım süreçlerinde yeni iletişim teknolojilerinden olan sosyal medya araçlarını ne denli aktif kullandıkları araştırılmaya çalışılacaktır.

Çalışma kapsamında Konya’da eğitim gören üniversite öğrencileri üzerine basit tesadüfi örnekleme metodu kullanarak anket uygulanmıştır. Toplamda 1500 anket dağıtılmış, geri dönüş alınan ve sağlıklı veriler veren 991 anket üzerinden SPSS 21.0 programı vasıtasıyla istatistiki veriler elde edilmiştir. Siyasal katılım biçimlerini, siyasal ilgi düzeylerini, siyasal katılım türlerini ve sosyal medyada siyasal katılım düzeylerini ölçmek için demografik bilgiler ışığında 991 anket uygulaması değerlendirilmesi yapılacaktır. Demografik değişkenler incelendiğinde; demografik değişkenlerle (cinsiyet, medeni durum, yaş, doğum yeri, ailenin aylık geliri, aylık harcama, okunulan üniversite) gençlerin siyasi ilgi düzeyleri, güncel siyaseti takip etme alanları, oy kullanma davranışı, siyasal katılım algısı, siyasal ilgi davranışı ve sosyal medya kullanımı arasında anlamlı bir ilişki olduğu sonucuna varılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** *Gençlik, Sosyal Medya, Katılım, Yeni İletişim Teknolojileri, Kamu Politikaları*

<sup>6</sup> Necmettin Erbakan Üniversitesi, okutlu@konya.edu.tr

<sup>7</sup> E-mail: [aysegul\\_altuntass@hotmail.com](mailto:aysegul_altuntass@hotmail.com)

\*Bu bildiri yazarın künyesi yazılı makalesinden türetilmiştir. Demirkaya, Y., (2019), “*Türk Kamu Yönetiminde Planlama*,” Ateş, H., (Ed.) Türk Kamu Yönetimi, Savaş Yayınevi, Ankara, ss. 389-413,

## **Public Policy Process of Young People Participation On Social Media**

### **Abstract**

The boundaries of communication with the increasingly digitalized world are disappearing day by day. In this respect, social media tools, which act as a force determining the young generation's role in determining public policies and how they follow these policies, are of great importance today. With the study titled "Participation of Young People in Public Policy Processes on Social Media", it will be tried to investigate to what extent young people play an active role in public policy and political participation process and how actively they use social media tools which is one of the new communication technologies. With the new communication technologies, the socialization areas of the young people change and the way they position themselves against the social events changes.

Within the scope of the study, a questionnaire was applied to university students studying in Konya using simple random sampling method. A total of 1500 questionnaires were distributed, and statistical data were obtained through SPSS program over 991 questionnaires that received feedback and provided healthy data. 991 questionnaires will be evaluated in the light of demographic information in order to measure the forms of political participation, political interest levels, political participation types and political participation levels in social media. When the demographic variables were examined; demographic variables (gender, marital status, age, place of birth, monthly income of the family, monthly expenditure, university of study), political interest levels of young people, current policy follow-up areas, voting behavior, political participation perception, political interest behavior and social media use It was concluded that there is a significant relationship.

**Keywords:** *Youth, Social Media, Participation, New Communication Technologies, Public Policies*



## GİRİŞ

Gençler ergenlikten yetişkinliğe geçiş sürecinde birey olarak kendini ispatlama çalışmalarında kendilerini bir ideolojiye ait hissetmek istemektedirler. Bu süreçteki eğilimleri onların dinamik bir biçimde siyasal sürecin içinde yer almasını sağlarlar. Genç kuşak yetişkin nesle göre daha fazla seçim kampanyalarının içinde yer alabilir, kampanya, etkinlik, miting ve protesto faaliyeti düzenleyip katılım sağlayabilir. Bugünün gençlerinin geleceğin bürokratları, ülke yöneticileri olacağını göz önünde bulundurarak, katılım kültürünün gelecek kuşaklara aktarılabilmesi için gençliğin bu süreçte desteklenmesi ve önlerinde bulunan yasal engellerinde kaldırılması önem arz etmektedir.

Siyasal katılım düzeylerini etkileyen birçok biyolojik ve fizyolojik etken bulunmaktadır. Bu noktada kitle iletişim araçları bireylerin çevresinde olup bitenleri anlayabilmesi ve yorumlayabilmesi açısından siyasal katılım davranışını etkileyen önemli bir unsurdur. Bireylerin yaşanan siyasi olayları anlayabilmesi ve yorumlayabilmesi bu edindikleri bilgilerle çevresindeki insanların düşünce yapısını etkileyebilmeye çalışmasını da beraberinde getirmektedir. Kitle iletişim araçları kişilerin siyasete olan ilgisini bilgiyle beraber arttırmaktadır. Siyasal ilgi davranışının artması da siyasal katılım davranışını arttırmaktadır. Bu iletişim araçları özellikle kitlelerin oylarının değerini vatandaşa anlatmaya çalışmakta ve seçim dönemlerinde yoğun bir şekilde vatandaş katılım faaliyetlerine yönlendirmeye çalışmaktadır. Son yıllarda kitle iletişim araçlarındaki hızlı gelişim ve dönüşüm gençliğin bilgi teknolojilerinden yararlanma tercihlerini beraberinde etkilemiştir. Yaşanan bu gelişmeler internete erişim alanlarının da yaygınlaşması sonucu kullanıcıların katılım tercihlerini de değişime uğratmıştır. Özellikle her yaşta ve her kesimden insanın kullandığı sosyal medya ortamları siyasal katılım sürecinde Milbrath'ın tanımladığı gladyatör faaliyetlere de yeni bir solğu beraberinde getirmiştir. Günümüz gençleri siyasi tercihlerinde bulunurken yeni medya araçlarından yararlanmakta ve bu gelişen yeni medya araçlarını alternatif siyasal katılım araçları olarak da görmektedir. Genç kesime birçok fırsat sunan sosyal medya kanalları geleneksel katılım yollarına kıyasla daha az zaman ve daha az maliyetle benzer düşüncedeki ve fikirdeki insanlarla iletişim kurmayı kolaylaştırmıştır.

Çalışma toplamda üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde siyaset kavramı ışığında siyasal katılım kavramı ve gençlerin siyasal katılımları, ikinci bölümde sosyal medya ve sosyal medyanın siyasal katılım sürecine olan etkileri, üçüncü bölümde ise anket çalışması yapılarak sosyal medyanın gençler üzerindeki etkileri ve gençlerin siyasal katılım davranışlarında sosyal medyayı kullanım pratiklerini ortaya çıkarmak amaçlanmıştır.

### 1. SİYASAL KATILMA VE GENÇLİK

İnsanların ortak ihtiyaçlarını karşılayabilmek için topluluklar halinde yaşamaları sonucu oluşan olgu ve olayları sosyal bilimler inceler. Sosyal bilimler toplum içindeki çeşitli faaliyetlerin her biri için farklı dallara ayrılmıştır. Örneğin toplumdaki üretim ve alışveriş faaliyetlerini ekonomi, insanın toplumla olan ilişkisini sosyoloji tetkik eder ve bunlarla ilgili genel kanunları açığa çıkarır. Siyasal bilimlerde de bu sosyal bilimlerin yöntem ve araştırmalarından yakinen faydalanmaktadır (Daver, 1993: 46).

#### 1.1. Siyaset ve İşleyişi

İnsanlığın başlıca temel uğraş alanlarından birisi olan siyaset günümüzde “insan, devlet, ülke yönetimi” olarak da tanımlanmaktadır (Kışlalı, 1987: 3). Aristo insanların siyasal birlik halinde yaşamalarını doğal yaşamın bir zorunluluğu olarak görmekte ve siyasal örgütlenmenin her türlü örgütlenmenin çatısını oluşturduğunu savunmaktadır. Aristo'ya göre siyaset kaçınılmaz bir olgu olduğu kadar vazgeçilmesi doğal şartlarda mümkün olmayan bir olgudur. Siyasi birlik tanımını Polis olarak yapan Aristo; haneleri, aileleri, köyü kapsayan ve kendi kendine yetebilen en önemli örgütlenmedir. Siyaset ve politika; devlete veya polise ait faaliyetlerin temelini oluşturmaktadır (Barker, 1973: 11).

Siyaset idam cezası manasına geldiği için Osmanlı İmparatorluğu'nda idam cezalarının infaz edildiği yerlere “Siyasetgah” denilmiştir. Ayrıca Topkapı Sarayı'nda bulunan çeşmeye de bu sebeple “Siyaset Çeşmesi” denilmiştir. Günümüzde siyaset idam cezasını değil; işbirlikçilik, kurnazlık, manevra kabiliyeti gibi kavramları kastetmektedir. Siyasal bilimlerde ise siyaset terimi “ülke, devlet ve insan yönetimi” şeklinde tanımlanabilir (Daver, 1993: 4-5).

Günümüzde siyaset sözcüğü politika sözcüğü ile de ikame edilmektedir. Siyaset sözcüğü Arapça iken, politika sözcüğü dilimize batı dillerinden geçmiştir. Politika sözcüğünün Antik Yunan'da kullanılan Polis'e ait Şehir Devlet'de ki siyasi işler anlamında kullanılan bir terimdir. Siyaset ve politika arasında anlam bakımından hiçbir fark yoktur (Daver, 1976: 5).

Toplumu oluşturan bireyler arasında her zaman düşünce ve çıkar farklılıklarına bağlı olarak çatışma yaşanır. Bu da beraberinde toplumda mücadeleyi getirir. Bu mücadele sonucunda toplumda çatışma meydana gelir. Çatışmanın amacı iktidarı ele geçirmektir. Bu nokta da siyaset; kimin, neyi, nasıl elde ettiğini belirlemek üzerine yapılır. Siyaseti çatışma olarak gören görüşün karşısında, toplum bütünlüğünü sağlamak olarak gören bir görüşte vardır ki bu görüş; bireylerin çıkarlarından çok toplumun çıkarlarını ön planda tutar. Toplumun bütün üyelerinin ortak iyiliğini ve menfaatlerini koruyarak bir düzen kurmaya çalışır (Kapani, 1978: 17-18).

Kimlerin hangi siyasal mevkilere sahip olabileceği ve kimlerin bu siyasal mevkilere sahip olacak kişileri seçecekleri ve bu seçimi nasıl yapacaklarını yasa, kural ve normlar toplumsal yapı tarafından belirlenir. Siyasal amaçlar için kullanılacak kaynaklar bireyin doğup büyümesi esnasında elde edilir. Bu süreçte; aile, eğitim kurumları, arkadaş çevreleri ve meslek grupları bu kaynağın elde edilmesinde önemli rol oynamaktadır. Siyasal fırsat yapısının demokratik olup olmamasına ve niteliğine göre kişilere temin ettikleri kaynağın niteliği değişiklik gösterebilir (Kalaycıoğlu, 1986: 510-511).

### 1.1.1. Siyasal Katılım

Siyasal katılma ele alındığında her şeyden önce siyasal bir davranıştır. Bu bağlamda da insan davranışlarının tabi olduğu düzene bağlı olarak işler. Siyasal davranışlar organizmanın sahip olduğu ön yönelimler ve tabi olduğu siyasi dürtüler sonucu ortaya çıkar. Siyasal davranışların ayrı bir inceleme konusu olarak ortaya çıkışı bu davranışların analitik yapıları tarafından farklı olmasından değil, pratik ihtiyaçlardan gelmektedir (Baykal, 1970: 29-30).

Katılım seçimlerde oy kullanmaktan ibaret değildir. Böyle bir düşünce siyasal katılımın eksik ve yanlış tanımlanmasına sebep olur. Katılım süreci basit bir meraktan yoğun bir eyleme kadar geniş bir anlamı kapsar (Kapani, 1978: 102). Modern demokrasinin ne kadar gelişmiş olduğu, siyasal katılma düzeyini ne kadar yaygın ve etkin olduğu ile ölçülebilir (Kışlalı, 1993: 186). Siyasal katılımı seçim zamanı sandık başına gidip oy vermektan ibaret saymak yanlış bir tanım olur. Siyasal olaylarda tavır takınarak siyasete katılma, izleme faaliyetinden daha fazla siyasal faaliyeti ifade etmiş olur (Baykal, 1970: 33).

Dört çeşit güdü insanları siyasi katılıma yönlendirir: kişisel bağlılık, dayanışma, çıkar ve vatandaşlık duygusu. Kişisel bağlılığa dayanan katılma, az gelişmiş ülkelerdeki kırsal kesimlerde geniş seçmen gruplarının geleneksel liderlerine karşı bağlılıkları sonucu, liderlerinin yol göstermesiyle siyasal katılıma yönelmesidir. Bu nedenle kişisel bağlılığa dayanan katılım örgütlenici bir katılımdır. Dayanışma kaynaklı katılımda birey bağlı olduğu gruba dayanışmasını ve desteğini göstermek adına gruptaki çoğunluğun istikametinde katılım gösterir. Çıkar kökenli katılma, araçsal bir katılımdır ve seçmenin yanıt verdiği özendirici faktörün veya maddi menfaatin niteliğine göre değişkenlik gösterebilir. Vatandaşlık duygusu orijinli katılma, ya ideal devlet veya topluma olan inancın doğurduğu ya da bir sorun üzerine yurttaşın oluşturduğu sağlam değer yargılarına dayanan ahlaki sorumluluk ve vazife bilincine dayanır. Bu iki durumda da birey, bulunduğu sosyal gruplar için direkt bir menfaat gütmmez (Özbudun, 1975: 5-6).

Siyasal katılım sürecinde farklı düzeylerde katılma söz konusudur. Bunlara bakılacak olursa; en alt düzey katılmayı medya ve kitle iletişim araçları ile takip, mitinglere katılma oluştururken, orta düzey katılmada eylemlere katılma ve olaylar karşısında açıkça konum alma, eyleme geçme şeklinde bir boyut gösterirken, üst düzey katılmada partiye resmi üyelik, mitingler düzenleyip katılma, siyasi parti liderleri ile bir araya gelip fikirlerini etkilemeye çalışma gibi davranışlar gözlemlemek mümkündür (Kapani, 1978: 102-103).

Siyasal katılma davranışını üç boyutta incelememiz mümkündür. Bunlar:

- Daha önce de Robert Dahl'ın da siyasal katılma boyutlarına ilgi, bilgi, eylem ve önemseme şeklinde değindiğimiz şekliyle ele aldığımızda **bireysel düzeyde siyasal katılma**, katılma davranışının bir boyutunu oluşturmaktadır.

- Bireylerin meslek grupları, feminist hareketler, çevreci eylemler, sivil toplum kuruluşları gibi çeşitli baskı gruplarına dahil olması ile kolektif olarak gerçekleştirilen **grup düzeyinde siyasal katılma**, katılma davranışının başka bir boyutunu oluşturmaktadır.
- Son olarak da bireylerin siyasi partiler içerisinde eğitim alarak çekirdekten yetişmesi ile siyasi partiler içerisinde yer alıp siyasal iktidar olma arzusuyla **siyasal partiler aracılığıyla siyasal katılma** davranışı göstermesidir.

### 1.1.2. Siyasal Katılım Düzeyinde Rol Alan Etkenler

Modernleşme, siyasal katılım oranlarını ve katılımın sosyal nedenlerini etkiler. Modernleşme cemaate dayanan katılmayı azaltıp toplumdaki sınıfsal farklılaşmayı ve sınıf temeline dayanan katılımı artıracığından modern toplumlarda belli sınıfların belli kesimlere oy vermesi ile daha sık karşılaşılır (Verba ve Nie, 1972: 340, 149-173).

Geleneksel toplumlar modernleştikçe kişisel bağlılığa dayanan katılımcılık yerini yurttaşlık duygusuna veya maddi menfaatlerin sağlanacağı çıkara dayanan katılımcılığa bırakır (Scott, 1969: 1146). Modernleşmenin daha da artmasıyla kişisel çıkarlardan çok sektörel çıkarlara dayanan katılımcılık ön planda olur (Özbudun, 1975: 12).

Siyasal davranış sadece oy vermektan ibaret görülemez. Sosyo-ekonomik statü, cinsiyet, eğitim düzeyi, kır-kent farkı gibi birden fazla değişken siyasal davranış incelemelerinde göz önünde tutulmalıdır (Ertan, 2011: 105).

Siyasal katılma noktasında yapılan çalışmalar erkeklerin kadınlara oranla siyasal katılım süreçlerinde daha aktif rol aldıklarını göstermektedir. Küçük yaşlardan itibaren çocuklara aile içerisinde ve dışında toplumun kadına ve erkeğe yüklemiş olduğu roller ve beklentiler bu farkın temelini oluşturmaktadır. Kadınlara yuvayı kurması ve ev içi dengeleri düzenlemesi görevi atfedilirken, erkeklere ev ile dış dünya arasında ki görevlerin yüklenmesi bu farkın temel kodlarının oluşmasına neden olmuştur (Kalaycıoğlu, 1986: 513).

Katılım kültürünün geliştirilmesinde gençlere apayrı bir önem verilmesi gerekmektedir. Toplumların geleceği olacak olan gençlerin katılımcılığı arttırılmazsa yarınki toplumların katılımcı olmasını bekleyemeyeceğimiz gibi, gençler katılımcılığa teşvik edilmezse toplumdan dışlanmış hissine kapılmalarına bu durum sebep olacaktır. Gençlerin siyasal katılımlarını arttırabilmek adına önlerindeki her türlü yasal engellerin kaldırılması ve yönetimin her kademesinde gençleri soyutlamadan dâhil edilmesi gerekmektedir (Şahım, 1994: 28).

Aynı zamanda seçmen davranışları incelendiğinde ilk kez oy kullanacak gençlerin ciddi bir oranda oy vermektan kaçındıklarını da göstermektedir. Yaş ilerledikçe siyasal kararlılık eğilimi daha fazla oturmaktadır ve katılım da artmaktadır. Farklı bir pencereden baktığımızda yaş ile sosyo-ekonomik statü artmaktadır. Bazı meslek grupları ve sosyo-ekonomik seviyeler için belirli bir birikime ve liyakate ihtiyaç duyulmaktadır. Buda gene inceleme yaptığımızda yaş ilerledikçe sosyo-ekonomik statü artmaktadır, sosyo-ekonomik statü arttıkça da katılım artmaktadır denilebilmektedir (Kalaycıoğlu, 1983: 22).

Ekonomi varlık üretilmesi, dağıtılması ve tüketilmesi ile ilgili çalışan sosyal bir bilimdir (Daver, 1993: 59).

Sosyo-ekonomik durum incelendiğinde eğitim, statü, gelir bakımından yüksek seviyede olan vatandaşların siyasal katılma düzeylerinin yüksek olduğu tespit edilmektedir. Sosyo-ekonomik etkenlerin siyasal katılma düzeyini etkileyen önemli etkenlerden biri olduğu yadsınamaz bir gerçektir (Kapani, 1978: 103).

Sosyo-ekonomik faktörler bireylerin ön yönelimlerini belli bir oranda etkilediğinde ona bağlı olarak siyasal davranışlar da değişecek ve etkilenecektir. Sosyo-ekonomik statünün değişmesine bağlı olarak siyasal davranışa yol açan veya onu belli yönde etkileyen dürtülerin yoğunluğu da artar veya azalır. Buna bağlı olarak sosyo-ekonomik değişkenler siyasal katılımı doğrudan etkileyen bir değişken olmamakla birlikte, sürece dâhil olan diğer değişkenlerle ancak kendisinin varlığını süreç içerisinde hissettirebilirler (Baykal, 1970: 37).

İnsan davranışlarının temelinde yatan sebepler, içgüdüler, duygular, bilinçaltı ve bilinçdışı faktörleri bilmeden siyasal eylemlerin gerçek niteliğini kavramak mümkün olmayacağından siyaset

psikoloji ile yakinen ilişkilidir. Propaganda, savaş dürtüleri, genel eylem teorisi gibi siyasal konuları psikolojik olarak ele alan bölüme siyasal psikoloji denir (Daver, 1993: 58-59).

Psikoloji bilimi hangi kişilerin politika ile cezbedilebildiği, insanların hangi şartlarda ve neden otorite figürüne itaat ettiği, insanlarda ne şekilde milliyetçilik, grup faaliyetleri katılma ve oy verme davranışını oluşturduğu üzerine incelemeler yapar. Mao Zedong, Hitler ve Stalin'in yönetim tarzının incelemeleri genellikle psikoloji araştırmaların temeline dayanır (Roskin, 2013: 21).

Bireylerin siyasal alanda faaliyet gösterebilmesi ilk olarak gerekli kaynağa sahip olmalarına bağlıdır. Sahip olunan siyasal kaynaklar nitelik ve çeşit bakımından birbirlerinin etkinliklerini tamamlayabilecek biçimde olması gerekirken, bu siyasal kaynakların ne şekilde bir siyasal fırsat yapısıyla sınırlandırılmış olduklarına, bireyin etkisi altında bulunduğu siyasal güdülerin gücüne ve son olarak mevcut siyaset fırsat yapısı ile siyasal kaynakların bilişsel hazırlık sonucu nasıl eyleme dönüştürülebileceği siyasal bilgi seviyesine göre değişiklik gösterir (Kalaycıoğlu, 1983: 43).

Bireylerin siyasal ilgisi arttıkça siyasal bilgisi artmakta ve siyasal olayları algılaması kolaylaşırken bireylerde ki siyasal etkinlik duygusu da artar. Siyasal etkinlik duygusu bireylerde yoğunlaştıkça başvuracakları eylem türlerinde de çeşitlilik kazanılması beklenir. Bireyin kendisinin ne kadar etkili olduğuna inanması oy vermektan protesto eylemlerine değin katılma faaliyetine daha aktif bir şekilde katılmasını arttırmaktadır. Siyasal etkinlik duygusu artan birey sadece oy vermekle yetinmez ve daha fazla türde ve çeşitte daha aktif bir şekilde siyasete dâhil olmanın yollarını arar (Kalaycıoğlu, 1983: 40-41).

Meslek; yaş, cinsiyet, eğitim ve gelir gibi değişkenlerden farklı olarak bireylerin şahsiyetlerinin vazgeçilmez bir parçası değildir. Bu nedenden dolayı meslekten gelen etkiler diğerk değişkenlerden farklı olarak çok çabuk başka bir değişkenle ikame edilebilir. İnsanlar ömür boyu aynı meslekte kalmadığı gibi yaşamının her dakikasını da yapmış oldukları iş kapsamamaktadır. Lakin yüksek prestije sahip meslek gruplarında siyasete daha fazla katılım olduğu gözlenebilir. Ancak mesleğe bağlanan bir siyasal davranışın aslında o mesleği gerçekleştirmek için gerekli olan eğitimin ve meslekle birlikte elde edilen gelirin daha etkili olduğunu söylemek daha doğru olacaktır (Baykal, 1970: 45-46).

Demokratik yarınlara ulaşabilmemiz için ilk iş aile içi ilişkilerin yeni bir anlayışla demokrasi temeline oturması gerekmektedir. Baskıcı bir aile ortamında büyüyen bir bireyin, fikri hür vicdanı hür bir birey olmasını, hoşgörölü ve korkusuz olmasını beklememiz oldukça zordur (Şahım, 1994: 28).

Katılma kültüründe en büyük önem gençlere verilmelidir. Toplumun yarını olan gençler, katılımcı olmazsa yarınlara katılım kültürünün ulaşmasını bekleyemeyeceğimiz gibi; genç kuşakları katılım kültürüne dâhil etmeliyiz ki toplumdant ve katılımcılık kültüründen dışlanmışlık hissine kapılmasınlar. Katılımcılıklarını arttırabilmek adına önlerine konan her türlü yasal engelin kaldırılması gerekmektedir ve siyasetin her alanı gençlere açılmalıdır (Şahım, 1994: 28).

Örgütler, üyelerinin siyasal olaylara ilgilerini çekmek ve görüş alışverişleri ile bireylerin siyasal ilgi ve siyasal etkinlik duygusuyla üyelerine siyasal bilgi kazandıran kaynaklardır. Toplumsal örgütlere üye olmak bireylerin siyasal ilgi, etkinlik ve bilgisini artmasını sağlarken siyasal katılmayı da teşvik edici bir unsur haline gelir (Kalaycıoğlu, 1983: 35-36).

Bireylerin daimi bir şekilde örgüt üyeliğine başlıca üç etkisi söz konusudur. Bunlar ilk olarak bireyin öğreneceği bilgileneceği ve yöneleceği konularda her hangi bir gruba ait olmak bireyin düşüncesini bir hayli etkilerken, birey grubun üyelerinin onu takdir ettiği ve onlara benzemek istediği kadar onlar gibi olmaya başlayacaktır. Son olarak ise birey grubun diğerk üyeleri gibi davranmadığı takdirde örgütten atılma ve dışlanma korkusu ile örgütün diğerk üyeleri gibi davranmaya kendisini mecbur hissedecektir. Bu doğrultuda örgüt üyesi bireyin ilgili topluluğun davranış kalıplarını benimseyip özümsemesi gerekecek, bu da bireyin gelişim sürecinde bir takım eğitimlere dâhil olup oryantasyonunu tamamlaması konusunda bireyi meylettirecektir (Kalaycıoğlu, 1983: 35).

## **2. SİYASAL İLETİŞİM VE SOSYAL MEDYA**

Teknoloji merkezli kültürel bir dünya inşa edilmekte, teknoloji ve iletişim araçları da buna paralel bir seyir ile gelişmektedir. Bireysel ve toplumsal sermaye ile ilişkilendirilen kitle iletişim araçları iktidar, toplum, birey, sosyalleşme, tüketim ve sermaye gibi başlıklarla bu gelişimin başat unsurları olmaktadır. Modern dünyada önde gelen unsurlarından biri olan kitle iletişim araçları sosyal

bilimciler tarafından olumsuz olarak ele alınmaktadır. İletişim araçlarının gelişiminde epistemolojinin ve kapitalizmin gelişimini ve yaygınlaşmasını göz ardı edebilmemiz mümkün değildir (Babacan, 2017: 12-13).

Seçim dönemlerinde seçmenler taraftarı oldukları partilerle ilgili bilgi ve haberlere normal zamandan daha ilgili ve açıktırlar. Bu açığı gidermede kitle iletişim araçlarının rolü yadsınamaz bir gerçektir. Kitle iletişim araçları çeşitli haber ve yorumlarla bu bilgi açığını kapatmaya çalışmakta gerektiğinde belgeler, fotoğraflar ve tanıklara başvurmak suretiyle inandırıcılığı arttırmaya çalışmaktadırlar. Seçmenler seçim dönemlerinde tercih yapabilmek için hem kendi görüşleri ile aynı doğrultuda olan basın yayın organlarını takip ederken hem de kendi görüşlerine zıt olan fikirleri ve tezleri öğrenebilmek ve değerlendirme yapabilmek adına düşüncesine zıt yayın organlarını da takip eder (Işık, 2000: 101).

## 2.1. Siyasal İletişim

İletişim, canlılar arasında ki belirli ortaklaşa unsurlara dayanan bir süreçtir. İletişim sosyal varlıklar olan insanlar için en az nefes alıp vermek kadar önemli bir ihtiyaç olduğu gibi gelişen teknolojilerle birlikte iletişim ortamları iletişimin gündelik hayattaki boyutunu ve yerini değiştirdiği yaşam tarzlarını da biçimlendirmektedir. İnsanların yaşamları boyunca hem ileti gönderen hem de ileti alan bir varlık olduğu göz önüne alındığında, toplumsal manada iletişim çift yönlü bir süreçtir (Bostancı, 2015: 16-17). Siyasal iletişim; siyasal süreçler ve iletişimsel süreçler arasında ki ilişkileri ele alan araştırmalardan oluşan disiplinler arası akademik bir alandır (Mutlu, 1994:199).

Uslu'ya göre siyasal iletişim: "Bir siyasal görüş ya da organın, etkinlikte bulunduğu siyasal sistem içinde kamuoyu güvenini ve desteğini sağlamak, dolayısıyla iktidar olabilmek için zamanın ve konjonktüründe gerekliliklerine göre reklam, propaganda ve halkla ilişkiler tekniklerinden yararlanarak sürekli bir biçimde gerçekleştirdiği tek veya çift yönlü iletişim çabasıdır (1996: 790). Siyasal iletişim; siyasi aktörlerin belirli ideolojik amaçlarını, belirli gruplara, kitlelere, ülkelere ve ya bloklara kabul ettirebilmek ve gerektiğinde de eyleme dönüştürebilmek ve uygulamaya konulabilmesi için çeşitli tür ve teknikleri kullanarak gerçekleştirilmesidir (Aziz,2007: 3-4). Siyasal iletişim insanların kendilerini koruma, savunma ve toplum düzeninin tahsis edilmesi ihtiyacıyla başlamıştır (Tokgöz, 2008: 35).

Siyasal iletişimin temelinde, siyasi liderler ve siyasi partiler açısından kararsız seçmeni etkileyerek, vatandaşlar sandık başına gittikleri zaman akıllarına gelecek ilk seçenek olma hedefi yatmaktadır. Kararsız seçmeni ikna etme düşüncesi kadar potansiyel seçmenin görüşlerini güçlendirmede önem arz etmektedir. Politikacılar, kendilerini, vizyonlarını, gelecek planlarını, vaatlerini siyasal iletişim yoluyla vatandaşlara aktarmaya çalışmaktadırlar. Siyasal iletişimden ne söylendiğinden ve ne vaat edildiğinden daha çok kimin söylediği ve vaat ettiği şeyler önemlidir. Siyasal partilerin, liderlerin ve adayların seçmene yansıttıkları imaj son derece öneli ve etkilidir. Seçim kampanyalarında kullanılan renkler, semboller ve müzikler siyasi imajın inşasında etkilidir. Siyasal iletişim içerisinde bulunduğu toplumun kültürüyle beslenmek durumundadır.(Göksu, 2018: 21-22).

Siyasal iletişimi Mc Nair (2011: 3) üç temel madde ile açıklamıştır. Maddeler şu şekildedir:

1. Politikacılar ve diğer bütün siyasi aktörler tarafından belirlenen hedefe ulaşabilmek amacıyla gerçekleştirilen tüm iletişim faaliyetleri,
2. Köşe yazarları ve seçmenler gibi politikacı olmayan kitle tarafından politikacılara ve diğer siyasi aktörlere hitaben gerçekleştirilen iletişim,
3. Politikacıların, siyasi aktörlerin ve onlara ait aktiviteleri içeren haberler, yorumlar ve politika içerikli medya formlarından oluşan iletişimidir.

Siyasal iletişim, siyasete konu olabilecek her türlü bilgiyi içeren siyasal mesajların, siyasi aktörlerin, seçmenlerin ve diğer disiplinler arasında dolaşımını konu alan bir iletişim sürecidir. Bu süreçte ki çok fazla etkili olan araçlar, siyasal iletişimin adeta bir aktörü haline gelmektedir. Yakın geçmişten günümüze siyasal iletişimin etkili aracı geleneksel medya iken günümüzde geleneksel medya yerini internet ve sosyal medya mecralarına kaptırmıştır. İnternet ve sosyal medya siyasal iletişime yeni bir soluk getirmiştir (Bostancı, 2015: 22).

Siyasal iletişim kavramı da kullanılan araç ve teknikler zamanla değişime uğramıştır. Siyasal aktörlerin kullandığı teknik ve araçlarında zamanla değişmesiyle;

- İletişim kanallarının tekniğinde ve içeriğinde değişimler oldu
- Verilen mesajların içerikleri değişti
- Medyanın siyasal iletişim sürecinde ki etkinliği arttı
- Siyasal iktidar ve medya ilişkiler değişti ve yeniden şekillendi
- Sosyal medya, siyasal iletişimin önemli bir aracı durumuna geldi
- Sosyal medyayı aktif şekilde kullanan genç nesil kendi aralarında kurdukları ağlarla toplumsal olaylara karşı duyarsız kalmayan bir kitle konumuna dönüşmüştür. Siyaseti etkileme de “Y Kuşağı” önemli bir siyasal aktör konumuna geldi ve siyasilerin eskiden olduğu gibi görmezden gelemediği ve etkilemek istediği bir kitleye dönüşmüştür.
- Akıllı telefon ve sosyal medya kullanıcıları siyasal aktörlerin söylemlerinin denetleyicisi konumuna gelmişlerdir (Aziz, 2003: 16).

Aziz (2003: 45-48) aynı zamanda etkili bir siyasal iletişim süreci için; kaynağın güvenilir olması, ikna yeteneğinin olması, mesajın içeriği ve dili, hedef kitleye ve bireysel özelliklere göre karar verebilme yeteneği, aynı anlama gelen kelimelerle içeriğin tekrarlanması, mesajın hedef kitleye ulaştırılacağı kanalların doğru seçilmesi gerektiğini söylemektedir.

## 2.2. Sosyal medya

Modern toplumun en önemli kurumları arasında kitle iletişim araçları gelmektedir. Toplum ve bireyler günlük yaşamlarının dışında kalan olay ve gelişmelerden kitle iletişim araçlarının kendilerine aktardığı şekilde ve aktarıldığı kadarıyla haberdar olurlar (Kaya, 1999: 24).

Kitle iletişim araçlarının gelişimi ile siyasal iletişim tekniklerinde de değişim gözlemlenmiştir. Özellikle televizyon ve radyonun yaygınlaşmasıyla siyasetçilerin konuşma mekânlarında bile değişim yaşamıştır. Siyasilerin konuşmalarının kitle iletişim araçlarıyla evlere taşınması kamusal ve özel yaşam arasında ki sınırları da ortadan kaldırmıştır (Köker, 2007:108).

Kitle iletişim araçları çocukların ve gençlerin üzerinde birincil derecede siyasal bilgi edinme kaynağıdır (Tokgöz, 2008: 120). Aile içerisindeki etkileşimle gelişen siyasal ilgiye göre televizyonlar daha çok siyasal bilgilenme aracı olarak kullanılmaktadır. Siyasal ilgi vatandaşları siyasal bilgiye yönlendirmektedir. Seçmenler siyasal ilgilerine göre kitle iletişim araçlarından siyasal içerikli bilgilenme yoluna başvurur. Bundan dolayıdır ki kitle iletişim araçları seçmenlerin oy verme kararlarında da etkilidir. Günümüzde siyasetin yüz yüze iletişimden çok kitle iletişim araçları yoluyla yapılması bu araçların iktidar mücadelelerinin stratejik alanı haline gelmesine yol açmıştır (İşleyen, 2018: 135-136).

Yeni olanın ömrünün kısaldığı, kavramların içinin boşaltıldığı ve geleneksel olan her şeyin ömrünü yitirdiği dijital bir çağda yaşıyoruz. Bu süreçten en fazla etkilenen kavram ve kaynakların başında ise geleneksel medya gelmektedir. Sosyal medya, teknoloji dünyasında kayıtlara internetten sonra ki en büyük icat olarak geçmiştir. Bu platform üzerinde bilgiye ulaşmaya çalışan her kullanıcı aynı zamanda bir bilgi üreticisi konumunda olduğu yeni bir medya düzeninden bahsedilebilir (Bostancı, 2015: 46).

İnternete dayalı bir teknoloji olan sosyal medya, insanların sanal topluluk ve ağlarda; fikir, düşünce, bilgi ve tecrübelerini paylaştıkları resim, müzik, video paylaşımının bulunabildiği bilgisayar ve internet tabanlı uygulamalardır. Sosyal medya insanların fiziksel dünyada ki ilişkileri sanal ortama kaymasıyla ve daha geniş platformlarda zaman mekân kavramı olmadan yeni bir yaşam tarzının da ifadesidir. (Polat, 2015: 553-554).

Sosyal iletişim ağları insanların ilişkilerini sürdürmesine yardımcı olan, hedeflerine ulaşmalarını sağlayan, toplumu bir arada tutarken örgütlenme faaliyetini de kolaylaştıran, daha geniş çaplı insan ilişkileri kurarken ne kadar çok insan tanıdığımızın prestij unsuru olduğu sosyal sermayenin gelişimini sağlayan bir yapı kümesidir (Field, 2008: 1-4).

Sosyal medya aracılığıyla modern kalmaya çalışan toplum kendini sürekli geliştirmek istemektedir ve var oluşunu kendini yeniden üreterek sürdürmeye ve tekraren kendini en modern hali ile gerçekleştirmek için çaba sarf etmektedir.

İnternet iletişimin sosyalleşmeyi zayıflattığı yönünde ki görüşün aksine Castells toplumsal yapıdaki zayıf bağların güçlendiğini savunmaktadır. İnternet ekonomik bir şekilde bilgi edinme ve

fırsat kapılarını açtığı gibi aynı düşünceye sahip birbirini hiç tanımayan insanların topluluk dahi oluşturup örgütlenebilmesini sağlamaktadır (Castells, 2005:477-478). Artık insanlar kentleşmenin artmasıyla beraber sosyal ihtiyaçlarını medya araçlarıyla karşılamak istemektedir. Sosyal medya kullanıcı sayısında artışlar yaşanmış onunla birlikte sosyal medya platformları da hızlı bir gelişme göstermiştir (Adıgüzel, 2018: 22).

### **2.3. Sosyal Medyanın Siyasal Katılıma ve Seçimlere Etkisi**

Yeni bir toplumsal dinamik olan sosyal medya seçmen ve siyasetçi arasında ki ilişkiye yeni bir boyut kazandırmıştır ve seçmen ile siyasiler arasında ki buz dağlarını yıkıp araya köprüler kurmuştur. Bu vesileyle bu durum seçmenin daha fazla siyasal yaşam içerisinde yer almasını kolaylaştırmıştır.

Her kitle iletişim aracının kendi alanına göre siyasal görünürlüğünü belirlerken aynı zamanda yurttaşların daha fazla politik kararlarını etkileyecek kriterlerinin de oluşmasını sağlamaktadır. Yazılı basın organlarında düşünceler önemliken, görsel ve işitsel yayın organlarında düşünceler kadar imaj ve hitabet de önem taşımaktadır. Sosyal medya mecralarında ise tüm bunların yanı sıra etkileşimde seçmen tarafından önemsenmektedir. Sosyal medya mecraları kamuoyunda gündem oluşturma, sürdürme ve görünür olma bakımından büyük bir yenilik olmuş ve geniş kitleler tarafından benimsenmiştir (Önürmen, 2015:274).

Seçimlerde yüz yüze iletişim, teknolojinin gelişmesiyle birlikte yerini zamanla sosyal medya mecralarına bırakmıştır. Siyasiler sosyal medya kanalları sayesinde aynı anda daha fazla seçmen kitlesine hitap edebilmektedir. Karşılıklı etkileşim yöntemiyle aynı anda daha fazla insanın kafasında oluşan soru işaretlerini yanıtlayabilmektedirler. Seçim dönemlerinde siyasiler özellikle genç seçmen kitlesinin katılımını arttırmak ve düşüncelerini etkilemek adına sosyal medya mecralarını daha yoğun kullanmaktadırlar. Bu dönemler canlı yayınlar aracılığıyla seslerini halka duyurabildikleri gibi hesaplarından topladıkları soruları cevaplamak suretiyle de halka ulaşabilmektedirler.

İnsanlar sosyal medya aracılığıyla artık bölgesel konulara tepki göstermekle kalmayıp, kısa sürede örgütlenerek kitlesel olarak ulusal ve evrensel sorunlara da tepki göstermektedir. Birbirini hiç tanımayan hatta aynı kıtada dahi yaşamayan insanlar aynı konuya bir tepki bir duruş sergileyerek ortak bir faaliyet içerisinde yer alabilmektedirler.

Sosyal medya siyasilerin kendi istekleri doğrultusunda istedikleri zaman ve şekilde kendisini masrafsız ve maliyetsiz bir şekilde, doğrudan seçmen kitlesine tanıtma imkânını siyasilere ve partilere sunmaktadır. Siyasi ve seçmen kitlesi arasında bir köprü vazifesi gören bu yapı iki kutbu birbirine bağlayarak birbirine yakınlaştırmıştır. Siyasilerin halk tarafından ulaşılamaz algısı yıkılmıştır. Halkın düşüncesi, tepkisi ve talepleri geçmişe nazaran daha çok önemsenmektedir. Halk her mecrada daha çok kendisinden gördüğü siyasileri bağrına daha çabuk basabilmektedir. Bu da politikacıların doğal ve halktan olmasını gerekli kılmakta, sosyal medya mecralarında daha yalın, anlaşılır ve herkese hitap eden bir üslup kullanmalarını gerekli kılmaktadır. Siyasetçilerin sosyal medya kanallarından yapmış olduğu açıklamalar ve paylaşımlar kısa ve hızlı birer basın açıklaması boyutu kazanmış, zaman ve maliyet açısından da bir kazanıma dönüşmüştür (İşleyen, 2018:218).

Web 1.0 kullanımdayken siyasi partiler seçmelere yalnızca kurmuş oldukları internet siteleri ile hitap edebilmekteydiler. Gelişen yeni iletişim teknolojileri ile Web 2.0'in kullanılmasıyla siyasi partiler seçmeleri ile daha etkileşimli bir konuma ulaşmışlardır. Siyasi partiler ve siyasiler görsel reklamlarını ve mesajlarını Youtube gibi internet sitelerinde yayımlayabilmektedirler. Twitter, Facebook, Instagram gibi uygulamalar aracılığıyla seçmenleri ile buluşabilmekte, konuşup tartışabilmekte, yapılan canlı yayınlarla zaman mekân gözetilmeden seçmenlere ulaşabilmekte, uygulamaların sundukları anket uygulamaları ile anında seçmenin nabzını pratik bir biçimde tutup seçmen tercihlerine göre politikalarını yenileyebilmektedirler. Google reklamcılığı aracılığıyla seçmenlerine hedef kitle doğrudan belirlenerek ucuz ve etkili reklamlar verebilmektedirler. Sosyal medya aracılığıyla seçim kampanyaları için gönüllü ordular belirlenebilir ve hatta dahası seçim çalışmaları için finansman sağlayabilir ve kampanyalarına destek toplayabilmektedirler (Devran, 2011:3).

Sosyal medyanın gençlerde ki politik katılımı arttırdığı göz ardı edilemez bir boyut kazanmıştır. Sosyal medyada yürütülen siyasi faaliyetlerle genç seçmen politik bir boyut kazanmış ve siyasete ilgileri artmıştır. Bunun yanında seçmenlerin savundukları siyasilerin politikalarına karşı tepkilerini

de sosyal medya aracılığıyla gözlemleyebilmemiz mümkündür. Örnek verecek olursak dönemin Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün kamuoyunda yoğun bir şekilde tartışmaya sebep olan internet yasasının ardından takipçileri tepki olarak Twitter 'da Abdullah Gül'ü takip etmeyi bırakmışlardır. Kullanıcılar kamuoyundan daha fazla destek bulabilmek için “#UnFollowAbdullahGül” şeklinde hashtagler oluşturmuşlar ve Gül bu dönemde 17000 takipçisini Twitter platformunda kaybetmiştir. Buna tepki olarak Abdullah Gül taraftarları da “#FollowAbdullahGul” hashtagi ile karşı bir hareket gerçekleştirmişlerdir (İşleyen, 2018:217-218).

Günümüzde sosyal medya kanalları doğrudan siyasetin gündemine yön verir konuma gelmiştir. Sosyal medya üzerinden siyasiler tarafından aracısız olarak yapılan paylaşımlar ve açıklamalar veya toplulukların başlatmış oldukları kampanyalar siyasete etki ederek bazen tehdit unsuru oluşturmakta bazense siyasi tartışmaların fitilini ateşleyebilecek etkidedir. Bir devlet başkanı tarafından atılan bir tweet dünyanın gündemini değiştirebilmekte, ülkelerin ekonomilerine bile müdahale edilebilirken devlet başkanları birbirleri ile tüm dünya vatandaşları önünde konuşabilmekte, tartışabilmektedir. Günümüz koşullarında sosyal medya siyasetin vazgeçilmez bir parçası haline dönüşmüş konumdadır (İşleyen, 2018: 206).

Sosyal medya platformlarında kullanıcılar sanal kimlikler inşa ederek normal yaşamında gösteremeyecekleri tepkileri ve reaksiyonları göstermektedirler. Kişiler politik süreçlere kanalize olmak, siyasal gelişmeler karşısında tepki göstermek, bir tavır almak ve kendilerini de ifade etmek istemektedirler. Sosyal medya bu bağlamda kullanıcılarına son derece konformist bir şekilde siyasal katılma imkânı sunmaktadır. Özellikle “Z” nesli diye tarif edilen nesil siyasal katılma davranışını sosyal medya üzerinden gerçekleştirmektedir. Halk arasında “klavye kahramanları” olarak adlandırılan bu kitle sosyal medya hesaplarından paylaştıkları iletilerle siyasal süreçlere dâhil olmaktadır. Genç nesiller geleneksel medyadan daha çok sosyal medya mecralarını bilgi ve enformasyon kaynağı olarak kullanmaktadır. Bu nedenledir ki genç nesiller için yeni medyadan alınan bilgi geleneksel medyadan alınan bilgiye göre daha güvenlidir. Kişiler siyasal ilgilerine göre siyasal bilgilerini karşılamaktadır. Geleneksel medyada olduğu gibi sosyal medya kanallarında da kişiler daha çok benimsedikleri görüşte ki kanalları takip etmektedirler ve tercihlerini pekiştirmektedirler. İnsanlar genelde görüşlerine aykırı fikirleri duymayı tercih etmezler. Siyasal katılmanın tamamlayıcısı olan siyasal eylem; sosyal medya platformlarında yapılan tartışmalar, tekrarlanan gönderiler, paylaşılan iletiler ve bunu destekleyen benzer iletilerdir (Göksu, 2018:281-282).

### 3. Metodoloji

Bu bölümde gençliğin siyasal katılım sürecindeki rolü ve sosyal medya etkisi üzerine saha araştırmasının uygulama kısmının amacı, önemi, katkıları, evren, örneklem, veri toplama aracı, ölçekler ve bulgularına yer verilecektir.

#### 3.1. Araştırmanın Amacı, Önemi ve Katkıları

Bu çalışmada, sosyal medya kullanımının siyasal katılım üzerinde ne derece etkili olduğunun tespit edilmesi amaçlanmaktadır. Günümüzde özellikle Z kuşağındaki gençler sosyal medya aracılığı ile sosyalleştiklerinden dolayı, bu sosyalleşmenin siyasal katılımlarının ve tercihlerinin ne yönde olacağını etkileyip etkilemediğinin bilinmesi gelecek açısından büyük önem arz etmektedir. Çalışmanın alt amacı olarak ise, demografik özelliklerle (cinsiyet, medeni durum, yaş, doğum yeri, eğitim durumu, gelir durumu vb.), çalışmanın ana konusunu oluşturan sosyal medya kullanımı ve siyasal katılım değişkenleri üzerindeki algı farklılıklarını ortaya koymaktır.

Çalışmada ilk olarak, yapılan literatür taraması sonucunda elde edilen bilgilere dayanarak araştırmanın kuramsal çerçevesi oluşturulmuştur. Yapılan literatür çalışması sonucunda, *Gençlerin Kamu Politikaları Süreçlerine Sosyal Medya Üzerinden Katılımı* konusuyula ilgili olarak yapılan çalışmalar incelendiğinde, konu ile ilgili daha fazla bilimsel çalışmanın yapılması gerektiğinden literatüre fayda sağlanacağı düşünülmektedir. Ayrıca, sosyal medya kullanımının düzgün kullanıldığı takdirde gelecek adına olumlu sonuçlar da doğurabileceği göz önünde bulundurulduğunda, gençlerin birbirleriyle ve dünyayla iletişim halinde olabilmeleri açısından katkılar elde edeceği düşünülmektedir.



Çalışmanın konu ve uygulama kapsamı doğrultusunda alt amacını oluşturan demografik özelliklerle çalışmanın ana konusunu oluşturan değişkenler üzerindeki algı farklılıklarını ölçmek amacıyla H1, H2, H3 hipotezleri oluşturulmuştur.

**H1: Demografik değişkenler ile güncel siyaseti takip etme alanları arasında anlamlı bir ilişki vardır.**

H1<sub>a</sub>: Cinsiyet ile güncel siyaseti takip etme alanları arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H1<sub>b</sub>: Medeni durum ile güncel siyaseti takip etme alanları arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H1<sub>c</sub>: Yaş ile güncel siyaseti takip etme alanları arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H1<sub>d</sub>: Doğum yeri ile güncel siyaseti takip etme alanları arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H1<sub>e</sub>: Ailenin aylık geliri ile güncel siyaseti takip etme alanları arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H1<sub>f</sub>: Aylık harcama ile güncel siyaseti takip etme alanları arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H1<sub>g</sub>: Okudukları üniversite ile güncel siyaseti takip etme alanları arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H2: Demografik değişkenler siyasal ilgi davranışı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır.**

H2<sub>a</sub>: Cinsiyet siyasal ilgi davranışı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır.

H2<sub>b</sub>: Medeni durum siyasal ilgi davranışı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır.

H2<sub>c</sub>: Yaş siyasal ilgi davranışı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır.

H2<sub>d</sub>: Doğum yeri siyasal ilgi davranışı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır.

H2<sub>e</sub>: Ailenin aylık geliri siyasal ilgi davranışı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır.

H2<sub>f</sub>: Aylık harcama siyasal ilgi davranışı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır.

H2<sub>g</sub>: Okudukları üniversite siyasal ilgi davranışı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır.

**H3: Demografik değişkenler sosyal medya kullanımı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır.**

H3<sub>a</sub>: Cinsiyet sosyal medya kullanımı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır.

H3<sub>b</sub>: Medeni durum sosyal medya kullanımı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır.

H3<sub>c</sub>: Yaş sosyal medya kullanımı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır.

H3<sub>d</sub>: Doğum yeri sosyal medya kullanımı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır.

H3<sub>e</sub>: Ailenin aylık geliri sosyal medya kullanımı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır.

H3<sub>f</sub>: Aylık harcama sosyal medya kullanımı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır.

H3<sub>g</sub>: Okudukları üniversite sosyal medya kullanımı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır.

### **3.2. Araştırma Evreni ve Örneklem**

Araştırmanın evrenini Konya il merkezinde okuyan öğrenciler olarak belirlenmiştir. Konya il merkezinde üç devlet ve iki özel olmak üzere toplamda beş üniversite bulunmaktadır. Çalışma için belirlenmiş olan üniversiteler Necmettin Erbakan Üniversitesi, Selçuk Üniversitesi, Konya Teknik Üniversitesi ve Karatay Üniversitesi olmuştur. Basit tesadüfi örnekleme yöntemi kullanılarak uygulanmıştır. Üniversitelere gönderilen toplam 1500 anketten 1021 adet dönüş sağlanmıştır. Diğer verilerle karşılaştırıldığında veri setine uygun olmadığı düşünülen aykırı ve uç değerlere (örneklemdeki diğer üyeler tarafından yanıtlanan soruların değerlerinden uzak noktada yer alan değerler) sahip olan 30 anket çıkarılmıştır. Böylece analizlere 991 adet anket ile devam edilmiştir.

### **3.3. Veri Toplama Aracı ve Ölçekler**

Araştırma kapsamında kurulan hipotezlerin test edilmesi amacıyla araştırma verilerinin elde edilmesinde anket tekniğinden yararlanılmıştır. Kullanılan anket formunu dört ana bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde, cinsiyet, yaş, doğum yeri, ailenin aylık geliri, aylık harcama, okunulan üniversite, sınıf ve fakülte, siyasete ilgi durumu, takip alanı, oy kullanma durumu gibi kişisel demografik bilgiler yer almaktadır.

İkinci bölümde, *sosyal medya ve kullanımı* ile ilgili sorular İşleyen (2018)'in Siyasal Katılım ve Sosyal Medya konulu çalışmasından alınmıştır. Sosyal medya kullanım durumu, süresi, kullanım sağladıkları araçlar ve hangi amaçla kullanıldıkları ölçülmek istenmektedir. Katılımcılardan sosyal medya araçlarını hangi amaçla kullandıklarını 10 seçenek arasından 3'ünü seçerek ölçmek amaçlanmaktadır. 9 değişkenden oluşan sosyal medya kullanımı ile ilgili yargıların 1: Kesinlikle Katılmıyorum, 2: Katılmıyorum, 3: Ne Katılıyorum Ne Katılmıyorum (Fikrim Yok), 4: Katılıyorum, 5: Kesinlikle Katılıyorum şeklinde yanıtlanması istenmektedir.

Üçüncü bölümde ise, siyasal ilgi davranışını ile ilgili sorular Görgülü (2018)'nin Gençlerin Siyasal Katılım Sürecinde Sosyal Medyanın Rolü konulu çalışmasından alınmıştır. Siyasal ilgi davranışını ölçmek amacıyla oluşturulan 15 değişken oluşan yargıların 1: Kesinlikle Katılmıyorum, 2: Katılmıyorum, 3: Ne Katılıyorum Ne Katılmıyorum (Fikrim Yok), 4: Katılıyorum, 5: Kesinlikle Katılıyorum şeklinde yanıtlanması istenmektedir.

**Tablo 1:** Likert Tipi Ölçeklerde Güvenilirlik (Araştırma Uygulaması)

| Ölçekler               | Cronbach's Alpha | İfade Sayısı |
|------------------------|------------------|--------------|
| Siyasal İlgi Davranışı | ,927             | 15           |
| Sosyal Medya Kullanımı | ,747             | 9            |

Uygulamanın sonuçlarına ilgi davranışı kabul sosyal medya mükemmel ( $\alpha \geq .9$ ) boyutta olduğu görülmektedir.

güvenirlilik analizi bakıldığında, siyasal edilebilir ( $.8 > \alpha \geq .7$ ), kullanımı ise

### 3.4. Araştırmanın Bulguları

Analizler yapılan normallik testi doğrultusunda P değeri 0,05'ten küçük olduğu ve homojen dağılmadığı için Mann-Whitney ve Kruskal – Wallis testi ile yapılmıştır. Ayrıca iki kategorik değişken arasındaki ilişkiyi incelemek amacıyla Crosstabs testi yapılmıştır. Analiz sonuçları SPSS 21.0 kullanılarak elde edilmiştir.

**Tablo 2:** Cinsiyetin Güncel Siyaseti Takip Alanları ile İlişkisi

| Güncel Siyaseti Takip Alanlar |     |              |    |              |    |             |     |              |     |         |            |   |
|-------------------------------|-----|--------------|----|--------------|----|-------------|-----|--------------|-----|---------|------------|---|
| Cinsiyet                      |     | Görsel Medya |    | Yazılı Medya |    | Sanal Medya |     | Sosyal Medya |     | Kikar e | Kram ers V | P |
|                               |     | N            | %  | N            | %  | N           | %   | N            | %   |         |            |   |
|                               |     | Erkek        | 87 | %21,9        | 53 | %13,3       | 43  | %10,8        | 215 |         |            |   |
| Kadın                         | 135 | %22,8        | 75 | %12,7        | 47 | %7,9        | 335 | %56,6        |     |         |            |   |

Güncel siyaseti takip alanları cinsiyet açısından incelendiğinde; Erkeklerin %21,9'unun görsel medyadan, %13,3'ünün yazılı medyadan, %10,8'inin sanal medyadan, %54,6'nın sosyal medyadan takip ettikleri sonucuna varılmaktadır. Kadınların %22,8'inin görsel medyadan, %12,7'sinin yazılı medyadan, %7,9'unun sanal medyadan, %56,6'sının sosyal medyadan takip ettikleri sonucuna varılmaktadır. Ki kare değerinin (2,603) istatistiksel anlamlılığı  $p=0,457 > 0,050$  olduğundan *cinsiyet ile güncel siyaseti takip alanları arasında bir ilişki vardır* olarak kurulan  $H_{1a}$  hipotezi kabul edilmemiştir. Kadın katılımcılar güncel siyaseti erkeklere oranla görsel medya ve sosyal medyadan daha fazla takip ederken, yazılı medya ve sanal medyanın erkeklerde kadınlara oranla daha fazla tercih edildiği yorumu yapılabilir.

**Tablo 3:** Medeni Durumun Güncel Siyaseti Takip Alanları ile İlişkisi

| Güncel Siyaseti Takip Alanları |    |              |     |              |     |             |     |              |     |         |            |   |
|--------------------------------|----|--------------|-----|--------------|-----|-------------|-----|--------------|-----|---------|------------|---|
| Medeni Durum                   |    | Görsel Medya |     | Yazılı Medya |     | Sanal Medya |     | Sosyal Medya |     | Kikar e | Kramer s V | P |
|                                |    | N            | %   | N            | %   | N           | %   | N            | %   |         |            |   |
|                                |    | Bekâr        | 210 | %22,3        | 127 | %13,3       | 837 | %8,7         | 534 |         |            |   |
| Evli                           | 12 | %33,3        | 18  | %2,8         | 7   | %19,4       | 16  | %44,4        |     |         |            |   |

Güncel siyaseti takip alanları medeni durum açısından incelendiğinde; Bekârların %22'sinin görsel medyadan, %13,3'ünün yazılı medyadan, %8,7'sinin sanal medyadan, %56'sının sosyal medyadan takip ettikleri sonucuna varılmaktadır. Evlilerin %33,3'ünün görsel medyadan, %2,8'inin yazılı medyadan, %19,4'ünün sanal medyadan, %44,4'ünün sosyal medyadan takip ettikleri sonucuna varılmaktadır. Ki kare değerinin (10,196) istatistiksel anlamlılığı  $p=0,017 < 0,050$  olduğundan *medeni durum ile güncel siyaseti takip alanları arasında bir ilişki vardır* olarak kurulan  $H_{1b}$  hipotezi kabul edilmiştir. Kramer V testi (0,101) sonucuna göre, Kramer V değeri %10,1 olduğundan medeni durum ile güncel siyaseti takip alanları arasındaki ilişkinin zayıf yönlü olduğu söylenmektedir. Bekâr katılımcılar siyaseti görsel medya ve sosyal medyadan takip etmeyi tercih ederken, evli katılımcılarında siyaseti görsel medya ve sosyal medyadan takip etmeyi tercih ettiği görülmüştür. Medeni durum göz önünde bulundurulmadan katılımcıların siyaseti takip ettiği alan incelendiğinde en çok sosyal medyanın tercih edildiği tespit edilmiştir.

**Tablo 4:** Yaşın Güncel Siyaseti Takip Alanları ile İlişkisi

| Güncel Siyaseti Takip Alanları |     |              |     |              |     |             |     |              |     |         |           |   |
|--------------------------------|-----|--------------|-----|--------------|-----|-------------|-----|--------------|-----|---------|-----------|---|
| Yaş                            |     | Görsel Medya |     | Yazılı Medya |     | Sanal Medya |     | Sosyal Medya |     | Kikar e | Kramers V | P |
|                                |     | N            | %   | N            | %   | N           | %   | N            | %   |         |           |   |
|                                |     | 18-20        | 78  | %22,3        | 347 | %9,7        | 179 | %4,9         | 220 |         |           |   |
| 21-23                          | 116 | %21,9        | 863 | %16,3        | 58  | %11,9       | 269 | %50,9        |     |         |           |   |
| 24-26                          | 14  | %22,2        | 59  | %7,9         | 65  | %9,5        | 38  | %60,3        |     |         |           |   |
| 27-29                          | 11  | %31,4        | 27  | %5,7         | 61  | %17,7       | 16  | %45,7        |     |         |           |   |
| 30+                            | 3   | %21,4        | 14  | %7,4         | 34  | %21,4       | 7   | %50          |     |         |           |   |

Güncel siyaseti takip alanları yaş açısından incelendiğinde; 18-20 yaş aralığındakilerin %22,3'ünün görsel medyadan, %9,7'sinin yazılı medyadan, %4,9'unun sanal medyadan, %63'ünün sosyal medyadan sonucuna varılmaktadır. 21-23 yaş aralığındakilerin %21,9'unun görsel medyadan, %16,3'ünün yazılı medyadan, %11'inin sanal medyadan, %50,9'unun sosyal medyadan sonucuna varılmaktadır. 24-26 yaş aralığındakilerin %22,2'sinin görsel medyadan, %7,9'unun yazılı medyadan, %9,5'inin sanal medyadan, %60,3'ünün sosyal medyadan sonucuna varılmaktadır. 27-29 yaş aralığındakilerin %31,4'ünün görsel medyadan, %5,7'sinin yazılı medyadan, %17,1'inin sanal medyadan, %45,7'sinin sosyal medyadan sonucuna varılmaktadır. 30 yaş ve üzeri katılımcıların %21,4'ünün görsel medyadan, %7,4'ünün yazılı medyadan, %21,4'ünün sanal medyadan, %50'sinin sosyal medyadan sonucuna varılmaktadır. Ki kare değerinin (31,892) istatistiksel anlamlılığı  $p=0,001 < 0,050$  olduğundan *yaş ile güncel siyaseti takip alanları arasında bir ilişki vardır* olarak kurulan  $H_{1c}$  hipotezi kabul edilmiştir. Kramer V testi (0,104) sonucuna göre, Kramer V değeri %10,4 olduğundan yaş ile güncel siyaseti takip alanları arasındaki ilişkinin zayıf yönlü olduğu söylenmektedir. Yaşın güncel siyaseti takip alanları ile ilişkisini incelediğimiz zaman her yaş diliminde en çok tercih edilen medya aracının sosyal medya olduğu tespit edilmiştir.

**Tablo 5:** Doğum Yerinin Güncel Siyaseti Takip Alanları ile İlişkisi

| Güncel Siyaseti Takip Alanları |                    |              |       |              |       |             |       |              |       |        |           |      |
|--------------------------------|--------------------|--------------|-------|--------------|-------|-------------|-------|--------------|-------|--------|-----------|------|
|                                | Bölgeler           | Görsel Medya |       | Yazılı Medya |       | Sanal Medya |       | Sosyal Medya |       | Kikare | Kramers V | P    |
|                                |                    | N            | %     | N            | %     | N           | %     | N            | %     |        |           |      |
| Doğum Yeri                     | Akdeniz            | 19           | %19,8 | 6            | %6,3  | 12          | %12,5 | 59           | %61,5 | 39,107 | ,115      | ,010 |
|                                | Doğu Anadolu       | 21           | %30   | 6            | %8,6  | 8           | %11,4 | 35           | %50   |        |           |      |
|                                | Güney Doğu Anadolu | 10           | %21,3 | 16           | %34   | 3           | %6,4  | 18           | %38,3 |        |           |      |
|                                | Ege                | 20           | %22,7 | 7            | %8    | 12          | %13,6 | 49           | %55,7 |        |           |      |
|                                | İç Anadolu         | 106          | %21,9 | 68           | %14   | 40          | %8,3  | 270          | %55,8 |        |           |      |
|                                | Karadeniz          | 16           | %22,2 | 10           | %13,9 | 3           | %4,2  | 43           | %59,7 |        |           |      |
|                                | Marmara            | 23           | %20,4 | 13           | %11,5 | 12          | %10,6 | 65           | %57,5 |        |           |      |
|                                | Yabancı Uyruklu    | 7            | %35   | 2            | %10   | 0           | %0    | 11           | %55   |        |           |      |

Güncel siyaseti takip alanları doğum yerini bölgeler açısından incelendiğinde; Akdeniz Bölgesi'nden gelenlerin %21,3'ünün görsel medyadan, %34'ünün yazılı medyadan, %6,4'ünün sanal medyadan, %38,3'ünün sosyal medyadan takip ettikleri sonucuna varılmaktadır. Doğu Anadolu Bölgesi'nden %30'unun görsel medyadan, %8,6'sının yazılı medyadan, %11,4'ünün sanal medyadan, %50'sinin sosyal medyadan takip ettikleri sonucuna varılmaktadır. Güney Doğu Anadolu Bölgesi'nden gelenlerin %22,3'ünün görsel medyadan, %9,7'sinin yazılı medyadan, %4,9'unun sanal medyadan, %63'ünün sosyal medyadan takip ettikleri sonucuna varılmaktadır. Ege Bölgesi'nden gelenlerin %22,7'sinin görsel medyadan, %8'inin yazılı medyadan, %13,6'sının sanal medyadan, %55,7'sinin sosyal medyadan takip ettikleri sonucuna varılmaktadır. İç Anadolu Bölgesi'nden gelenlerin %21,9'unun görsel medyadan, %14'ünün yazılı medyadan, %8,3'ünün sanal medyadan, %55,8'inin sosyal medyadan takip ettikleri sonucuna varılmaktadır. Karadeniz Bölgesi'nden gelenlerin %22,2'sinin görsel medyadan, %13,9'unun yazılı medyadan, %4,2'sinin sanal medyadan, %59,7'sinin sosyal medyadan takip ettikleri sonucuna varılmaktadır. Marmara Bölgesi'nden gelenlerin %20,4'ünün görsel medyadan, %11,5'inin yazılı medyadan, %10,6'sının sanal medyadan, %57,5'inin sosyal medyadan takip ettikleri sonucuna varılmaktadır. Son olarak yabancı uyruklu katılımcıların ise, %35'inin görsel medyadan, %10'unun yazılı medyadan, %0'ının sanal medyadan, %55'inin sosyal medyadan takip ettikleri sonucuna varılmaktadır. Ki kare değerinin (39,107) istatistiksel anlamlılığı  $p=0,010 < 0,050$  olduğundan *doğum yeri ile güncel siyaseti takip alanları arasında bir ilişki vardır* olarak kurulan  $H_{1d}$  hipotezi kabul edilmiştir. Kramer V testi (0,115) sonucuna göre, Kramer V değeri %11,5 olduğundan doğum yeri ile güncel siyaseti takip alanları arasındaki ilişkinin zayıf yönlü olduğu söylenmektedir. Doğum yerinin güncel siyaseti takip alanları ile ilişkisini incelediğimizde görsel medyayı en yoğun kullanan bölgemiz Doğu Anadolu Bölgesi olmuştur. Gene görsel medya yabancı uyruklu katılımcılar arasında da yoğun miktarda takip edildiği görülmüştür. Yazılı medya Güney Doğu Anadolu Bölgesinde, sanal medya Ege Bölgesinde, sosyal medya ise Akdeniz Bölgesinde diğer bölgelere göre en çok tercih edilen medya araçlarıdır. Genel bir değerlendirme yaptığımız zaman doğum yerinin güncel siyaseti takip alanları ile ilişkisi incelendiğinde bütün bölgelerde en çok tercih edilen medya aracı sosyal medya olmuştur.

**Tablo 6:** Ailenin Gelirinin Güncel Siyaseti Takip Alanları ile İlişkisi

| Takip Yeri |    |              |              |             |              |        |           |   |
|------------|----|--------------|--------------|-------------|--------------|--------|-----------|---|
| Ail        | TL | Görsel Medya | Yazılı Medya | Sanal Medya | Sosyal Medya | Kikare | Kramers V | P |

|                  | N  | %     | N  | %     | N  | %     | N  | %     |               |             |             |
|------------------|----|-------|----|-------|----|-------|----|-------|---------------|-------------|-------------|
| <b>0-1500</b>    | 29 | %21,5 | 16 | %11,9 | 7  | %5,2  | 83 | %61,5 | <b>23,303</b> | <b>,089</b> | <b>,025</b> |
| <b>1501-3000</b> | 59 | %18,6 | 43 | %13,6 | 32 | %10,1 | 18 | %57,7 |               |             |             |
| <b>3001-4500</b> | 59 | %22,2 | 33 | %12,4 | 26 | %9,8  | 14 | %55,6 |               |             |             |
| <b>4501-6000</b> | 31 | %33,8 | 22 | %15,6 | 8  | %5,7  | 80 | %56,7 |               |             |             |
| <b>6001+</b>     | 44 | %33,8 | 14 | %10,8 | 17 | %13,1 | 55 | %42,3 |               |             |             |

Güncel siyaseti takip alanları ailelerin geliri açısından incelendiğinde; 0-1500TL arasında gelir durumu olanların %21,5'inin çok ilgili oldukları, %11,9'unun ilgili oldukları, %5,2'sinin az ilgili oldukları, %61,5'inin hiç ilgili olmadıkları sonucuna varılmaktadır. 1501-3000TL arasında gelir durumu olanların %18,6'sının çok ilgili oldukları, %13,6'sının ilgili oldukları, %10,1'inin az ilgili oldukları, %57,7'sinin hiç ilgili olmadıkları sonucuna varılmaktadır. 3001-4500TL arasında gelir durumu olanların %22,2'sinin çok ilgili oldukları, %12,4'ünün ilgili oldukları, %9,8'inin az ilgili oldukları, %55,6'sının hiç ilgili olmadıkları sonucuna varılmaktadır. 4501-6000TL arasında gelir durumu olanların %33,8'inin çok ilgili oldukları, %15,6'sının ilgili oldukları, %5,7'sinin az ilgili oldukları, %56,7'sinin hiç ilgili olmadıkları sonucuna varılmaktadır. 6001 TL ve üzeri gelir durumu olanların %33,8'inin çok ilgili oldukları, %10,8'inin ilgili oldukları, %13,1'inin az ilgili oldukları, %42,3'ünün hiç ilgili olmadıkları sonucuna varılmaktadır. Ki kare değerinin (23,303) istatistiksel anlamlılığı  $p=0,028 < 0,050$  olduğundan *ailelerin geliri ile güncel siyaseti takip alanları arasında bir ilişki vardır* olarak kurulan  $H_{1e}$  hipotezi kabul edilmiştir. Kramer V testi (0,089) sonucuna göre, Kramer V değeri %8,9 olduğundan ailelerin geliri ile güncel siyaseti takip alanları arasındaki ilişkinin zayıf yönlü olduğu söylenmektedir. Ailenin gelirinin güncel siyaseti takip alanları ile ilişkisini incelediğimizde gelir düzeyi arttıkça görsel medya kullanımı artarken sosyal medya kullanımı azalmaktadır. Buna rağmen her gelir seviyesinde güncel siyaseti takip etmek için en çok kullanılan medya aracı sosyal medyadır.

**Tablo 7: Aylık Harcamanın Güncel Siyaseti Takip Alanları ile İlişkisi**

|               |                  | Takip Yeri   |       |              |       |             |       |              |       | Kikar e | Kr amers V | P    |
|---------------|------------------|--------------|-------|--------------|-------|-------------|-------|--------------|-------|---------|------------|------|
| Aylık Harcama | TL               | Görsel Medya |       | Yazılı Medya |       | Sanal Medya |       | Sosyal Medya |       |         |            |      |
|               |                  | N            | %     | N            | %     | N           | %     | N            | %     |         |            |      |
| Aylık Harcama | <b>0-500</b>     | 70           | %20,7 | 32           | %9,5  | 25          | %7,4  | 21           | %62,4 | 22,920  | ,088       | ,086 |
|               | <b>501-1000</b>  | 101          | %22,5 | 67           | %15,5 | 41          | %9,2  | 23           | %53,3 |         |            |      |
|               | <b>1001-1500</b> | 25           | %22,5 | 14           | %12,6 | 11          | %9,9  | 61           | %55   |         |            |      |
|               | <b>1501-2000</b> | 6            | %16,2 | 8            | %21,6 | 5           | %13,5 | 18           | %48,6 |         |            |      |
|               | <b>2001-2500</b> | 11           | %34,4 | 4            | %12,5 | 5           | %15,6 | 12           | %37,5 |         |            |      |

|  |             |   |     |   |     |   |     |   |       |  |  |  |
|--|-------------|---|-----|---|-----|---|-----|---|-------|--|--|--|
|  | <b>2501</b> | 9 | %37 | 3 | %12 | 3 | %12 | 9 | %37,5 |  |  |  |
|  | +           |   | ,5  |   | ,5  |   | ,5  |   |       |  |  |  |

Güncel siyaseti takip alanları ile aylık harcama incelendiğinde; 0-500TL arasında harcaması olanların %20,7'sinin çok ilgili oldukları, %9,5'inin ilgili oldukları, %7,4'ünün az ilgili oldukları, %62,4'ünün hiç ilgili olmadıkları sonucuna varılmaktadır. 501-1000TL arasında harcaması olanların %22,5'inin çok ilgili oldukları, %15'inin ilgili oldukları, %9,2'sinin az ilgili oldukları, %53,3'ünün hiç ilgili olmadıkları sonucuna varılmaktadır. 1001-1500TL arasında harcaması olanların %22,5'inin çok ilgili oldukları, %12,6'sının ilgili oldukları, %9,9'unun az ilgili oldukları, %55'inin hiç ilgili olmadıkları sonucuna varılmaktadır. 1501-2000TL arasında harcaması olanların %16,2'sinin çok ilgili oldukları, %21,6'sının ilgili oldukları, %13,5'inin az ilgili oldukları, %48,6'sının hiç ilgili olmadıkları sonucuna varılmaktadır. 2001-2500TL arasında harcaması olanların %34,4'ünün çok ilgili oldukları, %12,5'inin ilgili oldukları, %15,6'sının az ilgili oldukları, %37,5'inin hiç ilgili olmadıkları sonucuna varılmaktadır. 2501 TL ve üzeri harcaması olanların %37,5'inin çok ilgili oldukları, %12,5'inin ilgili oldukları, %12,5'inin az ilgili oldukları, %37,5 hiç ilgili olmadıkları sonucuna varılmaktadır. Ki kare değerinin (22,920) istatistiksel anlamlılığı  $p=0,086>0,050$  olduğundan *aylık harcama ile siyasi ilgi düzeyi arasında bir ilişki vardır* olarak kurulan  $H_{1f}$  hipotezi kabul edilmemiştir.

**Tablo 8:** Okudukları Üniversitenin Güncel Siyaseti Takip Alanları ile İlişkisi

| Güncel Siyaseti Takip Alanları |                          |              |      |              |     |             |     |              |     |              |             |            |
|--------------------------------|--------------------------|--------------|------|--------------|-----|-------------|-----|--------------|-----|--------------|-------------|------------|
|                                |                          | Görsel Medya |      | Yazılı Medya |     | Sanal Medya |     | Sosyal Medya |     | Kikare       | Kramer S V  | P          |
|                                |                          | N            | %    | N            | %   | N           | %   | N            | %   |              |             |            |
| Üniversite                     | <b>Selçuk</b>            | 10           | %18, | 84           | %15 | 61          | %11 | 30           | %55 | <b>34,55</b> | <b>,108</b> | <b>,00</b> |
|                                |                          | 2            | 4    |              | ,2  |             |     | 6            | ,3  |              |             |            |
|                                | <b>Necmettin Erbakan</b> | 79           | %27, | 26           | %8, | 22          | %7, | 16           | %56 |              |             |            |
|                                |                          | 1            |      | 9            |     | 6           | 4   | 4            | ,4  |              |             |            |
|                                | <b>Karatay</b>           | 37           | %34, | 9            | %8, | 6           | %5, | 54           | %50 |              |             |            |
|                                |                          | 9            | 9    | 5            | 7   | 9           |     |              | ,9  |              |             |            |
|                                | <b>Konya Teknik</b>      | 4            | %10  | 9            | %22 | 1           | %2, | 26           | %65 |              |             |            |
|                                |                          |              |      | ,5           | ,5  | 5           |     |              |     |              |             |            |

Güncel siyaseti takip alanları okudukları üniversite açısından incelendiğinde; Selçuk Üniversitesi öğrencilerinin %18,4'ünün görsel medyadan, %15,2'sinin yazılı medyadan, %11'inin sanal medyadan, %55,3'ünün sosyal medyadan takip ettikleri sonucuna varılmaktadır. Necmettin Erbakan Üniversitesi öğrencilerinin %27,1'inin görsel medyadan, %8,9'unun yazılı medyadan, %7,6'sının sanal medyadan, %56,4'ünün sosyal medyadan takip ettikleri sonucuna varılmaktadır. Karatay Üniversitesi öğrencilerinin %34,9'unun görsel medyadan, %8,5'inin yazılı medyadan, %5,7'inin sanal medyadan, %50,9'unun sosyal medyadan takip ettikleri sonucuna varılmaktadır. Konya Teknik Üniversitesi öğrencilerinin %10'unun görsel medyadan, %22,5'inin yazılı medyadan, %2,5'inin sanal medyadan, %65'inin sosyal medyadan takip ettikleri sonucuna varılmaktadır. Ki kare değerinin (34,554) istatistiksel anlamlılığı  $p=0,000<0,050$  olduğundan *okudukları üniversite ile güncel siyaseti takip alanları arasında bir ilişki vardır* olarak kurulan  $H_{1g}$  hipotezi kabul edilmiştir. Kramer V testi (0,108) sonucuna göre, Kramer V değeri %10,8 olduğundan okudukları üniversite ile güncel siyaseti takip alanları arasındaki ilişkinin zayıf yönlü olduğu söylenmektedir. Güncel siyaseti takip alanları üniversiteler boyutunda incelendiğinde dört üniversitede de en çok kullanılan medya aracının sosyal medya olduğu gözlemlenmektedir. Güncel siyaseti görsel medyadan takip açısından incelediğimizde en çok yararlanan Karatay Üniversitesiyken, sanal medyadan Selçuk Üniversitesi, yazılı ve sosyal medya araçlarından güncel siyaseti takip etmek için en çok yararlanan Konya Teknik Üniversitesi olmuştur.

Güncel siyaseti takip etme değişkeninde, analiz edilen 7 alt hipotez sonucunda 5 hipotez desteklenmektedir. Bu sonuçlara göre, demografik değişkenler güncel siyaseti takip etmeyi yaklaşık olarak %71 açıklamaktadır.

Öğrencilerin oy kullanma durumları incelendiğinde; 698'i (%70,4) hepsinde oy kullandığı, 216'sı (%21,8) bazılarında oy kullandığı, 36'sı (%3,6) hiçbirinde oy kullanmadığı ve 41'i (%4,1) ilk defa oy kullanacağı sonucuna ulaşılmaktadır.

Öğrencilerin siyasal katılım düzeyleri incelendiğinde; 244'ünün (%24,6) siyasetle pek ilgilenmediği, 297'sinin (%30) sadece oy verdikleri, 360'ının (%36,3) oy dışında televizyonda siyaseti izleyip konuştuğu, 75'inin (%7,6) aktif düzeyde siyasete katıldığı, 15'inin (%1,5) üst düzeyde siyasete katıldığı sonucuna ulaşılmaktadır.

**Tablo 9:** Demografik Değişkenlerin Siyasal İlgî Davranışı Algılarına Göre Farklılık Testi

|                       | Demografik Değişkenler   | N          | Ortalama      | Std. Hata Ortalaması | Test             | P           |
|-----------------------|--------------------------|------------|---------------|----------------------|------------------|-------------|
| <b>Cinsiyet</b>       | Erkek                    | 398        | 2,4407        | ,04810               | 111069,500       | ,116        |
|                       | Kadın                    | 593        | 2,3270        | ,03614               |                  |             |
| <b>Medeni Durum</b>   | Bekâr                    | 955        | 2,3548        | ,02939               | <b>12125,500</b> | <b>,003</b> |
|                       | <b>Evli</b>              | <b>36</b>  | <b>2,8476</b> | <b>,15903</b>        |                  |             |
| <b>Yaş</b>            | 18-20                    | 350        | 2,3210        | ,04524               | 9,045            | ,060        |
|                       | 21-23                    | 529        | 2,4022        | ,04068               |                  |             |
|                       | 24-26                    | 63         | 2,1873        | ,11740               |                  |             |
|                       | 27-29                    | 35         | 2,5595        | ,18596               |                  |             |
|                       | 30+                      | 14         | 2,9143        | ,24434               |                  |             |
| <b>Doğum Yeri</b>     | Akdeniz                  | 97         | 2,2784        | ,08993               | 12,839           | ,076        |
|                       | Doğu Anadolu             | 70         | 2,1550        | ,08967               |                  |             |
|                       | Güney Doğu Anadolu       | 47         | 2,2170        | ,12839               |                  |             |
|                       | Ege                      | 88         | 2,2712        | ,09389               |                  |             |
|                       | İç Anadolu               | 484        | 2,4216        | ,04219               |                  |             |
|                       | Karadeniz                | 72         | 2,2980        | ,10362               |                  |             |
|                       | Marmara                  | 113        | 2,5264        | ,09670               |                  |             |
|                       | Yabancı Uyruklu          | 20         | 2,6200        | ,15257               |                  |             |
| <b>Ailenin Geliri</b> | 0-1500TL                 | 135        | 2,1430        | ,06865               | <b>14,043</b>    | <b>,007</b> |
|                       | 1501-3000TL              | 317        | 2,3183        | ,04921               |                  |             |
|                       | 3001-4500TL              | 266        | 2,4426        | ,06095               |                  |             |
|                       | <b>4501-6000TL</b>       | <b>141</b> | <b>2,5106</b> | <b>,07994</b>        |                  |             |
|                       | 6001+                    | 131        | 2,4528        | ,07597               |                  |             |
| <b>Aylık Harcama</b>  | 0-500TL                  | 339        | 2,3229        | ,04866               | <b>11,728</b>    | <b>,039</b> |
|                       | 501-1000TL               | 448        | 2,3275        | ,04235               |                  |             |
|                       | <b>1001-1500TL</b>       | <b>111</b> | <b>2,6661</b> | <b>,10038</b>        |                  |             |
|                       | 1501-2000TL              | 37         | 2,4649        | ,12436               |                  |             |
|                       | 2001-2500TL              | 32         | 2,3667        | ,16264               |                  |             |
|                       | 2501+                    | 24         | 2,4270        | ,16461               |                  |             |
| <b>Üniversite</b>     | Selçuk                   | 554        | 2,3275        | ,03901               | <b>10,264</b>    | <b>,016</b> |
|                       | <b>Necmettin Erbakan</b> | <b>291</b> | <b>2,4951</b> | <b>,05296</b>        |                  |             |
|                       | Karatay                  | 106        | 2,3594        | ,09198               |                  |             |
|                       | Konya Teknik             | 40         | 2,1431        | ,11995               |                  |             |

Mann Whitney U testi sonucunda cinsiyet, siyasal ilgi davranışı puanları ( $p > 0,05$  olduğundan) anlamlı fark ortaya koymamaktadır. Buna göre, kadın katılımcıların puan ortalamaları erkek katılımcıların puan ortalamaları birbirine yakın veya aynıdır. Bu sonuçlara göre, "Cinsiyet, siyasal ilgi davranışı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır" olarak kurulan  $H_{2a}$  hipotezi kabul edilmemiştir.

Mann Whitney U testi sonucunda medeni durum, siyasal ilgi davranışı puanları ( $p=0,003<0,05$  olduğundan) anlamlı fark ortaya koymaktadır. Buna göre, evli katılımcıların puan ortalamaları bekâr katılımcıların puan ortalamalarına göre daha fazla puana sahip olduğu görülmektedir. Bu sonuçlara göre, “Medeni durum, siyasal ilgi davranışı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır” olarak kurulan  $H_{2b}$  hipotezi kabul edilmiştir.

Kruskall Wallis testi sonucunda yaş, siyasal ilgi davranışı puanları ( $p=0,060>0,05$ ) arasında anlamlı fark ortaya koymamaktadır. Buna göre, katılımcıların puan ortalamaları birbirine yakın veya aynıdır. Bu sonuçlara göre, “Yaş, siyasal ilgi davranışı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır” olarak kurulan  $H_{2c}$  hipotezi kabul edilmemiştir.

Kruskall Wallis testi sonucunda doğum yeri, siyasal ilgi davranışı puanları arasında ( $p=0,076>0,05$  olduğundan) anlamlı fark ortaya koymamaktadır. Buna göre doğum yeri açısından bakıldığında, katılımcıların puan ortalamaları birbirine yakın veya aynıdır. Bu sonuçlara göre, “doğum yeri, siyasal katılım düzeyi algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır” olarak kurulan  $H_{2d}$  hipotezi kabul edilmemiştir.

Kruskall Wallis testi sonucunda ailenin geliri, siyasal ilgi davranışı puanları arasında ( $p=0,007<0,05$  olduğundan) anlamlı fark ortaya koymaktadır. Buna göre ailenin geliri açısından bakıldığında, ailesinin geliri 4501-6000TL arası olan katılımcıların diğer katılımcılara göre daha fazla puana sahip olduğu görülmektedir. Bu sonuçlara göre, “ailenin geliri, siyasal ilgi davranışı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır” olarak kurulan  $H_{2e}$  hipotezi kabul edilmiştir.

Kruskall Wallis testi sonucunda aylık harcama, siyasal ilgi davranışı puanları arasında ( $p=0,039<0,05$  olduğundan) anlamlı fark ortaya koymaktadır. Buna göre aylık harcama açısından bakıldığında, aylık harcamaları 1001-1500TL arası olan katılımcıların diğer katılımcılara göre daha fazla puana sahip olduğu görülmektedir. Bu sonuçlara göre, “Aylık harcama, siyasal ilgi davranışı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır” olarak kurulan  $H_{2f}$  hipotezi kabul edilmiştir.

Kruskall Wallis testi sonucunda üniversite, siyasal ilgi davranışı puanları arasında ( $p=0,016<0,05$  olduğundan) anlamlı fark ortaya koymaktadır. Buna göre aylık harcama açısından bakıldığında, Necmettin Erbakan Üniversitesi’nde okuyan katılımcıların diğer katılımcılara göre daha fazla puana sahip olduğu görülmektedir. Bu sonuçlara göre, “Üniversite, siyasal ilgi davranışı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır” olarak kurulan  $H_{2g}$  hipotezi kabul edilmiştir.

Siyasal ilgi davranışı değişkeninde, analiz edilen 7 alt hipotez sonucunda 4 hipotez desteklenmektedir. Bu sonuçlara göre, demografik değişkenler siyasal ilgi davranışını yaklaşık olarak %57 açıklamaktadır.

**Tablo 10:** Demografik Değişkenlerin Sosyal Medya Algılarına Göre Farklılık Testi

|                     | Demografik Değişkenler | N         | Ortalama      | Std. Hata Ortalaması | Test      | P    |
|---------------------|------------------------|-----------|---------------|----------------------|-----------|------|
| <b>Cinsiyet</b>     | Erkek                  | 398       | 3,1144        | ,03487               | 115830    | ,622 |
|                     | Kadın                  | 593       | 3,0973        | ,02700               |           |      |
| <b>Medeni Durum</b> | Bekâr                  | 955       | 3,0979        | ,02547               | 14021,500 | ,060 |
|                     | Evli                   | 36        | 3,2694        | ,13336               |           |      |
| <b>Yaş</b>          | 18-20                  | 350       | 3,0778        | ,03480               | 17,744    | ,001 |
|                     | 21-23                  | 529       | 3,1181        | ,03029               |           |      |
|                     | 24-26                  | 63        | 3,0889        | ,07865               |           |      |
|                     | 27-29                  | 35        | 2,9314        | ,09604               |           |      |
|                     | <b>30+</b>             | <b>14</b> | <b>3,7357</b> | <b>,10196</b>        |           |      |
| <b>Doğum Yeri</b>   | Akdeniz                | 97        | 3,1515        | ,06515               | 24,612    | ,001 |
|                     | Doğu Anadolu           | 70        | 2,8186        | ,06967               |           |      |
|                     | Güney Doğu Anadolu     | 47        | 3,0511        | ,09704               |           |      |



|                        |                          |            |               |               |               |             |
|------------------------|--------------------------|------------|---------------|---------------|---------------|-------------|
|                        | Ege                      | 88         | 3,1318        | ,06538        |               |             |
|                        | İç Anadolu               | 484        | 3,1594        | ,03109        |               |             |
|                        | Karadeniz                | 72         | 2,8750        | ,08191        |               |             |
|                        | Marmara                  | 113        | 3,1407        | ,06519        |               |             |
|                        | <b>Yabancı Uyrıklı</b>   | <b>20</b>  | <b>3,1600</b> | <b>,13107</b> |               |             |
| <b>Ailenin Geliri</b>  | 0-1500TL                 | 135        | 3,0032        | ,05312        | <b>12,747</b> | <b>,013</b> |
|                        | 1501-3000TL              | 317        | 3,0372        | ,03956        |               |             |
|                        | 3001-4500TL              | 266        | 3,1211        | ,04058        |               |             |
|                        | <b>4501-6000TL</b>       | <b>141</b> | <b>3,2475</b> | <b>,05192</b> |               |             |
|                        | 6001+                    | 131        | 3,1779        | ,06149        |               |             |
| <b>Aylık Harcaması</b> | 0-500TL                  | 339        | 3,1432        | ,03352        | 9,891         | ,078        |
|                        | 501-1000TL               | 448        | 3,0281        | ,03144        |               |             |
|                        | 1001-1500TL              | 111        | 3,2541        | ,07582        |               |             |
|                        | 1501-2000TL              | 37         | 3,1081        | ,13941        |               |             |
|                        | 2001-2500TL              | 32         | 3,2531        | ,10376        |               |             |
|                        | 2501+                    | 24         | 3,0750        | ,12354        |               |             |
| <b>Üniversite</b>      | Selçuk                   | 554        | 3,0743        | ,02858        | <b>19,553</b> | <b>,000</b> |
|                        | <b>Necmettin Erbakan</b> | <b>291</b> | <b>3,2210</b> | <b>,03903</b> |               |             |
|                        | Karatay                  | 106        | 3,0461        | ,06164        |               |             |
|                        | Konya Teknik             | 40         | 2,8225        | ,11079        |               |             |

Mann Whitney U testi sonucunda cinsiyet, sosyal medya puanları ( $p>0,05$  olduğundan) anlamlı fark ortaya koymamaktadır. Buna göre, kadın katılımcıların puan ortalamaları erkek katılımcıların puan ortalamaları birbirine yakın veya aynıdır. Bu sonuçlara göre, “Cinsiyet, sosyal medya algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır” olarak kurulan  $H_{3a}$  hipotezi kabul edilmemiştir.

Mann Whitney U testi sonucunda medeni durum, sosyal medya düzeyi puanları ( $p>0,05$  olduğundan) anlamlı fark ortaya koymamaktadır. Buna göre, katılımcıların puan ortalamaları birbirine yakın veya aynıdır. Bu sonuçlara göre, “Medeni durum, sosyal medya algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır” olarak kurulan  $H_{3b}$  hipotezi kabul edilmemiştir.

Kruskall Wallis testi sonucunda yaş, sosyal medya puanları ( $p=0,001<0,05$ ) arasında anlamlı fark ortaya koymaktadır. Buna göre, 30 yaş ve üzeri katılımcıların puan ortalaması diğer katılımcılara göre daha fazla puana sahip olduğu görülmektedir. Bu sonuçlara göre, “Yaş, sosyal medya algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır” olarak kurulan  $H_{3c}$  hipotezi kabul edilmiştir.

Kruskall Wallis testi sonucunda doğum yeri sosyal medya puanları arasında ( $p=0,001<0,05$  olduğundan) anlamlı fark ortaya koymaktadır. Buna göre doğum yeri açısından bakıldığında, yabancı uyruklu katılımcıların diğer katılımcılara göre daha fazla puana sahip olduğu görülmektedir. Bu sonuçlara göre, “doğum yeri, sosyal medya algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır” olarak kurulan  $H_{3d}$  hipotezi kabul edilmiştir.

Kruskall Wallis testi sonucunda ailenin geliri, sosyal medya puanları arasında ( $p=0,013<0,05$  olduğundan) anlamlı fark ortaya koymaktadır. Buna göre ailenin geliri açısından bakıldığında, ailesinin geliri 4501-6000TL arası olan katılımcıların diğer katılımcılara göre daha fazla puana sahip olduğu görülmektedir. Bu sonuçlara göre, “ailenin geliri, sosyal medya algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır” olarak kurulan  $H_{3e}$  hipotezi kabul edilmiştir.

Kruskall Wallis testi sonucunda aylık harcama, sosyal medya puanları arasında ( $p>0,05$  olduğundan) anlamlı fark ortaya koymamaktadır. Buna göre katılımcıların puan ortalamaları birbirine yakın veya aynıdır. Bu sonuçlara göre, “Aylık harcama, sosyal medya algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır” olarak kurulan  $H_{3f}$  hipotez kabul edilmemiştir.

Kruskall Wallis testi sonucunda üniversite, sosyal medya puanları arasında ( $p=0,000<0,05$  olduğundan) anlamlı fark ortaya koymaktadır. Buna göre okunulan üniversite açısından bakıldığında, Necmettin Erbakan Üniversitesi’nde okuyan katılımcıların diğer katılımcılara göre daha fazla puana

sahip olduğu görülmektedir. Bu sonuçlara göre, “Üniversite, sosyal medya algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır” olarak kurulan H3<sub>g</sub> hipotezi kabul edilmiştir.

Sosyal medya değişkeninde, analiz edilen 7 alt hipotez sonucunda 4 hipotez desteklenmektedir. Bu sonuçlara göre, demografik değişkenler sosyal medya algısı değişkenini yaklaşık olarak %57 açıklamaktadır.

**Tablo 11:** Güncel Siyasi Konularla ilgili Bilgi Sahibi Olup Bilgimi Başkalarıyla Paylaşım Faktörünün Frekans Analizi

| <b>Güncel Siyasi Konularla ilgili Bilgi Sahibi Olup Bilgimi Başkalarıyla Paylaşım</b> |          |          |
|---|----------|----------|
|   | <b>N</b> | <b>%</b> |
| <b>Kesinlikle Katılmıyorum</b>  | 88       | % 8,9    |
| <b>Katılmıyorum</b>   | 157      | % 15,8   |
| <b>Fikrim Yok</b>   | 162      | % 16,3   |
| <b>Katılıyorum</b>  | 423      | % 42,7   |
| <b>Kesinlikle Katılıyorum</b>   | 161      | % 16,2   |
| <b>Total</b>  | 991      | % 100    |

Siyasal ilgi düzeyleri genel olarak incelendiğinde; katılımcıların *güncel siyasi konularla ilgili bilgi sahibi olup, bilgimi başkalarıyla paylaşım* sorusuna %8,9’unun kesinlikle katılmıyorum, %15,8’inin katılmıyorum, %16,3’ünün fikrim yok, %42,7’sinin katılıyorum ve %16,2’sinin kesinlikle katılıyorum yanıtını verdikleri görülmektedir. Katılımcıların yarıdan fazlasının bu soruya katıldıkları sonucuna varılmaktadır.

**Tablo 12:** Bir Toplu Yürüyüş Eylemine Katılma Faktörünün Frekans Analizi

| <b>Bir Toplu Yürüyüş Eylemine Katıldım</b> |          |          |
|--|----------|----------|
|  | <b>N</b> | <b>%</b> |
| <b>Kesinlikle Katılmıyorum</b>             | 405      | % 40,9   |
| <b>Katılmıyorum</b>                        | 256      | % 25,8   |
| <b>Fikrim Yok</b>                          | 87       | % 8,8    |
| <b>Katılıyorum</b>                         | 159      | % 16     |
| <b>Kesinlikle Katılıyorum</b>              | 84       | % 8,5    |
| <b>Total</b>                               | 991      | % 100    |

Siyasal ilgi düzeyleri genel olarak incelendiğinde; katılımcıların *bir toplu yürüyüş eylemine katıldım* sorusuna %40,9’unun kesinlikle katılmıyorum, %25,8’inin katılmıyorum, %8,8’inin fikrim yok, %16’sının katılıyorum ve %8,5’inin kesinlikle katılıyorum yanıtını verdikleri görülmektedir. Katılımcıların yarıdan fazlasının bu soruya katılmadıkları sonucuna varılmaktadır.

**Tablo 13:** Siyasi Bir Partinin/Adayın Seçim Kampanyasında Yer Alma Faktörünün Frekans Analizi

| <b>Siyasi Bir Partinin/Adayın Seçim Kampanyasında Yer Aldım</b> |          |          |
|---|----------|----------|
|   | <b>N</b> | <b>%</b> |
| <b>Kesinlikle Katılmıyorum</b>                                  | 481      | % 48,5   |
| <b>Katılmıyorum</b>   | 255      | % 25,7   |
| <b>Fikrim Yok</b>   | 91       | % 9,2    |
| <b>Katılıyorum</b>  | 107      | % 10,8   |
| <b>Kesinlikle Katılıyorum</b>                                   | 56       | % 8,5    |
| <b>Kayıp Veri</b>   | 1        | % 0,1    |
| <b>Total</b>  | 991      | % 100    |

Siyasal ilgi düzeyleri genel olarak incelendiğinde; katılımcıların *siyasi bir partinin/adayın seçim kampanyasında yer aldım* sorusuna %48,5’inin kesinlikle katılmıyorum, %25,7’sinin katılmıyorum,

%9,2'sinin fikrim yok, %10,8'inin katılıyorum ve %8,5'inin kesinlikle katılıyorum yanıtını verdikleri görülmektedir. Katılımcıların büyük bir kısmının bu soruya katılmadıkları sonucuna varılmaktadır.

**Tablo 14:** Sosyal Medyada Paylaşılan Siyasi İçerikli Paylaşımlar Karar Verme Sürecini Etkileme Faktörünün Frekans Analizi

| <b>Sosyal medyada paylaşılan siyasi içerikli paylaşımlar karar vermeme etkiler</b> |          |          |
|--|----------|----------|
|  | <b>N</b> | <b>%</b> |
| <b>Kesinlikle Katılmıyorum</b>   | 315      | %31,8    |
| <b>Katılmıyorum</b>  | 289      | %29,2    |
| <b>Fikrim Yok</b>  | 194      | %19,6    |
| <b>Katılıyorum</b>   | 164      | %16,6    |
| <b>Kesinlikle Katılıyorum</b>  | 28       | %2,8     |
| <b>Kayıp Veri</b>  | 1        | %0,1     |
| <b>Total</b>   | 991      | %100     |

Siyasal ilgi düzeyleri genel olarak incelendiğinde; katılımcıların *sosyal medyada paylaşılan siyasi içerikli paylaşımlar karar vermeme etkiler* sorusuna %31,8'inin kesinlikle katılmıyorum, %29,2'sinin katılmıyorum, %19,6'sının fikrim yok, %16,6'sının katılıyorum ve %2,8'inin kesinlikle katılıyorum yanıtını verdikleri görülmektedir. Katılımcıların yarıya yakınının bu soruya katılmadıkları sonucuna varılmaktadır.

**Tablo 15:** Siyasi Bir Partinin Miting, Gösteri, Yürüyüş vb. Etkinliğine Katılma Faktörünün Frekans Analizi

| <b>Siyasi Bir Partinin Miting, Gösteri, Yürüyüş vb. Etkinliğine Katıldım</b> |          |          |
|--|----------|----------|
|  | <b>N</b> | <b>%</b> |
| <b>Kesinlikle Katılmıyorum</b>   | 397      | %40,1    |
| <b>Katılmıyorum</b>  | 198      | %20      |
| <b>Fikrim Yok</b>  | 91       | %9,2     |
| <b>Katılıyorum</b>   | 209      | %21,1    |
| <b>Kesinlikle Katılıyorum</b>  | 96       | %9,7     |
| <b>Total</b>   | 991      | %100     |

Siyasal ilgi düzeyleri genel olarak incelendiğinde; katılımcıların siyasi bir partinin miting, gösteri, yürüyüş vb. etkinliğine katıldım sorusuna %40,1'inin kesinlikle katılmıyorum, %20'sinin katılmıyorum, %9,2'sinin fikrim yok, %21,1'inin katılıyorum ve %9,7'sinin kesinlikle katılıyorum yanıtını verdikleri görülmektedir. Katılımcıların yarıdan fazlasının bu soruya katılmadıkları sonucuna varılmaktadır.

**Tablo 16:** Seçim Dönemlerinde Yapılan Anketlere Katılarak Görüş Belirtme Faktörünün Frekans Analizi

| <b>Seçim Dönemlerinde Yapılan Anketlere Katılarak Görüş Belirtirim</b> |          |          |
|--|----------|----------|
|  | <b>N</b> | <b>%</b> |
| <b>Kesinlikle Katılmıyorum</b>   | 276      | %27,9    |

|                               |     |       |
|-------------------------------|-----|-------|
| <b>Katılmıyorum</b>           | 223 | %22,5 |
| <b>Fikrim Yok</b>             | 174 | %17,6 |
| <b>Katılıyorum</b>            | 212 | %21,4 |
| <b>Kesinlikle Katılıyorum</b> | 106 | %10,7 |
| <b>Total</b>                  | 991 | %100  |

Siyasal ilgi düzeyleri genel olarak incelendiğinde; katılımcıların seçim dönemlerinde yapılan anketlere katılarak görüş belirtir sorusuna %27,9'unun kesinlikle katılmıyorum, %22,5'inin katılmıyorum, %17,6'sının fikrim yok, %21,4'ünün katılıyorum ve %10,7'sinin kesinlikle katılıyorum yanıtını verdikleri görülmektedir. Katılımcıların yarısından fazlasının bu soruya katılmadıkları sonucuna varılmaktadır

**Tablo 17:** Desteklediğim Siyasi Parti ve Adaya Oy Vermeleri İçin Çevremdeki İnsanları İkna Etmeye Çalışma Faktörünün Frekans Analizi

| <b>Desteklediğim Siyasi Parti ve Adaya Oy Vermeleri İçin Çevremdeki İnsanları İkna Etmeye Çalışırım</b> |          |          |
|---|----------|----------|
|   | <b>N</b> | <b>%</b> |
| <b>Kesinlikle Katılmıyorum</b>  | 364      | %36,7    |
| <b>Katılmıyorum</b>   | 237      | %23,9    |
| <b>Fikrim Yok</b>   | 155      | %15,6    |
| <b>Katılıyorum</b>  | 159      | %16      |
| <b>Kesinlikle Katılıyorum</b>   | 76       | %7,7     |
| <b>Total</b>  | 991      | %100     |

Siyasal ilgi olarak katılımcıların

düzeyleri genel incelendiğinde; desteklediğim siyasi

*parti ve adaya oy vermeleri için çevremdeki insanları ikna etmeye çalışırım* sorusuna %36,7'sinin kesinlikle katılmıyorum, %23,9'unun katılmıyorum, %15,6'sının fikrim yok, %16'sının katılıyorum ve %7,7'sinin kesinlikle katılıyorum yanıtını verdikleri görülmektedir. Katılımcıların yarısından fazlasının bu soruya katılmadıkları sonucuna varılmaktadır.

**Tablo 18:** Sosyal Medyadan Siyasi İçerik Paylaşımları (Görüntü, Video Müzik, Yorum vb) Yapma Faktörünün Frekans Analizi

| <b>Sosyal Medyadan Siyasi İçerik Paylaşımları (Görüntü, Video Müzik, Yorum vb) Yaparım</b> |          |          |
|--|----------|----------|
|  | <b>N</b> | <b>%</b> |
| <b>Kesinlikle Katılmıyorum</b>   | 439      | %44,3    |
| <b>Katılmıyorum</b>  | 216      | %21,8    |
| <b>Fikrim Yok</b>  | 127      | %12,8    |
| <b>Katılıyorum</b>   | 124      | %12,5    |
| <b>Kesinlikle Katılıyorum</b>  | 85       | %8,6     |
| <b>Total</b>   | 991      | %100     |

Siyasal ilgi düzeyleri genel olarak incelendiğinde; katılımcıların *sosyal medyadan siyasi içerik paylaşımları (görüntü, video müzik, yorum vb.) yaparım* %44,3'ünün kesinlikle katılmıyorum, %21,8'inin katılmıyorum, %12,8'inin fikrim yok, %12,5'inin katılıyorum ve %8,6'sının kesinlikle katılıyorum yanıtını verdikleri görülmektedir. Katılımcıların yarısından fazlasının bu soruya katılmadıkları sonucuna varılmaktadır.

**Tablo 19:** Sosyal Medyadaki Siyasi İçerikli Paylaşımları Takip Etme Faktörünün Frekans Analizi

| <b>Sosyal Medyadaki Siyasi İçerikli Paylaşımları Takip Ederim</b> |          |          |
|---|----------|----------|
|   | <b>N</b> | <b>%</b> |
| <b>Kesinlikle Katılmıyorum</b>                                    | 225      | %22,7    |
| <b>Katılmıyorum</b>   | 159      | %16      |
| <b>Fikrim Yok</b>   | 155      | %15,6    |
| <b>Katılıyorum</b>  | 351      | %35,4    |
| <b>Kesinlikle Katılıyorum</b>                                     | 101      | %10,2    |
| <b>Total</b>  | 991      | %100     |

Siyasal ilgi düzeyleri genel olarak incelendiğinde; katılımcıların *sosyal medyadaki siyasi içerikli paylaşımları takip ederim* sorusuna %22,7'sinin kesinlikle katılmıyorum, %16'sının katılmıyorum, %15,6'sının fikrim yok, %35,4'ünün katılıyorum ve %10,2'sinin kesinlikle katılıyorum yanıtını verdikleri görülmektedir. Katılımcıların yarıya yakınının bu soruya katıldıkları sonucuna varılmaktadır.

**Tablo 20:** Sosyal Medyada Bir Partinin Sayfasına Üyeliği Olma Faktörünün Frekans Analizi

| <b>Sosyal Medyada Bir Partinin Sayfasına Üyeliğim Var</b> |          |          |
|---|----------|----------|
|   | <b>N</b> | <b>%</b> |
| <b>Kesinlikle Katılmıyorum</b>                            | 429      | %43,3    |
| <b>Katılmıyorum</b>                                       | 232      | %23,4    |
| <b>Fikrim Yok</b>   | 119      | %12      |
| <b>Katılıyorum</b>  | 157      | %15,8    |
| <b>Kesinlikle Katılıyorum</b>                             | 54       | %5,4     |
| <b>Total</b>  | 991      | %100     |

Siyasal ilgi düzeyleri genel olarak incelendiğinde; katılımcıların *sosyal medyada bir partinin sayfasına üyeliğim var* sorusuna %43,3'ünün kesinlikle katılmıyorum, %23,4'ünün katılmıyorum, %12'sinin fikrim yok, %15,8'inin katılıyorum ve %5,4'ünün kesinlikle katılıyorum yanıtını verdikleri görülmektedir. Katılımcıların yarıdan fazlasının bu soruya katılmadıkları sonucuna varılmaktadır.

**Tablo 21:** Sosyal Medyada Gerçekleştirilen Bir Protesto Eylemine Katılma (Paylaşım Artırarak Dikkat Çekmeye Yönelik Yapılan Eylemler) Faktörünün Frekans Analizi

| <b>Sosyal Medyada Gerçekleştirilen Bir Protesto Eylemine Katıldım (Paylaşım Artırarak Dikkat Çekmeye Yönelik Yapılan Eylemler)</b> |          |          |
|--|----------|----------|
|  | <b>N</b> | <b>%</b> |
| <b>Kesinlikle Katılmıyorum</b>   | 485      | %48,9    |
| <b>Katılmıyorum</b>  | 207      | %20,9    |
| <b>Fikrim Yok</b>  | 126      | %12,7    |
| <b>Katılıyorum</b>   | 113      | %11,4    |
| <b>Kesinlikle Katılıyorum</b>  | 59       | %6       |
| <b>Kayıp Veri</b>  | 1        | %0,1     |
| <b>Total</b>   | 991      | %100     |

Siyasal ilgi düzeyleri genel olarak incelendiğinde; katılımcıların *sosyal medyada gerçekleştirilen bir protesto eylemine katıldım (paylaşım artırarak dikkat çekmeye yönelik yapılan eylemler)* sorusuna %48,9'unun kesinlikle katılmıyorum, %20,9'unun katılmıyorum, %12,7'sinin fikrim yok, %11,4'ünün katılıyorum ve %6'sının kesinlikle katılıyorum yanıtını verdikleri görülmektedir. Katılımcıların yarıdan fazlasının bu soruya katılmadıkları sonucuna varılmaktadır.

**Tablo 22:** Sosyal Medya Üzerinden Duyurulan Herhangi Bir Siyasi Toplantı, Organizasyon veya Mitinge Katılma Faktörünün Frekans Analizi

|   |
|---|
| <b>Sosyal Medya Üzerinden Duyurulan Herhangi Bir Siyasi Toplantı, Organizasyon veya Mitinge Katılım</b> |
|---|

|                                | N   | %     |
|--------------------------------|-----|-------|
| <b>Kesinlikle Katılmıyorum</b> | 485 | %48,9 |
| <b>Katılmıyorum</b>            | 246 | %24,8 |
| <b>Fikrim Yok</b>              | 140 | %14,1 |
| <b>Katılıyorum</b>             | 73  | %7,4  |
| <b>Kesinlikle Katılıyorum</b>  | 47  | %4,7  |
| <b>Total</b>                   | 991 | %100  |

Siyasal ilgi düzeyleri genel olarak incelendiğinde; katılımcıların *sosyal medya üzerinden duyurulan herhangi bir siyasi toplantı, organizasyon veya mitinge katılım* sorusuna %48,9'unun kesinlikle katılmıyorum, %24,8'inin katılmıyorum, %14,1'inin fikrim yok, %7,4'ünün katılıyorum ve %4,7'sinin kesinlikle katılıyorum yanıtını verdikleri görülmektedir. Katılımcıların büyük bir kısmının bu soruya katılmadıkları sonucuna varılmaktadır.

**Tablo 23:** Parti Liderlerinin Sosyal Medya Hesaplarını Takip Etme Faktörünün Frekans Analizi

| <b>Parti Liderlerinin Sosyal Medya Hesaplarını Takip Ederim</b> |     |       |
|---|-----|-------|
|   | N   | %     |
| <b>Kesinlikle Katılmıyorum</b>                                  | 310 | %31,3 |
| <b>Katılmıyorum</b>   | 153 | %15,4 |
| <b>Fikrim Yok</b>   | 97  | %9,8  |
| <b>Katılıyorum</b>  | 301 | %30,4 |
| <b>Kesinlikle Katılıyorum</b>                                   | 128 | %12,9 |
| <b>Kayıp Veri</b>   | 2   | %0,2  |
| <b>Total</b>  | 991 | %100  |

Siyasal ilgi düzeyleri genel olarak incelendiğinde; katılımcıların *parti liderlerinin sosyal medya hesaplarını takip ederim* sorusuna %31,3'ünün kesinlikle katılmıyorum, %15,4'ünün katılmıyorum, %9,8'inin fikrim yok, %30,4'ünün katılıyorum ve %12,9'unun kesinlikle katılıyorum yanıtını verdikleri görülmektedir. Katılımcıların yarıya yakınının bu soruya katılmadıkları sonucuna varılmaktadır.

**Tablo 24:** Parti Liderlerinin Sosyal Medyada Yaptıkları Paylaşımlara Yorum Yapma/Beğenide Bulunma Faktörünün Frekans Analizi

| <b>Parti Liderlerinin Sosyal Medyada Yaptıkları Paylaşımlara Yorum Yaparım/Beğenide Bulunurum</b> |     |       |
|---|-----|-------|
|   | N   | %     |
| <b>Kesinlikle Katılmıyorum</b>  | 402 | %40,6 |
| <b>Katılmıyorum</b>   | 205 | %20,7 |
| <b>Fikrim Yok</b>   | 131 | %13,2 |
| <b>Katılıyorum</b>  | 173 | %17,5 |
| <b>Kesinlikle Katılıyorum</b>   | 79  | %8    |
| <b>Kayıp Veri</b>   | 1   | %0,1  |
| <b>Total</b>  | 991 | %100  |

Siyasal ilgi düzeyleri genel olarak incelendiğinde; katılımcıların *parti liderlerinin sosyal medyada yaptıkları paylaşımlara yorum yaparım/beğenide bulunurum* sorusuna %40,6'sının kesinlikle katılmıyorum, %20,7'sinin katılmıyorum, %13,2'sinin fikrim yok, %17,5'inin katılıyorum ve %8'inin kesinlikle katılıyorum yanıtını verdikleri görülmektedir. Katılımcıların yarıdan fazlasının bu soruya katılmadıkları sonucuna varılmaktadır.

**Tablo 25:** Bir Siyasal Partinin/Adayın Seçim Bürosunda Görev Alarak, Adaya Destek Olma Faktörünün Frekans Analizi

| <b>Bir Siyasal Partinin/Adayın Seçim Bürosunda Görev Alarak, Adaya Destek Oldum</b> |          |          |
|---|----------|----------|
|   | <b>N</b> | <b>%</b> |
| <b>Kesinlikle Katılmıyorum</b>  | 525      | %53      |
| <b>Katılmıyorum</b>   | 245      | %24,7    |
| <b>Fikrim Yok</b>   | 110      | %11,1    |
| <b>Katılıyorum</b>  | 68       | %6,9     |
| <b>Kesinlikle Katılıyorum</b>   | 43       | %4,3     |
| <b>Total</b>  | 991      | %100     |

Siyasal ilgi düzeyleri genel olarak incelendiğinde; katılımcıların *bir siyasal partinin/adayın seçim bürosunda görev alarak, adaya destek oldum* sorusuna %53'ünün kesinlikle katılmıyorum, %24,7'sinin katılmıyorum, %11,1'inin fikrim yok, %6,9'unun katılıyorum ve %4,3'ünün kesinlikle katılıyorum yanıtını verdikleri görülmektedir. Katılımcıların büyük bir kısmının bu soruya katılmadıkları sonucuna varılmaktadır.

## **SONUÇ**

Sosyal bir varlık olan insanoğlu tarih boyunca birbirleri ile iletişim içerisinde olmak istemiştir. İlkel zamanlarda mağara duvarlarına çizilen resimlerle iletişim kurmaya çalışan insanoğlunun iletişim macerası günümüze kadar çeşitli evrimler geçirerek ulaşmıştır. İnsanlığın habere ve bilgiye olan ihtiyacı, matbaanın icadıyla basılı yayın organlarının çıkartılmasına ve bu hikâyenin zamanla kitle iletişim boyutuna dönüşmesini sağlamıştır. Basılı medyanın bulunmasıyla insanlık tek tip insan profilleri yetiştirilmesine zemin hazırlamıştır. Basılı medyayı radyonun ve televizyonun keşfi seyretmiştir. Bu iletişim teknolojisi günümüzde ki halini aldığı zaman insanlar artık birbirlerine ağlarla bağlanır konuma gelmiştir. İnsanlığın geliştirmiş olduğu bu teknolojilerle dijitalleşen dünya her ne kadar küçük bir köy halini aldıysa da kişiler arası yüz yüze ilişkiler zayıflamış ve insanlar yalnızlaşarak birbirlerinden uzaklaşmışlardır.

Sosyal ağların ortaya çıkması kamusal alanı ortadan kaldırdığı kadar zaman ve mekân kavramlarının da ortadan kalkmasını sağlamıştır. İnsanlar duygu ve düşüncelerini, deneyimlerini belki hayatlarında hiç görmeyecekleri insanlarla paylaşmaya başlamışlardır. Bu durum insanların aynı düşünceler etrafında toplanması ile yeni bir topluluk kavramını ve mekanizmasını doğurmuştur. İnsanlar artık sosyal medya araçlarıyla bölgesel konulara tepki göstermekle kalmayıp örgütlenerek kısa bir süre içerisinde kitlesel olarak ulusal ve evrensel olaylara tepki gösterebilecek şekilde ortak faaliyet içerisine girebilmektedirler. Telefon, bilgisayar, tablet gibi gelişen teknolojilerle sosyal medya mecraları yalnızca sıradan insanların birbirleri ile iletişim kurdukları mecralar değil aynı zamanda propaganda araçları boyutunu da kazanmıştır. Günümüzde sosyal medya mecraları doğrudan siyasetin gündemine yön verir bir konuma gelmiştir.

Yeni bir toplumsal dinamik olan sosyal medya araçları seçmenle siyasiler arasına köprüler örerek aradaki buz dağlarını ortadan kaldırmıştır. Seçmen kitlenin siyasilere ulaşamaz algısı sosyal medya mecraları sayesinde yıkılmıştır. Bu durum seçmen kitleyi daha fazla siyasal yaşamın içerisine çekmede etkili bir faktör olmuştur. Seçimlerde kullanılan yüz yüze iletişim tekniği zamanla yerini sosyal medya araçlarına bırakmıştır. Siyasiler kısa süre içerisinde bu yeni iletişim teknolojisi sayesinde daha fazla seçmene ulaşabilir konuma gelmiştir siyasiler aynı anda daha fazla insanın kafasında ki soru işaretlerine cevap verebilir noktaya gelmiştir. Sosyal medya mecralarının bu dinamiğini fark eden ve zamanın gerisinde kalmak istemeyen siyasiler özellikle geleneksel medyadan çok sosyal medya mecralarını doğru bilginin kaynağı gören genç seçmeni etkileyebilmek adına daha fazla sosyal medya platformlarında kendilerine yer edinmiş ve aktif olmuşlardır. Web 2.0 teknolojilerinin de sunmuş olduğu etkileşimli iletişim sayesinde özellikle seçim dönemlerinde yapılan canlı yayınlar ve siyasilerin hesaplarında toplanan sorulara cevap vermek suretiyle daha fazla insana ulaşılabilir noktaya gelmiştir. Yapılan bu açıklamalar siyasiler tarafından birer basın açıklaması boyutu kazanırken zaman ve maliyet tasarrufu açısından da önemli bir gelişme olmuştur. Her kesimden insanın bir araya geldiği sosyal medya platformlarında, siyasi grup ve toplulukların kurulduğu, siyasi konular hakkında tartışmaların yapıldığı, siyasal kampanyaların yürütüldüğü,

propaganda faaliyetlerinin yapıldığı, siyasilerle irtibata geçerek istek ve eleştirilerin iletilebildiği geniş bir yelpazede siyasal katılım faaliyetlerinin gerçekleştirilebilmesine imkân tanınmıştır.

“Demografik değişkenler ile güncel siyaseti takip etme alanları arasında anlamlı bir ilişki vardır.” Şeklinde kurulan H1 hipotezinin 7 alt hipotezinden yalnızca 5 tanesi desteklenmiş 2 tanesi kabul edilebilir sonuç vermemiştir. H1 hipotezi %71 oranında açıklanarak kabul edilmiştir. Öğrencilerin güncel siyaseti takip alanları incelendiğinde; %22,4’ünün görsel medya, %12,9’unun yazılı medyada, %9,1’inin sanal medya ve %55,6’sının sosyal medya aracılığı ile takip etmektedir. Gençler siyaseti en çok sosyal medyadan takip etmektedir. Buda siyasetçilerin gençliğin katılımını arttırması için sosyal medyaya önem vermesi gerektiği kavramını desteklemektedir. Kadın katılımcılar güncel siyaseti erkeklere oranla görsel medya ve sosyal medyadan daha fazla takip etmektedirler Medeni durum ve yaş faktörü göz önünde bulundurulduğunda her koşulda en çok tercih edilen medya aracı sosyal medya olmuştur. Katılımcıların doğum yerleri incelendiğinde siyaseti takip amaçlı sosyal medyayı en çok kullanan bölgemiz Akdeniz Bölgesi doğumlu katılımcılar olmuştur. Her gelir seviyesinde güncel siyaseti takip etmek için en çok kullanılan medya aracı sosyal medya olsa da gelir seviyesi arttıkça sosyal medya kullanımı azalmıştır. Gene güncel siyaseti takip etmek için en çok kullanılan medya aracı sosyal medya olsa da kullanımın en yoğun olduğu üniversite Karatay Üniversitesi’dir.

“Demografik değişkenler siyasal ilgi davranışı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır.” şeklinde kurulan H3 hipotezinin 7 alt hipotezinden 4 tanesi kabul edilebilir sonuç vermiştir. H2 hipotezi %57 oranıyla kabul edilmiştir. Cinsiyet faktörü siyasal katılım algısında etkili olmadığı gibi siyasal ilgi davranışında da etkili olmamıştır. Aynı şekilde medeni durumda siyasal katılım davranışında etkili bir faktör olduğu gibi siyasal ilgi davranışında da etkili olmuştur ve evli katılımcıların siyasete daha fazla ilgili olduğu tespit edilmiştir. Yaş, doğum yeri, sosyo- ekonomik seviye de siyasal ilgi davranışını etkileyen faktörler arasındadır. Katılımcıların geneli değerlendirildiğinde Necmettin Erbakan üniversitesi öğrencilerinin diğer üniversitelerde okuyan öğrencilere göre siyasete daha ilgili oldukları tespit edilmiştir.

“Demografik değişkenler sosyal medya kullanımı algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır.” şeklinde kurulan H3 hipotezinin 7 alt hipotezinden 4 tanesi kabul edilebilir sonuç vermiştir. H4 hipotezi %57 oranıyla kabul edilmiştir. Sosyal medya kullanımına etkisi incelendiğinde cinsiyet, medeni durum ve aylık harcamanın herhangi bir etkisi olmadığı tespit edilmiştir. Yaş, sosyo-ekonomik durum, doğum yeri ve okunan üniversite faktörleri sosyal medya algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır. Özellikle yabancı uyruklu katılımcılar ve Necmettin Erbakan üniversitesi öğrencileri sosyal medyayı daha etkin kullanmaktadırlar. Katılımcıların % 68,7’si sosyal medyanın belirleyici gücü olduğunu düşünmektedir.

Siyasi liderlerin sosyal medyalarını daha aktif kullanılarak özellikle genç kuşağın beğeni ve ilgisini daha fazla çekmek için çalışmalar yürütmesi, siyasi parti ve adaylara ait kurumsal ve özel web sitelerinin sosyal medya ile uyumlu bir hale getirilmesi, siyasi kimlikli kişilerin gençlerin dili ile paylaşımda ve faaliyetlerde bulunmaları gerekmektedir. Ayrıca, sadece paylaşımlarda bulunmanın yeterli olmadığını beğeni ve takip etme gibi aktivitelerde de bulunmalarının önemsendiğini bilmeleri, yapılan yorumlara karşılık vermeleri gerekmektedir. Kısacası sosyal medyanın dinamizminden bütünüyle yararlanmaları gerekmektedir. Bunun için gerekli görülürse bir sosyal medya uzmanından danışmanlık almaları yararlı olacaktır. Ayrıca bu ve benzeri çalışmaların siyasi liderlere olduğu kadar literatüre ve akademik anlamda çalışmaları bulunan akademisyenlere de katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

## KAYNAKÇA

Adıgüzel, Ali İ.; Sosyal Medyada Siyasal İletişim, Erguvan Yayınevi, İstanbul, 2018.

Aziz, Aysel; Siyasal İletişim, Nobel Yayınları, Ankara, 2003.

Aziz, Aysel; Siyasal İletişim, Nobel Yayınları, Ankara, 2007.

Babacan, Mehmet Emin; Sosyal Medya ve Gençlik, Bir Yayıncılık, İstanbul, 2017.



- Barker, Ernest; The Politics Of Aristotle, Oxford University Press, New York, 1973.
- Baykal, Deniz; Siyasal Katılma: Bir Davranış İncelemesi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Yayınları, No:302, Ankara, 1970,
- Bostancı, Mustafa; Sosyal Medya ve Siyaset, 1. Bsk. , Palet Yayınları, Konya, 2015.
- Castells, Manuel; Enformasyon Çağı: Ekonomi, Toplum ve Kültür, Birinci Cilt: Ağ Toplumunun Yükselişi (Çeviren: Ebru Kılıç), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005.
- Daver, Bülent; Siyaset Bilimine Giriş, 1.Bsk, Kelime Matbaası, Ankara, 1976.
- Daver, Bülent; Siyaset Bilimine Giriş, 5.Bsk, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993.
- Devran, Yusuf; Seçim Kampanyalarında Geleneksel Medya İnternet ve Sosyal Medyanın Kullanımı, 1. Bsk. , Başlık Yayınevi, İstanbul,2011.
- Field, John; Sosyal Sermaye (Çev: Bahar Bilgen ve Bayram Şen), 1. Bsk, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2008.
- Göksu, Oğuz; Siyasal İletişim “İktidar” İçin Yapılır, Literatürk Academia, Konya, 2018.
- Görgülü, Burçin; Gençlerin Siyasal Katılım Sürecinde Sosyal Medyanın Rolü, PhD Thesis. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2018.
- Işık, Metin; İletişimden Kitle İletişimine, Mikro Yayınları, Konya, 2000.
- İşleyen, Mustafa; Siyasal Katılım ve Sosyal Medya, 1. Bsk. , Literatürk Academia Yay. , Konya, 2018.
- Kalaycıoğlu, Ersin; Karşılaştırmalı Siyasal Katılma: Siyasal Eylemin Kökenleri Üzerine Bir İnceleme, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No:3160, İstanbul, 1983.
- Kalaycıoğlu, Ersin. ; Türk Siyasal Hayatının Gelişimi (Ed: Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay), Beta Yayınları, İstanbul, 1986.
- Kapani, Münci; Politika Bilimine Giriş, 17. Bsk. , Bilgi Yayınevi, Ankara, 2007.
- Kapani, Münci; Politika Bilimine Giriş, 2. Bsk. , Sevinç Matbaası, Ankara, 1978.
- Kaya, Raşit; Medya Toplum Siyaset, Medya Gücü ve Demokratik Kurumlar, (Ed. Korkmaz Alemdar), Afa Yayıncılık, İstanbul, S.23-32, 1999.
- Kışlalı, Ahmet Taner; Siyaset Bilimi, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1987.
- Kışlalı, Ahmet Taner; Siyaset Çatışma ve Uzlaşma, İmge Kitabevi, Ankara, 1993.
- Köker, Eser; Politikanın İletişimi, İletişimin Politikası, İmge Yayınevi, Ankara, 2007.
- Mcnaair, Bran; An Introduction to Political Communication, Routledge Publication, London, 2011.
- Mutlu, Erol; İletişim Sözlüğü, Ark Yayınları, Ankara, 1994.
- Önürmen, Onur; “Cumhurbaşkanlığı Seçim Sürecinde Kamusal Alın Sosyal Medya Yoluyla Oluşması: Twitter Örneği”, Türkiye Seçim Sistemindeki Değişim Cumhurbaşkanlığı Seçimi ve Medya İletişim ve Siyaset Odaklı İncelemeler (Ed. Faruk Temel, Onur Önürmen), Nobel, Ankara, 2015, S.267-284.
- Özbudun, Ergun; Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1975.
- Polat, Cihat; Siyasal Pazarlama ve İletişim, 1. Bsk, Nobel Yayınevi, Ankara, 2015.

Roskin, Michael G.; Siyaset Bilimi: Bir Giriş (Çeviren: Atilla Yayla), 1. Bsk. , Adres Yayınları, Ankara, 2013.

Scott, James C.; "Corruption, Machine Politics, and Political Change." American Political Science Review 63(4), 1142–1158. 1969.

Şahım, Tarık; Siyasi Katılım ve Baskı Grupları, 1. Bsk., Makro Eğitim Yayınları, Ankara, 1994.

Tokgöz, Oya; Siyasal İletişimi Anlamak, İmge Kitabevi, Ankara,2008.

Uslu, Zeynep Karahan; Siyasal İletişim ve 24 Aralık 1995 Genel Seçimleri. Yeni Türkiye Dergisi, 1996, 11: 790-811.

Verba, Sidney; Nie, Norman H. Participation in America: Political Democracy and Social Equality. University of Chicago Press, 1987.Yıldız, Mehmet M.; Gençlik ve Siyasal Katılım:

Diyarbakır Örneği, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Diyarbakır, 2014.

[www.turknostalji.com](http://www.turknostalji.com) Ertan Ünal- Hayat Tarih-Nisan 1969 (Erişim: 30/03/2019)

## Kapsayıcı Belediye Yönetişim Karnesi: Bağcılar ve Kadıköy Belediyesi

Ayşe KAŞIKIRIK<sup>8</sup>  
İnan İZCİ<sup>9</sup>

### Özet

Yerel yönetimler, politika ve uygulamaları ile kadın ve erkek tüm vatandaşların günlük yaşamlarının her alanı ile doğrudan ilişkilidir. Demokratik yolla yönetimleri belirlenen belediyeler ise yerel ortak ihtiyaç ve talepleri gidermekle sorumlu olan özerk kurumlardır. Bu nedenle, stratejik planlamanın hazırlık sürecinden itibaren bütün süreç eşitlikçi bir bakış açısıyla planlanmalı, uygulanmalı ve ölçülebilmelidir. Çünkü, ölçemediğimiz bir şeyi iyileştiremeyiz.

Bu bağlamda, KA.DER ve Argüden Yönetişim Akademisi işbirliğinde hazırlanan “Kapsayıcı Belediye Yönetişim Karnesi” çalışmasının amacı belediye yapı, işleyiş ve politikalarının, toplumsal cinsiyet eşitliğini gözetken ve güçlendiren biçimde gelişmesini desteklemektir. Karne çalışmasında, iyi yönetim ilkelerini ve toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik çabaları pratik göstergelere çeviren ve ölçen bir anlayış kabul edildi. Argüden Yönetişim Akademisi’nin 2018 yılında yayınladığı “**İstanbul İlçe Belediye Yönetişim Karnesi**” adlı çalışma sonucuna göre ilk üçe giren Bağcılar ve Kadıköy Belediyelerini pilot olarak seçildi. **Stratejik planlarında kadın var mı?, Kadınlar kurumsal mekanizmalara ve yönetim süreçlerine dahil ediliyorlar mı?, Bütçeleri eşitlik ilkesine göre dağıtılıyor mu?** şeklinde ki **231 göstergeye** karşılık gelen yanıtlara göre yönetim karneleri düzenlendi. Böylece belediyelerin bütçe kalemlerinin dağıtılması sırasında eşitsizliklerin giderilmesine katkı sunulması hedeflendi.

Bu çalışmada, “Kapsayıcı Belediye Yönetişim Karnesi”nin metodoloji ve gerekçesi detaylı olarak ele alınacaktır. Aynı zamanda belediyelerin, web siteleri ve internet aramaları üzerinden vatandaşların kolaylıkla ulaşabileceği veriler; pilot olarak seçilen Bağcılar ve Kadıköy Belediyeleri’nin kadınlar ve kız çocukları için kapsayıcılığı konusunu kendi yönetim süreçlerine, kurumsal mekanizmalarına ve faaliyetlerine ne oranda yansıttığını ölçmek ve değerlendirmek için kullanılacaktır.

**Anahtar Sözcükler:** *Kapsayıcılık, Toplumsal Cinsiyet, Yönetişim, Yerel Yönetimde Eşitlik*

---

<sup>8</sup> KA.DER, Projeler Koordinatörü

<sup>9</sup> Argüden Yönetişim Akademisi, Yerel Yönetişim Uzmanı

## **Inclusive Governance Scorecard of Municipalities: Cases of Kadikoy and Bağcilar**

### **Abstract**

Local governments are directly related to all areas of the daily lives of all citizens, both men and women, through their policies and practices. The municipalities, whose managements are determinate democratically, are autonomous institutions that responsible for eliminating local common needs and demands. Therefore, from the preparation process of strategic planning, the whole process must be planned, applied and measured from an egalitarian point of view. Because something that can't be measured can't be cured.

In this context, the purpose of the research “Inclusive Governance Scorecard of Municipalities” that prepared in collaboration with KA.DER and Arguden Governance Academy is to support the development of municipal structure, functioning and policies in a way that respects and strengthens gender equality. The study adopted an understanding that translates and measures the principles of good governance and efforts towards gender equality into practical indicators. According to the results from the study “Governance Scorecard of Municipalities” of Arguden Governance Academy that published in 2018, Bağcilar and Kadıköy municipalities were selected as pilots. Governance scorecards were issued according to responses from 231 indicators which are similar to these questions; “Are there women in their strategic plans?, Are women involved in corporate mechanisms and management processes?, Are their budgets distributed according to the principle of equality?”. Thus, it was aimed to contribute to the elimination of inequalities during the distribution of the budget of municipalities.

In this study, the methodology and the reason of “Inclusive Governance Scorecard of Municipalities” will be discussed in detail. At the same time, data that accessible to citizens through municipalities’ websites and internet searches; will be used to measure and evaluate Bağcilar and Kadikoy Municipalities that to a what extent they reflect the inclusiveness for women and girls on their own management processes, institutional mechanisms and activities.

**Keywords:** *Inclusiveness, Gender, Governance, Equality in Local Governments*

Kapsayıcı Belediye Yönetişim Karnesi (KBYK) ile genel olarak, yerel yönetim yapı ve politikalarının, kadın-erkek eşitliğini gözeten ve güçlendiren biçimde olmasına katkı sağlamayı amaçlıyoruz. Bunun için iyi yönetim kültürünü temel alarak, toplumsal cinsiyet eşitliğini yerel düzeyde güçlendirmek için gerekli ortam ve pratikleri analiz etme yaklaşımını tercih ettik. Yukarıdaki genel amaca istinaden şu özel hedeflere ulaşılmasına katkı yapmayı da öngörüyoruz:

- Toplumsal cinsiyet eşitliğinin temsil, katılım, şeffaflık, hesap vere- bilirlik, etkinlik, adillik ve sorumluluk ilkelerine dayanarak yerelde güçlendirilmesi.
- Belediye yapı, işleyiş, kaynak, faaliyet ve hizmetlerini kapsayan her adımda toplumsal cinsiyet eşitliğinin tutarlılık gözeterek güçlen- dirilmesi.
- Toplumsal cinsiyet eşitliğini yerel düzeyde güçlendirmek için ölç- me, kıyaslama ve sürekli gelişim kültürünün yayılması.
- Kadınların kent hemşehrisi olarak kent ve kentli haklarını kullan- maları.
- Sivil toplum, medya ve diğer paydaşların yerelde toplumsal cinsiyet eşitliğini izleme, değerlendirme ve iş birliği için daha aktif olmaları.

KBYK toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifinin belediyelerde bütünsel, veriye ve ölçümlemeye dayanarak ele alınmasına hizmet etmesini, böylece bu alandaki çabalara daha etkili, detaylı ve somut bir boyut katmasını umut ediyoruz.

### ***Yaklaşım Çerçevesi***

Belediye yönetiminde kapsayıcılık<sup>10</sup>; kız çocukları ve kadınların yerel müşterek ihtiyaçlarına duyarlı, cevap veren ve güçlendiren belediye işleyiş ve faaliyetlerini tanımlamaktadır. Diğer bir ifadeyle, belediye yapı, işleyiş ve hizmetlerinin katılımcı biçimde, kadın vatandaşın yerel ihtiyaç ve taleplerine mümkün olan en kapsayıcı, etkin ve verimli şekilde cevap verme ve güçlendirme yaklaşımını yansıtmaktadır. Bu çalışmada, iyi yönetim ilkeleri ve toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik çabaları pratik göstergelere çeviren ve ölçen bir anlayışı benimsendi. Böylece toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması için yerelde sürekli gelişim ortamının tesisi hedeflendi. Yaklaşımımızı geliştirirken, Avrupa Yerel Yaşamda Kadın-Erkek Eşitliği Şartı'nda<sup>11</sup> yer alan aşağıdaki temel ilkeleri yönlendirici çerçeve olarak kabul ettik. Bu çerçeveye göre:

- Kadın-erkek eşitliği temel bir haktır.
- Kadın-erkek eşitliği, çoklu ayrımcılık ve dezavantajlar hususlarının gerektirdiği biçimde ele alınmalıdır.
- Kadınların ve erkeklerin karar alma süreçlerine dengeli katılımları demokratik bir toplum için ön koşuldur.
- Toplumsal cinsiyet kalıp yargılarının tasfiyesi kadın-erkek eşitliğinin sağlanmasında temel önem taşımaktadır.
- Yerel ve bölgesel yönetimlerin tüm faaliyetlerine toplumsal cinsiyet bakış açısının yerleştirilmesi kadın-erkek eşitliğinin ilerletilmesi için gereklidir.
- Eylem planları ve programları için gerekli kaynağın tahsisi kadın-erkek eşitliğinin ilerletilmesi için gereklidir.

<sup>10</sup> Dünya Bankası'nın kapsayıcı yönetim tanımını temel alarak bu şekilde ifade edilmiştir.[http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPCIVSOC/PublicationsandReports/20883357/LAC\\_Civil\\_So- ciety\\_strategy2005-07.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPCIVSOC/PublicationsandReports/20883357/LAC_Civil_So- ciety_strategy2005-07.pdf)

<sup>11</sup> [https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charte\\_egalite\\_tr.pdf](https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charte_egalite_tr.pdf) adresinden 18 Ağustos 2019 tarihinde alıntılanmıştır.

KBYK bu temel ilkeler çerçevesinde şekillendirildi. Kadın Dostu Kentler Birleşmiş Milletler Ortak Programı da bir diğer referans çerçevesi oldu. Bu vizyon ve ilkeler ışığında farklı alanlarda değerlendirme kriterleri/göstergeleri oluşturuldu.

Toplumsal cinsiyet eşitliği için kapsayıcılığı, iyi yönetim ilkelerini baz alarak, aşağıda belirtilen alanlar üzerinden değerlendirildi:

- Belediyelerin misyon, vizyon ve temel ilkelerinde cinsiyet eşitliği vurgusu
- Belediye meclis, yönetim ve personeline eşit temsil
- Belediye meclisi kadın-erkek eşitliliği komisyonu ile kent konseyi kadın meclisi gibi kurumsal yapıların mevcudiyeti ve işlevselliği
- Katılım süreçlerinin işlevselliği
- Sivil toplum kuruluşları ve muhtarlar ile istişare ve iş birliği süreçleri
- Stratejik plan hazırlama süreci ve içeriği
- Kaynak tahsisi
- Kaynakların kullanımı
- Belediye hizmet ve faaliyetlerinin niteliği
- Hizmetlerin tasarım ve erişiminin niteliği
- Kurumsal kapasite ve işleyiş
- Cinsiyete duyarlı veri (talep, şikayet, etki vb.)
- Süreç ve faaliyetler arasında tutarlılık
- Etki ölçümlemesi, izleme ve değerlendirme süreçleri
- Sürekli gelişim için ölçme, kıyaslama ve öğrenme ortamı

Söz konusu bu alanlar belediyelerin toplumsal cinsiyet konusunda neyi, ne kadar ve nasıl yaptığını değerlendirme imkanı sunmaktadır. Tam da bu noktada, karne göstergeleri belediyelerin kapsayıcılık konusundaki yaklaşımını haritalamak ve ölçmek için oluşturulmuştur. Burada bir ayırımın altını çizmekte fayda var. Karne puanları belediyelerin toplumsal cinsiyet politika ve pratiklerini, yani performansını değil, bu alandaki yaklaşımlarının niteliği ve derinliğini temsil etmektedir.

Her yerellik kendisine ait koşullar ve önceliklere sahip olduğu için belediyelerin toplumsal cinsiyet konusundaki çalışma ve performansını kadın vatandaşlar başta olmak üzere, sivil toplum kuruluşları ve ilgili diğer aktörler değerlendirebilir. Karne, bu değerlendirmenin ve bu süreçlerde etki yaratmanın aracı olarak düşünülmelidir.

Argüden Yönetişim Akademisi'nin 2018 yılında yayınladığı "İstanbul İlçe Belediye Yönetişim Karnesi" adlı çalışma sonucuna göre ilk üçe giren Bağcılar ve Kadıköy Belediyelerini pilot olarak seçtik. Her iki belediyenin Karnelerini oluşturmak için inceleme kapsamında, bu ilçelerin kadınlar ve kız çocukları açısından kapsayıcılığını, kendi yönetim süreçlerine, kurumsal mekanizmalarına ve faaliyetlerine ne oranda yansıttığını ölçtük ve değerlendirdik.

Şunu özel olarak vurgulamak isteriz ki Karne ile pilot ilçe olarak seçtiğimiz Bağcılar ve Kadıköy Belediyelerinin özellikle kadın ve kız çocukları açısından kapsayıcılık iklimini ölçmeye çalıştık. Bu çalışmayla her iki belediyenin de kapsayıcılık bakımından gelişim alanlarını ortaya koymayı hedefledik.

Yaptığımız çalışma yerel sivil toplum kuruluşları ve belediyeler için yönlendirici bir kılavuz niteliğindedir. Geliştirdiğimiz bu model, belediyelerde dönüşümü ve gelişimi tetikleyen liderlere ve uygulayıcılara, 'kadınlar ve kız çocukları için kapsayıcılık' uygulamalarını geliştirme yolunda referans olacaktır.

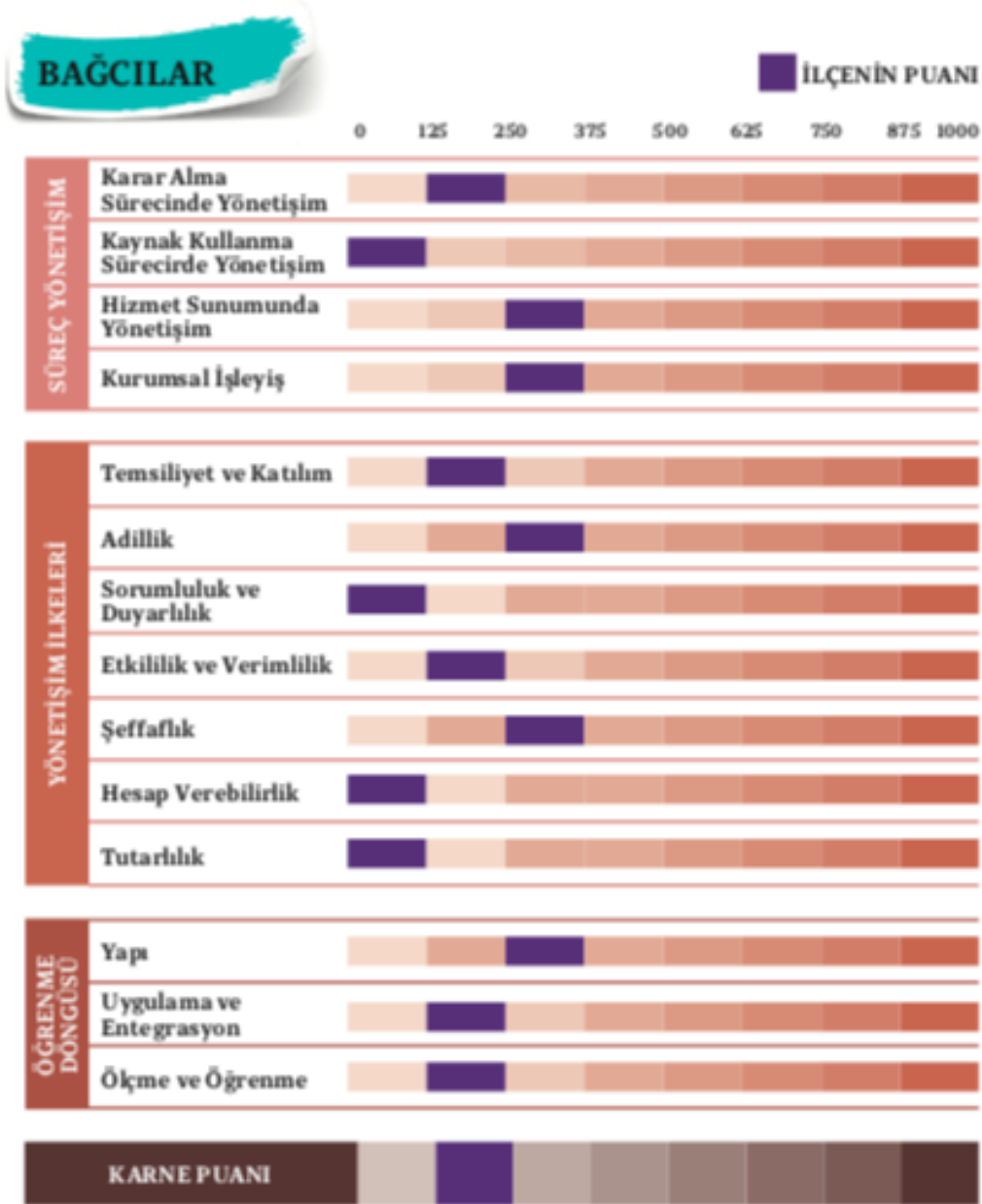
İlçe belediyelerinin karnesi süreç yönetişimi, yönetim ilkeleri ve öğrenme döngüsünden oluşan 3 ana başlık altında belirleniyor ve buna göre bir karne puanı ortaya çıkıyor.

Araştırma kapsamında pilot olarak seçtiğimiz Bağcılar ve Kadıköy Belediyelerinin, halka açık veriler üzerinden analiz edilmesiyle elde edilen KBYK sonuçları aşağıda yer almaktadır.

### **Bağcılar Belediyesi**

Karne puanını oluşturan süreç yönetişimi, yönetim ilkeleri ve öğrenme döngüsü başlıkları altında bulunan 14 alanda yapılan incelemelerde, Bağcılar Belediyesi'nin kadın ve kız çocuklarının kapsayıcılığı açısından düşük puan aldığı tespit edilmiştir. Bağcılar Belediyesi hem süreç hem yönetim ilkeleri hem de öğrenme döngüsünün hiçbir alt alanında yüksek bir puan alamamıştır.

KBYK analizi sonucuna göre pilot olarak seçilen iki belediye de 625 puanın altında kalıyor. Bağcılar Belediyesi 125-250 puan aralığında yer almaktadır.



Şekil 1 : Bağcılar Belediyesi KBYK Sonucu

### **Kadıköy Belediyesi**

Karne puanını oluşturan süreç yönetişimi, yönetişim ilkeleri ve öğrenme döngüsü başlıkları altında bulunan 14 alanda yapılan incelemelerde, Kadıköy Belediyesi'nin karne puanını Bağcılar Belediyesi ile kıyasladığımızda yüksek olmakla birlikte, birçok alanda düşük puan aldığı tespit edilmiştir. Bununla birlikte Kadıköy Belediyesi, adillik ilkesinde en yüksek puanını elde etmiştir.

KBYK analizi sonucuna göre pilot olarak seçilen iki belediye de 625 puanın altında kalıyor. Kadıköy Belediyesi 500-625 puan aralığında yer almaktadır.



Şekil 2 : Kadıköy Belediyesi KBYK Sonucu

### Sonuç

Genel olarak, araştırmaya konu olan iki belediyenin de karar alma, kaynak kullanma, hizmet sunumu süreçlerinde; temsil ve katılım, adillik, sorumluluk ve duyarlılık, etkililik ve verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik ve tutarlılık ilkelerinde; iyi yönetişime uygun yapı, uygulama ve entegrasyonla ölçme ve değerlendirme mekanizmalarının tahsis edilmesinde gelişim alanları bulunmaktadır. Bu noktada, kadın ve kız çocuklarının kapsayıcılığı bakımından iki belediyeye de büyük görev ve sorumluluklar



düşmektedir.

Araştırma sonucuna göre Kadıköy Belediyesi, süreç yönetiminde ortalamanın üzerinde puan almış, özellikle kurumsal işleyiş alanında olmak üzere, diğer süreç alanlarında daha çok gelişme göstermeye ihtiyacı vardır. Kadıköy Belediyesi, yönetim ilkeleri bazında adillik ilkesinde en yüksek puanını elde etmiş, etkililik ve verimlilik ilkesinde ise düşük puanı almıştır. Öğrenme döngüsü kriterlerinde de ortalama puan almıştır.

Bağcılar Belediyesi, süreç yönetiminde en yüksek puanlarını hizmet sunumunda yönetim ve kurumsal işleyişte alırken; sorumluluk ve duyarlılık, tutarlılık ve hesap verebilirlik ilkesinde en düşük puanlarını almıştır. Öğrenme döngüsü alanlarında aldığı puanlarla, daha çok gelişme göstermeye ihtiyacı vardır.

### Özet

Bu bildiride, günümüzde devletlerin sosyal güvenlik sistemlerinde yaşadığı krizi aşmaya yönelik ileri sürülen kamu politikaları incelenmektedir. Dünyada en önemli kamu hizmet alanlarından biri olan sosyal güvenlik, sosyal riskle mücadele araçları arasında yer almaktadır. Sosyal güvenlik, toplumların yaşam döngüsü ile ilgili sağlık, emeklilik ve işsizlik gibi sorunların çözümünde kritik rol oynamakta ve bunun yanında sosyal güvenliğin yoksulluğu gidermesi de beklenmektedir. Sosyal güvenlik politikalarının belirlenmesi her şeyden önce bir kamu politikası yapım sürecini ifade etmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin uzun dönemli planlanması, sistemin sağladığı hizmetlerin düzenli ve sürdürülebilir olması için önemlidir. Sosyal güvenlik hizmetlerinin düzenli ve sürdürülebilir nitelikte olabilmesinin temel şartı da güçlü bir finansal yapıdır. Refah devletinin altın çağının yaşandığı dönemde sosyal güvenlik yardımları hızla artmış ve çeşitlenmiştir. Ancak, 1970'lerde ortaya çıkan ekonomik kriz ve nüfus yapısında yaşlıların oranının hızla artması hükümetlerin dikkatini sosyal güvenlik alanına yöneltmiştir. Özellikle kriz zamanlarında hükümetler kamu politikaları yoluyla sosyal güvenlik sistemine müdahalede bulunmaktadır. Refah devletinin yaşadığı krizle birlikte pek çok devlet sosyal güvenlik sistemlerini yeniden yapılandırmak zorunda kalmıştır. Sosyal güvenlik ile ilgili literatür taranarak hazırlanan bu çalışmada, kriz zamanlarda sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanma stratejileri sosyal korumayı sağlamak ve güvenceyi koruma ekseninde incelenmektedir. Vergilerin yükseltilmesi, sosyal güvenlik sisteminden sağlanan faydaların azaltılması, gelir testinin yaygınlaştırılması ve özelleştirme politikalarının krizin aşılmasında ileri sürülen kamu politikalarının başında geldiğini ifade etmek mümkündür.

**Anahtar Kelimeler:** *Sosyal güvenlik, yeniden yapılanma, kriz, kamu politikaları, yoksulluk.*

---

<sup>12</sup> Marmara Üniversitesi, SBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

<sup>13</sup> Kırklareli Üniversitesi, İİBF Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

## **Crisis in Social Security System and Solution Efforts in Terms of Public Policies**

### **Abstract**

This paper examines the public policies put forward to overcome the crisis experienced by states in their social security systems. As one of the most important public service areas globally, social security is among the means of combating social risk. Social security plays a vital role in solving problems such as health, retirement and unemployment which are all related to the life cycle of societies. It is also expected to alleviate poverty. The determination of social security policies is primarily a process of public policy making. Long-term planning of the social security system is important for the regular and sustainable services provided by the system. The basic condition for the regular and sustainable social security services is a strong financial structure. In the period of the golden age of the welfare state, social security benefits increased and diversified rapidly. However, the economic crisis that emerged in the 1970s and the rapid increase in the proportion of elderly people in the population structure turned attention of governments to the field of social security. Especially in times of crisis, governments tend to intervene in the social security systems through public policies. With the crisis of the welfare state, many states had to restructure their social security systems. In this study, which is prepared by scanning literature on social security, restructuring strategies of social security systems in times of crisis are examined in terms of providing social protection and protection of security. It is possible to state that raising the taxes, reducing the benefits provided by the social security system, spreading the income test and privatization policies are the leading public policies put forward in overcoming this crisis.

**Keywords:** *Social security, restructuring, crisis, public policies, poverty.*

## GİRİŞ

Kamu politikası, devletin kamu hizmetlerinin sunumu ile ilgili yapmayı ya da yapmamayı tercih ettiği çalışmaların bütünüdür. Dolayısıyla, bir devletin yahut hükümetin yapmış olduğu planlar ve gerçekleştirmek istediği faaliyetler kamu politikasının ilgi alanına girmektedir. Kamu politikası olarak sosyal güvenliğin ortaya çıkışı devlet anlayışındaki değişme ve gelişmelerin bir sonucudur. Sosyal devlet anlayışının yükselişe geçmesi ile birlikte devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesi başlamıştır.

Sosyal devlet anlayışının gelişmesiyle sosyal güvenlik en önemli kamu hizmetleri arasında yer almıştır. Sosyal güvenlik, çeşitli sosyal risklerle mücadele edilmesinin yanı sıra yoksulluğa karşı da en etkili araçlardan biri olarak kabul edilmiştir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra özellikle refah düzeyinin artırılmasında önemli rol oynayan sosyal güvenlik politikaları, 1970'li yıllardan itibaren küreselleşme ve neoliberal politikaların etkisinde şekillenmeye başlamış ve devletin ekonomideki rolü ile ilgili tartışmaların temelinde yer almıştır.

Bu çalışmada, bir kamu politikası aracı olarak sosyal güvenlik sisteminde yaşanan krize yönelik çözüm önerileri incelenecektir. Bu çerçevede öncelikle sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı kriz çeşitli boyutlarıyla değerlendirilecek, ardından yaşanan krize yönelik uygulanabilecek çözüm önerileri tartışılacaktır.

### 1. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN KRİZİ

Sanayi devriminden sonra işçi sınıfı ile burjuva arasında sosyal haklara ilişkin mücadeleler sosyal güvenlik sisteminin kurulması ve sosyal güvenlik politikalarının oluşturulması için önemli bir dönüm noktası olmuştur. Başlangıçta sadece işçi sınıfının haklarını korumaya yönelik çıkarılan çeşitli sosyal güvenlik programlarının devlet müdahalesiyle düzenlenmesi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. 1929 yılında tüm dünyayı etkisi altına alan ekonomik buhrandan çıkış yolu olarak pek çok ülkede hükümet kamu harcamalarını artırma yoluyla ekonomiye müdahale etmeye başlamıştır. Diğer taraftan bu süreçte yapılan sosyal harcamalar da krizden çıkmada önemli bir kamu politikası aracı olmuştur. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın ardından uygulanan refah politikaları, sosyal güvenlik alanında cömert yardımların altın çağına yaşanmasına neden olmuştur.

Kuşkusuz bu dönemde, ekonomide tam istihdama ulaşılmış, talepte canlanma olmuş, pek çok alanda yapısal reformlar gerçekleştirilmiş ve sosyal yardımların kapsamı genişletilmiştir (Lindbeck, 1996: 5-10). Sosyal güvenlik sisteminde uygulamaya konulan kamu politikaları başta sağlık, emeklilik, işsizlik ve uzun dönem bakım politikaları olmak üzere farklı sosyal risk alanlarında önemli sonuçlar elde etmiştir. Bu bağlamda, özellikle Avrupa'da 1945-1973 dönemi her bakımdan olumlu gelişmelerin yaşandığı bir süreç olarak tarihe geçmiştir. Ekonomik göstergelerde iyileşmeler yaşanmış, gayri safi yurtiçi hasıla artış hızı ABD için %3,8, AB için %4,8 olmuştur. İşsizlik oranları ise ABD için %3, AB için %4,4 olmuştur. Dolayısıyla, özellikle sosyal güvenlik alanında uygulamaya konulan kamu politikaları savaşın ve krizin yıkımından kurtulmada önemli bir işlev görmüştür (Özdemir, 2004: 212).

1970'li yıllara gelindiğinde, devletin ekonomiye artan müdahalesiyle oluşan kamu harcamaları yükünü finanse etmenin güçlüğüne belirgin bir hale gelmesinin yanı sıra petrol şoklarının getirdiği olumsuz ekonomik koşullar cömert sosyal güvenlik politikalarının sorgulanmasına neden olmuştur. Sosyal güvenlik harcamalarının yaşanan bunalımda önemli bir payının olduğu ileri sürülmüştür. Devletin genel ve sosyal harcamalarının sürekli arttığı ancak vergi gelirlerinde ise bir azalmanın meydana geldiği belirtilerek, gayri safi yurtiçi hasıla içinde sosyal harcamaların payının 1960'ta %12,3'ten 1975'te %21,9'a yükseldiği vurgulanmıştır (Pierson, 2000: 194).

Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan finansman krizinin temelinde 1973 yılında ortaya çıkan petrol şokları bulunmaktadır (Starke vd., 2013: 53-55). Yaşanan ekonomik krizle birlikte işsizlik oranları hızla artarak %10'un üzerine çıkmıştır (Lindbeck, 1996: 10). İşsizlik oranlarının artması bir taraftan sosyal güvenlik gelirlerinin azaltırken diğer taraftan giderleri artırmıştır.

Finansman krizinin bir diğere boyutunu nüfusun yaşlanması oluşturmuştur. Nüfusun yaşlanması sosyal güvenlik sistemleri açısından iki önemli sonucu ortaya çıkmıştır. Bunlardan ilki nüfusun yaşlanmasıyla birlikte çalışabilir nüfus azaldığından emek arzında bir daralma meydana gelmiştir. Diğere sonuç ise yaşlanan nüfusun daha fazla sosyal güvenliğe ihtiyacının olmasıdır (Esping-Andersen, 1994: 5). Bunun yanında, aile yapısının değışmesi sonucunda tek ebeveynli aile sayısında artış sosyal güvenlik sisteminin finansmanı noktasında ortaya çıkan krizin nedenleri arasında gösterilebilir (Gökbayrak, 2009: 57).

1970'lerden itibaren devletin rolü ile ilgili tartışmalar devam etmekte, sosyal güvenlikle ilgili yaklaşımlar da bu tartışmalar ekseninde yapılmaktadır. Her şeyden önce bu süreçte devletin yeniden yapılandırıldığını ve sosyal güvenlik sisteminde de yapılanma çerçevesinde yeni stratejilerin geliştirilmeye çalışıldığını söylemek mümkündür.

## **2. KRİZE KARŞI ÇÖZÜM ARAYIŞLARI**

İkinci Dünya savaşına kadar yeterli bir güvence sağlamayan sosyal güvenlik sistemi, bu tarihten başta petrol krizlerinin yaşandığı 1970'li yılların ortalarına kadar sosyal devletin bir harikası olarak rağbet görmüştür. 1970'li yıllardan başlayarak özellikle küreselleşmenin etkin rol oynamaya başladığı 1980'li yıllardan sonra sosyal güvenlik sistemi maliyetleri ve krizleriyle anılmaya başlanmıştır. Sosyal devlete yapılan itirazlardan sosyal güvenlik de nasibini almıştır (Koç, 2005:1).

Sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansal krizle ilgili olarak 1980'li yıllardan itibaren pek çok kamu politikası gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda, politikacılar ve siyaset bilimciler, sosyal güvenliğin sürdürülebilirliğinin sağlanması için çeşitli kamu politikalarını önermiştir. Bunları, vergilerin artırılması, sosyal güvenlik sisteminden sağlanan faydaların azaltılması, gelir testinin yaygınlaştırılması ve yaygın özelleştirme politikaları olarak özetlemek mümkündür.

### **2.1. Vergilerin Artırılması**

Bir işveren tarafından bir çalışanın maaşından kestiğı ve çalışanlar adına devlete ödediğı bir vergilerin artırılması sosyal güvenlik sistemine fon sağlayacaktır. Dolayısıyla sosyal güvenliğin finansmanında bordro vergileri önemli bir rol oynamaktadır. Hükümetler, sosyal güvenlik, sağlık hizmeti, işsizlik ödeneğı ve tazminatlar gibi belirli programları finanse etmek için bordro vergilerinden elde edilen gelirleri kullanmaktadır. Bordro vergisi oranının artırılması veya sosyal güvenlik vergisine tabi gelir tavanının yükseltilmesi veya ortadan kaldırılması daha fazla sosyal güvenlik fonu sağlayarak finansman sorununu azaltılmasında önemli bir rol oynayacaktır (Templin, 2006).

### **2.2. Sosyal Güvenlik Sisteminden Sağlanan Faydaların Azaltılması**

Sosyal güvenlik sisteminden sağlanan faydaların azaltılması bütçe üzerindeki yükün hafiflemesine neden olacaktır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra pasif emek piyasası politikaları sosyal güvenlik sisteminin bütçesinde büyük bir yük oluşturmuştur (Spicker, 2000: 142-143). İşsizlik ödeneğinin yüksek belirlenmesi ya da süresinin uzatılması bütçe üzerinde yük oluşturabilmektedir. Bundan dolayı, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilir olması için popülist politikalardan kaçınmak ve böylece tasarruf miktarına artırmak gerekir.

### **2.3. Gelir Testinin Yaygınlaştırılması**

Sosyal güvenlik sistemleri kurulduğundan bugüne kadar emekli olan tüm katılımcılara ve yararlanıcılara yönelik hizmetler sunmaktadır. Bu yönüyle sosyal güvenlik yüksek düzeyde önemli bir kamu desteğı anlamına da gelmektedir. Sosyal güvenlik harcamaları, emeklilere ve onların bağımlı ve yararlanıcılarına, mevcut program kapsamındaki yardımlardan yararlanmaya uygun bir gelir testi uygulanarak uzun vadede azaltılabilir. Gelir testi uygulaması, mevcut geliri veya varlıkları hükümetlerin getirdiğı düzenlemelerde belirtilen eşikleri aşan katılımcıların sistemden sağlayacağı yararları azaltacaktır (Wellschmied, 2015).

### **2.4. Yaygın Özelleştirme Politikaları**

Dünyada, 1980'lerle birlikte sosyal güvenlik sisteminde yaşanan krizden çıkmak için ileri sürülen politikardan üzerinde en çok tartışılanı özelleştirme politikalarıdır. Özelleştirme, kamu eliyle yürütülen çeşitli mal ve hizmetlerin üretim veya dağıtımının piyasaya devredilmesini kapsamaktadır. Sosyal güvenlik alanında özelleştirme ise sosyal devlet olgusundan uzaklaşarak sosyal hakların bir bölümünün piyasalaştırılmasını ifade etmektedir. Bu doğrultuda sosyal güvenliğin özelleştirilmesi, “sosyal devletin, sosyal güvenliğin sağlanması ödevini tamamen ya da kısmen özel sektöre devretmesi” şeklinde tanımlanabilir. Özelleştirme politikaları yoluyla devlet, üstlenmiş olduğu çeşitli sosyal güvenlik yükümlülüklerini kısmen ya da tamamen piyasaya devrederek, genellikle bir denetim fonksiyonu görmektedir (Aydın, 1998: 5).

Sosyal güvenlik, toplumdaki bireyleri tehlikeler karşı korumayı, onları gelecekte emin kılacak tedbirler almayı ve insanı haysiyetine uygun bir hayat standardı sağlamayı amaçlar. Belirlenen amaçlara ulaşmak sosyal güvenlik sistemine tahsis edilecek yeterli finansal kaynağın varlığına bağlıdır. Sosyal güvenlik sistemi aktüeryal bir denge, yani “kulfet-nimet dengesi” üzerine kurulmuştur. Bu dengenin kurulması ve sürdürülebilmesi, çoğu kez sosyal güvenlik sistemine kaynak transferini sağlayacak idarenin siyasi tercihiyle şekillenmektedir (Koç, 2016).

## SONUÇ

Sosyal güvenlik politikaları bir ülkedeki her vatandaşın ihtiyaç duyduğu hizmetleri kapsayan bir alandır. Modern devletin gelişimiyle birlikte ortaya çıkan bu kamu politikaları İkinci Dünya Savaşı'nın ardından kapsam olarak genişlemiş ve çeşitliliği artmıştır. Sosyal refah uygulamalarının altın çağının yaşandığı bu dönemde sosyal güvenlik hizmetleri de yaygınlaşmıştır. Ancak, demografik yapıdaki dönüşüm, aile yapısının değişmesi ve ekonomik krizlerin de etkisiyle başta Avrupa ülkeleri olmak üzere pek çok gelişmiş ülkenin sosyal güvenlik sisteminin finansman dengesi bozulmaya başlamıştır. Hükümetler, sosyal güvenlik sisteminde yaşanan bu krizi aşabilmek amacıyla çeşitli kamu politikaları geliştirme yoluna gitmişlerdir. Vergilerin artırılması, sosyal güvenlik sisteminden sağlanan faydaların azaltılması ve gelir testinin yaygınlaştırılması gibi önerilen çeşitli politikaların yanı sıra çok daha radikal bir öneri olarak piyasalaşma sosyal güvenlik sisteminin krizi ile ilgili tartışmaların başında yer almıştır.

1980'lerin başında ilk ortaya atıldığından itibaren özelleştirme politikalarına çok sert eleştiriler getirilse de pek çok hükümetin sosyal güvenlik sistemlerinde çeşitli uygulamaları piyasaya devretmeye başladığını söylemek mümkündür.

Sosyal güvenlik sistemi kulfet-nimet dengesi üzerine kurulmuş ve belli prensiplere göre hareket edilmesi gereken bir sistemdir. Sosyal güvenlik sisteminin kurulması, herkesi kapsama alması hususunda konsensüs ve siyasi irade oluşsa dahi, sosyal güvenlik sisteminin finansmanı önemli bir sorun alanı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle sosyal güvenlik krizine karşı çözüm arayışlarına yönelik açıklanan politika tercihlerinin hem iktisadi hem de siyasi tercihler olduğu unutulmamalıdır.

## KAYNAKLAR

Lindbeck, A. (1996) “Full Employment and the Welfare State”, *Working Paper No. 469*, The Industrial Institute for Economic and Social Research.

Templin, B. A. (2006) “Full Funding: The Future of Social Security”, *TJSL Legal Studies Research Paper No. 904404*, *Journal of Law and Politics*, 22, pp. 395-454.

Wellschmied, F. (2015) “The Welfare Effects of Asset Means-Testing Income Support”, *IZA Discussion Paper No. 8838*.

Esping-Andersen, G. (1994) “After the Golden Age: The Future of the Welfare State in the New Global Order”, *Occasional Paper no. 7*, World Summit for Social Development, United Nations Research Institute for Social Development.

Koç, M. (2005), Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihi Gelişimi ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, Ofis Matbaacılık, Malatya, Ocak.

Koç, M. (2016), Türkiye'nin Emeklilik Politikasının 2000-2015 Dönemi Sosyal Güvenlik Bütçesi Üzerindeki Etkisi, Karadeniz'in Politik Ekonomisi ve Bölgesel Güvenlik, 5. Uluslararası Mavi Karadeniz Kongresi, Marmara Üniversitesi Anadoluhisarı Kampüsü, İstanbul, 12-13 Aralık 2016

Özdemir, S. (2004) *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İstanbul: İTO Yayınları.

Spicker, P. (2000) *The Welfare State: A General Theory*, California: Sage Publications.

Christopher, P. (2000) *Modern Devlet*, İstanbul: Çiviyazıları.

Starke P., Kaasch A., van Hooren F. (2013) "The Oil Shocks of 1973 and 1979: Keynesianism and Beyond" In: *The Welfare State as Crisis Manager: Transformations of the State*. Palgrave Macmillan, London.

Gökbayrak, Ş. (2009) "Refah Devletinin Dönüşümü ve Bakım Hizmetlerinin Görünmez Emekçileri Göçmen Kadınlar", *Çalışma ve Toplum*, 21(2), pp. 55-81.

Aydın, U. (1998) "Sosyal Güvenlikte Özelleştirme: Sebepler ve Uygulamalar", *Çimento İşveren*, 12(5), pp.4-15.

# Başkanlık Sisteminde Yönetimde İstikrarın Karanlık Yüzü: Kamu Bürokrasisinde İstikrarsızlık

Doç. Dr. Hakan CANDAN<sup>14</sup>

Asım İŞLER<sup>15</sup>

## Özet

Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmalarında başkanlık sistemine olumlu bakanların en önemli söylemlerden birisi “yönetimde istikrar” başlığında olmuştur. Özellikle parlamenter sistemde yürütmenin siyasi sorumlu kanadını oluşturan bakanlar kurulunun ortalama ömrünün iki yıldan bile düşük olması, istikrarsızlık sorununun en belirgin yüzünü oluşturmaktaydı.

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halkoylaması sonucunda yapılan anayasa değişikliği ile başkanlık sistemine geçiş kabul edilmiş ve 24 Haziran 2018 tarihinde halkoylaması sonrasında itibaren de Türkiye’deki geçerli ismi ile “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” fiilen uygulamaya girmiştir. Başkanlık sisteminin yürürlüğünden sonraki süreçte, tek kanatlı hale getirilerek istikrarlı bir yapıya büründürülen yürütmenin siyasi kanadı yanında kamu yönetiminin idare kanadını oluşturan bürokraside ise geleneksel özelliği olan “daimî ve istikrarlı statü” açısından tam tersine bir görüntünün giderek pekiştiği gözlenmektedir.

Bu çalışmada, 24 Haziran 2018 tarihindeki halkoylaması sonucunda yürürlüğe giren ve 09 Temmuz 2019 tarihinden itibaren Türkiye’de uygulamaya geçen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte kamu bürokrasisinin üst yönetici kadrolarının büyük çoğunlukla vekaleten görevlendirmeler yoluyla yürütülmekte olması ve yapılan bu görevlendirmelerin kısa ömürlü olması nedeniyle önemli bir istikrar sorununun ortaya çıkacağı iddiası ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile üst yönetici olarak tanımlanan genel müdür yardımcısı, genel müdür, başkan yardımcısı, başkan, vali, büyükelçi gibi görevlere yapılan atamalar, bakanlık WEB sayfaları üzerinden ve Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi verilerinden yararlanılarak her bir bakanlık özelinde ayrı ayrı araştırılarak genel bir fotoğraf çekilmiştir. Ayrıca bu atama ya da görevlendirmeler sonrasında söz konusu üst yöneticilerin görevde kalma süreleri de belirlenerek “yönetimde istikrar” sorunsalının idare ayağındaki durum değerlendirilmiştir.

Araştırma sonuçlarına göre, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulamaya geçtiği 09 Temmuz 2018 tarihinden sonraki süreçte üst yönetici kadrolarında görev alan üst yöneticilerin önemli oranda vekaleten görevlendirmelere tabi tutuldukları, bu nedenle de kamu bürokrasisinin istikrarlı ve daimî statüsü açısından olumsuz bir durumun göze çarptığı belirlenmiştir.

**Anahtar Sözcükler:** Başkanlık Sistemi, Yönetimde İstikrar, Türk Kamu Bürokrasisi

<sup>14</sup> Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, hakancandan@kmu.edu.tr

<sup>15</sup> Yüksek Lisans Öğrencisi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, asimisler@gmail.com



## **The Dark Side of Government Stability in The Presidential System: Instability In The Public Bureaucracy**

### **Abstract**

One of the most important arguments advocating the presidential system in the presidential system debate in Turkey has been the subject of “stability of government”. In particular, the fact that the council of ministers, which constitute the politically responsible wing of the executive in the parliamentary system, had an average life span of less than two years, was the most obvious issue of instability.

As a result of the referendum held on 16 April 2017, the constitutional amendment adopted a transition to the presidential system. Since June 24, 2018, the “Presidential Government System” has actually been implemented with its current name in Turkey. The political wing of the executive has become a single-winged structure after the enforcement of the presidential system and has a stable structure. In addition to this, it is observed that in bureaucracy, which forms the wing of administration of public administration, a situation which is contrary to the traditional characteristics of “permanent and stable status” has started to emerge.

With the Presidential government system, which has been implemented in Turkey since June 24, 2018, the majority of the top executive positions of the public bureaucracy are appointed by proxy and these assignments are short lived. For these reasons, the study will try to put forward the claim that a stability problem will arise. In this context, appointments to tasks such as deputy general manager, general manager, vice director, director, governor or and ambassador, which are defined as senior executive with the presidential decree, will be examined separately and a general photograph has been taken in each ministry. In addition, after these appointments or assignments, the term office of the senior executives will be examined by being analyzed ministries WEB pages and datas of Presidency Human Resources Office and the situation of the “stability of government” problem has been evaluated.

According to the analysis, after the process of presidential government system, which has been implemented in Turkey since 2018, 09 July, the majority of the top executive positions of the public bureaucracy are appointed by proxy, and there has been a serious problem about the term of permanent and stable status of top executive public bureaucrats.

**Keywords:** *Presidential System, Government Stability, Turkish Public Bueaucracy*

Hükümet sisteminde değişiklik başlığındaki tartışmalar Türk siyasal hayatında uzunca bir süredir gündem bulmuştur. Parlamento kavramı ile tanışıklığı 1877 yılına kadar geriye giden Türk siyasetinin, gerçek anlamda parlamenter sistemi uygulamaya başlaması ise Cumhuriyet'in kurulması ile mümkün olmuştur. 1923-1946 yılları arasındaki tek partili siyasal düzen ve sonrasında da 1960 yılına kadar geçen çok partili siyasal hayat, siyasal istikrar açısından bir soruna yol açmadığı için parlamenter sisteme yönelik bir tartışmaya ihtiyaç duyulmamasına neden olmuştur (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 925).

Ancak 1950-1960 arasındaki parlamenter sistem tecrübesinden yola çıkarak benimsenen 1961 Anayasası ve sonrası gelişmeler, siyasal boyutuyla yönetimde istikrar açısından sorunların baş göstermesine neden olmuştur. 1960-1980 arası dönemde hiçbir partinin tek başına iktidara gelememesi, birbirine siyasal ve ideolojik olarak uyumu neredeyse hiç olmayan partilerden oluşan zorlama koalisyon hükümetlerinin ise zayıf ve kısa ömürlü olması yeni hükümet sistemi arayışlarına zemin oluşturmuştur (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2018: 13). Bu siyasal istikrarsızlık sorununda 1961 Anayasası'nın 1950-1960 arası dönemde yaşananların etkisiyle yürütme organının gücünü kısıtlama yönündeki özelliği önemli rol oynamıştır.

1982 Anayasası ise, 1961 Anayasası'nın bireysel özgürlükler lehine devleti güçsüzleştiren yönüne karşı yürütmeyi güçlendiren bir anlayışı benimsemiştir. Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı tarafından iki kanattan oluşan yürütme organı teşekkül ettirilmiştir. Ancak bu yeni düzenleme de 1990'lı yıllardaki zayıf ve uyumsuz koalisyon hükümetlerinin ortaya çıkmasına engel olamamıştır. Dolayısıyla yeniden bir hükümet sistemi değişikliği tartışmasının alevlenmesinin önü açılmıştır (Çekiç, 2016).

Özal ile başlayan başkanlık sistemi arayışlarına yönelik tartışmalara zaman içinde Demirel ve sonrasında da Recep Tayyip Erdoğan tarafından da olumlu yaklaşmıştır (Çalışkan ve Önder, 2017: 572).

1982 Anayasası ile başlayan yürütme organını güçlendirme yönelimi, özellikle 2007 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından doğrudan seçilmesi şeklinde düzenleme ile ivme kazanmış ve 16 Nisan 2017 halkoylaması ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kabul edilerek uygulamaya geçilmiştir. Başkanlık sistemini olumlayan görüşlerde temel dayanak noktası, parlamenter sistemin siyasal istikrarı sağlamaktan uzak oluşu, zayıf ve kısa ömürlü hükümetler nedeniyle de yürütme organının işlevsizleşmesi olmuştur (Fendoğlu, 2010: 26; Kuzu, 1996: 34; Atay, 1999: 37; Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2018: 13).

24 Haziran 2018 Cumhurbaşkanlığı seçimi sonrasında 9 Temmuz 2018 tarihinde yürütme organının tamamen Cumhurbaşkanı tarafından icra edileceği başkanlık sistemine fiilen de geçilmiş oldu. Beş yıllık bir süre ile göreve gelen Cumhurbaşkanı, diğer başkanlık sistemlerindeki kilitlenme (gridlock) sorunlarına karşı da bazı önlemler içeren bir model ile uygulama fırsatı bulmuştur. Yasama organı ve yürütme organı arasında sert bir kuvvetler ayrılığını da öngören model kapsamında oldukça güçlendirilmiş hale gelen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bir anlamda yönetimde istikrar sorununa siyasal boyutuyla neredeyse mutlak bir çözüm üretmiştir.

Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin fiilen uygulamaya başlamasından sonra yönetimde istikrar konusunun gözden kaçan bir yönü dikkat çekici hale gelmiştir. Güçlü iktidar ve siyasal istikrar sağlanırken yürütme gücünün idari aygıtı olan kamu bürokrasisi çok önemli bir özelliği ve gücü olan "daimi ve istikrarlı statü" yönünden ciddi şekilde zemin kaybetmiştir. Söz konusu süreçte kamu bürokrasisinin üst yönetici pozisyonlarına yani genel müdür yardımcısı, genel müdür, kurum ve kurul başkan yardımcısı ve başkanı gibi görevlere yapılan atamalarda büyük oranda vekaleten görevlendirmeler yapılmış, yapılan birçok atama da kısa süreli olmuştur. Dolayısıyla da kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sürecinde kamu yönetiminin idari aygıtı olan kamu bürokrasisinin önemli derecede güç kaybettiği ve istikrarsız hale geldiği görülmektedir.

Bu çalışmanın temel savını oluşturan kamu bürokrasisinin vekaleten atamalar yapılması ve kısa süreli görevlendirmeler yoluyla zayıf ve istikrarsız hale gelmiş olduğu iddiası, bakanlıklardaki üst

yöneticilerdeki vekaleten atamaları ve görev sürelerinin kısa oluşu ile ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bakanlıkların kurumsal WEB sayfaları taranarak söz konusu iddianın doğruluğu test edilmek istenmiştir.

Yapılan taramalar sonucunda;

- Adalet Bakanlığı'nda toplam 9 genel müdürlük görevinin 8 tanesinde asaleten bir tanesinde vekaleten atama yapıldığı ve bu atamaların 6 tanesinin ise 2018 yılından sonra yapıldığı,
- Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nda toplam 12 genel müdürlük görevinin 6 tanesinin asil, 6 tanesinin ise vekaleten yürütülmekte olduğu,
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'ndaki toplam 15 genel müdürlük görevinin 9 tanesinin asaleten ve 6 tanesinin ise vekaleten atamalarla sürdürüldüğü,
- Dışişleri Bakanlığı'nda toplam 7 genel müdürlük görevi olduğu, ancak atamalar konusunda bilgi yer almadığı, ayrıca büyükelçilerin asaleten atandıkları
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'ndaki toplam 7 genel müdürlükte 4 asil ve 3 vekil genel müdürün görev yapmakta olduğu,
- Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndaki 13 genel müdürlüğün 7'sinin asil, 6 tanesinin ise vekil genel müdürlerce yürütüldüğü,
- Gençlik ve Spor Bakanlığı'ndaki toplam 8 genel müdürlüğün 6 tanesinin asaleten 2 tanesinin ise vekaleten yürütüldüğü,
- İçişleri Bakanlığı'nda 7 genel müdürlüğün 5 tanesinin asil 2 tanesinin vekaleten yürütüldüğü ve bunlardan 3 tanesinin 2018 sonrasında atandıkları, 81 il valisinin asaleten atandıkları,
- Kültür ve Turizm Bakanlığı'ndaki 14 genel müdürlüğün 6 tanesinin asil genel müdürlerce 8 tanesinin ise vekil genel müdürler tarafından sürdürüldüğü,
- Millî Eğitim Bakanlığı'ndaki toplam 15 genel müdürlük görevinin 12 tanesinin asil, 3 tanesinin ise vekil atamalarla yürütüldüğü,
- Millî Savunma Bakanlığı'nda toplam 12 genel müdürlük görevine sadece 4 tane asaleten atama yapıldığı ve 8 tanesinin ise vekaleten atamalar olduğu,
- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'ndaki 8 genel müdürün 6 tanesinin asaleten atama olduğu ve bunların da 4 tanesinin 2018 sonrası dönemde yapıldığı,
- Sağlık Bakanlığı'ndaki toplam 10 genel müdürlüğün 7 tanesinin asaleten 3 tanesinin de vekaleten yürütüldüğü,
- Tarım ve Orman Bakanlığı'nın toplam 19 tane genel müdürlük görevinin 17 tanesinin asil 2 tanesinin ise vekil genel müdürlerce yürütüldüğü,
- Ticaret Bakanlığı'ndaki toplam 15 genel müdürlüğün 9 tanesinde asaleten, 6 tanesinde de vekaleten görev yapan genel müdürler olduğu,
- Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'nın toplam 17 genel müdürlüğünden 8 tanesinin asaleten 9 tanesinin ise vekaleten yürütüldüğü,

bulguları elde edilmiştir. Bakanlıklardaki genel müdürlüklerde görev yapan genel müdür yardımcılarının da %55 oranında vekaleten görev yaptıkları belirlenmiştir.

Bu bulgular ışığında başkanlık sistemine geçiş ile birlikte yönetimin siyasi kanadında istikrar sağlanmış olmasına rağmen idari kanadında ise geçmiş uygulamaların aksine bir değişiklik ile büyük ölçüde vekaleten atamalar ve kısa süreli görevlendirmeler yapıldığı ve önemli bir istikrar sorununun olduğu gözlenmektedir. Ayrıca bu bağlamda kamu bürokrasisinin çok önemli bir özelliği ve gücü olan "daimi ve istikrarlı statü"nün (Eryılmaz, 2013: 114) zayıfladığı sonucuna ulaşmak mümkündür.

## KAYNAKÇA

Akçakaya, M., Özdemir, A. (2018). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar". *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 53(3), ss.922-944.

Atay, E. E. (1999). "Fransa'daki Seçim Modelleri". *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 1(3), ss.25-46.

- Çalışkan, E., Önder, M. (2017). "Başkanlık Sistemi ve Mevcut Kurumları Üzerine Olası Etkileri". *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10(49), ss.570-578.
- Çekiç, M. (2016). "1982 Anayasası'nın Hükümet Sistemi Açısından Değerlendirilmesi". *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 7, ss.441-478.
- Eryılmaz, B. (2013). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime* (5. Baskı), İstanbul: Alfa yayınları.
- Fendoğlu, H. T. (2010). *Başkanlık Sistemi Tartışmaları*. Ankara: Başak Matbaacılık Stratejik Araştırma Enstitüsü Analiz Yayınları.
- <http://www.gsb.gov.tr/Sayfalar/35/10/TeskilatveGorevleri> E.T: 30.09.2019
- <http://www.meb.gov.tr/meb/teskilat.php> E.T: 22.09.2019
- <http://www.mfa.gov.tr/bakanlik-genel.tr.mfa> E.T: 26.09.2019
- <http://www.ubak.gov.tr/> E.T: 30.09.2019
- <https://www.adalet.gov.tr/Bakanlik/TeskilatYapisi/> E.T: 25.09.2019
- <https://www.ailevecalisma.gov.tr/> E.T: 23.09.2019
- <https://www.csb.gov.tr/teskilat-semasi> E.T: 22.09.2019
- <https://www.enerji.gov.tr/tr-TR/Sayfalar/Organizasyon-Semasi> E. T: 30.09.2019
- <https://www.hmb.gov.tr/bakanlik-birimleri> E. T: 30.09.2019
- <https://www.icisleri.gov.tr/teskilat-semasi-2019> E.T: 22.09.2019
- <https://www.ktb.gov.tr/TR-183813/merkez-teskilati.html> E.T: 21.09.2019
- <https://www.msb.gov.tr/Bakanlik/BakanlikBirimleri> E.T: 22.09.2019
- <https://www.saglik.gov.tr/> E.T: 22.09.2019
- <https://www.sanayi.gov.tr/organization.html?lang=tr> E.T: 22.09.2019
- <https://www.tarimorman.gov.tr/Sayfalar/Detay.aspx?SayfaId=13> E.T: 21.09.2019
- <https://www.ticaret.gov.tr/#> E.T: 30.09.2019
- Kuzu, B. (1996). "Türkiye İçin Başkanlık Sistemi I". *Liberal Düşünce Dergisi*, Bahar Sayısı, ss.14-43.
- Uluslararası şeffaflık Derneği (2018). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Şeffaflık, Hesap Verilebilirlik, Katılımcılık, Denge ve Denetleme*. <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2018/10/Cumhurba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1-H%C3%BCK%C3%BCmet-Sistemi.pdf> E. T: 26.09.2019

# Türk Kamu Yönetiminde Etik İlke ve Değerlerin Uygulanabilirliğine Yönelik Çerçeve Arayışı: Kamu Görevlileri Etik Kurulu Üzerinden Bir İnceleme

Sefa USTA<sup>16</sup>  
Şadiye ARSLAN<sup>17</sup>

## Özet

Son yıllarda değişen kamu yönetimi anlayışı, devlet ve vatandaş arasındaki ilişkilerin güven temelinde yeniden tesis edilmesini gerektiren değerler üzerinden yükselmektedir. Etik yönetim de toplumsal yapıdaki farklı değerler arasında ortak iyiye ulaşmayı sağlayacak yeni bir yönetim tekniği olarak ortaya çıkmıştır. Kamu yönetiminde etik, kurumsal değerleri benimsemiş insan unsuruyla özdeşleşmektedir. Bu çerçevede kurumların etkili ve verimli bir şekilde faaliyet gösterebilmesi, personel davranışlarının kurumsal değerler doğrultusunda yönlendirilmesine bağlıdır. Dolayısıyla kamu yönetiminde etik dışı davranışların ortadan kaldırılmasına yönelik çözümler sunarak; doğru davranış kalıplarını tanımlamak, ilkeselleştirmek ve kamu personeline aktarmak, etik yönetimin sacayaklarını oluşturmaktadır.

Bununla birlikte değerler üzerinden yükselen diğer yönetim teknikleri gibi etik yönetimin de en temel sorunsalı, sunmuş olduğu teorik çerçevenin uygulanabilir bir alt yapıya kavuşturulmasındaki zorluktan kaynaklanmaktadır. Türkiye’de etik yönetimin alt yapısı, 5176 sayılı ‘Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun’ ve ‘Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’ ile oluşturulmaya çalışılmıştır. Böylece her dönem kamu yönetiminin en önemli sorunu olan etik dışı faaliyetler, kamu yönetiminde küresel ve çağdaş değerlerle uyumlu kuralların belirlenmesi ve kamu personeline aktarılması hususunda hem yasal hem de kurumsal bir zeminde ele alınmıştır. Kamu yönetiminde etik yönetime ilişkin bir altyapının oluşturulmasına dair taleplerin karşılanması açısından önemli olan bu adım, zaman içerisinde uygulamadaki eksiklikler nedeniyle sorgulanmaya başlanmıştır.

Türk kamu yönetiminde etik kültürün yerleştirilmesi yönünde aşılması gereken bu eksiklikler, çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Çalışma kapsamında öncelikle, kamu yönetiminde etik ilke ve değerlere yönelik bilgilere yer verilmektedir. Daha sonrasında, Türkiye’de etik altyapının oluşturulmasına yönelik yasal ve kurumsal düzenlemeler irdelenerek, Kamu Görevlileri Etik Kurulu üzerinden hareketle Türkiye’de etik ilke ve değerlerin uygulanabilirliği konusu tartışılmaktadır. Çalışmada betimsel araştırma yönteminden yararlanılmıştır. Konuyla ilgili Türkçe ve yabancı kaynakların tarandığı, ikincil ve birincil kaynaklara müracaat edildiği bu çalışmada, mevzuat eksikleriyle oluşan kurumsal yetersizliklerin giderilmesine yönelik çözüm önerileri geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** *Türk Kamu Yönetimi, Kamu Yönetiminde Etik, Etik İlkeler, Etik Değerler, Kamu Görevlileri Etik Kurulu*

<sup>16</sup> Doç. Dr. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, sefausta@kmu.edu.tr

<sup>17</sup> Necmettin Erbakan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD, Doktora Öğrencisi, sdyngnr85@gmail.com

## **A Search for Framework For The Applicability Of Ethical Principles And Values In Turkish Public Administration: An Examination On The Board Of Ethics For Public Officials**

### **Abstract**

The understanding of public administration changing in recent years is based on the values that require the reconstruction of the relations between the state and the citizen on the basis of trust. Ethical administration has emerged as a new managerial technique to ensure to be achieved the common good among different values in the social structure. Ethics in public administration is identified with the human element that adopts institutional values. In this regards, the effective and efficient operation of the institutions depends on the directing of the personnel behaviors in line with the corporate values. Therefore, identifying, principal-making, and transferring the right behavior patterns to the public personnel, by providing solutions to eliminate unethical behaviors in public administration, are the pillars of ethical management.

However, the basic problematic of ethical management, like other management techniques, which arises from values, stems from the difficulty in making the theoretical framework that it presents a viable infrastructure. The ethical managerial infrastructure in Turkey has tried to constitute with the Law Number 5176 ‘Law on the Establishment Board of Ethics for Public Officials’ and ‘Regulation on Principles of Ethical Conduct for Public Officials and Application Procedures and Principles’. Thus, unethical activities, which are the most important problem of public administration in each period, have been dealt with on a legal and institutional basis in order to determine the rules in line with global and contemporary values in public administration and to pass them to public officials. This step, which is important in terms of meeting the demands of establishing an infrastructure for ethical management in public administration, has been started to question over time, due to the lacks in implementation.

The deficiencies in mention that need to be overcome in order to establish ethical culture in the Turkish public administration constitute the subject of the study. This study includes information on ethical principles and values in the public administration at first. Afterwards, by examining the legal and institutional arrangements for the constitution of ethical infrastructure in Turkey, it discusses the applicability of ethical principles and values in Turkey, moving from Board of Ethics for Public Officials. This study plans to use descriptive research method. Under the study that is a literature study in which some Turkish and foreign sources are searched and applied to secondary sources, it is aimed to develop solutions for eliminating institutional lacks caused by the deficiencies in legislation.

**Keywords:** *Turkish Public Administration, Ethics in Public Administration, Ethical Principles, Ethical Values, Board of Ethics for Public Officials*

## **Etik İlke ve Değerler ve Etik Kurallar: Kavramsal Çerçeve**

Demokratik bir toplum için kamu görevlilerinin dürüstlük ilkesine sadık şekilde hizmet vermeleri büyük bir önem arz etmektedir. Nitekim varlığı hissedilen etik dışı faaliyetler, vatandaşların devletle olan güven bağına sarsan ve yönetime karşı olumsuz bir tavır içine girmelerine neden olan önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada, vatandaşların devletle olan güven bağının tesis edilmesi, devletin ise etkili ve verimli bir şekilde faaliyetlerini sürdürmesi amacıyla kamu yönetiminde etik düzenlemelerin gerekliliği hususunda ortak bir uzlaşma sağlanmıştır.

Terminolojik kökeni Yunancadan gelen etik kavramı töre, karakter ve alışkanlık anlamındaki ‘ethos’ kelimesinden türemiştir. Kavram genel anlamıyla iyi ve kötü, doğru ve yanlış ile ilgili değer ve kurallar anlamına gelmektedir (Eryılmaz, 2015: 403). Literatürde de etiğin toplum tarafından genel kabul görmüş ahlak kurallarının hayata geçirilmesi ve uygulanması şeklinde tanımlandığı görülmektedir.

Her ne kadar birbiriyle yakın anlamlara sahip olsalar da etiğin ahlak kavramının daha çok felsefi yönünü oluşturduğu ve bu nedenle birbirinden ayrı içeriklere sahip oldukları ifade edilmektedir (Ateş ve Oral, 2003, 57-58). Ahlak somut gerçekliklerle var olanı incelerken, etik soyut bir perspektifle olması gerekeni incelemektedir (Pustu, 2011: 22). Ahlak bir takım norm ve değerleri içeren kurallar ile tüm toplumu bağlayıcı nitelik taşıırken, etik eleştirel bir anlayışı içermektedir. Etik doğru ve yanlış davranış ilkelerini ahlak ise bunun hayattaki pratiği olarak değerlendirilebilir (Billington, 2011: 46).

Etiğin konusunu oluşturan iyi ve kötü ayırımının ortaya çıkarılması hedefi, kamu yönetiminde yönetici davranışlarına yön verme gayesi altında şekillenmektedir. Bu bağlamda normatif bir yöntem aracılığıyla ile yönetici davranışlarının “nasıl olması gerektiği” ve “nasıl olmaması gerektiği” belirlenmeye çalışılmaktadır (Dağdelen, 2005). Sadece iyi-kötü ve doğru-yanlış ayırımının değil toplumsal, siyasal, bireysel ve yönetsel değerleri de içeren etik kurallar önem kazanmaktadır (Kernaghan, 1993: 16).

Bu noktadan hareketle, etik bir yönetim anlayışının teşvik edilmesi için etik değerlerin sistemleştirilmesinin gerekliliği gündeme gelmektedir. Günümüzde başta OECD olmak üzere etik kuralları çeşitli uluslararası kuruluşlarca sistemleştirilerek ülkelere etik davranış kodları ve etik kurallar adı altında aktarılmaktadır (Yüksel, 2006: 174-189). Kamu yönetiminde uyulması beklenen etik kurallar, devletin idari alanda doğru davranışlara ulaşmak için uyması gereken ilke ve standartların genel bir ifadesi olarak ortaya çıkmıştır. Söz konusu kurallar kamu görevlilerine karar verme sürecinde birer rehber olarak sunulmaktadır (Usta ve Kocaoğlu, 2015: 154).

Etik kurallar ile birlikte doğruluk, dürüstlük, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi etik ilke ve değerlerin kamu yönetiminde yerleşik hale gelmesi ve etik değerlerin kamu personeline benimsenip uygulanmasının kamu gücünün keyfi kullanımı önünde de büyük bir engel teşkil edeceği düşünülmektedir (Eşki, 2013: 2-3). Kamu politikalarının yapım sürecinde ya da kamusal hizmetlerin yürütülmesinde böylesi bir anlayış ve değerler dizgisinin ‘yolsuzluk’ adı altında gerçekleşen yönetim zafiyetini önemli ölçüde azaltacağı öngörülmektedir. Bu çerçevede, etik yönetimin kamu yönetiminde uygulanabilir kılınması tarafsızlık, nesnellik ve dürüstlük gibi erdemlere dayalı bir yönetim anlayışının yerleşmesi ile eşdeğer olarak kabul edilmektedir (Öktem ve Ömürgönülşen, 2005: 232).

## **Türk Kamu Yönetiminde Etik Altyapı ve Sorun Alanları**

2000 sonrası dönemde, Türkiye’de kamu yönetiminde etik anlayış, etik ilke ve değerler gerek yasal gerekse de kurumsal yapıdaki düzenlemeler ile işlevsel hale getirilmeye ve etik bir kamu yönetiminin altyapısı oluşturulmaya çalışılmıştır. Söz konusu etik altyapı ile faaliyetlerini tarafsızlık, şeffaflık, hesap verebilirlik, saydamlık, dürüstlük ilkeleri çerçevesinde gerçekleştiren bir kamu yönetimi inşa edilmesi amaçlanmıştır (Eşki, 2013: 5). Bu çerçevede ilk ve en önemli adım, 2004 yılında 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun kurulmasıyla atılmıştır. 5176 sayılı kanun, öncelikle bir takım etik değerleri kapsayan dağınık mevzuatın tek çatı altında toplanmasını sağlamıştır. Bununla

birlikte kanun ile birlikte kurulan Etik Kurulu da kamu görevlilerinin uyacakları etik ilke ve kuralları belirlemek, bu kuralların sistem içindeki uygulanabilirliğini sağlamak ve böylece etik kültürünün toplum genelinde geliştirilip sürdürülebilirliğini arttırmak gibi etik yönetim açısından önemli bir misyon üstlenmiştir. Bu kapsamda Kurula kanun ile verilen yetki doğrultusunda etik davranış ilkelerinin ‘Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’ ile düzenlenmesi, Kurula yapılan başvuruların etik davranış ilkelerinin ihlâl edilip edilmediği çerçevesinde değerlendirilmesi ve değerlendirme sonucunun ise Kurulca ilgili makamlara bildirilmesi üzerinde uzlaşmıştır.

Türk kamu yönetiminde, etik yönetime ilişkin sağlanan söz konusu yasal ve kurumsal alt yapı, kamu yönetiminde var olan bir takım sorunların çözümüne yönelik bir alternatif olarak sunulmuştur. Günümüzde kamu kurumlarında etik kültürün yerleştirilmesine yönelik devam eden sorunlar geliştirilen alt yapının etkinlik açısından sorgulanmasına da neden olmuştur. 5176 sayılı yasa etik yönetime ilişkin daha önceki dağınık mevzuatı tek bir çatı altında toplamışsa da gerek yasadaki mevcut boşluklara ek olarak yapılan değişiklikler gerekse de oluşturulan Etik Kurulu’nun yapısal ve işlevsel sorunları devam etmektedir.

Yasal düzenlemelerdeki eksikliklerin yanı sıra Etik Kurulu’nun göreve başladığı günden bu yana hem karar alma sürecinin hem de denetleme işlevinin kamuda etik yönetim anlayışının yerleşmesi için yetersiz kaldığı görülmüştür. Denetleme işlevi açısından oldukça kısıtlı bir alanda faaliyet gösteren Kurul, son yıllarda almış olduğu kararların etkinliği açısından da sorgulanmaya başlanmıştır. 2010 yılında Kurul kararlarının resmi gazetede yayınlanmasına ilişkin kanun maddesinin iptalinin yapısal ve işlevsel anlamda boşluk yarattığı görülmüştür.

Mevcut durumda ise Kurul etik kuralların ihlaline yönelik başvuruları değerlendiren inceleme merci olarak görev yapmaktadır. Gerek mevzuatın kapsadığı kamu personelinin kısıtlılığı gerekse de alınan kararların herhangi bir yaptırım boyutu taşımaması nedeniyle Kurul sadece yapılan başvuruları inceleyen ve etik ihlalleri tespit eden bir işleve sahip bulunmaktadır. Bu durum ise etik kurulun hem kamuoyundaki bilinirliğini hem de etik kurallarının kamu kurumlarındaki etkinliğini azaltmaktadır.

## **Sonuç Yerine: Türk Kamu Yönetiminde Etik İlke ve Değerlerin Uygulanabilirliğine Yönelik Öneriler**

Türk kamu yönetiminde kurumsal ve yasal etik altyapıdan kaynaklı sorunlara çözüm üretebilmek adına bazı çalışmaların hayata geçirilmesi ve yeni çözüm önerilerinin geliştirilmesi gereklilik halini almıştır. Bu bağlamda, etik yönetim anlayışının konjonktürel koşullar çerçevesinde tekrar gözden geçirilmesi gerekmektedir. Etik ilkelerin etkin bir şekilde uygulanabilirliği hususunda yapılan alan çalışmalarına öncelik verilmeli ve konuya yönelik öne çıkan küresel öneriler doğrultusunda gerekli sorgulamalar yapılmalıdır. Mevcut etik yönetim anlayışı ile sağlanmaya çalışılan yasal ve kurumsal alt yapının tekrar ele alınarak yapısal ve işlevsel dönüşümün sağlanabilmesi için getirilen alternatif öneriler şu şekilde sıralanabilir:

- *Etik İlkelerin Açık ve Anlaşılır Olması:* Mevcut yasa hazırlanırken alt komisyonda her ne kadar etik ilkelerinin iyi tanımlanmış olması gerekliliği üzerinde durulmuş olsa da bu hususta kavramların bir takım boşluklara sahip oldukları görülmektedir. Özellikle saydamlık, şeffaflık, hesap verilebilirlik gibi kavramların içerik açısından tam olarak neyi ifade ettiklerinin belirlenmemiş olması bu boşluğun temel nedeni olarak kabul edilmektedir. Bu durum ise etik kuralların yasal açıdan net bir çerçeve dâhilinde açıklanmasını güçleştirmekte ve soyut uygulamada keyfi değerlendirmelere yol açabilmektedir. Bu nedenle yasada etik kavramı ve etik davranış ilkelerinin net bir tanımı yapılarak somut ölçütler ışığında tekrar düzenlenmesi gerekmektedir ([www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr), 2019).
- *Etik Kurallarının Yasa ile Düzenlenmesi:* Etik ilkelerin düzenlenmesinin tamamen yönetmeliğe bırakılmış olması kuşkusuz uygulamada bir takım zorlukları da beraberinde getirmektedir. Her ne kadar etik kurallarının belirlenmesi işlevi Etik Kurulu’na bırakılmış olsa da ilkelerin içerdiği soyut kavramların yasal bir alt yapı dâhilinde tanımlanması gerekliliği Kurul’a kural



belirleme işlevinden çok bu kurallara uygulanabilirlik sağlama hususunda rol atfedilmesi üzerinde düşünülmelidir. Bu nedenle etik yönetimde yasal alt yapının kamu kurumlarında uygulanması öngörülen etik ilkeleri de kapsayacak şekilde tekrar düzenlenmesi gerekliliği ön plana çıkmaktadır.

- *Etik Kuralların Uygulanmasında Rehberlik Sağlayacak Kurumsal Alt Yapı Etkinliğinin Sağlanması:* Güncel mevzuatta Etik Kurulu'na etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek gibi iki önemli rol atfedilmiştir. Bununla birlikte Kurul'un faaliyet alanı ve faaliyetlerinin işlevselliği noktasında görevlerini ne ölçüde yerine getirebildiği önemli bir tartışma konusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Faaliyet alanı olarak Kurul'a verilen yetki doğrultusunda yasama, yürütme, yargı erkleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve üniversiteler denetim kapsamı dışında bırakılmıştır. Bununla birlikte bir ülkede özellikle siyasi etik konusu üzerinde durulması gereken oldukça önemli bir husustur. Yasanın genel gerekçesinde yasama Cumhurbaşkanının mutlak sorumsuzluğa sahip olması, milletvekilleri ve bakanların farklı yargılama usulüne tâbi oldukları bir gerekçe olarak gösterilmektedir. Fakat daha önce de belirtildiği üzere günümüzde siyasî kimliğe sahip kişilerin de mutlaka etik yönden sınırlandırılmaları hâkim bir görüş olarak ön plana çıkmaktadır. Dünyadaki ülke örnekleri (Avrupa Birliği Ülkeleri) incelendiğinde, siyasî kimlikli kişiler için memurların tâbi oldukları kurullar dışında ayrı kurullar oluşturuldukları görülmüştür. Bu konuda gerekli tedbirlerin sağlanması adına Türkiye'de de kamu görevlilerinin yanı sıra milletvekillerini de kapsayacak siyasî etik düzenlemelerin yapılması ve öncelikle de yasama dokunulmazlığının sınırlandırılması gerekmektedir (www.tbmm.gov.tr, 2019). Nitekim siyasi liderlerin, etik kurallarını gözetemeyen davranışlarda bulunması devlet itibarının korunması açısından büyük önem taşımaktadır.
- *Kurulun faaliyet alanının genişletilmesi gerekliliğinin yanı sıra kararlarının da etkinliğinin artırılması kurumsal alt yapıyı güçlendirecek temel bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.* Bilindiği gibi Kurul icrai bir makam olmadığı için kararlarına karşı da yargı yolu açıktır. Yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların ise tüm işlemleri durdurulmaktadır. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi de bu gerekçeden hareket ederek Kurul kararlarının resmi gazetede yayınlanmasına son vermiştir. Nitekim kurul kararları ile yargı kararlarının çelişmesi durumunda Kurul'un daha önce yayınladığı ihlal kararının ilgili kişinin itibari üzerinde telafisi olmayan kayba neden olacağı öne sürülmüştür. Bu durum ise etik ihlal kararlarının etkinliğini önemli ölçüde azaltan bir durum oluşturmuştur. Daha önce vermiş olduğu 8 etik ihlal kararı resmi gazetede yayınlanan Kurul, 2010 yılına kadar kamuoyunda oldukça büyük bir yer edinmişse de Anayasa Mahkemesi'nin ilgili iptal kararı Kurul'un toplum üzerindeki bilinirliğini önemli ölçüde azaltmıştır. Son yıllarda Kurul bu duruma bir çözüm olarak ihlal kararlarını isim ve kurum adlarını belirtmeyerek web sayfasında yayınlama yoluna gitse de bu çözüm beklenen etkiyi göstermemiştir. Söz konusu koşullarda Kurulun etkin bir etik yönetimi sürdürebilmesi için Kurul kararlarına karşı muhtemel itirazlara yönelik belli bir süre verilmesi ve yargı sürecinin tamamlanarak kesinleşen kararların Resmi Gazetede ilan edilmesi düşünülebilir (Akdeniz, 2016: 69-70).
- *Etik Kurulun Tarafsız ve Bağımsız Bir Yapıda Tekrar Örgütlenmesi:* Etik Kurulu üyelerinin siyasiler tarafından seçilmesi ve siyasi organlar tarafından atanan bürokrat sınıfı denetlemesi, denetleme mantığına ters düşen bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Kurul mevcut yapısı ile yürütmeye karşı bağımsız olamayacağı gibi objektif kararlar da alamayacaktır. Bundan dolayı, Kurul üyelerinin seçiminde yetki daha bağımsız organlara verilmeli ve aynı zamanda üyelerin de sivil toplum örgütleri ve sendikalar gibi daha geniş ve sivil kesimi de kapsayacak ölçüde genişletilmesi gerekmektedir. Bu şekilde Kurul'un hem daha tarafsız hem de demokratik bir şekilde faaliyetlerini sürdüreceği yapı olarak ise esnek bir bütünlüğe sahip olacağı düşünülmektedir.
- *Etik Komisyonlarının Tekrar Yapılandırılması:* Etik Kurulu'nun alt birimleri olarak kamu kurum ve kuruluşlarında faaliyet sürdüren etik komisyonları hem yasal hem de kurumsal açıdan üzerinde düşünülmesi gereken önemli boşluklara sahip birimlerdir. Öncelikle etik komisyonlarının düzenlenmesinin tamamen yönetmeliğe bırakılmış olması kurumsal bir

eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte komisyonların görev alanlarının da netleştirilmemiş olması sadece belli aralıklarla toplantılar yapan veya toplantı dahi yapmadan matbu toplantı tutanaklarına imza atan yapılanmalara yol açmıştır. Bu kapsamda komisyonların mutlaka kanunda düzenlenmiş olması ve görev alanlarının ise netliğe kavuşturulması gerekmektedir. Komisyonların işlevsel kılınmasının toplum içinde etik kültürünün de arttırılmasına önemli katkılar sağlayacağı düşünülmektedir (Akdeniz, 2016: 65-66).

Sonuç olarak değerlendirildiğinde, Kurulun başarıyla yürüttüğü bir takım faaliyetlerin de bulunduğu vurgulanmalıdır. Kamuda etik kültürün oluşturulması kapsamında Kurul tarafından desteklenen projeler ile gerçekleştirilen eğitimler bu faaliyetler arasında yer almaktadır. Söz konusu faaliyetler göstermektedir ki etik kurallarının uygulanabilirliği noktasında Kurulun en önemli katkısı etik kültürünü teşvik etmek ve etik değerlerin kurumlarca benimsenmesini sağlamak olmuştur. Özellikle son yıllarda etik değerlerin küçük yaşlardan itibaren topluma aktarılması için hazırlanan ve cep telefonu, tablet, bilgisayar gibi digital platformlardan da okunabilen animasyonlu hikâye kitapları oldukça önemli bir katkı olarak görülebilir. Bu yönüyle Etik Kurulu'nun son yıllardaki ağır basan işlevinin –hem vermiş olduğu eğitimler hem de projeler ile- daha çok bir rehber olarak toplum üzerindeki yönlendiriciliği noktasında yoğunlaştığı ileri sürülebilir. Fakat yine söz konusu faaliyetlerin toplum içinde bilinirliğinin arttırılmasına yönelik olarak da bir takım önlemlerin alınması gerektiği düşünülmektedir.

## Kaynakça

- Akdeniz, İ. (2016). “Kamu Görevlileri Etik Kurulunu Yeniden Düşünmek”, *Sayıştay Dergisi*, Ekim-Aralık. Sayı: 103.
- Ateş, H. ve Oral, B. (2003). “Kamu Yönetiminde Etik: Kültürel Temeller ve Örgütsel Ruhçuluk Kuramı Ekseninde Bir Analiz”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5 (1), ss. 55-71.
- Billington, R. (2011). *Felsefeyi Yaşamak: Ahlâk Düşüncesine Giriş*, (Çev. Abdullah Yılmaz), Ayrıntı Yayınları, 2. Basım, İstanbul.
- Dağdelen, İ. (2005), “Yönetişel Etik”, *Mevzuat Dergisi*, 8 (90).  
<https://www.mevzuatdergisi.com/2005/06a/08.htm> (Erişim Tarihi: 01.09.2019)
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, 8. Baskı, Kocaeli.
- Eşki, Ş. (2013). "Kamu Yönetiminde Etik Uygulamaların Karşılaştırmalı Analizi: Türkiye ve ABD Örneği", *II. Kamu Etiği Kongresi*, 27-28 Mart 2013, TODAİE, Ankara.  
<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss432m.htm> (Erişim Tarihi: 01.09.2019)
- Kernaghan, K. (1993) “Promoting Public Service Ethics: The Codification Option”, *Ethics in Public Service*, Ed. R. A. Chapman, Carleton University Press, Canada.
- Öktem, M. K. ve Ömürgönülşen U. (2005).“Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalarına Yönelik Genel Bir Çerçeve Arayışı”, *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 18-19 Kasım 2005, Sakarya Üniversitesi, ss. 231-237.
- Pustu, Y. (2011). “Kamu Yönetiminde Etik Bir Sorun Olarak Rüşvet”, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı.
- Usta, S. ve Kocaoğlu, M. (2015). “Kamu Yönetiminde Etik Davranış İlkeleri: Kırşehir Belediyesi Çalışanlarının Etik Algıları Üzerine Bir Araştırma”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20 (3), ss.153-173.
- Yüksel, C. (2006), “Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yeni Yasal Düzenlemeler”, *İÜHFİM*, 64 (2), ss. 167-212.

## Çin'in Kuşak-Yol Projesinin Hedefi: Yeni Çin Kolonileri

Prof. Dr. Alaeddin YALÇINKAYA<sup>18</sup>

### Özet

Sovyetler Birliği'nin dağılmasından hemen sonra oluşturulan Avrupa Birliği'nin TACIS projesi, ekonomik ve sosyal çöküntü yaşayan özellikle Kafkasya ve Türkistan cumhuriyetlerin acil yiyecek ve altyapı ihtiyaçlarını karşılamaya çalışmıştır. Bu bağlamda AB'yi de etkileyecek sosyal patlama ve göç dalgaları engellenmiştir. Daha sonra bu proje TRACECA adıyla uluslararası örgütlenilerek Avrupa-Kafkasya-Asya Transit Koridoru oluşturulmuştur. Polonya'dan Kırgızistan'a dolayısıyla Çin'e ulaşan bu koridor "Yeni İpek Yolu" olarak adlandırılmış ve güzergâh boyunca karayolları, demiryolları, limanlar, Ro-Ro seferleri gibi projelerle mevcut olanlar yenilenmiş, genişletilmiş, yenileri inşa edilmiştir. Halen başarılı bir şekilde işleyen bu güzergâha karşın Çin'in 2013 yılında gündeme getirdiği Kuşak-Yol projesinin bir ulaşım ihtiyacının sonucu olmadığı açıktır. Gerek TRACECA ile Asya'daki diğer güzergâhlar gerekse birçok güzergâhı kapsayan denizyolları dikkate alındığında Çin'in ürünlerini dünyaya pazarlama veya ülkesine hammadde geliştirme sorunu bulunmadığı açıktır. Bu kapsamda TRACECA'ya ait olan "Yeni İpek Yolu"nun sahiplenilmesi ise telif hakları kapsamında ayrı bir konudur. Tebliğde, isimlendirmede ulaşım projesi olarak "Kuşak-Yol" kullanıldığı halde gerçekte proje çerçevesindeki güzergâh bölgelerde yeni Çin kolonileri oluşturulmasının planlandığı ele alınmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** *Kuşak-Yol Projesi, TRACECA, TACIS, Yeni İpek Yolu, Çin Yayılmacılığı.*

---

18 Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, [alaeddinyalcinkaya@gmail.com](mailto:alaeddinyalcinkaya@gmail.com)

## The Goal of China's Belt-Road Project: New Chinese Colonies

### Abstract

Immediately after the disintegration of the Soviet Union, the TACIS project of the European Union was able to work in the emergency food and infrastructure of the Caucasus and Turkestan republics that manage economic and social collapse. This impact prevented the waves of social explosion and migration that could affect the EU. Later, this project was organized as international organization under the name of TRACECA and the Europe-Caucasus-Asia Transit Corridor was built. From Poland to Kyrgyzstan, this corridor extends to China. Despite this route, which continues to operate successfully, it is clear that China's Belt-Road project in 2013 was not the result of a transportation need. Considering both TRACECA and other routes in Asia as well as the maritime routes covering many routes, it is clear that China does not have the problem of transporting its products to the world or bringing raw materials to its country. In this context, ownership of the “New Silk Road” which belongs to TRACECA, is a separate issue within the scope of copyright. In this presentation, although the Belt-Road is used as the transportation project in the nomenclature, it is in fact planned to create new Chinese colonies in the route regions within the project.

**Key Words:** *Belt-Road Project, TRACECA, TACIS, New Silk Road, Chinese Expansionism.*

SSCB'nin dağılması sonrasında oluşturulan Avrupa Birliği'nin TACIS projesiyle, ekonomik ve sosyal çöküntü yaşayan özellikle Kafkasya ve Türkistan cumhuriyetlerinin acil yiyecek ve altyapı ihtiyaçları karşılanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda AB'yi de etkileyebilecek sosyal patlama ve göç dalgaları engellenmiştir. Daha sonra bu proje TRACECA adıyla uluslararası örgüt haline getirilerek Avrupa-Kafkasya-Asya Transit Koridoru'na dönüştürülmüştür (Yalçınkaya, 2011). Polonya'dan Kırgızistan'a dolayısıyla Çin'e ulaşan bu koridor "Yeni İpek Yolu" olarak adlandırılmış ve güzergâh boyunca karayolları, demiryolları, limanlar, Ro-Ro sefer hatları kurulmuş, mevcutlar genişletilmiş, yenileri inşa edilmiştir. Halen başarılı bir şekilde işleyen bu güzergâha karşın Çin'in 2013 yılında gündeme getirdiği Kuşak-Yol projesinin bir ulaşım ihtiyacının sonucu olmadığı açıktır. Gerek TRACECA ile Asya'daki diğer güzergâhlar gerekse birçok güzergâhı kapsayan denizyolları dikkate alındığında Çin'in ürünlerini dünyaya pazarlama veya ülkesine hammadde geliştirme sorunu bulunmamaktadır. Bu kapsamda TRACECA'ya ait olan "Yeni İpek Yolu"nun sahiplenilmesi ise aynı zamanda telif hakları kapsamında bir konudur. Tebliğde, isimlendirmede ulaşım projesi olarak "Kuşak-Yol" kullanıldığı halde gerçekte proje çerçevesindeki güzergâh bölgelerinde yeni Çin kolonileri oluşturulmasının planlandığı ele alınmaktadır.

ŞİÖ ve CICA gibi Avrasya temelli uluslararası örgütler yanında Türkiye'de de Çin'in "Tek Kuşak, Tek Yol" projesine ilgi gittikçe yükselmektedir. Belirtmek gerekir ki öncelikle nüfusunun büyüklüğü ve sosyal güvenlik haklarındaki yetersizliklerden kaynaklanan işgücü maliyeti düşüklüğü, özellikle dış yatırımları çekmedeki liberal uygulamalara karşın geçen yüzyıldan kalan yönetimde sosyalist, baskıcı, bir o kadar da disiplinli üretim mekanizması ile Çin, yükselen bir ekonomik dev haline gelmiştir. Bilim, teknoloji ve araştırma konusundaki politikaları ve yatırımları ile başta ABD olmak üzere batılı ülkelerin üstün olduğu birçok alanda Çin şirketleri öncü hale gelmiştir. Sömürgeci dönemin temel özelliği kabul edildiği halde Yeni Sömürgecilik çağında birçok yönüyle devam eden pazar ve hammadde sorunu, yükselen güç olarak Çin için de sözkonusudur. Bu süreçte ABD ve diğer gelişmiş ülkeleri zorlaması, dolayısıyla küreselleşme sürecinin "ters tepmesi"ne yol açması ayrı bir konudur. Ancak başta Türkiye olmak üzere benzer durumdaki birçok ülkeyi tehdit açısından Çin'in çok daha etkili, yeni sömürgecilik stratejileri bağlamında önemli ve kalıcı bir politikası sözkonusudur: Çin nüfusunu olabildiğince başka ülkeler taşımak, daha fazla Çinliyi diğer ülke vatandaşı yapmak.

Klasik sömürgecilik döneminde de sömürgeci ülke kendi vatandaşlarını yönetici, patron, eğitmen, güvenlikçi gibi görevlerle sömürge ülkesine göndermiştir. Bununla beraber işgal altındaki ülke birkaç nesil sonra bağımsızlık savaşı vererek sömürgecileri kovabilmiştir. Çin'in günümüzde uyguladığı stratejide ise sömürge veya işgal ilişkileri sözkonusu olmayıp yatırım yaptığı ülkelere Çinliler için vatandaşlık istenmektedir. Bazen milyar dolarlık bir yatırım karşılığı bin Çinliye vatandaşlık gönül rahatlığıyla verilebilmektedir.

Olabildiğince daha fazla Çinli başka ülkelere göç ettirilerek göçmen her Çinlinin eski ülkesinin acentası veya ihracat birimi haline gelmektedir. Esasen önceki yüzyıllarda da bir şekilde başka ülkelere yerleşerek Çin diasporasını oluşturan kitle, bir süre sonra eski ülkesinin ekonomik, finansal temsilcisi haline gelmiştir. Bu gerçek örneğin Singapur, Endonezya, Malezya gibi ülkeler için oldukça belirgindir. Çin göçmeninin belirgin özelliği gittiği ülkeye uyum sağlamadan, kendi kültürel özelliklerini koruyarak bir şekilde etkili bir güç haline gelmesidir. Örneğin Filipinler nüfusunun yaklaşık yüzde biri Çinli olduğu halde bu ülke borsasının yaklaşık yüzde ellisi Çinlilerin kontrolündedir. Bu durum Malezya ve Endonezya gibi ülkeler için de geçerlidir. Geçen yüzyıldan kalan bu finansal birikim de önemli ölçüde Çin'e "yabancı yatırım" olarak dönmektedir (Alkan Özcan, 2004).

Çin'in yükselen ekonomisi, diğer ülkelere daha fazla ihracat olarak yansımakta ve genellikle diğer ülkelerin dış ticaret açığının büyümesine ve işsizlik oranının artışına yol açmaktadır. Bu bağlamda Türkiye, Çin ile ticari ilişkilerde en fazla kaybeden ülkelerden biri durumundadır. 2018'de Çin'den ithalat yaklaşık 23 milyar dolar iken ithalat 3 milyar dolar civarında kalmıştır. Belirli bir aşamaya gelmiş olan tekstil, oyuncak, inşaat malzemesi gibi önemli sektörler büyük oranda çökmüş ve işsizlik her geçen yıl artmaya başlamıştır. Belirtmek gerekir ki başta dış ticaretteki makasın açılması olmak üzere olumsuz gelişmeler her geçen yıl daha da büyümektedir (DEİK, 2014: 26-27).

Başta Çin'e komşu ülkeler olmak üzere Kafkasya, Afrika dahil, genellikle yatırım şartnamelerinde belirtildiği üzere belirli sayıda Çinlinin o ülkeden vatandaşlık alması yahut çalışma veya oturma izniyle bir aşamadan sonra geri dönüşünün sözkonusu olmaması birçok ülke açısından ciddi bir sorun haline gelmiştir (Sadovskaya, 2011: 89). Bu bağlamda Orta Asya Ülkeleri, öncelikle Çin yayılması açısından stratejik ve jeopolitik konumu açısından önemli olup başta Kırgızistan ve Kazakistan olmak üzere bölge ülkeleri büyük tehdit altındadır (Steiner, 2013: iii). İlginçtir ki işsizliğin yüzde 16'da olduğu Gürcistan'da dahi Çinli işçi sayısındaki artış, protestolara yol açmıştır. Benzer sorunlar birçok Afrika ülkesi için sözkonusudur (Steiner, 2013: 36). Bu gerçekler ışığında Kuşak-Yol projesinin, uzun vadede daha fazla Çinliyi hedef ülkeler yerleştirmenin önemli bir stratejik aracı olduğu görülmektedir.

Kuşak-Yol projesini ele alan çalışmalarda veya bu konudaki siyasi temaslarda, genellikle sözkonusu projenin ne kadar önemli, ne kadar büyük olduğu, mutlaka bu projede yer almak gerektiği dile getirilir. Bu durum, çeyrek asır öncesinin küreselleşme politikaları çerçevesindeki tartışmalarına benzemektedir. Bir dönem küreselleşme, batılı ülkelerin piyasaları kontrol etmeleri için ulusal sınır engellerinin kalkmasının parlatılmış kılıfıydı. Bugün ise küreselleşmenin, tersine fonksiyonu ortaya çıkmıştır. ABD, küreselleşme üzerinden daha fazla mal satmak isterken, Çin'den, Hindistan'dan gelen ürünlere boğulmuştur. Bu bağlamda küreselleşme, sanayi devriminin önemli aşamalarını geçmiş, üreten ülkeler için bir fırsat iken geliştirmekte olanlar için mevcut üretim kapasitesinin dahi tehdit altına girmesi anlamına gelmekteydi. Bununla beraber, küreselleşme sürecini fırsata çeviren birçok azgelişmiş ülkenin varlığı ayrı bir konudur.

Bunun gibi yükselen güç olarak Çin'in Kuşak-Yol projesi kendisi açısından son derece önemli ve avantajlıdır. Ancak aynı durumu hedef bölge ve ülkeler için söylemek mümkün değildir. Çin'in kendi çıkarları doğrultusunda yeni projeleri gündeme getirme, yeni yatırımlara yönelme, ekonomisini ve Pazar kapasitesini güçlendirme hakkı elbette vardır. Buna karşın her ülkenin muhtemel gelişmeler karşısında çıkarlarını koruma, üretim kapasitesine yönelen tehditleri bertaraf etme, refah düzeyini yükseltme, en azından düşmesini önleme hakkı ve görevi bulunmaktadır.

Çin'in yükselmesi ve genişlemesine karşı en büyük tepki ABD'den gelmektedir. Belirtildiği üzere küreselleşme politikası üzerinden daha fazla ekonomik çıkar elde etmeyi hedefleyen ABD, bu politikanın tersine işlemleriyle hayal kırıklığına uğramıştır. Günümüzdeki ticaret savaşlarının ABD tarafında önemli ölçüde küreselleşmeden dönüş söz konusudur. Bu gerçek karşısında örneğin Türkiye'nin de Çin yayılmasına karşı kendi çıkarlarını önceleyen tedbirler alması, Kuşak-Yol görüntüsü altında gelecekte Çin kolonisi olabilecek topraklarını kiraya vermemesi, ABD ile birlikte hareket etmesi veya ABD politikalarına alet olması demek değildir. Çünkü benzer politikalar ABD ile ticaretteki haksızlıklara karşı da gündeme gelmiştir.

Ekonomik, bilimsel, teknolojik alandaki yükselişini askeri ve siyasi alana tahvil konusunda aceleci olmayıp hedef ülkeleri ürkütmemeye konusunda Çin, oldukça ihtiyatlı hareket etmektedir. Bununla beraber emperyalist politikalar çerçevesindeki hedeflerini de rahatlıkla dile getirebilmektedir. Kabaran Çin gerçeğine karşı koymak yerine işbirliği yapmak, dev projelerinde yer almak gibi çıkışlar ilk bakışta makul gelebilir. Bu cümleden olarak "Kuşak-Yol" projesi bir şekilde ilerlerken diğer ülkeler gibi Türkiye'nin de varlık göstermesi gerektiği kulağa hoş gelebilir. Buna karşın projeyi gerektiren ihtiyaçlar ile bunun gerçek hedefleri, stratejileri ve muhtemel sonuçlarının farklı yönleriyle analiz edilmesi gerekmektedir.

Netice itibariyle "Kuşak-Yol"un Çin'in ihracatı veya ithalatındaki ulaşım sorunlarından kaynaklanan bir proje olmadığı açıktır. Günümüzde Çin, ürünlerini dünyanın her yerine, her kasaba pazarına kolayca ulaştırabilmektedir. Moskova-Kazan arasındaki en ücra istasyonda dahi vagonlara dalan Rus satıcıların ellerinde Çin porselenlerini, bardaklarını, inci-boncuklarını görürsünüz. Tahtakale, Mahmutpaşa adeta Çin pazarına dönüşürken bu süreçte binlerce atelye, fabrika kapanmış, milyonlar işsiz kalmıştır. Bununla beraber proje çerçevesinde güzergâh ülkelerde birçok liman ve arazi genellikle yarım asırlık süre için Çin'e kiralanmaktadır. Örneğin Yunanistan'ın Pire Limanı'nı 36 yıllığına Çin'e vermesi, Türkiye'ye karşı stratejileri açısından anlamlı olabilir, ancak kendi ekonomisine ne getireceği pek hesaplanmamış gibi. Türkiye'nin bazı liman ve arazileri yanında

tartışmalı Kanal İstanbul projesini Çin'e havale etmesi ve muhtemel kanal çevresinde bir Çin şehri kurulmasına dair önemli işaretler alınmıştır (Yalçınkaya, 2019). Muhtemelen finansal darboğaz için 30 milyar dolar olarak zikredilen Çin yatırımı aslında Türkiye ekonomisi açısından çok daha büyük bir tehdit demektir. Bu bağlamda 250 bin dolarlık gayri menkul karşılığında vatandaşlık hakkının verilmesiyle Türkiye'de mülk alan yabancılar arasında Çinlilerin ilk sıraya yükselmesi de tehlikeli bir gelişmedir (Tabak, 2019)

Kuşak-Yol'un hedef güzergâhının başlangıcı olan Kırgızistan ve Kazakistan'ın da üyesi olduğu TRACECA güzergâhı bütün Orta Asya ve Kafkas ülkelerini geçtikten sonra Türkiye'nin Karadeniz sahil yolu ile birçok limandan Avrupa'ya ulaşmaktadır. Bu güzergâh üzerinde birçok karayolu, demiryolu, feribot seferleri ile bugünkü ihtiyacı karşılayan, gelecekte genişletilme kapasitesine sahip limanlar inşa edilmiştir. Polonya'dan Kırgızistan'a fiziki altyapı yanında hukuki olarak da bir çok sorunu çözmüş, kurumsallaşmış bir ulaşım ağı olan TRACECA, "Yeni İpek Yolu" ismini çok daha önceden kullanmaya başlamıştır. İlgili ülkelerde bu kapsamda yeni yollar, geçitler, tüneller inşa halindedir. Benzer durum Çin Denizi'nden Hindistan'a, Kızıldeniz'e ve Akdeniz'e ulaşan deniz yolları için de geçerlidir. İhtiyaca göre yeni limanlar yapılmakta, mevcutlar genişletilebilmektedir. Bu gerçekler ışığında Çin'in Kuşak-Yol projesinin gerçek anlamı, hedefi ve sonuçları geç kalmadan değerlendirilerek gerekli tedbirler ve stratejiler geliştirilmelidir.

**Anahtar Kelimeler:** *Kuşak-Yol Projesi, TRACECA, TACIS, Yeni İpek Yolu, Çin Yayılmacılığı*

## **Kaynaklar**

Alkan Özcan, S. (2004), "Denizaşırı Çinliler: Nam-ı Diğer Çin Diasporası", <http://www.anlayis.net/makaleGoster.aspx?dergiid=12&makaleid=3480> 29.09.2019

DEİK (2014), *Türk-Çin İş Konseyi, Çin Ülke Bülteni*, Dış Ekonomik İlişkiler Konseyi.

Sadovskaya, Y.Y. (2011), "Patterns of Contemporary 'Chinese' Migration into Kazakhstan", *Chinese Migrants in Russia, Central Asia and Eastern Europe*, ed. F.B. Chang ve S.T. Rucker-Chang, Hoboken, Taylor and Francis, pp.106-133.

Sadovskaya, Y.Y. (2011). Patterns of contemporary "Chinese" migration into Kazakhstan. In Chang, F.B. & Rucker-Chang, S.T., eds. *Chinese Migrants in Russia, Central Asia and Eastern Europe*, pp. 106-133. Hoboken: Taylor & Francis

Steiner, N.J. (2013), *Chinese Migration to Central Asia: Contrasting Experience between Kazakhstan and Kyrgyzstan*, University of Washington.

Tabak, S. (2019), "Çinliler 95 Milyon Liralık Ev Aldı" <https://www.sabah.com.tr/ekonomi/2019/09/14/cinliler-95-milyon-liralik-ev-aldi> 29.09.2019

Yalçınkaya, A. (2011), "TRACECA as a Eurasian Organization", 6th Silk Road Conference: Globalization and Security in the Black-Caspian Sea Regions, International Black Sea University, Tbilisi, pp.34-42.

Yalçınkaya, A. (2019), "Kanal İstanbul Çin Kolonisi mi Olacak?" <https://www.turkishnews.com/tr/content/2019/07/10/kanal-istanbul-cin-kolonisi-mi-olacak/> 29.09.2019

### Özet

Türkiye kuruluşundan itibaren kendini Batı eksenine yakın tutmuş ve ülkenin dış politikasında da bu tutum kendini göstermiştir. Aslında süreç Türkiye'nin kuruluşundan da önce Osmanlı Devleti zamanına dayanmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan kısa bir zaman sonra yaşanan soğuk savaş dünyayı iki kutba bölmüş Türkiye ise tercihini Batı'dan yana kullanmıştır. SSCB dağılmasından sonra tek kutuplu kalan dünyada Türkiye yine Batı ile olan ilişkileri geliştirmeye yönelmiştir. Dünyadaki diğer bloğun öncülüğü yapan Rusya ise SSCB'nin çöküşünden sonra eski gücünü kaybetmiş ve kendi içine kapanmışsa da Putin'in devlet başkanı seçilmesinden sonra tekrardan dünya sahnesinde önemli bir aktör olma yoluna gitmiş ve dünyadaki diğer kutup rolünü sürdürmek yolunda adımlar atmıştır. Avrasya Ekonomik Birliği'nin de bu süreçte önemli bir rolü olacağı düşünülmektedir. Türkiye ise AB ile bir türlü sonuçlandırılmayan ilişkisinin dışında dünyanın farklı bölgelerine de yüzünü dönmeye çalışmaktadır.

Bu çalışmada Türkiye'nin Batı dışındaki alternatiflerinden biri olan AEB'nin Türkiye'nin geleceğindeki rolü tartışılacaktır. Türkiye hem Avrupa'ya hem Avrasya'ya yüzünü dönebilir mi? Avrasya ülkeleri ile siyasi ve ekonomik ilişkiler Türkiye'nin Avrasya ile olan ilişkisini ne derecede etkileyecektir? Ve de en önemlisi Avrasya Ekonomik Birliği, Rusya öncülüğünde yeni bir Doğu Bloku mudur ve bunla ilişkiler Türkiye'nin geleceği ve Batı ile olan ilişkisinde ne gibi etkilere sebep olacaktır? Sorularının cevabı aranmaktadır.

Çalışmamızda AEB'nin geçmişinden, kuruluş aşamasından ve entegrasyon süreçlerinden bahsedilecektir. Daha sonra AEB'nin dünya siyasetindeki ekonomik ve siyasi yeri üzerinde durulacaktır. Türkiye'nin AEB ülkeleri ile ekonomik ve siyasi ilişkileri ise en son değerlendirilecek ve Türkiye'nin AEB ile olan ilişkilerinin avantajları ve dezavantajları ortaya konularak Türkiye'nin geleceğinde Avrasya Ekonomik Birliği'nin rolü tartışılacaktır.

**Anahtar kelimeler:** *Türkiye, Avrasya Ekonomik Birliği, Entegrasyon*

---

<sup>19</sup> Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü



## **Abstract**

From the establishment till today Turkey has kept itself close to the west axis and has shown this attitude to its foreign policy. Infact the process is based on the time of the ottoman empire. A short time after the establishment of the republic of Turkey the experience of cold war has divided world into two poles, turkey has preferred to use its choice from the west. After the dissolution of the USSR, in the unipolar world turkey still tended to improve its relationship with west. Russia which was the pioneer of the other bloc in the world , lost its former power and even if it was withdrawn, after the election of Putin as president went back to becoming an important actor on the world stage and took steps to maintain its role as the other pole in the world. The Eurasian Economic Union is also thought to play an important role in this process. Turkey beyond a kind of non concluded relationship with the EU is trying to turn its face to the words different regions.

In this study, EEU as one of the alternatives ( beyond the Eu) for turkey and its roles on turkeys future will be discussed. Can turkey turn its face to both europe and eurasia? At what extent will the economic and political relations with eurasian countries will affect turkey- eurasia relationship? And most importantly: can eurasian economic union with the leadership of russia make a new east bloc? And how will these relations affect turkey's future? answers of these questions are sought

In our study, EEU's history, the establishment phase and the integration processes will be mentioned. Then the economic and political place of the EEU in the world of politics will be emphasized. Turkey's economic and political relations with the EEU countries and turkey to assess the latest put forth the advantages and disadvantages of the EEU in the future of relations with turkey and will discuss the role of the Eurasian Economic Union.

**Keywords:** *Turkey, EEU, Integration*

## **Giriş**

Ülkeler, özellikle de güçleri tek başlarına dünya siyasetinde yeterli olmadığında, ittifak arayışı içerisinde olmuşlardır. Osmanlı Devleti'nin gücünü kaybetmeye başladığı dönemden itibaren de ittifak arayışları içinde olduğunu görürüz. Bu arayış genel olarak hep Batı'ya doğru yönelmiştir. Günümüz de artık Doğu'daki birlikler de Türkiye'nin ilgi alanını girmektedir. Özellikle de Batı ile yaşanan sorunlar ülkemizin yönünün Doğu'ya doğru yönelmesinde etkindir. Bu çerçevede iki önemli birlik karşımıza çıkmaktadır; Şanghay İşbirliği Örgütü ve Avrasya Ekonomik Birliği. Çalışmamızın bundan sonraki kısmında Avrasya Ekonomik Birliği üzerinde duracağız.

## **Avrasya Ekonomik Birliği**

Avrasya kelimesi Avrupa ve Asya kelimesinin birleşiminden oluşmuştur. Avrasya kelimesi Portekiz'den Malezya'ya kadar olan geniş bir coğrafi alanı kaplamaktadır (Brzezinski, 2010). Sovyetler Birliği zamanında Avrupa'nın bir kısmına ve Orta Asya'ya hakim olan Rusya, SSCB'nin dağılmasından sonra bu etkinliğini kaybetmiştir. SSCB'nin dağılmasından sonra bölgede siyasi ve ekonomik bir boşluk da oluşmuş ve bölge ülkeleri çeşitli sorunlar yaşamıştır. Rusya, Sovyetlerden sonra bölgedeki etkinliğini artırmak için çeşitli girişimlerde bulunmuştur (Yılmaz, 2017). Bağımsız Devletler Topluluğu, Şangay İşbirliği Örgütü Rusya'nın bu cabaları sonucu kurulmuş birliklerdendir. Avrasya Ekonomik Birliği de bu amaçla kurulmuş ve Avrasya ülkelerinin arasındaki ekonomik entegrasyonu sağlamak için Rusya, Kazakistan, Belarus, Ermanistan ve Kırgızistan'ı bir araya getirerek Avrasya Ekonomik Birliği'ni meydana getirmişlerdir.

Avrasya Ekonomik Birliği fikri ilk olarak 1994 yılında Kazakistan devlet başkanı Nursultan Nazarbayev tarafından dile getirilmiştir (PRIMBAYEV, 2010). Nazarbayev oluşturulacak olan birliği bölge ülkeleri için tutarlı, kapsamlı bir politika oluşturması ve devletler arasında işbirliğinin sağlanmasına yönelik faaliyetlerde bulunması şeklinde belirtmiştir. Kurulacak olan bir örgütün bölgede barış ve istikrarın teminatı olacağını dile getirmiştir. Fikrin ortaya atıldığı ilk günden daha sonraki gümrük birliği ve ortak ekonomik alanın oluşması ve nihayet 2014 yılında Avrasya Ekonomik Birliği Paketi anlaşmasının imzalanması ile birliğin hayata geçirilişi sağlanmıştır.

## **Avrasya Ekonomik Birliği'nin Önündeki Engeller**

Avrasya bölgesindeki sorunların başında, bölge ülkelerinin sınırlarının sömürgeci güçler tarafından çizilmiş olmasıdır. Sovyet döneminde Türk toplulukları bölünerek yapay etnik cumhuriyetler kurulmuştur (Roy, 2000). Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra bağımsızlıklarını kazanan ülkeler arasındaki sınırlar bölge ülkeleri arasında çatışmayı körükleyecek biçimde çizilmiştir (Henze, 1992). Bununla beraber bağımsızlıklarını kazanalı çok uzun zaman olmayan bu ülkeler bir taraftan yanı başlarında yükselen Çin'e karşı bir taraftan Rusya'ya karşı bağımsızlıklarını koruma mücadelesi vermektedirler. Güvenliklerini tek başlarına sağlayacak güçten yoksun olan ülkeler bir yandan Rusya baskısını hissederken diğer yandan da bölgede etkisini arttırmaya çalışan ABD arasında kalmaktadırlar. Bölge içindeki çatışmalar diğer büyük güçlerin müdahalesine açık kapı bırakmakta bu da bölgenin istikrar konusundaki en büyük engel olmaktadır (Şanlı, 2008).

Ekonomik bakımından ise bölge ülkeleri zayıf durumdadır. Bölge ülkeleri arasında gelişmişlik düzeyleri de birbirinden farklıdır. Bazı ülkelerde serbest piyasa uygulamaları mevcut iken bazılarında devlet kontrolü hissedilmektedir. Diğer yandan bölge ülkelerinin ekonomileri genel olarak enerji üzerinde şekillenmektedir (Somuncuoğlu, 2006) enerji konusunda ise Rusya tekel olmak istemektedir bu durumda bölge ülkelerinin enerji sektörü üzerinden gelişmesine engel olabilmektedir.

Hazar denizinin statüsü de birlik üyesi ülkeler arasında bir diğer problemdir. Hazar'ın statüsünün deniz olarak tanımlanması Rusya'ya avantaj sağlayacakken, Göl olarak tanımlanması Kazakistan'a fayda sağlayacaktır. Hazar bölgesindeki enerji kaynaklarının potansiyeli göz önünde alındığında konunun önemi anlaşılmaktadır. Hazar'daki enerji, ayrıca Rusya olmadan Batı'ya da taşınması projeleri yüzünden Rusya'nın dikkatini ayrıca çekmektedir. Birlik üyesi ülkelerin denizle iletişimi de sınırlıdır. Bu konuda tek avantajlı sayılabilecek ülke Rusya'dır. Bölgedeki neredeyse tüm

ulaşım yolları Rusya üzerinden sağlanmaktadır. Enerji nakil hatları da Rusya üzerinden geçmekte bu da Rusya'yı birlik içinde tek yetkili güç olma konusunda önemli bir konuma getirmektedir.

ye lkeler arasında sınırların yapaylığı, Sovyet döneminden kalan politikaların etkisi, enerji ve onun taşınması, ekonomik gelişmelerinin farklı olması ve bölgedeki Çin etkisi birliğin başarıya ulaşması konusunda en büyük problemler olarak kısaca sıralanmaktadır.

### **Türkiye Açısından Avrasya Ekonomik Birliği**

Türkiye, Osmanlıdan kalan bir miras olarak ilişkilerini genellikle Batı zerine kurmuştur. İkinci savaşından sonra oluşan iki kutuplu dünyada tehdidin Sovyetler Birliği tarafından gelmesi Türkiye'nin Avrasya ile olan ilişkilerini göz ardı etmesine neden olmuştur. Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra ise Türkiye'nin bölgeye yönelik ilgisi artmıştır. Günümüzde ise Avrasya bölgesine, bu ülkede kurulan birliklere ve bu birliklerden biri olan Avrasya Ekonomik Birliği'ne yönelik Türkiye ilgisi daha çok Avrupa ile sorun yaşadığı dönemlerde Türkiye'nin bir alternatif arama veya Avrupa'ya karşı bir gözdağı vermesi şeklinde ilerlemektedir. Yine de gerek kültürel ve etnik yakınlıklar gerekse ekonomik ve enerji potansiyelleri Türkiye'nin Avrasya ile olan ilişkisini mutlaka geliştirmesi gerektiğini göstermektedir. Bu bakımından şimdi Türkiye'nin Avrasya Ekonomik Birliği lkeleri ile olan ticari ilişkileri ve siyasi ilişkilerini inceleyeceğiz.

*Tablo 1 Türkiye ve AEB Karşılaştırması*

|  | <b>Türkiye</b> | <b>Rusya</b> | <b>Kazakistan</b> | <b>Belarus</b> | <b>Ermenistan</b> | <b>Kırgızistan</b> |
|--|----------------|--------------|-------------------|----------------|-------------------|--------------------|
| <b>Nfus (milyon)</b>                        | 80,7           | 144,5        | 18,0              | 9,5            | 2,9               | 6,2                |
| <b>Yzlğm (bin km<sup>2</sup>)</b>        | 785,4          | 17.098,3     | 2.724,9           | 207,6          | 29,7              | 199,9              |
| <b>GSYH(milyar USD)</b>                      | 851,1          | 1.577,5      | 159,4             | 54,4           | 11,5              | 7,5                |
| <b>Kişi Başi Gayrisafı Millî Gelir (USD)</b> | 10.930,0       | 9.232,0      | 7.890,0           | 5.280,0        | 4.000,0           | 1.130,0            |
| <b>Satın Alma Gücü Paritesi (milyar USD)</b> | 2.224,7        | 3.655,4      | 422,8             | 172,4          | 29,5              | 22,4               |
| <b>GSYH Büyüme Oranı(%)</b>                  | 7,4            | 1,5          | 4,0               | 2,4            | 7,5               | 4,6                |

Tabloda Türkiye ve Avrasya Ekonomik Birliği'ne ye ülkelerin bazı verilerinin karşılaştırılması mevcuttur. En genel düzeyde bakacak olursak verilere Türkiye, Rusya'nın ardından bölgedeki ikinci kalabalık nüfustur. Birliğe bir anda böylesine bir nüfusun katılmasının birliğe yaratacağı etkiyi kestirmek şimdilik söz konusu değildir. Ekonomik bakımdan da Türkiye, Rusya'nın ardından yine ikinci sırada gelmektedir. Rusya hariç ekonomiler cılız durumdadır.

Tablo 2 Türkiye en çok ihracat yaptığı 20 ülke ve toplam ihracattaki oranları

|    |                  |            |     |
|----|------------------|------------|-----|
| 1  | Almanya          | 16 137 388 | 9,6 |
| 2  | Birleşik Krallık | 11 107 336 | 6,6 |
| 3  | İtalya           | 9 560 405  | 5,7 |
| 4  | Irak             | 8 346 276  | 5   |
| 5  | ABD              | 8 304 672  | 4,9 |
| 6  | İspanya          | 7 708 465  | 4,6 |
| 7  | Fransa           | 7 286 992  | 4,3 |
| 8  | Hollanda         | 4 760 826  | 2,8 |
| 9  | Belçika          | 3 950 970  | 2,4 |
| 10 | İsrail           | 3 894 506  | 2,3 |
| 11 | Romanya          | 3 867 122  | 2,3 |
| 12 | Rusya Federas    | 3 399 827  | 2   |
| 13 | Polonya          | 3 346 149  | 2   |
| 14 | BAE              | 3 137 048  | 1,9 |
| 15 | Mısır            | 3 053 571  | 1,8 |
| 16 | Çin              | 2 912 539  | 1,7 |
| 17 | Bulgaristan      | 2 669 703  | 1,6 |
| 18 | Suudi Arabista   | 2 636 039  | 1,6 |
| 19 | İran             | 2 392 949  | 1,4 |
| 20 | Yunanistan       | 2 086 696  | 1,2 |

Tablo 3 Türkiye'nin en çok ithalat yaptığı yirmi ülke ve toplam ithalat içindeki payları

|    |                   |            |     |
|----|-------------------|------------|-----|
| 1  | Rusya Federasyonu | 21 989 574 | 9,9 |
| 2  | Çin               | 20 719 061 | 9,3 |
| 3  | Almanya           | 20 407 294 | 9,1 |
| 4  | ABD               | 12 377 681 | 5,5 |
| 5  | İtalya            | 10 154 158 | 4,6 |
| 6  | Hindistan         | 7 534 783  | 3,4 |
| 7  | Birleşik Krallık  | 7 446 107  | 3,3 |
| 8  | Fransa            | 7 413 025  | 3,3 |
| 9  | İran              | 6 931 258  | 3,1 |
| 10 | Güney Kore        | 6 343 174  | 2,8 |
| 11 | İspanya           | 5 492 454  | 2,5 |
| 12 | Japonya           | 4 124 170  | 1,8 |
| 13 | BAE               | 3 780 736  | 1,7 |
| 14 | Belçika           | 3 571 445  | 1,6 |
| 15 | Hollanda          | 3 304 581  | 1,5 |
| 16 | Brezilya          | 3 257 706  | 1,5 |
| 17 | Polonya           | 3 101 677  | 1,4 |
| 18 | İsviçre           | 2 816 560  | 1,3 |
| 19 | Çekya             | 2 650 330  | 1,2 |
| 20 | Ukrayna           | 2 645 555  | 1,2 |

(TÜİK, 2019)

Yukarıdaki tablo Türkiye'nin en çok ihracat ve ithalat yaptığı yirmi ülke ve bunların toplam ihracat içindeki payları gösterilmiştir. Tabloya baktığımızda Türkiye'nin Avrasya Ekonomik Birliği'ne üye ülkeler ile ticaretinde sadece Rusya'nın ilk yirmi içinde olduğunu görüyoruz. İhracatta altıncı sırada olan Rusya ithalatta ise ilk sıradadır. Avrasya ülkeleri içinde tek olan Rusya ile ticaretimizde oldukça fazla açık vermektedir.

Avrasya Ekonomik Birliği'ne üye ülkelerle olan ticari ilişkimize baktığımız da ise;

|                    | İthalat     |             |             |             |             | İhracat     |             |             |             |             |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                    | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        |
| <b>Toplam</b>      | 251.661.250 | 242.177.117 | 207.206.509 | 198.618.235 | 233.791.662 | 151.802.637 | 157.610.158 | 143.850.376 | 142.529.584 | 157.054.789 |
| <b>Rusya</b>       | 25.064.214  | 25.288.597  | 20.399.806  | 15.162.386  | 19.513.833  | 6.964.209   | 5.943.014   | 3.589.464   | 1.732.954   | 2.735.484   |
| <b>Belarus</b>     | 186.84      | 147.703     | 192.831     | 102.567     | 182.969     | 303.152     | 272.251     | 205.144     | 357.524     | 422.369     |
| <b>Kazakistan</b>  | 1.760.115   | 1.236.268   | 1.109.832   | 1.093.897   | 1.463.158   | 1.039.420   | 977.487     | 750.157     | 623.715     | 746.586     |
| <b>Kırgızistan</b> | 36.964      | 65.648      | 76.858      | 101.067     | 143.794     | 388.336     | 421.431     | 294.702     | 308.933     | 343.655     |
| <b>Ermenistan</b>  | 399         | 1.465       | 988         | 1.386       | 2.145       | -           | -           | -           | -           | -           |

(Ülkelere Göre Dış Ticaret, 2019)

Tabloya baktığımızda Rusya haricinde Kazakistan ile biraz hareketli dış ticaretimiz bulunmaktadır onun dışında diğer üye ülkeler ile dış ticaretimiz oldukça sınırlıdır.

### **Türkiye Açısından Avrasya Ekonomik Birliği'nin Avantajları**

Türkiye için Avrasya Ekonomik Birliği'nin çeşitli fırsatları bulunmaktadır. Her ne kadar üye ülkeler ile -Rusya hariç- ticaret ilişkileri kısıtlı olsa da, ürün çeşitliliği ve ticareti yapılan ürünlerin zorunlu mal haline dönüşmesi – enerji vs.- aradaki ticareti önemli hale getirmektedir. İki taraf için de en önemli nokta jeopolitik açıdan kaynaklanmaktadır. Mevcut durumunda Türkiye, Birliğin Batı ile olan güzergahı üzerindedir. Bu ülkelerin enerjilerini taşıma ihtiyaçları düşünülürse Türkiye'nin Birlik için öneminin kuvvetli olduğu anlaşılır. Türkiye ise henüz pazarları gelişmemiş olan bu ülkelere açılarak pazarını çeşitlendirebilir ve kendine yeni alanlar açabilir (Blockmans, Kostanyan, & Vorobiov, 2012).

Avrasya Ekonomik Birliği'nin iki önemli üyesi Rusya ve Kazakistan, Çin için önemli enerji tedarikçileridir. Böylelikle Birlik ve Çin arasında stratejik bir ortaklık olasılığı artmaktadır. Mevcut haliyle Türkiye'nin de enerji kaynaklarına erişimi ve Birlik vesilesiyle Çin ile de stratejik bir iş birliğine gidebilmesi muhtemeldir.

Avrasya Ekonomik Birliği üyesi ülkeler arasında ticaretin dolar ile değil, üye ülkelerin para birimleri ile yapılması politikası izlenmektedir (Sputnik, 2019). Son yıllarda Türkiye'nin ulusal para değerinde yaşadığı sorunlar ve ulusal para ile ticaret yapma politikası Birliğin politikaları ile kesişmektedir. Bu bakımdan Birlik ile ilişkiler ulusal para ile ticaretin Türkiye politikaları doğrultusunda ilerlemesini sağlayabilir.

Türkiye için en önemli fırsat ise Birlik üyesi ülkelerle etnik ve kültürel yakınlığımız. Birlik sayesinde Orta Asya'daki Türk toplulukları ile ilişkilerimizi geliştirebiliriz.

### **Türkiye Açısından Avrasya Ekonomik Birliği'nin Muhtemel Sorunları**

Türkiye için en önemli sorun birlik üyesi ülkelere birinin Ermenistan olmasıdır. Ermenistan'ın sözde soykırım iddiaları ve Azerbaycan ile yaşadığı sorunlar Birliğe Türkiye'nin katılmasını zorlaştırmaktadır. Halihazırda Ermenistan ile açık bir sınır kapımız yoktur. Şu an itibariyle sorunların çözümüne yönelik bir harekette yoktur. İki ülke arasındaki ilişkilerin bu seyri AEB konusunda en büyük sorundur.

Diğer yandan Birlik Rusya'nın SSCB'yi yeniden canlandırma faaliyeti olarak da görülmektedir (ERGÜL, 2014). Rusya, Birlik içindeki hem ekonomik hem nüfus açısından en büyük ülke konumundadır. Siyasi ve askeri gücü de düşünüldüğünde Rusya Birlik içinde başat güçtür ve Birlik içindeki kararları büyük oranda etkilemektedir. Birlik içinde Rusça da önemli bir faktördür. SSCB'nin de üyesi olan ülkelerde Rusça yaygın olarak kullanılmaktadır.

Avrasya Ekonomik Birliği, bir gümrük birliği anlaşmasıdır. Türkiye halihazırda Avrupa gümrük birliğine üye durumdadır. Aynı anda farklı gümrük birliklerine üye olmak hukuki açıdan mümkün görülmemektedir. Türkiye'nin ticaretinin büyük kısmını Avrupa oluşturduğunu düşünürsek Türkiye için Avrupa pazarından ayrılıp Avrasya pazarına girmek rasyonel bir tercih olarak gözükmemektedir. Birlik mevcut haliyle de alt yapısı yeteri kadar sağlam kurulmamıştır. Birliğin başarılı ve başarısız olacağı yönünde bir tahmin yürütmek zordur.

## Sonuç

Türkiye, geçmişten aldığı mirasın bir parçası olarak uluslararası ilişkilerinde Batı'ya öncelik tanımıştır. Batı'nın tartışmasız lider olduğu veya tehlikenin Sovyetler Birliği'nden geldiği dönemlerde bu tutumun normal olduğunu kabul edebiliriz. Ancak alternatifsiz bir Batı müttefikliği de Türkiye'ye zaman zaman sorunlar yaşatmıştır. Kıbrıs meselesi bu konuda en önemli örneğimizdir.

Yüzyılımız Doğu'nun yeniden kıpranmaya başladığı bir dönem olarak görülmektedir. En önemli pay kuşkusuz Çin'inde olsa onuna beraber Kore, Japonya, Asya Kaplanları olarak nitelendirilen Malezya, Tayland, Endonezya ve bunlara ilaveten Rusya'nın yeniden yükselmeye başlaması Doğu'nun tarih sahnesindeki rolünü tekrar canlandırmaya başlaması olarak görülebilir.

Yeniden hareketlenmeye başlayan bu bölgede birçok örgüt ve yapıyı bir arada görebiliyoruz. Makalemizin amacı bu yapılardan biri olan Avrasya Ekonomik Birliği'nin Türkiye'nin geleceğinde oynayabileceği rolü tartışmaktır. Bu kapsam avantajları ve dezavantajları sıralamaya çalıştık. En nihayetinde Avrupa pazarının Türkiye için daha hacimli ve işlevsel olduğunu gördük. Bununla beraber zaten Avrupa gümrük birliğine üye olan bir Türkiye'nin aynı zamanda başka bir gümrük birliği olan Avrasya Ekonomik Birliği'ne katılmasının hukuken de olanaksız olduğunu belirttik. Ancak şunu da belirtmeliyiz ki Doğu yükseliştedir. Bunun ne kadar geçici veya kalıcı olduğunu zaman gösterecektir. Türkiye kendini asla bir kutbun değişmez neferi olarak görmemelidir. Avrupa ile ilişkilerini her geçen gün arttırırken Avrasya'yı da göz ardı etmemelidir. Ticari ortaklarını çeşitlendirmeli, ticaretle birlikte siyasi dostlarını da arttırmalıdır. Türkiye'nin en büyük yanılması Avrasya'yı Batı'nın karşıtı olarak görmesidir. Batı ile bir sorun yaşadığında gerek alternatif gerekse bir tehdit aracı olarak Avrasya'yı kullanmaktadır ki bu son derece yanlış bir tutumdur. En nihayetinde ne Batı bu tehditlere kanacaktır ne de Avrasya ülkeleri Türkiye ile ciddi bir ilişki yoluna gidecektir. Türkiye bir birliğe üye olmasa dahi Avrasya ile ilişkilerini planlı ve programlı bir şekilde geliştirmelidir. Kendine tek bir kutba ait hissetmeyip yakın çevre ülkeleri ve etnik ve kültürel yakınlıkları da olduğu ülkelerle iş birliğini arttırmalıdır.

## Kaynakça

- Blockmans, S., Kostanyan, H., & Vorobiov, I. (2012). *Towards a Eurasian Economic Union: The challenge of integration and unity*. Brussels: Centre for European Policy Studie.
- Brzezinski, Z. (2010). *Büyük Satranç Tahtası/Amerika'nın Küresel Üstünlüğü*. İstanbul: İnkılap Yayınları.

- DENİZCİ, G., & MARANGOZ, M. (2019). Avrasya Ekonomik Birliği Ve Avrasya Ekonomik Birliği Üyesi Ülkeler İle Türkiye'nin Dış Ticaretinin Karşılaştırmalı Analizi. *AVRASYA Uluslararası Araştırmalar Dergisi* , 414-431.
- ERGÜL, O. (2014). Avrasya Ekonomik Topluluğu: Sovyet Sonralarında Farklı Bir Entegrasyon Modelinin Tartışılması. *Journal of Central Asian & Caucasian Studies*, 39-74.
- eurasian economic community*. (2019, 6 9). eurasian economic community: <http://www.eaeunion.org/?lang=en> adresinden alındı
- Henze. (1992). *Whither Turkestan*. California: Rand Paper.
- PIRIMBAYEV, C. . (2010). Eurasian Economic Community: One of the Alternative Forms of Economic Relations. *İnternational Conference on Eurasian Economies*. İstanbul.
- Roy. (2000). *Yeni Orta Asya ya da Ulusların İmal Edilişi*. İstanbul: Metis Yayınları.
- Somuncuoğlu. (2006). Orta Asya Enerji Oyununda Asya Devleri. *2023 Dergisi*, 34-66.
- Sputnik*. (2019, 6 9). Sputnik: <https://tr.sputniknews.com/rusya/201811271036350888-avrasya-ekonomik-birligi-ulkeleri-arasnda-ulusal-paralarin-payi-artti/> adresinden alındı
- Şanlı. (2008). “Ekonomik Entegrasyon Teorisi Çerçevesinde Avrasya Birliği'nin Olabilirliği. *Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, , 1-26.
- TÜİK. (2019). TÜİK: <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> adresinden alındı
- Türkiye Cumhuriyeti Dış İşleri Bakanlığı*. (Kazakistan Ekonomisinin Genel Görünümü). Kazakistan Ekonomisinin Genel Görünümü: <http://www.mfa.gov.tr/kazakistan-cumhuriyeti--ekonomisi.tr.mfa> adresinden alındı
- Ülkelere Göre Dış Ticaret*. (2019, 6 9). TÜİK: <https://biruni.tuik.gov.tr/disticaretapp/disticaret.zul?param1=4&param2=0&sitcrev=0&isicrev=0&sayac=5808> adresinden alındı
- Yılmaz, S. (2017). Asya'da Bir Ekonomik Gelişim Modeli: Avrasya Ekonomik Birliği. *Elektronik Siyaset Bilimi Araştırmaları Dergisi* , 63-74.

### Özet

1991 yılında Sovyetler Birliği'nin parçalanması ile uluslararası ilişkiler sisteminde yeni düzen kuruldu. SSCB'nin dağılması ile ortaya çıkan boşluğu fırsat olarak değerlendiren Avrupa Birliği, üç Kafkasya ve beş Orta Asya ülkesi ile işbirliğine dayalı ilişkiler kurmaya başladı. Teknik destek programları çerçevesinde başlatılan işbirliği daha sonra Avrupa ve Asya arasında ulaşım rolünü oynayan TRACECA projesi ile sonuçlandı. TRACECA kapsamında bölge ülkeleri ve Avrupa Birliği arasında ilişkiler güçlü ivme kazanmıştır. Mevcut projenin başlıca hedefi, Kafkasya ve Orta Asya ülkelerinin ulaşım sistemlerinin yenilenmesi, Avrupa yönümlü bir model izlenmesi ve demokrasi ilkelerinin desteklenmesidir.

Tarihi İpekyolu'nun yeniden gündeme getirilmesinde dönemin Gürcistan Dışişleri Bakanı Eduard Şevarnadze önemli rol oynamıştır. 1990 yılında Rusya'nın Vladivostok ilinde gerçekleştirilen "Asya-Pasifik bölgesi: Diyalog, güvenlik, işbirliği" isimli konferansta, Avrupa-Kafkasya-Asya Ulaşım Koridoru ile ilgili fikirler Eduard Şevarnadze tarafından dile getirildi. TRACECA ve ya Yeni İpek Yolu projesi, bölge ülkelerinde ekonomi, ulaşım ve diğer alanlarda altyapı sisteminin eksik olması sebebiyle Avrupa Birliği tarafından oluşturulmuştur.

TRACECA projesi, 1993 yılında Avrupa Birliği'nin inisiyatifi ile başlatılan "Doğu-Batı Ulaşım Güvenliği" konferansında müzakere edilmiş ve Brüksel beyannamesi imzalanmıştır. Brüksel beyannamesinde, "Doğu-Batı Ulaşım Koridoru"nun yeni standartlara uygun şekilde yeniden kurulması, altyapının geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Konferans, beş Orta Asya ve üç Kafkasya ülkesinin katılımı ile gerçekleştirilmiştir. Akabinde Avrupa Birliği tarafından 300 milyon dolar (15 milyon avro) mali yardım yapılmasına karar verilerek, projenin ana hatları belirlenmiştir. Kazakistan'ın "Drujba" adlı deniz demiryolu durağından başlamak üzere Taşkent, Aşkabat, Türkmenbaşı, Bakü, Tiflis, Poti, Odessa, Bulgaristan, Romanya, Türkiye aracılığı ile TRACECA projesinin hayata geçirilmesine doğru adımlar atıldı. Konferans, Azerbaycan, Gürcistan, Ermenistan, Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan, Türkmenistan, Özbekistan ticaret ve ulaştırma bakanlarının katılımıyla gerçekleştirilmiştir. Brüksel Konferansı'nın düzenlenme sebepleri şu şekilde sıralanmaktadır; Bölgede ekonomik ve ticari ilişkilerin geliştirilmesi, Avrupa Birliği ve bölge ülkeleri arasında işbirliği bağları oluşturmak, Orta Asya ve Kafkasya bölgesinde mevcut ulaşım altyapı sistemindeki eksiklikleri aradan kaldırmak.

**Anahtar Kelimeler:** *Avrupa, Kafkasya, Orta Asya, TACIS, TRACECA*



## The Bridge Between Europe And Asia: Traceca Project

### Abstract

In 1991, with the disintegration of the Soviet Union, a new order was established in the system of international relations. The European Union, appreciated the emptiness which was appeared after disintegration of Soviet Union and started to establish cooperative relations with the three Caucasus and five Central Asian countries. The cooperation which was initiated by European Union within the framework of technical assistance programs resulted in the TRACECA project, which played the transport role between Europe and Asia. The main objective of the current project is to renew the transportation systems of the Caucasus and Central Asian countries, to follow a European model and to support the principles of democracy.

Georgian Foreign Minister Eduard Shevardnadze played a significant role in the re-introduction of the historical Silk Road. In 1990 year, Eduard Shevardnadze expressed the ideas about the European Caucasus Transport Corridor in the conference called “Asia Pacific region: Dialogue, Security, cooperation” which was organized in Vladivostok province of Russia. The New Silk Road Project was created by European Union due to lack of infrastructure in the countries of region in terms of economy, transportation, and other areas. TRACECA project, was negotiated at the “East-West Transport Security” conference initiated by the European Union in 1993 and the Brussels declaration was signed. The main goal of this research is to evaluate historical and structural dimension of TRACECA project and refer TRACECA`s role between Europe and Asia. In addition to that, in this research will be discussed a future role of TRACECA project.

**Key Words:** *Europe, Central Asia, Caucasia, TACIS, TRACECA*

## GİRİŞ

1991 yılında Sovyetler Birliği'nin dağılması sonrasında Kafkasya ülkeleri dış politikada farklı bir tutum sergilemeye başladılar. Doğu ve Batı arasında köprü rolünü oynayan Türki Cumhuriyetler'in bağımsızlığını kazanması sonrası bu bölgede önemli siyasi gelişmeler yaşandı. SSCB'nin dağılması sonrası uluslararası konjoktürde boşluk oluşması sebebiyle Batılı güçler bu boşluğu fırsat olarak değerlendirdiler. Avrupa Birliği bu dönemde komşuluk politikası aracılığı ile bölgeye nüfuz etmeye başladı. AB 1990'larda bölge ülkeleri ile diyalog, yardım ve teklif edilen projeler çerçevesinde işbirliğini genişletme yolunda adım atmaya başladı. Avrupa Birliği tarafından TACIS programı çerçevesinde stratejik coğrafi konumları ve doğal enerji kaynakları ile zengin (Azerbaycan, Kazakistan, Türkmenistan) Bağımsız Devletler Topluluğu üyelerine teknik yardım programları yapılması gündeme getirilerek, ilişkileri ilerletmek için çaba sarf edilmiştir. Bashedilen teknik destek programının başlatılmasına 1990 yılında gerçekleştirilen Roma ve Dublin Zirveleri'nde karar verilmiştir.<sup>20</sup> TACIS programı çerçevesinde Bağımsız Devletler Topluluğu üyesi 11 ülkeye, 1991 yılında 400 milyon, 1992 yılında ise 450 milyon yardım yapılmıştır. 1991 yılında yapılan maddi yardım programında beş ana sektör hedef olarak belirlendi: Enerji, eğitim, gıda, taşıma, finansal hizmetler.<sup>21</sup>

İlk başlarda sadece teknik yardım programı özelliği taşıyan TACIS, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra AB tarafından bu ülkeler ile ekonomik ve siyasi ilişkilerin geliştirilmesine karar verildi. Bu yönde atılan en önemli adım ise 1992 yılında Avrupa Birliği ve bölge ülkeleri arasında imzalanan protokol olmuştur. 1992 ve 2004 yılları arasında Avrupa Birliği tarafından Orta Asya'ya 1,132 milyon avro yardım yapılmış, paranın önemli kısmı ise ( 516 milyon avro) TACIS programından karşılanmıştır.<sup>22</sup>

TACIS programının hayata geçirilmesinde Avrupa Birliği'nin bazı hedefleri vardır; demokrasi ve serbest pazar ekonomisine geçiş yolunda bölge ülkelerinin desteklenmesi, Avrupa Birliği ve Bağımsız Devletler Topluluğu üyesi ülkeleri ile ekonomik, siyasi ve kültürel diyaloglar çerçevesinde işbirliğinin desteklenmesi. Aynı zamanda Avrupa Birliği bölge ülkeleri ile uzunvadeli bir işbirliği yaratmayı program çerçevesinde amaçlamakta idi. Ayrıca TACIS programı çerçevesinde her ülkede ortaya çıkmış talepler esasında işbirliği alanları oluşturulmuştur.<sup>23</sup> 1992 yılında TACIS programının tek bir merkez üzerinden idare edilmesi ve düzenlenmesi için Bakü'de Avrupa Birliği'nin teknik yardım üzere koordinasyon bürosu kuruldu. 1991-1999 yılları arasında Avrupa Birliği tarafından Bağımsız Devletler Topluluğu üyelerine yapılan maddi yardım değeri, 4 milyar euro teşkil etmiştir. Yapılan maddi yardımın %26'sı, enerji, ulaşım, nakliye alanlarına ayrılmıştır.

## Tarihsel Süreç

Tarihi İpekyolu'nun yeniden gündeme getirilmesinde dönemin Gürcistan Dışişleri Bakanı Eduard Şevarnadze önemli rol oynamıştır. 1990 yılında Rusya'nın Vladivostok ilinde gerçekleştirilen "Asya-Pasifik bölgesi: Diyalog, güvenlik, işbirliği" isimli konferansta, Avrupa-Kafkasya-Asya

<sup>20</sup> Rovshan İbrahimov, Avrupa Birliği Güney Kafkasya Devletleri İlişkileri, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara 2008, s.86.

file:///C:/Users/USER/Downloads/4504%20(1).pdf.

<sup>21</sup> European Comission.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-92-54\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-92-54_en.htm).

<sup>22</sup> Esra Hatipoğlu, Avrupa Birliği-Orta Asya İlişkilerinde Yeni Bir Stratejiye Doğru (Mu?), Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, OAKA, Cilt 3, Sayı 5, 2008, s.7.

<http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423910572.pdf>.

<sup>23</sup> Samir Mardanov, Avrupa Birliği'nin Kafkasya Politikası, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2006, s.41.

[http://docs.neu.edu.tr/library/nadir\\_eserler\\_el\\_yazmalari/TEZLER\\_YOK\\_GOV\\_TR/Avrupa%20Birliği%60nin%20Kafkasya%20politikası%2018604.pdf](http://docs.neu.edu.tr/library/nadir_eserler_el_yazmalari/TEZLER_YOK_GOV_TR/Avrupa%20Birliği%60nin%20Kafkasya%20politikası%2018604.pdf).

Ulaşım Koridoru ile ilgili fikirler Eduard Şevarnadze tarafından dile getirildi.<sup>24</sup> TRACECA ve ya Yeni İpek Yolu projesi, bölge ülkelerinde ekonomi, ulaşım ve diğer alanlarda altyapı sisteminin eksik olması sebebiyle Avrupa Birliği tarafından ortaya atılmıştır. TRACECA projesi, 1993 yılında Avrupa Birliği'nin inisiyatifi ile başlatılan "Doğu-Batı Ulaşım Güvenliği" konferansında müzakere edilmiş ve Brüksel beyannamesi imzalanmıştır. Brüksel beyannamesinde, "Doğu-Batı Ulaşım Koridoru"nun yeni standartlara uygun şekilde yeniden kurulması, altyapının geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Konferans, beş Orta Asya ve üç Kafkasya ülkesinin katılımı ile gerçekleştirilmiştir. Akabinde Avrupa Birliği tarafından 300 milyon dolar (15 milyon avro) mali yardım yapılmasına karar verilerek, projenin ana hatları belirlenmiştir. Kazakistan'ın "Drujba" adlı deniz demiryolu durağından başlamak üzere Taşkent, Aşkabat, Türkmenbaşı, Bakü, Tiflis, Poti, Odessa, Bulgaristan, Romanya, Türkiye aracılığı ile TRACECA projesinin hayata geçirilmesine doğru adımlar atıldı.<sup>25</sup> Konferans, Azerbaycan, Gürcistan, Ermenistan, Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan, Türkmenistan, Özbekistan ticaret ve ulaştırma bakanlarının katılımıyla gerçekleştirilmiştir. Brüksel Konferansı'nın düzenlenme sebepleri şu şekilde sıralanmaktadır; Bölgede ekonomik ve ticari ilişkilerin geliştirilmesi, Avrupa Birliği ve bölge ülkeleri arasında işbirliği bağları oluşturmak, Orta Asya ve Kafkasya bölgesinde mevcut ulaşım altyapı sistemindeki eksiklikleri aradan kaldırmak.

Brüksel Konferansı'nın bir diğer önemi ise sektörler üzre çalışma gruplarının oluşturulması idi. Sektörel çalışma grupları, ticari ilişkilerde engellerin aşılması, demiryolu, karayolu, denizyolu taşımacılığında faaliyet göstermek için kurulmuştur. TRACECA projesinin geliştirilmesi yolunda önemli adımlar atılmış ve bilgilendirme amacı ile çalışma grup toplantıları gerçekleştirilmiştir. 1993 yılında gerçekleştirilen Brüksel Konferansı'nda 4 sektörel çalışma grubu kurulmasına dair karar alınmış ve çalışma gruplarının ticaretin kolaylaştırılması, karayolu taşımacılığı, demiryolu taşımacılığı ve denizyolu taşımacılığı konularında faaliyet göstermesi belirlenmiştir. Çalışma Grup Toplantıları, 1995-1998 yılları arasında gerçekleştirilmiştir. Çalışma grubunun ilk toplantısı, 1995 yılında Kazakistan'ın başkenti Almatı'da gerçekleştirilmiş ve projenin geliştirilmesi aşamasında demiryolu, karayolu, ve denizyolları sisteminin önemi vurgulandı. Akabinde İkinci Çalışma Grubu Toplantısı, Viyana'da, üçüncü ise 1996 yılında Venedik'te düzenlendi.<sup>26</sup>

TRACECA projesi ile ilgili hedeflerin gerçekleştirilmesi yolunda 1996 yılında önemli adım atılarak, Avrupa Birliği, Azerbaycan, Gürcistan, Türkmenistan, Kazakistan, Türkiye, Romanya ve Bulgaristan arasında Türkmenistan'ın Serahs kentinde anlaşma imzalandı. İşbirliği niteliği taşıyan anlaşmanın esas amacı, demiryolu, karayolu ve deniz limanlarının yeniden yapılması ve ekonomik destek sağlanması idi.<sup>27</sup> Serahs anlaşmasıyla ilgili vurgulanması gereken bir diğer önemli husus, ticaret ve gümrük işlemlerinde yapılan %50 indirim imkanı ve yük taşıma miktarında görülen artış idi.<sup>28</sup> Proje kapsamında Kafkasya'daki demiryollarının yeniden yapılması için 1995-1996 yılları arasında 5. 000 000 avro mali yardım yapılmıştır.<sup>29</sup> 1996 yılında TRACECA'nın Dördüncü Grup Toplantısı gerçekleştirilmiş ve programın genişlemesi yönünde ilerleme kaydedilmiştir. Ukrayna ve Moldova'nın 1996 yılında TRACECA'ya üye olması ile projenin sınırları genişlemiştir. 1997 yılında Avrupa Birliği'nin inisiyatifi ile TRACECA ve Karadeniz Ekonomik İşbirliği Konferansı isimli

<sup>24</sup> Hakim İsakov, Azerbaycan Respublikasının "Böyük İpek Yolu"nun Berpasında İştiraki (1991-2005), Şerq-Qerb, Bakı, 2011, s.43-44.

<sup>25</sup> Ali Hasanov, Xezer-Qara Deniz Hövzesi ve Cenubi Qafqazın Geoiqtisadiyyatı: Azerbaycanın Enerji Siyaseti, Zerdabi LTD MMC, Bakü 2016, s.175.

<sup>26</sup> Serap Ovalı, TRACECA Projesi ve Türkiye, International Journal of Academic and Administrative Studies, Yıl 1, Sayı 1, Yaz 2008, s.152.

file:///C:/Users/USER/Downloads/5000118781-5000176999-1-SM.pdf.

<sup>27</sup> Ali Hasanov, Hazar-Karadeniz Havzalarıyla Güney Kafkasya'nın Jeoekonomik Karakteristiği ve Azerbaycan'ın Yeni Petrol Politikası, Ötüken Neşriyat, İstanbul, 2016, s.125.

<sup>28</sup> Ovalı, TRACECA Projesi ve Türkiye, International Journal of Academic and Administrative Studies, Yıl 1, Sayı 1, Yaz 2008, s.155.

<sup>29</sup> TRACECA Resmi İnternet Sitesi

<http://www.traceca-org.org/en/investments/>

konferans gerçekleştirilmiştir. Konferansın amacı, TRACECA ve Karadeniz ülkelerini Trans Avrupa Ağlarına ( Trans European Networks) dahil etmek idi.<sup>30</sup>

1998 yılında projeye ilişkin önemli olay yaşanmış, 32 ülkeden temsilcilerin katıldığı Bakü`de uluslararası konferans düzenlenmiştir. Aynı zamanda bu konferans, TRACECA projesinin uluslararası örgüte dönüşmesinde kilit rol oynadı. Konferansta, Avrupa-Kafkasya-Asya ulaşım koridorunun önemi vurgulanarak, Hükümetlerarası Komisyon kurulmasına dair anlaşma elde edildi.<sup>31</sup> Aynı zamanda zirvede Çoktarafli Temel Anlaşma ve sonuç belgesi olarak Bakü Bildirgesi imzalandı. Çoktarafli Temel Anlaşma, Azerbaycan, Gürcistan, Ermenistan, Bulgaristan, Romanya, Moldova, Ukrayna, Özbekistan, Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan ve Türkiye tarafından imzalanmıştır. Bakü Bildirgesi, anlaşmayı imzalayan ülkeler için mühim rol oynamakta idi. Bildirge, bu ülkelere birbirlerinin topraklarından ve ulaşım altyapısından faydalanmak için ayrıcalık ve üstünlük tanımakta idi.<sup>32</sup> Bu dönem için yaşanan bir diğer önemli gelişme, 1996-1998 yıllarında Ukrayna ve Moldova`nın TRACECA`ya üye olmalarıdır. Ayrıca Bakü`de gerçekleştirilen konferansta, TRACECA projesinin Avrasya mekanında önemli rol oynamasına vurgu yapılmakta idi.<sup>33</sup> Bir diğer önemli husus ise TRACECA`nın Daimi Sekreteryası'nın Bakü`de kurulacağına dair karar alınması idi.<sup>34</sup> Daimi Sekreteryası'nın Bakü`de resmi açılış töreni 21 Şubat 2001 yılında gerçekleştirilmiştir.<sup>35</sup>

Çoktarafli Temel Anlaşma, TRACECA`ya yönelik hedeflerin gerçekleştirilmesi bağlamında önemli ayrıcalığa sahiptir; Karayolu, demiryolu ve denizyolu ulaşımı ile ticari ilişkilerin geliştirilmesi ve dünya pazarlarına erişim; Avrupa`nın, Kafkasya, Orta Asya ve Karadeniz bölgesi ülkeleri ile ticari ve ekonomik ilişkilerinin geliştirilmesi; Yol, mal ve çevre güvenliğinin sağlanması; Ülkeler arasında eşit bir şekilde rekabet sağlanması.<sup>36</sup>

TRACECA projesi kapsamında bir diğer önemli aşama 2000 yılında Tiflis`te yaşanmış, anlaşmaya üye olan ülkelerin temsilcilerinin katılımıyla uluslararası konferans gerçekleştirilmiştir. Konferansta, TRACECA ile ilgili önemli gelişmeler müzakere edilmiş ve değerlendirmeler yapılmıştır.<sup>37</sup> Akabinde 2002 yılında Özbekistan`ın başkenti Taşkent`te TRACECA Hükümetlerarası Komisyonu`nun toplantısı düzenlenmiştir. Toplantının nihai sonucu olarak taraflar arasında deklarasyon kabul edilmiştir.<sup>38</sup> Toplantıda deniz ulaşımında tarifeler ve ücretler müzakere konusu olmuştur. Aynı zamanda bahsedilen yılda Bakü`de, demiryolu, liman ve gemicilik kampanyalarına yönelik tarifler hakkında istişare toplantısı yapılmıştır.<sup>39</sup> Ayrıca 2002 yılında üyelik başvurusunda bulunan Türkiye, Bulgaristan ve Romanya, TRACECA`ya resmi olarak üye oldular. Akabinde 2005 yılında Afganistanın da programa üyeliği kabul edildi. İran ise 2009 yılında Çok Tarafli Temel Anlaşma`yı imzalamıştır.<sup>40</sup> Ancak Türkmenistan, Çoktarafli Temel Anlaşma`ya taraf ülke değildir.<sup>41</sup>

<sup>30</sup> <http://www.traceca-org.org/en/traceca/history-of-traceca/>.

<sup>31</sup> Reşad Qasımzade, Avrupa İttifağı ve Azerbaycan, Adiloğlu Yayınevi, Bakı, 2011, s.124.

<sup>32</sup> Hasanov, Hazar-Karadeniz Havzalarıyla Güney Kafkasya`nın Jeoekonomik Karakteristiği ve Azerbaycan`ın Yeni Petrol Politikası, Ötügen Neşriyat, İstanbul, 2016, s.125.

<sup>33</sup> TRACECA Official Website:

<http://www.traceca-org.org/en/countries/azerbaijan/azerbaijan-in-traceca/>

<sup>34</sup> Alaeddin Yalçınkaya, Kafkasya`da Siyasi Gelişmeler; Etnik Düğümden Küresel Kördüğöme, Lalezar Kitabevi, Ankara 2006, s.251.

<sup>35</sup> İsakov, Azerbaycan Respublikasının “Böyük İpek Yolu”nun Berpasında İştiraki (1991-2005), Şerq-Qerb, Bakı, 2011, s.48.

<sup>36</sup> Sinan Kuşçu, Avrupa Birliğı, Avrasya Ulaştırma Politikaları ve Bölge Ekonomilerine Muhtemel Yansımaları, International Conference on Eurasian Economies, Almaty, Kazakistan, 11-13 October 2012, s.456.  
<http://avekon.org/papers/504.pdf>.

<sup>37</sup> Hasanov, a. g. e, s. 126.

<sup>38</sup> Qasımzade, Avrupa İttifağı ve Azerbaycan, Adiloğlu Yayınevi, Bakı, 2011, s.125.

<sup>39</sup> İsakov, a. g. e, s.58.

<sup>40</sup> Adem Üzümcü, Sıdika Akdeniz, Yeni İpek Yolu: TRACECA ve Bakü-Tiflis-Kars Demiryolu Projesi, Türk İşbirliğı ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı, Avrasya Etüdları, 2014, Cilt 45, Sayı 1, s.179.

<https://dergipark.org.tr/download/article-file/422111>.

<sup>41</sup> Türkiye Cumhuriyeti, Dışişleri Bakanlığı, Avrupa Kafkasya Asya Ulaştırma Koridoru, <http://www.mfa.gov.tr/avrupa-kafkasya-asya-ulastirma-koridoru.tr.mfa>.

Asya ve Avrupa arasında ulaşım koridoru rolünü oynayan TRACECA projesi yalnız Avrupa Birliği için değil, aynı zamanda bölge ülkeleri için ekonomik kalkınmaları ve gelişmeleri bağlamında büyük öneme sahiptir. Rusya ve İran'ın bölge üzerindeki etkisini sınırlamak için Avrupa Birliği tarafından ortaya atılan TRACECA, Bağımsız Devletler Topluluğu'nun Rusya'ya olan bağımlılığını da azaltmaya yardımcı olmaktadır.

## KAYNAKLAR

European Comission.

[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-92-54\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-92-54_en.htm) (Erişim Tarihi: Mayıs 21, 2019).

Hatipoğlu, E. (2008) "Avrupa Birliği-Orta Asya İlişkilerinde Yeni Bir Stratejiye Doğru (Mu?)", *Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, OAKA*, Cilt 3, Sayı 5, ss. 1-25.

<http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423910572.pdf> (Erişim Tarihi: Mayıs 22, 2019)

İsakov, H. (2011) Azerbaycan Respublikasının "Böyük İpek Yolu"nun Berpasında İştirakı (1991-2005), Bakı, Şerq-Qerb Yayınları.

İbrahimov, R (2008) Avrupa Birliği Güney Kafkasya Devletleri İlişkileri, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, [file:///C:/Users/USER/Downloads/4504%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USER/Downloads/4504%20(1).pdf). (Erişim Tarihi: Mayıs 25, 2019)

Hasanov, A (2016) Xezer-Qara Deniz Hövzesi ve Cenubi Qafqazın Geoiqtisadiyyatı: Azerbaycanın Enerji Siyaseti, Bakı, Zerdabi LTD MMC Yayınları.

Hasanov, A (2016) Hazar-Karadeniz Havzalarıyla Güney Kafkasya'nın Jeoekonomik Karakteristiği ve Azerbaycan'ın Yeni Petrol Politikası, İstanbul, Ötüken Neşriyat.

Ovalı, S. (2008) TRACECA Projesi ve Türkiye, *International Journal of Academic and Administrative Studies*, Yıl 1, Sayı 1, ss. 152-170

<file:///C:/Users/USER/Downloads/5000118781-5000176999-1-SM.pdf> ( Erişim Tarihi: Mayıs 13, 2019)

Mardanov, S. (2006) Avrupa Birliği'nin Kafkasya Politikası, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi,

[http://docs.neu.edu.tr/library/nadir\\_eserler\\_el\\_yazmalari/TEZLER\\_YOK\\_GOV\\_TR/Avrupa%20Birli%60nin%20Kafkasya%20politikasi%2018604.pdf](http://docs.neu.edu.tr/library/nadir_eserler_el_yazmalari/TEZLER_YOK_GOV_TR/Avrupa%20Birli%60nin%20Kafkasya%20politikasi%2018604.pdf). (Erişim Tarihi: Haziran 6, 2019)

Kuşçu, S. Avrupa Birliği, (2012) Avrasya Ulaştırma Politikaları ve Bölge Ekonomilerine Muhtemel Yansımaları, *International Conference on Eurasian Economies*, Almaty, Kazakhstan.

<http://avekon.org/papers/504.pdf>. ( Erişim Tarihi: Mayıs 15, 2019)

Qasımzade, R. (2011) Avrupa İttifaqı ve Azerbaycan, Bakı, Adiloğlu Yayınevi.

Üzümcü, A. Sıdika Akdeniz. (2014) Yeni İpek Yolu: TRACECA ve Bakü-Tiflis-Kars Demiryolu Projesi, *Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı, Avrasya Etüdlere*, 45, (1) ss. 11-39.

<https://dergipark.org.tr/download/article-file/422111> ( Erişim Tarihi: Nisan 10, 2019)

Yalçınkaya, A. (2006) Kafkasya'da Siyasi Gelişmeler; Etnik Düğümden Küresel Kördüğümüne, Lalezar Kitabevi, Ankara.

## Özet

Devletin, kamusal mal ve hizmetin üretiminde yer alacak kişileri siyasi, ideolojik, dini vb. sebeplerle ayırmadan eşitlik ilkesi temelinde tarafsız olarak seçmesi gerekmektedir. Ancak siyasallaşma nedeniyle yüksek bürokrasi, yasama ve yürütmenin emrinde olan yöneticilerin etkilenecek, toplumun devlete olan güven duygusu zedeleyerek adalet inancını zayıflatan, kamu hizmetinde ve kamu yönetiminde yozlaşma veya kamu zararı gibi sorunlara neden olabilmektedir. Tarihsel süreç incelendiğinde bahsi geçen sorunların oluşumuna mahal vermeyecek en etkili yolun, görevi başarıyla yapabilme gücü, başarılı olma karşılığında “hak etme”, işin ehline verilmesi, layık olanın göreve gelmesi, hakkı olanın makam edinmesi olarak tanımlanan çalışanların ayrımcılıktan korunmasını sağlayan hukuki aracın liyakat ilkesi olduğu görülmüştür. Bu kapsamda karşılaşılan kamu yönetiminde etkinlik sorunlarının ana nedeninin hükümetlerin yönetici pozisyonunda yer alacak kişilerde önceden belirlenmiş liyakat kriterlerini dikkate almadan yaptığı görevlendirmelerden kaynaklandığı düşünülmektedir. Ancak çok bahsedilen liyakat kavramının da kapsamlı bir tanımının literatürde yapılmadığını ve dolayısı ile muğlak bir çerçeve kavram ile karşı karşıya kalındığı düşünülmektedir.

Bu çalışma ile; içinde bulunulan liberal ekonomik sistemin değerlerine daha uygun, felsefi temeli son ölçüt olarak hazırlardan, zevklerden ve eğlencelerden meydana geldiği kabul edilen, istenen sonuçlara yol açtığı yararlı aksi sonuçlar doğurduğunda ise zararlı olarak nitelendirilen (Yararcı-Faydacı) anlayışın bize özgü anlayış, sezgi, sezgi, zekâ, bir şeyi sezme, anlamak, iç yüzünü keşfetmek, zihnin uyanıklığı olarak tanımlanan **feraset** ile toplum değerlerine daha uygun, amacın sadece toplumsal mutluluk olamayacağı bundan daha seçkin bir iyinin olabileceğini bununda tanrının koyduğu kurallar olduğunu kabul eden, felsefi temeli adalet olan ve ortaya konan yasalar adalete uygunlarsa iyi aykırı düşmeleri durumunda ise kötü olarak kabul edilen (Tanrısal-Doğal Hukuk) anlayışın yine bize özgü iyi ve güzel iş, insanın iyilik yapma ve kötülükten uzak durma gerekliliği, adalet, itidal, hoşgörü olarak tanımlanan **fazilet** kavramları eksenlerinde liyakat tanımlaması yapılmaya çalışılacaktır.

Araştırma içerisinde planlanan nitel bir çalışma ile farklı anlayışlara göre farklı kavramları barındırdığını düşündüğümüz liyakat kavramına, sağlık hizmetleri yönetici seçimi özelinde sözünü ettiğimiz hangi liyakat anlayışıyla hareket edildiğinin anlaşılmasına çalışılacaktır. Ardından sağlık hizmetleri, çalışmanın esasını teşkil eden konunun sağlık hizmetleri yönetimine yapılan yönetici seçiminde liyakat kavramına dikkat edilmeden atamalar yapıldığı varsayımımız doğrultusunda liyakatsiz atamaların kamu zararına neden olup olmadığının tespiti amaçlanmaktadır. Liyakat ilkesinin soyut çerçevesi nedeniyle amacına ve niteliğine ilişkin belirsizliklerin, bu kapsamda yapılan kamu harcamaları neticesinde oluşmuş bir kamu yararı ve/veya zararının gösterilebilmesiyle giderilebileceği ve kavramın somutlaştırılabileceğini düşünmekteyiz. Ayrıca önemli bir kamu hizmeti sayılan sağlık hizmetleri alanında yer alan yöneticilerde bulunması gereken liyakat unsurlarının dikkate alın(a)mamasının, kamu hizmetlerinin kalitesi ve maliyetleri açısından önemli sonuçlara yol açabileceği düşünülen bu durumun kamu zararı penceresinden değerlendirilecek olması çalışmanın bir diğer amacıdır. Çalışmanın bulguları henüz teorik aşamada bulunmaktadır.

**Anahtar sözcükler:** *Liyakat, Yönetici Atamalarında Liyakat, Kamu Zararı*

<sup>42</sup> Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, dibekerdem@gmail.com

## Merit in Health Services Administration from The Perspective of Public Harm

### Abstract

The state of the people who will take part in the production of public goods and services political, ideological, religious, etc. without taking the reasons to choose objectively on the basis of the principle of equality are required. However, because of high politicization of the bureaucracy, legislature and the executive at the disposal of the rulers under the influence of his faith weakened and damaged trust in justice that the state of society in public administration and the civil service, such as public corruption or damage can cause problems. The historical process is examined, the most effective way not to allow the formation of the aforementioned problems, the power to do the task successfully, being successful in exchange for the “deserving” the job was given to the followers of, and what is worthy to the task, the acquisition of one authority defined as the right, which provides protection from discrimination legal instruments is the principle of the merit of employees. . In this context, the main reason for the event of problems encountered in public administration of the government, without considering the merit in people who take a management position it is believed that originated from his secondment predetermined criteria. However, as mentioned in the literature a comprehensive definition of the concept of the merit of an ambiguous and therefore were not made with the concept of frame is encountered, it is believed.

With this assessment, the current economic system of liberal values is more appropriate, as the last criterion of philosophical pleasures, fun pleasures and accepted that was created out of, and leads to the desired results otherwise the consequences be useful when considered harmful (Utilitarian) understanding to understanding our unique, intuitive knowledge, intuition, intelligence, something discerning, understanding, exploring the inner side of the mind described as the alertness (feraset) with the values of society more appropriate for the aim of social happiness cannot simply be a better more elegant than this are the rules of God that you might accept the philosophical basis for justice and conflict and Justice laid down the law in the case of a good that are considered appropriate if they are bad (Natural Law) understanding our own good and still nice job, the necessity to move away from people do good and evil, justice, moderation, tolerance is defined as the (fazilet) of merit in the concepts of the axis of identification will be attempted.

In a qualitative study that incorporates different concepts with different understanding according to Planned research that we think merit the concept of merit selection, which we mentioned in particular the health services administrator to gain an understanding of the motion with the understanding that there had been will. Then, Health Services, Health Services Administration, the administrator of the subject of work that are the basis of the concept of merit in the selection of assignments where assignments are made without consideration to the public in line with our assumption it is intended to determine whether inadequate could cause harm. Abstract the principle of merit in this context because of uncertainties about the nature and purpose of the framework was formed as a result that the public benefits of public expenditures made and/or shown in the installation illustrated the concept of harm may be fixed, and we suggest that you can be.

Situated in the area of Health Services is also important as a public service, the manager will consider the elements of merit that should be present in(a)of the formula, which could have important consequences in terms of costs and quality of public services the public harm from the window of the situation is another aim of the study to be evaluated. Yet the findings of the study the theoretical stage.

**Keywords:** *Merit, Competence in Administrative Assignments, Public Harms*

## 1.Giriş

Kamu hizmetlerinin dünya çapında gelişimine paralel olarak bireylerin ihtiyaç ve tercihlerinin nitelik ve nicelik olarak çeşitlenmesi, devlet yönetimi ve kamu hizmetlerinin gördürülmesinde önemli bir yeri olan yöneticilerin niteliklerinde gelişimi ve iyileşmeyi zorunlu kılmıştır (Fukuyama, 2008:21). Bu kapsamda yönetim ve dolayısıyla yöneticiler, başta insan kaynağı olmak üzere, parasal kaynakları, demirbaşları, hammaddeleri, yardımcı malzemeleri ve zamanı birbiriyle uyumlu, verimli ve etkin kullanabilecek karar alma ve uygulatma süreçlerinde çok önemli rol oynar duruma gelmiştir (Aydın, 2012: 59-60). Ancak siyasallaşma olasılığı yüksek bürokrasi, yasama ve yürütmenin emrinde olma nedeniyle yöneticiler etkilenerek ekonomik, sosyal ve siyasal istikrarı tehlikeye sokan, adalet inancını zayıflatan, kamu hizmetinde ve kamu yönetiminde yozlaşma veya verimsizlik gibi sorunlara neden olabilmektedir (Günay, 2004: 14-15).

Kamu hizmetlerinde yaşanan söz konusu sorunların müsebbibinin bu politikaları düzenleyen hükümetlerde olduğu düşünülmektedir. Çözüm için en etkili yol, görevi başarıyla yapabilme gücü, başarılı olma karşılığında “hak etme” (Yıldız, 2016: 141-142), işin ehline verilmesi, layık olanın göreve gelmesi, hakkı olanın makam edinmesi (İzci ve Yıldız, 2017: 403) olarak tanımlanan, çalışanları her türlü ayrımcılıktan koruyan araç olarak liyakat ilkesi bulunmuştur (Gönülaçar, 2014: 7). Buna rağmen pratikte, kendisini atayan siyasiye bağlılığın ön plana çıktığı işin gerektirdiği niteliklere sahip olmayanın da devlet içerisinde ve yönetiminde yer aldığı gözlenmektedir. Her ne kadar sorunun ana nedeninin hükümetlerin yönetici pozisyonunda yer alacak kişilerde önceden belirlenmiş liyakat kriterlerini dikkate almadan yaptığı görevlendirmelerden kaynaklandığı sanılsa da yaptığımız gözlemler sorunun söz konusu kriterlerinden ziyade içinde yaşadığımız toplumun değerlerine zıt ancak ekonomik sistemin değerlerine uygun felsefi yaklaşımın tercih edilmesinden ileri geldiğini düşündürmektedir.

Bu kapsamda önemli bir kamu hizmeti olan sağlık hizmetlerin verimlilik, karlılık ve kalitesini etkileyen yöneticilerinin, planlanması, yerleştirilmesi, eğitilmesi ve yükseltilmesinde gözlemlenen sorunlar ve çözümüne yönelik arayışımız “Sağlık hizmetleri yöneticisi seçiminde hangi liyakat anlayışının dikkate alındığı, bununda kamu zararına neden olup olmadığı ?” araştırma sorusunun cevaplandırılmasını gerektirmiştir. Bir sistem olarak görülen, uygulamada mutlaka dikkate alınması gerektiği söylenen ancak ne ve nasıl olduğu konusunda tam bir tanımlanmadığından muğlak olan liyakat olgusunun kavramsallaştırılması arzulanmaktadır.

Çalışma sonuçlandığında,

- İçinde bulunulan liberal ekonomik sistemin değerlerine daha uygun, felsefi temeli son ölçüt olarak hazzardan, zevklerden ve eğlencelerden meydana geldiği kabul edilen, istenen sonuçlara yol açtığı yararlı aksi sonuçlar doğurduğunda ise zararlı olarak nitelendirilen (Yararcı-Faydacı) anlayışın bize özgü anlayış, sezgi, sezgi, zekâ, bir şeyi sezme, anlamak, iç yüzünü keşfetmek, zihnin uyanıklığı olarak tanımlanan *Feraset Eksenli Liyakat* ile,
- Toplum değerlerine daha uygun, amacın sadece toplumsal mutluluk olamayacağı bundan daha seçkin bir iyinin olabileceğini bununda tanrının koyduğu kurallar olduğunu kabul eden, felsefi temeli adalet olan ve ortaya konan yasalar adaletle uygunlarsa iyi aykırı düşmeleri durumunda ise kötü olarak kabul edilen (Tanrısal-Doğal Hukuk) anlayışın yine bize özgü iyi ve güzel iş, insanın iyilik yapma ve kötülükten uzak durma gerekliliği, adalet, itidal, hoşgörü olarak tanımlanan *fazilet Eksenli Liyakat* olarak isimlendirdiğimiz 2 temel kavram literatüre kazandırılmış olacaktır.

Ayrıca, çalışmanın esasını teşkil eden konunun sağlık hizmetleri yönetimine yapılan genel kabule göre liyakatsiz bize göre ise ekonomik sistemin arzuladığı faydacı liyakat anlayışıyla yapılan atamaların kamu zararına neden olup olmadığının tespiti amaçlanmaktadır. Liyakat ilkesinin soyut çerçevesi nedeniyle amacına ve niteliğine ilişkin belirsizliklerin, bu kapsamda yapılan kamu harcamaları neticesinde oluşmuş bir kamu yararı ve/veya zararı gösterilebilmesiyle giderilebileceği ve kavramın



somutlaştırılabileceği düşünmekteyiz. Bu sayede hangi liyakat anlayışıyla görevlendirilecek bir kamu görevlisinin kamu zararına sebebiyet verebileceği görülebilecektir. Soyut niteliği nedeniyle üzerinde fazla çalışılmadığı görülen, kamu zararı ile ilişkilendirilebildiğinde somutlaştırılması muhtemel, Maliye alanına özgü, özgün, liyakat konulu bu çalışmanın literatüre katkı sağlayabileceği düşünülmektedir.

## 2. KAVRAMLAR

Kamu sektöründe objektif ve hakkaniyetli yapılmayan yönetici atamalarının, çalışanlarının bağlılık seviyesi, hizmet verimliliği, iş tatmini, iş memnuniyeti ve kalite standartları gibi birçok değişkene pozitif yansımaları mümkün gözükmemektedir.

Bu nedenle yönetici pozisyonu için önceden belirlenmiş bir takım birisi olmadan diğerinin anlamsız olacağı ehliyet ve liyakat kriterlerinin sorunları çözebileceğine inanılmaktadır. Kişinin bir iş veya mesleği icra edebilmek için gereken fiziksel, eğitim ve deneyim gibi ölçülebilen ve somut özellikleri barındıran ehliyet kriterlerine sahip olup olmadığı kolaylıkla anlaşılabilirken kişinin göreve layık bulunması gibi soyut bir kavram olarak tanımlandığından tespiti zor olan liyakat ilkeleri için aynı şeyi söylemek mümkün olamamaktadır (Özçelik ve Yılmaz, 2019: 92-93).

Batı dünyasından çok önce Anadolu'da 'eline, diline ve beline sahip' olgun insan yetiştirme hedeflendiği ahilik anlayışı gibi bir sisteme ve Orhun Abideleri ve Kutadgu Bilig gibi eserlerde yöneticilerin liyakat özelliklerine değinildiği görülmektedir (Durak ve Yücel, 2010: 152-155). Ancak gelinen süreçte nereden nereye denebilecek ölçüde etkinlik kayıplarına neden olabilen değişimler görülmektedir. Genelde toplumsal özelde ise iş ahlakının bozulması, devletin iç ve dış siyasetinin zayıflaması, üretim, bilim ve teknolojiye yaşanan gelişmelere ayak uyduramaması, toplumun zihinsel değişimi gibi çok faktörün etkili olduğu söylenebilir. Bizde kamu sağlık hizmetinde görevlendirilmiş yöneticilerin konu edileceği çalışmamızla;

- Her türlü personel veya yönetici seçiminde, uyulması gerektiği söylenen ancak içeriğinin tam olarak doldurulmamış bir sistem olarak gördüğümüz, genel geçer bir tanımlanmayan liyakat kavramının sağlık hizmetlerinde yer alan yöneticilerin seçiminde dikkate alınıp alınmadığı alınırsa hangi bakış açısının egemen olduğunun açıklığı kavuşturulmasına çalışılacaktır.
- Ayrıca kamu harcamalarında ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik incelemeleri yaparak söz konusu sağlık hizmetleri yönetici atamalarında hangi bakış açılı liyakat anlayışının uygulanması durumunda kamu zararına veya kamu yararına neden olabileceği anlaşılmasına çalışılacaktır.

### 2.1. LİYAKAT

Liyakat'ın *bir insanın değerli olduğu alandaki özel bir kudreti veya yeteneği* (Hobbes, 2010:80), *görevi başarıyla yapabilme gücü* (Canman, 2000: 18), *başarılı olma karşılığında "hak etme"* (Yüksel, 1998: 21) Arapça kökenli *layık, uygun, yeterli* anlamına gelen ve Batı dillerindeki *merit* (Güler, 2005: 142) ve *yetenek* (Göze, 2000: 109-110) gibi birbirine belli ölçülerde benzeyen birçok tanımlanması mevcuttur. Yapılan tanımlamalar nitelikli ve yeterli insanların, karar ve yönetim noktalarına getirildiğinde her şeyde olduğu gibi kamu hizmetlerinin etkin ve verimli sunumunda, akılcı ve doğru yatırım alanlarının belirlenmesi, yapılması ve neticesinde ülkenin kalkınması, insanların yaşam düzeyinin yükseltilmesi noktasında çok büyük artılar getireceğini göstermektedir (Günay, 2004: 254).

Günümüzde hem özel hem kamu sektöründe iyi yönetim ilkelerinin başında gelen liyakat ilkesi gereği işe alınacak kişinin bilgi ve tecrübe sahibi olmasının yanı sıra etik ve erdeme sahip olmalıdır (Aktan ve Çoban, 19/06/2017). Aksi takdirde söz konusu liyakat ölçütlerinin olmadığı ve aranmadığı bir

sistemde iltimas ve kayırma gibi sübjektif değerler ortaya çıkar ki bu da yapılan işlerde başarısızlığı beraberinde getirebilir (Terzi, 2015:151). Ancak toplum için gözde sayılacak çıktılar üretmesi beklenen bugün ‘istenir’ ve ‘değerli’ olanın, yarın ideolojiler, ahlaki, toplumsal değerler ve inançların etkisiyle olmaması, soyut, muğlak, esnek değer sistemlerinden bağımsız olamayan sosyal bir kavram olduğu gerçeği (Tannock, 2008: 439-449) göz ardı edilmemelidir.

## 2.2. KAMU ZARARI

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’na göre hazine alacağı, kamu alacağı, devlet alacağı olarak bilinen ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetim sisteminin kapsamı, hesap verilebilirlik, saydamlık ve dış denetim gibi alanlarda önemli düzenlemeler içeren (Susmuş, 2012: 19-20) Sayıştay Kanunu ve Ceza Hukuku gibi pek çok disiplin ile ilişkili olan (Özcan, 2012: 2-6) kamu zararı kavramı *kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olmak* (KMYKK, madde 71) olarak tanımlanmaktadır.

Bu kapsamda “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri....” (Anayasa madde 128) şeklinde tanımlanan kamu personelinin istihdamında liyakatın gözetilmesi gerekmektedir (Günday, 2002: 507). Sağlık hizmet yöneticisinin de bir kamu görevlisi olduğu göz önüne alındığında mesleğini yerine getirirken gayretine, yeteneklerine ve meslekteki tecrübesine bağlı olarak atanması kamu yarar/ ve zarar açısından yerinde olacaktır. Aksi takdirde istemedi de olsa mevcut kamu zararı tanımına ilaveten yine yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar nedeniyle üçüncü kişilere verdikleri zararlar sebebiyle devletin tazminat ödemesine neden olunması nedeniyle dolaylı olarak (Özçelik, 2012: 10-11) kamu zararına sebebiyet verilebilecektir.

Kamu zararının tespiti “kontrol, denetim veya inceleme gibi iç, adli, idari, askeri yargılama ve en önemlisi Sayıştay’ca kesin hükme bağlama gibi dış denetim ile yapılabilmektedir. Sayıştay hesap mahkemesi sıfatıyla kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitine, tazminine veya gerekli görülen hususların ilgili mercilere bildirilmesine karar verebilmektedir (Tosun, 2016: 160).

Bu kapsamda başta Sayıştay raporları ve başkaca denetim raporlarının değerlendirileceği çalışma ile araştırma sorumuz “**Sağlık hizmetlerinde yönetiminde yapılan liyakatsiz atamaların kamu zararına neden olup olmadığı?**” ‘un cevaplanmasına çalışılacaktır. Bu şekilde bir kamu yararı ve/veya zararının gösterilebilmesiyle soyut çerçevesi nedeniyle amacına ve niteliğine ilişkin belirsizliklerin giderilebileceği, somutlaşmış bir liyakat kavramına ulaşılabileceğini düşünmekteyiz.

## 3. LİTERATÜR

Günümüzde toplumu temsil eden partilerin iradesi ile gerçekleştirilen kamu personeli seçiminin öncesinde liyakat ilkesine aykırılık teşkil eden siyasi gücü elinde bulunduran kralların keyfi uygulamaların esas alındığı bir kayırmacılık sistemi ile yapıldığı bilinmektedir (Güran, 1980: 124). Tarihsel süreç içerisinde sürekli bir tartışmanın konusu olan kayırmacılık olgusu, liyakatı esas alan bir yönetim anlayışının yerleşmesini zaruri kılmıştır.

İslam dininde ve Peygamberimizin Hadis-i Şeriflerinde “emanetin ehline verilmesi” aksi halde “yönetim işi ehil olmayan kimselere verildiği zaman kıyameti bekle!” buyurulduğu üzere özel önem verildiği görülmektedir (Dinçer, 2017: 25). “Konuşmalar” adlı eserinde (Konfüçyüs, XIII-II) “önce sana hizmet edebilecekleri al, onların ufak yanlışlarını bağışla ve erdemli, kabiliyetli insanları devlet işlerinde görevlendir”. “Erdemli ve kabiliyetli insanları nasıl bilip görevlendireyim?” sorusuna ise; “Bildiğin kimseleri görevlendir. Bilmediğin kimseleri de onlar getirecektir” diyerek yönetimde

kayırmacılık olgusuna karşı çıktığı görülmüştür. İmam Gazali'de Nasihatü'l Müluk adlı eserinde lider olacak kişide gerekli olan en temel hususun bulunduğu rütbe ve mevkiye layık olup olmadığı ve yapmış olduğu işin sevap ve günahını bilmesi gerektiği, bu gibi davranışları adeta farz olarak nitelendirdiği (Dinçer, 2017: 220-221) söylenebilir.

Toplumda barışın, adaletin ve huzurun ancak bu kavramlara önem verilmesi, ehliyet ve liyakat sahibi insanların iş başına getirilmesiyle mümkün olabileceği aksi takdirde toplumsal düzenin işleyişinde aksaklıklar ortaya çıkabileceğini (Yazıcı, 2009: 928) belirten Mevlana "Ey akıl sahipleri, meslek edinmede o işin ehli olan, düzgün bir kişiden yardım isteyin. Ey kardeş, inciyi sedefin içinde ara; mesleği meslek sahiplerinden iste (Mesnevi, V/1055-1056, 2015: 650) demek suretiyle liyakat sahibi olmak için eğitimin, "Bilgisiz kişinin testisine taş at, fakat zeki ve bilginin eteğine yapış. Ehil olmayanlarla bir an bile eğleşme, çünkü aynayı suda bırakırsan elbet paslanır" demek suretiyle de liyakatlı insanın önemine dikkat çekmektedir (Ergül, 2017: 83).

Maverdi'de Nasihatü'l-Müluk adlı eserinde yöneticinin küfür (Allaha şirk koşan) üzere kalabileceğini ancak zulüm üzerine kalamayacağı yönünde büyük bir tespitte bulunarak her iş için ona layık olanı seçmek suretiyle adaletin, adaletinde mülkün devamını sağlayabileceği belirtmektedir (Dinçer, 2017:258).

Yönetsel yönden Batı tarihinde, kamu yönetimi içinde ayrıcalıklara son verilmesi amacıyla modern anlamdaki esasları ilk defa 18.yüzyılın ilk yarısında Prusya Kralı İkinci Friedrich tarafından devlet memurluğuna girişte öğrenim ve sınav usulünü getirmesiyle doğan liyakat kavramının (Günay, 2005: 112), literatürde ise ilk olarak 1958 yılında Michael Young tarafından tüm toplumsal kesimlerden 'en iyi' ve 'en başarılı' olanların en üst mevki ve statülere gelmelerine olanak sağlayan, fırsat eşitliği ilkesinin hayata geçirilmesiyle toplumsal olarak dezavantajlı kesimlerin de 'başarılı' olmalarına imkan tanıyan ve toplumsal adaletin bu işleyiş sayesinde gerçekleşeceğini kabul eden meritokrasi kavramı ile kullanıldığı görülmektedir (Torun, 2009: 91- 97).

Osmanlı İmparatorluğu'nda özellikle yükselme döneminde devlet kademelerinde ilerleme ve yükselme imkanı bulan liyakat erbabı kişilerin, imparatorluğun gerileme döneminde, devletin resmi görevlileri, kendi toplumlarını talan eden kimseler durumuna geldikleri görülmüştür (Mardin, 2009: 24, 42). Padişahlara sunulan "ıslahat lâyhalarında" liyakat çağrısı önemli bir yer tutmuştur (Tutum, 1980: 95). Koçi Bey (ölümü 1650) bu konuda; "Giderek her işe hatır karışmakla ve her işe göz yummakla hak sahibi olmayanlara hadden aşırı mevkîiler verilip, eski kanun bozuldu." diyerek liyakatsiz kişilere hak etmedikleri rütbelerin verilmesini tenkit etmektedir (Bal, 2000: 38). Defterdar Sarı Mehmet Paşa (ölümü 1717)' da; "Geçmiş bütün devletlerde vatana ve millete ziyanlıkların, batmanın, karışıklık ve bozuklukların, 'Emanetleri ehline veriniz' sözü ile iş görmekte ihmal yüzünden meydana geldiği herkesçe kabul edildiğine" dikkat çekmektedir ( Uğural, 1969: 42).

Cumhuriyetin ilk yıllarında kıdeme dayalı, 1961 Anayasası ile "hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilmez." hükmüyle bir anlamda yeterlilik ilkesinin benimsendiği ardından Devlet Memurları Sınavı (1999), Kamu Personeli Seçme Sınavı (2002) gibi merkezi bir sınav sisteminin getirilmesinin Türkiye'nin kamu personel yönetiminde geleneksel kayırmacılığın uygulanmasına engel olamadığını söylemek mümkündür.

Bunların dışında meritokrasi ve liyakat prensipleri ile literatüre katkı sunmuş ilgili yabancı eserler;

- Tong, Caroline Haiyan, Jeffrey D, Straussman and Walter D, Broadnax. (1999): İnsan kaynakları sisteminde açıklık, adalet, rekabet, iyiyi seçme vb. liyakat ilkelerinin bulunması gerektiği belirtiliyor.
- Harel, Gedaliahu H and Tzafir, Shay S. (2001): Kamu sektöründe de özel sektörde olduğu gibi liyakat ilkelerine geçiş yapması gerektiği söyleniyor.
- Swensson, Goran and Wood, Greg. (2009): Yönetici ve personel seçiminde bazı etik kuralların olması gerektiğini söylüyor.

- Ko, Jaekwon and Walter, Aaron Smith. (2013): Örgütsel bağlılığın sağlanmasında liyakatın rolü, ödül mekanizmasına değiniliyor.
- Phillips and Everest (2015): Toplumsal ve bireysel gelişimin sağlanması için gerekenler (Liyakat, .....)
- Yoon, Kun and Kim, Chulwoo (2016): İşçi seçiminde liyakat benzeri uygulama ile farklı yetenekler aranması gerektiği söyleniyor.

#### 4. LİYAKAT YAKLAŞIMLARI

Türkiye’de liyakat her ne kadar Anayasa dahil ilgili tüm mevzuat hükümlerinin koruması altına alınarak, kamu personel rejiminin temel ilkeleri arasında gösterilse de toplumunun algı ve kanaatlerinin kamu yönetiminde “liyakat sistemi”nin işletilemediği, atananın kendisini atayan siyasiye olan bağlılığı nedeniyle görüntüden ibaret bir liyakat sistemi olduğu yönündedir (Yıldız, 2015: 85-91). Bu duruma liyakat ilkesinin bir sistem olarak ele alınarak kapsamının dar tutulmasının farklı liyakat anlayışlarının veya bakış açılarının görülmesini engellediğini düşünmekteyiz. Çalışma ile liyakat olgusunun neleri kapsadığı, farklı liyakat anlayışlarının veya bakış açılarının olup olmadığı ve içerdiği etkenler ile kapsamının geliştirilmesi, teorik zeminde eleştirel bir perspektif ile farklı pencereden kavramsallaştırılması amaçlanmaktadır.

Yaptığımız gözlemler liyakat ilkesinin iki bakış açısıyla ele alındığını göstermektedir. İlk bakış açısı felsefi temeli son ölçüt olarak hazlardan, zevklerden ve eğlencelerden meydana geldiği kabul edilen, istenen sonuçlara yol açtığı yararlı aksi sonuçlar doğurduğunda ise zararlı olarak nitelendiren ve en nihayetinde buradan toplumsal mutluluğu amaçlayan *Yararcı-Faydacı, İnsani*, (Vergara, 2006: 74-75), güç ve çıkarı önceleyen *Machiavelist* yönelim olduğu yönündedir. Bu bakış açısı tarafımızdan anlayış, sezgi, zekâ, bir şeyi sezme, anlamak, iç yüzünü keşfetmek, zihnin uyanıklığı olarak tanımlanan *Feraset Eksenli Liyakat* olarak isimlendirilecektir.

Ele alınacak ikinci bakış açısı ise amacın sadece toplumsal mutluluk olamayacağı, bundan daha seçkin bir iyinin olabileceği, bununda tanrının koyduğu kurallar olduğunu düşünen, felsefi temeli adalet olan ve ortaya konan yasalar adalete uygunlarsa iyi, aykırı düşmeleri durumunda ise kötü olarak kabul edilen *İlahi, Tanrısal, Doğal Hukuk* ( Vergara, 2006: 124-125) şeklindedir. Bu bakış açısı ise tarafımızdan iyi ve güzel iş, insanın iyilik yapma ve kötülükten uzak durma gerekliliği, adalet, itidal, hoşgörü vb. olarak tanımlanan *Fazilet Eksenli Liyakat* olarak isimlendirilecektir.

##### 4.1. FERASET EKSENLİ LİYAKAT YAKLAŞIMI

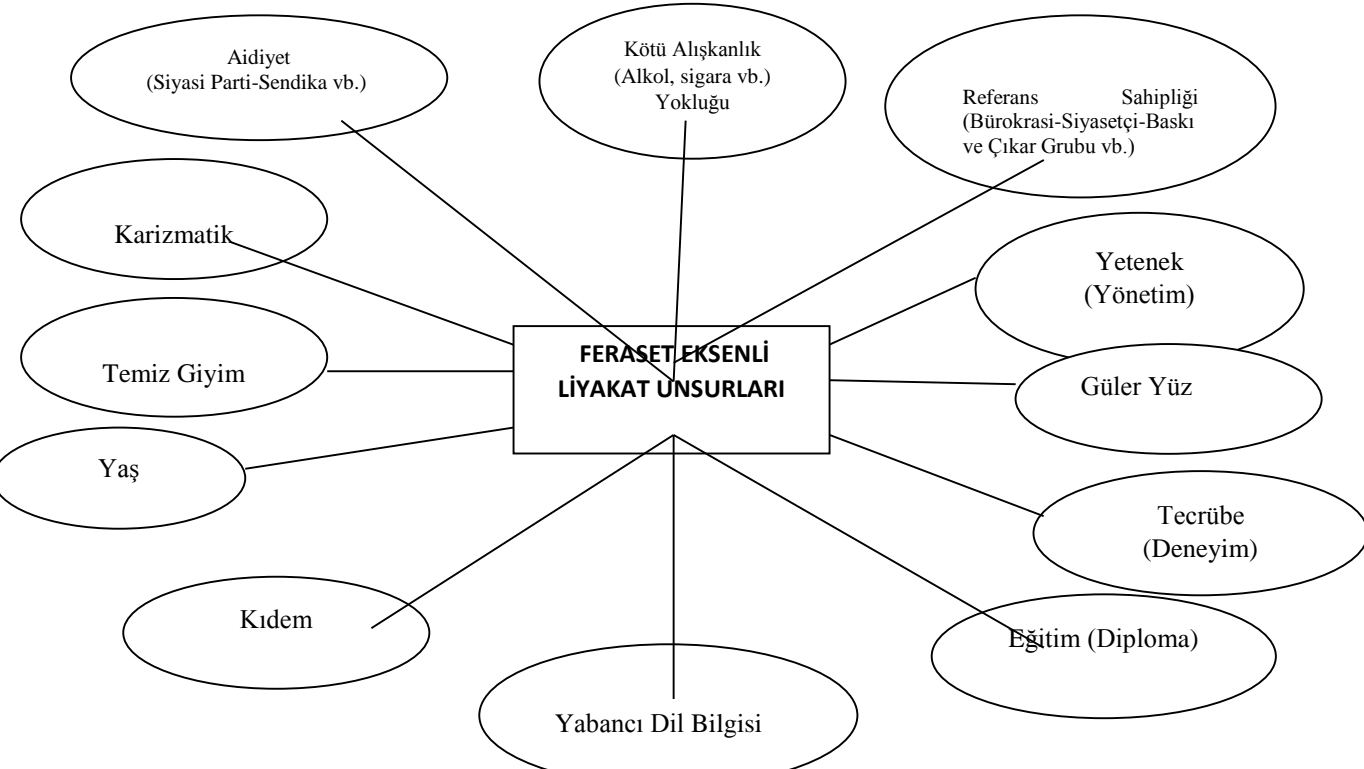
Feraset bir ilim olarak ele alınmakta olup fizyonomi, ilm-i kıyafet, el okuma, yüz okuma gibi ilimleri de kapsayan bir şeyi sezme, anlamak, iç yüzünü keşfetmek gibi anlamlara gelmektedir. Sufi literatürde feraset kavramıyla, insanın hayatında çeşitli merhalelerden geçerek elde ettiği hakikat bilgisiyse görünenin arkasındaki görünmeyeni/bâtını görebilme, fark edebilme, olayları önceden sezebilme özelliği ifade edilmektedir. Kur'an ayetlerinde ve hadislerde sıklıkla zikredilen Arapça bir sözcük olan feraset; sözlükte sezme, hissetme, anlayış, görüş, tahmin ve anlamada dikkatli düşünüp isabetli olma anlamlarına gelmektedir (Devellioğlu, 1998:258; Cebecioğlu, 1997:85).

Sözlük anlamı, anlayış, sezgi, zekâ, bir şeyi sezme, anlamak, iç yüzünü keşfetmek, zihnin uyanıklığı olarak tanımlanan feraset kavramı, ekonomik ve iktisadi yapımıza hakim olan, (Kallek,1997)’e göre insanların vereceği iktisadi kararlarda bireyin daima rasyonel davranıp bireysel maddi tatmin maximizasyonu yada bireysel faydayı önceleyen anlayışı ifade eden *Feraset Eksenli Liyakat* kavramının ortaya çıkmasına yardımcı olmuştur.

Anlayışın öncülüğü, iktidarı korumak için idealist değil pragmatik bir yaklaşım benimsenmesi gerektiğine yönelik fikirler öne süren Machiavelli, “amaca giden her yol mubahtır” ilkesini siyasete yerleştirip sınırsızlığı, ahlaki ilkesizliği meşrulaştırmaya çalışmıştır (Gökcan, 2018: 33). Söz konusu dünya görüşünün, duruma ve zamana göre farklı ilkelerinin uygulanabildiği bir liyakat anlayışını

getirdiğini söylemek mümkündür. Modern literatür de ise söz konusu anlayışın uygulamada karşılaştığı sorunların tespit ve çözümüne yönelik ilk çalışma Michael Young tarafından çalışma, çaba ve becerileri ya da liyakati olan toplumun ‘en iyi’ ve ‘en zeki’ler tarafından yönetilmesi gerektiğini söylediği meritokrasi kavramı ile ortaya konmuştur. (Torun, 2009: 91- 97). Aşağıda şimdi hayali olan ancak bittiğinde gerçek olmasını arzu ettiğimiz, kavramsallaşmasında etkili olacağını düşündüğümüz, sadeleştirilmiş ve süreç içerisinde geliştirilmesi mümkün objektif nitelikli Feraset unsurlarını içeren liyakat modelimiz gösterilmeye çalışılmıştır.

## FERASET EKSENLİ LİYAKAT MODELİ



Feraset eksenli liyakat olarak ifade ettiğimiz bu anlayışta iktidar her halükarda korunmalıdır ve bunun için her yol mübah olarak değerlendirilmektedir. O anda mevcut ve itibarda olan ideolojik ahlaki ve toplumsal değerler geçerli olup durum veya zamana göre değişebilen tutum ve davranışlarda bulunulmasında her hangi bir sakınca görülmemektedir.

## 4.2. FAZİLET EKSENLİ LİYAKAT YAKLAŞIMI

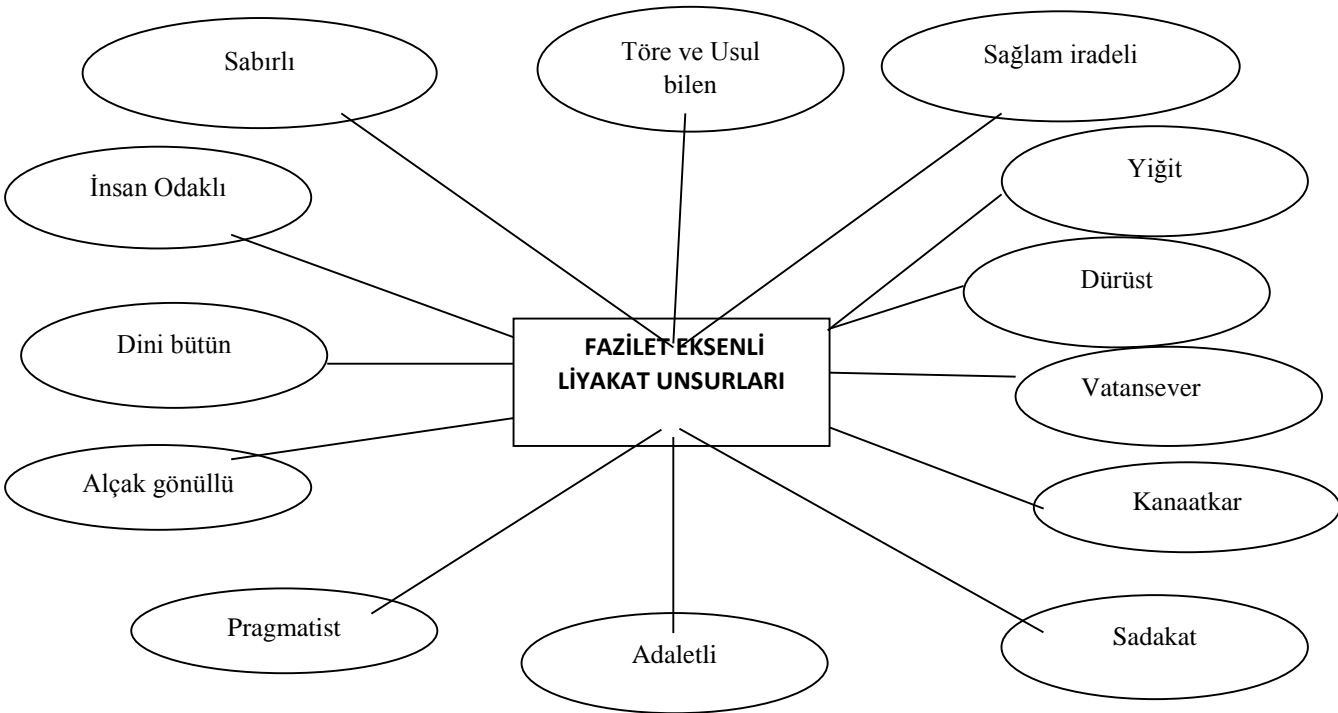
İnsanın iyilik yapmasını ve kötülükten uzak durmasını sağlayan ruhî yetenekler için kullanılan bir ahlak terimi Kur'an-ı Kerim'in genelinde adalet, itidal, hoşgörü, doğruluk ve dürüstlük, azim ve sebat, ülfet, kardeşlik ve dostluk, sevgi ve dayanışma, barışçılık, cömertlik, tövbe, tevekkül, kanaatkarlık, itaat ve teslimiyet, hikmet, hayırda yarışma, güler yüzlülük, ölçü ve tartıda dürüst davranma, selamlaşma, ağırbaşlılık, cesaret ve kahramanlık gibi birçok tutum ve davranış bu kavram içerisinde değerlendirilmektedir (Çağrı, 1995: 268-271). Kavramın İngilizce'deki karşılığı "Virtue" kelimesiyle ifade edilmektedir.

Fazilet kavramı içerisinde iffet, kanaat, yumuşak huyluluk, sevgi, merhamet, sır tutmak, tevazu, doğru sözlülük, cömertlik, yiğitlik, sabır, ve adalet gibi iyi huylar olmazsa olmazdır ve mutlaka bulunmalıdır. İffetsizlik, aç gözlülük, saldırganlık, aşk, merhametsizlik, sırrı ifşa etmek, büyülenme, yalancılık, cimrilik, korkaklık, haset gibi kötü huylar ise rezilet olarak değerlendirilmekte ve kesinlikle kabul edilmemektedir. Kavram (Kallek,1997)'e göre insanların vereceği iktisadi kararlarda muhtemel getirisi en yüksek olanın seçilmesi anlamına gelen *manevi alternatif maliyeti* (cennet nimetleri, Allah'ın rızası) kaybetme ihtimalini diğer bir ifadeyle bireysel manevi tatmin maximizasyonu yada

kollektif faydayı önceleyecekleri anlayışı ifade eden **Fazilet Eksenli Liyakat** kavramının ortaya çıkmasına yardımcı olmuştur.

Fazilet eksenli liyakat olarak ifade ettiğimiz bu anlayışta her zaman ideal olan istenmekte, yöneticinin Allah'ın yeryüzünde ki temsilcisi olduğuna inanılmaktadır. *İktidar küfür üzerine devam edebilir ancak zulüm üzerine devam edemez* anlayışı hakimdir. Aşağıda sadeleştirilmiş ve süreç içerisinde geliştirilmesi mümkün subjektif nitelikli Feraset unsurlarını içeren liyakat modelimiz gösterilmeye çalışılmıştır.

### FAZİLET EKSENLİ LİYAKAT MODELİ



### 5. TARTIŞMA

*Fazilet ve Feraset* eksenli bir liyakat tanımlaması yapmak istememizin ana nedeni; içinde bulunduğumuz toplumsal yapı İslami nitelik arz ederken ekonomik ve iktisadi yapımızın Batı eksenli bir yapı arz etmesinden dolayı liyakat anlayışı ve uygulamalarında bir takım olumsuzluklar yaşanmasından ileri gelmektedir. Şöyle ki nüfusunun büyük çoğunluğu Müslüman olduğu söylenen (ancak 2018 yılı Dünya İslamlik Endeksi'ne göre 153 ülke arasında 95'inci) olan ülkemizde İslami anlayış gereği insanların vereceği iktisadi kararlarda *manevi alternatif maliyeti* (cennet nimetleri, Allah'ın rızası) kaybetme ihtimalini diğer bir ifadeyle bireysel manevi tatmin maximizasyonu hesaba katmak zorundadır. Ancak ekonomik ve iktisadi yapımıza hakim olan *Faydacı* anlayış gereği insanların vereceği iktisadi kararlarda bunun tamamen tersi olan bireyin daima rasyonel davranıp bireysel maddi tatmin maximizasyonu yada bireysel faydayı öncelemek zorunda kalmasından bu mümkün olamamaktadır (Kallek,1997:37-45). Bu durum küreselleşme ile birlikte kapitalist bir yaşam tarzı içerisine girerek bireyselleşen insanımızın, Şirin Baba puzzle'nı elindeki Gargamel parçalarıyla yapmaya çalışan biri gibi ifade etmek mümkündür.

Çalışma; bir anlamda iktidarın kaynağı Allah'a diğer bir ifadeyle ilahi bir güce dayandırılan dolayısıyla adalet kavramını önceleyen bir liyakat anlayışını telkin eden toplumsal yapı ile iktidarın kaynağı ve meşruiyetine ilişkin insanı merkeze koyan, duruma ve zamana göre güç ve çıkarı önceleyen bir liyakat anlayışını telkin eden ekonomik yapının savaşını gözler önüne serecek gibi görünmektedir. Ayrıca kapsamı ve bileşenlerinin neler olduğu hususunda tam bir netlik bulunmadığından farklı algılara neden olan liyakat kavramını soyut olmaktan çıkarıp somut hale getirebilecektir. Bu sayede hizmet sunumunda önemli bir yeri olan yöneticilerin yetenekli kişilerden sağlanması ve bunların etkili bir biçimde kullanılmasına katkı sağlanabilecektir.

Araştırma evreni sağlık hizmetleri yönetimiyle sınırlandırılarak, görevlendirmelerde liyakat ilkesinin uygulanıp uygulanmadığı, ne gibi kriterlerin dikkate alındığı, bu kriterlerin yukarıda sözü edilen liyakat anlayışlarından (*Fazilet Eksenli/Feraset Eksenli* ) hangisinden köken alınarak yapıldığı/yapılması gerektiği, nitekim esas amaç olan söz konusu bu yöneticilerin yapmış olduğu kamu harcamalarında ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik ilkelerini ne kadar gerçekleştirebildikleri, kamu yarar/zararına neden olup olmadıkları sonucundan bir genelleme yapılmaya çalışılacaktır.

## KAYNAKLAR

- Aktan, C. Can ve Çoban, H.(2017) *Kamu Sektöründe İyi Yönetişim İlkesi*, <http://www.canaktan.org/politika/kurum-devyonetimi/aktan-coban.pdf>, (Erişim Tarihi: 19.06.2017)
- Aydın, N. (2012) “ Weberyen Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit: ‘Siyasetin Bürokrasi İronisi’”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:85, Nisan-Haziran 2012, ss. 51-67.
- Bal, İ. (2000) “Uluslararası Politikada Türk Modelinin Yükselişi ve Düşüşü”, *Bilig Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 14, Yaz 2000, Ankara.
- Canman, D. (2000) “*İnsan Kaynakları Yönetimi*”, Yargı Yayınevi, 2000, Ankara.
- Cebecioğlu E. (1997) *Tasavvuf Terimleri ve Deyimleri Sözlüğü*, Rehber Yay.,Ankara.
- Çağrıncı, M. (1995) *Fazilet*, <http://islamansiklopedisi.org.tr/fazilet> (Erişim Tarihi: Mart 03, 2019).
- Devellioğlu F. (1998) *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat*, Aydın Kitabevi Yay., Ankara.
- Dinçer, Ö. (2017) “*Bilgi ve Hikmet Sahiplerinden Yönetim Dersleri*”, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Durak, İ. ve Yücel, A. (2010) “ Ahiliğin Sosyo-ekonomik Etkileri ve Günümüze Yansımaları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.15, S.2 s.151-168.
- Dünya İslamilik Endeksi (2018) The Latest Islamicity Rankings 2018
- Ergül, E. (2017) “Mevlânâ Perspektifinden Kamu Yönetiminde Liyakat ve Ehliyet İlkesi”, *Ombudsman Akademik*, Kamu Denetçiliği Kurumu, Sayı 6, s. 79-205.
- Fukuyama, F. (2008) *Devlet İnşası, 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim*, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Gökcan, Ö. (2018) “Machiavelli ve Nizamülmülk'te Devlet Yönetimi: Hükümdar (Prens) ve Siyasetname Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Munzur Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 6, Cilt: 6, Sayı: 12, Bahar 2018.
- Gönülaçar, Ş. (2014) *İnsan Kaynakları Yönetiminde Kayırmacılık Kuşatması ve Liyakatsizlik Çıkması*, <https://www.academia.edu/9687458/>, (Erişim Tarihi: 12.05.2019).
- Göze, A. (2000) *Siyasal düşünceler ve yönetimler (Dokuzuncu Baskı)*, Beta Basım A.Ş. Yayın No:515, İstanbul.

- Güler, Birgül A. (2005) *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Günay, Ö.F. (2004) “Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı, Ankara.
- Günay, Ö. F. (2005). *Türkiye’de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Günday, M. (2002) *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Güran, S. (1980) *Memur Hukuku’nda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- Harel, G. H ve Tzafir, S. S. (2001) HRM practices in the public and private sectors:Differences and similarities, *Public Administration Quarterly*, 25 (3/4), pp 316- 350.
- Hobbes, T. (2010) **Leviathan**, Çeviri: Semih Lim, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- İzci, F. ve Yıldız, M.Ş. (2017) Türkiye’de Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Temel Sorunlar ve Çözüm Önerileri, *Al-Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, Vol. 1/3, ss.397-412.
- Kallek, C. (1997) *Asrı Saadet’te Yönetim ve Piyasa İlişkisi*, İz Yayıncılık, İstanbul.
- Ko, J. and Walter, A. S. (2013) “The relationship between HRM practices and organization performance in the public sector: Focusing on mediating roles of work attitudes”, *International Review of Public Administration*, 18(3), pp. 299-231.
- Konfüçyüs (M.ö 571-M.ö 479) (1962) *Konuşmalar* Çev: Muhaddere Nabi Özerdim, Dünya Klasikleri Dizisi: 102, Ankara, E- Kitap Arşivi.
- Mardin, Ş. (2009) *Türkiye’de Toplum ve Siyaset*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Özcan, E. E. (2012) *Kamu Zararının İdare Hukuku İle Kavranması*, Panel Kamu Zararı 150. Yıl, Ankara.
- Özçelik, B. (2012) *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na Göre Kamu Zararında Sorumluluk*, Panel Kamu Zararı 150. Yıl, Ankara.
- Özçelik E. ve Yılmaz, S. (2019) “İstihdam Politikalarında Ehliyet ve Liyakat Unsurlarının Kapsam Derlemesi”, *Bandırma Onyediyüzyıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 2 (1) , ss. 87-100.
- Philips ve Everest. (2015) “Meritocracy and public service excellent”, *International Journal of Civil Service Reform and Practice*, (5), pp. 94-98.
- Susmuş, D. (2012) *Kamu Zararı - Kurum Zararı İlişkisi*, Genel Kabul Görmüş Muhasebe İlkeleri Çerçevesinde Kamu Zararının Denetimi ve Saptanma Önerisi, Panel Kamu Zararı 150. Yıl, Ankara.
- Svensson, G. ve Wood, G. (2009) “Inculcating the ethos of public-sector codes of ethics in sweden: a longitudinal approach”, *Corporate Governance*, 9(2), pp. 175-188.
- Tannock, S (2006) The Problem of Education Based Discrimination, *British Journal of Sociology of Education*, 29(5): pp.439-449, Markowitz, Harry M. Portfolio Selection, Second Edition, Blackwell Publishing, UK.
- Terzi, M. A.(2015) *Türk Devlet Geleneğinde Bürokrasi*, İstanbul.
- TİA Türk İslam Ansiklopedisi.
- Tong, Caroline Haiyan, Jeffrey D, Straussman and Walter D, Broadnax. (1999); “Civil service reform in the people’s Republic of China: Case studies of early implementation”, *Public Administration & Development*, 19, pp.193-206.



- Torun, Y. (2009) Meritokrasi: Adaletin terazisi mi yoksa bir adalet illüzyonu mu?, *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*, 7(26), 89-99.
- Tosun, U. (2016) “Kamu Zararı: Türk Kamu Yükseköğretim Kurumları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Sosyoekonomi Dergisi*, Vol. 24(30), ss.155-168.
- Tutum, C. (1980) “Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 3, Ankara
- Uğural, H. R. (1969) *Defterdar Sarı Mehmet Paşa, Devlet Adamlarına Öğütler (Nesayih'ul-Vüzera V'el-Ümerâ)*, Osmanlılarda Devlet Düzeni, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.
- Vergara, F. (2006) *Liberalizmin Felsefi Temelleri, Liberalizm ve Etik*, Çeviri: Bülent Arıbaş, İletişim Yayınları, 1. Baskı. İstanbul.
- Yazıcı, G. (2009) “Mevlana'nın Mesnevi'sinde Ehliyet ve Liyakat Kavramları”, *Turkish Studies, International Periodical For the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, Volume 4/7, Fall 2009.
- Yıldız, G. (2015) “Devlet Memurları Kanunu'nda Liyakat İlkesi Çerçevesinde İstisnai Memurluklar”, *Yüksek Lisans Tezi*, Gazi Üniversitesi Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Ankara.
- Yıldız, G. (2016) “Türk Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi”, *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Özel Sayı, Aralık 2016.
- Yoon, K. ve Kim, C. (2016) “Components of expertise of public officials in emergency management in Korea: An exploratory study”, *International Review of Public Administration*, 21(1), pp.37-56.
- Young, M. (1970) *The rise of the meritocracy, 1870-2033: an essay on education and equality*, Penguin Books: London.
- Yüksel, Ö.(1998) *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Gazi Kitabevi, Ankara.

# E-Fatura ve E-Defter Sistemini Özel Entegratörler Aracılığı ile Kullanan İşletmelerin Vergiye Uyumunu Üzerine Bir Araştırma

Dr.Öğr. Üyesi Recep Yücedoğru<sup>43</sup>

Elif Tosun<sup>44</sup>

## Özet

Türkiye’de hızla gelişen bilgi teknolojileri birçok gelişmeyi’de beraberinde getirmiştir. 1993 yılında Ankara-Washington arasında kurulan internet bağlantısı ile bilgi teknolojilerinin gelişimi de hız kazanmıştır. 1 sıra nolu elektronik defter genel tebliği ile 2012 yılından itibaren gerekli şartları taşıyan mükellefler, tutmakla zorunlu defterlerini (Defteri kebir ve Yevmiye Defteri) elektronik ortamda e-defter olarak oluşturabilirler. 397 Sıra No’lu VUK Genel Tebliği ile 2014 yılından itibaren gerekli şartları taşıyan ve zorunluluk kapsamına giren mükellefler, faturalarını e-fatura olarak oluşturabilirler.

Elektronik sürece mükellefler üç yöntem ile dahil olabilirler; 1) Entegrasyon yöntemi, 2)GİB Portal yöntemi ve 3)Özel entegrasyon yöntemi’dir. Fatura yoğunluğu fazla ve kendi bilgi işlem alt yapıları yeterli olmayan firmalar özel entegrasyon yöntemini tercih ederler. Özel entegratör mükellef ile gelir idaresi arasında aracı bir kurum olarak hizmet sunmaktadır. 2019 yılında yayımlanan 2018 yılına ait faaliyet raporuna göre 2018 yılı sonunda toplam 88.837 mükellef e-fatura sürecine dahil olmuş ve 76.304 mükellef e-fatura sürecine özel entegrasyon ile dahil olmuştur. 2018 yılı sonu itibariyle toplam 86.901 mükellef e-defter kullanmaktadır.

Mükelleflerin vergiye uyumu gerekli vergisel yükümlülüklerin zamanında ve yaptırım olmaksızın kendiliğinden yapılmasını ifade etmektedir. Ancak mükellefler cezaların ağır ve denetimin yüksek olduğu ortamda vergiye uyumlarının daha fazla olduğu bilinmektedir. E-dönüşüm ile merkezin anlık haberdar olması ve elektronik ortamda denetim kolaylığı sağlanmaktadır. Literatüre bakıldığında elektronik dönüşüm üzerinde mükellefleri süreçlere dahil etmede önemli bir yere sahip olan özel entegratörlerin vergi uyumu üzerine spesifik çalışma bulunmamaktadır. Bu süreçlerde özel entegratörlerin etkisi oldukça fazladır. Bu kapsamda yapılan araştırma, Türkiye’de e-fatura ve e-defterini özel entegratörler aracılığıyla kullanan mükelleflerin vergiye uyumunu ölçmeye yarayan teorik bir çalışmadır. İlerleyen süreçlerde ampirik çalışma yapılarak mükelleflerin vergiye uyumunun ölçülmesi amaçlanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** *E-Dönüşüm, E-Fatura, E-Defter, Özel Entegratör, Vergi Uyumunu*

<sup>43</sup> Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, Maliye Bölümü, [recep.yucedogru@beun.edu.tr](mailto:recep.yucedogru@beun.edu.tr)

<sup>44</sup> Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, Maliye Bölümü, [eliftosun60.et@gmail.com](mailto:eliftosun60.et@gmail.com)

## **A Research On Tax Compliance Of Business Using E-Invoice and E-Book System Through Special Integrators**

### **Abstract**

Rapidly developing information technologies in Turkey has brought in many important thrive. With the internet connection established between Ankara and Washington in 1993, the development of information technologies has accelerated. Together with the general communiqué No. 1, the taxpayers who have the necessary conditions from 2012 can create their commercial books (General Ledger and Journal) which they are required to keep as e-books. With the publication of the General Communiqué No: 397, the taxpayers, who meet the necessary conditions and have been covered by the obligation since 2014, can generate their invoices as e-invoices.

Taxpayers may be involved in the electronic process in three ways; 1) Integration method, 2) IOP Portal method, and 3) Special integration method. Companies whose invoice density is high, and their computing infrastructure is not sufficient to prefer the particular integration method. The private integrator serves as an intermediary between the taxpayer and the revenue administration. According to the 2018 annual report published in 2019, 88.837 taxpayers were included in the e-invoicing process at the end of 2018, and 76.304 taxpayers were included in the e-invoicing process with unique integration. As of the end of 2018, a total of 86.901 taxpayers are using e-books.

Tax compliance of taxpayers means that the necessary tax liabilities are made on time and without sanctions. However, taxpayers are known to have higher compliance with tax in the environment where penalties are severe, and control is high. Thanks to e-transformation, the center is informed instantly, and ease of control in the electronic environment is provided. In the literature, there is no specific study on tax compliance of private integrators, which have an important role in involving taxpayers in electronic transformation. The effect of particular integrators on these processes is quite high. In a study conducted in this context, for e-billing and e-book in Turkey to measure the compliance of taxpayers using custom integrators through theoretical research aims. In the following processes, it is aimed to measure taxpayer compliance with empirical study.

**Keywords:** *E-Transformation, E-Invoice, E-Book, Special Integrator, Tax Compliance*

## Giriş

Günümüzde bilgi işlem teknolojileri hızlı artış göstermektedir. Vergi İdaresi de vergi uygulamalarında teknolojiyi kullanmaya başlamıştır. Yüksek sayıda belge ve kayıtları kağıt ortamında yürütmek zorunda olan mükelleflere uygun olarak, teknoloji ile birlikte elektronik ortamda yeni uygulama ve esaslar geliştirilmiştir. Kağıt fatura 397 sıra nolu genel tebliğ ile e-fatura uygulaması haline getirilmiştir. 1 sıra nolu elektronik defter genel tebliğ ile e-defter uygulaması getirilmiştir. Çalışmanın konusunu oluşturan özel entegratör, 421 sıra nolu genel tebliği ile firmalara bu süreçte hizmet vermek adına yürürlüğe girmiştir.

### 1. E-Fatura

#### 1.1. E-Fatura nedir

E-Fatura uygulaması, faturaların elektronik belge olarak düzenlenmesi ve faturaların tarafları arasında dolaşımı ile alma ve gönderme zamanı gibi önemli kayıtların tarafsız biçimde tutulması ve elektronik belge olarak oluşturulmuş belgenin güvenilirliğinden emin olmak amacı ile GİB tarafından oluşturulan uygulamanın genel adıdır (Yürekli vd., 2016: 293). Belirlenmiş bir formatta, değiştirilemez şekilde mühürlenmiş, tarafları arasında sağlıklı ve güvenli şekilde dolaşımını sağlamak amacı ile GİB tarafından oluşturulan elektronik belgedir. E-fatura hukuki olarak kağıt fatura ile aynı niteliklere sahiptir (Arıkan, 2015: 7). Kısaca E-fatura, format ve standartları GİB tarafından belirlenen, hukuki olarak kağıt fatura ile aynı niteliklere sahip elektronik belge olarak düzenlenen fatura olarak tanımlanabilir.

397 Sıra No'lu VUK Genel Tebliğinin yayımı ile birlikte e-fatura uygulaması hizmete alınmıştır (GİB, 2019). 416 Sıra No'lu VUK Genel Tebliği 213 Sayılı VUK'nun 232'nci maddesi uyarınca fatura düzenlemek zorunda olan mükellefler e-fatura uygulamasından yararlanabilmektedir (GİB, 2019). E-Fatura sistemine kayıtlı olan mükellefler e-fatura gönderebilir, alabilir ve e-faturalarını elektronik ortamda saklayabilirler. E- faturanın göndericisi ve alıcısının e-fatura kullanıcı mükelleflerin olması gerekmektedir.

#### 1.2. E-Faturanın Faydaları

Bilindiği üzere mükellefler faturalarını VUK'a göre 5 yıl TTK'a göre 10 yıl saklama ile mükelleftir. Bu durum mükellefler açısından şu maliyetleri beraberinde getirmektedir (Doğan, 2013: 86);

- Manual olarak düzenleme, kontrol ve süreçleri ile bu süreçleri gerçekleştirme esnasında yüksek hata oranları,
- Operasyonel maliyetler (posta, personel, baskı gb.),
- Alacak ve borçların sınırlı takibi ve sınırlı veri işleme, bu süreçlerin takibinde zaman kaybı ve verimlilik azalışı,
- Örnek nüshaların 5 yıl saklamasının getirdiği yüksek arşivleme maliyetini beraberinde getirmektedir.

E-fatura uygulaması ile; manual olarak düzenlenen kağıt fatura dijital olarak hızlı bir şekilde düzenlenmekte ve hata ile karşılaşıldığında tespit ve düzenleme işlemi hızlı bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Dijital ortamda oluşturulup saklandığı için maliyetleri azalmaktadır. Zaman tasarrufu sağladığı gibi verimlilik artışı sağlamaktadır.

#### 1.3. E-Fatura Kullanma Yöntemleri

E-fatura mükellefleri 3 yöntem ile faturalarını oluşturabilirler. Bu yöntemleri sıralarsak;

1. GİB Portal Yöntemi
2. Entegrasyon Yöntemi
3. Özel Entegrasyon Yöntemi'dir.

### 1.3.1. GİB Portal Yöntemi

E-faturaya dahil olan kullanıcılar başvuru yaparken e-fatura kullanım yöntemi olarak GİB Portal yöntemini seçerek sisteme dahil olurlar. E-faturalarını GİB Portalı üzerinden gönderim ve alma sağlarlar.

GİB Portal yöntemi, “ [www.efatura.gov.tr](http://www.efatura.gov.tr) ” internet adresinden ücretsiz olarak sunulan e-fatura uygulamasıdır. Kullanıcı hesaplarını aktive eden kullanıcılar e-fatura portalına giriş yaparak e-fatura göndermeye ve almaya başlayabilecektir. Bu yöntem ile mükellefler faturalarını portal üzerinden manual olarak oluşturabilir veya GİB’nin belirlediği formatta bilgi işlem sistemlerinde oluşturularak portale yükleyebilirler (Işık vd., 2014: 37). GİB Portal yönteminden fatura yoğunluğu az olan veya kendi enformasyon alt yapıları yetersiz olan yararlanmayı tercih ederler.

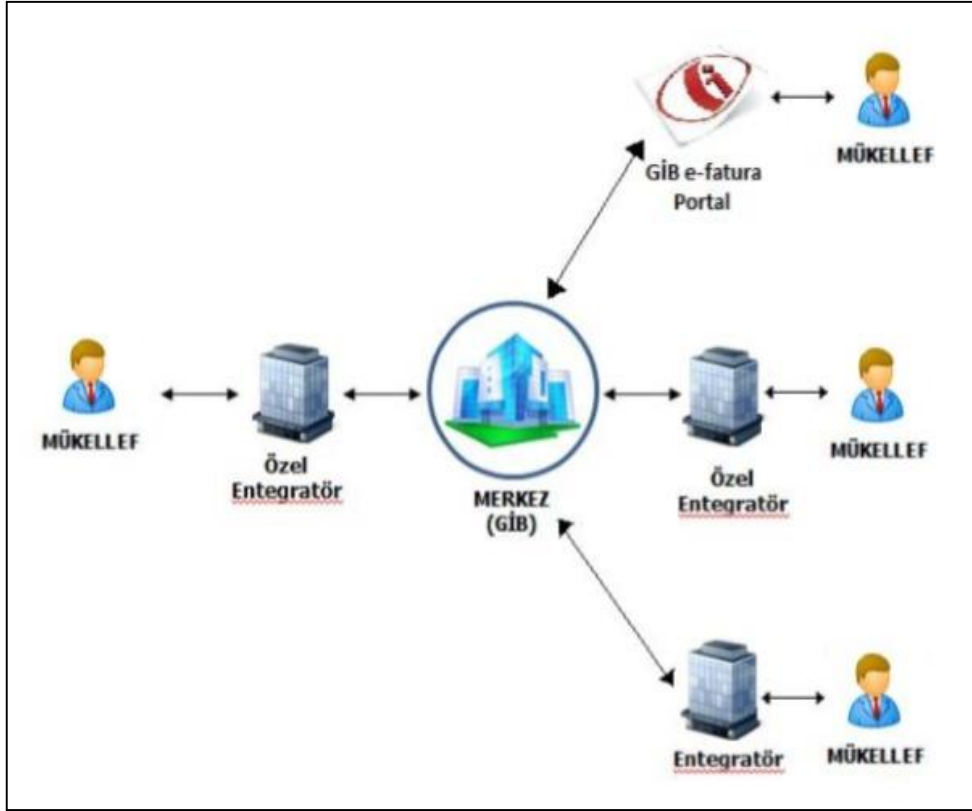
### 1.3.2. Entegrasyon Yöntemi

Entegrasyon Yöntemi, fatura hacmi yüksek ve gelişmiş bir bilgi işlem alt yapısına sahip işletmeler tarafından tercih edilen bir yöntemdir. Bu yöntemi kullanmak isteyen firmalar gerekli hazırlıkları tamamladıktan sonra GİB’e başvurmaları gerekmektedir. Başvurusu kabul edilen firmalar entegrasyon sürecini tamamladıktan sonra e-faturalarını entegrasyon yöntemi ile kullanmaya başlayabilirler (Gökçen ve Özdemir, 2016: 145).

### 1.3.3. Özel Entegrasyon Yöntemi

421 Sıra No’lu VUK Genel Tebliği ile 2013 yılından itibaren, gerekli sertifikasyonları sağlamış, yazılım ve donanım yönünden yeterli, Bakanlıktan izin almış özel entegratörler aracılığı ile yararlanma yöntemine özel entegrasyon yöntemi olarak adlandırılmaktadır (Doğan ve Nalçacı, 2015: 148). Mali mührünü temin eden ve [www.efatura.gov.tr](http://www.efatura.gov.tr)’ den başvurusunu yapan mükellefler kullanma yöntemi olarak özel entegrasyonu seçerek e-faturalarını özel entegrasyon yöntemi ile kullanmaya başlayabilirler. Fatura yoğunlukları az veya fazla olan firmalar kendi bilgi işlem alt yapısı yeterli olmadığında veya GİB portal yöntemini kullanmak istemedikleri durumda tercih etmektedirler.

**Tablo 1:** E-Fatura Özel Entegrasyon İle Kullanımı



**Kaynak:** GİB, 2018:16, E-Fatura Uygulaması (Özel Entegrasyon Kılavuzu) yararlanılarak hazırlanmıştır.

E-fatura mükellefi faturasını oluşturduktan sonra kayıtlı e-fatura mükellefine özel entegratör aracılığıyla gönderir. Özel entegratör fatura gönderiminde postacı bir kurum gibi görev yaparak faturayı merkeze iletir. Özel entegratör kendi bilgi işlem alt yapısı üzerinden fatura gönderimini sağlar. E-fatura alıcısı gelen faturayı GİB E-fatura Portalı üzerinden de alabilir. Veya kendi entegrasyonunu kullanıyor ise entegrasyon yöntemi ile alıcı tarafa iletilir. Son olarak e-fatura alıcı da özel entegratör ile e-fatura sistemine dahildir ve e-faturasını entegrasyon yöntemi ile kullanır. Özel entegratör kullanan e-fatura kullanıcılarına aynı şekilde karşı taraftan fatura gönderimi sağlanır. E-fatura akışı tablo 1’de olduğu gibi işlemektedir.

### 1.3.3.1. Özel Entegratör

Özel entegratör, E-fatura uygulaması alt yapısı kullanılarak önceden tanımlanmış kullanıcıların GİB başkanlığı E-fatura standartlarına uygun olarak ve elektronik belge olarak oluşturdukları faturalarını, belirlenen veri aktarım protokolü aracılığı ile gönderen taraftan alıcı tarafa iletiminde ve alımında entegratöre ait bilgi işlem sisteminin kullanılması görevini üstlenen kurumdur (Doğan, 2013: 77). Özel entegratörlük hizmeti vermeye izinli entegratörlerin listesi [www.efatura.gov.tr](http://www.efatura.gov.tr) adresinde yayınlanmaktadır. Özel entegratörlük hizmeti veren firmalar GİB’nin istediği standart ve belgelere sahip olması gerekmektedir. Gerekli alt yapı ve standartlara uygun firmalar entegratörler hizmet verebilmektedir. [www.efatura.gov.tr](http://www.efatura.gov.tr) adresinde 421 No.lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği kapsamında Başkanlıktan özel entegrasyon izni alan 86 kurum bulunmaktadır (GİB, 2019).

### 1.3.3.2. Özel Entegratör’ün Faydaları

Fatura yoğunluğu fazla ve kendi alt yapıları yeterli olmayan firmalar özel entegratörlerin alt yapılarını kullanarak e-faturalarını oluşturabilirler. Bu süreçlerde alt yapısal olarak firmalar hizmet almaktadırlar. E-fatura gönderiminde dışardan hizmet aldıkları için teknik veya farklı bir problem ile karşılaşmalarında çözüm olarak entegratörlerinden yardım alabilirler.

Faturalarını özel entegretör ile gönderen firmaların sağlayacağı faydaları sıralayabiliriz (Gülten, 2015: 14).

- Faturada entegretörün mali mührünü kullanabilir ancak mükellefin mali mühür alması zorunludur.
- Yüksek tutarlı Enformasyon Teknolojileri (IT) yatırımı yapma gereği yoktur, enformasyon işlemi hızlı ve kolay olmaktadır.
- Sisteme giriş maliyeti düşüktür ve bakım maliyeti yoktur.
- Mevzuat değişikliklerinde olası güncellemeleri entegretör yapacaktır.
- İş sürekliliğine uygun alt yapı arşivleme entegretör tarafından yapılacaktır.
- Çok sayıda kullanıcıya farklı yetkilendirmeler ile sisteme giriş yetkisi verilebilmektedir.

## **2. E-Defter**

### **2.1. E-Defter Nedir**

E-defter (elektronik defter), VUK ve TTK hükümlerine göre tutulması zorunlu olan defterlerin (Defteri kebir ve Yevmiye defteri), kanunen kabul edilebilir e-imza ve mali mühür ile doğruluğunun sağlanması ve defterlerin belirli formatta elektronik olarak hazırlanıp saklandığı teknik ve hukuki düzenlemeler bütünüdür (Özer, 2015: 66). E-defterler, farklı sistemler tarafından hazırlanan verileri standart hale getirerek taşınabilir ve birleştirilebilir hale getirdiğinden e-defter GİB tarafından e-defterin hazırlanması, saklanması ve ibrazı için XBRL (Gnişletilebilir İşletme Raporlama Dili) standardının kullanılmasına karar verilmiştir. XBRL, finansal bilgilerin hazırlanması, raporlanması, analiz edilmesi ve işletmeler arasında elektronik yöntemlerle gönderilmesinde uluslararası standart sağlamaktadır. Bu durumda finansal bilgi kullanıcılarına maliyet tasarrufu sağlamaktadır (Doğan ve Tercan, 2014: 83). E-defterin getirmiş olduğu bir takım yenilikler bulunmaktadır. E-faturayı oluşturulduğu anda e-defter kayıtlarında gerçekleştirildiği için cari işlemler anında gerçekleştirilmektedir. Bu sistem sayesinde yıl sonuna bırakılan kayıtlar günlük olarak yapılmaktadır. Stoğa giren ürünler ile satışı yapılan stoktan çıkan ürünlerin kontrolü kolaylaşmıştır. Bununla birlikte bilgi teknolojilerinin muhasebe işlemlerinde önemi ve rolü oldukça artmaktadır (Elçin vd., 2018:19).

Defterlerini elektronik ortamda oluşturmak isteyen gerçek ve tüzel kişi mükelleflerin bazı şartları taşımaları gerekmektedir. Söz konusu şartlar (Gerçek vd., 2013: 94);

- Gerçek kişi mükelleflerin nitelikli elektronik sertifikaya sahip olmaları,
- Tüzel kişi mükelleflerin e-fatura izninden yararlanma iznine sahip olmaları ve mali mühür temin etmeleri,
- E-defteri tutmak, kaydetmek, onaylamak, saklamak ve ibraz etmek için yazılımın uyumluluk onayı almış bir yazılım olmasıdır.

### **2.2. E-Defterin Faydaları**

Elektronik defterin kullanılması ile birlikte dijital ortamda oluşturulması, ibraz edilmesi ve saklanması faydalarını sırayacak olursak (Gökçen ve Özdemir, 2016: 150);

- İşlem hacmi büyük işletmelerin defterlerin temin masraflarının ortadan kalkması,
- Defterlerin noterde tadik işlemine gerek kalmaması,
- Kırtasiyecilik ve bürokrasinin azalması,
- Vergi incelemelerde kolaylık sağlanması,
- Deftere hızlı ve kolay erişim, denetlemelerde defterlerin etkin ve hızlı kullanımı,
- Vergi kayıp ve kaçakçılığının önlenmesi,
- Çevreye vermiş olduğu katkı'dır.

### **2.3. E-Defter Sorumluluk ve Ceza Uygulaması**

Defterlerini elektronik olarak tutmakla mükellef olanlar, oluşturulan kayıtlarda yer alması gereken unsurlar ve elektronik ortamda muhafazası ve ibrazına ilişkin olarak getirilen yükümlülükleri uymayanlar hakkında, Vergi Usul Kanununun ceza hükümleri uygulanır (Arıkan, 2015: 44). E-defter kağıt ortamda tutulan tutulması zorunlu olan defterlerden Yevmiye defteri ve Defteri kebirin

zorunluluk kapsamına giren mükelleflerin elektronik ortamda tutulması zorunluluğunu getirmektedir. Cezai sorumluluk olarak yerine getirilmesi gerekenler ile kağıt ortamda tutulması gereken kayıtların tutulmamasında uygulanan cezai yaptırımlar uygulanır.

#### **2.4. E-Defter Kullanma Yöntemleri**

E-defter uygulamasında e-defter tutabilmenin koşulu uyumluluk onayı almış bir yazılım ile defter oluşturulmasıdır. Uyumlu yazılım müşterilerinin ihtiyaçları doğrultusunda özel ve paket yazılım üreten yazılım üreticileri ve kendi yazılımlarını geliştiren mükelleflerin uygun yazılım üretebilen, uygun olarak e-defter üretebilen GİB tarafından onaylanmış yazılımlar [www.edeften.gov.tr](http://www.edeften.gov.tr) sitesinde yayımlanan yazılımlardır. Platform bağımsız yazılım ise muhasebe programına bağlı olmadan kayıtları alarak e-defter oluşturmayı ifade eder (Bayar ve Ülkar, 2015: 103). [www.edeften.gov.tr](http://www.edeften.gov.tr) adresinde 176 yazılımcı firma ve 193 tane yazılım bulunmaktadır. Bu yazılımların 102 tanesi platform bağımsız desteklemektedir. Uyumluluk onayı; e-defter oluşturulması, onaylanması, kaydedilmesi ve saklanması için kullanılan yazılımların GİB'nin öngördüğü standartlara ve formata uygunluğunun yerine getirilmesidir (Doğan, 2011: 37).E-defter oluşturma yöntemlerini bu bilgilere dayanarak 3 yöntem olarak sınıflandırabiliriz; 1. Uyumlu Yazılım, 2. Platform Bağımsız, 3. İnhouse Yazılım'dır.

##### **2.4.1. Uyumlu Yazılım**

Yazılım firmaları tarafından sağlanan uyumlu yazılımlar aracılığı ile işletmeler defterlerini elektronik ortamda oluşturabilirler. Uyumlu yazılım firmaları ve uyumlu yazılımlar [www.edeften.gov.tr](http://www.edeften.gov.tr) adresinde yer almaktadır. E-defter sürecine dahil olan firmalar uyumlu yazılım ve versiyonlarını merkeze bildirmeleri gerekmektedir.

##### **2.4.2. Platform Bağımsız**

Kendi uyumlu yazılımları olmayan firmalar, platform bağımsız uyumlu yazılımı sunan firmalar aracılığı ile e-defterlerini oluştururlar. Platform bağımsız ile muhasebe programlarına bağlı olamadan kayıtlarını XML ve CSV formatında alarak e-defterlerini oluşturabilirler.

##### **2.4.3. İnhouse Yazılım**

Mükellefler kendi yazılımlarını geliştirerek e-defterlerini oluşturabilirler. İşletmelerin kendi muhasebe programlarına ayrıca yazılım uyumluluk onayı imkanı bulunmaktadır. Ancak kendi muhasebe programlarına uyumluluk yazılımı alanların yazılımları [www.edeften.gov.tr](http://www.edeften.gov.tr) sitesinde yayımlanmamaktadır (Doğan ve Tercan, 2014: 86).

#### **2.4. E-Defterde Özel Entegratörün Rolü**

Elektronik defterlerini uyumlu yazılımlılar ile oluşturan firmalar GİB e-Defter Uygulaması ile [www.edeften.gov.tr](http://www.edeften.gov.tr) den veya web servis aracılığıyla gönderim sağlarlar. Web servis aracılığıyla e-defterlerini göndermek isteyen mükellefler uygun yazılım olarak özel entegratörlük hizmeti sunan kurumların yazılımlarını kullanırlar ve defterlerini web servis aracılığı gönderirler.

### **3. Vergi Uyumu**

Vergi uyumu sorunu, vergiler kadar eskidir. Gözlemlenen vergi uyumsuzluk modellerini karakterize etmek ve açıklamak ve nihayetinde onu azaltmanın yollarını bulmak, dünyanın dört bir yanındaki milletler için büyük bir öneme sahiptir (Andreoni vd., 1998:832). Vergi uyumu kavramı, “gerekli vergisel bilgilerin zamanında açıklanması, vergi borçlularının yükümlülüklerini kendiliğinden yapması ve yaptırım olmaksızın vergilerini zamanında ödemeleri” şeklinde tanımlanabilir (İpek ve Kaynar, 2009:174).

Vergi uyumuna ilişkin, hem denetim hem de cezaların şiddetinin vergi kaçakçılığını etkileyeceği tahminini yaparak, cezaların ağır ve denetimin yüksek olması durumunda mükelleflerin daha uyumlu olacağı sonucuna varmaktadır (Tunçer, 2002: 110). Denetimin amacı kişileri yasalara uygun hareket



etmeye yönlendirmektir. Mükelleflerin bir gün denetleneceklerini düşünmeleri dahi yasalara uygun davranmaya yönlendirir. Yüksek cezalar ve denetim olasılığının vergi kaçakçılığını engelleyeceği ve denetim ile vergi uyumu arasında pozitif bir ilişki olduğunu göstermektedir (Çelikkaya ve Gürbüz, 2006: 125). Bireylerin sahip olmak istediği maddi durum düzeyi ile mevcut maddi durum düzeyi arasındaki fark çok büyükse, bireyler vergi ödemek istememektedirler. Çünkü bireyler vergiyi, gelirlerini azaltan bir sebep olarak görmektedirler. Ayrıca bireyler kazanç ve varlıklarını kendi sosyal çevrelerindeki diğer bireylerle karşılaştırdıklarında ve kendi sahip olduklarının daha az olduğunu gördüklerinde, vergi ödeme konusundaki isteksizlikleri daha da artmaktadır (Aşan, 2014:71).

#### **4. Özel Entegratörlerin Vergi Uyumuna Etkisi**

E-defter ve E-fatura ile işletmelere sağlamış olduğu kolay erişim, arşivleme ve maliyet, Devlet açısından denetimin kolaylığı, vergi kaçak ve kayıplarının önlenmesidir. Kağıt kullanımının azalmasıyla çevreye de önemli katkı sağlamaktadır (Gökçen ve Özdemir, 2016: 152). Elektronik defterin, vergi ilişkisinde mükellef ile vergi idaresinin rolünün ve konumunun teknolojik imkanlara paralel olarak farklılaştığı uygulamanın pratik üstünlüğü ve sisteme katkıları şüphesizdir (Erdem, 2012: 85). Mali belgelerin elektronik olarak oluşturulması maliyet avantajı sağlamış olmasının yanında asıl olarak kağıt ortamda ulaşımı kolay olmayan bilgilere elektronik ortamda kolay ulaşılması ve bu verilerin analiz yapılarak işletmeye sağlayacağı imkandır (Bayar ve Ülkar, 2015: 109).

E-fatura sistemlerinin işletmelerin muhasebe ve bilgi işlem sistemleri ile entegre hale getirilmesi, faturaların manuel girişinden kaynaklanan emek ve zaman tasarruf edilecek ve hatalı girişler ortadan kalkacaktır. Ancak önemli nokta firmaların faturalarını oluştururken kendilerine en uygun yöntemi seçmeleridir (Doğan, 2013: 80). E-uygulamalar, teknoloji odaklı bir sistemin ürünüdür. Uygulamaların aktif olarak kullanılması için teknolojik alt yapının kurulması gerekmektedir (Elçin vd., 2018: 39). Teknolojik alt yapının kurulması e-uygulamara geçişte bu konuda nitelikli eleman ihtiyacı çıkmaktadır. E-faturaya geçen mükellefler kendi bilgi işlem alt yapısı yeterli olmadığında özel entegratörün bilgi işlem alt yapısı üzerinden faturalarını oluşturup, ibraz etmektedir. E-defter oluşturan firmalar uyumlu yazılım yapısına sahip olmadıklarında özel entegratörlük hizmeti veren firmaların uyumlu yazılımlarını kullanarak defterlerini elektronik ortamda oluşturup web servis aracılığıyla GİB'a ibraz etmektedir. E-fatura ve E-defterin kullanımında firmalara hizmet vermekte uygulamanın işleyişine katkıda bulunmakta paralel olarak vergi uyumunu katkıda bulunmaktadır.

#### **Sonuç**

Çalışmada öncelikle e-fatura ve e-defter uygulamaları ile kullanma yöntemleri genel çerçevesi ile anlatılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda mükelleflerin e-fatura ve e-defterin kullanılmasında özel entegratörlerin etkisi ifade edilmiştir.

Bu çalışmada üzerinde durulan günümüz bilgi teknolojilerinden yararlanarak gerek vergi idaresinin gerekse mükelleflerin iş yükünü hafifletecek, zaman tasarrufu, kırtasiyeciliği ortadan kaldıracak ve vergiye uyumu artırması gibi çeşitli araçlara hizmet etmektedir. Günümüz bilgi teknolojilerinin teşviki her alanda yaygınlaştırılması, etkin bir vergi dairesinin sağlanmasında ve mükelleflerin vergiye uyumuna katkı sağlamaktadır.

Vergi uyumunu artırıcı yönde etki eden elektronik uygulamaların kullanılmasında firmalara hizmet veren entegratörler ,süreçlere dahil olma ve hizmet verme konusunda büyük bir çalışma alanına sahiptir. Özel entegratörlerin vergi uyumunu artırıcı yönde etki yapacağını düşünmekteyiz.

## Kaynakça

- Andreoni, J., Erard, B. ve Feinstein, J. (1998) "Tax Compliance", *Journal of Economic Literature*, Cilt 36, Sayı 2, s. 818-860.
- Arıkan, Y. (2015) "E- Uygulamalar", *İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası*, s. 1-61.
- Aşan, S. (2014) "Mükellef Ve Kamu Otoritesi Açısından Vergi Ahlakının Değerlendirilmesi", *Journal of Life Economics*, Sayı 1, s. 69-79.
- Bayar S. ve Ülkar, M. G. (2015) "E-Defter ve E-Fatura Teknik Analizi: Örnek Bir Uygulama", *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı 322, s. 102-110.
- Çelikkaya, A. ve Gürbüz, H. (2006) "Mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunu etkileyen faktörlerin analizi: Bir alan çalışması", *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, Cilt 21, Sayı 247, s. 122-139.
- Doğan, U. (2011) *100 Soruda E-Defter*, Kurtiş Matbaacılık, Ankara.
- Doğan, U. (2013) "E-Fatura Oluşturma Yöntemleri", *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı 386, s. 73-80.
- Doğan, U. (2013) "E-Fatura Uygulaması", *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı 300, s. 84-93.
- Doğan, U. ve Nalçacı, İ. G. (2015) "E-Arşiv Fatura ve E-Fatura Arasındaki Farklılıklar", *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı 321, s. 144-152.
- Doğan, U. ve Tercan, Y. (2014) "Elektronik Deftere (e-Defter) Geçerken Nelere Dikkat Edilmelidir?", *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı 315, s. 79-89.
- Elçin, R., Gerekan, B. ve Usta, M. (2018) "E-Fatura, E-Defter ve E-Arşiv Uygulamalarına Geçiş Sürecinde Yaşanan Sorunlar: Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Üzerine Bir Araştırma", *Mali Çözüm Dergisi*, Sayı 146, s. 13-42.
- Erdem, T. (2012); "Elektronik Defter Uygulaması", *Vergi Sorunları Dergisi*, Cilt 35, Sayı 280, s. 75-85.
- Gerçek, A., Demirbaş, T., Giray, F., Yüce, M. ve Oğuzlar, A. (2013); *Türk Gelir İdaresinde E-Devlet Uygulamalarının Mükellefler Tarafından Benimsenmesini Etkileyen Faktörlerin İncelenmesi*, Bilgesam Yayınları, İstanbul.
- GİB (2010); "397 Sıra No'lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği," R.G.T. 05.03.2010, R.G. No: 275, (Erişim Tarihi: Eylül 21, 2019).
- GİB (2012); "421 Sıra No'lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği," R.G.T. 14.12.2012 R.G. No: 28497, (Erişim Tarihi: Eylül 21, 2019).
- GİB (2018); "E-Fatura Uygulaması (Özel Entegrasyon Kılavuzu)," Ankara.
- GİB (2018); "Özel Entegratörler Listesi," <http://www.efatura.gov.tr/efaturaozelentegratorlerlistesi.html>, (Erişim Tarihi: Eylül 21, 2019).
- GİB (2019); <http://www.edefter.gov.tr/anasayfa.html>, (Erişim Tarihi: Eylül 26, 2019).
- GİB (2019); <http://www.efatura.gov.tr/anasayfa.html>, (Erişim Tarihi: Eylül 26, 2019).
- GİB (2019); <http://www.efatura.gov.tr/efaturamevzuat.html>, (Erişim Tarihi: 18.08.2019).
- Gökçen, G. ve Özdemir M. (2016) "Türkiye'de Muhasebe Uygulamalarından E-Defter ve E-Fatura Uygulaması", *Marmara Üniversitesi Öneri Dergisi*, Cilt 12, Sayı 46, s. 137-154.
- Gülten, S. (2015) *Adım Adım E-Fatura Ve E-Defter Uygulamaları*, Salmat Basım Yayıncılık, Ankara.

Işık, A., Karagöz Ö. ve Şeren G. Y. (2014) “Türk Vergi Sisteminde Elektronik Fatura ve Uygulaması”, *Vergi Sorunları Dergisi*, Cilt 37, Sayı 314, s. 31-40.

İpek, S. ve Kaynar İ. (2009) “Demografik Faktörlerin Vergi Uyumuna Etkisi: Bir Anket Çalışmasının Sonuçları”, *Maliye Dergisi*, Sayı 157, s. 116-130.

Özer, E. (2015) “Vergi İncelemesinde Yeni Dönem: E-Defter”, *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı 322, s.65-70.

Tunçer, M. (2002) “Hükümet-Birey İlişkilerinin Vergi Uyumuna Etkisi ve Türkiye”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 57, Sayı 3, s. 107-128.

Yürekli, E., Gönen S. ve Şahiner, A. (2016); “E-Fatura Uygulamasına İlişkin Bir Değerlendirme”, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt 4, Sayı 35, s. 290-302.

## Türkiye’de Hibe Desteği Sağlayan Kuruluşlar İçin Stratejik Yönetim ve KOSGEB İçin Önerilen Bir Model

Ufuk CEBECİ<sup>45</sup>

### Özet

Türkiye’de hibe desteği sağlayan kuruluşlar Tübitak bünyesindeki TEYDEB, ARDEB birimleri, Kalkınma Ajansları, KOSGEB ve Ticaret Bakanlığı ilk akla gelen organizasyonlardır.

Stratejik yönetim, bazı yazarlar tarafından Vizyon belirlenmesi ile başlayan ve hiyerarşik bir şekilde şirket bazlı, departman bazlı ve kişi bazlı performans değerlendirmesine kadar giden ve aksiyonların gerçekleştirilmesi ile devam eden bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Bu uygulamada Kurumsal Karne olarak adlandırılan yöntem tercih edilmiştir. Dünyada sadece Büyük ölçekli işletmeler değil, üniversiteler, hastaneler, hatta Kobiler kurumsal karne yöntemini tercih etmektedir. Kurumsal Karnenin en önemli avantajlarından birisi sadece finansal göstergelere bakmayıp müşteri iş süreçleri ve çalışan gibi boyutları da göz önüne alması ve bunları birbirine bağlayarak stratejik yönetim modeli oluşturmasıdır.

Bu çalışmada KOSGEB’in seçilme nedenleri arasında hemen her sektöre çok çeşitli destekler veriyor olması gelmektedir. KOSGEB desteklerinden mevcut Kobiler ve yeni şirket kurmak isteyen girişimciler yararlanabilmektedir. KOSGEB’in verdiği hibeler ana başlıklar olarak Girişimcilik desteği, nitelikli personel desteği, eğitim, yurtdışı seyahatlere katılım, Yurtiçi fuarlara katılım, araştırma geliştirme ve ar-ge’nin tamamlanmasından sonra ürünün ticarileştirilmesi ile ilgili verilen teknoloji yatırımları, teknopazarlama ve endüstriyel uygulama gibi sürekli açık olan destekler ve KOBİGEL gibi çağrılı (belli zamanda ilan edilip sonlandırılan) desteklerdir.

Bu çalışma KOSGEB’den destek alan çeşitli işletmelerin yönetici ve çalışanlarının görüşleri, KOSGEB personel ve yöneticileri ile yapılan görüşmelerden elde edilen geri beslemelerden yararlanarak oluşturulmuştur. Hibe veren kuruluşların stratejik aşamaları şu şekilde tanımlanmıştır: Vizyon, SWOT analizi, stratejilerin belirlenmesi, stratejileri hayata geçirecek stratejik projelerin tanımlanması, kurum bazlı Hedef kartlarının oluşturulması, departman bazlı, müdürlük ve çalışan bazlı Hedef kartlarının oluşturulması, hedeflere uygun eylemlerin gerçekleştirilmesi ve elde edilen sonuçlara göre uygun düzeltici faaliyetler ile sisteminin geliştirilmesi şeklinde özetlenebilir.

---

<sup>45</sup> İTÜ Endüstri Mühendisliği Bölümü, [cebeciu@itu.edu.tr](mailto:cebeciu@itu.edu.tr)

## **Strategic Management for Granting Organizations in Turkey and A Model Suggestion for KOSGEB**

### **Abstract**

The most common grant and funding organizations in Turkey are TEYDEB and ARDEB of TUBITAK, KOSGEB, Development Agency and Trade Ministry.

Strategical Management is defined as a process starting from determining the vision and going on hierarchically firm, Department and person based performance evaluation by some authors. In this study Balanced Scorecard (BSC) is used. This method is preferred not only big companies but also universities, hospitals and SMEs. One of the most important advantages of BSC is to evaluate internal processes, employees, beside financial dimension. One of the selecting criteria to select KOSGEB is its support almost every sector. Main grants are:

Entrepreneurship, Qualified personnel, training, foreign travels, domestic fairs, R&D, after R&D commercialization techno investment, serial production and some calls with a specific deadline.

This study is prepared after some interviews with KOSGEB managers and employess, firms supported by KOSGEB. The strategical stages of granting organizations are:

- Vision
- SWOT Analysis
- Determining strategies
- Defining strategical projects that will realize strategies
- Organization based Scorecard
- Department based Scorecard
- Unit and personel based Scorecard
- Realizing actions according to targets
- Corrective actions according to feedbacks.

## Giriş

Türkiye'de hibe desteği sağlayan kuruluşlar Tübitak bünyesindeki TEYDEB, ARDEB birimleri, Kalkınma Ajansları, KOSGEB ve Ticaret Bakanlığı ilk akla gelen organizasyonlardır.

Stratejik yönetim, bazı yazarlar tarafından Vizyon belirlenmesi ile başlayan ve hiyerarşik bir şekilde şirket bazlı, departman bazlı ve kişi bazlı performans değerlendirmesine kadar giden ve aksiyonların gerçekleştirilmesi ile devam eden bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Bu uygulamada Kurumsal Karne olarak adlandırılan yöntem tercih edilmiştir. Kaplan ve Norton (1996).

Dünyada sadece Büyük ölçekli işletmeler değil, üniversiteler, (Alani ve diğerleri, 2018), hastaneler, (Cebeci, 2018), hatta KOBİ'ler kurumsal karne yöntemini tercih etmektedir (Malagueño ve diğerleri, 2018). Kurumsal Karnenin en önemli avantajlarından birisi sadece finansal göstergelere bakmayıp müşteri iş süreçleri ve çalışan gibi boyutları da göz önüne alması ve bunları birbirine bağlayarak stratejik yönetim modeli oluşturmasıdır.

Kalkınma ajanslarında proje değerlendirme hakkında bulanık bir karar verme çalışması Kılıç ve Kaya (2015) tarafından gerçekleştirilmiştir. KOSGEB ile ilgili yapılan çalışmalar ağırlıklı olarak Girişimcilik programlarının analiz ve değerlendirilmesi üzerinedir. (Altuntaş, 2016), (Güner ve Korkmaz, 2017), (Namal ve diğerleri, 2018), (İnce ve diğerleri, 2016). TEYDEB desteği hakkında karşılaştırmalı bir çalışma, Szczygielsky ve diğerleri (2017) tarafından yapılmıştır.

### Kurumsal Karne

Kurumsal Karne; kurumu bir bütün olarak ele almak, şirket vizyonunu stratejilere ve operasyonel iş hedeflerine dönüştürmek amacıyla kullanılan bir yönetim yaklaşımıdır. Yani kurumsal karnenin amacı ölçümleme yapmak değil, stratejilerin uygulanmaya alınmasıdır. Kurumsal Karne'nin gerçek gücü de, sadece bir ölçü sistemi olarak değil, bir yönetim sistemi olarak uygulandığı durumlarda anlaşılır. Gün geçtikçe daha fazla sayıda şirket Kurumsal Karne sistemini uygulamakta ve aşağıda belirtilen faydaları elde etmeye başladığını görmektedir:

- Kurumsal stratejinin açıkça belirtilmesi ve fikir birliğinin sağlanması,
- Stratejinin tüm organizasyon çapına yayılması,
- Stratejik amaçların uzun dönemli hedefler ve yıllık bütçe ile bağlantılarının sağlanması,
- Stratejik uygulamaların belirlenmesi ve uyumlu bir hale getirilmesi,
- Stratejik denetlemelerin dönemsel ve sistematik bir şekilde gerçekleştirilmesi,
- Stratejiyi değerlendirmek ve geliştirmek için gereken bilgi desteğinin sağlanması.

Yukarıdaki faydalarından da görüleceği gibi Kurumsal Karne stratejik yönetim aracıdır. BSC geleneksel finansal ölçüleri aynen korur. Ancak finansal ölçüler sadece geçmişteki gerçekleşen olaylarla ilgili bilgileri içerir. Bu yöntem endüstri çağının şirketleri için ideal bir yöntemdi çünkü bu şirketlerin başarılı kapasite ve müşteri ilişkilerine sahip olması için yapılması gereken uzun dönemli yatırımlar çok fazla önem taşıyordu. Bilgi çağında ise müşterilerine, tedarikçilerine, çalışanlarına, şirket içi değer yaratmaya çalışan şirketlere bu ölçüler yeterli olmamaktadır.

Yalnızca kısa dönemli finansal göstergelere dayanarak hareket etmek, geleceği görmeyi ve uzun dönemli strateji belirleyip uygulamayı engeller. Uzun dönemde başarıyı garantilemek için farklı boyutlar arasında denge ve entegrasyonu sağlamak çok önemlidir.

Kurumsal Karne, şirketlerin geçmişte kaydettikleri performansla ait mali ölçülerin gelecekteki performanslarını sağlayacak etkenlere ait ölçüleri, şirketin vizyon ve stratejisi göz önünde tutularak belirlenir. Kurumsal Karnede yer alan hedef ve ölçülerle, şirketin performansı dört farklı açıdan(bakış açısı, boyut) belirlenir. Bu dört farklı açı, Kurumsal Karne'nin ana çerçevesini oluşturmaktadır. Bu değerlemede dengede olması gereken dört boyut ele alınmaktadır: Finansal Boyut, Müşteri Boyutu, İç verimlilik Boyutu, Öğrenme ve Gelişme.

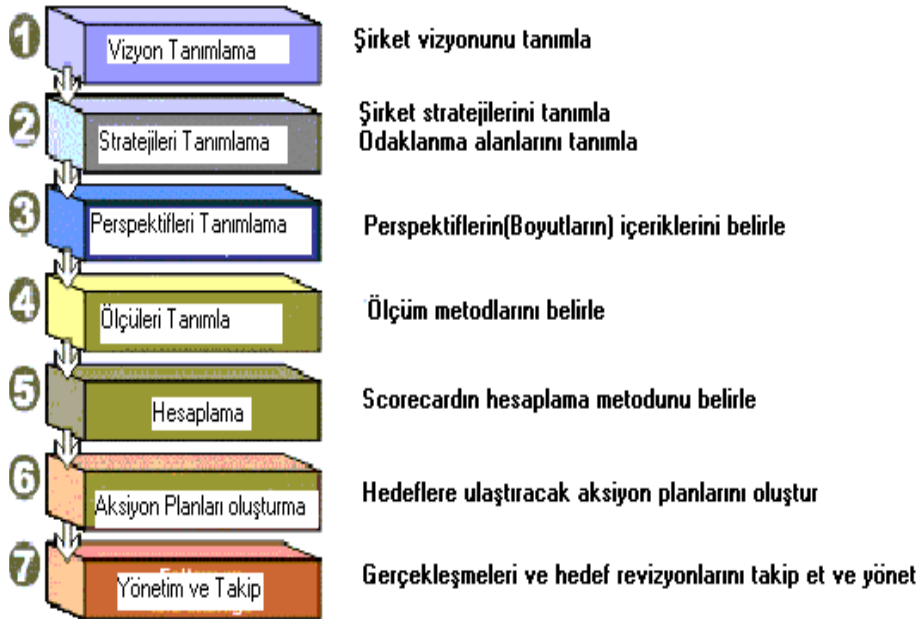
## Geliştirilen Metod ve bir uygulama

Bu çalışmada KOSGEB'in seçilme nedenleri arasında hemen her sektöre çok çeşitli destekler veriyor olması gelmektedir. KOSGEB desteklerinden mevcut Kobilere ve yeni şirket kurmak isteyen girişimciler yararlanabilmektedir. KOSGEB'in verdiği hibeler ana başlıklar olarak Girişimcilik desteği, nitelikli personel desteği, eğitim, yurtdışı seyahatlere katılım, Yurtiçi fuarlara katılım, araştırma geliştirme ve ar-ge'nin tamamlanmasından sonra ürünün ticarileştirilmesi ile ilgili verilen teknoyatırım, teknopazarlama ve endüstriyel uygulama gibi sürekli açık olan destekler ve KOBİGEL gibi çağrılı (belli zamanda ilan edilip sonlandırılan) desteklerdir.

Bu çalışma KOSGEB'den destek alan çeşitli işletmelerin yönetici ve çalışanlarının görüşleri, KOSGEB personel ve yöneticileri ile yapılan görüşmelerden elde edilen geri beslemelerden yararlanarak oluşturulmuştur. Hibe veren kuruluşların stratejik aşamaları şu şekilde tanımlanmıştır:

Vizyon, SWOT analizi, stratejilerin belirlenmesi, stratejileri hayata geçirecek stratejik projelerin tanımlanması, kurum bazlı Hedef kartlarının oluşturulması, departman bazlı, müdürlük ve çalışan bazlı Hedef kartlarının oluşturulması, hedeflere uygun eylemlerin gerçekleştirilmesi ve elde edilen sonuçlara göre uygun düzeltici faaliyetler ile sisteminin geliştirilmesi şeklinde özetlenebilir.

Şekil 1'de Kurumsal Karne uygulamasının aşamaları görülebilir.



Şekil 1. Kurumsal Karne uygulamasının aşamaları

Kurum, vizyonunu belirledikten sonra, tavsiye edilen 4-6 stratejiyi belirlemek için SWOT Analizi yapabilir. Ardından belirlenen stratejiler için stratejik projeler hayata geçirilir.

Anahtar performans göstergeleri (KPI) tanımlamak için strateji haritalarından yararlanılır. KPI ölçümü olabildiğince otomatik olarak (örneğin bilişim sistemi) elde edilir, geri bildirimlere göre düzeltici faaliyetler gerçekleştirilir.

Şekil 2 Örnek bir hedef kartını açıklamaktadır. Uygulama KOSGEB Uzmanı için hazırlanmıştır. Ancak kurumsal karne, yönetim piramidinin en tepesinden başlayarak her kademe için uygulanır. Başkan, Başkan Yardımcısı, Daire Başkanı, .., Hizmet merkezi müdürü, uzman, uzman yardımcısı, hizmetliler (Şoför, temizlik görevlisi, v.b.).

| KOBİ UZMANI                          |           | YETKİNLİK 20 (%20) |       |                   |      |                               |                          |    |  |  |
|--------------------------------------|-----------|--------------------|-------|-------------------|------|-------------------------------|--------------------------|----|--|--|
| İŞ HDF 80 (% 80)                     |           |                    |       |                   |      |                               |                          |    |  |  |
| İŞ HDFLR                             | % AĞIRLIK | ALARM              | HEDEF | GERÇEKLEŞEN DEĞER | PUAN | AĞIRLIKLI PUAN = AĞIRLIK*PUAN | İŞ HEDEFİ PUAN (80 İÇİN) |    |  |  |
| PROJESİ KABUL EDİLEN KOBİ ORANI      | 40        | 60                 | 80    | 70                | 5    | 20                            | 16                       |    |  |  |
| PROJELERİN TAMAMLANMA ORANI          | 30        | 80                 | 90    | 92                | 10   | 30                            | 24                       |    |  |  |
| KOBİ MEMNUNİYETİ                     | 20        | 3,8                | 4     | 3,9               | 5    | 10                            | 8                        |    |  |  |
| KOBİ SORULARINA ORT. GERİ DÖNÜŞ GÜNÜ | 10        | 5                  | 4     | 4,5               | 5    | 5                             | 4                        |    |  |  |
| AĞIRLIK TOPLAMI                      | 100       |                    |       |                   |      |                               |                          |    |  |  |
|                                      |           |                    |       |                   |      |                               | TOPLAM İŞ HEDEF PUANI    | 52 |  |  |
| YETKİNLİK HEDEF PUAN (20 İÇİN)       |           |                    |       |                   |      |                               |                          |    |  |  |
|                                      | % AĞIRLIK | ALDIGI             | PUAN  |                   |      |                               |                          |    |  |  |
| İLETİŞİM YETENEĞİ                    | 7         | 5                  | 5     |                   |      |                               |                          |    |  |  |
| HATASIZ ÇALIŞMA SEVİYESİ             | 6         | 5                  | 5     |                   |      |                               |                          |    |  |  |
| ZAMAN KULLANIMI                      | 7         | 6                  | 6     |                   |      |                               |                          |    |  |  |
| TOPLAM                               | 20        | 16                 | 16    |                   |      |                               |                          |    |  |  |
| GENEL PUAN (İŞ + YETKİNLİK)          |           |                    |       |                   |      |                               |                          | 68 |  |  |

Şekil 2 Örnek bir hedef kartı, KOSGEB Uzmanı.

## Sonuçlar

Hibe veren kuruluşlardan birisi olan KOSGEB için stratejik planlama sistemi olan kurumsal karne uygulanması ele alınmıştır. Dünyada hibe kuruluşları için kurumsal karne uygulamasına rastlanmamıştır, çalışmanın orijinal yönlerinden birisi budur. Ayrıca KOSGEB'e özel bir model önerilmiştir. Hibe desteği veren kuruluşlar için kurumsal karne uygulamasının başarıyla gerçekleştirilebileceği bu uygulama ile gösterilmiştir. Bu çalışmanın devamı olarak şirket seviyesi hedef kartından başlayarak tüm kademeler için bir çalışma yapılabilir ve KPI'lar tanımlanıp takibi yapılabilir.

## KAYNAKÇA

Alani, F. S., Khan, M. F. R., & Manuel, D. F. (2018). University performance evaluation and strategic mapping using balanced scorecard (BSC) case study–Sohar University, Oman. *International Journal of Educational Management*, 32(4), 689-700.

Altuntaş, H. T. (2016). *Girişimcilik destek programlarının aktif istihdam politikası üzerindeki etkinliği: KOSGEB yeni girişimcilik programı örneği ve TR21 analizi* (Master's thesis, Namık Kemal Üniversitesi).

Cebeci, U. (2018). Building Hospital Balanced Scorecard By Using Decision Support Approach. *IIOAB JOURNAL*, 9(6), 42-47.



Güner, H., & Korkmaz, A. (2017). KOSGEB uygulamalı girişimcilik eğitimi-girişimcilik ilişkisi: eğitim alıp iş kurmayanlar üzerine bir araştırma. *İş ve Hayat*, 2(4), 155-182.

İnce, A. R., Çamlıbel, F., & Birol, E. (2016). KOSGEB girişimcilik eğitimine katılan kursiyerlerin girişimcilik kararını etkileyen sebepler üzerine bir araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21(1), 113-123.

Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). The balanced scorecard: Translating strategy into action. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Kilic, M., & Kaya, İ. (2015). Investment project evaluation by a decision making methodology based on type-2 fuzzy sets. *Applied Soft Computing*, 27, 399-410.

Malagueño, R., Lopez-Valeiras, E., & Gomez-Conde, J. (2018). Balanced scorecard in SMEs: effects on innovation and financial performance. *Small Business Economics*, 51(1), 221-244.

Namal, M. K., KOÇANCI, M., & Aksoy, B. (2018). KOSGEB GİRİŞİMCİLİK PROGRAMI: ELEŞTİREL BİR DEĞERLENDİRME. *Akademik Hassasiyetler*, 5(9), 93-110.

Szczygielski, K., Grabowski, W., Pamukcu, M. T., & Tandogan, V. S. (2017). Does government support for private innovation matter? Firm-level evidence from two catching-up countries. *Research Policy*, 46(1), 219-237.

## Özet

Yerel yönetimlerin birden fazla finansman kaynağı bulunmaktadır. Bunların arasında en önemlisi vergi gelirlerinin bölüşümüdür. Bu bölüşümün sağlanabilmesi için bazı yöntemler geliştirilmiştir ve bu yöntemlerin kullanımı, ülkelerin izledikleri politikalara ve yönetim şeklinde göre değişkenlik gösterebilir. Bir başka finansman kaynağı olarak transferleri gösterebiliriz. Transferler merkezi yönetimin yerel yönetimlere aktardığı kaynaklardır. Bu transferler bazı durumlarda koşullu, bazı durumlarda ise koşulsuz olabilir. Hepsinin dışında bir de yerel yönetimlerin öz gelirleri vardır. Bu finansal kaynak, bir yerel yönetimin kısmi olarak mali açıdan daha özgür olduğu kaynak biçimidir.

Yerel yönetimlerin finansman kaynakları arasında son olarak borçlanma karşımıza çıkar. Borçlanma gelirleri geri ödenmesi gereken geçici kaynaklardır. Gelecek kuşaklar için fayda sağlamadığı gibi yükümlülük de bırakmaktadır. Harcama ve gelir aksaklıkları durumunda, doğal afetler gibi öngörülemeyen durumlarda ortaya çıkan zararları karşılamak ve ekonominin beklenmedik durgunluk dönemlerinde vergi gelirlerinin beklenenin çok altında olması gibi durumlarda kullanılır.

Günümüzde İller Bankası, yerel yönetimlerin finansman kaynakları arasında 'borçlanma' yöntemi içerisinde yer alır. Bu noktada olması gereken ancak sık başvurulması durumunda yerel yönetimler adına sorunlar yaratabilecek bir kurum olarak karşımıza çıkar.

Bu çalışmada yerel finansman kaynakları içerisinde bulunan gelir kaynakları derinlemesine incelenecektir. Ayrıca 'yerel yönetimler bankacılığı' kavramının geniş tanımı yapılarak önce Avrupa'da, daha sonra Türkiye'deki gelişimi incelenecektir. Devamında İller Bankası'nın Belediyeler Bankası döneminden İLBANK A.Ş. ye dönüşüne kadar olan tarihsel süreç açıklanacaktır. Son olarak kurumsal işleyişi ve son dönemdeki dönüşümü hakkında bir değerlendirme yapılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** *İLBANK, Yerel Yönetimler Finansman Kaynakları, Vergi, Borçlanma*

---

<sup>46</sup> Marmara Üniversitesi, ozmenzeynepnur@gmail.com

## Evaluation of Financial Resources of Local Governments via İlbank Sample

### Abstract

Local governments have multiple sources of funding. Among them, the most important is the division of tax revenues. Some methods have been developed to achieve this divide, and the use of these methods may vary according to the policies followed by countries and in the form of governance. We can show transfers as another source of funding. Transfers are resources that central government transfers to local governments. These transfers can be conditional in some cases and unconditional in some cases. Besides all, local governments have their own revenues. This financial resource is the form of resource in which a local government is partially financially freer.

Borrowing is the last among the financing sources of local governments. Borrowing revenues are temporary sources that must be repaid. It leaves no benefit for future generations, nor obligation. It is used in cases of spending and income disruptions, to cover losses incurred in unforeseen situations such as natural disasters, and when the economy is in unexpected periods of recession, where tax revenues are far below what is expected.

Today, the Bank of Provinces takes part in the ‘borrowing’ method among the financing sources of local governments. It comes across as an institution that should be at this point but can create problems on behalf of local governments if it is applied frequently.

In this study, the sources of income in the local sources of Finance will be examined in depth. In addition, a broad definition of the concept of ‘local government banking’ will be made and its development will be examined first in Europe and then in Turkey. In the continuation of the Bank of Provinces from the period of the Bank of Municipalities ILBANK A.Ş. the historical process until it becomes ye will be explained. Finally, an evaluation will be made about its institutional functioning and its recent transformation.

**Key Words:** *ILBANK, Local Government Financing Sources, Tax, Borrowing*

## Giriş

Yerel yönetimlerin birden fazla finansman kaynağı bulunmaktadır. Bu kaynakların içerisinde; vergi, pay verme, munzam vergi, transferler gibi sınıflandırılan kaynaklar yer almaktadır. Hepsinin dışında bir de yerel yönetimlerin öz gelirleri vardır. Bu finansal kaynak bir yerel yönetimin kısmi olarak mali açıdan daha özgür olduğu kaynak biçimidir (Arıkboğa, 2004: 21). Yerel yönetimlerin finansman kaynakları arasında son olarak borçlanma karşımıza çıkar. Borçlanma gelirleri geri ödenmesi gereken geçici kaynaklardır. Gelecek kuşaklar için fayda sağlamadığı gibi yükümlülük de bırakmaktadır.

Günümüzde İller Bankası, yerel yönetimleri finansman kaynakları arasında ‘borçlanma’ yöntemi içerisinde yer alır. Bu noktada olması gereken ancak sık başvurulması durumunda sorunlar yaratabilecek bir kurum olarak karşımıza çıkar.

Bu çalışma içerisinde yerel finansman kaynakları içerisinde hangi gelir kaynaklarının bulunduğu devamında ‘yere yönetimler bankacılığı’ kavramının tanımı ve tarihinden söz edilip son olarak İller Bankası’nın tarihçesinden bahsedilerek kurumsal işleyişi hakkında bir değerlendirme yapılacaktır.

### 1. Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları

Kaynakların geneline bakıldığında bunlar; vergi, transferler, öz gelirler ve borçlanma yöntemi ile gelen kaynaklardır. Yerel yönetimlerin yatay ve dikey ilişkilerinde sağlanan gelir kaynakları bölüşümünün ve devamında yapılacak olan hizmetlerin bölüşümü, finansman kaynakları alanında da karşımıza çıkar.

#### 1.1. Gelir Bölüşümü

Gelir bölüşümü, yönetimler arası finansal kaynakların bölüşümü anlamına gelir. Hangi yönetim birimine ne kadar kaynak sağlanacağı konusu bu başlık içerisinde tartışılır. Gelir bölüşümünün öncelikli kaynağı vergidir ve vergi tahsisi belirlenen katsayılar uygulanarak veya toplam vergi miktarından kaynak sağlanabilir.

Yerel yönetimlere vergi sağlama konusunda bazı yöntemler vardır. Bu yöntemlerin ilki alt yönetim birimlerine sınırsız yetki verme yöntemidir. Alt yönetim birimlerine mali açıdan özerklik sağlayan bu yöntemin sıkça tercih edildiği söylenemez. İkinci bir yöntem olarak karşımıza vergi kaynaklarının yönetimler arası paylaşılması çıkar.

Öz gelirler, teorik olarak yerel yönetimlerin bizzat oluşturabildikleri kapsam, matrah ve oranlarını yasal düzenlemelerle belirledikleri ve topladıkları gelirlerdir. Öz gelirlerin en önemli kısmını vergiler oluşturur. Bu vergilerin ise en başında emlak vergisi gelmektedir. Ayrıca ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, elektrik ve hava gazı vergisi ve çevre temizlik vergisi sayılabilir. Vergiler dışında şerefîye, harç, harcamalara katılma payları, fiyatlar ve taşınmaz mal gelirleri de öz gelirleri içerisinde bulunur (Arıkboğa, 2004: 23).

Transfer gelirleri ise merkezi yönetimin, yerel yönetimlere aktardığı kaynaklardır. Bu tür aktarımlara aynı zamanda merkezi yönetim yardımları da denebilir. Transfer yönteminin kullanılması iki neden bağlı olarak yapılabilir. Bunların ilki dikey eşitsizlikleri gidermek amacını taşır. Dikey eşitsizliğin anlamı merkezi yönetim ile yerel yönetim birimlerinin arasındaki eşitsizliklerdir. İkinci olarak yatay eşitsizliklerinde giderilmesi amacını taşır. Yatay eşitsizlik de yerel yönetimlerin mali kapasiteleri farklılaştığında ortaya çıkar.

Öz gelirler ve transferler yanında bir diğer gelir kaynağı olarak borçlanma karşımıza çıkar. Borçlanma, sürekliliği olan bir gelir kaynağı değildir. Harcama ve gelir aksaklıkları durumunda, doğal afetler gibi öngörülemeyen durumlarda ortaya çıkan zararları karşılamak ve ekonominin beklenmedik durgunluk dönemlerinde vergi gelirlerinin beklenenin çok altında olması gibi durumlarda kullanılır.

Yerel yönetimler iç ve dış sermaye piyasalarından, merkezi yönetim tarafından kurulmuş bir borç fonundan ya da İLBANK gibi ülke içinde kurulmuş olan yerel yönetim bankalarından borçlanabilmektedir (Arıkboğa, 2004: 23).

## 1.2. Hizmet Bölüşümü

Yönetimlere arası mali ilişkiler düzenlenirken gelir bölüşümünden önce hizmet bölüşümü önemli bir kısmı oluşturur. Hizmet bölüşümünün genel mantığı hangi hizmeti, hangi yönetim biriminin üstleneceğidir. Bunun dışında bu bölüşümün hangi esaslara yapılacağı da önem arz edebilir.

Hizmet bölüşümü söz konusu olduğundan bazı kriterlerin göz önünde bulundurulması gerekir. Bunlardan ilki '*subsidiarite*' ilkesidir. Bu ilkenin temel mantığı verilecek olan kamusal hizmetin, tercihen halka en yakın birim tarafından verilmesidir. Subsidiariteden farklı olarak hizmetin faydasının yayıldığı alan kriteri kısaca, o hizmetin faydasının ulusal mı yoksa yerel mi olduğu ile ilgilidir (Arıkboğa, 2004: 24).

## 2. Yerel Yönetim Bankacılığı

Yerel yönetimler zaman ilerledikçe daha çok öne çıkmış ve buna bağlı olarak görev ve sorumlulukları da artmıştır. Bu görev ve sorumlulukların artması kaynak kullanımını da arttırmıştır. Bu sebeple yerel yönetimlerin bankacılık ihtiyacı doğmuştur. Karşılaşılan bu ihtiyacın ortaya çıkış nedenleri ise şöyle gruplandırılabilir:

- I. Özel kesimin öncülük ettiği ve uzmanlaştığı kredi işlemlerinde yerel yönetim bankaları destekleyerek tamamlayıcı bir rol üstlenir. Sözü geçen uzmanlık alanı ise kredi ihtiyacının daha iyi saptanarak sürecin daha verimli yönetilmesidir.
- II. Merkezi yönetimin, yerel yönetimin finansman kaynaklarını devlet eli ile sağlaması dışında piyasa şartlarından karşılama mali açıdan sakıncalı görmesi bir diğer neden olarak sayılabilir.
- III. Hem merkezi hem de özerk bir kurum tarafından kredi verilmesi, tüm yerel yönetimlerin teker teker piyasaya borçlanmasından daha az maliyetli olmasını sağlar (Elçarpar, 2018: 30).

Avrupa'da 14. yüzyılda ortaya çıkan yerel yönetim bankaları, Orta Çağ'ın sonlarında bankalarda yaşanan istikrasız durumlar, sanayileşme ve kentleşmenin Avrupa'da hızlanması sonucunda ortaya çıkan alt yapı ve üst yapı ihtiyaçlarını karşılamak amacı ile bazı belediyeler kendi kredi kuruluşlarını kurmaya başladılar. Bu noktada belediye bankalarının ilk örneklerini de 1401 yılında Barselona Bankası ile 1408 yılında kurulan Cenova Bankası karşımıza çıkmaktadır (Eke, 1988: 95).

Önemle belirtilmesi gereken bir diğer nokta da yerel yönetim bankaları yerel yönetim yatırımlarının finansmanını sağlamak amacı ile kurulmuş kredi örgütleridir. Cari harcamalarla birlikte sermaye ve transfer harcamaları, yerel yönetimlerin öz kaynakları devletten aldıkları koşulsuz yardımlar ve devlet vergilerinden aldıkları paylardan karşılanmaktadır. Cari harcamalar için orta ve uzun dönemli borçlanmaya başvurulması sık karşılaşılan bir durum değildir. Ancak konut, su ve kanalizasyon gibi uzun dönemli alt yapı ve üst yapı yatırımlarının finansmanında diğer kaynakların yetersizliği nedeniyle borçlanma en temel kaynak temini yöntemi olarak kullanılmaktadır (Eke, 1988: 100).

## 3. İller Bankası'nın Kuruluş ve Gelişim Süreci

İller Bankası, Cumhuriyetin kurulmasından sonra önem kazanan yerel yönetim birimlerini daha da ileriye taşımak için pek çok girişim yapılmıştır. Bu girişimlerden en önemlisi 1933 yılında Belediyeler Bankası'nın açılmasıdır. Bu kurumun açılmasındaki amaç yerel yönetimlere finansal kaynak sağlamaktı. Daha sonra 1945 yılında yapılan bir yenileme ile oluşturulan İller Bankası belediyelere finansman dışında alt yapı yatırımlarının ilgili belediyeler adına uygulanmasını sağlamıştır. Özellikle küçük çapı yerleşim birimlerindeki belediye hizmetlerinin daha etkin yürütülmesine önemli katkılar sağlamıştır (Berk, 2003: 80).

### 3.1. Belediyeler Bankası

Yıkılan ve yeniden doğmaya mahkûm olan ve rejim değişikliğine alışmaya çalışan bir ülkenin en önemli ihtiyacı hızlı ve geniş kapsamlı bir imar olmuştur. Bu imar faaliyetlerinin yapılabilmesinde en önemli görev yerel yönetimlere düşmüştür. Yerel yönetimlerin bu yapılmaya başlamaları için gereken en önemli şey ise finansman kaynağı olmuştur. Savaştan yeni çıkılması nedeniyle de merkezi yönetimin mali imkanlarına rağmen, gelişmiş bir ülke seviyesine ulaşmak adına bu yapılmaya bir an önce ihtiyaç duyulmuştur. Bu nedenle merkezi yönetim yerel alt yapıyı geliştirecek, aynı zamanda bu alanlara finansman sağlayacak bir kurumun kurulmasını gündeme getirmiştir.

Belediyeler Bankası ilk kurulduğunda yalnızca yerel yönetim birimlerine finans kaynağı olması amacı ile kurulmuştur. Yani il özel idareleri ve köyler bu kapsam dışında bırakılmış aynı zamanda teknik bir yardım amacı taşımamıştır. Belediyeler Bankası kurulduktan iki yıl sonra 1580 sayılı Belediye Kanunu'na ek olarak kentsel planlama ve alt yapı yatırımlarının gerçekleşmesini sağlamak için 'Belediyeler İmar Heyeti' adında merkezi bir örgüt kurulmuştur ve aynı kanunda bu heyete geniş yetkiler verilmiştir (Güler, 1997: 60).

### 3.2. İller Bankası Dönemi

Bankanın kuruluş kanununda belirtilen koşullarca yalnızca belediyelere yönelik faaliyetlerde bulunması, kuruluş sermayesinin hızlı nüfus artışı ve şehirleşme ile doğru orantılı olarak artan maddi ihtiyacı karşılayamaması, devamında mali kaynağa ve teknik yardıma ihtiyacı olan İl Özel İdareleri ile köylerin bu yardım dışında bırakılması ve faaliyet alanlarının daha da genişletilmesi gibi konular göz önünde bulundurularak Belediyeler Bankası'nın yenilenmesi adına 29.07.1944 tarihinde TBMM ye sunulan kanun tasarısı hazırlanmıştır. Bu tasarının Bütçe Komisyonu tarafından görüşülmesi sırasında bankanın adı 'İller Bankası' olarak değiştirilmiştir (www.ilbank.gov.tr).

1945'ten beri kuruluş amacı değişmeyen İller Bankası'nın yalnızca merkezi yönetimde yaşanan kurumsallaşma nedeniyle sadece üst yönetime bağlı olunan merkezi değişmiştir. Önceleri banka, kurumsal olarak İç İşleri Bakanlığı'na bağlı iken finansman kaynağı yanında teknik destek de sağladığı için 1958'de kurulan İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlanmıştır (Yanaşık, 2017: 68).

Bir başka değişiklik olarak da İller Bankası 26.01. 2011 tarihli ve 6107 sayılı kanunla birlikte bankanın yetki, sorumlulukları ve tüzel kişiliği korunarak anonim şirket statüsünde İller Bankası Anonim Şirketi unvanı ve 'Türkiye'nin Yapıcı Gücü' sloganıyla bir kalkınma ve yatırım bankası haline gelmiştir.

### Sonuç

Tarihi süreç içerisinde yerel yönetim bankacılığı kavramı yerel yönetimlerin önem kazanmaya başlamasıyla karşımıza çıkar. Öncelikle Avrupa'da yayılmaya başlayan yerel yönetimler bankacılığı tüm dünyaya yayarak zaman içerisinde gelişmekte olan tüm ülkeler için önemli bir nokta olmaya başlamıştır. Yerel yönetimlere gereken önemin verilmesi adına öncelikle finansal açıdan kaynağın sağlanması gerekmektedir. Yerel kalkınmanın sağlanması açısından o mahalli bölgenin gelişmiş olması dolayısı ile maddi ihtiyaçlarının da tamamlanmış olması gerekir. Bu noktada Türkiye'deki duruma bakıldığı zaman ise yerel yönetimlere verilen önemin zaman içerisinde arttığı söylenebilir. Bunun nedeni ise yerelleşmenin artık küresel hale gelmesi olarak gösterilebilir.

Borçlanma yöntemi en son başvurulması gereken yöntemdir. Bunun nedeni ise borçlanma ile sağlanan kaynağın sürekliliğinin olmaması ile birlikte gelecek nesillere ve yükümlülük bırakması durumudur. Yerel yönetimlerin finansman kaynakları içerisinde İlbank, borçlanma yöntemi içerisinde karşımıza çıkıyor. Bu bağlamda varlığını sürdürmesi gereken kurum olduğu söylenilebilir. Ancak yukarıda da bahsedildiği üzere borçlanma durumunun uç durumlarda ortaya çıkması gerekir.

İlbank, geçirdiği tarihi süreçten bu yana çok fazla değişime uğramıştır. Bu değişimin olumlu yönde ilerlediği söylenilebilir. Bunun en önemli kanıtı olarak da finansal destek dışında teknik ekipman da sağlaması gösterilebilir. Devamında ise anonim şirketi unvanı alması konusunda farklı görüş

ayrılıkları vardır. Devlet, daha etkin ve verimli olması açısından anonim şirketine dönüştürüldüğü konusunda beyan vermektedir. Ancak bazı kesimleri tarafından bu etkinlik ve verimlilik durumunu aktif hale getirmek için özelleştirme dışında başka bir çözüm bulunabilir miydi sorusu sorulmaktadır. İlbank, geçirdiği tarihi süreçten bu yana çok fazla değişime uğramıştır. Bu değişimin olumlu yönde ilerlediği söylenilebilir. Bunun en önemli kanıtı olarak da finansal destek dışında teknik ekipman da sağlaması gösterilebilir. Devamında ise anonim şirketi unvanı alması konusunda farklı görüş ayrılıkları vardır. Devlet, daha etkin ve verimli olması açısından anonim şirketine dönüştürüldüğü konusunda beyan vermektedir. Ancak bazı kesimleri tarafından bu etkinlik ve verimlilik durumunu aktif hale getirmek için özelleştirme dışında başka bir çözüm bulunabilir miydi sorusu sorulmaktadır.

### **Kaynakça**

- ARIKBOĞA, Ülkü. (2004). Yönetimler Arası Mali İlişkilerin Teorik Çerçevesi, Yönetimler Arası Mali İlişkiler (s. 20 – 60) İstanbul, Kendi Yayını
- BERK, Ahmet. (2003), İller Bankası ve Yerel Yönetimler, Sayıştay Dergisi, 48, s. 72-95
- EKE, Ali Erkan. (1981). Yerel Yönetim Bankaları, Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi, 1(1), s. 93-113
- ELÇARPAR, Yasin. (2018), Yerel Yönetim Bankacılığı ve Türkiye’deki Örneği İller Bankası, Enderun Dergisi, 2 (2), s. 29-35
- GÜLER, Birgül Ayman, (1997). Yerel Altyapı Yatırımı ve Finansmanı İller Bankası 1945 – 1995, Amme İdaresi Dergisi, 30(1), s. 44-66
- <http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=3> (06.01.2019)
- YANAŞIK, Emrah. (2017). İller Bankasının Türkiye Planlama ve Kentleşme Tarihi İçindeki Yeri ve Önemi 1933 – 1980, Uzmanlık Tezi, İLBANK A.Ş.

## Kalkınma Ajanslarının Yerel Kalkınmaya Etkisi: Serhat Kalkınma Ajansı Örneği

Hülya KÜÇÜK<sup>47</sup>

### Özet

Küreselleşme süreci ile birlikte önem kazanan yerel değerlerin hayata geçirilmesinde temel aktörler arasında yerel aktörler de yer almaktadır. Yerel aktörlerin de yer aldığı kalkınma sürecinde öncelikle gelişmiş ülkelerdeki kalkınma anlayışında değişim yaşanmıştır. Bu bağlamda yerel kalkınma anlayışının önemi anlaşılmış ve ulusal kalkınmadan yerel kalkınmaya doğru bir dönüşüm yaşanmış ve yerel kalkınma ön plana çıkmıştır. Bu dönüşümün doğru bir şekilde yapılabilmesi için, yerel aktörlerin yapabilirlik-girişimcilik kapasitelerinin geliştirilmesi ve katılımcı mekanizmaların oluşturulması gereklidir. Bu noktada yerel kalkınmanın, ulusal kalkınmanın sağlanabilmesinde etkili olduğu anlaşılmıştır. Yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, yerel istihdam büroları ve kalkınma ajansları gibi yerel aktörlerin yer aldığı yerel kalkınma yaklaşımı, yöre ve bölgelere kendi ekonomik ve sosyal geleceğini şekillendirme fırsatı sunan, aşağıdan-yukarıya karar verme sürecini şekillendiren yerel kalkınma politikalarının ön plana çıkmasında etkili olan bir yaklaşımdır.

Bu yaklaşım kapsamında ele alınacak olan çalışmanın amacı yerel kalkınmanın hayata geçirilebilmesinde önemli aktörlerden biri olan kalkınma ajanslarının yerel kalkınmaya olan etkisini incelemektir. Bu bağlamda TRA2 Bölgesinin kalkınma ajansı olan SERHAT Kalkınma Ajansı'nın Kars ili ile ilgili çalışmaları ele alınarak kalkınma ajansının Kars'ın kalkınmasındaki rolü ve etkisi incelenecektir.

Çalışma kapsamında literatür taraması ve SERHAT Kalkınma Ajansı yetkilileri ile derinlemesine mülakat yapılacaktır. Bununla birlikte kalkınma ajansının web sitesi üzerinden yapılan çalışmalar incelenerek değerlendirilecektir. Çalışmanın ilk bölümünde kalkınma ajansları ve yerel kalkınma üzerine kavramsal bir çerçeve çizilecektir. İkinci bölümde yerel kalkınma ve kalkınma ajansı ilişkisi ele alınacaktır. Çalışmanın üçüncü bölümünde SERHAT Kalkınma Ajansı'nın Kars ili ile ilgili çalışmalarına yer verilecektir. Son bölümde ise SERHAT Kalkınma Ajansı'nın yaptığı çalışmalarla Kars ilinin kalkınmasında bir etkisinin olup olmadığı tartışılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** *Küreselleşme, Yerel Kalkınma, Kalkınma Ajansları, Kars, SERHAT Kalkınma Ajansı*

---

<sup>47</sup> Öğretim Görevlisi: Kafkas Üniversitesi, Sosyal Bilimler MYO, Yönetim ve Organizasyon Bölümü, Doktora Öğrencisi: İstanbul Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, hulyakucuk2015@gmail.com



# The Effect Of Development Agencies On Local Development: Case Of Serhat Development Agency

## Abstract

Local actors are also among the main actors in the realization of local values that have gained importance with the globalization process. During the development process, which also includes local actors, first of all there has been a change in the understanding of development in developed countries. In this context, the importance of local development understanding has been understood and a transformation has been experienced from national development to local development and local development has come to the forefront. In order to achieve this transformation correctly, it is necessary to develop the capacity of entrepreneurship-actualization of local actors and to establish participatory mechanisms. At this point, it was understood that local development was effective in achieving national development. The local development approach, involving local actors such as local governments, non-governmental organizations, local employment agencies and development agencies, provides an opportunity for regions and districts to shape their economic and social future. In addition, it is an effective approach in bringing local development policies to the forefront that shapes the bottom-up decision-making process.

The aim of this study is to examine the impact of development agencies, one of the important actors in the implementation of local development, on local development. In this context, the studies of the development agency of TRA2 Region SERHAT Development Agency related to Kars province will be discussed and the role and impact of development agency in the development of Kars will be examined.

Literature review and in-depth interviews with SERHAT Development Agency officials will be conducted. However, the studies carried out on the development agency website will be examined and evaluated. In the first part of the study, a conceptual framework on development agencies and local development will be drawn. In the second part, the relationship between local development and development agency will be discussed. In the third part of the study, the activities of SERHAT Development Agency about Kars province will be included. In the last section, it will be discussed whether there is an impact on the development of Kars by the studies of SERHAT Development Agency.

**Key words:** *Globalization, Local Development, Development Agencies, Kars, SERHAT Development Agency*

## Giriş

Küreselleşme süreciyle dünyada oluşan yeni düzenle birlikte kamu yönetiminde köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Dünyada yaşanan hızlı değişim ve dönüşümler insan hakları, demokrasi ve yönetim kavramlarını yeniden gündeme getirmiştir. Bu neden dolayı toplumsal süreçte meydana gelen ekonomik, siyasal ve kültürel değişimler yerelleşme kavramını da etkilemeye başlamıştır. Küreselleşme ve yerelleşme ilişkisinin oluşturduğu yeni düzen kamu yönetimini de etkileyerek merkezi yönetim-yerel yönetimin yapısında da önemli değişikliklere neden olmuş ve halka en yakın birimler olarak yerel yönetimlerin ön plana çıkmasını sağlamıştır.

Klasik yönetim anlayışından bütün aktörlerin bir arada olduğu müzakereye dayalı “*şeffaflık*”, “*hesap verilebilirlik*”, “*yerelleşme*”, “*hukukun üstünlüğü*” ve “*katılımcılık*” ilkelerini içinde barındıran yönetim olarak adlandırılan bir anlayışa geçilmiştir. Yönetişim kavramının getirdiği yeni yönetim yapısı, ülkelerin gelişmesinde ve kalkınmasında da önemli etkiler yaratmıştır.

Bu etki, yerel kalkınmanın ülke kalkınması için oldukça önemli bir adım olduğunu ortaya çıkarmıştır. Bunun yanında ülkelerin ekonomik olarak gelişmesi ve kalkınması için yerel kalkınma, bölgesel kalkınmayı destekleyen ve onu güçlendiren bir rol üstlenmiştir. Merkez-bölge-yerel ilişkisi bağlamında ulus-üstü platforma tartışılan yerel kalkınma kavramı, bölgesel kalkınma politikalarını da önemli ölçüde etkilemiştir.

Bölgesel kalkınma politikalarının ortaya çıkmasında bölgeler arasında var olan eşitsizlikler önemli rol oynamıştır. Bu eşitsizliklerin ulusal ve uluslararası platformda büyük sorunlara yol açması ülkelerin gelişmesi ve kalkınmasında sorun teşkil etmiştir. Ülkeler kendi içlerinde oluşturdukları ulusal politikalarla bu eşitsizliğin en aza indirilebilmesi için çözümler üretmeye çalışmıştır. Ancak ulusal politikaların bu sorunların çözülmesinde etkili olamadığı görülmüştür. Bu bağlamda bölgesel politikaların hayata geçirilebilmesi için uluslararası yeni ekonomik aktörlere ihtiyaç duyulmuştur. Bunlar bölgesel olarak bir yapılanma oluşturan ve oluşturulan yapılanmalar içinde var olan Bölgesel Kalkınma Ajansları’dır.

Bu çalışmada yerel kalkınma ve kalkınma ajansı ilişkisi ele alınarak kavramsal çerçeve oluşturulacaktır. Çalışma kapsamında ele alınan SERHAT Kalkınma Ajansı’nın Kars ili özelinde yerel kalkınmayı nasıl etkilediği ele alınacaktır.

## Yerel Kalkınma ve Kalkınma Ajansı İlişkisi

Bölgesel Kalkınma Ajansları (Yılmaz, 2010: 176), bölgeler arasındaki eşitsizliğin giderilmesi, bölgesel kalkınmanın sağlanabilmesi hedeflenerek kurulmuştur. Yerelin kalkınmasında etkili olduğu kadar bölgeler arasında var olan eşitsizliklerin belirgin bir şekilde kendini göstermeye başlaması BKA’ları ön plana çıkmasında etkili olmuştur. Bu bağlamda ülke içinde kaynakların etkili ve etkin kullanılması yoluyla bölgesel ve ulusal düzeyde verimliliğin artması bölgesel kalkınma olarak tanımlanmaktadır (Tüylüoğlu ve Karakaş, 2006: 196).

Bölgesel kalkınma anlayışının amacı, bölgeler arasında var olan farklı gelişmişlik düzeyini ve bölgeler arası gelir farklılıklarını olabildiğince en aza indirmektir (Keleş ve Mengi, 2013: 54). Bölgelerdeki eşitsizliklerin ekonomik kalkınmayı olumsuz bir şekilde etkilemesinin önüne geçmek, iç pazarın dengesiz büyümesinin yarattığı talep yetersizliği ve sonuç olarak da üretimde artış görülmemesi, sermaye birikiminin yavaşlaması, optimal ölçekli ve rekabet gücü yüksek olan işletmelerin kurulmasının engellenmesi gibi sebepleri ortadan kaldırmaya çalışmaktır (İldırar, 2004: 20). Bu nedenle de bölge çapında sağlanan ve bölgelerin kalkınmasıyla beraber ulusal düzeyde gerçekleştirilen kalkınma çabalarının daha rasyonel ve kesin sonuçlara ulaşmasında yardımcı olmaktadır (Keleş ve Mengi, 2013: 54). Sosyal karlılık, kalkınma kutbu ve halkın katılımı ilkeleri bölgesel kalkınmanın temelini oluşturmaktadır.

Yerel ekonomik kalkınma ise, yerel kaynakları ve yereldeki rekabet avantajlarını etkin bir şekilde kullanarak belirli bir bölgede kamu ve özel sektör aktörleri arasında ortaklık ve iş birliği çalışmalarına destek veren, ülke genelinde bir kalkınma stratejisinin ortak bir oluşumu ve uygulamasına imkân tanıyan, uygun bir iş ortamının yaratılması ve ekonomik faaliyetlerin desteklenmesi gibi hedefleri olan bir katılımcı bir kalkınma süreci olarak tanımlanmaktadır. Yerel ekonomik kalkınma, yerel yönetimler, özel sektör ve üçüncü sektör ve yerel topluma birlikte hareket ederek yerel kalkınmayı sağlama imkânı sunmaktadır (Pehlivan, 2013: 415). Yerel ve bölgesel kalkınmanın en önemli aracı olan Bölgesel Kalkınma Ajansları bütün yerel aktörleri bir araya getirerek bölgenin kalkınmasını sağlayabilmek için çalışmalar yapmakta ve faaliyette buldukları bölgelerde yerel yönetim, yerel planlama ve yerel katılımçılık ilkelerini hayata geçirmektedir.

Bölgesel farklılıkların ve dengesizliklerin giderilmesi düşüncesinin hayata geçirilebilmesinde bir araç olarak düşünülen BKA'larla Türkiye 1999 yılında gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi ile ilk kez tanışmıştır (Maç, 2006: 3-4). 2005 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı'nda da KA'larının kurulacağı ifade edilmiştir (Taner, 2008: 38). 25 Ocak 2006 tarihinde 5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kuruluş, Koordinasyon ve Görevleri Hakkındaki Kanun genel kurulda görüşülerek kabul edilmiştir. Bölgesel Kalkınma Ajansları, bölgeler arasındaki eşitsizlikleri en aza indirmek için çalışmalar yapması ve bölgeye yeni yatırımcıları çekerek bölgenin ekonomik olarak canlanmasına katkı sağlaması açısından önemli bir yere sahiptir.

BKA'lar, Avrupa Birliği tarafından desteklenmiş ve ülkelerin bölge politikalarını geliştirmesi için kurulmuş ve BKA'ları kuran ülkelere Yapısal Fonlar verilmiştir. Bu fonların Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın sayısını artırdığı söylenebilir. Avrupa'da uzun yıllardan bu yana var olan BKA'lar Türkiye'de 1999 yılında Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer vermesi sonucunda tanışmasıyla ortaya çıkmaya başlamıştır.

Türkiye Kalkınma Ajanslarıyla Katılım Ortaklığı Belgesiyle tanışmış ve Avrupa Birliği'ne katılma sürecinin etkisiyle, AB Yapısal Fonları'nda faydalanabilmek amacıyla KA kurulması için yasal değişiklikler yapılmış ve 2005 yılında Türkiye'de Kalkınma Ajansları yasal olarak kurulmuştur.

Türkiye'de kurulan Kalkınma Ajansları tüm bölgelerde bölgelerin kalkınması için çalışmalar yapmaktadırlar. Kalkınma ajansları, bölgelerdeki yerel değerlerin, kaynakların kullanılması ile o yörenin kalkınmasına yol gösterici ve destek olmaktadır.

### **SERHAT Kalkınma Ajansı'nın Kars İlinde Gerçekleştirdiği Faaliyetler**

Serhat Kalkınma Ajansı; özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında koordinasyon ve işbirliğini geliştirerek kalkınmaya yön veren, yerel sorunlara yine yerel odaklı çözümler sunan, kaynakların yerinde ve etkin kullanımıyla sürdürülebilir kalkınmaya hizmet eden bir kurumdur. Temel amaç, kamu kesimi, özel sektör, sivil toplum ve üniversiteler arasındaki koordinasyon ve işbirliğini sağlayarak bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmaktır (<https://www.serka.gov.tr/kurumsal/hakkimizda/>).

Doğu Anadolu Bölgesi'nin en büyük ve geniş ovasına sahip olan Kars, Türkiye'nin Kafkaslara ve Orta Asya'ya açılan kapısı konumundadır. Tarihsel süreç içerisinde, eski ticaret yollarının kavşak noktası üzerinde yer alması dolayısıyla her dönem önemini korumuştur. İlk yerleşimin M.Ö. 13000 yıllarına kadar uzandığı bölgede Kalkolitik, Eski Tunç Çağı, Erken Demir Çağ kültürleri ile Urartu, İskit, Kimmer, Pers, Roma, Arsaklı, Sasani, Emevi Abbasi, Bizans, Bagratlı, Selçuklu, Saltuklu, Moğol, Gürcü, Karakoyunlu, Akkoyunlu, Osmanlı, Rus, Türkiye devletlerinin siyasi hakimiyetleri görülmektedir. Bu kadar kavmin geçtiği bugünkü Kars topraklarında başta Yerli, Kürt, Terekeme (Karakalpak) ve Azeri olmak üzere az sayıda Malakan ve Dukhobor gibi topluluklar da yaşamaktadır. Kars il merkezi dışında 7 ilçeye sahiptir. Bunlar Akyaka, Arpaçay, Digor, Kağızman, Sarıkamış, Selim ve Susuz'dur (<https://www.serka.gov.tr/bolgemiz/kars/>).

İl, ülkemizin başlıca kış turizm merkezinden birisidir ve yapılacak yatırımlarla bu alanda daha da geliştirilebilir. Bunun yanı sıra kültür turizmi açısından da tarihin çok eski devirlerine uzanan antik

kalıntıları ve ören yerleri ile önde gelen kültür turizmi açısından da Yontma Taş Çağı'ndan itibaren kesintisiz bir yerleşime sahne olan kent önde gelen kültür turizm merkezlerindedir. Kentin tüm bu özellikleri onu kalkınma açısından önemli bir noktaya koymaktadır. Ajans, 2019 yılının ilk altı ayında, TRA2 Bölgesi'nin kalkınma potansiyelini harekete geçirmek için çalışmalar yapmıştır. Özellikle bölgenin tanıtımına ve turizm potansiyelinin değerlendirilmesine yönelik olarak SERKA çalışmalar yapmaktadır. Bu çalışmalar şu şekildedir:

- Genelde bölgeye özeldir ise Kars'a gelen yerli ve yabancı turist sayısı ve bu turistlerin ortalama geceleme sayılarının artırılmasına yönelik çalışmalar yapılmıştır. İlin yerel kaynakları değerlendirilerek potansiyelini ortaya çıkarmak için Kars'ın Sarıkamış ilçesinde yer alan Sarıkamış Kayak Merkezi'nde, 2013-2015 yılları arasında, GÜDÜMLÜ Proje Desteği kapsamında Natürel Kızak Pisti yaptırılmıştır. Bu pist, 03-07.03.2019 tarihleri arasında gerçekleştirilen Kulüpler arası Şampiyonaya ev sahipliği yapmıştır. Türkiye Kızak Federasyonu, Kars Valiliği, Sarıkamış Belediyesi ve SERKA işbirliği ile düzenlenen organizasyona 30 ilden 220 sporcu katılmıştır. Yarışma aynı zamanda ulusal düzeyde yapılan ilk natürel kızak yarışması ünvanını almıştır (SERKA, 2019: 50).
- Sarıkamış ve Palandöken kayak merkezlerinin pazarlanması için Büyükelçilikler Arası Kar Rafting organizasyonu düzenlenmiştir. Organizasyona 37 ülkenin büyükelçileri katılımında bulunmuştur. Kars'ın turistik yerleri organizasyon kapsamında tanıtılmış ve gezdirilmiştir. Kayağın İpek Yolu Projesi ve Bölgenin sahip olduğu kış turizm potansiyelini dünyaya tanıtmak açısından büyük öneme sahiptir.
- Kars'ın kalkınması için düzenlenen bir diğer etkinlik ise Sarıkamış Kar Rallisi'dir. Kars Valiliği, Serhat Kalkınma Ajansı, Sarıkamış Kaymakamlığı, Belediye, TOSFED, Eksi 36 Spor Kulübü, Ekinata Grand Toprak Otel ve Fiat'ın katkılarıyla gerçekleştirilen Sarıkamış Kar Rallisi Türkiye'nin ilk kar ve buz zeminli rallisi olma özelliğini taşımaktadır.
- Kars'ta gerçekleştirilen bir diğer etkinlik Türkiye'de ilki düzenlenen Kayakla Oryantiring Avrupa Şampiyonası'dır. Sarıkamış Kayak Merkezi'nde gerçekleştirilen etkinliğe 15 ülkeden 103 sporcu katılmıştır (SERKA, 2019: 53-54).
- Serhat Kalkınma Ajansı bölge illerinin tanıtımı için Çıldır Gölü Medya Kampı etkinliğinin üçüncüsünü düzenlemiştir. Program kapsamında belgesel yapımcısı ve uluslararası savaş fotoğrafçısı, yönetmen, muhabir, kameramanlardan oluşan medya mensupları Ankara'da toplanmış, 24 saatlik Doğu Ekspresi yolculuğunun ardından Kars'a gelmiştir. Böylece Kars'ta düzenlene bu etkinlik ulusal kanallarda ve gazetelerde haber olarak yayınlamış ve Kars ili tanıtılmıştır. Serhat Kalkınma Ajansı ve Türk Hava Yolları (THY) işbirliği ile Kars'ın tanıtımı için kente Türkmenistanlı gazeteci ve turizmciler Kars'a getirilmiş ve Sarıkamış'ta konaklatılmıştır. Bu projedeki amaç Kars'ı uluslararası platformlarda tanıtarak kış turizmine yabancı turist çekmektir. Yine aynı işbirliği ile Rus medya grubu Kars'a davet edilmiş, Sarıkamış Kayak Merkezi'nde etkinlik düzenlenerek Kars tanıtılmıştır (SERKA, 2019: 56-57).

Yapılan çalışmalardan da görüldüğü gibi Serhat Kalkınma Ajansı, Kars'ta yerel kalkınmanın sağlanabilmesi için çalışmalar yapmaktadır. Serhat Kalkınma Ajansı'nın Kars ilinin kalkınması adına yaptığı birçok çalışma daha bulunmaktadır.

## **Genel Değerlendirme ve Sonuç**

Küreselleşme süreciyle birlikte ulusal çapta kalkınmanın sağlanabilmesinde yerel değerlerin ve yerel aktörlerin önemi anlaşılmıştır. Bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılmasının ulusal politikalarla çözülemeyeceğinin farkına varılması sonucu yerel politikalar ön plana çıkmıştır. Bölgeler arasında var olan bu farkların bölgelerin sahip oldukları kaynaklar ve bu kaynakların dağılımı, iklim çeşitlilikleri, bölgelerin iç ve dış pazara olan uzaklıkları, yerleşim yerleri gibi birçok etkene bağlı olduğu görülmektedir.

Avrupa Birliği yerel değerlerin kullanılarak yerel kalkınmanın ve bölgelerdeki gelişmişliği sağlanabilmesi için bölgesel politikalar üzerine çalışmalar yapmıştır. Bu çalışmaların sonucu olarak kalkınma ajansları yerel kalkınmanın sağlanmasında önemli aktörler olarak ortaya çıkmıştır. Türkiye’de 2005 yılında kurulan Kalkınma Ajansları yerel kalkınma açısından etkili bir aktör olma özelliği taşımaktadır

Çalışma kapsamında ele alınan Serhat Kalkınma Ajansı’nın Kars ili özelinde yerel kalkınmaya etkisi değerlendirildiğinde; Kars ilinin yerel değerleri ve kaynakları kullanılarak kalkınmasında etkili olduğu yapılan çalışmalardan görölmektedir. Kalkınma ajansının desteği ve projeleri sayesinde Kars ilinin hem ulusal ve uluslararası çapta tanıtımı yapılmakta hem de kalkınması sağlanmaktadır.

### **Kaynaklar**

Ildırrar, M. (2004), *Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri*, Nobel Yayın Dağıtım, Adana.

Keleş, R., ve Mengi, A. (2013), *Avrupa Birliği’nin Bölge Politikaları*, Cem Yayınevi, İstanbul.

Maç, N. (2006). Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye, *Konya Ticaret Odası Etüd Araştırma Servisi, Araştırma Raporu*.

Pehlivan, P. (2013), “Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının Yerel Ekonomi Üzerine Etkileri: Zafer Kalkınma Ajansı Örneği”, *CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 11, Sayı 3, ss. 412-438.

SERKA (Serhat Kalkınma Ajansı), (2019), *2019 Ara Faaliyet Raporu*, <https://www.serka.gov.tr/assets/upload/dosyalar/2019-yili--ara-faaliyet-raporu.pdf>, (Erişim Tarihi: 25.09.2019).

Tüylüoğlu, Ş. ve Karakaş, D. N. (2006), “Bölgesel Kalkınma ve Ekonomik Durgunlaşma Süreci: Zonguldak Örneği”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39 Sayı 4 Aralık 2006, ss.195-224.

Yılmaz, A. (2010), “Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetişim”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 466, ss.175-195.

## Özet

Toplumların yerleşik hayata geçmeleriyle eş zamanlı ortaya çıkan kölelik müessesesi, günümüze kadar uzanan bir geçmişe sahiptir. Zaman içerisinde birçok farklı toplum da ve birçok farklı şekilde ortaya çıkan kölelik, günümüzde de varlığını sürdüren bir sistemdir. Uluslararası belgelerde ‘kölelik’ veya ‘kölelik benzeri uygulamalar’ olarak altı çizilen ve ‘bir kişinin, bir başka kişi üzerinde kurduğu ‘sahip olma’ hakkını vurgulayan bu yapı, modern dünyada da özündeki ‘sahip olma’ vurgusunu kuvvetlendirerek kullanılmaktadır. Literatürde, bir şemsiye terim olarak kullanılan ‘modern kölelik’ kavramı, içerisinde zorla çalıştırma, borç köleliği, insan ticareti, doğuştan kölelik, çocuk köleliği ve zorla veya erken yaşta evlilik konularını barındıran bir terimdir. Bu çalışmanın, en temel hedefi hem uluslararası hem de ulusal formlarda karşımıza çıkabilen bu suçu kavramsal bir bütünlük içerisinde incelemek ve literatürde farklı formlarına vurgu yapılarak irdelenen konuyu daha bütüncül bir şekilde analiz etmektir. Özellikle modern kölelik kavramı içerisinde en yoğun istismar konusu olan insan ticareti bağlamında ise Türkiye’yi değerlendirip, neden-sonuç ilişkisi çerçevesinde insan ticareti suçu irdelenecektir. Ayrıca, bu çalışma içerisinde insan kaçakçılığı ile ilgili olarak sivil toplum kuruluşlarının (STK) devletle olan işbirlikleri değerlendirilecek. Mağdurların tespitinden rehabilitasyon süreçlerine kadar her adım bu işbirliği çerçevesinde incelenecektir. STK’ların sundukları hizmetler, mağdurlara tanınan imkanlar ve kurumlar arası işbirlikleri insan ticaretinin Türkiye’de ki yansımalarını değerlendirmek için çalışmaya kapsamlı bir inceleme için zemin hazırlayacaktır.

**Anahtar kelimeler:** *Modern Kölelik, İnsan Ticareti, STK, Uluslararası Hukuk*

---

<sup>48</sup> Kırklareli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu, E-mail: furkanyildiz1985@hotmail.com

## **Modern Day Slavery and Turkey: Cooperation with NGOs in the Context of Trafficking in Human Beings**

### **Abstract**

The institution of slavery, which emerged parallel with the establishment of urban societies, has a long history dating back to the present day. It, which existed in many different societies and in various forms over time, is a system/institution that continues to exist today. This institution, which underlines as “slavery” or “slavery-like practices” in international documents and emphasizes “the status or condition of a person over whom any or all of the powers attaching to the right of ownership”, strengthens the notion of “ownership” even today. The term “modern day slavery” is used as an umbrella term in literature, which encompasses forced labour, debt bondage/bonded labour, trafficking in human beings, descent-based slavery, child slavery and forced and early marriage issues. The main objective of this study is to examine this crime, which can be encountered in both international and national forms, in a conceptual integrity and to analyze the subject in a more holistic way with emphasis on its different forms in the literature. The study evaluates Turkey in the concept of trafficking in human beings, which is the most intense exploitative way in the context of modern day slavery, and will assess Turkey’s situation within the framework of cause-and-effect. In addition, the study examines the cooperation between Turkey’s authorities/institution and NGOs. Every step from the identification of victims to their rehabilitation processes will be examined within the framework of this cooperation. Services and facilities offered by NGOs and cooperation among various governmental and non-governmental institutions establish and prepare the ground for comprehensive study for evaluating the implications of trafficking in human beings in Turkey.

**Keywords:** *Modern Day Slavery, Trafficking in Human Beings, NGOs, International Law*

Toplumların yerleşik hayata geçmeleriyle eş zamanlı ortaya çıkan kölelik müessesesi, günümüze kadar uzanan bir geçmişe sahiptir (Allain ve Hickey, 2012: 917). Zaman içerisinde birçok farklı toplum da ve birçok farklı şekilde ortaya çıkan kölelik, günümüzde de varlığını sürdüren bir sistemdir. Uluslararası belgelerde 'kölelik' veya 'kölelik benzeri uygulamalar' olarak altı çizilen ve 'bir kişinin, bir başka kişi üzerinde kurduğu 'sahip olma' hakkını vurgulayan bu yapı, modern dünyada da özündeki 'sahip olma' vurgusunu kuvvetlendirerek kullanılmaktadır. Literatürde, bir şemsiye terim olarak kullanılan 'modern kölelik' kavramı, içerisinde zorla çalıştırma, borç köleliği, insan ticareti, doğuştan kölelik, çocuk köleliği ve zorla veya erken yaşta evlilik konularını barındıran bir terimdir. Bu anlamda, çalışma içerisinde kavramsal olarak modern kölelik ve alt başlıkları incelenecek terim olarak anlamlarının altı çizilecektir.

Modern kölelik sistemi ile ilgili terminolojik çerçeveyi verdikten sonra, dünya genelinde en çok karşılaşılan istismar/sömürü yöntemi olarak karşımıza çıkan insan ticareti suçuna odaklı olarak çalışmanın Türkiye ile ilgili bölümleri değerlendirilecektir. Milyarlarca dolarlık bir kapasiteye sahip bu organize suç, muhatap olan devletlerin hukuki ve sosyolojik yapılarına daha da önemlisi suçun mağduru olan insanların en temel haklarına bir saldırı biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır. 2000 yılına kadar üzerine kesin bir fikir birliği yapılmış tanımı olmayan insan ticareti suçu, bahsi geçen yılda Birleşmiş Milletler tarafından Palermo da imzaya açılan Sınırşan Organize Suçlar Sözleşmesi ve iki adet ek protokolü kapsamında tanımlanmıştır. Bu imzalanan ek protokoller, "İnsan Ticaretinin, Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol" (İnsan Ticareti Protokolü) ve "Sözleşmeye Ek Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokol" olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çalışmanın buraya kadar olan kısmında, modern kölelik ve insan ticareti konuları hem literatürden hem de uluslararası doktrinden beslenerek açıklama yönünde bir hedef benimsemiştir. Bu noktadan itibaren, çalışma Türkiye'nin iç hukuk mekanizmaları içerisinde insan ticareti bağlamında atılmış olduğu adımları ve bu adımların gerek ulusal bazda aktörlerle gerekse uluslararası aktörlerle olan ilişkisini ve iletişimini değerlendirecektir.

18 Mart 2003 tarihinde Türkiye'nin Birleşmiş Milletler Sözleşmesini ve iki ek Protokolünü imzalayıp taraf olmasının ardından, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 90.maddesi gereği olarak Sözleşme ve Protokoller Türkiye'nin iç hukukuna girmiş oldu. Bu bağlamda, ilk temel değişiklik, 4771 sayılı Kanunla 765 sayılı (mülga) Türk Ceza Kanunu (TCK) içerisine 201/b maddesi eklenmiş ve "insan ticareti" suçu ayrıntılı şekilde düzenlemiştir (Arslan, 2004: 21). Bu adımın ardından, 12 Ekim 2004 tarihinde 25611 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5237 sayılı yeni TCK içerisine insan ticareti suçu 80.madde olarak eklenmiştir. Temelde yapılan bu normatif değişikliği ise 11.04.2013 tarih ve 28615 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış olan 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) takip etmektedir. Bu kanun kapsamında, insan ticareti mağdurlarının rehabilitasyon süreçleri, soruşturmalara katılım durumları, ikamet süreleri ve geri döndürülme süreçleri ile ilgili normlar ortaya konmuştur.

Türkiye içerisindeki dönüşümden de bahsedildikten sonra, çalışmanın asıl odak noktası olan "işbirliği" konusuna yönelik detaylandırmalar hususuna bakarak iki boyutlu bir değerlendirme yapılacaktır. İlk boyut olarak, Türkiye'nin uluslararası mevzuatlardan dolayı doğan hem kurumlar arası hem de kamu kurumları ve STK'lar arasındaki işbirliği ile alakalı sorumlulukları değerlendirilecek. Ardından da zaman sınırlaması sağlamak için, TCK'ya insan ticareti suçunun girişinin ardından Türkiye'deki STK'ların insan ticareti ile mücadele kapsamında attıkları adımlar incelenecektir.

Bu iki boyutlu yaklaşımı detaylandırarak olursak, Birleşmiş Milletler, İnsan Ticareti Protokolü içerisinde, bu suç ile ilgili olarak, suçun önlenmesi, suçluların yargılanması ve mağdurların korunması konularının üzerinde ciddi şekilde durmuş ve Protokole taraf olan devletlerin de bu noktalarda hassasiyet göstermesi hususunda Protokolün bağlayıcı olduğunu söylemiştir. Bu bağlamda, üzerinde durulan üç temel konuya ek olarak, işbirliği hususunun da altı önemle çizilmiştir. Protokolün 10.maddesi uluslararası düzeyde bir işbirliği konularının mahiyetini belirlerken 9/3.madde ise ulusal



düzeyde ki işbirliği konusunu ele almıştır. İmzalanan ve yürürlüğe giren bu Sözleşme neticesinde Türkiye'nin insan ticareti ile ilgili her alanda adım atması gerektiğinden işbirliği konusu da gündeme gelmiştir. Kurumlar arası işbirliğinin sağlanması adına adımlar atılmış kurumlar arası işbirliğini sahaya yansıtılabilmek adına da STK'lar ile birlikte çalışmalar yürütülmüştür. Bu adımların sistematik hale getirilebilmesi adına Ekim 2002'de Dış İşleri Bakanlığı başkanlığında "İnsan Ticareti ile Mücadele Ulusal Görev Gücü" kurulmuştur. Görev Gücü, ilgili icracı Bakanlıkları, kolluk kuvvetlerini, diğer ilgili kamu kurumlarını, sivil toplum kuruluşlarını ve uluslararası örgütlerin Türkiye temsilciliklerini bir araya getiren ortak bir platform olarak ortaya çıkartılmıştır. Ulusal Görev Gücü kapsamında yapılan çalışmalar neticesinde "İnsan Ticaretiyle Mücadele Ulusal Eylem Planı" hazırlanmış ve Başbakanlık tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir. 2013 Şubat ayı itibarıyla, Ulusal Görev Gücü, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir. İşbirliğinin sağlanması bağlamında en son adım ise, YUKK uyarınca kurulan "İnsan Ticaretiyle Mücadele Koordinasyon Komisyonu"dur ve ilk toplantı 1 Mart 2017 tarihinde düzenlenmiştir (Dış İşleri Bakanlığı, 2019).

Türkiye özelinde işbirliği konusu ele alındığında, bahsi geçen çalışmalar olmasına rağmen STK'ları insan ticareti ile mücadelede etkin bir durumda görmek mümkün değildir. Bu mücadelede görece etkin rol oynayan birkaç STK dikkat çekmektedir fakat bu etki sadece sığınma evleri bağlamında ve çeşitli eğitim programları ile sınırlı kalmaktadır. Örnekler üzerinden bakılacak olursa, İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı (İKGV), Türkiye de insan ticareti suçuna karşı sorumluluk alıp girişimlerde bulunan ilk STK'dır. 2003 yılında, "İnsan Ticareti ile Mücadele Programı" adı altında atmış olduğu adımlar yıllar içinde büyüyerek devam etmiştir. Aile Danışmanları Derneği (ADM) aktif olarak insan ticareti mağdurları için hizmetler sunmuştur. İlk olarak, Mayıs 2009 yılında aktif olarak çalışmalarına başlayan dernek, 01 Kasım 2009 tarihinde hizmete giren istasyon tipi sığınma evinin çalışmalarından destekçi olarak hizmet vermiştir (Aile Danışmanları Derneği, 2012). Fakat finansal yetersizlikler nedeniyle, bu sığınma evinin hizmetleri 01 Temmuz 2010 yılında ara verilmiştir. Bu faaliyetin dışında, mağdurların tespitinden savcılıkta geçirdikleri süre boyunca ADM yetkilileri mağdurlara ve muhtemel mağdurlara destek vermiştir. STK'lardan uluslararası anlamda beklenen hususlarla ilgili projeler yürütmüştür. Kadın Dayanışma Vakfı (KDV) gözetiminde 2005 yılında Ankara ilinde bir sığınma evi daha kurulmuştur ve 2016 yılında bu sığınma evi kapatılmıştır ve Ankara Büyükşehir Belediyesi devralınmıştır. (KDV, 2017: 2). 2010 yılında İsveç Uluslararası Kalkınma İşbirliği Ajansı'nın (SIDA) mali desteği ile Kadın Dayanışma Vakfı tarafından gerçekleştirilen "İnsan Ticareti ile Mücadelede Sivil Toplum Kuruluşları ve Yerel Yönetimlerin Farkındalığının Artırılması Projesi" vakıf tarafından yürütülmüş ve çalışma atölyeleri yapılmıştır (KDV, 2010: 34). Temelde bu STK'lar insan ticareti konusunda çalışmalar yürütmüştür. Bunlara ek olarak ise, özellikle çocuk, erken ve zorla evlilikler ve çocuk işçiliği gibi modern kölelik kapsamındaki suçların engellenmesine yönelik çalışmalar yürüten Uçan Süpürge Kadın İletişim ve Araştırma Derneği (USKİAD), Kadınlarla Dayanışma Vakfı (KADAV), Hayata Destek Derneği, Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi (UGPGM) gibi STK'lar insan ticaretine karşı genel bir duruş sergilemekten ziyade, insan ticareti konusunun alt başlıklarına daha fazla mesai harcamaktadırlar (Çoşkun, 2018: 92).

Genel olarak bakıldığında Devlet/STK ilişkisi görünür durumdadır fakat Amerika Birleşik Devletleri Dış İşleri Bakanlığı'nın yıllık olarak yayınladığı insan ticareti raporlarında, Türkiye insan ticareti ile mücadele konusunda sivil toplumun desteğini yeterli derecede kullanmadığı için eleştirilmiştir ve bu hususa önem vermesi konusunda yönlendirilmiştir (U.S. Department of State, 2019: 468).

Bu çalışma yukarıda verilen adımları takip ederek terminolojik olarak konuyu değerlendirip, Türkiye'deki uygulamalara uzanan bir niteliğe sahiptir. Hem uluslararası düzeyde konunun işlenişi hem de Türkiye'nin iç mekanizmalarındaki çalışma koşulları ve bu koşulların nihai hedef olan etkin bir insan ticareti mücadele yöntemi içerisindeki rolleri vurgulanacaktır. Burada bahsi geçen, STK'ların Türkiye içerisindeki rollerinin anlaşılabilmesi adına uluslararası literatürde STK'ların rollerine dair değinilen konular irdelenip Türkiye'deki STK'lara bu bağlamda önerilerde bulunulacaktır.

**Kaynaklar:**

Allain, J. ve Hickey, R. (2012) "Property and the Definition of Slavery", *The International and Comparative Law Quarterly*, 61(4), pp 915-938.

Arslan, Ç. (2004) "İnsan Ticareti Suçu (TCK md. 201/b)", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 53(4), pp 19-83.

Aile Danışmanları Derneği (2012) *Aile Danışmanları Derneği "İnsan Ticareti ile Mücadele ve Mağdur Destek Programı" Kapsamında Yürütülen Çalışmalar*, Antalya: ADD.

<http://ailedanismanlari.org/eski/insanticareti.pdf> (Erişim Tarihi: Ağustos 6, 2019).

Coşkun, E. (2018) *İnsan/Kadın Ticareti ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Haritalama ve İzleme Çalışması*. Ankara, Elma Teknik Basım Matbaacılık.

KDV-Kadın Dayanışma Vakfı. (2010) *Kadın Ticareti ile Mücadele*. Ankara, Hermes Ofset.

U.S. Department of State (2019) *Trafficking in Persons Report*. Washington D.C., Department of States.

Dış İşleri Bakanlığı (2019) *Türkiye'nin İnsan Ticareti ile Mücadelesi*, Ankara: Dış İşleri Bakanlığı. [http://www.mfa.gov.tr/turkiye\\_nin-insan-ticaretiyle-mucadelesi-tr.mfa](http://www.mfa.gov.tr/turkiye_nin-insan-ticaretiyle-mucadelesi-tr.mfa) (Erişim Tarihi: Ağustos 6, 2019).

# Yerelde Kamu Politikalarının Oluşumunda Belediyelerin Rolü: Çocuk Politikalarında İzmir Gaziemir Örneği

Doç. Dr. Rasim AKPINAR<sup>49</sup>

Doç Dr. Burak Hamza ERYİĞİT<sup>50</sup>

## Özet

Bir devletin yaptığı ya da yapmamayı seçtiği her şey olarak tanımlanabilen kamu politikalarının tanımından da anlaşılacağı üzere kamu politikalarının geniş bir inceleme alanına sahip olduğu görülmektedir. Yerel düzeydeki kamu politikalarının da çeşitli olduğu söylenebilir. Yerel yönetimler imar ve konut, kültür ve turizm, gençlik ve spor, eğitim ve çevre alanlarında faaliyet göstermekte ve bu alanlarda kamu politikaları üretmektedirler. Çocuk dostu şehirler, çocukların yaşamlarını sürdürdükleri ister küçük ister büyük, şehir ya da kırsal bütün alanların yönetim şekline uygulanmaktadır. Çocuk dostu şehir çocuk haklarını gözeten iyi bir yerel yönetimi öngörmektedir. Çocuk dostu bir şehirde, iyi yönetim, şehir kalkınma gündeminde çocuğa görünürlük kazandırmayı ve çocuklara karar verme sürecine katılım sağlamayı kapsamaktadır. Çocuk dostu şehir kavramı çerçevesinde yerel yönetimlerin çocuk haklarını desteklemesi ve gerçekleştirilmesi için bazı hakları sağlaması gerekmektedir. Örneğin, çocuklar şehrin karar veren organlarını etkileyebilme, yaşamak istedikleri şehri ifade edebilme, güvenli ortamlarda zaman geçirebilme, tüm bilimsel, sosyal ve kültürel etkinliklerin içinde yer alabilme haklarına sahiptir. Merkezi düzeyde çocuk politikalarında ana aktör şüphesiz Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından çeşitli sosyal hizmet modelleri sunulmaktadır. Ancak yerel düzeyde yaşadıkları beldelerin önemli bir kısmını oluşturan çocukların beklentilerinin, haklarının ve varlıklarının kent mekânına, sosyal ve yönetsel alana yansıtılmasından sorumlu kuruluşlardan biri; vatandaşlara olan yakınlığı, hızlı müdahale edebilmesi ve çevrenin gereksinimlerini en çok/iyi bilmesi gereken kurumlardan biri olması nedeniyle belediyelerdir. Bu minvalde çalışmamız öncelikle doküman incelemesi yoluyla nitel araştırma yöntemi kullanmış ve İzmir Gaziemir ilçesinde yaşayan çocuklara ve ayrıca ebeveynlere yönelik anket uygulayarak nicel araştırma yöntemi de gerçekleştirmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** *Kamu politikası, belediyeler, çocuk dostu şehirler.*

<sup>49</sup> Manisa Celal Bayar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı, rasimakpinar@gmail.com

<sup>50</sup> Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fak., Yerel Yönetimler Bölümü, E.posta: [burakhamzaster@gmail.com](mailto:burakhamzaster@gmail.com)

## **The Role Of Municipalities In The Formation Of Public Policies In The Local Area: Izmir Gaziemir Example In Child Policies**

### **Abstract**

As can be seen from the definition of public policies, which can be defined as anything a state does or chooses not to do, public policies appear to have a wide area of scrutiny. Public policies at the local level can also be said to be varied. Local governments operate in the areas of zoning and housing, culture and tourism, youth and sports, education and Environment, and produce public policies in these areas. Child-friendly cities apply to the way children manage all areas of the city or countryside, whether small or large, in which they live their lives. The child-friendly city envisions a good local government that oversees children's rights. In a child-friendly city, good governance includes giving children visibility on the city development agenda and providing children with participation in decision-making. Within the framework of the concept of child friendly city, local governments are required to support and provide some rights for the realization of children's rights. For example, children have the right to influence the decision-making bodies of the city, to express the city they want to live in, to spend time in safe environments, and to take part in all scientific, social and cultural activities. The main actor in child policies at the central level is undoubtedly the General Directorate of Child Services of the Ministry of family, labour and Social Services, which offers a variety of social service models. However, it is one of the organizations responsible for reflecting the expectations, rights and assets of children in the urban space, social and managerial area, which constitute an important part of the local cities, because of its proximity to the citizens, its rapid intervention and being one of the institutions that should know the requirements of the environment most/well. In this context, our study used qualitative research method primarily through document examination and carried out quantitative research method by conducting surveys for children and parents living in Gaziemir District of Izmir.

**Key Words:** *Public policy, municipalities, child-friendly cities.*

## Giriş

Kentleşme oranının hızla arttığı günümüzde kentsel mekânın çocuk için daha yaşanılır kılınması ve dolayısıyla kent yaşamında çocuk odaklı bir yönetim yapısının yerelde oluşumu oldukça önemlidir. Biliyoruz ki bu minvalde dünyada yapılan uygulama ve girişimlerden başlıcası “Çocuk Dostu Kent” girişimleridir. Çocuk Dostu Kent Girişimi Habitat 1996 yılında UN-Habitat ve UNICEF tarafından başlatılmıştır. Ayrıca Türkiye’nin de taraf olup 1990’da imzaladığı Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, nerede doğduklarına, kim olduklarına; cinsiyetlerine, dinlerine ya da sosyal kökenlerine bakılmaksızın bütün çocukların haklarını tanımlamaktadır. Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, on sekiz yaşın altında olanları çocuk olarak tanımlayarak başlamaktadır. Bu makalenin temel amacı çocuk dostu belediyeçilik kavramını bir alan çalışmasıyla tartışmak olacaktır.

### 1. Kavramsal Çerçeve

Çocuk Hakları Sözleşmesi, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 20 Kasım 1989 tarihinde kabul edilerek 2 Eylül 1990 tarihinde yürürlüğe konulmuştur. Çocuk Hakları Sözleşmesi an itibarıyla en geniş uluslararası kabul görmüş ve yüksek katımlı sözleşmedir. Devletlerin büyük çoğunluğunun bu sözleşmenin prensiplerine katılmış olduğu bilinmektedir. Türkiye’nin 14 Eylül 1990 yılında imzaladığı ve 9 Aralık 1994 tarihinde onayladığı Çocuk Hakları Sözleşmesi, 11 Aralık 1994’te Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu sözleşmede geçen çocuk haklarını refah hakları, korumacı haklar, yetişkin hakları, ana/babalara karşı haklar şeklinde temalara ayırmak mümkündür. Günümüzün sanayileşmiş dünyasında nüfusun büyük çoğunluğu kentsel alanlarda yaşamaktadır. 21. yüzyılın başlarında Asya ve Latin Amerika’daki 15 yaş altındaki dünya çocuklarının %44’ü kentsel alanlarda yaşamakta olup, Birleşmiş Milletler Nüfus Bölümü’ne göre gelişmekte olan ülkelerdeki her 10 çocuktan 6’sı 2025 yılı itibari ile kentlerde yaşayacaktır. Bu nedenle gerek merkezi idare gerekse yerel otoriteler kentlerde çocuk ortamlarını iyileştirme yönünde politikalar geliştirmektedir.

Çocuk Haklarına Dair Sözleşme’nin yerel yönetim seviyesinde uygulanmasıyla Çocuk Dostu Şehir Geliştirme süreci başlamıştır. Bu sürecin temel aldığı dokuz ilke şunlardır:

1. Çocukların Katılımı: Çocukları ilgilendiren/etkileyen hususlarda çocukların aktif katılımını teşvik etmek, görüşlerini dinleyip, karar alma süreçlerinde görüşlerini dikkate almak.
2. Çocuk Dostu Yasal Çerçeve: Bütün çocukların haklarını destekleyen ve koruyan yasal mevzuat, düzenleyici çerçeveler ve prosedürler oluşturmak.
- 3.Şehir Çapında Çocuk Hakları Stratejisi: Sözleşme’ye dayanan, Çocuk Dostu Şehirler oluşturmaya yönelik ayrıntılı, kapsamlı bir strateji ya da gündem belirlemek.
4. Çocuk Hakları Birimi veya Koordinasyon Mekanizması: Yerel yönetim düzeyinde çocukların bakış açılarını dikkate almayı öncelik haline getiren daimi yapılar oluşturmak.
5. Çocuk üzerindeki etkilerin değerlendirilmesi: Çocuklarla ilgili yasa, politika ve uygulamaların etkilerini uygulama öncesinde, sırasında ve sonrasında ölçen sistematik bir süreç oluşturmak.
6. Çocuk Bütçesi: Çocuklar için yeterli kaynak ayırmak eve bütçe analizi yapmak.
7. Şehirdeki Çocukların Durumu üzerine düzenli rapor: Çocukların ve haklarının durumunu yakından izleyip konu ile ilgili yeterli veri toplamak.
8. Çocuk Haklarını Bilinir Kılmak: Yetişkinler ve çocuklar arasında çocuk hakları ile ilgili farkındalık oluşturmak.
9. Çocuklara Yönelik Bağımsız Savunu: Çocukların haklarını destekleyen sivil toplum kuruluşları ve çocuk komiseri gibi bağımsız insan hakları örgütlerini desteklemek.

Birçok uluslararası girişim, kentlerdeki çocukların yaşam niteliğini geliştirmek üzere İstanbul'daki HABİTAT II konferansından sonra harekete geçmiştir. UNICEF'in Çocuk-dostu Kentler (Child-friendly Cities) girişimi ve UNESCO'nun Kentlerde Büyümek (Growing up in Cities) girişimi bu konuda sayılabilecek diğer çalışmalardandır. Kanada, Avustralya ve Amerika'da da benzer girişimler çocuk dostu çevreler yaratmak konusunda çeşitli çalışmalar sürdürmektedirler. 2001 yılında Avrupa Çocuk Dostu Kentler Ağı (ENCFC-European Network Child Friendly Cities) Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin yerine getirilmesi amacıyla kurulmuştur. Bu oluşum birincisi 2002 yılında Antwerf-Belçika'da olmak üzere, 2004 yılında Londra-İngiltere, 2006 yılında Stuttgart Almanya, 2008 yılında Rotterdam-Hollanda ve 2010 yılında Florance-İtalya, 2012 yılında Zagreb-Hırvatistan'da "kentlerde çocuk" (Child in the City) konferansları düzenlemiştir. Ülkemizde çocuklar için çalışılan araştırmalar, aktiviteler ve girişim çabalarına bakıldığında da Çocuk Dostu Kent projelerinin ön planda olduğu görülmektedir. UNICEF ile 2006-2010 yıllarındaki süreci içeren ülke programındaki faaliyet planı yörüngesinde 12 ilimizde Çocuk Dostu Kent girişim faaliyetleri başlatılmıştır.

Çocuk Dostu Şehir kavramının somutlaşması 1991 yılında İtalyan sahil kasabası olan Fano'da gerçekleşmiştir. Bu konuda İtalyan psikolog Francesco Tonucci'den ilham alınmıştır. Tonucci'nin düşüncesi, şehrin günlük yaşamının ve trafikteki artışların insanların yürüyebileceği, tanışabileceği ve eğlenip kamusal mekanların tadını çıkarabileceği güzellikleri olumsuz etkileyeceği nedeniyle kentli insanda güvensizlik hissinin oluşacağı inancıdır. Tonucci, çocukları şehirlerin değişiminde anahtar olarak görür ve çocukların şehirlerin geleceğinde bilinçli araçlar olabileceğini öne sürmüştür. Çocuk Dostu Şehirler, çocukları şehirlerin yönetimine katılım sağlayacak vatandaşlar olarak kabul etmektedir ve yerel yönetimlerin bu düşünceyi benimsemesi gerekmektedir. Çocuk haklarına dair sözleşmenin 12. maddesinde belirtildiği üzere çocuklar şehri ve kamusal alanları projelendirmede yerel yönetimlerde çocuk konseyleri aracılığıyla şehrin yönetimine ve idaresine katkıda bulunmalıdır. Çocuklar şehirde serbestçe hareket edebilmeli ve şehrin güvenli algısının gerçek anlamda sağlanması gerekmektedir (Tonucci, 2015: 291).

Çocuk Dostu Şehirler; çocukların şehir yönetiminin aktif katılımcıları olması ve çocukların fikirlerine şehir politikalarında yer verilmesi detaylarını kapsamaktadır. Çocuk Dostu Şehirlerde yeşil alanların varlığı, hem sosyal hem kültürel etkinliklerin barınmasını da kapsamakta ve hiçbir ayırım gözetmeksizin (din, dil, cinsiyet, engel hali) bu hizmetlere çocukların sahip olmasını amaçlamaktadır. Çocuk Dostu Şehir etkin bir yönetim sistemini gerektirmektedir ve çocuk haklarını gözetken iyi bir yerel yönetimi öngörmektedir (Riggio, 2002: 48).

Çocuk Dostu Şehir kavramı çerçevesinde yerel yönetimlerin çocuk haklarını desteklemesi ve gerçekleştirilmesi için şu hakları sağlaması gerekmektedir (Özservet, 2015: 7-8):

- Şehrin karar veren organlarını etkileyebilme,
- Yaşamak istedikleri şehri ifade edebilme,
- Tüm alanlara katılarak yaşam sürebilmeye,
- Tüm kapsamlarda temizliğe ulaşabilmeye,
- Oluşabilecek tüm şiddet konularında korunabilmeye,
- Güvenli ortamlarda zaman geçirebilmeye,
- Tüm sosyal ve kültürel etkinliklerin içinde yer alabilme

Çocuk Dostu şehir, çocuklara ve yaşamlarına aktif bir ilgi duymayı gerektirmektedir. Çocuk dostu olma, yalnızca yerel veya ulusal hükümetler tarafından gerçekleştirilen eylemler yoluyla değil, aynı zamanda çocukların kendilerinin, ailelerinin ve yaşadıkları kişilerin ve kurumların işbirliği ile şehirlerde başarılabilir. Çocuk Dostu Şehirlerin yaklaşımı, Çocuk Haklarına dair sözleşmenin

kapsamlı bir şekilde uygulanması ile oluşabilmektedir. Bu nedenle, Çocuk Dostu Şehir, her genç vatandaşın şehirleri hakkındaki kararlarını etkileme ve istedikleri şehir hakkındaki görüşlerini ifade etme hakkını garanti etmektedir (Gökmen ve Taşçı, 2016: 470).

Bir devletin yaptığı ya da yapmamayı seçtiği her şey olarak tanımlanabilen kamu politikalarının tanımından da anlaşılacağı üzere kamu politikalarının geniş bir inceleme alanına sahip olduğu görülmektedir. Yerel düzeydeki kamu politikalarının da çeşitli olduğu söylenebilir. Yerel yönetimler imar ve konut, kültür ve turizm, gençlik ve spor, eğitim ve çevre alanlarında faaliyet göstermekte ve bu alanlarda kamu politikaları üretmektedirler. Çocuk dostu şehirler, çocukların yaşamlarını sürdürdükleri ister küçük ister büyük, şehir ya da kırsal bütün alanların yönetim şekline uygulanmaktadır. Çocuk dostu şehir çocuk haklarını gözeten iyi bir yerel yönetimi öngörmektedir. Çocuk dostu bir şehirde, iyi yönetim, şehir kalkınma gündeminde çocuğa görünürlük kazandırmayı ve çocuklara karar verme sürecine katılım sağlamayı kapsamaktadır. Çocuk dostu şehir kavramı çerçevesinde yerel yönetimlerin çocuk haklarını desteklemesi ve gerçekleştirilmesi için bazı hakları sağlaması gerekmektedir. Örneğin, çocuklar şehrin karar veren organlarını etkileyebilme, yaşamak istedikleri şehri ifade edebilme, güvenli ortamlarda zaman geçirebilme, tüm bilimsel, sosyal ve kültürel etkinliklerin içinde yer alabilme haklarına sahiptir. Merkezi düzeyde çocuk politikalarında ana aktör şüphesiz Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından çeşitli sosyal hizmet modelleri sunulmaktadır. Ancak yerel düzeyde yaşadıkları beldelerin önemli bir kısmını oluşturan çocukların beklentilerinin, haklarının ve varlıklarının kent mekânına, sosyal ve yönetsel alana yansıtılmasından sorumlu kuruluşlardan biri; vatandaşlara olan yakınlığı, hızlı müdahale edebilmesi ve çevrenin gereksinimlerini en çok/iyi bilmesi gereken kurumlardan biri olması nedeniyle belediyelerdir. Bu minvalde İzmir Gaziemir ilçesinde yaşayan çocuklara ve ayrıca ebeveynlere yönelik anket uygulayarak nicel araştırma yöntemi gerçekleştirmiştir. Nicel araştırmada Gaziemir'in değişik mahallelerinde ikamet eden ve geniş yelpazeli meslek gruplarına göre rastlantısal seçilen anne ve babalara anket yapılmıştır. Ayrıca çocuklara da hususi bir anket gerçekleştirilmiştir.

## **2. Alan Araştırması**

### **2.1.Araştırma**

Türkiye'nin anakentlerinden biri olan İzmir kenti -Gaziemir ilçesi- özelinde, çocuk dostu belediyeçilik kavramı anne ve babalar ile çocuklar üzerinden ele alınmaktadır. Çalışmanın ana amacı, gelişmiş ülkelerde birer birey olarak çocukları ve çocuk haklarını dikkate alan yerel yönetim anlayışının ülkemizde çocuklar ve ebeveynler tarafından nasıl değerlendirildiğinin tartışılmasıdır.

### **2.2.Varsayımlar**

Araştırmada ana varsayım, “beldelerinin önemli oranda nüfusunu oluşturan çocukları gözeten bir belediyeçilik anlayışının geliştirilmesi gerekliliği” şeklinde belirlenmiştir. Bu varsayımın sınanması için oluşturulan iki ayrı ankette, biri o beldede yaşayan çocuklara ve diğer ankette ise anne ve babalara yönelik sorular yer almıştır. Bu anketlerde belediyenin hizmetlerine yönelik soruların bulunduğu gibi anne, baba ve çocukların haklarıyla ilgili sorulara da yer verilmiştir. Temel varsayımımızı destekleyecek ikincil varsayım da “Çocukların yaşadıkları mekâna ilişkin talep ve görüşlerini o mekânı yönetenlere iletebilme yollarının açılması gerekliliği” şeklinde belirlenmiştir.

### **2.3.Araştırma Tekniği ve Katılımcılar**

İzmir ili, Gaziemir İlçesinde ikamet eden çocuklar ile ebeveynler çalışma alanı olarak seçilmiştir. Bu ilçenin seçilmesinde ilçenin alışveriş merkezine sahip olması, ilçenin merkezde bulunması ve 2018 yılı adrese dayalı nüfus kayıt sistemine göre ilçe nüfusunun yaklaşık yüzde 27'sinin çocuk olması etken olmuştur.

Hazırlanan anket çalışması sadece ilçenin bir mahallesinde değil sosyo-ekonomik seviyesi göz önüne alınarak değişik mahallelerinde uygulanmıştır. Bir anket çocuklara yönelik hazırlanmış ve 155 çocuğa anket uygulanmıştır. Bir diğer anket ise ebeveynlere yönelik hazırlanmış ve 200 kişiye uygulanmıştır.

| Kişisel özellikler                       | Çocuk anketi    |            | Ebeveyn anketi  |          |
|--|-----------------|------------|-----------------|----------|
| Yaş grubu                                | 0-5             | 24 kişi    | 20-30           | 67 kişi  |
|  | 6-10            | 46 kişi    | 30-40           | 91 kişi  |
|  | 11-18           | 85 kişi    | 40 üstü         | 42 kişi  |
| Cinsiyetiniz                             | erkek           | 82 kişi    | erkek           | 69 kişi  |
|  | kız             | 73 kişi    | kadın           | 131 kişi |
| Okula/kreşe/anaokuluna gidiyor musunuz?  | evet            | 149 kişi   |                 |          |
|  | hayır           | 6 kişi     |                 |          |
| kaç yıldır bu ilçede ikamet ediyorsunuz? | 1-5             | 36 kişi    | 1-5             | 50 kişi  |
|  | 6-10            | 69 kişi    | 6-10            | 117 kişi |
|  | 10 yıldan fazla | 50 kişi    | 10 yıldan fazla | 33 kişi  |
|  |                 | Mesleğiniz | Ev hanımı       | 63 kişi  |
|  |                 |            | işsiz           | 9 kişi   |
|  |                 |            | Kamu görevlisi  | 81 kişi  |
|  |                 |            | işçi            | 10 kişi  |
|  |                 |            | Serbest meslek  | 37 kişi  |

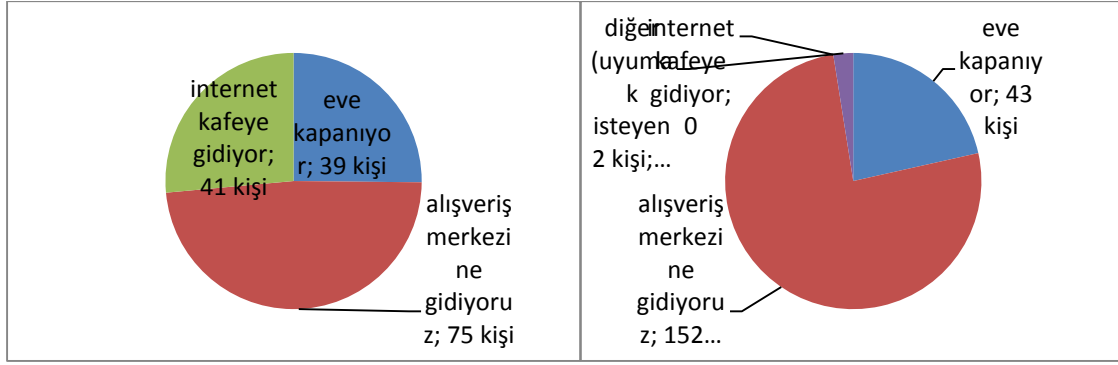
## 2.4.Araştırmanın Bulguları

### 2.4.1. Çocukların Serbest Zaman Tercihleri ve Mekânları

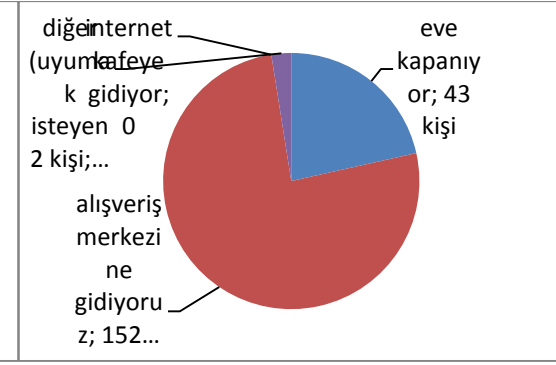
Anne ve babaların “kışın olumsuz havalarda çocuğunuzun serbest vaktini nerede değerlendiriyorsunuz? Çocuğunuz bu olumsuz havalarda nerede oyun oynuyor?” sorusuna verdiği cevaplara bakıldığında; büyük bir çoğunluğunun alışveriş merkezine gittiğini (152 kişi) diğerlerinin ise evde vakit geçirdiklerini (43 kişi) görüyoruz. Benzer soruyu çocuklara yönelttiğimizde “kışın olumsuz havalarda serbest vaktinizi nerede değerlendiriyorsunuz? Nerede oyun oynuyorsunuz?” diye sorduğumuzda internet kafelerin de (41 kişi) önemli bir alternatif olarak belirlediğini anlıyoruz.



Şekil-1:çocuk anketi

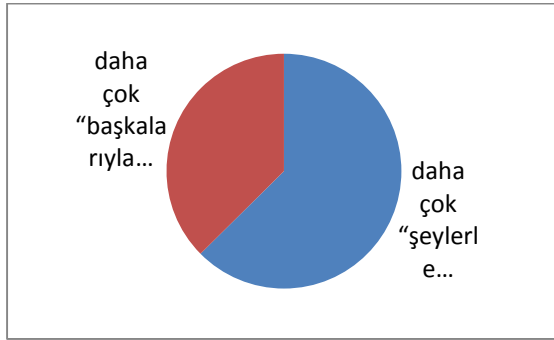


Şekil-2:ebeveyn anketi



Çocuklara “oyun tercihiniz nasıldır?” diye bir soru sorduğumuzda 97 kişinin tablet, bilgisayar gibi nesnelere yalnız oynamayı tercih ettiğini 58 kişinin ise daha çok başkalarıyla oynamayı tercih ettiğini görüyoruz. Aynı soruyu ebeveynlere sorduğumuzda yaklaşık yarı yarıya bir cevap alınmıştır.

Şekil-3:çocuk anketi



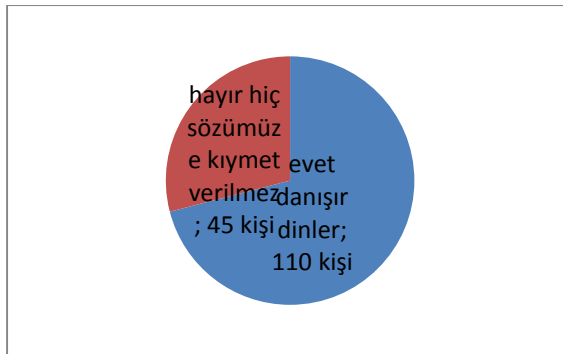
Şekil-4:ebeveyn anketi



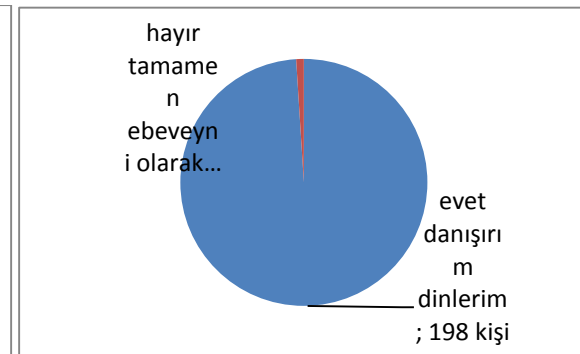
#### 2.4.2. Çocukların, kendilerini ifade edebilmeleri, ebeveynlerinin ve yerel yönetimlerin çocukların fikirlerine değer vermesi

Çocuklara “anneniz veya babanız karar vereceği zaman size danışır mı sizi dinler mi?” diye sorulduğunda 110 kişinin evet danışır dinler cevabı verdiğini; 45 kişinin ise hayır hiç sözüme kıymet vermez dediğini anlıyoruz. Benzer soruyu anne ve babalara şu şekilde yönelttiğimizde “ailecek karar vereceğiniz zaman çocuğunuza danışır mısınız onu dinler misiniz?” 198 kişinin evet danışırım dinlerim dediğini, sadece 2 kişinin hayır tamamen ben ebeveyni olarak karar veririm dediğini görüyoruz.

Şekil-5:çocuk anketi

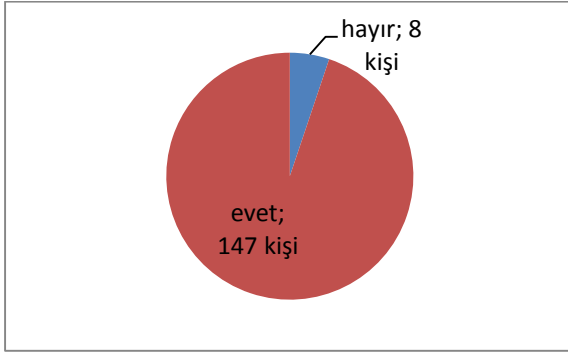


Şekil-6:ebeveyn anketi



Çocuğun kendine ait özgür bir alanının olup olmadığını anlamak için “evinizde kendinize ait oda var mı?” sorusunu sorduğumuzda 8 kişinin kendine ait odasının olmadığını, 147 kişinin ise odalarının bulunduğunu anlıyoruz. Aynı soruyu ebeveynlere sorduğumuzda 2 kişinin çocuğuna ait özel bir odasının olmadığını diğerlerinin ise var olduğunu görüyoruz.

**Şekil-7:çocuk anketi**

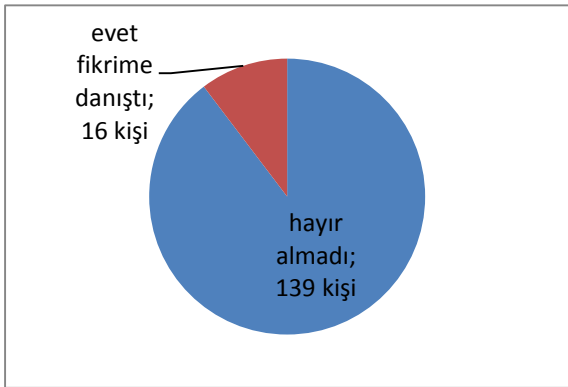


**Şekil-8:ebeveyn anketi**

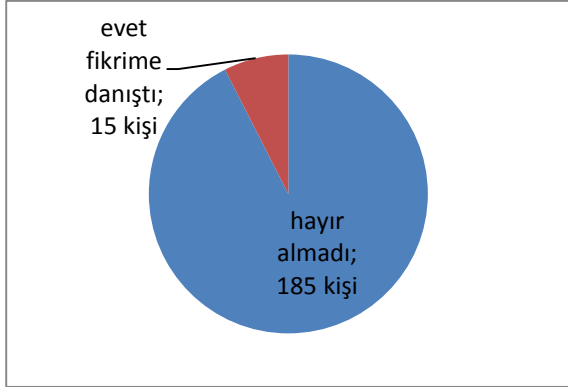


Çocuklara “nasıl bir kent istediğinize dair belediye bugüne kadar fikrinizi aldı mı?” diye sorduğumuzda ağırlıklı olarak (139 kişi) fikirlerine başvurulmadığı görülmektedir. Benzer soruyu “nasıl bir kent istediğinize dair belediye bugüne kadar çocuğunuzun fikrini aldı mı?” diye ebeveynlere sorduğumuzda da aynı sonuçla (185 kişi hayır almadı) karşılaşırız.

**Şekil-9:çocuk anketi**



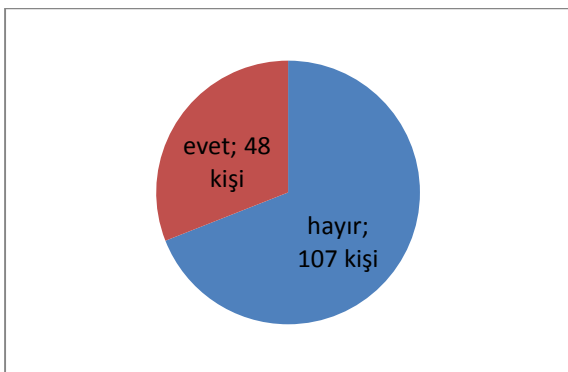
**Şekil-10:ebeveyn anketi**



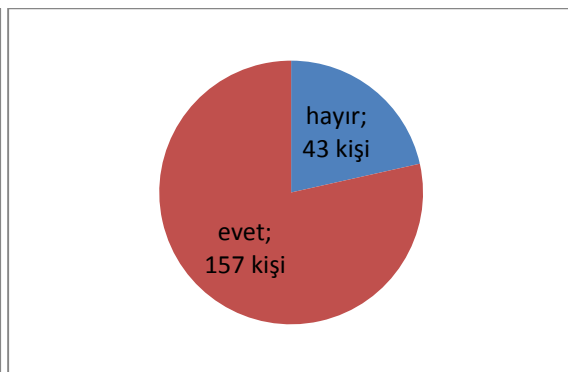
### 2.4.3. Çocuk hakları konusunda bilinç düzeyi

Çocuklara “birleşmiş milletler çocuk haklarına dair sözleşmeyi hiç duydunuz mu?” diye sorulduğunda 107 kişinin hiç duymadığını; anne ve babalarda ise 147 kişinin haberdar olduğunu görüyoruz.

**Şekil-11:çocuk anketi**

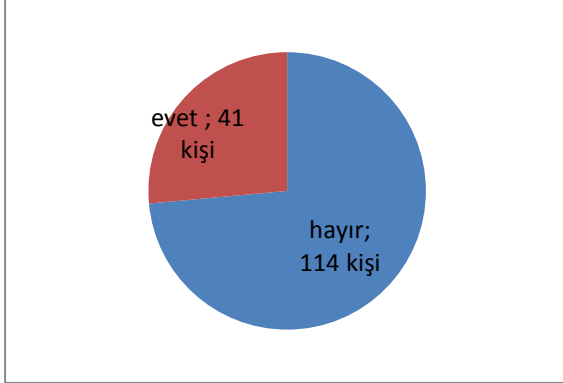


**Şekil-12:ebeveyn anketi**

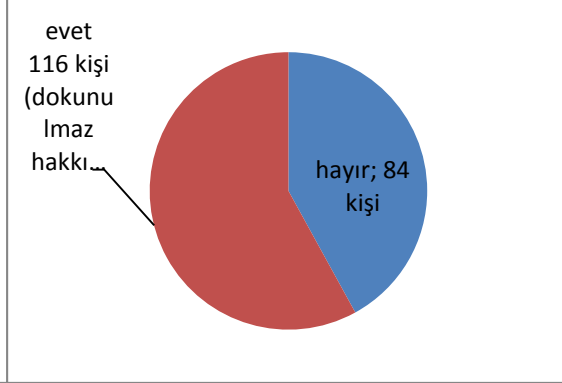


Çocuklara “çocuk haklarının neler olduğunu biliyor musunuz?” diye sorulduğunda 114 kişinin bilmediği; anne ve babalarda ise 116 kişinin bildiğini eğitim, barınma, yaşama hakkı gibi detaylandırdığı görülmektedir.

**Şekil-13:çocuk anketi**

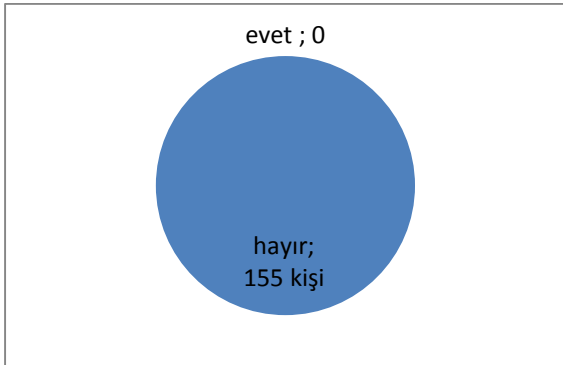


**Şekil-14:ebeveyn anketi**

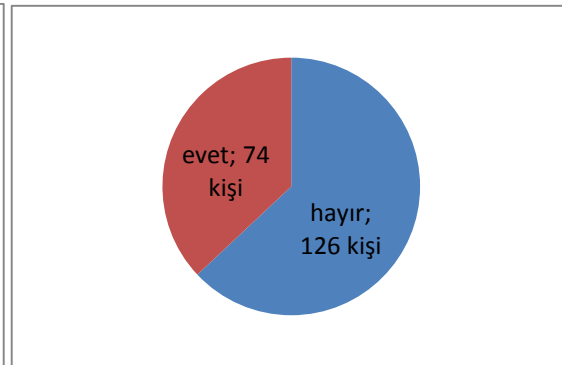


Çocuklara “kamu denetçiliği kurumunu hiç duydunuz mu?evet ise çocukların bu kuruma başvurabildiğini duydunuz mu?” diye bir soru yönelttiğimizde hiçbir çocuğun bu kurumu duymadığını görüyoruz. Anne ve babalarda ise 126 kişinin Türkiye’de ombudsmanlık kurumunu duymadığını, 74 kişinin ise duymakla birlikte çocukların bu kuruma başvurabildiğini bilmediğini görüyoruz.

**Şekil-15:çocuk anketi**



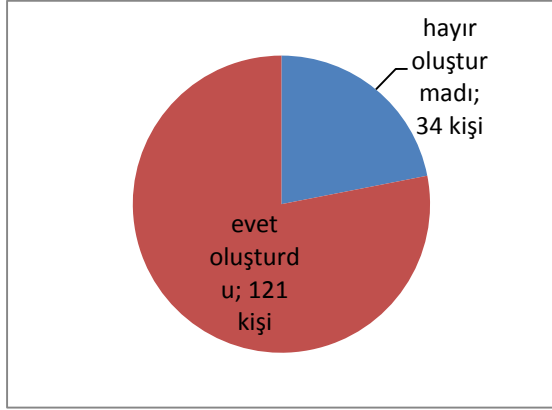
**Şekil-16:ebeveyn anketi**



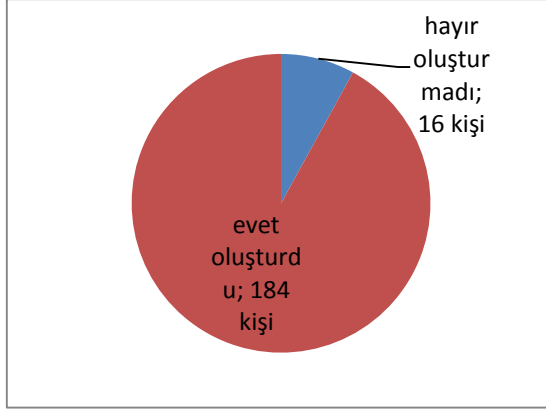
#### 2.4.4. Belediyelerin çocuk odaklı faaliyet gerçekleştirmeleri

Çocuklara “Arkadaşlarınızla buluşmak, birlikte vakit geçirmek ve en önemlisi rahat şekilde oyun oynamanız için belediyeniz gerekli ortamları, mekanları oluşturdu mu veya oluşturuyor mu?” diye sordüğümüzde 121 kişinin evet dediğini; 34 kişinin ise hayır oluşturmadı dediğini biliyoruz. Anne ve babalara aynı soruyu sordüğümüzde benzer bir cevap ile karşılaşılıyor. 184 kişinin evet oluşturdu, 16 kişinin hayır oluşturmadı dediğini görüyoruz.

**Şekil-17:çocuk anketi**



**Şekil-18:ebeveyn anketi**

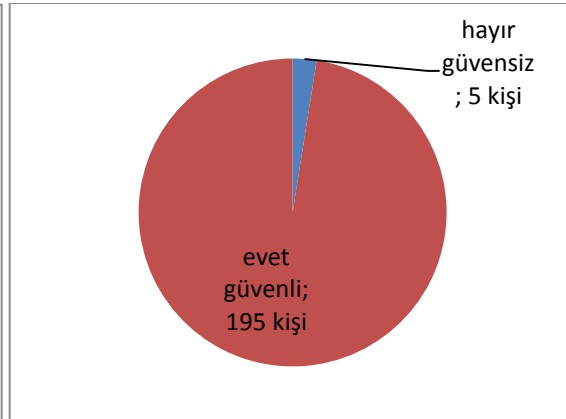


Çocuklara “sokaklarınızın güvenli olduğunu düşünüyor musunuz?” diye sorduğumuzda 121 kişinin evet güvenli dediğini anlıyoruz. Anne ve babalarda aynı soruya 195 kişinin evet güvenli sadece 5 kişinin ise hayır güvensiz dediğini görüyoruz.

**Şekil-19:çocuk anketi**

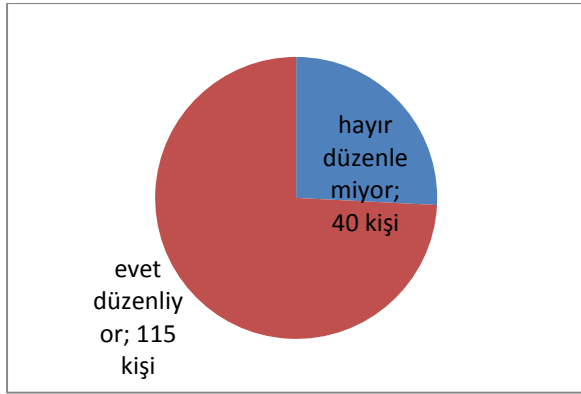


**Şekil-20:ebeveyn anketi**

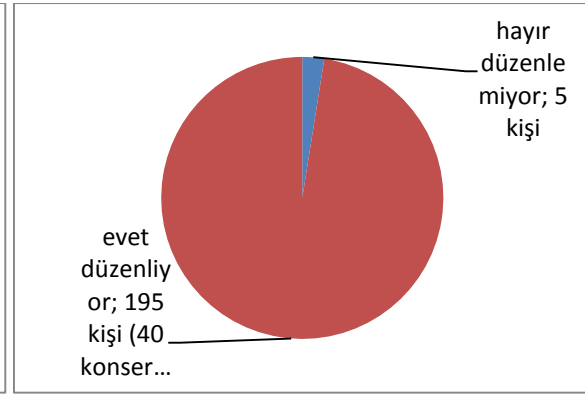


Çocuklara “Belediyeniz sizlere yönelik kültürel, sanatsal, bilimsel ve sportif faaliyetler (bilim müzesi, sinema tiyatro, gezi programları gibi)düzenliyor mu?” diye sorduğumuzda 115 kişinin evet düzenliyor; 40 kişinin ise hayır düzenlemiyor dediğini görüyoruz. Anne ve babalarda aynı soruya 195 kişinin belediyenin çocuklara yönelik bu türden hizmetler verdiğini düşündüğünü, sadece 5 kişinin hayır düzenlemiyor dediğini görüyoruz.

Şekil-21:çocuk anketi

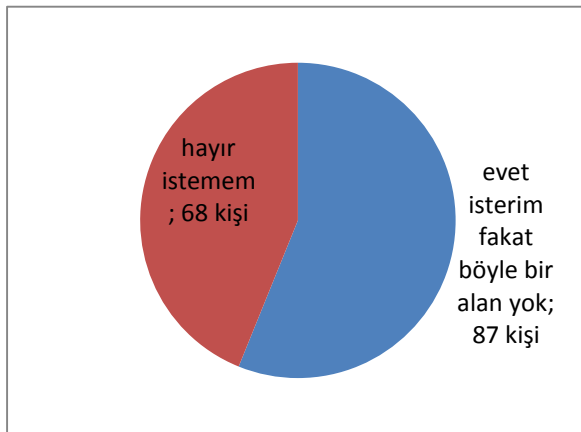


Şekil-22:ebeveyn anketi



Çocuklara “dışarıda bitki yetiştirmek için uygun bir alan ister misiniz? Böyle bir alan var mı?” diye sorduğumuzda 87 kişinin evet isterim ama böyle bir alanın mevcut olmadığını söylerken; 68 kişinin ise hayır istemem dediğini görüyoruz. Aynı soru ebeveynlere çocukları için sorulduğunda tamamının istediğini ancak böyle bir alanın var olmadığını ifade ettiklerini görüyoruz.

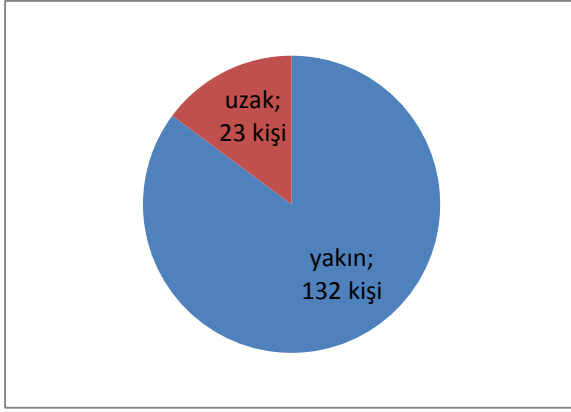
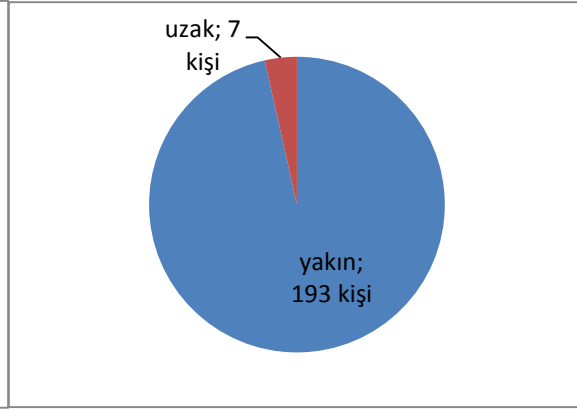
Şekil-23:çocuk anketi



Şekil-24:ebeveyn anketi



Çocuklara “dışarıda oyun alanları oturduğunuz eve yakın mı?” diye sorduğumuzda 132 kişinin evet yakın dediğini görüyoruz. Anne ve babalarda aynı soruya verilen cevaptan 193 kişinin evet yakın dediğini 7 kişinin ise hayır uzak dediğini anlıyoruz.

**Şekil-25:çocuk anketi****Şekil-26:ebeveyn anketi**

### 3. Sonuç, Değerlendirme ve Öneriler

Çocuk dostu belediyeçilik kavramı temelde katılımcılık boyutu ile açıklanmaktadır. Bu çalışmada ortaya çıkan bulgularda da benzer bir sonuç çıkmıştır. İzmir Gaziemir ilçesinde her ne kadar nüfusun yaklaşık yüzde 27'si çocuk olsa da alan çalışması çocukların fikirlerinin çok dikkate alınmadığı bize gösteriyor. Alan çalışması çocukları birey olarak sadece belediyelerin görmediğini aslında ebeveynlerinin de çocuklarını özgür bir birey olarak göz önüne almadığını bize gösteriyor. Bu cümleden olarak kamudan beklediğimiz pek çok reformu, iyileştirmeleri öncelikle ailede başlatabilmemiz gerekliliğini ifade edebiliriz. Çocukların evlerinde kendine ait bir odasının bulunmasını da bu bağlamda değerlendirebiliriz.

Çocuk dostu belediyeçilik kavramında belki de unutulmuş bir husus bir şehirde yaşayan insanların nitelikli olması, o şehrin çocuk dostu olması için önemli olduğudur. Şehirde yaşayan insanlar eğitilmiş, hak ve sorumluluklarını bilen, hoşgörülü ve rasyonel iyi bir yurttaş olmalıdır. Alan çalışmasında ortaya çıkan diğer önemli bir bulgu sosyo-ekonomik seviyesi bakımından 81 il içinde üçüncü konumda bulunan İzmir'de -merkez ilçelerinden birinde- kamu denetçiliği kurumunun çocuklarca hiç duyulmadığı (ki tamamına yakını eğitim kurumlarından birine gidiyor); anne ve babaların da ağırlıklı oranının duymadığını ortaya çıkarmasıdır. Anne ve babalarda bu kurumu duyanların tamamı ise çocukların kamu denetçiliği kurumuna başvurma hakkına haiz olduklarını bilmiyor olması düşündürücüdür. Katılımcılık, hesap verebilirlik gibi demokrasiyi zenginleştiren unsurların mikro düzeyde bireye indiğimizde anlam kaybına uğradığını görüyoruz.

Çocukların büyük kentlerde serbest vakitlerini geçirebilecek yegane adreslerinin alışveriş merkezlerindeki oyun alanlarının olduğu gerçeği de bu alan çalışmasında ortaya çıkmıştır. Belediyelerin açık oyun parklarına ve park malzemelerine kaynak aktardığını biliyoruz. Hemen hemen her mahallede bir oyun parkının olduğu da görüyoruz. Ancak yağışlı olumsuz hava durumlarında yahut yazın aşırı sıcaklarında çocukların dışarıda oyun oynayabilecekleri hiçbir alan bulunmamaktadır. Çocuklar için tek adres alışveriş merkezleri ile internet kafeleri kalmaktadır. Bu durumu düşünerek başta Kuzey Avrupa ülkeleri olmak üzere iyi örneklerin ülkemize de transferi belediyeler tarafından düşünülmelidir.

Kentlerde yaşayan çocukların ötekini düşünen, merhametli, doğa sevgisi olan bir yetişkin olmaları için toprakla, bitkiyle ve hayvanla hemhal olabilecek mekanlara sahip olmaları gerekiyor. Alan çalışmasında “dışarıda bitki yetiştirmek için uygun bir alan ister misiniz? Böyle bir alan var mı?” diye sordüğümüzda ebeveynlerin tamamının çocukları için evet istediğini ancak böyle bir alanın var olmadığını ifade ettiklerini görüyoruz.

Sonuç olarak bugün kentlerimizde çocukların nüfusu oldukça fazladır. Bu çalışmada İzmir Gaziemir alanında yapılan alan çalışmasının çıktılarını yukarıda tartıştık. Araştırmada beldelerinin önemli oranda nüfusunu oluşturan çocukları gözeten bir belediyeçilik anlayışının geliştirilmesi gerekliliği

sonucuna ulaştık. Ayrıca çocuk dostu belediyeciliği için sadece kamunun değil aslında bireyin değişmesi sonucuna da ulaştık.

Daha makro düzeyde konuyu tamamlayacak olursak Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 27. özel oturumunda kabul edilmiş olan “Çocuğa Uygun Bir Dünya” (A world fit for children) Öneri'sinde devletin ve mahalli idarelerin ödev ve sorumlulukları esasında sergilenmektedir. Buna göre çocuğa uygun bir dünya yaratırken atılması gereken adımlar şunlardır(Url-1):

- \* Çocukla ilgili her türlü kararda onun en iyi yararının (best interest) öncelikle düşünülmesi ve çocuğun ön plana alınması gerekir.
- \* ‘Çocuğa’ yatırım yapılmalı. Çocuk sahip olduğu akıl, sezi ve potansiyel geleceğiyle en büyük hazinedir. Yoksulluğun ve yoksunluğun yarattığı tutsaklığın zincirini kırarak ona imkân tanınır, o büyük güç kendini ispatlayacaktır.
- \* Hiçbir çocuk geri plana itilmemelidir. Cinsiyet ayrımcılığı özellikle kız çocukları üzerinde köreltici etkiye sahiptir. Dünyaya gelirken tamamen eşit olan kız-erkek çocukları arasında toplumsal ve kamusal yaşamda hissettirilen ayrımcı uygulamalar cinsiyetlerarası denge terazisini baştan bozmaktadır.
- \* Çocuk mümkün olan en iyi yaşam koşullarında bakılıp büyütülmelidir. Sağlık ve beslenme konusundaki eksiklikler hızla giderilmelidir. Çocuğun ruhsal olarak dinç, fiziken sağlıklı, duyuşsal özelliği itibariyle güven veren, sosyal olarak da elverişli koşullarda bakılıp büyümesi sağlanmalıdır.
- \* Her çocuğun eğitim hakkı vardır. Eğitimde cinsiyet eşitizliği (gender disparity) yaratan her türden maddi, sosyal ve hukuki engeller kaldırılmalıdır.
- \* Çocuk her türden şiddet ortamından uzak tutulmalıdır. Kırılgan ve algıda hassas bir yapıda olan çocuk, etkileri yaşamboyu sürecek travmalara maruz bırakılırsa bir bakıma sürekli onarım ve desteğe muhtaç bir insan yaratılmış olur. Bu nedenle özellikle silahlı çatışma bölgelerinde, askeri işgal sahalarında ve yüksek gerilim yaşanan diğer ortamlardan mümkün oldukça uzak tutulmalı, güvenli ortamlara taşınmalıdır.
- \* Çocuk, AIDS, HIV ve diğer bulaşıcı hastalıklardan uzak tutulmalı; bulaşmış olanlar için de etkili sağıtım imkânları seferber edilmelidir.
- \* Çocuğun kamusal karar sürecine dahil edilmesi sağlanmalıdır.
- \* Çocuğa temiz bir çevre sunulmalıdır. Bu sorumluluk sadece şimdiki kuşaklar için değil, gelecek kuşaklar için de hatırdan uzak tutulmamalıdır. Bu amaçla merkezi ve mahalli idareler eşgüdümlü biçimde çalışmalıdır.

## **Kaynakça**

Url-1: [https://www.mahalliidarelerdergisi.com.tr/pg\\_135\\_cocuk-dostu-belediyecilik](https://www.mahalliidarelerdergisi.com.tr/pg_135_cocuk-dostu-belediyecilik) (erişim tarihi:08.10.2019)

GÖKMEN Hikmet ve TAŐCI Gülay Burcu; (2016), “Children’s Views about Child Friendly City: A Case Study from Izmir”, Megaron, Cilt 11, Sayı 4, ss.469- 482.

ÖZSERVET Çakırer Yasemin; (2015), “Kent ve Çocuk”, iç. Yasemin Çakırer ÖZSERVET (Ed.), İdeal Kent, Kent Araştırmaları Dergisi, Sayı 17, ss. 5-12.

RİGGİO Eliana; (2002), “Child Friendly Cities: Good Governance İn The Best Interests Of The Child”, Environment and Urbanization, Volume 14, Number 2, ss. 45- 58.

TONUCCI Francesco; (2015), “Özgürleştirme Üzerine: “Yetişkinler Çocukları Dinlemedikleri Takdirde Çok Büyük Sorunlar ile Karşılaşacaktır, Çocukların Şehri: Yerel Yönetimlerde Yeni Bir Felsefe”, Çev: Battal ÖZSERVET, İdealkent, Sayı 17, ss. 282-297.

## Kamu Politikası Açısından Tek Parti ve Koalisyon Hükümetlerindeki İdari Teşkilat Yapısının 57 ve 59 Hükümetleri Üzerinden Bir Karşılaştırma

Ezgi KILIÇDOĞAN<sup>51</sup>

### Özet

Hükümet programları, güven oylamasına temel teşkil etmesi sebebiyle koalisyon hükümetinde iktidar ortaklarının taleplerini de karşılayacak şekilde ele alınmaktayken, tek parti hükümetindeyse nispeten parti ideolojisine uygun politikaları uygulamaya almaya yöneliktir. Bu çalışmada hükümetlerin karar alma mekanizmalarının kolaylaşmasının veya zorlaşmasının, iktidar ortaklığının azalmasının veya artmasının idari yapılanmaya etkisi incelenmiştir. Konunun idari yapılanma üzerinden ele alınmasının amacı, tek parti hükümeti olmanın yapısal dönüşümler gibi kalıcı değişiklikler yapabilme konusunda ne kadar etkili olduğunun ortaya konulmasıdır. Literatürde koalisyon hükümeti ve tek parti hükümeti açısından kıyaslama yapılarak ele alınmamıştır. Ayrıca idari teşkilat yapısındaki değişiklikler, hükümet programlarıyla ilintilendirilerek incelenmemiştir. Bu açıardan çalışma, literatürden farklılaşmaktadır. Yöntem olarak dokümantasyon analizi yapılarak kıyaslama yapılmıştır. Dokümantasyon analizi ve idari teşkilat değişiklikleri tanımlayıcı istatistikleriyle değerlendirilmiştir. Araştırmalar sonucunda tek parti hükümetinin radikal dönüşümler yapabilme konusunda daha aktif bir siyaset izleyebildiği görülmüştür. Tek parti hükümetinin kalıcı yapısal değişikliklere yer vererek ve dönüştürerek politika uyguladığı, bu sebeple siyasi istikrarın yapısal istikrarsızlığa sebep olduğu bulgusuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** *Hükümet programı, idari teşkilat, koalisyon hükümeti, tek parti hükümeti.*

---

<sup>51</sup> Ezgi Kılıçdoğan, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Politikası Tezli Yüksek Lisans Programı, ezgikilicdogan@marun.edu.tr



## **A Comparison of the Administrative Structure of the Single-Party and Coalition Governments between the Governments of 57 and 59 in terms of Public Policy**

### **Abstract**

While government programs are able to meet the demands of the ruling partners in the coalition government as they constitute the basis for the vote of confidence, they are aimed at implementing policies in line with party ideology in the one-party government. In this study, it is examined that whether the easing or hardening of the decision-making mechanisms of the governments and the decrease or increase of the power partnership have an effect on the administrative structure. The aim of addressing the issue through administrative structuring is to show how effective being a one-party government can make permanent changes such as structural transformations. In the literature, government programs have not been by comparison in terms of coalition government and single party government. Furthermore, changes in the administrative organization's structure have not been examined correlate to government programs. In this respect, the study differs from the literature. As a method, two different time periods were compared with documentation analysis. Documentation analysis and administrative organization changes were evaluated with descriptive statistics. As a result of these researches, it was seen that the single party government included could follow a more active policy in making radical transformations with the ease of decision-making mechanism. It was found that the one-party government implemented policies by incorporating and transforming permanent structural changes and therefore political stability caused structural instability.

**Key Words:** Government Programs, administrative organisation, coalition government, one-party government.

## 1. Giriş

İlk hükümet programı, İsmet İnönü tarafından 1 Kasım 1927 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde okunarak beyan edilmiştir. Bu tarihten itibaren de Bakanlar Kurulu, planladıkları icraatlarını ve genel siyasetini hükümet programları aracılığı ile beyan etmiştir. Ancak 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan anayasal değişikliği ile yürütme yetkisi sadece Cumhurbaşkanına devredilmiş ve böylece Bakanlar Kurulu tarafından sunulan hükümet programı anayasadan çıkartılmıştır. Uygulamada ise hükümet programı yerine cumhurbaşkanlığı yıllık programına geçilmiştir. Uygulaması değişikliğe uğramış olsa da hükümet programı; hükümetin genel siyasi perspektifini, izleyeceği politikaları, önem verdiği konuları ortaya koyması açısından yol göstericidir.

Hükümet programları, güven oylamasına temel teşkil etmesi sebebi ile koalisyon hükümetinde iktidar ortaklarının taleplerini de karşılayacak şekilde ele alınmaktaydı. Tek parti hükümetinde ise nispeten parti ideolojisine uygun politikaları uygulamaya almaya yönelik olarak düzenlenmekteydi. Tek parti hükümetleri meclis çoğunluğunu elinde bulundurduğu için karar alırken diğer partilerin onayını almak zorunda değildir. Bu durum çoğulcu yerine çoğunlukçu bir izlenim verse de karar alma mekanizmasını hızlandırarak çözüm yaratmada daha başarılı olabilmektedir.

Bu çalışmada hükümetlerin karar alma mekanizmalarının kolaylaşmasının ya da zorlaşmasının, iktidar ortaklığının azalmasının ya da artmasının idari teşkilat yapılanmasına etkisi olup olmadığı incelenmiştir. İdari teşkilat yapısı Anayasanın 123. Maddesinin 1. Fıkrasına göre sadece kanunla düzenlenebilmektedir. Bu durum, idari teşkilat şeması değişikliklerinin tek parti ve koalisyon hükümetinin meclis oylamasında yol açacağı farklılığı daha iyi yansıtacağını göstermektedir. Ayrıca idari teşkilat yapılanması, tek parti hükümeti olmanın yapısal dönüşümler gibi kalıcı değişiklikler, daha etkili reformlar yapabilme konusunda ne kadar etkili olduğunun ortaya koymak açısından etkili bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sebeplerle idari teşkilat şeması değişiklikleri karar alma mekanizmalarında daha kolaylık sağlayan tek parti iktidarı hükümeti ile, karar alınırken iktidar ortakları sebebi ile, tek parti hükümeti kadar rahat hareket alanı bulunmayan ve iktidar ortaklarının onayını almaya ihtiyacı olan koalisyon hükümeti üzerinden ele alınmıştır.

Araştırmanın yöntemi olarak hükümet programları ve kanunlar ele alınmıştır. Araştırma kapsamı 57. ve 59. Hükümetler ile sınırlandırılmıştır. Hükümet Programları kelime frekansı ve içerik bakımından incelenmiştir. Kanunlar ise teşkilat yapısı değişikliklerine göre sınıflandırılarak karşılaştırma yapılmıştır. Nihai olarak tek parti hükümetinin idari teşkilat yapısı bakımından istikrarsızlığa yol açtığı bulgusuna ulaşılmıştır.

## 2. Yöntem ve Veri

Tek parti ve koalisyon hükümeti değerlendirilmesinde ise birbirine en yakın dönem olan 57. Ecevit öncülüğünde kurulan koalisyon hükümeti ile 59. Ak Parti tarafından kurulan tek parti hükümeti üzerinden kıyaslama yapılarak değerlendirilmiştir. Birbirine yakın dönemlerin seçilmesinin sebebi ise konjonktürel etkilerin olabildiğince farklılaşmamasını sağlayarak bu sebeple oluşacak kıyaslama farklılıklarını bertaraf edebilmektir.

İnceleme yaparken de idari teşkilat şeması değişiklikleri içeren hükümetlerin yürüteceği politikaları içermesi nedeniyle hükümet programları ele alınmıştır. Hükümetin genel siyasetini ve planlanan politikaları yansıttığı için her iki dönemin hükümet programları hem içeriksel olarak hem de kelime frekansı üzerinden niceliksel olarak ele alınmıştır.

Hükümet programları analizini nicel verilere de dayandırabilmek için Maxqda programıyla kelime frekansları çıkarılarak inceleme yapılmıştır. Kelime frekansları için idari teşkilat yapılanması değişikliklerini içerebilecek kelimeler ve bu kelimelerin türevlerini de içerebilecek şekilde anahtar kelimeler belirlenmiştir. Çıkarılan anahtar kelimelerin hükümet programında yer alma sıklığı ele alınmıştır.

### 3. Literatür

Literatürde ise tek parti ve koalisyon hükümetleri karşılaştırmaları idari teşkilat yapılanması üzerinden ele alınmamıştır. Bu kıyaslama daha çok bütçe performansı ve ekonomik istikrar üzerinden ele alınmıştır. Aslan ve Bilge (2009) çalışmasında 1950–2006 yılları arasında tek parti ve koalisyon hükümetlerini Bütçe Gelir Gider Yönetimi üzerinden incelemiştir. Çalışmada tek parti ve koalisyon hükümetlerinin bütçe gelir giderlerinin ortalamalarının ayrışıp ayrışmadığı t test ve regresyon analizi ile sınanmıştır. Yalçinkaya ve Kaya (2017), konunun ekonomik istikrara etkisini 20 ülke üzerinden panel veriyle yapılan ampirik çalışma üzerinden analiz etmişlerdir. Çalışma sonucunda politik istikrar ile ekonomik istikrar arasında istatistiki olarak anlamlı bir ilişki olduğu tespit edilmiştir. Aksu, Kanca ve Başar (2015), konuyu Aslan ve Bilge gibi bütçe performansı üzerinden ele almıştır. Aslan ve Bilge 1950-2006 yılları arasını incelerken; Aksu, Kanca ve Başar ise 1980-2014 arası dönemi incelemiştir. Aksu, Kanca ve Başar çalışmaları sonucunda koalisyon döneminin bütçe performansına olumsuz etkisi olmadığını ancak seçim dönemlerinin olumsuz etkilediği bulgusuna ulaşmışlardır. Edwards ve Tabellini ise siyasi istikrar ile enflasyon arasında ters bir ilişki olduğunu savunmaktadır. Genel olarak literatürdeki diğer çalışmalarda da siyasi istikrarın ekonomik istikrarı sağladığı ve bütçenin uygulanabilirliğini ve etkinliğini artırdığını savunmaktadır.

Bütçe performansı ve ekonomik istikrar üzerinden yapılan kıyaslamaların dışında Gökhan Alptekin çalışmasında tek parti hükümetiyle koalisyon hükümetini istikrarlılık üzerinden genel olarak ele almıştır. Alptekin, siyasi istikrarın ekonomik ve politik istikrarlılığı sağlasa da tek parti hükümetinin siyasi dalgalanmalardan etkilendiğini ortaya koymuştur. Bekir Tavas ve Yılmaz Serdaroğlu ise koalisyon hükümetlerinin karar alma mekanizması açısından tek parti hükümetinden daha dezavantajlı olduğunu vurgulamakla beraber, koalisyon hükümetlerinin çoğunlukçu yerine çoğulcu demokrasiyi yansıttığını savunmaktadırlar.

### 4. Analiz

Dönemin hükümet programlarını incelersek, 57. hükümetin programında kamu yönetiminin yeniden düzenleneceği söylenmekle beraber detaylandırılmamıştır, daha çok genel düzenlemelerden bahsedilmiştir. Yerel yönetim birimlerinin oluşturulmasının nesnel kurallara bağlanacağı, köylerin yeniden düzenleneceği gibi konulara yer verilmiştir. Başbakanlığın görevlerinin azaltılacağı belirtilmiştir. 59. hükümetin programında ise kamu yönetimi reformu yapılacağından söz edilmiş ve yerel yönetimlerin baştan düzenleneceği, başbakanlığın icracı bir bakanlık olmaktan çıkarılması için çalışmaların yapılacağı, kamu yönetimi organizasyonun köklü değişikliklere ihtiyacı olduğu vurgulanmıştır. Hükümet programları kıyaslandığında tek parti hükümetinin koalisyon hükümetine göre çok daha fazla köklü değişiklik yapmayı hedeflediğini, daha radikal düzenlemeler yapma çabasında olduğunu söyleyebiliriz.

Hükümet programları analizini nicel verilere de dayandırabilmek için Maxqda programıyla kelime frekansları çıkarılarak inceleme yapılmıştır. Burada idari teşkilat yapılanması değişikliklerini içerebilecek kelimeler ve bu kelimelerin türevlerini de içerebilecek şekilde anahtar kelimeler belirlenmiştir. Çıkarılan anahtar kelimelerin hükümet programında yer alma sıklığı ele alınmıştır.

|              | 57. Hükümet | 59. Hükümet |
|--------------|-------------|-------------|
| Kurum        | 19          | 28          |
| Kurulacaktır | 9           | 5           |
| Kuruluş      | 9           | 20          |
| Kurul        | 1           | 2           |
| Teşkilat     | 10          | 11          |
| İdare        | 1           | 2           |
| Toplam       | 49          | 68          |

Kelime sıklıkları incelendiğinde tek parti hükümetinin idari teşkilat yapısı üzerinde daha fazla değişiklik yapacağını belirttiğini görülmektedir. 57. Hükümette 49 kelime ile yer alan idari teşkilat değişiklikleri, 59. Hükümette 68 kelime olarak yer almaktadır. Bu analizde kelime frekansları sayısı, hükümet programının tümüne oranlayıp oran üzerinden incelemek yerine doğrudan frekans sayısı üzerinden inceleme yapmak tercih edilmiştir, bunun sebebi ise hükümet programının uzunluğu ile ilgili bir sınırlamanın mevcut olmayıp hükümetlerin ne kadar fazla konuya ve ayrıntıya yer vereceğini kendisinin belirlenmesidir.

## 5. Sonuç

Yapılan analizler incelendiğinde, tek parti hükümetinin teşkilat şemasını yoğun bir şekilde değiştirmeyi hedeflediği görülmektedir. Bu hedeflerin genellikle yeni kurum kurulması ve teşkilat şemasının yapısını değiştirecek önemli değişiklikler üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Koalisyon hükümetlerinde ise bu durumun aksine idari teşkilat yapısından ziyade teşkilat yapısının genel çerçevesini bozmayan, içeriğini düzenleyen değişikliklerden bahsedilmiştir.. Bu durum göz önünde bulundurulduğunda 59. Hükümet döneminde planlanan değişikliklerin teşkilat şemasının köklü değişimi hedeflediği, 57. Hükümet döneminde ise köklü değişimlerden çok iş ilerleyişine ve güncel gelişmelere yatkın hale getirme çabasının güdüldüğü anlaşılmaktadır.

Tüm bu analizler sonucunda siyasi istikrarın literatürde de yer alan çalışmalarda belirtildiği üzere diğer alanlarda istikrarlılığa sebep olduğu görülmek ile birlikte, idari teşkilat şemasında istikrarsızlığa neden olduğu bulgusuna ulaşılmıştır. Çünkü idari teşkilat yapılanmasını değiştirebilme kolaylığı sürekli değişimlere yol açmıştır, bu durum da teşkilat şemasında istikrarsızlığa neden olmuştur.

## Kaynakça

Aksu, H., Kanca, O. C., & Başar, S. (2015). Türkiye’de Koalisyon Hükümetleri Döneminde Bütçe Performansı: Ampirik Bir Uygulama (1980-2014). *Kafkas Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü*, (16), 75-96.

Alptekin, G. (2016). Sürdürülebilir Siyaset Türkiye’de Koalisyon ile Tek Parti Hükümetlerinin İstikrar Açısından Karşılaştırılması. <https://www.academia.edu/33405257/> Sürdürülebilir\_Siyaset\_Turkiyede\_Koalisyon\_ile\_Tek\_Parti\_Hukümetlerinin\_Istikrar\_Acisindam\_Karsilastirilmasi adresinden 09.10.2019 tarihinde erişildi.

Aslan, M., & Bilge, S. Türkiye’de 1950–2006 Döneminde Bütçe Gelir Gider Yönetimi Üzerine Ampirik Bir Çalışma: Tek Parti ve Koalisyon Hükümetlerinin Karşılaştırması. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(3), 265-288.

Edwards, S., & Tabellini, G. (1991). *Political instability, political weakness and inflation: an empirical analysis* (No. w3721). National Bureau of Economic Research.

- Ertürk, K. Ö. (2016). Bir Halkla İlişkiler Faaliyeti Olarak Hükümetin Kamuyu Bilgilendirmesinde Hükümet Programları “Ak Parti Hükümetleri Örneği”. *Humanities Sciences*, 11(3), 189-202.
- Şahin, M. O., & Şahin, S. (2018). 1980 Sonrası Hükümet Programlarında Türkiye'nin Değişen Enerji Politikaları. *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(13), 72-82.
- Tavas, B., & Serdaroğlu, Y. (2017). An analysis regarding effectiveness of coalitions and single party power in multi-party systems: The case of Turkey Çok partili sistemlerde koalisyon ve tek parti iktidarının etkinliğine ilişkin bir inceleme: Türkiye örneği. *Journal of Human Sciences*, 14(2), 1509-1516.
- Yalçınkaya, Ö., & Kaya, V. (2017). Politik İstikrarın/İstikrarsızlığın Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Dünyanın En Büyük İlk Yirmi Ekonomisi Üzerinde Bir Uygulama(1996-2015). *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 13(2), 277-298.

# Yeni Nesil Nükleer Enerji Santralleri Ve Toryum Ekseninde Pakistan-Türkiye İş Birliğinin İki Ülke Dış Politikalarına Olası Etkileri

Pakize YÜZBAŞIOĞLU<sup>52</sup>

## Özet

Enerji, yaşadığımız dünya için, en önemli rekabet unsurları arasındaki yerini giderek artırmaktadır. Dünyadaki toplam rezervler bakımından Hindistan ile birlikte en büyük Toryum rezervlerine sahip olan Türkiye'nin, bu rezervleri nükleer enerji teknolojisi tecrübesine sahip bir ülke ile değerlendirme imkanları, bu çalışmanın temelini oluşturmuştur. Enerji üretiminde büyük avantajı sağladığı bilinen nükleer enerjinin, yeni nesil teknolojileri devreye sokarak bu önemini artıracığı öngörülmektedir.

Uluslararası Atom Enerji Ajansı 2015 verilerine göre, inşası süren 70 reaktörün çalışmaya başlaması ile dünyada üretilen elektrik enerjisinin %20'sinin nükleer yolla elde edileceği ve 2030 yılına kadar BM'ye üye olan ülkelerin her dördünden birinin nükleer güç sahibi olacağı bilgilerine sahibiz. Fosil yakıt zengini Suudi Arabistan'ın on beş yıl içerisinde 16 adet nükleer santrali devreye sokacağı ve Birleşik Arap Emirlikleri'nin sahip olduğu 3 reaktöre 11 reaktör ekleme planladıkları mevcuttur. Siyasal alanda önemli bir güç enstrümanı olarak, nükleer güçten vazgeçilmeyeceği, bilakis dünyada yeni bir "Nükleer Rönesans"ın beklendiği görülmektedir.

Uluslararası İlişkiler literatüründe enerjinin güç kaynağı olarak algılanarak, enerji avantajını elinde bulunduran ülkelerin dış politika dizaynı konusunda sağladıkları avantajlar, pek çok akademik çalışmanın konusunu teşkil etmektedir.

Tüm bu gerçekler çerçevesinde cari açığında en büyük kalemi, enerji ithalatı oluşturan Türkiye'nin, enerji politikaları şüphesiz önem arz etmektedir. Yeni nesil nükleer yakıt olarak Toryumun değerlendirilmesinde Pakistan ile olası işbirliğinin ülke dış politikalarına yansımalarına ilişkin bu çalışmada, Uluslararası Politik Ekonomi programının disiplinler arası vizyonu gereği uluslararası ilişkiler, ekonomi-iktisat ve mühendislik alanlarındaki kaynaklardan istifade edilmeye gayret edilmiştir.

Çalışmanın literatüre Toryum, Pakistan-Türkiye nükleer işbirliği dış politika yansımaları çerçevesinde katkısı umulmaktadır.

**Anahtar Kelimeler;** Toryum, Nükleer Enerji, Enerji Güvenliği, Türkiye- Pakistan İş Birliği, Türkiye'nin Cari Açığı

---

<sup>52</sup> pytcist@hotmail.com

## **New Generation Nuclear Power Plants and On The Axis Of Thorium Pakistan-Turkey Cooperation And It's Possible Effects On Their Foreign Policies**

### **Abstract**

Energy, as the most important competition elements for the world that we live in, is increasing its place among the world. In terms of having the largest thorium reserves in the total thorium reserves in the world India together with Turkey, and the assessment of the opportunities of these reserves with experience in nuclear energy technology has been the basis for this study. Nuclear energy, which is known to provide great advantage in energy production, is expected to increase this importance by introducing new generation technologies.

According to International Atomic Energy Agency 2015 datas, we have the knowledge that with the start of 70 reactors which are currently under construction, 20% of the electricity generated in the world will be obtained by nuclear means, and by 2030, each one of every four member states will have nuclear power. Fossil fuel-rich Saudi Arabia will launch 16 nuclear power plants in next fifteen years. United Arab Emirates is planning to add 11 new nuclear reactors on its currently owned 3 nuclear reactors. As an important instrument of power in the political arena, it is not possible to abandon nuclear power, but it is expected a new “nuclear renaissance” in the world.

In the literature of the international relations, energy perceived as a source of power, and countries which have this advantage in their hand, have advantages to design foreign policies, and this is subject of many academic studies.

In the framework of all these facts, energy policies of Turkey undoubtedly important since the largest item in the current account deficit is energy import.

In this study it has been studied that reflection of, possible cooperation with Pakistan in the evaluation of thorium as a new nuclear fuel, on foreign policies of the country. Due to the interdisciplinary vision of the International Political Economy program, efforts have been made to utilize the resources in the fields of international relations, economics, economics and engineering.

This study is expected to contribute to the literature in the context of thorium, Pakistan-Turkey nuclear cooperation and its reflection on foreign policy.

**Keywords;** *Thorium, Nuclear Energy, Energy Security, Turkey- Pakistan Coparation, Turkey's Current Deficit*

## GİRİŞ

Toplam rezervler bakımından dünyada ki en büyük toryum rezervlerine sahip olan Türkiye'nin bu rezervleri nükleer enerji teknolojisi tecrübesine sahip bir ülke ile değerlendirme imkanları çalışmanın temelini oluşturmaktadır. Enerji üretiminde en büyük avantajı sağladığı bilinen nükleer enerjinin, yeni nesil teknolojileri devreye sokarak bu önemini artıracığı öngörülmekte. Çalışmada, enerji avantajını elinde bulunduran ülkelerin dış politika dizaynı konusunda sağladıkları avantajlarda göz önüne alınarak 2005 yılında Pakistan-Türkiye arasında imzalanan mutabakatın sağladığı imkanlar ile yapılacak bir iş birliğinin Türkiye özelinde iki ülke dış politika süreçlerine olası etkileri ele alınmıştır.

Her türlü üretimin enerji alt yapısına dayandığı günümüz dünyasında, enerji üretiminde en büyük avantajı sağlayan nükleer enerjinin gelecek vizyonun da, en mühim unsur haline gelmiş olan toryum madeni, gelişmiş ülkelerin önemli gündemleri arasında yer almaktadır.

Sınai devrimi öncesi ve sonrası üretim, üretimin kalitesi, süreçleri ve seviyesini belirleyen hayati girdi olarak enerji önemini korumakta. Bu kadar önemli bir girdinin üreticisi, tüketicisi, kullanıcısı konularının her biri, günümüzde farklı uzmanlıklar ve değerlendirmelere tabi tutularak incelenmekte. Bilindiği üzere sınai devriminin altyapısı olarak sınai öncesi süreçte yaşanan sömürgecilik faaliyetleri ile sınai devrimindeki aktif ülkeler, üretimde kendilerini avantajlı konuma yükselten ilk enerji transferini Afrika kıtasından insan ticareti ile gerçekleştirmiş, arkasından gelen süreçte ise orta ve uzak doğunun yer altı kaynakları, sömürgeci ülkelerin lehine kıtalar arası "transfer" edilmiştir. Enerjinin ithali, ihracı, tespiti için belirlenecek yöntemler, politikalar, oluşturulacak teknolojiler, uygulanacak diplomasi ülkelerin geleceği ve refahı için hayati önem arz etmektedir. Bu alanlarda elde edilecek başarı veya başarısız sonuçların ülkelerin bağımsızlık ve kalkınma olgularına direk etki ettiği yapılan çalışmalarda tespit edilmektedir.

Ülkemizi uzun vadede tehdit eden ve artık bir güvenlik sorunu olarak ele alınması teklif edilebilecek cari açık sorunumuzun temelinde, her yıl ihtiyacımızın ortalama %5 seviyesinde artacağı tahmin edilen enerji ithalatımız yatmaktadır.<sup>53</sup> Cari açığın ülkeleri dış etkilere karşı kırılgan hale getirdiği ve yatırımları olumsuz etkilediği, gelişmekte olan ülkeler için bilhassa dış politika kararlarına olumsuz yansıdığı ile ilgili pek çok anprık çalışmada, cari açığın sebepleri arasında; uzun yıllara dayalı yüksek faiz, düşük kur politikaları, sınai yapısını dönüştürecek ara malların üretiminin planlanmaması, enerjide dışa bağımlılık faktörleri sayılmaktadır. Enerjide dışa bağımlılığın dövizdeki artış ve azalışlara karşı ülke bütçesinin tümünü hassas hale getirdiği gerçeği yerli kaynakların kullanımını önemli hale getirmektedir.

Yeni kaynaklar söz konusu olduğunda her ne kadar yenilenebilir enerji kaynakları görünürde tartışılabilir da asıl tartışmanın, rekabet ve araştırmaların, yeni nesil nükleer santraller, kaya gazı ve uzay madenciliği çerçevesinde yaşandığı görülebilmektedir. Hali hazırda Birleşik Devletlerin kullanmaya başladığı kaya gazı, bu arayışların somut bir sonucu olarak karşımızdadır. Yeni kaynak arayışlarının büyük maliyetler, yani uzun süreli ar-ge ve yatırım planlamaları gerektirdiği bilinmekte ve yeni kaynak arayışları mücadelesinde güney ülkelerinin kuzey ülkelere karşı yine dezavantajlı konumları ile az gelişmiş ve gelişmekte olan tanımlarından kurtulamayacakları düşünüldüğünde, mevcut ve süregitmesi istenen düzen, manzara bu olsa da, bu yeni kaynak arayışları dönemi, güney ülkeleri için, en azından ülkemiz için bir avantaja dönüşme potansiyeline sahip imkanları içinde barındırmaktadır.

Elektrik üretiminde büyük avantajlar sağlayan nükleer teknolojinin yeni nesil yapılanmasında toryum yakıtlı nükleer santraller üzerinde çalışmaların arttığı, toryum yakıtlı santrallerin hedeflendiği görülmektedir. OECD verilerine göre toryum rezervleri bakımından dünyada ilk sırada olan ülkemiz için bu arayışlar yeni bir dönemin kapısını aralama potansiyeline sahip görünmektedir.<sup>54</sup> Türkiye

<sup>53</sup> "Dünya ve Türkiye Enerji ve Tabii Kaynaklar Görünümü", ETKB,

[https://www.enerji.gov.tr/Resources/Sites/1/Pages/Sayi\\_15/mobile/index.html#p=20](https://www.enerji.gov.tr/Resources/Sites/1/Pages/Sayi_15/mobile/index.html#p=20) (22.9.2019)

<sup>54</sup> Türkiye Enerji Vakfı, "Türkiye' de Toryum: Eneji, Ekonomi ve Siyasette Fırsatlar.", Ankara, 2015.



olarak enerjide yaşadığımız sorunlara aradığımız çözümler dünya yönelimleri ve sahip olduğumuz kaynaklar doğrultusunda organize edilmelidir.

Türkiye, henüz milli nükleer enerji santrallerine sahip değildir. Sahip olduğu geniş toryum kaynağını planlamada yapacağı tercihler önemli görünmektedir. Bor madeninde yapılan katma değeri düşük, ihracatçı pozisyonu, toryum konusunda farklılık gösterme potansiyeline sahip görünmektedir. Nükleer enerji deneyimine sahip, derin tarihi bağlarımız bulunan, küresel ve bölgesel olarak önemli konuma sahip Pakistan ile yapılabilecek işbirlikleri ile gelişmekte olan iki ülke için toryumun avantaja dönüştürüle bilme imkanları tartışılmaya değer, iki ülke içinde stratejik konulardır. Pakistan-Türkiye arasında yapılan Askeri Mutabakatı zemininde konunun ele alınma bilme imkanı mevcuttur.<sup>55</sup>

Nükleer enerji, toryum, enerji santralleri, enerji konularında pek çok kaynağa ulaşmak mümkün olmakla birlikte, Türkiye-Pakistan ilişkileri, gelişmekte olan ülkelerin enerji işbirlikleri konularında yapılan çalışmalar elan yeterli görünmemektedir.

Enerji ve nükleer enerji konusu stratejik yönetim, UPE, dış politika, ekonomi-iktisat ve mühendislik alanlarını yakından ilgilendiren disiplinler arası vizyon ile ele alınması gereken bir alandır.

## 1. Türkiye ve Toryum

Dünyada enerji, elektrik üretimi, ulaşım, sanayi ve evsel olarak dört temel alanda kullanılmaktadır. Küresel ölçekte dünya doğalgaz ihtiyacının %1,7 oranında, petrol ihtiyacının ise %1 artacağı öngörülmekte. Günümüzde dünyada kullanılan mevcut enerjinin %15'i nükleer enerji kaynaklıdır.

Prof. Michel Klare' in, "Irak'ın kontrolü petrolün yakıt olarak değil, güç olarak kullanımı içindir. İran Körfezi'nin kontrolü ise Avrupa'nın, Japonya'nın ve Çin'in kontrolü içindir, böylece musluk bizim kontrolümüz altındadır.", ifadelerinden de açıkça anlaşıldığı üzere, enerjinin, tarihte olduğu gibi günümüz içinde bir güç enstrümanı olarak stratejik önemini giderek artırmaktadır.<sup>56</sup>

Enerji bir ihraç ve ithal ürünü olarak ülkelerin genel politikalarına etki eden yönleri ile günümüz dünyasında rekabetin merkezinde yer almaktadır.

Türkiye yılda %5 artacağı öngörülen enerji ihtiyacının büyük bölümünü ithalatla sağlamaktadır. Mevcut elektrik üretiminin ise %29'unu, %100'ünü ithal ettiği doğal gazdan temin etmektedir. 2013-2017 döneminde Türkiye'nin toplam cari açığı 219.8 milyar dolar, yine aynı dönem 5 yıllık, toplam enerji ithalatı ise 213 milyar dolar seviyesine ulaşmıştır.<sup>57</sup> Bu manzara sürdürülebilir olmaktan uzaktır.

Toryum rezervleri bakımından dünyada Hindistan ile birinciliği paylaşan Türkiye, yeni enerji alternatiflerini gündeme alarak planlarını yapmak durumundadır. Önemli gelişmişlik seviyesi göstergeleri arasında yer alan nükleer teknolojinin, vazgeçilmek bir yana, önemini giderek artıracığı yapılan araştırmalarda dikkati çekmektedir. Tüm endüstriyi besleyen, emre amadelik bakımından en istikrarlı kaynak olarak gösterilen, teknoloji katma değeri yüksek nükleer teknolojinin, yeni nesil arayışlar içinde olduğunu görmekteyiz. Bu çerçevede yeni nesil nükleer santrallerde Toryum verimli, güvenli ve atık riski azalmış yakıt alternatifi olarak öne çıkmaktadır. Bu bağlamda, yükselen güçler Çin ve Hindistan'ın Toryum yakıtlı reaktörler üzerinde yoğunlaştıkları bilinmektedir. Toryum yarışında Çin Bilimler Akademisi'nin(CAS) 430 bilim insanı ile arayışını devam ettirdiği görülmektedir. Milli Toryum Stratejisi oluşturarak araştırmalarına yön veren ülkeler arasında; Birleşik

<sup>55</sup> T.C Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete, "Türkiye Cumhuriyeti Millî Savunma Bakanlığı ve Pakistan İslâm Cumhuriyeti Hükûmeti Savunma Üretim Bakanlığı Arasında Savunma Araştırma, Teknoloji ve Üretim Alanlarında İş Birliği Konulu Mutabakat Muhtırası" <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/02/20050211-1.htm> , s.1,(21.9.2019).

<sup>56</sup> Pamir Necdet, "Enerji Politikaları ve küresel Gelişmeler.", Elektrik Mühendisleri Odası, [http://www.emo.org.tr/ekler/c6744c9d42ec2cb\\_ek.pdf](http://www.emo.org.tr/ekler/c6744c9d42ec2cb_ek.pdf), s.57-73, (20.9.2019).

<sup>57</sup> "Türkiye'nin Cari Açığında Enerji Yüku", Anadolu Ajansı, <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/turkiyenin-cari-aciginde-enerji-yuk-oldu/1148818> (19.9.2019)

Devletler, Çin, Rusya, Birleşik Krallık, Fransa, Japonya, G. Kore, Norveç, Belçika ve Hindistan yer almaktadır.<sup>58</sup>

Toryum zengini Türkiye'nin bu ülkeler arasında olmaması alanın önemi göz önüne alındığında büyük bir boşluk olarak dikkat çekmektedir. Türkiye'nin Toryum konusunda gecikmesinin maliyeti, üzerinde inceleme yapılmaya değer önemli bir konudur. 1950'lerden itibaren nükleer teknoloji alanını yakından takip eden Türkiye, alanla ilgili kurumlarını dünyada oluşturan ilk ülkeler arasında yer almasına, dünya çapında yetişmiş uzmanlara sahip olmasına karşın nükleer teknoloji sahibi olmakta gecikmiştir. 2013 yılında ETKB tarafından uzman bir bilim heyetine hazırlanan Toryum Vizyon Belgesinde ifade edilen taleplerin henüz hiçbiri hayata geçirilmemiştir.<sup>59</sup>

## 2. Türkiye ve Toryum

Türkiye'de, Eskişehir/Beylikahır ve Sivrihisar/Kızılcaören bölgeleri en önemli Toryum yataklarının olduğu bölgeler olarak tespit edilmiştir. Maden Teknik Arama Kurumu araştırmalarında Sivas, Malatya; Darande-Kuluncak, Hekimhan, Kayseri; Felahiye, Isparta; Aksu, Burdur; Çanaklı ve Diyarbakır bölgelerinin de Toryum zengini bölgeler olduğu belirlenmiştir.<sup>60</sup>

1974 yılında ülkemizde Toryum üretimine yönelik ilk çalışmaların MTA bünyesinde yapılmaya başlanmış, 1985 yılında 20 kg Toryum üretilerek TAEK'ye teslim etmiştir. Hacettepe ve Ortadoğu Teknik Üniversiteleri'nin önemli Toryum projelerini yürüttükleri, Eti Maden ile birlikte deneysel zenginleştirmelerin yapıldığı bilinmektedir. Bu çalışmalar Türkiye'de Toryum konusunda önemli altyapının olduğunu göstermektedir. Tek başına nükleer yakıt olarak kullanılmayan Toryumun, ayrıştırma ve saflaştırılmasına yönelik çalışmaların Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, MTA ve Eti Maden İşletmeleri eliyle yürütüldüğü, TAEK'nin bu amaçla "Nükleer Yakıt Geliştirilmesi" projesini yürürlüğe koyduğu görülmektedir.<sup>61</sup>

MTA Enstitüsüne ait 1959 tarihli yayınlarında yer alan makalelerin, günümüzde yapılan Toryum çalışmalarına kaynaklık ettiği görülmektedir.<sup>62</sup>

Türkiye'de 1960'lardan itibaren, kamu için emredici özel sektör için yol gösterici nitelik taşıyan *Kalkınma Planları* içinde, 1996 Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu tarafından Uranyum ve Toryum raporu hazırlanmıştır. Hazırlanan bu raporda rezervler ve rezervlerin kalitesi, Toryumun tüketim alanları, üretim yöntemleri ve teknoloji, arama faaliyetlerine ek olarak Toryumun elde edilme maliyeti, uluslararası ticareti, fiyatlanması konularına yer verilmiştir.<sup>63</sup>

Konuyla ilgili Türkiye'nin Onuncu kalkınma Planı(2014-2018), Dokuzuncu Kalkınma Planı(2017-2013), Yüksek Planlama Kurulu Elektrik Enerji Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesi(2009), Enerji Verimliliği Kanunu(2007), ETKB 2010-2014 Stratejik Planı, Enerji Verimliliği Planı(2012-2023), Orta Vadeli Program(2013-2015), Türkiye Sanayi Strateji Belgesi(2011-2014), 61. Hükümet Programı(2011), Ulusal Bilim ve Teknoloji Politikaları Strateji Belgesi(2007-2023) ve 2014 Yılı Programı ulusal strateji belgelerinin Toryum gündemi bulunmamaktadır. Ortak gündemi yüksek orandaki ithalatı düşürmek ve enerji ithalatında ülke çeşitliliğini sağlamak olan bu çalışmalarda toryum gündeminin olmayışı önemli bir eksikliklerdir.<sup>64</sup>

<sup>58</sup> Türkiye Enerji Vakfı, "Türkiye' de Toryum: Eneji, Ekonomi ve Siyasette Fırsatlar.", Ankara, 2015.

<sup>59</sup> ETKB, "Enerji Kaynağı Olarak Toryum Çalışma Belgesi", Ankara, 2013, <http://www.etkb.gov.tr/File/?path=ROOT%2F1%2FDocuments%2FBakan%2F1k+Duyurular%2FB1%2FToryum+Calisma+Belgesi.docx>, (19,9,2019).

<sup>60</sup> MTA Genel Müdürlüğü, Fizibilite Etütleri Daire Başkanlığı, "Dünyada ve Türkiye' de Uranyum ve Toryum" Maden Serisi, Ankara, 2017S.21,22.

<sup>61</sup> A.g.e, s.13.

<sup>62</sup> MTA Enstitüsü Dergisi, "Türkiye' de Uranyum Toryum Bölgeleri.", Ankara, 1956, s.76,93.

<sup>63</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Uranyum-Toryum.", Ankara, 1996, S.5,21.

<sup>64</sup> Burcu Y. Tiftikçigil, Ç. Gül Yesevi, **Türkiye'nin Enerji Görünümü**, İstanbul, Derin Yayınları, 2015,S.89-114.

Ülkemizde Toryumla ilgili yürütülen kurumsal çalışmaların üniversitelerimizin kendi çabaları ile devam ettiği görülmektedir.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının web sitesinde elan yayınlanan, 2013 tarihli Toryum Çalışma Belgesi, önemli bir altyapı çalışması olarak hazırlanmıştır fakat, bu çalışmada önerilen ve planlanan hususların 2019 itibarı ile henüz hiç birinin hayata geçmemiştir.

Sağlam bir altyapı çalışması olarak nitelendirdiğimiz Toryum Çalışma Belgesi, Toryum çalışmalarının üç yapının oluşumunda yürütülmesini önermektedir. Bu gruplar;

- Yakıt ve Reaktör Malzemeleri Grubu,
- Nükleer Ölçümler, Değerlendirme ve Veri Tabanı Oluşturma Grubu,
- Reaktör Sistemleri ve Yakıt Çevrimi Gruplarıdır.

*Toryum Çalışma Belgesinde yapılan değerlendirmede;*

*"Toryumun Enerji Kaynağı Olarak Potansiyelinin Araştırılması" başlıklı karar taslağının sonuçsuz kaldığı, "20 Kasım 2007 tarihli BTYK toplantısında görüşülerek kabul edilen 2007/102 numaralı "Ulusal Nükleer Teknoloji Geliştirme Programı (2007-2015)" başlıklı kararın gereği "Toryum Mükemmeliyet Merkezi" ve "GeV Enerjili Proton Hızlandırıcısı" kurulması kararlaştırıldığı, ancak BTYK kararlarının öngördüğü bu çalışmaların sonuçlandırılmadığı"*

ifadeleri yer almaktadır.

Yine aynı belgede 2019 yılına kadar olan dönemi kapsayan 10 yıllık bir vizyonun bakanlığa tavsiye edildiği görülmektedir.

*Belgenin 10 yıllık Vizyon bölümünde;*

*"Türkiye, dünyanın en büyük 10 ekonomisinden biri olma hedefi doğrultusunda, kısa ve uzun vadeli enerji planlarını da ortaya koyabilmelidir. Sadece bugün için değil, bizden sonra gelen nesiller için de sürdürülebilir bir yol haritamız bulunmalıdır. Bu belge enerji politikamızın uzun vadeli olması gerektiğinin bir göstergesidir.*

*Toryumun Türkiye enerji sistemine dahil edilmesi için:*

- 1. Kurumsallaşmayı temin edecek belgeler (Ulusal Program, Strateji Belgeleri)*
- 2. Gelişmeleri Sağlayacak Kurumlar (Toryum Araştırma Merkezleri vb)*
- 3. Bu çalışmalarda yer alacak insan kaynakları (akademisyen, sanayici vb) olması gerekmektedir. Bu stratejik elemanlarında yıllara sair hedefleri bulunmalıdır. Tüm bu çalışmaların tekrar zamanlanması, raporlanması ve değerlendirilmesi Bakanlık tarafından kurulacak minimum 3 kişiden oluşacak bir değerlendirme heyeti tarafından her sene 1 Aralık tarihi itibarı ile tüm paydaşlara raporlanacaktır.*

*2014-2015 Dönemi:*

*Bu belgenin 2014 yılı içerisinde yayınlanması planlanmaktadır. Belgenin yayınlanmasının hemen ardından 2003 yılında yapılan toplantı planı üzerinden alt çalışma grupları Bakanlık tarafından oluşturularak, bir ulusal program yazılmasına başlanacaktır. En geç Eylül 2015 itibarı ile Ulusal Program, Bakanlık internet sitesinden kamuoyuna duyurulacaktır.*

*Aynı zamanda, BTYK 2007 kararlarında yer alan Toryum Mükemmeliyet Merkezi (TMM) kararı çerçevesinde teşekkül edilecek bir heyet 2014 Aralık ayı sonuna kadar Bakanlığa TMM' nin bünyesinde Toryum Araştırma Birimleri kurulması konusunda*

önerilerini bir strateji belgesi bünyesinde toplayacaklardır. Bu belge Bakanlığımıza arz edilecektir.

Bakanlık 2013 yılı içerisinde, TÜBİTAK'tan Toryum konusunda yurtdışına akademisyen, öğrenci gönderilmesini talep etmişti. Yurtdışında eğitim görecektir personelin dünyada bu konuda ilerleme gösteren belirli merkezlere yönlendirilmesi için 2014-2015 döneminde uluslararası işbirliği çalışmaları yapılacaktır.

Ulusal Programı hazırlayacak ekip tarafından belirlenen ülkeler ile yapılacak protokollerde Toryum konusunda ortak çalışmaların yapılması konusundaki maddelere de yer verilmesi bundan sonra Bakanlık tarafından talep edilecektir.

Madencilik alanında, ülkemizdeki Toryum rezervlerinin tespit edilmesi için ilgili kurumlara görev verilmesi ve Türkiye Toryum rezervlerinin en güncel rakamlarının oluşturulması konusunda 2014 yılında Bakanlık ilgili ihtisas kurumunu görevlendirecektir.

2015 yılında ise, Türkiye'de Toryum peleti üretecek pilot tesisin kurulması için Eti Maden tarafından bir çalışma grubu vasıtasıyla ön fizibilite hazırlanacaktır. Bu tesis en geç 2020'de pelet üretecek şekilde hazır hale getirilecektir.

2016-2017 Dönemi:

2015 sonu, 2016 başı itibari ile Toryum Araştırma Merkezi kurulmuş olacaktır. Bu araştırma merkezi bünyesinde o tarih itibari ile yapılan iş birlikleri ve teknolojik gelişmeler çerçevesinde bir pilot reaktör geliştirilmesi çalışmaları başlatılacaktır. **Bu dönem sonunda pilot reaktörün, hangi ülkelerle işbirliği çerçevesinde devreye alınacağı, reaktörün ölçek ekonomisine uyumluluğu konularında ön fizibilitesi bitmiş olacaktır. 2017 sonu itibari ile proje için ilgili devlet kurumundan bütçeleme talep edilecektir.**

Ülkemizde Toryum yakıt çevrimi için ( $ThO_2$  ve  $ThF_4$ ) yakıt tasarlama (pelet/çakıl), geliştirme ve yakıt imalatı konularında bir an önce gerekli çalışmaların hızlandırılması ve yılda 15 ton  $ThO_2$  peleti üretecek pilot tesisin yerli imkânlarla kurulması için bütçelendirme yapılması planlanmaktadır.

**Toryumun enerji kaynağı olarak kullanılması konusunda lisansüstü programlarda tez çalışmalarının yaygınlaştırılması da bu çerçevede değerlendirilecektir.**

2018-2019 Dönemi:

Bu dönemde, pilot reaktörün tasarımı konusunda ihaleye çıkılarak öncelikli olarak yerli tasarımlar dikkate alınacaktır. Pilot reaktörün ihalesinin ardından ilgili firmaya yer teslimi yapılacaktır.

**Toryum yakıt üretimi konusunda uluslararası işbirlikleri kapsamında yerli sanayinin geliştirilmesi için deneme üretim tesisleri kurulmuş olacaktır. Aynı şekilde pilot reaktör için de yerli sanayi işbirliği göz önüne alınacaktır.**"<sup>65</sup>

şeklinde önemli uzmanlık birikimi ve tecrübe ile hazırlanmış hedeflerin 2019 yılı itibari ile gerçekleşemediği, kurumsal uygulamalara geçilemediği görülmektedir.

<sup>65</sup>ETKB, "Enerji Kaynağı Olarak Toryum Çalışma Belgesi", Ankara, 2013, <http://www.etkb.gov.tr/File/?path=ROOT%2F1%2FDocuments%2FBakanl%C4%B1k+Duyurular%C4%B1%2FToryum+Calisma+Belgesi.docx>, (19,4,2019).

### 3. Türkiye-Pakistan İş Birliği

Pakistan-Türkiye Askeri Mutabakatı zemininde Toryum yakıtlı yeni nesil nükleer santraller konusunda yapılabilecek muhtemel iş birliği, pek çok yönü ile iki ülke için önemli avantajlar taşımaktadır. Pakistan'ın nükleer enerji sahibi olmasının temelinde bulunan Hindistan-Pakistan güç dengesi siyaseti olduğu bilinmektedir. Toryum rezervleri bakımından zengin bir Hindistan'ın, Pakistan'ı yeni arayışlara iteceği muhakkak görünmektedir. Pakistan'ın Toryum yakıtlı yeni nesil nükleer santraller konusunda en büyük yatırımları yaptığı bilinen Çin ile komşu olduğu gerçeği de konunun başka bir boyutuna işaret etmektedir. Pakistan'ın Çin ile önemli nükleer işbirliği anlaşmalarının olduğu bilinmektedir. Çin ve Hindistan'a komşu, derin dostluk bağlarının olduğu Pakistan'ın, Türkiye için güvenli bir nükleer müttefik adayı olarak değerlendirmeye elverişli özellikler arz ettiği görülmektedir.

Bununla birlikte konu hakkında yapılacak çalışmalar için faydalı olabilecek üç olasılığın tartışılması, perspektif sağlaması bakımından önemlidir. Bu üç olasılığa yenileri de eklenerek *Olasılık Yöntemleri* içinde yer alan geleceğe yönelik Sezgisel Mantık, Etki Analizi, Çapraz Etki Analizi<sup>66</sup> ve Senaryo Analizleri içinde yer alan RAND, RAND-Shell GBN yöntemleri kullanılarak detaylandırılıp doğru tercihler için imkan sağlanabilir.<sup>67</sup>

Üç olasılıktan ilki;

- Türkiye kendi imkanları ile Toryumu işleyip toryum yakıtlı yeni nesil nükleer santraller açabilir;

Bu olasılık istenen bir durum olmakla birlikte Türkiye'nin nükleer teknoloji tecrübesinin yeterliliği önemli bir tartışmadır. 1950'lerden itibaren dünyadaki nükleer gelişmeleri yakından takip etmesine, üniversiteler ve TAEA bünyesinde çeşitli boyutlarda çalışmalar ortaya konmuş olmasına karşın Türkiye'nin işlettiği nükleer tesisi bulunmamaktadır. İnşaatından işletmesine, bakımdan personeline kadar her aşamasında tecrübenin önemli olduğu nükleer teknoloji alanda, bu tecrübelerle sahip bir ortağın işleri kolaylaştıracağı düşünülebilir. Zor bir seçenek görünmesine karşın Türkiye'nin bu seçeneği tek başına göğüsleme imkanı, iyi senaryo analizleri çerçevesinde detaylandırılarak tartışılmaya değer görünmektedir. Bu tartışmalar neticesinde şaşırtıcı sonuçlarla karşılaşılabilir.

- Türkiye'nin Toryumu, Bor da uyguladığı stratejiyi uygulayarak üretip ihraç etme seçeneği;

Bu en kolay seçenek gibi görülse de endüstriyel boyutta işlenmiş Toryum paleti üretimi Türkiye'de mevcut değildir. Katma değeri düşük bu seçenek Toryum yakıtlı nükleer tesis işletmeyi başarmış Türkiye'nin değerlendirebileceği ek bir alternatif olarak tartışılmalıdır.

- Türkiye'nin ortak konsorsiyum ile teknoloji transferi ve Toryum yakıtlı nükleer santral işletmesi;

Bu seçenek Türkiye-Pakistan iş birliğine yakın bir seçenektir. Türkiye-Pakistan iş birliğinin belli neticelere ulaşmasından sonra bu iş birliğine yeni ülkelerin dahil edilmesi sağlıklı olabilir. Uluslararası nükleer anlaşmalar ve nükleer enerji tarihi bakımından önemli bir konumu olan, Türkiye ile ilişkileri sorunsuz ve dostane seyreden İsveç, dünyada ve Orta Asya Türk Cumhuriyetleri içinde sahip olduğu doğal kaynak bakımından önemli konumu olan Kazakistan'ın ve pek çok farklı boyutları ile İran'ın bu iş birliğine dahil edilmesinin ortaya çıkaracağı muhtemel sonuçların tartışılması konunun farklı

<sup>66</sup> H. Soner Aplaç, E. Köse, S. Burmaoğlu, "Geleceğe Yönelik Projelerin Senaryo Planlama Tekniği İle Analizi" KHO Bilim Dergisi, cilt.20, sayı.2, yıl 2010, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/403496>, (20.9.2019)

<sup>67</sup> Bahar Aşçı "Olasılık Yönetimi: Senaryo Analizi", 21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum, cilt.6, sayı.17, yıl.2017, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/436710>, (21.9.2019).

boyutlarını gündeme taşıyacaktır. Bu iş birlikleri neticesinde alanda kendine yer edinmesi muhtemel Türkiye'nin, *Toryum İhraç Eden Ülkeler Birliği* ve *Borsa* oluşturulması konularında alabileceği inisiyatiflerin tartışmalara dahil edilmesi yapılacak çalışmalar için faydalı olacaktır. Bu iş birliğinin başarılı olması gelişmekte olan pek çok ülke için "itilmiş merdiven" pozisyonundan kurtulmak için bir imkan sağlama potansiyeline sahiptir.

Pakistan'ın nükleer güç olmasının ardında Z.Ali Butto ile en önemli şahsiyet olan Abdülkadir Han'ın K. Kore ve İran'ın nükleer güç olmasında aldığı inisiyatifin küresel siyasi dengelere etkisi düşünüldüğünde, olası işbirliğinin başarılı sonuçlarının etkisinin çok boyutlu olacağını ön görmek zor değildir.

## Sonuç

Netice itibari ile ülkelerin enerji bağımlılığının ve enerji politikalarının siyasi kararlara yapmış olduğu etkilerin boyutlarının en çarpıcı örnekleri olarak, ABD'nin Irak işgalinde, NATO'nun Libya müdahalesinde, Türkiye'nin, Rusya'nın Kırım'a müdahalesinde ve Orta Asya Türk Cumhuriyetleri ile ilişkilerindeki pasif politika tercihlerinde ve pek çok güncel siyasi kararda açık şekilde görebilmek mümkündür. Pakistan ve Türkiye'nin de aralarında bulunduğu gelişmekte olan ülkelerin önemli sorunları arasında yer alan terörün, ülkelerin istikrarsızlaştırılmasında önemli role sahip olduğu bilinmektedir. Terör tehdidi gerekçe gösterilerek gerçekleşen, ABD'nin ikinci Irak işgali ve Afganistan'a müdahalesinin ABD dış işlerinin, Orta Doğu ve Hazar Havzası politikaları ile kusursuz uyum göstermesi dikkat çekmektedir. Büyük güçler tarafından yapılan bu müdahalelerin bölge ülkeleri üzerindeki etkilerinin derin ve sarsıcı olduğunu gözlemlemek zor değildir.

Türkiye ve Pakistan benzer sorunlarla mücadele eden, bölgesel ve küresel anlamda önemli iki ülkedir. Çin, Rusya, ABD ve Hindistan gibi büyük oyunculara karşı politika üretme, iki ülkenin de bölgelerindeki önemine işaret etmektedir.

Toryum yakıtlı santraller konusunda yapılacak olası işbirliğinin başarısı iki ülkeyi de bölgelerinde etkin hale getirebilecek niteliktedir. Toryum, kaya gazı gibi yeni nesil kaynaklar arasında sayılmaktadır. Toryumun devreye girmesi ile yaşanabilecekleri, ABD'nin '90larda üzerinde çalıştığı, 2000'lerin başında yatay sondaj teknolojisi sayesinde büyük oranda devreye soktuğu kaya gazına bakarak anlamak mümkün görünmektedir. Kaya gazı rezervleri bakımından kaynaklara sahip ABD, dünya enerji piyasaları için dev bir doğalgaz ithalatçısı iken, 2015 sonrasında doğalgaz ihracatçısı olarak karşımızdadır. ABD, küresel ölçekte doğalgaz ithal eden ülkelerin doğalgaza ödedikleri 8-16 doları, kaya gazı sayesinde 2-4 dolar seviyelerine indirdiğini, Çin ile rekabette önemli avantaj elde ettiği görülmektedir.<sup>68</sup> "Oyun değiştirici" olarak devreye giren kaya gazı, kurgulayıcı ülke lehine, uluslararası alana etki etmiş durumdadır.

## KAYNAKÇA

Anadolu Ajansı, "Türkiye'nin Cari Açığında Enerji Yüğü",  
<https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/turkiyenin-cari-aciginda-enerji-yuk-oldu/1148818>  
(17.5.2018).

Aşçı, Bahar, "Olasılık Yönetimi: Senaryo Analizi", 21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum, 2017,  
<https://dergipark.org.tr/download/article-file/436710>, (26.6.2019)

<sup>68</sup>Emrah Sofuoğlu, "Kaya Gazı Devrimi ve Olası Ekonomik Etkileri", Adnan Menderes Üniversitesi, İktisat Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2014 [http://adudspace.adu.edu.tr:8080/jspui/bitstream/11607/1652/2/Emrah\\_Sofuoglu\\_Kaya%20Gazi%20Devrimi%20ve%20Olası%20ekonomik%20Etkileri\\_tez.pdf.pdf](http://adudspace.adu.edu.tr:8080/jspui/bitstream/11607/1652/2/Emrah_Sofuoglu_Kaya%20Gazi%20Devrimi%20ve%20Olası%20ekonomik%20Etkileri_tez.pdf.pdf), s.93(20.9.2019)

- H. Soner Aplaç, E. Köse, S. Burmaoğlu, “Geleceğe Yönelik Projelerin Senaryo Planlama Tekniği İle Analizi” KHO Bilim Dergisi, 2010, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/403496>, (26.6.2019).
- Enerji ve Tabii kaynaklar Bakanlığı, “Doğal Gaz Piyasası 2017 Yıllık Sektör Raporu”, “2017 Yılı Kaynak Ülkeler Bazında Türkiye’nin Doğal Gaz İthalatı”, <https://www.epdk.org.tr/Detay/DownloadDocument?id=nEv8WXcSskU=> ,(19.9.2019).
- ETKB, “Enerji Kaynağı Olarak Toryum Çalışma Belgesi”, <http://www.etkb.gov.tr/File/?path=ROOT%2F1%2FDocuments%2FBakanl%C4%B1k+Duyurular%C4%B1%2FToryum+Calisma+Belgesi.docx>, (2013)
- MTA Enstitüsü Dergisi, **Türkiye’de Uranyum Toryum Bölgeleri**, Ankara: Enstitüsü Dergisi, 1956.
- MTA Genel Müdürlüğü, Fizibilite Etütleri Daire Başkanlığı, **Dünyada ve Türkiye’de Uranyum ve Toryum**, Maden Serisi, Ankara:MTA Yayınları, 2017.
- Pamir Necdet, “Enerji Politikaları ve küresel Gelişmeler.”, Elektrik Mühendisleri Odası, [http://www.emo.org.tr/ekler/c6744c9d42ec2cb\\_ek.pdf](http://www.emo.org.tr/ekler/c6744c9d42ec2cb_ek.pdf), (2015).
- T.C Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete, “Türkiye Cumhuriyeti Millî Savunma Bakanlığı ve Pakistan İşlâm Cumhuriyeti Hükûmeti Savunma Üretim Bakanlığı Arasında Savunma Araştırma, Teknoloji ve Üretim Alanlarında İş Birliği Konulu Mutabakat Muhtırası” <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/02/20050211-1.htm> ,(2015).
- Sofuoğlu Emrah, “Kaya Gazı Devrimi ve Olası Ekonomik Etkileri.” Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Ana Bilim Dalı, [http://adudspace.adu.edu.tr:8080/jspui/bitstream/11607/1652/2/Emrah\\_Sofuoglu\\_Kaya%20Gazi%20Devrimi%20ve%20Olası%20Ekonomik%20Etkileri\\_tez.pdf.pdf](http://adudspace.adu.edu.tr:8080/jspui/bitstream/11607/1652/2/Emrah_Sofuoglu_Kaya%20Gazi%20Devrimi%20ve%20Olası%20Ekonomik%20Etkileri_tez.pdf.pdf) (2014).
- Türk Enerji Vakfı, Türkiye’de Toryum: Enerji, Ekonomi ve Siyasette Fırsatlar, Ankara, 2015.

### Özet

Çalışmamızın amacı, öncelikle uluslararası deniz hukuku çerçevesinde Türkiye'nin Doğu Akdeniz'de ki deniz yetki alanlarını saptamak ve sonrasında bu alanlarda ki potansiyel enerji kaynaklarının sorunsuz bir şekilde çıkartımı için yapılabilecek eylemleri tespit etmektir.

Çalışmamızda tümevarımcı yöntem izlenecektir. Parçalar birleştirilip bir sonuca ulaşılabilecektir. Bu süreçte nitel araştırma yöntemlerinden olan içerik analizinden yararlanılacaktır. Bu kapsamda; kitap, makale, tez, rapor ve haber gibi kaynaklardan veriler toplanacak ve daha sonra bu veriler yorumlanıp analiz edilecektir. Söz konusu bu veriler; Ticaret Bakanlığı, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı gibi resmi kurumlardan, yüksek lisans ve doktora tezlerinden, haberlerden, akademik makalelerden ve diğer kaynaklardan toplanacaktır.

Doğu Akdeniz'de özellikle İsrail, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ve Mısır'da olmak üzere son yıllarda keşfedilen doğal gaz sahalarında yaklaşık 3 trilyon m<sup>3</sup> doğalgaz olduğu düşünülmektedir. Türkiye'nin 2017-2018 yıllarında tüketmiş olduğu doğalgaz miktarının 50-53 milyar m<sup>3</sup> civarında olduğu hesaba katılırsa Doğu Akdeniz'de ki rezervin önem arz edebileceği görülmektedir. 2018 yılında Türkiye'nin yaklaşık olarak gerçekleştirmiş olduğu ithalat rakamı 223 milyar dolar olmuş bunun yaklaşık olarak 43 milyar doları enerji kaleminde gerçekleşmiştir. Türkiye'nin Doğu Akdeniz'de ki yetki alanlarında enerji kaynakları keşfi gerçekleştirmesi ülkenin ekonomik görünümünü olumlu manada değiştirme potansiyeline sahiptir.

Doğu Akdeniz bölgesinde rekabet gerek enerji gerekse de egemenlik alanı konusunda gün geçtikçe kızışmaktadır. Bu durum hızlı ve stratejik adımların atılması gerektiğini göstermektedir. Türkiye jeopolitik olarak ve teknik özellikler açısından bu bölgede avantajlı konumdadır. Örneğin planlanan East Med projesinin maliyetinin yüksek olması rotayı yeniden Türkiye'ye yönlendirebilmektedir. Yapılabilecek pazarlıklarda bu avantajlı durum sürekli göz önünde bulundurulmalıdır.

**Anahtar Kelimeler:** *Doğu Akdeniz, Deniz Yetki Alanları, Enerji*

---

<sup>69</sup> Marmara Üniversitesi Uluslararası Politik Ekonomi



## **A Study On The Solution Of The Problems That Have Faced Turkey In East Mediterranean**

### **Abstract**

The aim of our study, firstly to fix Turkey's maritime jurisdiction areas within framework international maritime law in the east mediterranean and then identify the actions that can be taken to ensure the smooth extraction of potential energy resources in these areas. Inductive method will be followed in our study. The parts will be combined and a result will be achieved. In this process, content analysis, which is one of the qualitative research methods, will be utilized. In this context, data will be collected from sources such as book, article, theses, reports and news and then these datas will be interpreted and analyzed. These datas are; it will be collected from official instutions such as Ministry of Trade, Turkish Petroleum Corporation, Ministry of Energy and Natural Resources, master and doctoral theses, news, academic articles and other sources. It is thought that approximately 3 trillion m<sup>3</sup> natural gas has been discovered in recent years in the East Mediterranean particularly in Israel, the Greek Administration of Southern Cyprus and Egypt. If taking into account that Turkey's natural gas amount to be consumed in the 2017 and 2018 years to be around 50-53 billion m<sup>3</sup> we can see importance of reserves. In 2018, Turkey's import was realized approximately 223 billion dollars. About 43 billion dollars of this amount was realized in energy item. Turkey's carrying out energy resources exploration at the own maritime jurisdiction in the East Mediterranean can positively change of country's economic seen. Competition in the East Mediterranean region is getting hotter about both energy and sovereignty. This situation shows that rapid and strategic steps should be taken. Turkey geopolitically and in terms of technical features advantageous position in this region. For example, costs of East Med Project is too high and so Turkey is a priority country in region about transportation. This advantageous situation should be taken into consideration in the bargaining process.

**Key words:** *East Mediterranean, Maritime Jurisdictions, Energy*

## Giriş

Doğu Akdeniz bölgesi 2000' li yılların başından itibaren birçok uluslararası aktörün ilgisini çekmeye başlamıştır. Bu konunun asıl sebebi bölgede keşfi yapılan zengin hidrokarbon rezervleri olmuştur. Özellikle petrol ve doğalgaz kaynakları dünya genelinde eşit olarak dağılmadığından, bu kaynaklara sahip olan devletler avantajlı konuma geçmiştir. Doğu Akdeniz bölgesinde özellikle enerji ve egemenlik alanı temelinde sorunlar yaşanmaktadır. Bu çalışmada ki amacımız Türkiye' nin Doğu Akdeniz' de karşılaşmış olduğu sorunlara çözümler getirmek olacaktır. Konu kapsamında ele alacağımız ülkeler Türkiye, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, İsrail, Filistin, Lübnan, Mısır ve Suriye olacaktır. Temel sorunlar arasında Türkiye' nin özellikle kıta sahanlığı ve münhasır ekonomik bölge deniz yetki alanlarının ve Kıbrıs Adası' nın hukuki statüsünün belirlenmesi bulunmaktadır. Bilhassa deniz yetki alanlarının belirlenmesi potansiyel enerji kaynaklarının keşfi ve daha sonrasında çıkartımı için önem arz etmektedir. Türkiye, doğalgaz ve petrolde büyük miktarlarda dışa bağımlı olduğu için, kendi deniz yetki alanlarında gerçekleştirebileceği bir enerji keşfi ile bölgede ki ağırlığını ve ekonomik gücünü artırabilecektir. Ancak bunun gerçekleşebilmesi için Türkiye' nin yapması gereken eylemler bulunmaktadır.

## Temel Sorunlar

### 1) Deniz Yetki Alanlarının Belirlenmesi

Devletler hava, kara ve eğer mevcut ise deniz ülkesinden oluşmaktadır. Devletin kara ve hava ülkesinde egemenliği bütünlük gösterirken deniz ülkesinde ki egemenliği kademeli olmaktadır. Diğer bir deyişle devletlerin kara ve hava ülkesinde sahip olduğu egemenliğine getirilen birtakım kısıtlamalar, söz konusu devletin deniz ülkesi olduğunda daha da artmaktadır (Gündüz, 2015, s. 197). Uluslararası hukuk bakımından deniz, farklı farklı rejimlere tabi olan kısımlara ayrılır. Temel ayrım: devletin egemenliğine tabi olan deniz ve açık denizler şeklindedir. Devletin egemenliğine tabi olan deniz kesiminde üç ayrı hukuksal rejim öngörülmüş durumdadır. Bunlar; iç sular, karasuları ve bir takımada devleti söz konusu olduğunda takımada suları rejimidir. Açık denizlere bakacak olursak burada serbesti rejiminin geçerli olduğunu söyleyebiliriz ama uluslararası hukuk açık denizlerin kıyıya yakın olan bölgelerde kıyı devleti lehine bazı rejimler öngörmektedir. Devletlerin kısmi egemenliğe sahip olduğu da söylenebilen bu alanlar: bitişik bölge, kıta sahanlığı ve münhasır ekonomik bölgeden oluşmaktadır (Kurumahmut & Yayıncı, 2011, s. 14).

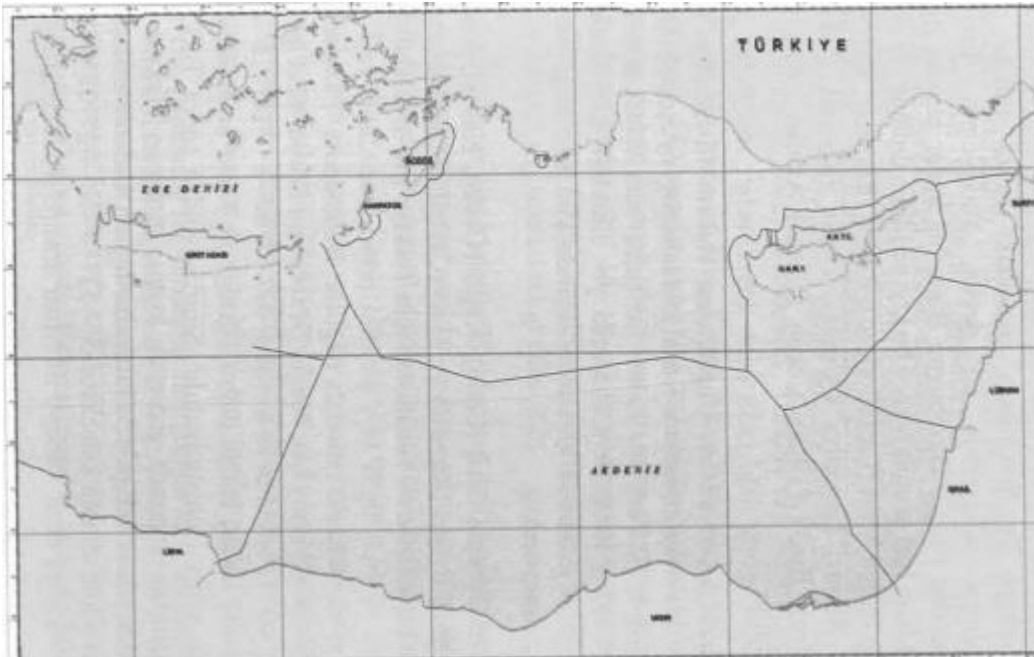
Çalışmamız kapsamında Doğu Akdeniz bölgesi için kıta sahanlığı ve münhasır ekonomik bölge alanları önem arz etmektedir. Bunun nedeni bu iki alanın, esas hatta uzak sayılabilecek bölgelerde kıyıdaş ülkelere birtakım yetkiler vermesinden kaynaklanmaktadır. Genel olarak bakıldığında kıta sahanlığı kıyı devletine 200 deniz miline (bazı hallerde 350 deniz mili) kadar denizde bulunan cansız kaynaklar üzerinde kullanım hakkı, münhasır ekonomik bölge ise kıyı devletine 200 deniz miline kadar denizde ki canlı ve cansız kaynaklar üzerinde kullanım hakkı verir. Kıta sahanlığı kavramı 1958 Cenevre Kıta Sahanlığı Sözleşmesi' nde ve Münhasır Ekonomik Bölge kavramı ise 1982 Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi' nde bulunmaktadır. Bu bölgelerin sınırlarının net bir şekilde belirlenmesi uzun vadeli plan yapabilme imkanını verebilecektir. Ancak halihazırda Doğu Akdeniz Bölgesi' nde Türkiye' nin kıta sahanlığı ve münhasır ekonomik bölgesi net olarak belli değildir. Bu bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. GKRY' nin İsrail, Lübnan ve Mısır' la aralarında imzaladığı sözde münhasır ekonomik bölge sınırlandırma anlaşmaları Türkiye' nin bu bölgede ki etkinliğini zayıflatma ve yalnızlaştırma amaçlarını taşımaktadır. Ayrıca, 2019 başlarında kurulan Doğu Akdeniz Gaz Forumu' nda Türkiye' nin bulunmaması da bu tespiti doğrulamaktadır. Burada atılması gereken ilk ve en önemli adım kıta sahanlığı ve münhasır ekonomik bölgenin ilanı olacaktır. Çünkü GKRY' nin ilan ettiği sözde münhasır ekonomik bölge alanları hem Türkiye' nin hem de KKTC' nin haklarını ihlal etmektedir.

Doğu Akdeniz' de özellikle İsrail, Mısır ve miktar olarak daha az olacak şekilde GKRY enerji keşifleri gerçekleştirmiştir. Bu keşif alanları kamuoyunda yakından bilinen Leviathan, Tamar, Zohr ve Afrodit sahalarıdır. Doğu Akdeniz' in tabanını inceleyen bazı mühendisler bölgede yapılan büyük miktarlı

keşiflerin (yaklaşık 3 trilyon m<sup>3</sup> doğalgaz) zaten olabilecek en büyük alanlar olduğunu ve sonrasında yapılacak keşiflerin bu kadar büyük miktarda olamayacağını değerlendirmektedir. Ayrıca bölgenin coğrafik yapısı incelendiğinde büyük miktarda rezervlerin Türkiye, Lübnan ve Suriye deniz yetki alanlarında olabileceği değerlendirilmektedir (Akyener, 2017, s. 29-119). Burada şunu söylemek gerekir ki bu bölgede ki rezerv unsurları şu anda dünya piyasalarını derinden etkileyecek kadar büyük değildir. Ancak bölgede ki ülkelere tekil bazlı baktığımızda burada ki enerji kaynaklarının hem ekonomik hem de siyasi etkilerinin olacağı düşünülmektedir.

Türkiye' nin 2018 yılında gerçekleştirmiş olduğu ihracat rakamı 167.9 milyar dolar, ithalat rakamı ise 223 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir (T.C. Ticaret Bakanlığı, 2019). Yaklaşık 55 milyar dolar dış ticaret açığımız olmuştur. Aynı yılda gerçekleştirdiğimiz enerji ithalat rakamı yaklaşık olarak 43 milyar dolar olmuştur (BloombergHT, 2019). Görüldüğü üzere dış ticaret açığımızın yaklaşık olarak % 78' i enerji alımı nedeniyle gerçekleşmektedir. Konudan bağımsız olarak şunu da belirtmek gerekir ki döviz kuru ile dış ticaret arasında bir ilişki söz konusudur. Dış ticaret açığı döviz kurunun yükselmesine sebep olabilmektedir. Türkiye' nin deniz yetki alanlarında enerji keşfi gerçekleştirmesi sadece enerji talebinin karşılanması değil ekonomisinin de olumlu manada yükselmesi manasına gelecektir.

Türkiye' nin Doğu Akdeniz' de ki kıta sahanlığı ve münhasır ekonomik bölgelerinin belirlenmesi kapsamında birçok çalışma yapılmıştır. Bunlar arasında Prof. Dr. Sertaç Hami Başeren, Tümamiral Cihat Yayı ve Emekli Albay Ümit Yalım tarafından yayımlanan haritalar mevcuttur. Söz konusu haritalar arasında farklılık olmasına karşın ortak nokta Türkiye' nin kıta sahanlığı ve münhasır ekonomik bölgesinin doğu sınırının 32°16'18"E boylamı olduğu konusudur. Bu durum Türkiye Dış İşleri Bakanlığı ekiplerince de BM' ye sunulmuştur. Batı sınırı ve güney sınırının belirlenmesi hususunda çeşitli görüşler bulunmaktadır. Türkiye' nin Doğu Akdeniz' de ki kıta sahanlığı ve münhasır ekonomik bölgesinin en az 145.000 km<sup>2</sup> (Türkiye ile KKTC arasında ki bölge hariç) olması uluslararası hukukta ki hakkaniyet ilkesine uygun olacaktır. Ayrıca konu hakkında güncel olarak Ümit Yalım tarafından yeni bir iddia ortaya atılmıştır. Bu iddia Girit Adası' nın dörtte üçünün Türkiye' ye ait olduğudur. Bu iddia ile birlikte Ümit Yalım, Türkiye' nin Doğu Akdeniz' de ki deniz yetki alanlarının 234.814 km<sup>2</sup> olduğunu belirtmektedir. Bu konu hakkında tarihçilerle detaylı bir çalışma yapılması gerekmektedir (Yalım, 2018). Genel olarak şekil 1' de ki haritanın Türkiye' nin Doğu Akdeniz' de ki kıta sahanlığı ve münhasır ekonomik bölgesini belirttiği değerlendirilmektedir (Başeren, 2010, s. 43-45).



Şekil 1 Türkiye' nin Doğu Akdeniz' de ki muhtemel münhasır ekonomik bölgesi ve kıta sahanlığı alanı

Özetle bir an önce Türkiye, Doğu Akdeniz’ de ki kıta sahanlığı ve münhasır ekonomik bölgesini net bir şekilde açığa çıkarmalı ve kendi münhasır ekonomik bölgesini Birleşmiş Milletler nezdinde ilan etmelidir. Bu ilandan sonra çıkabilecek tartışmaların ikili müzakerelerle çözüme kavuşturulması gerekmektedir. Ancak Türkiye uzun yıllardır bu bölgede ki devletlerin, yetki alanları paylaşımına iyi niyetle yaklaşmadığını görmüştür. Bu nedenle bu konu uluslararası mahkemelere taşınabilecektir. Uluslararası hukuk içerisinde hakkaniyet ilkesinin başlıca unsurlar arasında olduğu hesaba katıldığında Türkiye’ nin söz konusu herhangi bir davada elinin güçlü olduğu görülmektedir. Deniz yetki alanları net bir şekilde belirlendikten sonra vakit kaybetmeden ruhsat alanları ilan edilmelidir. Hali hazırda Türkiye’ nin envanterinde olan sismik araştırma ve sondaj gemileri ile entegre bir şekilde çalışabilecek uluslararası uzman şirketlerden yardım alınmalıdır. Nitekim Mısır’ ın Zohr sahasını keşfi İtalyan ENI şirketi vasıtasıyla gerçekleşmiştir. Ekonomi günümüzde çoğu zaman siyasi ilişkilerin ötesine geçebilmektedir. Bu nedenle alanında uzmanlaşmış yabancı şirket yardımıyla kaçınmak, ülkeye zaman kaybı getirebilecektir. Bunun yanında Doğu Akdeniz’ de yapılan enerji kaynağı keşifleri, Türkiye’ nin uzun vadede enerjiyle yakından ilişkisi olabileceğini göstermektedir. Bu kapsamda yerli ve milli unsurlar vakit kaybetmeden geliştirilmelidir. Bu konuda devlet tarafından zaman kaybetmeden öğrenci ve araştırmacılara daha çok teşvikler verilmesi gerekmektedir.

## 2) Kıbrıs Adası Meselesi

Türkiye’ nin Doğu Akdeniz’ de karşılaşmış olduğu sorunlardan birisi de Kıbrıs Adası’ nın hukuki statüsünün henüz belirlenememiş olmasıdır. Türkiye’ nin hem adada garantör ülke olması hem de KKTC ile olan tarihsel bağları sebebiyle bu sorun Türkiye’ yi yakından ilgilendirmektedir. Türkiye bugüne kadar sürekli olarak adadaki tarafların birbirleriyle hukuksal çerçevede anlaşması için çaba sarfetmiş ve bu kapsamda görüşmelere dahil olmak istememiştir. Ancak özellikle Rum kesimi adanın tek sahibi kendileriymiş gibi bazı girişimlerde bulunmuştur. Bunu özellikle ilan etmiş oldukları sözde münhasır ekonomik bölge ve bu alanlarda vermiş oldukları sözde ruhsat alanları ile görebilmekteyiz. Ayrıca genel olarak müzakere masasından kalkan taraf Rum kesimi olmuştur ve günümüze kadar adanın hukuki statüsü çözülmüş değildir. Birleşmiş Milletler yetkilileri de bu sorunu çözmede yetersiz kalmıştır.

GKRY hem KKTC’ nin hem de Türkiye’ nin egemenlik sahasına haksız bir şekilde girmeye çalışmaktadır. Egemenlik konusunda Türkiye’ nin atabileceği adımları yukarıda açıklamıştık. Türkiye’ nin Kıbrıs konusunda yapabileceği hareket ise KKTC’ nin tanınırlığını artırmaya çalışması olacaktır (Akyener, 2017, s. 91). Özellikle Asya ülkeleri ile olan yakın ilişkilerimizle beraber Kazakistan, Türkmenistan, Özbekistan, Kırgızistan gibi ülkelere bu konuda tekliflerimizi götürebiliriz. Rusya ve Azerbaycan özelinde Kırım ve Dağlık Karabağ meselelerinin var olması nedeniyle bu durumun iletilmesi bu aşamada olanaksız görülmektedir. Ayrıca hali hazırda var olan veya ileride kurulabilecek olan uluslararası örgütlere KKTC’ nin katılmasının Türkiye tarafından sağlanmaya çalışılması da tanınırlık konusunda yardımcı olabilecektir. Burada amaç KKTC’ nin yalnızlaştırılmasına engel olmak ve uluslararası alanda tanınırlığını artırmak olacaktır. Bu sayede KKTC daha fazla güce sahip olabilecek ve Rum kesimini anlaşma yapmaya zorlayabilecektir.

## Kaynakça

Akyener, O. (2017). *Doğu Akdeniz Gaz Politikaları*. Ankara: Ezgi Ofset Matbaacılık.

Başeren, S. (2010). Doğu Akdeniz Deniz Yetki Alanları Uyuşmazlığı. s. 43-45. 09 28, 2019 tarihinde [http://tudav.org/wp-content/uploads/2018/04/Dogu\\_Akdeni\\_-\\_yetki-\\_alanlari\\_uyusmazligi.pdf](http://tudav.org/wp-content/uploads/2018/04/Dogu_Akdeni_-_yetki-_alanlari_uyusmazligi.pdf) adresinden alındı

*BloombergHT*. (2019, 02 06). 09 28, 2019 tarihinde BloombergHT: <https://www.bloomberght.com/enerji/haber/2194843-enerji-ithalati-faturasi-2018-de-yuzde-15-6-artti> adresinden alındı

Gündüz, A. (2015). *Milletlerarası Hukuk*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.

Kurumahmut, A., & Yayı, C. (2011). *Deniz Subayları İçin Temel Deniz Hukuku Barış ve Savaş Dönemi*. İstanbul: Deniz Kuvvetleri Kültür Yayınları.

T.C. Ticaret Bakanlığı. (2019, 07 11). 09 28, 2019 tarihinde T.C. Ticaret Bakanlığı: <http://risk.gtb.gov.tr/data/572b3a8a1a79f50cd8a22b1a/2-Aylara%20Gore%20Dis%20Ticaret.pdf> adresinden alındı

Yalım, Ü. (2018, 11 23). *21. Yüzyıl Türkiye Enstitüsü*. 09 28, 2019 tarihinde 21. Yüzyıl Türkiye Enstitüsü: <https://21yyte.org/tr/merkezler/bolgesel-arastirma-merkezleri/balkanlar-ve-kibris-arastirmalari-merkezi/dogu-akdeniz-de-turk-kita-sahanligi-ve-munhasir-ekonomik-bolgesi-derhal-ilan-edilmelidir> adresinden alındı

# Strategic Divide in the Rule of Law: A Discussion on the Implications for Security Sector Governance

Asst. Prof. Ahmet Barbak<sup>70</sup>

## Abstract

This article investigates ongoing debates in Western world regarding the rule of law principle in building security sector governance in post-conflict countries. Recently, there has been an emerging argument in Western-liberal community that the rule of law should be re-addressed apart from its institutionalist, technical and neutral form as has been in security sector reforms. According to this argument, rule of law is inherently political that is affected by power distributions within a society. So, the underlying reason of reform failures has been associated with the unwillingness of local actors to share power and to be accountable. Since liberal statehood and Weberian bureaucracy have never not taken root in these countries, traditional norms and institutions are more decisive rather than the liberal conception of the rule of law. It can be argued that there is an emerging *strategic divide* regarding the conceptions of the rule of law between Western and non-Western countries. In Western countries, the concept of liberal rule of law is maintained, while in post-conflict countries, a *hybrid* and/or *adjusted* rule of law approach that takes into account traditional/local norms and institutions has been developing. In this context, the paper first identifies the strategic divide in the liberal understanding of the rule of law by literature and document analyses. Next, the paper discusses the implications of the strategic divide on security sector governance in post-conflict countries.

**Key Words:** *Strategic Divide, Rule of Law, Post-Conflict Countries, Security Sector Governance.*

---

<sup>70</sup> Izmir Katip Celebi University, Political Science and Public Administration, E-mail: abarbak01@gmail.com

## Hukukun Üstünlüğünde Stratejik Bölünme: Güvenlik Sektörü Yönetişimine Etkileri Üzerine Bir Tartışma

### Öz

Bu makale, çatışma sonrası ülkelerde güvenlik sektörü yönetişiminin oluşturulmasında hukukun üstünlüğü ilkesine ilişkin olarak Batı dünyasında devam eden tartışmaları araştırmaktadır. Günümüzde Batılı-liberal toplumlarda, hukukun üstünlüğünün güvenlik sektörü reformlarında olduğu gibi kurumsalcı, teknik ve tarafsız biçimi dışında yeniden ele alınması gerektiğine yönelik bir sav ortaya çıkmıştır. Buna göre, hukukun üstünlüğü bir toplumdaki güç dağılımlarından etkilenmekte ve esasen siyasi bir nitelik taşımaktadır. Dolayısıyla, reform başarısızlıklarının temel nedeni de yerel aktörlerin iktidarı paylaşma ve sorumlu olma konusundaki isteksizliği ile ilişkilendirilmiştir. Bu ülkelerde liberal devlet ve Weberyen bürokrasi asla kök salmadığından, geleneksel normlar ve kurumlar hukukun üstünlüğünün liberal anlayışından ziyade daha belirleyici olmuştur. Buna göre, hukukun üstünlüğü kavramına ilişkin Batılı ve Batılı olmayan ülkeler arasında bir *stratejik bölünme* geliştiği ileri sürülebilir. Batı ülkelerinde liberal hukukun üstünlüğü kavramı korunurken, çatışma sonrası ülkelerde geleneksel/yerel normları ve kurumları dikkate alan *melez* ve/veya *uyarlanmış* bir hukukun üstünlüğü yaklaşımı gelişmektedir. Bu bağlamda, çalışma ilk olarak literatür ve belge analizleriyle hukukun üstünlüğüne ilişkin liberal anlayıştaki stratejik bölünmeyi tanımlamaktadır. Daha sonra, stratejik bölünmenin çatışma sonrası ülkelerde güvenlik sektörü yönetişimi üzerine etkileri tartışılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** *Stratejik Bölünme, Hukukun Üstünlüğü, Çatışma Sonrası Ülkeler, Güvenlik Sektörü Yönetişimi.*

## 1. Introduction

The rule of law constitutes a substantive element of modern liberal state. It has evolved mainly through the protection of property rights. In the 20th century, Weberian legal-rational bureaucracy built upon the rule of law prevailed in public and private spheres. Since the late 20th century, it has been adopted as a main principle of *good governance* (United Nations, 2012). Security sector governance (SSG) refers to the application of good governance principles in security sector (OECD, 2005).

The rule of law has evolved within Western liberal thought in the formation of the modern state. Dicey (1915) defined it as: (1) the inability to exert arbitrary force on the interests of public officials, persons or individuals, (2) the equal responsibility of all before the law, and (3) the protection of the rights of persons against the state by the judiciary. According to Hayek (1944), the rule of law hinges upon restricting the government and ensuring predictability in socio-economic life.

The rule of law has *minimalist* and *maximalist* definitions. Minimalist conception describes the rule of law as a system of enforceable laws produced through predictable and participatory processes, regardless of their content. The *maximalist* conception of rule of law refers to normative content of the laws and denotes more than just rule *by* law. Mani (1999) asserts that maximalist conception of the rule of law is more appropriate and necessary in societies emerging from internal conflict.

Recently, an emerging *strategic divide* in the liberal understanding of the rule of law can be observed within international policy circles. Is the rule of law applicable to countries where the Weberian statehood has never existed and where free market and democracy have not developed? Should alternative rule-based approaches be implemented in these countries? This paper investigates the strategic divide in terms of SSG in post-conflict countries. Here, the term strategic divide is used to refer to emerging divergence between Western and non-Western spheres in terms of the rule of law, which is likely to have long term implications for liberalism and its alternatives as well as on their co-existence.

## 2. Rule of Law in Security Sector Governance: Towards *Strategic Divide*

In SSG, the rule of law refers to establishing a legal framework for democratic oversight of the security sector, building judicial capacity, and creating an independent judiciary etc. (OECD, 2000; Hänggi, 2004; Brzoska, 2006; Sedra, 2010). However, early SSRs in post-conflict countries have been rather technical or operational with little focus and expertise on governance. SSR community has also begun to question the effectiveness of the rule of law programs which has an institutionalist, technical and neutral form (Bernabéu, 2007). Now, rule of law is considered inherently *political* that is affected by power distributions within a society. Sedra (2010) mentions a *conceptual-contextual gap* in SSR. It has now been widely acknowledged that SSRs cannot be implemented effectively because of the local realities that contradict the liberal understanding of the rule of law.

### 2.1. Prioritization Dilemma: Rule of Law, SSR, Democratization

On the conceptual level, the distinction between the rule of law and SSR is clear. However, whether the rule of law is an end state or a tool for SSR creates a conceptual confusion among scholars. In fact, SSR also aims to promote rule of law or to establish the pre-conditions for rule of law reform which is based on actually strengthening management and oversight bodies. Carothers (1999) argues that, in post-conflict situations exists a *prioritization dilemma* among SSR, rule of law and democratic consolidation and the issue of prioritization among competing demands has to do with available resources at a given time. Some scholars prioritize SSR over rule of law and democratic consolidation while others give the priority to rule of law or democratic consolidation.

According to Duffield (2001), SSR and the promotion of the rule of law are both interdependent and complementary in liberal peace agenda. Samuels (2006) contends that emphasis on the formal legal system over informal and traditional systems and a lack of attention to the needs of the local undermine the rule of law reforms in post-conflict societies. In addition to that, Faundez and Janse (2012) ask whether SSR and the rule of law are partners or rivals.



Bernabéu (2007) asserts that security, the rule of law and democracy are intertwined points to attaining *delicate balance between security, the rule of law and democracy*. According to Ghebali (2008), rule of law constitutes a *pre-condition* for preventing and combating transnational threats, risks and challenges such as organized crime, terrorism and illicit trafficking of all kinds. It is apparent that there are different meanings of the rule of law and SSR for different historical, political and geographic settings. And insecurity arising from armed conflicts undermines the accountability and civilian oversight in the security sector (Schultze-Kraft, 2012).

## 2.2. Politicising the Rule of Law: Externalized, Securitized

Berg (2012) examines the effects of recipient country conditions on the outcome of rule of law development and SSRs while Schröder and Kode (2012) discuss the integration of international security assistance and rule of law promotion within larger state-building projects. In this context, it is argued that convergence of security assistance and rule of law promotion in the concept of comprehensive SSR provides a way out of the problems posed by traditional security assistance programmes.

Bergling *et al.* (2012) argue that rule of law reforms of the United Nations and European Union have been *securitized* in practice when compared with rule of law assistance in development cooperation. Together with efforts to avoid overlaps and emphasis on possible synergies between SSR and the rule of law, there has also been observed a shift in SSR from train-and-equip programs to a more holistic approach involving justice and governance (Ball, 2010).

The rule of law is considered not as an desired endpoint for society, but rather as an *instrument* for achieving a liberal form of peace (Peterson, 2010). External actors' using the rule of law as a tool to achieve a political goal (*politicised rule of law*) may be counterproductive to SSRs. However, in post-conflict countries, local realities that affect the rule of law should also be taken into account rather than interests of donors.

## 3. Concluding Remarks

The underlying reason of SSR failures has been associated with the unwillingness of local actors to share power and to be accountable. Additionally, that liberal statehood and Weberian bureaucracy have never not taken root in these countries caused traditional norms and institutions to be more decisive than the liberal conception of the rule of law. It can be argued that a *strategic divide* between Western and non-Western countries has been emerging in terms of the rule of law. In Western countries, the concept of liberal rule of law is maintained, while in post-conflict countries, a *hybrid* (modern and traditional, liberal and illiberal, international and local etc.) and/or *adjusted* rule of law approach that takes into account traditional/local norms and institutions has been developing.

## References

- Ball, N. (2010) "The evolution of the security sector reform agenda", in M. Sedra (ed.), *The future of security sector reform*, Waterloo, Canada: Centre for Governance Innovation, pp 29-44.
- Berg, L. A. (2012) "Guns, laws and politics: The political foundations of rule of law and security sector reform", *Hague Journal on the Rule of Law*, 4, pp 4-30.
- Bergling, P., Wennerström, E., Sannerholm, R. Z. (2012) "Rule of law and security sector reform: casual assumptions, unintended risks and the need for norms", *Hague Journal on the Rule of Law*, 4, pp 98-119.
- Bernabéu, I. (2007) "Laying the foundations of democracy? reconsidering security sector reform under UN auspices in Kosovo", *Security Dialogue*, 38 (1), pp 71-92.
- Brzoska, M. (2006) "Introduction: Criteria for evaluating post-conflict reconstruction and security sector reform in peace support operations", *International Peacekeeping*, 13 (1), pp 1-13.
- Carothers, T. (1999) *Aiding democracy abroad: The learning curve*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

- Dicey, A. V. (1915) *Introduction to the study of the law of the constitution*, London: Mcmillan.
- Duffield, M. (2001) *Global governance and the new wars. The merging of development and security*, London and New York: Zed Books.
- Faundez, J. and Janse, R. (2012) “Rule of law promotion and security sector reform: Partners or rivals? *Hague Journal on the Rule of Law*, 4, pp 1-3.
- Gheballi, V. Y. (2008) *The OSCE norms and activities related to the security sector reform: An incomplete puzzle*, Geneva.
- Hänggi, H. (2004) “Making sense of security sector governance”, in H. Hänggi, T. Winkler (eds.) *Challenges of security sector governance*, Münster: LIT Verlag, pp 3-23.
- Hayek, F. A. (1944) *The road to serfdom*, Chicago: University of Chicago Press.
- Mani, R. (1999) “Contextualizing police reform: Security, the rule of law and post- conflict peacebuilding”, *International Peacekeeping*, 6 (4), pp 9-26.
- OECD (2000) *Security sector reform and development cooperation: A conceptual framework for enhancing policy coherence*, Paris: OECD.
- OECD (2005) *Security system reform and governance*, Paris: OECD.
- Peterson, J. H. (2010) “Rule of law initiatives and the liberal peace: The impact of politicised reform in post-conflict states”, *Disasters*, 34 (1), pp 15-39.
- Samuels, K. (2006) *Rule of law reform in post-conflict countries: Operational initiatives and lessons learnt*, Washington, D.C.: World Bank.
- Schröder, U. C. and Kode, J. (2012) “Rule of law and security sector reform in international state-building: dilemmas of converging agendas”, *Hague Journal on the Rule of Law*, 4 (X), pp 31-53.
- Schultze-Kraft, M. (2012) “Security and the rule of law in Colombia and Guatemala: Priorities, trade-off s and interdependencies”, *Hague Journal on the Rule of Law*, 4 (X), pp 135-157.
- Sedra, M. (2010) “Towards second generation security sector reform”, in M. Sedra (ed.) *The future of security sector reform*, Canada: The Centre for International Governance Innovation, pp 102-116.
- United Nations (2012) *Security sector reform integrated technical guidance notes*, New York: United Nations.

### Özet

Sovyetler Birliği'nin dağılması ile Güney Kafkasya'da bağımsızlığını ilan eden üç ülkeden biri olan Gürcistan ile Türkiye'nin ilişkilerinin boyutlarını incelemek çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Çalışmada kullanılan veriler literatür taraması ve ikincil kaynaklara ulaşılarak elde edilmiştir. Kaynak bakımından yetersiz olmasına rağmen jeostratejik ve jeopolitik konumu nedeniyle Gürcistan, bölgede söz sahibi olabilecek potansiyele sahiptir. Orta Asya ve Hazar'daki zengin enerji kaynaklarının tüketici Avrupa'ya ulaştırılmasında Türkiye ile birlikte köprü durumunda olması, BDT ve NATO ülkeleri arasında tampon vazifesi görmesi ve Güney Kafkasya'nın, Karadeniz üzerinden tüm Avrupa'ya bağlanmasını sağlayabilecek bir noktada bulunması Gürcistan'ı bölgede ön plana çıkarmaktadır. Gürcistan ülke profili incelenirken kısa tarihi ve bağımsızlıktan itibaren kanayan yarası olan etnik problemler üzerinde durulmuştur. Bu noktada Abhazya sorunsalı irdelenirken Türk gemilerinin Gürcistan tarafından neden alıkonulduğuna değinilmiştir. Türkiye ile Gürcistan, jeopolitik ve jeostratejik konumları nedeniyle stratejik ortak olmak durumundadır. Daha sonra Gürcistan devlet başkanlarının politikaları ve Türkiye ile olan ilişkileri dönem olarak incelenmiştir. Bölgesel güç olabilme maksadıyla enerji nakil projelerinde yapılan ortak çalışmalar iki ülkenin ekonomik kalkınması için oldukça önemlidir. Bu bağlamda projeler hakkındaki veriler detaylandırılmıştır. Türkiye-Gürcistan ilişkileri ekonomik ve siyasi zorunluluklardan dolayı iyi seviyede tutulmaya çalışılmaktadır. Türkiye, Güney Kafkasya üzerinden Orta Asya'daki Türk devletlerine ulaşmak istemektedir. Ermenistan ile olan tarihi husumet göz önünde bulundurulduğunda, Rusya ve İran'a olan enerji bağımlılığını azaltmak için Gürcistan, çok önemli bir konumda bulunmaktadır. Gürcistan için de Türkiye, Batı'ya açılan bir kapı pozisyonundadır. Bu kapsamda iki ülke, birbirleri için stratejik açıdan vazgeçilmez durumda olduklarından iş birliği ve ilişkiler artarak devam etmek durumundadır.

**Anahtar kelimeler:** *Gürcistan, Türkiye, Abhazya, Enerji Nakil Hatları, Stratejik Ortak.*

---

<sup>71</sup> Bahçeşehir Üniversitesi Küresel Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Yüksek Lisans Mezunu, [hikmetak100@gmail.com](mailto:hikmetak100@gmail.com)

## Turkey-Georgia Relations and Abkhazia

### Abstract

To examine the sizes of Turkey's relations with Georgia, one of the three countries that declared their independence in the South Caucasus with the disintegration of the Soviet Union, is the aim of the study. The data in this study were obtained by reaching secondary sources and literature review. Due to its geostrategic and geopolitical position, Georgia has the potential to have a say in the region, despite its insufficient resources. Being as a bridge with Turkey in the transportation of rich energy resources in Central Asia and the Caspian to consumer Europe, and the fact that it acts as a buffer between CIS and NATO countries, and the fact that it is located in a point that can make the South Caucasus connect to all of Europe through the Black Sea puts Georgia at the forefront in the region. While examining the country profile of Georgia, short history and ethnic problems, bleeding wounds till independence, have been emphasized. At this point, while analyzing the Abkhazian problem, the reason why the Turkish ships were detained by Georgia was mentioned. Turkey and Georgia have to be strategic partners because of their geopolitical and geostrategic positions. Later, the policies of presidents of Georgia and their relations with Turkey were viewed as periods. Cooperation in energy transfer projects with the aim of becoming a regional power is very important for the economic development of the two countries. In this context, data about the projects were detailed. Turkey-Georgia relations are tried to be kept at a good level due to economic and political necessities. Turkey wants to reach Turkish states in Central Asia through the South Caucasus. Considering historical hostility with Armenia, Georgia is in a very important position to reduce its energy dependence on Russia and Iran. Also for Georgia, Turkey is a gateway to the West. Consequently, since the two countries are strategically indispensable for each other, cooperation and relations must continue increasingly.

**Keywords:** *Georgia, Turkey, Abkhazia, Energy Transfer Lines, Strategic Partner.*

## GİRİŞ

Sovyetler Birliği'nin dağılması ile birlikte Türkiye'nin kuzeydoğu sınırında 9 Nisan 1991 tarihinde Gürcistan bağımsızlığını ilan etmiştir. Gürcistan'ın jeostratejik ve jeopolitik konumu hem Türkiye hem de Batılı ülkeler için oldukça kritik önemi haizdir. Orta Asya ve Hazar'daki enerji kaynaklarının Gürcistan ile Türkiye üzerinden Avrupa'ya güvenli bir şekilde nakledilebilmesi için iki ülkenin ekonomik ve politik konularda ortak çalışmalarda bulunmalarını kaçınılmaz hale getirmektedir.

Bu çerçevede yapılacak olan projeler ile Türkiye ve Gürcistan yalnızca ekonomik kalkınma sağlamayacak aynı zamanda bölgede söz sahibi de olacaktır. Bu kapsamda çalışmada ilk olarak Gürcistan kısaca tanıtarak sosyo-kültürel ve ekonomik durumundan bahsedilip ve etnik sıkıntılara değinilecektir. Akabinde iki ülke ilişkilerinin politik boyutları başkanlar özelinde incelenerek ortak projelerin önemi vurgulanacaktır.

## GÜRCİSTAN ÜLKE KÜNYESİ

Gürcistan'ın kuzey sınırında Rusya Federasyonu'na (RF) bağlı Karaçay-Çerkez, Kabartay-Balkar, Kuzey Osetya, Çeçenistan ve Dağıstan Özerk Cumhuriyetleri, güney sınırında Ermenistan ve Türkiye, doğu sınırında Azerbaycan ve batısında Karadeniz bulunmaktadır (Yalçınkaya, 2006:77).

Gürcistan'ın resmi adı "Gürcistan Cumhuriyeti" olup başkenti Tiflis'tir. Abhazya ve Acara olmak üzere iki özerk cumhuriyet ve Güney Osetya özerk bölgesine sahip olan Gürcistan'da etnisite oldukça karmaşık bir durumdadır. Nüfusun yaklaşık %86,8'ini Gürcüler, %6,3'ünü Azeriler, %4,5'ini Ermeniler ve %2,4'ünü diğer etnik gruplar oluşturmaktadır. Ülkenin resmi dini Ortodoks Hristiyanlık olup nüfusun %83,4'ü bu inançta iken, %10,7'si İslamiyet, %2,9'u Apostolik Ermeni ve %3'ü de diğer inançları benimsemiştir (CIA, 2017).

**Tablo 1.1: Gürcistan'da demografik yapı 1989-2014**

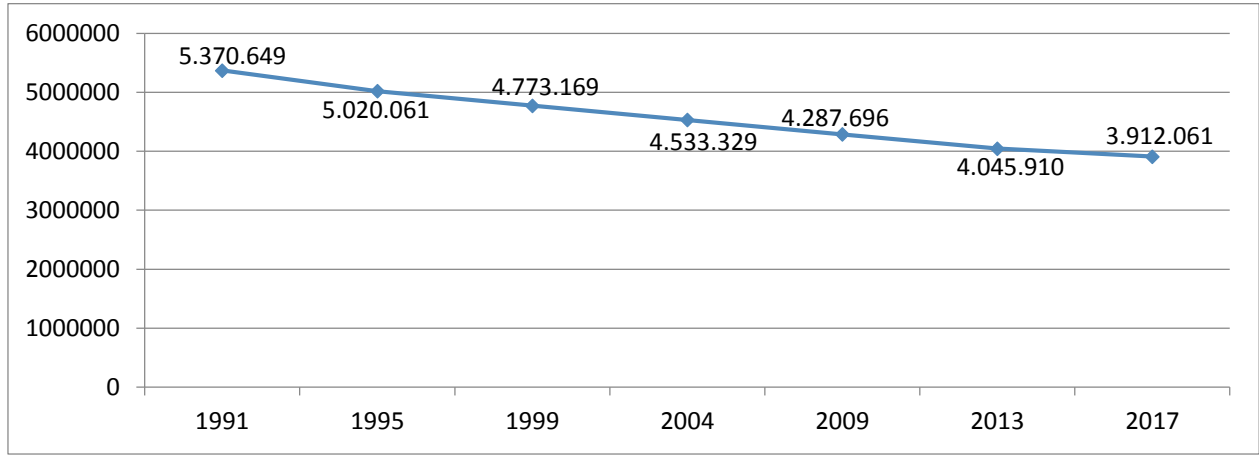
|        | 1989      | 2002      | 2006      | 2014      |
|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Gürcü  | 3.780.588 | 3.838.651 | 3.719.796 | 3.345.356 |
| Azeri  | 307.847   | 300.617   | 288.528   | 251.517   |
| Ermeni | 437.468   | 263.618   | 253.017   | 179.655   |
| Rus    | 340.252   | 69.373    | 66.583    | 27.949    |
| Diğer  | 534.683   | 152.621   | 110.972   | 67.869    |

Tablo 1.1'de Gürcistan'daki etnik grupların çeşitli yıllara göre demografik analizi yapılmıştır. Buna göre bağımsızlık ilan edilmeden önce Gürcistan'daki Ermeni ve Rus nüfusu fazla iken özellikle 2002 ve 2014 yıllarında ciddi bir düşüş yaşanmıştır.

Rusya ile Türkiye arasında tampon vazifesi gören Gürcistan pek çok etnik sıkıntıyı bünyesinde bulundurmaktadır. Buna karşın Orta Asya'dan Avrupa'ya en kısa deniz ulaşımının ilk ayağı olması ve Hazar ile Orta Asya'daki enerji kaynaklarının Batı'ya naklinde Rusya'ya alternatif oluşturan güzergah üzerinde bulunmasından ötürü oldukça önemli bir konumda bulunmaktadır. Gürcistan, jeostratejik ve jeopolitik konumu nedeniyle her dönem güçlü devletleri cezbetmiştir.

Gürcistan nüfusu Şekil 1.1'de görüldüğü üzere 1991'de yaklaşık 5,4 milyon iken 2017 itibariyle 3,9 milyon seviyelerinde kadar düşmüştür. Yaşanan ekonomik ve etnik sıkıntılar neticesindeki dış göç, nüfusun bu şekilde gerilemesine neden olmuştur.

**Şekil 1.1: Gürcistan'da demografik yapı 1989-2014**



Bağımsızlık sonrası devlet düzeninin kurulmasında karşılaşılan problemler ve ekonomik kaynak yetersizliği ülkenin yeniden inşası sürecinde ciddi sıkıntılara neden olmuştur. Bağımsız Devletler Topluluğu'na (BDT) üye olmak istemeyen Gürcistan, ekonominin düzelebileceği umudu ile 1993'te üye olmak durumunda kalmıştır. Fakat beklentinin aksine bir sene sonra ekonomik krizle yüzleşmek zorunda kalan Gürcistan, 1995'te Uluslararası Para Fonu (IMF) destekli bir reform programını uygulamak durumunda kalmıştır. Akabinde Rusya'nın da yaşamış olduğu ekonomik krizden nasibini alarak 2000'de Dünya Ticaret Örgütü'ne de üye olarak dış ticaretini geliştirmek istemiştir. 2003 yılında ABD destekli Kadife devrim ile devletin başına geçen Saakashvili'nin ekonomik sisteme getirmiş olduğu reformlar sayesinde ekonomik büyüme %11'e ulaşmıştır. Ancak rüşvet geleneğinin önüne geçilememesi ekonomik istikrarsızlığı da beraberinde getirmiştir (Şimşek, 2015 & DEİK, 2012 & Taşkın, 2006).

Türkiye ile yapılan Bakü-Tiflis-Ceyhan (BTC) ve Bakü-Tiflis-Erzurum (BTE) projelerinin pozitif neticeleri sayesinde ekonomideki büyüme hızlanmıştır. 2008-2009 yılları haricinde Saakashvili yönetiminde ekonomik büyüme yaklaşık %5-12 arasında seyretmiştir. 2006-2008 arasında Gürcistan, Dünya Bankası tarafından ekonomik kalkınma konusunda en reformist ülke olarak açıklanmıştır.

### **Bağımsızlık Öncesi Tarihi**

Birinci Dünya Savaşı'nın sonlarında Rusya'da yaşanan Bolşevik ihtilali neticesinde Gürcistan, Azerbaycan ve Ermenistan ile birlikte Transkafkasya Federal Cumhuriyeti adı altında birleşmiştir. Fakat etnik ve tarihi uyumsuzluklar nedeniyle birlik dağılmıştır. 26 Mayıs 1918'de Gürcistan bağımsızlığını ilan etmiştir (Yalçınkaya, 2006:88). Devletin ilk başkanı Marksist Sosyal Demokrat Parti'nin başındaki Noe Zhordonia olmuştur (Jintcharadze, 2014:9).

Gürcistan'ın bağımsızlığı Ocak 1919'daki Paris Barış Konferansı'nda katılımcı ülkeler tarafından tanınmıştır (Çelebioğlu, 2005:11). Sovyetler tarafından Mayıs 1920'de tanınan Gürcistan 25 Şubat 1921 tarihinde Kızıl Ordu'nun işgali neticesinde Gürcistan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti adını almıştır (Yöndemli, 2009:10).

Gürcistan, Azerbaycan ve Ermenistan 15 Aralık 1922'de Transkafkasya Sovyet Sosyalist Federatif Cumhuriyeti (TSSFC) adı altında birleştirilmiştir (Demir, 2004:733). Katı bir "Sovyetleştirme" politikasına maruz kalan milliyetçi Gürcüler, Kızıl Ordu tarafından kanlı bir şekilde bastırılarak Sibirya'ya sürülmüştür (Yenigün ve Bolat, 2010).

1936 yılında Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) anayasasının değişmesi ile birlikte TSSFC dağıtılarak üye devletler doğrudan SSCB'ye bağlanmıştır (Pamuk, 1995:14-15). Joseph Stalin, Gürcü olmasına rağmen sanılanın aksine Gürcülere sert ve baskıcı bir politika uygulamıştır. Bu noktada isyancılar, Gürcü sanatçılar ve aydınları ülkeden tasfiye ederek katı siyasetini gösteren örneklerin başında gelmektedir (Slider, 1995:163).

1985'te iktidara gelen Gorbaçov'un "glasnost ve perestroyka" politikaları nedeniyle SSCB'nin çöküşü hızlanmış ve 1991 yılında dağılmıştır. Birliğin dağılması ile birlikte Gürcistan'da bir

referandum yapılmış, 9 Nisan 1991’de bağımsızlığını tüm dünyaya duyurmuştur (Shantadze, 2006:46).

## Etnik Sıkıntılar

Gürcistan’da yaşanan etnik problemler; Abhazya, Güney Osetya, Acara ve Cevahati Bölgesi başlıkları altında incelenmiştir.

### 1.2.1. Abhazya

Gürcistan’ın kuzeybatı kesiminde bulunan Abhazya özerk bir cumhuriyet olup merkezi Karadeniz’de önemli bir liman şehri olan Suhumi’dir. Kuzeyinde RF’ye bağlı Karaçay-Çerkez ve Adige özerk cumhuriyetleri, batısında Karadeniz güneyinde ise Megrelya ve Svenetya bölgeleri bulunmaktadır. Abhaz toplumu, RF’ye bağlı özerk cumhuriyetlerde yaşayan Çerkezler, Kabartaylar ve Adigeler ile aynı kökenden gelmekte olan “Türki”<sup>72</sup> kavimlerdendir (Yalçınkaya, 2006:93).

Sovyet sistemi tam anlamıyla kurulana kadar Abhazya’nın statüsünün sürekli değiştirilmesi sorunun temelini oluşturmaktadır (Kvarchelia, 2010:54-55). Bunun yanı sıra ülkeler arasındaki siyasi çıkar çatışmaları, etnik ayrımcılık ve tarihsel arka plan ihtilafın diğer başlıca nedenlerini oluşturmaktadır (Nan, 2010:242-243).

SSCB’nin sosyal mühendislik projelerinden biri olan “Çerkez kavimlerini bölerek farklı bölgelerde daha az nüfusla yaşamalarını sağlama” çalışmasının güzel bir örneği Abhazya’da görülmektedir. Tablo 1.2’de görüldüğü üzere yaşadıkları bölgeye ismini vermelerine rağmen Abhazlar, 1980’lere gelindiğinde nüfusun yalnızca beşte birini oluşturabilmiştir (Yalçınkaya, 2006:93).

**Tablo 1.2: Abhazya’daki nüfus değişimi 1897-1989**

|           | 1897   | 1926   | 1939   | 1959    | 1970    | 1989    |
|-----------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|
| AAbhazlar | 58.697 | 55.198 | 56.147 | 61.197  | 77.276  | 93.267  |
| GGürcüler | 25.875 | 67.494 | 91.067 | 158.221 | 199.595 | 239.872 |
| RRuslar   | 5.135  | 20.456 | 60.201 | 86.715  | 92.889  | 74.916  |

SSCB dağılmadan hemen önce Gürcistan SSC’den ayrılarak bağımsızlıklarını ilan eden Abhazya, Kasım 1991’de Kafkas Dağlı Halkları Birliği Kongresi’ne bağımsız bir devlet olarak katıldığını bildirmiştir. Ancak bu bildiri, Gürcistan’ın bölgede sıkıyönetim ilan etmesi ile birlikte 1992-1993 yıllarındaki Abhazya-Gürcistan savaşına neden olmuştur. 30 Eylül 1993’te savaşı kaybeden Gürcistan, topraklarında Rus askeri üslerinin kurulmasına izin vererek BDT’ye üye olmak durumunda kalmıştır (Hosking, 2001:607). Savaş sonrası bağımsızlığını ilan eden Abhazya, BDT ülkeleri tarafından ambargoya maruz kalarak tecrit edilmiştir. Bu süreçte iç yapılanmasını sağlamaya çalışan Abhazya, hiçbir ülke tarafından tanınmasa da 1994’te anayasasını ve 1999’da ise referandum neticesinde Bağımsızlık Kanunu’nu kabul etmiştir (Ayas, 2015:99).

Gürcistan, sorunun çözümünün Abhazya’nın özerk statüde bir cumhuriyet olarak kalması ile (Veliev ve Aslanlı, 2011:217) Abhazya ise; ya tam bağımsızlık ya da Gürcistan ile federatif bir yapının kurulması ile sağlanabileceğini belirtmiştir (Ayas, 2015:103). Gürcistan halkının çoğunluğu ihtilafın çözümünün barışçıl yollardan yapılmasını beklerken (IRI, 2004:29-30) Kadife Devrim ile gelen ABD destekli Saakashvili 2009 yılına geldiklerinde Abhazya’yı geri alacaklarını dile getirmiştir (ICG, 2006:2).

Yaşanan gelişmelerin paralelinde Gürcistan ambargo ve yaptırımları arttırmış ancak, Abhazya

<sup>72</sup> Türki: Etnik olarak bir akrabalığı bulunmamasına rağmen, yakın zamanlarda yaşananlar ve coğrafi yakınlıktan dolayı, siyasi, kültürel ve duygusal açıdan Türkiye’ye yakınlık duyan Müslüman kavimler olarak tanımlanabilmektedir (Yalçınkaya, 2006:160).

üzerinde fiili bir hakimiyet kuramamıştır. Bu noktada, devletler arasındaki ilişkilerinde prestijini tekrar kazanmak adına Saakashvili, Abhazya'ya silahlı bir müdahalenin yapılması gerektiğine karar vermiştir (Hille, 2009:35).

2008 yılının ağustos ayında Abhazya üzerine yürüyen Tiflis ordusu, Rusya'nın müdahil olması ile savaşı kaybetmiştir. Savaş neticesinde var olduğu bilinen ancak uluslararası platformda görmezden gelinen problemde gerilim son noktaya ulaşmış ve kendine gündemde yer bulabilmiştir. Abhazya savaşı neticesinde Rusya, Sovyetlerin yıkılmasından sonra Güney Kafkasya'da aktif rol oynamaya başlamıştır (Sheets, 2011:63).

Savaş sonrasında Abhazya bağımsızlığını ilan etmiş ve ilk tanıyan ülke de Rusya olmuştur. Hemen arkasından Nikaragua tarafından tanınan Abhazya, 2011 senesine gelindiğinde Vanuatu, Venezuela ve Nauru tarafından tanınmıştır (Jineps, 2011).

Abhazya, uluslararası hukuk açısından değerlendirildiğinde bir devlet olmanın kriterlerine haiz olup olmaması hususunda çeşitli eleştirilerle karşı karşıya kalmaktadır. 1993 Montevideo Konvansiyonu'na göre "devlet" olmanın gereklilikleri nüfus, toprak parçası, diğer devletler ile ilişki ve parlamento olarak gösterilmektedir. Abhazya, bu noktada devlet olarak sayılmanın tüm gerekliliklerini sağladığını ve sınırları belli olan ülkelerinde tam bağımsız olduklarını savunmaktadır (Chirikba, 2009).

Diğer yandan uluslararası hukuk, devletlerin tanınmasını iki ayrı teori ile açıklamaktadır. "Kurucu teori" bir devletin sahip olduğu tüm hak ve sorumlulukların yalnızca tanınma ile meşru hale gelebileceği, bu sebepten dolayı tanınmanın devlet olarak kabul görmede yegane husus olduğunu savunmaktadır. "Açıklayıcı teori" ise tanınmanın sadece uluslararası platformda kabul görmesi manasına geldiğini, devletin kendiliğinden oluştuğunu savunmaktadır. Uluslararası hukukta temel "açıklayıcı teori" olarak kabul görmektedir. Bu bağlamda tanınmanın kaç devlet tarafından olduğu zaman meşrulaştığının iki teoride de yer almadığı Abhazya tarafından dile getirilen bir husus olarak öne çıkmaktadır (Pazarıcı, 2011:342-344). Gerek Montevideo Konvansiyonu'nun devlet olma kriterleri, gerekse tanınma üzerine olan iki teoriye bakıldığı zaman Abhazya'nın devlet olduğu söylenebilmektedir.

Devlet tanımının ya da gerekliliklerinin uluslararası hukukta kendine nasıl yer bulduğundan ziyade Abhazya ihtilafın Rusya güdümündeki ülkeler haricinde tanınmamasının asıl nedeni, Gürcistan'ın toprak bütünlüğünün yalnızca Abhazya'daki nüfus tarafından yapılan bir referandum neticesinde bozulmaması gerektiğine inanılmasıdır. Gürcistan topraklarında yaşayan bütün halkın onayı alınmadan bir toprak parçasının ana karadan koparılması meşru değildir (Hille, 2010).

#### 1.2.1.1. Türkiye'nin probleme bakışı

Mustafa Kemal Atatürk, Gürcistan'ın Türkiye için önemini şu şekilde belirtmiştir: "*Bizim, Batı'da güçlü düşmanlarımız var. Özellikle güçlü bir Kafkasya'ya Kafkasya'da ise en önemli ulus olan Gürcülerin güçlü olmasına ihtiyacımız var. Bize güçlü bir Gürcistan lazımdır. Biz, Kafkasya'nın diğer ülkelerinin de bağımsız olabilmeleri için Gürcistan ile birlikte çaba sarf etmeliyiz.*" (Komahidze, 1997:15). Lakin Gürcistan, eski Pontus sınırları dahilindeki Trabzon çevresine "Doğu Lazistan" olarak adlandırmış ve bu toprakları geri alma düşüncesi yüksek sesle dile getirilmese de Atatürk'ün söyledikleri ile çelişmektedir (Canaşia ve Berndzeşvili, 1987:241).

Türkiye dış politikasında, sınırdaşının yaşamış olduğu dahili problemlerde stratejik ve ekonomik çıkarlarını gözetmek durumundadır. Çözümün barışçıl yollarla ancak Gürcistan'ın toprak bütünlüğünün korunması ile mümkün olacağını vurgulamıştır. Fakat yukarıda değinildiği üzere ekonomik projelerdeki ortaklığın, koşulsuz Gürcistan desteğine neden olması pragmatik bir yaklaşım olarak gözükmemektedir (Aslan, 2009:10-11).

Türkiye'de yaklaşık yarım milyon Abhaz bulunmaktadır. Abhazlarla aynı kökenden gelen Adige ve Çerkezler de eklenince yaklaşık 5 milyon "Türki" vatandaş bulunmaktadır. Türk olmamalarına rağmen Türklere kendilerini daha yakın gören bu topluluk Türkiye'yi gelecekteki sigortaları olarak



görmektedir. Türki nüfusun da demokraside seçim ile siyasi yapıya temas etmeleri nedeniyle Ankara yönetimi dış politikada adımlarını atarken bu hususu dikkate almak zorundadır (Yalçınkaya, 2003).

#### 1.2.1.2. Gürcistan'ın Türk gemilerine el koyması

Türkiye, Rusya ve Gürcistan ile birlikte 1995 senesinde ambargo uygulamaya başlamıştır. Ancak 2008 savaşı sonrası Rusya ambargoyu kaldırmıştır. Halihazırda iki stratejik ortak Türkiye ve Gürcistan ambargo uygulamasına devam etmektedir. Bu sebepten ötürü Türkiye-Abhazya arası seyir yapan bazı Türk gemilerine uluslararası sularda, Türkiye münhasır ekonomik bölgelerinde ve Gürcistan karasularında el koyulmaktadır. 1995 senesinden beri küçük balıkçı tekneleri de dahil olmak üzere 100-150 adet Türk gemisinin Gürcistan tarafından alıkonulduğu ve iade edilmediği belirtilmiştir (Hürriyet, 2009).

2009 Ağustos'unda Panama bandıralı "Buket" gemisi Sinop'a yaklaşık 96 mil, Rusya'nın Novorosysk limanına yaklaşık 111 mil, Gürcistan'ın Poti limanına ise 256 mil uzaklıkta olmasına rağmen uluslararası sularda Gürcistan tarafından alıkonulmuştur (Ece ve Açikel, 2011:25). Aynı şekilde 2013'ün Mart'ında Türk bandıralı "Ayder" gemisine el konularak Poti limanına götürülmüştür (Paralimanı, 2013). Gürcistan el koymuş olduğu gemilerin sahiplerinden yüklü miktarda haraç talep edip mürettebatını yargılayıp hapse atmaktadır. Gemileri de bayrak sahibi ülkelere iade etmek yerine parçalayarak satmaktadır. Bu noktada Gürcistan, Türkiye'nin çeşitli gizli anlaşmalar imzalayarak Abhazya ile ticaret yapmakta olduğunu ve bunu engellemeye çalıştığını savunmuştur.

Nitekim Türkiye ile resmi olarak ambargo uygulamış olduğu Abhazya arasındaki ticaret hacmi 2013 yılı verilerine göre yarım milyar doların üzerindedir. Fakat bu veriler, Rusya'nın Soçi limanı üzerinden gerçekleştirilen dış ticaret rakamları olarak resmiyet kazanmıştır. İstanbul ve Samsun limanından kalkan gemiler gıda, tekstil ve inşaat malzemelerini Soçi limanı üzerinden Sohum'a götürürken Türkiye'ye kereste ve kömür getirmektedir (Kanbolat, 2014).

Türkiye ve Gürcistan tarafından ambargoya maruz kalan Abhazya'ya Türk gemilerinin seyir yapması, iki stratejik ortağın ilişkilerinde olumsuz etkilere sebep olacaktır. Bu kapsamda Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından Gürcistan'ın işgal altındaki Abhazya topraklarına yapılan seferlerin, ambargoyu ihlal ettiğine ve faaliyetlerin devamı halinde Gürcistan ve Türkiye tarafından idari yaptırımlara neden olacağını tüm Türk limanlara bildirilmiş olup yukarıda bahsi geçen "Ayder" gemisine idari para cezası uygulanmıştır (Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü, 2016).

Resmi olarak Abhazya'yı tanımayıp ambargo uygulayan, Gürcistan'ın toprak bütünlüğünün korunması gerektiğini savunan Türkiye, insani yardım gerekçesi ile gayri resmi bir şekilde Abhazya ile ilişkilerini sürdürmektedir. Ancak Gürcistan ile olan resmi ilişkilerin ve bölge barışının zarar görmemesi adına "-miş gibi" yapmaya devam etmektedir.

#### 1.2.2. Güney Osetya

Kafkasları kuzey-güney uzantısında önemli geçiş noktalarından olmasına rağmen ekonomik açıdan önemsiz görülen Güney Osetya Özerk Bölgesi'nin merkezi Tskhinvali'dir. Kuzey sınırında RF'ye bağlı aynı soydan geldikleri Kuzey Osetya özerk cumhuriyeti bulunmaktadır (Yalçınkaya, 2006:97).

Güney Osetya, 1988'de Gürcistan SSC'den statüsünün özerk cumhuriyete yükseltilmesini talep etmiş, akabinde SSCB'den Kuzey Osetler ile birleştirilmesini istemiş ancak destek görememiştir. 1990 yılında ise bağımsızlığını ilan etmiştir (Mert, 2004:61). 1991 senesinde ise Gürcistan askeri müdahalede bulunmuş, ancak bölgedeki ihtilaf ve Osetlerin talepleri son bulmamıştır (Yalçınkaya, 2006:97). 1995'te Gürcistan anayasasındaki değişiklik sonucunda özerk bölge statüsünü kaybederek doğrudan Tiflis'e bağlanmış, yalnızca kültürel özerklik verilmiştir (Tavkul, 2002:82).

1996-2004 yılları arasında ihtilaf barışçıl yollardan iletişim kurularak çözülmeye çalışılmış,

Saakashvili'nin başa gelmesi ile çeşitli sosyo-ekonomik projeler ile desteklenmeye çalışılmıştır. Devam eden süreçte Güney Osetya başkanının uzlaşmadan uzak tavırları ilişkileri tekrar durma noktasına getirmiştir (Günay, 2009:115-116). Güney Osetya'nın bağımsızlık ve Kuzey Osetler ile birleşme talebi Şubat 2008'de Kosova'nın bağımsızlık örneği ile tekrar körüklenmiş olup RF, BM, BDT'ye başvurmuş ancak sonuç alamamıştır (Kanbolat, 2008).

8 Ağustos 2008 savaşında Gürcü ordularının Tskhinvali'ye girmesinin ardından Rusya müdahil olmuş, Tiflis'e yaklaşık 60 km mesafede bulunan Gori kentini işgal etmiştir. Gürcistan'ın ateşkes talebi üzerine savaş sona ermiş, Güney Osetya bağımsızlığını ilan etmiştir. 26 Ağustos 2008'de Rusya tarafından bağımsızlığı tanınan Güney Osetya, Nikaragua tarafından da tanınmıştır (Kasım, 2009:72).

### 1.2.3. Acara

Gürcistan'ın güneybatısında bulunan Acara Özerk Cumhuriyeti'nin merkezi Batum'dur. Yaşadıkları bölgeye ismini veren Acara halkı Osmanlı döneminde Müslümanlığı benimseyen Gürcülerden meydana gelmektedir (Yalçınkaya, 2006:102). Jeostratejik konumu nedeniyle Batum, Hazar kaynaklarının Avrupa'ya naklinde kritik bir liman durumundadır.

Gürcistan'ın bağımsızlığını kazanması sonrasında Acara başkanı Aslan Abashidze Rusların üs kurmasına izin vererek Tiflis yönetimine karşı elini güçlendirirken Sarp sınır kapısı ve Batum limanı aracılığı ile Türkiye ile olan ilişkileri sayesinde ekonomisini de iyileştirerek Tiflis'e olan bağımlılıktan kurtulmayı hedeflemiştir (Yalçınkaya, 2006:102). Bu sayede 2004 yılına kadar Gürcistan'da yaşanan olumsuzluklardan kendini izole etme hususunda başarı sağlamıştır. Ancak Saakashvili ile birlikte Batı yanlısı politika belirleyen Gürcistan'ın aksine Rus yanlısı tavır sergilemesi ve Tiflis'in kendilerine genel bütçeden pay vermediği gerekçesi ile Batum limanı gelirinden Gürcistan'a pay vermek istememesi gerilimi tırmandıran ana etmenler olmuştur (Yöndemli, 2009:49-50).

Saakashvili'nin seçimi sürecinde Abashidze'nin Shevardnadze lehine çalışmalarda bulunması da bir başka etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Seçimleri kazanan Saakashvili sıkıntılı bölgelere müdahale noktasında öncelikli olarak Acara'yı seçmiştir. Bunun ana nedeni Acara halkının ayrılıkçı bir tavır içerisinde bulunmamasıdır.

Abashidze'nin politikası Tiflis yönetimine karşı tehdit olarak görülmüş ve Saakashvili tarafından Abashidze yönetimi tasfiye edilmiş, kendisi sınır dışı edilmiştir. Yapılan seçimler neticesinde hükümeti destekleyen aday kazanmış ve Acara, Tiflis'in kolay kontrol edebileceği bir otonomi haline gelmiştir (Yalçınkaya, 2006:104). 2007 yılına gelindiğinde de Batum'da bulunan Rus üssü kapatılmıştır (Alsirt, 2009:34).

### 1.2.4. Cevahati Bölgesi

Gürcistan'ın güneybatısında bulunan Cevahati, Ardahan ve Ermenistan ile sınır konumundadır. İdari açıdan otonomiye sahip olmamasına rağmen nüfus ve coğrafi sebeplerden ötürü politik açıdan oldukça önemli bir bölgedir (Yalçınkaya, 2006:109).

Stalin tarafından 1944 yılında bölgede yaşayan Ahıska Türkleri Orta Asya'ya sürgün edilmiş olup bölgedeki Ermeni nüfusu bu sebepten ötürü %90 seviyesindedir. Hukuki açıdan Gürcistan'a bağlı olmasına rağmen bölgenin kontrolü Ermeni çetelerindedir. Ermeni parasının kullanıldığı bölgeye Gürcü askerlerinin girmesi bile mümkün değildir (Sezgin ve Ağacan, 2003:40).

Gürcistan'ın BDT'ye girmesi neticesinde topraklarına kurulan dört askeri üsten birisi de Cevahati'de konuşlandırılmıştır (Çelikpala, 2012:7). Cevahati halkı için bölgedeki tek iş imkanı olan askeri üs aynı zamanda Ermeniler için de Türkiye'ye yakınlığından ötürü güvenlik garantisi durumundadır (Yalçınkaya, 2006:109).

Rusya'nın bölgeye olan desteğinden ötürü başına buyruk davranan Cevahati Ermenileri zaman zaman özerklik talebinde de bulunmuştur. Ancak otonomi verilmesi neticesinde bölgeye Ahıska

Türkleri'nin tekrar dönme ihtimalinin de bulunduğu Gürcistan tarafından dile getirilerek taleplerin önüne geçilmeye çalışılmıştır. Bu taleplere Gürcistan gibi Ermenistan'da olumlu bakmamıştır (Yöndemli, 2009:60-61).

2003 senesinde Cevahati Ermenileri, kendilerine otonomi verilmesi adına Tiflis yönetimine başvuruda bulunmuştur. Özerklik verilmesi durumunda Cevahatili'lerin bir sonraki talepleri Ermenistan'a ilhak olacaktır. BTC ile pasifize edilen Ermenistan, halihazırda Dağlık Karabağ bölgesinde işgalci konumunda olmasından ötürü Rusya'ya ve Karadeniz'e ulaşabileceği tek ülke durumundaki Gürcistan'a, Cevahati'den daha fazla ihtiyaç duymaktadır (Yalçınkaya, 2006:110).

Cevahati'deki problemin temelinde sosyo-ekonomik sıkıntılar yer almaktadır. 2007 yılında Rus üssünün de kapanması ile işsizlik artmış, yeterli sağlık hizmeti verilememiş ve sosyal hizmetler bölgeye ulaştırılamamıştır (Overland, 2013:13).

Gürcistan, Cevahati'deki problemlerden hoşnut olmasa da 2008'deki hatasını tekrar etmemek adına askeri bir müdahaleyi düşünmemektedir. Ekonomik yaptırımların da Abhazya özelinde olduğu gibi ayrılıkçı hareketleri körükleyerek Ermenistan'a ilhak olma ihtimalini arttıracığının farkındadır. Mevcut durum değerlendirildiğinde, Ermenistan için dış ticaret hacminin yaklaşık beşte dördünü oluşturan Rusya ile arasında bulunan Gürcistan'ın dostluğu, Cevahati'ye nazaran daha çok önem arz etmektedir (Ağacan, 2005).

## **TÜRKİYE-GÜRCİSTAN İLİŞKİLERİNİN BOYUTLARI**

Çalışmanın bu kısmında iki ülkenin birbirleri için ne denli önem arz ettiklerinin bir değerlendirmesi yapılmıştır. Akabinde siyasi ilişkiler devlet başkanları özelinde irdelenmiştir. Ekonomik ilişkilerde iş birliği projelerinden bahsedilip ardından sosyo-kültürel ve askeri açıdan ilişkilere değinilmiştir.

### **Türkiye'nin Gürcistan İçin Önemi**

Gürcistan bağımsızlığının ilanı ile birlikte ekonomik sıkıntılar ve toprak bütünlüğünün etnik problemler yüzünden tam anlamıyla sağlanamaması gibi iki ana soruna yoğunlaşmak durumunda kalmıştır. Eski Sovyet ülkeleri haricinde Gürcistan'ı ilk tanıyan ülke, Türkiye olmuştur. Devletin yeniden inşa sürecinde ekonomik ve siyasi desteği Türkiye'den alabilmiştir (Taşkın, 2006:84).

Gürcistan dış politikasında müttefik arayışı için etrafına baktığı zaman, Güney Kafkasya'da sadece Azerbaycan'ı bulabilmiştir. Ancak Azerbaycan da kendisi gibi SSCB'den yeni kopmuş ve hemen hemen aynı sorunlar ile yüzleşmek durumundadır. Çerçeveyi genişlettiği zaman Rusya, Türkiye ve İran karşısına çıkmaktadır. Bu noktada da SSCB'nin selefi RF'nin İran ve Ermenistan ile oluşturmuş olduğu ittifak, Gürcistan'ın dost ülke arayışında, kendisine her türlü desteği sağlayan Türkiye'de karar kılmasına neden olmuştur (Ağacan, 2005).

Daha geniş çerçevede bakıldığında NATO üyesi Türkiye'nin müttefikliği aracılığı ile ABD, NATO ve Avrupa Birliği (AB) ile iyi ilişkiler kurmayı amaçlayan Gürcistan, doğru bir strateji izlemiştir. Özellikle AB, Gürcistan için kritik önemi haiz durumdadır. Bizans dönemindeki ticari faaliyetlerini tekrar canlandırmak ve toprak bütünlüğünün korunması amacıyla Türkiye'nin AB'ye üye olmasını istemektedir. Çünkü AB üyesi bir Türkiye, Gürcistan için AB'ye sınır olabilme manasını taşımaktadır (Taşkın, 2006:86).

### **Gürcistan'ın Türkiye İçin Önemi**

Gürcistan'ın jeostratejik konumu incelendiğinde, Batılı ülkeler için Orta Asya ve Hazar'ı Avrupa'ya bağlayan güvenli bir köprü durumundadır. Türkiye'nin Ermenistan ile bir ortaklığının söz konusu olamayacağından ötürü Orta Asya'daki Türk devletlerine ulaşmada tek güvenli güzergah Gürcistan üzerinden geçmektedir. Aynı zamanda Rusya ile arasında tampon vazifesi gören Gürcistan, kurulacak iş birliği projeleri sayesinde sınır güvenliğinin tesisi, bölgesel güç olabilme ve ekonomik geleceği açısından Türkiye için hayati öneme sahiptir.

BTC ve BTE projeleri sayesinde Türkiye'nin Rusya ve İran'a olan enerji bağımlılığı Gürcistan sayesinde azalmaktadır. Bu enerji nakil hatlarının Hazar altından ilerletilerek Türkmenistan ve

Kazakistan'daki kaynakların da Türkiye'ye ulaştırılması beklenen gelişmeler arasında yer almaktadır (Bal, 2004:399).

Gürcistan ile yapılacak ortak projeler ile Orta Asya pazarına da ulaşabilecek olan Türkiye, ticaret hacmini arttıracak olup yeni pazarlar sayesinde Avrupa'ya olan kısmi ekonomik bağımlılığını da törpüleme olanağına sahip olacaktır (Taşkın, 2006:81).

### **Türkiye-Gürcistan Siyasi İlişkiler**

#### **2.3.1. Zviad Gamsakhurdia Dönemi (1991-1992)**

Gürcistan'ın bağımsızlık sonrası ilk cumhurbaşkanı olan Gamsakhurdia, Rus karşıtı politikası ile halkın çoğunluğunu arkasına almış olmasına rağmen politik tecrübesinin de yetersizliğinden kaynaklı aşırı milliyetçi tavırlar sergilemesi halkın birbirine tutunmasını sağlayamamıştır. Bu sebepler sonucunda yalnızca bir yıldan az bir süre iktidarda kalabilmiştir (Çelikpala, 2012:3). Politik istikrarsızlık ve aşırı milliyetçi tavırlar Türkiye'nin Gürcistan'ı tanımasını geciktirmiştir. 2 Ocak 1992'de Gamsakhurdia, Askeri Konsey tarafından görevden alınmıştır (Demir, 2003:121).

#### **2.3.2. Eduard Shevardnadze Dönemi (1992-2003)**

Batılı devletlerin Gürcistan'a temkinli yaklaştığı süreçte Shevardnadze, Türkiye ile ilişkileri iyi tutmayı amaçlamıştır. Bu kapsamda Türkiye'nin sağlamış olduğu gıda, ilaç ve krediyi Gürcistan'ın yeniden inşasında önemli mihenk taşları olarak nitelendirmiştir (Taşkın, 2006:90).

Abhazy'a yapılan başarısız askeri müdahale neticesinde BDT'ye üye olmak durumunda kalmıştır. Buna karşın BTC ile dikkatleri üzerine çeken Shevardnadze, 1995'te seçimleri yeniden kazanmıştır. İktidarda kaldığı süre içerisinde Türkiye'den askeri ve mali destek alındı ve enerji nakil hattı projeleri ile demiryolu projelerinin kurulması için olumlu adımlar atıldı.

Shevardnadze yürütmüş olduğu olumlu politikalara rağmen etnik problemlerin çözümü noktasında başarısız olmuştur. Bu problemlerin giderek büyümesi neticesinde muhaliflerinin sayısı artmıştır (Alieva, 2000:19). Kasım 2003'te gerçekleştirilen seçimler neticesinde Shevardnadze'nin partisi kazanmış olmasına rağmen birçok ülkeden gelen gözlemciler, seçimlerde usulsüzlük yapıldığına dair raporlar yazmıştır. Bunun üzerine aynı ayın sonunda seçimler iptal edilmiştir. Bu gelişmeler neticesinde Shevardnadze istifa etmek zorunda kalmıştır. Tarihte kendine "Kadife/Gül devrim" olarak yer bulan ABD destekli hareket neticesinde Saakashvili cumhurbaşkanı olmuştur (Taşkın, 2006:96).

#### **2.3.3. Mikhael Saakashvili Dönemi (2004-2013)**

4 Ocak 2004'te yapılan seçimleri kazanarak cumhurbaşkanı seçilen Saakashvili otoritesini sağlam temeller üzerine kurabilmek amacıyla öncelikli olarak anayasa değişikliği ile başkanlık hükümet sistemini getirmiştir. Sovyet döneminden beri süregelen rüşvet ve yolsuzluklar ile mücadele ederek polis teşkilatını yeniden tesis etmiş, bu olaylara ismi karışan tüm vatandaşların yargılanmasını sağlamıştır. Acara bölgesindeki ihtilafı barışçıl yollardan çözmesi, gerek Gürcistan halkı gerekse Batılı ülkeler tarafından takdirleri kabul eden Saakashvili, AB ve NATO'ya Gürcistan'ı entegre ederek bir ivme yakalamayı temel dış politika hedefi olarak belirlemiştir (Çelikpala, 2012:13-17).

NATO'ya üye olmak için Türkiye'den destek isteyen Saakashvili, Türkiye'nin 1991'den beri en yakın stratejik ortağı durumunda olduğunu, kendine rol model olarak ise Mustafa Kemal Atatürk'ü gördüğünü belirtmiştir (Kanbolat, 2004:21-26).

2007 yılında Rusya ile Gürcistan arasında gerilimin tırmanması ile birlikte Rusya Gürcistan'a vermiş olduğu doğal gazı kesmiştir. Saakashvili yönetimi Türkiye'nin desteğini talep etmiştir. Bu noktada Türkiye, Saakashvili'nin Abhazy üzerinde uygulamış olduğu baskıcı izolasyon politikasından memnun olmamasına rağmen ABD'nin ricası üzerine Saakashvili'ye yardımda bulunmuştur (Aydın, 2013:489).

Demokratik politikaların yerini etnik problemlerdeki otoriter tavırların alması Saakashvili'ye olan desteğin azalmasına neden olmasına rağmen 2008 seçimlerinde tekrar iktidara gelmeyi başarmıştır (Yılmaz, 2008:181-190). Batı desteğinin arkasında olduğunu düşünen Saakashvili 2008 savaşında kaybetmiştir. Savaş sonrasında Rusya bölgede yeniden aktif rol oynamaya başlamış ve bunun neticesinde Gürcistan'ın AB ve ABD ile olan ilişkilerine de sınırlandırma getirmiştir. NATO üyeliğine savaş öncesinde çok yakın iken mağlubiyet sonrası bu hedef orta ve uzun vadeli hale gelmek durumunda kalmıştır. Abhazya ve Güney Osetya'daki hakimiyetini de tümüyle kaybetmesi neticesinde 2013 yılında yerini Margvelashvili'ye devretmek zorunda kalmıştır (De Waal, 2011:31-38).

#### 2.3.4. Giorgi Margvelashvili Dönemi (2013-2018)

2013 yılının ekim ayında yapılan seçimlerde oyların çoğunluğunu alan Margvelashvili kasım ayında devlet başkanlığı koltuğuna oturmuştur (Öztarsu, 2013:91). 2010 senesinde yapılan anayasa değişikliği 2013'te Margvelashvili döneminde uygulamaya konulmuştur. Yapılan değişiklikler neticesinde başkanın yetkileri kısıtlanırken parlamentonun yetkileri önemli derecede artırılmıştır (TCDB, 2017). İktidar süresince muhtelif tarihlerde yapılan Türkiye-Gürcistan-Azerbaycan zirvelerinde iş birliği projelerinin önemini vurgulamıştır. 2018 yılının aralık ayında yapılan seçimler neticesinde yerini Gürcistan tarihinin ilk kadın cumhurbaşkanı olan Salome Zurbishvili'ye bırakmıştır.

### **Türkiye-Gürcistan Ekonomik Ortaklık Projeleri**

#### 2.4.1. BTC Petrol Boru Hattı

Azerbaycan petrol kaynaklarına Hazar'daki rezervlerde eklenmesi ile batıya nakledilmesi amacıyla BTC projesi gündeme gelmiştir. 1988'de Azerbaycan, Gürcistan, Türkiye, Özbekistan ve Kazakistan cumhurbaşkanları tarafından yayınlanan bir deklarasyonda ilk olarak belirtilen proje, Rusya ve İran petrolüne alternatif oluşturacak olması nedeniyle ABD tarafından da destek görmüştür (İlhan, 1998:98).

BTC petrol boru hattı projesi sadece stratejik bir girişim değil, aynı zamanda uygulama ve geliştirme safhasında çevresel ve ekonomik etkenler de göz önünde bulundurularak hayata geçirilmiştir. BTC sayesinde Türkiye boğazlarından geçecek olan petrol tankerlerinin sayısı da azalacaktır (Demir, 2003:266).

2002 yılında temel atılan BTC'de, 25 Mayıs 2005'te üç ülkenin cumhurbaşkanlarının katılmış olduğu tören ile ilk petrol Bakü'den gönderilmeye başlanmıştır (Pamir, 2004:18). 1768 km uzunluğundaki BTC sayesinde Orta Asya'daki Türk devletlerinin Rusya koridorundan göndermiş oldukları enerji kaynaklarından kazandıklarına nazaran daha fazla gelir elde etmesini sağlamıştır (Aras, 2005:14).

BTC'nin yalnızca kendi topraklarından geçmesi sayesinde Gürcistan'ın senelik yaklaşık 50 milyon dolar kazanacağı öngörülmekte ki; bu rakam milli gelirin %1'ini oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra Rusya'dan bağımsız hareket edebilme imkanını elde etmesi ekonomik faydanın beraberinde stratejik faydayı da getirmiştir (Aras, 2005:16).

Türkiye, BTC ile birlikte Güney Kafkasya'da söz sahibi olmaya başlamıştır. Rusya ve İran petrolüne alternatif bulması ve jeostratejik konumunun getirmiş olduğu köprü vazifesini başarılı bir şekilde yürütmesi bölgesel güç olması hususunda büyük kazanç elde etmiştir (Şimşek, 2015:101).

#### 2.4.2. BTE Doğal Gaz Boru Hattı

Şah Deniz bölgesinde bulunan zengin doğal gaz kaynaklarının BTE aracılığı ile Türkiye'ye ulaştırılması fikri ilk olarak 2000 yılında gündeme gelmiştir (Tokgöz, 2009:94). Yaklaşık 980 km uzunluğundaki BTE'nin inşasına 2004'ün ekim ayında başlanmış olup 4 Temmuz 2007'de ilk gaz transferine başlanmıştır (Mert, 2004:156). BTE'nin Gürcistan ve Azerbaycan'daki kapasitesi artırılarak Trans Anadolu Doğal Gaz Boru Hattı'na (TANAP) entegre edilmesi amacıyla 2015'te

inşa çalışmaları başlamış olup 2018’de hizmete açılmıştır.

BTE projesi de BTC gibi Türkiye, Gürcistan ve Azerbaycan için ekonomik ve stratejik açıdan kritik önemi haiz durumdadır. Azeri doğal gazının Gürcistan ve Türkiye üzerinden Avrupa’ya dağıtılması fikri Rusya’nın işine gelmemektedir. Bu bağlamda Kuzey Akım ve Güney Koridor projeleri ile kaynaklarını Karadeniz üzerinden Avrupa’ya aktarmak isteyen Rusya, Azerbaycan’ı oyun dışı bırakmak istemektedir (Toprak, 2013).

#### 2.4.3. Bakü-Tiflis-Kars (BTK) Demiryolu Hattı

Gürcistan’ın coğrafi yapısı nedeniyle karayolu ulaşım maliyetlerini düşürmek maksadıyla ortaya atılan BTK demiryolu hattı sayesinde endüstriyel malzemelerin daha ucuz ve zahmetsiz taşınmasının önü açılmış olacaktır. Aynı zamanda Türkiye, Orta Asya’daki Türk devletlerine ulaşma imkanını da bulacaktır Küçük yıldız, 2012:62-64).

Azerbaycan, Gürcistan ve Türkiye 1993 yılında proje için anlaşmış olmalarına rağmen çeşitli siyasi ve ekonomik nedenlerden ötürü ancak 2007’de temel atılabilmektedir. 838 km uzunluğundaki BTK 2017’de faaliyete geçmiştir (Küçük yıldız, 2012:62-63).

BTK’nın faaliyete geçmesi neticesinde Pekin’den Londra’ya kesintisiz demiryolu ile ulaşım sağlanabilmektedir. “Demirden İpek Yolu” olarak da tabir edilen BTK projesi, tarihi ipek yolun yeniden hayata geçirilmesi sayesinde Avrupa ile Çin arasındaki Rusya üzerinden geçen demiryollarına alternatif olmuştur. Ulaşım mesafesinin hemen hemen yedi bin kilometre azalması sayesinde Pekin’den yola çıkan bir tren ortalama 15 günde Londra’ya ulaşmış olacaktır (Güder, 2017).

#### 2.4.4. NABUCCO, TAP ve TANAP

Şah Denizi’ndeki doğal gazın Türkiye üzerinden Bulgaristan, Romanya, Macaristan, Avusturya ve Almanya’ya oradan da Avrupa’nın içlerine ulaştırmayı hedefleyen NABUCCO projesi fikrini 2002 yılında BOTAŞ öne sürmüştür. 2011’de yapım çalışmalarına başlanıp 2014’te gazın gönderilmesi planlanmıştır. Ancak Rusya’nın Avrupa ülkelerinden bazıları ile ayrı ayrı anlaşma imzalaması ve Azeri SOCAR ile Norveçli STATOIL şirketlerinin Yunanistan ile İtalya’daki doğal gaz fiyatlarının yüksek olması sebebiyle Trans-Adriyatik Doğal Gaz Boru Hattı (TAP) projesinde karar kılmıştır. Yunanistan ve Arnavutluk üzerinden İtalya’ya ulaştırılacak olan doğal gazdan kazanımların daha fazla olması NABUCCO projesinin rafa kaldırılmasına neden olmuştur (Kıyman, 2009:2-3).

Şah Denizi doğal gazının TAP ile Avrupa’ya ulaştırılması amacıyla planlanan Trans-Anadolu Doğal Gaz Boru Hattı (TANAP) projesinin yapımına 2015’te başlanmış olup 2019’un haziran ayında ilk gaz Türkiye’ye ulaşmıştır.

### **Sosyo-kültürel ve Askeri İlişkiler**

Türkiye ile Gürcistan arasındaki politik ve ekonomik ilişkiler sürdürülürken sosyo-kültürel ilişkilerin gelişmesi hususunda Türkiye’deki Gürcü vatandaşların olumlu etkisi olmuştur. Bu bağlamda 1996 yılında Türkiye-Gürcistan Dostluk ve Dayanışma Vakfı ve 2000 yılında da Türk-Gürcü Eğitim Vakfı kurulmuştur. Sağlık, müzik, folklor gibi çeşitli alanlarda çalışmalar yapan vakıflar, Türk-Gürcü kültürü üzerine araştırmalar yaparak iş birliği fırsatlarını tespit etme adına olumlu katkılar sağlamıştır (Alsirt, 2009:101).

Tiflis’te 2012 yılında açılan Yunus Emre Kültür Merkezi sayesinde Gürcüler, Türk kültürünü daha yakından görme fırsatını elde etmişlerdir (Keleş, 2014:14). Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı’nın (TİKA) Gürcistan’da sağlık, eğitim, inşaat, temiz su temini gibi birçok alandaki faaliyeti sayesinde halkların birbirine olan minnet duygusu artmıştır (Şimşek, 2015:110). Gürcistan’ın okullarda Türkçe’yi yabancı seçmeli ders olarak müfredatına almasıyla birlikte Türkçe dil eğitimi, Türk olmayan bir ülkede ilk kez verilmeye başlanmıştır (Demir, 2003:207-208).

Gürcistan’ın bağımsızlığından itibaren girmiş olduğu 2008 ve 1992-1993 savaşlarında

ordusunun yetersiz kaldığı reel-politik bir gerçektir. Bu bağlamda NATO'ya üye olmak isteyen Gürcistan için Türkiye ile askeri alanda iş birliği yapmanın gerekliliği ortaya çıkmıştır (Demir, 2003:289).

Gürcistan silahlı kuvvetlerinin NATO'ya entegre olması maksadıyla gerekli eğitim ve donanım yardımını Türkiye'den almıştır. Bu kapsamda Gürcü pilotlarına Türkiye'de pilotaj eğitimi verilmiş, Gürcü askeri personeline Türkçe dil eğitiminin yanı sıra TSK'nın eğitim kurumlarında askeri eğitim de verilmiştir (Taşkın, 2006:128-129).

Azerbaycan, Gürcistan ve Türkiye muhtelif yıllarda enerji projelerinin maruz kalabileceği tehditler ve alınabilecek güvenlik senaryolarını içeren "Eternity" tatbikatını icra edilmektedir.

## SONUÇ

Enerji kaynaklarının Avrupa'ya naklinde tekel konumundaki Rusya'ya alternatif olacak Hazar kaynaklarının doğu-batı eksenindeki güvenli bir şekilde taşınmasının Gürcistan ve Türkiye üzerinden yapılabilmesi nedeniyle bölgenin güvenliği hayati önemi haizdir.

Türkiye, Sovyetler döneminde ilişki kurmakta zorlandığı Orta Asya'daki Türk devletleriyle, Azerbaycan ve Gürcistan aracılığıyla ekonomik, kültürel ve siyasi ilişkiler kurabilmiştir. Rusya-İran-Ermenistan dikey ittifakı, Türkiye-Gürcistan-Azerbaycan yatay eksenindeki ittifakı zorunlu hale getirmiştir. Bunun yanında Gürcistan'ın Türkiye'yi, Rusya'ya karşı bir denge unsuru olarak görmesi ve içinde bulunduğu ekonomik sıkıntıdan çıkabilmek adına yakın ilişkiler kurmaya çalışması reel-politik bir karar olarak değerlendirilmelidir.

Gürcistan coğrafi konum gereği Rusya ile Türkiye arasında bir tampon durumundadır. Bu yüzden bölgedeki istikrarın sağlanması, Türkiye'nin güvenlik politikaları çerçevesinde ihmal edilmemesi gereken bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Abhazya, uluslararası hukuk kurallarına göre devlet olabilme kriterlerine tam anlamıyla uymaktadır. Buna rağmen Abhazya'nın Batı tarafından tanınmamasında birçok etken rol oynamaktadır. Bu etkenlerden en önemlisi, Batı'da Katalonya gibi birçok bağımsızlık talebinde bulunan özerk cumhuriyet ve bölgenin bulunmasıdır. Ancak bağımsızlığının kabul edilmesi hususunda en az Kosova kadar hakkı bulunan Abhazya'nın tanınması, Katalonya gibi ana ülkeden ayrılmak isteyen bölgelere de örnek teşkil etmesi demektir. Bu sebepten ötürü Batı, Gürcistan'ın "toprak bütünlüğü"nü koruyarak sorunun çözülmesini istemektedir. Abhazya'yı Rusya tanıırken Batı'nın tanımamakta direnmesi, Türkiye'nin Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ni tanıyıp Batı'nın tanımamakta direnmesi ile benzer nitelik taşımaktadır.

Gürcistan, Rusya'nın etkisinden kurtulabilmek ve Batı'ya entegre olabilmek maksadıyla önce NATO'ya daha sonra da AB'ye dahil olmak amacındadır. Bu noktada NATO'ya ve AB'ye üyelik konusunda Türkiye'den alacağı desteğin önemini farkında olan Gürcistan, Türkiye ile iyi geçinmek zorunda olduğunun bilincindedir. Bu nedenle Türkiye'nin AB'ye üye olmasını desteklemektedir. Türkiye'nin AB'ye üye olması Gürcistan'ın AB'ye sınırı olması anlamına gelmektedir. Türkiye, Gürcistan'a NATO'ya üyelik konusunda askeri, mali ve siyasi yardımlarda bulunmaktadır.

Türkiye ve Gürcistan, enerji kaynaklarının yetersizliği nedeniyle özellikle petrol ve doğal gazda Rusya ve İran'a bağımlı durumdadır. Bu noktada enerjinin maliyetinin ekonomide büyük bir paya sahip olmasından ötürü iki ülke için işbirliği ve ortaklık projeleri gereksinimi kaçınılmaz bir hal almıştır. İşbirliği projeleri bu bağımlılığı önemli ölçüde azaltmıştır.

Güneyde Suriye'deki kaotik durum, Kuzey Irak'taki Kürt yönetiminin referandum ile bir devlet kurmak istemesi, Ankara yönetiminin Suriye politikası hususunda doğuda İran ile yaşadığı anlaşmazlık ve Ermenistan'a Dağlık Karabağ meselesinden dolayı uygulanan ambargo gibi sebeplerden ötürü Türkiye'nin sınır güvenliği tehdit altındadır. Bu noktada Ankara'nın Hazar ve Orta Asya'ya ulaşmasında tek güvenli yol durumundaki Gürcistan ile ilişkilerinin iyi olması enerji güvenliği açısından oldukça önemlidir.

Bölgede enerji ticaret merkezi olabilme açısından tartışmasız en önemli iki stratejik ortak durumunda olan Türkiye ve Gürcistan için Kafkasya’da istikrar ve güven en öncelikli konu olmalıdır. Bu nedenle “kazan-kazan” başlıklı her türlü projede iki ülke birbirine siyasi, ekonomik ve kültürel açıdan destek olmak durumundadır. Ancak enerji projeleri fikirlerinin ortaya atılması ile faaliyete geçmeleri arasındaki sürenin uzun olması iki ülkenin kalkınmasını geciktirmektedir. Türkiye’nin bölgesel güç olabilmesi için iki ülke arasındaki işbirliğinin artarak devam etmesi gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

Abhazya’yı Tanıyan 5. Ülke, (2011), <https://www.jinepsgazetesi.com/-11883.html>, (13 Ağustos 2019).

Ağacan, K. (2005), “Ermenistan-Gürcistan İlişkileri”, *Ermeni Araştırmaları Dergisi*, Sonbahar, Sayı 19, <http://www.eraren.org/index.php?Page=DergiIcerik&IcerikNo=364>, (13 Ağustos 2019).

Alieva, L. (2000), “Reshaping Eurasia: Foreign Policy Strategies and Leadership Assets in Post-Soviet South Caucasus”, *Berkeley Program in Soviet and Post-Soviet Studies Working Paper Series*, Winter 1999-2000, ss. 1-28.

Alsirt, F.T. (2009), Bağımsızlık Sonrası Gürcistan’ın Yeniden Yapılanması ve Bu Süreçte Türkiye ile İlişkileri, Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı.

Aras, O. N. (2005), “Bakü-Ceyhan Tüm Bölgenin Yararına Olacak”, *Aksiyon Dergisi*, Sayı 536, ss. 48-49.

Aslan, C. (2009), Türk-Gürcü-Rus İlişkilerinin Merkezindeki Ülke: Abhazya, *Akademik Bakış Dergisi*, Sayı 16, ss. 1-13.

Ayas, Z. (2015), Putin Dönemi Güney Kafkasya’da Avrasyacılık Uygulamaları ve Abhazya Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Harp Akademileri Stratejik Araştırmalar Enstitüsü, Strateji ve Stratejik Araştırmalar Anabilim Dalı.

Aydın, M. (2013), Kafkasya ve Orta Asya’yla İlişkiler, *Türk Dış Politikası Cilt: II*, Baskın Oran (Ed.), İletişim Yayıncılık, İstanbul.

Bal, İ. (2004). Türkiye-Ermenistan İlişkileri, *21. Yüzyılda Türk Dış Politikası*, İdris Bal (Der.), Nobel Yayıncılık, Ankara.

Canaşia, S. ve Berdzenişvili, N. (1987), Türkiye’den Haklı İstemlerimiz, *Tarih ve Toplum Dergisi*, Cilt 8, Sayı 46, s. 241.

Chirikba, V. (2010), Devletlerarası hukuk Açısından Abhazya Cumhuriyeti’nin Yasal Konumu ve Statüsü, *Abhazya’nın Bağımsızlığı ve Kafkasya’nın Geleceği Konferansı Bildiriler*, CSA Global Publishing, ss. 18-31.

CIA, The World Factbook: Georgia, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gg.html> (14 Ağustos 2019)

Çelebioğlu, T. (2005), 1990 Sonrası Türkiye-Gürcistan İlişkileri, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, Cumhuriyet Tarihi Anabilim Dalı.

Çelikpala, M. (2012), “Başarısız Devlet-Demokratik Model Ülke Sarmalında Gürcistan’ın 20 Yılı”, *Orta Asya ve Kafkasya Araştırmaları Dergisi*, Cilt 7, Sayı 14, ss. 1-35.

De Waal, T., 2011. Georgia’s Choices: Charting a Future in Uncertain Times, Carnegie Endowment of International Peace, Washington, D.C.



- DEİK, 2012. Gürcistan Ülke Bülteni, <https://www.deik.org.tr/uploads/gurcistan-ulke-bulteni.pdf> (14 Ağustos 2019)
- Demir, A.F. (2003), Türk Dış Politikası Perspektifinden Güney Kafkasya, Bağlam Yayınları, İstanbul.
- Demir, A.F. (2004), Türkiye'nin Güney Kafkasya'ya Yönelik Dış Politikası, *Türk Dış Politikasının Analizi*, Faruk Sönmezoğlu (Der.), Der Yayınları, 3. Baskı, İstanbul.
- Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü, (2016), Abhazya Bölgesine Sefer Yapan Gemiler Hakkında, [online] <https://www.denizticaretodasi.org.tr/tr/sirkuler/abhazya-bolgesine-sefer-yapan-gemiler-hk-8284> (15 Ağustos 2019)
- Ece, J.N. ve Açikel, A.E. (2011), Uluslararası Deniz Hukukunda Kıyı Devletinin Gemilere El Koyma Yetkisinin Sınırları, *Gürcistan'ın Karadeniz'de Seyreden Gemilere El Koyması*, ORSAM, Trabzon.
- Georgia Population, 2017. <http://www.worldometers.info/world-population/georgia-population/> (14 Ağustos 2019)
- Geostat, General Population Census, 2016, [http://census.ge/files/results/Census\\_release\\_ENG.pdf](http://census.ge/files/results/Census_release_ENG.pdf) (14 Ağustos 2019)
- Güder, İ., Bakü-Tiflis-Kars Demiryolunda İlk Tren Yola Çıktı. 30 Ekim 2017, <http://aa.com.tr/tr/dunya/baku-tiflis-kars-demiryolunda-ilk-tren-yola-cikti/951643> (15 Ağustos 2019)
- Günay, A. C. (2012), Gürcistan Sorunları Bağlamında Türkiye ve Rusya Federasyonu'nun Politikaları, Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı.
- Gürcistan Sınırında Türk Gemisine El Koyuldu, (2013), <http://www.paralimani.com/gurcistan-sinirinda-turk-gemisine-el-koyuldu-haberi-25754/> (15 Ağustos 2019)
- Gürcistan'ın Nüfus Yapısı, (2017), [http://konapedia.net/index.php?title=G%C3%BCrcistan%27%C4%B1n\\_n%C3%BCfus\\_yap%C4%B1s%C4%B1](http://konapedia.net/index.php?title=G%C3%BCrcistan%27%C4%B1n_n%C3%BCfus_yap%C4%B1s%C4%B1) (14 Ağustos 2019)
- Hille, C., 2010. Devletlerarası Hukukta Abhazya'nın Tanınması, *Abhazya'nın Bağımsızlığı ve Kafkasya'nın Geleceği Konferansı Bildiriler*, CSA Global Publishing, ss. 32-42.
- Hosking, G. (2001), Russia and Russians, A History, Harvard University Publishing, Cambridge.
- International Crisis Group (ICG) Report, Abkhazia Today, 15 September 2006, Sayı 176, ss.1-28, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/176-abkhazia-today.pdf> (15 Ağustos 2019)
- International Republican Institute (IRI), Georgian National Voter Study, 11-17 February 2004, <http://www.iri.org/sites/default/files/2004%20February%20Survey%20of%20Georgian%20Public%20Opinion,%20February%2011-17,%202004.pdf> (15 Ağustos 2019)
- İlhan, S. (1993), Türkiye'nin ve Türk Dünyasının Jeopolitiği, Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü Yayınları, İstanbul.
- Jintcharadze, N. (2014), Gürcistan Gül Devrimi ve Dış Politik Sonuçları, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı.
- Kanbolat, H. (2004), "Gürcistan Cumhurbaşkanı Mikhael Saakashvili: Siyasi Bir Lider Olarak Benim İçin Örnek İnsan Atatürk'tür", *Stratejik Analiz Dergisi*, Cilt 5, Sayı 50, ss. 21-26.

- Kanbolat, H. (2014). Türkiye-Abhazya İlişkilerinde Yeni Dönem, <http://www.gusips.net/news/7842-turkiye-abhazya-iliskilerinde-yeni-donem.html> (15 Ağustos 2019)
- Kanbolat, H., Güney Osetya Sorunu Nedir? Hürriyet, 12 Ağustos 2008, <http://www.hurriyet.com.tr/guney-osetya-sorunu-nedir-9643219> (14 Ağustos 2019)
- Kasım, K. (2009), Soğuk Savaş Sonrası Kafkasya, Uşak Yayınları, Ankara.
- Keleş, S. Ş. (2014), Türkiye-Gürcistan İlişkileri, [http://www.izto.org.tr/portals/0/pusuladergisi/2014/01subat\\_gurcistan.pdf](http://www.izto.org.tr/portals/0/pusuladergisi/2014/01subat_gurcistan.pdf) (14 Ağustos 2019)
- Kıyman, B., (2009), NABUCCO, [http://www.izto.org.tr/portals/0/iztogenel/dokumanlar/nabucco\\_projesi\\_25.06.2012%2012-44-22.pdf](http://www.izto.org.tr/portals/0/iztogenel/dokumanlar/nabucco_projesi_25.06.2012%2012-44-22.pdf) (15 Ağustos 2019)
- Kobaidze, M.K. (1999), “Minority Identity and Identity Maintenance in Georgia”, *Dept. Of Linguistics Working Papers*, Sayı 47, ss. 149-168.
- Komahidze, N. (1997), Yakın Geçmişte Türkiye-Gürcistan İlişkileri, *Mamuli Kültürel Dergi*, Sayı 3, ss. 13-16.
- Küçükyıldız, C. (2012), “Modern İpek Yolunda Bakü-Tiflis-Kars Kesintisiz Demiryolu Hattı Projesi”, *Turan Stratejik Araştırmalar Merkezi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 16, ss. 59-64.
- Kvarchelia, L. (2010), Abhazya'nın Geleceği Üzerinde Tehditler ve Fırsatlar, *Abhazya'nın Bağımsızlığı ve Kafkasya'nın Geleceği Konferansı Bildiriler*, CSA Global Publishing, ss. 53-59.
- Mert, O. (2004), Türkiye'nin Kafkasya Politikası ve Gürcistan, IQ Yayınları, İstanbul.
- Nan, S.A. (2010), “The Roles of Conflict Resolution Scholars in Georgian-Abkhaz and Georgian-South Osetian Conflict And Conflict Resolution”, *Cambridge Review of International Affairs*, Cilt 23, Sayı 2, ss. 237-258.
- Overland, I. (2003), “Defusing a Ticking Bomb? Disentangling International Organisations in Samstkhe-Javakheti”, *Norwegian Institute of International Affairs*, Sayı 646, ss. 1-27.
- Öztarsu, M. F. (2013) “Gürcistan'da Saakashvili Dönemi Sona Erdi”, *Stratejik Düşünce Dergisi*, Sayı 48, ss. 90-93.
- Pamir, N. (2004), “Bakü Tiflis Ceyhan Petrol Boru Hattı'nda Son Durum”, *Panaroma Dergisi*, Nisan, Sayı 3, ss. 1-9.
- Pamuk, M. (1995), Kafkasya ve Azerbaycan'ın Dünü, Bugünü, Yarını, HARPAK Yayınları, İstanbul.
- Pazarıcı, H. (2011), Uluslararası Hukuk, Turhan Kitabevi, 15. Baskı, Ankara.
- Sezgin, M. N. ve Ağacan, K. (2003), “Dünden Bugüne Ahıska Türkleri Sorunu”, *Ankara Çalışmaları Dizisi*, Sayı 14, s. 40.
- Shantadze, B. (2006), Gürcistan'ın Komşuları ile İlişkileri ve Jeopolitik Etkinin İncelenmesi, Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı.
- Sheets, L.C. (2010), Uluslararası Sistem Çerçevesinde Abhazya'nın Güvenlik ve Meşruiyet Sorunu, *Abhazya'nın Bağımsızlığı ve Kafkasya'nın Geleceği Konferansı Bildiriler*, CSA Global Publishing.

Slider, D. (1995), *Georgia, Armenia, Azerbaijan And Georgia Country Studies*, Glenn Curtis (Ed.), US Government Printing Office, Washington, D.C.

Şimşek, N. (2015), Bağımsızlık Sonrası Dış Politika Bağlamında Gürcistan ve Gürcistan-Türkiye İlişkilerinin Boyutları, Yüksek Lisans Tezi, Turgut Özal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı.

Taşkın, M. (2006), Bağımsızlıktan Sonra Gürcistan Türkiye İlişkileri, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Anabilim Dalı.

Tavkul, U. (2002). *Etnik Çatışmaların Gölgesinde Kafkasya*, Ötüken Yayınları, İstanbul.

Tokgöz, İ. (2009), Bağımsızlık Sonrası Gürcistan-Türkiye İlişkileri (1991-2004), Yüksek Lisans Tezi, Kafkas Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Türkiye Cumhuriyeti Tarihi Anabilim Dalı.

Toprak, N.G. (2013), Avrasya Doğal Gaz Boru Hattı Projeleri Özelinde Kafkasya Üzerine Bir Değerlendirme, *International Conference on Eurasian Economies 2013*, ss. 983-990.

Türk Gemilerine Gürcistan Darbesi, (2009), <http://www.hurriyet.com.tr/turk-gemilerine-gurcistan-darbesi-12345346> (15 Ağustos 2019)

Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, Gürcistan'ın Siyasi Görünümü, (2017), <http://www.mfa.gov.tr/gurcistan-siyasi-gorunumu.tr.mfa> (14 Ağustos 2019)

Veliev, C. ve Aslanlı, A. (2011), Güney Kafkasya: Toprak Bütünlüğü, Jeopolitik Mücadeleler ve Enerji, Berikan Yayınevi, Ankara.

Yalçınkaya, A. (2003), Kafkaslarda “Türki” Kavimler: Çerkesler, Abhazlar, Kabardeyler, Adigeler, Çeçenler, İnguşlar, Dağıstanlılar ve Diğerleri, [http://www.circassiancenter.com/cc-turkiye/arastirma/0212\\_kafkaslarda.htm](http://www.circassiancenter.com/cc-turkiye/arastirma/0212_kafkaslarda.htm) (14 Ağustos 2019)

Yalçınkaya, A. (2006), Kafkasya'da Siyasi Gelişmeler: Etnik Düğümünden Küresel Kördüğümüne, Lalezar Kitabevi, Ankara.

Yenigün, C. ve Bolat, M.A. (2010), Gürcistan: Yeni Dünyanın Doğu Batı Sınırı, *Dünya Çatışma Bölgeleri ve Konuları Cilt I*, İnät, K., Duran, B. ve Ataman, M. (Eds.), Nobel Yayın Dağıtım, 3. Baskı, Ankara.

Yılmaz, R. (2008), “Gürcistan'da İstikrar Arayışı: 5 Ocak 2008 Devlet Başkanlığı ve 21 Mayıs 2008 Parlamento Seçimleri”, *Orta Asya ve Kafkasya Araştırmaları Dergisi*, Cilt 3, Sayı 5, ss. 181-190.

Yöndemli, A. (2009), Soğuk Savaş Sonrası Gürcistan Dış Politikası ve Türkiye'ye Etkileri, Yüksek Lisans Tezi, Ufuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı.

## Otonom Silah Sistemleri: İyi, Kötü ve Çirkin

Arş. Gör. Âdem ÖZER<sup>73</sup>

### Özet

Teknolojinin gelişimi ile çatışmanın doğası arasındaki etkileşim sürekli bir savaşın tarihidir. Bu nedenle savaş, büyük sosyal değişimlerin hem sebebi hem de sonucudur. Devletler ve askeri güçler ise yeni silahları benimseyerek bilim ve teknolojiadaki gelişmelere cevap vermişlerdir. Bu gelişmelerin günümüzde vücut bulmuş hali ise otonom silah sistemleridir. Barut ve nükleer silahlardan sonra savaş alanında üçüncü devrim olarak adlandırılan otonom silah sistemleri, yapay zekâ ile donatılmış modern silahlardır. Doğası gereği otonom silah sistemleri yapay zekâ temelinde hareket etmektedir. Yapay zekâ ise temel olarak algoritmalar aracılığıyla ve sistemin/silahın/robotun programlanmasıyla meydana gelmektedir. Bu yönüyle yapay zekâ, insanları normlara ve kurallara tabi ve hesap verebilir kılan insan zekâsı ve ahlaki yargılarının tüm özelliklerinden yoksundur. Her ne kadar günümüzde var olup olmadığına ilişkin tartışmalar devam etse de bu tür sistemler kritik işlevlerinde otonomiye sahiptir. Yani insan müdahalesi olmadan hedefleri seçebilen –hedefleri arama, tanımlama, seçme, izleme ve tespit etme- ve angaje olabilen –kuvvet kullanma, hasar verme, etkisizleştirme ve imha etme gibi- sistemlerdir. Ancak silah teknolojisinde meydana gelen gelişmeler insanı savaş alanından daha da uzaklaştırmaktadır. Anlamli insan kontrolü olmadan savaşlarda otonom silah sistemlerinin kullanılması uluslararası hukuk ve etik açıdan boşluk ortaya çıkarmakta ve uluslararası barış ve güvenliği zedelemektedir. Bu bağlamda çalışmanın amacı otonom silah sistemlerinin ortaya çıkardığı sorunları ele almaktır.

**Anahtar Kelimeler:** *Otonomi, anlamli insan kontrolü, uluslararası insancıl hukuk, uluslararası insan hakları hukuku, hesap verebilirlik.*

---

<sup>73</sup> Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, [adem.oz@hbv.edu.tr](mailto:adem.oz@hbv.edu.tr) & [ademmozerr@gmail.com](mailto:ademmozerr@gmail.com)

## **Autonomous Weapon Systems: Good, Bad and Ugly**

### **Abstract**

The interaction between the development of technology and the nature of conflict is a perpetual war. Therefore, war is both the cause and the result of major social changes. On the other hand, states and military forces, responded to the developments of science and technology by adopting new weapons. These developments are embodied in the autonomous weapon systems. Autonomous weapon systems, also called the third revolution in the battlefield after gunpowder and nuclear weapons, are modern weapons equipped with artificial intelligence. By nature autonomous weapon systems would act on the basis of an artificial intelligence. Artificial intelligence is basically created by algorithms and programming of the system/weapon/robot. From this aspect, artificial intelligence lacks accountability and obeying to the norms and rules which only belongs to the human intelligence and moral judgments. Although there are debates about whether or not they exist today, such systems have autonomy in their critical functions. In other words, these systems are able to select targets without human intervention - searching, identifying, selecting, monitoring and detecting targets - and engaging -such as the use of force, damage, neutralization and destruction-. However, advances in weapon technology have further made people move away from the battlefield. The use of autonomous weapon systems in wars without meaningful human control creates gaps in international law and ethics, and undermines international peace and security. In this context, the aim of the study is to address the problems posed by autonomous weapon systems.

**Key Words:** *Autonomy, meaningful human control, international humanitarian law, international human rights law, accountability.*

“Yeni bir tür silahlanma yarışı devam ediyor ve bunun sonucu gezegenimizi şekillendirecek. Bu yarış iki ülke arasında değil. Bu yarış yavaş yavaş değişen hukuksal ve kurumsal normlarımızın “kaplumbağası” ile silah endüstrisindeki hızlı teknolojik değişimin “tavşanı” arasındadır (Kane, 2013).” Birleşmiş Milletler (BM) eski Silahsızlanma İşleri Yüksek Temsilcisi Angela Kane’nin 2013 yılındaki silah teknolojilerinin önlenemez yükselişi karşısındaki bu tutumu günümüz tartışmalarının odak noktasını oluşturmaktadır. Öte yandan yapay zekâ ve giderek karışık bir hal alan algoritmalar, toplumsal değişimleri tetiklemektedir. Gelişen teknolojiler, her zaman askeri stratejinin merkezi olmuştur. Ortaya çıkan yenilikler ise savaşların denklemini değiştirmiştir (Singer, 2015: 56-57). Bu anlamıyla teknoloji, modern silahlı çatışmaların dönüştürülmesinde en büyük rolü oynamıştır. Nitekim 11 Eylül 2001 terörist saldırılarının ardından medya ve halk tarafından insansız hava araçları olarak tanımlanan yarı otonom silah sistemlerinin mevcudiyetinde ve kullanımında dramatik bir gelişme gözlemlenmiştir. Bu dramatik gelişmenin son hali ise “*otonom silah sistemleri*”dir.

Barut ve nükleer silahların keşfinden sonra savaşlarda üçüncü devrim olarak ortaya çıkan otonom silah sistemlerinin literatürde farklı kullanımları –robot silahlar, ölümcül otonom robotlar, katil robotlar gibi - mevcuttur. Otonom silah sistemlerine ilişkin her bir kullanımın kendine münhasır özellikleri ve işlevleri olduğunu iddia eden Jean Baptiste J. Vilmer bu durumun kavramın semantik belirsizliğinden, spekülasyon doğasından ve otonomi kavramından kaynaklandığını ileri sürmektedir (Vilmer, 2015). Öte yandan günümüzde otonom silah sistemlerinin tanımına ilişkin bir uzlaşma da söz konusu değildir. Ortak bir tanımın kabul edilmemesi i) kısıtlayıcı bir tanımın ortaya çıkmasının önlenmesi, ii) kavramın zayıf temellere sahip olması – otonomi ve robot gibi kavramların kabul edilen ortak bir tanımının olmaması- ve iii) kavramla kastedilmek istenin belirsiz olması gibi nedenlere (Egeland, 2016: 92-93) dayandırılrsa da bu sistemlerin belirleyici özelliği kritik işlevlere –hedeflerin aranması, belirlenmesi, seçilmesi ve hedeflere angaje olunması- sahip olmasıdır.

Belirleyici kriter olarak ortaya çıkan “*otonomi*”, bireyin özgür iradesi olarak ahlaki ve felsefi anlamda anlaşılmalıdır. Esasında otonomi “*bağımsız bir karar verme kabiliyetine ve eylem düzeyine*” işaret etmektedir. Otonomi ekseninde otonom silah sistemleri üzerine mutabık kalınmış herhangi bir sınıflandırma yoktur. Nitekim otonom silah sistemlerine ilişkin uzmanlar, kurumlar ve uluslararası örgütler tarafından farklı konseptlerde otonomi dereceleri tasnif edilmiştir. Bu nedenle her bir sınıflandırma farklı hususiyetleri içerisinde barındırmaktadır. En genel ve yaygın kullanım ise Amerika Savunma Bakanlığı tarafından yapılan taksonomidir (US Department of Defense, 2012: 3):

*i) Yarı otonom silah sistemleri (semi-autonomous weapon systems):* Hedefleri seçebilen ve yalnızca insan komutuyla kuvvet uygulayabilen sistemlerdir. Bu sistemler, bazen yakın mesafeden bazen de uydu aracılığıyla uzaktan insan operatörleri tarafından yönlendirilmektedir.

*ii) İnsan tarafından denetlenen silah sistemleri (human supervised autonomous weapon systems):* Yerleştirildikten sonra insan girdisi olmadan çalışan, operasyon yeterliliği konuşlandırma öncesinde belirli bilgilerin programlanmasına bağlı olan sistemlerdir. Başka bir ifadeyle insan tarafından denetlenen silah sistemleri, robotların eylemlerini geçersiz kılacak bir insan operatörünün gözetiminde hedefleri seçebilen ve uygulayabilen sistemlerdir.

*iii) Otonom silah sistemleri (autonomous weapons systems):* Bu tür sistemler ihtiyari karar alma kapasitesine sahiptir. Bir nesneye veya bir kişiye angaje olmak için özellikle programlanmamıştır. Böylece otonom silah sistemleri bağımsız olarak bir insan operatörünün müdahalesini gerektirmeden değişen koşullara tepki verme yeteneğine sahiptir. Başka bir ifadeyle otonom silah sistemleri insan girdisine gerek kalmaksızın hedeflerin elde edilmesi, izlenmesi, seçilmesi ve saldırılması ile ilgili daha yüksek düzeyde bağımsız düşünmeyi içeren sistemlerdir.

Tartışmalı doğasına rağmen otonom silah sistemlerinin silahlı çatışmalarda kullanılması uluslararası hukuk açısından boşluk ortaya çıkarmaktadır. Bu boşluk bilhassa uluslararası insancıl hukuk kapsamında ortaya çıkmaktadır. Otonom silah sistemleri için uluslararası insancıl hukukun geçerli olduğu konusunda “*evrensel bir fikir birliği*” vardır (Schmitt and Thurnher, 2013: 243). Esasında bu tartışmaların odağını üç temel soru oluşturmaktadır:

*Birincisi; mevcut uluslararası insancıl hukuk normları otonom silah sistemleri için yeterli midir?* Devletlerin, uluslararası örgütlerin ve araştırmacıların bu konu hakkında ortak bir görüşü yoktur. Nitekim *Thompson Chengeta*, otonom silah sistemlerinin uluslararası insancıl hukukun önemli kurallarına uymayacağını ve uluslararası insancıl hukuka uyan bir otonom silah sisteminin geliştirilmesinin ise imkânsız olacağını vurgulamaktadır. Çünkü sivil, muharip ve muhasamata doğrudan katılım gibi insancıl hukuk terimlerinin bir makineye/robota/sisteme aktarılabilecek ve kodlanabilecek tanımları yoktur (Chengeta, 2016: 63-67). *Neil Davison* ise otonom silah sistemlerinin uluslararası insancıl hukuk tarafından özel olarak düzenlenmediğini ve bu sistemlerin kullanımından doğan sorumluluğun devletlere ait olduğunu iddia etmektedir (Davison, 2017: 6). Tartışmanın diğer boyutunu ise otonom silah sistemlerinin uluslararası insancıl hukuk çerçevesinde tatmin edici bir şekilde karşılanabileceği görüşüdür. *Michael N. Schmitt ve Jeffery S. Thurnher*, otonom silah sistemlerinin kendi başına yasadışı olma ihtimalinin çok düşük olduğunu ve mevcut hukuk normlarının otonom silah sistemleri için de geçerli olduğunu (Schmitt and Thurnher, 2013: 243-247), *William Boothby* ise uluslararası insancıl hukukun ve yerleşik hukuk kurallarının otonom silah sistemlerinin kullanımından doğan herhangi bir yükümlülüğü düzenlemek için yeterli olduğunu savunmaktadır (Boothby, 2012: 581).

*İkincisi; otonom silah sistemleri uluslararası insancıl hukukun temel ilkelerini ihlal etmekte midir?* Otonom silah sistemlerinin silahlı çatışmalarda kullanılması uluslararası insancıl hukukun ayırım, orantılılık ve askeri gereklilik ilkesini ihlal etmektedir: *Ayırım ilkesi*; yapay zekâ ile donatılmış otonom silah sistemlerinin, muharipler ve siviller arasındaki ayırımla başa çıkması mümkün değildir. Silahlı çatışmalarda savaşçıların üniformalı olması nispeten ayırımı kolaylaştırır da gerilla ve şehir savaşlarında bir nesnenin/kişinin muharip olup olmadığını belirlemek için kişinin durumsal farkındalığı ve insan inisiyatifi/niyeti gereklidir. Dolayısıyla otonom silah sistemlerinin bu ayırımı yapması mümkün değildir. Statik ortamlarda her ne kadar otonom silah sistemleri ileri teknolojiye sahip sensörler ile ayırımı gerçekleştirse de dinamik ortamlara uyum sağlayamayacak ve ayırım ilkesini ihlal edecektir. *Orantılılık ilkesi*; orantılılığı hesaplamak çok yönlü bir değerlendirmeye olanak tanıyan karakteristik insan yargısını gerektirmektedir. Orantılılık ilkesinin geçerli hukuki yorumları sağduyu, iyi niyet ve makul askeri komutanlık standardı gibi kavramlara dayanmaktadır. Ancak kavramların bilgisayar ortamına aktarılması müphemdir. Orantılılık değerlendirmeleri hiçbir zaman tamamen kantitatif bir değerlendirme değildir, kalitatif yargıları da içerir. Bu yetilere bir makinenin/robotun haiz olması ise mümkün değildir. Dolayısıyla orantılılık ilkesi ihlal edilmektedir. *Askeri gereklilik ilkesi*; savaşın yalnızca belirli ve makul bir hedefe ulaşmak için gerekli olan kuvveti kullanmasını talep eder. Otonom silah sistemleri bu kuralın sınırları içerisinde hareket edecekse askeri zorunluluğun ne anlama geldiğini idrak etmek, onu savaş alanında tanımak ve askeri üstünlüğü sağlamak için programlanmalıdır. Otonom silah sistemlerinin askeri zorunluluk ilkesine tabii olması için uygulanacak kuvvet orantılı, askeri hedeflere yönelik ve insanlığın gereklerine uygun olmalıdır. İnsan kontrolünün ve denetiminin olmadığı otonom silah sistemleri uluslararası insancıl hukukun temel ilkelerini ihlal edecektir.

*Üçüncüsü ise otonom silah sistemleri, savaşlarda insanların yerini alacaksa, robot/sistem arızalandığında, ciddi insani ve maddi hasarlar veya savaş suçları ortaya çıktığında yani bir şeyler yanlış gittiğinde hesap verebilirlik ve sorumluluk kimde olacaktır?* Anlamli bir insan kontrolü olmaksızın anlamli bir hesap verebilirlik olmaz, çünkü sorumluluk kontrollü bir takibi gerektirir. Anlamli insan kontrolü hesap verebilirliğin tutarlı bir şekilde tayin edilmesini sağlayacak kontrol seviyesi olarak görülebilir (Heyns, 2016: 373). Otonomi arttıkça insan karar vermede ikincil konuma düşmektedir. Kontrol eksikliği olması nedeniyle üreticinin/programlayıcının tasarlayıcının, makinenin/robotun ve askeri komutanın sorumluluğu ortadan kalkacaktır. Dolayısıyla açık bir hesap verebilirlik zinciri olmadan otonom bir silah sisteminin kullanılmasının ahlaki bir seçenek değildir (Sharkey, 2012: 790-791).

Sonuç olarak, otonom silah sistemlerini yasaklama veyahut savaş alanlarında kullanma konusunda talepte bulunmak çok erken ve spekülatifdir. Modern savaşların vazgeçilmez bir parçası olan otonom silah sistemleri üzerinde genel bir yasağın olma ihtimali çok düşüktür. Çünkü rasyonel

birer aktör olan devletler teknolojinin mevcut olası durumunda otonom silah sistemlerinin geliştirilmesinde ve silahlı çatışmalarda kullanılmasında geri adım atmayacaktır. Bu durum daha faydacı bir yaklaşımla otonom silah sistemlerinin uluslararası hukuka uygun bir şekilde geliştirilmesini ve kullanılmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

### **Kaynakça**

Boothby, W. (2012) "Some legal challenges posed by remote attack", *ICRC*, 94(886), pp 579-595.

Bradan, T. T. (2014) "Autonomous weapon systems: The anatomy of autonomy and the legality of lethality", *Houston Journal of International Law*, 37(1), ss. 235-274.

Chengeta, T. (2016) "Measuring autonomous weapon systems against international humanitarian law rules", *Journal of Law and Cyber Warfare*, 5(1), pp 63-137.

Davison, N. (2016) "A legal perspective: autonomous weapon systems under international humanitarian law", *UNODA Occasional Papers*, (30), pp 5-18.

Egeland, K. (2016) "Lethal autonomous weapon systems under international humanitarian law", *Nordic Journal of International Law*, (85), pp 89-118.

Garter, A. B. (2012) "Autonomy in weapons systems," Department of Defense Directive 3000.09, United States of America.

Gutlein, M. A. (2005) *Lethal autonomous weapons –ethical and doctrinal implications*, Newport: Naval War College.

Heyns, C. (2016) "Human rights and the use of autonomous weapons systems (aws) during domestic law enforcement", *Human Rights Quarterly*, (38), pp 350-378.

Kane, A. (2013) "Killer robots and the rule of law", *HuffPost News*, [https://www.huffingtonpost.com/A-View-from-the-United-Nations-/killer-robots-and-the-rul\\_b\\_3599657.html](https://www.huffingtonpost.com/A-View-from-the-United-Nations-/killer-robots-and-the-rul_b_3599657.html) (Erişim Tarihi: September 03, 2019).

Schmitt, M. N. and Thurnher, J. S. (2013) "'Out of the loop": Autonomous weapon systems and the law of armed conflict", *Harvard National Security Journal*, (4), pp. 231-281.

Sharkey, N. E. (2012) "The inevitability of autonomous robot warfare", *International Review of the Red Cross*, 94(886), pp 787-799.

Singer, P. W. (2015) *Robotik savaş: 21. yüzyılda robotik devrim*, (çev. M. Erdemir ve T. E. Erdemir), Ankara, Türkiye: Buzdağı Yayınevi.

Vilmer, J. B. J. (2015) "Terminator ethics: Should we ban "killer robots"?", *Ethics & International Affairs*, <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2015/terminator-ethics-ban-killer-robots/> (Erişim Tarihi: September 31, 2019).



# Belediyelerde Siyasi Parti Değişikliğinde Yöneticiye Güven İle Duygusal Bağlılık Arasındaki İlişki

Doç. Dr. Mahmut DOĞAN<sup>74</sup>  
Öğr. Gör. Dr. Murat TUYSUZ<sup>75</sup>

## Özet

Ülkemizde beş yılda bir gerçekleştirilen yerel seçimler belediyelerin farklı bir siyasi parti tarafından yönetilmesine imkan vermektedir. Yeni yönetime gelen siyasi parti ise farklı kamusal politikalara sahip olabilmekte ve bunun sonucu olarak farklı bir insan kaynakları politikaları izleyebilmektedir. Bürokrasinin kontrolünü sağlamak adına politikacılar alt, orta ve özellikle yeni partinin belirlediği bu politikaları kurum içerisinde ve kent çapında sağlayacak olan üst düzey yönetim kademelerinde yönetici değişikliği gerçekleştirebilmektedir. Bu yönetsel değişikliklerin bir sonucu olarak, çoğunluğu memur statüsünde olan kamu çalışanları yeni yöneticilerle çalışmaya başlamaktadır. Kamusal politikaların istenen ölçüde gerçekleştirilmesi ancak çalışanların yeni yöneticilerine duyduğu güvene bağlı olmaktadır. Yeni yönetimle birlikte çalışanların örgütün amaç ve hedeflerine bağlılığını ne ölçüde sürdürdüğü konusu da önem ifade etmektedir. Genellikle memur statüsünde olduklarından dolayı kamu çalışanlarının örgüte bağlılık boyutlarından özellikle duygusal bağlılık konusu ön plana çıkmaktadır. Duygusal bağlılık, çalışanların örgütle adeta bir bütün haline gelmesi, örgüte katılımını ve örgüte aidiyeti ifade etmektedir. Duygusal bağlılık, diğer bağlılık boyutları olan devam bağlılığı ve normatif bağlılık boyutlarından farklı olarak, örgütte çalışanların istenen davranışları sergilemesi bakımından en güçlü ilişkiye sahip bağlılık olarak karşımıza çıkmaktadır. Duygusal bağlılığa sahip çalışanlar örgütte kendi istekleriyle kalmaya devam ettiklerinden diğerlerine göre örgüte daha fazla yarar sağlayabilmektedirler. Bu çalışma ile özellikle 2019 yerel seçiminde farklı bir siyasi partinin yönetime geldiği belediyelerde ilgili kavramlar ele alınmış, yöneticiye güvenin duygusal bağlılık üzerindeki etkisi incelenmiş ve iki kavram arasındaki ilişki ortaya konulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** İnsan Kaynakları Yönetimi, Yöneticiye Güven, Duygusal Bağlılık.

<sup>74</sup> Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

<sup>75</sup> Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, Yerel Yönetimler Programı

## **The Relationship Between Affective Commitment and Trust in Managers After Political Party Change In Municipalities**

### **Abstract**

Local elections held every five years in our country allow municipalities to be managed by a different political party. The political parties that new management may have to be followed by different public policies and different human resources policies as a result. In order to maintain control of the bureaucracy, politicians are able to carry out executive changes on lower, middle and especially the senior management levels that will provide these within the institution and throughout the city. As a result of these managerial changes, public employees most of whom are civil servants, start to work with new managers. The implementation of public policies to the desired extent depends on the trust of employees in their new managers. Together with the new management, the importance of employees' commitment to the goals and objectives of the organization is also important. Affective commitment comes to the forefront from the dimensions of commitment of the public employees to the organization as they are generally civil servants. Affective commitment refers to the integration of employees into the organization, participation and belonging to the organization. Unlike the other dimensions of commitment, continuation commitment and normative commitment, affective commitment appears to be the one with the strongest relationship in terms of the desired behaviors of employees in the organization. Employees who have affective commitment can continue to stay in the organization of their own preference and can benefit the organization more than others. In this study, especially in the municipalities where a different political party came to power in the 2019 local elections, the related concepts were discussed, the effect of trust on the manager on the affective commitment was examined and the relationship between the two concepts was revealed.

**Keywords:** *Human Resources Management, Trust in Manager, Affective Commitment*

Çalışanların örgüte güven duyması yönetici ve çalışan ilişkisinden etkilenmektedir. Güven duygusu zayıflayan çalışanlar işte ayrılabilirlerdir. Bir kamu kurumu olarak belediyelerde özel sektöre göre işten ayrılmaların daha az olduğu düşünülse de bu durumun parti değişikliği yaşandığı dönemde daha fazla olduğu görülmektedir. Bu durum ise çalışanların elde tutulması adına özellikle duygusal bağlılık konusu ön plana çıkarmaktadır. Çalışanlarında güven oluşturabilen örgütler çalışanlarından da en yüksek geri dönüşü alabileceklerdir. Örgütlerine bağlılık duyan çalışanlar örgüte yatırım yapacaklar ancak örgüte güven duyulmadığında çalışanların çabaları sadece görev tanımları ile sınırlı kalacaktır.

## Örgüte Güven

Güven, korku, çekinme ve kuşku duymadan inanma ve bağlanma duygusu, itimat anlamına gelmektedir (TDK). Yapılan tanımlamalarda birey, grup veya bir örgütün, ahlaki olarak meşru davranışının diğer kişiler, gruplar veya örgütlerden beklenilmesidir (Tuysuz, 2017). Ayrıca bu kavram içerisinde savunmasızlık, belirsizlik ve risk ifadelerini de barındırmaktadır. Bu doğrultuda tarafların birbirini kontrol ihtiyacı duymadan, güvenen tarafların beklentilerine karşı olan davranışlarında savunmasız kalabilmesidir (Mayer, Davis, & Schoorman, 1995). Son yıllarda ülkemizde yaşanan başta ekonomik, sosyolojik, demografik vb. değişimler, farklılaşan vatandaş, işçi-işveren talepleri, kamu sektörünün verimliliklerini arttırmasına ve değişimine zorlamaktadır. Özellikle son dönemde yaşanan, yukarıda sayılan çeşitli nedenlere bağlı olabilecek siyasi parti değişikliklerinde belediyelerde yaşanan işten çıkarılmalarla da güven konusu tekrar ön plana çıkmıştır. Dolayısıyla birçok çalışan özellikle yönetime daha sonra yöneticilerine ve nihayet çalışma arkadaşlarına güvensizlik duymaktadır. Bu güvensizlik ortamı ise yönetim, yöneticiler ve çalışanları karşı karşıya getirip çalışanların performansını olumsuz biçimde etkilemektedir (İslamoğlu, Birsnel, & Börü, 2007). Bu bağlamda güven konusunun çalışılması önem ifade etmektedir. Güven konusu, kuruma güven, yöneticiye güven ve çalışma arkadaşına güven olmak üzere sınıflandırılabilir.

Kuruma güven bir örgüt içerisinde çalışanların kurumsal ilişkiler ve davranışlarla ilgili beklentileri (İslamoğlu et al., 2007), liderin veya yöneticinin sözünde duracağı inancını ifade etmektedir. Örgüt içinde yatay ve dikey olmak üzere tüm örgüt içerisindeki ilişkilerde yer almaktadır (Demircan & Ceylan, 2003). Cezacı bir anlayışa sahip bir yönetim tarzı olan bir örgüt içerisinde çalışanlar işlerini kaybetme duyguna sahiptir. Burada fikirlerin özgürce beyan edilemediği bir örgüt iklimi vardır. Tüm bunlara ek olarak, bu ortamda örgütsel değişim çabalarına aşırı direnç görülmekte ve hiyerarşik olarak katı bir örgüt yapısı gözlenmekte ise o örgütte kuruma güvenin düşük olduğu anlaşılmaktadır (İslamoğlu et al., 2007). Yapılan araştırmalarda yöneticiye güven ile kuruma güven arasında bir ilişki, kuruma güvenle örgütsel bağlılık arasında bir ilişki, işgücü devir oranıyla negatif yönlü bir ilişki tespit edilmiştir (Tan & Tan, 2000).

Örgüte güvenin diğer türü ise yöneticiye güvendir. Yöneticiler örgütle çalışanlar arasında adeta bir köprü görevi görmekte, kurumun amaç, hedef, beklenti ve isteklerini çalışanlara aktarmaktadırlar. Çalışanlar ise bu durumda farkında olduklarından yöneticilerin davranışlarını örgütle özdeşleştirmekte ve dolayısıyla örgütsel bir algı oluşmaktadır. Ancak bazı durumlarda çalışanlar yöneticilerine güvenirken örgüte güven duymamaktadır (Tan & Tan, 2000). Belediyelerde siyasi parti değişikliği olduğunda başkan, başkan yardımcıları, büyükşehirlerde genel sekreter, genel sekreter yardımcıları, daire başkanları, müdür ve müdür yardımcıları vb. alt, orta ve üst kademe yönetici değişiklikleri yaşanmakta dolayısıyla yaşanan bu değişiklik tüm çalışanları etkilemektedir. Bu noktada bir güven ortamının sağlanması için yeni yöneticilerin çalışanlara karşı dürüst, açık, tutarlı, saygılı ve adil davranması gerekmektedir (Larson, Larson, & LaFasto, 1989).

Çalışma arkadaşına güven ise çalışanların kendileriyle aynı seviyedeki çalışma arkadaşlarına karşı geliştirdiği, birbirlerinden bilgi saklamayacağına, birbirlerine fiziksel ya da duygusal olarak zarar vermeyeceğine, birbirlerini suistimal etmeyeceğine inanması olarak tanımlanabilir (İslamoğlu et al., 2007). Çalışanların birbirlerine güvendiği bir ortamda, bireysel ve örgütsel etkililik, örgüt gelişimi vb. konularda örgüte olumlu geri dönüşler olduğu birçok araştırmada tespit edilmiştir. Çalışanların

çalışma arkadaşlarına ve yöneticilerine duyduğu güven sonucunda işten ayrılma niyeti azalmakta, takım çalışması güçlenmekte, işe ve örgüte adanmışlık da aynı şekilde artmaktadır (İslamoğlu et al., 2007).

## Örgütsel Bağlılık

Örgütsel bağlılık konusu ile ilgili literatür incelendiğinde kavramın tanımı ile ilgili henüz bir fikir birliği olmadığı görülmektedir. Kavramın birçok yazar tarafından farklı değişkenlerle ele alındığı ve dolayısıyla ortaya farklı tanımlar ortaya çıktığı görülmektedir (Allen & Meyer, 1996; İnce & Gül, 2005; Leong, Furnham, & Cooper, 1996). Genel olarak bu tanımlamalarda çalışanların örgütün amaçlarını ve değerlerini benimseyerek, bunlara ulaşılabilmesi için kendilerinden beklenenden daha fazla çaba harcayarak, örgütle olan kimlik bütünleşmesini sağlayarak örgüt üyeliğine ait güçlü bir isteğine sahip olması gerektiği ifade edilmektedir (Bakan, 2011). Örgütün amaç ve hedefleri ile çalışanların amaç ve hedefleri uyumluluk gösterdiğinde bağlılık oranı artacaktır. Literatürde ele alınan bu tanımlamalara ek olarak, araştırmacıların hem fikir olduğu bir konu ise bu kavramın çok boyutlu olduğudur. Konu ile ilgili yapılan erken çalışmalar bağlılık kavramının duygusal, tutumsal ve davranışsal bağlılık olmak üzere iki boyuttan oluştuğunu belirtmektedir (Mowday, Porter, & Steers, 1982). Sonraki çalışmalarda bağlılık kavramı ile ilgili literatürde en fazla kabul gören Allen ve Meyer tarafından belirlenen duygusal bağlılık, devam bağlılığı ve normatif bağlılık boyutları ön plana çıkmış ve kabul görmüştür. Bu boyutlar örgütsel bağlılığı bir bütün olarak tamamlamaktadır. Ancak bağlılık konusunda her çalışan farklı boyutlarda farklı derecelere sahip olabilmektedir. Çalışanlardan bazılarının duygusal bağlılığı yüksek iken, bazılarının devam bağlılığı ya da normatif bağlılığı yüksek derecede olabilmektedir (Bakan, 2011). Dolayısıyla çalışanların örgütte kalma yönündeki istekleri birbirlerinden farklı olabilmektedir. Örgütsel bağlılığı yüksek olan çalışanlara sahip olmak ise örgütlerin amaç ve hedeflerine ulaşmasında temel etkenlerden biri olarak değerlendirilebilir (Denizli, 2018). Bu, çalışanların örgütsel bağlılığı düşük olanlara göre işe devamsızlık yapma, işten ayrılma, işe geç kalma oranı daha düşük olmakta dolayısıyla örgüte rekabet avantajı sağlamaktadır (Uygur, 2009). Ancak burada ortaya çıkan bir nokta ise örgütsel bağlılığın boyutlarından biri olan devam bağlılığında ise çalışanların sadece kendilerinden bekleneni yapması ve devamsız oranının yüksek olması ve motivasyon oranının ise düşük olması söz konusudur (Çetin, 2004). Ancak duygusal bağlılık derecesi yüksek olan çalışanların ise bunun tersi bir biçimde örgüte katkı sağladığı görülmektedir. Dolayısıyla duygusal bağlılık boyutu yüksek olan çalışanların örgütlere en fazla katkıyı sağladıkları düşünülebilir. Örgütsel bağlılık özellikle, algılanan yönetim desteği ve çalışanların güçlendirilmesi ile güçlü bir ilişki içindedir (Zeffane & Al Zarooni, 2008). Aynı zamanda, yöneticilerin başarısı, kurumun amaç ve hedeflerine ulaşma konusundaki çalışan bağlılığının derecesine de bağlıdır (Hill & Huq, 2004). Dolayısıyla örgütsel bağlılığın yönetime olan güven ile bir bağlantısı bulunmaktadır. Örgütsel bağlılığın çalışanların yaş, cinsiyet, medeni durum, kıdem vb. çeşitli demografik değişkenler ile de bağlantısı bulunmaktadır. Belediyeler üzerinde yapılan bir araştırmalarda çalışanlarının yaşları yükseldikçe örgüte olan bağlılıklarının da o oranda arttığı tespit edilmiştir (Çetin, 2004; Kaplan & Güven 2017).

Örgütsel bağlılığın üç farklı boyutu bulunmaktadır. Örgütsel bağlılığı ilk boyutu olan duygusal bağlılık, çalışanların örgütle özdeşleşmesi, örgütle arasında duygusal olarak bir bağ kurarak örgütün amaç ve değerlerini içselleştirerek kabul etmesi, örgüt için kayda değer bir biçimde çaba göstermesi ve o örgüt üyeliğini devam ettirmek yani örgütte çalışmaya devam etmek için güçlü bir istek duyması olarak tanımlanabilir (Swales, 2002). Çalışanların örgütün amaç ve değerlerini paylaşması davranışsal bağlılıktan farklı olarak duygusal bağlılık boyutunda örgütten ayrılmanın ortaya çıkaracağı maliyetten öte farklı anlamlar taşımaktadır. Davranışsal bağlılıkta çalışanlar örgütle bir çıkar ilişkisine girerek örgütte kalabilmek için belirli davranışları sergilemekte ancak duygusal bağlılıkta ise bu davranışlar bir tutumun sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla duygusal bağlılık davranışın bir öncülü olarak görülebilir. Çalışanlar kendi kimliklerini örgütle bağdaştırarak işverene karşı duygusal veya psikolojik bir bağlılık geliştirmektedir (Çetin, 2004). Genel olarak

yöneticiler tarafından tercih edilen bu tarz çalışanlar formal iş tanımlarının ötesinde amaçlara ulaşmak için daha fazla çaba sarf ederler. İş performansını olumlu yönde etkileyen duygusal bağlılık, ayrıca örgütsel vatandaşlık davranışını da diğer bağlılık boyutlarına göre daha fazla arttırmaktadır (Sabuncuoğlu & Tüz, 2013). Duygusal bağlılığın örgüt içerisinde çalışanların özerklik, adalet ve örgütsel destek gibi pozitif tecrübelerle ilişkili olduğu bunun neticesinde çalışanların daha verimli olduğu çeşitli çalışmalar sonucunda ortaya çıkmıştır (Wasti, 2009). Belediyeler bir kamu kuruluşu olarak düşünüldüğünde, iş güvencesinin özel sektöre göre daha yüksek derecede olduğundan belediye çalışanlarının duygusal bağlılıkları daha fazla önem ifade etmektedir.

Örgütsel bağlılığın ikinci boyutu olan devam bağlılığı maliyet odaklı bir bağlılık olup çalışanların örgütten ayrılması sonucunda yaşayacağı maliyetleri göz önüne alarak bağlılığın oluşup oluşmaması durumudur (Swales, 2002). Bu bağlılık boyutunda çalışan, örgüt üyesi olduğu süre içerisinde elde ettiği ekonomik kazanımların örgütten ayrıldığında ortaya çıkacak finansal, psikolojik veya fiziksel herhangi bir imkanın kaybedileceği düşüncesi devam bağlılığını arttırmaktadır (Bakan, 2011). Çalışanlar o örgütte çalıştığı sürece, örgüt için yaptıkları yatırımları değerlendirerek ayrılması durumunda bunları kaybedeceğini fark ederek, bu yatırımlardan vazgeçmeyi kabul etmiş olur. Dolayısıyla eğer kayıp büyük ise orada kalmaya devam eder. Ayrıca çalışanların örgüt dışında alternatif olarak iş bulma imkanı varsa devam bağlılığı dereceleri düşük olacaktır. Konu ile yapılan bir araştırmada, belediye çalışanlarının %80'ni belediye dışında bulabilecekleri iş imkanlarının düşük olması nedeniyle belediyeden ayrılmayı düşünmemektedir (Yılmaz, 2012). Bir diğer araştırmada ise bu oran %50 olarak tespit edilmiştir (Kaplan & Güven 2017). Bu araştırma sonuçlarında da anlaşılacağı üzere, içinde bulunulan ekonomik şartların bu duruma ettiği aşıkardır. Ancak bu tarz durumlar, çalışanların bu durumlarının farkına olup olmamasına göre devam bağlılığı üzerinde etkili olacaktır değilse bir etkisi olamayacaktır (Meyer & Allen, 1997). İleri yaşlarda olan çalışanların buldukları örgüte genç yaştaki çalışanlara göre daha fazla yatırım yaptığını düşünmesi o örgütten ayrılmalarına engel olan bir faktör olarak düşünülebilir. Bu durumda olan çalışanlar mevcut işlerini kaybetmemek için görev tanımlarının ötesine geçmeyerek sadece kendileri ile ilgili işlerde performans sergilemekte bunun dışındaki konularda ise çok az performans göstermektedirler (Uygur, 2009).

Çalışanların örgütün amaç ve değerleri ile kendi amaç hedefleri arasında ki güçlü uyum çalışanların o örgütte çalışmaya devam etmeyi bir zorunluluk olarak algılamasına neden olmaktadır (Bakan, 2011). Örgütsel bağlılığın üçüncü boyutu olan normatif bağlılıkta, çalışanlar örgütte kalmayı bir görev duygusu, ahlaki bir zorunluluk ya da devam bağlılığındaki gibi bir menfaat ilişkisi olarak algılamaktadır. Çalışanlar aile, toplum vb. öğelerden etkilenecek örgüte sadık olması yönünde bir inanç geliştirmektedirler (Uygur, 2009). Dolayısıyla toplumun bu davranışta etkisi olduğunu söylemek mümkündür. Normatif bağlılığı daha güçlü olan çalışanlar örgütte kalmayı ahlaki açıdan uygun görmektedirler (Meyer & Allen, 1991). Bu inanç ve ahlak konusu çalışanların örgütte kalmasına etki etmekte ve bu aynı zamanda bir yükümlülük olarak algılanmaktadır (Martín, 2008). Toplum etkisinin yanında, örgütün çalışanları için yaptığı yatırımlarda çalışanların orada kalmasını etkilemekte, o örgütte bağlı olmak ahlaki bir sorumluluk olarak bir minnet duygusu olarak görülmektedir. Yapılan araştırmalarda devam bağlılığı ve normatif bağlılık arasında pozitif bir ilişki tespit edilmiş ancak duygusal bağlılık ve devam bağlılığı arasında tespit edilmemiştir (Allen & Meyer, 1990). Kamu ve özel sektör hakla ilişkiler çalışanları arasında yapılan bir araştırmada, kamu çalışanlarının normatif bağlılığının düşük seviyede olduğu tespit edilmiştir (Duğan, 2017). Dolayısıyla bu durum kamu çalışanlarının ilgili kurumda çalışmanın bir zorunluluk olmadığını düşünmektedir olarak ifade edilebilir.

## **Sonuç**

Çalışanların örgüte güven duyması ancak yöneticilerin çalışanlarına karşı dürüst olduğu, haksızlıkların olmadığı adaletli bir çalışma ortamı olan, vatandaşlar tarafından kurumun imajının olumlu olduğu, çalışan ihtiyaç ve beklentilerine önem verildiği ve uzun süreli istihdam anlayışının olduğu durumlarda mümkün olmaktadır. Bir kamu kurumu olarak belediyeler de memur, sözleşmeli personel veya işçi olmak üzere farklı statülerde çalışanlar bulunmakla birlikte çalışanların çoğunluğu memur

statüsündedir. Bu bakımdan, belediyelerde çalışanların elde tutulması özel sektöre göre daha avantajlı görünse de belediye çalışanlarının işten ayrılmaları veya diğer kurumlara geçişleri özellikle parti değişikliği yaşandığı dönemlerde yaşanabilmektedir. Bağlılık konusunda yapılan birçok araştırmada örgütsel güven ve duygusal bağlılık arasında ilişki saptanmıştır. Özellikle parti değişimi gibi çalkantılı durumlarda daha fazla ön plana çıkan çalışanların görev tanımları ötesinde daha fazla çaba göstermesi, gönüllülük ve ücret ve benzeri maddi imkanların ötesinde samimiyet durumları, örgütün amaçlarına ulaşması için önem ifade etmektedir. Örgütlerin hayatta kalmaları birçok etkenin yanında iş gücü devir oranına da bağlıdır. Duygusal bağlılık derecesinin yüksek olması bu oranı düşürerek çalışanların elde tutulmasını sağlayabilmektedir. Kendilerine adil davranıldığını düşünen çalışanlar örgütten ayrılmayı düşünmeyeceklerdir. Örgütlerine bağlılık duyan çalışanlar örgüte yatırım yapacaklar ancak örgüte güven duyulmadığında çalışanların çabaları sadece görev tanımları ile sınırlı kalacaktır. Çalışanlarında güven oluşturabilen örgütler çalışanlarından da en yüksek geri dönüşü alabileceklerdir. Yöneticiler duygusal bağlılığı daha fazla olan çalışanları tercih etmektedir ancak bağlılık duygusu kendiliğinden gelişmemektedir. Bunun sağlanması için yöneticilerin çalışanların görev ve sorumluluklarının net bir biçimde yapılandırması, çalışanları desteklemesi ve onlara adil bir biçimde davranması ve benzeri görevler düşmektedir.

## Kaynakça

- Allen, N. J., & Meyer, J. P. (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization. *Journal of occupational psychology*, 63(1), 1-18.
- Allen, N. J., & Meyer, J. P. (1996). Affective, continuance, and normative commitment to the organization: An examination of construct validity. *Journal of vocational behavior*, 49(3), 252-276.
- Bakan, İ. (2011). Örgütsel stratejilerin temeli örgütsel bağlılık: Kavram, kuram, sebep ve sonuçlar. *Ankara: Gazi*.
- Çetin, M. Ö. (2004). *Örgüt kültürü ve örgütsel bağlılık*: Nobel Yayın Dağıtım.
- Demircan, N., & Ceylan, A. (2003). Örgütsel güven kavramı: Nedenleri ve sonuçları. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(2), 139-150.
- Denizli, A. (2018). *İnsan Kaynakları Geliştirme İkliminin, Çalışanların İşe Adanmışlıklarına Etkisinde Örgüte Bağlılığın Rolü ve Bir Araştırma* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
- Duğan, Ö. (2017). Kamuda ve Özel Sektörde Halkla İlişkiler Çalışanlarının Örgütsel Bağlılık Düzeylerinin Belirlenmesi Üzerine Bir Araştırma. *Journal of Communication Theory & Research/İletişim Kuram ve Arastırma Dergisi*(45).
- Hill, F., & Huq, R. (2004). Employee empowerment: conceptualizations, aims and outcomes. *Total Quality Management & Business Excellence*, 15(8), 1025-1041.
- İnce, M., & Gül, H. (2005). Yönetimde yeni bir paradigma: Örgütsel bağlılık. *Konya: Çizgi Kitabevi*.
- İslamoğlu, G., Birsal, M., & Börü, D. (2007). *Kurum içinde güven: yöneticiye, iş arkadaşlarına ve kuruma yönelik güven ölçümü:(alan araştırması ve sonuçlar)*: İnkılap Kitabevi.
- Kaplan, Ç., & Güven, A. (2017). Yerel Yönetimlerde Örgütsel Bağlılık ve Whistleblowing.
- Larson, C. E., Larson, C., & LaFasto, F. M. (1989). *Teamwork: What must go right/what can go wrong* (Vol. 10): Sage.
- Leong, C. S., Furnham, A., & Cooper, C. L. (1996). The moderating effect of organizational commitment on the occupational stress outcome relationship. *Human relations*, 49(10), 1345-1363.
- Martín, S. S. (2008). Relational and economic antecedents of organisational commitment. *Personnel Review*, 37(6), 589-608.

- Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20(3), 709-734.
- Meyer, J. P., & Allen, N. J. (1991). A three-component conceptualization of organizational commitment. *Human resource management review*, 1(1), 61-89.
- Meyer, J. P., & Allen, N. J. (1997). *Commitment in the workplace: Theory, research, and application*: Sage.
- Mowday, R. T., Porter, L. W., & Steers, R. M. (1982). *Employee—organization linkages: The psychology of commitment, absenteeism, and turnover*: Academic press.
- Sabuncuoğlu, Z., & Tüz, M. V. (2013). *Örgütsel davranış*: Aktüel Yayınları.
- Swales, S. (2002). Organizational commitment: a critique of the construct and measures. *International journal of management reviews*, 4(2), 155-178.
- Tan, H. H., & Tan, C. S. (2000). Toward the differentiation of trust in supervisor and trust in organization. *Genetic, social, and general psychology monographs*, 126(2), 241.
- Tuysuz, M. (2017). Algılanan Kurum İçi Güvenin Çalışanların Motivasyonları Üzerindeki Etkisi: Bir Zincir Mağaza Uygulaması. *İş'te Davranış Dergisi*, 2(1), 46-62.
- Uygur, A. (2009). *Örgütsel bağlılık ve işe bağlılık*. Ankara: Barış Platin Kitabevi.
- Wasti, A. (2009). Örgütsel bağlılık kavramı, odakları, öncül ve sonuçları. *Editörler: KESER, A., G. Yılmaz ve S. Yürür, Çalışma Yaşamında Davranış Güncel Yaklaşımlar, Umuttepe Yayınları, İzmit*.
- Yılmaz, A. (2012). Yerel Yönetimlerde Kurumsal Bağlılığın Bireysel Performansa Etkisine İlişkin Bir Araştırma: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Akademik İncelemeler Dergisi (AID)*, 7(1), 313-336.
- Zeffane, R., & Al Zarooni, H. A. M. (2008). The influence of empowerment, commitment, job satisfaction and trust on perceived managers' performance. *International journal of Business excellence*, 1(1-2), 193-209.

# Kent İçi Raylı Ulaşım Sistemlerinin Arsa Değerleri Üzerindeki Etkisi: Bursaray Örneği

Melis İŞLEK<sup>76</sup>

Dr. Öğr. Üyesi Recep YÜCEDOĞRU<sup>77</sup>

## Özet

Feodalizm döneminde tarımsal topraklar öncelikli ve önemli iken, kentleşmenin etkisi ile birlikte tarımsal topraklara altyapıların, üst yapıların ve imar haklarının uygulanması sonucu asıl önemli hale gelen kentsel topraklar olmuştur. Kentsel toprakların kullanımlarının farklılık göstermesi sebebi ile de kentsel toprakların değerinin bir diğer ifade ile kentsel toprak rantının belirlenmesi konusu gündeme gelmiştir. Kentsel toprak rantının belirlenmesi amacı ile ortaya konan araştırmaların -öncelikli- ortak noktasına göre kentsel topraklarda görülen rant, gelişmiş ulaşım imkânları sayesinde kent merkezine erişmenin kolay ve hızlı bir şekilde gerçekleşmesi sonucunda kentsel toprakların arzını artırması olarak ifade edilebilmektedir. Kent içi yerleşim tercihini açıklamaya yönelik oluşturulan ekonomik modellerdeki ortak nokta ise, ulaşım maliyetinin temel açıklayıcı değişken olarak varsayılması olarak değerlendirilebilmektedir. Dolayısıyla bireyler tarafından sıklıkla tercih edilen kent içi raylı ulaşım sistemlerinin duraklarına kolay ve hızlı bir şekilde erişebilme ve ulaşım maliyetlerinin ucuz olması özellikleri kentsel toprak rantını etkileyebilmektedir.

Bu çalışmanın amacı da Bursa ilinde yer alan BursaRay hafif raylı sistem hattı güzergâhındaki arsa değerlerinin -1999-2018 yılları arasında- bu raylı sistem istasyonlarına yakınlık sebebi ile etkilenip etkilenmediğinin tespit edilmesi olmaktadır. Çalışma kapsamına öncelikli olarak hafif raylı sistem hattına en fazla 1 km uzaklıkta bulunan arsalar dahil edilmiş sonra bu arsaların birinci kontrol grupları olan arsalar -en fazla 3 km- en son ise ikinci kontrol grupları olan arsalar -en fazla 5 km- eklenmiştir. Seçilen bütün arsaların metre kare değerleri hem TL hem de döviz kuruna göre değerlendirilmiştir. Çalışmanın sonucu ise, hafif raylı sistem istasyonlarına en yakın olan arsaların değerlerinde diğer arsalarla göre her yıl daha fazla artış meydana gelmiştir.

**Anahtar kelimeler:** *Kentsel toprak rantı, Arsa değer artışı, Kent içi raylı ulaşım, BursaRay hattı.*

---

<sup>76</sup>Bülent Ecevit Üniversitesi, Maliye Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans Öğrencisi, [melislek@hotmail.com](mailto:melislek@hotmail.com)

<sup>77</sup> Bülent Ecevit Üniversitesi, İktisadi ve İdari Birimler Fakültesi, Maliye Bölümü, [recep.yucedogru@beun.edu.tr](mailto:recep.yucedogru@beun.edu.tr)



## The Impact of Urban Rail Transportation Systems on Land Values: Example of Bursaray

### Abstract

While the agricultural soils were prioritized and important during the feudalism period, the urban soils became important as a result of the application of infrastructures, superstructures and zoning rights to the agricultural soils with the effect of urbanization. As the usage of urban soils varies, the determination of the value of urban soils, in other words, urban land rent has come to the agenda. The common prioritized point of the Studies with the purpose to determine rent which is seen in urban land expresses the increase in urban lands value with the fast and easy access to city center with the improved transportation system. The common point in the economic models created to explain the urban settlement preference can be considered as the assumption of transportation cost as the main explanatory variable. Therefore, easy and fast access to the stops of the urban rail transportation systems, which are frequently preferred by individuals, and cheap transportation costs, may affect the urban land rent.

The aim of this study is to determine whether the land values on the BursaRay light rail line route in Bursa province - between 1999 and 2018 - are affected by proximity these rail system stations.. In the scope of the study, primarily the lands located at a distance of 1 km to the light rail line were included. Subsequently, the first control groups of these plots - no more than 3 km - and finally the second control groups - no more than 5 km - were added. The square meter values of all selected lands were evaluated by time series analysis according to minimum wage, exchange rate and inflation-free state. As a result of the study, the values of the plots closest to the light rail stations increased each year compared to the other plots.

**Key words:** *Urban land rent, Land value increase, Urban rail transportation, BursaRay line.*

## Giriş

Dünyadaki en büyük insan faaliyetlerinden biri olan ulaşım, bireyler, bölgeler ve ekonomik faaliyetler arasında değerli bağlantıların kurulmasına imkân veren hareket serbestliğini ifade etmektedir. (Rodrigue vd.,2007:3). 21. yy. kent nüfusunda yaşanan sürekli artış, kent içinde gerçekleştirilen ulaşımı önemli hale getirmiştir (Rodrigue vd.,2007:171). Zaman içinde gelişen ve büyüyen kentte hareketliliğin sağlanabilmesi adına kamu sektörü tarafından kent içi ulaşım yatırımlarının yapılması kaçınılmaz bir hal almıştır. Bu yatırımların en genel amacı, kentteki erişilebilirlik (accessibility) düzeyinin artmasıdır. Bu anlamda erişilebilirlik, ulaşım yatırımlarının ekonomik faydalarının ölçülmesinde destekleyici bir rol üstlenmiş olarak kabul edilmektedir (Suzuki vd., 2015:45).

Kent içi raylı sistem yatırımlarının arsa değerleri üzerindeki etkisini tespit etme amacına yönelik olarak oluşturulan bu çalışmanın 1. bölümünde, ulaşım yatırımları ile arsa değerleri arasındaki ilişkinin aslında William Alonso'nun önerilen rant fonksiyonu (bid rent function) modeline dayandığının izahına ve uluslararası literatürden konu ile alakalı bazı ampirik çalışmaların özetlerine yer verilmiştir. 2. bölümde, BursaRay'a ait bir takım bilgiler sunulmuştur. BursaRay inşasının başladığı 1998 yılından itibaren geçmiş olduğu değişimlere, Bursaray hattında yer alan istasyonların yer aldığı haritaya ve BursaRay'ın 2002-2018 yılları arasındaki yıllık yolcu sayılarına değinilmiştir. 3. bölümde, BursaRay'a erişilebilirliğin arsa değerleri üzerindeki etkisi, 6 istasyon baz alınarak analiz edilmiştir. Sonuç olarak, seçilen 6 istasyona konum olarak en yakın arsalar, diğer arsaların değerlerinden her sene daha fazla değer artışına maruz kalmıştır.

### 1. Kent İçi Raylı Ulaşım Yatırımları ile Arsa Değerleri Arasındaki İlişki

Erişilebilirliğin kentsel alanlara uyarlanması düşüncesi, William Alonso'nun önerilen rant fonksiyonu (bid rent function) modeline dayanmaktadır (Campbell vd., 2016:9;Du ve Mulley, 2007:34;Hess ve Almeida, 2007:1042;Ge vd., 2012;Martínez ve Viegas, 2009:127;Mohammad vd., 2013:161;Ryan, 1999:412). Alonso'nun teorik modeli tek merkezli (monocentric) bir kentin modellenmesini içermektedir. Ancak, ulaşım sistemlerine yapılan yatırım ile kentsel rant veya arsa değerleri arasındaki ilişkinin anlaşılması adına oldukça önemlidir (Yankaya ve Çelik, 2005:260). Çünkü ulaşım yatırımları ulaşım hizmetine katkı sunmayı hedeflemekle birlikte bölgesel ve yerel düzeyde bulunduğu kentsel alana bazı faydalar yüklemektedir. Bu noktadan hareketle uluslararası literatürde konu ile ilgilenen araştırmacılar, ulaşım sistemlerine yapılan yatırımların yaratmış olduğu diğer faydalara odaklanmışlardır. (Smith ve Gihring, 2006:753)

Erişilebilirlik faktörü ile yerel ve bölgesel düzeyde var olan raylı ulaşım sistemlerine yapılan yatırımların etkilerini tespit etmeye çalışan araştırmaların bulguları farklılık içermekle birlikte bazı benzerlikler de göstermektedir. Bu benzerliklerden ilki, seçilen kentsel alanların çoğunluğunun gelişmiş ülkelerde yer alıyor olmasıdır. Diğer benzerlik, ampirik araştırmalarda kullanılan metotlardan ileri gelmektedir. Raylı sistem yatırımlarının arsa değerlerini artırdığını saptayan ampirik araştırmaların yoğunlukta olması (Shyr vd., 2013:2558) ise diğer benzerlik olarak sayılabilmektedir. Başlıca farklılıklar ise, araştırma kapsamına alınan raylı sistem türlerinden kaynaklanmaktadır. Raylı sistem türleri, manyetik levitasyonlu, monoray, füniküler, banliyö treni, tramvay, hafif raylı ve metro sistemlerinden oluşmaktadır. Bu sistemlerin olumsuz dışsallıkları nedeni ile arsa değerlerini düşürdüğü ve/veya arsa değerlerini etkilemediği sonucuna ulaşan araştırmalar da bir başka farklılık olarak değerlendirilebilmektedir.

Armstrong (1994) ABD'de yer alan Massachusetts eyaletinin başkenti olan Boston'un banliyö trenine ait Fitchburg/Gardner hattının 1990 yılındaki konut satış kayıtlarını analiz ederek, banliyö tren istasyonlarına erişilebilirlik faktörünün emlak değerlerinde ortalama %6.7 oranında artış yarattığı sonucuna ulaşmıştır (Armstrong,1994:88-98). Tramvay sistemin etkisine yönelik oluşturulan araştırma Gadziński ve Radzinski (2016) tarafından gerçekleştirilmiştir. Polonya'nın Poznan kentinde bulunan tramvay (Poznań Rapid Tram) sisteminin hizmete açılmasından sonra bireylerin seyahat davranışlarında ve konut seçimlerinde-memnuniyetlerinde ve emlak değerlerindeki etkisini

2010-2013 yılları arasında araştırmışlardır. Tramvayın konut kiralardaki ortalama fiyat üzerine %3'lük bir artış yarattığı sonucuna ulaşmışlardır (Gadziński ve Radzinski, 2016:1-12).

ABD'de yer alan Oregon eyaletinin bir kenti olan Portland 'da hafif raylı sistemin etkisini araştıran Chen vd. (1997) sonuç olarak, hafif raylı sistem istasyonlarına 427,33 metrelik alan içinde yer alan emlakların değerlerinde %10.5'lik artış olduğunu bulmuşlardır (Chen vd.,1997:2-11). Hafif raylı sistemin etkisinin araştırıldığı bir diğer araştırma Ryan (2005) tarafından oluşturulmuştur. ABD'nin bir eyaleti olan Kaliforniya'nın San Diego kentinde 1986-1995 yılları arasında hafif raylı sistemlere ulaşım faktörünün ofis ve diğer emlak değerlerinde etkisinin olmadığı görülmüştür. (Ryan,2005:751-763).

Çin Halk Cumhuriyeti'nde bir şehir olan Şanghai'nın raylı ulaşım sistemi olan metroya erişilebilirliğin etkisini inceleyen Pan ve Zhang (2008) metro istasyonuna yakınlığın her 100 metrede 152 yuan/m<sup>2</sup> artış gösterdiği sonucuna ulaşmışlardır (Pan ve Zhang,2008:16-24). Hindistan'ın bir şehri olan Bangalore'de bulunan metro sisteminin emlak değerleri üzerindeki etkisi ile ilgili 2012-2016 yıllarını kapsayan bir araştırma yapan Sharma ve Newman (2018) metro istasyonlarına 500 metre yakın olan emlakların %10.7 oranında, 1-2 km yakın olan emlakların ise %8.1 değer artışı kaydettiği sonucuna ulaşmışlardır (Sharma ve Newman 2018:70-81). Aynı şekilde metro sisteminin etkisini araştıran Forrest vd. (1996) Kuzey İngiltere'deki Greater Manchester bölgesinde yer alan emlak değerleri ile metro hizmetleri arasındaki ilişkiyi ve tesislerin modernizasyonunun emlak değerlerini değiştirip değiştirmeyeceğini araştırmışlardır. Sonuç olarak, metro hattı güzergahına yakın olan emlakların değerlerinde bir değişiklik gözlenmemiştir (Forrest vd.,1996:15-27).

## 2. BursaRay İle İlgili Genel Bilgiler

BursaRay, Bursa ilinde 39 km hat uzunluğuna ve 38 istasyona sahip olan hafif raylı sistemdir. Bu hafif raylı sistem faaliyetleri Bursa Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden olan BURULAŞ tarafından idare edilmektedir. BURULAŞ, Bursa ulaşım-toplu taşıma işletmeciliği turizm sanayi ve ticaret A.Ş. unvanı ile faaliyetlerine fiilen 14 Aralık 1998 tarihinde başlamıştır.<sup>78</sup> BURULAŞ genel olarak, toplu taşımacılık ve ulaşım faaliyetlerini yapmak, yaptırmak, işletmek ve işletmek amacına yönelik olarak kent içi raylı sistemlerin işletmeciliği gibi diğer kent içi ulaşım hizmetleri alanında da yetkili bir şirkettir.<sup>79</sup> Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından 8 Temmuz 1998 tarihinde BursaRay'ın temelleri atılmıştır. BURULAŞ ise, 29 Ekim 2001 yılında BursaRay'ın tek yetkili işletmecisi olmuştur. BursaRay'ın tarihi yolculuğu, hat güzergâhı ve 2002-2018 yılları arasındaki yıllık yolcu sayıları aşağıdaki gibidir<sup>80</sup>

**Tablo1: BursaRay'ın Tarihçesi**

| Tarihler      | BursaRay'ın Değişimleri  |
|---------------|--|
| 8 Temmuz 1998 | BursaRay'ın temeli atıldı.   |
| 23 Nisan 2002 | Küçük Sanayi - Şehreküstü ve Organize Sanayi - Acemler hatlarını kapsayan BursaRay 1. Etap A Bölümünde yolculu tren işletimine başlandı. (17 İstasyon) |
| 2 Ocak 2005   | BursaRay 1. Etap B etabı inşaat çalışmaları başladı.   |
| 12 Mayıs 2008 | Şehreküstü - Arabayatağı hattını kapsayan BursaRay 1.Etap B Bölümünde yolculu tren işletimine başlandı. (6 İstasyon)                                   |

<sup>78</sup> <https://www.burulas.com.tr/tarihce.aspx> (Erişim Tarihi: Eylül 25, 2019).

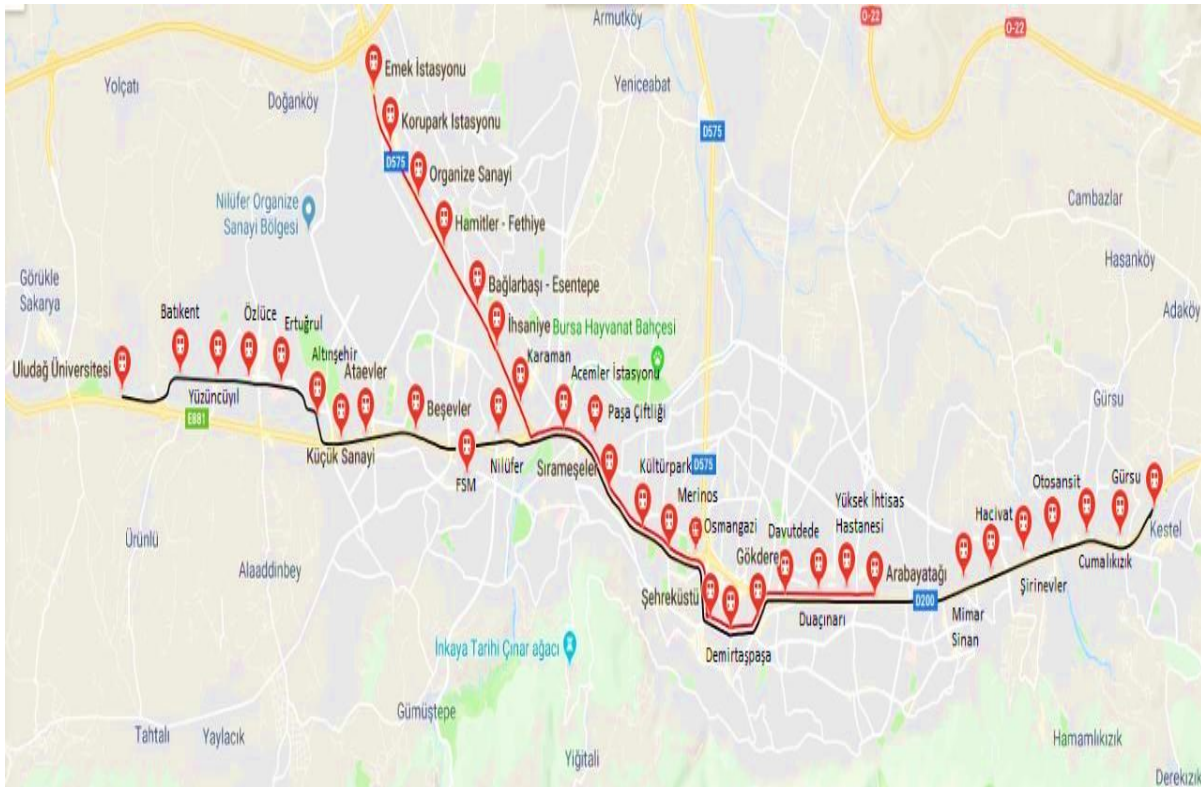
<sup>79</sup> Bursa Büyükşehir Belediyesi, 2018 Yılı Faaliyet Raporu (Erişim Tarihi: Eylül 25, 2019).

<sup>80</sup> <https://www.burulas.com.tr/tarihce.aspx> (Erişim Tarihi: Eylül 25, 2019).

|                |   |
|----------------|---|
| 28 Ekim 2008   | BursaRay 2. Etap inşaat çalışmaları başladı.  |
| 24 Aralık 2010 | Küçük Sanayi-Üniversite ve Organize Sanayi - Emek hatlarını kapsayan BursaRay 2. Etap Bölümünde yolculu tren işletimine başlandı. (8 İstasyon). |
| 30 Temmuz 2011 | 3. Etap Kestel hattının temeli atıldı.  |
| 19 Eylül 2011  | BursaRay 2. Etap Üniversite Hattının tamamı yolculu tren işletimine açıldı.   |
| 15 Aralık 2011 | BursaRay 2. Etap Mudanya Caddesi uzatması yolculu tren işletimine açıldı.   |
| 19 Mart 2014   | Bursaray 3. Etap Kestel hattının ilk 4 istasyonu (Mimar Sinan, Hacivat, Şirinevler ve Otosansit) yolculu tren işletimine açıldı.                |
| 26 Mart 2014   | Bursaray 3. Etap Kestel hattının 5. ve 6. istasyonu (Cumalıkızık - Değirmenönü ve Gürsu) yolculu tren işletimine açıldı.                        |
| 5 Haziran 2014 | Bursaray 3. Etap Kestel hattının son istasyonu olan Kestel istasyonu açıldı.  |
| 15 Ocak 2016   | Kestel Etapı sinyalizasyon sistemi devreye alınarak, Üniversite - Kestel arasında aktarmasız işleme başlandı.                                   |

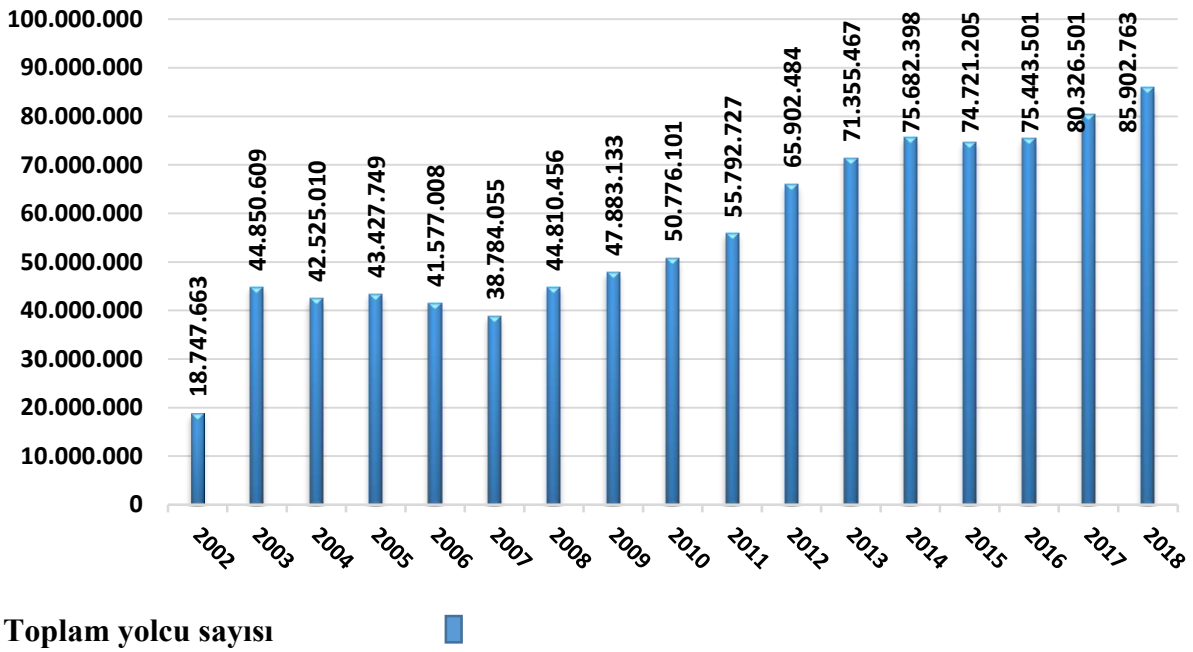
**Kaynak:** <https://www.burulas.com.tr/tarihce.aspx> (Erişim Tarihi: Eylül 25, 2019).  
<https://www.burulas.com.tr/bursaray-genel-bilgiler.aspx> (Erişim Tarihi: Eylül 28, 2019).

### Şekil1: BursaRay Hattı



**Kaynak:** Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Şekil2: BursaRay Yıllık Yolcu Sayısı (2002-2018)

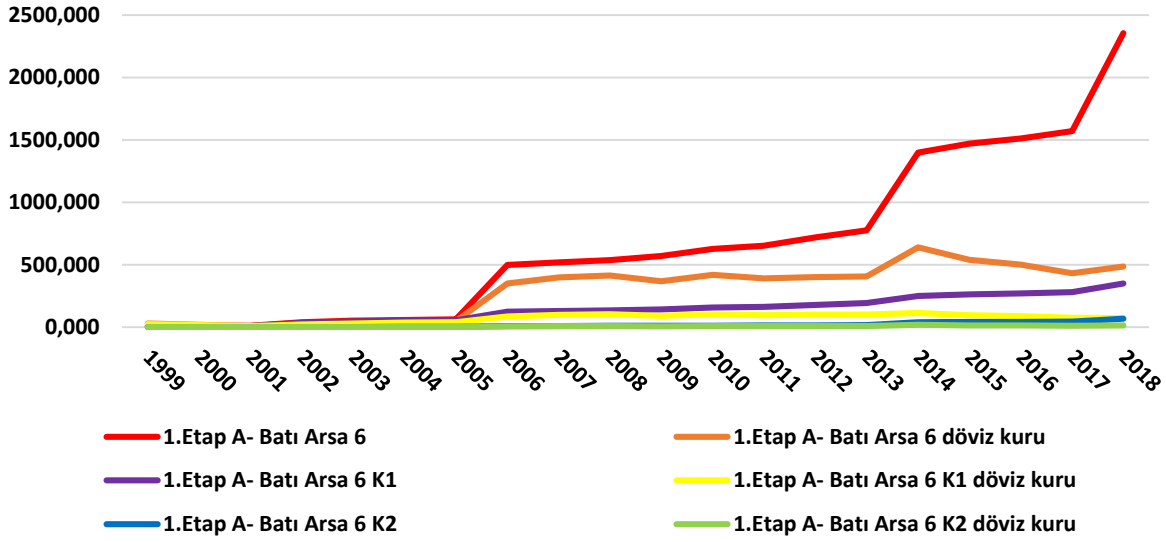


**Kaynak:** Bursa Büyükşehir Belediyesi, 2017 ve 2018 Yılı Faaliyet Raporu (Erişim Tarihi: Eylül 25, 2019).

### 3. BursaRay'ın Arsa Değerlerine Etkisi

Kent içi raylı sistemlere yapılan yatırımlar ile arsa değerleri arasındaki ilişki, uluslararası literatürde sıklıkla araştırılan ve tartışılan konulardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Ulusal literatürümüzde bu konu ile alakalı çalışmalara pek rastlanılamaması, ulusal literatürümüzün bu konudaki eksikliğini göstermektedir. Bu çalışma da ulusal literatürümüzdeki boşluğun doldurulabilmesine katkı sağlamayı amaçlamaktadır. Bu düşünceden hareketle BursaRay'ın toplam 38 istasyonundan 6 istasyon seçilerek, bu istasyonların çevresindeki arsaların metre kare (m<sup>2</sup>) değerleri -1999-2018 yılları arasındaki değişimi- hem TL hem de döviz kuru cinsinden değerlendirilmiştir. BursaRay'dan sadece 6 istasyonun seçilme nedeni, evreni karşılayacak yeterlilikte olmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü çalışmaya dahil edilen 6 istasyon, BursaRay hattının ilk açılan istasyonları, eklenen istasyonları ve son istasyonlarından örnekler içermektedir.

### Şekil3: BursaRay'ın Merinos İstasyonu Çevresindeki Arsaların m<sup>2</sup> Değerleri



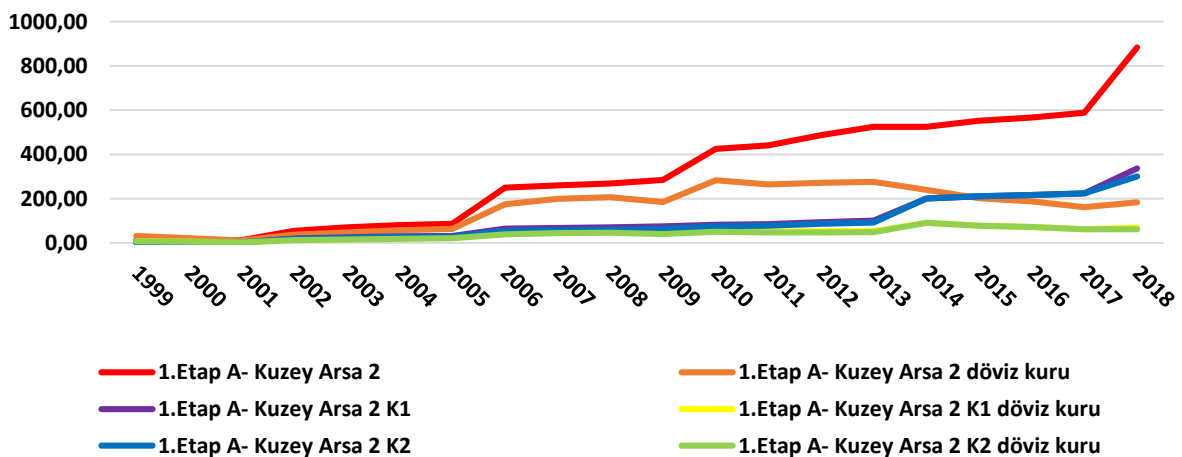
**Kaynak:** Bursa, Osmangazi Belediyesi sitesinden alınan veriler, yazarlar tarafından derlenerek oluşturulmuştur.

Şekil 3'e göre:

- 1. Etap A- Batı Arsa 6: Santral Garaj Mahallesi, 19. Çeşme Sokak arsa m<sup>2</sup> değerlerini
- 1. Etap A- Batı Arsa 6 döviz kuru: 1. Etap A- Batı Arsa 6'nın m<sup>2</sup> değerlerinin döviz ortalamalarını,
- 1. Etap A- Batı Arsa 6 K1 (1. Kontrol grubu): Osmangazi Mahallesi, Ağaçalı Sokak arsa m<sup>2</sup> değerlerini,
- 1. Etap A- Batı Arsa 6 K1 döviz kuru: 1. Etap A- Batı Arsa 6 K1'in m<sup>2</sup> değerlerinin döviz ortalamalarını,
- 1. Etap A- Batı Arsa 6 K2 (2. Kontrol grubu): Mollafenari Mahallesi, Mera Sokak arsa m<sup>2</sup> değerlerini,
- 1. Etap A- Batı Arsa 6 K2 döviz kuru: 1. Etap A- Batı Arsa 6 K2'nin K1'in m<sup>2</sup> değerlerinin döviz ortalamalarını ifade etmektedir.

Şekil 3'teki 1. Etap A- Batı Arsa 6'nın Merinos istasyonuna yakınlığı 700 metre, 1. Etap A- Batı Arsa 6 K1'in 1000 metre ve 1. Etap A- Batı Arsa 6 K2'nin ise 3300 metredir. Genel olarak, Merinos istasyonuna konum olarak yakın olan arsaların değeri, kontrol gruplarındaki arsaların değerlerine nazaran her yıl daha çok artmıştır.

**Şekil4: BursaRay'ın İhsaniye İstasyonu Çevresindeki Arsaların m<sup>2</sup> Değerleri**



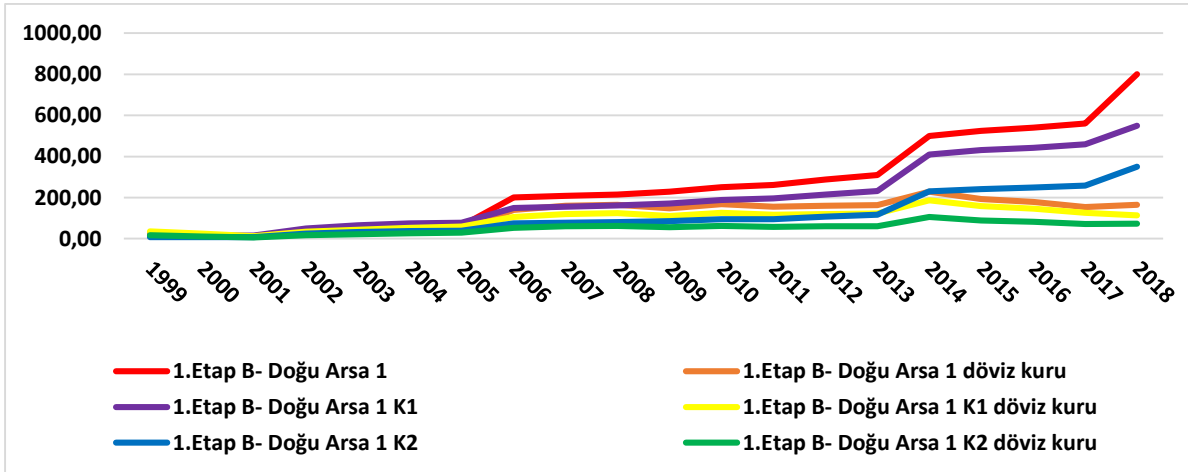
**Kaynak:** Bursa, Osmangazi ve Nilüfer Belediyesi sitesinden alınan veriler, yazarlar tarafından derlenerek oluşturulmuştur.

Şekil 4' göre:

- 1. Etap A- Kuzey Arsa 2: Esentepe Mahallesi, Hande Sokak arsa m<sup>2</sup> değerlerini,
- 1. Etap A- Kuzey Arsa 2 döviz kuru: 1. Etap A- Kuzey Arsa 2'nin m<sup>2</sup> değerlerinin döviz ortalamalarını,
- 1. Etap A- Kuzey Arsa 2 K1 (1. Kontrol grubu): Bağlarbaşı Mahallesi, 1.Berrak Sokak arsa m<sup>2</sup> değerlerini,
- 1. Etap A- Kuzey Arsa 2 K1 döviz kuru: 1. Etap A- Kuzey Arsa 2 K1'in m<sup>2</sup> değerlerinin döviz ortalamalarını,
- 1. Etap A- Kuzey Arsa 2 K2 (2. Kontrol grubu): Hamitler Mahallesi, Hız Sokak arsa m<sup>2</sup> değerlerini,
- 1. Etap A- Kuzey Arsa 2 K2 döviz kuru: 1. Etap A- Kuzey Arsa 2 m<sup>2</sup> değerlerinin döviz ortalamalarını ifade etmektedir.

Şekil 4'teki 1. Etap A- Kuzey Arsa 2'nin İhsaniye istasyonuna yakınlığı 150 metre, 1. Etap A- Kuzey Arsa 2 K1'in 1370 metre ve 1. Etap A- Kuzey Arsa 2 K2'nin ise 4500 metredir. Genel olarak, İhsaniye istasyonuna konum olarak yakın olan arsanın değeri, kontrol gruplarındaki arsaların değerlerine nazaran her yıl daha çok artmıştır.

#### Şekil5: BursaRay'ın Demirtaşpaşa İstasyonu Çevresindeki Arsaların m<sup>2</sup> Değerleri



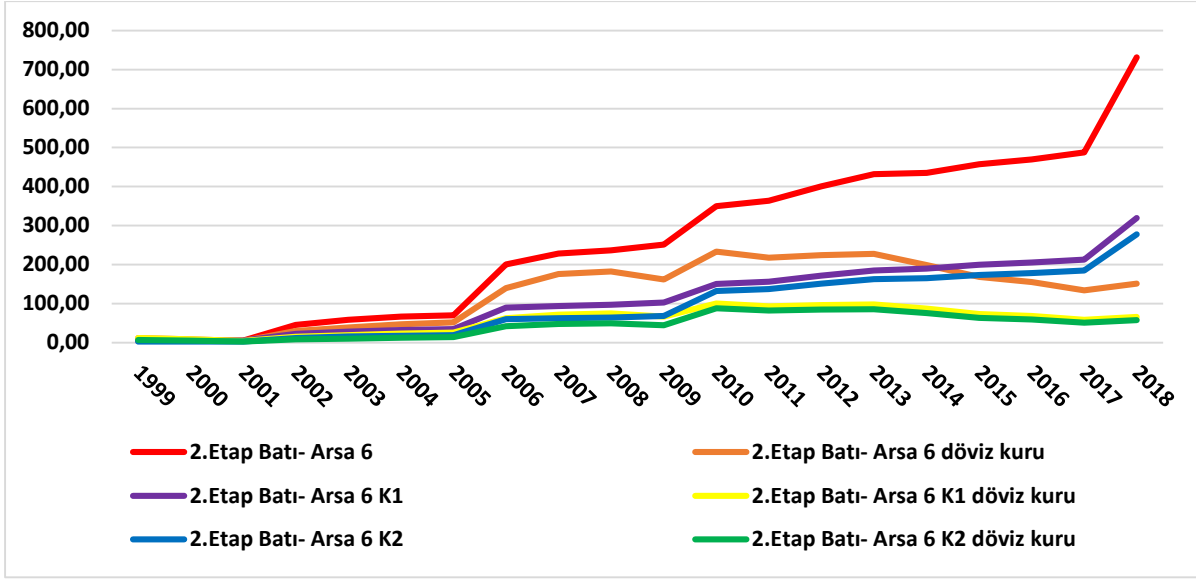
**Kaynak:** Bursa, Osmangazi ve Yıldırım Belediyesi sitesinden alınan veriler, yazarlar tarafından derlenerek oluşturulmuştur.

Şekil 5'e göre:

- 1. Etap B- Doğu Arsa 1: Demirtaşpaşa Mahallesi 11. Ata Sokak arsa m<sup>2</sup> değerlerini,
- 1. Etap B- Doğu Arsa 1 döviz kuru: 1. Etap B- Doğu Arsa 1'in m<sup>2</sup> değerlerinin döviz ortalamalarını,
- 1. Etap B- Doğu Arsa 1 K1 (1. Kontrol grubu): Koğukçınar Mahallesi, 1. Kaymak Sokak arsa m<sup>2</sup> değerlerini,
- 1. Etap B- Doğu Arsa 1 K1 döviz kuru: 1. Etap B- Doğu Arsa 1 K1'in m<sup>2</sup> değerlerinin döviz ortalamalarını,
- 1. Etap B- Doğu Arsa 1 K2 (2. Kontrol grubu): Altınova Mahallesi, Askı Sokak arsa m<sup>2</sup> değerlerini,
- 1. Etap B- Doğu Arsa 1 K2 döviz kuru: 1. Etap B- Doğu Arsa 1 K2'nin m<sup>2</sup> değerlerinin döviz ortalamalarını ifade etmektedir.

Şekil 5'teki 1. Etap B- Doğu Arsa 1'in istasyona yakınlığı 270 metre, 1. Etap B- Doğu Arsa 1 K1'in 1200 metre ve 1. Etap B- Doğu Arsa 1 K2'nin ise, 3400 metredir. Genel olarak, Demirtaşpaşa istasyonuna konum olarak yakın olan arsanın değeri, kontrol gruplarındaki arsaların değerlerine nazaran her yıl daha çok artmıştır.

**Şekil6: BursaRay'ın Altınşehir İstasyonu Çevresindeki Arsaların m<sup>2</sup> Değerleri**



**Kaynak:** Bursa, Nilüfer Belediyesi sitesinden alınan veriler, yazarlar tarafından derlenerek oluşturulmuştur.

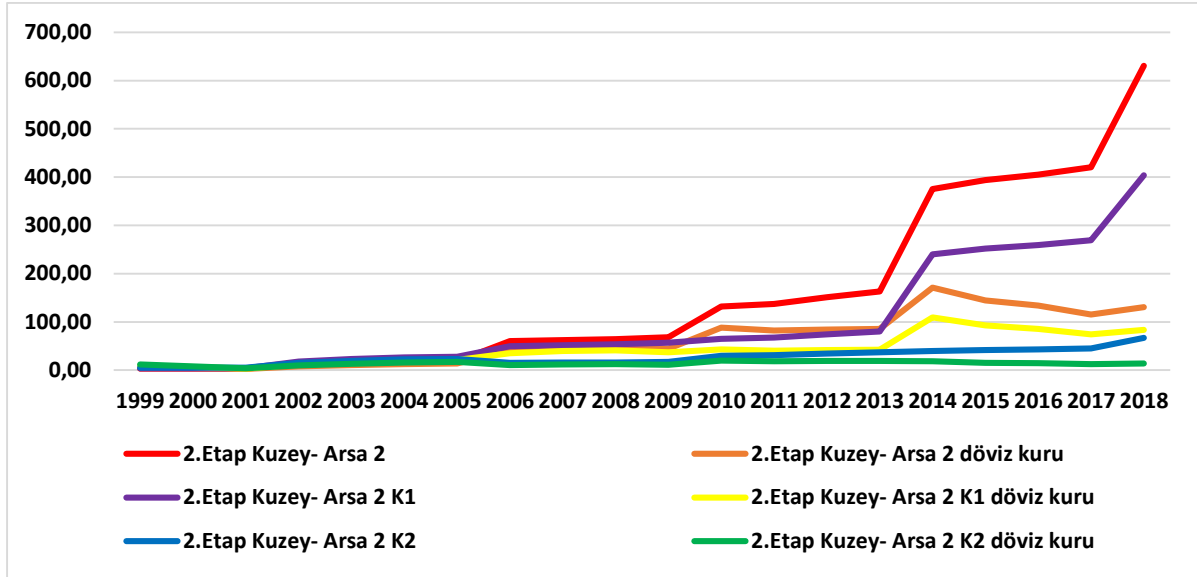
Şekil 6'ya göre:

- 2. Etap Batı-Arsa 6: Altınşehir Mahallesi, 212. Sokak arsa m2 değerlerini,
- 2. Etap Batı-Arsa 6 döviz kuru: 2. Etap Batı-Arsa 6'nın m2 değerlerinin döviz ortalamalarını,
- 2. Etap Batı-Arsa 6 K1 (1. Kontrol grubu): Minareliçavuş Mahallesi, Muz Sokak arsa m2 değerlerini,
- 2. Etap Batı-Arsa 6 K1 döviz kuru: 2. Etap Batı-Arsa 6 K1'in m2 değerlerinin döviz ortalamalarını,
- 2. Etap Batı-Arsa 6 K2 (2. Kontrol grubu): Balat Mahallesi, Bircan Sokak arsa m2 değerlerini,
- 2. Etap Batı-Arsa 6 K2 döviz kuru: 2. Etap Batı-Arsa 6 K2'nin m2 değerlerinin döviz ortalamalarını ifade etmektedir.

Şekil 6'daki 2. Etap Batı-Arsa 6'nın istasyona yakınlığı 415 metre, 2. Etap Batı-Arsa 6 K1'in 2900 metre ve 2. Etap Batı-Arsa 6 K2'nin ise 4600 metredir. Genel olarak, Altınşehir istasyonuna konum olarak yakın olan arsanın değeri, kontrol gruplarındaki arsaların değerlerine nazaran her yıl daha çok artmıştır.



**Şekil7: BursaRay'ın Emek İstasyonu Çevresindeki Arsaların m<sup>2</sup> Değerleri**



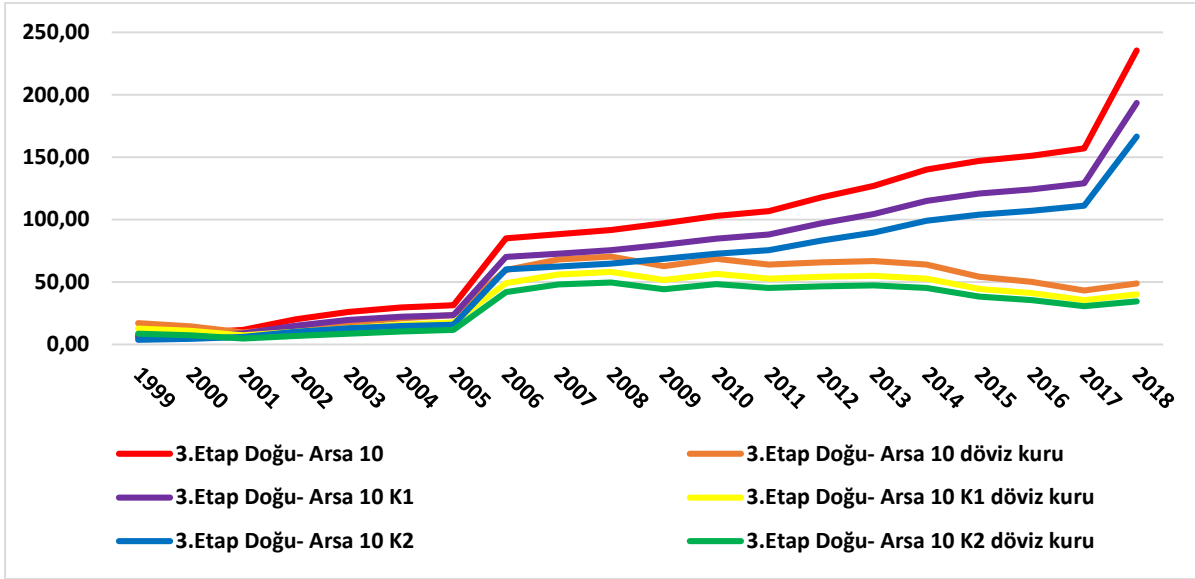
**Kaynak:** Bursa, Nilüfer ve Osmangazi Belediyesi sitesinden alınan veriler, yazarlar tarafından derlenerek oluşturulmuştur.

Şekil 8' göre,

- 2. Etap Kuzey-Arsa 2: Balat Mahallesi, Bey Sokak arsa m2 değerlerini,
- 2. Etap Kuzey-Arsa 2 döviz kuru: 2. Etap Kuzey-Arsa 2'nin m2 değerlerinin döviz ortalamalarını,
- 2. Etap Kuzey-Arsa 2 K1 (1. Kontrol grubu): Geçit Mahallesi, 541.Sokak arsa m2 değerlerini,
- 2. Etap Kuzey-Arsa 2 K1 döviz kuru: 2. Etap Kuzey-Arsa 2 K1'in m2 değerlerinin döviz ortalamalarını,
- 2. Etap Kuzey-Arsa 2 K2 (2. Kontrol grubu): Nilüferköy Mahallesi, Işık Çıkmazı Sokak arsa m2 değerlerini,
- 2. Etap Kuzey-Arsa 2 K2 döviz kuru: 2. Etap Kuzey-Arsa 2 K2'nin m2 değerlerinin döviz ortalamalarını ifade etmektedir.

Şekil 8'deki 2. Etap Kuzey-Arsa 2'nin istasyona yakınlığı 1300 metre, 2. Etap Kuzey-Arsa 2 K1'in 1500 metre ve 2. Etap Kuzey-Arsa 2 K2'nin ise 2700 metredir. Genel olarak, Emek istasyonuna konum olarak yakın olan arsaların değeri, kontrol gruplarındaki arsaların değerlerine nazaran her yıl daha çok artmıştır.

**Şekil8: BursaRay'ın Gürsu İstasyonu Çevresindeki Arsaların m<sup>2</sup> Değerleri**



**Kaynak:** Bursa, Yıldırım Belediyesi sitesinden alınan veriler, yazarlar tarafından derlenerek oluşturulmuştur.

Şekil 7'ye göre:

- 3. Etap Doğu-Arsa 10: Karapınar Mahallesi, D109. Sokak arsa m2 değerlerini,
- 3. Etap Doğu-Arsa 10 döviz kuru: 3. Etap Doğu-Arsa 10'un m2 değerlerinin döviz ortalamalarını,
- 3. Etap Doğu-Arsa 10 K1 (1.Kontrol grubu): Karapınar Mahallesi, B155. Sokak arsa m2 değerlerini,
- 3. Etap Doğu-Arsa 10 K1 döviz kuru: 3. Etap Doğu-Arsa 10 K1'in m2 değerlerinin döviz ortalamalarını,
- 3. Etap Doğu-Arsa 10 K2 (2. Kontrol grubu): Karapınar Mahallesi, C248 Sokak arsa m2 değerlerini,
- 3. Etap Doğu-Arsa 10 K2 döviz kuru: 3. Etap Doğu-Arsa 10 K2'nin m2 değerlerinin döviz ortalamalarını ifade etmektedir.

Şekil 7'deki 3. Etap Doğu-Arsa 10'un istasyona yakınlığı 550 metre, 3. Etap Doğu-Arsa 10 K1'in 700 metre ve 3. Etap Doğu-Arsa 10 K2'nin ise 1200 metredir. Genel olarak, Altınşehir istasyonuna konum olarak yakın olan arsanın değeri, kontrol gruplarındaki arsaların değerlerine nazaran her yıl daha çok artmıştır.

## Sonuç

İlk ekonomistlerin kentsel topraklar için söyleyebilecekleri şeyler çok sınırlı kalmış ve buna bağlı olarak da ne Adam Smith ne de John Stuart Mill kentsel arsa değeri (urban land value) için bir metot önerememişlerdir. Ancak, Alonso'ya göre, Alfred Marshall, kentsel arsa değeri analizi ile günümüz teorilerinin temelini oluşturmuştur. Aynı zamanda Marshall'ı, konutlar için metrekare hesaplamalarında bulunmadığı için eleştirmiştir. (Alonso, 1964:4-5).

Kent ekonomisine olan ilgi 1. Dünya Savaşı'ndan sonra zayıflamış gibi görünse de (Stephens, 1971:10) kentsel rant alanındaki etkinlik, Amerika'ya geçmiş (Alonso, 1964:5) ve kentsel toprakların değerlendirilme süreçlerine, ulaşım maliyetleri ve konumsal farklılıkların etkisi dahil edilmeye devam etmiştir. Nitekim araştırmacılar da farklı değişkenleri, farklı konumları ve farklı ulaşım sistemlerini baz alarak ampirik çalışmalar ortaya koymuşlardır.

Uluslararası literatürde konu ile ilgilenen araştırmacıların bulguları farklılık gösterse de çalışmaların amaçları benzerlik göstermektedir. Bu benzer amaç ise, raylı ulaşım sistemlerine yapılan yatırımların arsa değerlerini etkileyip etkilemediğinin tespitinin yapılmasıdır. Bu çalışmanın da amacı tam olarak bu şekilde ortaya çıkmıştır. Bursa ilinde yer alan BursaRay kent içi hafif raylı sistemin arsa değerleri üzerindeki etkisi, 1999-2010 yılları arasında değerlendirilmiştir. BursaRay'ın toplam istasyonlarından 6 tanesi hem konumsal varlıkları hem de faaliyete geçtiği tarihleri baz alınarak çalışmaya dahil edilmiştir.

Şekil 3'teki Merinos istasyonu ve Şekil 4'teki İhsaniye istasyonları, BursaRay'ın faaliyete geçen ilk istasyonlarından ve 2002 yılında faaliyetine başlamıştır. Şekil 5'teki Demirtaşpaşa istasyonu BursaRay hattına 2008 yılında, Şekil 6'daki Altınşehir istasyonu ve Şekil 7'deki Emek istasyonu ise 2010 yılında eklenen istasyonlardan birisidir. Son olarak Şekil 8'deki Gürsu istasyonu da BursaRay hattına 2014 yılında eklenen istasyonlardan birisi olma özelliğini taşımaktadır. Bu 6 istasyonun çevresinden seçilen arsaların m<sup>2</sup> değerleri, arsaların bağlı oldukları ilçe belediyelerinin sitelerinden alınarak analiz edilmiştir. Analiz hem TL hem de döviz kuru ile yapılmıştır. Döviz kurlarının verilerine Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası sitesinden ulaşılmış ve yıllık ortalamaları tarafımızca derlenmiştir.

Çalışmanın en genel sonucuna göre, istasyonlara konum olarak en yakın olan arsalar hem 1. kontrol hem de 2. kontrol grupları içerisinde yer alan arsaların değerlerinden her sene daha fazla artışa maruz kalmıştır. Kontrol gruplarının çalışmaya dahil edilme düşüncesi de bu tür kıyaslamaların daha anlaşılır bir şekilde olmasını istemekten ileri gelmektedir. Dolayısıyla bu çalışmanın amacına yönelik olarak, kent içi raylı ulaşım sistem yatırımlarının arsa değerleri üzerinde artışa sebep verdiğini söylemek yerinde olacaktır. Ulusal literatürümüzde bu konu ile alakalı daha fazla çalışmaya yer verilmesi gerektiğini de söylemekte yarar vardır.

## Kaynakça

- Alonso, W. (1964) *Location and land use toward a general theory of land rent*, Harvard university press.
- Armstrong, R.J. (1994) "Impacts of commuter rail service as reflected in single-family residential property values", *Transportation Research Record*, pp 88–97
- Campbell, M., Neville, J., Dionisio, R. and Kingham, S., (2016). "Land value capture to fund transport investments in cities", External Research Report.
- Chen, H., Rufolo, A. and Dueker, K.J. (1997) "Measuring the impact of light rail systems on single family home values: a hedonic approach with gis application", *Center for Urban Studies Publications and Reports*, pp 1–13
- Du, H. ve Mulley, C. (2007) "Transport accessibility and land value: A case study of Tyne and Wear", *Land use policy*, 24, pp 223-233.
- Forrest, D., Glen, J. Ve Ward, R., (1996) "The impact of a light rail system on the structure of house prices: a hedonic longitudinal study", *Journal of Transport Economics and Policy*, pp 15–29.
- Gadziński, J. Ve Radzimski, A. (2016) "The first rapid tram line in Poland: How has it affected travel behaviours, housing choices and satisfaction, and apartment prices?", *Journal of Transport Geography*, 54, pp 451–463
- Hess, D.B. and Almeida, T.M. (2007) "Impact of proximity to light rail rapid transit on station-area property values in buffalo, New York. *Urban Studies*, 44(May), pp 1041-1068.
- Martínez, L.M. and Viegas, J.M. (2009) "Effects of transportation accessibility on residential property values: Hedonic price model in the lisbon, portugal, metropolitan area", *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, pp 12-137.

- Mohammad, S.I., Graham, D.J., Melo, P.C. and Anderson, R.J. (2013) "A meta-analysis of the impact of rail projects on land and property values", *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 50 pp 158-170.
- Pan, H. ve Zhang, M. (2008) Rail transit impacts on land use: evidence from shanghai, China. *Transportation research record: journal of the transportation research board* 2048, pp 16–25.
- Rodrigue, J.-P., Comtois C. ve Slack, B. (2007) *The geography of transport systems*, Routledge.
- Ryan, S. (2005) "The value of access to highways and light rail transit: evidence for industrial and office firms", *Urban Studies*, 42, 751–764.
- Ryan, S. (1999) "Property values and transportation facilities: Finding the transportation-land use connection", *Journal of Planning Literature*, 13, 412–427.
- Sharma, R. Ve Newman, P. (2018) "Does urban rail increase land value in emerging cities? Value uplift from Bangalore Metro", *Transportation research part a: policy and practice*, 117, 70–86.
- Stephens, D.(1971) "Land values and land use within an urban environment: a review of theory and empirical findings", *College of agriculture university of nebraska*, pp 1-43.
- Shyr, O., Andersson, D.E., Wang, J., Huang, T. and Liu, O. (2013) "Where do home buyers pay most for relative transit accessibility? Hong kong, taipei and kaohsiung compared", *Urban Studies*, 50, pp 2553–2568.
- Smith, J.J. and Gihring, T.A. (2006) Financing transit systems through value capture.: an annotated bibliography", *The american Journal of Economics and Sociology*, 65, 751–786.
- Suzuki, H., Murakami, J., Hong, Y.-H. and Tamayose, B., (2015) *Financing transit-oriented development with land values adapting land value capture in developing countries*, Urban Development Series.
- Yankaya, U. ve Çelik, M. (2005) "Kamu ulaşım yatırımlarının gayrimenkul değerleri üzerine etkisinin modellenmesi: izmir metrosu örneği", İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü, Mimarlık Fakültesi, İzmir. pp 258–270.

### **İnternet Kaynakları**

- BURULAŞ sitesi, <https://www.burulas.com.tr/tarihce.aspx> (Erişim Tarihi: Eylül 25, 2019).
- Bursa Büyükşehir Belediyesi sitesi, Bursa Büyükşehir Belediyesi 2017 ve 2018 Yılı Faaliyet Raporları, <https://www.bursa.bel.tr/?sayfa=yayinlar#tab-4> (Erişim Tarihi: Eylül 25, 2019).

## Okul Öncesi Çocuklarda Kent Algısı: Kağıthane İlçesi Örneği

İrem Ece AKPINAR<sup>81</sup>

Hülya KÜÇÜK<sup>82</sup>

### Özet

Küreselleşme süreciyle beraber kentlerde meydana gelen dönüşümler kentlerdeki ekonomik, siyasal ve toplumsal dinamikleri harekete geçirmiştir. Bu süreçle birlikte kentler kontrol edilmesi zor mekânlara dönüşmektedir.

Yaşadığımız kentteki bu dinamikler geleceğimiz olan çocuklar açısından da zaman-mekân kavramının sorgulanmasına neden olmuştur. Kentlerdeki hızlı değişim ve dönüşümler çocukların kentte özgürce yaşayabilmelerini, oynayabilmelerini, çevrelerini iyi bir şekilde algılayabilmelerini ve yaşadıkları kentleri tanıyabilmelerini zorlaştırmaktadır. Bu nedenle de çocuklar yaşadıkları kentlerde sınırlı alanlar içine hapsolmakta ve özgürce yaşayamamaktadır. Yetişkinler gibi belli mekânlarda zaman geçirmekte ve tanımlı programlar ve tanımlı mekânlar arasında kalmaktadırlar. Çocuk Dostu Kent yaklaşımı çerçevesinde çocuk ve kentsel mekân ilişkisini, çocukların oyun alanları üzerinden ele alınmaktadır. Çocukları cesaretlendirmek için fiziksel alan özgür kullanmaları önemlidir. Çocukların kendi kendilerini yönlendirmelerini ve yaşadıkları mekana hakim olmaları için somut terimlerle belirtilmelidir. Oyun alanları da çocukların gelişiminde önemli rol oynamaktadır. Oyun alanı, görünür sınırlarla çevrili boş alan birimlerinden ve karmaşıklığa göre sınıflandırılmış, oyuncakları içeren birimlerden oluşur. Her çocuk için çeşitlilik, karmaşıklık ve yeterli miktarda etkinlik sağlayan oyun birimleri, çocukların için amaçlarla tutarlı olarak kabul edilmektedir. Oyun alanının iyi düzenlenmesi, çocukların mekân da özgürce hakaret etmesi için gereklidir. Bunun için yaşadığımız kentlerde açık yollar ve yeterli miktarda boş alan gerekmektedir.

Çalışmada örnek alan olarak seçilen anaokulu çağındaki çocukların oyun alanlarına erişimi ele alınarak 6 yaş grubundaki çocukların kente bakış açısı incelenecektir. Çalışmanın son bölümünde ise örnek alan olarak seçilen Kağıthane ilçesindeki 6 yaş grubundaki 150 çocukla görüşmeler yapılacaktır. Bu çalışmada kentte yaşayan çocuğun dünyasına 'yer' var mıdır? soru üzerinden mülakat çalışması yapılacaktır. Aktörlerin oyun alanlarını planlamasına yardımcı olmak için bir vaka çalışması yapılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** *Kent, Anaokulu Çağındaki Çocuklar, Çocuk Dostu Kent, Kağıthane*

<sup>81</sup> KA.DER Proje Uzmanı, Namık Kemal Üniversitesi, Küreselleşme ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, [i.ece.akpinar@gmail.com](mailto:i.ece.akpinar@gmail.com)

<sup>82</sup> Öğretim Görevlisi: Kafkas Üniversitesi, Sosyal Bilimler MYO, Yönetim ve Organizasyon Bölümü, Doktora Öğrencisi: İstanbul Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, [hulyakucuk2015@gmail.com](mailto:hulyakucuk2015@gmail.com)

## City Perception In Preschool Children: Case Of Kağıthane

### Abstract

With the globalization process, the transformations that took place in the cities mobilized economic, political and social dynamics in the cities. With this process, cities turn into places that are difficult to control.

These dynamics in the city we live in have caused the question of the concept of time-space in terms of our future, children. Rapid changes and transformations in cities make it difficult for children to live, play, perceive their environment well and recognize the cities in which they live. For this reason, children are trapped in limited areas in the cities where they live and cannot live freely. They spend time in certain places like adults, and fall between defined programs and defined places. Within the framework of the Child Friendly City approach, the relationship between child and urban space is discussed through children's playgrounds. It is important that children use free physical space to encourage children. It should be stated in concrete terms for children to direct themselves and to dominate the place they live. Playgrounds also play an important role in the development of children. The playground consists of free space units surrounded by visible boundaries and units containing toys classified according to complexity. Play units that provide diversity, complexity, and sufficient activity for each child are considered consistent with the goals for the children. A good arrangement of the playground is necessary for children to live freely. This requires open roads and sufficient free space in the cities we live in.

In this study, the access to playgrounds of kindergarten children selected as a sample area will be examined and the viewpoint of children in the age group of 6 will be examined. In the last part of the study, 150 children aged 6 years will be interviewed in the Kağıthane district. In this study, an interview on the question of 'Is there a place in the world of children living in the city?' will be conducted. A case study will be conducted to help actors plan their playgrounds.

**Key words:** *City, Kindergarten Children, Child Friendly City, Kağıthane*

## Giriş

Kentlerdeki hızlı değişim ve dönüşümler çocukların kentte özgürce yaşayabilmelerini, oynayabilmelerini, çevrelerini iyi bir şekilde algılayabilmelerini ve yaşadıkları kentleri tanıyabilmelerini zorlaştırmaktadır. Bu nedenle de çocuklar yaşadıkları kentlerde sınırlı alanlar içine hapsolmakta ve özgürce yaşayamamaktadır. Yetişkinler gibi belli mekânlarda zaman geçirmekte ve tanımlı programlar ve tanımlı mekânlar arasında kalmaktadırlar. Çocuk Dostu Kent yaklaşımı çerçevesinde çocuk ve kentsel mekân ilişkisini, çocukların oyun alanları üzerinden ele alınmaktadır. Çocukları cesaretlendirmek için fiziksel alan özgür kullanmaları önemlidir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin ardından 1959 tarihli Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Bildirgesi imzalanmıştır. 1959 yılında da çocukların “tehlike anında kurtarılması gereken değerli şeyler” olmaktan, “yetişmesinde ailelerinin ve devletlerin sorumluluk taşıdığı hak sahibi yurttaşlar” olarak tanımlanan Cenevre sözleşmesi tanımlanmıştır. 20 Kasım 1989'da Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda kabul edilen Çocuk Haklarına Dair Sözleşme ile tohum fidana dönüştürülmüştür. 1996 yılında İstanbul'da gerçekleşen Habitat II Konferansı'nda çocukların ve gençlerin yaşadıkları çevrelerden beklentilerinin dikkate alınması gerektiğini ve şehirlerin, kasabaların ve mahallelerin dönüşümünde çocukların düşüncelerinden, yaratıcılıklarından ve fikirlerinden yararlanılması gerektiği belirtilmiştir. Konferans sonucundaki bir başka önemli gelişme Çocuk Dostu Şehirler İnisiyatifi'nin kuruluşudur.

Çocuk dostu kentler yaklaşımı ile birlikte, çocukların kentteki katılımı daha önemli bir hale gelmiştir. Çocuk oyun alanlarının nasıl olduğuna kendilerinin karar vermeleri özgüvenlerini arttırmaktadır. Belediyelerde de çocuk dostu kentlerin bir mevzu haline gelmesi, çocukların kentteki yerinin daha ön plana çıkmasını sağlamıştır. Yaşadığımız kentle çocuklara ayrılan mekânlar giderek küçülmektedir. Bu bağlamda çocukların mekânlarda oyun oynama alanları daralmaktadır. Sadece oyun alanlarının çocukların kendilerini ifade edebileceği alanları oluşturmamaktadır. Aynı zamanda çocuk dostu kent yaklaşımıyla beraber tüm kentin çocuklar için yaşanılabilir olması anlamına gelmektedir. Çocuğa dair bir mekânda, çocuğa duvarın rengini sormak çocuklara yaşadıkları kenti keşfetmelerini sağlamaktadır.

Çocukların kendi kendilerini yönlendirmelerini ve yaşadıkları mekâna hakim olmaları için somut terimlerle belirtilmelidir. Oyun alanları da çocukların gelişiminde önemli rol oynamaktadır. Oyun alanı, görünür sınırlarla çevrili boş alan birimlerinden ve karmaşıklığa göre sınıflandırılmış, oyuncakları içeren birimlerden oluşur. Çocuk denilince akla gelen kavramlar ‘oyun’ ve ‘merak etme/keşfetme’ duygularıdır. Oyun oynayarak mekânları kesif eden çocuklar kendi haklarını “özgürce ve sınırsızca” kullanılmaktadırlar. Oyun ile çok yakın olarak “merak” duygusuna odaklananlar, çocukluğu “merak duygusunun içerisinde kendilerini keşfederek geçirmektedirler. “Keşfetme özgürlüğünün” içerisinde büyüyen çocuklar insan hayatındaki doğal biyolojik bir aşama olmaktan öte, tarihsel ve politik olarak mekânı keşfederler. Her çocuk için çeşitlilik, karmaşıklık ve yeterli miktarda etkinlik sağlayan oyun birimlerinin varlığı oldukça önemlidir. Oyun alanının iyi düzenlenmesi, çocukların mekânda özgürce hakaret etmesi için gereklidir. Bunun için yaşadığımız kentlerde açık yollar ve yeterli miktarda boş alanların olması gerekmektedir.

Çocuk dostu kentte mekân, çocuğa oyun yoluyla özgür alanların yaratıldığı mekânlardır. Çocuk, günlük hayatta yaşamış olduğu kavramları kentsel mekânda fark etmeden deneyim yoluyla öğrenmektedir. “Çocuk dostu çevre” ya da “çocuk dostu kent” kavramını çocuğun kente katılımıyla kentsel çevrede özgürleşmesidir.

Çalışmada örnek alan olarak seçilen anaokulu çağındaki çocukların oyun alanlarına erişimi ele alınarak 6 yaş grubundaki çocukların kente bakış açısı incelenecektir. Çalışmanın son bölümünde ise örnek alan olarak seçilen Kâğıthane ilçesindeki 6 yaş grubundaki 150 çocukla görüşmeler yapılacaktır. Bu çalışmada kentte yaşayan çocuğun dünyasına ‘yer’ var mıdır? soru üzerinden mülakat çalışması yapılacaktır. Aktörlerin oyun alanlarını planlamasına yardımcı olmak için bir vaka çalışması yapılacaktır.

# Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Katılımcı Stratejik Planlama Anlayışı: Konya Büyükşehir Belediyesi Üzerinden Bir İnceleme

Doç. Dr. Sefa USTA<sup>83</sup>

Doç. Dr. Mustafa KOCAOĞLU<sup>84</sup>

Doç. Dr. M. Fatih Bilal ALODALI<sup>85</sup>

## Özet

Geleneksel yönetim anlayışından yeni yönetim anlayışına geçişle birlikte, şeffaf, hesap verebilir, demokratik ve katılımcı bir kamu yönetimi düşüncesi ön plana çıkmaya başlamıştır. Dünya’da kamu yönetiminde meydana gelen değişim, Türkiye’yi de etkilemiş ve özellikle 2003 sonrası dönemde Türk kamu yönetiminde dönüşüm yaşanmıştır. 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu ile birlikte, Türk kamu yönetiminde stratejik planlama anlayışı hukuki dayanak kazanmıştır. Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren stratejik planlar 2004 yılında kabul edilen Büyükşehir Belediye Kanunu ve 2005 yılında kabul edilen Belediye ve İl Özel İdaresi kanunları ile birlikte yerel yönetimlerde uygulamaya konulmaya başlanmıştır.

Yerel yönetimlerin dayandığı değerler içerisinde katılımcılığın önemli bir yer tuttuğu ve stratejik planların katılımcı bir anlayışla hazırlanması ve uygulamaya konulmasının gerektiği düşüncesinden hareketle hazırlanan çalışmanın temel amacı yerel yönetimlerde katılımcı stratejik planlama anlayışının Konya Büyükşehir Belediyesi örneği üzerinden hareketle irdelenmesidir. Bu amaç doğrultusunda hazırlanacak çalışma kapsamında öncelikle, stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramlarına odaklanılarak, kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde stratejik yönetimin ve stratejik planlamanın önemi tartışılacaktır. Çalışmada daha sonra, Türkiye’de yerel yönetimlerde stratejik planlamaya yönelik yasal çerçeve ortaya konularak, katılımcılık konusu perspektifinden hareketle Konya Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanan stratejik planlar ve özellikle 2015-2019 stratejik planı değerlendirilmeye tabi tutulacaktır.

Çalışmada, betimleyici analiz yönteminden yararlanılarak, konu ile ilgili birincil ve ikinci kaynaklardan yararlanılması planlanmaktadır. Yerel yönetimlerde stratejik plan anlayışı ile ilgili mevzuat ve Konya Büyükşehir Belediyesi stratejik planı içerik analizi yöntemiyle irdelenecek, Konya Büyükşehir Belediyesi yetkilileri ile görüşme gerçekleştirilerek stratejik planlama süreci hakkında bilgi alınacaktır. Bu çerçevede çalışmada nitel araştırma yöntemlerinden birisi olan görüşme tekniğinden faydalanılması da düşünülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Katılımcılık, Yerel Yönetimler, Stratejik Yönetim, Stratejik Planlama, Katılımcı Stratejik Planlama, Konya Büyükşehir Belediyesi

<sup>83</sup> Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, sefausta@kmu.edu.tr

<sup>84</sup> Necmettin Erbakan Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Fakültesi, Yönetim Bilişim Sistemleri Bölümü, m\_kocaoglu@hotmail.com

<sup>85</sup> Necmettin Erbakan Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Fakültesi, Yönetim Bilişim Sistemleri Bölümü, fatihalodali@konya.edu.tr



# The Concept Of Participatory Strategic Planning In Local Governments In Turkey: An Examination Through Konya Metropolitan Municipality

## Abstract

With the transition from traditional management to new management approach a transparent, accountable, democratic and participatory public administration idea has come to the forefront. The change in public administration in the world has also affected Turkey and there has been a transformation in Turkish public administration, especially in the post-2003 period. With the Public Financial Management and Control Law No. 5018 adopted in 2003, strategic planning has gained a legal basis in the Turkish public administration. Strategic plans, including medium and long term goals, basic principles and policies, objectives and priorities and performance indicators of public administrations, as well as the methods and the resource distribution to achieve these, became to be implemented with the law for metropolitan municipalities adopted in 2004 and laws on Municipality and Provincial Special Administration adopted in 2005.

Participation takes an important place within the values on which local governments are based, and strategic plans need to be prepared and implemented with a participatory understanding. The main purpose of this study is to examine the concept of participatory strategic planning in local governments through the example of Konya Metropolitan Municipality. In the scope of the study to be prepared in line with this aim, the importance of strategic management and strategic planning in public administration and local governments will be discussed by focusing primarily on the concepts of strategic management and strategic planning. The study will then reveal the legal framework for strategic planning in local governments in Turkey. After this, Konya Metropolitan Municipality strategic plans and particularly 2015-2019 strategic plan will be evaluated from the perspective of participation.

In this study, it is planned to make use of the primary and secondary sources related to the subject by using descriptive analysis method. The legislation on the concept of strategic plan in local administrations and the strategic plan of Konya Metropolitan Municipality will be examined with content analysis method and information will be obtained on the strategic planning process by interviewing the officials of Konya Metropolitan Municipality. In this context, it is also considered to benefit from the interview technique, which is one of the qualitative research methods in the study.

**Keywords:** *Participation, Local Governments, Strategic Management, Strategic Planning, Participatory Strategic Planning, Konya Metropolitan Municipality*

## **Stratejik Planlama ve Katılım: Kavramsal Çerçeve**

Katılım kavramı; karar alma süreçlerinden doğrudan veya dolaylı yönden etkilenecek bireylerin kararların hazırlanması, kararların alınması ve alınan kararların uygulanması süreçlerine dahil olması ve katkıda bulunması şeklinde ifade edilmektedir (Demir ve Acar, 2005:232). Katılımın siyasal ve yönetsel olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır (Eryılmaz, 2013: 61).

Katılımın ilk boyutu olan yönetime katılma kavramı; “seçim ve seçime ilişkin faaliyetler dışında, kamu hizmetleriyle ilgili temel kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, karara dönüştürülmesi ve kararların uygulanması aşamalarına, karardan etkilenenlerin katkıda bulunması” şeklinde tanımlanmaktadır (Eryılmaz, 2013: 62). Siyasal katılım ise “Bireylerin içinde buldukları siyasal sistemin karar alma sürecini etkileyebilmek adına örgütsel veya bireysel olarak yaptıkları etkinlikler ve faaliyetler” (TÜBA, 2011: 1046) şeklinde açıklanmaktadır. Diğer taraftan, siyasal katılım “yerel ve ulusal düzeyde siyasetçileri seçmek ve idarecilerin kendi istek ve menfaatleri doğrultusunda karar almalarını sağlamak amacıyla bireyler tarafından gösterilen her türlü eylem ve davranış” şeklinde ifade edilmektedir (Dursun, 2006: 230).

Siyasal ve yönetsel karar alma süreçlerine katılımın farklı yolları mevcuttur. Geri çağırma (recall), halkoyuna başvurulması, kent meclisleri, halk girişimi, vatandaş danışma toplantıları, gönüllü katılım, halk danışma komiteleri, halk bilirkişisi, arabulucu, inisiyatif ve dilekçe hakkı bu katılım yollarından bazılarıdır (Kalabalık, 2005: 681-699). Bunların dışında, bilgi edinme, ombudsman/kamu denetçisi, sivil toplum kuruluşları gibi farklı mekanizmalardan yararlanılarak vatandaşların karar alma sürecine ve yönetsel ve siyasal karar alma sürecine katılımı sağlanmaya çalışılmaktadır (Usta ve Bilgiç, 2016: 37).

Siyasal ve yönetsel karar alma süreçlerine katılım yollarından birisi de yerel yönetim kuruluşlarının karar organlarının (meclislerinin) toplantılarına katılım ve stratejik plan yapım sürecine dahil olmaktadır. Stratejik planlama anlayışı stratejik yönetim düşüncesinin bir yansımasıdır. Vatandaş odaklılık, şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkeleri stratejik yönetim anlayışının temelini oluşturmaktadır. Buradan hareketle, stratejik yönetim anlayışının temelinde katılımcılığın yer aldığını ve katılımcı stratejik planlama düşüncesinin hayata geçirilmesinin önemli bir husus olduğu söylenilebilir.

## **Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama: Yasal Çerçeve**

Türkiye’de 2003 sonrası süreçte yerel yönetimler alanında önemli düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Belediye, Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi kanunları ile birlikte adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışı benimsenmeye çalışılmıştır. Yerel karar alma süreçlerine katılımı artırabilmek adına hemşehri hukuku yeniden düzenlenmiş, kent konseyleri oluşturulmuş, meclis toplantıları halka açılmıştır. Tüm bunlarla birlikte stratejik plan yapım sürecine toplumun farklı kesimlerinin katılımına imkan sağlanmıştır.

Katılımcı, şeffaf, hesap verebilir ve demokratik bir yönetim anlayışını hayata geçirebilmek adına gerçekleştirilen reform girişimlerinden birisi de kamuda stratejik plan anlayışının uygulamaya geçirilmesidir. Türk kamu yönetimi sisteminde, stratejik planlamanın ve yönetimin temel hukuki dayanağı 5018 sayılı Kamu Mali ve Yönetim Kontrol Kanunu’dur. 5018 sayılı Kanuna göre stratejik plan “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plandır”.

Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu ile birlikte, 5216 ve 5393 sayılı kanunlarla belediyelerde stratejik planlamanın yasal çerçevesi çizilmişti. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesinde “büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumluluğu kapsamında stratejik plan hazırlama sayılmıştır. Aynı kanununun 18. maddesinde “büyükşehir belediyesi başkanının görevleri arasında da belediyenin stratejik plana uygun olarak yönetilmesi ve bütçesinin hazırlanması” yer almaktadır. 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununda, “belediye meclisinin görevleri arasında

stratejik planı kabul etmek (18. Madde)”, belediye encümeninin görevleri arasında stratejik planı inceleyerek belediye meclisine görüş bildirmek (34. Madde); belediye başkanının görevleri arasında stratejik planı yönetmek (38. Madde) sayılmıştır.

2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanununda, “Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar” (41. Madde) ibaresine yer verilmiştir. Aynı kanunun 61. maddesinde belediye bütçesi, “Belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir” hükmü düzenlenmiştir. Kanunda ayrıca, “belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur” şeklinde düzenleme ortaya konulmuştur.

### **Konya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planlarının Katılımcılık Ekseninde Değerlendirilmesi**

Konya Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanan, üç ayrı stratejik plan katılımcılık çerçevesinde irdelenmiştir. İlk incelenen stratejik plan 2007-2011 yılları kapsamaktadır. Stratejik plan incelendiğinde, stratejik plan hazırlık çalışmalarının 2005 yılında başlatıldığı, plan hazırlık sürecinde, büyükşehir belediyesi birimlerinden temsilci alınması yerine, daire başkanlıkları ve müstakil müdürlükler bünyesinde ayrı ayrı planlama ekipleri oluşturulduğu dikkati çekmektedir. Bu şekilde, tüm daire başkanları ve müstakil müdürlerin çalışmalara bizzat katıldığı, sivil toplum kuruluşları, üniversite, kamu kurumları ve meslek odalarının görüş ve önerilerine başvurulduğu belirtilmiştir. “Stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik faaliyetlere ilişkin performans ölçütleri, amaç ve hedefin gerçekleştirilmesinden sorumlu birim amirleri ve teknik ekiplerin görüşlerinin alınması altı çizilmesi gereken önemli bir husustur. Bunların yanında, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. Maddesinin “a” fıkrasına göre ilçe ve ilk kademe belediyelerinin stratejik plan ile ilgili görüşlerine müracaat edilmesi, 20’ye yakın iç paydaşın 50’ye yakın dış paydaşın görüşünden yararlanılması stratejik planın katılımcı anlayışla yürütüldüğünün göstergesidir. 2012-2016 ve 2015-2019 stratejik planlarının hazırlık süreçleri de katılımcı bir anlayışla gerçekleştirilmiş, iç ve dış paydaşların görüşleri istenerek, geniş katımlı ve toplumun farklı kesimlerinin görüş bildirdiği stratejik planlar hazırlanmıştır (Konya Büyükşehir Belediyesi, 2006; Konya Büyükşehir Belediyesi, 2010; Konya Büyükşehir Belediyesi, 2014).

2007-2011, 2012-2016 ve 2015-2019 stratejik planları incelendiğinde, Konya Büyükşehir Belediyesi’nin misyonunu katılımcılık ekseninde şekillendirdiği dikkati çekmektedir. Her üç planda da aynı misyona yer verilmiştir. Büyükşehir Belediyesi’nin misyonu; “katılımcı ve şeffaf bir yönetim anlayışı ile adalet ve dürüstlükten ödün vermeme kararlılığı içerisinde, kaynakları planlı, programlı, etkili ve verimli kullanarak, kent ve kent sakinlerinin yerel ortak ihtiyaçlarını gidermek suretiyle, yüksek kalite standartlarında yaşam düzeyi sunarak insanımızı tarihi, kültürel ve ekonomik zenginliklere kavuşturmak” şeklinde ifade edilmiştir. Her üç stratejik planın dayandığı temel ilke ve değerler içerisinde, “katılımcı ve çoğulcu yönetim anlayışını sürdürülebilir kılmak” ilk sırada sayılmıştır. Yine stratejik planlarda, “katılımcı yönetim anlayışı ile birey ve kurumların yönetime doğrudan katılımını temin etmek” stratejik amaçlar içinde belirtilmiştir. Üniversite, meslek kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve kamu kurumlarının yönetime etkin katılımının sağlanması; kent ve kadın konseylerinin kurulması; belediye çalışmalarında ‘gönüllü katılım’ın yaygınlaştırılması stratejik amacı hayata geçirebilmek için planlanan faaliyetler içinde sayılmıştır (Konya Büyükşehir Belediyesi, 2006; Konya Büyükşehir Belediyesi, 2010; Konya Büyükşehir Belediyesi, 2014).

## Sonuç ve Değerlendirme

Konya Büyükşehir Belediyesi her üç planda da, misyonunda katılımcılık kavramına vurgu yapmıştır. Bunun yanında, stratejik planların dayandığı temel ilke ve değerlerin başında katılımcılık gelmektedir. Diğer taraftan, stratejik plan hazırlıklarını, tüm personelin birlikte hareket ettiği ve sorumluluk aldığı bir anlayış benimsenerek, planın hazırlık aşamasına ve uygulama sürecine herkes dahil edilmiştir. Bu yönüyle katılımcı bir yaklaşım benimsenmiştir.

Bunlarla birlikte, GZFT (SWOT) analizinin gerçekleştirilmesinde, paydaşların görüşleri dikkate alınmıştır. Stratejik amaç, amaçlara ulaşabilmek için konulan hedefler ve alt faaliyetlerin belirlenmesinde hem iç hem de dış paydaşların görüşleri dikkate alınmıştır. Tüm planlarda, “katılımcı yönetim anlayışı ile birey ve kurumların yönetime doğrudan katılımını temin etmek” stratejik amaç olarak belirlenmiş, buna yönelik hedefler sıralanmıştır.

Paydaş Analizi noktasında, iç paydaşlardan görüş istenmiştir. Şehrin ve belediyenin tüm paydaşlarından görüş istenerek katılımcı stratejik planlan sağlanmaya çalışılmıştır. Dış paydaş analizinde dikkat çeken en önemli nokta, son iki stratejik planda görüleceği üzere, görüş istenen kurumlar içerisinde özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve kamu kurum ve kuruluşları arasında dengeli bir dağılım sağlanmıştır. Kentin tüm aktörlerinden görüş istenmesi, yönetim anlayışının bir sonucudur. Görüş istenen kamu kurum ve kuruluşlarının hemen hepsi plan hazırlık sürecinde mutlaka görüş bildirirken, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör kuruluşlarında görüş bildirenlerin sayısı çok düşük seviyede kalmıştır.

Sonuç olarak, vatandaşlara en yakın kuruluşlar olarak yerel yönetimlerin dayandığı değerler içerisinde katılım önemli bir yer tutmaktadır. Stratejik planlama anlayışının da temelinde katılımcılık yatmaktadır. Buradan hareketle, stratejik planlama düşüncesinin en iyi uygulanacağı kuruluşların yerel yönetimler olduğu söylenilebilir. Konya Büyükşehir Belediyesi de stratejik plan çalışmalarını, yasal zorunluluk düşüncesinden ziyade geleceğin planlanması, öngörülebilir bir yönetim anlayışının hayata geçirilmesi, sonuç odaklı, vatandaş odaklı, rekabet odaklı yönetim anlayışı çerçevesinde, kurumsal kapasitenin geliştirilmesi temel amacı ekseninde hazırladığı yönünde çıkarımda bulunabilir.

## Kaynakça

- Demir, Ö. ve Acar, M. (2005). *Sosyal Bilimler Sözlüğü*, Adres Yayınları, Ankara.
- Dursun, D. (2006). *Siyaset Bilimi*, Beta Yayınevi, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2013). *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Konya Büyükşehir Belediyesi (2006). “Konya Büyükşehir Belediyesi 2007-2011 Stratejik Planı”, <http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/xbmmO+KonyaBuyuksehirSP0711.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.09.2019).
- Konya Büyükşehir Belediyesi (2010). “Konya Büyükşehir Belediyesi 2012-2016 Stratejik Planı”, <http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/5mlMW+KonyaBuyuksehirBelediyesiSP1216.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.09.2019).
- Konya Büyükşehir Belediyesi (2014). “Konya Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı”, <http://www.konya.bel.tr/dosyalar/sp2015-2019.pdf> (Erişim Tarihi: 20.09.2019).
- TÜBA (Türkiye Bilimler Akademisi) (2011). *Türkçe Bilim Terimleri Sözlüğü: Sosyal Bilimler*, TÜBA Yayınları, Ankara.
- Usta S. ve Bilgiç E. (2016) “Katılım Kültürünün Gelişiminde Kent Konseylerinin Rolü: Karaman Kent Konseyi Örneği”, *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 18 (31), ss.36-45.

## Belediyeler ve Stratejik Planlama: Van ve Muğla Büyükşehir Belediyelerinin 2015-2019 Yılları Stratejik Planlarının Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi

Bayram COŞKUN<sup>86</sup>  
Vedat ALMALI<sup>87</sup>

### ÖZ

Kamu idareleri açısından genel olarak stratejik plan yapma zorunluluğu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilmiştir. Bunun yanında 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 41. maddesi de nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyeler için stratejik plan yapma ve faaliyetlerini bu plana göre yürütme yükümlülüğü getirmiştir. Ayrıca stratejik planlama çalışmalarının ortak bir anlayışla yürütülmesini sağlamak üzere, "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (2006, 2018)" çıkarılmıştır. 5393 sayılı Kanunun 41. maddesine göre belediyelerin "mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde" stratejik planlarını hazırlamaları gerekmektedir. Belediyelerin stratejik planları belediye meclisi tarafından kabul edilmekte ve bir örneği de merkezi yönetime (Strateji ve Bütçe Başkanlığına) gönderilmektedir. Mevzuat gereği stratejik planların ilgili idare tarafından hazırlanması gerekir. Ancak uygulamada stratejik planlama faaliyetlerinde belediyelerin zorlandığı ve farklı çözüm arayışına (fiilen stratejik planları özel sektör kuruluşlarına yaptırma gibi) girdikleri gözlemlenmektedir. Bu konuda belediyelere destek sağlamak amacıyla Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından 2018 yılında "Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi" yayımlanmıştır. Bu çalışmada 6360 sayılı Kanun ile kurulan iki büyükşehir belediyesinin 2015-2019 yılları stratejik planları karşılaştırmalı olarak incelenmektedir. Anılan dönem stratejik planları her iki büyükşehir belediyesinin ilk stratejik planıdır. Karşılaştırmalı inceleme, her iki büyükşehir belediyesinin teşkilat yapısı ve plan hazırlama yöntemi hakkında genel bilgi verildikten sonra; misyon, vizyon, temel değerler ve stratejik amaçlar bağlamında yapılmaktadır. Çalışma her iki büyükşehir belediyesinin 2015-2019 yılı stratejik planları esas alınarak yapılmış, bunun yanında ilgili mevzuat ve literatür bilgisinden de yararlanılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** *Büyükşehir Belediyesi, Stratejik Planlama, Muğla, Van.*

<sup>86</sup> Prof. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, bcoskun@gmail.com

<sup>87</sup> Arş. Gör., Muş Alparslan Üniversitesi, v.almali@alparslan.edu.tr

## **Municipalities and Strategic Planning: A Comparative Investigation of 2015-2019 Strategic Plans of Van and Mugla Metropolitan Municipalities**

### **Abstract**

The obligation of making strategic plans for public administrations is introduced by the Law No. 5018 on Public Financial Management and Control. In addition, Article 41 of the Law on Municipalities No. 5393, which entered into force in 2005, obliged municipalities with a population of more than 50,000 to make strategic plans and carry out their activities according to this plan. In addition, in order to ensure that strategic planning studies are carried out with a common understanding "Regulation on Procedures and Principles Regarding Strategic Planning in Public Administrations (2006, 2018)" was issued. According to Article 41 of Law No. 5393 municipalities should prepare their strategic plans within six months after the general elections of local administrations. The strategic plans of the municipalities are accepted by the municipal council and a copy is sent to the central administration (the Presidency of Strategy and Budget). As required by the legislation, strategic plans should be prepared by the relevant administration. However, in practice, it is observed that municipalities have difficulty in strategic planning activities and they are in search of different solutions (such as making private sector organizations prepare the strategic plans). Strategic Planning Guide for Municipalities was published in 2018 by the Strategy and Budget Directorate to support municipalities on this subject. In this study, 2015-2019 strategic plans of two metropolitan municipalities that established by Law No. 6360 are examined comparatively. The strategic plans of the period stated above are the first strategic plans of both metropolitan municipalities. The comparative analysis is carried out in the context of vision, core values and strategic objectives after presenting general information about organizational structure and plan preparation method of both metropolitan municipalities. The study is carried out based on the 2015-2019 strategic plans of both metropolitan municipalities, as well as the related legislation and literature is utilized.

**Keywords:** *Metropolitan Municipality, Strategic Planning, Muğla, Van*

## GİRİŞ

Daha iyi yönetim veya organizasyonun daha iyi nasıl yönetileceği arayışı yönetim uygulamalarında veya organizasyonlar için sürekli bir arayış veya çaba niteliğindedir. Bunun yanında toplumsal yapıda değerlerin ve ilişki biçiminde farklılaşmanın olması, beklenti ve tüketim tarzının değişmesi gibi çevresel faktörler de yönetimde değişime yol açmaktadır (Asunakutlu ve Coşkun, 2000: 19). Yönetim hakkında müstakil bilginin üretilmeye başlandığı 20. yüzyılın başından bu yana, yönetim alanında birçok yaklaşım veya teknik geliştirilmiştir. Günümüzde bu yaklaşımlardan “stratejik yönetim” yaklaşımı yaygınlık kazanmıştır. “stratejik planlama” da stratejik yönetimin etkin bir aracı niteliğindedir. Önceleri özel yönetim alanında geliştirilen stratejik yönetim ve stratejik planlama yaklaşımının, kamu sektörü tarafından tanınması ve uygulanması 30 yılı aşkın bir süreden beri söz konusudur (Johnsen, 2016).

Türkiye’de kamu sektörünün yeni yönetim yaklaşımı ve teknikleriyle tanışması ve bunların kamu teşkilatları için söz konusu edilmesi 2000’li yılların başından bu yana gerçekleşen kamu yönetimi reformu çalışmaları ile yaygınlık kazanmıştır. 2000’li yıllar öncesinde üzerinde çok konuşulan ancak kapsamlı çalışmaların 2000’li yıllarda yapılabildiği idari reformun bir parçası olarak “kamu mali yönetimi” de yeniden düzenlenmiştir. Kamu mali yönetiminin yeniden düzenlenmesinin en önemli aracı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. Bu Kanun kamu mali yönetimini 2000’li yılların yönetim anlayışına uygun olarak yeniden düzenlediği gibi, kamu yönetiminin genel işleyişine ilişkin bazı hükümler de içermektedir. Kamu idarelerine ilişkin 5018 sayılı Kanunun içerdiği stratejik plan yapma zorunluluğu bu kapsamda yer almamaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun stratejik planlamayla ilgili hükümlerine kadar kamu örgütlerinde planlamaya ilişkin sistematik ve zorlayıcı bir yaklaşım Türkiye’de oluşturulamamıştır. Geçmişte bakanlık veya genel müdürlük biçiminde örgütlenmiş kamu teşkilatları bünyesinde “araştırma, planlama ve koordinasyon (APK)” birimlerinin kurulması da bunu temin edememiştir. 5018 sayılı Kanunun 9. maddesi genel olarak bütün kamu teşkilatları için, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41. maddesi ise belediyeler özelinde stratejik plan yapma ve faaliyetlerini buna göre yürütme yükümlülüğü getirmiştir.

Kamu idareleri için getirilen stratejik plan yapma ve idari faaliyetlerini bu plana uygun olarak yürütme olgusunun henüz bütün kamu idareleri tarafından iyi anlaşıldığını ve gerçekleştirildiğini söylemek zor olsa da başlangıç şartlarına göre bir mesafenin kat edildiği de görülmektedir. Buna başlangıçta Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), daha sonra da Kalkınma Bakanlığının yapmış olduğu rehberlik ve yol göstericilik önemli bir katkı yapmıştır.

Anayasal statüleri ve doğaları gereği yerel yönetimlerin (belediye ve il özel idarelerinin) hazırlamış olduğu stratejik planlar -diğer kamu idarelerinde olduğu gibi- kesinleştirilmeden önce DPT/Kalkınma Bakanlığının görüş ve değerlendirmesine sunulmamıştır. Şimdi de Strateji ve Bütçe Başkanlığı’na sunulmamaktadır. Ancak bu durum bir taraftan bazı yerel yönetim birimlerinin stratejik planlamaya gerekli önemi vermemesine yol açmış, diğer taraftan da yerel yönetimler açısından stratejik planlama mantığının anlaşılmasını güçleştirmiştir. Mevzuat öngörmekle beraber, yerel yönetimlerin üniversitelerden gerekli bilimsel desteği ve danışmanlık hizmeti almaması da bu olguya etki eden diğer bir faktördür.

Uygulamada belediyelerin stratejik planlamaya nasıl yaklaştığını daha yakından gözlemlemek amacıyla bu çalışmada Muğla ve Van Büyükşehir Belediyelerinin 2015-2019 yılları stratejik planı karşılaştırmalı olarak inceleme konusu yapılmıştır. Bu iki büyükşehir belediyesinin seçilmesinin nedeni, ikisinin de 6360 sayılı Kanunla kurulmuş olmasıdır. Bunun yanında Muğla İlinin sosyo-ekonomik gelişmişlik açısından Türkiye’de en üstteki ilk on içinde, buna karşın Van ilinin en alttaki 10 il içinde yer alması faktörü de dikkate alınmıştır. Stratejik planlar hakkındaki inceleme çalışmanın niteliği gereği, “stratejik amaçların” genel mahiyette karşılaştırılması, plan metodolojisi ve bunun mevzuata uygunluğu, stratejik amaçların yöre ihtiyacına uygunluğu gibi alanlarla sınırlı tutulmuştur. Bunun yanında çalışma kapsamında her iki büyükşehir belediyesinin stratejik planlarını incelemeyen önce konu ile ilgili temel teorik bilgiye de değinme de fayda görülmüştür.

# 1. STRATEJİK PLANLAMA VE BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMANIN ÖNEMİ

Stratejik planlama gelecekte açık olan alternatif eylemlere bakar ve alternatifler arasında seçim yapıldığında mevcut kararları almak için temel oluşturur. Stratejik planlama gelecekte yer alan fırsat ve tehditlerin sistematik olarak tanımlanmasıdır. Ortaya koyduğu veriler ile kurumların şirketlerin daha iyi güncel kararlar alması için fırsatlar sunar, tehditlerden kaçınmak ve arzulanan geleceği tasarlamak adına yolların belirlenmesini sağlar (Steiner, 1979: 13-14). Stratejik planlama bir süreçtir. Örgütsel amaçların belirlenmesi ile başlar, bunlara ulaşmak için stratejileri ve politikaları tanımlar ve istenen sonuçlara ulaşmak adına stratejilerin uygulandığından emin olmak için ayrıntılı planlar geliştirir. Ne tür bir planlama çabası uygulanacağına, ne zaman yapılacağına, nasıl yapılacağına, kimin ne yapacağına ve sonuçlarla ne yapılacağına önceden karar verme sürecidir (Steiner, 1979: 14).

Stratejik planın amacı kurumun yönetim aktivitelerine rehberlik etmek, gideceği yönü göstermektir. Stratejik planlama bir örgütün hem kendi ihtiyaçlarını hem de toplumun o örgütten beklediği ihtiyaçlarının belirlenmesi konusunda yardımcı olur (Mckay, 2001: 1'den aktaran; Karasu, 2012: 161). Son yıllarda kamu yönetiminin işleyişinde verimlilik ve etkinliğin sağlanması, kamu örgütlerinin dış ve iç çevrelerinde meydana gelen değişimlere, talep ve isteklere daha duyarlı olabilmesi için stratejik planlama araç olarak görülmüş ve ABD, Avustralya İngiltere, Kanada, Yeni Zelanda gibi ülkelerde kamu örgütlerinde uygulanmaya başlamıştır (Genç, 2009).

Stratejik planlama tekniğinin kamu yönetimi alanına taşınması Türkiye'de 2000'li yıllarda söz konusu olmuştur. Stratejik planlamaya ilişkin düzenleme önce 5018 sayılı Kanunda yer almış<sup>88</sup>, daha sonra başka kanunlarda söz konusu edilmiş ve ikincil ve daha alt düzeyde düzenlemeler yapılmıştır. 5018 sayılı Kanun'da stratejik plan, *“kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan”* olarak tanımlanmıştır.

5018 sayılı Kanunun genel hükümlerini takiben 2006 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından *“Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”* hazırlanmış ve yayımlanmıştır.<sup>89</sup> Bu yönetmeliğin yayımlanması ile, kamu idarelerinde stratejik plan yapma süreci DPT'nin yönlendirmesi ve gözetiminde işlemeye başlamıştır. 2011 yılında *“Kalkınma Bakanlığı”*nın kurulması ve DPT'nin kapatılıp yetkilerinin bu bakanlığa devredilmesiyle birlikte stratejik planlamaya ilgili görev ve yetkiler de Kalkınma Bakanlığına geçmiştir. Stratejik planlama alanında yaşanan 12 yılı aşkın tecrübe ışığında kamu idarelerinin stratejik planlama uygulamalarını iyileştirmek ve yaşanan bazı sorunları ortadan kaldırmak için 2018 yılında Kalkınma Bakanlığınca *“Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”* yenilenmiş ve 2006 yılındaki ilk yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır. Bunun yanında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra, bakanlık yapıları yeniden düzenlenmiş ve Kalkınma Bakanlığı kaldırılmıştır. Kalkınma Bakanlığının görevli ve yetkili olduğu birçok konuda görev ve yetki sahibi olan *“Strateji ve Bütçe Başkanlığı”* 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuş ve stratejik planlamaya dair hususlar Strateji ve Bütçe Başkanlığının görev alanına dâhil edilmiştir. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 37. maddesinde Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar arasında sayılmıştır (Coşkun ve Pank Yıldırım, 2018: 2-3).

Kamu kurumları için stratejik planlamanın standart bir uygulama haline getirilmesiyle birlikte, stratejik planlamaya ilişkili mevzuat düzenlemesi yanında, rehberlik amacıyla da çok sayıda doküman hazırlanmıştır.

## **Tablo-1:** Kamuda stratejik planlama ile ilgili mevzuat ve hazırlanan dokümanlar

<sup>88</sup> Stratejik Planlama ile ilgili 5018 sayılı Kanunun 9. Maddesi şu şekildedir: *“Kamu idareleri; kalkınma planları, Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.”*

<sup>89</sup> 26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.



| Mevzuat  | Yürürlük/<br>Hazırlanma<br>Tarihi |
|--|-----------------------------------|
| 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu                                   | 24/12/2003                        |
| 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu   | 23/07/2004                        |
| 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu   | 04/03/2005                        |
| 5393 Sayılı Belediye Kanunu  | 13/07/2005                        |
| Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik | 26/02/2018                        |
| Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (Üçüncü Sürüm)                     | 2018                              |
| Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi  | 2019                              |
| Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi                                      | 2018                              |
| Stratejik Planlama İçin Analiz ve Yöntemler Rehberi                                | 2018                              |
| Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ                      | 2018                              |

Belediyeler, yerel halk için yükledikleri önemli görevlerden dolayı; değişen toplumsal yapıya ayak uydurmak zorunda olan kurumlardır. Belediyelerin, gelişen ve değişen ihtiyaçlara bağlı olarak, kendi yetki alanları içinde yer alan konularda yerel halkın ihtiyaçlarını en iyi bir biçimde karşılama çabası içinde olmalıdır. Vatandaş, bir belediye için müşteridir ve müşteri odaklılık anlayışı içinde, vatandaşın taleplerini, beklentilerini ve ihtiyaçlarını, maksimum ölçüde karşılamak ve onları memnun etmek zorunluluğu vardır (Bayraktar ve Yıldız, 2007: 282).

Stratejik planlar, belediyelerin orta ve uzun vadedeli önceliklerinin belirlenmesi, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin kullanılıp kullanılmadığının izlenmesi ile bunun üzerine kurulu bir hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesine temel teşkil etmektedir (Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi, 2019: 1-2).

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Türkiye’de kurumsal düzeyde planlamayı etkin hale getirmek ve sürekliliğini sağlamak için önemli hükümler içermektedir. Bunun yanında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 31. maddesi ile İl Özel İdareleri için stratejik plan yapma yükümlülüğü getirilmiş ve stratejik planlama sürecinin nasıl yürütülmesi gerektiği tanımlanmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanununun 41. maddesinde de belediyeler için benzeri bir düzenleme yapmıştır (Coşkun ve Pank Yıldırım, 2018: 9-10). 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun ‘Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları’ başlıklı 7. maddesinde, BŞB’nin görevleri arasında stratejik planın hazırlanmasına yer verilmiştir. Ayrıca Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri başlıklı 18. maddesinde de belediyenin stratejik plâna uygun olarak yönetilmesi hususuna yer verilmiştir.

## 2. MUĞLA VE VAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN 2015-2019 YILLARI STRATEJİK PLANLARININ İNCELENMESİ

Muğla ve Van Büyükşehir Belediyelerinin stratejik planlarına ilişkin inceleme her iki idareye ait 2015-2019 yıllarını kapsayan stratejik planların metinleri üzerinden yapılmıştır. Bu metinler “www.sp.gov.tr” den indirilmek suretiyle temin edilmiştir. İncelemede yapılan değerlendirmelerde konu ile ilgili bilimsel bilgi ve mevzuat kriter olarak kullanılmıştır. Kamu idareleri için stratejik plan çalışmalarını yönlendiren ve detay içeren düzenleme “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”tir. Bu Yönetmelik ilk olarak 2006 yılında çıkarılmış ve 2018 yılında güncellenmiştir.<sup>90</sup> Söz konusu edilen stratejik planlar döneminde 2006 yılında çıkarılan Yönetmelik yürürlükte olduğu için inceleme daha çok bu Yönetmelik açısından yapılmıştır.

<sup>90</sup> 2018 tarihli Yönetmelik, 26.02.2018 tarih ve 30344 sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanmıştır.

## 2.1. Muğla ve Van İlleri ve Büyükşehir Belediyeleri Hakkında Bazı Temel Bilgiler

Muğla ve Van Büyükşehir Belediyelerinin stratejik planlarına ilişkin incelemeye geçmeden önce, bu iki il ve büyükşehir belediyeleri hakkında bazı genel bilgiler vermekte yarar vardır. İncelenen büyükşehir belediyelerinin var olduğu iller hakkında bazı genel bilgiler Tablo-2’de yer almaktadır.

**Tablo-2:** Van ve Muğla İllerine İlişkin Bazı Veriler

| Veriler                | Van                    | Muğla                  |
|------------------------|------------------------|------------------------|
| Nüfus                  | 1.051.975              | 866.665                |
| Gelişmişlik sıralaması | 75                     | 8                      |
| İlçe sayısı            | 13                     | 13                     |
| Mahalle (Köy) sayısı   | 687                    | 569                    |
| Yüz ölçümü             | 19.069 km <sup>2</sup> | 12.949 km <sup>2</sup> |
| Nüfus yoğunluğu        | 55                     | 73                     |

Tabloda görüldüğü gibi, Van il olarak Muğla’ya kıyasla daha büyük bir alana ve daha fazla nüfusa sahiptir. Buna karşılık, sahip olunan coğrafi alanda Muğla’da nüfus yoğunluğu yaklaşık % 25 daha fazladır. Buda Muğla’da yerleşim yerlerinin birbirine daha yakın olduğu ve yerleşim yerlerinde (ilçe ve mahallelerde) yaşayan kişi yoğunluğunun Van’a göre daha fazla olduğu anlamına gelmektedir. Bu farklılaşmalara karşın her iki ilde de eşit sayıda ilçe bulunmaktadır.

Her iki ildeki büyükşehir belediyelerine dair temel bazı bilgiler Tablo-3’te yer almaktadır. İlgili veriler İki Büyükşehir Belediyesinin stratejik planlarından yararlanılarak oluşturulmuştur.

**Tablo-3:** Van ve Muğla büyükşehir belediyelerine ait bazı bilgiler

| Bilgiler  | Van BB | Muğla BB |
|---|--------|----------|
| Kuruluş yılı                                    | 2012   | 2012     |
| Daire başkanlığı sayısı                         | 20     | 16       |
| Müdürlük sayısı                                 | 65     | 60       |
| Personel sayısı                                 | 1160   | 826      |
| Stratejik planda yer alan stratejik amaç sayısı | 104    | 26       |
| Stratejik planda yer alan hedef sayısı          | 179    | 169      |
| Stratejik planda yer alan faaliyet sayısı       | 609    | -        |

Van ve Muğla BB’leri aynı dönemde kurulmuş belediyelerdir. Her iki belediyenin de stratejik plan yapma tecrübesi ‘il belediyesi olma’ zamanına dayanmaktadır. Van ili sosyo ekonomik göstergeler açısından Türkiye’nin en sondaki 10 ili arasında yer alırken, Muğla ilk 10 il arasındadır. Muğla’da yoğunlaşan turizm faaliyetlerinin bir benzeri doğuda Van ili için söz konusudur. Muğla belediyesinin belirlediği 26 amaca karşılık Van ili 104 amaç belirlemiştir. Muğla Büyükşehir Belediyesi stratejik amaçlarını ‘politika’ bağlamında belirlemişken Van Büyükşehir Belediyesi ‘daire başkanlıkları’ bağlamında belirlemiştir. Muğla Büyükşehir Belediyesi’nin stratejik planında hedeflerin gerçekleşme adımı olan faaliyetler yer almamaktadır. Buna karşılık Van Büyükşehir Belediyesi’nin stratejik planında faaliyetler detaylı bir biçimde yer almaktadır, 609 olan faaliyet sayısı oldukça yüksek bir rakamdır.

## 2.2. Muğla ve Van Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planlarının Ana Hatlarıyla Karşılaştırmalı Olarak incelenmesi

Genel olarak stratejik planlar; stratejik planın hazırlanma yöntemi, organizasyonun öz değerlendirme/mevcut durum analizi, geleceğe bakış (misyon, vizyon ve temel değerlerin tanımlanması) ile amaç ve hedeflerin belirlenmesi gibi konuları içermektedir. Kamu idareleri yukarıda belirtilen Yönetmeliğin yanında, başlangıçta Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan, Kalkınma Bakanlığı tarafından da üçüncü sürümü yayımlanan “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”nun rehberliğinde kendi stratejik planlarını hazırlamaktaydı. Ancak muhtelif statüde ve görevleri birbirinden oldukça farklı olan kamu teşkilatları olduğundan, 2018 yılından bu yana üniversiteler ve belediyeler (il özel idareleri) için ayrı kılavuzlar hazırlanma yoluna gidilmiştir. Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi Kalkınma Bakanlığı tarafından, Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi, Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanmıştır. Özellikle belediyeler (il özel idareleri) için ayrı bir kılavuzun hazırlanması oldukça yerinde olmuştur.

2019 yılında yayımlanan “Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi’nde” bir kontrol listesi de içermektedir. Her ne kadar belediyelerin stratejik planlarının incelendiği dönemde böyle bir kontrol listesi mevcut değilse de, sonuç itibarıyla bu kontrol listesi bir stratejik planın hazırlanma yöntemi ve içeriğine ilişkin oldukça önemli sorular içermektedir. Bu kontrol listesinden yararlanılarak ve incelenen stratejik planların hazırlandığı dönemde yürürlükte olan 2006 tarihli “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” düzenlemeleri de göz önünde bulundurularak her iki büyükşehir belediyesinin stratejik planlarının temel yapısının karşılaştırılmasına ilişkin bir değerlendirme aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo-4:** Muğla ve Van büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarının genel yapısının değerlendirilmesi

| Kontrol Soruları   | Van BŞB |       |        | Muğla BŞB |       |        |
|--|---------|-------|--------|-----------|-------|--------|
|  | Evet    | Hayır | Kısmen | Evet      | Hayır | Kısmen |
| Stratejik Plan Genelgesi yayımlanmış mı?   |         | ✓     |        | ✓         |       |        |
| Stratejik planlama ekibi oluşturulmuş mu?  | ✓       |       |        | ✓         |       |        |
| Stratejik planlama ekibi hazırlık dönemine ilişkin faaliyetleri ve zaman çizelgesini içeren bir hazırlık programı oluşturmuş mu? |         | ✓     |        | ✓         |       |        |
| Stratejik planlama çalışmalarında kurum dışından eğitim hizmeti veya danışmanlık hizmeti alınmış mı?                             |         | ✓     |        |           | ✓     |        |
| Kurumsal tarihçe hazırlanmış mı?   |         | ✓     |        | ✓         |       |        |
| Mevzuat durum analizi yapılmış mı?   | ✓       |       |        | ✓         |       |        |
| Faaliyet alanları ile ürün ve hizmetler belirlenmiş mi?  |         |       | ✓      | ✓         |       |        |
| İç paydaş analizi sonuçlarına yer verilmiş mi?   |         |       | ✓      | ✓         |       |        |
| Dış paydaş analizi sonuçlarına yer verilmiş mi?  |         | ✓     |        |           |       | ✓      |
| Misyon doğru bir biçimde belirlenmiş mi?   |         | ✓     |        |           | ✓     |        |
| Vizyon belirlenmiş mi?   | ✓       |       |        | ✓         |       |        |
| Temel değerler tanımlanmış mı?   | ✓       |       |        | ✓         |       |        |

|   |   |   |   |   |   |  |
|---|---|---|---|---|---|--|
| Amaçlar, belediyenin elde etmek istediği sonuçları ve etkileri yansıtacak bir biçimde belirlenmiş mi? |   |   | ✓ | ✓ |   |  |
| Hedefler sayı ve nitelik itibarıyla amacı gerçekleştirecek kapsayıcılıkta belirlenmiş mi?             |   |   | ✓ | ✓ |   |  |
| Amaç ve hedefler için sorumlu birim tanımlanmış mı?   | ✓ |   |   | ✓ |   |  |
| Amaç ve hedefler için işbirliği yapılan diğer birimler tanımlanmış mı?                                |   | ✓ |   |   | ✓ |  |
| Hedeflerin gerçekleştirilmesi için yürütülmesi gereken faaliyetler tanımlanmış mı?                    | ✓ |   |   |   | ✓ |  |

Tablo-4’de görüldüğü gibi, ilgili mevzuat ve hazırlanan rehber niteliğindeki dökümanlar dikkate alındığında, her iki büyükşehir belediyesinin de stratejik planlarında bazı eksiklikler vardır. Ancak Muğla büyükşehir belediyesinin daha az eksiklik içerdiği ve daha profesyonelce hazırlandığı söylenebilir. Her iki büyükşehir belediyesinde de “misyon” tanımında isabetli bir yaklaşımın olmadığı görülmektedir. Misyon kavramının uygulamada farklı şekillere anlaşıldığı görülmektedir. 2019 yılında hazırlanan Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi’nde misyon için şu açıklama yer almaktadır:

“Misyon bir belediyenin var oluş sebebidir. Belediyenin ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eder. Stratejik plana temel teşkil eden misyon bildirim, belediyenin sunduğu tüm hizmetler ile gerçekleştirdiği tüm faaliyetleri kapsayan bir şemsiye kavramdır. Misyon ifadesinin; belediyenin yasal yetkisini yansıtması, sunmakla yükümlü olduğu hizmetleri belirtmesi ve belediye kaynakları ile tutarlı olması gerekir.”

Yukarıdaki açıklamada da görüldüğü gibi, belediyelerin misyon tanımlamasında esas almaları gereken temel husus mevzuatın kendileri için belirlediği görev çerçevesidir. Çünkü bir kamu teşkilatı olarak belediyeler kendi başlarına bir görev tanımı yapma yetkisine sahip değildirler. Bu nedenle başta 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu olmak üzere, ilgili mevzuatı dikkate alarak bir misyon (görev) tanımının yapılması gerekir.

Stratejik planlarda yer alan ve kurumun temel yaklaşımı ile gelecek yönelimini tanımlayan ve betimleyen önemli iki olgu da “vizyon” ve “temel değerlerdir”. Muğla ve Van Büyükşehir belediyelerinin incelenen stratejik planlarında yer alan vizyon tanımlaması aşağıdaki tabloda verilmiştir.

**Tablo-5: Muğla ve Van Büyükşehir Belediyelerinin vizyonlarının karşılaştırılması**

| Van BŞB  | Muğla BŞB   |
|--|---|
| Kentimizi; tarihi, kültürü, inançları, dilleri ve tüm değerleri üzerinde inşa ederek, çağdaş, yaşanabilir, özgürlükçü, planlı ve sağlıklı gelişen bir kent yaratmak ve Van’ı bölgenin en önemli tarih ve turizm kenti haline getirmek. | Doğal, tarihi, ekonomik zenginliklerimizi Muğlalılarımıza, yerli ve yabancı konuklarımıza çağdaş bir yönetim anlayışı ile sunmak ve geleceğe taşımak. |

Vizyon bir kurum/organizasyon açısından gelecekte olmak/varılmak istenilen düzeyi ifade eder ve bir çeşit kurumsal ideali tanımlar. Böylece vizyon ile kurum nereye varmak istediğini özlü bir ifadeyle ortaya koyar. Vizyonun da yine kurum için belirlenen görev ve yetkiler bağlamında düşünülmesi gerekir. Nitekim Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberinde vizyon için şöyle denilmektedir:

“Vizyon belediyenin geleceğini sembolize eden genel amacıdır. Vizyon bildirim, stratejik planın kapsadığı zaman diliminin de ötesinde, uzun vadede belediyenin gerçekleştirmek istediklerini ve ulaşmak istediği yeri yansıtacak bir şekilde belirlenir.”

Her iki büyükşehir belediyesinin vizyonuna bakıldığında, kurumun (büyükşehir belediyesinin) kendisine ilişkin bir gelecek tasavvurunun bu vizyonlarda yer almadığı görülmektedir. Sadece Muğla Büyükşehir Belediye'sinin vizyonunda "çağdaş yönetim anlayışı" vurgusu yer almaktadır. Fakat bu vurguda "araç" bağlamında kullanılmıştır. Muğla Büyükşehir Belediyesi "(Muğla'nın) doğal, tarihi, ekonomik zenginliklerini" Muğlalılara ve yerli ve yabancı misafirlere sunmak olgusunu vizyonunda ön plana çıkarmıştır. Anılan değerlerin sunulması/bunlardan yararlanılması kadar, özellikle doğal ve tarihi değerlerin "sürdürülebilir kalkınma" yaklaşımı ile korunması da büyük önem taşımaktadır. Ancak bu koruma olgusu zayıf bir vurgu ile "geleceğe taşınmak" biçiminde ifade edilmiştir.

Van Büyükşehir Belediyesinin ise, mevzuatın büyükşehir belediyeleri için tanımlamış olduğu görev ve yetki çerçevesinin oldukça dışına çıkarak bir vizyon tanımlamasına gittiği görülmektedir. "Kentimizi; tarihi, kültürü, inançları, dilleri ve tüm değerleri üzerinde inşa ederek..." vurgusu oldukça soyut kalmaktadır. Örneğin "inançlar" denirken hangi inançların kast edildiği, çoğunluk kent nüfusunun paylaştığı dini inancın dışında başka inançların kentin üzerine inşa edileceği bir temel unsur olarak değerlendirilmesinin ne derece isabetli bir durum olacağı gibi hususlar üzerinde vizyon tanımlaması sırasında yeterince düşünülmeyeceği anlaşılmaktadır. Yine "tüm değerler derken" neyin kast edildiği de belirsizdir ve somut yönetim uygulamaları için yönlendirici olmaktan uzaktır. Bunların yanında Van Büyükşehir Belediyesi yönetiminin vizyonda ortaya koyduğu nispeten daha somut olan "çağdaş, yaşanabilir, özgürlükçü, planlı ve sağlıklı gelişen bir kent yaratmak" olgusunun da sadece Büyükşehir Belediyesinin sahip olduğu yetki ve kaynaklar ile gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığını ortadadır.

Çalışmada ele alınan her iki büyükşehir belediyesinin "vizyon"ları hakkında yapılan bu değerlendirmeyi takiben her iki büyükşehir belediyesinin "temel değerleri"ni de ana hatlarıyla karşılaştırmalı olarak ele almakta yarar vardır.

**Tablo-6:** Muğla ve Van Büyükşehir Belediyelerinin temel değerlerinin karşılaştırılması

| Van BŞB   | Muğla BŞB   |
|---|---|
| Temel insan hak ve özgürlükleri çerçevesinde sosyal belediyeçilik anlayışı. |   |
| Kararlarında ve uygulamalarında açık belediyeçilik anlayışı.                | Hesap verebilir, tarafsız ve ŞEFFAF bir yönetim anlayışını benimsemek   |
| İnsan odaklı çalışan kurum.   |   |
| Katılımcı bir yönetim   | Karar alma süreçlerinde ilimizin tüm dinamikleriyle birlikte KATILIMCI yönetim anlayışını benimsemek                        |
| Cinsiyet eşitlikçi bir yaklaşım   |   |
| Adalet ve tarafsızlık.  | Hizmetlerimizde ADALET kavramından taviz vermemek   |
| Doğaya ve tarihi dokuya saygı   |   |
| Hızlı, sürdürülebilir ve kaliteli hizmet                                    | Sunduğumuz hizmetin KALİTE düzeyini en üst seviyeye çıkararak, Hizmetlerimizi vatandaşlarımıza en HIZLI biçimde ulaştırmak, |
| Planlı kentleşme  |   |
| Yenilikçi ve gelişime açık.   | Belediyeçilikte her zaman ÖNCÜ olmak  |
|   | Minimum maliyetle maksimum fayda sağlayarak hizmetlerimizde yüksek VERİM elde etmek   |
|   | Belediyemizin iç ve dış paydaşlarına verdiği GÜVENİLİRLİK imajını devamlı kılmak  |

Her iki büyükşehir belediyesinin 2015-2019 yıllarını kapsayan stratejik planlarındaki temel değerlere bakıldığında, Muğla Büyükşehir belediyesinin değerleri daha çok organizasyon/kurum/belediye

ekseninde tanımladığı, Van büyükşehir Belediyesinin ise, değer tanımlamasında siyasi yaklaşımın da söz konusu olduğu söylenebilir. Ancak kent yönetimi bağlamında “katılımcılık”, “şeffaflık” gibi yeni yönetim ilke ve değerlerinin her iki büyükşehir belediyesi tarafından benimsendiği görülmektedir.

Stratejik amaçlar açısından genel bir değerlendirme yapıldığında Van Büyükşehir Belediyesinin amaçları daire başkanlıklarını esas olarak tanımlama yoluna gittiği görülmektedir. Bu yaklaşım hangi amaçtan hangi birimin sorumlu olduğunu net olarak belirlemek açısından işlevsel olmakla birlikte, amaçların bütün birimler için yol göstericiliğini zayıflatmakta ve iş birliği yapılabilecek diğer birimlerin tespitini güçleştirmektedir. Bunun yanında yönetimin günlük/rutin bazı işleri de amaç olarak tanımlanmıştır. “Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı” biriminin altında 10. Amaç olarak yer alan “Kurumsal üst yönetim görevlilerinin ile tüm hizmet binaları, tesisleri ve eklentilerine ait koruma ve güvenliğini sağlamak. Projelerle desteklenen hizmetleri korumak, gerekli lojistik destekleri sunmak” biçimindeki tanımlama buna bu olguya örnek verilebilir.

Van Büyükşehir Belediyesinin yeni kurulan bir kamu teşkilatı olarak, teşkilat yapısını güçlendirme ve bu yapıyı daha etkin hale getirme/işlettirme yaklaşımının stratejik plana hakim olan genel bir yaklaşım olduğu ortaya konulan amaç ve hedeflerden anlaşılmaktadır. Bunun yanında kent veya belediye hizmetleri bağlamında yaşanan bütün sorunların 5 yıl içinde çözülmesi gibi bir yaklaşım sezilmektedir. Bu da çok sayıda amacın tanımlanmasına yol açmış ve amaçların 5 yıllık zaman dilimi içinde gerçekleşme potansiyelini zayıflatmıştır.

Muğla Büyükşehir Belediyesi ise, önce politika belirleme daha sonra ise amaçları bu politikalar bağlamında tanımlama yoluna gitmiştir. Bu kapsamda; kurumsal politikalar, kentsel ve mekânsal politikalar, sosyo-ekonomik politikalar, kamu güvenliği politikaları adı altında 4 temel politika alanı belirlenmiş ve amaçlar bu politikalar bağlamında tanımlanmıştır. Muğla Büyükşehir Belediyesinde de yeni kurulan bir teşkilat olarak, kurumsal yapıyı güçlendirme yaklaşımı gözlemlenmektedir. Muğla’da hedeflerin altında “faaliyetler” yer almamaktadır. Dolayısıyla hedeflerin nasıl gerçekleşeceği konusu açıkta kalmaktadır. Ancak ilgili amaç altında yer alan hedeflere bakıldığında, bunlardan bazısının faaliyet niteliğinde olduğu görülmektedir. Bu durum hedef ve faaliyetlerin birbirine karıştırıldığını göstermektedir.

### 2.3. Van ve Muğla İllerinin Stratejik Planlarının Kelime Bulutu Yöntemi ile İncelenmesi

Kelime bulutu (wordle); birbiriyle alakalı kelimelerin bir şekil ve düzen içinde değişik boyutlarda bir araya gelmesiyle oluşmuş yapılardır (<https://serafettinlantas.com/wordart-egitimde-kelime-bulutukullanimi/>). Kelime bulutu ile bir dokümanda tekrar eden ve ön plana çıkan kelimelerin tespit edilebilmektedir.

Şekil-1: Van Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı Kelime Bulutu



Van BŞB stratejik planı kelime bulutu yöntemi ile incelendiğinde en çok geçen ifadeler Şekil-1 de yer almaktadır. ‘Faaliyet ve Van kelimeleri en çok kullanılan ifade olarak göze çarpmaktadır. Bunun yanında ‘büyükşehir, belediye kadın, eğitim ve hizmet’ kavramları da dikkat çeken ifadeler olarak gösterilebilir.

**Şekil-2:** Muğla Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı Kelime Bulutu



Muğla BŞB stratejik planı kelime bulutu yöntemi ile incelendiğinde en çok geçen ifadeler Şekil-2 de yer almaktadır. ‘Hizmet, ürün Muğla, Büyükşehir’ kelimeleri en çok kullanılan ifadeler olarak göze çarpmaktadır. Bunun yanında ‘belediye/belediyesi, imar, turizm, ulaşım’ kavramları da dikkat çeken ifadeler olarak gösterilebilir.

Her iki büyükşehir belediyesinin stratejik planı kelime bulutu perspektifinden değerlendirildiğinde, Muğla Büyükşehir Belediyesinin kurumsal kimlik bilinç ve yaklaşımının daha güçlü olduğu görülmektedir.

## SONUÇ

Planlama yönetimin beş fonksiyonundan biridir ve yönetim faaliyetlerinin ayrılmaz bir parçası niteliğindedir. Ancak Türkiye’de kamu teşkilatları geçmişte günlük ve kısa vadeli bir perspektifle yönetim faaliyetini yürütmekteydi ve farklı faktörlerin etkisiyle orta vadeli planlama yapma ve faaliyetlerini buna göre yürütme yönünde bir yaklaşım içinde değillerdi. 2000’li yılların ortalarında Türkiye’de gerçekleştirilen kamu yönetimi reformu ve bu reformun bir parçası olarak kamu mali yönetimini yeniden yapılandıran 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu idareleri için planlama açısından yeni bir yaklaşım getirmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili organik yasaların da stratejik planlamaya ilişkin hüküm içermesi, yerel yönetimler açısından idari faaliyetler için plan yapma olgusunu daha da güçlendirmiştir.

5018 sayılı Kanun ile hem merkezi yönetim kuruluşları hem de yerinden yönetim kuruluşları için getirilen “stratejik plan yapma” ve yönetim faaliyetlerini buna göre yürütme zorunluluğu, kamu yönetimi için oldukça isabetli olmuştur. Stratejik planlama olgusu kamu idarelerince daha iyi anlaşılabilir kavrandıkça, kamu hizmetlerini etkin ve verimli sunmak daha kolay hale gelecektir.

Belediyeler yerelde, az kaynakla mevzuatla kendilerine tevdi edilen hizmetleri en etkin ve verimli bir biçimde sunma durumunda olan kamu kurumlarıdır. 6360 sayılı Kanun ile oluşturulan yeni büyükşehir belediye sistemi, büyükşehir belediyelerin coğrafi sınırlarını genişletmiş, dolayısıyla faaliyet ve sorumluluk alanlarını büyütüştür. Büyüyen sorumluluk alanlarında halkın beklentisine uygun ve verimli bir kamu hizmeti sunmanın önemli araçlarından birisi, iyi hazırlanmış stratejik planlardır. Bu çalışmada 6360 sayılı Kanunla yeni kurulan 2014 yerel seçimleri ile aktif olan biri Türkiye’nin doğusunda diğeri de batısında yer alan iki büyükşehir belediyesinin stratejik planları ana hatlarıyla inceleme konusu yapılmıştır. Yapılan inceleme de yapılan bazı tespitler şu şekildedir:

- Yerel yönetimler tarafından stratejik plan yapma ve yönetim faaliyetlerini buna göre yürütme yaklaşımı genel olarak benimsenmekle birlikte, stratejik planının fonksiyonunun, sahip olduğu biçim ve mantığın tam olarak anlaşılma ve teşkilat tarafından benimsenme sürecinin halen devam ettiği görülmektedir.
- Belediyelerde üst yönetimin seçimle değişebilmesi ve belediye bürokrasisinin de bundan etkilenmesi, stratejik plana ilişkin bu teşkilatlarda bir bilgi birikimi, kültür ve anlayışın yerleşik hale gelmesini zorlaştırmaktadır.
- Belediyelerin stratejik planlarının eskiden DPT sonra Kalkınma Bakanlığı şimdi ise Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından nihai kabulden önce diğer kamu teşkilatlarında olduğu gibi ön incelemeye tabi tutulmaması, ortak bir anlayış ve yaklaşımın bu idarelerde yerleşmesini zorlaştırmaktadır. Bu nedenle 2019 yılında “Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi” nin hazırlanması isabetli bir uygulama olmuştur.
- Muğla Büyükşehir Belediyesinin stratejik planının daha profesyonel bir yaklaşımla hazırlandığı, stratejik planın idari bir araç olduğunun gözetilerek bu dokümanın oluşturulduğu söylenebilir. Buna karşılık Van Büyükşehir Belediyesinin stratejik plana siyasi bir işlev de atfettiği görülmektedir.
- Stratejik planlarda yer alan “misyon” ve “vizyon” tanımlanmasındaki birçok kamu teşkilatında görülen sorunla hem Muğla hem de Van Büyükşehir Belediyelerinin stratejik planlarında da karşılaşılmaktadır. Bunun yanında Van Büyükşehir Belediyesinin SWOT(GZFT) analizi de sorunlu görülmektedir. Analiz yapılırken “güçlü ve zayıf yönler” ilişkin değerlendirmelerin kurumsal/organizasyonel açıdan, “tehdit ve fırsatlara” ilişkin analizin ise organizasyon çevresi açısından yapılması gerekmektedir.
- 5 yıl için belirlenen ve bu süre içinde gerçekleştirilmesi gereken amaçların doğru bir biçimde belirlenmesi, bu amaçların gerçekleşmesi için hedeflerin isabetle tanımlanması ve doğru faaliyetlerin öngörülmesine ilişkin sorunlar hala stratejik planlarda gözlemlenebilmektedir. Performans göstergeleri ve mali boyut/bütçe ile ilişkilendirme konusunda da iyileştirilmesi gereken alanlar mevcuttur.
- Yerel yönetimlerin stratejik planlarını hazırlanırken, üniversiteden danışmanlık ve eğitim hizmeti almaları, daha iyi bir stratejik planın hazırlanmasını sağlayacak ve hataları minimize edecektir.

## KAYNAKÇA

- Asunakutlu, Tuncer-Coşkun, Bayram (2000), “Stratejik Yönetimde Örgütün Rolüne İlişkin Bir Değerlendirme”, *D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 4, Ekim-Aralık, 19-27.
- Azaklı, S. (2006), Belediyelerde Stratejik Planlama Sürecinde Paydaş Analizinin Önemi” *E-akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi*, Sayı 52
- Bayraktar, B. B., Yıldız, A. K., (2007), “Kurumsal Bilginin Stratejik Planlama Sürecinde Kullanılması: Bir İlçe Belediyesi Örneği”, *Bilgi Dünyası*, 8(2): 280-296
- Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi* (2019), Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ankara.
- Coşkun, Bayram, Pank Yıldırım, Çiğdem (2018), “Türkiye’de Stratejik Planlama: Son Dönem Gelişmelerin İncelenmesi”, *Strategic Public Management Journal*, Volume 4, Issue 8, December, 1-16.
- Genç, F. (2015). “Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama”. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (23)



- Johnsen, Åge (2016), “Strategic Planning and Management in Local Government in Norway: Status after Three Decades”, *Scandinavian Political Studies*, 39 (4): 333–365.  
<https://odahioa.archive.knowledgearc.net/>
- Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (Üçüncü Sürüm) (2018), Kalkınma Bakanlığı, Ankara.
- Karasu, Mithat Arman (2012), “Büyükşehir Belediyelerinde Stratejik Planlama: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt 8, Sayı 16, 159-180.
- Muğla Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı, [http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/aJEJ6+Mugla\\_stratejik\\_plan.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/aJEJ6+Mugla_stratejik_plan.pdf), e. t. 08.09.2019
- Steiner, G., A., (1979), *Strategic Plannig, What Every Manager Must Know*, The Free Press, New York.
- Van Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı, <http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/s/827/Van+Buyuksehir+Belediyesi+2015-2019>, e. t. 08.09.2019
- <http://www.sp.gov.tr>
- <https://serafettinalintas.com/wordart-egitimde-kelime-bulut-kullanimi/>, (e. t. 17.11.2019).

## **‘Vatandaşları Kriz Anında Bilgilendirmek Gerekir’: Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Kriz İletişimine Bakışları Üzerine Nitel Bir Araştırma**

Gamze ERDOĞRUL<sup>91</sup>  
Doç. Dr. Burcu ÖKSÜZ<sup>92</sup>

### **Özet**

<sup>91</sup> İzmir Valiliği Eğitim Koordinatörü gamze.erdogrul@icisleri.gov.tr

<sup>92</sup> İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi Medya ve İletişim Bölümü Halkla İlişkiler ve Reklamcılık Anabilim Dalı burcu.oksuz@ikc.edu.tr

Günümüzde etkili iletişim, kurumların krizleri başarılı şekilde yönetebilmesinde hayati bir önem taşır. Kriz yönetimi sürecinde paydaşları hızlı ve doğru şekilde bilgilendiren, soruları eksiksiz yanıtlayabilen, kendini doğru anlatabilen, medyayla iyi ilişkiler kurabilen, dijital ve konvansiyonel iletişim kanallarını entegre şekilde kullanabilen dolayısıyla iletişimi iyi şekilde yönetebilen kurumlar krizleri daha kolay ve daha az hasarla atlatabilmektedir. Bundan dolayı kriz yönetimi planları iletişim strateji ve taktiklerini, kriz iletişimi senaryolarını, iç ve dış kriz iletişimi kanallarını ve aynı zamanda iletişim uygulayıcılarının görev ve sorumluluklarını da içermelidir. Kuşkusuz kurumlarda üst düzey yöneticiler, kriz yönetimi süreçlerine liderlik etmeli ve kriz iletişimi çalışmalarında aktif bir rol üstlenmelidir.

Bu çalışmanın amacı, kamuda görev yapan üst düzey yöneticilerin kriz yönetimi ve kriz iletişimi konusundaki görüşlerini ortaya koymaktır. Bu amaç doğrultusunda çalışmanın teorik kısmında kriz, kriz yönetimi ve kriz iletişimi kavramları detaylı şekilde açıklanmış, ardından kamu yönetiminde kriz iletişiminin önemi örneklerle tartışılmıştır. İkinci bölümde, İzmir Valiliğinde üst düzey yönetici olarak görev yapan 20 kişiyle 2018 yılı Aralık ve 2019 yılı Ocak ayları arasında yarı yapılandırılmış görüşmeler yapılmıştır. Araştırmada yöneticiler, kriz iletişiminin rolünden ve öneminden söz etmiş, simetrik iletişiminin kamu yönetimindeki gerekliliğinin altını çizmişlerdir.

**Anahtar Sözcükler:** *Kriz, Kriz Yönetimi, Kriz İletişimi, Kamu Yönetimi.*

## **‘The Citizens should be Informed during Crisis’: A Qualitative Study on Views of Senior Managers in Public Administration about Crisis Communications**

### **Abstract**

Today, effective communication is vital to the successful crisis management. Corporations that can quickly and accurately inform stakeholders, answer questions fully, express themselves correctly, establish good relationships with the media, use digital and conventional communications channels in an integrated way, and manage communications well during the crisis management process handle this process more easily and with less damage. Hence, the crisis management plans should include communications strategies and tactics, crisis communications scenarios, internal and external crisis communication channels, and also the main duties and responsibilities of the communications specialists. Doubtless, senior managers must lead crisis management process and take an active role in crisis communications efforts.

The purpose of this study is to reveal the views of senior managers in public administration on crisis management and crisis communications. In the theoretical part of the study crisis, crisis management and crisis communications concepts are explained in detail and the importance of crisis communication in public administration is discussed with cases. In the second part, semi structured interviews are conducted with 20 people who have been working as a senior manager in Governership of İzmir from December 2018 through January 2019. Managers indicated that the role and importance of crisis communications and symmetrical relationship in public administration.

**Key Words:** *Crisis, Crisis Management, Crisis Communications, Public Administration.*

## Giriş

Kamu yönetiminde kriz yönetimi ve kriz iletişimi vatandaşların beklentilerindeki değişim, bilgi erişimin daha hızlı hale gelmesi, şeffaflık isteği, yeni yönetim anlayışlarının hakimiyetinin artışı, dijital dönüşümler gibi son dönemlerde yaşanan değişimlerle birlikte çok daha önemli hale gelmiştir. Dolayısıyla kamu kurumları da pek çok konuda yaşanabilecek krizlere hazırlıklı olabilmeli, kriz süreçlerinde vatandaşların bilgi taleplerini ve diyalog kurma isteklerini karşılayabilmelidir. Şöyle ki günümüzün iletişim kurma biçimleri tek yönlü bilgi akışından ziyade, çift yönlü diyalogu zorunlu kılmaktadır. Kamu kurumlarının da bu gerçeği temel alarak kriz süreçlerini yönetmesi, hem vatandaşların memnuniyeti ve katılımının sağlanması hem de krizlerin daha kolay atlatılması açısından önemli bir avantaj sağlayacaktır. Kriz yönetimi ve kriz iletişimi süreçlerine üst düzey kamu yöneticilerinin liderlik etmesi ve vatandaşların karşısına çıkarak gerekli bilgileri sunması da krizlerin başarıyla atlatılması açısından bir zorunluluktur.

## Teorik Çerçeve

Kriz, “öncelikli amaçlara yönelik tehdit olarak görülen, yüksek düzeyde belirsizlik yaratan spesifik, beklenmeyen ve rutin olmayan olay ve olaylar serisi olarak tanımlanmaktadır” (Seeger, vd., 2003, s. 7). Bundy ve diğerleri (2017, s. 1662) krizi “yöneticiler ve çalışanlar tarafından yüksek derecede önemli, beklenmeyen ve potansiyel olarak yıkıcı olarak algılanan örgütün amaçlarını tehdit edebilen ve paydaşlarıyla ilişkilerinde derin implikasyonlara sahip olan olay” şeklinde tanımlamaktadır. Rosenthal ve diğerleri (1989, s. 18) ise krizin üç temel özelliğini ciddi tehdit, ivedilikle karar alma ve belirsizlik olarak açıklamaktadır. Bir kriz meydana geldiğinde yalnızca halihazırdaki süreçleri sekteye uğratmakla kalmaz, aynı zamanda uzun dönemli performans (hatta hayatta kalma) ve itibar üzerinde uzun dönemli etkiler oluşturur (Vervic vd., 2019, s. 28). Dolayısıyla krizlerin büyük olumsuz etkiler yaratabilme ve rutin faaliyetleri temelden değiştirebilme potansiyeline sahip olduğu açıktır.

Kriz yönetimi ise meydana gelebilecek krizlerden kaçınmak için geniş bir alanda problemlere karşı kurumun zarar göreceğlerinin tanımlanması girişimleri olarak tanımlanmaktadır (Brown, 2019, s.1). Kriz yönetimi krizlere hazırlanmaya ve yanıt vermeye, kriz durumlarının paydaşlar üzerindeki etkilerini en aza indirmeye imkan sunmaktadır (Dhanesh ve Sriramesh, 2018, s. 205). Kriz yönetimi çalışmalarında küçük kararlar dahi insan hayatında büyük etkiler oluşturabilmektedir. Bundan dolayı kriz yönetiminde karar vericiler, faaliyetleri tasarlarlarken, planlarlarken ve uygularken yeni yollara başvurmadan önce çok dikkatli olmalı ve açık kanıtlar elde etmelidir (Widera vd., 2018). Krizin oluşturduğu baskılar altında doğru hareket edebilmek, yanlış kararlardan kaçınabilmek ve zamanla yarışabilmek ise hazırlıklı olmayı gerekli kılar.

Tüm krizlerden kaçınmak mümkün olmasa da planlama ve etkili iletişim ile krizleri yönetmek mümkündür (Brown, 2019, s.1). Kriz iletişimi, krizin taraflar üzerindeki etkilerini azaltmak ve kurumun imajı ya da itibarı üzerindeki zararını en aza indirmek amacıyla paydaşlarla kurulan aktif iletişim süreci olarak tanımlanmaktadır (Dhanesh ve Sriramesh, 2018, s. 205). Kurumlar ile paydaşları arasındaki iletişimin yönetimi, kriz dönemlerinde zorlaşmaktadır (Ma, 2018, s. 50). İnsanların krize yönelik davranışları ve tutumları yalnızca krizin mesuliyetinden değil aynı zamanda kriz sürecinde edindiği bilgilerden de etkilenmektedir (Bakker vd., 2018, s. 278). Bundan dolayı, doğru bilgiler yetkili ağızlardan hızlı şekilde paydaşlara ulaştırılmalı ve krizin her aşamasında paydaşlarla diyalog sürdürülmelidir. Kriz iletişiminde profesyonellerin temel odağı, paydaşların beklentilerine karşılık vererek stratejik şekilde krizleri yönetmektir (Hong ve Kim, 2019, s. 62).

Kriz iletişiminin yönetiminde yapılan hatalar problemlerin yoğunluğunun, kamu şüphelerinin, oransız kitle medyası koverajının artması ile itibar ve güvenilirliğin ve kamu güveninin azalması üzerinde risk oluşturabilmektedir (Wulandari vd., 2019, s. 18). Dolayısıyla krizler iletişimin isteğe bağlı olarak yürütüldüğü değil; iletişimin sürekliliğinin zorunlu olduğu süreçlerdir. Şöyle ki vatandaşlar ne tür bir krizle karşı karşıya olduklarını bildiklerinde ve karar vermelerine yardım edecek güvenilir bilgiler sağlandığında daha az sorunla karşılaşmaktadırlar (Ross vd., 2018, s. 2526).

Vatandaşların güçlendirilmesi ve topluluk esnekliklerine olan ilginin artışı gibi toplumsal değişimlerin sonucu olarak vatandaşlar ile kriz yönetiminin profesyonel yanıtlayıcıları arasındaki ilişki değişmiştir (Duijnhoven vd., 2016). Etkili olabilmesi için kriz iletişimde ilgili kamunun, farklı popülasyonlardan oluşan mozağin algıları, beklentileri, tercihleri ve iletişim alışkanlıkları hakkında hem kriz öncesinde hem de kriz sürecinde derinlemesine bir anlayışa sahip olmak gerekmektedir (Reich vd., 2011, s. 12). Bu gereklilik, kamu kurumlarını ve kamuda görev yapan yöneticileri kriz iletişimi konusunda bilgi ve beceriye sahip olma zorunluluğu ile karşı karşıya bırakmaktadır. Siomkos ve Shrivastava (1993) kriz dönemlerinde üst yönetimin paydaşlara gerekli cevapları sağlaması gerektiğinin altını çizmektedir. Kriz iletişiminin paydaşlar tarafından inanılır olması için güvenilirlik gibi kaynağın etkileri oldukça önemlidir (Vervic vd., 2018, s. 28). Dolayısıyla kriz yönetimde ve iletişimde kamuda çalışan üst düzey yöneticilerin rehberliği, krizin başarıyla atlatılmasında ve paydaş desteği ile katılımının sağlanmasında belirleyici olmaktadır.

## **Yöntem**

Bu çalışmanın amacı, kamuda üst düzey yönetici olarak görev yapan kişilerin kriz yönetimi ve kriz iletişimine ilişkin görüşlerini tespit etmektedir. Bu amaçla İzmir’de görev yapan üst düzey yirmi kamu yöneticisiyle (18 Erkek-2 Kadın) yarı yapılandırılmış görüşmeler yapılmış, elde edilen veriler tematik olarak sınıflandırılmıştır. 2018 yılının Aralık ayı, 2019 yılının Ocak ayı olmak üzere iki aylık bir zaman diliminde gerçekleşen araştırmada, Harputlu (2017) tarafından kullanılan anket soruları temel alınmış, ancak sorular görüşme tekniğine uygun şekilde değiştirilerek kullanılmıştır.

## **Bulgular**

### ***Katılımcılar Krizi Nasıl Tanımlıyor?***

Katılımcılar krizi ani, beklenmeyen, işleyişi tehdit eden, olumsuz gibi sıfatlar kullanarak krizi tanımlamıştır. Bu görüşlerden bazıları şöyledir:

*“ Beklenmeyen ve önceden sezinlemeyen olaylar bütünüdür. İşletmelerin karşı karşıya kaldığı tüm fırsat ve tehlikeler kriz yönetimini belirler.” (J, Kadın)*

*“ Toplum hayatının akışını sarsan, ani gelişen her türlü durumdur.” (Ö, Erkek)*

*“ Sürdürülebilir değil, önlenemez bir olgudur kriz; başarı krizle başa çıkmak değil, önlem alıp engel olmaktır.” (Z, Erkek)*

*“ Halkın sağlığına, fiziksel güvenliğine, reel sektörün doğal işleyişine tehdit oluşturacak durumlardır.” (A, Erkek)*

*“ İnsanların yaşamını olağanüstü etkileyen olumsuz olaylardır.” (P, Erkek)*

### ***Kriz Türlerine İlişkin Görüşler***

Katılımcıların ülkemizde yaşanan toplumsal krizlere verdikleri örneğin başında 15 Temmuz darbe girişimi ve sonrasında yaşanan süreç gelmektedir. Aynı zamanda terör sorunu, Gezi parkı olayları, orman yangınları, sel felaketleri, depremler, patlamalar, Suriye’den ülkemize yoğun göç akımı sonucu yaşanan toplumsal uyumsuzluk ve sorunlar ülkemizdeki belli başlı krizler arasında sayılmıştır.

### ***Toplumsal Krizlerin Kamu Kurumlarına Etkileri***

Katılımcılar yaşanan krizlerin yeni kurumların oluşturulması, kişi ve konumlardaki yetki ve sorumlulukların değişimi, iş yükü artışı gibi etkilerinden söz etmiştir. Söz konusu görüşlerden bazıları aşağıda sıralanmıştır:

*“Krizler sonrası iş yükünde ciddi artışlar yaşandı ve yeni kurumlar oluşturuldu. Örneğin, sınır komşumuz Suriye’deki savaş sonrası ülkemize yönelen yoğun göç sürecini verimli bir şekilde yönetebilmek adına 2013 yılında Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kuruldu.” (C, Erkek).*

*“Kriz dönemleriyle baş etmekte yetersiz kalan bazı kurumlar kapatılarak daha işlevsel kurumlar kuruldu. Örneğin Valilik ve Kaymakamlıklar bünyesinde yer alan Sivil Savunma Müdürlükleri kapatılarak, yerine yetkileri ve sorumlulukları daha genişletilmiş İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri kuruldu.” (Ü, Erkek).*

*“Özellikle 15 Temmuz Darbe girişimi sonrası devlet teşkilatı terör örgütü mensubu/sempatizanı personelden arındırıldı.” (İ, Erkek).*

*“Her kriz gerek idari yapıda değişiklikler gerekse teknik altyapıda tedbir ve önlemler ile değişimler yaratır. Krizin etkileri tek bir kurum ya da il ile sınırlı kalmaz. Örneğin Suriyeli göçmenlerin en yoğun olduğu illerimiz Hatay, İstanbul ve İzmir olmasına karşın etkileri çok daha geniş alanlara yayıldı.” (K, Erkek).*

### **Toplumsal Krizlere Hazırlık ve Hizmet İçi Eğitim**

Krizlere hazırlıklı olmak ve hizmet içi eğitim konusunda katılımcıların neredeyse tamamı, hizmet içi eğitimin önemli olduğunu belirtmişlerdir. Katılımcılardan biri ise insanların eğitimde öğrendiklerini kriz esnasında yaşanan panikle uygulayamadıklarını, bu yüzden de eğitimin çok yeterli olacağını düşünmediğini vurgulamıştır. Dolayısıyla her ne kadar eğitim krizlere hazırlık açısından önemli görülse de; krizin taşıdığı zaman baskısı gibi özellikleri nedeniyle eğitimde öğrenilenlerin hayata geçirilişinde eksiklikler/olumsuzluklar yaşanabilmektedir.

Katılımcıların belirttiği hususlardan bir diğeri ise krizlere yönelik hizmet içi eğitimlerin yalnızca yönetim kadrosunda çalışanlara değil her kademede çalışan kişilere yönelik düzenlenmesi gereğidir. Bu bağlamda katılımcıların kriz yönetimini her çalışanın sorumluluğunda olan bir faaliyet olarak gördüklerini ve herkesi bu sürece dahil etmek istediklerini ortaya koymaktadır. Görüşmelerde ayrıca özellikle son birkaç yılda Bakanlığın interaktif veri tabanlı eğitimlerinin yaygınlaştığı da ifade edilmiştir.

### **Kriz Yönetimi ve Ekip Çalışmasına İlişkin Görüşler**

Çalışmaya katılanların tamamı işbirliği, iletişim kurma ve bir araya gelme yönünde ekipleri ile problem yaşamadıklarını ve problemleri çözmenin en temel yolunun farklı bakış açılarına sahip çalışma arkadaşlarıyla işbirliği yapmak olduğunu belirtmişlerdir. Konuya ilişkin görüşlerden bazıları şöyledir:

*“Bir yöneticinin karar öncesinde herkesin fikrini dikkate alıp dinlemesi gerekir. Çünkü hiç umulmayacak mevkideki bir kişi, kuruma çok ciddi zarar verebilir ya da tam tersi kurumu yok olmaktan kurtarabilir. Örneğin 15 Temmuz darbe girişimi akşamı Şehit Başçavuş Ömer Halisdemir ülkemizin kaderi üzerinde canı pahasına hayati bir rol oynadı.” (Ö, Erkek).*

*“Kurumumuzda 24 saat kesintisiz koordinasyon esasına dayalı bir görev dağılımı var. İletişim çağında bu daha da hızlı ve kolay bir hal aldı. Fakat kriz doğal bir afetse müdahale edecek olanlar da krize maruz kaldıkları için iller arası bir icapçı sistemi olmalı.” (Y, Erkek).*

### **Krizin Başarıyla Yönetilmesinde Etkili Faktörler**

Görüşmelerde kriz durumunda ortaya çıkan anlaşmazlıkları yapıcı yönetebilmek adına hızlı ve doğru karar almak, koordineli çalışmak, serinkanlı olmak ve gerektiğinde otoriter davranarak engel olan olumsuzlukları ortadan kaldırmak gerektiği ifade edilmiştir. Katılımcılardan biri, kriz eğer toplumsal içerikli ise asıl nedenini tayin edebilmenin çok önemli olduğunu belirtmiş sözlerine şöyle devam

etmiştir: “Örneğin Gezi parkı olayları, doğaya zarar verilmesine karşı çıkmak gibi bir amaçla başlamış görünüp sonrasında çok daha geniş çaplı toplumsal bir krize dönüştü.”

Krizde ortaya çıkan yeni görevlerden kimin sorumlu olacağı konusu, kamu kurumlarında her şey planlı, yönetmelikler dahilinde olduğu, görev tanımları net bir şekilde çizildiği için sorun teşkil etmiyor. Bu konuyla ilgili olarak katılımcılardan biri “Yedi gün yirmi dört saat dönüşümlü görev yapılacak şekilde tüm komisyonlar hazır bekliyor. Herhangi bir kriz durumunda ortalama otuz dakika gibi bir sürede tüm yönetim kadrosu kriz merkezinde toplanabiliyor.” diyerek kamu kurumlarının krizlere hazırlıklı olduğunu altını çizmektedir.

### **Kriz İletişimi**

Katılımcılar kriz anlarında kurumlar arasındaki bilgi alışverişinin hızlı ve etkin bir biçimde gerçekleşse de, halkın ve medyanın bilgilendirilmesinde belli sınırların söz konusu olabildiğini belirtmişlerdir. Görüşmeye katılanların görüşlerinden bazılarına aşağıda yer verilmiştir:

*“Bilgi akışı krizin türüne bağlı. Olaylar çok sıcakken bazen bilgi vermek uygun olmayabilir. Özellikle sosyal medyanın hızlı bilgi yayımı söz konusu olduğunda kurumlar aynı refleksi veremeyebilir. Bilgiyi somutlaştırıp öyle paylaşmak gerekir. Vatandaşlar zaman zaman fısıltı gazetesinden yanlış bilgiler alabilir. Bilgi kirliliğini önleyecek enformasyon sağlanması gerekir.”* (Y, Erkek).

*“Vatandaşları kriz anında bilgilendirmek gerekir. Çünkü halk kaygı duyabilir. Yüksek kaygı ortamında alınacak kararlar isabetli olmaz. Medyanın halkı galeyana getirmesinin de önüne geçmek gerekir.”* (D, Erkek).

*“Basın krizden nemalanmak adına zaman zaman doğru ve net bilgi akışı sağlamayabilir. Olayları abartma eğiliminde olabilir. Geçmişte bunun çok örneği yaşanmıştır.”* (S, Erkek).

*“Devleti ve şahısları korumak adına belli sınırlar içerisinde gerektiği kadar bilgi verilmez. Uyarılar tedbirli ve amaçlı olmalıdır.”* (F, Erkek).

### **Kriz ve Liderlik**

Katılımcılar, liderlik ve kriz yönetimi hakkında da görüşlerini ifade etmişlerdir. Bu görüşler aşağıda sunulmuştur:

*“Dört temel lider tipi vardır; kaplan tipi, goril tipi, kumru tipi, tilki tipi. İyi bir lider koşuluna göre dengeli bir şekilde dört tipe de gerektiğinde bürünebilmelidir. İyi bir yönetici, kadife eldiven altında demir yumruk saklayabilmelidir. Halkımız hizmete layık bir halktır, bir yönetici olarak liyakat esaslı temel olmalıdır. Bir yönetici olarak halkın ihtiyaç duyduğu her anda yanında olurum.”* (Ö, Erkek)

*“Ekibini doğru yönlendirmek için güçlü sezgileri olan, kıvrak zekalı, manevra kabiliyeti yüksek olmalı yasal enstrümanları kanunun verdiği yetkileri iyi kullanabilen bir tarza sahibim.”* (K, Erkek)

*“Kriz anında zora düşmüş ev sahibi gibi hissederim. Ekibimi karşı korur kollar en doğru şekilde yönlendiririm, onların iyiliğini kendilerinden bile çok düşünürüm. Kriz durumunda dış hekim gibi davranırım. Bazen kişiler panik ve acıyla sağlıklı düşünemez ama tıpkı o an acıtsa da bir dış hekiminin hastanın hemen dişini çektiği gibi sorun büyümeden hızlıca müdahale ederim.”* (A, Erkek)

*“Ekip çalışması önemli, baskıyı yansıtmadan, beraber karar vermek doğru olur. Motive eden ve demokratik bir tarzı benimserim.”* (C, Erkek).

*“Kararlı olmak önemlidir, cesur ve şeffaf davranırım. Ayrıca kolektif çalışmaya önem verir ve demokratik düşünürüm.”* (N, Erkek).

“Kriz durumunda soğukkanlı, ötekileştirmeyen birleştiren, anlayışlı davranmak için çaba gösteririm. (B, Kadın).

## Sonuç

Araştırmada elde edilen verilere göre katılımcılar kriz yönetiminin ve kriz iletişiminin önemini ileri derecede farkındadır ve krizde kamu yöneticilerine büyük iş düştüğünü de belirtmektedir. Katılımcılar, çeşitli krizlerle karşılaşmış ve kendi yönetim tarzları doğrultusunda fikirlerini iletmişlerdir. Krizde ekip çalışmasının, koordinasyonun, kriz hazırlıklarının, hizmet içi eğitimin önemi sıklıkla dile getirilmiş; krizin yönetilebilir olduğunun altı çizilmiştir.

Kriz iletişimiyle ilgili olarak katılımcılar vatandaşları bilgilendirmenin gereğini vurgulamışlardır. Ancak paylaşım yapılırken bilginin doğru, somut, net ve amaçlı olması gerektiğini de dile getirmişlerdir. Dolayısıyla kriz süreçlerinde vatandaşlarla kurulan diyalogun önemli görüldüğü de elde edilen diğer bir bulgudur.

Araştırma verilerine göre, üst düzey kamu yöneticilerinin kriz yönetimini ve kriz iletişimini çok önemli bir konu olarak gördüklerini ve bu konuda yapılan hazırlıkları/çalışmaları desteklediklerini söylemek mümkündür.

## Kaynakça

- Bakker, M. H., van Bommel, M., Kerstholt, J. H., & Giebels, E. (2018) “The influence of accountability for the crisis and type of crisis communication on people’s behavior, feelings and relationship with the government”, *Public Relations Review*, 44(2), pp 277-286.
- Brown, N. J. (2019) Crisis management [Electronic version]. Ithaca, NY: Cornell University, Workplace Health and Safety Program.
- Bundy, J., Pfarrer, M. D., Short, C. E., & Coombs, W. T. (2017) “Crises and crisis management: Integration, interpretation, and research development”, *Journal of Management*, 43(6), 1661-1692.
- Dhanesh, G. S., & Sriramesh, K. (2018). Culture and crisis communication: Nestle India’s Maggi noodles case. *Journal of International Management*, 24(3), 204-214.
- Duijnhoven, H., Neef, M., Davis, S., Dinesen, C., & Kerstholt, J. (2016) “Resilient communities: Implications for professionals”, 6th International Conference On Building Resilience, <https://research.utwente.nl/en/publications/resilient-communities-implications-for-professionals>.
- Harputlu, M. (2017). “Kriz yönetimi kapasitesinin incelenmesi ve geliştirilmesi: İzmir örneği”, Polis Akademisi Başkanlığı / Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Doktora Tezi.
- Hong, S., & Kim, B. (2019) “Exploring social media use in university crisis communication: An experiment to measure impact on perceived crisis severity and attitudes of key publics”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 27(1), 61-71.
- Ma, L. (2019) “I am one of them: Examining crisis communication from an intergroup communication approach”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 27(1), 50-60.
- Reich, Z., Bentman, M., & Jackman, O. (2011) “A crisis communication guide for public organisations” in *Developing a Crisis Communication Scorecard. Outcomes of an International Research Project 2008-2011*, Jyväskylä: Jyväskylä University Press, pp 265-324.
- Rosenthal, U., Charles, M. T., & Hart, P. T. (1989) *Coping with crises: The management of disasters, riots, and terrorism*, Springfield: Charles C. Thomas Pub Limited.
- Ross, B., Potthoff, T., Majchrzak, T. A., Chakraborty, N. R., Ben Lazreg, M., & Stieglitz, S. (2018) “The diffusion of crisis-related communication on social media: an empirical analysis of Facebook reactions”. *51st Hawaii International Conference on System Sciences*.



- Seeger, M. W., Sellnow, T. L., & Ulmer, R. R. (2003) *Communication and organizational crisis*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group.
- Siomkos, G., & Shrivastava, P. (1993) "Responding to product liability crises", *Long Range Planning*, 26(5), pp 72-79.
- Verčič, A.T., Verčič, D., & Coombs, W. T. (2019) "Convergence of crisis response strategy and source credibility: Who can you trust?", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 27(1), pp 28-37.
- Widera, A., Fonio, C., Lechtenberg, S., & Hellingrath, B. (2018) "Measuring innovations in crisis management". Proceedings of the 15th ISCRAM Conference – Rochester, New York, May 2018.
- Wulandari, R., Prayudi, P., & Afifi, S. (2019) "Crisis management strategy of Tegal City public relations", *The Indonesian Journal of Communication Studies*, 12(1), pp 15-27.

### Özet

Çevresel baskıların her geçen gün artış gösterdiği, küresel ısınma nedeni ile iklim değişikliklerinin meydana geldiği, biyolojik çeşitlilikte hızlı bir şekilde tür kaybının yaşandığı, sosyal birlikliliklerin gün geçtikçe zayıfladığı günümüz dünyasında, gıda, enerji, su gibi yaşamsal öneme sahip değerlerde güvenlikle ilgili sıkıntıların ortaya çıkması nedeni ile gezegenimiz büyük bir tehlike altındadır. Son 50 yılda dünyanın doğal kaynaklarını bütün insanlık tarihi boyunca tüketilenden daha fazla bir kısmını, çok kısa bir sürede tükettik. Kâinatın en büyük bencilliği, insanın kâinatı ben merkezli yaşamasıdır. İnsan merkezli yaşama bir tepki olarak, nitelikli yaşam biçimi olan bilinçli küçük topluluklarda doğaya tekrar dönüşün ifadelerinden biri de “Eko-Köy” oluşumlarıdır.

Doğayla uyumlu yaşamın tarihi çok eskilere dayanmaktadır, Bill Metcalf’a göre bilinçli olarak yaşamayı tercih eden ilk topluluk M.Ö 525 yılında Pisagor tarafından kurulmuş olan Homakoeson’dur. Çevresel sorunlar ortaya çıkmadan önce insanlar doğa ile uyum içinde yaşamaktadırlar. Yeniçağ bilim anlayışı ise insanın doğa üzerinde hakimiyet kurmasını meşrulaştırmıştır. Bu dönemden sonra, insan çevre dengesi bozulmuştur. Küresel ekonomi bağımlılığına karşı ve dengesiz kalkınma anlayışlarına yönelik bilinçli dik bir duruş sergilemeye çalışan, Eko-Köy toplulukları ilk olarak İzlanda’da 1930 yılında Solheimar Eko-Köyü olarak kurulmuştur. 1968 Çevre Hareketi ile zeminini daha çok oturtan Eko-Köy hareketi, 1995 yılında kurulan GEN ile daha sistematik ve planlı bir sürdürülebilirlik çalışması haline dönüşmüştür.

Yerel kalkınma noktasında, katkı sağlayabilecek bir potansiyele sahip olan Eko-Köyler, turizm açısından incelendiğinde, potansiyel bir gelir kaynağı olarak nitelendirilebilir. Ancak bu oluşumlar turistlerin ve yerel halkın beklentilerinin farklılık göstermesinden dolayı ülkemizde pek başarılı olamamıştır. Bu durum ekonomik kaygılarla birlikte, kültürel ve sosyal anlamda da turist ve halkın entegre olamayışlarından dolayı, kalkınmada başarılı bir alternatif haline gelememiştir.

Eko-Köy alanları gerek yerel kalkınmanın sağlanmasında gerekse çevre merkezli bir yaşam anlayışı oluşturulmasında başarı sağlayabilme potansiyeli bulunan oluşumlardır. Çalışmada şu an için yaşayabileceğimiz tek gezegen olan dünya ile barışık bir hayat sürdürebilmek adına sürdürülebilirlik ve doğaya dönüşün sistematik örneklerinden olan Eko-Köy yerleşimleri incelenerek, uygulanabilirliği tartışılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** *Eko-Köy, Sürdürülebilirlik, Yaşam Kalitesi, Doğa Koruma*

<sup>93</sup> Dr. Öğretim Üyesi Hayriye Sağır, Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, hayriyesamur@selcuk.edu.tr

<sup>94</sup> Ayşegül Altuntaş, Necmettin Erbakan Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Doktora Öğrencisi, aysegul\_altuntass@hotmail.com

## Reflection of Environmental Sensitivity to Place; EcoVillages

### Abstract

In today's world, where environmental pressures increase day by day, climate changes due to global warming, rapid loss of species in biodiversity, and social associations are weakening day by day, security problems of vital importance such as food, energy and water emerge and our planet is in a great danger. In the last 50 years, we have consumed most of the world's natural resources in a very short period of time than has been consumed throughout the human history. The greatest selfishness of the universe is the self-centered life of the universe. As a reaction to this trend, Eco-village formations are one of the expressions of the return to nature in conscious small communities, which are qualified lifestyles.

The history of living in harmony with nature dates back to ancient times, according to Bill Metcalf, the first group that consciously preferred to live was Homakoeson, founded by Pythagoras in 525 BC. People live in harmony with nature before the environmental problems arose. On the other hand, the understanding of modern science has legitimized human domination over nature. After this period, the balance of human environment has deteriorated. The Eco-Village communities were first established in Iceland in 1930 as the Solheimar Eco-Village, which sought to maintain a conscious stance against global economic dependence and the unbalanced development. The Eco-Village movement, were established first its ground with the Environmental Movement of 1968, has become a more systematic and planned sustainability study with the GEN established in 1995.

Eco-Villages, which have the potential to contribute to local development, can be considered as a potential source of income when examined in terms of tourism. However, these formations have not been successful in our country due to the differences in expectations of tourists and local people. This situation has not become a successful alternative in local development due to the lack of integration of tourists and people in cultural and social terms together with economic losses.

Eco-Village areas have the potential to be successful both in providing local development and in creating an environment-centered understanding of life. In our study, we will examine and discuss the feasibility of Eco-Village settlements, which are the systematic examples of sustainability and return to nature, in order to lead a peaceful life with our world, which is the only planet we can live for now.

**Keywords:** *Eco-Village, Sustainability, Quality of Life, Nature Conservation*

Günümüzde doğal kaynaklar hızlı bir yok olma sürecine girmiştir. Gezegendeki tüm yaşam destek sistemleri artık alarm verecek boyutlara ulaşmıştır. Tüm bunların sebebi olarak ise insanoğlu gösterilmektedir. Çevresel değerler kendilerine yapılan baskı belli bir düzeye kadar absorbe edebilmektedir. Ancak limit değerler aşılsa ortaya çıkacak olan sorunlar çok boyutlu ve karmaşık bir yapıda olacaktır. Yaşam alanımız olan gezegenimize sahip çıkmak ve çevresel değerleri daha dikkatli ve özenli kullanmak zorundayız çünkü gidebileceğimiz bir başka gezegen bulunmamaktadır.

Çevresel sorunların farkına varan ve çözüm yolu ortaya koymaya çalışan çevrelerin ortak paydada birleştikleri en önemli husus, insanoğlunun alışageldiği yaşam tarzını bırakması gerektiğidir. Ekoköy hareketi, doğaya saygılı, çevre merkezli bir bakış açısıyla ortaya çıkan bir oluşumdur. İnsanların daha bilinçli bir şekilde, bireysellikten uzak, dayanışmacı bir perspektiften yeni bir yaşam tarzı inşaa etmek üzere topluluklar kurmalarındır. 1968 kuşağı ile birlikte hareketin zemini oluşmuş, 1995 yılında kurulan Küresel Ekoköyler Ağı (GEN) ile sistematik bir yapıya kavuşmuştur.

## 1.1.EKOKÖY- KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Doğa-insan ilişkileri doğa aleyhine bozulan dengeler nedeni ile, karmaşık bir boyut kazanmıştır. İnsanoğlunun vermiş olduğu zararlar karşısında kendini yenileyebilme kapasitesini çoktan aşan çevresel değerler, hızla tükenmeye başlamıştır. Doğa insan ilişkisindeki bozulan dengenin onarılabilmesi için, alışlageldik yaşam tarzlarında çok önemli değişim ve dönüşümlerin yaşanması gerekmektedir. Ekoköy hareketi, böyle bir değişimin gerektirdiği yaşam biçimi modellerinden biri olarak ortaya çıkmıştır. Hareket, insanın yaşamını sürdürebileceği tek gezegen olan dünyaya vermiş olduğu zararları onarma, yeniden canlandırma, koruma amacıyla sürdürülebilirliği arttırmak adına kurulmuş barışçıl ve sosyal anlamda adaleti temel alan topluluklardır. Bu hareket insanoğlunun doğa ile sürdürülebilir bir yaşam sürmek adına doğaya saygılı, üretken, paylaşımcı olarak kurdukları yeni yaşam felsefesidir. Bu felsefede ana düşünce, doğayla iç içe, minimum kaynak kullanarak ortak bir yaşam alanı inşaa etmektir.

Bu yerleşimleri kuran insanlar, toplumların her geçen gün artmakta olan sosyal ve ekolojik krizi fark etmesini beklemek yerine bizzat hareke geçmiş liderlerdir. Sorunları tespit edip, çözüm önerileri ortaya koymaktan ziyade, tercih ettikleri yeni yaşamları ile rol model olarak hayatlarını devam ettirmektedirler. Bu toplumların amaç ve çabası karbon tüketiminin az olduğu daha sağlıklı toplumsal ilişkileri daha kuvvetli, dayanışmacı guruplarla öze dönüşü sağlamaktır. Eko-köylerde her şey gönüllülük esasına dayanmaktadır. Hiçbir birey bu öze dönüş esnasında yapmak istemediği bir şeyi yapmakla zorlanmamaktadır, eğitim almak istemeyen birey okula gitmek zorunda değildir. Bazıları güneş panelli evlerin imgelerine dikkati çekerken diğerleri için topluluğun hissiyatını daha fazla önem arz etmektedir. Farklı zamanlarda birine veya diğerine vurgu yapma ihtiyacı duyulabilir, fakat topluluğun başarısı birlikteliği, karşılıklı takdire ve paylaşımına dayalıdır (Jackson,1998). Sürdürülebilir, eşit, barış dolu bir gelecek belki de 21. yy. sonunda insan neslinin hayatta kalabilmesi için son şansı olarak görülmektedir. Eğer dünyamıza daha az zarar vererek yaşamayı öğrenemezsek ve işbirliği yapmaktan kaçınıp çatışmayı seçersek daha çok yıkım ile karşılaşacağımız kaçınılmazdır. İnsanların dayanışma içerisinde yaşamalarının özel önemi, sürdürülebilir bir geleceğin inşaaında üzerinde en fazla durulması gereken husustur.

Ekoköy, Gilman (1991: 7-8) tarafından hazırlanan raporda şu şekilde tarif edilmektedir; “*İnsan etkinliklerinin zararsız bir şekilde doğa ile bütünleştiği, sağlıklı insan gelişimini destekleyen ve başarılı bir biçimde kesintisiz olarak sürebilecek, insan ölçeğinde ki tam teşekküllü yerleşimler*”. Bu doğrultuda, *ekoköy* mekanlarında, insan doğa bütünleşmesinin doğadaki ekolojik limitlere saygılı ve sürdürülebilir bir biçimde gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir.

## 1.2. Ekoköylerin Mekansal Nitelikleri

Artan sanayileşme ile birlikte, serbest piyasa ekonomisinin canlanması, çevreci politikaların gözardı edilmesine yol açmıştır. Kentleşme hareketlerinin hız kazanması sonucu, ekolojik ayakızının büyümesi, gezegeni çok fazla tahrip etmiştir. Ekoköy yerleşimleri, doğayı korumak, artan tüketimin önüne geçmek amacıyla 90’li yıllarda Hildur Jackson tarafından yeni bir anlayış olarak ortaya

çıkmiştir. Jackson'a göre yaşadığımız her yerde, kuzeyde veya güneyde, kentsel veya kırsal bir mekanda doğayı özümseyerek onun kurallarına uyarak hayatımızı sürdürmemiz gerekmektedir. Bu topluluklarda yaşayan bireyler, gezegenin ekolojik döngülerine saygı duyarak ve doğayı onararak, uyum, sevgi ve dayanışma çerçevesinde, sürdürülebilir bir yaşam inşa etmektedirler (Jackson, 1999; 3). Jackson tarafından öne sürülen bu modelin ismi her ne kadar köy olsada kentsel mekanlarda da gerçekleştirilebilecektir. Önemli olan toplumsal hayatın doğanın kurallarına göre yeniden inşa edilmesidir. Burada en fazla vurgulanan hususlar ise toplumsal yaşama ilişkin eylemlerin toplulukça yerine getirilmesi ve bireysellikten olabildiği ölçülerde uzaklaşmasıdır.

Ekoköyler, geleneksel ve doğal yöntemlerle sürdürülebilirliği gerçekleştirmeyi amaçlayan oluşumlardır. Buralarda, sosyal ve ekonomik sürdürülebilirlik, çevresel sürdürülebilirlikle eşit seviyede gözetilmektedir. Engelli ve engelsiz bireyleri biraraya getirebilme, organik tarım, yerel malzemelerle inşaat teknikleri, yerel para birimini kullanma, güneş enerjisini toplama gibi birtakım yeniliklerin benimsenebileceği bu mekanların, topluma öncülük etme potansiyelleri bulunmaktadır. Küçük ama zengin, çok çeşitli etkinliği içlerinde barındırabilmektedirler (Çetinkaya & Ciravoğlu, 2016: 9). Mevcut toplumsal yapı sınırlarından olabildiğince farklılaşan bu topluluklarda bireyler sosyal ve kültürel alternatifler ortaya koyabilecekleri yeni bir yaşam tarzı inşa etmeye çalışmaktadırlar (Özadak, 2016: 9). Ekoköy felsefesinin özü, insanların doğayla içiçe yaşabilecekleri bir mekanda toplumsal yaşamlarını devam ettirmektir (Gültekin & Gültekin, 2017: 459). Belli sayıda aile, bir arada yaşayarak gündelik ihtiyaçlarını toplu bir şekilde karşılayacaklardır. Toplu yemek, toplu çarşı/hane gibi yaşam tarzlarında ortaya koyacakları birtakım değişikliklerle toplu yaşama bilinci bireylere kazandırılacaktır. Ancak, modern dünyadaki teknolojik olanaklarında etkisiyle, alışlagelinen yaşam tarzından vazgeçmek sanıldığı kadar kolay olmamıştır. Daha sonra, çevreye en az zarar veren yaşam biçimlerini tespit etmek adına radikal denemeler gerçekleştirmek üzere Hildur ve Ros Jackson Danimarka'da 1990'larda kar amacı gütmeyen bir kuruluş olarak Gaia Vakfını kurmuşlardır (Godfrey, Dean, & Regier, 2019: 154). Gaia Vakfı, dünyadaki sürdürülebilirlik projelerini destekleyen bir kurumdur. Özellikle 2 örgüt; GEN (Küresel Ekoköyler Ağı) ve Gaia Eğitimi isimli örgütler desteklenmektedir. Bunun dışında birçok yerel sürdürülebilirlik ve permakültür alanındaki projeye destek verilmektedir. Ekoköy toplulukları GEN üzerinden bilgi ve deneyimlerini paylaşma imkanı bulmaktadırlar (Gaia Trust, 2019)

Küresel ekoköyler ağı olan "GEN" dünya çapında ekolojik projeler permakültür yaşam tarzı ve sürdürülebilir toplulukları hedefleyen, ekoköyleri bir araya getirmek amacıyla oluşturulmuş bir semsiye örgüttür. GEN'in hedefleri arasında (GEN, 2019);

- Dünya çapında ki eko-köyler ve sürdürülebilir toplulukların en iyi uygulamalarını tespit etmek ve paylaşmak
- Kültürler ve sosyal diyalogların güçlendirilmesi, etkili iletişim, insan haklarına duyarlı, toplumsal çatışmaya karşı gelen topluluklar oluşmasına katkı sağlamak
- Sürdürülebilir topluluklar için alternatif çözüm önerileri üretmek etkili projeler ve çözüm önerileriyle bu topluluklara destek olmak
- Aktif katılım ve gönüllü ortak ağdan politika yapımcıları haberdar ederek toplumsal geçişi hızlandırmak ve kolaylaştırmak, yer almaktadır.

Dünya genelindeki ekoköy oluşumlarında ilk göze çarpan husus çeşitlilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Gelişmiş kuzey ülkelerinde, endüstriyel toplumun ortaya çıkardığı çöküntü şartları, kapitalist ideolojinin bireyleri özünden, doğadan ve birbirinden ayıran dayatmasına yönelik alternatif arayışlarla biraraya gelen, çoğu eğitilmiş orta sınıf kişilerden oluşan gruplar ön plana çıkmaktadır. Az gelişmiş güney ise, yerel şartların zorlamasıyla doğrudan bulunduğu coğrafyada yaşamını sürdürebilmek ve sömürülen kaynaklarına sahip çıkmak amacıyla direnç gösteren, çoğunlukla geleneksel kültürel değerlerine sığınarak varolmayı başaran gruplardan oluşmaktadır (Aksoy, 2012).

Eko köylerin dünyadaki örnekleri gibi örnekleri Türkiye'de görmek oldukça zordur. Çünkü Türk kültürüne yabancı bir oluşumdur. Örneğin Ekoköylerde görülen kominal yaşam, ortak kullanım, hiçbir

şekilde Türk sosyal ve aile yapısında ki mahremiyet duygusuna uymamaktadır. Bunun haricinde eko köylerde görülen ortak mülkiyet ve havuz sistemi Türk kültürel yapısına oldukça ters düşmektedir. (Özadak, 2016). Türkiye’de ki ekoköy hareketlerinin başarısızlıkla sonuçlanmasında en büyük sebeplerinden birisi de budur. Buna paralel olarak şehir yaşantısının her türlü hareketliliğine, teknolojisinin her türlü kolaylığına alışıp, şehirde ki tüm saygınlığı, çevresini, mesleğini bırakıp sonradan köy yaşantısına dönmek bireyler açısından pek cazip bir seçenek olarak değerlendirilmemektedir. Bunun yanında kırsal nüfusla kentsel nüfusun ekoköy oluşumlarında entegre edilmesinde de bir takım sorun alanları ortaya çıkabilmektedir.

Eko-köy girişimlerinin başarı ile sonuçlanabilmesi için çözüm önerileri incelendiğinde çeşitli araştırmacılar bunu aşamalar halinde anlatmaktadır. Genel olarak bakmak gerekirse, ilk etapta ekoköy girişiminin bir yolculuk olduğunun bilincinde olarak eko köyün vizyonunu belirlenmesi ve bu doğrultuda hareket edilmesi gerekmektedir. Ekoköylerdeki, işleyiş ve iş bölüşümü hakkında bilgi sahibi olmak adına hukuki olarak bütün sürece hâkim olunmalıdır. Sürdürülebilirliğin sağlanabilmesi için olası karmaşa durumlarında çözüm için metotlar geliştirmek ve en önemlisi bu süreç içerisinde açık ve dürüst olunması önem arz etmektedir. Tüm bunlara ek olarak; yerellik ve yerelliğin önemine vurgu yapılarak yerel halk tarafından oluşumun benimsenmesi sağlanmalıdır. Bununla birlikte ekoköylere kabul edilecek üyelerin, ekoköylerdeki yaşam tarzına uyum sağlayabilecek yetenekte olmaları gerekmektedir (Cristian, 2003:187’den aktaran Güteryüz, 2013; 77). Yerel halkın ve bu oluşuma kentlerden gelecek bireylerin düşünce ve yaşam tarzına uyum sağlaması ve sahip çıkması ekoköy anlayışının sürdürülebilirliğinin sağlanmasında önem arz etmektedir. Çünkü değiştirilmesi gereken insanların yaşam tarzlarıdır.

Ekoköy oluşumunun temel amacı doğa saygılı, çevresel sorunların önlenebileceği bir yaşam tarzının inşaa edilmesidir. Ancak çevresel sorunları ortaya çıkaran yapısal nedenler ve ekolojik bozulmaya yol açan ekonomik, toplumsal ve politik yapılar yerine birey temelli eylemlere ve yaşam tarzı değişikliklerine vurgu yapan girişimler, ekoloji hareketlerinin parçası olma ve eko-topluluklara dönüşme potansiyeline sahip değildirler. Bu girişimler, kent hayatından ve kentle özdeşleştirilen “sağlıksız” gıda gibi sorunlardan kaçmak isteyen, bireyci, eğitilmiş, mülk sahibi kentli orta sınıflar için mümkün olabilecek çabalar olarak nitelendirilebilir (Arıcan, 2014: 237).

Alışlagelen yaşam tarzının doğa üzerinde ortaya çıkarmış olduğu baskıların çözümüne yönelik olarak ortaya atılan ekoköy düşüncesi, çevre odaklı bir yaşam tarzını gerektirmektedir. Günümüze kadar gerçekleştirilen uygulamalar sınırlı sayıda bireylerden oluşmuş yerel bir takım pratikler oluşmuştur. Yerelde bazı başarılı uygulamalar bulunsa da bu hareketin küresel bir harekete dönüşmesi şuanki haliyle pek mümkün görülmemektedir. Ancak yadsınmaz bir gerçek daha vardır ki o da insanoğlunun doğa üzerindeki tahribatının artık durdurulması gerektiğidir. Gerekli değişim ve dönüşümlerin yaşam tarzlarına aktarılması ve bunun küresel bir harekete dönüşmesi bir tercih değil bir zorunluluk olarak görülmelidir.

### **Kaynakça**

- Aksoy, Z. (2012, 05 23). *Dünyanın Bağımsızlık Sistemi Ekoköyler*. Permakültür Platformu: <http://permakulturplatformu.org/2012/05/23/dunyanin-bagisiklik-sistemi-ekokoyler/> E.T: 01/08/2019 adresinden alındı
- Arıcan, E. (2014). *Individual Escapism Or Eco-Community: Selected Cases Of Ecovillage Initiatives In Turkey*. Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi .
- GAIA TRUST. (2019, 09 12). *GAIA TRUST*. 2019 tarihinde GAIA TRUST: <https://gaia.org/> adresinden alındı
- Gilman, R. 1991. “The Eco-village Challenge”, In Context, Summer vol: 29, <http://www.context.org/ICLIB/IC29/TOC29.html>, E.T: 05/09/2019 ,
- Global Eco-village Network (GEN), [www.gen.ecovillage.org](http://www.gen.ecovillage.org), E.T.: 01/08/2019

- Godfrey, S., Dean, J., & Regier, K. (2019). Sustainable Housing. M. Moss içinde, *A Research Agenda for Housing* (s. 151-165). Northampton, USA: Edward Elgar Publishing.
- Gültekin, Y., & Gültekin, P. (2017). Dadalı Ekoköyü'nün Farklı İlgili Gruplarının Bakış Açılarında Değerlendirilmesi. *1. Uluslararası Sürdürülebilir Turizm Kongresi* (s. 458-467). Kastamonu: Kastamonu Üniversitesi Turizm Fakültesi.
- Güleryüz, M. (2013). Bir Ütopya Hareketi Olarak Eko-Köyler: Türkiye'deki Örnekler Üzerine Bir İnceleme, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Kültür Üniversitesi/Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Gültekin, Y., & Gültekin, P. (2017). Dadalı Ekoköyü'nün Farklı İlgili Gruplarının Bakış Açılarında Değerlendirilmesi. *1. Uluslararası Sürdürülebilir Turizm Kongresi* (s. 458-467). Kastamonu: Kastamonu Üniversitesi Turizm Fakültesi.
- Jackson, H. (1999). Learning To Live in Harmony in Communities. H. Jackson içinde, *Creating Harmony Conflict Resolution in Community* (s. 3-11). England: Permanent Publications.
- Özadak, A. (2016). "*Köye Geri Dönüş*": Türkiye'deki Ekolojik Çiftliklerde Birlikte Yaşam Deneyimleri ve Yeni Köylülük . İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Ana Bilim Dalı Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi.

# Kayıp Yuva (Sulukule) İçin Bitmez Tepkiler ve Proje İptal Kararından Sonra Ümitsiz Beklentiler; Kentsel Dönüşümde Katılımcı Yönetişim

Batu Can ALPAR<sup>95</sup>  
Dr. Öğr. Üyesi Tülay KAYA<sup>96</sup>

## Özet

Kentsel dönüşümlerde yenileme süreci genellikle mülkiyet ve yatırım getirisi üzerine kurulmakta, aile ve toplulukların yaşam çevreleriyle kurdukları karşılıklı ilişkiler hakkında ise çok fazla endişe duyulmamaktadır. Hâlbuki birey, aile ve toplulukların dönüşüm bölgesinden zorla veya gönülsüz ayrılması oldukça yıkıcı bir deneyimdir. Çünkü yerinden edilenler eski mahallelerine güçlü ve sürekli bir şekilde bağlı kalmaktadırlar. Dışarıdan bakıldığında, yerinden edilen birey, aile ve toplulukların verdikleri tepkilerin, kriz ortamında yaşanabilecek geçici negatif yansımalar olduğu düşünülebilse de, yaşanmış örnekler, karamsarlık önyargılarının daha sonra aynen yaşandığını göstermiştir. Kentsel dönüşüm uygulamasının ne kadar başarı olduğunu değerlendiren kıstaslar arasında önemli farklar olsa da, zorla yerlerinden edilen insanların verdikleri olumsuz tepkiler her tür ölçütte “keder ifadeleri” olarak nitelenir. Bu çalışmada, Sulukule Kentsel Dönüşüm Projesi kapsamında acil kamulaştırma tehdidi ile yerlerinden edilmelerinin Onuncu, Danıştay tarafından “Roman kültürünü korumamaktadır ve kamu yararına uygun değildir” hükmüyle projenin iptal edilmesinin ise Birinci yılında; yerlerinden edilmiş Roman vatandaşlarımızın, kendileriyle yaptığımız yarı yapılandırılmış görüşmelerde söyledikleri açık ve belirsizliğe mahal vermeyen tanımlamaları sunulacaktır. Tanımlamalarda ekonomik bunalım, çaresizlik, öfke ve Sulukule’yi idolleştirme eğilimleri gözlenmiştir. Sonuçlar, bireylerin ortak tepkiler geliştirmeyi öğrenmesinin, yaşam çevre sorunlarına katılımcılığının, kritik bir kent gücü olarak bunları içselleştirmesinin, beceri ve kent kimliğini kullanarak örgütlenmesinin ve katılımcı biçimde karar verici roller üstlenmesinin ne kadar büyük bir önem taşıdığını göstermektedir.

**Anahtar Kelimeler:** *Kentsel Dönüşüm; Katılımcılık, Mülkiyet Hakkı; Kent Kimliği*

---

<sup>95</sup> İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

<sup>96</sup> İstanbul Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi, Sosyoloji Bölümü



## **Enduring Reactions for the Lost Home “Sulukule” and Hopeless Expectations after the Last Annulment Decision; Participatory Governance in Urban Regeneration**

### **Abstract**

The urban transformation practices are usually based on the property rights and investment returns, whereas there is not much concern about the mutual relationships established by the families and communities with their habitat. However, coerced or involuntary removal of the individuals, families and communities from the built-up zone is a rather destructive experience. Because displaced people remain strongly and permanently attached to their old neighbourhoods. Although the reactions of these individuals, families and communities may be thought, viewing from the outside, to be transient adverse effects that may be experienced in a crisis environment, the examples show that the displaced people later came up against the same pessimistic scenarios that they expect to happen. Even though there are significant and profound differences between the criteria evaluating the success or failure of an urban transformation process, it is clear that the reactions of displaced people can be regarded as “expressions of grief” on all criteria. In this study, on the 10<sup>th</sup> year of the demolitions in Sulukule under the threat of immediate expropriation and the 1<sup>st</sup> year of the Council of State’s annulment decision that addressed that “the project does not protect the Roma culture and not suitable with the public interest”; we will present the unambiguous replies of the former Roma citizens of Sulukule in response to our questions concerning their opinions. Their stories revealed financial desperation, hopelessness, anger and tendency to idolize Sulukule. The results show how important it is for individuals to learn to develop common reactions, to participate in challenging environmental problems, to internalize them being a critical urban force, to organize them by using skills and urban identity and to take part in decision-making roles in a participatory manner.

**Keywords:** *Urban Transformation; Participation; Property Rights; Urban Identity*

## 1. GİRİŞ

Sulukule Kentsel Yenileme Projesi, renkli yaşam biçimi ile özdeşleşmiş fiziksel bir mekânda yeniden yapılandırmanın bir gereği olarak öne çıkartılan, sosyo-ekonomik boyut ve çok disiplinli bilimsel ölçütleri öncelleyen 5366 sayılı yasa altında ilan edilen ve yereldeki iktidarların acele kamulaştırma tehdidi altında gerçekleştirilen bir projedir.

Mülkiyet ve istenilen yerde yaşama haklarının ihlaline, tarihsel dokunun korunamamasına, imar kanunları mevzuatlarına, projenin tanıtımından çok daha farklı bir şekilde tamamlanmasına ve mahallenin güncel durumuna bakıldığında, çöküntü alanındaki olumsuz koşulların iyileştirilmesi hedef gösterilerek uygulanan bu projenin başarılı olmadığı birçok araştırmacı tarafından kabul edilmektedir (İslam ve Enlil, 2010; Özden, 2016).

Romanların kimliklerine ilişkin kalıp yargılar arka planında onları toprak işgalcisi gibi gösteren karalama kampanyalarının sonucunda, sağlık, çevre ve konuta ilişkin anayasal hakların ve aynı zamanda kültürel farklılıklar nedeniyle ayrımcılığa uğramama prensibinin de ihlali edildiği bir süreç başlamış ve Sulukule Romanlarının yuva olarak niteledikleri Sulukule'nin büyük çoğunluğu yıkılmıştır. Ulusal ve uluslararası gönüllü Roman hakları savunucularının yönlendirmesiyle Türkiye'deki Romanların ilk toplumsal direnişi ve yaptıkları hararetli ve uzun soluklu hukuki mücadeleleri sonucunda yereldeki iktidarların mahalleyi yıkabilmesi yaklaşık üç uzun yıl (2006-2009) sürmüştür. Tescilli birkaç ev hariç, tüm mahalle sakinleri Sulukule'den ayrılmak zorunda kalmış, şehir dışındaki sosyal konutlara taşınanların pratik anlamda kentle ilgili hakları ihlal edilmiştir.

## 2. PROJENİN YETERSİZ KALMASINDA ROL OYNAYAN FAKTÖRLER

Sulukule proje uygulamaları sürdürülebilir bir kalkınmaya yardımcı olamamıştır. Bunun en önemli nedenleri; a) kültürel mirasın tahrip edilmesi, b) yoksullaşmış mahalle sakinlerinin yerlerinde kalamamış olmaları, c) yerleşim bölgesindeki sosyal dengenin korunamaması ve d) içinde çeşitli aktivitelerin düzenlenebileceği merkezi ve saygın bir mekân oluşturulamamasıdır.

Uygulanan tek tip izlekler mekânın sosyolojik ve kültürel anlamını, mimari mirasın eşsiz dokusunu ve demografik yapısını görmezden gelmiştir. Proje, Sulukule Romanlarının sosyolojik, kültürel ve ekonomik kırılmasını arttırıp, onları kısmen kimliklerinden uzaklaştırırken, ekonomik anlamda olumlu bir katkı da sağlamamıştır.

Bu çalışmada, Sulukule Kentsel Dönüşüm Projesi kapsamında acele kamulaştırma tehdidi ile zorla tahliye edilmek suretiyle yerlerinden edilmelerinin 10. yılında yerlerinden edilmiş Sulukule Romanları ile yaptığımız yarı yapılandırılmış görüşmelerde söyledikleri açık ve belirsizliğe mahal vermeyen tanımlamaları sunulacaktır.

## 3. PROJENİN GÜNÜMÜZDEKİ YANSIMALARI

Yapılan saha çalışmasında, yerlerinden edilmiş Sulukule Romanlarının yaşadıkları kültürel erozyondan ziyade, maruz kaldıkları finansal güçlükleri daha fazla hissettikleri gözlenmiştir. Roman kültürü, herhangi bir müdahale ile kolayca değişmeyecek güçlü yapısal bağlara sahiptir; bu nedenle, ekonomik kaygılar kültürel kaygılardan daha ön plana çıkmıştır. Saha çalışmasında Sulukule Romanlarının yerlerinden edilmesinden günümüze yaşadıkları süreç içinde mukavemet geliştirdikleri gözlenmiştir. Romanlar ilk kez vatandaş olarak haklarının farkına varmışlardır. Topluluk üyeleri ilk kez bir araya gelmişler ve STK'lar ile iletişim kurmuşlardır. Anayasal haklarını aramak ve daha fazla güçlenmelerini sağlamak için dernekler kurulmuştur. Yapılan saha çalışmasında ayrıca her ne kadar ismi artık komşu mahallesi olan Karagümrük olarak geçse de, Sulukule'nin bugün de kentin en sorunlu bölgelerinden birisi olduğunu göstermiştir. Son yıllarda, dünyanın çeşitli savaş bölgelerinden gelen varlıklı mülteciler/göçmenler, soylulaştırma sonucu oluşan yeni etnik ve sosyal sınıf gruplarına yeni bir sosyal grup olarak katılmışlardır. Sulukule fiziksel bir değişim geçirmiş, ancak yasadışı hayat çok farklı bir yolda ve çok farklı bir boyutta devam etmektedir. Bunun sonucu olarak yeni evlere ilk taşınan zengin Suriyeli göçmenler mahalleden uzaklaşmaya başlamışlardır. Onların yerini evlerde oda kiralayan İran, Irak, diğer Arap ve Afrika vs. ülkelerinden gelen mülteciler almıştır. Sokaklarını geçişe

kapatan demir kapıları ve dikenli tellerle çevrili evleri ile kimsenin içinden geçmek istemediği bir mahalle ortaya çıkmıştır.

Sulukule kentsel dönüşüm projesinin günümüz düzlemindeki bu yansımasında rol oynayan en önemli siyasal, yasal ve sosyal faktörler aşağıda özetlenmiştir.

### **3.1. 5366 Sayılı Yasa**

2004 yılından itibaren kentsel dönüşümü konu alan kurumsal düzenleme ve uygulamalar idari güçlerin merkezileştirilmesine yöneliktir. Merkezdeki iktidarların yasal düzenlemeleri farklı dönüşüm alanları için (örneğin felaketler, yenileme, ulaşım, ormanlık alan sınırlarından çıkarılan alanların değerlendirilmesi vb.) farklı modeller oluşturmuş, böylece dönüşüm süreçleri meşruiyet kazanmıştır. Sulukule kentsel yenileme projesinin başarısızlığındaki en önemli faktörlerden birisi 2005 yılında yürürlüğe giren 5366 sayılı kanunda, koruma alanları ve buralardaki yerleşimler için gerekli olan bütünsel bir yaklaşımın bulunmamasıdır. Yasa yenilenme alanlarını, uygulamalarda kötüye kullanıma açık bir durum olan Koruma Yasasından bağımsız olarak tanımlamıştır. Kanunun verdiği geniş yetkiler sayesinde yereldeki iktidarlar tarihi yerler dâhil hemen hemen tüm arazi alanları yenilenme için seçilebilme, proje hazırlama ve gerçekleştirme hakkına sahip olmuşlardır. Yasa sosyo-ekonomik boyutu, kentsel dönüşüm alanlarının seçiminde uygulanacak bilimsel kriterler ve önceki koruma planlarını görmezden gelmiştir.

### **3.2. Yereldeki İktidarların Tutum ve Davranışları**

Sosyal devlet olmanın gerektirdiği yükümlülükler bakımından merkezdeki iktidarların kentsel dönüşümlerdeki rolleri, kısmi finansal destek, kredi olanakları sağlamak, denetim ve koordinasyonla sınırlı olmalıdır (Tekelli, 2011). Buna karşılık yereldeki iktidarlar, idari organizasyon içerisindeki konumları gereği, şehir ihtiyaçlarını merkezdeki iktidarlara göre daha iyi değerlendirme olanağına sahiptirler. Ancak, Sulukule kentsel yenileme projesinde yereldeki iktidarlar; sosyo-ekonomik koşulları iyileştirmek için ortak hedefler geliştirmek, etkili sosyal ortaklıklar kurmak ve kentsel yenileme öncesi çok disiplinli ve kapsamlı verilere dayalı stratejiler üretmede yeterince başarılı olamamış, Sulukule'yi ekonomik hedef ve ideolojik çerçevelerine göre değiştirmişlerdir.

### **3.3. Sosyal Tabakalaşma ve Soylulaştırma**

Projenin başarısızlığındaki diğer bir önemli faktör yeni bir sosyal tabakalaşmaya ve ayrıca mahalleler arası sınırların çizilmesine yol açan soylulaştırma olmuştur. Sosyal kimlikleri sınırlanmış mekânlar olarak ele almak yerine, birbirine bağlı ve iletişimsel alanlar olarak kabul etmek daha doğrudur. Çizilen sınırlar Romanların mahallelerini, evlerini ve yaşadıkları özgün mahalle kültürünü fiili olarak kaybetmeleri anlamına gelmektedir. Yapılan soylulaştırmanın karakteri yerlerinden edilen eski mahalle sakinleri tarafından değil ama etnik kompozisyonda çarpıcı değişimlere yol açan mahalleye sonradan taşınanlar tarafından tanımlanmıştır.

Yapılan soylulaştırma iyi planlanmış kolektif bir süreç olamamıştır. Aktörler arasındaki iletişim ve bazen de aktörlerin rolleri açık ve net değildir. Neoliberal politikalar düzenleme rolünü geri plana alıp, neoliberal pazarın gereksinimlerini daha çok önclemiştir. Soylulaştırma sürecinin öncüleri rövanşist şehirciliğin kapitalist üretiminde yeni bir yaşam tarzı arayan insanlardır. Yeni mahalle, gerek kentle gerekse yakınlardaki mahalle ile ilişkisi oldukça sınırlı olduğundan, kent kimliğine ve kentsel politika hedeflerinin yayılmasına katkıda bulunamamıştır. Bölge yerel turizm potansiyelini çok büyük ölçüde kaybetmiştir.

Sosyal tabakalaşma açısından, Roman toplumunun yeni orta sınıf sakinleri tarafından değiştirilmesi, kültürel mirasın tahribatına ve Sulukule'nin yok olmasına neden olmuştur. Kamulaştırma tehdidi ile konut ve mülk haklarının ihlali, sakinlerin mahalleden uzaklaştırılması ve kültürel kesintiler nedenleriyle, gerçek sakinler şehre olan aidiyet duygularını yitirmişlerdir. Roman topluluğu, standart apartman şartlarında ve alıştıkları mahalle dışı ortamlarda yaşamaya adapte olamamışlardır.

### **3.4. Hukuki Süreçler**

Projenin başarısızlığındaki en önemli faktörlerden bir diğeri de mahkeme kararlarının ancak projenin tamamlanmasına yakın ve tamamlandıktan çok sonra açıklanmasıdır. Sulukule kentsel yenileme projesinin 5366 sayılı yasaya ve kamu yararına uygun olmaması ve ortada bir koruma bulunmaması gerekçeleriyle ilk iptal kararı 14 Haziran 2012’de İstanbul 4. İdare Mahkemesi tarafından verilmiştir. Proje iptal kararı Fatih Belediyesi tarafından önceden tahmin edilmesi üzerine, projeye bazı küçük ve projenin aslını etkilemeyen önemsiz ayrıntılar eklenerek yeni bir avan proje üretilmiştir. Yeni proje ilgili kurullarda acilen onaylatılarak uygulamaya konulmuş, bu sayede inşaatların prosedürel önlemler öncesinde yavaşlamadığından emin olunmuştur. Bu aşamada Sulukule’de dava konusu evler artık bulunmamaktadır.

İkinci projenin devreye sokulması ile davacılar (Sulukule Roman Kültürünü Geliştirme ve Dayanışma Derneği ile Sulukule sakinleri Asım Avlaç, Gülsüm Bitirmiş ve Şükrü Pündük) proje iptal istemiyle yeni bir dava açmışlardır. İkinci iptal kararı ise projenin Roman kültürünün korunmasına ve yaşatılarak kullanılması ve amaçların gerçekleştirilmesine hizmet edebilecek nitelikte bulunmadığı gerekçesiyle 21 Mayıs 2019’da İstanbul 9. İdare Mahkemesi tarafından verilmiştir. Böylece hem 51 sayılı koruma kurulu kararı, hem de bu kararın uygulanmasına onay veren Fatih Belediyesinin 2012 yılında aldığı meclis kararı iptal edilmiştir. Ancak artık mülklerini kaybetmiş olmaları nedeniyle bu üç davacıdan ikisinin Fatih Belediyesine karşı dava açma hakları bulunmamaktadır. Sulukule kentsel yenileme projesinin hukuksuz olduğu tescillenmesine rağmen bu kişiler haklarını aramak için ehliyet sahibi değildirler. Ancak uluslararası kararlarda menfaat dekoruma altında olduğundan menfaatleri ihlal edilenler idari yargıda dava açabilirler. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komitesi’nin 2012’de vermiş olduğu bir karara göre “bir mekânla tarihi, duygusal ve uzun süreli sosyal bağların varlığı halinde, mülkiyet hakkından bağımsız olarak, yıkılan bir taşınmaz yuva kabul edilmekte ve yıkımı insan hakkı ihlali olarak görülmektedir.” Davada tek ehliyet sahibi olarak kalan Gülsüm Bitirmiş’in yeğeni olan Şükrü Pündük İstanbul 9. İdare Mahkemesinin kararının haklılıklarını gösterdiğini ve tazminatı aldığı anda emsal teşkil edeceğini söylemektedir (14.09.2019 tarihli Milliyet Gündem). Gülsüm Bitirmiş tarafından açılan tazminat davası Yargıtay 8. Dairesinde devam etmektedir. Mahkeme kararına göre AİHM’e başvurulacağı belirtilmiştir.

#### 4. TARTIŞMA VE SONUÇLAR

Uygun bir kent stratejisinde asıl nokta, bilimsel ve sosyal yöntemlerin en uygun kullanımı ve sorunların çözümünde uygulanacak yasal araç ve belgeler olacaktır. Sulukule kentsel yenileme projesi döneminde yaşanan siyasi olaylar, sosyo-ekonomik gerçekler ve hukuki ihtilaflar iç içe geçmiştir.

Bazı durumlarda, adli sistem ve adli incelemeler kamu yararının ve Anayasal hakların korunması için yeterli olmayabilir. Bu, özellikle Birkinshaw’un (1997:22) açıkça belirttiği gibi, “*gerekli olanın halka açık bir katılımcı mekanizma için bir meydan okuma olduğu*”dur. Bu nedenle, hakların korunması için bir mahkeme veya hâkimin gücünün veya yetkisinin ötesinde bazı yeni formüller geliştirilebilir. Yeni formüller, geleneksel adli incelemelerden farklıdır. Yeni formüller, Vincent-Jones’un (1998:364-376) belirttikleri gibi “yasal ve yasal normlar dışında kendi etkisi olan örgütsel, ekonomik, idari ve politik düzenlemelere bağlı olan” duyarlı yönetimle ilişkili değildir.

Sonuç olarak, Sulukule projesi kentteki, Türkiye’deki ve dünyadaki diğer örneklerle kıyaslandığında başarısız sayılabilir. Edinilen deneyim, sosyo-ekonomik ve hukuki sorunların yalnızca fiziksel müdahalelerle çözülemediğini göstermiştir. Temel insan hakları, mülkiyet hakkı ve kent hakkı gibi hakları gözeterek hazırlanan kentsel dönüşüm programları daha başarılı çözümler sağlayabilir. Kent kimliği kaybını önlemek ve olası zararları en aza indirmek için her türlü sosyal ve hukuki sorunlara özenle, titizlikle ve büyük bir dikkatle yaklaşmak gerekir. Kamunun görüşü önceden alınmalı ve gerekirse alternatif projeler yapılmalıdır. Hukuki sorunlara çözüm üretmek için kentsel dönüşüm ile ilgili düzenlemelerin güncellenmesi gerekmektedir. Bunların hepsi şehirlerin ve toplumun sürdürülebilir gelişimi için çok önemlidir.

## Kaynaklar

Birkinshaw, P. (1997) By command of her Britannic Majesty's Government: Lettherebe government by contract. Sheffield University.

İslam, T. ve Enlil, Z. (2010) "5366 sayılı yasa merkezli dönüşüm ve Sulukule örneği: Belediye'nin hedefleri ve yaşanan gerçeklik", in D. Özdemir (ed) "*Kentsel Dönüşümde Politika, Mevzuat, Uygulama, Avrupa Deneyimi, İstanbul Uygulamaları*", Nobel Yayın.1569, pp317-334.

Tekeli, İ. (2011). Kent, Kentli Hakları, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm, Tarih Vakfı, Yurt Yayınları, 1. Basım, İstanbul.

Özden, P.P. (2016) Kentsel yenileme, yasal-yönetmelik boyut, planlama ve uygulama, İmge Kitapevi yayınları, 422 p.

Vincent-Jones, P. (1998) "Responsive law and governance in public services provision: A future for the local contracting state", *The Modern Law Review*, 61, pp 362-381.

# Vatandaşların Belediyelerin Kentsel Hizmetlerine Erişebilirliklerinin Değerlendirilmesi: Karaman Belediyesi Örneği

Doç Dr. Ahmet UÇAR<sup>97</sup>  
Doç Dr. Burak Hamza ERYİĞİT<sup>98</sup>

## Özet

Günümüzde iletişim ve bilgi teknolojilerinin kullanımı insanların yaşam standardını önemli ölçüde etkilediği bilinmektedir. İnsanların yaşamına bu kadar giren ve etki eden teknoloji kullanımı, kent yönetimlerinin sunacakları hizmetlerin sunulmasında da büyük kolaylıklar sağladığı söylenebilir. Bu anlamda, son zamanlarda birçok belediyenin gerek hizmet sunumunda gerek yönettikleri kentlerin tasarımında erişebilirliği kolaylaştırmak ve artırmak için yönetim sistemlerinde birçok yeni uygulamaya yer vermek zorunda kalmaktadırlar. Zira bu zorunluluk hem çağdaş kent yönetimin bir gereği hem de sosyal belediyeciliğin bir gereği olduğu söylenebilir. Bu kapsamda belediyeler daha başarılı ve müşteri memnuniyetini elde etmiş bir yönetim sergileyebilmek için, sistemlerine mutlaka iyi entegre edilmiş bir teknolojik tasarımı yani iyi işleyen bir internet web sitesi ve birtakım akıllı kent uygulamalarını dahil etmeleri ve bu sayede vatandaşların hizmetlerden daha hızlı, evinden ya da istediği herhangi bir yerden yararlanmalarını sağlamaları gerekli görülmektedir. Bu anlamda, bu çalışmada önce genel olarak belediyelerin hizmet sunumunda vatandaşların yararlandıkları kolay erişilebilirlik uygulamalarından bahsedilecek, ardından da çalışmanın esas konusunu oluşturan Karaman Belediyesinin erişilebilirlik faaliyetleri, şu an belediyelerin en önemli politika belgesi olan stratejik plan ve faaliyet raporları incelenerek ortaya çıkarılacaktır. Sonuç bölümünde ise bunların genel bir değerlendirmesi yapılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** *Erişebilirlik, Belediye, Kentsel Hizmetler, Karaman Belediyesi*

---

<sup>97</sup> Manisa Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Ul. İlişkiler Böl. E-posta: [ucarahmet@hotmail.com](mailto:ucarahmet@hotmail.com)

<sup>98</sup> Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fak., Yerl Yönetimler Bölümü, E.posta: [burakhamzaster@gmail.com](mailto:burakhamzaster@gmail.com)

## **Evaluation of Citizens' Accessability to the Urban Services of Municipalities: Case of Karaman Municipality**

### **Abstract**

Today it is known that use of communication and information technologies influenced the life standarts of people considerably. It can be said that technology coming into people's life and influencing them, facilitates providing services of city government. In this sense, lately many municipalities have to adopt many new applications in their management systems to facilitate accessibility either in providing services or in designig the city under their government. So, it can be said that this necessity is a requirement of both modern city government and social welfare municipality. In this context, s, i.e it is required that municipalities should include an engineering design well integrated with their systema website operating perfectly, and some smart city applications to show a more successful and with a customer satisfaction management and by this way, it is required that citizens can access services faster, from their home or anywhere they want. In this sense, in the study, firstly some easy accssibility applications of municipalities will be examined. Then applications of Karaman Municipality, the main subject of the study will be analysed by studying the most important policy documents, strategic plan and activity reports of muniicipalties now. A general evaluation of all these will be done in the conclusion part.

**Key Words:** *Accessibilty, Municipality, Urban Services, Karaman Municipality*

## Giriş

İçinde bulunduğumuz 21. yüzyılın teknolojik gelişmelerde hızlı değişimlerin yaşandığı bir dönem olduğu bilinmektedir. Küreselleşme ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin etkisiyle insanlar teknolojiyi ve teknoloji ürünlerini her geçen gün daha çok kullanır hale gelmektedirler. Şüphesiz böyle bir gelişme insanları çeşitli alanlarda etkilemektedir. Her şeyden önce, teknolojik ürünlerin başta akıllı telefonlar, bilgisayarlar, telefon, faks, uçak ve araba vs. yaygınlaşması ve kullanılabilir hale gelmesi ve yine iletişim konusunda internetin yaygınlaşması insanların hayatında birçok kolaylıklar sağladığı bilinmektedir. Örneğin, akıllı telefon ve internetin yaygın kullanılmaya başlaması ile çoğu insan banka veya diğer kurumlardaki birçok işini kuruma gitmeden evinden ya da bulunduğu herhangi bir yerden yapabilmektedir. Bu kapsamda, vatandaşların ve müşterilerin bu kolaylıklardan yararlanabilmesi için kurumların da birtakım hizmetleri ile ilgili bazı uygulamalar geliştirmesi gerekmektedir. Bu uygulamaların kent yönetiminde genel adlandırılması kent erişebilirliği olmaktadır. Ancak kent erişebilirliğinin teknoloji yani iletişim ve internet boyutunun dışında bir de tasarım boyutu vardır. Hatta kentlerin tasarımının erişebilirliği teknolojiden daha fazla etkilediği de bilinmektedir. Özellikle engelli vatandaşların yanında başkasının desteğine ihtiyaç duymadan kent içinde tek başına özgürce dolaşabilmesi, işlerini görebilmesi, işine gidebilmesi, alışverişini yapabilmesi gibi çeşitli aktiviteleri yapabilmeleri kentlerin herkese erişebilirliği sağlayacak şekilde iyi bir tasarıma sahip olması gerekmektedir. Pektaş'ın (2016. 70-71) da belirttiği gibi, artık belediyeler, klasik belediyeçilik anlayışı yerine bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanarak daha katılımcı, homojen bir yapıyla kaliteli hizmet sunmayı tercih etmektedirler. Bu açıdan değerlendirildiğinde internet kullanımı, yerel yönetimlerin hizmetlerin sunumunda ve vatandaşlarla iletişim kurmada en etkin bir araç olmuştur.

Bu çalışmada öncelikle iletişim ve bilgi teknolojilerindeki gelişmeler incelenecek, arkasından kentlerde teknolojiye bağlı olarak erişebilirliğin artırılmasının önemi anlatılacak, son olarak da çalışmanın ana konusunu oluşturan Karaman Belediyesinin erişebilirlik alanındaki çalışmaları belediyenin stratejik planı ve faaliyet raporları analiz edilerek ortaya çıkarılacaktır. Sonuç bölümünde bunların bir değerlendirmesi yapılacaktır.

### 1.İletişim ve Bilgi Teknolojilerinin İnsan Yaşamına Etkisi ve Kent Yönetimleri İçin Önemi

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin bu kadar ileri derecede gelişmesi ve değişmesi, doğal olarak toplumu ve toplumun beklenti ve alışkanlıklarını da değiştirmiştir. Bilindiği gibi toplumlar tarihte önce tarım toplumu, sonrasında sanayi toplumu safhalarını yaşamışlardır. Şimdi ise günümüz toplumu ileri teknolojiler sayesinde bilgi çağına geçiş yapmıştır. Dolayısıyla bilgi, bilgi toplumunu ortaya çıkarınca, bilginin üretilmesi ve değerlendirilmesi de önemli olmuştur. Bilgi teknolojilerinin gelişmesine paralel olarak devlet ve vatandaş karşılıklı şekilde internet üzerinden birtakım işlemleri yaparak hem vatandaşın zaman ve emek israfı önlenmiş hem de devlet kaynak tasarrufuna gidebilmiştir (Satı vd., 2012:61-62).

Bilgi ve iletişim teknolojileri kent yönetimlerine üç önemli hizmet ayağında kolaylık sağlamaktadır. Bunlardan birincisi toplu taşıma, ulaşım, su ve kanalizasyon gibi ana hizmetlerin sistemlerinin yönetiminde veri toplanması, bunların sınıflandırılması, işlenmesi ve yönetimine ilişkin kararların alınmasında önemli desteğinin olmasıdır. İkincisi, yerel yönetimler bu teknolojiler sayesinde gerek vatandaşlarla, gerek kent esnafı ve gerekse kamu kurumları ile her kademede iletişim kolaylığı sağlamıştır. Üçüncüsü de, iyi bir iletişim ve internet ağına sahip kentler ekonomik anlamda rekabet gücünü artırabilir ve yatırımlar için cazip merkezler haline gelebilirler (Baştan ve Ökmen, 2004: 199). Bir başka kolaylık ise internet teknolojisi sayesinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında doğru ve güncel veri-bilgi hattı kurulması imkanı sağlanabilmekte ve böylece de devlet örgütlenmesi ve işleyişinde yaşanan boşlukları ortadan kaldırmaktadır. Bunun için de, en alttaki birimlerde otomasyon ve internet ağlarının kurulması, bunların birbirleriyle ve üst yönetim kademeleriyle bağlanması, bir örümcek ağları sisteminin yerel parçadan merkezi parçaya uzanması gerekmektedir (Ayman Güler, 2001: 2 den aktaran Pektaş, 2011: 68).



Pektaş'ın (2011: 69) belirttiği gibi, “e-Devlet uygulamaları ile; vatandaşların karar alma süreçlerine katılımının bilgi ve iletişim teknolojileri yoluyla artırılması, elektronik ortamda sunulacak kamu hizmetlerine farklı platformlardan, güvenilir şekilde erişebilecekleri, vatandaş ve iş dünyasının ihtiyaçlarına odaklanmış, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir devlet yapısının oluşturulması, hizmet alma süreçlerinin basitleştirilmesi ve kalitesinin yükseltilmesi amaçlanmaktadır.”

Öte yandan e-Belediye uygulamaları ile ise, hem belediye örgütü, hem yerel halk ve hem de diğer özel/kamu kurum ve kuruluşları arasında birçok önemli hizmet ve fonksiyonlar daha kolay yapılabilmektedir. Bu sayede yerel halk belediye kararlarına katılımını ve belediyede yapacak olduğu birçok işlemi kolay, hızlı ve zahmetsiz gerçekleştirme imkanlarını yakalamaktadır. E-Belediyecilik anlayışı ile belediyeler hizmet sunmada yerel halkın yanında, daha büyük halk kitlelerine de ulaşma imkanı bulmaktadır. Bundan başka belediye kurumu ve personeli ile ilgili birçok bilgiye kolaylıkla ulaşılabilmektedir. Bu anlamda e-Belediye uygulamaları anayasal bir hak olan bilgi edinme hakkının kullanılmasına da katkı sağlamaktadırlar. Özellikle çevrimiçi/online olarak gerçekleştirilen fatura tahsilatı sayesinde, ilgililer belediyeye gelmeden işlemlerini gerçekleştirebilmekte, böylece zamandan tasarruf sağlamaktadırlar (Hazman, 2005:66-67 dan aktaran Pektaş, 2011: 70).

## **2.Çağdaş Kent Yönetimi ve Sosyal Belediyecilik Bağlamında Kentlerde Erişebilirliğin Önemi**

Yaşadığımız mekanların veya beldelerin yönetiminden sorumlu yönetim kademeleri genellikle kent yönetimleri olarak kavramlaştırılmaktadır. Kent yönetimini bu şekilde kullandığımızda kentin yönetiminde görevi olan hem merkezi yönetim sorumluları hem de yerel yönetim sorumluları kastedilmektedir. Kentsel hizmetlerin sunumundan daha çok yerel yönetimler sorumludurlar. Demokrasinin gereği de zaten bunu gerektirmektedir. Yine AB'nin benimsediği yerindenlik(subsidiarty) ilkesi de bunu gerektirmektedir. Bu ilkeye göre hizmetlerin sunumunda halka en yakın yönetim kademesinin hizmeti sunması gereklidir, en yakın birimin hizmeti sunamaması halinde bir üst kademe bu görevi üstlenecektir. Bu anlamda kentlerde yerel hizmetlerin sunumunda öncelikle belediyeler görevli sayılmaktadır. 1970'li yıllardan sonra belediyeler sosyal belediyecilik uygulamalarını benimseyerek hizmet sunum anlayışında birtakım değişiklikler yaşamaktadırlar. Önceleri belediyeler sadece alt yapı, su, temizlik ve çöp hizmeti gibi klasik hizmetler sunarken, özellikle 1980 den sonra sosyal belediye uygulamaları ile spor, yaşlı bakımı, engelli, çocuk ve kadınlara yönelik çeşitli hizmetleri sunmaya başlamıştır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesine paralel olarak hem merkezi devlet birimleri hem de belediyeler bir takım e-devlet ve akıllı şehir uygulamaları ile kentsel hizmetlerin sunumunda yeni uygulamalar geliştirmişlerdir. Uygulamaya konulan bu yeniliklerle kent yönetimleri kentlerdeki hizmetlere erişebilirliği hem kolaylaştırmakta hem de erişimi artırmaktadırlar. Bu anlamda, kentte ikamet eden bütün vatandaşların kentsel hizmetlere eşit ve adaletli olarak erişebilmesi oldukça önem arz etmektedir. Çünkü modern kentlerde yaşanabilir mekanların oluşturulması önem kazanması ile birlikte, kentsel tasarımda “dezavantajlı grup” olarak bilinen bilhassa kadın, çocuk, engelli ve yaşlı vatandaşların bağımsız olarak hareket olanaklarının artıran engelsiz kentlerin oluşturulması kent yönetimlerinin politika gündemine girmiştir (Bıçkı vd, 2016: 451).

Şüphesiz kentlerin erişebilirliği konusunda merkezi yönetimin benimsediği üst politikalar ışığında çıkarılan bazı mevzuat düzenlemeleri yani kanun ve yönetmelikler söz konusudur. Ülkemizde kentlerde engelsiz erişimin sağlanmasına yönelik çıkarılan en önemli yasa 01.07.2005 tarihli 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanunudur. 5387 sayılı Kanuna göre erişebilirlik, “binaların, açık alanların, ulaşım ve bilgilendirme hizmetleri ile bilgi ve iletişim teknolojisinin, engelliler tarafından güvenli ve bağımsız olarak ulaşılabilir ve kullanılabilir olması” şeklinde ifade edilmektedir(5378 sayılı Kanun md.3/f).

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının 20 Temmuz 2013 tarih ve 28713 sayılı Erişilebilirlik İzleme ve Denetleme Yönetmeliğine göre, “Erişilebilirlik: Binaların, açık alanların, ulaşım ve bilgilendirme hizmetleri ile bilgi ve iletişim teknolojisinin engelliler tarafından güvenli ve bağımsız olarak ulaşılabilir ve kullanılabilir olmasını,” ifade etmektedir (Erişilebilirlik İzleme ve Denetleme Yönetmeliği, md.4/b). Erişilebilirliğin daha öz bir tanımının yapıldığı başka bir tanım ise şöyledir:

“Erişebilirlik bir taşınmaza, bir yerleşim yerine ya da bir yerleşim yerinin sunduğu hizmetlere erişme olanağı, varış kolaylığıdır.”(Keleş, 1998: 49 dan aktaran Şat ve Göver, 2017: 526). Demirkan’ın (2015: 1) tanımında erişebilirlik, değişik ihtiyaçlara sahip olan bireylerin evlerinin dışına çıkabilmeleri, hiç kimseye muhtaç olmadan çeşitli bina ve açık alanlarda dolaşabilmeleri ve buraları rahatça kullanabilmeleri anlamına gelmektedir. Bu açıdan erişebilirlik bütün vatandaşların toplum hayatına katılabilmelerini sağlayacak yapılı çevrede ve kent ölçeğinde alınması gerekli bütün fiziksel ve mimari tedbirleri içine alır. Buna göre kamu kurumlarının hizmet sunduğu bütün binalarda ve ulaşım hizmetlerinde, kaldırım, yaya geçidi, çocuk oyun alanları gibi yerlerde erişebilirliği sağlayacak tedbirlerin alınması, sadece engellilere gerekli düzenlemeler olmayıp, hareket sınırlılığı olan yaşlılar, hamileler, çocuklar, bebek arabalıları, uzun boylu veya şişman vatandaşlar için de oldukça önemli ihtiyaçlardır. Yine Demirkan’ın (2015:2) tespitlerine göre, “erişebilirliğin hayata geçirilmesi için, tasarımın başlangıç aşamasından herkes için tasarım yapılması ve uygulama aşamasında da bunun gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu süreçte genel olarak yapılı çevre ve kentsel hizmetlerin düzenlenmesinde standartlarda yer alan ilkelere uygunluğun sağlanması önemlidir. Mevcut alanların dönüşümünde de önce erişebilirlik durumunun tespit edilmesi, daha sonra da bu tespitler ışığında gerekli düzenlemelerin yapılmasıyla erişebilirlik sağlanmalıdır.”

Kentlerde erişebilirlik konusunda Erişilebilirlik İzleme ve Denetleme Yönetmeliğinin 4.madde/1 fıkrasında ulusal erişilebilirlik izleme sisteminden bahsedilmektedir. Bu sisteme göre, kamu kurum ve kuruluşlarına ait mevcut resmî yapılar, mevcut tüm yol, kaldırım, yaya geçidi, açık ve yeşil alanlar, spor alanları ve benzeri sosyal ve kültürel alt yapı alanları ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılmış ve umuma açık hizmet veren her türlü yapılarda erişilebilirlik standartlarının uygulanmasının takip edilmesi söz konusudur. İşte bu izleme ve takip etme görevini yönetmelik, illerde kurulacak komisyonlara vermektedir. Dolayısıyla son zamanlarda yapılan bu mevzuat düzenlemeleriyle kentlerin erişebilirlik konusu önemli hale gelmiş olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda kentlerdeki ilgili kurumların erişebilirlik konusunda gerekli çalışma ve düzenlemeleri belli bir süreye kadar yapmaları istenmiş ve denetleme sonucunda yeterli standartları sağlamayan kurumlara ek süre vererek erişebilirlik kriterlerine göre ilgili eksikliği gidermesi istenmektedir. Bu kapsamda yönetmelik komisyonunun görevlerine 6. maddede yer vermiştir. 6. maddeye göre komisyonun görevleri şunlardır:

- a. İzleme ve denetleme programını hazırlamak.
- b. Kamu kurum ve kuruluşlarına ait mevcut resmî yapı, yol, kaldırım, yaya geçidi, açık ve yeşil alanlar, spor alanları ve benzeri sosyal ve kültürel alt yapı alanları ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılmış ve umuma açık hizmet veren her türlü yapılar ile büyükşehir belediyeleri ve belediyeler, şehir içinde kendilerince sunulan ya da denetimlerinde olan toplu taşıma hizmetlerini EK-1, EK-2 ve EK-3’teki formlara göre izlemek, denetlemek ve rapor hazırlamak.
- c. Gerekli görülen hallerde teknik değerlendirme ekibi kurmak ve ön değerlendirme yapmak üzere görevlendirmek.
- d. Bu maddenin (b) bendi kapsamında yapılan izleme ve denetleme sonucu görülen erişilebilirlik eksikliklerinin giderilmesi için ek süre vermek, eksiklik bulunmaması halinde erişilebilirlik belgesi düzenlemek.

Görüldüğü gibi bu tür mevzuatta düzenlemeler yaparak kent yönetimlerinin kentsel hizmetlerini gerçekleştirirken sadece normal insanları yani kentte erişebilirlik ve hizmetlere ulaşmada hiçbir engeli olmayanlara göre değil, aynı zamanda dezavantajlı grupları da göz önünde bulundurarak gerek bilgi ve iletişim teknolojileri ile hizmete erişebilirlik de gerek ise mekan tasarımları ile engelli ve dezavantajlı vatandaşların kentte istediği yere ulaşmaları için erişebilirlik çalışmalarını yapmaları adete bir zorunluluk haline geldiği söylenebilir. Çünkü Bıçkılı vd.’lerinin belirttiği gibi, kamusal ve bireysel yaşam alanlarının toplumdaki normal engelsiz vatandaşlara göre tasarlandığından onlar için engel oluşturmayan ulaşım ve mekânsal özellikler, engelli vatandaşların kendilerine uygun tasarlanmayan kent alanı ve ulaşım araçlarını kullanamamaları, engelliler için hem büyük engeller

oluşturmakta hem de vatandaşlar arasında eşitsizlikler oluşturmaktadır. Bu yüzden engelliler için erişebilirlik, toplum içinde haklarını kullanabilmenin aracı olurken, aynı zamanda onlara toplum içinde daha bağımsız yaşayabilme ve toplumda her alana rahatça katılarak kendi varlıkları gösterebilme olanağı sağlamaktadır ( Bıçkıcı vd., 2016: 451).

### **3. Karaman Belediyesinin Erişebilirlik Faaliyetlerinde Başarısı**

Belediyeler faaliyetlerini ve bu faaliyetlerde hedefledikleri başarılarını genellikle üst politika belgesi olarak son dönemlerde hazırlamak zorunda oldukları stratejik plana göre gerçekleştirmektedirler. Belediyeler ve birçok kamu kurumu için stratejik plan hazırlama zorunluluğu 10/12/2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda yer alan stratejik planlamaya ilişkin hükümlerin 01/01/2005 tarihinde yürürlüğe girmesiyle gerçekleşmiştir. 5018 sayılı Kanunda stratejik planın tarifi ise, “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak yapılmıştır (DPT, 2006: 1).

5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra kamu kurumlarına kalkınma planları ve programlarına bağlı kalarak, ilgili mevzuat ve oluşturdukları ana ilkeler çerçevesinde geleceğe yönelik misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve uygulamanın izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla stratejik plan hazırlama sorumluluğu getirilmiş ve planın hazırlanmasında yenilik olarak değişik paydaşların katılımı öngörülerek yönetim uygulaması da hayata geçirilmeye çalışılmıştır (Gürer, 2006: 100-101 den aktaran Uçar, 2017: 1621).

5018 sayılı Kanunun yanı sıra 5393 sayılı Belediye ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunları ile nüfusu 50 000’in üzerindeki tüm belediyeler stratejik plan hazırlamakla yükümlüdür. Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerine de stratejik planlama yükümlülüğü getirilmiştir (DPT, 2006, 2).

Karaman Belediyesinin en önemli bir üst politika belgesi olan 2015-2019 Stratejik Planı incelendiğinde belediyenin hazırladığı planda ulusal üst politika belgesi 10 Kalkınma Planı ile ilişkilendirilen birçok madde yer almaktadır. Bunlar arasında konumuzu ilgilendiren maddelerden birisi erişilebilir ve nitelikli kamu hizmetleriyle desteklenen toplumsal ve idari bir yapının oluşturulması amacına yöneliktir. Dolayısıyla Karaman Belediyesi bu maddeyi stratejik planına alarak belediyenin sunduğu hizmetlerde erişilebilir olmayı ve kaliteli hizmet sunmayı önemsemektedir. Bu doğrultuda kent içi toplu taşımada trafik yoğunluğu ve yolculuk talebindeki gelişmeler dikkate alınarak öncelikle otobüs, metrobüs ve benzeri sistemler tercih edilerek vatandaşlara en hızlı, konforlu ve güvenli ulaşım hizmeti sunma şekillerinin tercih edilmesi hedeflenmektedir. Bununla ilgili kent içi ulaşımında trafik yönetimi ve toplu taşıma hizmetlerinde bilgi teknolojileri ve akıllı ulaşım sistemlerinden etkin bir şekilde faydalanılması planlanmaktadır. Aynı şekilde kentsel altyapı sistemlerinin oluşturulması ve hizmetlerinin sunumunda vatandaş memnuniyetini, kalite ve verimliliği artırmak amacıyla bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımına önem verileceği de vurgulanmaktadır. Zira Mahalli idarelerin temel hedefi, vatandaşlara sunulan hizmetlerden duyulan memnuniyeti en üst düzeye çıkarmaktır ( Karaman Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı, s.31-32).

Erişebilirlik ve akıllı kent uygulamaları ile ilgili 01.03.2015 tarihli Hürriyet gazetesinin haberi şöyle: “Türk Telekom'un "Entegre Akıllı KenTT Projesi" Karaman'da başladı. Proje, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanı Lütfi Elvan'ın katılımıyla ve Türk Telekom Grubu Üst Yöneticisi (CEO) Rami Aslan, Türk Telekom Grubu Bireysel İş Birimi CEO'su Erkan Akdemir ve Türk Telekom Grubu Kurumsal İş Birimi CEO'su Mehmet Ali Akarca'nın ev sahipliğinde gerçekleştirilen basın toplantısında duyuruldu.” Haberin devamında Türk Telekom Grubu ve iş ortakları tarafından geliştirilen uygulamalarla, Karaman'da trafikten sağlığa, kamu hizmetlerinden enerji tasarrufuna kadar şehrin tüm ihtiyaçları Akıllı KenTT Operasyon Merkezi'nden yönetilecek. Şehir, vatandaşlar için daha yaşanabilir hale gelirken, ekonomik ve çevresel olarak da büyük kazançlar sağlanacağı

urgulanmaktadır. Türk Telekom Grubu'nun geliştirdiği akıllı uygulamalarla, Karaman'da trafikten sağlığa, kamu hizmetlerinden enerji tasarrufuna kadar büyük faydalar sağlanacağı belirtilmektedir.

Planın amaçlar kısmındaki Amaç 2 ULAŞIM ALTYAPISININ GELİŞTİRİLMESİ ana başlığını taşımaktadır. Bu amaca yönelik belirlenen hedef 2.1 ise **Sağlıklı İşleyen Bir Kent İçi Ulaşım Sistemini Hayata Geçirmek** şeklindedir. Belirlenen bu amaç ve hedef için birtakım stratejiler belirlenmiştir. Bunlar arasında ulaşım ve erişebilirliğe yönelik oluşturulan en önemli stratejiler şunlardır: Hafif raylı sistem uygulaması, Ulaştırma master planının yapılması, Akıllı bisiklet sistemi uygulaması, Halk otobüslerinin yaygınlaştırılması (Karaman Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı, s.37).

Plandaki Amaç 5 ise ETKİN BİR SOSYAL VE KÜLTÜREL BELEDİYESİ ÖRNEĞİ OLUNMASI başlığındadır. Bu başlık altında verilen Hedef:5.1 ise **Dezavantajlı Gruplara uygun çevre şartları ve olanaklara kolay ulaşımının sağlanması** konusuna yer vermektedir. Bunun gerçekleşmesi için oluşturulan stratejiler arasında erişebilirlik ile doğrudan ilgili 3 adet strateji şöyledir (Karaman Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı, s.43):

- ✓ Mevcut yol ve kaldırım ve bina girişlerinin engelli vatandaşların geçişine uygun hale getirilmesi,
- ✓ Yeni yapılacak yol ve kaldırım ve binaların engelli vatandaşların geçişine uygun olarak imal edilmesi,
- ✓ Yaşlı ve kimsesizler hattının faaliyete geçirilmesi.

Amaç 6 da SAĞLIKLI, HUZURLU VE YEŞİL BİR KENT MEYDANA GETİRİLMESİ ile ilgili Hedef 6.1 Sağlık ve denetim hizmetleri ile sağlıklı ve huzurlu bir şehir meydana getirmek konusunu içermektedir. Bu hedefin performans göstergeleri arasında erişebilirlik ile ilgili en önemli gösterge *2017 yılı sonuna kadar imar planında belirtilen bisiklet ve yaya yollarının yapılmasını sağlanmasına* yöneliktir.

Öte yandan plandaki Amaç 7 ise ETKİN MALİ HİZMET VE BİLGİ İŞLEM SİSTEMLERİNİN OLUŞTURULMASI ana başlığını taşımaktadır. Bu başlık altında 5 adet hedef belirlenmiş ve her bir hedef için stratejiler ve performans göstergeleri oluşturulmuştur. Bu hedeflerden hedef 5 erişebilirlik ve etkin hizmet sunumu konusunu içermektedir. Bu kapsamda Bilişim Altyapısının güçlendirilmesi hedefine yönelik belirlenen üç adet strateji şunlardır:

1. Akıllı vevne sisteminin kurulması,
2. Belediye birimlerinin bilişim, donanım altyapısının güçlendirilmesi,
3. Belediye personelinin bilişim yetkinliklerinin artırılması.

Bu stratejilerin gerçekleşmesi için yapılacak olan performans göstergeleri olarak şu faaliyetlerden bahsedilmektedir ( Karaman Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı, s.49-50) :

- 2015 yılı sonuna kadar Halkın Belediye ile ilgili bütün iş ve işlemlerini günün her saati takip edebileceği, sorgulama ve ödeme yapabileceği sistemin kurulması,
- Belediyemiz binası ve dış hizmet birimlerinin yazılım ve donanım olarak güçlendirilmesi, ağ altyapısının iyileştirilmesi ve her yıl bu alanda çalışan belediye personelin eğitimden geçirilmesi.

Bunlardan ayrı olarak Karaman Belediyesi sunduğu hizmetlerle ilgili başarılı olup olmadığını ölçmek için vatandaşlarla anket yaptırmış ve anket sonuçlarını stratejik planda yansıtmaktadır. Bu anket sonuçlarına baktığımızda hizmetler erişebilirlik ve kentte içinde erişebilirlik ile ilgili soru ve cevaplarından belediyenin kısmen başarılı olduğu görülmektedir. Örneğin, Yol, Kaldırım ve Asfalt çalışmaları konusunda %60, e belediye sisteminin ve akıllı vevne uygulamalarının kullanıldığı Borç Ödeme Sistemi %79, Engellilere Yönelik Hizmetler konusunda % 60, Kadın, Çocuk ve Yaşlılara Yönelik Hizmetlerde %61,Yoksullara Yönelik Hizmetlerde %70 ve E-Belediyecilik hizmetlerinde % 75 başarılı olduğu görülmektedir.

Gerek 2018 yılı Faaliyet Raporu ve gerekse 2017 yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde her iki raporda da erişebilirlik ve akıllı uygulamalara ilişkin birtakım faaliyetlerden bahsedildiği görülmektedir. Örneğin 2018 raporunda şu bilgilere rastlamak mümkündür. Belediyenin internet sayfası www.karaman.bel.tr güncelleme yapılarak belediye ile ilgili haberler, ilanlar, duyurular, su analiz raporları, meclis gündem ve kararları, hizmet ve faaliyetlerini tanıtıcı yayınlar yapılmıştır. İnternet sayfasında bulunan e-belediye uygulaması ile sicil sorgulama, istek şikayet giriş ve takip, borç sorgulama, personel bordro sorgulama ve ödeme işlemleri yapılmıştır. 2018 yılında e-belediye uygulamasında 7.631 kişi, 19.190 adet ödeme yapmış ve 2.375.468,13 TL tahsilat gerçekleşmiştir. 7/24 çalışan 3 adet akıllı vezne sisteminde, vatandaş borçlarını kredi kartı ve nakit olarak ödemesi, kartlı sayaç kullanan abonelere su kredisi yüklemesi gerçekleşti. 2018 yılında akıllı vezne sistemlerinde 51.341 kişi, 225.766 adet ödeme yapılmış ve 9.079.555,60 TL tahsilat gerçekleşmiştir( Karaman Belediyesi 2018 yılı Faaliyet Raporu, s.25)

Aynı uygulamalar ile erişebilirlik hizmetlerinin 2017 yılı Faaliyet raporunda da bahsedildiği görülmektedir. Bu anlamda Kent Bilgi Sistemi kapsamında kurulan çağrı merkezi ve resepsiyon servislerince, 5.462 adet dilekçe kabul edilmiş olup, 556 adet istek-şikayet başvurusu alınmış, Belediye uygulama programı üzerinden ilgili birime yönlendirilmiş ve birimlerce sonuçlandırılmıştır. Ayrıca çağrı merkezince 72.350 adet çağrı alınmıştır. 1.627 binada 5.697 resim çekilmiş ve sisteme eklenmiştir. Yıl içerisinde ise 15.695sicilde işlem yapılmış olduğu raporda belirtilmektedir. Yine hakların korunması ve yükümlülüklerin zamanında yerine getirilmesi için mükelleflere sms gönderilerek bilgilendirilme yapılmıştır. Belediyenin tarama servisince 2017 yılında imar müdürlüğü arşivinden 977 dosyadan 3.439 adet belge, emlak servisi arşivinden 8.227 dosyadan 223.997 adet evrak taranarak dijital olarak arşivlenmiştir. Belediye hizmet ve bilgilerine daha çabuk, kolay ve hızlı erişilebilmesi için Kent Bilgi Sistemi verilerinin güncellenmesi, personel destek ve servisi hizmeti, belediye uygulama programı bakım ve destek hizmet çalışmaları için 25 adet tedarikçi firma personeli çalıştırıldığı vurgulanmaktadır. Vatandaşların ödemelerini ve kartlı sayaçlı abonelerin su yüklemelerini 7/24 yapabilmeleri için 3 adet Akıllı Vezne Sistemi ile şehrin farklı noktalarına kurulmuş olup, 2017 yılında Akıllı Vezne Sistemi ile 6.470.925,40 TL tahsilat yapılmıştır. Yıl içinde Belediye internet sayfasında bulunan e-belediye uygulaması üzerinden 25.463 adet ödeme yapılmıştır (Karaman Belediyesi 2017 yılı Faaliyet Raporu, s.26-27).

Öte yandan, 2017 yılı Faaliyet Raporunun Performans Göstergeleri Tabloları incelendiğinde kentte özellikle engellilerin erişebilirliğini artırmak için önemli hedefler belirlenmiş ve gerçekleştirilmiştir. Örneğin, yeni yapılacak yol kaldırım ve binaların engelli vatandaşların geçişine uygun hale getirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması ve uygulanması hedeflenmekte ve Fen İşleri Müdürlüğünün sorumluluğunda 3 Adet yeni yapılan yol ve kaldırım engelli vatandaşların geçişine uygun halde yapılmış olduğu vurgulanmaktadır (Karaman Belediyesi 2017 yılı Faaliyet Raporu, s.42).

Raporun TEMEL POLİTİKALAR ve ÖNCELİKLER başlıklı bölümünde iki öncelik erişebilirliğe yöneliktir (Karaman Belediyesi 2017 yılı Faaliyet Raporu, s.116):

- ✓ Sağlıklı İşleyen Bir Kent İçi Ulaşım Sistemini Hayata Geçirmek,
- ✓ Dezavantajlı Gruplara Uygun Çevre Şartları ve Olanaklara Kolay Ulaşımın Sağlanması.

Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi yapılırken de belediyenin akıllı hizmetlerinden özet olarak şöyle bahsedilmektedir; su, emlak ve çevre temizlik vergisi, ilan-reklam vergisi ve akıllı sayaçlara su yüklemesi gibi ödeme işlemlerini kolaylaştırmak için 7 gün 24 saat kredi kartı ya da nakit ödeme imkanı sunan akıllı vezne kurularak vatandaşlarımızın hizmetine sunulmuştur (Karaman Belediyesi 2017 yılı Faaliyet Raporu, s.130).

## **Sonuç ve Öneriler**

Kentleri ön plana çıkaran ve yaşanacak mekan olarak tercih edilir hale getiren en önemli etmenlerin başında o kentin ulaşım ve iletişim alt yapısının iyi olması, dolayısıyla kentin hem kent içerisinde hem

de kent dışı mekanlarla erişebilirliğinin iyi olması vardır. Bu kriteri sağlayabilmiş olan kentler hem yaşam alanı olarak hem de ticari iş alanı olarak tercih edilmektedirler. Böyle bir ideal kentin oluşturulabilmesi için şüphesiz kentlerin yönetiminden sorumlu olan belediyelere büyük görev ve sorumluluklar düştüğü söylenebilir. Özellikle 2000 den sonra ülkemizde AB üyelik sürecinin de başlamasıyla bu görev ve sorumluluklar daha da önemli hale gelmiş ve kent yönetimlerinin kentte yaşayan farklı grupta vatandaşların ihtiyaçlarını gözeterek birtakım erişebilirlik uygulamalarını yapmak ve yerine getirmek zorunluluğu doğmuştur. Örneğin, 5387 sayılı Kanun erişebilirlik konusunda, “binaların, açık alanların, ulaşım ve bilgilendirme hizmetleri ile bilgi ve iletişim teknolojisinin, engelliler tarafından güvenli ve bağımsız olarak ulaşılabilir ve kullanılabilir olması” şeklinde bir düzenlemeye yer verirken, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının çıkardığı Erişilebilirlik İzleme ve Denetleme Yönetmeliğinin 4.madde/1 fıkrası “kamu kurum ve kuruluşlarına ait mevcut resmî yapılar, mevcut tüm yol, kaldırım, yaya geçidi, açık ve yeşil alanlar, spor alanları ve benzeri sosyal ve kültürel alt yapı alanları ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılmış ve umuma açık hizmet veren her türlü yapılarda erişilebilirlik standartlarının uygulanmasının takip edilmesini” düzenlemektedir. Bu kapsamda özellikle kentin ulaşım ve imarından sorumlu olan belediyelerin bu tür hizmetleri özellikle dezavantajlı gurupları dikkate alarak çok iyi bir şekilde sunmaları en başta insan haklarına saygının gereği, aynı zamanda demokrasinin eşitlik ilkesi ve AB üyelik kriterleri gereği olduğunu belirtmeliyiz.

Çalışmanın uygulama alanı olarak Karaman Belediyesinin erişebilirlik faaliyetleri seçilmiştir. Bu kapsamda Karaman Belediyesinin 2014-2019 yılına ait Sratejik Planı ile 2017 ve 2018 yılı Faaliyet Raporlarının içerik analizlerinden şu sonuçlara ulaşılmıştır. Hafif raylı sistem uygulaması, Ulaştırma master planının yapılması, Akıllı bisiklet sistemi uygulaması, Halk otobüslerinin yaygınlaştırılması gibi uygulamaların önemli görüldüğü ve plana aldığı görülmektedir. Dezavantajlı Gruplara uygun çevre şartları ve olanaklara kolay ulaşımının sağlanması konusuna yer vermektedir ve bunun için şu faaliyetlerin yapılması planlanmıştır:

- ✓ Mevcut yol ve kaldırım ve bina girişlerinin engelli vatandaşların geçişine uygun hale getirilmesi,
- ✓ Yeni yapılacak yol ve kaldırım ve binaların engelli vatandaşların geçişine uygun olarak imal edilmesi,
- ✓ Yaşlı ve kimsesizler hattının faaliyete geçirilmesi.

Bu hizmetlere yönelik yapılan memnuniyet araştırmasına göre, Yol, Kaldırım ve Asfalt çalışmaları konusunda %60, e belediye sisteminin ve akıllı vezne uygulamalarının kullanıldığı Borç Ödeme Sistemi %79, Engellilere Yönelik Hizmetler konusunda % 60, Kadın, Çocuk ve Yaşlılara Yönelik Hizmetlerde %61, Yoksullara Yönelik Hizmetlerde %70 ve E-Belediyecilik hizmetlerinde % 75 başarılı olduğu görülmektedir.

Diğer taraftan, Faaliyet Raporlarından da benzer sonuçlara ulaşıldığını söylemek mümkündür. Nitekim 2017 Faaliyet Raporunda yeni yapılacak yol kaldırım ve binaların engelli vatandaşların geçişine uygun hale getirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması ve uygulanması hedeflenmekte ve Fen İşleri Müdürlüğü'nün sorumluluğunda 3 Adet yeni yapılan yol ve kaldırım engelli vatandaşların geçişine uygun halde yapılmış olduğu bilgisine ulaşılmaktadır. Yine belediyenin akıllı hizmetleri olarak, su, emlak ve çevre temizlik vergisi, ilan-reklam vergisi ve akıllı sayaçlara su yüklemesi gibi ödeme işlemlerini kolaylaştırmak için 7 gün 24 saat kredi kartı ya da nakit ödeme imkanı sunan akıllı vezne kurularak vatandaşların hizmetine sunulduğu belirtilmektedir (Karaman Belediyesi 2017 yılı Faaliyet Raporu, s.130).

Sonuç olarak Karaman Belediyesi çağdaş kent yönetimi ve sosyal belediyecilik uygulamalarının gereği olan modern kent hizmetlerini sağlama gayreti ve gerçekleştirme yolunda mesafeler kat ettiği söylenebilir. Anket verilerinden anlaşıldığı kadarı ile erişilebilirlik konusunda bazı uygulamalarda % 70 'in üzerinde olduğu için iyi olduğu söylenebilir, ama diğerlerinde %60 'larda olduğu için kısmen iyi olduğu söylenebilir. Halka en yakın hizmet sunan kamu kurumu olarak belediyelerin müşteri odaklılık mantığıyla vatandaşı memnun edecek uygulamalara daha fazla yer vermeleri gerekmektedir.

## Kaynakça

- Baştan S. ve Ökmen M. (2004), “Yerel Yönetimlerde Bilgi ve İletişim Alt Yapısı İle İlgili Temel Sorunlar” *Kamu Yönetimi* içinde (Editörler: A.Yılmaz ve M: Ökmen), Gazi Kitabevi, Ankara, ss.181-216.
- Bıçkılı, D. Yetkin Şale, H. ve Ak, D. (2016),” Herkes İçin Erişilebilir Kentler: Muğla Örneği,” *The Journal of Akademik Social Science Studies*, Number: 51, p. 449-470.
- Demirkan, H. (2015), “Mekarlarda Erişebilirlik, Kullanabilirlik ve Yaşanabilirlik”, Ankara TMMOB Mimarlar Odası Dergisi, Dosya 36 içinde , (Ed. Halime Demirkan), ss. 1-4.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) , Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Haziran-2006, Ankara. [www.sp.gov.tr](http://www.sp.gov.tr), Erişim tarihi: 01.03.2019
- Pektaş, E.K. (2001), “Belediye Hizmetlerinde Bilgi-İletişim Teknolojilerinin Kullanımı Ve E-Belediye Uygulamalarındaki Son Gelişmeler: Bir Literatür Taraması”, *Sosyal Bilimler Dergisi / Cilt: XIII, Sayı 1*, ss. 65-88.
- Şat, N. ve Göver, T. (2017), “Engelliler İçin Belediyelerin Erişebilirlik Sorumlulukları: Çorum Engel Haritası Projesi, *Hitit Üniversitesi SBE dergisi, Yıl 10, Sayı 1*, ss. 521-542.
- Satı, Z.E. Özen, Z. ve Arkadaşları, (2012), “Yerel Yönetimlerde E-Devlet Uygulamaları: İstanbul İli ve Belediye Yönetimlerinde Kullanılan E-Devlet Hizmetlerinin Değerlendirilmesi”, ss. 61-75, Akıllı Şehirler Bildiri Kitabı, VI. İstanbul Bilişim Kongresi, 07-08 Kasım 2012, Bahçeşehir Üniversitesi, İstanbul.
- Uçar, A. (2017), “İl Özel İdarelerinin stratejik planlarında yer alan kırsal alanların gelişmesine yönelik hedeflerin değerlendirilmesi”, *International Journal of Social Sciences and Education Research, Volume: 3(5)*, ss. 1616-1627, <http://dergipark.gov.tr/ijsser>
- 7.7.2005 tarih ve 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanun  
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5378.pdf>
- 20 Temmuz 2013 tarihli 28713 sayılı Erişilebilirlik İzleme ve Denetleme Yönetmeliği,  
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/07/20130720-9.htm>
- 01.03.2015 tarihli Hürriyet gazetesi, <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/akilli-kent-projesinin-ilki-karamanda-28331040> , E.T: 02.05.2019.
- <https://www.haberler.com/turkiye-nin-ilk-akilli-kenti-karaman-da-insa-7020871-haberi/>

## Küresel İklim Değişimi ile Mücadelede Yerel Politikalar; Yerel İklim Değişikliği Eylem Planları Üzerinden Bir Durum Değerlendirmesi

Dr. Öğretim Üyesi Hayriye SAĞIR<sup>99</sup>

### Özet

Küresel olarak kentsel nüfus gün geçtikçe artış gösteren bir olgudur. Bu doğrultuda, kentleşme hareketleri dünyanın her bölgesinde hızlı bir şekilde yaşanmaktadır. Nüfusun büyük bir çoğunluğuna ev sahipliği yapan kentsel mekanlar, çok çeşitli sorun alanlarını da içlerinde barındırmaktadır. Yoğun bir nüfusun sınırlı bir coğrafyayı yaşam alanı olarak tercih etmesi sonucunda, ortaya çıkan sorunların çözümü hususu, yerel yönetim birimlerini önemli bir aktör konumuna getirmektedir. Kentleşen gezegenimizin yüz yüze olduğu en önemli sorunların başında ise küresel iklim değişikliği ve buna bağlı olarak ortaya çıkan sorunlar, gelmektedir. Marjinal hava olaylarının her geçen yıl daha fazla yaşanmaya başlanması, afetlerin kentsel yerleşimleri ve yerel yönetimleri ciddi boyutlarda etkilemesi, ortaya konan bilimsel verilerle uluslararası ve ulusal düzeyde yaşanan politik gelişmeler, yerel yönetimleri, konu ile ilgili politika önlemlerini almaya zorlamaktadır. İklim değişikliği ile mücadelede, önleyici tedbir almak ve iklim değişikliğine uyum sağlamak konusunda, kentsel mekanlar büyük önem arz etmektedir. Kentsel enerji kullanımında uygulanacak politikalar, ulaşım sektöründe alternatif tercihlerin yaygınlaştırılması ve düşük karbonlu ulaşım, yeşil altyapı, kentte yaşayan yurttaşların iklim değişikliği ile ilgili rolleri, iklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlama noktasında gerçekleştirilmesi gereken faaliyetler gibi birçok konu iklim değişikliği ile mücadelede gözetilmesi gereken konu başlıkları olarak karşımıza çıkmaktadır. Azaltım hedefleri ve uyum hedefleri, iklim eylem planları hazırlanırken odaklanılması gereken iki önemli sac ayağıdır. Kentler sahip oldukları coğrafi konumları itibarıyla iklim değişimine uyum konusunda ise farklı kapasitelere sahiptirler bu nedenle hazırlanan eylem planları da farklılıklar içermektedir. Bu çalışmada belediyelerin, küresel çapta meydana gelen bu değişim konusundaki rolleri ortaya konularak, iklim değişikliği bağlantılı strateji ve politikaları, yerel iklim değişikliği eylem planları özelinde değerlendirilecektir.

**Anahtar Kelimeler:** *Azaltım Hedefleri, İklim Değişikliği, İklim Eylem Planı, Yerel Yönetimler, Uyum Hedefleri.*

<sup>99</sup> Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Kentleşme ve Çevre Sorunları Ana Bilim Dalı Öğretim Üyesi, [hayriyesamur@selcuk.edu.tr](mailto:hayriyesamur@selcuk.edu.tr)



## **Local Policies in Combating Global Climate Change: A Case Study on Local Climate Change Action Plans**

### **Abstract**

Globally, the urban population is increasing day by day. In this direction, urbanization movements are experienced rapidly in every region of the world. Urban spaces, which host a large majority of the population, contain a wide range of problems. Searching solutions to these problems makes local governments an important actor. One of the most important global problems facing our urbanizing world is global climate change and related problems. Marginal weather events that begin to be experienced more each year, disasters that affect urban settlements and local governments seriously, political developments at international and national level with scientific data forces local governments to take relevant policy measures. In the fight against climate change, urban spaces have great importance in taking preventive measures and adapting to climate change. Policies that applied in urban energy use, diversifying alternative preferences in transportation sector and low carbon transportation, green infrastructure and changing roles of citizens and actions to be taken to adapt to the impacts of climate change are among the topics that need to be considered in the combat against climate change. Mitigation and adaptation objectives are two important pillars to focus on when preparing climate action plans. Cities have different capacities in terms of adaptation to climate change in terms of their geographical location, so the action plans prepared also contain differences. In this study, the role of municipalities on climate change related strategies and policies, will be evaluated in the context of local climate change action plans.

**Key Words:** *Mitigation Targets, Climate Change, Climate Change Action Plan, Local Government, Adaptation Targets.*

## Giriş

Küresel iklim değişimi gezegenimizin karşı karşıya kaldığı en önemli çevresel tehditlerin başında gelmektedir. Başta karbondioksit olmak üzere, sera gazı olarak adlandırılan birtakım gazların atmosferdeki eşik değerleri aşması sonucu, sera etkisi oluşturarak, sıcaklık değerlerini artırması olarak ifade edilebilecek küresel ısınma nedeni ile dünya iklimi hızlı bir şekilde değişime uğramaktadır. İklim değişiminin en önemli nedenlerinin başında ise fosil yakıtların yoğun bir şekilde kullanılması gelmektedir. Fosil yakıtların en yoğun kullanıldığı mekanlar ise kentsel yerleşimlerdir. Bu nedenle kentsel yerleşimler iklim değişimi ile mücadelede kilit bir role sahiptirler.

Kentsel yerleşimleri, iklim değişimi ile ilgili olarak önemli kılan bir diğer husus ise iklim değişimi sonucu bozulan gezegen dengesinin ortaya çıkaracağı olumsuzlukların da yine en fazla hissedileceği yerler olmalarıdır. İklim değişiminin yıkıcı etkileri kentsel mekanlarda ciddi tahribatlara yol açacaktır. Yoğun nüfus barındırmaları sebebi ile, kentsel yerleşimlerde meydana gelebilecek olumsuzluklardan ise çok fazla insan etkilenecektir.

Bu nedenle iklim değişimi ile mücadelede kent yönetimlerinin üzerine düşen çok fazla husus bulunmaktadır. Hazırlanan bu çalışmada, iklim değişiminin nedenleri ve sonuçları ortaya konulduktan sonra, kent yönetimlerinin iklim değişimi ile mücadeledeki rolleri tartışılacak ve konu ile ilgili en önemli politika belgelerinden biri olarak nitelendirilebilecek yerel iklim değişimi eylem planları özelinde bir durum değerlendirmesi yapılacaktır.

### 1.Küresel İklim Değişimi ve Yerel Yönetimler

1992 Rio Dünya Zirvesi'nden günümüze kadar geçen süreçte uluslararası topluluk küresel iklim değişimi ile mücadele etmektedir. Her ülke farklı boyutlarda ve şekillerde iklim değişiminin etkilerine maruz kalmaktadır. Küresel nitelik taşıyan sorunun çözümü de küresel bir ortak çabayı zorunlu kılmaktadır. Çünkü yapılması gereken ısınan gezegenimizdeki sıcaklık artışını belli sınır değerlerde tutabilmektir. Aksi halde doğa insan çatışmasında kaybeden taraf kesinlikle insanoğlu olacaktır, birçok bitki ve hayvan türü meydana gelen hızlı iklimsel değişimlere uyum sağlayamadıkları için yok olmuştur, gezegenimizin tür çeşitliliği hızla azalmaya devam etmektedir. Bu doğrultuda 92 Rio Dünya Zirvesinde iklim değişimi ile mücadele etmek amacıyla yapılan düzenlemenin yanında, biyolojik çeşitliliğin korunması ve orman alanlarının korunmasına yönelik hazırlanan sözleşmeler uluslararası toplum tarafından kabul edilmiştir. Ancak günümüze kadar geline süreçte maalesef iklim değişiminde olduğu gibi bu alanlarda insanlık başarılı bir sınav verememiştir.

Yaşanan iklim değişiminin en önemli nedeni küresel ısınmadır. Küresel ısınma, dünyanın ısısının, iklim ve çevre üzerinde büyük tahribatlar oluşturacak şekilde artmasıdır. Sera gazlarının atmosferde aşırı birikmesi sonucu yeryüzü ısınmaktadır. Bilim insanları sera etkisi konusunda giderek daha fazla endişelenmektedir, çünkü küresel ısınmanın gezegen üzerindeki etkileri uzun süreli ve kalıcı olacaktır (Hook, 2015; 134). Halen 1 derece civarlarında olan küresel sıcaklık artışının 2 dereceye yükselmesi sonucunda, iklim sisteminin geri dönüşü olamayacak bir şekilde bozulacağı, ekosistemlerde yaşanan olumsuz etkilerle birlikte aşırı iklim olaylarının yaygınlık kazanacağı hususunda bilim çevreleri endişelerini dile getirmektedir. 1950 yılından günümüze kadar extrem hava olayları yaşanmıştır, sıcaklıkların düşmesiyle birlikte aşırı soğuklar, sıcaklıklarda artış ile birlikte aşırı sıcaklıklar, deniz suyu seviyelerinde meydana gelen yükselmeler, bazı bölgelerde yoğun yağış olaylarının yaşanması gibi tüm bu olayların temel sebebi olarak ise insan etkinlikleri gösterilmektedir (IPCC, 2015; 7). Sonuç olarak iklim değişimi günümüzde uluslararası toplumun farklı şekillerde yüzleştiği yadsınmaz bir gerçeklik olarak kabul görmektedir. Küresel ısınma nedeniyle ortaya çıkan iklim değişimleri, dünyanın bazı bölgelerinde sıcaklık artışı ile birlikte kuraklıkların yaşanmasına, aşırı soğuklarla bağlantılı olarak don olaylarının yaşanmasına, sel felaketlerinin artış göstermesine, kasırga, tayfun gibi doğa olaylarının aşırı şiddetli etkiler meydana getirmesine, deniz seviyelerindeki artışla birlikte bazı bölgelerde insanların zorunlu göçe maruz kalmalarına (iklim değişimi nedeni ile çoğu insan göç etmek zorunda kalacaktır ve bu göçün boyutları ve etkileri henüz tam olarak kestirilememektedir) yol

açmaktadır. Yine, ısı değişimi nedeni ile tarımsal ürün üretiminde yaşanan düşüşler ve beraberinde gıda güvenliğinin tehlike altına girmesi, biyolojik çeşitlilikte meydana gelen tür kaybı gibi birçok olumsuz sonuçlar iklim değişikliğinin neden olduğu/ olabileceği olaylar olarak ortaya çıkmaktadır.

Ekonomik, ekolojik, toplumsal olarak yaşama ilişkin hemen her alanda, hemen her bireyi az yada çok etkileyecek olan bu olgu yöneticilerin gözdardı edemeyecekleri boyutlara ulaşmıştır. Bunun yanında hiçbir ülke bu durumdan kendisini soyutlayamamaktadır çünkü dünya üzerindeki her coğrafyada farklı şekillerde iklimsel değişimler yaşanmaktadır. Sorun küresel bir nitelik arz etmektedir ve uluslararası toplum tarafından 90'lı yılların başından itibaren ve özellikle 97 Kyoto Protokolü ile birlikte somut bir takım adımlarla çözüm yolları aranmaktadır.

İklim değişiminin neden olduğu sorunlar kentsel mekanlarda daha fazla insanı etkilemektedir. Dünya nüfusu hızlı bir şekilde kentleşmektedir. İklim değişimi nedeni ile kırdı toprağını kaybeden yada yeterli ürün elde edemeyen insanlarda bir şekilde zorunlu olarak kentlere göç etmek zorunda kalmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler iklim değişimi konusunda bir takım politika öncelikleri belirlemek zorundadırlar. Azaltım ve uyum politikaları olmak üzere iki farklı alternatif politika üzerinden iklim değişimi ile ilgili stratejiler belirlenmektedir.

Azaltım eylemlerinin, sonuçlarının geri dönüşü uzun zamanda gerçekleşmektedir ancak bu uygulamalar küresel fayda sağlamaktadır. Uyum faaliyetlerinin sonuçları ise hem kısa vadede hemde uzun vadede ortaya çıkmaktadır ve yerel ölçekte doğrudan fayda sağlayabilmektedir. Bu husus iklim mücadelelerinin bütünleştirilmesinde göz önünde bulundurulması gereken bir politika tercihi olarak nitelendirilmektedir (Talu, 2019: 7). Kent yönetimleri genel olarak azaltım politikalarına ağırlık vererek politika öncelikleri oluşturmaktadır, enerji, ulaşım, atık, kent planlama ve arazi kullanımı gibi hususlar azaltım politikaları açısından ön plana çıkan uygulamalardır ve en fazla öncelik enerji sektörüne verilmektedir. Enerji verimliliği ile emisyon miktarının azaltılması iklim değişimi ile mücadelede oldukça etkilidir, bunun yanında enerji maliyetlerini düşürme açısından ise ekonomik faydası bulunmaktadır. Ulaşım sektöründe, toplu taşıma araçlarını enerji verimliliği doğrultusunda yenileme, toplu taşıma sistemini geliştirme, yürüme ve bisiklet kullanma gibi hususlarda uygulanmaktadır. Yerel atık politikası, atıkların önlenmesi, yeniden kullanımı, dönüştürme ve elektrik üretme gibi tedbirlerle ön plana çıkmaktadır. Planlama açısından ise, yeni kurulacak mahalle ve binalarda enerji verimliliğine uygun standartların geliştirilmesine yönelik politikalar belirlenmektedir. Uyum politikaları ise yerel yönetimler tarafından çok fazla politika önceliği olarak belirlenmemektedir. Bunun en temel sebebi ise azaltımın yerelde ekonomik fırsat, yeşil büyüme olarak çerçevelenmesinin önemli bir unsur olarak görülmesidir. %79'u 2005 yılından sonra başlayan kentsel iklim değişikliği eylemleri ise çoğunlukla plan ve politikaya dönüşmeyen deney formunda eylemlerden oluşmaktadır (Demirci, 2015: 82-84).

## **2. Yerel İklim Değişikliği Eylem Planı**

İklim değişimi ile mücadelede yerel yönetimler perspektifinden bir değerlendirme yapılacak olursa, ülkeden ülkeye farklı yasal düzenlemeler olsa da, kentler özelinde yerel iklim politikası belirlemek ve uygulamak için doğrudan bir mevzuat hemen hemen bulunmamaktadır. Bu doğrultuda yerel yönetimler mevcut yasal ve kurumsal sorumlulukları dahilinde hedefledikleri iklim eylemlerini hayata geçirmek için farklı yönetim araçlarını kullanmaktadırlar. Yasalarla tanınan yetki ve görevler yerel iklim eylemleri için önemli bir altlık teşkil etmektedir. Yasal mevzuatta doğrudan bir düzenleme bulunmasa da birçok yerel hizmeti hayata geçirmeye yönelik hükümler bulunmaktadır. Planlama yetkisi, iklim değişikliği ile mücadelede bir başka yerel yönetim aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Kentlerde demokratikleştirme pratiklerinin iklim mücadelesinin içine ana-akımlaştırmak ise bir diğer önemli yönetim aracıdır ( Talu, 2019; 19-20). Bu doğrultuda iklim eylem planı, herhangi bir yerel yönetim biriminin iklim değişikliğini hızlı ve adil bir şekilde durdurmaya ve iklim değişikliğinin sonuçlarına uyum göstermeye yönelik atacağı adımların yol haritasıdır. Yerel yönetimler iklim eylem planlarını hazırlarken ve uygularken aşağıdaki hususları dikkate almalıdırlar (Uncu, 2019: 6);

- Sorunların tespiti, paydaşların belirlenerek sürece dahil edilmesi, hedeflenen sonuçların neler olduğunun ifade edilmesi, süreç boyunca ihtiyaç duyulacak mekanizma ve örgütlenme yapısını kapsayan kararlılık, taahhüt ve örgütlenme aşamalarının titizlikle uygulanması gerekmektedir.
- Yerel iklim koşullarının belirlenmesi, sera gazı envanter çalışmalarının yapılması, yerel çevresel ve sosyo-ekonomik koşulların tespit edilmesi, mevcut iklim değişikliği ile ilgili siyasi karar, öncelik, uygulama ve eylemler doğrultusunda mevcut durum analizi yapılmalıdır.
- Farklı yaş, cinsiyet, etnik kimlik, dini kimlik, sınıf ve statü gruplarının iklim değişikliği ile bağlantılı karşılaştıkları olumsuzlukları dikkate alacak şekilde oluşturulacak senaryolar doğrultusunda etki, kırılma ve uyum kapasitelerinin tespit edildiği etki ve kırılma analizi yapılmalıdır.
- İklim değişikliği ile mücadelede vizyon ve hedefler belirlenmelidir.
- Somut eylemlerin belirlenmesi, etki değerlendirme ve ölçme kriterlerinin tespit edilerek, finans kaynaklarının açıklanması ve öncelikli eylemler listesinin oluşturularak çözümler ve öncelik sıralamaları tespit edilmelidir.
- Mevcut iklim değişikliği politika ve uygulamaları çerçevesinde, çalışma kültürü ve pratiklerinden oluşan fırsat ve engeller belirlenmelidir.
- Belirlenen iklim eylemlerinin eş zamanlı ve uyumlu bir şekilde uygulamaya konularak, paydaşlarla işbirliği yapılmalı, sorumlulukların dağıtımını kapsayan eylemler uygulanmalıdır.
- Sera gazı emisyonlarının durumunun tespit edilerek, eylem sonucu kazanılan ekolojik, ekonomik ve sosyal kazanımların izlenmesi ve denetlenmesi gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin sahip oldukları, yönetim araçlarını dikkate alarak iklim eylem planları hazırlamaları ve uygulamaları için iç yönetim yapılarında dikkat etmeleri gereken hususlar ise aşağıdaki gibi maddelendirilebilir (Talu, 2019; 20):

- Belediye hizmetlerinin/ yatırımlarının planlama aşamasında, iklim değişikliğinin etkilerini (azaltım ve uyum noktasında) inceleyecek kurumsal bir mekanizma oluşturulmalıdır.
- İklim değişikliğine ilişkin sorunlara ve çözüm süreçlerine sadece belediye sınırları içerisinde değil, bölge ve il ölçeğinde yaklaşılmalıdır.
- Belediyelerin iç kurumsal yapısında daimi bir iklim çalışma grubu/birimi oluşturulmalıdır.
- Belediyelerdeki farklı müdürlüklere ve yan kuruluşlara azaltım ve uyum konularında somut sorumluluklar verilmelidir.
- İklim faaliyetlerinin belediyelerin öncelikli sektörleri ve diğer konularında geliştirilmesi desteklenmelidir.
- İklim eylem planı ile belediye dışındaki diğer aktörlerin katkıda bulunması ve aktif katılımı için zemin oluşturulmalıdır.
- İklim eylem planı ile belediyenin bütüncül politikalarını içeren yatırım programlarının (stratejik planlar, bütçeleme vb.) bağlantılı ve uyumlu olması sağlanmalıdır.

Türk yerel yönetimleri açısından bir durum değerlendirmesi yapılacak olursa, 30 büyükşehir belediyesi içinde sadece 7 büyükşehir (İstanbul, Bursa, Antalya, Muğla, İzmir, Gaziantep, Kocaeli, Denizli) konu ile ilgili bir plan hazırlamıştır. Türkiye iklim değişikliğinin etkileri bakımından tehlikeli bir coğrafyada yer almaktadır. Bu nedenle yerel eylem planlarının ülke geneline yaygınlaştırılması gerekmektedir. Yerel eylem planları hazırlanırken dikkat edilmesi gereken ilk husus ise kentteki tüm aktörlerin süreçte dahil edildiği katılımcı bir anlayış çerçevesinde planların hazırlanmasıdır. Hazırlanan planlarda azaltım ve uyum hedeflerinin iki ayrı politika öncelikleri şeklinde yer alması gerekmektedir, plan hazırlayan belediyelerden sadece 3 tanesi (Bursa, İstanbul ve Denizli) uyum planlarına yer vermiştir. Planlar hazırlanırken bölgesel ve ulusal planlarla uyumlu, ancak her kentin kendi karakteristik özellikleri dikkate alınarak bir analiz yapılması gerekmektedir. Bununla birlikte, planlar uygulanırken izleme mekanizmaları iyi işletilmeli, sonuçlara yönelik raporlar güncellenmelidir. İklim değişikliğinin etkileri gün geçtikçe yeni sorun alanları ortaya çıkarmaktadır bu nedenle planların belirli tarihsel aralıklarla revize edilmeleri de gözetilmesi gereken bir diğer önemli husustur.

## KAYNAKÇA

- Demirci, M. (2015). Kentsel İklim Değişikliği Yönetişimi. *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*, 75-100.
- Hook, P. (2015). *Çevre Terimlerinin Küçük Kitabı, Çev.: Bahtiyar Kurt*. Ankara: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE ( IPCC). (2015). *CLIMATE CHANGE 2014: Synthesis Report*. 09 12, 2019 tarihinde IPCC:  
[https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/SYR\\_AR5\\_FINAL\\_full\\_wcover.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf)  
adresinden alındı
- Talu, N. (2019). İklim Değişikliği Eğitim Modülleri Serisi 10. *Yerel İklim Eylem Planlaması ve Türkiye Pratikleri*. Ankara: [http://www.iklimin.org/wp-content/uploads/egitimler/seri\\_10.pdf](http://www.iklimin.org/wp-content/uploads/egitimler/seri_10.pdf).
- Uncu, B. (2019). *İklim İçin Kentler Yerel Yönetimlerde İklim Eylem Planı*. İstanbul: Dijital Düşler Basım .

## Kentsel Alanda Kamu Yatırım Projeleri İçin Yer Seçim Kararı ve Kentsel Gelişme

Dr. Öğr. Üyesi Aygül KILINÇ<sup>100</sup>

### Özet

Kentsel alanda hayata geçirilen kamu yatırım projelerinin kentte değer yaratma ve kentsel gelişmenin yönünü tayin etme konusundaki belirleyiciliği, tartışılmaz bir gerçektir. Kamusal yatırımlar, kamu kesimi tarafından gerçekleştirilir. Bunlar, ağırlıklı olarak altyapı yatırımlardan oluşur. Kamusal nitelikli altyapı yatırımları, üretken olmayan yatırımlardır. Ancak diğer yatırımların üretkenliğini arttıran ve kentsel yaşam kalitesini yükselten ekonomik ve soyo-kültürel nitelikli yatırımlardan oluşur. Üretken olmayan yatırımlar olması dolayısıyla özel sektörün çoğunlukla mesafeli olduğu bu yatırımlar, sosyal devlet olmanın gerektirdiği yükümlülük çerçevesinde kamu kesimi tarafından toplumsal kalkınmayı sağlamak için kentsel alanda yapılır/yaptırılır. Kamusal hizmetlerin sağlanması için gerçekleştirilmesi zorunlu olan kamusal yatırım projeleri için kentsel alanda yer seçim kararı, kentin gelişme yönü ve biçimi üzerinde doğrudan belirleyici bir etki yaratır. Örneğin kentsel gelişme açısından bu tür projeler, kentsel alandaki yerleşim adacıkları arasındaki belirgin farklılıkların ortadan kalkmasına hizmet edebileceği gibi bu farklılıkları derinleştirme yönünde de bir sonuç doğurabilir. Bu yönüyle kamu yatırım projelerinin kentsel gelişme açısından oldukça önemli bir kamusal araç olarak ele alınması, zorunlu görünmektedir. Bu yatırımlar, kentin sağlıklı gelişimine yön verecek, kent ekonomisine işlevsellik kazandıracak ve kentsel yaşam kalitesine değer katacak bir kent politikasının konusu olarak düşünülmelidir. Kuramsal olarak ele alınan bu çalışmada, kentsel gelişmenin fiziki yönünü tayin etme, yapılı çevreye değer katma ve kent ekonomisine işlevsellik kazandırma açısından kamu yatırım projelerinin önemi vurgulanmak istenmiştir. Bunun için öncelikle kamu yatırım projeleri için belirlenen yer seçim kararının kentsel gelişmeyi ne yönde etkileyebileceği konusuna açıklık kazandırılacaktır. Ardından bilinçli bir kent politikası dâhilinde bu yatırımlara yön verildiği takdirde, söz konusu yatırımların kentin geleceği açısından nasıl kilit bir rol üstlenebileceği konusu, tüm bağlamlarıyla değerlendirilecektir.

**Anahtar Kelimeler:** *Kentsel Alan, Kentsel Gelişme, Kamu Yatırım Projeleri, Kent Politikası.*

---

<sup>100</sup> Gaziantep Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü / Gaziantep University, Faculty of Economic and Administrative Sciences, Department of Political Science and Public Administration. [aygulkilinc@hotmail.com](mailto:aygulkilinc@hotmail.com)

## Site Selection Decision for Urban Investment Projects in Urban Area and Urban Development

### Abstract

It is an indisputable fact that the public investment projects implemented in the urban area are determinative in creating value in the city and determining the direction of urban development. Public investments are made by the public sector. These mainly consist of infrastructure investments. Public infrastructure investments are non-productive investments. However, it consists of economic and socio-cultural investments that increase the productivity of other investments and increase the quality of urban life. These investments, in which the private sector is mostly distant due to being unproductive investments, are made / built in the urban area by the public sector in order to ensure social development within the framework of the obligation required to be a social state. The decision to select a place in the urban area for public investment projects, which must be realized in order to provide public services, has a direct determining effect on the direction and form of development of the city. For example, in terms of urban development, such projects may serve to eliminate the significant differences between the islands of settlements in the urban area and may also result in deepening these differences. In this respect, it seems necessary to consider public investment projects as a very important public tool for urban development. These investments should be considered as the subject of an urban policy that will shape the healthy development of the city, bring functionality to the city economy and add value to the quality of urban life. In this theoretical study, it is aimed to emphasize the importance of public investment projects in terms of determining the physical aspect of urban development, adding value to built environment and providing functionality to urban economy. For this purpose, first of all, it will be clarified to what extent the site selection decision for public investment projects may affect urban development. Then, if these investments are guided within a conscious urban policy, the issue of how these investments can play a key role for the future of the city will be evaluated in all its contexts.

**Keywords:** *Urban Area, Urban Development, Public Investment Projects, Urban Policy.*

Kentsel alanda hayata geçirilen kamu yatırım projelerinin kentte değer yaratma ve kentsel gelişmenin yönünü tayin etme konusundaki belirleyiciliği, tartışılmaz bir gerçektir. Kamusal yatırımlar, kamu kesimi tarafından gerçekleştirilir. Bunlar, ağırlıklı olarak altyapı yatırımlardan oluşur. Kamusal nitelikli altyapı yatırımları, tabiatı gereği üretken olmayan, fakat diğer yatırımların üretkenliğini arttıran eğitim, sağlık, güvenlik, ekonomik, ıslah ve rehabilitasyon, ulaştırma, haberleşme, enerji, su gibi yatırımlardan oluşur. Bu yatırımlar diğer yatırımların üretkenliğini arttıran ve kentsel yaşam kalitesini yükselten ekonomik ve sosyo-kültürel nitelikli yatırımlar olması nedeniyle kent sakinlerinin huzur ve esenliği açısından oldukça önemlidir. Üretken olmayan yatırımlar olması dolayısıyla özel sektörün çoğunlukla mesafeli olduğu bu yatırımlar, sosyal devlet olmanın gerektirdiği yükümlülük çerçevesinde kamu kesimi tarafından toplumsal huzur ve kalkınmayı sağlamak için kentsel alanda yapılır/yaptırılır. Kamusal hizmetlerin sağlanması için gerçekleştirilmesi zorunlu olan kamu yatırım projeleri için kentsel alanda yer seçim kararı, kentin gelişme yönünün tayini ve biçimi açısından oldukça önemli bir konudur. Kamu yatırım projesinin kentin hangi bölgesinde hayata geçirileceği, bu yatırımlar sonucu sağlanan kamusal hizmetten kent sakinlerinin nasıl faydalanabileceği ve kent işlevlerinin ilgili yatırımlardan nasıl etkilenebileceği konusu, kent ve kentsel gelişme açısından mutlaka değerlendirilmesi gereken önemli bir konudur. Kent formunu, kent ekonomisini, kentsel gelişmeyi ve kentleşmeyi doğrudan etkileyerek kentin geleceği üzerinde kilit rol oynayabilen bu yatırım projeleri için yer seçim kararı, bu bağlamıyla kent politikasının konusu olarak mutlaka ele alınmalıdır.

Kamu yatırım projelerinin toplumsal açıdan gerekliliği ve yerindeliği, toplumsal talep ve beklentileri karşılama durumuyla paralellik içindedir. Bir projeden beklenen yararı en üst düzeye çıkarma hedefi, projeye ilişkin analizin mevcut toplumsal ihtiyaç ve beklentileri karşılama düzeyiyle doğrudan ilgili olduğu için söz konusu proje için yapılan analizin ne derece sağlıklı ve gerçekçi olduğu, ayrıca kent gerçekleriyle ne derece örtüştüğü konusu, bu noktada önem kazanmaktadır. Projeye ilişkin analizler yapılırken kurulması düşünülen tesisin bulunduğu yerdeki nüfus yoğunluğu, yerleşim yerinin iç ve dış ulaşım bağlantıları, eğitim düzeyi ve okullaşma oranı, sağlık ve ulaşım hizmetlerinin maliyeti, güvenlik durumu, yerleşim alanının topografik yapısı, çevresel ve iklimsel faktörler gibi kentsel gelişmeyi etkileyen çok sayıda unsur politik, yönetsel, ekonomik ve sosyo-kültürel açıdan dikkatle ele alınmalıdır. Bu tarz yatırımlara ilişkin projelerin fayda-maliyet analizleri, kar hesabı yerine kamusal yarar gözetilerek yapılır ya da yaptırılır. Bu tür projeler için kuruluş yer seçimine ilişkin yanlış bir karar, kentsel yaşam kalitesinden kent ekonomisine, kentin fiziki dokusu ile tarihi-doğal-çevresel değerlerine kadar uzanan geniş bir alanda olumsuz sonuçlara neden olabilir ve kent sakinlerini, yetersiz ve sınırlı hizmetlerle karşı karşıya bırakabilir. Örneğin kentsel gelişme açısından bu tür projeler için belirlenen yer seçim işlemi doğru yapıldığında, bu projelerin kentsel gelişme üzerinde yaratacağı olumlu etki nedeniyle kentsel alandaki yerleşim adacıkları arasındaki gelişmişlik farklılıklarının ortadan kalkması sağlanabilir. Buna karşın kentsel gelişme üzerindeki etkisi gözetilmeden uygulanan kamusal bir projenin kentsel alandaki gelişmişlik farklılıklarını derinleştirme yönünde bir sonuç doğuracağını da kestirmek hiç de zor olmasa gerek. Bu yönüyle kamu yatırım projeleri kent yönetimi tarafından kentsel gelişmeyi doğrudan etkileyen ve yönlendirebilen önemli bir kamusal araç olarak görülmeli ve kentsel gelişme açısından bu yönüyle fırsata çevrilmelidir.

Proje planlama, bir süreç işidir. Bu süreç, projenin fikir olarak doğmasından başlayıp projenin uygulanması ve uygulamanın değerlendirilmesi aşamasına kadar uzanan bir dizi aşamayı içerir. Başka bir ifadeyle planlama süreci planın hazırlanması, uygulanması, uygulamanın izlenmesi ve değerlendirilmesi biçiminde gerçekleşen çeşitli aşamalardan oluşur (Eryılmaz, 2018: 36). Kamusal yatırım projeleri de birbirini izleyen bu aşamalardan geçerek olgunlaşır ve hayata geçirilir. Kamu yatırım projelerinde planlama aşaması; politikacıların, planlamacıların, uygulayıcı kamu kurum ve kuruluş yöneticileri ile temsilcilerinin proje ayrıntıları hakkında konuşmak üzere bir araya geldikleri ve mevcut sorunlara çözüm ürettikleri önemli bir aşama olarak bilinir. Planlama aşamasında bir projenin, nerede ve ne boyutta uygulanacağı, hangi toplumsal ihtiyacı karşılayacağı, nasıl finanse edileceği, ne kadar insana iş ve hizmet olanağı sağlayacağı, ne kadar mal ve/veya hizmet üreteceği ve üretilen mal ve/veya hizmetin kent sakinlerine nasıl ulaştırılacağı konuları etraflı biçimde görüşülür ve karara bağlanır (Ayanoğlu vd., 1996). Kent yöneticileri, kent formunu ve kentin gelişimini



doğrudan etkileme ve belirleme gücüne sahip olan bu projelerin planlanması sürecinin her aşamasında olmak zorundadır. Bu projelerin planlama süreci, kent politikasının dışında tutulamaz, tutulmamalı ve kent politikasından bağımsız olarak ele alınmamalıdır. Çünkü kamusal projeler, kentin geleceğine yön verecek olan önemli bir kent enstrümanı niteliğindedir. Kamu yatırım projeleri kent politikası dâhilinde planlandığı takdirde, bu projelerin birincil varlık sebebi olan kamusal hizmet hedefine kentin ekonomisini, yönetimini, sosyo-kültürel yapısını, çevresel değerlerini, tarihsel dokusunu, gelişme yönünü ve biçimini iyileştirme, daha sağlıklı ve nitelikli kılma yönündeki ikincil hedefler de eklenmiş olmaktadır aslında. Ayrıca kentsel politika konusu olarak ele alınması gereken kamusal bir proje için kuruluş yeri belirlenirken, belirlenen yerin toprak kalitesi, zeminin niteliği, su taşkınları, rüzgâr, deprem, heyelan gibi topografyaya ve iklime bağlı riskler analiz edilmeli ve planlama aşamasında projenin çevresel etkileri ayrıntılı olarak değerlendirilmelidir. Böylece kentsel politika çerçevesinde daha geniş bir perspektifle ele alınmış olacağından bir kamu yatırım projesi, kentin sağlıklı gelişmesine yön vermek, kent ekonomisini işlevsel kılmak ve kentsel yaşam kalitesine değer katmak açısından önemli bir araca dönüşmüş olacaktır.

Özlü bir ifadeyle bu çalışmada kamu yatırım projeleri için yer seçim kararı ile kentsel gelişmenin fiziki yönünü belirleme ve yapıyı çevreye değer katma arasında, önemli bir nedensellik bağının olduğu fikri savlanmıştır. Kamusal projeler, belli toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla geliştirilir. Toplumsal ihtiyaçlar; eğitim, sağlık, güvenlik, yollar, alt ve üst geçitler, tüneller, barajlar, su kanalları gibi kentsel alanda çeşitlilik sergileyen sosyal ve teknik altyapı hizmetlerinden oluşur. Toplumsal ihtiyaç eğitim olduğunda kamusal proje bir okul ya da üniversite kurmak; halk sağlığı olduğunda hastane kurmak; ulaşım olduğunda yol, bulvar yapmak; toplumsal adaleti tesis etmek ve güvenliği sağlamak olduğunda ise adalet sarayı ve güvenlik merkezleri oluşturmak biçiminde gerçekleşir. Örneğin kentin her hangi bir noktasında inşa edilen bir hastane, verdiği sağlık hizmetiyle çok kısa bir zaman içinde çevresini değiştirmeye; kentin ulaşım ve yerleşim biçimini yeniden belirlemeye; bulunduğu çevrenin ekonomisine dinamizm kazandırmaya başlayacaktır. En başta hastanenin kurulduğu çevrenin bağlantı yolları, kaldırımları, alt ve üst geçitleri, temiz ve kirli su sistemi, doğalgaz ve elektrik şebekesi gibi teknik altyapı hizmetleri gözden geçirilmiş ya da yeniden yapılmış olacaktır. Kentin her noktasından sağlık hizmetlerine güvenli ve kolay erişimi sağlayacak olan yeni ulaşım hatları oluşturulacaktır. Dolayısıyla taksi, dolmuş, metrobüs-tranvay-metro gibi ticari ve toplu taşıma araçlarının indir-bindir durakları ve bağlantı noktaları, gözden geçirilip yeniden düzenlenecektir. Kamusal hizmeti verenlere ve bu hizmetten faydalananlara hizmet vermek amacıyla kafeterya, restoran, eczane gibi dinlenme, beslenme ve beli başlı ihtiyaçları karşılamak üzere yeni hizmet birimleri en kısa sürede hastaneye yakın noktalarda yerini almış olacaktır. Yakın çevrede bulunan kiralık daire ücretlerinde, konut fiyatlarında ve yeni konut inşaatında görece bir hareketlilik gözlenecektir. Tam da bundan dolayı kamusal yatırım projeleri, kentsel alanda ekonomik ve sosyo-kültürel açıdan değer yaratma, bu değeri yeniden dağıtma, kentin fiziki gelişme yönünü belirleme ve kontrol altında tutma açısından oldukça önemli bir kentsel araçtır. Bir kamusal yatırım projesi için yer seçim kararının kentin gelişme yönü ve biçimi üzerindeki belirleyiciliğini gösteren bu küçük örnekten bile bu tür projelerin neden birer kentsel politika konusu olarak ele alınması gerektiğinin önemini anlamak mümkündür aslında.

**Anahtar Kelimeler:** *Kentsel Alan, Kentsel Gelişme, Kamu Yatırım Projeleri, Kent Politikası.*

## **Kaynakça**

Ayanoğlu, K. M.; Düzyol, C.; İltter, N.; Yılmaz, C. (1996) *Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi*, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Yatırımları Değerlendirme ve Analiz Dairesi, Aralık /1996, Ankara: DPT.

Eryılmaz, B. (2018) *Kamu Yönetimi*, İzmit: Umuttepe Yayınları.

## Olimpiyat Oyunları Adaylığına Yönetişim Açısından Bir Bakış

Dr. Arif ÇETİN<sup>101</sup>  
Ali Osman ŞALLI<sup>102</sup>

### Özet

Olimpiyat Oyunları, Uluslararası Olimpiyat Komitesi tarafından yaz ve kış oyunları olarak 4 yılda bir yapılan bir organizasyondur. Geçtiğimiz yıllarda, Uluslararası Olimpiyat Komitesi tarafından Gündem 2020 onaylandı. Bu gündem, adaylık süreci dahil olmak üzere, oyunlarla ilgili bir dizi meseleye ilişkin bazı değişiklikler getirdi. Uluslararası Olimpiyat Komitesinin aday şehirlerden talepleri büyük bir külfet getirmektedir. Uluslararası Olimpiyat Komitesi aday şehirlerden mali ve fiziki olarak bazı taleplerde bulunmaktadır. Bu durum, aday şehirlerde düşük halk desteğine neden oldu. Tabii, gelecekte, oyunların sürdürülebilirliği konusu gündeme geldi. Aynı zamanda, gelecekte yerel yönetimler açısından oyunların zararı konusu önem kazandı. Olimpiyat oyunlarına adaylık noktasında bazı yerel yöneticiler referandum yaptılar. Bizim ülkemizde de bazı uluslararası spor organizasyonları yapıldı. Bu organizasyonlarda toplu olarak yönetişime dair bir mesafe alınmadı. Yani referandum gibi bir durumla karşılaşmadık. Tabii geçmişte organizasyon fakiri olmamız da burada etkilidir. Ancak artık bu gibi durumlarla daha sık karşılaşacağız. Bu konunun akademik olarak çalışılması gerekmektedir. Yeni yollar gösteren çalışmalara gerek duyulmaktadır.

Çalışmamızın genel amacı, Uluslararası Olimpiyat Komitesinin taleplerine yerel yönetimlerin ne şekilde cevap verdiğini ortaya koymaktır. Yaşanan durumları örneklerle ele alacağız. Ülkemizin karşılaşacağı bu türden durumlar olacak. Şimdiden bunlara önerilerimizi sunacağız.

**Anahtar Kelimeler:** *Yönetişim, Olimpiyat Oyunları, Aday Şehir.*

---

<sup>101</sup> , İ.B.B. Spor İstanbul Genel Müdürlüğü.

<sup>102</sup> Gençlik ve Spor Bakanlığı. aliosmansalli@gmail.com

## A Look at the Olympic Games Candidate from the Perspective of Governance

### Abstract

The Olympic Games are organized every four years by the International Olympic Committee as summer and winter games. In recent years, Agenda 2020 has been approved by the International Olympic Committee. This agenda brought some changes to a number of game-related issues, including the nomination process. The demands of the International Olympic Committee from candidate cities are a major burden. The International Olympic Committee makes financial and physical requests from candidate cities. This led to low public support in candidate cities. Of course, in the future, the issue of sustainability of the games came up. At the same time, the issue of damage to the games has become important for local governments in the future. Some local authorities held a referendum on nomination for Olympic games. Some international sports organizations were held in our country. In these organizations, there has been no progress towards collective governance. In other words, we did not encounter a referendum. Of course, being poor in the organization in the past is also effective here. However, we will encounter these situations more often. This issue should be studied academically. There is a need for studies showing new ways.

The general purpose of our study, To demonstrate how the local authorities respond to the demands of the International Olympic Committee. We will deal with the examples. There will be such situations that our country will face. We will offer our suggestions to them already.

**Key Words:** *Governance, The Olympic Games, Candidate City.*

## GİRİŞ

Günümüz dünyasında hemen her alanda yönetim manasında çok çaplı bir dönüşüm gerçekleşmektedir. Bu bağlamda temel manada işlev gören yönetim; kurum amaçlarının etkili ve verimli olarak gerçekleştirilmesi için planlama, örgütlenme, yürütme, koordinasyon ve kontrole dair uygulamalar bütünü kapsayan bir süreç olarak karşımızda durmaktadır. Bunun gerçekleşmesi için kavram, ilke, teori, model ve tekniklerin sistematik ve bilinçli olarak uygulanmasından geçmektedir. Bu süreç sınıflandırıldığında; sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya, modernist düşünceden post modernist düşünceye<sup>103</sup> geçişlerin olduğu bir tablo ile karşılaşmaktadır<sup>104</sup>. Yönetişim terim olarak, kamu yönetimi unsurunun tartışılmasıyla birlikte gündeme gelmiş, ancak anlamı durum ve subjektif çıkara göre de yorumlanmaktadır. Yönetişim, kamu hizmetiyle kamu görevlileri arasındaki açık sorumluluk ilişkilerini görmek istemektedir<sup>105</sup>. Yine yönetimde bahsedilen çok yönlü dönüşüm durumu, meşru ve uygulanabilir olan koşulları aşındırmakta ve bu aşındırma durumunda yönetim şeklini ortadan kaldırmaya ya da yeni yönetim şekli arayışlarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır<sup>106</sup>. Ayrıca bu durumda devlet giderek yoğunlaşan ve karmaşık hale gelen taleplere de yanıt vermede çıkmaza girmektedir<sup>107</sup>. Bu sorunlar yönetim alanının tümünü etkilemektedir. Artan küreselleşmenin de etkisiyle yönetim alanı geçmişten bugüne; 1970’lerde “Kamu Yönetimi”, 1980’lerde “Kamu Politikası ve Yönetimi”, 1990’larda ise, yaşanan hızlı değişim sürecinin sonucu olarak “Yönetişim” ismi<sup>108</sup> ile karşımıza çıkmaktadır. Demokrasinin eriştiği müzakereci ve oydaşmacı mantık; yönetsel kurguda geleneksel yönetim anlayışının neoklasik, modern ve postmodern savunulara evrilmesi; iktisadi düzlemde gelişen neoliberal söylem; çevresel boyutta ortaya çıkan sorunlara karşı sürdürülebilir gelişme bağlamında sivil toplum, özel sektör, yerel yönetim ve devlet ekseninde geliştirilen müzakereci ve oydaşmacı yaklaşım; son dönemin en sihirli kavramlarından birisi olarak “yönetişim”i sürekli gündemde tutmaktadır<sup>109</sup>. Bu durumdan yerel yönetimler de nasibini almaktadır.

Yerel yönetimler; topluma hizmet noktasında spordan kültüre, ekonomik hayattan ulaşım, sağlık hizmetlerinden bilimsel çalışmalara kadar birçok alanda yerelin taleplerine çözümler sunma noktasında bir icra merkezi durumundadır. Avrupa Birliği’nin bölgesel kalkınmaya getirdiği vurgu ile birlikte, kamu yönetiminde ve yerelin güçlendirilmesi noktasında bir çok ilerleme kaydedildi. Türkiye bu bağlamda daha çok merkezi devlet fikri ile hizmet görmüştür. En önemli mesafeleri, 1930 yılında yürürlüğe giren 1530 sayılı Belediye Kanunu ve 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 Büyükşehir Belediye Kanunu olarak önümüzde durmaktadır.

Türkiye, sivil toplum alanında ilk defa merkezi hükümetin 1992 yılında Rio zirvesine en üst düzeyde katılımı sonrası ve akabinde 1996 yılında Habitat II toplantısı ülkemize alarak görmüştür. 1996 yılında ilk defa Birleşmiş Milletler zirvesine ev sahipliği yapan Türkiye, bu toplantıda Birleşmiş Milletlerin Rio’da oluşturduğu çevreci hareketlerin geliştirilmesine de imkan sağlamıştır. Türkiye, organizasyon kabiliyeti açısından da bir takım problemler yaşasa da bu toplantıyı en nihayetinde gerçekleştirmeyi başardı. Bunun verdiği bir özgüven ve ilerleme heyecanı ile daha sonrasında bir çok organizasyon ve kongreye ev sahipliği yaptı ve yapmaya devam etmektedir.

Türkiye bir çok farklı alanda organizasyon yeteneği kazanmış, dünyada bu konuda belli bir konuma gelmiş ülkeler arasına erişmiştir. Ancak alınan organizasyonların ve talep edilen, ev sahipliği

<sup>103</sup> TEKELİ, İlhan, 1996, “Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, Sosyal Demokrat Değişim, 3:45-54.

<sup>104</sup> ÖZER. M.Akif. (2005). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi. Sayıştay Dergisi. Sayı: 59. Yıl: 2005. Ankara.s.59.

<sup>105</sup> ÖZER. M.Akif. A.g.e., s.84.

<sup>106</sup> A.g.e., s.59.

<sup>107</sup> YÜKSEL, Mehmet, “Yönetişim Kavramı Üzerine”, Ankara Barosu Dergisi, 58, 3:145-159.

<sup>108</sup> DUNSIRE, Andrew, “Administrative Theory in the 1980’s:A Viewpoint”,Public Administration,73:25-35.’den aktaran ÖZER. M.Akif. (2005). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi. Sayıştay Dergisi. Sayı: 59. Yıl: 2005. Ankara.s.59.

<sup>109</sup> Eryiğit, B , Sarıca, A . (2018). IMF, Dünya Bankası, OECD’nin Yönetişim Yaklaşımı Ve Kü-Yerelleşme. Siyasal Bilimler Dergisi, 6 (1), 61-74.

yapmak istenen organizasyonların merkezi veya yerel kamu otoriteleri tarafından toplum nezdinde şu ana kadar bir araştırması veya getirecek maliyet yükleri belirtilerek kamuoyu ile ilgili bir sivil toplum çalışması yapılmamıştır. Sivil toplum aktörleri ayağında da buna dair bir detaylı çalışma yapılmamaktadır. Ancak ülkemizdeki bu durumun aksine, diğer ülkelerde bunun artık karşımıza çıktığı görülmektedir. Araştırmada; Olimpiyat Oyunları gibi çok büyük çaplı organizasyonların, organizasyona maruz kalacak yerleşim biriminde yaşamakta olan halkta ve gelecek maliyetleri yüklenecek olan toplumda ne gibi bir karşılığının olduğunu araştırılmasına, desteğinin varlığı konusunda bilgi olunarak ona göre adımlar atılması konusunda bir takım örneklerle değinmeye çalışacağız.

## YÖNETİŞİM

1970’li yıllardan sonra Avrupa’da ifade bulmaya başlayan yönetim terimi, devletin verimliliğinin sorgulanmaya başlamasıyla ortaya çıkmıştır. Hizmetlerdeki verimliliğin azalması sonucu aranan farklı düzenlemelerin akabinde gelen reformlar, Avrupa Birliğinde yönetim unsurunu gündeme alınmasına vesile olmuştur. Bu bakımdan yönetim kavramının tarihi çok eskilere dayanmamaktadır. İlk olarak Dünya Bankası “yönetişim” kavramına 1989 yılında yayınlamış olduğu raporda değinmiş ve bunu 1995 yılında geliştirmiştir; bu tanımlamada, ülke kaynaklarının yönetilmesinde otoritenin icra edilme biçimi olarak ele alınmıştır<sup>110</sup>. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı yönetişimi; bir ülkenin yönetiminde kullandığı sosyal, ekonomik, siyasal ve idari güç olarak ele almıştır. Tekeli ise yönetişimi; “önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için, tek öznel, merkezi, hiyerarşik bir işbölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plana alarak, yapan, üreten, bunun için kaynakları ve yetkileri kendinde toplayan” yönetim anlayışını bir yana bırakarak, “önceden belirlenen bir iyiye doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirerek çok aktörlü, desantralize, ağsal ilişkiler içinde, iletişimsel bir rasyonellik anlayışı içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran”<sup>111</sup> bir yaklaşım olarak tanımlanmaktadır.

Yönetişim, toplum alanındaki aktörler arasında gerçekleşmektedir. Buradaki uyum ve koordinasyon da önem arz etmektedir. Yönetişim, vatandaş-devlet ilişkisinin kuvvetlendirilmesi gerekliliğinden ortaya çıkmaktadır. Maliye Bakanlığı’nın hazırladığı bir çalışmada bu gerekliliklerden beşine vurgu yapılmıştır.

- \* Politika konuları ilerleyen zaman içinde git gide daha komplike bir hale gelmesi ve politika, siyaset etme alanlarının farklı farklı alanlarla bağımlılıklarının çoğalmasından dolayı daha hacimli bir bakış açısından gelişmelerin takip edilmesi gerekliliğinin ortaya çıkması,
- \* Bilgi toplumunun taleplerinin karşılanmasını temin için daha çok feragatte bulunabilme gerekliliği,
- \* Toplum politikası yapma sürecinin içine alarak, kararların daha meşru niteliğe getirmeyi sağlayarak, devlete karşı duyulan kamu güvenini pekiştirme gerekliliği,
- \* Şeffaflık ve hesap verebilirlik hususunda toplumun beklentilerine cevap verebilme gerekliliği,
- \* Farklı çıkar grupları arasında aracılık ederek toplumsal birlikteliğe ve uzlaşmaya hizmet etme gerekliliği olarak ele alınmıştır<sup>112</sup>.

## YEREL YÖNETİMLERDE YÖNETİŞİM

Yönetişim temel manada devlet, özel sektör ve sivil toplumu bir arada toplayan bir karar alma mekanizmasıdır. Ortak karar alma mekanizmasının işlerliğinin sağlanması ile en verimli ve rasyonel bir icra mekanizması ortaya koymayı amaçlamaktadır.

Küreselleşme ile birlikte yerel ölçekte ortaya çıkan sorunlara, merkezden yönetim anlayışıyla çözüm aranması etkinliği ve rasyonel çözüme ulaşma imkânını ertelemektedir. Başlangıcı 1648

<sup>110</sup> Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development, Discussion Paper, 1995  
<http://magnet.undp.org/>

<sup>111</sup> Tekeli, İlhan, Modernite Aşılırken Siyaset, İmge Kitabevi, Ankara, 1999, s.248

<sup>112</sup> T.C. Maliye Bakanlığı, İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Ankara, Nisan 2003, s.34

Westfalya Anlaşmasına dayanan Ulus Devlet modeli, küreselleşmenin de etkisiyle günümüz dünyasında birçok probleme çözüm üretmede verimliliğe erişememekte ve özel sektör yanında bir de sivil topluma karşı iktidarında güç kaybetmeme arzusu gütmektedir. Uluslararası alanda küresel etkiler ile birlikte Ulus devlet anlayışında daha çok merkezi yönetimin etkinliği görülmektedir. Küreselleşme, merkezden yönetilen yerel yönetimlerin etkin ve çabuk çözümler alabilmesi için özel sektör ve sivil toplum desteğinin harekete geçmesine olanak sağladı. Küreselleşme ile birlikte devlet topluma karşı davranış değişikliği göstermeye başladı. Çünkü küreselleşme ile çok komplike iletişim ağı olan, aynı zamanda toplumu kendi devletinden bile koruyabilen uluslararası hükümet dışı yapıları ortaya çıkardı.

Gücün merkezde ve yerelden uzakta toplandığı yönetim anlayışından bugün yerel bölgelerde toplum kesimleri sonuç alamamakla birlikte, yönetim ve icrasına dair güveni de kaybetmektedirler. Yönetişim bu durumu tersine çevirmekle birlikte ortak aklın icrada etkin konuma gelerek sorunların üstünden gelinmesi yolunda önemli mesafeler alınmasına olanak tanımaktadır.

Türkiye, Avrupa uyum çalışmaları hususunda yapmış olduğu ilerlemelerle yönetim konusunda gelişme göstermektedir<sup>113</sup>. Birçok kurumda yönetişimin hayata geçirilmesine dair çalışmalara imkân sağlanmıştır. Avrupa Birliği tecrübelerinin, küreselleşmenin de etkisiyle ülkemizde yaşanan gelişmeler, sivil toplumun önemini ortaya koymuştur. Doğal afetler, ekonomik krizler, çevresel felaketler, uluslararası organizasyonlar ve iklim değişikliği gibi bir çok etkileşim unsuru, sivil toplum kuruluşlarının ve uluslararası ağların<sup>114</sup> önemini arttırarak birçok aktörün ve ortak aklın yönetime katılarak karar mekanizmasına katkı sunmasına imkan sağlamıştır. Türkiye'nin Avrupa Birliği aday ülke konumunda olması birçok gerekli yasal düzenlemeyi beraberinde getirmiştir. Bu durum yönetişim unsurunun birçok kurumda reform çalışması yapılmasına ve yönetişim unsurunun işlevsel olarak çalıştırılmasını<sup>115</sup> zorunlu kılmıştır.

1992 yılında Rio'da yapılan "Yeryüzü Zirvesi" olarak bilinen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı kapsamında kabul edilen Gündem 21, devlet merkezli bir yaklaşım yerine toplum merkezli bir yaklaşımı benimsemiştir. Gündem 21, 3. kısım 28. bölümde yerel yönetim girişimleri kapsamında ayrı bir önemle vurgulanmaktadır. Yerel gündem 21, sürdürülebilir bir kalkınmaya erişebilmek için yereldeki girişimlerin önemine vurgu yapmaktadır. Yerel gündem 21; katılımcı bir süreç; yerel yönetimler arasında işbirliğine; uluslararası toplumla yerel yönetimlerin birlikte çalışmasına ve karar alma süreçlerinde kadın ile gençlerin rollerinin arttırılmasına da vurgu yapmaktadır.

Türkiye'de sivil toplum kuruluşları eskiye nazaran büyük mesafe kat etmekle birlikte, karar alma mekanizmalarını etkilemekte ve geçmişe nazaran devlet erkine ve yerel yönetimlere danışmanlık yapabilme kabiliyetine erişmiştir. Ancak sivil toplumun gelişim göstermesine karşın yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarında sivil toplumdan daha çok Merkezi Hükümetin gereklerine karşı alınan tavırlar sivil toplum nezdinde yerel yönetimlere olan güveni sarsmakta ve yerelde yaşayan toplumun kendi geleceğini kendisinin belirlemede hâlâ sorunlar olduğunu da ortaya koymaktadır.

## OLİMPİYAT OYUNLARI VE ADAY ŞEHİRLERDE YÖNETİŞİM ÖRNEKLERİ

Olimpiyat Oyunları; IOC (Uluslararası Olimpiyat Komitesi) tarafından Yaz ve Kış olarak dört yılda bir organize edilen, birçok farklı spor branşında sporcuların yarıştığı, bütün dünyada takip edilen, yapılacağı yerin belirlenmesi IOC İcra Kurulunun keyfiyetinde olan, kentlerin adaylık başvurusu ulusal olimpiyat komitelerinin onayından geçmesi gereken, dünyanın en büyük spor organizasyonudur.

Günümüz aday şehir başvurularını yakından inceleyelim. 2024 ve 2028 Olimpiyatlarına ev sahibi olacak kentlerin aynı Genel Kurulda belirlenme önerisi geldi. 9 Haziran 2017 tarihinde yapılan

<sup>113</sup> MUTLU, S , DEMİRKAYA, Y . (2018). Avrupa Yönetişimi ve Ulusaltı Yönetimlerin Ulusötesi Ağ Faaliyetleri. Strategic Public Management Journal , 4 (7) , s.59.

<sup>114</sup> MUTLU, S , DEMİRKAYA, Y . (2018). s.59.

<sup>115</sup> A.g.e., s.59.

IOC (Uluslararası Olimpiyat Komitesi) Yönetim Kurulu Toplantısı'nda bu durum oy birliği ile kabul edildi. IOC Başkanı Thomas Bach'ın yönetim kurulu toplantısı sonrası açıkladığı karar doğrultusunda, Peru'nun başkenti Lima'da 13 – 16 Eylül tarihlerinde düzenlenen IOC Genel Kurulu'nda 2024 ve 2028 Olimpiyatlarına ev sahipliği yapacak kentler birlikte belirlenmesi kararlaştırıldı. Bu kararın alınmasında etkili olan diğer unsurların yanında şehirlerin yönetim mekanizması ile ortak akıl sonucunda varılan kararların da etkili olduğu karşımıza çıkmaktadır.

2022 Kış Olimpiyatlarını ele alalım. Norveç Oslo, 2022 Kış Olimpiyatları için referanduma giderek tam bir yönetim örneği sergiledi. Kış Olimpiyatları için referandum kararı aldı. Referandumda %55 evet oyu çıkmasına rağmen yeterli halk desteği olmadığını savunan Başbakan adaylık teklifini iptal etti, çünkü halk desteğini yetersiz gördü. Norveç Başbakanı Erna Solberg, yüksek maliyetler nedeniyle halk desteğinin olması yönünde bir tavır takındı. Yapılan gözlem ve geri dönüşlerde halkın bu maliyetlere tam manasıyla bir destek vermediği, uygun bulmadığı gözlemlendi. 2014 yılında Rusya'nın Soçi şehrine yaklaşık 51 Milyar Dolara mâl olan Kış Olimpiyatları, Norveç'e bunun onda biri maliyetine olacağı vurgulansa da halktan çok büyük destek görmedi. Daha önce iki kere Kış Oyunlarına ev sahipliği yapmış ve en çok madalya kazanan ülke olmasına rağmen Norveç halkı bu organizasyona çok az bir farkla "evet" dedi. Ancak ülke yönetimi de halkın bu tavrını hiçe saymadan direk olarak, IOC'nin adaylık telkinlerine rağmen referandumdan 1 sene sonra adaylıktan geri çekildi.

Yine, İsveç Stockholm de benzer nedenlerle geri çekildi. Krakow, referandum sonrasında halkın yaklaşık %70'inin teklifi reddetmesinden sonra adaylıktan vazgeçti. Krakow Belediye Başkanı kentin desteğinin olması gerektiğini savunmuştu.

2022 Kış Olimpiyatları için, Almanya'nın Münih kentinde 1 milyon'un üzerinde insanın referandumda oy kullanarak çıkan sonuca dayanarak, IOC'nin kâr hırsının kaybettiğinin "çevre"nin kazandığını vurgulayan açıklamalar geldi. Münih'te yapılan dört ayrı bölgedeki referandumda "hayır" sonucu çıktı. Münih'te ise halkın Olimpiyat Oyunlarına karşı çıkma oranı %60'a yaklaşmıştı.

İsviçre Davos şehri için ise bu oran %53 idi. Barselona'da, Belediye Başkanı şehrin adaylığını 2026 yılına kadar erteledi, daha sonra da aday olmaktan tamamen vazgeçti. Quebec City'de de adaylıktan benzer gerekçelerle vazgeçti. Böylece dokuz adaydan geriye yalnızca iki potansiyel aday kalmıştı. Bunlardan biri Kazakistan'ın başkenti Almatı, diğeri ise kış sporlarında ön planda olmayan Pekin'di. Pekin, etkinliğin büyük bir kısmını şehre yaklaşık 225 kilometre uzaklıkta yer alan Chongli'de yapacak olmasına rağmen kazandı.

2026 Kış Olimpiyat Oyunları için İsviçre Sion kenti yapılan referandum sonucunda %54 ile "hayır" çıkması neticesinde; Sion Olimpiyat Komitesi, Sion'un Kış Olimpiyat Oyunlarına aday olmayacağını duyurdu.

Bu durum yalnızca Kış Olimpiyatları için söz konusu değildir. 2024 Yaz Olimpiyatları için de bu durum söz konusu olmuştur. 2015'te ABD, 2024 Yaz Oyunları için Boston'u aday gösterdi fakat düşük halk desteğinden dolayı Boston adaylıktan geri çekildi. Almanya'da ise Hamburg aday gösterildi ancak yerel yönetim referandumu kaybettikten sonra bu şehir de adaylıktan geri çekildi. Toronto'nun oyunlara adaylığıyla ilgili tartışma ortamları oluşturuldu. Ülkenin "Ekonomik Kalkınma Komitesi" adaylığa karşı oy kullanmasından dolayı aday olmaktan vazgeçti. 2016 yılına geldiğimizde Roma, Olimpiyatlarda harcanacak paranın çöp toplama ve yolsuzlukla mücadele etme gibi temel sorunların çözümünde kullanılması gerektiğini belirterek adaylıktan vazgeçtiğini açıklamıştı. Roma'nın yeni belediye başkanı Virginia Raggi, Oyunlara karşı olduğunu defalarca dile getirmişti. Raggi, 1960 olimpiyatlarının borçlarını Roma'nın hâlâ ödediğini de dile getirdi.

2017 yılının Ocak ayında ise; iktidar partisi, muhalefetin, Oyunlara aday olunup olunmaması için referandum yapılması önerisine 250 bin imza toplanmasının ardından Budapeşte 2024 Yaz Olimpiyatları'na aday olmaktan vazgeçti. Oysaki Budapeşte daha az lüks etkinlikleri ve faaliyetleri teşvik etmeyi amaçlayan Uluslararası Olimpiyat Komitesi'nin Gündem 2020 girişiminin ardından güçlü adaylar (Paris ve Los Angeles) karşısında şansının olduğuna inanıyordu.

Avusturya Olimpiyat Komitesi ve Viyana Belediye Başkanı 2028 Yaz Olimpiyat Oyunlarını düzenlemeye istekli olsalar bile yapılan referandum sonucunda halkın %72'sinin olimpiyatlara "hayır" demesiyle bu adaylığı rafa kaldırdılar. Viyanalıların Olimpiyat Oyunları'na yüksek maliyetten dolayı "hayır" dedikleri de düşünülmektedir.

Bu durum artık Olimpiyat Oyunları'nın özellikle gelişmiş şehirler tarafından şehir/ülke ekonomisine getirdiği büyük yüklerden dolayı istenmediğini de göstermektedir. Sıralanan örneklerde de görüleceği üzere bunlar kimi zaman iktidar muhalefet arasındaki gerginliklerden, referandumdan çıkan sonuçlardan, hükümetin isteyip, belediye başkanının istememesi gibi durumlarla karşımıza çıkmaktadır. Aslından bu durum IOC'nin karşılaştığı yeni bir durum değil. Örneğin, 1976 Montreal Oyunları'ndan sonra da benzer konular tartışıldı. Hatta, Olimpiyat Oyunlarının borçlarını Montreal 30 yılda ödeyebildi. Bu tartışmalar beraberinde 1984 Los Angeles Oyunları'na sadece tek bir aday şehrin (Los Angeles) oyunları düzenlemek istemesine yol açtı ve Olimpiyat tarihinin ilk kar elde edilen organizasyonu oldu. Çünkü Olimpiyat Oyunlarını düzenlemek isteyen tek bir şehir olmasından dolayı ev sahibi şehir şartları da belirleyebiliyordu. Dolayısıyla, IOC'nin TV ve sponsorluk anlaşmalarından kendine düşen paylarında belirli miktarda feragat ederek ev sahibi şehir olan Los Angeles, Olimpiyat Oyunlarından kâr elde etmiş oldu. Ardından IOC, şehirlerin aslında Olimpiyat Oyunlarından kâr elde edebileceğini ve diğer şehirlerin de gelecek yıllarda Olimpiyat Oyunlarına aday olmasını teşvik için bu durumu bir araç olarak kullandı. Yine benzer şekilde önümüzdeki 2024 ve 2028 Yaz Olimpiyat Oyunları'nda IOC çeşitli ticari haklarından feragat ederek özellikle Olimpiyat Oyunlarından ev sahibi şehirlerin kâr elde edebileceğini göstermeye çalışan stratejiler izleyebilir. IOC, bu 11 yıllık süreçte de oluşmuş olan kötü algıyı tersine çevirecek faaliyetler gösterebilir. Çünkü trend tüm şehirlerin Olimpiyat Oyunlarına ev sahibi olmak istememesi yönünde ilerlemektedir.

Alınan bütün bu kararların arasında kentlerin geleceğini belirleyen kentli insanın sağduyulu ortak aklının bir şekilde tezahürü ile gerçekleşmiş olmasıdır. Katılımcı, müzakereci bir yönetim anlayışıyla alınan kararlarda, yöneticinin tek başına karar almamasından da kaynaklanan bir rahatlık ve birlikte toplumsal karar vericilikle ilerlemenin huzuru ortaya çıkmaktadır.

Türkiye, Olimpiyat Oyunları için İstanbul halkına danışmadan aldığı kararlarla 2000, 2004, 2008, 2012 ve son olarak 2020 yılındaki 5 adaylıktan hiç birini kazanamadı. Yüksek tesisleşme maliyetlerinin; eğitim ve sağlık alanları yerine elit spor alanlarına kaydırılmasının toplumda ne derece karşılığının olduğu araştırılabilirdi. Spor alanlarına aktarılacak olan finansmanın, ikili sistemde icra edilen eğitim alanına mı, yoksa bir çok ilçenin nüfusuna göre yoksun olduğu sağlık ve benzeri alanlara mı yatırım yapılması hususunda bir çalışma da yapılabilirdi. Diğer şehirlerde yapılan büyük spor organizasyonlarının şehirlere kattığı ve aynı finansman ile diğer alanlarda ne gibi hamleler yapılabileceği ile ilgili elimizde bir fizibilite çalışması yapılmadı. 2005-2011 yılları arasında gerçekleştirilen Formula 1 Türkiye Grand Prixi yapılan yatırımın karşılığını veremedi. Bu konuda herhangi bir sivil toplum ve katılımcı müzakereci bir yola da başvurulmadığından alınan bazı yanlış kararlar bir müddet sonra sadece merkezi hükümetin veya yerel yönetimlerin boynuna yük olarak kaldı. Oysa yönetim marifetiyle ve ortak akılla alınan kararlarda, devlet-özel sektör-sivil toplum birlikteliği ile alınan kararların etkinliği ve verimliliğini arttırmakta olduğu diğer ülke şehirlerinde tecrübe edildi. Karşılaşılan sonuç ne olursa olsun, sorumluluğun dağıtılmasına ve yaşanan şehrin geleceğinde sivil toplumun da belirleyici bir aktör olduğunun dikkate alınması gerekmektedir.

## SONUÇ

İnsanoğlu yaşadığı hayat alanında var olma mücadelesi veren bir canlı olarak, kendi geleceğini kendi belirleme iradesine katılım sağlama, gelecek konusunda bir pay sahibi olma arzusundadır. Küreselleşme ile sürekli bir devinim hali bulan yönetim unsuru kamu alanında devletleri de farklı yetenekler bulmaya ve kazanmaya zorlamıştır. Bu arayıştan ortaya çıkarılan yönetim, devletlerin devlet dışı aktörlerle yani toplum alanında mevcut olan bütün aktörlerle birlikte sorunlara çözüm arama, çözüme katılma imkanı sunma yeteneği olarak, yine hükümet dışı bir kuruluş tarafından vurgulanarak yayılmıştır.

1648 Westfalya Anlaşmasında tohumları atılan, günümüz dünyasında yaşam alanlarının egemen belirleyicisi ulus devletlerdir. Devletler, özel sektöre karşı daralttıkları egemenlik alanını günümüzde üçüncü sektör olarak nitelendirilen sivil toplum ve kuruluşlarına karşı bir kez daha daraltmışlardır. Sivil toplum devletlerin egemenlik alanını daraltmış gibi görülse de devletlerin gelecek ideallerine ulaşmadaki yegâne itici güç olarak da karşımızda durmaktadır. Mesela; sadece Türkiye, sivil toplum kuruluşlarının marifetiyle yine sadece Afrika kıtasında 25.000'nin üzerinde su



kuyusu açma imkanı bulmuştur. Bunun gibi sivil toplum kuruluşları dünyanın çok farklı yerlerinde devletlerin önünü açarak çok farklı alanlarda devletlerin dünya üzerindeki algılanma şekline olumlu veya olumsuz olarak etki edebilmektedir.

Hükümet dışı uluslararası kuruluşlar arasında kabul edilen IOC (Uluslararası Olimpiyat Komitesi)'nin uhdesinde yapılmakta olan Yaz ve Kış Olimpiyat Oyunları, dünya çapında ülkelerin tanınırlığının artırılması ve organizasyon anlamında güven veren bir ülke statüsünün kazanılmasına imkan veren önemli bir hükümet dışı kuruluş organizasyonudur. Olimpiyat Oyunları 2010'lu yıllara kadar genel manada aday olan bütün ülkelerin kıyasıya yarış verdiği organizasyon son yıllarda artan maliyetlerden ve değişen politika yapma şekillerinden dolayı istediği ev sahibine ulaşamama durumu ile karşı karşıyadır.

Örnekleriyle sunma imkanı bulduğumuz Olimpiyat Oyunları'na aday olma durumlarında, özellikle Avrupa ülkelerinde kamu veya spor otoritelerinin karar vericiliğinden ziyade, toplumda bulunan diğer bütün aktörlerin söz sahibi olarak, ortak bir karar alınması hususunda bir tavırla hareket etmek için bir çok şehrin Yaz ve Kış Olimpiyat Oyunlarına aday olurken referandum yaptığı görülmektedir. Çıkan sonuca göre bir karar alarak kamu otoritesi veya diğer karar alıcılar en sonunda yaşanacak olan riski evvelinden üzerinden atarak, ortak akılla geleceklerini inşa ettiklerine şahit olmaktadır. Spor organizasyonlarının getireceği maliyet yükünü evvelinden şeffaf bir şekilde paylaşarak, ne yönde karar alınması gerektiğini, yani spor organizasyonuna mı yoksa diğer alanlara mı aktarılmasının ortak akıl ile kararlaştırıldığını görmekteyiz. Birçok şehrin adaylığını hükümet dışı bir kuruluş olarak IOC istese de buna erişemediğini de tecrübe etmiş bulunmaktayız. Toplumdaki bütün aktörler, tam bir yönetim örneği sergileyerek gelecekleri konusunda ortak karar verme, birlikte yaşama geleceğinin kurgulanmasına karşı ortak bir tavır ile hareket etmektedirler. Aday şehirlerin, Yaz ve Kış Olimpiyat Oyunlarına aday olma konusunda bütün sivil toplumu içine alarak referandum yapması, daha sonradan maruz kalacağı durumlara karşı bir karar verme imkanı sunmaktadır. Bu organizasyon alanına yapılacak olan maliyetlerin bir bakıma ortak bir kararla eğitim, sağlık, güvenlik veya alt yapı gibi başka alanlara kaydırılmasına da imkan tanımaktadır.

2000 yılından günümüze ülkemizin en önemli şehri olan İstanbul Yaz Olimpiyat Oyunlarına 5 kez aday olmuştur. Devlet otoritesi ve devlet dışı bir aktör olarak IOC'nin ülkemizdeki temsilcisi Türkiye Milli Olimpiyat Komitesi, İstanbul'da yaşayan bireylerin aday olma noktasındaki istek ve arzusunu büyük ölçekte ölçme kabiliyeti geliştirememişlerdir. İstanbul için spor vazgeçilmez bir unsurdur. Ancak spordan önce aynı maliyetlerle karşılanması gereken başka bir alanın olup olmadığı, başka gerekliliklerin var olup olmadığı araştırılmamıştır.

Olimpiyat Oyunları konusunu, Yüksek Öğretim Kurumu Ulusal Tez Merkezine bakarak ele alırsak; "İstanbul Olimpiyatları" konusunda sadece 3 yüksek lisans çalışmasının olduğu, "Olimpiyat Oyunları" konusunda 24 çalışmanın sadece biri doktora olduğu, "Olimpiyat" konusunda elli küsur çalışmanın çoğu yüksek lisans çalışması olduğu karşımıza çıkmaktadır. Sadece kamu otoritesinin yanında bu alanı akademik camianın da önemsemediği görülmektedir.

Türkiye 90'lı yıllarda başlayan organizasyon yapma becerisini 2000'li yıllarda en tepe noktalara kadar taşıdı. 2010 sonrası, öncelikle Dünya Basketbol Şampiyonası gibi, neredeyse spordaki en büyük organizasyonlar olan şampiyonalar hariç birçok şampiyonaya imza attı. Bunları kolayca yapabileceğini de kanıtladı. Şampiyona adaylıklarında yaşadığı hayal kırıklıklarının büyük çoğunluğu Olimpik Anlaşma'da da vurgu yapıldığı gibi aday seçmenin kurul keyfiyetinde<sup>116</sup> olduğu gibi durumlardan kaynaklanmaktadır. Bu durumlara rağmen ülke olarak dünya çapında kendini kanıtlamış olan Formula, Dünya Basketbol Şampiyonası, Akdeniz Oyunları, Üniversite Yaz/Kış Oyunları ve birçok branşta Dünya ve Avrupa Şampiyonalarına ev sahipliği yapıldı. Ancak bu organizasyonlar; yapıldığı şehirlerde sivil toplum aktörleriyle bir ortak akıl marifeti olmadan, yönetim unsuru devreye alınmadan, genelde merkezi hükümetin karar vericiliği ile aday olunarak alınıp uygulanan ve maliyetlerinin kamu kaynaklarından karşılanması şeklinde sonuçlanan organizasyonlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu maliyetin sonuçlarını kamu otoritesi olarak yönetimler de bir şekilde ödemektedir. Oysa alınacak kararlara toplumun bütün aktörlerinin dahil edilerek, yönetim unsuru devreye alınarak yapılsa; ya maliyet fazlalığından organizasyonlara aday olunmayacak ya da

<sup>116</sup> [http://www.olimpiyatkomitesi.org.tr/Upload/Menu/624923\\_ioc\\_antlasmasi.pdf](http://www.olimpiyatkomitesi.org.tr/Upload/Menu/624923_ioc_antlasmasi.pdf)

yapılacak olan organizasyona ortak akılla karar verildiğinden toplum da sorumluluğunu üstlenecektir. Yönetişim, bu durumları meşru ve ittifak edilerek karara bağlanmasını sağlayacaktır. Yönetişim unsurunu devre dışı bırakarak, toplumun bütün aktörlerinin karar verici olması da olumsuzluk doğurabilmektedir. ABD Kongresinde mevcut örnekleri tecrübe edilmiş olan, toplumdaki bütün aktörler politika üretim sürecine katılsa dahi, yönetişim eksikliğinden kaynaklanan başarısızlıklar da karşımıza çıkmaktadır<sup>117</sup>.

Kısaca, Olimpiyat Oyunları ve diğer büyük çaptaki spor organizasyonlarının adaylığı konusunda toplumdaki bütün aktörlerin yönetişim eksikliği olmaksızın devreye alınarak alınan kararlarda, ülkelerin daha verimli ve etkin kararlar alabildiği karşımıza çıkmaktadır. Ülkemizde yapılması istenen, planlanan spor organizasyonlarına aday olurken toplumdaki bütün aktörlerin, yönetişim kabiliyeti ile bilgilerinin alınarak yola çıkılması topluma ortak akıl, geleceğini belirleyebilme yeteneği kazandıracaktır. Yaptığımız çalışma bu alanlardaki akademik verilerin azlığını ortaya koymaktadır. Avrupa’da önemli derecede bir kabiliyet olarak icra edilmekte olan bu durumun da akademisyenler tarafından ele alınarak kamu otoritesi ve diğer toplumsal aktörlerin gündemine taşınması gerekmektedir. Adaylıklar konusunda sivil toplumun bütün aktörlerinin yönetişim marifetiyle, ittifak ederek alacağı kararların; ülke geleceğine daha verimli ve etkin bir şekilde çözüm sunacağı görülmektedir.

## KAYNAKLAR

DEMİRKAYA, Y., (2018), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim, Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Hiper Yayın.

DUNSIRE, A., “Administrative Theory in the 1980’s:A Viewpoint”,Public Administration,73:25-35.’den aktaran ÖZER. M.Akif. (2005). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi. Sayıştay Dergisi. Sayı: 59. Yıl: 2005. Ankara.s.59-89.

ERYİĞİT, B. , SARICA, A . (2018). IMF, Dünya Bankası, OECD’nin Yönetişim Yaklaşımı Ve Kü-Yerelleşme. Siyasal Bilimler Dergisi, 6 (1), 61-74.

MUTLU, S. , DEMİRKAYA, Y . (2018). Avrupa Yönetişimi ve Ulusaltı Yönetimlerin Ulusötesi Ağ Faaliyetleri. Strategic Public Management Journal , 4 (7) , 59-82. DOI: 10.25069/spmj.431112

ÖZER. M.A., (2005). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi. Sayıştay Dergisi. Sayı: 59. Yıl: 2005. Ankara.s.59-89.

Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development, Discussion Paper, 1995

<http://magnet.undp.org/>

T.C. Maliye Bakanlığı, (2003), İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Ankara, Nisan 2003.

TEKELİ, İ., (1996), “Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, Sosyal Demokrat Değişim, 3:45-54.

TEKELİ, İ., (1999), Modernite Aşılırken Siyaset, İmge Kitabevi, Ankara.

YÜKSEL, M.,(2000),“Yönetişim Kavramı Üzerine”, Ankara Barosu Dergisi, 58, 3:145-159.

---

<sup>117</sup> DEMİRKAYA, Y., (2018), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim, Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Hiper Yayın. s.300.

[http://www.olimpiyatkomitesi.org.tr/Upload/Menu/624923\\_ioc\\_antlasmasi.pdf](http://www.olimpiyatkomitesi.org.tr/Upload/Menu/624923_ioc_antlasmasi.pdf)

### Özet

Dünya şehirleri gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerin önde gelen itici gücü olarak önemini artırmaktadır. Bu durumu büyük ölçüde içinde buldukları rekabet ortamına borçlu olan küresel şehirler içerisinde bulunan şehirlerimiz arasında ölçek ve ekonomi açısından en büyük olan İstanbul küresel şehirler liginde mücadele etmektedir.

Ancak İstanbul'un coğrafi konumunun getirdiği avantajların yanında; altyapı, kamu kurumlarının işleyişi ve kamu hizmetlerinin niteliği, şehre duyulan aidiyet gibi problemler öncelikli olarak irdelenmelidir. Bu gibi sorunların üstesinden geldiği takdirde şehrin muadilleri arasında üst sıralarda yer almaması için bir sebep bulunmamaktadır. Şehrin bilimsel altyapısının sağlanarak şehrin güçlü ve zayıf yanlarının kayıyalandığı karşıştırmaların yapıldığı çalışmalar yapılmalıdır. Bu çalışmaların içeriğinde şehrin üretilen haritalar veri tabanlarının bilimsel araştırmaya yeni bakış açıları kazandıracak bakış açıları kazanması önemlidir. Bu tür yeni analiz yöntemleri üzerinden şehrin gelecek planlamasının önemli ölçüde sağlanması gerekmektedir. Sosyo-ekonomik ve sosyo-mekânsal uygulamaların toplumsal gerçekler ve küresel verilerle örtüşecek biçimde ele alınması gerekmektedir. Yabancı sermayenin tercihlerinin sırlaması yapılarak şehrin uygunluk yapısının ortaya konulması yerinde olacaktır. Bu çalışmanın alt parçaları olarak ise diğer ilgili bileşenler dikkate alınmalıdır. Çalışmanın getireceği sonuçlar şehrin yeniden planlanması ve ilişkiler ve gelecek vizyonunun rayına oturtulması sıralamada üst noktada yer almayı sağlayacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** *Dünya Şehirleri, Küresel Şehir, Endeks.*

---

<sup>118</sup> Marmara University Institute of Social Sciences, Department of Local Governments, PhD in Local Governments and Urban Policies.

## A View of Cities from The Global City Indices

### Abstract

The cities of the world are increasing their importance as the leading drivers of developing and developed countries. Istanbul, which is the largest in terms of scale and economy, is struggling in the global cities league. However, in addition to the advantages brought by the geographical location of Istanbul; problems such as infrastructure, the functioning of public institutions and the quality of public services and belonging to the city should be addressed with priority. If such problems are overcome, there is no reason why the city should not rank among its counterparts. Studies should be carried out in order to provide the scientific infrastructure of the city and compare the strengths and weaknesses of the city. In the context of these studies, it is important that the maps of the city produced maps will gain new perspectives on scientific research. The future planning of the city should be ensured to a great extent through such new analysis methods. Socio-economic and socio-spatial practices should be handled in a way that overlaps with social realities and global data. It will be appropriate to reveal the city's conformity structure by ranking the preferences of foreign capital. Other relevant components should be considered as sub-parts of this study. The results of my study will help to plan the city from the side and to make the relations and the vision of the future on the track possible to be placed at the top of the rankings.

**Keywords:** *World Cities, Global Cities, Index*

Küreselleşmenin hayatın hemen her alanında tesirini gösterdiği ve dünya ekonomisinin “Küresel Köy”<sup>119</sup> kavramı ile tanımlandığı bir süreci yaşanmaktadır. Bu süreçte ortaya çıkan küreselleşme olgusu siyasal, toplumsal, kültürel ve ekonomik etkenlerin biraraya gelmesi ile ortaya çıkmıştır<sup>120</sup>. Yaşanan süreçte ticaretin serbestleşmesi, sermayenin, malların, hizmetlerin ve kişilerin serbest dolaşımı tüm dünya ülkelerini kapsamakta, serbest dolaşım insanı ve faaliyetlerini merkeze almaktadır<sup>121</sup>. Küresel kentler tezinin öncü savunucularından birisi olan Saskia Sassen New York ve Los Angeles'ta göçmenlik ve kayıt dışı sektör üzerine daha önce yaptığı çalışmalar ve “Küresel şehirlerde yeni emek talebi” olarak adlandırdığı çalışmasında (1984, 1985, 1986, 1987), emek, sermaye ve emek hareketliliğini (1988) ele almaktadır. Bu çalışması “Küresel Şehirler” (1991) eserinde de önemli bir yer bulmuştur<sup>122</sup>. Mekânsal dağılımın ve küresel bütünleşmenin birleşiminin büyük şehirler için yeni bir stratejik roller yarattığını savunan Sassen bunun da ötesinde uluslararası merkezler olarak uzun tarihi geçmişlerinde ticaret ve bankacılık merkezleri olan bu şehirlerin günümüzde dört yeni biçimde merkezler olarak varlıklarını sürdürdüklerini belirtmektedir. Günümüz şehirleri küreselleşme sürecinin içine; komuta merkezleri olmaları, uzmanlaşmış hizmetler üreten firmalara ev sahipliği yapmaları ve finansal etkinliklerin merkezi olmaları, öncü sanayi dallarında önce gelen üretim üsleri olmaları, üretilen yenilik ve ürünlerin pazarı olma gibi konumlarda bulunmaktadırlar. İletişim imkânlarının artmasına bağlı olarak çok geniş bölgelere hizmet verecek ölçekte altyapıya sahip olan küresel şehirler veya dünya şehirleri, sistematik bir işbirliği ve iletişim sistemi aracılığıyla dünya ekonomisinin kontrol edilmesine katkı sunmaktadırlar. Bu süreçte ise hiyerarşik bir sıralamanın küresel şehirleri tasnif ettiği ortaya çıkmaktadır<sup>123</sup>.

Küresel şehirlerin sıralandığı sürecin en üstünde dünyada ekonomik olarak öncelikli konumda olan şehirler bulunmaktadır<sup>124</sup>; New York, Londra, Paris ve Tokyo mevcut ekonomik ve demografik konumları sayesinde mal, hizmet, sermaye ve bilginin küresel dolaşımında güçlü bir konuma sahiptirler. Sonraki süreçte ise küresel ölçekte Los Angeles, Şanghay, Hong Kong, Singapur, Frankfurt, Brüksel, Toronto ve Milano ikincil konumda bulunan şehirlerin yer aldığı görülmektedir. Madrid, İstanbul, Mumbai, Dubai, Sao Paulo, Meksiko City ve Moskova bu tür şehirlerin ise bu sıralamanın en altında kendisine uluslararası firmaların veya örgütlerin bölgesel merkezlerine ev sahipliği yapmasının yanında uluslararası faaliyetlerin tertip edildiği, ulaşım akslarının üzerinde bulunmaları itibarıyla yer buldukları görülmektedir. Bu şehirler etki alanları itibarıyla kıta veya alt kıta altı ölçekte konumlandırılmaktadır. Bunun yanında P.J. Taylor, D.R.F. Walker, G. Catalano and M. Hoyler<sup>125</sup> 31 adet şehri 7 adet sınıflamaya çerçevesinde sahip oldukları güç durumlarına göre sınıflamaya tabi tutmuştur. New York, Londra, Tokyo'nun yanı sıra Uzakdoğu'daki çeşitli bölgesel merkezler olan Singapur, Seul, Hong Kong'un yanısıra Kuzey Amerika'da bulunan Los Angeles, Şikago, Miami, Toronto ve Batı Avrupa'da bulunan Paris, Frankfurt, Amsterdam, Zürih, Milano küresel açıdan önde gelen idare ve kontrol merkezleri olarak ön plana çıkmaktadır. Küresel temel metodolojik tahminler kapsamındaki şehir teorisi çevresinde farklı şehir türlerinin dünyada ama

<sup>119</sup> Marshall McLuhan, *Gutenberg Galaxy*, Canada: University of Toronto Press, 1962, s.21

<sup>120</sup> Anthony Giddens, *Sosyoloji*, İstanbul: Kırmızı Yayınları, 2012, s.84.

<sup>121</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 2000, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zet%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/65/oik523.pdf>, (10 Şubat 2018), s.124.

<sup>122</sup> Saskia Sassen, **The Global City: New York, London, Tokyo**, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1991, s.3.

<sup>123</sup> Sassen, Saskia (2001), *The Global City*, 1991, Princeton University Press, New Jersey, ISBN: 0-691-07866-1 (pbk.), ss. 3-4

<sup>124</sup> J.V. Beaverstock, P. Taylor and R.G. Smith, “A Roster of World Cities,” *Cities*, 16, 1999.

<sup>125</sup> P.J. Taylor, D.R.F. Walker, G. Catalano ve M. Hoyler, “Diversity and Power in the World City Network”, *Cities*, 2002, Volume.19, Issue.4, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275102000203?via%3DIhuh>, (10 Mart 2018), s.240.

özellikle de „Küresel Kuzey“de ekonomik ve sosyal boyut açısından yeniden yapılanma süreçlerini jeo-ekonomik dönüşümlerle tetiklemede olduğu gözlenmektedir<sup>126</sup>. Küresel şehirlerin içinden geçtiği sürecin bir sonucu olarak farklı gelir ve eğitim düzeylerinin etkisiyle sosyal yapının da şekillendiği görülmektedir. Gelir ve yaşam tarzı bakımından küresel şehrin üst kademelerini oluşturan iş adamlarının yanısıra beyaz yakalı olarak tarif edilen eğitilmiş bir kesim ve mavi yakalı olarak tarif edilen düşük gelirli başka bir kesim görülmektedir. Sosyal açıdan farklı iş kolu biçimleri nedeniyle farklı kesimlerin farklı ücretlerle istihdam edildiği küresel şehirlerde yüksek ve düşük gelir grupları oluşmuştur. Bunun yanında sektörel bazda da gelir düzeylerinde farklılaşma görülmektedir. Hizmet sektörünün farklı kollarında çalışan mavi yakalı kesim genellikle restoran, otel, çamaşırhane, ev işleri ve çocuk bakımı gibi alanlarda faaliyet göstermektedirler. Bu durumun bir sonucu olarak sosyal dengenin bir gelir boşluğu ve uçurumu sergilediği görülmektedir. Bilhassa büyümekte olan ülkelerde yaygınlaşmakta olan kaçak işçilerin cüzi miktardaki meblağlarla çalıştırılması gerçeği de bu süreci zorlu bir biçime sokmaktadır. Geçmişten bu yana toplumsal kutuplaşmanın temelini oluşturan gelir dağılımındaki adaletsizlik toplumda katmanlaşmayı ve mekânsal olarak da gettolaşmayı da beraberinde getirmektedir. Bunun bir sonucu olarak küresel şehirlerde faaliyet gösteren firmalar arasında oluşan rekabetin de süreçten etkilendiğini söylemek yerinde olacaktır. Sassen konuya dair ; “Oldukça yüksek kâr elde etme yeteneklerine sahip kritik bir kitlenin varlığı, ticari alan, endüstriyel hizmetler ve diğer iş ihtiyaçlarının fiyatlarını artırmaya katkıda bulunur ve böylece orta düzeyde kâr getirici yeteneklere sahip firmalar için hayatta kalma oranını giderek istikrarsız hale getirir”<sup>127</sup> ifadesini kullanmaktadır.

Küresel şehirlerin sakinlerinin ayrışmasında bir diğer etken de göçün doğurduğu durumlardır. Kimi zaman içi kimi zaman da dış göçün alınması veya verilmesi şehrin sosyal dokusunda değişiklikler yapmaktadır. Yapısı sosyal açıdan dönüşen bu şehirlerde insanların kendilerine uygun kültürel ve sosyal mekânları tercih etmeleri nedeniyle ve göçle gelenlerin kendileriyle beraber getirdikleri yaşam tarzları ve kültürün bir sonucu olarak ortaya çıkan kültür şoku<sup>128</sup> gibi durumların sonucunda kopuş ve ayrışmaların yaşandığı gözlenmektedir. Savaşlar, afetler ve ekonomik sebeplerle meydana gelen ve belirli aralıklarla süreklilik arz eden uluslararası ve ülke içi göç sürecin devinimine katkı sunmaktadır. Küreseleşme sürecinde şehirlerin kendi bünyesinde bulunan ve ekonomik olarak sınıf değiştirememiş kesimlerin de marjinal sosyal gruplar olarak kalmalarına sebep olmuştur. Bu durumun bir sonucu olarak mekânsal segregasyon süreci başlamış ve farklı gelir gruplarının barınma ihtiyaçlarını karşıladıkları farklı bölgeler veya semtlerin varlığı gündeme gelmiştir. Güney Afrika Cumhuriyeti'nde eThekwni Metropolitan Belediyesinin merkezi ve de en büyük şehrindeki Phoenix bölgesinde yaşanan segregasyon bu duruma örnek olarak verilebilir<sup>129</sup>.

## 2.KÜRESEL ŞEHİR ENDEKSLERİ

Küresel şehirler arasında günümüzde önemli ölçüde rekabet vardır. Bu rekabetin ölçülmesi için birçok kuruluş dünya çapında araştırma yapmakta ve bunları paylaşmaktadır. Bu yapılan çalışmaların kimisi belirli bir alanda uzmanlaşan şehirleri kimisi de bazı bölgelerde bulunan şehirleri ele almaktadır. Ancak küresel çapta önde gelen ve daha kapsamlı bir yöntem uygulayan çok az endeks bulunmaktadır. Bu çalışmaların bir sonucu olarak birçok ulusal ve uluslararası kuruluşun öncelikli yatırım tercihleri ve işbirlikleri için bir yol haritası da ortaya konulmaktadır. Elde edilen bilgiler ışığında farklı ülkeleri tercih etme düşüncesinde olan yatırımcıların ve beyaz yakalı çalışanların tercihlerini şekillendirdikleri ve bu aşamada bu endekslerin verilerini önemsedikleri bilinmektedir. Bilimsel açıdan dikkate alınacak düzeyde önemli bilgiler içeren bu endekslerin sunduğu verilerin dünya genelinde önemli bilgi

<sup>126</sup> N. Brenner, R. Keil, “From Global Cities To Globalized Urbanization”, *Glocalism Journal*, Issue 2014, 3, s.10.

<sup>127</sup>Saskia Sassen, “The Global City: Strategic Site/New Frontier”, *American Studies*, 41:2/3, 2000, s. 83.

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=7C27ABBA1984AF8E3F4B5D74C08949BF?doi=10.1.1.500.2326&rep=rep1&type=pdf> (11 Nisan 2017), s.84.

<sup>128</sup> Güvenç, B. (1979), *İnsan ve Kültür*, Remzi Kitabevi, İstanbul, s.131

<sup>129</sup>UNEQUAL SCENES, <https://www.unequalscenes.com/durban-metro>, (3 Mayıs 2017).

sağladıkları görülmektedir. Küresel şehirleri değerlendiren çalışmaların çok fazla olmakla beraber bu çalışma beş tane endeksi ele almıştır. Bunlar;

Küreselleşme ve Dünya Şehirleri Endeksi (Globalization and World Cities Research Network (GaWC)

Küresel Güç Şehir Endeksi (Global Power City Index GPCI)

Küresel Şehirler Endeksi (A.T. Kearney Global Cities Index)

Küresel Şehirler Endeksi (Knight Frank)

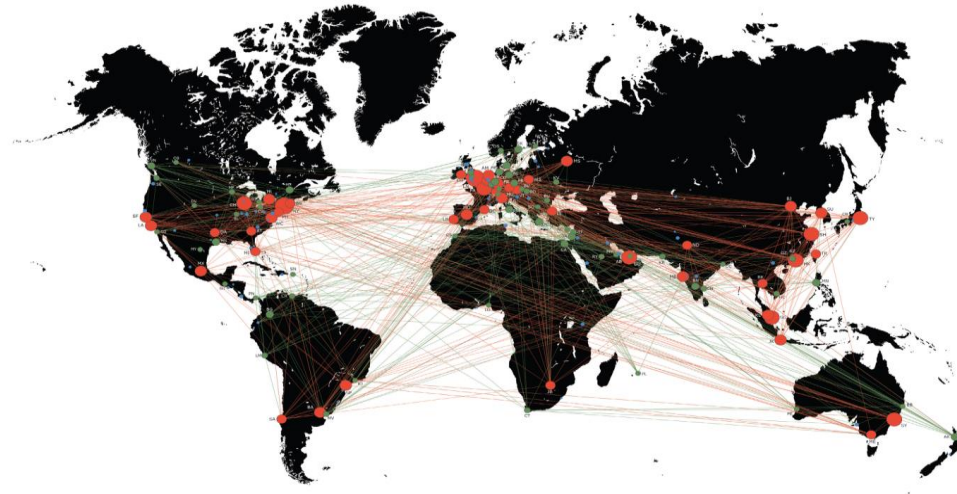
Küresel Şehir Rekabet Endeksi (Economist Int. Unit and Citibank-Global City Competitiveness)

2.1.Küreselleşme ve Dünya Şehirleri Endeksi (Globalization and World Cities Research Network (GaWC)

Şehirlerin dünya şehirler ağı içindeki önem durumlarını sıralamak amacıyla belirli aralıklarla araştırmalar yapmakta olan Küreselleşme ve Dünya Şehirleri Endeksi kapsamlı bir çalışma olarak kabul edilmektedir. Endekste şehirlerin beş farklı hizmet grubunda küresel düzeyde hizmet sunma kapasitesi; muhasebe, reklâm, bankacılık-finans-sigortacılık, hukuk ve yönetim danışmanlığı hizmetleri üzerinden değerlendirilmektedir.

İlk olarak 1999 yılında yayımlanan araştırmanın sonraki versiyonları 2000, 2004, 2008, 2010 ve 2012, 2016<sup>130</sup> ve 2018<sup>131</sup> yıllarında yayımlanmıştır. Dünya şehirleri bu çalışmam kapsamında alfa, beta ve gamma olmak üzere sınıflandırılmakta, küresel şehir adaylığında yüksek yeterlilik (high sufficiency) ve yeterlilik (sufficiency) olmak üzere iki de alt kategori oluşturulmaktadır. Alfa++ grubunda yer alan şehirler, bütün dünya ile yüksek düzeyde entegrasyona ulaşmış olup, küresel ekonomi üzerinde üst düzey kontrol ve yönlendirme işlevine sahiptir. Alfa+ grubundakiler, özellikle Asya-Pasifik bölgesinde kapsamlı entegrasyona sahip olan ve küresel şehirlerin ihtiyaç duyduğu birçok hizmeti yüksek nitelikte sunan şehirlerdir. Alfa ve Alfa- grubundakiler ise, içinde buldukları bölgeleri veya ülkeleri küresel ekonomi ile güçlü bir şekilde irtibatlandıran bölgesel merkezlerdir. Alfa, beta ve gamma grupları da kendi içlerinde alt gruplara ayrılmıştır. Alfa grubundaki şehirler Alfa++, Alfa+, Alfa ve Alfa-; Beta grubunda yer alan şehirler Beta+, Beta ve Beta-, Gamma grubundakiler ise Gamma+, Gamma ve Gamma- olmak üzere ayrılmıştır.

**Şekil 1:** GaWC Endeksine Göre Şehirler 2010



<sup>130</sup> The World According to GaWC 2016, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2016t.html>

<sup>131</sup> The World According to GaWC 2018, <https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2018t.html>



**Kaynak:** <http://www.lboro.ac.uk/gawc/visual/globalcities2010.pdf> (6 Nisan 2016)

Beta grubundaki şehirler, kendi bölgeleri veya ülkeleri ile küresel ekonomi arasında bağlantı sağlayan aracı şehirler görünümündedir. Gamma grubundakiler ise daha küçük bölgelerin veya ülkelerin küresel ekonomi ile irtibatını sağlayan veya bazı hizmetlerin sunulmasında kapasitesi yeterince gelişmemiş olan şehirlerdir. Yüksek yeterlilik (high sufficiency) ve yeterlilik (sufficiency) grubundaki şehirler ise küresel şehir olma potansiyeli taşımaktadırlar. Araştırmalar, küresel şehirler üzerine çalışan bilim insanlarının yaptığı çalışmalara, ilgili kuruluşların rapor ve istatistikî kayıtlarına ve uluslararası, çok uluslu veya ulus ötesi firmaların faaliyet bilgilerine dayandırılmıştır. Küreselleşme ve Dünya Şehirleri Araştırma Ağı tarafından 2012 yılında yapılan sınıflandırmaya göre küresel şehirlerin listesi Tablo' 1de gösterilmiştir.

**Tablo 1:** The World According to GaWC 2012

**Alfa++ Şehirler**   **Alfa+ Şehirler**   **Alfa Şehirler**

|          |             |               |                  |
|----------|-------------|---------------|------------------|
| Londra   | 1.Hong Kong | 1. Şikago     | 9. Madrid        |
| New York | 2.Paris     | 2. Bombay     | 10. Mexico City  |
|          | 3.Singapur  | 3. Milan      | 11.Amsterdam     |
|          | 4. Şangay   | 4. Moskova    | 12. Kuala Lumpur |
|          | 5. Tokyo    | 5. Sao Paulo  | 13. Brüksel      |
|          | 6. Pekin    | 6. Frankfurt  |                  |
|          | 7. Sydney   | 7. Toronto    |                  |
|          | 8. Dubai    | 8. Los Angles |                  |

**Kaynak:** *The World According to GaWC 2012*, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2012t.html>, (5 Nisan 2016).

2012 yılında yayınlanan GaWC endeksinde Alfa++ şehirleri Londra ve New York olarak sıralanmaktadır. Alfa + şehirleri olarak ise; Hong Kong, Paris, Singapur, Şangay, Tokyo, Pekin, Sydney , Dubai olarak sıralanmaktadır. Alfa Şehirleri ise; Şikago, Bombay, Milan , Moskova, Sao Paulo, Frankfurt, Toronto, Los Angles, Madrid, Mexico Cit, Amsterdam, Kuala Lumpur ve Brüksel sıralanmaktadır. İstanbul'un konumu, Küreselleşme ve Dünya Şehirleri Araştırma Ağı tarafından yapılan beş farklı çalışmada (endekste) yıllar itibarı ile dalgalı bir seyir izlemiştir. 2000 yılında yayımlanan ilk çalışmada Beta+ grubunda yer alırken, 2004 yılındaki çalışmada Beta grubuna gerilemiş, 2008, 2010 ve 2012'deki çalışmalarda ise büyük bir ilerleme kaydederek Alfa- grubuna yükselmiştir. 2008 yılında küresel şehirler arasında 29. sırada iken 2010 yılında 35. sıraya gerilemiş, 2012 yılında ise tekrar 29. sıraya yükselmiştir.

**Tablo 2:** The World According to GaWC 2016

Alfa++ Şehirler Alfa+ Şehirler Alfa Şehirler

|          |              |                |                 |
|----------|--------------|----------------|-----------------|
| Londra   | 1. Singapur  | 1. Sydney      | 11.Johannesburg |
| New York | 2. Hong Kong | 2. Sao Paulo   | 12. Toronto     |
|          | 3. Paris     | 3. Milan       | 13. Seul        |
|          | 4. Pekin     | 4. Şikago      | 14. İstanbul    |
|          | 5. Tokyo     | 5. Mexico City | 15.Kuala Lumpur |
|          | 6. Dubai     | 6. Bombay      | 16. Jakarta     |
|          | 7. Şangay    | 7. Moskova     | 17.Amsterdam    |
|          |              | 8. Frankfurt   | 18.Brüksel      |
|          |              | 9. Madrid      | 19.Los Angeles  |
|          |              | 10. Varşova    |                 |

Kaynak: *The World According to GaWC 2016*, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2016t.html>, (25 Nisan 2016).

2016 yılında yayınlanan GaWC endeksinde Alfa++ şehirlerin Londra ve New York olarak sıralanmakta olduğu görülmektedir. Alfa + şehirleri olarak ise; Singapur, Hong Kong, Paris, Pekin, Tokyo, Dubai, Şangay olarak sıralanmaktadır. Alfa Şehirleri ise; 1. Sydney, Sao Paulo, Milan, Şikago, Mexico City, Bombay, Moskova, Frankfurt, Madrid, Varşova, Johannesburg, Toronto, Seul, İstanbul, Kuala Lumpur, Jakarta, Amsterdam, Brüksel, Los Angeles sıralanmaktadır.

**Tablo 3:** The World According to GaWC 2018

Alfa++ Şehirler Alfa+ Şehirler Alfa Şehirler

|          |              |                 |                 |               |
|----------|--------------|-----------------|-----------------|---------------|
| Londra   | 1. Hong Kong | 1. Milano       | 11. Seul        | 21. İstanbul  |
| New York | 2. Pekin     | 2. Şikago       | 12. Jakarta     | 22. Bangkok   |
|          | 3. Singapur  | 3. Moskova      | 13. Mumbai      | 23. Melbourne |
|          | 4. Şangay    | 4. Toronto      | 14. Miami       |               |
|          | 5. Sydney    | 5. Sao Paulo    | 15.Brüksel      |               |
|          | 6. Paris     | 6. Frankfurt    | 16. Taipei      |               |
|          | 7. Dubai     | 7. Los Angeles  | 17.Guangzhou    |               |
|          | 8. Tokyo     | 8. Madrid       | 18.Buenos Aires |               |
|          |              | 9. Meksiko      | 19.Zürih        |               |
|          |              | 10.Kuala Lumpur | 20. Varşova     |               |

Kaynak: *The World According to GaWC 2018*, <https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2018t.html>, (20 Şubat 2019).

2018 yılında yayınlanan GaWC endeksinde Alfa++ şehirleri Londra ve New York olarak sıralanmaktadır. Sonrasında ise Alfa + şehirleri olarak sırasıyla; Hong Kong, Pekin, Singapur, Şangay, Sydney, Paris, Dubai, Tokyo olarak sıralanmaktadır. Alfa Şehirleri ise; Milano, Şikago, Moskova, Toronto, Sao Paulo, Frankfurt, Los Angeles, Madrid, Meksiko, Kuala Lumpur, Seul, Jakarta, Mumbai, Miami, Brüksel, Taipei, Guangzhou, Buenos Aires, Zürih, Varşova, İstanbul, Bangkok, Melbourne olarak sıralanmaktadır. GaWC endekslerinde konu ile ilgili olarak yapılan 2000 ve 2013 yılları arasında toplantıları da kapsayan proje çalışmalarının ortaya koyduğu tecrübelerden<sup>134</sup>

<sup>134</sup>Media Coverage, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/media.html>, (7 Nisan 2016).

yararlanıldığı görülmektedir. Bunun yanında Hinterworlds<sup>135</sup> görsel çalışmasının yürütücüsü olan P.J. Taylor ele aldığı 17<sup>136</sup> sayılı çalışması ve sonrasında geliştirilmiş halini ise 89<sup>137</sup> sayılı GaWC araştırma bültenlerinde ortaya koymuştur.

**Tablo 4:** Alfa++ Şehirler

| 2000     | 2004     | 2008     | 2010     | 2012     | 2016     | 2018     |
|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Londra   | Londra   | Londra   | Londra   | Londra   | Londra   | Londra   |
| New York | New York | New York | New York | New York | New York | New York |

**Kaynak:** [http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2018\\_rank\\_en.jpg](http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2018_rank_en.jpg) (20 Şubat 2019)

**Tablo 5:** Alfa+ Şehirler

| 2000<br>2018 | 2004      | 2008      | 2010      | 2012      | 2016      |           |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Hong Kong    | Hong Kong | Hong Kong | Hong Kong | Hong Kong | Singapur  | Hong Kong |
| Paris        | Paris     | Paris     | Paris     | Paris     | Hong Kong | Pekin     |
| Tokyo        | Tokyo     | Singapur  | Singapur  | Singapur  | Paris     | Singapur  |
| Singapur     | Singapur  | Tokyo     | Tokyo     | Şanghay   | Pekin     | Şanghay   |
|              |           | Sidney    | Şanghay   | Tokyo     | Tokyo     | Sydney    |
|              |           | Milano    | Şikago    | Pekin     | Dubai     | Paris     |
|              |           | Şanghay   | Dubai     | Sydney    | Şanghay   | Dubai     |
|              |           | Pekin     | Sydney    | Dubai     |           | Tokyo     |

<sup>135</sup>P.J. Taylor, "Atlas of Hinterworlds", *GaWC*, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/visual/hwatlas.html> (7 Nisan 2016).

<sup>136</sup>P.J. Taylor, "Urban Hinterworlds: Geographies of Corporate Service Provision under Conditions of Contemporary Globalization", *GaWC Research Bulletin 17, Geography, Vol.86, No.1, 2001*, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb17.html>, (7 Nisan 2016).

<sup>137</sup>P.J. Taylor ve D.R.F. Walker, "Urban Hinterworlds Revisited", *GaWC Research Bulletin 89, Geography, Vol.89, No.2, 2004*, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb89.html>, (7 Nisan 2016).

**Kaynak:** [http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2018\\_rank\\_en.jpg](http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2018_rank_en.jpg) (20 Şubat 2019)

## 2.2.Küresel Güç Şehir Endeksi (Global Power City Index GPCI)

Dünya üzerindeki şehirlerin emek gücü ve önde gelen şirketleri cezbetme kapasitesini öncelikli olarak incelemekte olan Küresel Güç Şehir Endeksi<sup>13</sup> kendi kriterleri çerçevesinde şehirlerin çekicilik sıralamasını ortaya koymaktadır. MORI Global Power City Index<sup>138</sup> olarak da isimlendirilen çalışma 6 farklı alanı ele almaktadır. Küresel bir endeks olma özelliği taşımakta olan bu endeks 40 adet küresel şehri ele almaktadır. Mori Memorial Vakfı<sup>139</sup> tarafından 2008 yılı ve takip eden yıllarda yayınlanan çalışma Ekonomi, Ar-Ge, Kültürel Etkileşim, Yaşanabilirlik, Çevre ve Erişilebilirlik gibi alanlarda altı farklı işlevi<sup>140</sup> 70 farklı değer üzerinden incelemekte ve küresel şehirlerin kendi aralarında oluşan rekabette güçlü ve zayıf yanlarını tespit etmekte ve incelemektedir. 2008<sup>141</sup> yılında yapılan ilk çalışma sonrasında ilk eser 2009<sup>142</sup> yılında ortaya konulmuştur. Sonraki yıllarda ise müteakip çalışmalar 2010<sup>143</sup>, 2011<sup>144</sup>, 2012<sup>145</sup>, 2013<sup>146</sup>, 2014<sup>147</sup>, 2015<sup>148</sup>, 2016<sup>149</sup>, 2017<sup>150</sup>, 2018<sup>151</sup>

<sup>138</sup>Institute for Urban Strategies, **Global Power City Index**, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/index\\_e.html](http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/index_e.html), (10 Nisan 2019).

<sup>139</sup>About Institute for Urban Strategies, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/english/aboutus2/index.shtml#about\\_strategies](http://www.mori-m-foundation.or.jp/english/aboutus2/index.shtml#about_strategies), (10 Nisan 2016).

<sup>140</sup>Institute for Urban Strategies, **Global Power City Index**, <http://www.mori-m-foundation.or.jp/english/ius2/gpci2/>, (10 Şubat 2019).

<sup>141</sup>Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI 2008**, Tokyo, 2008, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/english/research/project/6/pdf/GPCI2008\\_English.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/english/research/project/6/pdf/GPCI2008_English.pdf), (12 Şubat 2016).

<sup>142</sup>Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI 2009**, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2009\\_eng.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2009_eng.pdf), (12 Şubat 2019).

<sup>143</sup>Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI 2010**, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2010\\_eng.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2010_eng.pdf), (12 Şubat n 2019).

<sup>144</sup> Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI 2011**, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2011\\_eng.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2011_eng.pdf), (12 Şubat 2019).

<sup>145</sup>Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI 2012**, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2012\\_eng.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2012_eng.pdf), (12 Şubat 2019).

<sup>146</sup>Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI 2013**, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2013\\_eng.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2013_eng.pdf), (12 Şubat 2019).

<sup>147</sup> Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI 2014**, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI14\\_E\\_Web.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI14_E_Web.pdf), (12 Nisan 2019).

<sup>148</sup>Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI 2015**, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2015\\_en.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2015_en.pdf), (12 Şubat 2019).

<sup>149</sup>Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI 2016** (12 Şubat 2019).  
[http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2016\\_en.pdf](http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2016_en.pdf),

<sup>150</sup>Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI 2017** (12 Şubat 2019).  
[http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2017\\_en.pdf](http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2017_en.pdf),

<sup>151</sup> Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI 2018**, [http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2018\\_rank\\_en.jpg](http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2018_rank_en.jpg), (20 Şubat 2019).

yıllarında yayınlanmıştır. 2008 yılında yayınlanan raporda bulunan sıralama oluşturma metodu başlığı altında küresel güç şehirleri endeksinin dünyadaki 35 şehri araştırmakta olduğu ve sıraladığı belirtilmektedir. Burada;“Şehirler şehrin gücünü gösteren altı ana fonksiyon göstergesi ile değerlendirilmektedir” ibaresi bulunmaktadır. Bu başlık altında ayrıca; “Ekonomi, Araştırma ve Kalkınma, Kültürel Etkileşim, Yaşanabilirlik, Ekoloji, Doğal Çevre ve Ulaşılabilirlik” ifadelerine de yer verilmektedir. Bu unsurlar üzeinden şehrin temel güç noktaları yansıtılmaktadır. Burada bulunan her bir fonksiyonun gösterge grubuyla, fonksiyonun her faktörünü kategorize edilmektedir. Şehirlerin gerçek verilerine dayanan 69 göstergeden her birinin arasında dağılım yapıldığı belirtilmektedir<sup>152</sup>.

GPCI 2009 Kapsamlı sıralama incelendiğinde 0.0’den 400.0’a kadar değer aralığı verilmiştir. Bu genel aralık sıralamasında 35 ülke irdelenmiştir. Buna göre ilk 10 şehri ele alacak olursak<sup>153</sup>; 1.New York, 2.Londra, 3.Paris, 4.Tokyo, 5.Singapur, 6.Berlin, 7.Viyana, 8.Amsterdam, 9.Zürih, 10.Hong Kong olmuş sonuncu ise 35. sırada ise Kahire yer almaktadır. GPCI 2010 Kapsamlı sıralama incelendiğinde 0.0’den 400.0’a değer aralığı verilmiştir. Bu genel aralık sıralamasında 35 ülke irdelenmiştir. Buna göre ilk 10 şehri ele alacak olursak<sup>154</sup>: Yapılan üzerinde soldan sağa 0.0’den 400.0’a kadar sıralandığı görülmektedir. Bu sıralamada 35 ülke irdelenmiştir. Buna göre; 1.New York, 2.Londra, 3.Paris, 4.Tokyo, 5.Singapur, 6.Berlin, 7.Amsterdam, 8.Seul, 9.Hong Kong, 10.Sydney, 35.liğini koruyan Kahire yer almaktadır.

GPCI 2011 Kapsamlı sıralama incelendiğinde 0.0’den 400.0’a değer aralığı verilmiştir. Bu genel aralık sıralamasında 35 ülke irdelenmiştir. Buna göre ilk 10 şehri ele alacak olursak 155: 1. New York, 2.Londra, 3.Paris, 4.Tokyo, 5.Singapur, 6.Berlin, 7. Seul, 8.Hong Kong, 9. Amsterdam 10.Frankfurt Kahire 35.liğini korumuş olarak ortaya çıkmaktadır. 2012 endeksi ise toplam 40 şehri ele almakta ve şehirleri altı farklı fonksiyona göre analiz etmektedir. Şehirleri; “Ekonomi”, “Araştırma-Geliştirme”, “Kültürel Etkileşim”, “Yaşanabilirlik”, “Çevre” ve “Erişilebilirlik” kriterleri üzerinden sınırlandırmaktadır. Şehirde bulunan aktörler olarak “Yöneticiler”, “Araştırmacılar”, “Sanatçılar”, “Ziyaretçiler” ve “Şehirde İkamet Edenler”in değerlendirmeye tabi tutuldukları görülmektedir. Ekonomi başlığı altında; “Pazarın Büyüklüğü”, “Pazarın Cazipliği”, “Ekonomik Önem”, “Beşeri Sermaye”, “Çalışma Koşulları”, “Düzenlemeler ve Riskler” olarak altı farklı kategorinin var olduğu görülmektedir. AR&GE başlığı altında ise üç farklı kategori “Akademik Kaynaklar”, “Araştırma Geçmişi”, “Araştırma Başarısı” biçiminde sıralanmaktadır. Toplamda sekiz göstergeden oluşan bu sistemde kültürel etkileşim “Trend Oluşturma Potansiyeli”, “Kültürel Kaynaklar”, “Ziyaretçilere Yönelik Tesisler”, “Ziyaretçiler İçin Çekicilik” ve “Etkileşim Hacmi” başlıkları ile tasnif edilmiştir. Çevre başlığı altında “Ekoloji”, “Kirlilik” ve “Doğal Çevre” göstergeleri ve bunlara bağlı dokuz gösterge sunulmaktadır. Erişilebilirlik işlevinin en son ele alındığı sıralamada ise “Uluslararası Ulaşım Ağı”, “Uluslararası Ulaşım Altyapısı”, “Şehir İçi Ulaşım Hizmetleri” ve “Trafik Rahatlığı” gibi dört farklı gösterge grubu bulunmaktadır<sup>156</sup>

GPCI 2012 Kapsamlı sıralama incelendiğinde 40 ülke irdelenmiştir. Buna göre ilk 10 şehri ele alacak olursak<sup>157</sup>: 1. Londra, 2.New York, 3.Paris, 4.Tokyo, 5.Singapur,6.Seoul 7.Amsterdam, 8.Berlin, 9.Hong Kong, 10. Viyana önceki yıl 35. sırada bulunan Kahire 40. sıraya gerilemiştir.

<sup>152</sup>Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI-2009**, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2009\\_eng.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2009_eng.pdf), (19 Nisan 2016), s.8.

<sup>153</sup> GPCI 2009, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2009\\_eng.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2009_eng.pdf) s.13 Erişim; 20 Nisan 2016

<sup>154</sup> GPCI 2010, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2010\\_en.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2010_en.pdf) s.8 Erişim; 1 Eylül 2016

<sup>155</sup> GPCI 2011, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2011\\_en.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2011_en.pdf), s.8 Erişim; 2 Eylül 2016

<sup>156</sup> Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI-2012**, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2012\\_en.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2012_en.pdf), (21 Nisanl 2016), s.1.

<sup>157</sup> GPCI 2012, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2012\\_eng.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2012_eng.pdf) s.8 Erişim; 5 Eylül 2016

GPCI 2013 Kapsamlı sıralaması incelendiğinde 40 ülke irdelenmiştir. Buna göre ilk 10 şehri ve İstanbul'u ele alacak olursak <sup>158</sup>; 1.Londra, 2.New York, 3.Paris, 4.Tokyo, 5.Singapur, 6.Seul, 7. Amsterdam,8. Berlin, 9.Viyana, 10.Frankfurt, 27.İstanbul 40.Kahire olmuştur. 2014 yılına ait olan GPCI endeksi ise küresel şehirleri temsil eden 40 şehirle başlamaktadır. Bu şehirleri 6 kriter ve fonksiyon çerçevesinde sıralamaktadır. Bu işlevsel alanlar<sup>159</sup>:

Ekonomi (Pazarın Çekiciliği, Ekonomik Canlılık, İş Çevresi, Düzenlemeler ve Risk)

AR&GE (Araştırma Arka planı, Araştırmacıları Kabule ve Desteklemeye Hazır Olmak)

Kültürel Etkileşim (Modayı Belirleme Potansiyeli, Konaklama Çevresi, Ziyaretçileri Çekme Kaynakları, Yemek ve Alışverişi, Etkileşim Hacmi)

Yaşanabilirlik (Çalışma Çevresi, Yaşam Maliyeti, Güvenlik ve Emniyet, Hayati destek Fonksiyonları)

Çevre (Ekoloji, Kirlilik, Doğal Çevre)

Ulaşılabilirlik (Uluslararası Ulaşım Altyapısı, Şehir içi Ulaşım Altyapısı) olarak sıralanmaktadır.

Ekonomi fonksiyonu için seçilen göstergeler: pazarın büyüklüğü, pazarın çekiciliği, ekonomik canlılık, beşeri sermaye, iş çevresi, düzenlemeler ve riskler olarak anılmaktadır. AR&GE ise akademik kaynaklardan sayılmaktadır. Bu durumda araştırma arka planı, araştırma başarısı, patentler gibi hususlar da burada rol oynamaktadır. Yaşanabilirlik için çevre, yaşam maliyeti, güvenlik ve emniyet, yaşam çevresi ve yaşamsal tesisler olarak sıralanmaktadır. GPCI 2014 Kapsamlı sıralaması incelendiğinde 40 ülke irdelenmiştir. Buna göre ilk 10 şehri ve İstanbul'u ele alacak olursak <sup>160</sup>; 1. Londra, 2.New York, 3.Paris, 4.Tokyo, 5.Singapur 6.Seul, 7.Amsterdam, 8.Berlin, 9.Hong Kong, 10.Viyana (1004.3) önceki yıl 9. sıradaydı, 11.Frankfurt (988.1) önceki yıl 10. sıradaydı, 21.İstanbul, 41.Kahire önceki yıl 40. sıradaydı.

2015 yılında yayınlanan indekste ise farklı bir metotla gösterge gruplarının yanında yer alan gösterge değerleri önceki indekslerde sadece sayı değeri ile ifade edilmekteyken 2015 indeksinde ise detaylı bilgilendirme ifadeleri almıştır. Buna göre<sup>161</sup>; “Gösterge Grubu” alt başlıkları ve “Gösterge” değerleri ile açısından: Ekonomi ana başlığı altındaki; Pazar Büyüklüğü, Pazar Çekiciliği, Ekonomik Canlılık, Beşeri Sermaye, İş Ortamı, İş Yapma Kolaylığı gibi “Gösterge Grupları”na ait başlıklar ile bağlantılı olan “Göstergeler” olarak sıralanmaktadırlar. Bunlar da; Nominal GSYH, Kişi Başına GSYH, GSYH Büyüme Oranı, Ekonomik Özgürlük Düzeyi, Toplam Piyasa Değeri ve Listelenen Borsa Payları, Dünyanın İlk 300 Şirketi, Toplam İstihdam, İş Çevreleri için Hizmet Sektöründe Çalışan, Ücret Seviyesi, İnsan Kaynaklarını Korumanın Kolaylığı, Masa Başı Ofis Alanı, Kurumlar Vergisi Oranı, Siyasi, İktisadi ve İş Alanları Riski, üzerinden hesaplanmaktadır. Ar-Ge “Fonksiyon” ana başlığı altında ise; Akademik Kaynaklar, Araştırma Arka planı, Araştırma Başarısı gibi “Gösterge Grupları”na ait başlıklar ile bağlantılı olan “Göstergeler” kendi başlığı altındaki sıralamasıyla; Araştırmacıların Sayısı, Dünyanın En İyi 200 Üniversitesi, Matematik ve Bilim Akademik Performansı, Yabancı Araştırmacıları Kabul için Hazırlık, Araştırma ve Geliştirme Harcamaları, Kayıtlı Sınai Haklar Sayısı. (Patent), Yüksek-Tanınmış Ödülleri Kazananların Sayısı (Bilim ve

<sup>158</sup> GPCI 2013, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2013\\_en.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2013_en.pdf) s.8 Erişim; 7 Eylül 2016

<sup>159</sup> Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI-2014**, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI14\\_E\\_Web.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI14_E_Web.pdf), (21 Nisanl 2016), s.1.

<sup>160</sup> GPCI 2014, [http://mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI14\\_E\\_Web.pdf](http://mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI14_E_Web.pdf), s.10 Erişim; 9 Eylül 2016

<sup>161</sup> Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI-2015**, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2015\\_en.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2015_en.pdf), (5 Eylül 2016), s.8.

Teknoloji ile ilgili alanlar), Araştırmacılar Arasındaki Etkileşim Olanakları üzerinden değerlendirilmektedir. GPCI 2015 Kapsamlı sıralaması incelendiğinde 40 ülke irdelenmiştir. Buna göre ilk 5 şehri ve İstanbul'u ele alacak olursak <sup>162</sup> sırasıyla 2014 yılına ait durumlarına göre tasnif edilen, 1. Londra, 2.New York, 3.Paris, 4.Tokyo, 5.Singapur, önceki yıl 21. sırada yer alan İstanbul 31.İstanbul almış, 40.Kahire olmuştur.

**Tablo 7:** Küresel Güç Şehir Endeksi 2016 Kapsamlı Sıralama

|            |                 |
|------------|-----------------|
| 1.Londra   | 20.Barselona    |
| 2.New York | 21.İstanbul     |
| 3.Tokyo    | 22.Osaka        |
| 4.Paris    | 42.Johannesburg |
| 5.Singapur |                 |

**Kaynak:** [http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2016\\_en.pdf](http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2016_en.pdf) (20 Ekim 2017)

GPCI 2016 Kapsamlı sıralaması incelendiğinde 42 ülke irdelenmiştir. Buna göre ilk 5 şehri ve İstanbul'un sıralamadaki rakiplerini ele alacak olursak 2016 yılına ait durumlarına göre tasnif edilen, 1.Londra, 2.New York, 3.Tokyo, 4.Paris, 5.Singapur, 20.sırada Barselona, 21. sırada İstanbul, 22. sırada Osaka yer almıştır. 42. ise Kahire olmuştur.

**Tablo 9:** Küresel Güç Şehir Endeksi 2018 Kapsamlı Sıralama

|            |             |
|------------|-------------|
| 1.Londra   | 33.Moskova  |
| 2.New York | 34.İstanbul |
| 3.Tokyo    | 35.Taipei   |
| 4.Paris    | 44. Kahire  |
| 5.Singapur |             |

**Kaynak:** [http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2018\\_rank\\_en.jpg](http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2018_rank_en.jpg) (20 Şubat 2019)

GPCI 2018 Kapsamlı sıralaması incelendiğinde 44 ülke irdelenmiştir. Buna göre ilk 5 şehri ve İstanbul'un sıralamadaki rakiplerini ele alacak olursak 2018 yılına ait durumlarına göre tasnif edilen, 1.Londra, 2.New York, 3.Tokyo, 4.Paris, 5.Singapur, 33.sırada Moskova, 34. sırada İstanbul, 35. sırada Taipei yer almıştır. 44. sırada ise Kahire yer almıştır.

<sup>162</sup> GPCI 2015, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2015\\_en.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2015_en.pdf) , s.10 Erişim; 26 Eylül 2016

**Tablo 10:** Küresel Güç Şehir Endeksi 2009 ve 2018 Arası Kapsamlı Sıralama Kıyaslaması

| 2009     | 2010     | 2011     | 2012     | 2013     | 2014     | 2015     | 2016     | 2017     | 2018     |
|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| New York | New York | New York | Londra   | Londra   | Londra   | Londra   | Londra   | Londra   | Londra   |
| Londra   | Londra   | Londra   | New York | New York | New York | New York | New York | New York | New York |
| Paris    | Paris    | Paris    | Paris    | Paris    | Paris    | Paris    | Tokyo    | Tokyo    | Tokyo    |
| Tokyo    | Tokyo    | Tokyo    | Tokyo    | Tokyo    | Tokyo    | Tokyo    | Paris    | Paris    | Paris    |
| Singapur | Singapur | Singapur | Singapur | Singapur | Singapur | Singapur | Singapur | Singapur | Singapur |

**Kaynak:** [http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2018\\_rank\\_en.jpg](http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2018_rank_en.jpg) (20 Şubat 2019)

Küresel Güç Şehir Endeksi 2009 ve 2018 Arası Kapsamlı Sıralama Kıyaslaması incelendiğinde 44 ülke irdelendiği görülmektedir. Buna göre ilk 5 şehrin Londra, New York, Tokyo, Paris, Singapur olduğu görülmektedir. 2009-2018 arasında diğer şehirler sıralamada yer değiştirirken Singapurun istikrarlı bir biçimde 5.sırayı koruduğu görülmektedir.

### 2.3.Küresel Şehirler Endeksi (A.T. Kearney Global Cities Index)

2008 yılında Amerikan Foreign Policy isimli yayın organı Şikago merkezli danışmanlık firması olan A.T. Kearney (Andrew Thomas Kearney) ve Şikago Küresel İlişkiler tarafından yayınlanmıştır. Bu çalışmada Witold Rybczynski ve Saskia Sassen'in danışmanlık yaptığı görülmektedir<sup>163</sup>. Foreign Policy'ye göre bu çalışma dünyanın en büyük, en çok birbiriyle bağlantılı olan şehirleri için küresel gündem oluşumuna yardım etmektedir. Bu çalışma tarafından ele alınan şehirlerin; Siyasi Sorumluluk, Kültürel Tecrübe, Bilgi Değişimi, Beşeri Sermaye, Ticari Faaliyet başlıkları altında tasnif edildiklerini görmekteyiz. Çalışmanın ele aldığı şehirlerin finans, politika üretme ve kültür gibi önemli alanlarda dünya liderliğini üstlendikleri görülmektedir. Ele alınan şehirlerin bazılarının ise gelişme aşamasında olan mega şehirler oldukları görülmektedir. Bu şehirlerin kaynaklara olan talepleri, komşularıyla ilişkileri ve göçmenlere sundukları hizmetler irdelenmektedir. Bu şehirlerin bazıları ise konumları itibarıyla bir geçiş mekânı hüviyetine sahiptir. Bunun dışında kalanların ise öne gelen uluslararası kurumlara ev sahipliği yaptığı görülmektedir. Ticaret, kültür ve iletişim merkezlerinin önemli bir kısmını temsil etmekte olan bir konuma sahiptirler<sup>164</sup>.

<sup>163</sup> A.T. Kearney, Global Cities 2015 Erişim 12 Mayıs 2016

<https://www.atkearney.com/research-studies/global-cities-index/2015>

<sup>164</sup>Foreign Policy, A.T. Kearney, **The 2008 Global Cities Index**, 2008, <https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/GlobalCitiesIndexFINAL1.pdf>, (12 Eylül 2017), s.71.



2010 Küresel Şehirler Endeksinin, Barselona, Montreal, Cenevre, Houston ve Nairobi gibi ilave şehirleri de içerecek şekilde genişletildiği belirtilmektedir. Hepsi küresel pazarda önemli oyuncular olmakla beraber: Birleşmiş Milletlerin merkezi olarak Cenevre; Iberia'nın önemli bir kültürel ve ticari merkezi olan Barselona; Fransız Kanada'sının merkezi olan Montreal; çeşitli nüfus ve iş hizmetleri için bir miktatsız olan Houston; Birleşmiş Milletler merkezi ve Afrika merkezi olan Nairobi olduğu belirtilmektedir<sup>165</sup>.

2010 Endeksinde bulunan bilgiler ışığında Asya şehirlerinin gelişme gösterdikleri ve küresel önemlerini artırmaya başladıkları görülmektedir. İlk 10 şehirden beşi Asya-Pasifik bölgesi- Tokyo, Hong Kong, Singapur, Sydney ve Seul'de bulunmaktadır. Bunun ötesinde eğitimin ön plana çıktığı Asya'nın gelecek için altyapı oluşturdukları anlaşılmaktadır<sup>166</sup>. 2010 endeksinde verilen bilgiye göre iş faaliyetleri uluslararası konferansların sayısı, mal akışı (hava ve liman), sermaye piyasaları, en büyük 40 global servis firması arasında bulunan firma ve Fortune Global 500 şirketlerinin idari birimlerinin şehirde sağladığı kümelenme ön planda tutulmaktadır<sup>167</sup>. A.T. Kearney Global Cities Index, 2014 endeks çalışması 2008, 2010, 2012 ve 2014 yıllarına ait sıralamayı ele almaktadır.

#### 2.4.Küresel Şehirler Endeksi (Knight Frank)

Knight Frank: Global Cities Survey adıyla yayınlanan endeks çalışması 40 adet küresel şehri 4 kategoride ele almaktadır. Bu araştırmayı yapan kurum gayrimenkul danışmanlığı yapmaktadır ve 1896 yılında Londra'da kurulmuştur. New York'ta bulunan ve City Group içerisinde faaliyet gösteren City Private Bank 2007 yılından sonra The Wealth Reports isimli çalışmayı yayınlamıştır<sup>168</sup>. Bu çalışma bu kurumun yaptığı bizim incelediğimiz ilk çalışmadır. En son 2016 yılında yeni rapor yayınlanmıştır<sup>169</sup>. 2009 Küresel Şehir Araştırması sonrası ortaya çıkan bu rapor "Küresel Zenginlik Raporu"nun ele aldığı konulardan olan mal varlığı ve zenginlik incelemesini esas almaktadır. 2013 yılında yapılan araştırma 40 adet şehri incelemeye alacaktır<sup>170</sup>. 2008<sup>171</sup> yılında birincisi yayınlanan

---

<sup>165</sup>Foreign Policy, A.T. Kearney, **The A.T. Kearney Global Cities Index 2010**, 2010, [https://www.atkearney.com/documents/10192/178350/urban\\_elite-gci\\_2010.pdf/30bebf01-9591-46ef-8d06-a44b4e5ab364](https://www.atkearney.com/documents/10192/178350/urban_elite-gci_2010.pdf/30bebf01-9591-46ef-8d06-a44b4e5ab364), (20 Eylül 2017), s.4.

<sup>166</sup>Foreign Policy, A.T. Kearney, **The A.T. Kearney Global Cities Index 2010**, 2010, [https://www.atkearney.com/documents/10192/178350/urban\\_elite-gci\\_2010.pdf/30bebf01-9591-46ef-8d06-a44b4e5ab364](https://www.atkearney.com/documents/10192/178350/urban_elite-gci_2010.pdf/30bebf01-9591-46ef-8d06-a44b4e5ab364), (20 Eylül 2017), s.5.

<sup>167</sup>Foreign Policy, A.T. Kearney, **The A.T. Kearney Global Cities Index 2010**, 2010, [https://www.atkearney.com/documents/10192/178350/urban\\_elite-gci\\_2010.pdf/30bebf01-9591-46ef-8d06-a44b4e5ab364](https://www.atkearney.com/documents/10192/178350/urban_elite-gci_2010.pdf/30bebf01-9591-46ef-8d06-a44b4e5ab364), (20 Eylül 2017), s.7.

<sup>168</sup>*The Decade in Review*,<http://www.knightfrank.com/wealthreport>, (18 Mayıs 2016).

<sup>169</sup>*The Wealth Report 2016 (10th edition)*, [http://www.knightfrank.com.au/news/knight-frank-launches-the-wealth-report-2016-\(10th-edition\)-08104.aspx](http://www.knightfrank.com.au/news/knight-frank-launches-the-wealth-report-2016-(10th-edition)-08104.aspx), (18 Mayıs 2016).

<sup>170</sup>Knight Frank Research, **Knight Frank Wealth Report 2013**, London, 2013, <http://piketty.pse.ens.fr/files/capital21c/xls/RawDataFiles/WealthReportsEtc/OtherWealthReports/KnightFrankWealth%20Report2013.pdf>, (19 Mayıs 2016), s.22.

<sup>171</sup>Knight Frank, **Annual Wealth Report 2008**, London, 2008, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2008-1.pdf>, (6 Ekim 2016).

endeks daha sonra 2009<sup>172</sup>, 2010<sup>173</sup>, 2011<sup>174</sup>, 2012<sup>175</sup>, 2013<sup>176</sup> 2014<sup>177</sup>, 2015<sup>178</sup>, 2016<sup>179</sup> yıllarında da yayınlanmıştır. 2017<sup>180</sup> yılında yeni bir çalıma yayınlanmıştır. Bu endeksleden 2008 yılına ait olan çalışmanın devamında 2014 yılını da kapsayacak biçimde her yıl yayınlanmıştır. 2015 yılından itibaren ise “Global Cities Report” biçiminde yayınlanan çalışma esas alınmaktadır. Faaliyetlerini Yüksek Net Değerli Bireylerin (HNWI'ler) üzerinden ele alan bu endeks 2007 yılındaki Yüksek Net Değerli Bireylerin (HNWI'ler) dünya üzerindeki dağılım haritasını ele almaktadır. Scorpio Partnership 2007 yılına dair verileri, varlık yaratma ve HNWI'ler ve UHNWI (Aşırı Yüksek Net Değerli Bireyler) üzerindeki sayısal artışın gelişmekte olan piyasa ekonomilerinin baskın bir karaktere sahip olduğunu göstermektedir. Elde edilen bilgiler ışığında 2007 yılı nüfus artışına göre en yüksek net sırası Çin (%14) Hindistan (% 9), Kazakistan, Singapur, Arjantin ve Birleşik Arap Emirlikleri grubu ise toplamda %8 seviyesinde bir ağırlığa sahiptir. HNWI'lerin sayısı ABD'de 120.000 ile 3.1 milyon arasında artış göstermektedir. Bu önemli bir rakam olarak görülmektedir. Çin ise 46.000 civarında yıllık artışla ikinci sırada yer almaktadır. Çin bulunan HNWI nüfusu 373.000 civarında seyretmektedir. Bu rakam ise neredeyse Almanya'daki sayıya (375.000) denktir. HNWI nüfusunda kadedilen mutlak büyümenin hem Japonya hem de İngiltere'de artış gösterdiği görülmektedir. Çalışmanın ortaya koyduğu HNWI haritası<sup>181</sup> sırasıyla; Kanada 266.000, ABD 3.114.000, Meksika 136.000, Kolombiya 21.000, Venezuela 44.000, Şili 31.000, Arjantin 56.000, Brezilya 199.000 gibi ülkeleri sıralamaktadır. Sonrasında ise; İngiltere 557.000, Fransa 304.000, İtalya 280.000, İsviçre 189.000, Hollanda 125.000, Belçika 59.000, Almanya 375.000, Polonya 54.000, İspanya 121.000, Türkiye 38.000 gibi ülkeleri ele almaktadır. Asya kıtasında bulunan; Rusya 131.000, Kazakistan 12.000, Güney Kore 109.000, Japonya 765.000, Çin 373.000, Hindistan 114.000, Singapur 74.000, Kuveyt 13.000, Suudi Arabistan 62.000, BAE 23.000 bu sıralamaya dahil edilmektedir. Afrika Kıtasında bulunan Güney Afrika'da 107.000 ve Avustralya'nın ise 180.000 HNWI nüfusunun bulunduğu görülmektedir. 2008 yılındaki çalışmada küresel anlamda HNWI'lerin mal varlık portföyünün yüzdelik anlamda ifade edildiği görülmektedir. Buna göre; birincil ikamet %13, ikincil ikamet %8, konut yatırımları veya gelişimi %8, tarım %2, doğrudan ticari yatırımlar %5,

<sup>172</sup>Knight Frank, **Annual Wealth Report 2009**, London, 2009, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2009-2.pdf>, (6 Ekim 2016).

<sup>173</sup>Knight Frank, **Annual Wealth Report 2010**, London, 2010, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2010-3.pdf>, (6 Ekim 2016).

<sup>174</sup>Knight Frank, **Annual Wealth Report 2011**, London, 2011, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2011-705.pdf>, (6 Ekim 2016).

<sup>175</sup>Knight Frank, **Annual Wealth Report 2012** London, 2012, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2012-800.pdf>, (6 Ekim 2016).

<sup>176</sup>Knight Frank, **Annual Wealth Report 2013**, London, 2013, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2013-1285.pdf>, (6 Ekim 2016).

<sup>177</sup>Knight Frank, **Annual Wealth Report 2014**, London, 2014, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2014-1777.pdf>, (6 Ekim 2016).

<sup>178</sup>Knight Frank, **Annual Wealth Report 2015**, London, 2015, <http://content.knightfrank.com/research/83/documents/en/wealth-report-2015-2716.pdf>, (6 Ekim 2016).

<sup>179</sup>Knight Frank, **Global Cities The 2016 Report**, London, 2016, <http://www.knightfrank.com/resources/global-cities/2016/all/global-cities-the-2016-report.pdf>, (6 Ekim 2016).

<sup>180</sup>Knight Frank, **Global Cities The 2017 Report**, London, 2017, <http://content.knightfrank.com/research/708/documents/en/global-cities-2017-4078.pdf>, (6 Ekim 2016).

<sup>181</sup>Knight Frank, **Annual Wealth Report 2008**, London, 2008, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2008-1.pdf>, (6 Ekim 2016), s.8-9.

tüm dolaylı varlıklar %2 ve diğer yatırımlar %62 gibi bir yer tutmaktadırlar. 2009 yılında yayınlanan rapor içerisinde yer verilen “Dünyanın En İyi Şehirleri”<sup>182</sup> başlıklı çalışma varlıklı kişilerin sayısını şehirlerin sıralanmasında önemli bir konumda görmektedir.

**Tablo 11 :** Knight Frank, İlk 10 Küresel Şehir 2013-2014-2024

|    | 2013      | 2014      | 2024      |
|----|-----------|-----------|-----------|
| 1  | London    | London    | New York  |
| 2  | New York  | New York  | London    |
| 3  | Singapore | Singapore | Hong Kong |
| 4  | Hong Kong | Hong Kong | Singapore |
| 5  | Geneva    | Geneva    | Shanghai  |
| 6  | Shanghai  | Shanghai  | Beijing   |
| 7  | Dubai     | Miami     | Dubai     |
| 8  | Miami     | Dubai     | Miami     |
| 9  | Paris     | Beijing   | Geneva    |
| 10 | Beijing   | Paris     | Mumbai    |

**Kaynak:** <http://www.knightfrank.ae/resources/kf-wealthreport.pdf>, (5 Ekim 2017), s.30.

Knight Frank, İlk 10 Küresel Şehir tablosu 2013, 2014 yıllarına ait ilk 10 şehre ait sıralamanın yanı sıra 2024 yılındaki sıralamanın öngörüsünü de içermektedir. Buna göre 2013 ve 2014 yılları için sıralanan ilk 10 şehirden 1.Londra, 2.New York, 3.Singapur, 4.Hong Kong, 5. Cenova, 6. Şanghay konumlarını bu yıllarda korumuştur. Ancak 2013 yılında 7. olan Dubai 2014 yılında 8. olmuştur. 2013 yılında 8. olan Miami ise 2014 yılında 7. olmuştur. 2013 yılında 9. olan Paris 2014 yılında 10. olmuştur. 2013 yılında 10. olan Pekin 2014 yılında 9. olmuştur. 2024 yılında ise 1. New York, 2. Londra, 3.Hong Kong, 4. Singapur, 5.Şanghay, 6.Pekin, 7.Dubai, 8.Miami, 9.Cenova, 10.Mumbai olarak görülmektedir.

#### 2.5.Küresel Şehir Rekabet Endeksi (Economist Int. Unit and Citibank-Global City Competitiveness)

İngiltere'de yayın yapan Pearson bünyesinde yayınlanan ve birincisi 1843<sup>183</sup> yılında basılan The Economist dergisinin destekleri ile Economist Intelligence Unit (EIU) tarafından yapılan araştırmanın Citi Group tarafından sağlanan meydana getirilmiştir. 1946 yılında EIU; iş dünyası, sanayi, ekonomi, ülkelerin riskli durumları ile ilgili olarak çalışmalarını sürdürmektedir. “Economic Intelligence Unit” Küresel Şehir Rekabet Endeksi raporu yaşanabilirlik ve yaşam kalitesine dair raporlar da hazırlayan kurum tarafından ilk olarak 2012 yılında yayınlanmaya başlamıştır. Araştırmayı yapan ekibin küresel şehirlerle alakalı olarak; rekabeti, beşeri düşünce sermayesi, iş dünyasına nüfuz etme gücü ve ziyaretçileri cezbedebilme yeteneği olarak geliştiğini belirlemiştir. Bu araştırmada 120 adet şehrin incelendiği görülmektedir. Bu şehirlerin büyüklükleri ve bölgesel ekonomik itibarlarının önemli görüldüğü anlaşılmaktadır<sup>184</sup>. Çalışmaya göre dünya nüfusunun yarısından fazlası şehirleşmiştir. Bu şehir nüfusları GSYİH'nin %80'ini oluşturmaktadır<sup>185</sup>. “Kurumların kalitesi şehirlerin ekonomik rekabet gücü açısından büyük önem taşımaktadır. Bir şehir kurumlarının kalitesi ve genel rekabet gücü arasında kuvvetli bir ilişki vardır. Bu mantıklıdır: bir şehrin yasaları vergi, planlama, yasama ve uygulama kabiliyeti ve vatandaşları tarafından hesap verebilir olma isteği güçlü kurumlar

<sup>182</sup>Knight Frank, **Annual Wealth Report 2009**, London, 2009,

<https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2009-2.pdf>, (6 Ekim 2016). s.29.

<sup>183</sup>The Economist Group, [http://www.economistgroup.com/what\\_we\\_do/our\\_history.html](http://www.economistgroup.com/what_we_do/our_history.html), (10 Mayıs 2016).

<sup>184</sup>Hot Spots benchmarking global city competitiveness,

[http://www.citigroup.com/citi/citiforcities/home\\_articles/n\\_eiu.htm](http://www.citigroup.com/citi/citiforcities/home_articles/n_eiu.htm), (24 Eylül 2017).

<sup>185</sup>Hot spots 2025 Benchmarking the Future Competitiveness of Cities,

<http://www.citigroup.com/citi/news/2013/130604a.pdf> (10 Ekim 2017), s.2.

gerektirir<sup>186</sup>” ifadeleriyle de kurumların şehirlerin yapısal sistemindeki önemine dair rollerinin üstünlükleri vurgulanmaktadır.

2012 Economist Intelligence Unit and Citigroup Hotspots isimli endeks çalışmasında sonra ise 2025 yılının bir tahmini gibi yayınlanan çalışma yapılmıştır. Bu endeksin 6 farklı alanda ele aldığı görülmektedir. Bu çalışmayla da 120 şehrin rekabet edebilirlik alanında incelendiği görülmektedir. The 2025 Global City Competitiveness Index<sup>187</sup> dilimizde 2025 Küresel Şehir Rekabet Endeksi olarak olarak adlandırılmaktadır. Şehirler; sermaye, iş, yetenek ve insanları cezbetme kabiliyeti açısından sınıflandırılmıştır. Çalışmada şehirlerin günümüzdeki ve 2025 yılındaki rekabet ortamlarının durumu kıyaslanmaktadır. Yapılan çalışmanın sekiz kategoriye ayrıldığı görülmektedir. Bunlar; ekonomik güç, fiziki sermaye, insan kaynağı, kurumsal verimlilik, finansal kapasite, küresel çekicilik, fiziki sermaye, çevre ve doğal riskler, sosyal ve kültürel karakter biçiminde tasnif edilmiştir. İncelemenin odaklandığı sekiz kategorinin (17 alt gösterge) 32 göstergeye dayandığı görülmektedir. Bu çalışmadaki kategori değerleri 0-100 aralığında ölçülecek şekilde değerlendirilmiştir. Burada 100 en güçlü değer olacak şekilde belirlenmiştir<sup>188</sup>. Sınıflandırmaya dair tablo “Economist Intelligence Unit, Hot spots 2025 Benchmarking the Future Competitiveness of Cities” içerisinde görülmektedir. Buna göre;

Tablo 12: Kategori Ağırlıkları  
2012

2025

|                                    |    |     |     |
|------------------------------------|----|-----|-----|
| <b>Ekonomik Güç</b>                | 30 | %30 | %30 |
| <b>Fiziki Sermaye</b>              | 10 | %10 | %10 |
| <b>Finansal Olgunluk</b>           | 10 | %10 | %10 |
| <b>Kurumsal Karakter</b>           | 15 | %15 | %15 |
| <b>Sosyal ve Kültürel Karakter</b> | 5  | %5  | %5  |
| <b>Beşeri Sermaye</b>              | 15 | %15 | %15 |
| <b>Çevresel ve Doğal Zararlar</b>  | 5  | %5  | %5  |
| <b>Küresel Çekicilik</b>           | 10 | %10 | %10 |

<sup>186</sup>Hot spots 2025 Benchmarking the Future Competitiveness of Cities,  
<http://www.citigroup.com/citi/news/2013/130604a.pdf>(10 Ekim 2017), s.3.

<sup>187</sup>Economist Intelligence Unit, **Hot Spots: Benchmarking The Future Competitiveness of Cities**, 2013  
<http://www.citigroup.com/citi/citiforcities/pdfs/hotspots2025.pdf> Erişim 20 Ekim 2016

<sup>188</sup>Economist Intelligence Unit, **Hot Spots: Benchmarking The Future Competitiveness of Cities**, 2013,  
<http://www.citigroup.com/citi/citiforcities/pdfs/hotspots2025.pdf>, (20 Ekim 2016), s.22 Erişim

Kaynak: Economist Intelligence Unit, Hot spots 2025 Benchmarking the Future Competitiveness of Cities, <http://www.citigroup.com/citi/news/2013/130604a.pdf> (11 Ekim 2017), s.22.

## SONUÇLAR

Bu çalışma küresel şehir endekslerinin bakış açısıyla şehirlerin tasnif edilmesi üzerinde durmaktadır. Çalışma iki bölüme ayrılmıştır. Birinci bölüm küreselleşme ve küresel şehir kavramını ele almış ve küreselleşme sürecinde şehirlerin durumu ile ilgili konuları irdelenmiştir. İkinci bölüm ise küresel şehir endekslerini incelemektedir. Küresel şehirleri ele alan bu endekslerin en kapsamlı olan beş tanesi çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Üzerinde durulan bu endekslerin hazırlanışı ve içerdiği bilgilerin yanında şehirlerin sıralanışında buldukları konular üzerinde durulmaktadır. Çalışmanın nihayetinde ise ülkemizden bu sıralamalarda yer alan şehirlerin üst sıralarda yer alabilmesinde faydalı olacak görüşler öne sürülmüştür.

## KAYNAKLAR

Beaverstock, J.V. , P. Taylor and R.G. Smith, “A Roster of World Cities,” *Cities*, 16, 1999.

Brenner, N., R. Keil, “From Global Cities To Globalized Urbanization”, *Glocalism Journal*, Issue 2014, 3, s.10.

Giddens, A., Sosyoloji, İstanbul: Kırmızı Yayınları, 2012.

Güvenç, B., İnsan ve Kültür, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1979.

McLuhan, M., Gutenberg Galaxy, Canada: University of Toronto Press, 1962.

Sassen, S., **The Global City: New York, London, Tokyo**, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1991.

Sassen, S., (2001), *The Global City*, 1991, Princeton University Press, New Jersey, ISBN: 0-691-07866-1.

Sassen, S., “The Global City: Strategic Site/New Frontier”, *American Studies*, 41:2/3, 2000. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=7C27ABBA1984AF8E3F4B5D74C08949BF?doi=10.1.1.500.2326&rep=rep1&type=pdf> (11 Nisan 2017).

Taylor, P.J., ve D.R.F. Walker, “Urban Hinterworlds Revisited”, *GaWC Research Bulletin 89, Geography*, Vol.89, No.2, 2004, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb89.html>, (7 Nisan 2016).

Taylor, P.J., D.R.F. Walker, G. Catalano ve M. Hoyler, “Diversity and Power in the World City Network”, *Cities*, 2002,

Volume.19, Issue.4,

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275102000203?via%3Dihub>, (10 Mart 2018).

Taylor, P.J., “Atlas of Hinterworlds”, *GaWC*, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/visual/hwatlas.html> (7 Nisan 2016).

Taylor, P.J., “Urban Hinterworlds: Geographies of Corporate Service Provision under Conditions of Contemporary Globalization”, *GaWC Research Bulletin 17, Geography*, Vol.86, No.1, 2001,

<http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb17.html>, (7 Nisan 2016).

A.T. Kearney, Global Cities 2015

<https://www.atkearney.com/research-studies/global-cities-index/2015> (12 Mayıs 2016)

Economist Intelligence Unit, **Hot Spots: Benchmarking The Future Competitiveness of Cities**, 2013 <http://www.citigroup.com/citi/citiforcities/pdfs/hotspots2025.pdf> (20 Ekim 2016).

Foreign Policy, A.T. Kearney, **The 2008 Global Cities Index**, 2008, <https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/GlobalCitiesIndexFINAL1.pdf>, (12 Eylül 2017).

Foreign Policy, A.T. Kearney, **The A.T. Kearney Global Cities Index 2010**, 2010, [https://www.atkearney.com/documents/10192/178350/urban\\_elite-gci\\_2010.pdf/30bebf01-9591-46ef-8d06-a44b4e5ab364](https://www.atkearney.com/documents/10192/178350/urban_elite-gci_2010.pdf/30bebf01-9591-46ef-8d06-a44b4e5ab364), (20 Eylül 2017).

Foreign Policy, A.T. Kearney, **The A.T. Kearney Global Cities Index 2010**, 2010, [https://www.atkearney.com/documents/10192/178350/urban\\_elite-gci\\_2010.pdf/30bebf01-9591-46ef-8d06-a44b4e5ab364](https://www.atkearney.com/documents/10192/178350/urban_elite-gci_2010.pdf/30bebf01-9591-46ef-8d06-a44b4e5ab364), (20 Eylül 2017).

GPCI 2009, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2009\\_eng.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2009_eng.pdf) (20 Nisan 2016).

GPCI 2010, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2010\\_en.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2010_en.pdf) (1 Eylül 2016).

GPCI 2011, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2011\\_en.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2011_en.pdf) (2 Eylül 2016).

GPCI 2012, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2012\\_eng.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2012_eng.pdf) (5 Eylül 2016).

GPCI 2013, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2013\\_en.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2013_en.pdf) (Eylül 2016).

GPCI 2014, [http://mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI14\\_E\\_Web.pdf](http://mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI14_E_Web.pdf), (9 Eylül 2016).

*Hot Spots benchmarking global city competitiveness,*

[http://www.citigroup.com/citi/citiforcities/home\\_articles/n\\_eiu.htm](http://www.citigroup.com/citi/citiforcities/home_articles/n_eiu.htm), (24 Eylül 2017).

*Hot spots 2025 Benchmarking the Future Competitiveness of Cities,*  
<http://www.citigroup.com/citi/news/2013/130604a.pdf> (10 Ekim 2017).

Institute for Urban Strategies, **Global Power City Index**, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/index\\_e.html](http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/index_e.html), (10 Nisan 2019).

*About Institute for Urban Strategies,* [http://www.mori-m-foundation.or.jp/english/aboutus2/index.shtml#about\\_strategies](http://www.mori-m-foundation.or.jp/english/aboutus2/index.shtml#about_strategies), (10 Nisan 2016).

Institute for Urban Strategies, **Global Power City Index**,

<http://www.mori-m-foundation.or.jp/english/ius2/gpci2/>, (10 Şubat 2019).

Institute for Urban Strategies, The Global Power City Index GPCI-2012, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2012\\_en.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2012_en.pdf), (21 Nisan 2016).

Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI-2015**, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2015\\_en.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2015_en.pdf), (5 Eylül 2016), s.8.

Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI-2014**, [http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI14\\_E\\_Web.pdf](http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI14_E_Web.pdf), (21 Nisan 2016).

Knight Frank Research, **Knight Frank Wealth Report 2013**, London, 2013, <http://piketty.pse.ens.fr/files/capital21c/xls/RawDataFiles/WealthReportsEtc/OtherWealthReports/KnightFrankWealth%20Report2013.pdf>, (19 Mayıs 2016).

Knight Frank, **Annual Wealth Report 2008**, London, 2008,  
<https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2008-1.pdf>, (6 Ekim 2016).

Knight Frank, **Annual Wealth Report 2009**, London, 2009,  
<https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2009-2.pdf>, (6 Ekim 2016).

Knight Frank, **Annual Wealth Report 2010**, London, 2010,  
<https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2010-3.pdf>, (6 Ekim 2016).

Knight Frank, **Annual Wealth Report 2011**, London, 2011,  
<https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2011-705.pdf>, (6 Ekim 2016).

Knight Frank, **Annual Wealth Report 2012** London, 2012,  
<https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2012-800.pdf>, (6 Ekim 2016).

Knight Frank, **Annual Wealth Report 2013**, London, 2013,  
<https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2013-1285.pdf>, (6 Ekim 2016).

Knight Frank, **Annual Wealth Report 2014**, London, 2014,  
<https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2014-1777.pdf>, (6 Ekim 2016).

Knight Frank, **Annual Wealth Report 2015**, London, 2015,  
<http://content.knightfrank.com/research/83/documents/en/wealth-report-2015-2716.pdf> , (6 Ekim 2016).

Knight Frank, **Global Cities The 2016 Report**, London, 2016,  
<http://www.knightfrank.com/resources/global-cities/2016/all/global-cities-the-2016-report.pdf>, (6 Ekim 2016).

Knight Frank, **Global Cities The 2017 Report**, London, 2017,  
<http://content.knightfrank.com/research/708/documents/en/global-cities-2017-4078.pdf>, (6 Ekim 2016).

Knight Frank, **Annual Wealth Report 2008**, London, 2008,  
<https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2008-1.pdf>, (6 Ekim 2016).

Knight Frank, **Annual Wealth Report 2009**, London, 2009,  
<https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2009-2.pdf>, (6 Ekim 2016).

*Media Coverage*, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/media.html>, (7 Nisan 2016).

*The Decade in Review*, <http://www.knightfrank.com/wealthreport>, (18 Mayıs 2016).

*The Wealth Report 2016 (10th edition)*,

[http://www.knightfrank.com.au/news/knight-frank-launches-the-wealth-report-2016-\(10th-edition\)-08104.aspx](http://www.knightfrank.com.au/news/knight-frank-launches-the-wealth-report-2016-(10th-edition)-08104.aspx), (18 Mayıs 2016).

*The Economist Group*, [http://www.economistgroup.com/what\\_we\\_do/our\\_history.html](http://www.economistgroup.com/what_we_do/our_history.html), (10 Mayıs 2016).

*The World According to GaWC 2016*, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2016t.html>

*The World According to GaWC 2018*, <https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2018t.html>

T.C. Kalkınma Bakanlığı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2000,

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20ihtisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/65/oik523.pdf>, (10 Şubat 2018), s.124.

*UNEQUAL SCENES*, <https://www.unequalscenes.com/durban-metro>, (3 Mayıs 2017).



## Küresel Şehirlerde Taksicilik Sektörünün Düzenlenmesi ve İstanbul İçin Bir Model Önerisi

Adnan TETİKOL<sup>189</sup>

### Özet

Küreselleşme süreci ekonomik, politik, teknolojik, kültürel anlamda birçok köklü değişikliğe neden olurken günümüz şehirlerini de önemli ölçüde değiştirmiştir. ‘Küresel şehir’ olarak adlandırılan bu şehirler, küreselleşmenin şehirlere olan etkisinin gerçekleştiği mekanlar olmanın yanında diğer küresel şehirler ile olan etkileşimi ile de öne çıkmaktadır. Coğrafi konumuna ek olarak sahip olduğu siyasi ve kültürel derinlik ile öne çıkan İstanbul, önemli bir küresel şehir konumunda olmuştur. Siyasi, kültürel, ekonomik göstergeler üzerinden değerlendirildiğinde İstanbul’un küresel konumu güçlenirken; yaşam kalitesi ve yaşanabilirlik gibi göstergeler göz önüne alınarak yapılan değerlendirmelerde bu konum gerilemiştir. İstanbul’un yaşam kalitesini düşüren başlıca etkenlerden biri olan şehir içi ulaşım sorunları son yıllarda yapılan ulaşım yatırımları ile çözülmeye çalışılmış ancak İstanbul’un özellikle ziyaretçiler gözünde vitrinlerinden biri olan taksicilik sektörüne ilişkin sorunlara dönük bir çözüm üretilenmemiştir. Taksicilik sektöründe yaşanan sıkıntılar son yıllarda kamuoyu tarafından da fazlaca tartışılmıştır. Taksi plakası üzerinden oluşan rant üzerine kurulu olan sektörün diğer sorunları da sektörün denetim ve yönetim mekanizmasının yetersizliği ile sektörde şirketleşmenin önünün kapalı olması olmuştur. Bu durumdan faydalanan taksi plakası sahipleri, sektörü düzenleyen kurumlar üzerinde önemli bir baskı grubu oluşturarak sürekli olarak kendi lehlerine kararların çıkmasını sağlamışlardır. Küresel şehir rekabetinde öne çıkan Londra, New York, Singapur ve Tokyo şehirleri taksicilik sektörünün düzenlenmesi açısından İstanbul için örnek olabilecek şehirlerin arasındadır. Adı geçen şehirlerde şirketleşmenin önü açılmış, karar alma süreçlerine şirketler de dahil edilirken kamu kurumları denetim rolünü etkin bir biçimde yerine getirmektedir. Çalışma kapsamında söz konusu şehirlerin taksicilik sektörüne yönelik yaptıkları düzenlemeler incelenerek İstanbul için bir model önerisi yapılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** *Küresel Şehirler, İstanbul, Taksicilik, New York, Londra*

---

<sup>189</sup>Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yerel Yönetimler Anabilim Dalı, Yerel Yönetimler ve Kent Politikaları Doktora Programı Öğrencisi, E-mail: adnantetikol@gmail.com

## **Regulation of The Taxi Sector In Global Cities And A Model Proposal For Istanbul**

### **Abstract**

The process of globalization causes a variety of rooted alteration in different aspects, some of which are: political, economical, technological and cultural along with changing the nowadays cities in a crucial way. These cities that are called ‘global city’ becomes prominent with their interaction with other global cities as well as being the places where globalization actually occurs and has an impact. In addition to its geographical location, Istanbul shines out having a political and cultural depth while being in a position of an important global city. When evaluated on political, cultural and economical indicators; Istanbul’s global position gains power; however, when evaluated on indicators such as quality of life and habitability the aforesaid position regresses. One of the primary factors that causes a decline in Istanbul’s quality of life which is inner-city/urban transportation has been tried to solve by transportation investments in the last couple of years but failed to do so due to the taxi industry that is in front of Istanbul’s visitor’s display. The problems experienced in the taxi sector have been widely discussed by the public in recent times. Other problems of the sector, which is based on rent generated by the taxi plate, have been the inadequacy of the supervision and management mechanism of the sector and the fact that the corporation is closed in the sector. In this case, the beneficiary taxi plate owners, creating a significant pressure on the industry group the regulating agencies have ensured the continuous emergence of rule in their favor. London, New York, Singapore and Tokyo, which are prominent in global city competition, are among the cities that can be an example for Istanbul in terms of organizing taxi services. Name of the opened front in the city's incorporation, the company's decision-making process, including public institutions while fulfilling its supervisory role effectively. Within the scope of the study, a model proposal was made for Istanbul by examining the regulations made by the cities in question for the taxi sector.

**Keywords:** *Global Cities, İstanbul, Taxi Services, New York, London*

## GİRİŞ

Literatürde ekonomik, siyasi, teknolojik, askeri ve kültürel boyutları ile incelenen küreselleşme süreci ile birlikte günümüz şehirleri de önemli ölçüde dönüşmüş, küreselleşmenin şehre olan etkisinin gerçekleştiği mekanlar olan “küresel şehir” ortaya çıkmıştır. Ekonomik, siyasi, teknolojik, askeri ve kültürel anlamda dünya üzerindeki ağırlık merkezleri olmak için yarışan küresel şehirler aynı zamanda kentsel hizmetlerin sunumu ve yaşanabilirlik açısından da karşılaştırılmaktadır. Çeşitli kuruluşlar küresel şehir endeksleri hazırlayarak birbirinden farklı değerlendirmeler yapıyor olsalar da sıralamaların üst basamaklarında yer alan şehirler genel olarak New York, Londra ve Tokyo olmuşlardır. Bu şehirlere ek olarak son yıllarda küresel şehir rekabetinde öne çıkan bir diğer şehir de Singapur olmuştur. Üç imparatorluğa başkentlik yapmış olan İstanbul da küresel şehir rekabetinde kendisine yer bulmuştur.

Küreselleşme ile eşzamanlı gelişen neo-liberal akımın etkisiyle kamusal hizmetlerin serbest piyasaya koşullarına göre düzenlendiği ortamdaki kentsel hizmetler de etkilenmiş; kent idareleri hizmet sunucusu olmaktan, düzenleyen ve denetleyen olma konumuna geçmişlerdir. Özellikle kent ziyaretçileri açısından vitrin olan taksicilik sektörü de diğer kentsel hizmetlerde olduğu gibi birçok küresel şehirde şirketler üzerinden sunulurken kent idareleri de etkin bir düzenleme ve denetleme mekanizması geliştirmişlerdir.

Çalışma kapsamında örnek sayılabilecek küresel şehirlerde taksicilik sektörünün düzenlenmesi ile İstanbul taksicilik sektörünün düzenlenmesi karşılaştırılacak ve İstanbul için bir model önerisi yapılacaktır.

## 1. SEÇİLİ KÜRESEL ŞEHİRLERDE TAKSİCİLİK SEKTÖRÜ

### New York

New York şehrinde taksicilik sektöründe sürücü eğitimi, araç denetleme, yolcu istatistikleri toplama, sürücülü kiralık araçlar dışında ücret belirleme yetkileri Taksi Limuzin Komisyonu (TLC) tarafından aktif olarak kullanılmakta olduğu görülmektedir.

Çoğu küresel şehirde yasadışı ilan edilip sektörün dışına itilen UBER, New York’da önemli bir paydaş konumundadır ve TLC tarafından denetlenmektedir. Yolcu taşımak için gerekli olan sertifikayı alan sürücülerin daha sonra serbest pazar içerisinde istedikleri şekilde çalışması sağlanmıştır. 197.942 sürücü TLC tarafından sertifikalandırılmıştır.

Türkiye’deki taksi plakası tahdidi benzeri bir uygulama New York’ta da bulunmaktadır. Şehirdeki taksi sayısı ‘madalyon’ sistemi ile sınırlandırılmıştır. Sertifikalandırılmış taksi sürücüleri söz konusu madalyonlardan birini günlük, haftalık, aylık olarak kiralamaktadır.

TLC’nin araç türleri, sayıları, özellikleri, sürücü istatistikleri, yolcu istatistikleri, madalyon pazarına kadar sektöre tam hakim olduğu görülmüştür. TLC Factbook adı ile yayınlanan yıllık raporlar ile söz konusu bilgiler kamuoyu ile paylaşılmaktadır.

Serbest piyasa ekonomisinin sembol şehirlerinden olan New York, taksicilik benzeri uygulamaların sektöre girmesine izin verirken, şehrin sembollerinden biri olarak kabul edilen New York Taksileri’ni korumak için şehre gelen ziyaretçilerin karşılandığı havalimanlarında ve ilgi çeken bölgelerde sadece taksilerin çalışmasına izin vermektedir.

### Londra

Londra Belediyesi’ne bağlı kent içi ulaşım otoritesi TFL ve alt birimi Taksi ve Özel Araç Kiralama Bölümü’nün denetimi ile Londra’daki taksicilik hizmetleri düzenlenmektedir. Özellikle şoförlerin şehri tanınması ve kaliteli hizmetin üretilmesi için sert uygulamalar bulunmaktadır. Uzun bir eğitim

süreci sonunda şoförlerin lisanslanması sayesinde hizmet kalitesi arttırılmıştır. Söz konusu eğitimler 12-36 ay arasında sürmektedir ve lisanslar 3 yıllık bir süre için sürücülere verilmektedir.

Taksi aracı olarak kullanılan araçlar, taksicilik hizmetlerinin ihtiyaçları doğrultusunda üretilmiştir ve kaliteli hizmet üretiminde en büyük yardımcı konumunda olmuşlardır. Londra'da taksi sayısının sınırlı tutulmasına rağmen, zorlu bir süreç ile şoför lisanslaması yapıldığı ve benzer hizmetlerin verilmesi önünde bir engel olmadığı için bir karaborsa durumu oluşmamıştır. Ancak Londra'da UBER, sunulan hizmetlerde sorumluluğu üstlenmediği gerekçesi ile sektörden çıkarılmıştır.

Şehirde taksi sayısı 21.300 ile sınırlandırılmıştır. Taksicilik hizmetlerinde uygulanacak ücret tarifesi TfL tarafından belirlenmektedir.

## **Tokyo**

Tokyo taksicilik hizmetleri sektördeki şirketleşme ve şirketlerin birleşerek sektörü düzenlemesi bakımından özgün bir örnek konumundadır. Tokyo Kiralık Araç ve Taksi Derneği (THTA); Arazi, Altyapı, Ulaştırma ve Turizm Bakanlığı tarafından belirlenen aralıkta hizmet ücretini belirlemekte, sektörle ilgili diğer kararları vermektedir.

Sürücü lisanslama yetkisi ise, Arazi, Altyapı, Ulaştırma ve Turizm Bakanlığı kontrolündeki Tokyo Taksi Merkezi tarafından yapılmaktadır. Şirketleşmeden sektöre giriş yapmanın mümkün olmadığı Tokyo taksicilik sektöründe bağımsız çalışan taksi şoförlerinin geçmişten gelen haklarına kullanılmaktadırlar ve kendi istekleri ile sektörden çekilmeleri beklenmektedir.

Tokyo'da herhangi bir taksi sayısı kısıtlaması bulunmamaktadır. Dönem dönem taksi sayısı artmakta, dönem dönem azalmaktadır. Sayı tamamen piyasa ihtiyaçlarına göre 'görünmez el' tarafından düzenlenmektedir. Gerekli şartları sağlayan her şirket, sektöre giriş yapabilmektedir. Turist rehberliği yapan, yabancı dil bilen, yaşlı, hasta, engelli, hamile ve çocuk yolcuları taşımak konusunda hizmet çeşitliliği sağlayan THTA, bu alanlarda hizmet verecek şoförlerin eğitimini de ilgili kurumlarla birlikte sağlamaktadır.

## **Singapur**

Singapur Kara Taşımacılığı Otoritesi (LTA), şehirdeki tüm toplu taşıma sisteminin denetleyicisi konumundadır. Şehirdeki taksicilik hizmeti üreten şirketler de LTA tarafından denetlenmekte, bu alanda hizmet veren şirket ve şoförler yine LTA tarafından lisanslanmaktadır.

LTA, şirketlerin performanslarını ve müşteri memnuniyetlerini sürekli olarak ölçerek şirketlerin ürettiği hizmetin kalitesini tespit etmekte ve bunu kamuoyu ile paylaşmaktadır. Sektörde çalışan taksi şoförlerinin eğitim süreci ve ardından yapılan sınav ile sertifikalandırılması ve 6 yılda bir yenileme derslerine dahil edilmesi sayesinde hizmet kalitesi yüksek tutulmaktadır.

Herhangi bir taksi aracı kısıtlaması bulunmaması sektörde faaliyet yürüten şirketlerin ihtiyaca göre araç sayılarını düzenlemelerine neden olmaktadır. 2017 yılı verilerine göre toplam taksi sayılarında azalma olurken bazı şirketlerin araç sayısını arttırdığı görülmektedir. Az sayıdaki şirketin rekabeti hizmet kalitesinin yükselmesine neden olmaktadır. Sektörde faaliyet yürütmek için şirketlerin 60 bin Amerikan Dolar sermayeye sahip olması ve 3 yıl içinde işletilen araç sayısını 800'e çıkarma taahhüdü vermesi yeterlidir. Böylece az sayıda şirketin sektörde faaliyet yürütmesi sağlanmıştır.

Singapur'da taksilerde uygulanacak ücret tarifesi, belli bir ücret aralığı olarak LTA tarafından belirlenmektedir. Sektörde faaliyet yürüten şirketlerin belirlenen aralık içerisinde kendi ücret tarifelerini uygulamaktadır.

## **İstanbul**

İstanbul taksicilik sektöründe düzenleyici kurumlar olarak karşımıza Bakanlar Kurulu, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME), İSPARK A.Ş. çıkmaktadır.

Bakanlar Kurulu, taksicilik hizmetlerinde kullanılacak olan araç sayısını belirlemektedir ve en son düzenleme 1991 yılında yapılmıştır. Durak yerleri ve araçlardaki çağrı sistemleri İSPARK A.Ş. tarafından düzenlenmektedir. Taksi araçlarının akıllı cihazlar aracılığı ile çağrılmasını sağlayan iTaksi uygulaması ise İSPARK A.Ş. üzerinden sektöre dayatılmakta ve bu durum serbest rekabet anlayışı ile çelişmektedir. Uygulanacak ücret tarifesi UKOME tarafından belirlenmektedir. Öte yandan sektörde şirketleşmenin önü kapalıdır.

Yasalarda İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne taksicilik sektöründe görev alacak şoförlerin eğitimi ile ilgili yetkilendirilme yapılmış olsa da bu görev İBB tarafından kullanılmamaktadır. Şoförlerin sertifikalandırılmaması ve denetlenmemesi müşteri memnuniyetsizliğine ve bir takım adli olayların yaşanmasına neden olmaktadır.

Diğer şehirlerde olduğu gibi tek bir kurum tarafından düzenleme ve denetleme yetkisi kullanılmamaktadır. Bu durum sektörün etkin bir şekilde yönetilememesine, bazı yetkilerin kullanılmamasına yol açmaktadır.

Taksi plaka sahipleri tarafından oluşturulan ve İstanbul Taksiciler Esnaf Odası (İTEO) çatısında örgütlenen baskı grubu, İstanbul taksicilik sektörü ile ilgili yapılan düzenlemelerin kendi lehlerine olacak şekilde olacak şekilde olmasını sağlamaktadır. Aynı baskı grubu 1991'den beri yeni taksi plaka tahdidi oluşumuna da engel olmaktadır. Bu durum taksi plakası üzerinden rant oluşmasına neden olmuştur.

## **2. İSTANBUL TAKSİCİLİK SEKTÖRÜ İÇİN MODEL ÖNERİSİ**

New York, Londra, Tokyo ve Singapur şehirlerinde olduğu gibi İstanbul taksicilik sektörünü denetleme ve düzenleme yetkisi oluşturulacak bir İstanbul Taksi Merkezi'ne devredilmelidir. Bu merkez üzerinden araç ve sürücü standartları belirlenmelidir.

Söz konusu merkeze bağlı eğitim merkezlerinde sürücüler yol bilgisi, dil, hizmet sunumu gibi alanlarda eğitilerek bir sınava tutulmalı ve bu sınav sonucunda başarılı olan adaylar taksi şoförü olarak lisanslandırılmalıdır.

Sektör üzerinde oluşan rantı kırmak ve şehrin ihtiyaçlarını daha iyi karşılamak için de tahditli plaka sayısı arttırılmalıdır. Aşamalı bir şekilde yapılacak olan tahditli plaka arttırmalarında sağlanan gelir mevcut plaka sahiplerine dağıtılarak plaka sahiplerinin tahditli plaka üzerindeki sahiplik bağı zayıflatılmalı ve sonrasında da tahditli plaka uygulaması terk edilmelidir. Tokyo ve Singapur şehirlerinde olduğu gibi talebe göre şekillenen hizmet arzı anlayışına göre sektör düzenlenmelidir. Sektörde şirketleşmenin önü de açılmalıdır.

## **SONUÇ**

Küresel şehirler, küreselleşmenin şehirlere olan etkisinin yaşandığı yerler olmanın yanı sıra birbirleri ile rekabet içinde olan mekanlar olmuşlardır. Söz konusu rekabette kentsel hizmetlerin sunumu ve yaşanabilirlik de önemli yer tutmaktadır ve taksicilik hizmetleri şehirlerin ziyaretçileri gözünde vitrin olmasından dolayı önem taşımaktadır.

Önemli küresel merkezler olan New York, Londra, Tokyo ve Singapur şehirlerinde taksicilik sektöründe şirketleşmenin yanı sıra kamu adına oluşturulan kurumlar sektörü denetlemekte ve düzenlemektedir. İstanbul'da ise plaka tahdidi üzerinden bir 'karaborsa' oluşturulmuş ve sektör etkin bir düzenleyici kurum oluşmamasından faydalanan baskı gruplarının belirleyici etkisi ile düzenlenmektedir. Böylece İstanbul'da müşteri memnuniyetsizliğinin sürekli olarak arttığı ve sorunlarla gündeme gelen bir taksicilik sektörü oluşmuştur.

İstanbul taksicilik sektörünü düzenlemek için çeşitli kurumlara dağıtılan yetkiler tek elde toplanmalı ve İstanbul Taksi Merkezi oluşturulmalıdır. Bu merkez üzerinden araç ve sürücü standartları belirlenmeli, şoför eğitimleri ve sertifikalandırılması yapılmalıdır. Ayrıca sektörde şirketleşmenin önu açılarak rekabetin iyileştirici etkisinden faydalanılmalıdır.

## KAYNAKÇA

A.T. Kearney, Global Cities 2017, Şikago, 2018,

<https://www.atkearney.com/documents/10192/12610750/Global+Cities+2017+-+Leaders+in+a+World+of+Disruptive+Innovation.pdf/c00b71dd-18ab-4d6b8ae6-526e380d6cc4>

(Son Erişim: 28.09.2019)

Büyükşehir Belediye Kanunu, Nu.5216.

CİRİT, Faruk, Sürdürülebilir Kentiçi Ulaşım Politikaları ve Toplu Taşıma Sistemlerinin Karşılaştırılması, Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı Yayınları, Ağustos 2014.

ERKAN, Nihal Ekin. “Dünyanın Yerel Aynası”, Ayşegül Mengi (Ed.), Kent ve Politika Antik Kentten Dünya Kentine içinde, Ankara: İmge Kitabevi, Eylül 2007, ss. 47-58.

GaWC; The World According to GaWC 2018, Londra, 2019.

<http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2018.html> (Son Erişim: 28.09.2019)

İNCİ, Eren, “Sarı Taksiler ve Gri Sularda Uber”, İktisat ve Toplum Dergisi, Sayı.90, Nisan 2018, ss.33-39.

İSPARK A.Ş., “İstanbul’da taksilerde yeni dönem” <http://ispark.istanbul/istanbuldakitaksilerinde-yeni-donem/> (Son Erişim: 27.09.2019)

İstanbul Valiliği, İstanbul Taksi Çalışmayı Sonuç Raporu, İstanbul, 2015.

Karayolları Trafik Kanunu, Nu.2918.

LTA, Taxis and LTA,

<https://www.lta.gov.sg/content/ltaweb/en/publictransport/taxis%20and%20private%20hire%20cars/taxis-and-the-lta.html> (Son Erişim: 29.09.2019)

New York City Taxi and Limousine Commission, Taxicab Factbook 2018, New York, 2019

UK Department for Transport, Taxi and Private Hire Vehicle Licensing: Best Practice Guidance, Londra, Mart 2010.

Tokyo Hire and Taxi Association, Taxicabs in Tokyo 2017, Tokyo, 2018.

Tokyo Taxi Center, <http://www.tokyo-tc.or.jp/en/> (28.09.2019)

## Yerel Kalkınmada Temel Aktörlerin Karaman İl'ine Sosyo Ekonomik Etkileri: Mevka ve KOP BKİ Örneği

Doç. Dr. Ahmet UÇAR<sup>190</sup>  
Prof. Dr. Nilüfer NEGİZ<sup>191</sup>

### Özet

Günümüzde artık illerin kalkınması önemli hale gelmiş ve buna ivme kazandıran bir takım yeni aktörler ortaya çıkmıştır. Bu aktörlerin ortaya çıkmasında en önemli etken olarak, hükümetlerin kalkınma anlayışlarında yaşanan birtakım değişimleri gösterebiliriz. Bu konudaki en göze çarpan değişim kalkınmanın merkezi politikalar yerine yerel ve bölgesel politikalarla gerçekleştirilmesi tercihidir. Dolayısıyla 1970'lerin tavandan tabana kalkınma anlayışından günümüzde tabandan tavana kalkınma anlayışına geçildiği bilinmektedir. Bu kapsamda ülkemizde 2000'li yıllardan sonra yerel kalkınmanın motoru olacak kalkınma ajansları ve BKİ 'ler gibi bazı kalkınma aktörleri kurulmuştur. Çalışmanın konusunu yerel kalkınma ve yerel aktörlerin buna katkısı oluşturmaktadır. Bu anlamda çalışma iki kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda çalışmanın teorik kısmını oluşturan kalkınma ajanslarının ve BKİ'lerinin kuruluşu ve kuruluş amaçları anlatılacak, ikinci kısımda ise çalışmanın uygulama alanı olarak Karaman İl'inin sosyo ekonomik gelişmesinde Mevka ve KOP BKİ'nin etkileri bu iki aktörün hazırladıkları politika belgelerinin içerik analizi yapılarak belirlenecektir. Sonuç bölümünde de bunların bir değerlendirmesi yapılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** *Yerel Kalkınma, Kalkınma Ajansı, KOP BKİ, Karaman İli*

---

<sup>190</sup> Manisa Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Ul. İlişkiler Böl. E-posta: ucarahmet@hotmail.com

<sup>191</sup> Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yön. Böl. E-posta: nilufer.negiz@sdu.edu.tr

## **Socio-Economic Effects of Basic Actors to Karaman Province in Local Development: Case of Mevka and KOP BKİ**

### **Abstract**

Today developments of provinces have become significant and some new actors accelerating this have been emerged. The most important factor on emerging these actors can be stated that some changes have been seen in the development policies of governments. The most remarkable change on this issue is the preference that development will be performed with local and regional policies instead of central governmental policies. Therefore, it has been known that understanding of top to bottom development in 1970s transformed into bottom to top development today. In this context, in our country some development actors motivating local development such as development agencies and regional development administrations were established after 2000s. The topic of this study is local development and contribution of local actors to that. In this sense, the study comprises two parts. In the first part, as a theoretical part of this study, the establishment of development agencies and regional development administrations and their aim of establishment will be studied, in the second part, the effects of Mevlana Development Agency( Mevka) and KOP Regional Development Administration to socio-economic development of Karaman Province will be determined with a content analysis of political documents prepared by these two actors. An evaluation of the findings will be done in conclusion part.

**Key Words:** *Local Development, Development Agency, KOP Regional Development Administration, Karaman Province*



## Giriş

Yerelleşmenin önem kazandığı günümüzde kalkınma politikalarındaki anlayışın da tamamen değiştiği görülmektedir. 2000 sonrasında dünyadaki yerleşme trendi hemen hemen bütün ülkelerin ana gündemine girdiği ve hükümet politikalarını da etkilediği söylenebilir. Bu kapsamda hükümetler 1970'lerin kalkınma anlayışı olan merkezden yerele anlayışlarını bırakmış, bunun yerine yerelden merkeze yani tabandan tavana kalkınma anlayışını tercih etmeye başlamışlardır. Bu anlayış doğrultusunda yerelde iller arası veya bölgeler arası kalkınmışlık farkları da göz önünde bulundurulurken, hem il bazında hem de bölge bazında kalkınma ön planda tutulmaya başlamıştır.

Kentlerin yönetimi konusunda daha yakın zamanlara kadar Türkiye'de merkezîyetçi yönetim geleneği hüküm sürmekteydi. Osmanlıdan Cumhuriyete miras olarak geçen bu merkezîyetçi yönetim geleneği sayesinde kent yönetimleri uzun süre yönetim konusunda pasif kalmışlardır. Bu bakımdan Türkiye'de bir bölge veya kentin kaderi büyük oranda iktidara bağlı kalmış ve kent veya bölge yönetimlerinin stratejik planlar veya bölge planları hazırlamak ya da gelir sağlamak konularında bir yetki eksikliği olmuştur. İşte bundan sonra 1980'lerin ortalarından itibaren yerinden yönetim ve yetki devri konularında yapılan tartışmalar ve oluşan birtakım gelişmeler, Türkiye'de devletin çeşitli kademelerinin, özel sektörün ve sivil toplumun kalkınma ortaklarının üstlendikleri rollerin yeniden incelenmesine yol açmıştır (Göymen ve Özkaynak, 2008: 2).

Bu anlamda hem kalkınma anlayışının değişmesi hem de Türkiye'nin 2002 sonrası AB'ye üyelik başvurusunun da etkisi sonucu kalkınmanın yerelde ve bölge ölçeğinde gerçekleştirilmesini sağlamak için 2006 yılından sonra yerel kalkınma aktörü olarak Türkiye'de kalkınma ajansları kurulmaya başlamıştır. İşte bu kapsamda çalışmada önce kavramsal çerçeve olarak yerel ve bölgesel kalkınma ile kalkınma ajanslarının kuruluş süreci anlatılacak, arkasından çalışmanın ana konusunu teşkil eden Karaman ilinin sosyo-ekonomik gelişimi bölgenin kalkınma aktörü olan Mevka ve KOP BKİ' nin politika belgeleri olan bölge planları analiz edilerek saptanmaya çalışılacaktır. Sonuç bölümünde bu bilgilerin bir değerlendirmesi yapılacaktır.

## 1.Kalkınma, Bölgesel Kalkınma, Yerel Kalkınma

Ülkelerin ve toplumların ekonomik durumlarını anlatmak için kalkınma, büyüme ve gelişme gibi terimler çok değişik şekillerde kullanılmaktadır. Örneğin belli bir bölgenin, ülkenin veya toplumun fakir, yoksul, kalkınmamış, az gelişmiş ya da kalkınmakta olması ile kalkınmış, zengin ve sanayileşmiş ülke tanımlamalarının tam olarak ne ifade ettiğinin kesin kıstasları bulunmamaktadır (Karagül, 2002:8). Bazı iktisatçılar, iktisadi büyüme ve kalkınma kavramlarını eş anlamda kullanmaktadırlar. Bu eğilim genellikle klasik iktisat okulunun görüşüne dayanır. Zira klasik iktisatçılar kalkınmayı büyüme için doğal ve kendiliğinden gelişen bir süreç olarak kabul ederler. Oysa kalkınma ile büyüme farklı anlamlara gelen kavramlardır (İlkin, 1988: 59). Ekonomik büyüme, yaşanan yerlerde insanların seçimler yapmasına ve istedikleri çevrede yaşamalarına olanak sağlayacak finansal varlıklar/değerler (eşit olarak dağıtılan ulusal veya kişisel gelir) ve finansal kaynaklar sunar. Bugünkü ve gelecekteki nesillere fayda sağlayan ekonomik büyüme çeşidi, sürdürülebilir ve ekonomik büyümenin sonucunda ortaya çıkan kaynaklara eşit şekilde ulaşmayı olanaklı kılan ekonomik büyüme çeşididir. Ekonomik kalkınma ise, ekonomik yapıdaki çok bölümlü değişikliklere dayanır. Küreselleşmeyle birlikte yaşanan ekonomik ve sosyal değişim süreci kalkınma kavramının da yeniden tanımlanma çabasını doğurmuştur. Kavram, sosyal, siyasal ve ekonomik içeriğe de sahip toplumsal bir olgu olmasına rağmen daha ziyade literatürde ekonomik boyutu ile kullanılmıştır. Kalkınma bir bütün olup ekonomik boyutunun yanında, kültürel, doğal çevresel, sosyal ilişkiler, eğitim, üretim, tüketim ve kaliteli yaşamı kapsayan bir süreçtir (Çarkçı, 2008: 22). Bunların yanında insanların yetiştirilmesi ve zihniyetteki yenilenme de önemlidir.

Ekonomik kalkınmanın ardında insan unsuruna yapılan yatırımlar ve genel olarak yaşam standartlarının gelişmesi vardır. Bu nedenle de gelişmekte olan ülkelerin kalkınması genellikle ekonomik kalkınma ve gelişme biçiminde kullanılır. Ekonomik büyüme ve kalkınma belli bir noktaya kadar birlikte hareket eder. Zira hem nitel hem de nicel bir büyümeyi ifade eden ekonomik kalkınma, uzun vadede ekonomik büyümeyi her zaman gerçekleştirirken, sosyo-ekonomik yapıda bir değişiklik olmadan GSMH'de meydana gelen artışı ifade eden ekonomik büyümenin uzun vadede ekonomik kalkınmayı gerçekleştireceği kesin değildir (Şanlı, 1978:158). Başlangıçta bütün ekonomiler büyüme ve kalkınmayı birlikte gerçekleştirirler. Fakat belli bir kalkınma düzeyine ulaşan ekonomilerin büyümeleri devam ederken kalkınma düzeyleri sabit kalabilir. Ancak düşük gelir düzeyine sahip ve ekonomik fırsatları değerlendirme gücü içinde bulunan gelişmekte olan ülkelerde büyüme ve kalkınma birbirine paralel olarak gerçekleşir. Kalkınmasız bir büyüme fazla bir anlam ifade etmezken; büyümesiz kalkınma da şüphesiz gerçekleştirilemez (Kargı, 1998: 6).

Kalkınma, genel olarak, bir ülkenin milli gelir düzeyindeki sürekli artışa paralel olarak ekonomik, sosyal ve siyasal yapısında değişimleri içeren bir süreç olarak nitelendirilmektedir. (Yeşiltaş ve Öztürk, 2008: 2) Genelde ekonomik büyüme ve dolayısıyla elde edilen daha iyi yaşama standardı olarak tanımlanan kalkınmaya, ülkenin insani ve doğal kaynakları ile kurumlarının yönetimini geliştirerek erişilir. Kalkınma kavramını bütüncül olarak ele aldığımızda, kalkınmanın ekonomik yönünden çok sosyo-ekonomik bir süreci ifade ettiği anlaşılmaktadır. *“Medeni ve ortak ihtiyaçların karşılanabileceği fiziki ortamları oluşturmak; Demokratik hak ve özgürlükleri geliştirmek; Bireylerin bilgi ve becerilerini artırmak, Fırsat eşitliği ve adaleti tesis etmek yoluyla, ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimin sağlanması”* biçiminde tanımlanmaktadır (Kaya, 2006). Yani tanıma göre kalkınma ilk olarak, insanın toplum içinde anlamlı ve üretken olması için kapasitesini güçlendirmesinin sonucu olmalıdır, İkinci olarak, ekonomik büyümenin meyvelerinin eşit dağılımını garanti etmelidir ve son olarak, herkese toplumun çalışmalarına katılma şansı vermelidir (Sinemillioğlu, 2009: 249). Kalkınmanın yalnızca ekonomik değil, aynı zamanda sosyal amaçları da vardır. Eğitim, sağlık, organizasyon ve ulaşım gibi toplumun alt sistemleriyle uygun eşiklerin araştırılması gerekmektedir. Bu nedenle uygarlık süreci ile sıkı bir etkileşim içindedir (Sinemillioğlu, 2009: 245). Kalkınmanın tanımlarında da yer alan ve kalkınma sürecini oluşturan üç temel aşaması vardır. Bunlar (Tolunay&Akyol, 2006:119):

- Ekonomik Kalkınma (Economic Development); İnsanların gereksinimi olan mal ve hizmetlerin gelişmiş bir ekonomik yapı içinde üretilmesiyle, insanların refah ve mutluluğu artacaktır.
- Sosyal Kalkınma (Social Development); Sosyal yaşam koşullarının iyileştirilmesi için yapılan ve ağırlıklı olarak hizmet yönü ağır basan, sağlık, eğitim, altyapı, şehirleşme ve çevre sorunları gibi konulardır.
- İnsan Kalkınması (Human Development); Bireysel ve toplumsal olarak tüm insanların, sahip oldukları potansiyellerini kalkınma için kullanmaları ve ülkenin olumlu yönde gelişiminde rol üstlenmelerinin sağlanmasıdır.

Süreç içinde kalkınma kavramı sadece içerik olarak değil, mekânsal olarak da değişmiş, önceleri ulusal ya da uluslar üstü alanlarda yoğunlaşan kalkınma yaklaşımı, zamanla bölgesel ve yerel kalkınmaya yönelmiştir.

Bölgesel kalkınma, sanayileşmenin özellikle belli bölgelerde toplanması sonucu ortaya çıkan dengesizliğin azaltılması ve bu yerlerdeki yaşam standartlarının belirli düzeye yükseltilmesine yönelik çabalar olarak tanımlanabilir (Yeşiltaş ve Öztürk, 2008: 2). Yani, bölgesel kalkınma; ekonomik ve sosyal nitelikli bir yapısal değişimin bölgeye yansımaları ifade etmektedir. Bu kavram, az gelişmiş bölgelerin gelişmiş bölgelere sosyal refah açısından yaklaştırılması, yani farklılıkların giderilmesi politikasını da beraberinde getirerek, “bölge” ve “kalkınma” kavramlarının bir bütün olarak ele alınmasına yol açmış ve planlama ve bölgesel kalkınma çabalarında alternatif politika arayışlarını gündeme getirmiştir (Arslan, 2005: 276). Bölgede mevcut olan doğal, ekonomik,

kültürel ve teknolojik kaynakların kullanılması yoluyla, yerel fırsatlardan en üst düzeyde yarar sağlamayı amaçlayan bölgesel kalkınma anlayışı; yerel yönetimler, işletmeler, STK'lar, yerel istihdam büroları, sosyal taraflar, eğitim ve öğretim kurumları, yerel politikacılar ve finans çevreleri gibi aktörlerin bir arada çalışmasını da amaçlamaktadır (Tutar ve Demiral, 2007: 67).

Yerel toplulukların ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal alanda gelişim için kendi güçlerini birleştirmeleri, merkezi ve yerel kamu idarelerinin de bu harekete destek olması biçiminde tanımlanabilen yerel kalkınma, tüm yerel dinamiklerin sürdürülebilir kalkınma anlayışı çerçevesinde harekete geçirilmesidir (Kaya, 2006; Çarkçı, 2008: 59). Tanımdan da anlaşılacağı üzere, bir bölgenin sosyo-ekonomik kalkınma düzeyinin yükseltilmesinde, birincil öncül bölgenin kalkınma potansiyelinin belirlenmesi, ikinci olarak da, bu potansiyelin bölgedeki yerel aktörler entegrasyonu ile harekete geçirilmesi önem arz etmektedir. Yerel kalkınma hareketi, yerel toplulukların devlet desteğiyle kalkındırılmaları ya da kendi başlarına bırakılmaları demek değildir. Yerel toplulukların kendi sorunlarına çözüm bulmada, kendi güçlerini birleştirmede, yerel kaynakların yetişemediği konuda devlet desteği sağlanmasında gerekli girişkenliği kazanmaları, özetle kendi kendilerine yetebilir (kendi kaynakları, devlet desteği veya diğer girişimler yollarıyla) topluluklar durumuna getirilmeleri anlayışını savunmakta ve bu yönde de uygulama pratikleri oluşturmaktadır (Kaya, 2006). Yerel kalkınma; insan odaklılık, eşitlikçi ve kapsayıcılık ve çok boyutluluk gibi üç temel noktaya dayanmaktadır (Göymen, 2004: 5).

## **2.Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları**

Kalkınma ajansları, "*Merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapıda sınırları çizilmiş bir bölgenin girişimcilik potansiyelini geliştirip canlandırmak ve böylece ekonomik kalkınmaya katkı sağlamak amacıyla kurulmuş ve faaliyetlerini kamunun veya özel sektörün finanse ettiği kuruluşlardır*". Bu tanımlardan yola çıkarak kalkınma ajansları ile ilgili üç ana unsur ortaya çıkmaktadır. Bunlar (Koçberber, 2006:37-38):

- Kamu gücüne dayanması,
- Ekonomik kalkınmayı hedeflemesi,
- Coğrafi bir bölgeyi kapsamasıdır.

Bölgesel kalkınma ajanslarının dünyadaki ilk örneği 1933 yılında ABD'de kurulan "Tennessee Valley Authority (TVA)"dir. 1950'li yıllarda Kuzey Amerika ülkeleri, Avusturya, Fransa, İrlanda ile Belçika'da; 1960'lı ve 1970'li yıllarda ise Almanya, İngiltere, İtalya ve Hollanda'da bölgesel kalkınma ajansları kurulmuştur. 1980'li yıllarda Yunanistan, İspanya, Danimarka ile Finlandiya 1990'lı yıllarda ise Bulgaristan, Slovakya, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya ile Portekiz'de bölgesel kalkınma ajansları kurulmuştur. BKA'ların sayıca artışı ve geniş bir yelpazede oluşması üzerine BKA'larının bir üst yapılanması olarak 1991 yılında Brüksel'de, "Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği (EURADA – European Association of Development Agencies)" kurulmuştur (Tamer, 2008, s. 8-9).

Türkiye'de bölgesel politikalar ilk olarak 1960'lı yıllarda kalkınma planlaması ile başlamış ve beş yıllık kalkınma planları şeklinde günümüze kadar ulaşmıştır. Kalkınma planlarının temel amacı, bölgelerarası gelişmişlik farkının kapatılmasıdır. Ancak kalkınma planlarında öngörülen hedeflerin gerçekleştirilmesi için uygulanan politikalar, bölgesel dengesizlikleri giderememiş, aksine daha da artırmıştır. Türkiye'de bağımsız yerel kurumların olmaması ve merkezi kurumların yerel düzeydeki birimlerinin işlevlerinin sınırlı olması uygulanan politikaların etkinliğini azaltmaktadır. Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansı kavramına yönelik ilk çalışmalar 1990'lı yıllarda başlamıştır. Bu sürecin Türkiye'de başlatılmasındaki amaç, yurtiçinde beklenen yerelliklerin kendi içsel kalkınma dinamiklerinin yanı sıra Avrupa Birliği'ne katılım sürecini hızlandırmaktır. Türkiye'de buna en güzel örnek, GAP projesi için kurulan, Güney Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi'dir. Ülkemizde başlayan bölgesel gelişme çalışmaları Orta Anadolu'da KOP, Doğu Karadeniz'de DOKAP ve Doğu Anadolu'da DAP Bölge Kalkınma İdareleri ile genişletilmiş ve yaygınlaştırılmıştır.

Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulmasında en önemli sebep hiç kuşkusuz Avrupa Birliği'ne üyelik sürecidir. Birlik, küreselleşme ve yapısal uyum politikaları ile ilgili araç ve değişimler çerçevesinde, üye olacak ve aday olacak ülkelerde bölgesel planlamanın yeni bir anlayışla ele alınarak Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulmasını istemiştir. Bu çerçevede Türkiye, Bölgesel Kalkınma Ajanslarını ciddi anlamda ilk kez aday üyeliğinin tescil edildiği 1999 Helsinki Zirvesi sonrasında ele almıştır. AB Komisyonu'nun hazırlamış olduğu Katılım Ortaklığı Belgesi'nde orta vadede yapılması gereken: düzenlemeler arasında yer alan Bölgesel Kalkınma Ajanslarını oluşturmak amacıyla yasal düzenleme süreci başlatılmıştır. Bu doğrultuda öncelikle Topluluk kurallarına uygun olarak kısa vadede istatistiksel bölge olarak bilinen NUTS sistemi 22 Eylül 2002 tarihli Bankalar Kurulu kararı ile kabul edilmiştir. Daha sonra da 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, katılım öncesi mali yardım programından yararlanabilmek için Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması öngörülmüştür. Bu süreçte Kalkınma Ajanslarının kuruluşu, koordinasyonu ve görevleri hakkında kanun gündeme gelmiş ve 5449 sayılı kanun 25 Ocak 2006 tarihinde kabul edilerek, 8 Şubat 2006 tarihinde resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir (Koçberber, 2006:40). Kasım 2008'de, Kalkınma Ajanslarının Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği yürürlüğe girmiş ve 2009 itibariyle 26 NUTS II kademesinin hepsinde kalkınma ajanslarının kuruluşu tamamlanmıştır.

Ülkemizde faaliyette olan kalkınma ajanslarını gösterir harita ve tablo aşağıdadır.

Şekil 1: Türkiye'de Kalkınma Ajansları



Kaynak: <https://kagm.sanayi.gov.tr>, 10.05.2019

Tablo 1: Türkiye İstatistik Bölge Birimleri ( NUTS)

| Türkiye'de İBBS yada (NUTS)'a Göre Sınıflandırılmış Bölgeler |                         |   |
|--|-------------------------|---|
| Düzyey 1(12 bölge)   | Düzyey 2 (26 alt bölge) | Düzyey 3 (81 il)                                |
| İstanbul   | İstanbul alt bölgesi    | İstanbul  |
| Batı Marmara   | Tekirdağ alt bölgesi    | Tekirdağ, Edirne, Kırklareli                    |
|  | Balıkesir alt bölgesi   | Balıkesir, Çanakkale                            |
| Ege  | İzmir alt bölgesi       | İzmir   |
|  | Aydın alt bölgesi       | Aydın, Denizli, Muğla                           |
|  | Manisa alt bölgesi      | Manisa, Afyonkarahisar, Kütahya, Uşak           |
| Doğu Marmara   | Bursa alt bölgesi       | Bursa, Eskişehir, Bilecik                       |
|  | Kocaeli alt bölgesi     | Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova           |
| Batı Anadolu   | Ankara alt bölgesi      | Ankara  |
|  | Konya alt bölgesi       | Konya, Karaman                                  |
| Akdeniz  | Antalya alt bölgesi     | Antalya, Isparta, Burdur                        |
|  | Adana alt bölgesi       | Adana, Mersin                                   |
|  | Hatay alt bölgesi       | Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye                  |
| Orta Anadolu   | Kırıkkale alt bölgesi   | Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir   |
|  | Kayseri alt bölgesi     | Kayseri, Sivas, Yozgat                          |
| Batı Karadeniz   | Zonguldak alt bölgesi   | Zonguldak, Karabük, Bartın                      |
|  | Kastamonu alt bölgesi   | Kastamonu, Çankırı, Sinop                       |
|  | Samsun alt bölgesi      | Samsun, Tokat, Çorum, Amasya                    |
| Doğu Karadeniz   | Trabzon alt bölgesi     | Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane |
| Kuzeydoğu Anadolu  | Erzurum alt bölgesi     | Erzurum, Erzincan, Bayburt                      |
|  | Ağrı alt bölgesi        | Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan                      |
| Ortadoğu Anadolu   | Malatya alt bölgesi     | Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli                |
|  | Van alt bölgesi         | Van, Muş, Bitlis, Hakkâri                       |
| Güneydoğu Anadolu  | Gaziantep alt bölgesi   | Gaziantep, Adıyaman, Kilis                      |
|  | Şanlıurfa alt bölgesi   | Şanlıurfa, Diyarbakır                           |
|  | Mardin alt bölgesi      | Mardin, Batman, Şırnak, Siirt                   |

**Kaynak:** [https://www.tuseb.gov.tr/enstitu/tacese/yuklemeler/KalkAjans/bolgesel\\_kalkinma\\_ajanslari\\_tarihcesison.pdf](https://www.tuseb.gov.tr/enstitu/tacese/yuklemeler/KalkAjans/bolgesel_kalkinma_ajanslari_tarihcesison.pdf), e.t. 10.05.2019.

İlk Kuruluş Aşamasında Kalkınma Ajansları; Başbakanlık DPT Müsteşarlığı'nın bağlı bulunduğu Bakanla ilişkili bir kamu kuruluşu olarak ihdas edilmiştir. İlerleyen süreçte bir dizi değişim yaşamıştır. 08.06.2011 tarih ve 641 Sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlığı kurulmuş ve DPT ye bağlı olan Kalkınma Ajansları ise yeni oluşturulan bu bakanlığa devredilmiştir. 4 Temmuz 2011 tarihli Resmi Gazete' de yayımlanan 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de ise Kalkınma Ajanlarının faaliyetlerini koordine edecek kurumun "Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı" olduğu belirlenmiştir. Bu KHK ile 21.6.2006 tarihli ve 5523 sayılı Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun'un 6. maddesinin ikinci fıkrası değiştirilmiş olup, yapılan değişiklik çerçevesinde Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı bünyesinde Kalkınma Ajanslarıyla İşbirliği Daire Başkanlığı kurulmuştur. ([https://www.tuseb.gov.tr/enstitu/tacese/yuklemeler/KalkAjans/bolgesel\\_kalkinma\\_ajanslari\\_tarihcesison.pdf](https://www.tuseb.gov.tr/enstitu/tacese/yuklemeler/KalkAjans/bolgesel_kalkinma_ajanslari_tarihcesison.pdf)).

Son olarak, ülkemiz yönetim sisteminde yaşanan köklü değişim sonrasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçiş ile birlikte merkezi idare bir dizi düzenleme ile yeniden şekillenmiştir. 10.07.2018 Tarih ve 30474 Sayılı 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 385. maddesi ile Kalkınma Ajansları Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğüne bağlı olarak faaliyetlerine devam etmektedir.

### 3. Karaman İlinin Sosyo-Ekonomik Kalkınmasında Mevlana Kalkınma Ajansının ve KOP Bölgesel Kalkınma İdaresinin Rolü

### 3.1. Mevlana Kalkınma Ajansının Kuruluşu ve Bölge İçin Önemi

2006 yılında çıkartılan 5449 sayılı kanun ile her bir Düzey-2 bölgesi için kalkınma ajansı kurulmasına karar verilerek, şu anda Türkiye’de 26 tane kalkınma ajansının kurulduğu görülmektedir. Mevlana Kalkınma Ajansı (MEVKA), 5449 sayılı Kanuna istinaden 22 Kasım 2008 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan 2008/14306 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuş Türkiye’deki 26 kalkınma ajansından birisidir. MEVKA, Konya ili merkez olmak üzere Konya ve Karaman illerini kapsayan TR52 Düzey 2 bölgesinde faaliyet göstermektedir. Kalkınma ajansları; kamu, özel sektör ve STK’lar arasındaki işbirliğini geliştirerek yerel potansiyeli harekete geçirip bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilir ve rekabetçi bir bölgesel ekonomi oluşturmak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacını güden kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşlardır (<http://www.konyadayatirim.gov.tr/mevka.asp?SayfaID=1>, e.t. 18.05.2019).

Kalkınma ajansları alışlagelmiş kredi ve hibelerin ötesinde, kuruluşlara ortak olarak, özellikle küçük işletmelere danışma hizmetleri sağlayarak, araştırma ve geliştirme çabalarına destek vererek, tarım sektöründe toprağın verimini artırıcı ve çevrenin korunmasına yönelik birçok yeni yöntem geliştirerek bölgelerin gelişiminde önemli rol oynamaktadır.

Mevlâna Kalkınma Ajansı kurulduğu 2009 yılından itibaren TR 52 Konya-Karaman Bölgesi’nin rekabet gücünün artırılması, bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması, bölgenin yurt içinde ve yurt dışında yatırımcılara tanıtılması çalışmalarıyla bölgenin kalkınması desteklemektedir. Bugüne kadar farklı sektörlerde 34 farklı destek programları (mali ve teknik destek programı) kapsamında sunulan 1125 proje kabul görmüş, bölgede yaklaşık 300 Milyon TL’lik bir yatırım harekete geçirilmiştir. Ajansın desteği ile hayata geçirilen projeler sayesinde bugüne kadar 1200 yeni istihdam oluşturulurken, yaklaşık 46.000 kişinin farklı konularda eğitim alması da gerçekleşmiştir (Mevlana Kalkınma Ajansı 2018 Teklif Çağrısı Süreci, s. 1).

### 3.2. Mevlâna Kalkınma Ajansının Karaman’ın Sosyo-Ekonomik İlerlemesine Katkısı

Mevka (Mevlâna Kalkınma Ajansı) 2014-2023 Bölge Planı detaylı olarak incelendiğinde bölge illerinin gelişmesine çeşitli alanlarda katkı sağladığı anlaşılmaktadır. Plandan anlaşıldığına göre Konya Karaman Bölgesi 2012 yılı itibariyle Türkiye’deki imalat sanayi istihdamının %2,5’ini, işletme sayısının ise %2,76’sını oluşturmaktadır. Diğer taraftan bölgenin orta ve ileri teknoloji imalat sanayi sektörlerindeki istihdam payı ülkenin ortalamasından daha yüksek olduğu görülmektedir. Planda Konya Karaman Bölgesi’nin ülkemizdeki diğer düzey 2 bölgeleri ile farklı bileşenler açısından karşılaştırmalı gelişmişlik düzeyini belirlemek için bir takım çalışmalar yapılmış olduğu belirtilmektedir. Bu çalışmalardan birisi Kalkınma Bakanlığı tarafından 2011 yılında 8 alt kategoride 61 değişken kullanılarak yapılmıştır. İşte bu “İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması’na (SEGE) göre Konya ili 81 il arasında 20. sırada yer alırken, Karaman 32. sırada yer almaktadır. İl düzeyinde rekabetçilik araştırmalarında ülke genelinde kabul gören çalışmalarından bir diğeri ise Uluslararası Rekabet Araştırmaları Kurumu (URAK) tarafından her yıl yayınlanan İllerarası Rekabetçilik Endeksi’dir. 2009-2010 yılları arasındaki sıralamada Konya 81 il arasında 17. sırada yer alırken, Karaman 52.sırada yer almaktadır.

Bölge Planında “Bölgesel gelişme ana odakları” olarak iki alan belirlenmiştir. Bunlar Karaman Kent Merkezi ile Konya Metropolitan Alanı (Karatay, Meram, Selçuklu) bu kapsamda değerlendirilen yerleşimlerdir. Sosyo-ekonomik gelişmişlik açısından en yüksek performansı göstermekle birlikte bölgede yeniliğin, nitelikli işgücünün ve diğer tüm fırsatları ile en yaratıcı ekonomik faaliyetlerin cereyan ettiği yerleşim alanı bu ikisi olmaktadır. Mevka’nın destekleriyle bölgenin illerinde yani hem Konya’da hem de Karaman’da bir takım iş geliştirme projeleri başlatılmıştır. Bu kapsamda Konya

Sanayi Odası öncülüğünde Konya Organize Sanayi Bölgesi, Konya Ticaret Borsası, Konya Ticaret Odası, Mevlana Üniversitesi, KTO Karatay Üniversitesi ve Konya Teknokent-Teknoloji Geliştirme Merkezi ortaklığında “Konya Bölgesel İnovasyon Merkezi” projesi, Karaman’da Karaman Organize Sanayi Bölgesinin başvurusu ve Karaman Ticaret ve Sanayi Odası, Karaman İl Özel İdaresi, Karaman Ticaret Borsası, Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesinin ortaklığında “Karaman İş Geliştirme Merkezi” projesi, Karaman Ticaret ve Sanayi Odasının öncülüğünde Konya Büyükşehir Belediyesi, Konya İl Özel İdaresi, Organize Sanayi Bölgesi Müdürlüğü, KOP Bölge Kalkınma İdaresi, Konya Ticaret Borsası, Konya Sanayi Odası, Konya Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliğinin ortaklığı ile “Konya Mesleki Eğitim” projesi, gibi projeler ajansın destekleri ile gerçekleştirilmiştir (Mevka 2014-2023 Bölge Planı, s.98).

Kentlerin ve bölgelerin ekonomik gelişmesinde önemli yeri olan girişimcilik konusu da planda yer alan önemli bir başlıktır. Bu konuya planda *ÖNCELİK 3.2: GİRİŞİMCİLİĞİN TEŞVİK EDİLMESİ* başlığında yer verilmektedir. Burada girişimcilik ile ekonomi arasındaki önemli ilişki vurgulanmış olup, girişimciliğin ekonomideki her tür sektör için vazgeçilmez bir unsur olduğu belirtilerek planda girişimcilik konusuna özel önem verileceği ve kısa, orta, uzun vadeli farklı girişimcilik stratejileri oluşturulacağı belirtilmektedir. Bu konuda alınan üç tedbir şunlardır:

- TEDBİR 3.2.1: Kendi İşini Kuracak Potansiyel Girişimciler Arasından Bireyin Kendi Niteliklerine Göre Öncelikli Hedef Girişimci Grupları Tespit Edilecek ve Farklı Girişimcilik Modelleri Geliştirilecektir,
- TEDBİR 3.2.2: Bölgesel Girişimcilik Stratejisi Hazırlanacaktır,
- TEDBİR 3.2.3: Sosyal Girişimcilik Desteklenecektir.

Özellikle sosyal girişimciliğin desteklenmesi konusunda bölgede konferanslar ve paneller düzenlenerek sosyal girişimcilik konusunda yerel karar vericiler ve sivil toplum üzerinde farkındalık yaratılması hedeflenmektedir. Aynı şekilde ilkokul öğrencilerine sosyal girişimciliğin önemini anlatan seminerler ile çocukların sosyal problemlere karşı duyarlılıklarının artması hedeflenmiştir (Mevka 2014-2023 Bölge Planı, s.109).

Planda *ÖNCELİK 6.1: BÖLGESEL GELİŞMENİN TEMEL DİNAMOSU OLAN ANA GELİŞME ODAKLARININ KÜRESEL REKABET GÜCÜNÜN ARTIRILMASI* başlığı ile Karaman il merkezi ve Konya Metropolitan Alanı Bölgesel Gelişme Ana Odakları olarak belirlenmiştir. Bu alanların rekabet edebilirliği artırılması planlanmaktadır. Yine bu öncelik kapsamında oluşturulan üç adet tedbirin konusu şunlardan oluşmaktadır:

- TEDBİR 6.1.1: Bölgesel Gelişme Ana Odaklarına Yönelik Kentsel Pazarlama Stratejisi Oluşturulacaktır,
- TEDBİR 6.1.2: Bölgesel Gelişme Odaklarının Ulusal ve Uluslararası Pazarlara Olan Entegre Ulaşım Bağlantıları Kuvvetlendirilecektir,
- TEDBİR 6.1.3: Bölgesel Gelişme Ana Odaklarının Yenilikçilik Kapasiteleri Geliştirilecektir.

Özellikle Konya metropoliten alanı ve Karaman il merkezine yönelik Mevlana Kalkınma Ajansı koordinasyonunda orta ve uzun vadede “Kentsel Pazarlama Stratejisi” oluşturularak, kent merkezlerindeki fiziki yaşam alanlarının kalitesini artırmaya yönelik kentsel dönüşüm projesi uygulamalarının destekleneceği ve bu konuda Kentsel Pazarlama Stratejisinin temel aktörleri olarak ise Konya Büyükşehir Belediyesi ve Karaman Belediyesine görev verileceği vurgulanmaktadır. Öte yandan *ÖNCELİK 6.2 ise, BÖLGESEL GELİŞME ANA ODAKLARININ HİTERLANDINDA KALAN İLÇELERİN GELİŞTİRİLMESİ*’ne yönelik oluşturulmuştur. Bu önceliğin tedbirlerinden biri TEDBİR 6.2.1: Karaman Kent Merkezi Hinterlandında Kalan İlçelerin (Ayrancı, Kazımkarabekir)

geliştirileceğine ilişkindir. Bu kapsamda hayvancılığın geliştirilmesi, mera ıslahı ve sulama konularında bilinçlendirme çalışmalarının yapılacağı, ürünlerin pazarlanması konusunda problemlerin çözümü için altyapı çalışmaları yapılarak birlik ve kooperatiflerin daha aktif hale getirileceği, Karaman kent merkezinde sanayide teknoloji düzeyinin artırılması ve Kâzımkarabekir ilçesinde tarımsal sanayinin geliştirilmesi çalışmalarının destekleneceği vurgulanmaktadır (Mevka 2014-2023 Bölge Planı, s.201-106).

Karaman ilinin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine ışık tutacak ve Mevka'nın katkısı konusunda fikir verecek bazı bilgileri de ajansın proje çağrılarında ve sonuçlarından anlamak mümkündür. Buna göre aşağıdaki çağrı sonuçları ve Karaman'ın alacağı destek miktarları da Mevka'nın ilin sosyo-ekonomisine önemli katkısı olduğunu göstermeye yeterli sayılabilir.

2018 MDP DEĞERLENDİRME SONRASINDA Mevka'ya yapılan proje başvurularının değerlendirme sonuçlarına göre KARAMAN İline ait başarılı proje sayısı KÖA 8 ve ODAK 13 olmak üzere toplam 21 dir. Başarılı projelerde bütçe tutarı (₺) ise şöyledir (Mevka 2018 TEKLİF ÇAĞRISI SÜRECİ, s.7):

- KÖA: 6.291.745,82, Destek tutarı: 4.086.148,75 tl
- ODAK: 10.183.795,00, Destek tutarı: 4.994.560,44 tl

**KÜÇÜK ÖLÇEKLİ MDP BAŞARILI PROJELERDE TALEP EDİLEN TUTAR İLE İLLERE GÖRE DAĞILIMI (₺/%) :**

- KARAMAN; 4.086.148,75 ₺; 41%,
- KONYA; 5.849.620 ,14 ₺; 59%

Yine 2018 Yılı Teknik Destek Programı 1., 2. ve 3. Dönem Değerlendirme Sonucuna göre Karaman İline ait 13 adet teknik destek teklifi başarılı bulunmuştur.

### **3.3. KOP BKİ'nin Karaman İlinin Kalkınmasında Önemi**

Konya Ovası Projesi (KOP), KOP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının hazırladığı *KOP göstergeler* belgesinde şöyle tanımlanmaktadır; “bölgenin başta sulama ve temel altyapı ihtiyaçlarının karşılanması, ekonomik kalkınması ve sosyal gelişmesinin hızlandırılmasını hedefleyen, çok sektörlü, sürdürülebilir, insan odaklı ve entegre bir bölgesel kalkınma projesidir.” Aynı belgede KOP'un kuruluş amacı; “KOP Bölgesi'nde proje uygulamalarını yerinde koordine etmek, bölgedeki kalkınmaya yönelik yatırımların ve projelerin gerektirdiği araştırma, planlama, programlama, projelendirme, izleme, değerlendirme ve koordinasyon hizmetlerinin yerine getirilmesi suretiyle proje kapsamındaki bölgelerin eylem planı aracılığıyla kalkınmasını hızlandırmak” şeklinde belirlenmiştir. Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 8 Haziran 2011 tarihli ve 642 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile kurulmuştur. İlk kuruluş aşamasında KOP Bölge Kalkınma İdaresi'nin görev alanını, Aksaray, Karaman, Konya ve Niğde illeri oluşturmakta iken 6 Haziran 2016 tarihli ve 2016/8870 sayılı kararname ile Nevşehir ve Yozgat illeri, 7 Eylül 2016 tarihli 2016/9140 sayılı kararname ile de Kırıkkale ve Kırşehir illeri Bakanlar Kurulu Kararı ile görev alanına dahil edilmiştir. Böylece KOP BKİ 95.580 km<sup>2</sup>lik alanla Türkiye yüzölçümünün yaklaşık %12,2'sine, nüfusunun ise yaklaşık %5,47'sine hizmet götürmek için kurulmuştur( KOP Bölgesi Sosyo-Ekonomik Göstergeler, 2018: 2).

KOP Bölgesi Sosyo-Ekonomik Göstergeler belgesi incelendiğinde KOP Bölgesi ve Türkiye Küçükbaş Sağılan Hayvan Sayısı (2017)'nin bilgileri şu şekildedir: Karaman'da koyun (merinos) 83.590 adet, koyun yerli 198.698 adet, keçi(kıl) 87.237 adet ve keçi tiftik 476 adet ile bölgede hem



küçükbaş hayvan sayısı bakımından hem de süt üretimi bakımından ikinci sırada yer almaktadır. KOP Bölgesi'nde koyundan elde edilen toplam süt miktarı 171.506 ton, Türkiye içerisindeki payı %12,75 olmuştur. Bölgede sağılan keçi sütünün toplam miktarı ise 32.062 ton, bu miktarın Türkiye toplam sağılan keçi sütüne oranı %6,12 olmuştur (KOP Bölgesi Sosyo-Ekonomik Göstergeler, s.66-67).

Bir başka gelişmişlik göstergesi olarak yatırım teşviklerine göz attığımızda 2014-2017 yıllarında her yıl teşviklerin sayısının arttığı görülmektedir. Nitekim KOP Bölgesi Sosyo-Ekonomik Göstergeler belgesi de aynı yönde bilgi içermektedir; Yatırım Teşvik Belge Sayıları açısından KOP Bölgesi illeri toplamda 2014-2017 yılları arasında her geçen yıl daha fazla teşvik belgesi almıştır. Burada Karaman ilini örnek verirsek, Karaman'ın belge sayısı yıllara göre sırasıyla 23, 22, 52, 51 dir. Aynı şekilde sabit yatırım miktarı da yıllara göre; 283, 333, 276, 504 dür. Yine KOP Bölgesi illerinde istihdam sayıları incelendiğinde 2017 yılında ulaşılan istihdam sayısı önceki senelere kıyasla daha yüksek olduğu görülmektedir. Karaman ili için KOP Bölgesi İlleri Yatırım Teşviklerinde İstihdam Sayıları yıllara göre şöyledir: 2014-1499, 2015- 327, 2016- 435 ve 2017- 728 şeklindedir. Bu bilgiler ışığında bölgede sosyo-ekonomik gelişme her geçen yıl biraz daha arttığı söylenebilir.

## **Sonuç**

Küreselleşmeye paralel olarak kalkınma anlayışlarında yaşanan anlayış değişikliği ile son zamanlarda yerel ve bölgesel kalkınma önem kazanmaktadır. Kalkınmanın ekonomik yönünden çok sosyo-ekonomik bir süreç olduğu göz önünde bulundurulduğunda, özellikle kentlerin içinde yaşayan vatandaşlara daha iyi yaşam standardı, kaliteli eğitim ve iş olanakları gibi birtakım hizmetleri hem sunabilmesi hem de bunları vatandaşların da katılımıyla gerçekleştirmesi gerekmektedir. “Bölge” ve “kalkınma” kavramlarını bir bütün olarak gören ve planlama ve bölgesel kalkınma çabalarında alternatif politika arayışlarını dillendiren yeni kalkınma anlayışı, bölgenin veya ilin gerek ekonomik, gerek kültürel ve gerekse teknolojik her türlü kaynağını harekete geçirmede bölgedeki özel kuruluşlar, STK'lar, yerel yönetimler, işletmeler, eğitim ve öğretim kurumları, yerel politikacılar gibi çeşitli aktörlerin yönetim anlayışı içinde birlikte çalışmalarını amaçlamaktadır. Bu bağlamda Mevka'nın yaptığı faaliyetler değerlendirildiğinde bölge illerinin kalkınmasında yerel aktörlerin harekete geçmesini sağlayacak birtakım proje destek çalışmaları yaptığı görülmektedir. Bunun yanında bölgede girişimciliğin gelişmesi ve artırılmasına yönelik eğitim çalışmaları yapmaktadır. Girişimcilere yönelik kendi iş fikrini geliştirme ve oluşturma konusunda, yenilikçi iş fikrini artırma konusunda ve sosyal girişimciliği geliştirme konusunda çalışmaların destekleneceği belirtilmektedir. Bölgesel Gelişmenin Temel Dinamosu Olan Ana Gelişme Odaklarının Küresel Rekabet Gücünün Artırılması gibi bir öncelik ile de Karaman ilinin gelişim dinamosu olarak Karaman Belediyesine görev verilmiştir. Özellikle Kent Pazarlama Stratejisinin geliştirilerek kent ve ilçelerinde üretilen ürünlerin geliştirilmesi, kooperatifleşme yoluyla ürün satışlarının ve kalitesinin artırılması, ilçelerde tarımsal sanayinin geliştirilmesi hedeflenmiştir.

KOP Bölgesi Sosyo-Ekonomik Göstergeler belgesindeki verilerden anlaşıldığına göre bölgenin tarımsal kapasitesi özellikle küçükbaş hayvan sütü üretiminde artış sağladığı, yine her geçen yıl yatırım miktarı ve istihdam oranında artış olduğu görülmektedir. Sonuç olarak hem Mevka'nın mali destek programları ile hem de KOP BKİ'nin projeleri ile Karaman ilinin sosyo-ekonomik gelişmişliğine katkı sağlandığı veriler ışığında söylenebilir.

## Kaynakça

İlkin, Akın (1988), Kalkınma ve Sanayi Ekonomisi, İstanbul Üniversitesi Yayını, No: 3487, İstanbul.

Karagül, Mehmet, (2002) Beşeri Sermayenin İktisadi Gelişmedeki Rolü ve Türkiye Boyutu, Afyon Kocatepe Üniversitesi Yayınları, Yayın No.37, Afyon.

Kargı, Nihal, (1998) Ekonomik Kalkınma, Tasarruf ve Sermaye Piyasası İlişkileri: Türkiye Örneği, Sermaye Piyasası Kurulu, Yayın No: 115.

Çarkçı, Arif (2008), Ulusal Kalkınma İçin Yerel Teklifler, Şehir Yayınları, İstanbul.

Kaya, Erol (2006), “Yerel Kalkınma Üzerine Röportaj”, <http://www.erolkaya.org> - (21.08.2009)

Sinemillioğlu, M. Oğuz (2009), Sürdürülebilir Bölgesel Kalkınma ve Türkiye Süreci, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Kış 2009, C.8,S. 27, s. 245-268.

Şanlı, Cemal, (1978), Bölgelerarası Dengesizliğe İktisadi Gelişme Teorileri Açısından Bir Yaklaşım, (Yayınlanmamış Doçentlik Tezi), İ.Ü. İktisat Fakültesi, İstanbul 1978.

Yeşiltaş, Murat - ÖZTÜRK, İlker, (2008), “Bölgesel Kalkınma Çerçevesinde Alternatif Turizm Faaliyetlerine Yönelik Bir Değerlendirme: Sivas Örneği, C.G. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 9, Sayı 1.

Arslan Kahraman (2005), “Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Yıl:4 Sayı:7, 275-294.

Göymen, Korel (2004) “Yerel Kalkınma Önderi ve Paydaşı Olarak Belediyeler”, Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü, İstanbul: Pendik Belediyesi Kültür Yayınları 21.

Göymen, K ve Özkaynak, B. (2008), “Türkiye’de Yerel Yönetişimde Son Gelişmeler: Pendik’te Edinilen Deneyimler ve Çıkarılan Dersler”, Research, sabanciuniv.edu.tr

Tolunay, Ahmet; Akyol Ayhan (2006), “Kalkınma ve Kırsal Kalkınma: Temel Kavramlar ve Tanımlar”, SDÜ Orman Fakültesi Dergisi, Seri A, Sayı: 2, ss.116-127.

Koçberber, Seyit (2006), "Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi", Sayıştay Dergisi, Sayı:61, Nisan Haziran, 37-55.

Tamer, A. (2008). Kalkınma Ajanslarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri, (Yayın NO.2757). Ankara: DPT Uzmanlık Tezi.

[https://www.tuseb.gov.tr/enstitu/tacese/yuklemeler/KalkAjans/bolgesel\\_kalkinma\\_ajanslari\\_tarihce\\_sison.pdf](https://www.tuseb.gov.tr/enstitu/tacese/yuklemeler/KalkAjans/bolgesel_kalkinma_ajanslari_tarihce_sison.pdf), e.t. 10.05.2019.

KOP Bölgesi Sosyo-Ekonomik Göstergeler, Nisan 2018.

Mevka 2014-2023 Bölge Planı.

Mevlana Kalkınma Ajansı 2018 Teklif Çağrısı Süreci, KONYA-2018.

<http://www.konyadayatirim.gov.tr/mevka.asp?SayfaID=1>, e.t. 18.05.2019.

<https://kagm.sanayi.gov.tr>, e.t.10.05.2019.

## Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsiliyet Sorunu ve Görev Dağılımındaki Orantısızlık

Doç. Dr. Orhan Veli ALICI<sup>192</sup>

Doç. Dr. Rüyeyda KIZILBOĞA ÖZASLAN<sup>193</sup>

### Özet

İki kademeli Büyükşehir Yönetim Modeli ile büyükşehir belediye meclislerinin oluşumunda ilçe belediye başkanlarının doğal üye olması ve ilçe belediye meclis üyelerinin de beşte birinin büyükşehir belediye meclis üyesi olması hususu düzenlenmiştir. Buna bağlı olarak büyükşehir belediye meclis üyelerinin çift kimlikli oldukları ve küçük ilçe belediyeleri lehine bir meclis oluşumuna gidildiği görülmektedir. Daha önce büyükşehir belediyesi meclislerinde yaşanan temsiliyet sorunları anlamında çeşitli araştırmalar yapılmış olup, temsiliyet sorunu büyük ölçüde meclisin oluşumuna dayalı olarak irdelenmiştir. Ancak meclis üyelerinin her iki tüzel kişilik içerisinde üstlenebileceği görevlerin ifasına bağlı olarak idari iş ve işlemlerin yürütümünde sürekli bir temsiliyet sorununa da sebebiyet verdikleri, başka bir deyişle mecliste vuku bulan temsiliyet sorununun idari iş ve işlemlerin ifası anlamında her iki idarenin de süreklilik arz edecek şekilde bütün teşkilatına yayıldığı değerlendirilmektedir.

Nitekim büyükşehir ilçe belediye meclis üyesi, bu ilçe belediyesinde ihtisas komisyon üyesi, encümen üyesi, siyasi başkan yardımcısı ve başkan vekili olurken, aynı zamanda meclis üyeleri arasında beşte birlik dilimde yer alması halinde büyükşehir belediye meclis üyesi de olabilmekte, yine bu görevlere ek olarak büyükşehir belediyesi meclisinde ihtisas komisyonu üyesi, encümen üyesi ve hatta başkan vekili olarak görev yapabilmektedir. Ancak ilçe belediyesinde bir görevin üstlenilmesi halinde gerek aynı tüzel kişilik içerisinde gerekse de büyükşehir belediyesinde üstlenilemeyecek olan görevler anlamında herhangi bir yasaklayıcı müeyyidenin bulunmadığı görülmektedir.

Bu çalışmanın amacı öncelikle her iki tüzel kişilik uhdesinde birleşemeyecek olan görevlerin tespit edilerek büyükşehir belediyesi meclisinde yaşanan coğrafi ve siyasi temsiliyet sorununun yarattığı ve idarenin işleyişine sirayet eden sakıncaları giderici önerilerde bulunmak olarak belirlenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** *Temsiliyet, Büyükşehir Belediyesi Meclisi, İlçe Belediye Meclisi, Birleşemeyecek Görevler*

<sup>192</sup> Tarsus Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, orhan\_alici@hotmail.com

<sup>193</sup> Marmara Üniversitesi SBF Yerel Yönetimler Bölümü, ruveyda.kizilboga@marmara.edu.tr

## **Decentralization Disproportion and Representation Problem in Metropolitan Municipality Councils**

### **Abstract**

The fact of that the mayors of district municipalities should be unconditioned members and one fifth of the council members of district municipality should be council members of the metropolitan municipality council has been arranged with double-stage metropolitan government model. Correspondingly, it was seen that council members of the metropolitan municipality are double-credentials and they are trying to constitute a council on behalf of small district municipalities. Various researches have already been done about representation problems that occurred in the metropolitan municipality councils and representation problems mostly scrutinized build upon the constitution of council. However, council members are continually causing a representation problem during execution of administrative works and customs, in other saying, it was evaluated that representation problem that occurred in the council spreaded whole organisations- in the meaning of administrative works and customs- of both administrations prolongedly.

Thusly, although a council member of the metropolitan district municipality is a member of expertise commission in that district municipality, councillor, political vice president and deputy chairman, in the same time that member can be a council member of metropolitan municipality member in the case of being one within fifth members. In addition, all of those duties, that member can work as a member of expertise commission, councillor and even deputy chairman in the metropolitan municipality anew.

Merely, in the act of undertaking a duty in district municipality, it is seen that there is no prohibitor sanction about duties that are going to be undertaken within both in that same legal entity and noncombining duties in the metropolitan municipality.

The purpose of this study is firstly identified as finding some corrector offers about drawbacks that geographic and political representation problem caused in the council of metropolitan municipality and endured running of administration, also determining duties that can not be combined under both-legal entities.

**Key Words:** *Representation, Metropolitan Municipality Council, District Municipality Council, Noncombining Duties*

Mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin sunulması maksadıyla teşekkül ettirilen yerel yönetim birimleri kentleşmenin ve giderek çeşitlenen yerel hizmetlerin artmasına bağlı olarak öncelikle hizmet sunum modellerini değiştirmekte, akabinde de gereksinimleri karşılayamaması halinde yeni yerel yönetim modelleri uygulamaya koymakta ve teşkilat yapılarını güncellemektedirler. Geçtiğimiz son çeyrek yüzyıla bakıldığında metropol addedilebilecek kentlerin sayısının artmasına bağlı olarak özel ihtisas gerektiren mahalli hizmetlerin özel amaçlı yerel yönetim birimlerince yürütülmesi ile alt kademede yer alan belediyeleri kapsayacak şekilde kentin tamamı üzerinde eşgüdümü sağlayacak bir büyükşehir belediyesinin kurulması uygulamasının yaygınlaştığı görülmektedir. Türkiye’de de büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinden meydana gelen iki kademeli büyükşehir yönetim modeli otuz ilde uygulanmaktadır.

Çalışmanın konusu, büyükşehir ve ilçe belediye meclis üyelerinin iki tüzel kişilik kapsamında üstlendikleri görevleri ve görevlerin ifası sırasında oluştuğu değerlendirmesi yapılan aidiyet sorunsalını ortaya koymak ve bu durumun beraberinde getirdiği sorunları tespit etmektir. Bu kapsamda öncelikle karar organı olan belediye meclisinin her iki tüzel kişilik özelindeki oluşumuna açıklık getirmek gerekir. Belediyelerin karar ve yürütme organlarının seçimlerine ilişkin hususlar 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun<sup>194</sup>’da düzenlenmektedir. Buna göre seçimler serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yargının yönetimi ve denetimi altında yapılmaktadır. İl genel meclisi ve belediye meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde “onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi”; belediye başkanlığı seçiminde ise “çoğunluk sistemi” uygulanmaktadır (md.2). Büyükşehir belediye meclisleri ise ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle ulaşılabilecek toplam sayı kadar üyeden oluşmakta, hesaplamada artık sayılar dikkate alınmamaktadır (md.6). 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu<sup>195</sup>’nda da meclisin oluşumuna açıklık getirilerek ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediye meclisinin doğal üyeleri olduğu belirtilmektedir (md.12).

Büyükşehir belediye meclislerinde nüfusu fazla olan ilçe belediyeleri aleyhine bir temsiliyet sorunu oluştuğu, düşük nüfusa sahip ilçe belediyelerinin meclis üyelerinin büyükşehir belediyesi meclisinde daha fazla temsiliyete sahip oldukları yönünde literatürde çeşitli tespitler yapılmıştır. Temsiliyet sorunu, uhdesinde düşük nüfuslu ilçeleri barındıran büyükşehir belediyelerinde, büyükşehir belediye başkanı ile büyükşehir belediye meclisinin siyasi parti anlamında da farklılaşmasına sebebiyet verebilmektedir. Düşük nüfuslu ilçe belediyelerinin sayısının yoğun nüfuslu ilçe belediyelerine nazaran fazla olması halinde ise düşük nüfuslu ilçe belediyelerinin meclislerinden büyükşehir belediye meclisine katılan üye sayısının diğer merkez ilçelere nazaran daha fazla olması nedeniyle büyükşehir belediyesi meclisinde düşük nüfuslu ilçe belediyelerini kazanan siyasi partiler lehine bir tablo oluşmaktadır.

Çalışmada ise temsiliyet sorununun farklı yönlerine dikkat çekilmektedir. Bunlar; görev dağılımındaki adaletsizlik ve iki farklı tüzel kişilik uhdesinde üstlenilen görevlerin ifasında oluşan aidiyet sorunsalıdır. Meclis üyeleri hem ilçe belediyelerinde hem de büyükşehir belediyesinde çeşitli görevler üstlenebilmektedirler. Örneğin norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusu 50.000’e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001-500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört “belediye meclis üyesini” “belediye başkan yardımcısı” olarak görevlendirebilmektedir. Siyasi başkan yardımcısı olarak nitelendirilen bu görev sürekli bir mahiyet içermekte olup, belediye teşkilatı içerisinde yer alan birimlerin bazılarının bu makama bağlanmasını da gerektirmektedir. Böylece

<sup>194</sup> 18.01.1984 tarihli ve 18285 sayılı Resmi Gazete

<sup>195</sup> 23.07.2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmi Gazete

meclis üyesi aktif bir yönetici pozisyonunda da görev almaktadır. Belediye başkanının izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı zamanlarda yerine belediye meclis üyelerinden biri başkan vekili olarak görevlendirilmektedir (5393, md.40). Bu durumda meclis üyesi yöneticilik görevini de üstlenmektedir. Başkanlık divanı meclis üyeleri arasından seçilen kişilerden oluşmaktadır (5393, md.19). Meclis üyeleri arasından her yıl gizli oyla seçilen belli sayıda üye encümünde görev almakta (5393, md.33) ve meclis üyelerinden oluşan ihtisas ve denetim komisyonu kurulmaktadır (5393, md. 24-25). Özetle, ilçe belediyesi meclis üyesi; ihtisas komisyonu, denetim komisyonu, encümen ve divan üyesi, siyasi başkan yardımcısı ve hatta başkan vekili olabilmektedir. Örneğin bir meclis üyesinin ilçe belediyesinde siyasi başkan yardımcısı olması halinde ilgili üye hem denetleyen hem de denetlenen konumuna gelmektedir. Başka bir deyişle meclise sevk edilen konuların muhatabının aynı zamanda ihtisas komisyonlarında yer alması ve oy hakkının olması idare içinde taraflı kararlar alınması riskini ortaya çıkarabilmekte bu durum da aidiyet sorunsalının başka bir noktasına ışık tutmaktadır.

İlçe belediye meclis üyesi beşte birlik dilimde kalarak büyükşehir belediye meclisinde de meclis üyesi olarak görev almaktadır. Böylece söz konusu meclis üyesi ilçedeki görevlerine ek olarak büyükşehirde de ihtisas ve denetim komisyonu üyesi, divan ve encümen üyesi ve hatta başkan vekili olarak sorumluluk üstlenebilmektedir. Mevzuatta meclis üyelerinin görevleri ile ilgili sınırlandırıcı bir hüküm bulunmamaktadır. Sadece büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi olan ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediye başkan vekili olamayacağına açıklık getirilmiştir (5216, md. 17). Örneğin ilçe belediyesinde imar komisyonundaki meclis üyesinin büyükşehir belediyesinin imar komisyonunda da yer almaması, üst üste iki yıl aynı komisyonda görevlendirilmemesi, encümen üyesi ve siyasi başkan yardımcısının denetim komisyonu üyesi olamaması gibi etik ilkelerin belirlenmesi bu aşamada önem taşımaktadır. Ayrıca büyükşehir belediyesinin eşgüdüm sağlama yetkisi ve görevi çerçevesinde meclis üyelerinin uhdesinde birleşemeyecek mahiyetteki hassas görevlerin mevzuatta belirlenmesiyle sakıncaların önemli oranda azalacağı öngörülmektedir.

Özetle, çalışmada kurumsal aidiyet sorunsalı kapsamında gerek ilçe belediyesi meclis üyesi gerekse büyükşehir belediyesi meclis üyesi olarak üstlenilebilecek görevlere yer verilerek, olası sorunların tesirini azaltıcı mahiyette her iki tüzel kişilikte görev alan bir meclis üyesi uhdesinde birleşmemesi gereken görevlere ilişkin çeşitli önerilerde bulunmaktadır. Ayrıca aynı anda üstlenilebilen birden fazla görevin ifasında etkinliğin gerçekleşip gerçekleşmediği sorusunun da açıklığa kavuşturulması gerektiği değerlendirilmesinde bulunmaktadır.

## Cam Tavan Sendromunun Bankacılık Sektöründe Çalışan Kadınlarda İşten Ayrılma Niyetine Etkileri

Dr. Öğr. Üyesi Mehmet SAĞIR<sup>196</sup>

### Özet

İşletmelerde kadın çalışanların bilgi çağında sahip oldukları niteliklere rağmen, yönetim kademelerinde üstlere çıkmalarına engel olan nedenlerden bir tanesi de cam tavan sendromudur. Kariyer planları çerçevesinde işgörenlerin karşılaşacakları sorunların başında gelen cam tavan sendromu, özellikle kadın çalışanların önünde görünmeyen engel olarak da ifade edilmektedir. Yetenekli çalışanların kariyer yollarında düzenli ve planlandığı şekilde ilerlemeleri örgütsel amaçlara ulaşma adına oldukça önemlidir. Stratejik açıdan önemli bir kaynak olan ve insan kaynağı içerisinde yer alan yetenekli kadın işgörenlerin, elde tutulması yani işten ayrılma niyetinin azaltılması önem arz etmektedir.

Bu kapsamda bakıldığında çalışmanın amacı, bankacılık sektöründe cam tavan algısının olup olmadığı ve bu durumun işten ayrılma niyetini nasıl etkilediğini araştırmaktır. Araştırma elde edilen verilerin SPSS 21.0 da analiz edilmesi ile hem cam tavan sendromun algısının varlığı hem de cam tavan sendromunun işten ayrılma niyeti üzerinde pozitif ve anlamlı etkisinin olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonuçlar, bankacılık sektöründe kadın çalışanlar üzerinde bir kariyer engelinin (cam tavan) algısı varlığını bunun neticesinde de işten ayrılma niyetinin yüksek seviyelerde olduğunu göstermektedir. Başarılı örgütlerde ilk hedef bu algıyı yıkmak olmalıdır.

Kariyer planlaması çerçevesinde cam tavan algısı bireylerde motivasyon düşüklüğü, örgütsel bağlılıkta azalma, işten ayrılma niyetinin artması gibi etkiler ortaya koyarken örgütsel başarının düşmesine sebebiyet vermektedir. Dolayısıyla cam tavan sendromunu ortadan kaldıracak faaliyetler veya bu algıyı azaltacak faaliyetler ile örgütsel başarıya ulaşmak daha kolay olacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** *Kadın, Cam Tavan Sendromu, İşten Ayrılma Niyeti*

---

<sup>196</sup> Selçuk Üniversitesi, turizm Fakültesi, Turizm Rehberliği Bölümü Öğretim Üyesi, msagir@selcuk.edu.tr

## **The Effects of Glass Ceiling Syndrome on Intention To Quit Job For Female Working In The Banking Sector**

### **Abstract**

Glass ceiling syndrome is one of the reasons that prevent female employees from taking the top positions in management, despite their qualifications in the information age. Glass ceiling syndrome, which is one of the most important problems that employees will face within the framework of their career plans, is also expressed as an invisible barrier in front of female employees. The regular and planned progress of talented employees on their career paths is crucial to achieving organizational goals. It is important to keep the talented female employees and reduce their the intention to quit job, who are strategically important sources within the human resources.

In this context, the aim of the study is to investigate whether there is a perception of glass ceiling in the banking sector and how this affects the intention to leave. The data obtained from the study were analyzed in SPSS 21.0 and it was concluded that both the glass ceiling syndrome existed and there was a positive and significant effect on the perception of glass ceiling syndrome and intention to quit job. These results show that there is a perception of a career obstacle (glass ceiling) on female employees in the banking sector and as a result, the intention to quit is high. The first goal in successful organizations should be to break this perception.

Within the framework of career planning, the perception of glass ceiling shows effects such as low motivation, decreased organizational commitment, increased intention to quit, and leads to a decrease in organizational success. Therefore, it will be easier to achieve organizational success through activities that eliminate the glass ceiling syndrome or activities that reduce this perception.

**Keywords:** *Female, Glass Ceiling Syndrome, Intention to Quit*



Kadınların işgücüne katılım kararı almaları, çalışma hayatına girmeleri, iş gücü piyasasında emeklerini ortaya koymaları ve işletme yönetiminde yükselmeleri sürecinde karşılaşılan pek çok engelin temelinde toplumsal cinsiyet ayrımcılığına dayanmaktadır. Kadınlar özellikle toplumsal cinsiyet farklılığıyla şekillenen önyargılar sebebiyle, işe kabul edilmesinden, ücretlendirmeye, eğitim ve gelişme programlarına katılmadan, yükselmeye kadar pek çok süreçte cinsiyet ayrımcılığına maruz kalmaktadırlar.

Çalışma hayatında kadın işgücü sayısının artmasına rağmen, üst düzey yönetici kadınların sayısı istenilen düzeye ulaşmamıştır. Yapılan araştırmalar sonucunda kadınların üst yönetim kademelerine yükselememe sebeplerini açıklayan birbirinden farklı birçok neden bulunmaktadır. Bunlardan biri de, son zamanlarda araştırmalara konu olan "cam tavan" adı verilen engellerdir. Cam tavan sendromunun örgütlerde incelenmesi ve analiz edilmesi, kadın çalışanların bekledikleri terfileri karşılaştıkları engellerin olduğunu, kadın ve erkek arasındaki eşitsizliği belirlelenmesinde önemlidir.

İşletmelerde kadın çalışanların bilgi çağında sahip oldukları niteliklere rağmen, yönetim kademelerinde üstlere çıkmalarına engel olan nedenlerden bir tanesi olan ve kariyer planları çerçevesinde işgörenlerin karşılaşacakları sorunların başında gelen cam tavan sendromu, özellikle kadın çalışanların önünde görünmeyen engel olarak da ifade edilmektedir. Yetenekli çalışanların kariyer yollarında düzenli ve planlandığı şekilde ilerlemeleri örgütsel amaçlara ulaşma adına oldukça önemlidir. Stratejik açıdan önemli bir kaynak olan ve insan kaynağı içerisinde yer alan yetenekli kadın işgörenlerin, elde tutulması yani işten ayrılma niyetinin azaltılması önem arz etmektedir.

Cam tavan, bireylerin üst yönetim hedeflerine ulaşmada yetersizliğe dayanan basit bir engel değildir. Aksine kadınları bir grup olarak, "kadın oldukları için" üst yönetime ulaşmasını engelleyen sebeplerdir. Cam tavan farklı işletmelerde ve sektörlerde farklı pozisyonlarda görülebilmektedir (Ann, 1992: 13). Yükselme çabası içinde olan ve önü kesilmiş şekilde bulan her pozisyondaki kadın yönetici için cam tavan kavramı kullanılabilir (Li vd., 2001: 189). Cam tavan, kadınlar ile üst yönetim arasında var olduğu öne sürülen ve onların başarılarına bakmaksızın ilerlemelerini engelleyen, açıkça görülmeyen, aynı zamanda aşılması mümkün olmayan engellerdir (Capital, 1997: 85'den akt. Tunç, 2016: 52).

Kadının üst yönetim kademelerine yükselememesi, görünürde bir durumun olmadığı anlarda gerçekleşiyor ise işyerinde cam tavan olduğunun göstergesidir. Cam tavan, kadın oldukları için ve henüz gerçekleşme de bazı durumların varlığı söz konusu olacakmış gibi hareketle kadınları üst yönetim kademelerine yükselmelerine ve bu kademelerden uzak tutmaya yönelik, görünmeyen engellerin tümüdür. Kadınların üst pozisyonlara kabul edilmeleri, erkek ve kadın arasında güç paylaşımı sorununu da ortaya çıkarmaktadır. Erkek egemen işletme kültürü, kadının güç sahibi olmasını desteklememektedir. Bu sebeple, üst yönetim kademeleri, kadınlara, şeffaf bir cam tavanla engellenmiştir (Erçen, 2008: 19). Cam tavan olgusu yönetim kademelerinin erkek egemen bir bakış açısının desteklenmesinden dolayı kariyer yolunun son aşamalarında kadın çalışanların önündeki en büyük engellerdendir (Anafarta vd., 2008: 112; Goodman vd., 2003).

Cam tavan terimi ile asıl anlatılması amaçlanan, karşılaşılan sorunların kesin olarak kanıtlanamamasıdır. Sanayi devrimi ile birlikte kadınların çalışma hayatına katılmaları ve günümüz çağında artarak devam etmektedir. Ancak bilinmeyen sebeplerden dolayı kadının iş gücündeki oranı erkeklere göre daha sınırlı olmuş ve özellikle üst pozisyon seviyelerinde kadınların oranı çok düşük oranlarda seyretmiştir. Günümüzde kadınlar eğitim, deneyim ve mesleki açıdan yeterli olsalar bile erkeklere göre daha az yönetim ve şeflik görevlerini yerine getirebilmektedirler (Sezen, 2008: 22). Amerikan Şirketlerinde kadınların işgücü katılımının gün geçtikçe artış sağlamasına rağmen, üst yönetim kademelerinde, kadın yönetici sayısı hala yeterli düzeyde değildir. Üst yönetim kademelerinin yalnızca %5'ini kadınlar oluşturmaktadır (Goodman vd., 2003).

Bu kapsamda bakıldığında çalışmanın amacı, bankacılık sektöründe cam tavan algısının olup olmadığı ve bu durumun işten ayrılma niyetini nasıl etkilediğini araştırmaktır. Araştırma elde edilen

verilerin SPSS 21.0 da analiz edilmesi ile hem cam tavan sendromun algısının varlığı hem de cam tavan sendromunun işten ayrılma niyeti üzerinde pozitif ve anlamlı etkisinin olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonuçlar, bankacılık sektöründe kadın çalışanlar üzerinde bir kariyer engelinin (cam tavan) algısı varlığını bunun neticesinde de işten ayrılma niyetinin yüksek seviyelerde olduğunu göstermektedir. Başarılı örgütlerde ilk hedef bu algıyı yıkmak olmalıdır.

Kariyer planlaması çerçevesinde cam tavan algısı bireylerde motivasyon düşüklüğü, örgütsel bağlılıkta azalma, işten ayrılma niyetinin artması gibi etkiler ortaya koyarken örgütsel başarının düşmesine sebebiyet vermektedir. Dolayısıyla cam tavan sendromunu ortadan kaldıracak faaliyetler ve ya bu algıyı azaltacak faaliyetler ile örgütsel başarıya ulaşmak daha kolay olacaktır.

İşten ayrılma, bireyin gönüllü ya da gönülsüz olması şeklinde gerçekleşebilir. Çalışanın kendi rızası ile işi bırakmaya karar vermesi ve kişisel sebeplerden dolayı işini bırakmaya niyetlenmiş olması durumunda işten ayrılma eylemi gönüllü gerçekleşmektedir. Çalışanın işten ayrılmasına, örgüt tarafından karar verilmesi halinde ise gönülsüz gerçekleşmektedir. Gönülsüz işten ayrılma genellikle kronik hastalık, sakatlanma gibi nedenlerle bireyin iş göremeyecek duruma gelmesinden; ayrıca firma içindeki değişiklikler sonucunda kişinin işten çıkarılma durumundan gerçekleşebilir. Gönüllü işten ayrılma ise genel olarak örgüt kültüründen kaynaklı sebepler ve bireysel beklentilerin karşılanmamasından kaynaklanmaktadır. Bunların yanı sıra işten ayrılma davranışı; yeni bir iş olanağının doğması, daha iyi ücret, diğer kurumların durumu ve yeterince gelir sağlayacak alternatif kaynakların bulunması gibi maddi etkenlere de bağlı gelişmektedir (Bostancıoğlu, 2008: 54). Gönüllü işten ayrılma örgüt içerisinde beklentilerin karşılanmaması yanı sıra başka örgütlerde beklentileri daha iyi karşılayacak fırsatların varlığı ile de olabilmektedir.

Çalışanların işten ayrılma niyetindeki artış her daim örgütsel performansı olumsuz yönde etkilemektedir. Dolayısıyla işten ayrılma niyetine etki eden faktörlerin önceden tahmin edilmesi, farkına varılması ve açık hale getirilmesi konusu yöneticileri işten ayrımlar konusunda tedbir almaya zorlamaktadır (Gül vd., 2008: 3). İşten ayrılma niyetine sebep olan örgütsel faktörler arasında; iş doyum eksikliği, iş tanımının açık olmaması, iş yükü fazlalığı, yönetim anlayışı, işgören ilişkilerindeki çarpıklık, manevi destek yetersizliği, düşük ücret ve gelecek güvencesinin noksanlığı (Jordan, 1990: 1337-1338) olarak ifade edilmektedir.

Kadın çalışanların üst yönetim rollerine yükselmesinde görünmez kariyer engellerini ifade eden cam tavan sendromu, bankacılık sektörü çalışanları için de bir sorun olabilmektedir. Yine bankacılık sektöründe böyle bir algının oluşması işten ayrılma niyetine de etki etmekte olup hem bireysel hem de örgütsel performansa doğrudan etki etmektedir.

Çalışmada, önceden belirlenen amaçlar doğrultusunda akademik bir çalışma yürütülmüş ve analizler sonucunda bazı sonuçlara ulaşılmıştır. Anket uygulamasının ortaya koyduğu veriler ışığında yapılan analiz ile 2 ana hipotez ve 4 alt hipotez test edilmiştir. ANOVA testi ile demografik değişkenlerin cam tavan sendromunun algılanmasında fark ortaya koyup koymadığı, regresyon analizi ile cam tavan sendromunun işten ayrılma niyeti üzerindeki etkisi analiz edilmiştir. Demografik değişkenlerle ilgili olan dört alt hipotezden ikisi kabul edilirken iki tanesi kabul edilmemiştir. Etki hipotezinde ise cam tavan sendromunun işten ayrılma niyeti üzerinde pozitif ve anlamlı etkisinin olduğu sonucu elde edilmiş ve hipotez kabul edilmiştir.

ANOVA testi sonucunda yaş ve medeni durum cam tavan sendromu puanları ( $p>0,05$ ) olduğundan anlamlı fark ortaya koymamaktadır. Buna göre, kadın katılımcıların yaş aralıkları ve medeni durumlarının puan ortalamaları birbirine yakın veya aynıdır. Bu sonuçlara göre, “Yaş, cam tavan sendromu algısında istatistik olarak anlamlı farklar ortaya koymaktadır ( $H1_a$ ) ve Medeni durum, cam tavan sendromu algısında istatistik olarak anlamlı farklar ortaya koymaktadır ( $H1_b$ )” olarak kurulan hipotezler kabul edilmemiştir.

ANOVA testi sonucunda eğitim durumu, cam tavan sendromu puanları ( $p=0,004<0,05$ ) arasında anlamlı fark ortaya koymaktadır. Buna göre, lisansüstü mezunu kadın katılımcıların puan

ortalaması ilköğretim, lise ve lisansüstü mezunu kadın katılımcılara göre daha fazla puana sahip olduğu görülmektedir. Bu sonuçlara göre, “Eğitim durumu, cam tavan sendromu algısında istatistik olarak anlamlı farklar ortaya koymaktadır (H1<sub>c</sub>)” olarak kurulan hipotez kabul edilmiştir.

ANOVA testi sonucunda pozisyon, cam tavan sendromu puanları ( $p=0,004<0,05$ ) arasında anlamlı fark ortaya koymaktadır. Buna göre, orta düzey yönetici kadın katılımcıların puan ortalaması üst düzey yönetici, alt düzey yönetici ve yönetici olmayan kadın katılımcılara göre daha fazla puana sahip olduğu görülmektedir. Bu sonuçlara göre, “Pozisyon (statü), cam tavan sendromu algısında istatistik olarak anlamlı farklar ortaya koymaktadır (H1<sub>d</sub>)” olarak kurulan hipotez kabul edilmiştir.

Cam tavan sendromu değişkeninde, analiz edilen 4 alt hipotez sonucunda, 2 hipotez kabul edilmiş ve 2 hipotez reddedilmiştir. Bu sonuçlara göre, demografik değişkenler cam tavan sendromunu %50 açıklamaktadır.

Model 1 kapsamında yapılan regresyon analizi sonucunda cam tavan sendromu ve işten ayrılma niyeti arasında kurulan model anlamlıdır ( $P$  değeri= $0,000<0,05$ ). Cam tavan sendromu, işten ayrılma niyetini pozitif yönde etkilemektedir. Cam tavan sendromu değişkeni, işten ayrılma niyetini %34,9 açıklamaktadır ( $R^2=0,349$ ). Model 1 testi sonucuna göre çalışmanın “Cam tavan sendromu, işten ayrılma niyeti üzerinde **pozitif ve anlamlı** etkiye sahiptir (H2)” olarak kurulan hipotez desteklenmiştir.

Uygulanan regresyon analizindeki modele bakıldığında, kamu bankalarında cam tavan sendromunun işten ayrılma niyeti üzerinde pozitif bir etki olduğunun sonucuna varılması kadın çalışanlar açısından kariyer beklentisinin karşılanmadığı, örgütsel bağlılığın söz konusu bile olmadığı dolayısı ile işten ayrılma niyetinde oldukları görülmektedir.

Bankacılık sektöründe, cam tavan sendromunun yaşanması, aynı zamanda işten ayrılma niyetini de doğurmaktadır. Sektörde cam tavan sendromu etkileri azaltılarak nitelikli, personel kaybetmenin önüne geçilmelidir. Bu kayıpların yaşanmaması için işletmelerde cam tavan sendromu önlemlerinin alınarak örgüt yapısında kadın yöneticilerinde kariyer hedeflerine ulaşma hedefleri desteklenmelidir.

## Tükenmişlik Sendromunun İşten Ayrılma Niyeti Üzerine Etkileri: Bankacılık Sektörü Çalışanları Örneği

Aslı Uğur AYDIN<sup>197</sup>  
Prof. Dr. Tahir Akgemci<sup>198</sup>

### Özet

Günümüzün ekonomik, sosyal, siyasal ve teknolojik koşullarında çalışmak işgörenler üzerinde büyük baskı oluşturmaktadır. Bu baskı neticesinde bireylerde, iş yapma arzusunda azalma, başarısız olma duygusu, yıpranmışlık hissi, enerji ve güç kaybı yaşama gibi belirtilerin kaynağı olan tükenmişlik sendromu baş göstermektedir. Değer yaratan en önemli kaynak olarak insan kaynaklarının tutundurulması, örgütsel başarıyı etkilediğinden işten ayrılma niyetini azaltacak durumların stratejik kararlara bağlanması gerekmektedir. Özellikle bireysel başarı için işgörenlerin istek, arzu ve enerjisini artıracak faaliyetlerle tükenmişliği azaltmak gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığında bu faaliyetler örgütsel bağlılığı artırarak, işten ayrılma niyetini de azaltacaktır.

Bu çerçeveden bakıldığında çalışma, bankacılık sektöründe “tükenmişlik sendromu” algısının var olup olmadığı ve ne düzeyde olduğu ile tükenmişlik sendromunun işten ayrılma niyeti üzerinde etkisi var mıdır ve ne derecededir?” sorularının cevabını araştırmayı amaçlamaktadır. Veriler SPSS 21.0 da analiz edilerek araştırma sonuçlarına ulaşılmış ve hem tükenmişlik sendromu algısının var olduğu hem de tükenmişlik sendromunun işten ayrılma niyeti üzerinde pozitif ve anlamlı etkisinin olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Öncelikle tükenmişlik sendromunu ortadan kaldıracak faaliyetler dikkate alındığında, örgütlerde yetenek yönetimi çerçevesinde insan kaynağı tutundurma çabaları, işgörenlerdeki işten ayrılma niyeti azalacaktır. Bu durum yetenekli işgörenlerin işten ayrılma niyetinin azalmasıyla birlikte örgütsel bağlılık düzeylerini artıracaktır. Özellikle bankacılık sektörü gibi yoğun bir çalışma ortamı gerektiren sektörlerde bu durum daha büyük önem arz etmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** *Tükenmişlik, Tükenmişlik Sendromu, İşten Ayrılma Niyeti*

---

<sup>197</sup> Turizm Uzmanı, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yönetim ve Organizasyon ABD Doktora Öğrencisi, asliaydin1710@outlook.com

<sup>198</sup> Selçuk University

## **The Effects Of Burnout Syndrome On The Intention Of Quitting Job: The Case Of Banking Sector Employees**

### **Abstract**

Working in today's economic, social, political and technological conditions puts great pressure on employees. As a result of this pressure, burnout syndrome, which is the source of symptoms such as decrease in desire to do business, feeling of failure, feeling of wear, loss of energy and power, occurs. Promoting human resources as the most important resource that creates value has to be connected with strategic decisions that will reduce the intention to quit as it affects organizational success. Especially for individual success, it is necessary to reduce burnout through activities that will increase the desire and energy of the employees. From this perspective, these activities will increase organizational commitment and decrease the intention to quit.

From this perspective, the study, aims to investigate the answers to questions; Whether the perception of "burnout syndrome" exists in the banking sector and to what extent and to what extent does burnout syndrome have an impact on intention to quit? " The data were analyzed in SPSS 21.0 and the results were revealed as both burnout syndrome perception exists and burnout syndrome had a positive and significant effect on intention to quit.

First of all, when the activities that eliminate the burnout syndrome are taken into consideration, the efforts to promote human resources within the framework of talent management in organizations will decrease the intention of employees to quit. This will increase the level of organizational commitment with the decrease in the intention of employees to quit job. This is especially important in sectors such as the banking sector that require an intensive work environment.

**Keywords:** *Burnout, Burnout Syndrome, Intention to Quit*

## GİRİŞ

Tükenmişlik, çalışma yaşamını olumsuz etkileyen, üzerinde önemle durulup, önlemler alınması gereken ciddi meslek hastalıkları arasında yer almaktadır. Önlem alınmadığı taktirde çalışanlar ve işletme açısından ciddi sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu nedenle tükenmişlik çözümlenmesi gereken önemli bir konu haline gelmektedir.

“Enerjinin tükenmesi” şeklinde tanımlanan tükenmişlik sendromunun, birçok değişik faktör sonucu ortaya çıkabilen, çalışanların diğer insanlarla sosyal irtibatın yoğun yaşandığı iş ortamlarında ortaya çıkma ihtimalinin daha yüksek bulunduğu düşünülmektedir (Baron ve West, 2007: 2161). Özellikle hizmet sektöründeki meslek gruplarında sık olarak görülen tükenmişlik sendromu (Savran, 2013:4) bir anda ortaya çıkan ani bir problem olmaktan ziyade gelişen belirtiler neticesinde meydana gelen olumsuz bir davranıştır. Kendisini yavaş yavaş hissettiren bu belirtilerin göz ardı edilmesi ve önlem alınmaması tükenmişlik sendromunun yaşanılması muhtemeldir. Burada önemli olan belirtilerin sezinlenmesi halinde ortaya çıkmadan bu meslek hastalığının en aza indirilmesi ya da tamamen ortadan kaldırılması gerektiğinin bilinmesidir. Kişiye göre farklılık gösterse de genel anlamda psikolojik, fizyolojik ve davranışsal boyutta sonuçları bulunmaktadır.

Çalışmalarındaki karşılığı alamayan çalışanlar özellikle bireysel hedeflerine de ulaşamadılarsa tükenmişlik duygusuna kapılabilmektedirler. Tükenmişliğin de etkisiyle bu durum zamanla; iş tatminsizliği, işten ayrılma niyeti ve bu niyetin davranışa dönüşmesi ile de çalışan devir hızının artması ile sonuçlanabilmektedir. Çalışan devir hızının artması işletmeler açısından önemli bir gider kalemidir. İşletmeden ayrılan her çalışanın yerine yeni çalışanların alınması maddi kayıplara yol açtığı kadar zaman konusunda da sıkıntıların yaşanmasına sebep olmaktadır. Öyle ki yeni bir çalışanın seçimi, işe alımı, işe uyumu gibi birçok aşamadan geçmesi oldukça fazla zaman alacaktır. Bununla birlikte işten ayrılma niyeti, işten ayrılma davranışı, işe gelmeme, gelse de verimli olamama gibi olumsuz sonuçları doğurduğu görülmektedir.

### 1. Tükenmişlik Sendromu

Günümüzde işletmeler de canlı birer varlık olarak kabul görüldüğünden işletmelerin de işletme çalışanları gibi hastalığa yakalanmalarından söz edilebilmektedir. Özellikle modern yönetim tekniklerinden uzak duran bir işletmenin işletme hastalığına yakalanması kaçınılmazdır (Sağır ve Aydın, 2018). Tüm bunların yanı sıra, iş stresine ve yoğun çalışma ve rekabet ortamına ayak uyduramayan işletmelerde de görülebilmektedir. Özellikle günümüzde yoğun iş stresinden kaynaklı meydana gelen duygusal, fiziksel ve zihinsel olarak çalışanları etkileyen ve onlara yorgunluk hissi veren tükenmişlik bir meslek hastalığı olarak görülmektedir.

1970’li yıllarda sadece tanımsal olarak karşımıza çıkan tükenmişlik, 1980’li yıllardan sonra daha ayrıntılı araştırılmaya başlanmıştır. Araştırmacıların ilgisini çekmeyi başaran bu hastalığın ne boyutta olduğunun ölçülebilirliği araştırılmaya başlanmıştır. Araştırılırken görüşme ve gözlem yöntemleri kullanılmış ve birkaç farklı ölçüm aracı geliştirilmiştir (Sağlam-Arı vd., 2010: 133).

Tükenmişliğin ilk doğuşu uzun yıllarca örgütsel stres ile ilgili çalışmaları bulunan klinik psikolog Freudenberger ile olmuştur. Freudenberger, insanlarla sürekli etkileşim halindeki bireylerde rastladığı bu durumu tükenmişlik olarak nitelendirmiştir. Tükenmişliğin “*mesleki bir tehlike olarak*” görülmesiyle ilk klinik çalışmalar da 1974 ve 1975 yıllarında yürütülmeye başlanmıştır. Freudenberger’e göre tükenmişlik “*başarısızlık, yıpranma veya enerji, güç ve potansiyel üzerindeki aşırı zorlanma sonucunda ortaya çıkan bir tükenme durumu*” olarak tanımlanmaktadır (Freudenberger ve Richelson 1974-1975; Ergene, 2010: 4).

Tükenmişlik sendromu, gönüllü sağlık çalışanlarınca gözüken bitkinlik, hayal kırıklığı ve işi bırakmayla ilişkilendirilen sonuçlar neticesinde ortaya atılmış bir mesleki hastalıktır. Unutulmamalıdır ki, her stresli işte çalışanlar tükenmişlik sendromuna yakalanmıştır denilemez. Diğer stres kaynaklı hastalıklarla ayırt edici olan özelliği, çalışanların işleri sebebiyle başka kişilerle girdikleri etkileşim sonucunda oluşmasıdır. Bireyin stresli bir çalışma ortamında bulunması bu duyguya kapılmalarına neden olmakta ve hayatın farklı evrelerinde hissedilebilmektedir (Aksu vd., 2002).

Tükenmişlik, insanlarla sürekli etkileşim içerisinde olmayı gerekli kılan meslek gruplarındaki çalışanların sıkça yaşadıkları, duygusal, fiziksel ve zihinsel bitkinlik hissine sebep olan bir sendromdur. “Tükenmişlik, çağımızın toplumsal yaşantısının bir sonucu olarak, hayatımıza anlam kazandırma çabamız sonucunda gelişen bir olgudur” (Şıklar ve Tunalı, 2012: 76). Çalışma ortamlarında yoğun duygusal beklentilere maruz kalan çalışanlar, zamanla hizmet verdikleri kişilere karşı duyarlılıklarını ve ilgilerini kaybetmektedirler. Tüm bunların sonucundaysa hizmet verdikleri kişilere karşı olumsuz duygular içine girmekte ve kendisi de olumsuz duyguların etkisi altında kalmaktadırlar (Karadağ, 2013: 5).

Tükenmişlik başka bir tanımda ise, iş-yaşam dengesini kurmaya çalışırken ki yaşanan streste baş etmede başarılı olunamayan durumlar için kullanılan mesleki bir hastalıktır. İnsan beyni stresle karşılaştığında aşamalardan oluşan bir tepki göstermektedir. İlk olarak “alarm aşaması”, stresi meydana getiren durumla karşılaşıldığında beyin sinir sistemini harekete geçirerek kan şekerini yükseltmekte, mide asit ve ter bezlerinin salgılanmasını arttırmaktadır. Stresin devamı halinde “direnme” aşamasına geçilmektedir. Bu aşamada ise, organizma direncini normalin üstüne çıkarmakta ve kendini tehlikede hissettiğinden dolayı stresi ortadan kaldırmaya çalışmaktadır (Eroğlu, 2006: 405-406).

Geniş anlamda tükenmişlik kavramı; “duygusal beklentilerin yoğun olduğu ortamlarda uzun süre çalışmaktan kaynaklanan, bireysel olarak yaşanan, fiziksel yıpranma, ümitsizlik duygusu, hayal kırıklığı, çaresizlik, olumsuz bir benlik kavramının gelişmesi, işe, iş arkadaşlarına, iş yerine ve yaşama karşı olumsuz tutumların gelişmesi” olarak tanımlanmaktadır (Demirtaş ve Güneş, 2002: 122).

Tükenmişlik, hizmet üreten çalışma alanlarında oldukça üzerinde durulmaya başlanan bir hastalıktır. Özellikle sağlık çalışanları gibi hizmet sektöründe faaliyet gösteren çalışanlar, gelişen ve değişen teknolojik koşullar sebebi işe tükenmişliğin etkileri, hem bireysel hem de örgütsel anlamda yoğun olarak yaşanmaya başlanmıştır. Hizmet çalışanları devamlı olarak müşterilerin problem ve beklentileri ile uğraştıklarından dolayı tükenmişlik sendromuna yakalanma olasılıkları en yüksek meslek grubu arasında yer almaktadır. Tükenmişlik sendromunun belirti ve bulguları çalışanlarda ortaya çıktıktan sonra etkileri, hizmet alan müşterilere de yansiyabilmektedir (Spinetta vd. 2000).

Araştırmalardan ortaya çıkan tanımların sonuçlarına göre;

- Tükenmişlik strese dayalı bir süreç olarak görülmektedir.
- Tükenmişlik bireysel veya örgütsel unsurlardan kaynaklanmaktadır.
- Tükenmişlik kişilerarası ilişkinin etkisiz olmasından kaynaklanmaktadır.

Tükenmişlik, “bedensel (sürekli yorgunluk, kuvvetsizlik, enerjisizlik, yıpranmışlık, uyku bozuklukları, migren, bağışıklık sisteminin zayıflaması, kramplar, mide bulantısı), duygusal (depresif duygulanım, güvensizlik hissi, kalabalıkta kendini yalnız hissetme, ailede gerginlik, olumsuz düşünce sistemine bağlı olarak tez canlılık, anksiyete ve huzursuzluk hissiyatının artması) ve düşünsel (tatmin olamama, özgün yaklaşımlarını yitirme, işi savsaklama ve hatta işi bırakma)” belirtilerini içermektedir (Biçki,2016: 51).

### **Tükenmişliğin Boyutları**

Yapılan literatür çalışması sonucunda tükenmişlik sendromunun boyutlarının duygusal tükenme, duyarsızlaşma ve kişisel başarı hissi olarak açıklanmaktadır.

**Duygusal Tükenme**, en kritik ve önemli aşama olarak tükenmişliğin temelini oluşturmaktadır. Duygusal olarak kendilerinin tükendiklerini hisseden ve düşünen çalışanlar bu doğrultuda kendilerini yorgun, bitkin ve kullanılmış hissetmektedirler. Bu durumdan kurtulamayacaklarını düşündükleri için bireyler kendilerini yorgun, bitik ve kullanılmış hissetmekle birlikte, bu durumu telafi edecek hiçbir çözüm bulamazlar. Bireyler kendi tükenmişlik düzeylerini tarif ederlerken en fazla duygusal tükenme belirtilerinden bahsetmektedirler Duygusal tükenmişlikteki en temel sebepleri; fazla iş yükü, amir ve çalışanlarla anlaşamama ve çalışma koşullarındaki olumsuzluklardır. (Polatçı vd., 2014:283-284’ dan Akt. Emreca, 2016:8).

**Duyarsızlaşma**, olumsuz duyguların ortaya çıkmasını, bazı olaylara ve durumlar ile tükenmişliğin sonuçlarına tepki olarak aşırı bir ayrılığı belirtir. Duyarsızlaşma bahsedildiği gibi duygusal tükenmeye tepki olarak meydana gelmiştir. Bu durum bireylerin iş hayatlarındaki verimliliği için duygusal bir aracı rolü üstlenir. Bu durumdaki ayrılma sonucu bireyin idealist arzuları yok olabilir ve birey diğer insanları nesne olarak algılamaya başlayabilir. Bu kopuş veya uzaklaşma, duygusal tükenme sonunda ortaya çıkan bir tepkidir (Keçelioğlu,2016: 17).

**Kişisel Başarı Hissi**, en büyük motivasyon araçları arasında yer almaktadır. Ücretin tatmin edici olduğu kadar çalışanların kendilerini başarılı hissetmeleri de bir o kadar tatmin edicidir. Aksi düşünüldüğünde, kendisini işinde yetersiz ve başarısız hissedeceğinden motivasyonu düşecek ve en sonunda da kendisini yitik ve tükenmiş hissedecektir. Bu durumun değişmesi için elinden geleni yapsa da en sonunda pes ederek özgüvenini ve saygısını yitirmesiyle psikolojik sıkıntıların başlamasına sebep olacaktır (Kiraz, 2015: 20).

Yapılan literatür incelemesi sonucunda iş yaşamında tükenmişliği ortaya çıkaran faktörler (Mc Crae vd., 1986; Ok, 2002; Kaşlı, 2009):

- En mükemmele erişme isteği
- Plansız başlanan görevlerdeki sürelerin belirsizliği
- İş yükünün fazla olması, işe göre çalışan uygulamasının olmaması ya da iş tanımına uymayan işlerde çalıştırılması
- Örgütsel sessizliğin hâkim olması
- Sağlık sebeplerinden dolayı işe adapte olamama (uykusuzluk, baş ağrısı, yüksek tansiyon vb.)
- Alkol, sigara, kafein gibi maddelerin kullanımı
- Özgüven eksikliği
- Alınan kararlarda söz sahibi olmamaları ya da alınan kararlardan haberdar edilmemeleri
- Ödüllendirme yapılmaması
- Mobbing uygulanması, işten ayrılmaya zorlanması olarak özetlenebilmektedir.

Tükenmişlik ve tükenmişlik sonucunda meydana gelen problemlerle alakalı çok fazla çalışma yapılmıştır. Yapılan bu çalışmaların amaçları çoğunlukla tükenmişliğin azaltılması ve sürekliliğin önlemek üzerine kurulmuştur. İş yaşamının her evresinde sıklıkla karşılaşılabilen tükenmişlik, dikkat edilmesi gereken en önemli meslek hastalıkları arasında yer almaktadır. Tükenmişliğin ortadan kaldırılması ya da en aza indirilebilmesi için bireysel ve örgütsel anlamda mücadele edilmesi gerekmektedir. Bunun içinse yeni yöntemlerin geliştirilmesi gerekmektedir (Altın, 2015: 17).

Sonuç olarak, çalışanlara performanslarını geliştirici, planlama yapmalarının sağlanacağı, özgüven kazanabilecekleri ve doğru yerde doğru kararlar verebilecekleri örgütü bireyi ve dolayısı ile örgütü de ilgilendiren eğitimler verilmesi gerekmektedir. Tüm bunlara ek olarak özellikle personel seçiminde işe uygun çalışanların seçilmesi de gerekmektedir. Burada özellikle insan kaynakları bölümüne büyük görevler düşmektedir. Çalışanın seçiminden, işe alıştırılmasından (oryantasyon), çalışanların kendilerinin geliştirebilmelerinden (eğitim ve geliştirme faaliyetleri ile) performans değerlendirme ve ödüllendirme bu bölüme düşmektedir. Aynı şekilde çalışanların yetenek yönetimi ile ilgili eksiklerinin giderilmesi de gerekmektedir. Böylece çalışanların örgütsel bağlılık düzeyleri artacak, kendilerini örgütün bir parçası olarak görece ve yaptıkları işleri severek ve isteyerek yapacaklardır.

## 2. İşten Ayrılma Niyeti

İşten ayrılma niyeti, çalışanın bilerek ve dikkatli bir şekilde örgütten ayrılmak istediğine karar verilmesi olarak tanımlanmaktadır. Çalışanın işten ayrılma niyeti işten ayrılma davranışı ile pozitif yönde ilişkilidir (Mutlu, 2013: 16). Bu nedenle çalışanların performansı ile ilgili olan işten ayrılma niyeti ile baş etmek, örgütlerin zararlı etkiler ile karşılaştığı önemli bir konu haline gelmektedir.



Ayrıca, çalışan sayısının artması durumunda çalışanların işten ayrılma niyetleri sonucunda insan sermayesini değer kaybına uğratmaktadır (Aslan, 2013: 6).

İşten ayrılma davranışı ile ilişkilendirilen işten ayrılma niyeti, çalışanların işlerine son verme istekleri ile alakalı düşünceleri ve işten ayrılma ile ilgili olan davranışların bir önceki boyutu olarak gösterilebilmektedir (Çağ, 2011: 96; Karakuş vd.,2013: 221). İşten ayrılma niyetinin düşünce ile başlayıp eylem olarak sonlanabildiği söylenebilmektedir. Bu nedenle, işten ayrılma niyeti bir tutum olarak görüldüğü ve bu tutumun işten ayrılma eylemine dönüşecek mi, dönüşmeyecek mi konusunun nasıl sonuçlanacağı kesin olarak bilinmemektedir (Başoda, 2012: 86).

Ayrılma niyeti ile bırakma arasındaki ilişki işten ayrılma niyetinin psikolojik boyutunun anlanması açısından büyük önem taşımaktadır. Ayrılma niyeti, bir bireyin kalma veya ayrılma motivasyonunu yansıtacak şekilde, iş gücü oranını en hızlı yordayan unsur olarak görülmektedir. Çıkış yapmak isteyen çalışanlar verimlilikleri üzerinde çok fazla kontrol sahibi oldukları görevleri yerine getiriyorlarsa, işten ayrılma niyeti iş performansını düşürebilmekte ve aynı zamanda, bırakma niyeti ve performansın birbiriyle ters ilişkili olduğunu belirtmektedir (Erim, 2009: 135-136).

Çoğunlukla olumsuz bir durum olarak görülen işten ayrılmanın olumlu olduğu durumlar da görülmektedir. Bu nedenle işten ayrılmanın sebeplerini belirlemek büyük önem taşımaktadır (Gurlaş, 2016: 32). Burada önemli olan örgütten kimin ayrıldığıdır. Yüksek işgücü kapasitesine sahip ve yüksek verim alınan bir çalışanın işten ayrılması yerine, verim alınamayan ve düşük işgücü kapasitesi olan bir çalışanın örgütten ayrılması örgüt için olumlu fayda sağlayacağı düşünülmektedir (Gerçek vd., 2015: 74). Yöneticiler, çalışanların tutum ve davranışlarını büyük ölçüde etkilemektedirler. Örneğin, kaynakların yöneticiler tarafından homojen bir şekilde dağıtılan bir örgütte güven, iş doyumu ve örgütsel bağlılık artmaktadır. Olumlu sonuçlanan bu durumun ise çalışanlardaki işten ayrılma niyetinin az olduğu görülmektedir (Akgündüz ve Cin, 2015: 552).

Sonuç olarak, *“düşük iş performansı, azalan verim ve düşük performansın sonucu olarak, hizmetin kalitesinde bir bozukluk, iş kazası, yaralanmaların ve işe geç gelmelerdeki artış, fiziksel ve psikolojik nedenlerle işe gelmelerde azalma, her fırsatta iş ortamından uzaklaşma eğilimi, evraklarla ilgili sahtekârlıklar, işi bırakma eğilimi veya niyetinde artış görülebilmektedir. Bireylerin tükenme yaşamaları aynı zamanda kendilerinden hizmet alan kişiler tarafından olumsuz şekilde eleştirilmelerine de yol açmaktadır”* (Gökmen, 2013: 18).

Tükenmişlik iş hayatında karşılaşılan strese karşı verilen tepkiler, işten ayrılma niyeti ise çalışanların tatminsizlik sonucunda ortaya koydukları tepkilerdir (Yıldırım vd., 2014: 42). İşten ayrılma niyeti, işten ayrılma davranışı göstermeden önceki süreç olarak tanımlanmaktadır. Genellikle iş koşullarına karşı tatminsizlik yaşayan çalışanlar tarafından gerçekleştirilen bir eylemdir. Tükenmişlik sendromunun olumsuz bir dönütü olarak görülen işten ayrılma niyetinde önemli olan bu niyetin işten ayrılma davranışa dönüşmeden engellenmesidir. Bu da tükenmişlik sendromundan kurtulma ile mümkün olacağından çalışanlardaki bu bitkinlik ve yorgunluk hissini ortadan kaldırılması gerekmektedir.

### **3. METODOLOJİ**

#### **3.1. Araştırmanın Amacı, Önemi ve Katkıları**

Bu çalışmada, kamu bankalarında tükenmişlik sendromunun işten ayrılma niyeti üzerindeki etkilerinin ölçülmesi amaçlanmaktadır. İşten ayrılmanın örgütsel faaliyetlere olan etkisi düşünüldüğünde ve işten ayrılma niyetinin azaltılması gerekliliği, işten ayrılma niyetine etki ettiği düşünülen bireysel ve örgütsel eylemlerin araştırılmasını ön plana çıkarmaktadır. Bundan dolayıdır ki tükenmişlik ve işten ayrılma niyetinin araştırılmasıyla örgütsel alanda literatüre katkı yapmak çalışmanın önemini ortaya koymaktadır.

Çalışmada ilk olarak, yapılan literatür taraması sonucunda elde edilen bilgilere dayanarak araştırmanın kuramsal çerçevesi oluşturulmuştur. Çalışmada etkilerinin ölçülmesinin yanı sıra, tükenmişlik sendromunun işten ayrılma niyetine etkilerini konusu ile ilgili olarak çalışmaların sınırlı

olmasından dolayı elde edilecek sonuçların literatüre zenginlik katacağı ve bankacılık sektöründe tükenmişlik sendromunun ortadan kaldırılmasına büyük katkılar sağlayacağı düşünülmektedir.

Çalışmanın konu ve uygulama kapsamı doğrultusunda alt amacını oluşturan demografik özelliklerle (yaş, eğitim durumu, medeni durum, pozisyon ve eğitim durumu) çalışmanın ana konusunu oluşturan değişken (tükenmişlik sendromu) üzerindeki algı farklılıklarını ölçmek amacıyla H1 ve alt hipotezleri oluşturulmuştur. Tükenmişlik sendromunun işten ayrılma niyetine üzerinde etkisinin olup olmadığı üzerine H2 hipotezi kurulmuştur.

Uzunkaya (2010), Okutan vd. (2013), Kervancı (2013)'nin demografik değişkenlerin tükenmişlik algısında anlamlı farklılıklar ortaya koyduğu ile ilgili yapılan çalışmaları doğrultusunda H1, Yıldırım vd. (2014) ve Tanrıverdi vd. (2018)'nin işten ayrılma niyeti algısında tükenmişlik sendromu algısının ne derecede önemli olduğuyla ilgili yapılan çalışmalarında aralarında bir etki olduğu bulguları doğrultusunda H2 hipotezleri oluşturulmuştur.

**H1: Demografik değişkenler tükenmişlik sendromu algısında anlamlı farklar ortaya koymaktadır.**

H1<sub>a</sub>: Yaş, tükenmişlik sendromu algısında istatistik olarak anlamlı farklar ortaya koymaktadır

H1<sub>b</sub>: Medeni durum, tükenmişlik sendromu algısında istatistik olarak anlamlı farklar ortaya koymaktadır.

H1<sub>c</sub>: Eğitim durumu, tükenmişlik sendromu algısında istatistik olarak anlamlı farklar ortaya koymaktadır

H1<sub>d</sub>: Pozisyon (statü), tükenmişlik sendromu algısında istatistik olarak anlamlı farklar ortaya koymaktadır.

**H2: Tükenmişlik sendromu, işten ayrılma niyeti üzerinde pozitif ve anlamlı etkiye sahiptir.**

### 3.2. Araştırmanın Evreni ve Örneklem

Araştırmanın örneklemini Konya ilindeki kamu bankası çalışanlarından oluşmaktadır. Bankalara gönderilen toplam 350 anketten 340 adet dönüş sağlanmıştır. Dönüş yapan anketlerden 323 adedi bilimsel açıdan kullanılabilir nitelikte olmasından dolayı analize dâhil edilmiştir.

### 3.3. Veri Toplama Aracı ve Ölçekler

Araştırma kapsamında kurulan hipotezlerin test edilmesi amacıyla araştırma verilerinin elde edilmesinde anket tekniğinden yararlanılmıştır. Anket formunun hazırlanmasında tükenmişlik sendromu ile ilgili olan sorular Altın (2015)'in Denizli devlet hastanesi hemşireleri üzerine yaptığı "*Tükenmişlik Sendromu ve Denizli Devlet Hastanesi Hemşireleri Örneği*" konulu çalışmasından, işten ayrılma niyeti ile ilgili sorular ise, Aydoğdu (2009)'nun "*İş Tatmini, Örgüte Bağlılık ve İşten Ayrılma Niyeti Arasındaki İlişkiyi İnceleyen Ampirik Bir Çalışma*" konulu araştırmasından çalışmaya uyarlanmıştır.

Çalışmanın uygulama kısmını tamamlamak için üç bölümden oluşan bir anket formu geliştirilmiştir. Anketin birinci bölümünde, tükenmişlik sendromunun etkilerini araştırmak için toplam 15, ikinci bölümünde işten ayrılma niyeti başlığı altında 5 değişken bulunmaktadır. Kadın çalışanların bu değişkenleri 5'li Likert ölçeğine göre yanıtlamaları istenmiştir (1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Ne Katılıyorum Ne Katılmıyorum, 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum). Anketin son bölümünde ise demografik bilgiler ile ilgili sorular bulunmaktadır.

**Tablo 1: Likert Tipi Ölçeklerde Güvenilirlik (Araştırma Uygulaması)**

| Ölçekler             | Cronbach's Alpha | İfade Sayısı |
|----------------------|------------------|--------------|
| Tükenmişlik Sendromu | ,819             | 22           |

|                             |      |   |
|-----------------------------|------|---|
| <b>İşten Ayrılma Niyeti</b> | ,906 | 5 |
|-----------------------------|------|---|

Bu sonuçlara göre (Tablo 1 ) anketin güvenilirliği, tükenmişlik sendromunun ( $.9 > \alpha \geq .8$ ) iyi ve işten ayrılma niyeti ise kabul edilebilir ( $.8 > \alpha \geq .7$ ) boyutta olduğu görülmektedir.

### 3.4.Araştırmanın Bulguları

Anketi değerlendirmeye alınan 323 katılımcınının 142'si (%44 ) erkeklerden, 180'i (% 56) bayanlardan oluşmaktadır. Çalışanların 44'ü (%14) 18-24 yaş aralığında, 188'i (%59) 25-34 yaş aralığında,76'sı (%24) 35-44 yaş aralığında ve 14'ü (%3) ise 45 yaş ve üzerindedir. Çalışanların 172'si(%54) Evli, 122'si (%38) bekâr ve 28'i(%8) boşanmışlardan oluşmaktadır. Çalışanların 20'si (%6) ilköğretim, 48'i (%15) lise, 226'sı(%70) lisans ve 28'i (%9) lisansüstü mezundur. Banka çalışanları üzerinde yapılan bu çalışmaya katılanların 28'i (%9) üst düzey yönetici, 44'ü (%14) orta düzey yönetici, 58'i (%17) alt düzey yönetici ve 192'si (%60) ise yönetici olmayan çalışanlardan oluşmaktadır.

**Tablo 2: Demografik Değişkenlere Göre Tükenmişlik Sendromuna Algılarına Göre Farklılık Testi**

|                      |                           | <b>Kişi Sayısı (N)</b> | <b>Ortalama</b> | <b>Std. Hata Ortalaması</b> | <b>Test</b>   | <b>P</b>    |
|----------------------|---------------------------|------------------------|-----------------|-----------------------------|---------------|-------------|
| <b>Cinsiyet</b>      | Erkek                     | 142                    | 3,2202          | ,05220                      | -             | ,052        |
|                      | Kadın                     | 180                    | 3,0641          | ,03357                      | 1,942         |             |
| <b>Yaş</b>           | <b>18-24</b>              | <b>44</b>              | <b>3,2066</b>   | <b>,09554</b>               | <b>,9,461</b> | <b>,024</b> |
|                      | 25-34                     | 188                    | 3,1842          | ,03785                      |               |             |
|                      | 35-44                     | 76                     | 2,9629          | ,05703                      |               |             |
|                      | 45+                       | 14                     | 3,1364          | ,14263                      |               |             |
| <b>Medeni Durum</b>  | Evli                      | 172                    | 3,1084          | ,04216                      | 1,352         | ,509        |
|                      | Bekâr                     | 122                    | 3,1572          | ,04715                      |               |             |
|                      | Boşanmış                  | 28                     | 3,1786          | ,09949                      |               |             |
| <b>Eğitim Durumu</b> | <b>İlköğretim</b>         | <b>20</b>              | <b>3,5864</b>   | <b>,19287</b>               | <b>21,292</b> | <b>,000</b> |
|                      | Lise ve dengi             | 48                     | 2,8712          | ,05725                      |               |             |
|                      | Lisans                    | 226                    | 3,1167          | ,03257                      |               |             |
|                      | Lisansüstü                | 28                     | 3,3896          | ,10317                      |               |             |
| <b>Pozisyon</b>      | <b>Üst Düzey Yönetici</b> | <b>28</b>              | <b>3,2955</b>   | <b>,08646</b>               | <b>9,945</b>  | <b>,019</b> |
|                      | Orta Düzey Yönetici       | 44                     | 2,9236          | ,07519                      |               |             |
|                      | Alt Düzey Yönetici        | 58                     | 3,1395          | ,08501                      |               |             |
|                      | Yönetici Değil            | 192                    | 3,1553          | ,03685                      |               |             |

Mann Whitney U testi sonucunda cinsiyet, tükenmişlik sendromu puanları ( $p > 0,05$  olduğundan) anlamlı fark ortaya koymamaktadır. Buna göre katılımcıların cinsiyetleri ne olursa olsun puan ortalamaları birbirine yakın veya aynıdır. Bu sonuçlara göre, "Cinsiyet, tükenmişlik sendromu algısında istatistik olarak anlamlı farklar ortaya koymaktadır ( $H_{1a}$ )" olarak kurulan hipotez kabul edilmemiştir.

Kruskall Wallis testi sonucunda yaş, tükenmişlik sendromu puanları ( $p=0,024<0,05$ ) arasında anlamlı fark ortaya koymaktadır. Buna göre, 18-24 yaş aralığındaki katılımcıların puan ortalaması diğer yaş aralığındaki katılımcılara göre daha fazla puana sahip olduğu görülmektedir. Bu sonuçlara göre, “Yaş, tükenmişlik sendromu algısında istatistik olarak anlamlı farklar ortaya koymaktadır ( $H1_b$ )” olarak kurulan hipotez kabul edilmiştir.

Kruskall Wallis testi sonucunda medeni durum, tükenmişlik sendromu puanları ( $p>0,05$  olduğundan) anlamlı fark ortaya koymamaktadır. Buna göre katılımcıların medeni durumları ne olursa olsun puan ortalamaları birbirine yakın veya aynıdır. Bu sonuçlara göre, “Medeni durum, tükenmişlik sendromu algısında istatistik olarak anlamlı farklar ortaya koymaktadır ( $H1_c$ )” olarak kurulan hipotez kabul edilmemiştir.

Kruskall Wallis testi sonucunda eğitim durumu, tükenmişlik sendromu puanları ( $p=0,000<0,05$ ) arasında anlamlı fark ortaya koymaktadır. Buna göre, ilköğretim mezunu katılımcıların puan ortalaması ilköğretim, lise ve lisansüstü mezunu katılımcılara göre daha fazla puana sahip olduğu görülmektedir. Bu sonuçlara göre, “Eğitim durumu, tükenmişlik sendromu algısında istatistik olarak anlamlı farklar ortaya koymaktadır ( $H1_d$ )” olarak kurulan hipotez kabul edilmiştir.

Kruskall Wallis testi sonucunda pozisyon, tükenmişlik sendromu puanları ( $p=0,019<0,05$ ) arasında anlamlı fark ortaya koymaktadır. Buna göre, üst düzey yönetici katılımcıların puan ortalaması orta düzey yönetici, alt düzey yönetici ve yönetici olmayan katılımcılara göre daha fazla puana sahip olduğu görülmektedir. Bu sonuçlara göre, “Pozisyon (statü), tükenmişlik sendromu algısında istatistik olarak anlamlı farklar ortaya koymaktadır ( $H1_e$ )” olarak kurulan hipotez kabul edilmiştir.

Tükenmişlik sendromu değişkeninde, analiz edilen 5 alt hipotez sonucunda, 3 hipotez kabul edilmiş ve 2 hipotez reddedilmiştir. Bu sonuçlara göre, demografik değişkenler tükenmişlik sendromunu %60 açıklamaktadır.

Tablo 3’te verilen regresyon analizinde tükenmişlik sendromunun işten ayrılma niyeti (model 1) üzerine olan etkisi incelenmiştir. Regresyon analizi sonuçları SPSS 21. 0 kullanılarak elde edilmiştir.

**Tablo 3: Regresyon Analizi Tablosu**

| Model                        | R <sup>2</sup> | SH   | B    | t     | Anlamlılık |
|------------------------------|----------------|------|------|-------|------------|
| 1                            |                |      |      |       |            |
| TS                           | ,327           | ,098 | ,327 | 6,180 | ,000       |
| <b>Bağımlı Değişken: İAN</b> |                |      |      |       |            |

Model 1 regresyon analizi kapsamında yapılan sonucunda tükenmişlik sendromu ve işten ayrılma niyeti arasında kurulan model anlamlıdır ( $P$  değeri= $0,000<0,05$ ). Tükenmişlik sendromu, işten ayrılma niyetini pozitif yönde etkilemektedir. Tükenmişlik sendromu değişkeni, işten ayrılma niyetini %32,7 açıklamaktadır ( $R^2=0,327$ ). Model 1 testi sonucuna göre çalışmanın “Tükenmişlik sendromu, işten ayrılma niyeti üzerinde **pozitif ve anlamlı** etkiye sahiptir ( $H2$ )” olarak kurulan hipotez desteklenmiştir.

## SONUÇ

Çalışmada, önceden belirlenen amaçlar doğrultusunda akademik bir çalışma yürütülmüş ve analizler sonucunda bazı sonuçlara ulaşılmıştır. Anket uygulamasının ortaya koyduğu veriler ışığında yapılan analiz ile 2 ana hipotez ve 5 alt hipotez test edilmiştir. Mann Whitney U ve Kruskall Wallis testi ile demografik değişkenlerin tükenmişlik sendromunun algılanmasında fark ortaya koyup koymadığı, regresyon analizi ile tükenmişlik sendromunun işten ayrılma niyeti üzerindeki etkisi analiz edilmiştir. Demografik değişkenlerle ilgili olan beş alt hipotezden üçü kabul edilirken iki tanesi kabul edilmemiştir. Etki hipotezinde ise tükenmişlik sendromunun işten ayrılma niyeti üzerinde pozitif ve anlamlı etkisinin olduğu sonucu elde edilmiş ve hipotez kabul edilmiştir.

*“İş Hayatında Tükenmişlik Sendromu: Finans ve Muhasebe Çalışanlarının Tükenmişlik Düzeylerinin Belirlenmesine İlişkin Bir Çalışma”* üzerine yaptığı araştırması ele alındığında Okutan vd. (2013), Sakarya'daki KOBİ'lerde Finans ve Mali İşler Departmanlarında çalışan muhasebe ve finans çalışanları üzerine bir araştırma düzenlemiştir. Araştırmanın verileri bu hemşireler arasından araştırmaya katılan 300 çalışandan elde edilmiştir. Yaptığı çalışmada muhasebe ve finans çalışanlarının tükenmişlik düzeylerini ölçmek amacı ile cinsiyet, medeni durum ve yaş tükenmişlik sendromu algısında istatistik olarak anlamlı farklar ortaya koymamaktadır sonucuna ulaşılmaktadır. Cinsiyet ve medeni durum bakımından incelendiğinde bu çalışma ile benzerlik göstermektedir. Yaş bakımından incelendiğinde ise bu çalışma ile benzerlik göstermediği sonucuna ulaşılmaktadır.

*“Tükenmişlik ile İşten Ayrılma Niyeti Arasındaki İlişki Banka Çalışanları Üzerine Bir Araştırma”* üzerine yaptığı araştırması ele alındığında Yıldırım vd. (2014), Gaziantep'te faaliyet gösteren banka çalışanları üzerine bir araştırma düzenlemiştir. *“Psikolojik Şiddet Algısı, Tükenmişlik Sendromu ve İşten Ayrılma Niyeti Arasındaki İlişki: Banka Çalışanları Üzerinde Bir Araştırma”* üzerine yaptığı araştırması ele alındığında Tanrıverdi vd. (2018) Marmara Bölgesi'nde şubeleri bulunan 243 özel katılım banka çalışanı üzerine bir araştırma düzenlemiştir. İki araştırma incelendiğinde; tükenmişlik ile işten ayrılma niyeti arasındaki ilişki ve etkiyi ölçmek amacı ile yaptığı çalışmalarda tükenmişliğin işten ayrılma niyeti üzerinde etkisi olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Bu durumun bu çalışma ile benzerlik gösterdiği sonucuna ulaşılmaktadır.

Çalışmada elde edilen sonuçlardan üç tanesi; hem yaş hem eğitim durumunun hem de pozisyon değişkenlerinin tükenmişlik algısında istatistiki olarak anlamlı fark ortaya koyup koymadığı üzerine hipotezleridir. Elde edilen sonuçlar doğrultusunda hem yaş hem eğitim durumu hem de pozisyon tükenmişlik algısında istatistiki olarak anlamlı farklar ortaya koymaktadır. Yaşın anlamlı fark ortaya koyması noktasında ortalama puanı en yüksek olanlar 18-24 yaş aralığındaki çalışanlardır. Bunun nedeni, iş ve aile yaşamındaki dengelerin tam oturtulamaması ya da işe uyum sağlama konusunda sıkıntılar yaşaması sonucunda tükenmişlik söz konusu olabilmektedir. Yaş ilerledikçe bütün bu dengeler yerine oturacağından diğer yaş aralıklarında bu sendrom görülmeyebilir.

Eğitim durumunun anlamlı fark ortaya koyması noktasında ortalama puanı en yüksek olanlar ilköğretim seviyesine sahip olanlardır. Eğitim seviyesi arttıkça çalışanların kendilerini kuruma ve iş hayatına uyumlarını daha çabuk gerçekleştirebilmektedir. Bu durum ilköğretim mezunu çalışanlar için mümkün olmayabilir. Bunun nedeni, ilköğretim eğitime sahip olanların mesleki alanda sahip oldukları bilgi beceri ve eğitim düzeylerinin kendilerince alt seviyelerde olduğu düşüncesidir. Bu düşünce çerçevesinde de iş yükünün fazla olduğunu düşünüyor olabilecekleridir.

Yine pozisyon değişkeninin anlamlı fark ortaya koyması noktasında en yüksek ortalama puana sahip olanlar üst düzey yöneticilerdir. Bunun nedeni ise, mesleki alanda sahip oldukları bilgi ve beceri düzeylerinin kendilerince üst seviyelerde olduğu düşüncesinin yanı sıra, işteki sorumluluklarının da fazla olduğunu düşünüyor olabilecekleridir. Bu durum iş yükünün artmasından kaynaklanabilmektedir. Yöneticilik kademeleri arttıkça yöneticilerin görev ve sorumlulukları artacağından tükenmişlik yaşama olasılıkları artmaktadır.

Tablo 3'teki regresyon analizindeki modellere bakıldığında, kamu bankalarında tükenmişlik sendromunun işten ayrılma niyeti üzerinde pozitif anlamlı bir etkisi vardır. Bu etki tükenmişlik algısının ve tükenmişliğin etkilerinin artması çalışanların işten ayrılma niyetlerinde artış olacağını gösterirken bu durum örgütsel bağlılıkla birlikte performansta da azalmaya sebep olmaktadır. Çünkü işten ayrılma niyeti hem iş tatmini hem de örgütsel bağlılık ile negatif ilişki içerisindedir.

Öncelikle tükenmişlik sendromunu ortadan kaldıracak faaliyetler dikkate alındığında, örgütlerde yetenek yönetimi çerçevesinde insan kaynağı tutundurma çabaları, işgörenlerdeki işten ayrılma niyeti azalacaktır. Bu durum yetenekli işgörenlerin işten ayrılma niyetinin azalmasıyla birlikte örgütsel bağlılık düzeylerini arttıracaktır. Özellikle bankacılık sektörü gibi yoğun bir çalışma ortamı gerektiren sektörlerde bu durum daha büyük önem arz etmektedir. Genel olarak bakıldığında

bankacılık sektöründe, tükenmişliğin yaşanması, aynı zamanda işten ayrılma niyetini de doğurmaktadır. Sektörde tükenmişliğin etkilerinin azaltılarak nitelikli çalışanları kaybetmenin önüne geçilmelidir. Bu kayıpların yaşanmaması için işletmelerde tükenmişliğe yakalanmamak için önlemlerinin alınarak örgüt yapısında çalışana göre iş verilmeli, bireysel ve örgütsel anlamda gelişmeye yol açacak eğitimler verilmedir.

Çalışmanın sınırlılıkları düşünüldüğünde (Konya ili kamu bankası çalışanları) elde edilen sonuçlar literatürdeki çalışmalarla benzeşmektedir. Buna rağmen gelecekte yapılacak çalışmaların farklı sektör ve bölgelerde yapılması ile elde edilecek sonuçlar daha fazla kabul görecektir.

## KAYNAKÇA

- Akgunduz, Y., ve Cin, F. M. (2015). Job embeddedness as a moderator of the effect of manager trust and distributive justice on turnover intentions. *Anatolia*, 26(4), 549-562.
- Aksu G., Acuner A. M., Tabak R. S. ( 2002). Sağlık Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı yöneticilerinin iş doyumuna yönelik bir araştırma. *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, 55(4):271-282.
- Altın, V. (2015). Tükenmişlik Sendromu ve Denizli Devlet Hastanesi Hemşireleri Örneği, Beykent Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Aslan, B. (2013). Moderator Effect of Leader Member Exchange in the Relation Between Organizational Commitment and Turnover Intention: A Case of Smes, Doktora Tezi.
- Aydoğdu, S. (2009). An Empirical Study of the Relationship Between Job Satisfaction, Organizational Commitment and Turnover Intention.
- Baron, D. N. ve West, E., (2007). “The Emotional Cost of Caring Incured by Man And Women in The British Labour Market”, *Social Science Medicine*, Sayı 65, 2160-2171.
- Başoda, A. (2012). Kişilik Özelliği Olarak Hizmet Verme Yatkınlığının İş Tatmini ve İşten Ayrılma Niyeti Üzerindeki Etkisi: Konaklama İşletmelerinde Bir Uygulama, Nevşehir Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, Nevşehir.
- Biçki, S. (2016). Hizmet Sektörü Çalışanlarının İş Stresi ve Tükenmişlik İlişkisi: İstanbul Örneği, İstanbul Gelişim Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Çağ, A. (2011), Algılanan Örgütsel Adaletin, Örgütsel Sinizme ve İşten Ayrılma Niyetine Etkisinin Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, Afyon.
- Demirtaş H., Güneş, H. (2002). Eğitim Yönetimi ve Denetimi Sözlüğü, Anı Yayıncılık, Ankara.
- Emreca, Ü.(2016), Tekirdağ İli Üretim Fabrikalarında Görev Yapan Çalışanlardaki Mesleki Tükenmişlik Düzeyi, Namık Kemal Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, Tekirdağ.
- Ergene, H.(2010), Kamu Çalışanlarında Tükenmişlik Olgusu Tüvasaş Örneği, Sakarya Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya.
- Erim, F. N. A. (2009). Individual Response to Organizational Change: Creating Facade of Conformity Its Antecedants and Effects on Participating in Decision Making, Work Engagement, Job Involvement and Intent to Quit, Yayımlanmamış Doktora Tezi.
- Eroğlu, F. (2006). Davranış Bilimleri. İstanbul: Beta Yayınları.
- Freudenberger, H. J. ve Richelson, G. (1974-1975), Burn-Out: The High Cost of High Achievement, New York: Double Day & Co,
- Gerçek, M., Atay, S. E. ve Dündar, G. (2015). Çalışanların İş-Yaşam Dengesi ile Kariyer Tatmininin, İşten Ayrılma Niyetine Etkisi, Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 6, Sayı 11, 67-86.

- Gökmen, V. (2013). Yoğun Bakım Ünitelerinde Çalışan Hemşirelerin İş Doyumları, Tükenmişlik ve Kaygı Düzeylerinin İncelenmesi, Atatürk Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Gurlaş, M. S. (2016). Jenerasyon Teorisine Göre X ve Y Kuşakların Örgütsel Bağlılık, İş Tatmini ve İşten Ayrılma Niyeti Farklılıklarının İncelenmesi; Kamuda Vergi Dairesi Çalışanları Üzerine Bir Araştırma, Nişantaşı Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Karadağ, N. (2013). Tükenmişlik ve İş Doyumu (Kırklareli Devlet Hastanesi Hemşireleri Örneği), Beykent Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Karakuş, Ş., Yardım, M. ve Şahin, F. (2013). Algılanan Örgütsel Değişimin İş Doyumu ve İşten Ayrılma Niyeti ile İlişkisi, 21. Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiriler Kitabı, 221-226.
- Kaşlı, M. (2009). Otel İşletmelerinde İş Görenlerin Kişilik Özellikleri, Lider- Üye Etkileşimi ve Tükenmişlik İlişkisinin İncelenmesi, Balıkesir Üniversitesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Balıkesir.
- Keçelioğlu, A. (2016), Muhasebecilerin Tükenmişlik ve Çalışma Yaşam Kalitesinin Meslekten Ve Örgütten Ayrılma Niyeti Üzerine Etkileri, İstanbul Arel Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Kervancı, F. (2013). *Tükenmişlik Sendromunun Örgütsel Bağlılık ve İşten Ayrılma Niyetine Etkisini Belirlemeye Yönelik Bir Araştırma*, Niğde Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, Niğde.
- Kiraz, K. (2015). Kamu Hastanelerinde Çalışan Tıbbi Sekreterlerde Tükenmişlik (Antalya Atatürk Devlet Hastanesi Örneği), Beykent Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Mccrae, R. R., Costa, P. T. ve Busch, C. M. (1986). Evaluating Comprehensiveness in Personality Systems: The California Q-Set and the Five-Factor Model. *Journal of Personality*, 54 (2), 430-446.
- Mutlu, P. (2013). The effect of perceived external prestige on the relationship between perceived overqualification and both organizational commitment and turnover intention. *Unpublished master's thesis, Marmara University social sciences institute. İstanbul.*
- Ok, S. (2002). Banka Çalışanlarının Tükenmişlik Düzeylerinin İş doyumu, Rol Çatışması ve Rol Belirsizliği ve Bazı Bireysel Özelliklere Göre İncelenmesi, Hacettepe Üniversitesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Okutan, E., Yıldız, Ş. ve Konuk, F. (2013). İş Hayatında Tükenmişlik Sendromu: Finans ve Muhasebe Çalışanlarının Tükenmişlik Düzeylerinin Belirlenmesine İlişkin Bir Çalışma. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi*, 3(2), 1-17.
- Sağır, M. ve Aydın, A. U. (2018). Örgütsel Öğrenmenin, Örgütsel Körlük ve Sessizliğe Etkileri: 5 Yıldızlı Konaklama İşletmesi Örneği, 9. *Lisansüstü Turizm Öğrencileri Araştırma Kongresi*, 158-165.
- Sağlam-Arı, G., Bal, H. ve Çına-Bal, E. (2010). "İşe Bağlılığın Tükenmişlik ve İşten Ayrılma Niyeti İlişkisindeki Aracılık Etkisi: Yatırım Uzmanları Üzerinde Bir Araştırma". Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 15 (3): 143-166.
- Savran, S. (2013). *Üçüncü Büyük Depresyon Kapitalizmin Alacakaranlığı* (Vol. 198). Yordam Kitap.
- Spinetta J., Jankovic M., Eden T., Martins A. G., Oppenheim D., Masera G. (2000). Guidelines For The Recognition, Prevention And Remediation Of Burnout In Health Care Professionals Participating In The Care Of Children With Cancer: Report Of The SIOP Working Committee On Psychosocial Issues In Pediatric Oncology. *Medical And Pediatric Oncology*, 35(2), ss: 122-125.
- Şıklar, E. ve Tunalı, D. (2012). Çalışanların Tükenmişlik Düzeylerinin İncelenmesi: Eskişehir Örneği, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 33, 75-84.
- Tanrıverdi, H., Koçaslan, G., ve Taştan, N. O. (2018). Psikolojik Şiddet Algısı, Tükenmişlik Sendromu ve İşten Ayrılma Niyeti Arasındaki İlişki: Banka Çalışanları Üzerinde Bir

Araştırma. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25(1), 113-131.

Uzunkaya, S. (2010). Hemşirelerin Tükenmişlik ve İş Doyum Düzeylerinin İş Yaşam Kaliteleriyle İlişkisi. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Haliç Üniversitesi, İstanbul.*

Yıldırım, M. H., Erul, E. E. ve Kelebek, P. (2014). Tükenmişlik İle İşten Ayrılma Niyeti Arasındaki İlişki Banka Çalışanları Üzerine Bir Araştırma. *Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 6(1), 34-44.



## Türkiye’de Obezite Vergisinin Uygulanabilirliği Üzerine Nitel Bir Analiz

Cihan KAYACIK<sup>199</sup>

Mehmet CURAL<sup>200</sup>

### Özet:

Obezite, vücutta sağlığı bozacak kadar aşırı yağ birikmesi anlamına gelmektedir. Obezite, sadece fazla kilo sorunu olmayıp, ciddi ekonomik ve sosyal sonuçları olan toplumsal bir problemdir. Obeziteyle mücadelede, çeşitli politikalar uygulamaktadır. Obeziteyle mücadelede uygulanacak politikalardan birisi olan obezite vergisi, bazı gelişmiş ülkelerde uygulanmaktadır. Çalışmanın amacı Türkiye’de obeziteyle mücadelede kullanılması planlanan obezite vergisine karşı bireylerin düşüncelerini araştırmaktır. Nitel araştırma desenlerinden Gömülü Teori yaklaşımının kullanıldığı çalışmada, Zonguldak’ta farklı meslek gruplarından kişilerle görüşme gerçekleştirilmiştir. Bulgulara göre katılımcılar, uygulanabilecek olan obezite vergisine karşı olumsuz bir tavır sergilememekte, bu verginin obeziteyi azaltacağını düşünmekle birlikte tek başına etkili olamayacağını ve diğer politikalarla desteklenmesi gerektiğini ifade etmektedirler.

*Anahtar Kelimeler:* Obezite, obezite vergisi, gömülü teori

---

<sup>199</sup> Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, SBE, Maliye Bölümü Doktora Öğrencisi, [chnkyck@gmail.com](mailto:chnkyck@gmail.com)

<sup>200</sup> Doç.Dr., Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü , ORCID NO: 0000-0001-8759-1904, [mcural@beun.edu.tr](mailto:mcural@beun.edu.tr)

## A Qualitative Analysis of Obesity Tax Applicability In Turkey

### **Abstract:**

Obesity means the accumulation of excess fat in the body that is harmful to health. Obesity is not only a problem of excess weight, it is a social problem with serious economic and social consequences. It implements various policies in the fight against obesity. Obesity tax, which is one of the policies to be used in the fight against obesity, is applied in some developed countries. The aim of this study was to investigate the use of obesity in Turkey fight against obesity tax planning ideas of individuals. In the study, which uses the Embedded Theory approach, one of the qualitative research designs, interviews were conducted with people from different occupational groups in Zonguldak. According to the findings, the participants do not show a negative attitude towards the obesity tax that can be applied, although they think that this tax will reduce obesity, it cannot be effective alone and should be supported by other policies.

**Key words:** *Obesity, obesity tax, grounded theory*

## GİRİŞ

Obezite, bulaşıcı bir hastalık olmamasına karşın, çok hızlı yayılmakta ve önemli sorunları beraberinde getirmektedir. Günümüzde obeziteyle mücadelede uygulanan politikalar obeziteyi azaltmakta etkili ol(a)mamaktadır. Sağlıkla ilgili bir problem olmasına karşın vergi politikalarıyla da obeziteyle mücadele edilebilmektedir. Çünkü verginin, gelir sağlama amacının yanısıra, sosyo-ekonomik sorunlara çözüm üretmek gibi bir amacı da bulunmaktadır. Obeziteyle mücadelede kullanılabilir olan bir obezite vergisiyle bireylerin obeziteye neden olan ürünleri tüketmeleri azaltılabilir. Obezite vergisi sonrasında tüketim davranışının değişmemesi halinde ise obezite vergisi başarılı olmayacaktır. Obezite vergisi, farklı adlandırmalarla, genellikle obeziteye neden olan sağlıksız ürünlerin vergilendirilmesi şeklinde Norveç, Fransa, ABD gibi birçok ülkede uygulanmaktadır. Türkiye’de obezite vergisi uygulaması bulunmamakla birlikte obeziteyle mücadele yöntemi olarak tartışılmaktadır.

Çalışmanın konusu, Türkiye’de obeziteye neden olan zararlı ürünler üzerine bir obezite vergisi uygulanması halinde bireylerin bu ürünlerin tüketimini azaltıp azaltmayacakları, tahsil edilecek gelirin nasıl değerlendirilmesi gerektiği, bu verginin devletin bireylere müdahalesi olarak değerlendirilip değerlendirilmediği, verginin adil olarak değerlendirilip değerlendirilmediğidir. Çalışmanın amacı ise, Zonguldak özelinden yola çıkarak, Türkiye’de obeziteyle mücadelede nasıl bir obezite vergisinin başarılı olabileceğini tartışmaktır. Çalışma, iki bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde obezite kavramının tanımı yapıp Türkiye ve dünyadaki obezite oranlarına değinilecektir. Ayrıca obezite vergisinin tanımı yapıp, obeziteyle mücadelede gerekliliğine değinilecektir. İkinci bölümde ise çalışma bulgularına değinilecektir.

### 1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Çalışmanın bu bölümünde obezite kavramının tanımı yapıp Türkiye ve dünyada obezite oranlarına değinilmektedir.

#### 1.1. Obezite

Obezite, Dünya Sağlık Örgütü (World Health Organisation-DSÖ) tarafından vücutta sağlığı bozacak derecede anormal veya aşırı yağ birikmesi olarak tanımlanmaktadır. Obezitenin temelini, yüksek enerjiye sahip yağlı yiyeceklerin tüketilmesi ve fiziksel aktivitenin düşük olması oluşturmaktadır (WHO, 2017:126). Obezite, gün geçtikçe küresel bir hastalık haline gelmektedir. Aşırı kilo ve obezite, diyabet, kardiyovasküler hastalıklar ve kanser dâhil olmak üzere birçok kronik hastalık için önemli risk faktörleridir. DSÖ’nün tahminlerine göre; obezitenin Dünya çapında yaygınlığı 1980 – 2014 döneminde neredeyse iki katına çıkmıştır (WHO, 2015: 1). Birçok ülke, obezite üzerinde durmakta, önlenmesi konusunda sürdürülebilir stratejiler geliştirmektedir. Obezite önlenbilir olmasına karşın 1980’den günümüze hiçbir ülkede obezite oranında anlamlı oranda bir düşüş gözlemlenmemiştir (Ng-Fleming vd. 2014:13).

Obezite'nin saptanması konusunda DSÖ'nün sınıflandırması olan BKİ, küresel anlamda kabul edilmektedir. BKİ, kişinin kilosunun boyunun karesine bölümü ile elde edilmekte ve hastalığın düzeyi hesaplanmaktadır (T.C.Sağlık Bakanlığı, 2013:15). Bireyler kilo düzeyine göre dört gruba ayrılmaktadır. Bunları zayıf, normal, hafif şişman ve şişman (obez) olarak sıralamak mümkündür. BKİ’si 18,50’nin altında olanlar zayıf olarak değerlendirilmektedir. BKİ’si 16’nın altında olanlar aşırı düzeyde zayıf, 16-16,99 arasında olanlar orta düzeyde zayıf ve 17-18,49 arasında olanlar hafif düzeyde zayıf olarak değerlendirilmektedir. 18,50- 24,99 arasında olanlar normal kiloluyken BKİ’si 25 ve 29,99 arasında olanlar hafif şişman olarak nitelendirilmektedir. BKİ 30 ve üzerinde olanlar, obez olarak değerlendirilmekte ve obez grubu da 3 dereceye ayrılmaktadır. BKİ, 30-34,99 arasında olanlar birinci derece obez olarak değerlendirilirken; BKİ, 35-39,99 arası olanlar ikinci derece obez olarak değerlendirilmektedir. BKİ, 40 ve üzeri olanlar da morbid obez olarak değerlendirilmektedir.

2014 yılında 18 yaş ve üzeri 1,9 milyar yetişkinden daha fazlası aşırı kiloludur. Bunların 600 milyonu ise obezdir. Genel olarak, 2014 yılında dünyanın yetişkin nüfusunun ortalama yüzde 13'ü (erkeklerin yüzde 11'i ve kadınların yüzde 15'i) yaklaşık olarak obez, 18 yaş ve üzeri yetişkinlerin ortalama yüzde 39'u (erkeklerin yüzde 38'i ve kadınların yüzde 40'ı) fazla kiloludur (WHO, 2015: 1). Obezite'nin en düşük olduğu ülkeler, Güney-Doğu Asya ülkeleridir. Bu ülkelerin ardından, Batı Pasifik ülkeleri gelmektedir. Obezitenin en yüksek olduğu bölge ise Amerika bölgesidir. Obezite kadınlarda daha fazla görülmektedir. Kadın ve erkek arasındaki obezite, özellikle Avrupa Bölgesinde birbirine daha yakındır. Ayrıca, üst ve orta gelirli hanehalkında da obezite oranı daha yüksektir. (OECD, 2014: 3).

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD)'nde ise yetişkin nüfusun yüzde 18'i obezdir. OECD bölgesinde iki yetişkinden biri ve altı çocuktan biri aşırı kilolu veya obezdir. Obezitenin artış hızı, son beş yılda öncekinden daha yavaş olmasına rağmen, yayılmaya devam etmektedir. (OECD, 2017:7). Obezite ve aşırı kilo, özellikle İngiltere, İtalya, İspanya ve ABD'de istikrarlı olmuş ya da ılımlı bir şekilde artmıştır (OECD, 2014: 3). 2000-2013 yılları arasında genel olarak tüm ülkelerde obezite oranları artmıştır. 2013 yılı için obezite vergisi uygulayan ülkelerdeki obezite oranları Amerika %35, Meksika %32, Finlandiya %25 ve Birleşik Krallık %25 olmak üzere OECD ortalamasının üstündedir. Bu ülkelerdeki 13 yıllık periyotta obezite oranlarındaki artış ise sırasıyla %14, %33, %10, %17'dir. Genel olarak bu süre içerisinde obezite oranlarındaki artışa bakıldığında en yüksek artış (yaklaşık %79) İzlanda'da gerçekleşmiştir, artışın yüksek olduğu diğer ülkeler ise Fransa (%61), Danimarka (%49) ve Kore (%46)'dir.

Türkiye'de obezite, giderek artış göstermekte ve bir sorun haline gelmektedir. 2008 yılında toplam nüfusun yüzde 47,6'sı fazla kilolu ya da obez öncesi olarak değerlendirilirken; bu oran 6 yılda yüzde 6'lık bir artış göstererek yüzde 53,9'ya yükselmiştir 2008 yılında nüfusun yüzde 15,2'si obez iken 2016 yılında yüzde 31,1 oranında artış göstererek yüzde 19,6'a yükselmiştir. 2016'da obez öncesi hasta oranı artarken; obez hasta oranının yüzde 0,3 oranında düştüğü tespit edilmiştir. 2008 yılında kadınların % 18,5'i obezken erkeklerin obez oranı yüzde 12,3 olarak gerçekleşmiştir. 2016 yılında kadınların obez oranı %54 artarak yüzde 23,9 seviyesine yükselmiştir. Erkeklerde ise obez oranındaki artış yüzde 29 oranında gerçekleşmiş ve 15,2 seviyesine yükselmiştir.

Sağlık Bakanlığı'nın (2012: 42) Türkiye Beslenme ve Sağlık Araştırması verilerine göre, 19 yaş ve üzeri yetişkin nüfusun yüzde 34,6'sı aşırı kilolu, yüzde 30,3'u obezdir. Obezitenin; cinsiyete göre dağılımı incelendiğinde kadınlarda (yüzde 20,9), erkeklerden (yüzde 13,7) daha yüksek oranda olduğu görülmektedir. Obezitenin, kırsal-kent dağılımında, az da olsa kırsal alanda daha yüksek olduğu görülmektedir (TÜİK, 2013: 55). Sağlık Bakanlığı 2014 yılında obezitenin önüne geçebilmek için "*Türkiye Sağlıklı Beslenme ve Hareketli Hayat Programı (2014-2017)*"nı hayata geçirmiştir. Program kapsamında, obezite, yeterli ve dengeli beslenme, fiziksel aktivite konularında bilinçlendirme yer almaktadır. Ayrıca program kapsamında obezitenin teşhis ve tedavisine yönelik önlemlerin alınması, izleme ve değerlendirme çalışmaları da bulunmaktadır.

## **1.2. Obeziteyle Mücadelede Obezite Vergisi**

Obezite, yalnızca fazla kilo sorunu olmayıp, aynı zamanda ciddi ekonomik ve sosyal sonuçlara neden olan toplumsal bir problemdir. Son yıllarda birçok ülke şişmanlığın daha fazla yayılmasını önlemek ve tersine çevirmek için bilinçlendirme kampanyaları, mobil uygulamalar, gıda etiketlerinde düzenleme, sosyal medya aracılığıyla mücadele ve gıda ürünlerinin pazarlamasını düzenleme, kısıtlamalar veya yasaklar, çocuklara yönelik gıda ürünleri reklamcılığı geliştirmiştir. Bisiklet ve düzenli fiziksel aktiviteyi teşvik eden politikalar ve programlar da giderek popüler hale gelmiştir (OECD, 2017). Ancak bu politikalar obezite sorununu çözmekte yeterli olamamıştır (OECD, 2018:126). Daha iyi iletişim, insanların daha sağlıklı seçimler yapmalarına yardımcı olur. Bununla birlikte, obezitenin etkili bir şekilde ele alınması için sadece iletişim değil aynı zamanda daha geniş

düzenleyici ve mali politikalar da dâhil olmak üzere kapsamlı politika paketlerine ihtiyaç duyulmaktadır (OECD,2017:7).

Ayas ve Saruç (2017:2) obezite vergisini, vitamin ve mineraller bakımından zayıf, yüksek kalorili ve yüksek oranda yağ, şeker içeren ürünlerin tüketiminin azaltılması amacıyla vergilendirilmesi olarak tanımlanmaktadır. Alemanno ve Carreno (2013) ise obezite vergisini, obezite ve diğer sağlık riskleri ile ilgili gıdaların tüketimini azaltmak amacıyla şişmanlatan gıdalar veya içecekler üzerinden alınan bir vergi veya ek ücret olarak tanımlanmaktadır. Obezite vergisinin gerekçesi aslında oldukça açıktır. Bu vergilendirmenin temeli “iyi” gıdaları nispeten daha ucuz, “kötü” gıdaları ise nispeten daha pahalı yaparak, bireylerin tercihlerinin en azından bir kısmını daha sağlıklı seçeneklere kaydırabilmektir. Bu vergi şekli, aslında sigara, alkol, kumar ve çevre emisyonları üzerinden alınan Pigouvian vergilerin<sup>201</sup> farklı bir türünü oluşturmaktadır.

Obezite vergisi, bazı ülkelerde obeziteyle mücadelede önemli bir araç olmasına karşın Türkiye’de bu konuda aktif bir vergi politikası bulunmamaktadır. Ancak, ÖTV Kanunu’na ekli III sayılı listenin (A) cetvelinde “kolalı gazozlar”dan nispi olarak yüzde 25 oranında vergi alınmaktadır. Bu vergiyi, obezite vergisi olarak adlandırmak mümkün olmasa da şeker ilaveli ve gazlı içecekler üzerinden alınması ve bunların fiyatını artırıcı fonksiyona sahip olması bakımından önem taşımaktadır. Türkiye Halk Sağlığı Kurumu’nun 2013’te yayınladığı *Türkiye Sağlıklı Beslenme ve Hareketli Hayat Programı*’na göre, 2013-2017 planı içerisinde “*az miktarda tüketilmesi gereken gıdaların vergilerinde artış sağlanması*” hedefi yer almaktadır. Bu hedefe ulaşmak için belirlenen faaliyet ise “*tuz, şeker ve yağ içeriği yüksek gıdalara yönelik vergilerin artırılması*”dır (Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, 2013: 61, 62). Henüz yasal düzeyde bu konuda bir çalışma yürütülmesi de konu, güncelliğini korumaktadır.

## 2. ARAŞTIRMA ÖRNEKLEMİ, YÖNTEMİ VE BULGULARI

Çalışmada nitel araştırma tekniklerinden gömülü teori kullanılmıştır. Yapılan literatür çalışması sonucu obezite vergisine ilişkin nitel tekniklerle bir değerlendirmenin yapılmadığı tespit edilerek bu konudaki eksiklik giderilmeye çalışılmıştır.

### 2.1. Araştırma Örnekleme ve Yöntemi

Çalışma kapsamında Zonguldak’ta çeşitli meslek gruplarından, farklı gelir seviyesinde, kır-kent ayrımını da dikkate alacak şekilde 23 bireyle yüz yüze görüşme yapılmıştır. Farklı meslek grubundan insanların seçilmelerinin nedeni, bakış açısındaki farklılıklardan faydalanmak ve ortaya yeni bir bakış açısı çıkarmak olmuştur. 12 erkek 11 kadının katıldığı çalışmada kadın erkek dağılımının, eşit olmasına da dikkat edilmiştir. Bunlara ek olarak, çalışmaya katılanların obez (BKİ>30) ve obez olmayan (BKİ<30) ayrımı yapılmıştır. Çalışmaya katılan 11 bireyin beden kitle endeksi 30’un üzerindedir.

Araştırmada veri toplama yöntemi olarak, yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi kullanılmıştır. Bu yöntem gereği görüşme metnine ilişkin soruların kurgusu önceden yapılmış ve sorular açık uçlu olacak şekilde hazırlanmıştır. Araştırma soruları göz önünde bulundurularak 17 adet açık uçlu soru hazırlanmıştır. Zonguldak’ta farklı mesleklerle uğraşan bireylere görüşme talepleri gönderilmiş ve olumlu cevap alınan katılımcılarla uygun ortamda görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Katılımcılara, görüşmeye başlamadan önce araştırmanın amacı ve kullanılan yöntem hakkında bilgi verilmiştir. Ayrıca veri kaybının olmaması için katılımcıların izni dâhilinde ses kayıt cihazıyla kayıt yapılmıştır. Görüşmeler sırasında bireylerden alınan cevaplara göre sorularda değişiklikler yapılmıştır. Örneğin bir katılımcının “*obezite vergisi yerine sağlıklı yaşam vergisi olsa daha sempatik olurdu*” demesinin

<sup>201</sup> Arthur C. Pigou, üretim üzerine marjinal sosyal maliyet ile marjinal özel maliyet arasındaki fark kadar spesifik bir vergi konulması halinde piyasada etkin üretim düzeyinin yakalanabileceğini savunmuştur. Uygulanacak olan verginin marjinal sosyal maliyet ile marjinal özel maliyet arasındaki farkı kapatacak büyüklükte olması gerekmektedir. Özel maliyetlerde oluşan dışsallıkların içselleştirilmesine imkân sağlamaktadır.

ardından daha sonraki katılımcılara “*obeziteyle mücadelede uygulanacak olan verginin adı ne olsun?*” sorusu yöneltilmiştir. Görüşme süreci tamamlandıktan sonra, ses kayıtları Word programında düzenlenmiş ve analizi gerçekleştirilmiştir.

## **2.2. Araştırma Bulguları**

Katılımcılara, aşağıdaki başlıklara ilişkin sorular yöneltilmiştir. Katılımcıların konuyu daha iyi kavramaları için görüşmeye başlamadan önce obezitenin neden olduğu hastalıklar, obezitenin maliyetleri, obeziteyle mücadele yöntemlerine ilişkin bilgiler verilmiştir. Obezite vergisine ilişkin bilgi verilmeden önce, katılımcıların obezite ve obezite vergisine ilişkin bilgileri ölçülmeye çalışılmıştır. Katılımcıların hiçbirinin obezite vergisi hakkında herhangi bir bilgilerini olmadığı tespit edilmiştir. Bunun üzerine katılımcılara obezite verginin Türkiye’de henüz uygulanmayan bir vergi olduğu, neden böyle bir verginin alınması gerektiği ve hangi ülkelerde uygulandığı v.b. bilgiler verilmiştir. Daha sonra katılımcılara çalışmanın asıl amacını oluşturan obezite vergisine ilişkin sorular sorulmuştur.

### **2.2.1. Obezite Vergisinin Obeziteyle Mücadeledeki Rolü**

Katılımcılara “*Obeziteyle mücadelede uygulanacak yöntem söyleyebilir misiniz? Öncelikli yöntem ne olmalıdır?*” sorusu sorulmuştur. Eğitim ve sağlık konularında bilinçlendirme, gıdaların üzerine kalori etiketi yapıştırma, sağlıksız gıdaların reklamlarına ilişkin kısıtlamaların olması, okul ve iş yerlerinde sağlıksız gıdalara ilişkin kısıtlamaların olması, spor alanlarının artırılması verilen cevaplardandır. Katılımcıların hiçbirisi obezite vergisini, cevap olarak vermemiştir. Ayrıca çalışmaya katılanların hiçbirisi obezite vergisi adını daha önce duymadığını ifade etmiştir. Obezite vergisi hakkında bilgi verildikten sonra bireylerin bu vergi hakkındaki görüşlerini öğrenmek için sorular sorulmuştur.

Katılımcılardan alınan yanıtlar bağlamında obezite vergisi uygulamaya konulmadan önce kamuoyunda olumlu bir algının oluşturulması, verginin kabul edilebilirliğini artırabilir ve obezite vergisinden beklenen amacın gerçekleşmesine katkı sağlayabilir. Obezite vergisi, bireylerin zararlı ürün tüketimini tam olarak engellememesine karşın biraz olsun azaltmasına neden olabilir. Bunun sonucunda, obezite sıklığı azalabilir ve obeziteyle mücadelede başarı elde edilebilir. Araştırmaya katılan bireyler, obezite vergisine ilişkin düşüncelerini şu ifadelerle açıklamıştır:

“...*Vergi getirildikten sonra benim tüketim davranışım değişmeyecek. Fiyatı artmış ama alım gücüm var ve bu durum benim o ürünü tüketmeme engel değil...*” (katılımcı 10)

“...*Zorlama politikası uygulanmalı. Ceza olmazsa olmaz. ...Bireyleri dürten bir etki olmalı...*” (katılımcı 6)

“...*Sağlıksız ürünleri tüketmeyip sağlıklı ürünlere geçiş sağlanacaktır...*” (katılımcı 21)

“...*Obezite vergisi obezite ile mücadelede etkili olur. Konuluş amacını açıkladıktan sonra ben ikna oldum ve diğer bireyler üzerinde de etkili olacağını düşünüyorum. ...*” (katılımcı 1)

### **2.2.2. Obezite Vergisinin Obezite Oranlarını Azaltmadaki Etkisi**

Katılımcılara “*Obezite vergisi uygulamaya konulduğunda obeziteyi azaltacağını düşünüyor musunuz?*” sorusu sorulduğunda bireyler bunu birtakım şarta bağlamıştır. Obezite vergisinin başarıya ulaşması için ilk önce olumlu bir algının oluşturulması gerekmektedir. Ayrıca buna uygun altyapının oluşturulması da obezite vergisinin başarısını olumlu yönde etkileyebilir. Obezite vergisinin başarısı, sigara ve alkole konulan vergilerle karşılaştırılmış ve ona göre bir yorum yapılmıştır. Genel anlamda bireylerin obezite vergisine karşı algıları olumsuz olmasına karşın; daha sağlıklı olmak için uygulanacak olan obezite vergisinin bireylerin tüketim davranışını değiştirmede başarılı olacağına ilişkin olumlu bir düşünceye sahip oldukları gözlenmiştir. Çünkü gelir, bireyler için önemli bir satın alma gücü oluştururken obezite vergisi nedeniyle ilgili malların fiyatların yükselmesi satın alma

gücünü azaltarak ilgili malların tüketimini azaltıcı etkiye sahip olmaktadır. Katılımcılar bu konuya ilişkin düşüncelerini şöyle ifade etmiştir:

*“... Bir pazarlamacı olarak medya söylemleri, pazarlama stratejileri yerinde kullanılarak başarı elde edilebileceğini düşünüyorum. ...Bilinçlendirmenin erkenden yapılması gerekir. ...” (katılımcı 7)*

*“...Aşama aşama vergi getirilmeli. ...Bu konu, yurt dışında araştırıldı konuşuldu bu işin uzmanları tarafından buna karar verildi algısı oluşturulmalı. ...Hükümetin bu işte kararlı olması ve kanaat önderlerinin de etkisi olumlu olacaktır...”(katılımcı 4)*

*“...Bence demokratik bir şekilde insanların bunun neden yapıldığını bilerek kendi tercihleri olacak şekilde değerlendirmesi daha sağlıklı ve kalıcı bir sonuç olur. O yüzden ben bilinçli bir tüketiciyim ve verginin getirilmesini sorgularım. Uygulamanın demokratik bir şekilde olması insanlara sorularak yapılması gerekmektedir...” (katılımcı 16)*

*“...Obezite vergisinin kesin çok fazla başarı sağlayacağını düşünmüyorum. Çeşitli ülkelere gittim ve insanların tüketim davranışı dikkatimi çekti. İnsanlar vergi var diye tüketimleri böyle değişti. Bilinçli oldukları için sağlıklı ürünleri tüketiyorlar...” (katılımcı 8)*

### **2.2.3.Obeziteyle Mücadelede Başarılı Bir Vergi Politikası**

Katılımcılara “Obezite ile mücadelede yeni bir vergi mi getirilmeli? Ürünler üzerindeki vergiler (KDV, ÖTV vb.) mi artırılmalı?” sorusu sorulmuştur. Obeziteyle mücadelede vergi politikasının daha başarılı olabilmesi için yeni bir vergi getirilmesi ve adının “obezite vergisi” ya da “sağlıklı yaşam vergisi” adında olması daha uygun görülmektedir. Böyle bir verginin adına ilişkin, kesin bir kanı bulunmamaktadır. Ancak böyle bir verginin adının ‘obezite vergisi’ olması, obez bireylerin kendilerini kötü hissetmelerine neden olabileceği için adının ‘sağlıklı yaşam vergisi’ olarak konulmasının daha etkili olacağı düşünülmektedir. Obeziteye ilişkin yeni bir verginin getirilmesi bireylerin bu konuda farkındalık kazanmalarına neden olacak ve bu durum vergiye karşı tepkiyi azaltabilecektir. Katılımcılar bu konudaki düşüncelerini şu sözlerle ifade etmiştir:

*“...Bu vergi obezite vergisi adıyla getirilmeli ve insanlarda o bilinç oluşturulmalı. KDV oranları artırıldığı zaman insanlar ... sadece gelişigüzel zam yapıldığını düşüneceklerdir. Vergiye karşı bir tepki oluşacaktır...” (katılımcı 9)*

*“...Var olan vergi oranları artırıldığı zaman devlet zararda, gelir kaynağı arıyor diye düşünebilirim. Ama devlet bunu obezite vergisi veya sağlıklı yaşam vergisi adı altında getirirse etkili olur...” (katılımcı 15)*

### **2.2.4. Obezite Vergisinin Tüketim Üzerindeki Etkisi**

Katılımcılara “Bu ürünlere yeni bir vergi konulduğunda veya mevcut vergilerin oranı artırıldığında bu malların tüketimini azaltır mısınız? Hangi ürünlerin tüketiminden tamamen veya kısmen vazgeçersiniz?” sorusu sorulmuştur. Bu soru sorulmadan önce bireylerin genel tüketim davranışını öğrenmek için soru sorulmuştur. Katılımcılar genelde obeziteyi çok önemli bir sağlık problemi olarak görmemektedirler. Vergi uygulamaya konulduktan sonra zararlı ürünlerin tüketimi, tam anlamıyla bırakılmamasına karşın azaltılması beklenmektedir. Katılımcılar, tüketim davranışlarını değiştireceklerini ve obezite vergisinin başarılı olabileceğini ifade etmişlerdir.

*“...Fiyat çok göz önünde ve çok daha can alıcı bir nokta olduğu için kesinlikle bireylerin tüketiminde etkili olacaktır...”(katılımcı 5)*

*“...zararlı ürünleri tüketmeye devam ederim ama daha az tüketmeye özen gösteririm...” (katılımcı 21)*

“...Gazlı içecekleri su niyetine içiyorum. ...en çok vazgeçeceğim ürün grubu fast food olur. En son vazgeçeceğim grup ise gazlı içecekler olur...”(katılımcı 12)

“...Zararlı ürünü tüketmeye devam ederim. Tüketmekten zevk aldığım bir şey ise almaya devam ederim ama alelade aldığım bir şeyse almamaya başlarım. Genel olarak bakınca düşük ücretli olanlardan daha çok vazgeçerim (katılımcı 17)

### 2.2.5. Obezite Vergisi Oranı

Katılımcılara “Obezite vergisi oranı yüzde kaç olursa tüketiminizi azaltırsınız?” sorusu sorulmuştur. Obezite vergilerinin obeziteyle mücadele amacına ulaşabilmesi için caydırıcı derecede yüksek oranlarda alınması gerektiği vurgulanmaktadır (Lin vd, 2011: 338; Hall vd, 2011: 834). Mytton vd. (2012), verginin tüketimi etkileyebilmesi için en az yüzde 20 oranında uygulanması gerektiği sonucuna ulaşmıştır. Özellikle gelişmiş ülkelerde, besinler için harcanan miktarın, tüm gelir içinde daha az bir orana tekabül etmesi nedeniyle, verginin tüketim davranışlarını değiştirebilmesi için yüksek oranlarda uygulanması gerekliliğine vurgu yapılmaktadır (Cornelsen vd. 2014:19). Ancak yüksek oranların, büyük satış kaybı yaratıp ekonomi üzerinde olumsuz etki doğuracağını savunan yazarlar da mevcuttur; buna göre düşük oranlar uygulanıp elde edilen gelirler obeziteyle mücadeleye ayrılabilir (Donahue, 2005: 9).

Obezite vergisi oranı çok düşük olduğunda bireylerin tüketim davranışlarında çok fazla değişiklik beklenmemektedir. Ekonomik nedenlerden dolayı fiyat artışına alışkın olan bireyler, uygulanacak olan obezite vergisi oranının düşük olması durumunda tüketim davranışlarında çok fazla değişikliğe gitmeyebilir. Bireyin tüketimin davranışını değiştirmek için o ürünün o fiyatı etmeyeceğini düşünmesi de etkili bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu duruma ilişkin katılımcılar görüşlerini şu cümlelerle ifade etmiştir:

“...Oran yüzde 10-20 nedir ki. Bu oran benim tüketim davranışımı değiştirmez. Fiyatlar en az ikiye katlanırsa tüketim davranışım değişir...” (katılımcı 20)

“...Normal bir zam gibi değil. Yüzde 100 oranında artış olmalı. Normal zamlara alışkınız zaten. Bir anda fiyat artışı değil de kademe kademe olacak bir artış olabilir. ...”(katılımcı 14)

“...Yüzde 100 vergi oranı olmaz. Neticede bu zehir değil. Bana desiniz ki kökten bırak ben bırakmam ama tüketimi azaltmak olabilir. ... Yüzde 20- 30 vergi oranı daha ideal olur...” (katılımcı 12)

“...Tüketim davranışımı değiştirmek için fiyatın iki katına çıkmasına gerek yok benim için. Daha cüzi miktarda bir artış olsa bile o ürünü ... Almaktan vazgeçebilirim. Ama adanmışlığım yok o ürüne karşı. Ama adanmışlığı olan insanlar ... başka şeylerden feragat edip o ürünü tüketmeye devam edecektir ...” (katılımcı 7)

“...Kategori şeklinde bir vergi oranı uygulanabili. 0-50 tl ürünler arasında yüzde 40 50-150 tl arasındaki ürünler arasında yüzde 35 gibi değerlendirilebilir...” (katılımcı 5)

“...Tüketim davranışım bu ürün bu fiyatı etmez dediğimde değişir. Mesela küçük bir hamburger 50 tl olduğu zaman bu bunu etmez deyip tüketmem. Bunun için standart bir oran vermek mümkün değil ve ürüne göre farklılık gösteren bir oran uygulanabilir...”(katılımcı 2)

### 2.2.6. Obezite Vergisinin Kullanılacağı Alanlar

Katılımcılara “Obezite vergisi ile toplanan vergi nasıl değerlendirilmeli?” sorusu sorulmuştur. Obezite vergisi, obeziteyle mücadele etmek amacıyla getirildiği için bu amaç doğrultusunda harcanmalıdır. Bu doğrultuda kullanıldığı zaman bireylerin vergiye düşünceleri olumlu yönde etkilenmektedir. Obezite vergisinden elde edilen gelirin, obezite hastalığının tedavisinde, her mahalleye spor salonunun yapılmasında, sağlıklı ürünlerin fiyatlarının düşürülmesinde, yürüyüş



yollarının yapılmasında kullanılması faydalı olacaktır. Katılımcılar bu konuya ilişkin görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

*“... Elde edilen gelir sağlıklı ürünlerin teşviğinde kullanılabilir”(katılımcı 10)*

*“...sadece obezite için kullanılmalı. Hem o insanların tedavisinde hem de koruyucu faaliyetlere ilişkin düzenlemelerde kullanılmalı. Her mahalleye spor salonları yapılabilir. Ayrıca gerekli kontroller için de bu vergi kullanılabilir...” (katılımcı 21)*

### **2.2.7. Obezite Vergisinin Kabul Edilebilirliği**

Katılımcılara *“Obezite vergisini devletin topluma veya özgürlüklere müdahalesi olarak görür müsünüz?”* sorusu sorulmuştur. Obezite vergisi, devletin bireylerin özgürlüklerine müdahalesi olarak değerlendirilmemektedir. Devletin, halk sağlığını korumak amacıyla böyle bir müdahalede bulunması olumlu şekilde değerlendirilmektedir. Bu duruma ilişkin katılımcılar görüşlerini şu cümlelerle ifade etmiştir:

*“...Devletin özgürlüklere müdahalesi olarak nitelendirmem. Sonuç olarak o ürünü gidip alabilecekler sadece fazla para verecekler”( katılımcı 22)*

*“...Zamda amaçlananlardan biri de toplum sağlığını iyileştirmek. Hatta bunu yararlı bir müdahale olarak değerlendiririm...” (katılımcı 3)*

### **2.2.8. Vergide Adalet Açısından Obezite Vergisi**

Katılımcılara *“Obeziteye neden olan ürünler üzerine konulan verginin adil olacağını düşünüyor musunuz?”* sorusu sorulmuştur. Sağlıksız ürünleri aşırı tükettiklerinde obez olabileceklerini düşünen obez olmayan bireyler, obezite vergisinin tüketimleri üzerinde caydırıcı bir etkisi olabileceğini düşünmektedir. Bununla birlikte obez olmayan katılımcılar, ara sıra tükettikleri obeziteye neden olan ürünler için fazladan vergi ödemeyi adaletsiz olarak görmektedirler. Bireyler bu konudaki düşüncelerini şu cümlelerle ifade etmişlerdir:

*“...Bu vergiyle amaçlanan sadece obezlerin oranlarını azaltmak olmayıp ayrıca obez olmayanların sağlıklarını korumak. Ben bunun herkesten alınmasını adil olarak değerlendiririm. Çünkü sadece obezler yemesin diye yapılan bir uygulama olmayıp obez olmayan bireyler de yemesin diye uygulanmaktadır...”(katılımcı 23)*

*“...Adil olarak değerlendiririm çünkü devlet bireyleri onlardan daha çok düşünüyor. Kişi kendi seçimine sağlıksız ürünü seçmeye meğilli ama bu dokunuşla sağlıklıya çekmeye çalışılmaktadır...” (katılımcı 13)*

## **SONUÇ**

Obezite, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde hızla artmakta ve ciddi sorunları da beraberinde getirmektedir. Obeziteyle mücadelede uygulanacak politikalardan birisi olan obezite vergisi, bazı gelişmiş ülkelerde uygulanmaktadır. İnsanların Türkiye’de uygulanabilecek bir obezite vergisi hakkındaki düşüncelerini tespit etmek amacıyla Zonguldak’ta yaşayan 23 bireye yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi uygulanmıştır.

Çalışma bulgularına göre, katılımcılar obeziteyle mücadele amacıyla uygulanacak olan bir obezite vergisine olumlu yaklaşmışlardır. Çalışmaya katılan bireylerin ilk başta olumsuz düşünceleri olmasına karşın obeziteyle vergi politikasının amaçları anlatıldıktan sonra bireyler olumlu tavır sergilemeye başlamıştır. Obezite vergisi getirilmeden önce bireylerin bu konuda bilgilendirilmesi ve tahsil edilen verginin obeziteyle mücadelede kullanılması durumunda obezite vergisinin daha başarılı olacağı söylenebilir. Bireyler, sağlıksız gıdalardan vergi alınmasını desteklemelerine karşın bu ürünlerin tüketimlerini tam anlamıyla sonlandırmayacaklarını ifade etmişlerdir. Bireylerin tüketim davranışında belirgin bir değişiklik için uygulanacak oranın yüzde 50’den fazla olması

gerekmektedir. Düşük oranda uygulanacak olan bir verginin, bireylerin tüketimlerini aynı şekilde devam ettirmelerine neden olması beklenmektedir. Sadece tek bir ürünü vergilendirmek yerine obeziteye neden olan ürün grubunun iyi tespit edilip, ona göre bir vergi politikasının uygulanması gerekmektedir.

Obezite vergisi, obeziteyle mücadelede tek başına etkili olamamakta ve diğer politikalarla desteklenmesi gerekmektedir. Obezite vergisinin disiplinler arası, maliye, tıp, pazarlama, psikoloji bölümlerinin ortak çalışması sonucu oluşturulması politikanın daha başarılı olmasını sağlayacaktır. Çalışma örneklemini dikkade alındığında elde edilen bulgular tüm ülke için genellenememekle birlikte obeziteyle mücadele için konulacak verginin amaçları hakkında ve verginin adınına ilişkin önce kamuoyunda bilinç oluşturulması ve disiplinler arası bir çalışmanın gerekliliğine ilişkin literatüre katkı sağlaması beklenmektedir. Diğer şehirlerde yapılacak araştırmalar, obezite vergisine karşı düşüncelerin daha iyi anlaşılmasına katkı sunacak, başka faktörlerin ortaya çıkmasını sağlayacaktır.

#### KAYNAKÇA

- Alemanno A., ; Carreno, I. (2013), “Fat Taxes in Europe – A Legal and Policy Analysis Under EU and WTO Law”, *European Food and Feed Law Review*, 2/2013, pp. 97-112
- Ayas, Işıl; Saruç, Naci Tolga (2017), “Obezite Vergisi Ülke Uygulamaları” *Journal of Economics & Administrative Sciences/Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*
- Cornelsen, Laura; Rosemary Green; Alan Dangour; Richard Smith (2014), “Why Fat Taxes Won’t Make Us Thin”, *Journal of Public Health*, 37(1), ss. 18-23.
- Gordon-Larsen, Penny; Guilkey, David K.; Popkin, Barry M. (2011), “ An Economic Analysis of Community-level Fast Food Prices and Individual-level Fast Food Intake: A Longitudinal Study”, *Health & Place, Cilt, 17 Sayı, 6, ss.1235–1241.*
- Lin, Biing H.; Travis A. Smith; Jonq, Y. Lee; Kevin, D. Hall (2011), “Measuring Weight Outcomes for Obesity Intervention Strategies: The Case of A Sugar- Sweetened Beverage Tax”, *Economics & Human Biology, cilt. 9 sayı.4, ss. 329-341.*
- Mytton, O.; Clarke, D.; Rayner, M., (2012), Taxing unhealthy food and drinks to improve
- Ng, M., Fleming, T., Robinson, M., et al. (2014). Global, regional, and national prevalence of overweight and obesity in children and adults during 1980-2013: a systematic analysis for the global burden of disease study 2013. *Lancet*, 384(9945), 766-781.
- OECD (2012), *Obesity Update* <http://www.oecd.org/health/49716427.pdf> (22.05.2019)
- OECD (2014), *Obesity Update*, OECD Publishing, Paris June <http://www.oecd.org/health/Obesity-Update-2014.pdf> (02.03.2019)
- OECD update (2017), <http://www.oecd.org/els/health-systems/Obesity-Update-2017.pdf>
- OECD/ World Health Organization (2018), *Overweight and obese adults, in Helath at a Glance: Asia/Pacific 2018: Measuring Progress towards Universal Helath Coverage*, OECD Publishing, Paris
- Sağlık Bakanlığı(2012), *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2011*. Ankara: TC Sağlık Bakanlığı Yayın No:885.
- Sağlık Bakanlığı., (2013), *Türkiye Sağlıklı Beslenme Ve Hareketli Hayat Programı (2013-2017) (3. Basım)*. Ankara: TC Sağlık Bakanlığı Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Yayın No.773.
- WHO (2016), “Obesity and Overweight - Fact Sheet”, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/en/> (10.04.2019).

## Türkiye’de Kara Para Aklama ve Vergi Cennetleri Arasındaki İlişki

Gülçin GÜRBÜZ<sup>202</sup>

Dr. Öğr. Üyesi Recep YÜCEDOĞRU<sup>203</sup>

### Özet

Kara para aklama; “yasa dışı faaliyetlerden elde edilen kazancın, yetkililerin dikkatini çekmeden mali sisteme sokulması” işlemleridir. Kara paranın kaynağını yasa dışı bir suç oluşturmaktadır. Kara para aklayıcılarını bu suça ekonomik, sosyal, adli, siyasi ve bürokratik nedenler itebilir. Kara para aklama yöntemleri aklayıcıların hayal gücüne, finansal sistem içindeki araçların çeşitliliğine, ülkedeki ekonomik ve hukuksal yapıya göre çeşitlilik göstermektedir. Vergi cennetlerinde vergilerin olmaması/düşük olması, gizlilik prensibi, sermaye hareketlerinde serbesti olasılığı ve nakit para üzerindeki denetimin zayıf olması merkezlerin kara para aklama için ideal hukuksal ve fiziksel ortamlara dönüşmesini sağladığından en fazla kullanılan yöntemlerden biridir. Vergi cennetleri yoluyla kara para aklama, gelişmekte olan ülkeler için istihdamı artırma, bürokratik işlemlerden kaçınma, vergi maliyetinden kurtularak tasarrufun yatırıma dönüşmesi gibi avantajlar sağlarken, gelişmiş ülkeler için uzun vadede mali ve toplumsal bozulmalara neden olmaktadır. Dolayısıyla başta Amerika olmak üzere Avrupa’nın gelişmiş ülkeleri, bu konuda eylem planları ortaya koymuşlardır. OECD tarafından vergi cennetleri yoluyla kara para aklamının haksız kazançta yol açtığı ileri sürülmüş ve OECD, BM, AB ve Mali Eylem Gücü gibi uluslararası organizasyonlar, vergi cennetlerine karşı bir mücadeleye başlamıştır. OECD tarafından 1998 yılında zararlı vergi raporu yayımlanarak vergi cenneti olarak adlandırılan ülkelerin listesi çıkarılmıştır. Söz konusu raporda vergi cenneti kabul edilen ülkeler ile yapılan anlaşmaların kaldırılması ve yeni anlaşma yapılmaması tavsiye edilmiştir. Vergi cenneti olma yolunda ilerleyen ülkeler ise OECD ile işbirliği yaparak bunu kamuoyu önünde taahhüt etmeleri karşılığında listeye alınmamıştır. 2006 yılında ABD Senatosunun hazırladığı Vergi Cennetlerinin Kötü Amaçlı Kullanılması; Bunu Yapan Kişiler, Araçları ve Gizlilik adı altındaki rapor, o güne kadar vergi cennetlerinden kaynaklanan vergi gelirlerinin azalması ve çözüm yolları ile ilgili en kapsamlı rapordur.

Bu çalışmamızda vergi cennetlerinde kara para aklamaya karşı yapılan mücadele yöntemlerini inceleyerek, literatürde spesifik olarak ilk çalışmalardan birini yapmış olacağız.

**Anahtar Kelimeler:** *Kara Paranın Aklanması, Vergi Cenneti*

<sup>202</sup> Yüksek Lisans Öğrencisi, Bülent Ecevit üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Bölümü, Maliye Ana Bilim Dalı, Türkiye, gulcingurbuz84@gmail.com

<sup>203</sup> Dr. Öğr. Üyesi, Bülent Ecevit üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Türkiye, recep.yucedogru@beun.edu.tr

## Relationship Between Money Laundering And Tax Havens In Turkey

### Abstract

The money laundering is; “introducing any kind of income earned from illegal activities into the financial system without attracting the authorities” processes. The source of money is an illegal crime. The reasons that push the persons laundering the money into this crime are examined under many headings, economic, social, judicial, political and bureaucratic. The money laundering methods vary according to the imagination of those who launder money, the diversity of instruments in the financial system and the economic and legal structure in the country. The lack of/low taxes in tax havens, the principle of confidentiality, the likelihood of freedom in the capital movements and the poor control over cash handling are one of the most widely used methods, as they transform centers into ideal legal and physical environments for money laundering. While money laundering through tax havens in the developing countries provides a number of advantages such as increasing employment, avoiding overly bureaucratic procedures and turning savings into investments by getting free from tax costs, it causes long term financial and social disruption in the developed countries. For this reason, developed countries of Europe, especially America, have put forward action plans for this issue. OECD has put forward an idea that money laundering through tax havens provides unlawful income. Therefore, international organizations such as OECD, UN, EU and Financial Action Force have started a fight against tax haven countries. A harmful tax report was published by the OECD in 1998. The countries called tax havens were listed in this report. In that report in question, it had been recommended that agreements made with the countries considered as tax haven were canceled and no new agreements would be made. Countries that are on the way to becoming a tax haven have not been listed on condition that they are publicly undertaken this by co-operating with the OECD. In 2006, the US Senate had released a report which discusses money laundering methods mentioned in national and international literature regarding tax havens entitled Tax Haven Abuses: The Enablers, The Tools and Secrecy. Until that day, this report is the most comprehensive survey of the reduction of and solutions to tax revenues resulting from tax havens.

In this study, we will examine the methods of combating money laundering in tax havens and do one of the first studies specifically in the literature.

**Key Words:** *Money Laundering, Tax Havens*

## GİRİŞ

Çoğu suçun arkasındaki temel motivasyon para kazanmaktır. Suçlular, meşru olmayan yollarla kazandıkları parayı kullanabilmek için, parayı meşru kaynaklardan gelmiş gibi göstermeleri “temizlemeleri” gerekmektedir. Yasa dışı yollarla gelen paranın bu temizlenme işlemi kara para aklama olarak adlandırılmaktadır. Vergi cennetleri olarak bilinen bölgeler, yetmiş yılı aşkın bir süredir kara para aklayıcılarının merkezi konumundadır. Vergilerle ilgili sağladıkları kolaylıklar ve diğer olanakları ile yatırımcılar ve kara para aklayıcıları için tercih edilen bölgeler haline gelen vergi cennetleri kayıt dışı ekonomiye verdikleri zarar nedeniyle 1960’lı yıllardan itibaren OECD tarafından incelenmeye başlamıştır. Özellikle 1990’lı yıllardan itibaren ciddiye alınmaya başlayan vergi cennetleri hakkında uluslararası pek çok rapor hazırlanmıştır. Bu çalışmada, vergi cennetleri ile kara para aklama arasındaki ilişki incelenmiştir.

## Kara Para Aklama

Kara para aklama kavramı en genel şekliyle; “yasa dışı faaliyetlerden elde edilen her türlü kazancın, yetkililerin dikkatini çekmeden mali sisteme sokulması işlemlerinin bütünü” olarak tanımlanabilir (Yıldırım, 2007: 166). Tanımdan da anlaşıldığı gibi kara paradan söz edilebilmesi için paranın kaynağının yasa dışı bir suçla işaret etmesi gerekmektedir. Kara para kavramı, ilk zamanlarda sadece uyuşturucu etkisi olan veya psikotropik türden maddelerin ticareti ile sağlanan kazanç olarak tanımlanmış, ilerleyen zamanlarda ise bu suçun kapsamına diğer örgütlü suçlar da girmiştir. Bugün bilinen anlamıyla kara para aklamanın kökeni, 1920’li yıllarda ABD’li suç örgütü lideri Al Capone’a dayandırılmaktadır. Al Capone, fuhuş ve haraç gibi illegal yollardan elde ettiği parayı, aklamak amacıyla bozuk para sistemiyle çalışan bir çamaşırhane zinciri kurmuştur (Aydınşakir, 2008:5).

Çoğu suçun arkasındaki temel motivasyon para kazanmaktır. Suçlular, meşru olmayan yollarla kazandıkları parayı kullanabilmek için, parayı meşru kaynaklardan gelmiş gibi göstermeleri “temizlemeleri” gerekmektedir. Böylece aklama kavramı ortaya çıkmaktadır (Schneider ve Windischbauer, 2010:2). Kara para aklama eylemini gerçekleştiren kişi veya kişileri bu suça iten nedenler başta ekonomik, sosyal, adli, siyasi ve bürokratik olmak üzere pek çok başlık altında incelenmektedir (Özsoylu, 1998: 15). Kara paranın girdiği ülke ekonomisine birçok yarar getirdiğini savunan ekonomistler olmakla birlikte tam aksi yönde ülke ekonomisine büyük zararlar verdiği görüşü literatürde daha baskın olarak ifade edilmektedir (Akar, 1997: 17).

Kara para aklama işlemi, yerleştirme, ayırma/ayırıştırma ve bütünleşme olarak üç aşamada gerçekleştirilir. Yerleştirme; yasa dışı yollardan temin edilen paranın finansal sisteme bir şekilde sokulması işlemidir. Ayırma/ayırıştırma; nakit durumdan kurtarılan parayı kaynağı, gerçekte olan suç unsurundan olabildiğince uzaklaştırılması aşamasıdır. Bu aşamada aklayıcılar, mümkün olduğunca karmaşık işlemlerle paranın izinin sürülmesini zorlaştırmaya çalışmaktadırlar. Bu süreçte kara para halen illegal durumundadır. Bütünleştirme (Integration); aşaması kara para aklamanın son aşamasıdır. Bu aşamada artık para yasal zemine oturtulmuştur. Ayırma aşamasıyla yasadışı kaynağından uzaklaştırılmış olan para aklayıcıların istediği ülkede istediği yatırımı yapması aşaması bütünleşme aşamasıdır (Güner, 2003: 203; Kara, 2018: 19).

## Kara Para Aklama Yöntemleri

Çok sayıda ve hibrit kara para aklama yöntemleri aklayıcıların hayal gücüne, finansal sistem içindeki araçların çeşitliliğine, ülkedeki ekonomik ve hukuksal yapıya göre çeşitlilik göstermektedir. Bu yöntemlerden literatürde en fazla yer alan bazıları; Şirinler (smurfing), parçalama, vergi cennetleri, kıyı bankacılığı, paravan-hayali şirketlerin kullanılması, sahte fatura düzenlemek, bankaların ve finans kurumlarının kullanılması, alternatif banka sistemleri yoluyla, internet bankacılığı yoluyla, sanal para yoluyla, kumar ve casinolar yoluyla, gayrimenkul alım-satımı yoluyla vb. (Mavral, 2003: 66; Demir, 2007: 106; Safdari, 2012: 44; Kara, 2018: 21-22; Er, 2012: 18).

## **Vergi Cennetleri ve Kara Para Aklama**

Çalışmamızın konusunu oluşturan vergi cennetleri yoluyla kara para aklama bu yöntemler içinde en fazla kullanılanlardan biridir. Vergi cennetleri ile uzun süredir mücadele ediliyor olmasına rağmen literatürde henüz tam olarak bir tanımı yapılamamıştır (Öztürk ve Ülger, 2016: 238). Addison (2009)'a göre; vergi cenneti terimi ile gerçek yatırım çekmeye çalışmayan ancak bunun yerine yumuşak vergi kanunlarını ve katı banka gizlilik esaslarını kullanarak yabancı sermayeyi artırmak ve çekmek için vergi kaçakçılığını teşvik eden herhangi bir ülke kast edilmektedir. Vergi cennetleri adı verilen bölgelerin, uyuşturucudan, çeşitli türdeki hileli aktivitelerden, kamu yolsuzluğundan, vergi kaçırma işlemlerinden, silah ve elmas kaçakçılığı gibi yasadışı aktivitelerden elde edilen kazançları aklamak için de kullanıldığı öne görülmektedir. Özellikle çok uluslu şirketler açısından değerlendirildiğinde, vergiden kaçınmak ve kara parayı aklamak için vergi cennetlerinin, son derece cazip olduğu kabul edilmektedir (Öztürk ve Ülger, 2016: 239).

Bazı ülke bölge ya da merkezlerde düşük ya da sıfır vergi uygulanmaktadır. Bunun nedeni önemli kazanç getirmesidir. Bu nedenle bu ülke, bölge ya da merkezlere vergi cennetleri veya Off-Shore merkezleri adı verilmektedir. Bu bölgelerdeki yönetimlerin amacı bölgedeki kalkınmaya kaynaklık sağlayacak finansı çekebilme. Vergi cennetlerinde ticari ve bankacılık bilgilerinin sır olarak saklanması esastır. Vergi cennetlerinde vergilerin olmaması veya düşük olması, gizlilik prensibi, sermaye hareketlerinde serbesti olasılığının yüksek olması ve nakit para üzerindeki denetimin zayıf olması bu bölge ve merkezlerin kara para aklama için ideal hukuksal ve fiziksel ortamlara dönüşmesini sağlamaktadır (Safdari, 2012: 44).

Vergi cennetleri olarak nitelendirilen vergi düzenlemeleri bazı ortak özellikler taşımaktadır. Bunlar; tatminkar ve güvenilir ulaşım, politik istikrar, iletişim hizmetleri, kurumlara uygulanan esnek yasal statü ve tarafsız yargı şeklinde özetlenebilir. Ayrıca bu bölgelerde faaliyet gösteren kurumlara hizmet veren profesyonel düzeyde hukukçuların, danışmanların, muhasebe uzmanlarının, finansal analistlerin ve denetçilerin olduğu görülmektedir (Öztürk ve Ülger, 2016: 238).

## **Vergi Cennetleri ile Mücadele**

Vergi cennetleri yoluyla kara para aklama, gelişmekte olan ülkeler için istihdamı artırma, bürokratik işlemlerden kaçınma ve vergi maliyetinden kurtularak tasarrufun yatırıma dönüşmesi gibi avantajlar sağlarken, gelişmiş ülkeler için uzun vadede mali ve toplumsal bozulmalara neden olmaktadır. Bu nedenle başta Amerika olmak üzere Avrupa'nın gelişmiş ülkeleri, bu konuda eylem planları ortaya koymuşlardır. OECD tarafından vergi cennetleri yoluyla kara para aklamanın haksız kazançta yol açtığı ileri sürülmüş ve OECD, BM, AB ve Mali Eylem Gücü gibi uluslararası organizasyonlar, vergi cenneti ülkelerine karşı bir mücadeleye başlamıştır. OECD tarafından 1998 yılında zararlı vergi raporu yayımlanarak vergi cenneti olarak adlandırılan ülke ve bölgelerin listesi çıkarılmıştır. "Yükselen Bir Sorun" adlı raporda dört temel unsur belirtilerek şu şekilde ifade edilmektedir (Kara, 2018: 21-22);

- Çok Düşük vergi oranlarının olması ya da hiç verginin olmaması
- Etkin bilgi alışveriş eksikliği (kişisel ve finansal bilgilerin korunması)
- Şeffaflığın olmaması
- Vergi mükellefleri için önemli ya da gerçek bir faaliyetin gerekli olmaması

Bu bölgelerin dikkat çeken bir diğer özelliği ise az olan nüfuslarına karşın ciddi sayıda uluslararası şirket ve finans kuruluşlarının bulunmasıdır (Kara, 2018: 21-22);

Söz konusu raporda vergi cenneti kabul edilen ülkeler ile yapılan anlaşmaların kaldırılması ve yeni anlaşma yapılmaması tavsiye dirmiştir. Vergi cenneti olma yolunda ilerleyen ülkeler ise OECD le işbirliği yaparak bunu kamuoyu önünde taahhüt etmeleri karşılığında listeye alınmamıştır. Böylece

kriterlere uyan ve listeye girmesi muhtemel olan 41 ÷lkeye çağrı yapılmış ve 2000 yılına kadar 6 ÷lkeden olumlu cevap gelmiştir. 2006 yılında ise ABD Senatosu Vergi Cennetlerinin Kötü Amaçlı Kullanılması; Bunu Yapan Kişiler, Araçları ve Gizlilik adı altında bir rapor hazırlamıştır. Bu rapor, o güne kadar vergi cennetlerinden kaynaklanan vergi gelirlerinin azalması ve çözüm yolları ile ilgili en kapsamlı rapordur (Addison, 2009:707).

2009 yılında OECD, ÷lkelerin kendisiyle işbirliği yapıp yapmaması ve uluslararası vergi standartlarıyla ilgili düzenlemeleri kabul edip yürürlüğe koyup koymamasına göre farklı listeler oluşturmuştur. OECD’de şu anda üç farklı liste söz konusudur. Bunlar: Beyaz, Gri ve Kara Listelerdir (Gravelle, 2015):

- Beyaz Liste, uluslararası düzeyde kabul edilen vergi standartlarına uymayı kabul eden ve uyan ÷lkeleri temsil etmektedir. Beyaz Listede yer alan ÷lkeler, OECD tarafından vergi cenneti olarak kabul edilmeyen ÷lkelerdir. OECD kurallarına uymayı kabul edip bunu uygulamaya sokan 40 ÷lkenin bulunduğu Beyaz Liste’de, ABD, İngiltere ve Türkiye gibi ÷lkeler bulunmaktadır.
- Gri Liste, uluslararası düzeyde kabul edilmiş vergi standardına uymayı kabul eden ancak henüz bu standartları büyük ölçüde uygulamaya koymayan ÷lkeleri listelemektedir. Gri Liste ÷lkeleri, vergi cennetleri ve diğer finans merkezleri olarak iki guruba ayırmaktadır.
- Kara Liste, uluslararası düzeyde kabul edilmiş vergi standartlarını uygulayacağını taahhüt etmeyen yani işbirliği yapmayan ÷lkelerin listesidir. Bu ÷lkeler; Kosta Rika, Malezya, Filipinler ve Uruguay’dır. Daha sonrasında ise baskılar sonucu bu dört ÷lke OECD’nin şeffaflık ilkeleri doğrultusunda işbirliği yapmayı kabul ederek Kara Liste’den çıkarılmıştır.

## SONUÇ

Vergi cennetleri, birdenbire ortaya çıkmış olan bölgeler değildir. Dünyada yaşanan finansal krizler sonucunda vergilerin ağır gelmesi, bazı işletmelerin vergiden kaçınmak için bu bölgelere akın etmesine neden olmuştur. Bu nedenle vergi cennetleri ile mücadeleden en fazla rahatsız olan ÷lkeler bu ağır vergilerle bunalan ÷lkelerden gelmiştir. Bu nedenle her ne kadar bu merkezlerle ilgili düzenleme ve denetlemelerle var olan yapı değiştirilmeye çalışılsa da, bu değişimin kısa vadede gerçekleştirilmesi zor görünmektedir.

Bunun yanında iddia edildiği gibi vergi cennetlerinin kara para aklama ve kayıt dışı ekonomi için kullanımı söz konusu ise öncelikle bu olguların ortadan kaldırılması gerekmektedir. Aksi takdirde yasa dışı faaliyetler ve bu faaliyetlerden kazanç elde edimi devam ettiği sürece, vergi cennetlerinin varlığının da devam edeceği açıktır.

## KAYNAKÇA

Addison, T. V. (2009). *Shooting Blanks: The Waron Tax Havens*, Indiana Journal of Global Legal Studies, vol:16, Issue:2, Article 14, p. 711.

Akar, Yıldırım (1997). *Kara Paranın Aklanması*. Sermaye Piyasası Kurulu, Birinci Baskı, Ankara.

Aydınşakir, Esen (2008). *Kara Para Aklamayla Mücadele* Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Aydın.

Demir, H. İbrahim (2007). *Kayıt Dışı ekonomi ve Kara Para İlişkisi*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Ana Bilim Dalı. Yüksek Lisans Tezi, Isparta.

Er, Mustafa (2012). *Türkiye’de Kara Para Aklamayı Önlemede Jandarmanın Etkisinin Tespitine İlişkin Bir Araştırma* Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı Muhasebe Ve Finansman Bilim dalı, Yüksek Lisans Tezi, Niğde.

Güner, Sedat (2003). *Organize Suç Örgütleri, Kara para ve Aklanması*. Bilgi Yayınevi, Ankara.

Gravelle, J. G. (2015). *Tax Havens: International Tax Avoidance and Evasion*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 15 January, Retrieved from, <http://www.fas.org>

Kara, Ferhat (2018). *Terörün Finansmanı ve Kara Para Aklama Suçları* Epamat Basın Yayım, Ankara.

Mavral, Ülker, (2003). *Kara para, Kayıt dışı Ekonomi İlişkisi ve Türkiye’ye Yansımaları*, Vergi Denetmenleri Derneği Yayınları, Ankara.

Özsoylu A. F. (1998). *Suç Ekonomisi ve Mafya*, Ekonomik Forum Dergisi, Kasım Sayısı, TOBB Yayınları, Ankara.

Öztürk, Serdar ve Ülger, Özlem (2016). *Vergi Cennetlerinin Küresel Finansal Kriz Üzerine Ekonomik Etkileri: Vergi Kaçırma, Vergiden Kaçınma Ve Kara Para Aklamadaki Rolü*.

Safdari, Akbal (2012). *Bankacılık Sisteminde Kara Para Aklamasının Önlenmesi, İran Bankacılık Sistemine Bir Model Önerisi*, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü Bankacılık Anabilim Dalı, Doktora Tezi, İstanbul.

Schneider, Friedrich ve Windischbauer, Ursula (2010) *Money Laundering: Some Facts* Economics of Security Working Paper 25, Berlin: Economics of Security.

Yıldırım, M. (2007). *Kara Paranın Kayıt Dışı Ekonomi İçindeki Yeri Ve Kara Para Aklamanın Ekonomiye Getirdiği Tehlikeler*. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. 9.3, 158-177. İzmir.



## Hasta-Hekim İlişkisi Yönüyle Hamilelik Sürecinde Bilgi Asimetrisine Etki Eden Faktörler

Doç. Dr. İdris SARISOY<sup>204</sup>

Yasemin ŞAHİN<sup>205</sup>

### Özet

Çalışmanın temel amacı hastanelerin kadın doğum polikliniklerinde hamilelik takibi yaptıran kadınların hamilelik süresinde bilgi asimetrisine etki eden faktörleri ortaya koymaktır. Çalışmada, hasta-hekim ilişkisi yönüyle bilgi asimetrisi problemine ve bilgi asimetrisine etki eden faktörlere açıklık getirilmeye çalışılmaktadır. Bilgi asimetrisi konusunda ulusal ve uluslararası düzeyde çokça çalışma olmasına karşın, Türkiye’de hamilelik gibi hassas bir süreçte bilgi asimetrisini ölçen bir çalışmaya rastlanmamıştır. Bu haliyle yapılan çalışma hem özgün hem de literatürdeki boşluğu giderecek düzeydedir. Hamilelik sürecinde bilgi asimetrisini ortaya çıkaracak şekilde hazırlanan ankete, hamilik takibi yapan uzman hekimlerle görüşülerek son hali verilmiş ve araştırmanın örneklemini oluşturan 400 hamile kadına uygulanmıştır.

Araştırmada hamile kadınların eğitim seviyesi arttıkça uygulanan tıbbi işlemlere daha çok sorgulayıcı yaklaştığına, dolayısıyla asimetric bilgiye maruz kalma durumlarının azaldığına ulaşılmıştır. Hamilelik takibi hizmeti verilen merkezin özelliğine göre bilgi asimetrisine etki eden faktörlerin hem farklılaştığına hem de azaldığı sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca güvene dayalı hekim hasta ilişkisinde hamile kadınların bilgi asimetrisine uğrama düzeyleri azalmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** *Asimetrik bilgi, Hamilelik, Sağlık Ekonomisi*

---

<sup>204</sup> Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, [isarisoy@marmara.edu.tr](mailto:isarisoy@marmara.edu.tr)

<sup>205</sup> Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Politikası Bilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi, [yaseminsahin18@marun.edu.tr](mailto:yaseminsahin18@marun.edu.tr)

## **Factors Affecting Information Asymmetry in Patient-Medical Doctor Relationship During Pregnancy Process: A Research On Pregnant Women In Istanbul**

### **Abstract**

The main aim of this study is to determine whether women who undergo pregnancy follow-up in hospitals undergo information asymmetry during pregnancy. In this study, we tried to clarify the problem of information asymmetry and factors affecting information asymmetry in patient- medical doctors (MD) relationship. Although there are number of researches on information asymmetries in the national and international level, there are not any specific research spotted in a study to measure the asymmetry of information, such as pregnancy, in Turkey. This study is expected to be both original and sufficient to eliminate the gap in the literature. For this purpose, the questionnaire, which was prepared to reveal the asymmetry of information during the pregnancy, was finalized by interviewing the specialist MDs performing pregnancy follow-up and applied to 400 pregnant women as the sample of the study.

As a result of the study, it was found that the higher the education level of pregnant women, the more interrogative the medical procedures applied, and therefore decreased their exposure to asymmetric information. It was concluded that the factors that affect information asymmetry differ and decrease according to the characteristics of the clinic where pregnancy follow-up service is provided. Additionally, it was found that pregnant women had less information asymmetry in the trust-based patient-MD relationship.

**Key Words:** *Asymmetric Information, Pregnancy, Health Economics*

## 1.GİRİŞ

Bilgi asimetrisi, mal ve hizmet hakkında hizmeti verenler/malı satanlar ile hizmeti/malı alanlar arasında, satılan malla/hizmetle ilgili bilgi düzeyi farktır. Hizmeti veren tarafın daha fazla bilgiye sahip olma avantajı, eksik bilgiye sahip olan tarafı etkileme ve yönlendirme imkanı sunmakta ve piyasanın sosyal dengeyi sağlayacak biçimde etkin bir şekilde çalışmasını engellemektedir (Stiglitz, 2002).

Bilginin toplumda eşit bir şekilde dağılmamış olması asimetrik bilgi problemini neredeyse hayatın her alanında karşımıza çıkarmaktadır. Bilgi asimetrisinin yoğun olarak görüldüğü alanlardan birisi de riskli, karmaşık ve çok boyutlu tıbbi bilgi taşıyan sağlık hizmetleridir (Özcan , Baş, & Taş, 2013, s. 833). Çünkü hasta, verilen sağlık hizmetleri hakkında hekim kadar tıbbi donanıma sahip olmadığı için hasta-hekim ilişkisinde belirgin bilgi asimetrisi faktörü öne çıkmaktadır (Temel & Aydın, 2018, s. 747).

Bu çalışma hekim-hasta ilişkisi yönüyle hamilelik sürecinde bilgi asimetrisine etki eden faktörlere yoğunlaşmaktadır. Bilgi asimetrisi konusunda ulusal ve uluslararası düzeyde çokça çalışma olmasına karşın, Türkiye’de hamilelik gibi hassas bir süreçte bilgi asimetrisini ölçen bir çalışmaya rastlanmamıştır. Bu haliyle yapılan çalışma hem özgün hem de literatürdeki boşluğu giderecek düzeyde olması beklenmektedir.

Çalışmanın temel amacı hamile kadınların hamilelik süresince bilgi asimetrisine uğrayıp uğramadıklarını ortaya koymaktır. Çalışmada hasta-hekim ilişkisi yönüyle bilgi asimetrisi ve bilgi asimetrisine etki eden faktörleri ortaya çıkarmak için kadın doğum polikliniklerinde hamilelik takibi yaptıran kadınlardan tesadüfi olarak seçilmiş olanlara anket uygulanmıştır.

Bu amaçlar çerçevesinde gerçekleştirilen araştırmanın hipotezleri; hamile kadınların eğitim seviyesi arttıkça bilgi asimetrisine etki eden faktörler azalır. Hasta-hekim ilişkisinde güven unsuru ne kadar artarsa bilgi asimetrisine etki eden faktörler o kadar azalır. Ayrıca gebelik takibi hizmeti alınan merkezin özelliğine göre hamile kadınların bilgi asimetrisine uğrama düzeyleri farklılaşmaktadır.

## 2. GEREÇ VE YÖNTEM

Bu çalışmada hasta-hekim ilişkisi yönüyle hamilelik sürecinde bilgi asimetrisine etki eden faktörleri ortaya çıkarmak amacıyla anket yöntemi uygulanmaktadır.

### 2.1. Literatür

Işık (2010) tarafından yapılan çalışmada, 102 hamile üzerinden, gebelik takip süreçleri hakkında ne ölçüde bilgilendirildiği araştırılmış, ancak hamilelerin çağdaş tıp etiği çerçevesinde öngörülen düzeyde bilgilendirilmediği sonucuna ulaşılmıştır.

Özcan vd. (2013) tarafından yapılan çalışmada; farklı sosyo-demografik yapıdaki 200 hastaya üzerinden yapılan araştırmada, hastanın uygulanan tedaviler hakkındaki bilgi düzeyi ile memnuniyeti arasındaki ilişkide olumlu bir bağlantı olduğu ve hastanın bilgi düzeyinin artırılması yönünde bir çalışma yapmanın gerekliliği sonucuna ulaşılmıştır.

Şekerci (2016) tarafında 313 örneklem üzerinden yapılan çalışmada, özel hastane hizmetlerinden yararlanan insanların asimetrik bilgi ile ahlaki tehlike arasındaki ilişkisi araştırılmış; asimetrik bilgi değişkenlerinin, özel hastane kullanımı ile arasındaki ilişkinin demografik ölçütlere göre değiştiği ve sunulan hizmetin bilgisine sahip olanların daha az ahlaki tehlikeye maruz kaldığı tespit edilmiştir.

Durmaz ve Erdem (2017) tarafından 460 hastayla yapılan çalışmada; demografik ölçütlerin arz kaynaklı gereksiz sağlık hizmeti kullanımını etkilediğine ulaşılmıştır.

Uzun vd. (2017) tarafından 500 hamile üzerinden yapılan çalışmada, gebelik sürecinde poliklinik takibinin gebelik sağlık bilgi düzeyine katkısı araştırılmış, doktora düzenli giden gebelerin bilgi

düzeylerinin yüksek ve gebelerin bilgi düzeylerinin demografik bilgilere göre değişmediği sonucuna ulaşılmıştır.

Bilgi asimetrisi konusunda ulusal ve uluslararası düzeyde çokça çalışma olmasına karşın, Türkiye’de hamilelik gibi hassas bir süreçte bilgi asimetrisini ölçen bir çalışmaya rastlanmamıştır. Ayrıca hamilelik takip hizmeti veren merkezlerde hamile kadınların aldığı hizmetler üzerinde bilgi asimetrisine etki eden faktörlerin nasıl değişiklik gösterdiğine ilişkin bir çalışmaya rastlanmamıştır. Mevcut çalışmanın demografik farklılıklara ve hamilelik takibi yapılan merkezlerin etkisini araştırması nedeniyle literatüre katkı yapması beklenmektedir.

### **2.1. Araştırmanın Önemi ve Amacı**

Çalışmanın temel amacı hamile kadınların hamilelik süresince bilgi asimetrisine uğrayıp uğramadıklarını ortaya koymaktır. Ayrıca çalışmada hamile kadınlara yöneltilecek önermeler vasıtasıyla kendisine uygulanan işlem hakkında ne kadar bilgiye sahip olduğu ve bu bilgi düzeyi ile hamilelik sürecinde bilgi asimetrisine etki eden faktörler arasındaki ilişki ortaya çıkarılmaya çalışılmaktadır.

### **2.2. Araştırmanın Evreni ve Örnekleme**

Araştırmanın evrenini Türkiye İstatistik Kurumu’nun 2018 yılı doğum istatistiklerine göre 1 milyon 248 bin 847 doğum oluşturmaktadır. Mevcut sayı dikkate alındığında araştırma örneklemini %5 hata payı ve % 95 güven aralığında 384 hamile kadın oluşturmaktadır. Olası anket hataları dikkate alınarak kadın doğum polikliniklerinde hamilelik takibi hizmeti alan 400 kişiye anket uygulanmıştır.

### **2.4. Araştırmanın Sınırları**

Bu çalışma hastanelerin kadın doğum polikliniklerinde hamilelik takibi hizmeti alan hamilelik sürecindeki 400 kadın ile sınırlandırılmıştır. Anket yöntemini uygulanmadan önce alanında uzman hekimlerle görüşülerek ankete son hali verilmiş ve Etik Kurul’dan izin alınmıştır.

### **2.5. Araştırmanın Yöntemi**

Bu araştırmada ilgili hastanelerin kadın doğum polikliniklerinde hamilelik takibi hizmetlerini alan hamile kadınlara, hamilelik sürecinde bilgi asimetrisine etki eden faktörleri ortaya çıkaracak şekilde hazırlanan anket uygulanmıştır. Anket hazırlanırken literatürden faydalanılmış ve kadın doğum uzmanları ile görüşülerek ankete nihai hali verilmiştir. Hazırlanan anket İstanbul’daki devlet ve özel hastanelerde hamilelik takibi hizmeti alan 400 kadına uygulanmış ve SPSS programı ile faktör analizleri yapılmıştır.

### **2.6. Güvenilirlik Analizi**

| <b>Tablo 1. Güvenilirlik Analizi</b> |            |
|--------------------------------------|------------|
| Cronbach's Alpha                     | N of Items |
| 0,888                                | 41         |

## **3. Araştırmanın Bulguları**

Hasta hekim ilişkisi yönüyle hamilelik sürecinde bilgi asimetrisine etki eden faktörler 4 ana başlık altında incelenmektedir. Bunlar hekimlerin hamile kadınlara verilen sağlık hizmetleri hakkında bilgilendirmesi, hamile kadınların hamilelik bilgisi ve bilgi edinme yolları, hasta-hekim ilişkisinde güven unsuru ve bilgi asimetrisine etki eden diğer faktörlerdir.

### **3.1. Demografik ölçütler**

Hamilelik takip hizmeti alan 400 kadına uygulanan ankette, hamilelerin demografik yapısı eğitim, yaş, gelir ve hamilelik takibi yapılan merkezlerin özellikleri açısından tespit edilmiştir. Bu tespit sonucunda ortaya çıkan dağılım tablo 2’de verilmiştir.

| <b>Tablo 2. Demografik Veriler</b> |                |
|------------------------------------|----------------|
| <b>Eğitim Durumu</b>               | <b>Frekans</b> |
| İlköğretim                         | 120            |
| Lise                               | 81             |
| Önlisans                           | 38             |
| Lisans                             | 160            |
| Yüksek Lisans                      | 1              |
| <b>Yaş</b>                         |                |
| 18-25                              | 20             |
| 26-33                              | 286            |
| 34-40                              | 94             |
| <b>Gelir</b>                       |                |
| 2.020 ve altı                      | 4              |
| 2.021 - 4.000                      | 184            |
| 4.001 - 6.000                      | 162            |
| 6.001 ve üstü                      | 50             |
| <b>Hizmet Alınan Merkez</b>        |                |
| Eğitim Araştırma Hastanesi         | 122            |
| Devlet Hastanesi                   | 51             |
| Özel Hastane                       | 227            |

Hamilelik takip hizmetine başvuran kadınların eğitim düzeyi frekansı 160 ile en yüksek, lisans mezunu gelirken, onu frekansı 120 ile ilköğretim mezunları takip etmiştir. Ardından frekansı 81 ile lise, 38 ile önlisans ve 1 ile yüksek lisans geldiği görülmüştür.

Yaşa bağlı başvurularda en fazla başvuru frekansı 286 ile 26 – 33 yaş arası hamile kadın oluşturmuş olup en düşük frekansı ise 18 – 25 yaş arası 20 hamile kadın oluşturmuştur.

Gelir düzeyine yönelik sonuçlarda en yüksek frekans 182 ile 2.021- 4.000 arası gelire sahip olup ardından frekansı 162 ile 4.001 - 6.000 arası gelire sahip olanlar gelmektedir. En düşük gelire sahip olanların frekansı 4 ile asgari ücret ve altı olduğuna ulaşılmıştır.

Hamilelik takibi yaptırılan merkeze yönelik sonuçlarda 400 hamile kadının çoğunluğunu frekansı 227 ile özel hastane oluşturmakta olup bunu 122 ile eğitim araştırma hastanesi, 51 ile devlet hastanesi takip etmekte olduğu saptanmıştır.

### 3.2. Hamilelik sürecinde bilgi asimetrisine etki eden faktörler

Hekimlerin hamileleri ne kadar bilgilendirdiklerine ilişkin sorularda ortaya çıkan sonuçlar tablo 3'te gösterilmiştir.

| <b>Tablo 3. Hekimlerin Hamile Kadınlara Verilen Sağlık Hizmetleri Hakkında Bilgilendirmesi</b> |                          |                          |
|--|--------------------------|--------------------------|
| <b>Frekans Dağılımları</b>   | <b>Yüzde Dağılımları</b> | <b>Derece Numaraları</b> |
| 75   | 18,75                    | 7                        |
| 216  | 54,24                    | 6                        |
| 40   | 10,09                    | 5                        |
| 22   | 5,56                     | 4                        |
| 12   | 2,91                     | 3                        |
| 26   | 6,25                     | 2                        |
| 10   | 2,2                      | 1                        |
| 400  | 100                      |                          |

Hekimlerin hamile kadınlara, verilen sağlık hizmetleri hakkında bilgilendirmesi faktörü altında yöneltilen önermelere en yüksek oran yüzde 54,24 ile “katılıyorum” ifadesi oluşturmaktadır. Bunu yüzde 18,75 ile “kesinlikle katılıyorum” ifadesi takip etmektedir. En düşük yüzdeyi ise 2,2 ile “kesinlikle katılmıyorum” ifadesi oluşturmakta ve bunu yüzde 6,25 ile “katılmıyorum” ifadesi takip etmektedir. Yöneltilen sorulara kararsız kalanların yüzdesini ise yüzde 5,56 olduğu tespit edilmiştir.

| <b>Tablo 4. Hamile Kadınların Hamilelik Bilgisi ve Bilgi Edinme Yolları</b> |                          |                          |
|---|--------------------------|--------------------------|
| <b>Frekans Dağılımları</b>  | <b>Yüzde Dağılımları</b> | <b>Derece Numaraları</b> |
| 92  | 23,15                    | 7                        |
| 202   | 50,7                     | 6                        |
| 29  | 7,17                     | 5                        |
| 7   | 1,5                      | 4                        |
| 6   | 1,33                     | 3                        |
| 31  | 7,85                     | 2                        |
| 33  | 8,31                     | 1                        |
| 400   | 100                      |                          |

Tablo 4’te bilgi asimetrisine etki eden faktörler olarak hamile kadınların hamilelik bilgisi ve bilgi edinme yollarını ortaya çıkarmaya yönelik oluşturulan önermelere en yüksek oran yüzde 50,7 ile “katılıyorum” ifadesi yer almakta ve yüzde 23,15 ile “kesinlikle katılıyorum” ifadesi takip etmektedir. En düşük oran ise yüzde 8,31 ile “kesinlikle katılmıyorum” ifadesini yüzde 7,85 ile “katılmıyorum” ifadesi takip etmektedir. Önermelere kararsız kalanların oranı ise yüzde 1,5 olduğu saptanmıştır.

| <b>Tablo 5. Hasta Hekim İlişkisinde Güven Unsuru</b> |                          |                          |
|--|--------------------------|--------------------------|
| <b>Frekans Dağılımları</b>                           | <b>Yüzde Dağılımları</b> | <b>Derece Numaraları</b> |
| 88   | 22,09                    | 7                        |
| 236  | 59,21                    | 6                        |
| 28   | 6,53                     | 5                        |
| 36   | 8,98                     | 4                        |
| 6  | 1,44                     | 3                        |
| 6  | 1,42                     | 2                        |
| 1  | 0,33                     | 1                        |
| 400  | 100                      |                          |

Hasta-hekim ilişkisinde bilgi asimetrisine etki eden bir diğer faktör olarak güven unsurunun ölçüldüğü tablo 5’te önermelere verilen cevaplarda en yüksek oran yüzde 59,21 ile “katılıyorum” ifadesi yer alırken bunu yüzde 22,09 ile “kesinlikle katılıyorum” ifadesi takip etmektedir. En düşük oran ise yüzde 0,33 ile “kesinlikle katılmıyorum” ifadesini yüzde 1,42 ile “katılmıyorum” cevabı takip etmektedir. Önermelere kararsız kalanların yüzdesi ise 8,98 olarak saptanmaktadır.

| <b>Tablo 6. Sağlık Hizmetlerinde Bilgi Asimetrisine Etki Eden Diğer Faktörler</b> |                          |                          |
|---|--------------------------|--------------------------|
| <b>Frekans Dağılımları</b>  | <b>Yüzde Dağılımları</b> | <b>Derece Numaraları</b> |
| 41  | 10,19                    | 7                        |
| 79  | 19,92                    | 6                        |
| 34  | 8,18                     | 5                        |
| 47  | 11,66                    | 4                        |
| 14  | 3,61                     | 3                        |

|     |       |   |
|-----|-------|---|
| 56  | 13,88 | 2 |
| 129 | 32,55 | 1 |
| 400 | 100   |   |

Sağlık hizmetlerinde bilgi asimetrisine etki eden diğer faktörlerin ölçümünün yapıldığı tablo 6’da önermelere verilen yanıtlarda en yüksek oranı yüzde 32,55 ile “kesinlikle katılmıyorum” ifadesi yer alırken bunu 19,92 ile “katılıyorum” ifadesi izlemektedir. En düşük oran ise yüzde 3,61 ile “kısmen katılmıyorum” oluşturmaktadır. Yüzde 11,66 ise kararsız olduğuna ulaşılmaktadır.

### 3. SONUÇ VE ÖNERİLER

Yapılmış olan anket çalışmasının sonucunda hamile kadınlardan alınan bilgiler ışığında, kadınlar hamilelik sürecinde hekimler tarafından ne kadar çok bilgilendirilirse ve hamilelik bilgi düzeyleri ne kadar artarsa o kadar bilgi asimetrisinin azaldığı karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla hamile kadınların hamilelik bilgi düzeyinin artırılmasına yönelik hasta odaklı eğitimlerin yapılması önem arz etmektedir.

Kadınların hamilelik takip süreçlerinde hekimin bilgilendirmesine bağlı kalmayıp bilgi edinme kanallarını kullandığı ayı zamanda karar verme aşamasında hekimine güvendiği sonucuna ulaşılmaktadır. Bu bağlamda karşılıklı bilgi alışverişinde güven kurulduğu takdirde bilgi asimetrisine etki eden faktörlerin azaldığı saptanmıştır.

Hamilelik takip hizmeti verilen merkezlerin özelliğine göre hamile kadınların bilgi asimetrisine uğrama düzeylerinin farklılaştığı saptanmıştır. Az miktarda bilgi eksikliğinin bile derin bir etkisinin olacağı hamilelik gibi hassas bir süreçte sağlıklı kadınlar ve bebekler için hamilelerin bilgi düzeylerinin artırılmasına yönelik çalışmaların hamilelik takibi verilen merkezlerin özelliğine bağlı kalmaksızın uygulanması gerekmektedir.

#### Kaynakça

- Özcan , S., Baş, K., & Taş, Y. (2013). Sağlık Sektöründe Bilgi Asimetrisinin Hasta Memnuniyetine Etkisi: Yalova Ağız ve Diş Sağlığı Merkezinde Bir Uygulama. *International Conference of Eurasian Economies*, 822-831.
- Durmaz, T., & Erdem, R. (2017). Hastanelerde Arz Kaynaklı Gereksiz Sağlık Hizmeti Kullanımının Hasta Algısı Üzerinden Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(29), s. 579-604.
- Işık, M. T. (2010). Gebelik Sürecinde Tıbbi Aydınlatma. 1-97. Adana.
- Stiglitz, J. E. (2002). Information and the Change in the Paradigm in Economies. *The American Economic Review*, 460-501.
- Şekerci, N. (2016). Özel Hastane Hizmetlerinde Asimetrik Bilgi ve Ahlaki Tehlike İlişkisi. 1-46. Kütahya.
- Temel, K., & Aydın, M. (2018). Sağlık Hizmetlerinde, Hasta-Hekim İlişkisinde Yaşanan Bilgi Asimetrisinin Ortaya Çıkardığı Ekonomik Sorunlar: Çanakkale Örneği. *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, 21(4), s. 745-765.
- Uzun, B., Ünal , E., & Kordeve, M. K. (2017). Gebelik Sürecinde Poliklinik Takibinin Gebelerin Sağlık Bilgi Düzeyine Katkısı: Bir Alan Araştırması. *Ege Üniversitesi Hemşirelik Fakültesi Dergisi*, 33(3), s. 32-45.

## Sağlıkta Performansa Dayalı Ek Ücretlerin Hekimlerin Meslektaşlarıyla Arasındaki İlişkilerine Etkisi: İstanbul'daki Devlet Hastanelerinde Bir Araştırma

İdris Sarısoy<sup>206</sup>  
D. Büşra Erdoğan<sup>207</sup>

### Özet

Bu çalışmanın temel amacı, sağlıkta uygulanan performansa dayalı ek ücretlerin İstanbul'da bulunan devlet hastanelerindeki uzman hekimlerin, meslektaşlarıyla arasındaki ilişkisine ne yönde etki ettiğinin analiziyle ilgilidir. Bu araştırmanın önemi sağlık alanının hayati önem taşıması, hekimlerin ise bu alanda en önemli aktör olmalarından kaynaklanır.

Performansa dayalı ek ücret uygulamasının hem sağlık hizmetleri üzerine hem de sağlık çalışanları üzerine gerek olumlu yönde gerek olumsuz yönde birçok etkisi bulunmaktadır. Ayrıca bu uygulama ek bir ücrete dayandığı için rekabet ortamı yaratmaktadır. Oysa sağlık alanı rekabet yerine birlik, beraberlik ve ekip ruhu gerektiren bir alandır. Bu uygulama ekip çalışması ruhuna ve hekimlerin birbirleriyle olan ilişkilerine zarar vermekte ve ilişkilerini olumsuz etkilemektedir.

Bu etkiyi analiz edebilmek için veri toplama tekniklerinden biri olan anket yöntemiyle sağlıkta performansa dayalı ek ücretlerin hekimlerin meslektaşlarıyla arasındaki sosyal, maddi ve mesleki ilişkilerine etki edip etmediğinin ortaya çıkarılması hedeflenmiştir. Bu amaç doğrultusunda çalışmanın örneklemini İstanbul'daki devlet hastanelerinde çalışan 251 uzman hekimle anket yapılmıştır ve elde edilen veriler analiz edilmiştir.

Sonuçta sağlık alanında uygulanan bu uygulamanın hekimlerin meslektaşlarıyla arasındaki ilişkilerine olumsuz yönde bir etkisi olduğu ortaya çıkmıştır. İnsanlar için sürekli daha fazlasının gerekli olduğu maddi kaynağın artması için sağlık hizmetlerinin en önemli aktörü olan hekimlere uygulamanın bu şekilde sunulmaması gerektiği düşünülmektedir. Bu kapsamda İstanbul'da bulunan devlet hastanelerindeki hekimlerin performansa dayalı ek ücret uygulamasının meslektaşlarıyla arasındaki ilişkilerine olan etkisinin analizi yer almaktadır. Bu çalışmada kullanılan anket geliştirilebilir ve elde edilen çıktılar başka bölgelerde test edilebilir.

**Anahtar Kelimeler:** Sağlık Ekonomisi, Kamu Hastaneleri, Performansa Dayalı Ek Ücret, Sağlıkta Performans Sistem

<sup>206</sup> Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, [isarisoy@marmara.edu.tr](mailto:isarisoy@marmara.edu.tr)

<sup>207</sup> Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kamu Politikası Bilim Dalı, Yüksek Lisans Programı Öğrencisi, [dbusra18@marun.edu.tr](mailto:dbusra18@marun.edu.tr)



## **The Effect of Performance-Based Additional Wages on the Relationship between Specialist Medical Doctors and Their Colleagues in Health Sector: A Research in Istanbul State Hospitals**

### **Abstract**

The main purpose of this study is to analyse the effect of the performance-based additional wages on health on the relationship between specialist medical doctors (SMDs) in public hospitals in Istanbul and their colleagues. The importance of this research stems from the vital importance of the health field and the fact that doctors are the most important actors in this field.

Performance-based supplementary wages have many positive and negative effects on both health services and health care workers. In addition, this application creates a competitive environment because it is based on an additional fee. However, the field of health requires unity, solidarity and team spirit instead of competition. This practice harms and affects the spirit of teamwork and physicians' relationships with each other.

In order to analyze this effect, it was aimed to find out whether the additional performance-based fees in health affect the social, financial and professional relations between physicians and their colleagues with the questionnaire method, which is one of the data collection techniques. For this purpose, a questionnaire was conducted with 251 specialist physicians working in the public hospitals in Istanbul, the sample of the study, and the data were analyzed.

As a result, it has been found that this practice applied in the field of health has a negative effect on the relationship types of SMDs with their colleagues. I don't think that the application of the physician, the most important actor of health services, should be presented in this way in order to increase the financial resources. The questionnaire used in this study can be re-developed and applied in private hospitals or in health care personnel other than SMDs and how this practice affects the relationships can be assessed. In addition, the outputs obtained can be tested in other regions.

**Key Words:** *Health Economics, Public Hospitals, Performance-Based Additional Wage, Health Performance System*

## 1. GİRİŞ

Kamu yönetim sisteminin yeniden yapılanması ile beraber Türkiye’de özellikle 1980 yılı sonrasında önemli değişimler ve gelişmeler meydana gelmiş ve bu değişimler hala devam etmektedir. İlk olarak devletin küçültülmesinin ardından kamu harcamalarının artışıyla birlikte devletin de piyasa üzerindeki rolü artış göstermiştir. Bundan dolayı 2001 yılından itibaren devlet, özel sektör rolü üstlenerek sağlık hizmetlerinde işletme anlayışını hayata geçirmeye çalışmıştır (Moran, 2013: 17). Sağlık hizmetlerinde piyasalaşmanın artmasıyla hekimlerin çalışma şartları da bu yönde yeniden evirilmektedir (Kart, 2013: 103). Ayrıca sağlık sektörü rekabetçi bir özelliğe büründükçe, sağlık hizmetleri ile ilgili vatandaşların ihtiyaç ve beklentilerine de önem verilmesi gerekliliği doğmuştur (Caldwell, 1998: 56). Bu doğrultuda kamu sektöründe kalite çalışmalarının da hızlanmasıyla kamu kesiminden hizmet alan vatandaşlara müşteri olarak bakılması anlayışı gelişmiş ve böylece gerek çalışanların gerek hizmet alanların memnuniyetine yönelik uygulamalar başlatılmıştır. Böylece sağlık sektöründe, kamu hastanelerinde çalışan personel için performans dayalı ek ücret uygulaması başlatılmıştır. Özel sektörde se uzun yıllardır uygulanan performans dayalı ek ücret sisteminin kamu kesiminde uygulamaya konulması oldukça yenidir (Zaim, 2007: 372).

Türkiye’de Sağlık Bakanlığı’na bağlı hastanelerde performans dayalı ek ücret uygulamasının temelleri ‘Sağlıkta Dönüşüm Programı’ ile atılmıştır. 2003 tarihinde pilot bir uygulama kapsamında on hastane ve bir il sağlık müdürlüğünde uygulamaya konulmuş, 2004 tarihinden itibaren de Türkiye geneline yayılarak Sağlık Bakanlığı’na bağlı bütün birinci, ikinci ve üçüncü basamak kurum ve kuruluşlarda uygulamaya konulmuştur. 2011 tarihinden itibaren ise tıp fakültesi hastanelerinde uygulanmaya başlanmıştır (Üstüner ve Kalav İdrisoğlu, 2014: 183).

“Performansa dayalı ödeme sistemi ise, performans ile gelir arasında ilişki kuran normal çalışma performansının üzerindeki çalışmaları parasal olarak ödüllendiren işletme verimliliğinin daha fazla artmasını sağlayan sistemdir.” (Taş ve Akpınar, 2013: 168).

Bu uygulamanın en önemli yanı hem kurumsal performans sistemi hem de bireysel performans sisteminin olmasıdır. Diğer bir deyişle sağlık çalışanlarının kurumlarının döner sermayesinden alacakları miktar iki ayrı faktöre göre belirlenir. Bunlardan biri ‘bireysel performans’ı. Yani sağlık personelinin performansı kapsamında, her ay düzenli olarak aldığı maaşına ek aldığı bir ödemedir (Üstüner ve Kalav İdrisoğlu, 2014: 184). Performansa dayalı ek ücreti belirleyen diğer bir faktör ise ‘kurumsal kalite performans’ıdır. Bu faktör de yine sağlık personelinin alacağı ek ödeme miktarını etkilemektedir. Bundan dolayı da tüm çalışanlar teşvik edilerek hastanenin performans kriterlerinin yerine getirilmesi sağlanacaktır (Sülkü, 2011: 246). Aynı zamanda sağlık çalışanlarının kurumlarına kazandırdıkları para da faktör haline gelmiştir.

Her uygulamada olduğu gibi bu uygulamayı da savunanlar ve aksini iddia edenler vardır. Performansa dayalı ek ücret uygulamasını savunanlara göre bu uygulama sadece maddi yönlü bir uygulama olmayıp, oluşturulan ‘başarı kriterlerine’ ve ‘kurumsal performans kriterlerine’ göre çalışanları ödüllendirerek hem bireysel hem kurumsal verimliliği ve etkinliği sağlayan bir uygulamadır (Aydın ve Demir, 2006: 53). Bu görüşün aksine uygulamanın sağlık hizmeti sunumunun en önemli aktörü olan hasta ihtiyaçlarının dışında, hastane ve hekimlerin kazançlarını temel çıkış noktası olarak kabul eden bir uygulama olduğunu belirten görüşler de vardır (Elbek, 2010: 433).

Bunların yanı sıra Sağlık Bakanlığı’ndaki uygulamanın performans dayalı ek ücret uygulamasına uyduğu konusu tartışmalıdır. Çünkü performans dayalı ek ücret uygulamalarında performans ücreti toplamda alınan ücretin en fazla %10 - %20’si arasında olurken, Sağlık Bakanlığı tarafından uygulanan bu uygulamada performans dayalı ücret miktarı aylık maaşın birkaç katı olabilmektedir (Coşkun, Dulkadiroğlu ve Kunduracı, 2016: 633).

Bu araştırmanın önemi sağlık alanının hayati önem taşıması, hekimlerin ise bu alanda en önemli aktör olmalarından kaynaklanır. Huzurlu ve sakin olması gereken hastane ortamları performans dayalı ek ücret uygulamasından kaynaklı olarak rekabet ortamına dönüşmektedir.

Bu çalışmada performansa dayalı ek ücret uygulamasıyla hekimlerin meslektaşlarıyla arasındaki ilişkilerinin ne yönde değiştirdiği, İstanbul'daki devlet hastanelerinde çalışan 251 uzman hekimi kapsamaktadır. Araştırmanın hipotezi ise sağlık alanında uygulanan performansa dayalı ek ücret uygulamasının hekimlerin meslektaşlarıyla arasındaki ilişkilerini olumsuz etkilediği yönündedir. Ayrıca araştırma sonucunda hekimlerin bu uygulamadan kaynaklı meslektaşlarıyla arasındaki ilişkilerinin olumsuz etkilendiğinin farkına varması ve bu ilişkilerin olumlu yönde evrilmesinin sağlanması varsayılır. Çalışmada ilk olarak araştırmayla ilgili yöntem, veri ve literatür bulgularına yer verilecek daha sonra çalışmanın asıl amacını ve literatürden farkını ortaya koyacak olan anket çalışmasının veri analizleri genel bir perspektifte ortaya konarak sonuca gidilmeye çalışılacaktır.

## **2.YÖNTEM VE VERİ/DATA**

### **2.1.Yöntem**

Araştırmanın hipotezi sağlık alanında uygulanan performansa dayalı ek ücret uygulamasının hekimlerin meslektaşlarıyla arasındaki ilişkilerini olumsuz etkilediği yönündedir.

Araştırmada hipoteze yönelik veri toplanması amaçlanmış ve veri toplama tekniklerinden anket kullanılmıştır. Ankette yer alan soruların bir kısmı açık uçlu bir kısmı ise kapalı uçlu sorulardır. Kapalı uçlu sorular yedili likert ölçeğe dayalıdır. Konunun hassasiyetinden dolayı anket veri toplama tekniği kullanılmıştır. Ancak alternatif araştırma teknikleri de kullanılabilir.

### **2.2.Veri**

Araştırmanın ana kütesini TC Sağlık Bakanlığı Kamu Hastaneleri Genel Müdürlüğü İstatistik, Analiz ve Raporlama Daire Başkanlığı kurumunun 2016 yılı hekim sayıları istatistiklerine göre İstanbul'daki devlet hastanelerinde çalışan 40.544 uzman hekim oluşturmaktadır. Mevcut sayı dikkate alındığında araştırma örneklemini %5 hata payı ve %95 güven aralığında 381 uzman hekim oluşturmaktadır (Yazıcıoğlu ve Erdoğan, 2004: 50).

Veriler anket yöntemiyle, İstanbul'daki kamu hastanelerinde görev yapan 251 uzman hekimden 2019 yılında toplanmıştır. Veri güvenliği için anketler araştırmacı tarafından bizzat hastanelere gidilerek elden yapılmıştır. Bu çalışmada kullanılan anket geliştirilebilir, özel hastanelerde uygulanabilir ya da uzman hekimler dışındaki sağlık personelinde bu uygulamanın ilişkileri ne yönde etkilediği ölçülebilir.

### **2.3.Literatür Bulguları**

Fettah ve Şahin (2010) tarafından yapılan çalışmada Ankara'da 7 Sağlık Grup Başkanlığı'na bağlı 104 sağlık ocağında yapılmış, hekimler arasında rekabetin artması nedeniyle iş birliğini sekteye uğrattığı ortaya çıkmıştır.

Öztunç ve Cural (2013) tarafından yapılan çalışmada Zonguldak ili Kamu Devlet Hastaneleri Birliği'ne bağlı 10 devlet hastanesinde farklı branşlardaki hekimler ve diğer sağlık çalışanı 150 kişiye uygulanan anket sonucunda, katılımcılar özellikle girişimsel işlemlerin puanlanmasında adil davranılmadığından, çalışanlar arasında çatışmalara ve adaletsizliklere neden olduğunu, %63,2'si çalışanlar arasında çatışmaya yol açtığını, %69,42'si çalışanlar arasında rekabeti olumsuz yönde etkilediğini ve %67,3'ü çalışanlar arasındaki iş birliğini artırmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Çakır ve Sakaoğlu (2014) tarafından yapılan çalışmada, sağlık çalışanlarının performansa dayalı ek ödeme sistemine bakışları İzmir Tepecik Eğitim ve Araştırma Hastanesi örneklem seçilerek 165 sağlık çalışanına yapılan anket uygulamasında, performansa dayalı ek ödeme sisteminin meslek grupları arasında çatışmaya yol açtığı ortaya çıkmıştır. Hekimler ve diğer sağlık çalışanları, bu sistemin adil olmadığı, çalışanları birbirinden daha fazla uzaklaştırdığı, mesleki dayanışmayı azalttığı, çalışan uyumunu zedelediği ve sağlık çalışanlarını böldüğü sonucuna ulaşılmıştır.

Çankaya (2017) tarafından Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Eğitim ve Araştırma Hastanesi'ndeki 550 personel üzerinde yapılan çalışmada, performansa dayalı ek ödeme sisteminin (PDEÖS) personel

arasındaki rekabeti olumlu yönde etkilediği ifadesine de katılmamaktadırlar. Ayrıca PDEÖS'nin farklı meslek gruplarının birlikte çalışma isteğine zarar verdiği ortaya çıkmıştır.

Kolaylı ve Lorcu (2017) tarafından Kırklareli'ndeki 5 devlet hastanesinde yapılan anket çalışmasında, performansa dayalı ek ödemelerin hekimler arasında bir karşılaştırma etkeni olmaya başladığı, hekimlerin birbirleri arasındaki rekabette bu sonuçlara bakmaları, diğer hekimlere karşılık düşük performans ücreti alan hekimlerin daha fazla gelir elde etmek için yıpranmaları ve iletişimlerinde yaşanan sorunlar, hekimlerin motivasyonunu ve çalışma huzurunu olumsuz yönde etkilediği sonucuna ulaşılmıştır.

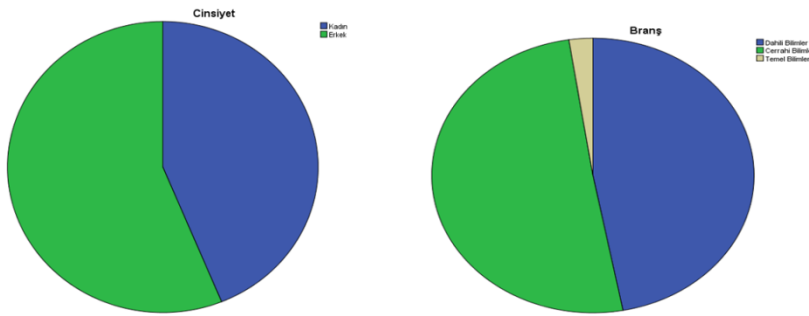
Yukarıda verilen çalışmalar, performansa dayalı ek ücret uygulamasının sağlık hizmetlerinin verimliliği üzerine etkisi, sağlık çalışanlarının verimliliği üzerine etkisi, bu uygulamanın olumlu ya da olumsuz sonuçları, hekimlerin teknik verimliliği, PDEÖS'nin negatif ya da pozitif yönleri, ücret adaleti algısı, bu uygulamanın sağlık hizmeti alanların ve hekimlerin memnuniyeti üzerine etkisi şeklindedir. Literatürde belirtilen bu çalışmalarda genel olarak ya hekimlerle diğer sağlık çalışanları arasında ya hekimlerle aynı branşta ancak farklı kurumlarda çalışan hekimler arasında ya da hekimlerle farklı branşta çalışan hekimler arasında bir rekabet, ücret adaletsizliği, iş barışının bozulması, çalışanlar arası huzursuzluk ve çatışma söz konusudur.

Bu yadsınamaz gerçek üzerine yapılan bu çalışmada, literatür bulgularında ortaya çıkan sonuçlar, "Acaba hekimlerin meslektaşlarıyla arasındaki ilişkiye ne yönde etki ediyor?" sorusuna aradığı cevap çalışmayı orijinal kıлып, literatürden ayırmaktadır. Yani bu hekimlerin performansa dayalı ek ücret uygulamasının sonucunda ortaya çıkan ücret eşitsizlikleri vb. nedenlerle meslektaşlarıyla arasındaki ilişki aynen devam mı ediyor, yoksa bu rekabet ortamında ilişkiler olumsuz yönde mi etkileniyor? Varılmak istenen sonuç, bu soruların cevaplarında saklıdır.

Bu çalışmada PDEÖS'nin hekimlerin birbiriyle olan ilişkilerinde nasıl sonuç ortaya çıkardığı konusuna odaklandığı için literatürdeki mevcut çalışmalardan farklıdır.

## 2.4. Analiz

İstanbul'daki devlet hastanelerinde çalışan 251 uzman hekim ile yapılan anket çalışmasında ortaya çıkan sonuçlar aşağıdaki gibidir.



Ankete katılan uzman hekimlerin %56,2'si erkek ve %43,8'i kadındır. Ayrıca ankete katılan uzman hekimlerin %50,6'sı cerrahi bilimlerde, %47'si dahili bilimlerde ve %2,4'ü temel bilimlerde çalışmaktadır.

**Tablo 1. Sosyal İlişki Boyutu**

| Frekans | Yüzde % | Yanıt Puanları |
|---------|---------|----------------|
| 59      | 23,04   | 7              |
| 76      | 30,64   | 6              |
| 46      | 18,58   | 5              |

|     |        |   |
|-----|--------|---|
| 20  | 7,92   | 4 |
| 15  | 5,83   | 3 |
| 18  | 7,28   | 2 |
| 17  | 6,71   | 1 |
| 251 | 100,00 |   |

Yukarıdaki tablodan da anlaşıldığı üzere hekimler, meslektaşlarıyla arasındaki sosyal ilişkinin bozulup bozulmadığına yönelik sorulara büyük ölçüde katıldıkları yönünde cevap vermişlerdir.

**Tablo 2. Maddi İlişki Boyutu**

| Frekans | Yüzde % | Yanıt Puanları |
|---------|---------|----------------|
| 85      | 33,13   | 7              |
| 41      | 16,31   | 6              |
| 30      | 12,01   | 5              |
| 34      | 13,53   | 4              |
| 11      | 4,26    | 3              |
| 23      | 9,04    | 2              |
| 29      | 11,73   | 1              |
| 251     | 100,00  |                |

Yukarıdaki tablodan da anlaşıldığı üzere hekimler, meslektaşlarıyla arasındaki maddi ilişkinin bozulup bozulmadığına yönelik sorulara büyük ölçüde katıldıkları yönünde cevap vermişlerdir.

**Tablo 3. Mesleki İlişki Boyutu**

| Frekans | Yüzde % | Yanıt Puanları |
|---------|---------|----------------|
| 99      | 39,59   | 7              |
| 67      | 26,26   | 6              |
| 44      | 17,56   | 5              |
| 16      | 6,24    | 4              |
| 7       | 2,86    | 3              |
| 14      | 5,55    | 2              |
| 5       | 1,95    | 1              |
| 251     | 100,00  |                |

Yukarıdaki tablodan da anlaşıldığı üzere hekimler, meslektaşlarıyla arasındaki mesleki ilişkinin bozulup bozulmadığına yönelik sorulara büyük ölçüde katıldıkları yönünde cevap vermişlerdir.

Yukarıdaki tablolarda bulunan, 251 uzman hekimin ilgili ilişki boyutlarındaki anket sorularına verdikleri cevaplardır. (7- Kesinlikle Katılıyorum, 6- Kısmen Katılıyorum, 5- Katılıyorum, 4- Kararsızım, 3- Kısmen Katılmıyorum, 2- Katılmıyorum ve 1- Kesinlikle Katılmıyorum ifade etmektedir.)

### 2.5.Bulguların Yorumu/Tartışma

Sosyal ilişki kapsamında 10 adet soru sorulmuş ve bu soruların ortalamasına göre hekimlerin %72,26'sı kesinlikle katılıyorum, kısmen katılıyorum ve katılıyorum cevaplarını vermiştir.

Maddi ilişki kapsamında 10 adet soru sorulmuş ve bu soruların ortalamasına göre hekimlerin %61,45'i kesinlikle katılıyorum, kısmen katılıyorum ve katılıyorum cevaplarını vermiştir.

Mesleki ilişki kapsamında 7 adet soru sorulmuş ve bu soruların ortalamasına göre hekimlerin %83,41'i kesinlikle katılıyorum, kısmen katılıyorum ve katılıyorum cevaplarını vermiştir.

Bu verilerden de anlaşılacağı üzere performansa dayalı ek ücret uygulaması hekimlerin meslektaşlarıyla arasındaki ilişki türlerini olumsuz yönde etkilemiştir.

### 3.SONUÇ ve ÖNERİLER

Performansa dayalı ek ücret uygulamasının hekimlerin meslektaşlarıyla arasındaki ilişkiye ne yönde etki ettiğinin araştırıldığı bu çalışmada, İstanbul ilindeki devlet hastanelerinde çalışan uzman hekimlerin anket yoluyla görüşleri alınmıştır.

Yapılan anket kapsamında hekimlerin meslektaşlarıyla arasındaki sosyal, maddi ve mesleki ilişki incelenmiştir. Sonuçta hekimlerin bu uygulamayla birlikte meslektaşlarıyla arasındaki ilişki türleri olumsuz yönde etkilenmiştir. Bu uygulamadan kaynaklı oluşan rekabetle birlikte mesleki ilişkiye ve sağlık hizmetlerinin bütünselliğine dayanan birlik beraberlik, ekip ruhu ve mesleki dayanışmanın zedelenmiştir. Huzurlu bir şekilde ve ortamda yürütülmesi gereken sağlık hizmetleri hekimler tarafından hastaların gerektiği zaman başka hekimlere yönlendirilmediği, daha fazla kazanma arzusunun olduğu bir ortama ittiği görülmüştür. Özellikle maddi ilişki boyutunda çalışanlar için iş yerindeki en büyük problem konusu aynı işi yaptıkları meslektaşlarından daha düşük miktarda ücret almalarıdır. Sosyal ilişki boyutunda ise yine bu uygulamadan sonra hekimlerin meslektaşlarıyla iş yerinde ya da iş yeri dışındaki boş vakitlerini birlikte geçirme durumunun olumsuz etkilendiği görülmüştür.

Ulaşılan bir diğer sonuç ise; uygulamanın en çok cerrahi branşlarda sorun oluşturuyor olmasıdır. Çünkü cerrahi branşlarda, diğer branşlara göre daha uzun süren işlemler yapılmaktadır. Branşlar arası bu farklılıktan kaynaklanan ücret değişiklikleri de yine hekimler arası ilişkilerde önemli bir faktör olmuştur.

Sonuçta tüm bu faktörler karşısında hekimlerin, performansa dayalı ek ücret uygulamasının sonucunda ortaya çıkan ücret eşitsizlikleri vb. nedenlerle meslektaşlarıyla arasındaki ilişki aynen devam mı ediyor, yoksa bu rekabet ortamında ilişkiler olumsuz yönde mi etkileniyor? Varılmak istenen sonuç, bu soruların cevaplarıyla alınmıştır.

#### Kaynakça

- Çakır, Ö., & Sakaoglu, H. (2014). Sağlık Çalışanlarının Performansa Dayalı Ek Ödeme Sisteminde Ücret Adaleti Algısı: Tepecik Eğitim ve Araştırma Hastanesi Örneği. *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 5(1), 1-21.
- Çankaya, M. (2017). Hastane Çalışanlarının Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemine İlişkin Görüşleri Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Eğitim ve Araştırma Hastanesi'nde Bir Araştırma. *Sağlık Akademisyenleri Dergisi*, 4(4), 272-282.
- Çoban, S., & Serçe, H. (2015). Sağlık Çalışanlarının Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemine Yönelik Düşünce Farklılıkları ve Bu Düşüncelerin Memnuniyete Etkisi: Nevşehir Devlet Hastanesi Örneği. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1-16.
- Öztunç, İ., & Cural, M. (2017). Performansa Dayalı Ek Ödeme Sisteminin Kamu Sağlık Hizmetleri Memnuniyeti Üzerine Etkileri. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi - Özel Sayısı*, 880-891.
- Özveri, O., Kayışkan, D., Dağ, S., Arslan, B., & Hisar, A. (2018). Sağlıkta Performans Sisteminin Hekimler Tarafından Değerlendirilmesi. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 10(2), 18-29.
- Akçakanat, T., & Çarıkçı, İ. (2016). Sağlık Kurumlarında Performansa Dayalı Ödeme Sistemi: Üniversite Hastanelerinde Çalışan Öğretim Üyeleri Üzerine Bir Araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21(3), 865-892.
- Akpınar, A. T., & Taş, Y. (2013). Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistmine İlişkin Hekimlerin Tutumları Üzerine Kocaeli Üniversitesi Araştırma ve Uygulama Hastanesi'nde Bir Araştırma. *Çalışma ve Toplum*, 167-181.
- Aydın, S., & Demir, M. (2006). Sağlıkta Performans Yönetimi - Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi. Ankara: Sağlıkta Dönüşüm Serisi-2 Sağlık Bakanlığı Yayını.

- Caldwell, C. (1998). Sağlık Kuruluşlarında Stratejik Yönetim. (O. Akınbay, Çev.) İstanbul: Sistem Yayıncılık.
- Coşkun, S., Dulkadiroğlu, H., & Kunduracı, N. (2016). Kamu Sektöründe Bireysel Performansa Göre Ücret Uygulamaları: Başarısızlığın Yaygınlaşması. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 71, 627-651.
- Ekingen, E., Yıldız, A., Korcu, C., & Korkmazer, F. (2017). Hastanelerde Uygulanan Performansa Dayalı Ek Ödeme Sisteminin Çalışanların Motivasyonu ve Performansına Etkisi Üzerine Bir Araştırma. Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 7(12), 71-83.
- Elbek, O. (2010). 'Performans' ve Hekimlik. Toplum ve Hekim, 25(6), 432-447.
- Erşahan, B., Bakan, İ., & Eyitmiş, A. (2011). Performansa Göre Ücretlendirmenin Doktorlar Tarafından Algılanan Negatif Yönleri. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 101-119.
- Fettah, K., & Şahin, B. (2010). Birinci Basamak Sağlık Kuruluşlarında Çalışan Personelin Performansa Dayalı Döner Sermaye Ek Ödeme Uygulamasına İlişkin Değerlendirmeleri. Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi, 12(2), 177-201.
- Gazi, A., Top, M., Tengilimoğlu, D., & Tarcan, M. (2009). Sağlık Bakanlığı'na Bağlı Hastanelerde Performansa Dayalı Ek Ödeme Sisteminin (PDEÖS) Personel Tarafından Değerlendirilmesi: Ankara Eğitim ve Araştırma Hastanesi Örneği. Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, 46(538).
- Kart, E. (2013). 'Sağlıkta Dönüşüm' Sürecinde Performansa Dayalı Ücretlendirenin Hekimler Üzerindeki Etkileri. Çalışma ve Toplum, 103-139.
- Kizek, Ö., Türkkan, A., & Pala, K. (2010). Performansa Dayalı Ek Ödeme Sisteminin Bursa İlinde Birinci Basamak Sağlık Hizmetlerine Etkisi. TAF Preventive Medicine Bulletin, 613-622.
- Lorcu, F., & Kolaylı, G. (2016). Performansa Dayalı Ek Ücret Sisteminin İkinci Basamak Sağlık Kurumlarında Çalışan Hekimlerin Motivasyon Algılarına Etkisi. Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi. Edirne.
- Moran, B. (2013). Sağlık Sistemi İçinde 'Performans Sistemi'. Düşünce Dünyasında Türkiz Siyaset ve Kültür Dergisi(24), 17-28.
- Sülkü, S. N. (2011). Performansa Dayalı Ek Ödeme Sisteminin Kamu Hastanelerinin Verimliliği Üzerine Etkileri. Maliye Dergisi(160), 242-268.
- Sayan, İ. Ö., & Şahan, Y. (2011). Sağlık Bakanlığı'nda Performans Değerlendirme ve Ek Ödeme Sistemi. Memleket Siyaset Yönetim Dergisi, 6(16), 33-70.
- Türk Dil Kurumu Genel Türkçe Sözlük. (2011, 05 20). <http://www.tdk.gov.tr>. adresinden alındı
- Yazıcıoğlu, Y., & Erdoğan, S. (2014). SPSS Uygulamalı Bilimsel Araştırma Yöntemleri . Detay Yayıncılık.
- Yiğit, V. (2017). Performansa Dayalı Ek Ödeme Sisteminde Hekimlerin Teknik Verimliliği: Bir Üniversite Hastanesinde Uygulama. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 16(62), 854-866.
- Zaim, H. (2007). 'Performansa Dayalı Ücret' Uygulamasının Doktor Memnuniyeti Üzerindeki Etkileri. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi(53), 359-374.

## Türk Vergi Hukukunda Geriye Yürümezlik Sorunu: 2001-2018 Yılları Arası Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Bir Değerlendirme

Serap PÜREN<sup>208</sup>

### Özet

Geriye yürümezlik, kanunların geriye yürümemesi bakımından kamu hukuku ve özel hukuk alanında vergi kanunlarında ya da Anayasada herhangi bir madde/hüküm olmamasından dolayı verilen kararlar nedeniyle hala üzerinde tartışılan bir konudur. Nitekim, Anayasa Mahkemesinin vereceği kararlar sonucunda mükelleflerin aleyhine durumlar oluşabileceğinden ve hukuk devletinin vazgeçilmez ilkesi olan hukuki güvenlik ilkesine aykırılık oluşturduğundan çözüm bulunması gereken bir olgudur. Bu çalışma, bu konuya çözüm bulunması adına yapılmıştır. Çalışmanın ilk bölümünü, geriye yürümezlik ilkesinin tarihsel süreci ve kavramsal çerçeve ve geriye yürümezlik ile ilgili Türk Vergi Hukukunda Anayasa Mahkemesi Kararlarının incelenmesi oluşturmaktadır. İkinci bölümünde, Türk vergi hukuku kapsamında Anayasa Mahkemesi kararları ışığında geriye yürümezlik örnekleri gerçek geriye yürüme ve gerçek olmayan geriye yürüme olarak ele alınmış ve AYM'nin geriye yürümezlik ile ilgili verdiği kararlar doğrultusunda bir değerlendirme yapılmasının yanı sıra Türk hukuk literatürü ve karşılaştırmalı hukuk literatürü ayrı ayrı ele alınmış günümüze kadar geriye yürümezlik ile ilgili yapılan çalışmalardan bir kısmına da değinilmiştir. Son bölümde ise, Türk vergi hukuku çerçevesinde AYM'nin geriye yürümezlik ile ilgili verdiği kararlara değinilmiş ve vergi kanunları ile ilgili verdiği kararlar ayrıntılı şekilde ele alınmıştır. Çalışmada, diğer çalışmalardan farklı olarak vergi hukukunda geriye yürümezlik ile ilgili Türk vergi hukuku literatürü ve karşılaştırmalı hukuk literatürü bir araya getirilmiş ve karşılaştırılmıştır. Bu bağlamda, vergi hukuku literatürü bakımından geriye yürümezlik ile ilgili Türk ve yabancı literatürün örtüştüğü ve mükelleflerin hukuk devletine olan güvenlerini zedeleyeceği bu nedenle de vergi kanunlarının geriye yürütülmemesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Geriye Yürümezlik, Anayasa Mahkemesi, Vergi Hukuku

---

<sup>208</sup> Bülent Ecevit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye ABD. Phd., serappuren67@gmail.com



## **The Problem of Retractability in Turkish Tax Law: An Evaluation in the Light of Constitutional Court Cases Between 2001-2018**

### **Abstract**

Non-Retroactive, is still a matter of debate due to the absence of any provision in the tax law or in the Constitution in the area of public and private law in order to ensure that the laws do not go backwards. As a matter of fact, there may be situations against the taxpayers for the decisions of the Constitutional Court and this is a fact that should be achieved by dealing with the violation of the principle of legal security which is the indispensable principle of the state of law. This study was conducted to find a solution to this issue. The first part of the study consists of the historical process and conceptual framework of the principle of non-retroactivity, and the examination of the Constitutional Court's Decisions in Turkish Tax Law on non-retroactivity. In the second part, in the light of the decisions of the Constitutional Court within the scope of Turkish tax law, examples of retroactivity are considered as non-retroactive walking and non- retroactive walking and some of the studies on walking backwards have been mentioned. In the last section, the decisions of the Constitutional Court's Decisions regarding the non-retroactivity within the framework of the Turkish tax law are mentioned and the decisions of the tax laws are discussed in detail. In this study, unlike other studies, Turkish tax law literature and comparative law literature related to non-retroactivity in tax law have been combined and compared. In this context, it has been concluded that the Turkish and foreign literature on the non-retroactivity of the tax law literature overlaps and that the taxpayers will harm their trust in the rule of law and therefore the tax laws should not be executed backward.

**Key Words:** *Non-Retroactive, Constitutional Court, Tax Law*

## Giriş

Geriyeye yürümezlik ilkesi, yeni bir vergi normunun yürürlüğe girdiği tarihten önceki vergiyi doğuran olaylar için hukuki sonuçlar doğurmasına izin vermeyerek normun ancak yürürlüğe girdiği tarihten sonraki olaylara uygulanması (Özgüven, A.V., 2006:70) şeklinde tanımlanmaktadır. Hukuk literatüründe geriyeye yürümezlik kavramı ile ilgili çeşitli ayrımlar yapılmakta ise de genellikle Almanya ve İsviçre uygulamasından esinlenen ülkemizde de dar anlamda ve geniş anlamda geriyeye yürüme olmak üzere iki sınıfa ayrılan (Şenyüz, D., Yüce M., Gerçek, A., 2018:57) bu kavramların kabul gördüğü (Özgüven, A. V., 2006:70) ve dolayısıyla yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölüm geriyeye yürümezlik ilkesinin tarihsel süreci ve kavramsal çerçeveden oluşmaktadır. Geriyeye yürümezlik ilkesi, Gerçek geriyeye yürüme bir vergi normunun, eski norm döneminde tamamlanmış ve hukuki sonuçlarını doğurmuş hukuki durum, ilişki ve olaylara uygulanması olarak tanımlanırken, gerçek olmayan geriyeye yürüme ise, yeni normun, eski norm yürürlükte iken başlamış ancak henüz sonuçlanmamış hukuki işlem, durum ve olaylara yürürlük tarihinden itibaren uygulanması olarak tanımlanmaktadır.

İkinci bölüm, Türk vergi hukuku kapsamında Anayasa Mahkemesi (AYM) kararları ışığında geriyeye yürümezlik örnekleri gerçek geriyeye yürüme ve gerçek olmayan geriyeye yürüme şeklinde ele alınmış ayrıca Türk vergi hukukunda ve karşılaştırmalı vergi hukukunda geriyeye yürümezlik ile ilgili günümüze kadar yapılan çalışmalardan bazılarında da değinilmiştir. Bu bölümde ayrıca, Türk vergi hukukunda geçmişten günümüze AYM' nin verdiği geriyeye yürümezlik örneklerinden gerçek geriyeye yürüme örneklerine ve gerçek olmayan geriyeye yürüme örneklerine de yer verilmiştir.

Son bölümde ise, Türk vergi hukuku çerçevesinde AYM' nin geriyeye yürümezlik ile ilgili verdiği kararlara değinilmiş ve vergi kanunları ile ilgili verdiği kararlar ayrıntılı şekilde ele alınmıştır. Türk vergi hukuku literatürüne bakıldığında, genellikle vergi ile ilgili konularda geriyeye yürümenin yapılamayacağı ancak yürürlüğe giren bir kanunun yürürlüğe girdikten sonra ileriye yürütülebileceği, yabancı literatür incelendiğinde aynı şekilde vergi ile ilgili kanunların yürürlük tarihinden sonrası için geçerli olabileceğinin altının çizildiği ve vergi hukuku literatürü bakımından geriyeye yürümezlik ile ilgili Türk ve yabancı literatürün örtüştüğü görülmektedir.

Bu bağlamda, Anayasalarında geriyeye yürüme ile ilgili bir hüküm bulunmayan birçok ülke için Anayasa Mahkemelerinin vergi kanunları ile ilgili vereceği kararların bir nevi karar vericilere bırakılmasının, vergi mükelleflerinin maddi olarak aleyhlerine verilebilecek kararlar neticesinde hukuk devletine olan güvenlerini sarsacağından ve onlara ek bir maliyet yükleyeceğinden vergi hukukumuzda vergi ile ilgili kararların geriyeye yürütülemeyeceğinin açıkça belirtilmesinin mükelleflerin hukuk devletine olan güvenlerinin sarsılmaması adına gerekli olduğu ve çözüm bulunması gerektiği açıktır.

### 1.Geriyeye Yürümezlik İlkesinin Tarihsel Gelişimi

Ceza hukukunda geriyeye yürümezliğin temel haklarla ilişkili olduğu ve 1789 tarihli “İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesi” (<http://dergipark.gov.tr/download/article-file/99710>, 20.12.2018) ile başladığı daha sonra Fransa’da 1804 yılında Fransız Medeni Kanununda yer bulduğu, Türk Ceza Hukuku bakımından ise ülkemizde geriyeye yürümezlik açık bir şekilde 1961 Anayasasında (1961 Anayasası md.33) ve 1982 Anayasasında düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, 1961 Anayasasının 147.maddesi ise, “*Anayasa Mahkemesi, kanunların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüklerinin Anayasaya uygunluğunu denetler*” (1961 Anayasası md.147) hükmü getirilerek kanun ve tüzüklerin Anayasaya uygunluğunun denetimini Anayasa Mahkemesinin yapacağı, 1982 Anayasasında da varlığını korumuş ayrıca, 1961 Anayasasında değinilmeyen yasaların Anayasaya uygunluğunun yargısal denetimine, 1982 Anayasası ile değinilmiştir.

Geriyeye yürümezlik ilkesi, hukuk kurallarının zaman bakımından uygulanması ile ilgili temel bir ilkedir (Altundiş, M., 2008:62). Tanımı hakkında tam bir fikir birliği olmasa da genel olarak, “*Yeni*

*bir vergi normunun yürürlüğe girdiği tarihten önceki vergiyi doğuran olaylar için hukuki sonuçlar doğurmasına izin vermeyerek normun ancak yürürlüğe girdiği tarihten sonraki olaylara uygulanması* (Özgülven, A.V., 2006:70) şeklinde tanımlanmaktadır.

Hukuk literatüründe geriye yürümezlik kavramı genellikle dar ve geniş anlamlarıyla ele alınarak iki sınıfa ayrılmaktadır. Ülkemizde Almanya ve İsviçre uygulamasından esinlenerek dar anlam ile “gerçek geriye yürüme” ve geniş anlamıyla “gerçek olmayan geriye yürüme” (görünürde geriye yürüme) (Şenyüz, D., Yüce, M., Gerçek, A., 2018:57) kavramları yaygın olarak kullanılmaktadır (Özgülven, A.V., 2006:70). Vergi hukukunda geriye yürüme, geriye doğru vergileme olarak da adlandırılabilir (Aktan, C.C., Gencel, U., 2003)..

## **2. Türk Vergi Hukuku ve Karşılaştırmalı Vergi Hukukunda Geriye Yürümezlik ile İlgili Çalışmalar**

Bu başlık altında, Türk Vergi Hukukunda ve Karşılaştırmalı Vergi Hukukunda AYM kararları doğrultusunda gerçek geriye yürüme ve gerçek olmayan geriye yürüme örneklerine değinilmiştir.

### **2.1. Türk Vergi Hukukunda Geriye Yürümezlik İle İlgili Çalışmalar**

Geriye yürümezlik ile ilgili olumlu görüşler içeren çalışmalar, geriye yürüme ile ilgili olumsuz görüşler içeren çalışmalar ve geriye yürüme ile ilgili yasal düzenleme gerektiğine dair görüşler içeren çalışmalar bu konuda yapılan diğer çalışmalardan farklı olarak üç ayrı sınıfa ayrılarak ele alınmıştır. Olumlu görüş içeren çalışmalar bazı istisnai durumlarda uygulanabilirliğinin kabul edilebileceğini savunmaktadır. Bu çalışmalara değinecek olursak; Uler (1970), Ayaz (1996), Öncel, Kumrulu, Çağan (2012), Ayyıldız, Ayyıldırım (2015), Er (2015) ise yapmış olduğu çalışmasında, vergi yasalarında gerçek geriye yürüme durumlarında kriz, afet veya savaş sonrası oluşan acil ve öncelikli kamu kaynağı ihtiyacını karşılamak amacı dışında gerçek geriye yürütülür vergi ihdas eden düzenlemelerin geriye yürütülür şekilde yapılmaması gerektiğine dikkat çekmiştir.

### **2.2. Karşılaştırmalı Vergi Hukukunda Geriye Yürümezlik Esası İle İlgili Çalışmalar**

Karşılaştırmalı vergi hukukunda da bir hayli çalışmaya konu olmuştur. Avusturya, İtalya, Avrupa Birliği ülkeleri ve Hollanda bakımından geriye yürümezlik ilkesi ile ilgili yapılan çalışmalar ele alınmıştır.

Lang, Marcgraber (2011), Pistone (2011), Widmayer (2012) çalışmalarında bazı istisnai durumlarda kanunların geriye yürütülebileceğinin altını çizmektedir. Kanunların sadece ileriye etki edebileceği fakat, ülkelerin vergi hukukunun belirlediği ve ülkelere değişen bazı kriterler haricinde kanunların geriye yürütülemeyeceği konusunda bir fikir birliği olduğu gözlenmektedir.

Thang (2010), Gribnau (2010), Pauwels (2011) çalışmalarında geriye yürümezlik ile ilgili yasal bir düzenlemenin olmaması nedeniyle, geriye dönük mevzuatın hak sahiplerinin haklarını etkileyebileceği yönündedir. Ceza yasalarının geriye yürütülmesi ile ilgili bir hüküm var iken, vergi kanunlarının geriye yürütülmesi ile ilgili sınırlandırıcı bir hüküm bulunmadığı ve yasal düzenleme gerektiğini ifade etmişlerdir.

Bu bağlamda, geriye yürümezlik ilkesi ile ilgili Türk hukuk literatürü ve karşılaştırmalı hukuk literatürü incelendiğinde, Türk Anayasa’sında olduğu gibi Almanya, Hollanda, Avusturya ve İtalya Anayasalarında da konuyla ilgili bir hüküm bulunmadığı ve bu ülkelerinde aynı sorunla karşı karşıya kalabilecekleri görülmektedir.

## **3. Geriye Yürüme İle İlgili Anayasa Mahkemesine Dava Yoluyla Başvuru**

AYM’ye “geriye yürüme” ile ilgili olarak yapılan başvurulara Tablo 1’ye yer verilmiştir. Tablo 1’e göre, 1967-2018 yılına kadar Anayasa Mahkemesine geriye yürüme ile ilgili 24 adet başvuru yapıldığı görülmektedir.

Konumuz gereği 2001-2018 yılları arasında Anayasa Mahkemesine vergi kanunlarının geriye yürümesi ile ilgili yapılan başvurular değerlendirilecek olup, bu yıllar arasında AYM'ye konu ile ilgili 7 adet başvuru yapıldığı görülmektedir

**Tablo 1: AYM'ye Dava Yolu ile Geriye Yürüme İle İlgili Başvurular**

| <i>Karar Sayısı</i> | <i>Esas Sayısı</i> | <i>Resmi Gazete Tarih/Sayı</i> | <i>Karar Türü</i> | <i>Dava Açan</i>         | <i>Karar Tarihi</i> |
|---------------------|--------------------|--------------------------------|-------------------|--------------------------|---------------------|
| 1967/20             | 1963/145           | 15.11.1967/12751               | İptal             | Milletvekili             | 27.06.1967          |
| 1967/8              | 1966/24            | 23.03.1968/12856               | İtiraz            | Sulh Ceza Mahkemesi      | 28.02.1967          |
| 1986/24             | 1986/18            | 31.01.1987/19358               | İptal             | Milletvekili             | 9.10.1986           |
| 1988/11             | 1988/11            | 28.07.1988/19882               | İptal             | C. Başkanı               | 24.05.1988          |
| 1989/48             | 1989/11            | 22.01.1990/20410               | İptal             | Ana muhalefet            | 12.12.1989          |
| 1989/49             | 1989/14            | 02.03.1990/20449               | İtiraz            | Ankara 5.İdare Mahkemesi | 19.12.1989          |
| 1989/42             | 1989/6             | 06.04.1990/20484               | İptal             | Ana muhalefet            | 7.11.1989           |
| 1996/13             | 1996/19            | 06.06.1996/22658               | İptal             | Ana muhalefet            | 14.05.1996          |
| 1996/11             | 1996/7             | 18.08.1996/22731               | İtiraz            | Edirne İdare Mahkemesi   | 18.04.1996          |
| 1995/32             | 1994/85            | 28.09.1996/22771               | İtiraz            | Erzurum Vergi Mahkemesi  | 13.07.1995          |
| 2001/332            | 2001/4             | 27.10.2001/24566               | İtiraz            | Mahkemeler               | 18.07.2001          |
| 2003/2              | 2001/34            | 19.11.2003/25294               | İtiraz            | Adana 1.Vergi Mahkemesi  | 14.01.2003          |
| 2003/3              | 2001/36            | 21.11.2003/25296               | İptal             | Ana muhalefet            | 16.01.2003          |
| 2003/60             | 2001/392           | 18.12.2003/25320               | İtiraz            | Adana 1.Vergi Mahkemesi  | 4.06.2003           |
| 2003/76             | 2003/48            | 11.09.2004/25580               | İptal             | Ana muhalefet            | 23.07.2003          |
| 2000/17             | 2000/16            | 09.11.2004/25638               | İptal             | Ana muhalefet            | 20.07.2000          |
| 2004/84             | 2004/14            | 22.10.2005/25974               | İptal             | Milletvekili             | 23.06.2004          |
| 2008/54             | 2005/128           | 01.07.2008/26923               | İtiraz            | Yargıtay 13. H. Daire    | 7.02.2008           |
| 2009/148            | 2007/44            | 28.04.2010/27565               | İptal             | Milletvekili             | 15.10.2009          |
| 2012/49             | 2011/29            | 01.01.2013/28515               | İptal             | Ana muhalefet            | 30.03.2012          |
| 2012/20             | 2010/93            | 26.07.2013/28719               | İptal             | Ana muhalefet            | 9.02.2012           |
| 2016/6              | 2014/92            | 03.03.2016/29642               | İptal             | Milletvekili             | 28.01.2016          |
| 2016/156            | 2015/88            | 19.10.2016/29862               | İtiraz            | Danıştay İdare Daire     | 7.09.2016           |
| 2017/179            | 2016/150           | 15.02.2018/30333               | İptal             | Milletvekili             | 28.12.2017          |

**Kaynak:** Anayasa Mahkemesi Kararlarından tarafıma derlenmiştir.

AYM'ye geriye yürüme ile ilgili yapılan bu başvuruların ayrıntılarına Tablo 2'de yer verilmiştir.

**Tablo 2: AYM'nin 2001-2018 Yılları Arasında Vergi Kanunlarının Geriye Yürümesi ile ilgili Verdiği Kararlar**

| <i>Değişikliği İstenilen Kanun</i>   | <i>İstemin Gerekçesi</i>  | <i>Karar-Esas Tarih/Sayı</i> | <i>Karşı Oy</i>   | <i>Karar</i>               |
|--|---|------------------------------|---|----------------------------|
| 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 4444 sayılı Yasa ile eklenen Geçici 57. maddesi  | 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'na 11.8.1999 günlü, 4444 sayılı Kanun'un 3. maddesi ile eklenen geçici 57. maddenin, Anayasa'nın 2. maddesine aykırılığı. | 2003/2 K.<br>2001/34 E.      | Oybirliği   | Ret                        |
| 31.12 1960 günlü, 193 sayılı GV Kanunu'na eklenen Geçici 58. maddesinin ve 12. maddesinin (a) bendi.   | Anayasa'nın 2., 5., 7. ve 73.maddelerine aykırılığı,  | 2003/3 K.<br>2001/36 E.      | Aleyhe yasaların geriye yürümesinin Hukuk Devleti ilkesine aykırılığı ve ticari ve mesleki kazanç sahiplerinin tedavi maksadıyla yapacağı yurt dışı seyahatler için hayat standardı ilave göstergelerin uygulanmamasının mali güçlerinde azalmaya neden olduğu yönünde<br>3 Karşı oy  | Kısmen İptal<br>Kısmen Ret |
| 4605 sayılı "Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu, Finansman Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu, Katma Değer Vergisi Kanunu ile 4306 ve 4481 sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Kurumlar Vergisi Kanununa Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun"un 12. maddesinin (a) bendinin | 4605 sayılı Yasa'nın Anayasa'nın 2. maddesine aykırılığı  | 2003/60 K.<br>2001/392 E.    | Hiçbir kriter, şart ve haller gösterilmeden "hayat standardı esaslı" uygulanacağı kuralı getirilip sonra takip eden fıkralarda belirtilen hallerde kendi malî güçlerini aşan vergi yükü ile karşı karşıya kalmakta bu da Sosyal Devlet ilkesine aykırılık oluşturduğu ve Sosyal Devlet ilkesiyle bağdaşmadığı gibi malî güce göre vergilendirme esasına da ters düştüğü yönünde<br>1 Karşı oy | Ret                        |

|  |   |                           |  |                            |
|--|---|---------------------------|--|----------------------------|
| 4837 sayılı "Ekonomik İstikrarı Sağlamak İçin Ek Vergiler Alınması Hakkında Kanunun" 1. ve 2. maddeleri.   | Anayasa'nın 2.,10.,11. ve 73. maddelerine aykırılığı          | 2003/76 K.<br>2003/48 E.  | 2003 yılı matrahı üzerinden ikinci kez ek emlak vergisi alınması, hukuk devleti ve Anayasanın 73. maddesinde geçen vergileme ilkelerine aykırılığı ile mali güce göre sadece servet konusu olan MTV ve Emlaklardan vergi alınmasının olağanüstü bir hâl kabul edip haklı bir neden olarak görmenin mümkün olmadığı yönünde<br>9 Karşı oy | Kısmen İptal<br>Kısmen Ret |
| 5035 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un; 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu'nun 5. maddesini değiştiren 23. maddesinin 6. maddesinde yer alan (II), (III) ve (IV) sayılı tarifeleri değiştiren 24. maddesinin, 50. maddesinin (d) bendi.  | Anayasa'nın 2., 7., 8., 10., 11. Ve 73.maddelerine aykırılığı | 2004/84 K.<br>2004/14 E.  | Hukuk Devleti ilkesine aykırılık, ve yasaların geriye yürütülemeyeceği yönünde 4 karşı oy  | Ret                        |
| 5615 Sayılı G.V.Kanununun 32.maddesinin (a) bendinde yer alan 've 31' ibaresi  | Anayasa'nın 2. ve 11. maddelerine aykırılığı                  | 2009/148 K.<br>2007/44 E. | Oybirliği  | Oy Birliğiyle Ret          |
| 6009 sayılı kanunun 3. maddesiyle değiştirilen, " <i>fazlası %35 oranında</i> " ibaresi 5.maddesi, 193 sayılı Kanun'un geçici 69. maddesinin birinci fıkrasına eklenen ' <i>Şu kadar ki, vergi matrahlarının tespitinde yatırım indirimi istisnası olarak indirim konusu yapılacak tutar, ilgili kazancın %25'ini aşamaz.</i> ' biçimindeki cümlenin, 62. maddesinin "2010 takvim yılı kazançlarına uygulanmak üzere" ibaresi, | Anayasa'nın 2., 10., 55.,73., maddelerine aykırılığı          | 2012/20K.<br>2010/93 E.   | Oybirliği  | Kısmen İptal<br>Kısmen Ret |

**Kaynak:** Anayasa Mahkemesi Kararlarından tarafımca derlenmiştir. \*Karşı oy var fakat çalışma konusu olan vergi kanunları ile ilgili değil.

#### 4.Sonuç

Geriyeye yürümezlik sorununun varlığı, vergi mükelleflerini (yükümlü) hem maddi hem de manevi olarak zora sokabilecek kararlar verilmesine yol açabilmektedir. Konu ile ilgili yabancı hukuk literatürüne bakıldığında geriyeye yürüme sorununun sadece ülkemiz için değil daha birçok ülkenin de problemi olduğu görülmektedir. Bu ülkelerde verilen kararlarda bazı önemli unsurlara dikkat etseler bile ceza kanunlarında olduğu gibi Anayasa ya da vergi kanunlarında bir hüküm ya da maddenin bulunmamasından dolayı ülkemiz ile aynı durumu yaşamaktadır. Çalışmanın yapılmasındaki en önemli nokta, ceza kanunumuzda olduğu gibi vergi kanunumuzda ve Anayasamızda geriyeye yürüme ile ilgili açık ve net bir madde ya da hükmün konulması gerekliliğinin ortaya konmasıdır.

Anayasa Mahkemesinin karar verirken dönemin ekonomik şartları ve kamu yararını ön planda tuttuğu, bu yüzden gerçek geriyeye yürüme olarak nitelendirilebilecek durumlarda bile bazen ret kararı verdiği görülmektedir. Bu nedenle hem karar vericilerin hem de mükelleflerin hangi durumda ne ile karşılaşacaklarını bilmeleri açısından bu konu ile ilgili düzenleme yapılması gerekmektedir. Geriyeye yürüme konusunda yasal düzenleme yapıldığında vergi kanunlarının geriyeye yürütülemeyeceği açıklık kazanacak ve vergi mükellefleri ne ile karşı karşıya kalacağını bilerek ticari hayatına yön verebilecektir. Ayrıca hukuk devletine inançları zedelenmemiş olacak Gelir İdaresi de vergilerini toplama konusunda sıkıntıya düşmeyecektir. Bu nedenlerle vergi kanunumuzda ve Anayasamızda vergi kanunlarının geriyeye yürümesi ile ilgili düzenleme yapılarak bir madde ya da hüküm eklenmesi gerekli görülmektedir.

## 5. Kaynakça

Akçay, F., Öz, E., (2012). “Uygulama Örnekleriyle Türk Vergi Hukukunda Gerçek ve Gerçek Olmayan Geriyeye Yürümler ve Hukuki Güvenlik İlkesine Etkisi”, Vergi Sorunları Dergisi, Eylül, ss.1-20

Akkaya, M., “Vergi Aslı ve Feri’leri Bakımından Geriyeye Yürümezlik Esası: “Haklılık” Ölçütü Üzerine Değerlendirmeler”, Billur Yaltı (Ed.) , Vergi Hukukunda Geriyeye Yürümezlik Esası, Non-Retroactivity in Tax Law, Koç Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dr. Nusret-Semahat Arsel Uluslararası Ticaret Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi, Uluslararası Vergi Hukuku Konferansları Serisi-1, Beta Basım Yayın Dağıtım, 1.Baskı, 2011, ss.113-136.

Aktan, C. Can, Ufuk, Gencil., (2003), “Türkiye’de Geriyeye Doğru Vergileme ve Verginin Hukukiliği İlkesinin İhlali”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C:5, S:1, 2, İzmir.

Altundış, M., (2008). “Hukuki Güvenlik İlkesi”, Yasama Dergisi, Sayı:10, 2008, s:62.

Ayaz, G., (1996). “Anayasa Mahkeme Kararlarında Vergi Yasalarının Geriyeye Yürümezliği İlkesi”, (çevrimiçi), <http://www.altindagymm.com.tr/tr/html/82/Anayasa+Mahkemesi+Kararlarında+Vergi+Yasalarının+Geriyeye+Yurumezligi+Ilkesi>, (20.03.2018)

Ayyıldız, Y., Ayyıldırım, K., (2015). “Vergilemede Geçmişe Yürümezlik İlkesinin Türk Vergi Hukukundaki Yeri”, Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, Yıl:3, Cilt:3, Sayı:1:57-74

Babayiğit, M., (2016). “Türk Hukukunda Anayasa Mahkemesi Kararlarının Geriyeye Yürümezliği Sorunu”, TBB Dergisi, (124), ss.183-220

Balkar, Kemal, G., (1960). “İdari Kararlarda Makale Şumul Meselesi, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi”, Cilt:15, Sayı:2.

Civelek, J., (2011). “1789 Fransız Bildirisi ve 1948 Evrensel İnsan Hakları Bildirisi”, (çevrimiçi), [dergipark.gov.tr/download/article-file/99710](http://dergipark.gov.tr/download/article-file/99710) (20.12.2018).



- Er, S., (2015). "Vergi Kanunlarının Geriye Yürümezliği İlkesi ve Türk Anayasa Mahkemesi Kararları", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi / Dumlupınar University Journal of Social Sciences 43. Sayı, Ocak 2015 / Number 43 January 2015, ss.133-141.
- Eroğlu, O., Mecit, K., (2015). "Yargı Kararları Çerçevesinde Vergilemede Hukuki Güvenlik İlkesi", Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Uludağ Journal of Economy and Society Cilt/Vol. XXXIV, Sayı/No:2, ss.55-93
- Gönenç, L., (2010). TEPAV Anayasa Çalışma Metinleri (2), "Yasaların Anayasaya Uygunluğunun Denetimi ve Anayasa Yargısı", TEPAV, 2010.
- Gribnau, H., (2010). Legal Certainty: A Matter of Principle (January 8, 2013). Retroactivity of Tax Legislation, May 2013; Tilburg Law School Research Paper No:12/2014. Available at SSRN: (çevrimiçi), <https://ssrn.com/abstract=2447386> (03.04.2018)
- Lang, M., Marcgraber, C., Retroactivity and Legitimate Expectations in Austrian Tax Law, Billur Yaltı (Ed), Koç Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dr. Nüsret-Semahat Arsel Uluslar arası Ticaret Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi, Uluslar arası Vergi Hukuku Konferansları Serisi-1, (International Tax Law Conference Series-1) 2011, ss.15-26
- Öncel, M., Kumrulu, A., Çağan, N., (2012). Vergi Hukuku, Gözden Geçirilmiş, Değişiklikler İşlenmiş, 21. Bası.
- Özgüven, A. Volkan., (2006). "Türk Vergi Hukukunda Geriye Yürümezlik İlkesi", T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (Vergi Hukuku) Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Pauwels, M.R.T., (2011). Retroactivity of Tax Legislation: Constitutional, Judicial And Self-Regulatory Limitations in Netherlands Law, Billur Yaltı (Ed.), Koç Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dr. Nüsret-Semahat Arsel Uluslar arası Ticaret Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi, Uluslar arası Vergi Hukuku Konferansları Serisi-1, International Tax Law Conference Series-1, ss.59-86
- Pistone, P., (2011). Selected Aspects of Retroactivity in Taxation from a Comparative and Supranational Law Perspective in the Experience of Italy and the European Union, Billur Yaltı (Ed.) İtalya ve Avrupa Birliği Deneyiminde Karşılaştırmalı ve Uluslarüstü Hukuk Açısından Vergilendirmede Geriye Yürümenin Özellikli Yönleri, Koç Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dr. Nüsret-Semahat Arsel Uluslar arası Ticaret Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi, Uluslar arası Vergi Hukuku Konferansları Serisi-1, International Tax Law Conference Series-1, 43-58
- Thang, S., Policy Forum: Impact of Retroactive Legislation on the Litigant, Canadian Tax Journal, Revue Fiscal Canadienne 2010, (2010), Vol.58, No.3, ss.609-630
- Uler, Y., (1970). İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No:281, ss.1-166.
- Widmayer, J. W., (2012). Retroactivity Tax Legislation, State Bar of Michigan, Report on Public Policy Position Taxation Section, April, 19, ss.1-5

## TÜRKİYE'DE EKONOMİK KRİZ YILLARINDA BORÇ YAPISINDAKİ DEĞİŞİM

Cansu AYDIN<sup>207</sup>,

Doç.Dr. Mehmet CURAL<sup>208</sup>

### ÖZET

Türkiye ekonomisinde Cumhuriyetten günümüze birçok defa ekonomik kriz yaşanmıştır. Bu çalışmada 1994, 2001 ve 2009 ekonomik krizlerinin nedenleri, ekonomik istikrarı sağlamak için alınan kararlar ve bunlara bağlı olarak ekonomik kriz yıllarından önce ve sonra borç yapısının nasıl değiştiği analiz edilmiştir. Bu doğrultuda 1994, 2001 ve 2009 ekonomik krizlerinin iki yıl öncesi ve iki yıl sonrası olmak üzere beş yıllık dönemde iç ve dış borçların toplam borçlar ve GSYİH içindeki gelişimi oransal analiz yöntemiyle incelenmiştir. Çalışmanın amacı, ekonomik kriz yıllarının öncesi ve sonrasında borç yapısındaki değişimlerden hareketle uygulanan politikaların başarısını ve bundan sonra yaşanabilecek ekonomik krizleri önceden öngörebilmektir. Çalışma bulgularına göre Türkiye'de ekonomik krizlerin yaşandığı 1994, 2001 ve 2008 yıllarına bakıldığında ekonomik krizlerin nedenine ve istikrar programlarının başarısına göre iç ve dış borçların toplam borçlar ve GSYİH içindeki payının değişim gösterdiği söylenebilir.

**Anahtar Kelimeler: Borç Yapısı, Ekonomik Kriz, İç Borç, Dış Borç**

---

<sup>207</sup> Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, SBE, Maliye Bölümü Yüksek Lisans Öğrencisi, [dogacansu@hotmail.com](mailto:dogacansu@hotmail.com)

<sup>208</sup> Doç. Dr. Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, ORCID NO: 0000-0001-8759-1904 [mcural@beun.edu.tr](mailto:mcural@beun.edu.tr)

## **DEBT STRUCTURE CHANGES IN THE ECONOMIC CRISIS YEARS IN TURKEY**

### **ABSTRACT**

Today from the Republic of Turkey's economy has experienced many times of economic crisis. In this study, the causes of the economic crises of 1994, 2001 and 2009, the decisions taken to ensure economic stability and the changes in the debt structure before and after the economic crisis years are analyzed. In this respect, the development of domestic and foreign debts in total debts and GDP in the five years period, two years before and two years after the economic crises of 1994, 2001 and 2009, was analyzed by proportional analysis method. The aim of this study is to predict the success of the policies implemented after the changes in the debt structure before and after the years of economic crisis and the economic crises that may be experienced thereafter. According to the study findings are experiencing the economic crisis in Turkey in 1994, 2001 and total liabilities of domestic and external debt by the success of their cause and the stability program of economic crisis, when we look at 2008 and say that vary of GSYH.

**Key Words: Debt Structure, Economic Crisis, Domestic Debt, External Debt**

## GİRİŞ

Ülkelerin ekonomik hayatlarında ortaya çıkan bir değişiklik, toplumsal hayatta da büyük etkiler yaratarak bazı değişimleri beraberinde getirir. Ekonomik kriz, sadece ekonomik değil aynı zamanda kültürel, toplumsal vb. boyutları olan bir olgudur. Ekonomik krizler, üretimde daralma, fiyatlarda artma, ücretlerde gerileme, toplumsal gerginlikler ve borsa ya da banka sisteminin çökmesi gibi çok ağır sonuçları olabilmektedir.

Türkiye ekonomisinde yaklaşık on yılda bir ekonomik kriz yaşanmaktadır. Bu ekonomik krizlerin birçoğunun en önemli nedenleri arasında iç ve dış borçların, miktarı, milli gelir içindeki payı ve toplam borçlar içindeki payı önemli olmuştur. Ekonomik krizlerin yaşandığı dönemlerde, devletin borçlanması, kamu finansman ihtiyacının artmasıyla birlikte daha çok tercih edilen bir finansman kaynağı olmuştur. Ekonomik krizlerden çıkış için alınan istikrar programlarının amaçları arasında da borçların diğer makroekonomik göstergeleri olumsuz etkilemeyecek bir seviyede, sürdürülebilir seviyede olması, temel hedeflerden biridir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde ekonomik krizin tanımı ve ekonomik kriz türleri açıklanmıştır. İkinci bölümde, kriz/borç ilişkisi; üçüncü bölümde ise Türkiye’de ekonomik kriz yıllarında yaşanan borç yapısındaki değişimler yıllara ayrılarak analiz edilmiştir.

### 1.EKONOMİK KRİZ KAVRAMI VE ÇEŞİTLERİ

Kriz kelimesi etimolojik kökeni olarak Yunanca ‘*Krisis*’ kelimesi olup, tıp biliminde ‘*ani bir hastalık*’ ya da ‘*hastalığın ilerlemesi*’ anlamına gelmektedir. Kriz kelimesi, sosyal bilimlerde ‘*bunalım*’, ‘*buhran*’ kelimeleriyle eş anlamlı bir şekilde kullanılmaktadır (Alkan, 2001:1). Kriz kelimesi, Ortaçağda ise tıp disiplininde ölümcül hastalık ile ölüm arasındaki ayrımı açıklamak için kullanılmıştır (Küçükefe, 2013:3). Kriz, Türk Dil Kurumuna göre ise bir ülkede veya ülkeler arasında, toplumun veya bir kuruluşun yaşamında görülen güç dönem, bunalım olarak ifade edilmektedir.

Ekonomik anlamda kriz, önceden belirlenemeyen ya da öngörülmesi mümkün olmayan gelişmelerin, makro düzeyde devletin, mikro düzeyde incelendiğinde ise firmaların ciddi manada etki altında kaldığı, olumsuz sonuçlar meydana getirmesi anlamına gelmektedir (Aktan, 2001:1). Ekonomik krizler, üretim faktörü ya da mal, hizmet piyasalarında ortaya çıkan kabullenebilir değişme sınırının ötesinde gerçekleşen dalgalanmalardır (Kibritçioğlu, 2001:1). Ekonomik krizler, ekonomideki istikrarsızlığın meydana gelmesi, büyüme oranlarının azalması ve verimliliğin olumsuz etkilenmesi gibi sonuçlar doğurmaktadır. Bununla beraber ekonomilerde GSYİH’ nin azalması, enflasyonun artması ve işsizliğin çoğalması gibi olumsuzluklar ekonomik krizleri yaratan sebepler olarak nitelendirilmektedir (Tezer, 2016:146). Ekonomik krizler, genel olarak, reel sektör krizleri ve finansal krizler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Finansal krizler de kendi arasında bankacılık krizi, dış borç krizi, borsa krizi ve para/döviz krizi olmak üzere dörde ayrılmaktadır.

#### 1.1.Reel Sektör Krizleri

Reel sektör krizleri, mal-hizmet ve işgücü piyasalarındaki üretim miktarlarında ya da istihdam seviyesinde görülmekte olan ani düşüşler sonucunda ortaya çıkmaktadır (Tezer, 2016:147). Reel krizlerin başlangıcını, enflasyon ve durgunluk sebebiyle mal ve hizmet piyasalarında meydana gelen üretim miktarında yaşanan azalmaların yanında işgücü piyasasındaki işsizlik fazlalığı oluşturmaktadır (Baykal, 2007:33). Reel sektör krizlerinin kendi içinde de türleri bulunmaktadır. Fiyatlar genel seviyesindeki artışların, mal ve hizmet üretimindeki yatırımları teşvik edecek seviyenin altında gerçekleşmesi durgunluk krizi, emek piyasasında yer alan işsizlik oranlarının alışılmış düzeyin altına düşmesi ise işsizlik krizi olarak tanımlanmaktadır (Eren, 2010:3).

## **1.2. Finansal Krizler**

Finansal krizler, piyasalarda işlem görmekte olan döviz kurları, bono ve hisse senetleri gibi araçların fiyatlarında meydana gelen ya da miktarlarında meydana gelen, birden gerçekleşen ve sert düşüşler olarak nitelendirilir. Bir finansal kriz, finansal piyasaların, fonksiyonlarını gerçekleştirememesi biçiminde de adlandırılmaktadır. Finansal piyasaların gerçek fonksiyonu, fonları kişilerin veya firmaların ellerinde bulunan verimli yatırım sahalarına aktarmaktır. Bu aktarım gerçekleşirken bir mekanizma kuran sistem, finansal sistem olarak bilinir. Finansal sistem bu mekanizmasını gerçekleştirmede ise finansal kriz ortaya çıkar (Eren, 2010:4).

Finansal krizlerin, birçok ortak özelliği mevcuttur. Fakat hepsinin de diğerlerinden ayırt edici bazı belirgin noktaları bulunmaktadır. Ortak noktalarından sayabileceğimiz en önemli nokta ise hepsinin önemli maliyetlere sebep olmalarıdır. Krizlerin en önemli ayırt edici noktası, başta meydana geldikleri bölgeler olmak üzere dünyada yarattıkları global etkileridir. Piyasaların yükselmesiyle yaygın olarak görülen finansal krizler; Bankacılık krizi, Dış borç krizi, Borsa krizleri ve Para/ Döviz krizidir (Turgut, 2006:36). Son 40 yıldır, gelişmiş ülkelerde ve gelişmekte olan ülkelerde, entegrasyon ve dışa açılma çabalarının meydana geldiği görülmektedir. Fakat, bir çok gelişmekte olan ülkede, makroekonomik düzeyde istikrarsızlığın önüne geçilemeden iç finansal ve dış finansal entegrasyon çabalarının devamı, finansal krizlerin yaşanmasına sebep olmuştur Makroekonomik düzeyde meydana gelen istikrarsızlık sorunu, finansal piyasaların kırılğan bir yapıya bürünmesine sebep olmuş duruma ve ekonominin krize doğru sürüklenmesini sağlamıştır (Ural, 2003:11).

### **1.2.1. Bankacılık Krizleri**

1980'li yılların başından itibaren bütün dünyada pek çok kriz yaşanmış globalleşen dünyanın da etkisiyle bu krizler ard arda ülkeleri etkilemiştir. Bu krizlerden gelişmekte olan ülkeler daha çok etkilenmiştir (Aloğlu, 2005:50). Banka krizleri karşımıza iki farklı türde çıkmaktadır. Bunlar bankaların iflas etmeleri ve bankaların başarısızlıklarıdır. Bankaların iflas etmeleri kendilerinin piyasaya sunmuş bulunduğu kredilerden geri dönüş alamamasının sonucunda kredi mevduatlarında yaşanan hızlı daralmadan kaynaklanmaktadır. Bankaların yaşadıkları başarısızlıkları ise makro ekonomik olarak belirleyen risk içerikli sebeplerden ötürü sıkı bir likidite sorunu yaşamaları durumudur (Kaya, 2018:8).

Bir ülkede bulunan bankacılık sistemi ve finansal sistem, ekonomideki fon arzı talep edenler ile fon arz edenlerin arasında bir bağ kurmak görevini üstlenmektedir. Ülkelerin finansal sistemleri, ekonomideki reel hareketlerin düzenli bir şekilde işlemesine ve likidite probleminin yaşanmasının önlenmesine yardımcı olmaktadır. Bankacılık sistemi bu önlemeyi gerçekleştirmez ve sağlıklı bir biçimde işletmezse sistem bir kriz içine girmektedir (Çelik, 2009:27). Ayrıca; bankacılık krizleri; banka bilançolarının varlıklar kaleminde ortaya çıkan yetersizlik durumları, portföylerde yaşanan verimsiz fon payı yüksekliği, geri dönmeyen kredilerde yaşanan artışlar, bankalardan ani ve önemli miktarlarda mevduat çıkışları yaşanması neticesinde ortaya çıkmaktadır (Tezer, 2016:147).

### **1.2.2. Dış Borç Krizi**

Dış borç krizi, bir ülkenin kamu veya özel kesimine ait olan dış borçlarını ödeyememe durumu olarak ifade edilebilmektedir. Özellikle hükümetlerin dış borçların çevrilmesi ve kendilerine yeni dış kredi bulmak konusunda yaşadıkları sıkıntılar sebebiyle dış borcun yeni ödeme planlarına bağlanması veya ülkelerin üzerine düşen sorumluluklarını ertelemeleri şeklinde ortaya çıkmaktadır. Dış borç krizleri, dış borçlarını düzenli olarak ödemekte olan bir ülkenin borcunun anapara ve faizlerini ödeyemeyeceğini ilan etmesi olarak tanımlanmaktadır (Turgut, 2007:38). Dış kaynaklı krizler ekonomide bir problem yokken beklenmedik bir anda harici yaşanan bir şok nedeniyle oluşan likidite sıkışıklığı ve parasal daralma sonrasında yatırımların azalması, hane halkının tüketim harcamalarını azaltması ve ekonominin durgunluk sürecine girmesi şeklinde de tanımlanabilmektedir (Darıcan, 2005:41).

### **1.2.3. Borsa Krizi**

Borsa krizi, borsada işlem görmekte olan menkul kıymetlerin değerlerinde ortaya çıkan yüksek düşüşler olarak tanımlanır. Borsa krizi, borsada işlem görmekte olan çeşitli menkul kıymetlerin türüne göre oluşturulmakta olan endekslerde ya da borsanın genel bileşik endeksinde yaşanan büyük düşmeler şeklinde ifade edilmektedir (Olcay, 2013:68).

### **1.2.4. Para/Döviz Krizi**

Para krizi, ulusal paraya duyulan güvenin sona ermesi sebebiyle spekülasyon amacıyla ülkeye gelen fonların ani şekilde ülkeden çıkmaya başlaması ve merkez bankasının bu spekülatif olumsuzluğu engelleyememesi sonucu ulusal paranın değerinin düşürülmesi veya dalgalanmaya bırakılması olarak tanımlanabilir (Darıcan, 2005:40). Sabit kur sisteminin yürütüldüğü ekonomide, ulusal varlıkların yabancı varlıklara çevrilmesi ve merkez bankası müdahalesi sonucu rezervlerde gerçekleşen düşüşün sebep olduğu kriz türüdür (Kansu, 2003: 45).

## **2. EKONOMİK KRİZ-BORÇ YAPISI İLİŞKİSİ**

Dünya ekonomisinde son yıllarda yaşanan ekonomik krizlere bakıldığında, etkin ve sağlıklı bir borç yönetim yapısının ne kadar önemli olduğu gözlemlenmektedir. Borç yönetimi için geliştirilen politikalar, krizlerin sebebi olmasa da borçların vade yapıları, faiz oranları ve para cinsi kompozisyonunun yanında doğrudan garantiler ve dolaylı garantiler de krizlerin büyümesinde önemli bir rol oynamaktadır. Borç yönetiminde yaşanan başarısızlıklar, ekonomideki finansal istikrarın bozulmasına sebep olur. Makroekonomik dengelerin sağlanması durumlarında bile borçların yönetilmesi için yapılan çalışmalar ülkeleri ekonomik ve finansal şoklara karşı açık duruma getirir. Ekonomik krizler incelendiğinde, varlıklar ve yükümlülükler arasındaki para birimlerinde gerçekleşen uyumsuzlukların krizleri tetiklediği görülmektedir. Özellikle yabancı para birimleri cinsinden borçlanan ülkeler, net borçları yüksek olduğundan dolayı kur değişimlerinden önemli ölçüde etkilenmektedirler. Bu durumda da borç servis yükleri artmakta, kredi değerliliği düşmekte ve borcun çevrilememesi durumu ortaya çıkmaktadır (Nart, 2015: 71-85).

Sermaye hareketlerine getirilmekte olan geniş bir serbestlik sebebiyle çeşitlenen kaynak kullanımları ve tüketici kredileri, finansman imkânlarının genişlemesine sebep olmaktadır. Yaşanan yüksek enflasyon, bireylerin maaş ve ücret gelirlerinde artış yaşanmasına imkân sağlamaktadır. Genişletici para ve maliye politikaları, kamu harcamaları ve finansman açıklarını artırırken, artan kamu borçları ülke ekonomisinde ciddi bir problem haline dönüşmektedir. Kamu kesiminin açık vermesi ve harcamaların artması ise dış kaynak kullanımını kaçınılmaz bir noktaya getirmektedir (Olcay, 2013:83-84).

Cari işlem açıklarının yüksek olduğu ülkelerin, ekonomik krizlere daha açık olduğu saptanmıştır. Genel olarak cari işlemler açığı, en önemli ekonomik sorun olmakla birlikte, ülkenin elde ettiği gelirlerden daha fazlasını harcaması sonucunda meydana gelmektedir. Bunun sonucunda pek çok

ekonomik müdahalelerle durum düzeltilmeye çalışılsa da yaşanan ekonomik kriz ve sonucunda meydana gelen borçlanmadan kaçınmak mümkün olamamaktadır. Cari işlemler açığının meydana geldiği bir ekonomide, kur düşük düzeyde tutularak kontrol altına alınmaya çalışılan ekonomik göstergeler, ülkenin diğer ekonomik büyüklüklerinde dengesizlik yaşanmasına sebep olmuştur. Sıcak paranın ülkeye girişiyle döviz gelirlerinde artışlar yaşanırken ulusal paranın değer kazanması nedeniyle bozulan dış ticaret dengesi borçlanmayı arttırmıştır (Alagöz, 2010:115-116).

### **3. TÜRKİYE’DE EKONOMİK KRİZ YILLARINDA BORÇ YAPISINDAKİ DEĞİŞİM**

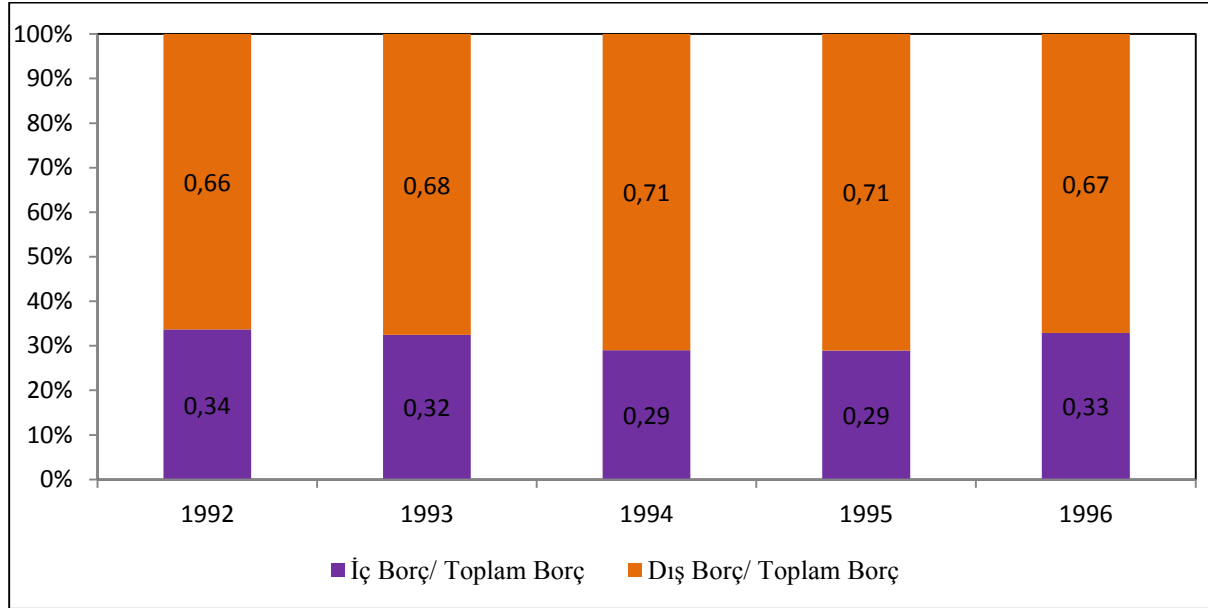
Ekonomik krizlerin nedenleri, benzerlik göstermemektedir. Bazı ekonomik krizler döviz kuru oynaklıklarında finansal istikrarın bozulması şeklinde ortaya çıkarken bazı krizler de yüksek miktarda alınan borçların geri ödenememesinden kaynaklanmaktadır. Ekonomik kriz yıllarında ülkelerin borçlarının artışı, borçlarda vade uyumsuzluklarının yaşanması, para birimlerinde ortaya çıkan farklılıklar istikrar politikaların uygulanmasını gerekli kılmıştır. İstikrar programlarının içeriği belirlenirken borç yapısındaki farklılıklar dikkate alınmıştır (Nart, 2015:71). Çalışmanın devamında kullanılan borç yapısı kavramından iç ve dış borçların toplam borçlar ve GSYİH içindeki gelişimi ifade edilmektedir.

#### **3.1. 1994 Ekonomik Krizi ve Borç Yapısındaki Değişim**

1994 krizinin başlıca nedeni, 1991-1993 yıllarında bütçe açığın kapanması için gerekli düzeyde tahvil ve bono satışının yapılmış olmamasıdır. Faiz oranını düşük olarak belirleyen dönemin hükümeti, kamu açıklarının finansmanının sağlanması yolunu engellemiştir. Tahvil ve bonodan gereken finansman sağlanamayınca merkez bankası kısa bir zamanda finansman kaynağı olmuştur. 1993 yılında cari işlemler dengesi, yaklaşık 6 milyar dolar açık vermiştir. 1994 krizine kadar olan zamanda yüksek faiz oranları, bankaların açıklarını daha da arttırmıştır. Krizin ana unsuru, başarısız para politikası ve bunun yanında da hatalı maliye politikasının uygulanmasıdır. 1994 yılında hazinenin toplam avans miktarı, 98 milyon TL’ye ulaşmıştır. 1994 yılının ilk aylarında Türk Lirası, dolara göre yüzde 70 değer kaybına uğramıştır. 5 Nisan 1994 yılında açıklanan istikrar programıyla hükümet gelir artırıcı önlemler olarak vergileri artırma yolunu seçmiş (Kansu, 2003:156-159), KİT mal ve hizmet fiyatları arttırılmış, KİT’lerin hazineye olan borçları acilen ödenmiştir. 1994 yılında kamu yatırım programına asla yeni bir proje eklenemeyeceği belirlenmiştir (Parasız, 1991:344).

Grafik 1’de görüldüğü üzere, 1992 yılında dış borcun toplam borca oranı, yüzde 66 iken 1994 yılında yüzde 71’e yükselmiştir. Finansal piyasalardan ucuz fon bulma imkânının olmasının dış borç ödemelerini kolaylaştırmasıyla dış borçlar artmaya devam etmiş ve borcun borçla ödendiği bir süreç yaşanmaya başlamıştır (Yavuz, 2009:214). 1996 yılında dış borçların toplam borçlar içindeki payındaki azalış 5 Nisan 1994 istikrar programıyla kamu açıklarının disiplin altına alınması ve iç borçlanma imkânlarının artırılmasıyla açıklanabilir. İç borcun toplam borca oranı, 1992 yılında yüzde 34 iken 1994 kriz yılı ve sonrasında yüzde 29’a gerilemiştir. Bu düşüşün sebebi, iç borç faiz oranlarını düşürmek için ihale iptallerinin uygulanması ve borçlanma miktarlarına sınırlar getirilmesi politikalarıdır (Çöğürçü, 2012:100). İç borçların toplam borç içindeki payının 1996 yılında artma sebebi ise Hazine’nin halkın birikimlerini borç alabilmek için çıkartmış olduğu hazine bonolarının büyük bir kısmını halka yönlendirmesidir (Çöğürçü, 2012:100).

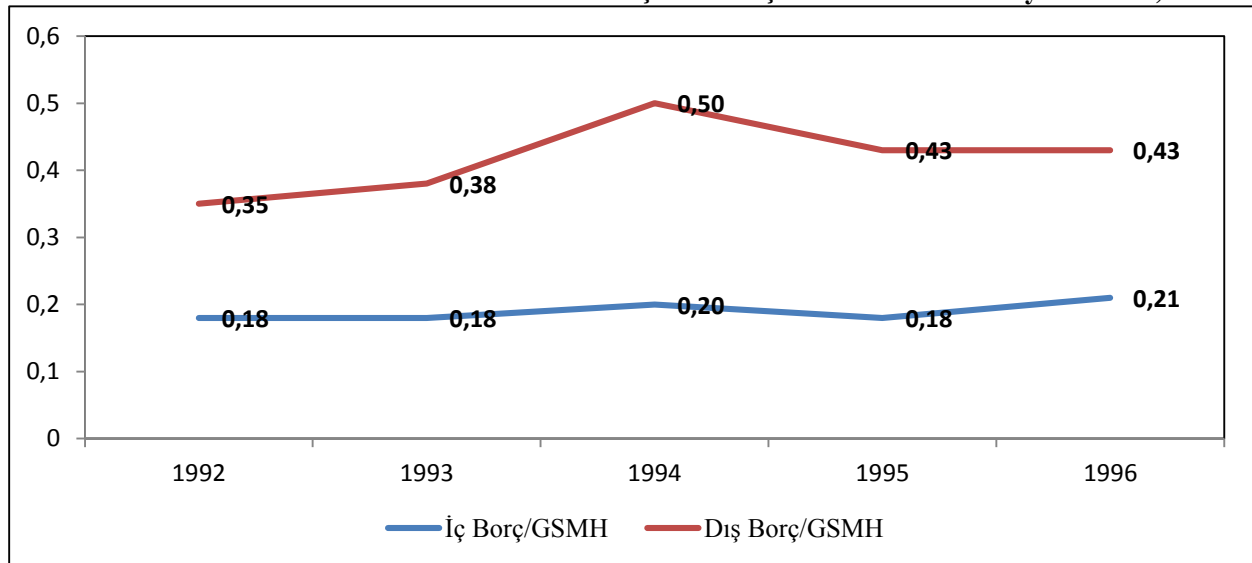
**Grafik 1: 1992-1996 Yıllarında İç Borç ve Dış Borcun Toplam Borçlanma İçindeki Payı, %**



**Kaynak:** [www.maliye.gov.tr](http://www.maliye.gov.tr) [www.hmb.gov.tr](http://www.hmb.gov.tr) [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr) internet sitelerindeki istatistiklerden yararlanarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Grafik 2’de görüldüğü üzere iç borcun GSMH’ya oranı 1992 yılında yüzde 18 iken kriz yılı ve sonrasında alınan kısa vadeli kararlar neticesinde aynı seviyede kalmıştır. Bu dönemde, kamu açıklarının finansman kaynakları değişmiş, Merkez Bankası (MB) kaynaklarından finanse edilen kamu açıkları daha çok iç borçlanmayla karşılanır hale gelmiştir (Yavuz, 2009:210). Dış borcun GSMH’ ya oranı 1992 yılında yüzde 35 iken 1994 kriz yılında artmış, kriz yılından sonra yüzde 43 seviyelerine inmiştir. Yavuz (2009:214)’e göre bunun nedeni 1994 yılı başında uluslararası kredi kuruluşları Türkiye’nin kredi notunu düşürmesi dolayısıyla ekonominin derinden etkilenmesi ve bu dönemde hükümetin iç borçlanma ile dış borçlanmayı dönüşümlü olarak birbirinin finansmanında kullanmasıdır (Yavuz, 2009:214).

**Grafik 2: 1992-1996 Yıllarında Arasında İç ve Dış Borcun GSMH’ye Oranı, %**





**Kaynak:** [www.maliye.gov.tr](http://www.maliye.gov.tr) [www.hmb.gov.tr](http://www.hmb.gov.tr) [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr) internet sitelerindeki istatistiklerden yararlanarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Özetle 1994 ekonomik krizinden sonra hem dış borçların hem de iç borçların GSYİH içindeki payı yükselmekle birlikte dış borçlardaki artış daha fazladır.

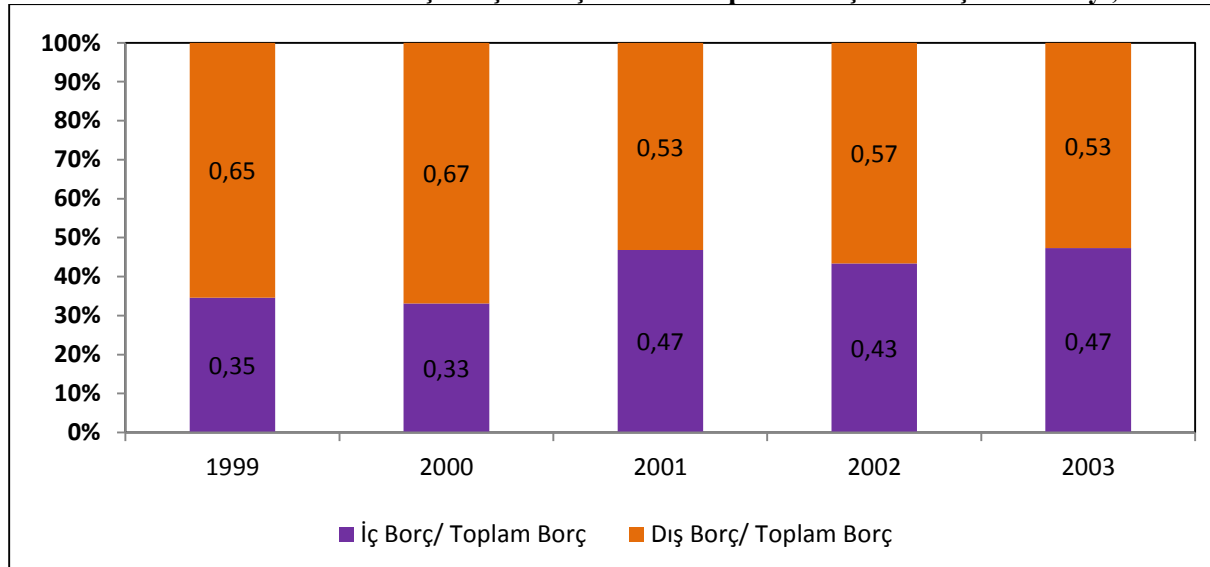
### 3.2. 2001 Ekonomik Krizi ve Borç Yapısındaki Değişim

2001 yılında ortaya çıkan krizin sebeplerini anlayabilmemiz için öncelikle 2000 istikrar programının hedefleri ve bu hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için uygulanan politikaları bilmek gerekir. 2000 yılının Ocak ayında başlanan Enflasyonu Düşürme Programının amacı, enflasyonun tek haneye düşürmektir. Bu düşüşle, ekonomik istikrarın sağlanacağı kanaatine varılmaktaydı. Bu programdaki sabit kur sistemi, MB'na para politikasını bağımsız kullanma hakkı tanımıştır (Kansu, 2003:171). 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz ve ekonomik daralmayla birlikte devalüasyon süreci başlamış, faiz oranları yükselmiş ve borçların vadeleri kısalmıştır. İç borç stokunda ise büyük bir artış yaşanmıştır (Yavuz, 2009:211).

2001 yılında IMF ve Dünya Bankasının desteğiyle açıklanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın temel amacı, sürdürülemez halde olan kamu iç borç dinamiğini kırmak ve yapısal problemleri ortadan kaldırmaktır (Turan, 2011:73). Program çerçevesinde mali sektörün yapılanmasında yenilikler hedeflenmiş, merkez bankasının bağımsızlığı istenmiş ve ekonomide rekabet ile birlikte etkinliğin de artırılması hedeflenmiştir (Yükseler, 2009:4). Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın yanı sıra Kasım 2002'de iktidar olan Adalet ve Kalkınma Partisi Acil Eylem Planı adı altında kamu maliyesi, gelirler politikası, özelleştirme, bankacılık, para politikası, reel sektör ve eğitim gibi alanlarda üçer aylık, altışar aylık ve bir yıllık tedbirler uygulamaya koyacağını ve IMF ile yapmış olan anlaşma ve taahhütlere bağlı kalacağını dile getirmiştir (Yaşar, 20014:60).

Grafik 3'de görüldüğü üzere 1999 yılında yüzde 65 olan dış borçların toplam borca oranı 2001 yılında yüzde 53'e gerilemiştir. Bu gerilemede, 2000 yılı başında uygulamaya konulan Enflasyonu Düşürme Programı'nın amaçlarından olan kamu kesimi borçlanma gereğinin azaltılması ve kamu finansmanının dengeli bir şekilde yürütülmesi kapsamında alınan kararlar etkili olmuştur (Çöğürçü, 2012:100).

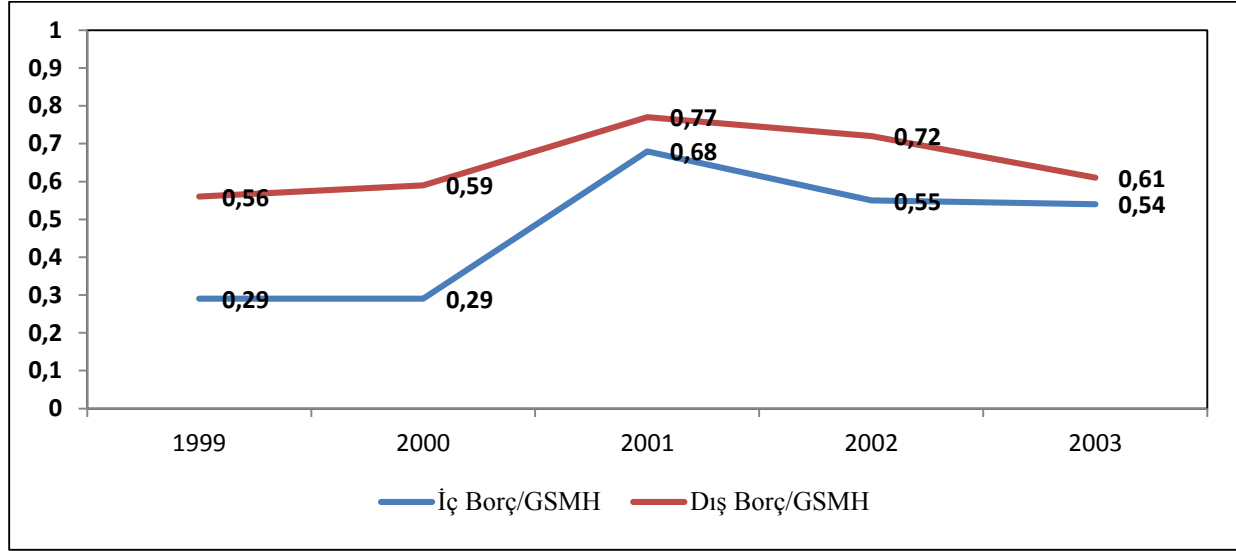
**Grafik 3: 1999-2003 Yıllarında İç Borç ve Dış Borcun Toplam Borçlanma İçindeki Payı, %**



**Kaynak:** [www.maliye.gov.tr](http://www.maliye.gov.tr) [www.hmb.gov.tr](http://www.hmb.gov.tr) [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr) internet sitelerindeki istatistiklerden yararlanarak tarafımızca hazırlanmıştır.

İç borçların toplam borca oranı, 1999 yılında yüzde 35 iken kriz yılında artarak yüzde 47'ye yükselmiş, 2002 yılında yüzde 43'e geriledikten sonra 2003 yılında tekrar yüzde 47'ye yükselmiştir. 2001 yılında iç borçların toplam borçlar içindeki payının artmasının nedeni 2000 yılından sonra iç borçlanma senetlerinin artmasıdır (Yavuz, 2009:211). 2001 krizi, iç borçların toplam borçların içindeki payının artışıyla sonuçlanmıştır.

**Grafik 4: 1999-2003 Yıllarında İç ve Dış Borcun GSMH'ya Oranı, %**



**Kaynak:** [www.maliye.gov.tr](http://www.maliye.gov.tr) [www.hmb.gov.tr](http://www.hmb.gov.tr) [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr) internet sitelerindeki istatistiklerden yararlanarak tarafımızca hazırlanmıştır.

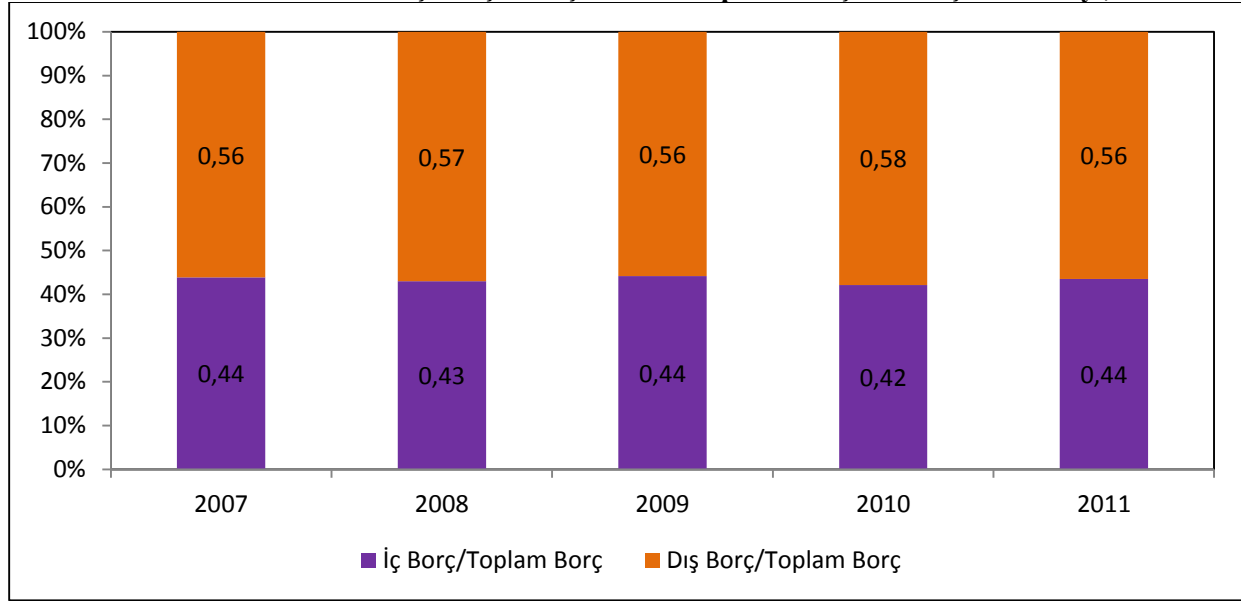
Grafik 4'de görüldüğü üzere iç borcun GSMH'ya oranı 1999 yılında yüzde 29 iken kriz yılında ve sonrasında artmaya devam etmiş, 2003 yılında yüzde 54'e yükselmiştir. Dış borçların GSMH içindeki payı 1999 yılında yüzde 56 oranında olup kriz yılına kadar artmaya devam etmiş, 2003 yılında tekrar yüzde 61 oranına gerilemiştir. Görüldüğü üzere iç borçların GSYİH içinde payındaki artış, dış borçların payındaki artıştan oldukça yüksektir.

### 3.3. 2009 Ekonomik Krizi ve Borç Yapısındaki Değişim

ABD'de 2007 yılının ortalarında konut sektöründe yaşanan sorunlardan sonra baş gösteren, 2008 yılının son çeyreğinde küresel anlamda hissedilen, 2009 yılının ilk çeyreğinde ise üst seviyelere kadar çıkan küresel ekonomik kriz, dünyadaki bütün ülkeler için önemli miktarda üretim kaybına ve refah kaybına yol açmıştır. ABD'de yaşanan bu ekonomik kriz, ilk öncelikle güçlü finansal ilişki yoluyla dünyadaki diğer gelişmiş ülke ekonomilerine hızla yayılmıştır (Kaderli, 2012:86). Türkiye ekonomisi, 2009 yılında yaşanan küresel krizden yüksek oranda etkilenen ülkelerin başında gelmektedir. Türkiye'de ihracat düşmüş, bankacılık krizi gibi nitelendirilmese de bankaların kredi kullanma imkanları daralmış, üretimde azalma ve işsizlikte meydana gelen artışla birlikte durgunluk artmıştır (Susam, 2008:76).

Diğer taraftan Devlet İç Borçlanma Senetlerinin faiz oranlarının 2007 yılının sonlarında %16 iken 2008 yılında %21'e kadar yükselmesi bütçe üzerindeki borçlanma maliyetlerini daha da arttırmıştır. Bu yıllarda Türkiye'nin ekonomisinin asli kırılganlık öğelerinin ilk sıralarında özel sektörün dış borçlanması gelmiştir. Bu sebeple 2009 yılında yaşanan küresel finans krizinden yüksek ölçüde dış borç biriktirmiş olan özel sektör daha fazla etkilenmiştir. Bilançolarında görülen yüksek oranlı döviz borcu bulunan özel şirketler, yükselen kredi maliyetleri ve döviz kurundaki pahalılıştan olumsuz etkilenmiştir (Susam, 2008:80).

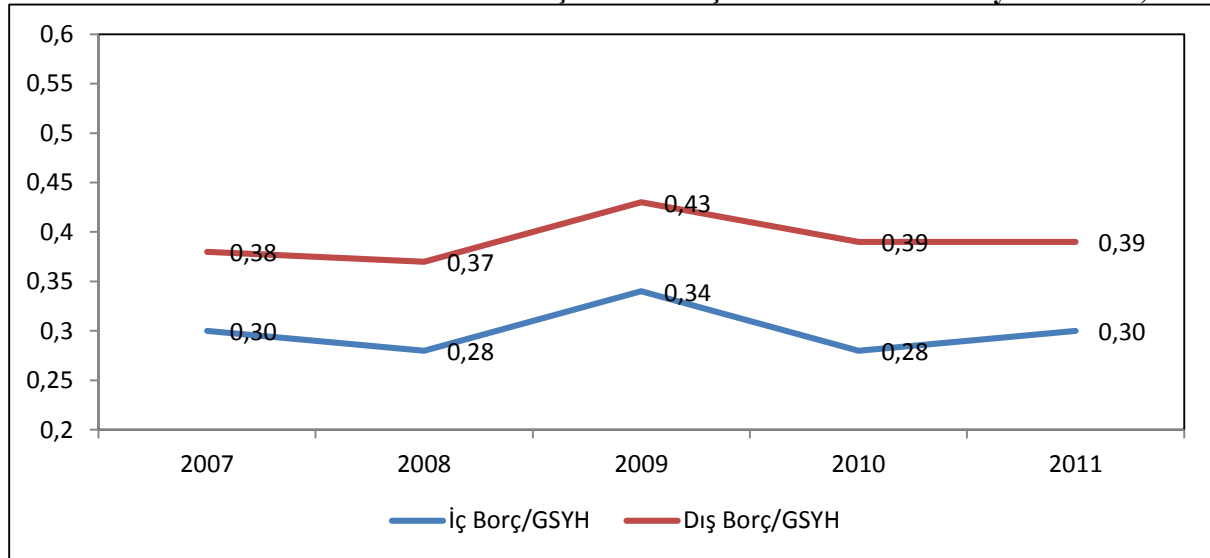
**Grafik 5: 2007-2011 Yıllarında İç Borç ve Dış Borcun Toplam Borçlanma İçindeki Payı, %**



**Kaynak:** [www.maliye.gov.tr](http://www.maliye.gov.tr) [www.hmb.gov.tr](http://www.hmb.gov.tr) [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr) internet sitelerindeki istatistiklerden yararlanarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Grafik 5’de görüldüğü üzere 2009 krizi yıllarında iç borç/toplam borç ve dış borç/toplam borç oranlarında önemli bir değişim görülmemiştir. Yaşanan kriz Türkiye bankalarında görülen finansal bir aksaklıktan kaynaklanmadığı için 2001 krizinden ayrılmaktadır.

**Grafik 6: 2007-2011 Yıllarında İç ve Dış Borcun GSYH’ya Oranı, %**



**Kaynak:** [www.maliye.gov.tr](http://www.maliye.gov.tr) [www.hmb.gov.tr](http://www.hmb.gov.tr) [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr) internet sitelerindeki istatistiklerden yararlanarak tarafımızca hazırlanmıştır.

İç borç/ GSYH oranı, 2007 yılında yüzde 30 iken 2009 kriz yılında yüzde 43’e yükselmiştir. Dış borç/GSYH oranı da 2007 yılında yüzde 37 iken kriz yılında yüzde 43’e yükselmiştir. İç borç/toplam borç ile dış borç/ toplam borç oranı, 2010 ve 2011 yıllarında kriz öncesi konumuna gelmiştir. Dolayısıyla 2009 Küresel kriz, Türkiye’nin borç yükü üzerinde sadece kriz yılında etkili olmuştur.

## SONUÇ

Ekonomik krizlerin etkileri, nedenlerine ve ekonomik krizlerden çıkmak için uygulanan istikrar politikalarına bağlı olarak değişmektedir. Bununla birlikte Türkiye ekonomisinde geçmişten günümüze yaşanan birçok ekonomik krizin oluşumunda iç ve dış borçların miktarı ve GSYİH içindeki payı önemli olurken, ekonomik krizle birlikte de iç ve dış borçların miktarı ve GSYİH içindeki payı değişim göstermiştir. İç ve dış borçlar, sürdürülmeyecek düzeye geldiğinde ekonomik krizlerin ortaya çıkması kaçınılmaz hale gelmiştir.

1994 yılında yaşanan kriz öncesinde, 1986 yılından itibaren, artan kamu açıklar yurt içi borçlanmayla finanse edilmeye çalışılmıştır. Bu dönemde finansal piyasalardan ucuz fon bulma imkânı bulunduğundan dış borçlanma miktarı da artmıştır. 2000 yılında başlanan Enflasyonu Düşürme Programındaki makroekonomik hedeflerin sağlanamaması nedeniyle hızlanan devalüasyon süreci, 1999 Marmara depremi ve kamu açıklarının artışı neticesinde kamu borçlanması yeniden artış göstermiştir. 2000 yılının başında uygulamaya koyulan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programıyla birlikte kriz sonrası borçların GSYİH'ye oranı azalmıştır. 2008 yılında ABD'de konut piyasalarında başlayan krizin borsa ve finans balonlarını şişirerek tüm dünyayı etkilemesi sonucunda Türkiye de özellikle dış borçlanma artış göstermiştir. Çalışma bulgularına göre Türkiye'de ekonomik krizlerin yaşandığı 1994, 2001 ve 2008 yıllarına bakıldığında ekonomik krizlerin nedenine ve istikrar programlarının başarısına göre iç ve dış borçların toplam borçlar ve GSYİH içindeki payının değişim gösterdiği söylenebilir. İç ve dış borçların GSYİH içindeki payındaki artış 2001 krizinde oldukça yüksektir. İç borçların toplam borçlar içindeki payı 1994 ve 2001 yıllarına doğru azalırken, ekonomik kriz yılı ve sonrasında yükselmiştir. İç borçların toplam borçlar içindeki payı, 2009 krizi öncesi ve sonrasında, Türkiye'nin kendi makroekonomik dengelerinden kaynaklı bir kriz olmadığından, önemli bir değişim göstermemiştir.

## KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun Can (2001); 'Ekonomik Kriz: Nedenler ve Çözüm Önerileri,' *Yeni Türkiye Dergisi*, Özel Sayı, s.1225-1230.
- Alagöz, Sinem Yapar Saçık (2010); 'Türkiye'de Cari İşlemler Açığı Sorunu ve Borçlanma ile İlişkisi,' *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, s.115-116.
- Baykol, Murat (2007); 'Hukuki Boyutlarıyla Finansal Krizler,' *Bankacılar Dergisi*, Sayı 60, s.32.
- Bakkal, Nazan Susam (2008); 'Kriz Süreci Makro Değişkenleri ve 2009 Bütçe Büyüklüklerini Nasıl Etkileyecek?,' *Maliye Dergisi*, Sayı 155, s.76.
- Çöğürçü, İclal (2012); 'Dış Borç Ekonomik Büyüme İlişkisi: Türkiye Örneği (1980-2009),' *Karamanoğlu Mehmet bey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*. 2011; 2011(2): 149-133.
- Darıcan, Mehmet, Fatih (2005); 'Ekonomik Krizler ve Türkiye,' *İstanbul Aydın Üniversitesi Dergisi*, Cilt 5, Sayı 17, s.39-46.
- Eren, Mehmet Fatih (2010); 'Ekonomik Krizler ve Kriz Göstergeleri: 1990 Sonrası Dünyada Yaşanan Krizler ve Türkiye Karşılaştırması,' Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- HMB (2019); <https://www.hmb.gov.tr/>. (Erişim Tarihi: 20.03.2019).
- Kaderli, Yusuf (2012); '2008 Dünya Finansal Krizi Sonrası Türkiye Ekonomisinde Yaşanan Gelişmelerin Bazı Ülkelerle Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi,' *Pamukkale Üniversitesi SBE Dergisi*, Sayı 12, s.86.
- Kansu, Aydan (2003); 'Döviz Krizleri: Türkiye 1994 ve 2001 Krizlerinin Döviz Krizi Modelleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi,' Yayınlanmış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Kibritçioğlu, Aykut (2001); 'Türkiye'de Ekonomik Krizler ve Hükümetler, 1969-2001,' *Yeni Türkiye Dergisi*, Özel Sayı, s.12.
- Küçükefe, Bilge (2017); 'Global Kriz Sonrası Türkiye'de Ekonomik Risk Faktörleri,' *Journal of Emerging Economies And Policy*, Cilt 1, Sayı 2, s.31-32.
- Nart, Çolbant Elif (2015); 'Dış Borç Yönetimi Açısından Finansal Kriz Riski,' *Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 30, Sayı 2, s.71-85.
- Nakiboğlu, Turan ve Ayberk Nuri Berkmen (2017); 'Türk İktisat Tarihinde Dış Borç Sorunu ve Uygulanan İktisat Politikaları,' *Uluslararası Akademik Çalışmaları Dergisi*, Cilt 3, Sayı 9, s.183-208.
- Olcan, Ayten (2013); 'Türkiye'nin Dış Borç Sorunu ve Kriz Etkileri,' Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hitit Üniversitesi, Çorum.
- Parasız, İlker (1991); *İktisat ve İstikrar Politikaları*, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- Turgut, Ahmet (2007); 'Türleri, Nedenleri ve Göstergeleriyle Finansal Krizler,' *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Cilt 20, Sayı 4-5, s.36.
- TEPAV (2009); 'Türkiye Ekonomisi İçin Kriz Önlemleri,' *TEPAV Küresel Kriz Çalışma Grubu*, s.3.
- Tezer, Hüseyin (2016); 'Türkiye Ekonomisinin 2003-2014 Yılları Arasındaki Makro Ekonomik Görünümü ve Ekonomik Kırılganlık Belirtileri,' *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt 4, Sayı 35, s.144-165.

TÜİK (2019); <https://www.tuik.gov.tr> (Erişim Tarihi:29.02.2019).

TCMB (2019); <http://www.tcmb.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 20.02.2019).

Ural, Mert (2003); 'Finansal Krizler ve Türkiye,' *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 18, Sayı 1, s.11-28.

Yavuz, Ali (2009); 'Başlangıcından Bugüne Türkiye'nin Borçlanma Serüveni: Durum ve Beklentiler,' *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 20, s.203-226.

## **The Link Between Domestic Unrest And Conflict Onset Between Interstate Rivals**

Dr. Öğr. Üyesi İmran Demir<sup>209</sup>

This paper examines whether, in addition to economic declines, rivals use their rivalry for diversionary purposes when they face domestic political unrest measured in terms of demonstrations, riots, rebellions, revolutions, assassinations, strikes, and guerrilla warfare. The possibility that leaders might divert against rivals when they experience domestic unrest has not been studied systematically probably because of the assumption that leaders would use of force when they faced moderate forms of dissatisfaction. Nevertheless, a vast number of studies have confirmed the relation between domestic unrest and the use of conflict for diversionary purposes. Thus, it is important to address this link in rivalry settings.

Support for this proposition appears to be conditional upon how rivalry is measured as well as the severity of rivalry. Empirical tests of the effects of domestic unrest, inflation and GDP per capita on two measures and four categories of rivalry demonstrate that while domestic unrest is associated with initiation of conflict against international and strategic rivals, the effects of this factor for enduring and proto rivals depend on the exclusion of rivalry from the model. Increasing inflation rates tends to precipitate militarized interstate disputes in international, enduring and proto rivalry settings but not in strategic rivalry context. GDP per capita, on the other hand, for all categories of rivalry appear to be positively associated with conflict initiation. In other words, state leaders have the tendency to challenge rival states when the overall economy is performing well rather than bad.

---

<sup>209</sup> Marmara Üniversitesi, International Relations

If diversionary theory suggests that political leaders look for scapegoats to divert attention away from domestic political and economic problems, would there be a better scapegoat than a rival? This article builds on and extends earlier research that investigates diversion in the context of rivalry. It analyses the propensity of interstate rivals toward using their conflict to divert attention away from domestic problems that threaten the survival of the political leaders.

Although the core of rivalry literature follows a state centric approach in formulating the interaction between international rivals, both theoretically and empirically, a growing number of studies within the rivalry research program support the connection between domestic factors and conflict between rivals (Bennett 1996b; 1997; 1998; Hensel; 1998; 1999; Cornwell and Colaresi 2002; Colaresi 2004; Prins and Daxecker 2007). Investigations into the domestic determinants of conflict primarily focus on how the entrenchment of rivalry in domestic politics through mobilization of public opinion against rival states and the creation of interest groups that benefit from maintenance of rivalry tie the hands of political leaders in terminating rivalry.

However, the probability that rivals might use their rivalry for domestic political purposes has been overlooked possibly because of the treatment of rivals as unitary actors whose interactions are conditioned by the characteristics of past encounters. Only recently, scholars have begun to take interest in the influence of domestic factors on conflict behavior of rivals. Several characteristics of rivalry, makes them perfect scapegoats for diversion.

Scholars studying diversionary use of force in rivalry settings have primarily emphasized the opportunity rich environment of rivalry for conflict. Foster (2006a) for instance, distinguishes states into two sets according to opportunities available to them to attempt diversion. Major powers, which belong to systemic set, have broader opportunities to divert because of the intensity and extensity of their involvement in international affairs. The behavior of non-major powers, which comprise dyadic level opportunity set, is conditioned by the availability of rivals in their geographic environments. Furthermore, rivalries present perfect scapegoats because of the history of past conflict, which makes alleged threats posed by rivals credible and persuasion of public more plausible (Ward and Widmaier 1982; Enterline and Gleditsch 1998).

Therefore, in difficult times, instead of choosing a random target, political leaders who face the risk of survival would be better off confronting a rival. Aggressive behavior against a state, whose enmity has already been confirmed, is easy to justify. The enemy image in the conscience of the public makes the hostile action more credible and more readily legitimate and supportable. If diversionary theory suggests that in-group cohesion is established with the existence of an enemy, the best target would be a country that already deserves that status.

If rivals make good scapegoats, what kind of domestic problems (factors) are likely to lead to diversionary actions? The literature investigating domestic factors that create an incentive for diversion against interstate rivals have strictly limited their focus to economic indicators and particularly to inflation (Bennett and Nordstrom 2000; Mitchell and Prins 2004; Foster 2006). Mitchell and Prins, for instance, have employed the differentiation in the level of inflation as an indicator of domestic turmoil.

No attempt has been made to analyze the affects of domestic unrest on external conflict behavior of rivals. The possibility that leaders might divert against rivals when they experience domestic unrest has not been studied systematically probably because of the assumption that leaders would use of force when they faced moderate forms of dissatisfaction (Hazelwood; Levy 1989; Morgan and Bickers 1992; Richards et al 1993). Nevertheless, a vast number of studies have confirmed the relation between domestic unrest and the use of conflict for diversionary purposes (Vincent 1981; Gelpi 1997; Enterline and Gleditsch 1998; Dassel and



Reinhart 1999; Miller 1999; Davies 2002). Thus, it is important to address this link in rivalry settings.

Furthermore, economic decline is only one facet of domestic discontent. To date no empirical evidence has been presented to corroborate the relationship between internal conflict and the use of force against rivals. Most importantly the existing literature conflates economic decline with political turmoil. While economic decline can be a necessary condition for political discontent, it is not a sufficient condition to lead to turmoil as has already been shown by theories of group mobilization (Tilly 1978; Muller 1985; Muller and Weede 1990; Moore and Jagers 1990 Jenkins and Schock 1992; Tarrow 1994). Thus, the association of economic discontent with turmoil is problematic not only semantically but at the same time empirically.

I find this distinction to be important and consider that it warrants empirical examination. Therefore, in addition to economic declines, I examine whether rivals use their rivalry for diversionary purposes when they face domestic political unrest measured in terms of demonstrations, riots, rebellions, revolutions, assassinations, strikes, and guerrilla warfare.

Another distinguishing aspect of my analyses is the examination of diversionary behavior in four different sets of rivalry lists. The existing research has primarily restricted its focus to the category of enduring rivalry. In addition to this category, I conduct my analysis in the context of proto rivalries as well as the list of international rivals, which is an amalgamation of both proto and enduring types. Finally, to check the robustness of the statistical results, I test my analysis using measure of strategic rivalry developed by Thomson (2001).

The empirical findings provide mixed support for the argument that political leaders facing problem at home are more likely to initiate conflict against rival states. Support for this proposition appears to be conditional upon how rivalry is measured as well as the severity of rivalry. Empirical tests of the effects of domestic unrest, inflation and GDP per capita on two measures and four categories of rivalry demonstrate that while domestic unrest is associated with initiation of conflict against international and strategic rivals, the effects of this factor for enduring and proto rivals depend on the exclusion of rivalry from the model. Increasing inflation rates tends to precipitate militarized interstate disputes in international, enduring and proto rivalry settings but not in strategic rivalry context. GDP per capita, on the other hand, for all categories of rivalry appear to be positively associated with conflict initiation. In other words, state leaders have the tendency to challenge rival states when the overall economy is performing well rather than bad.

The next section introduces summarizes research on diversionary use of force and conflict behavior of rivals respectively. Part three theorizes the link between domestic process and the recurrence of conflict between rivals followed by explanation and measurement of concepts utilized to test the theoretical argument. The fifth part provides empirical findings and discusses how the statistical results whether the empirical relations overlap with theory constructed here and findings of prior research.