

Türk İdare Dergisi

Hakemli Dergi
S.494
Haziran 2022



TÜRKİYE CUMHURİYETİ
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216
e-ISSN 2667-8608

www.icisleri.gov.tr



T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
STRATEJİ
GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

www.strateji.gov.tr

www.tid.gov.tr

TÜRK İDARE DERGİSİ

Ulusal Hakemli Dergi

Yayın Sahibi

İçişleri Bakanlığı Adına Strateji Geliştirme Başkanı Dr. Mehmet MUT

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Dr. Mehmet MUT- Strateji Geliştirme Başkanı

Yönetim Yeri

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı - Ar-Ge ve Yayın Daire Başkanlığı

Yayın Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yayın Periyodu

Dergi Haziran ve Aralık sayıları olmak üzere yılda iki sayı yayımlanır

Dergimiz Ulusal Hakemli Dergidir.

Bakanlık Makamının 22.04.2009 tarihli onayı ile yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı Yayın Yönergesine ve Derginin son sayfalarında yer alan Yayın İlkeleri ve Yazım Kurallarına uygun yazılar kabul edilir.

ABONE KOŞULLARI

Türkiye için bir sayının fiyatı 20 TL

Dış ülkeler için bir sayının fiyatı 30 TL

İletişim Adresi

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ar-Ge ve Yayın Dairesi Başkanlığı
Meşrutiyet Caddesi, Karanfil 2 Sokak No: 67 Bakanlıklar / ANKARA

e-mail: tid@icisleri.gov.tr

web: [http:// www.tid.gov.tr](http://www.tid.gov.tr)

Telefon: (0312) 422 51 00 **Faks:** (0312) 430 88 96

Basım Yılı: Haziran 2022

Grafik Tasarım - Baskı

İM OFSETT MATBAA VE KAĞIT Meryem AKÇA
Tevsiyeci Cad. Simtes İş Hanı No: 7/G İskitler / ANKARA • Tel: 0312 341 25 04
imofsett@gmail.com • www.imofset.com

İçişleri Bakanlığı tarafından 1928 yılından itibaren yayın hayatına başlayan, 2009 yılından itibaren de ulusal hakemli dergi statüsünde yayımlanan "Türk İdare Dergisi" 2015 yılından itibaren TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanı B Grubunda, <http://uvf.ulakbim.gov.tr/uvf/> ile www.idealonline.com.tr adreslerinde taranmaktadır.

Türk İdare Dergisi

Ulusal Hakemli Dergi

Editör / Editor

Mehmet Fazıl KARABAŞ / SGB Daire Başkanı

Yayın Kurulu / Board of Editors

Prof. Dr. Tayyip Sabri ERDİL	Bakan Yardımcısı	Başkan	Ankara
Dr. Mehmet MUT	Strateji Geliştirme Başkanı	Üye	Ankara
Dr. Nurtaç ARSLAN	Bartın Valisi	Üye	Ankara
Serdar KARTAL	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanı	Üye	Bartın
Ramazan SEÇİLMİŞ	Göç İdaresi Başkanlığı Genel Müdür V.	Üye	Ankara
Dr. Yavuz Selim AKKOÇ	Mülkiye Teftiş Kurulu Başkan Yardımcısı	Üye	Ankara
Abdulmutalip AKSOY	Mülkiye Teftiş Kurulu Başkan Yardımcısı	Üye	Ankara
Doç. Dr. Selim ÇAPAR	AREM Başkanı (Hukuk Müşaviri)	Üye	Ankara
Bülent AY	Mülkiye Müfettişi	Üye	Ankara
Dr. Abdullah KORKMAZ	Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü Daire Başkanı	Üye	Ankara
Mehmet BALIKÇILAR	Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü Daire Başkanı	Üye	Ankara
Erkan ÇAPAR	Strateji Geliştirme Başkanlığı Daire Başkanı	Üye	Ankara
Hüseyin TEKİN	Strateji Geliştirme Başkanlığı Daire Başkanı	Üye	Ankara
Dr. Muhammed Serkan ŞAHİN	Strateji Geliştirme Başkanlığı Daire Başkanı	Üye	Ankara
Mehmet Fazıl KARABAŞ	Strateji Geliştirme Başkanlığı Daire Başkanı	Üye	Ankara
Dr. Mehmet AKÇAY	Keçiören Kaymakamı	Üye	Ankara
Prof. Dr. İsmail Hakkı DEMİRCİOĞLU	Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Başkanlığı Rektörü	Üye	Ankara
Prof. Dr. Orçun İMGA	Polis Ak.Bşk. Polis Amirleri Eğitim Merkezi Müdürü	Üye	Ankara
Prof. Dr. Coşkun TAŞTAN	Polis Akademisi Başkanlığı Enstitü Müdürü	Üye	Ankara
Doç. Dr. Tekin AVANER	Jandarma ve Sahil Güvenlik Ak. Bşk. Enstitü Müdürü	Üye	Ankara

Danışma Kurulu / Advisory Board

Prof. Dr. Birol AKGÜN	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Müslüm AKINCI	Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Ömer ANAYURT	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Muhittin ATAMAN	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Bünyamin BEZCİ	Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Mahmut BİLEN	Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Kudret BÜLBÜL	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Mehmet Emin ÇAĞIRAN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Yılmaz ÇOLAK	Polis Akademisi Başkanı
Prof. Dr. Mustafa ÇUFALI	Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU	Ankara Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Orhan GÖKÇE	Konya Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ	Anayasa Mahkemesi Üyesi Ankara
Prof. Dr. Muhsin KARA	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. İbrahim KAYA	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Önder KUTLU	Konya Necmettin Erbakan Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Sedat MURAT	Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Tarkan OKTAY	İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Ali Osman ÖZTÜRK	Çorum Hitit Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Fatih SAVAŞAN	Sakarya Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Yusuf ŞAHİN	Aksaray Üniversitesi Rektörü
Doç. Dr. Asım BALCI	Altındağ Belediye Başkanı Ankara
Doç. Dr. İlker GÜNDÜZÖZ	Muş Valisi
Doç. Dr. Mustafa YAYLA	Polis Akademisi Başkanlığı
Dr. Kemal KIZILKAYA	Bilecik Valisi
Dr. Can Ozan TUNCER	İç Güvenlik Stratejileri Dairesi Başkanı
Vali Abdullah AYAZ	Çankırı Valisi

**Türk İdare Dergisi'nin 494. Sayısında Yayımlanan Makalelerin
Değerlendirilmesinde Hakemlik Yapan Akademisyenler**

Prof. Dr. Murat	AKÇAKAYA	Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Prof. Dr. Ali	AKYILDIZ	Başkent Üniversitesi
Prof. Dr. Özlem	ALİKILIÇ	Yaşar Üniversitesi
Prof. Dr. Cengiz	ANIK	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Cengiz	ANIK	Marmara Üniversitesi
Doç. Dr. Sevim	ATILLA DEMİR	Sakarya Üniversitesi
Doç. Dr. Oğuzhan	AYTAR	Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi
Prof. Dr. İlknur	ÇALIŞKAN MAYA	Onsekiz Mart Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet	ÇANLI	Hitit Üniversitesi
Prof. Dr. Sefa	ÇETİN	Maltepe Üniversitesi
Doç. Dr. Ali	ÇİFTÇİ	Amasya Üniversitesi
Prof. Dr. Olgun	DEĞİRMENÇİ	TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi
Prof. Dr. Yıldız	DEVECİ BOZKUŞ	Ankara Üniversitesi
Doç. Dr. Bülent	DURGUN	Milli Savunma Bakanlığı
Prof. Dr. Köksal	ERENTÜRK	Atatürk Üniversitesi
Prof. Dr. Fatma Neval	GENÇ	Adnan Menderes Üniversitesi
Prof. Dr. Yusuf	GENÇ	Sakarya Üniversitesi
Doç. Dr. Makbule Evrim	GÜLSÜNLER	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Uğur	GÜNDÜZ	İstanbul Üniversitesi
Doç. Dr. Hakan	İNANKUL	Emniyet Genel Müdürlüğü
Prof. Dr. Nazım	KARTAL	Sinop Üniversitesi
Doç. Dr. Sultan	KAVİLİ ARAP	Dokuz Eylül Üniversitesi
Doç. Dr. Zeynel Abidin	KILINÇ	Sakarya Üniversitesi
Doç. Dr. Harun	KIRILMAZ	Sakarya Üniversitesi
Doç. Dr. Aziz	KÜÇÜK	Sağlık Bakanlığı
Prof. Dr. Mustafa	LAMBA	Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
Doç. Dr. Yasemin	MAMUR IŞIKCI	Giresun Üniversitesi
Prof. Dr. Sima	NART	Sakarya Üniversitesi
Doç. Dr. Zuhale Yonca	ODABAŞ	Karatekin Üniversitesi
Doç. Dr. Erhan	ÖRSELLİ	Necmettin Erbakan Üniversitesi
Doç. Dr. Gürbüz	ÖZDEMİR	Karatekin Üniversitesi
Doç. Dr. Yusuf	SAYIN	Necmettin Erbakan Üniversitesi
Prof. Dr. Ali	ŞAHİN	Selçuk Üniversitesi
Doç. Dr. Zeliha	TEKİN	Alparslan Üniversitesi
Doç. Dr. Süleyman	TEKİR	Sinop Üniversitesi
Prof. Dr. Şule	TOKTAŞ	Polis Akademisi Başkanlığı
Prof. Dr. İsmet	TÜRKMEN	Gaziosmanpaşa Üniversitesi
Doç. Dr. Yüksel Akay	UNVAN	Yıldırım Bayazıt Üniversitesi
Doç. Dr. Mustafa	YAYLA	Polis Akademisi Başkanlığı
Doç. Dr. Abdurrahman	YILMAZ	Beykent Üniversitesi



TÜRK İDARE DERGİSİ

İÇİNDEKİLER

Araştırma Makalesi / Research Article

APAN, Ahmet

Türkiye’de İç Göçün Merkez – Çevre Teorisi Kapsamında Neden ve Sonuçlarına Dair Bir Analiz

An Analysis on the Causes and Consequences of Internal Migration in Türkiye Within the Scope of Centre-Periphery Theory

11

Araştırma Makalesi / Research Article

ARAS, İlhan

Xi Jinping Liderliğinde Çin’in Covid-19 Politikası: İnsanlık İçin Ortak Gelecek Topluluğu

China’s Covid-19 Policy Under the Leadership of Xi Jinping: A Community With Shared Future for Mankind

51

Araştırma Makalesi / Research Article

ASLAN, Ahmet Oğuz

Danışmanlık: İlk Gününahtan Enron Skandalına

Consultancy: From Original Sin to the Enron Scandal

81

Araştırma Makalesi / Research Article

ERDOĞRUL, Gamze - ÖKSÜZ, Burcu

Kurumsal Algı Yönetimi Sürecinde Çalışanların Rolü: Kamu Yöneticilerinin

Görüşlerine Yönelik Bir Araştırma

The Role of Employees in the Process of Corporate Perception Management: A Research on the Opinions of Public Administrators

117

Derleme Makale / Review Article

GÖKÇE, Gülise - GÖKÇE, Orhan

Neoliberalizmin Siyasal, Yönetimsel ve Toplumsal Olana Etkileri

The Effects of Neoliberalism on the Political, Administrative and Societal Structures

135

Araştırma Makalesi / Research Article

KAYA, Ali - AKILLI, Hüsnüye - MURSÜL, Damla - AVCI KAYA, Gülnihan BAYRAM, Mehmet Ali - MURSÜL, İsmail - TAMOKUR, Yuşa

Afet Yönetimi Politikası Bağlamında Vefa Sosyal Destek Grubunun Talas İlçesi Örneğinde Değerlendirilmesi:

Evaluation of Vefa Social Support Group in the Context of Disaster Management Policy in the Example of Talas District:

159

Araştırma Makalesi / Research Article

KAYABAŞI, Osman

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Polis Örgütünde Çalışan Polislerin Polis Bütünlüğü Düzeylerinin Demografik Faktörler Açısından İncelenmesi

An Investigation of Police Integrity Levels of Police Officers Working in the Turkish Republic of Northern Cyprus Police Organization in Terms of Demographic Factors

193

Araştırma Makalesi / Research Article

ÖZEL, Mehmet

Türkiye’de Yürütülen Karayolu Trafik Güvenliği Farkındalık Kampanyalarının Sosyal Medya Paylaşımları Üzerinden İncelenmesi

Investigation of Road Traffic Safety Awareness Campaigns in Türkiye Through Social Media Shares **229**

Derleme Makale / Review Article

ÖZGÜR, Erdem

Yönetimde Esgüdümlemenin Kolluk Yapıları Üzerinden Değerlendirilmesi: İtalya Kolluk Teşkilatlanması Örneği

Evaluation of Coordination at Administration Through Law Enforcement Structures: The Case of Law Enforcement Organization in Italy **269**

Derleme Makale / Review Article

SARICA, Salih Özgür - ACAR, Muhittin

İdari Kapasitenin Anlamı ve Önemi Üzerine Bir İnceleme

An Essay on the Meaning and Importance of Administrative Capacity **307**

Araştırma Makalesi / Research Article

TAŞCI, B. İzzet

Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda İdarenin Tazmin Sorumluluğu

Liability of the Governance for Compensation in the Provision of Health Services **337**

Araştırma Makalesi / Research Article

YILMAZ, Ali

Küreselleşme ve Pandemi Krizinde Ulus Devletin Yükselişi

Globalization and the Rise of the Nation State In the Pandemic Crisis **367**

TÜRK İDARE DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

395



Düzeltilme: Dergimizin 2011 yılı 473. sayısında yayınlanan Mehmet Selim BAĞLI'nın kaleme aldığı "Alman Yerel Yönetim Yapısı" adlı makalenin "Özet" bölümünün sehven yanlış yayınlandığı anlaşılmış olup doğrusu aşağıdaki ile değiştirilmiştir.

"Ulusal birliğini 19. yüzyılda tamamlayan Almanya, yerel özerklikler ile ulusal birliği eş-anlı sağlayan bir idari-siyasi yapı ortaya koymayı başarmıştır. Alman siyasi yapısının teknik ve bürokratik aygıtını oluşturan idari yapı, özgürlük ve birlik ilkelerinin başarılı bir şekilde harmonize edilmesine dayanmaktadır. Merkez ve yerel yönetim birimleri arasında görev, yetki, rol ve sorumluluk dağılımları hizmet sunumunda etkinlik ve yerel özerklik ilkelerine dayandığı için kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve saydamlık düzeyi yüksektir. Merkez daha çok politika ve standart belirlemede, yerel birimler ise uygulayıcı olarak faaliyet göstermektedir. Merkez mali denkleştirme amacıyla transferler yaparken aynı zamanda denetim yetki ve görevini de üstlenmektedir. Alman siyasi ve idari yapısının bir türevi olan Alman yerel yönetim sistemi, kamusal hizmet sunumunda etkinlik, verimlilik ve hesap verme temel ilkeleri etrafında şekillenmiştir. Rol ve sorumlulukların paylaşımı teknik bir husus olarak ele alınırken, aynı zamanda ulusal birliğin çeşitli mekanizmalarla ve kurumsal düzenlemelerle sağlanmış olması da önemli bir olgu olarak öne çıkmaktadır."

İdareciler,

bana içten sevgilerini haykıranlar;

yarım asırdan beri büyük Türk ulusunun tam anlamıyla millet

olmasına çalışan, onunla en modern bir Türk devleti kurmak için

insanlık fedakârlıklarının hiçbirini esirgemeyen kültür, idare, intizam ve

devlet anlamlarını en son ilmi telâkkilere göre tebellür ettirmeye çalışmış

ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarımdır.





İdarecilerimiz, sadece devletin gücünü değil, aynı zamanda şefkatini de temsil ederler. Sizler, Devletin ve Hükümetin o illerdeki, ilçelerdeki eli, ayağı, gören gözü, duyan kulağı, hisseden kalbi konumundasınız. Vatandaşımız, devlet deyince ilçesinde kaymakamı, vilayetinde valiyi bilir; onları sorumlu görür.

Recep Tayyip ERDOĞAN
Cumhurbaşkanı



Araştırma Makalesi / Research Article

TÜRKİYE’DE İÇ GÖÇÜN MERKEZ – ÇEVRE TEORİSİ KAPSAMINDA NEDEN VE SONUÇLARINA DAİR BİR ANALİZ

Ahmet APAN*

Öz

Türkiye’de iç göç hareketlerine yol açan gerekçeler çeşitli olsa da, Kalkınma Planlarında vurgulandığı üzere, hızlı nüfus artışı, sosyo-ekonomik gelişmişlik farkları ve tarımda makineleşme en öne çıkan nedenlerdendir. II. Dünya Savaşı’nın ardından Avrupa’nın yeniden kalkındırılması çabaları Türkiye’de tarımda makineleşmenin başlamasına ve bununla bağlantılı olarak kırsalda işsizliğe neden olmuştur. Ayrıca çok partili hayata geçişle birlikte dışa açılmaya yönelik hamleler kentlerde sanayileşme sürecini hızlandırmış ve işgücü ihtiyacı duyulmasına yol açmıştır. Bu bağlamda Merkez – Çevre Teorisi’ne uygun olarak kırsaldaki nüfusun kentlere göç etmesi beraberinde toplumsal, siyasal, ekonomik ve kültürel sorunları getirmiştir. İç göç hareketleriyle birlikte bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik gelişmişlik farkı açılırken, iç göç hareketlerinin devamlılığına yol açan bir döngü ortaya çıkmıştır. 1963 yılında ilki yayımlanan beş yıllık kalkınma planları iç göçün neden ve sonuçlarının resmi olarak tespiti ve çözüm önerileri geliştirilmesi bakımından önemli kaynaklardır. İç göç hareketlerinin yönetilmesi amacıyla tasarlanan kırsal kalkınmanın teşvik edilmesi, bölgeler arası sosyo-ekonomik gelişmişlik farkının azaltılması gibi tedbirlerin amacına ulaşamadığı kalkınma planlarında kabul edilen gerçeklerdendir. Kentlerde artan kayıt dışı istihdam, kentlerin yoğun göçü karşılamaya yetmeyen yetersiz imar ve konut politikalarından doğan gecekondulaşma ve kent yaşamına uyum eksikliğinden kaynaklanan kentlileşememe iç göçün öne çıkan sonuçlarından. İç göçü tetikleyen sorunların ortadan kaldırılmasının yanında, hem göç veren hem de göç alan yerlerde göçün neden olduğu olumsuz etkilerin saptanması, azaltılması veya ortadan kaldırılması önemlidir.

Anahtar Kelimeler: İç Göç, Kentleşme, İstihdam, Gecekondu

* Doç. Dr. Mülkiye Başmüfettişi, ahmet.apan@icisleri.gov.tr, ORCID: 0000-0002-2294-3048

AN ANALYSIS ON THE CAUSES AND CONSEQUENCES OF INTERNAL MIGRATION IN TÜRKİYE WITHIN THE SCOPE OF CENTRE-PERIPHERY THEORY

ABSTRACT

Although there have been miscellaneous reasons for internal migration in Turkey, rapid population growth, socio-economic development differences and mechanization in agriculture are the most obvious causes, as emphasized in the Development Plans. After the World War II, the efforts for the re-development of Europe provoked the start of mechanization in agriculture, then in connection with this, led to unemployment in rural areas in Turkey. In addition, the country's efforts to establish an open economy after the transition to the multi-party system accelerated the industrialization process in the cities and led to the urgent need for more labour force in 1950s. In this context, the internal migration of the rural population to the cities in accordance with the Centre-Periphery Theory has brought along some social, political, economic and cultural problems. While the socio-economic development gap between the regions has expanded because of the internal migration movements, a cycle that paved the way to the continuity of the internal migration movements has emerged. The five-year development plans, the first of which was published in 1963, are important sources for the official assessment of the causes and consequences of internal migration and the remedies to it. It is one of the facts admitted in the development plans that the measures devised for the purpose of managing internal migration movements such as promoting rural development and reducing the socio-economic development gap between regions, failed to reach their goals. Increasing undocumented employment in cities, squatting due to inadequate zoning and housing policies that are not enough to meet the intense migration of cities, and the lack of urbanization caused by the poor integration to urban life are the significant outcomes of internal migration. In addition to eliminating the problems that trigger internal migration, it is important to detect, reduce and eliminate the negative effects of migration in both origin and target places.

Key Words: Internal Migration, Urbanization, Employment, Ghetto

GİRİŞ

Yaşandığı yerlerde ekonomik, toplumsal ve siyasal anlamda derin etkiler yaratan göç olgusu karmaşık ve iç içe geçmiş bileşenlerden meydana gelmekte olup, uluslararası (dış) göç - iç göç, zorunlu göç - gönüllü göç, düzenli göç - düzensiz göç gibi sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Çalışma bu göç türlerinden iç göçü odağına almaktadır. 1950’lerden sonra Türkiye’de yoğun biçimde kırdan kente iç göç hareketleri yaşanmaya başlamıştır. Çalışma, Türkiye’deki iç göç hareketlerini Merkez-Çevre Teorisi çerçevesinde incelemeyi amaçlamaktadır. Temelde iç göçün nedenleri ve sonuçları, ülkenin kapitalist sisteme geçme çabalarına koşut biçimde sosyo-ekonomik eşitsizliklerin baş göstermesi ve tarımda makineleşmeyle birlikte nüfusun büyük şehirlere doğru hareketlenerek hem kırsal hem de kentsel istihdam piyasalarını etkilemesiyle bağlantılıdır. İç göç hareketleriyle birlikte coğrafik, toplumsal ya da başka nedenlerle az gelişmiş yerleşim alanlarının, sanayileşmiş ve gelişmiş kentlere bağımlı hale gelmesi söz konusudur. Öte yandan, yönetilemeyen yoğun iç göç hareketleri kentleşme, gecekondulaşma ve istihdam başta olmak üzere farklı alanlarda çeşitli sonuçlar doğurmaktadır.

İç göç çalışmaları farklı disiplinler tarafından yürütüldüğünden kullanılan araç ve yöntemler değişiklik gösterebilmektedir. Ayrıca, iç göç hareketlerinin tespitine yönelik çalışmalarda istatistiki verilerin dönemsel karşılaştırması bu çalışmanın kısıtlılıklarındadır. Çünkü 2000 yılına kadar merkezi nüfus sayımlarında benzer veriler toplanırken, adrese dayalı nüfus kayıt sistemiyle birlikte toplanan veriler farklılık göstermeye başlamıştır. Önceden hanelerden çok yıllık dönemler halinde ancak oldukça kapsamlı veri elde edilirken, şimdilerde dinamik ancak sınırlı veri setlerine ulaşılmaktadır çünkü Türkiye İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasıyla eskiden kullanılan coğrafi bölge sınıflandırmasından farklı veri setleri temin edilmektedir. Bu nedenle çalışmanın yazarı tarafından farklı nitelikteki istatistiki veriler derlenip, tablolara dönüştürülerek iç göç hareketlerinin daha iyi anlaşılması hedeflenmiştir.

Çalışma iki ana bölüme ayrılmış olup, ilk bölümde çalışmada kullanılan kavramsal çerçevenin temeli ele alınmaktadır. Bununla birlikte ilk bölümde Türkiye’de yaşanan iç göç olayları dönemler halinde incelenmiş; ayrıca 1963 yılından çalışmanın tamamlandığı tarihe kadar yürürlüğe konulan 11 Beş Yıllık Kalkınma Planında (BYKP) iç göçle ilgili tespitler ve öneriler kapsamlı biçimde analiz

edilmiştir. Dönemler belirlenirken çok partili hayatın başladığı 1950'ye kadar gerçekleşen iç göç hareketleriyle birlikte Demokrat Parti iktidarını kapsayan ve ilk yaygın iç göç hareketlerinin görüldüğü 1950-1960 arası, planlı hayatın başladığı ve iç göçe yönelik ilk önlemlerin geliştirildiği 1960-1980 arası ve son olarak 1980'den günümüze olan süreç ayrı ele alınmıştır. Çalışmanın ikinci bölümü iç göçün nedenlerini hızlı nüfus artışı, bölgelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik farkları ve tarımda makineleşme çerçevesinde ele almaktadır. İkinci bölüm daha sonra iç göçün sonuçlarına odaklanmış olup, bu doğrultuda kentleşme ve kentlileşme, gecekondulaşma ve istihdam sorunları alt başlıklar halinde incelenmiştir

1. KAVRAMSAL VE TARİHSEL ÇERÇEVE: İÇ GÖÇ DÖNEMLERİ VE KALKINMA PLANLARINDA İÇ GÖÇ

İç göç hareketlerinin geçmişine bakıldığında sanayi devrimi ile toplumsal alanda, üretim ilişkilerinde ve işgücünün niteliksel ve niceliksel yapısında meydana gelen değişikliklerin toplum üzerinde oluşturduğu etki ve sonuçların öne çıktığı görülmektedir. Çalışmada iç göçü açıklamada kullanılan Merkez - Çevre Teorisi, Wallerstein, Galtung ve Amin gibi farklı teorisyenler tarafından geliştirilse de Immanuel Wallerstein diğerleri arasında öne çıkan isimdir. Wallerstein, daha çok dünya sistemleri üzerine kurduğu açıklamalarında Fransız devriminin öne çıkardığı özgür ve eşit bir topluma ulaşılması hedeflerine ulaşma adına çok az çaba gösterildiğini vurgularken (bkz. Wallerstein ve diğerleri, 1990); sermaye birikiminin günümüz dünya sistemlerini tesiri altına aldığına, ekonominin başat aktör olarak devletlerin arasındaki ilişkide belirleyici olmanın yanı sıra bireyler üzerinde de sınırlayıcı olduğuna işaret etmektedir (bkz. Wallerstein, 2011). Wallerstein, dünya ekonomi sistemini merkez, yarı çevre ve çevre olmak üzere üçe ayırmakta ve aralarındaki bağımlılığa dikkat çekmektedir (Wallerstein, 2011: 63). Merkez – Çevre Teorisi'ne daha çok kapitalist ilişkilerin ve asimetric bağımlılığın açıklanmasında başvurulmaktadır (bkz. Amin, 1974; Galtung, 1971). Galtung'un üzerinde en çok durduğu konulardan birisi merkez ile çevrenin arasında çıkar ilişkisine dayanan bir bağımlılık bulunduğu ancak çevrenin daha eşitsiz bir yapıya sahip olduğudur (Galtung, 1971: 84). Amin ise bu eşitsiz ilişkide merkezin, çevreyi sömürdüğünü; merkez ve çevre arasında pek çok sorunun aynı niteliğine rağmen farklı biçimde ele alındığını; örneğin çevredeki işsizlik ve yetersiz istihdamın bile merkezdekiyle aynı biçimi almadığını ve aynı sonuçları doğurmadığını

vurgulamaktadır (Amin, 1974: 24). Öte yandan, Ferrao ve Jensen-Butler kent ve kır arasındaki ‘merkez - çevre’ ilişkileri üzerine teorik gözlemlerin Adam Smith’e kadar gittiğini ve Wallerstein’in yaklaşımının bölgesel olarak uygulanabileceğini savunmaktadır (Ferrao ve Jensen-Butler, 1984: 375, 376). Türkiye’de Merkez - Çevre Teorisini toplumsal ve siyasal alanlara uygulayanların öncülerinden birisi Şerif Mardin’dir. Bu teoriye başvurduğu çalışmasında Mardin, Osmanlı ve Türkiye Cumhuriyeti tarihinden siyasal ve dinsel örnekleri kullanarak toplumsal yapıyı oluşturan farklı gruplar (çevre) ile yönetim (merkez) arasındaki çelişki dolu ilişkiye ve ayrışmaya dikkat çekmektedir (1973: 169-190). Bu yönüyle göçe neden olan sosyo-ekonomik temelli sorunlardan kaynaklı kentlileşme gibi kültürel temelli sonuçlar Mardin’in getirdiği yorumun genişletilmesiyle açıklanabilir.

Merkez – Çevre Teorisi’ne göre göç, kapitalist gelişme sürecinde kaçınılmaz olarak meydana gelen aksaklıkların ve yer değiştirmelerin doğal bir sonucudur (Massey ve diğerleri, 1993: 445). Kapitalist sistem doğası gereği sömürüye dayandığı için çevre, merkezin çıkarına uygun biçimde göçe yönlendirilmektedir (Güllüpınar, 2012: 57). Dünya Sistemi olarak da adlandırılan ve karşılıklı bağımlılık ya da asimetrik bağımlılık gibi alt kavramların üzerinde yükselen bu teori, daha çok dış göçü açıklamada kullanılmakla birlikte çalışma, aynı kavram setlerinden yola çıkarak Türkiye’deki iç göç hareketlerine dair dinamikleri tespit etmeyi amaçlamaktadır. Teori, göçün bir sonucu olarak toplumsal sorunlar yaşanabileceğini belirtmekte ve bu çatışmayı kırsal ve kentsel alanların ekonomik yönden eşitsizliğine bağlamaktadır (Ferrao ve Jensen-Butler, 1984: 377). Merkez – Çevre Teorisi, Türkiye’deki iç göç hareketlerine uygulanırken kentsel ve kırsal alanların karşılıklı bağımlılığı, kentte gelişen üretim ilişkilerinin ve sanayileşmenin ucuz işgücüne duyduğu ihtiyaç ve bu ihtiyacın giderilmesinde ana kaynak olan kırsal nüfus dikkate alınmıştır. Teorinin altında yatan fikir, sanayileşen merkez ile tarımla geçinen kırsal çevre arasındaki eşitsiz ilişki ve bağımlılığın mevcut olduğudur. Teoriye göre iç göç, merkezin çevre üzerindeki egemenliğinin bir sonucudur. Kırsal, merkeze olan bağımlılığı nedeniyle daha az gelişme göstermekte; bu durum ise mevcut sosyo-ekonomik gelişmişlik farkını daha çok büyötmektedir. Bu kapsamda “*Merkez ve Çevre, kapitalist değerler ve ekonomik zorunluluklar sistemi çerçevesinde karşılıklı*” olarak birbirine bağımlıdır (Çağlayan, 2006: 79)”. Bu bağımlılığın bir sonucu olan “*göç, coğrafi mekân değiştirme hareketinin toplum yapısını ekonomik, kültürel, toplumsal ve siyasal yönleriyle*” etkileyen bir sürecin

ifadesidir (Özer, 2004: 11). Bu ifade çerçevesinde göçün çok boyutlu doğası ve sonuçları olduğu anlaşılmaktadır. Bu süreç içerisinde çevrenin rolü, daha çok iç göç yoluyla merkezin ihtiyacı olan ucuz işgücünün sağlanmasıdır (Çağlayan, 2006: 80). Tarımsal ekonomi beden gücüne dayandığı için kırsalda doğurganlık hızı yüksektir. Hızlı nüfus artışı ve tarımda makinenin yoğun kullanımı gibi nedenlerle kırsaldakiler işsizlik sorunu yaşadığından çevreden merkeze doğru gerçekleşen iç göç hareketleri, merkezin istihdam yaratma kapasitesinin yetersizliğiyle doğru orantılı olarak, kentleşme ve imar konularında olumsuz sonuçlara neden olmaktadır. Bu kapsamda 1963 yılından itibaren kabul edilen kalkınma planları, iç göçün en önemli nedenlerini hızlı nüfus artışı ve tarımda makineleşmeyle birlikte ivme kazanan sosyo-ekonomik gelişmişlik farkının olumsuz biçimde artması olarak tespit ederken, iç göç hareketlerinin kentleşme, gecekondulaşma ve istihdam bakımından yarattığı olumsuz sonuçları gidermeye yönelik çeşitli çözüm önerileri getirmiştir.

Dünyada yeni düzene uyum süreci, dolayısıyla yeni nüfus ve yer değiştirmelerini içeren göç hareketleri yaşanmaktadır (Tekeli, 1998: 8). Belli bir zaman dilimi içerisinde, belli sayıda kişilerce, farklı güdülerle yapılması ve dinamik bir süreci kapsaması, göç olgusunun bilimsel bakımdan tanımlanmasını, çözümlenmesini ve yorumlanmasını karmaşık hale getirmektedir. Türk Dil Kurumu (TDK) Türkçe Sözlüğünde göç; *“ekonomik, toplumsal veya siyasal sebeplerle bireylerin veya toplumların bir ülkeden başka bir ülkeye, bir yerleşim yerinden başka bir yerleşim yerine gitmesi, taşınma, hicret, muhaceret”* olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2022). Göçü *“dinamik bir süreç olarak tanımlayacak olursak; bir yerde yaşayan nüfusun belli bir kesiminin çeşitli nedenlerle, bulunduğu yerden başka bir yere yerleşmek üzere ya da nispeten sürekli olarak gitmesidir”* (Akgür, 1997: 41). Nüfus hareketliliği göç olgusunun tamamını açıklamakta yetersiz kalmaktadır. Aynı zamanda göç; toplumsal, kültürel, ekonomik ve siyasal dönüşümlere katkıda bulunduğundan kendisi bir neden durumuna gelmektedir (İçduygu ve Sirkeci, 1999: 250). Öte yandan söz konusu dönüşümlerin sonucu olarak ortaya çıktığından, iç göçün kendisi bir netice olarak kabul edilebilir. Kısaca, *“toplumsal değişim ve hareketler göçe neden olan, aynı zamanda göçün neden olduğu olgulardır”* (Durugönül, 1997: 99). Bu anlamda göç pek çok anlamda değişimi, doğal olarak dönüşümü beraberinde getirmektedir. Çalışmanın ana konusu olan iç göç; öncesinde yaşanan olaylar, göç hareketinin kendisi ve göç

sonrasında ortaya çıkan koşullar bakımından göçe konu olan kaynak ve hedef yerleşim alanları ve buralarda yaşayan toplumlar bakımından önemli sonuçlar doğuran bir olgudur. Nüfusun ulusal sınırlar içindeki hareketliliğinin bir yansıması olan iç göç, *“bir ülke içinde bir bölge, şehir, kasaba ve köyden diğerine yerleşme amacıyla yapılan hareket”* olarak tanımlanmaktadır (Keleş, 1998: 63). Dış göç için geçerli neden ve sonuçlar iç göç için geçerlidir. Marshall iç göçü, *“devletlerin ulusal sınırları içinde, emeğin ekonomide büyüme sağladığı alanlara doğru göç etmesi anlamında nüfus hareketi”* olarak tasvir etmektedir (Marshall, 2005: 314). Her iki tanım dikkatle incelendiğinde coğrafya, insan, istihdam, sosyo-ekonomik gelişmişlik farkı gibi unsurların ortak olduğu görülmektedir.

Ülke ekonomisinin, siyasal ve toplumsal yapısının dönüşümünde, nedenleri çok farklı olsa da, iç göçün etkisi büyüktür. Sadece bir nüfus hareketliliği ya da coğrafi yer değiştirme olmanın ötesinde iç göç, çoklu bakış açısıyla ele alınması gereken bir olgudur. İç göç hareketleri nüfus artışı veya azalışını doğrudan etkilemekle birlikte nüfusun niteliğinde meydana gelen değişimler göçe konu olan kaynak ve hedef yerleşim alanlarında toplumun yapısını, kültürünü, ekonomisini, siyasetini, kısaca bütün kurumlarını bir bütün olarak etkilemektedir. Ayrıca göç hareketleri, *“çok üyeli geniş grupların yaşamında önemli değişiklikler yaratarak, mesleki uğraşı ve saygınlıklarda farklılıklara yol açmaktadır”* (Abadan Unat, 1976: 397). Göçü başlatan toplumsal nedenlerle birlikte bazı durumlarda kişisel hedeflere ulaşma amacının anlam kazandığı görülmektedir. Bunun ötesinde iç göçü anlamaya yönelik ekonomik gerekçeler ve istihdam hedefleri öne çıkmaktadır. Merkez – Çevre Teorisi bu anlamda sanayileşme ve kapitalistleşme sonucunda ortaya çıkan dengesizliklerden ve karşılıklı bağımlılıktan kaynaklanan ucuz işgücü ihtiyacının giderilmesini açıklamada faydalı bir araçtır. Bu doğrultuda yapılan genel bir sınıflandırma kapsamında *“kırsal alanlardan kentlere gerçekleşen iç göç; tek yönlü, dönüşümlü, döngüsel göç”* olmak üzere üç şekilde ortaya çıkmaktadır (Öztürk, 2006: 54). Tek yönlü göç kavramında kırdan kente gelenler istihdam piyasasına erişebiliyorsa geriye dönmeleri için bir nedeni bulunmayacağından kente yerleşik hale gelmektedir (Es ve Ateş, 2004: 2017). Dönüşümlü göçte ise işgücü tarım, sanayi ve hizmet sektörleri arasında geçiş yapabilirken, bu geçişin mevsimlik göçten farkı belli bir zaman dilimi yerine, her zaman mümkün olmasıdır (Öztürk, 2006: 54). Döngüsel iç göç hareketlerinde, göç eden kişiler kentte çeşitli alanlarda istihdam edildikten sonra tekrar kıra dönerken, burada da kalıcı olmayıp

yeniden kente göç etmekte ve düzenli olmayan aralıklarla ve farklı gerekçelerle bu göç hareketleri bir döngü içinde gerçekleşmektedir (Öztürk, 2006: 54).

Çalışma içerisinde Merkez – Çevre Teorisi kapsamında kentleşme ve kentleşme kavramları ayrıntılı biçimde analiz edilmiştir. Kentleşmenin ekonomik, toplumsal ve siyasal boyutları hesaba katan geniş tanımı şöyle yapılabilir: *“sanayileşme ve ekonomik gelişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve bugünkü kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikimi süreci”* (Keleş, 2002: 22). Kentleşme ise, *“kırdan çözülme ve kentte yoğunlaşma nedeniyle, kırdan kente göçen nüfusun ekonomik ve sosyal bakımlardan, kıran özelliklerinden arınarak kentin özelliklerini kazanma süreci”* olarak tanımlanabilir (Kartal, 1983: 95). Kentleşmemeye kavramıyla arasında neden – sonuç ilişkisi bulunan bir başka kavram ise gecekondudur. Gecekonduyu, *“hızlı ve düzensiz kentleşmenin görüldüğü yörelerde ortaya çıkan, kamuya veya özel şahıslara ait tapulu arazide kısa sürede yapılabilen, alt yapısı yetersiz bir konut tipi”* olarak tanımlamak mümkündür (Öztürk ve Altuntepe, 2008: 1601). Gecekonduların kültürel anlamda kapalı toplumlar yaratması ise enklavlaşma kavramını öne çıkarmaktadır. Enklavlar, kentli nüfusun yüksek yoğunluklu olması ve bu yoğunluğu karşılamada pek çok konuda yetersiz kalınması kültürel kimlik, toplumsal ağlar ve ekonomik faaliyetlerde benzer özelliklere sahip, birbiriyle dayanışmaya giren ve bu nedenle kente göçenlerin ilk durağı olan yerleşim alanlarıdır (McCombs, 2017: 2). İç göçle ilgili çalışmada sıkça kullanılan kavram setleri bu şekilde verildikten sonra Türkiye’de iç göç hareketleri dönemsel biçimde ele alınabilir.

1.1. Tarihsel Akışa Göre İç Göç Hareketleri

İç göç olgusu bir yandan göç edenin kendisinin bir kararı olarak ortaya çıkarken, diğer yandan ekonomik kaynakların yer değiştirmesine ve bunun toplum dokusunu etkilemesine neden olmaktadır. 1950 yılına kadar olan dönem incelendiğinde bazı siyasal gelişmelerden kaynaklanan zorunlu göç, devlet memurlarının tayini ve mevsimlik işçilerin dışında iç göç hareketlerinde pek değişiklik olmamıştır. Mülga Devlet İstatistik Enstitüsü (Türkiye İstatistik Kurumu - TÜİK) kayıtlarına göre 1935-1950 yılları arasındaki kentsel-kırsal nüfus oranları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 1. 1935-1950 Yılları Arasında Kentli ve Kırsal Nüfusun Toplam Nüfus İçindeki Oranı

Yıl	Ülke Nüfusu	Kentli Nüfus	Oran (%)	Kırsal Nüfus	Oran (%)
1935	16.158.018	3.802.642	23,53	12.355.376	76,47
1940	17.820.950	4.346.249	24,39	13.474.701	75,61
1945	18.790.174	4.687.102	24,94	14.103.072	75,06
1950	20.947.188	5.244.337	25,04	15.702.851	74,96

Kaynak: Devlet İstatistik Enstitüsü

“Tablo 1.”den anlaşılacağı üzere söz konusu dönemde kentsel ve kırsal nüfusun toplam nüfus içindeki oranları pek değişmemiştir. Bu durum iç göç hareketlerinin durağan seyrettiğine dair önemli bir işarettir. Örneğin, kentli nüfus 1935’te 3.802.642’ye (%23,53), 1950’de ise 5.244.337’ye (%25,04) yükselmiştir. Bu dönemde dikkat edilmesi gereken ayrıntı 1945’te II. Dünya Savaşı’nın bitmesiyle birlikte dünyada yeni dengelerin kurulması ve bunun ülke içine yansımalarıdır. Marshall Planı gibi dış yardımlar yoluyla modernleşme, topraktan kopuş, sanayi - hizmet sektörlerinde istihdam artışı gibi gelişmeler yaşanmıştır. ABD kaynaklı ekonomik yardım programı olan “*Marshall Planı’nın dünya genelindeki etkisi, Keynesyen, toplumsal ve güdümcü politika karışımlarına yol açmasıdır*” (Loughlin, 2009: 52).

1950-1960 arası dönem çok partili siyasi hayata geçişi kapsamakta olup, bu dönemin başları Türkiye’de iç göç hareketleri bakımından ayrı bir öneme sahiptir (Aydınlı ve Çiftçi, 2015: 195). Ülkenin serbest piyasa sistemine geçişi yolunda “*tarımdaki kapitalistleşme sürecini hızlandıran makine ve traktör ithalinin dış ticaretteki en önemli kalem durumuna gelmesi, karayolları ve barajlar için büyük yatırımlara girilmesi*” dikkate değer hamlelerdir (Şaylan, 1976: 47). Nitekim Karayolları Genel Müdürlüğü 1950 yılında, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü 1954 yılında teşkilatlanmıştır. Tarımda makineleşme üretimi artırırken, kırsalda işgücü ihtiyacı ters orantılı olarak azalmış, iyileşen ulaşım imkânları kırdan kente göçü teşvik etmiştir. Bunun sonucunda, daha önce görülmeyen bir oranda coğrafi hareketlilik yaşanmaya başlamıştır. Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından yapılan nüfus sayımlarına göre 1950-1960 arası dönemde kentsel ve kırsal nüfus dağılımı aşağıda “Tablo 2.”de gösterilmiştir.

Tablo 2. 1950-1960 Arasında Kentsel ve Kırsal Nüfusun Toplam Nüfus İçindeki Oranı

Yıl	Ülke Nüfusu	Kentli Nüfus	Oran (%)	Kırsal Nüfus	Oran (%)
1955	24.064.763	6.927.343	28,79	17.137.420	71,21
1960	27.754.820	8.859.731	31,92	18.895.089	68,08

Kaynak: Devlet İstatistik Enstitüsü

Türkiye'nin dünyaya açılma çabaları, sanayileşme hamleleri, tarımda makineleşmenin artması, toprak mülkiyetinin şekil değiştirmesi ve ulaşım imkânlarının iyileşmesi bu dönemde iç göçü hızlandırmıştır. Bu süreçte kır ve kent nüfus dağılımları değişmiş, "Tablo 2."de görüldüğü biçimde kentli nüfus oranı 1960'da % 31,92'ye yükselmiştir. Kırsalın itici özelliklerinin de etkisiyle kentleşme oranı kendi içinde yaklaşık %10 artış göstermiştir. İç göç bakımından hedef yerleşim alanları Ankara, İstanbul, Bursa, İzmir ve Adana; göçe kaynaklık eden yerleşim alanları ise Karadeniz Bölgesi olarak göze çarpmaktadır (Peker, 2019: 132). Ayrıca, göç edenler daha çok erkek olup, büyük şehirlere yeni bir iş bulmak ümidiyle gelenlerin çoğu, ailelerini köylerinde bıraktığından mezkûr beş büyük kentte boşanma oranı diğer kentlere göre yaklaşık iki buçuk katı olarak gerçekleşmiştir (Peker, 2019: 137).

1960-1980 dönemine bakıldığında 1960 İhtilali sonrasında planlı kalkınma döneminin ve ithal ikameci sanayi anlayışının başlaması, kalkınma planlarında iç göçün yönetilmesi gereken bir sorun olarak ele alınmasına neden olmuştur. Kalkınma planları, genel olarak hazırlandıkları dönemin anlayışını yansıtır biçimde iç göç olgusuna yönelik tespit ve çözüm önerileri içermektedir. Kalkınma planlarında iç göç konusunun nasıl ele alındığı hususu çalışmanın bir sonraki bölümünde incelenmiştir. 1960'lardan sonra göç, aktif tarım işçilerini kırdan kente taşımıştır. Buna karşılık kırsaldan gelenlere çalışma imkânları sağlama bakımından sanayileşme, iç göç hareketlerinin hızına ayak uyduramamış, kentlerde düzenli imar ve iskân faaliyetleri sağlanamaması nedeniyle konut sıkıntısı baş göstermiştir. Gecekondulaşmaya giden süreci başlatan bu durum aynı zamanda kayıt dışı istihdamla yakın ilişkili bir kitleyi kentsel nüfusun ağırlıklı bir parçası haline getirmiştir. Almanya gibi Avrupa ülkelerine yönelen dış göç, kırdan kente olan göç akınlarının şekil değiştirerek uluslararası göçe dönüşmesine neden

olmuştur (Erdoğan, 2015: 111). Türkiye’nin kırsal kesiminden bu sefer Avrupa’nın büyük şehirlerine doğru hareketlenen göç hareketleri başlamıştır.

Tablo 3. 1960-1980 Arasında Kentsel ve Kırsal Nüfusun Toplam Nüfus İçindeki Oranı

Yıl	Ülke Nüfusu	Kentli Nüfus	Oran (%)	Kırsal Nüfus	Oran (%)
1965	31.391.421	10.805.817	34,42	20.585.604	65,58
1970	35.605.176	13.691.101	38,45	21.914.075	61,55
1975	40.347.719	16.869.068	41,81	23.478.651	58,19
1980	44.736.957	19.645.007	43,91	25.091.950	56,09

Kaynak: Devlet İstatistik Enstitüsü

1970’li yıllarda Bretton Woods Sisteminin çöküşü ve petrol krizi gibi gelişmeler genel anlamda ülkelerin ekonomilerini derinden etkilemiş ve Türkiye’de kırdan kente göç duraklama devresine girmiştir (Sönmez, 2016: 54). Konuyu ileride BYKP’lerde de rastlayacağımız kalkınmada öncelikli yörelerdeki nüfus artışı bakımından incelediğimizde bu kapsamdaki 40 ilin toplam nüfusa oranının 1970’de %43,39 iken, 1975’te % 41,81’e indiği anlaşılmaktadır (Tütengil, 2008: 61). 1975-1980 arasında göç alan illerin sayısında azalma görülmüş ve bir zamanlar çekim merkezi olan yerler artık göç vermeye başlamıştır (Keleş, 1997: 169). 1980 yılına gelindiğinde nüfus oranlarının kırdan %56 ve kentte ise %44 olduğu görülmektedir.

1980 sonrasında terör olaylarının etkisiyle iç göç yeniden yükselişe geçmiş, zorunlu göç ve ekonomik nedenlerle gönüllü göç farkı belirginleşmiştir. 1980 ve 1990’ları kapsayan dönemde ithal ikameci politikalarla vazgeçilip, ülkenin dışa açılmasıyla koşut biçimde sanayileşme ve ihracat hız kazanarak, kentlerin istihdam yaratma kapasitesini artırmış ancak ucuz işgücü talebinin beslediği kayıt dışı istihdam sorun olarak devam etmiştir (İçduygu, Sirkeci ve Aydingün, 1998: 237).

Tablo 4. 1980-2000 Arasında Kentsel ve Kırsal Nüfusun Toplam Nüfus İçindeki Oranı

Yıl	Ülke Nüfusu	Kentli Nüfus	Oran (%)	Kırsal Nüfus	Oran (%)
1985	50.664.458	26.865.757	53,03	23.798.701	46,97
1990	56.473.035	33.326.351	59,01	23.146.684	40,99
2000	67.803.927	44.006.274	64,90	23.797.653	35,10

Kaynak: Devlet İstatistik Enstitüsü

1980 sonrasında nüfusun kır - kent dağılımı, kent lehine dönüşmüştür. 1985-2000 arası 15 yıllık dönemde kentli nüfus yaklaşık %12 oranında yükselmiştir. Bu durumun sebepleri çalışmanın ikinci bölümünde ayrıntılı olarak incelenmiştir. 2000'lere kadar olan bu dönemde öne çıkan olumsuzlukları üçe ayırmak mümkündür: *İlki işsizlik, ikincisi özellikle nitelikli işçilerin göçünden kaynaklı rekabete dayalı bir işçi sınıfı ve sonuncusu da büyüyen kayıt dışı istihdam*" (Uyar Bozdağlıoğlu, 2008; Mahiroğulları, 2017: 551). Bu dönemde dikkate alınması gereken bir diğer husus 2000 yılında merkezi nüfus sayımının son defa yapılmış olmasıdır. 2010-2020 arası dış göç hareketlerinin ağırlık kazandığı, kentli nüfusun iç göç yerine mevzuat değişiklikleriyle arttığı bir dönemdir.

Tablo 5. 2010-2020 Arasında Kentsel ve Kırsal Nüfusun Toplam Nüfus İçindeki Oranı

ADNKS Yılı	Toplam Nüfus	İl ve İlçe Merkezleri	Oran (%)	Belde ve Köyler	Oran (%)
2010	73.722.988	56.222.356	76,3	17.500.632	23,7
2015	78.741.053	72.523.134	92,1	6.217.919	7,9
2020	83.614.362	77.736.041	93	5.878.210	7

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu

2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun büyükşehir belediye sayısının toplamda 30'a çıkarılmasını; ayrıca büyükşehir bulunan illerde köy ve belde yönetimlerinin kaldırılarak, mahalleye dönüştürülmesini sağlamıştır. Öte yandan, yerel yönetim kuruluşu olmayan mahalleler ise kırsal mahalle ve kentsel mahalle gibi kanunda

yeri olmayan fiili bir ayrıma tabi tutulmuştur. Bu değişiklikler ülkenin büyük bölümünün en azından kâğıt üzerinde kentli sayılmasıyla; diğer bir deyişle kentli nüfusun sayısının yüksek oranda artmasıyla sonuçlanmıştır. İşlevsiz köy ve il özel idaresinin yerine büyükşehir belediyelerinin daha iyi hizmet vereceği ön kabulü bu düzenlemelere kaynaklık etmiştir. Yine yerel yönetim kuruluşlarının ölçeğinin büyütülerek daha fazla kaynak aktarılmasını benimseyen yerel yönetim politikaları bu konuda etkili olmuştur. Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) verileri kapsamında il ve ilçe merkezleri ile kasaba ve köyler olarak yapılan sınıflandırmaya göre artık nüfusun %93,2’si kentlerde, %6,8’i ise kırsalda yaşamaktadır (data.tuik.gov.tr, 2022). Nüfus konusuyla ilgili daha ayrıntılı inceleme ikinci bölümde iç göçün nedenleri ele alınırken yapılmıştır. Çalışmanın sonraki bölümü planlı dönemde iç göç konusuna nasıl yaklaşılmış sorusunun cevabına odaklanmıştır.

1.2. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında İç Göç

BYKP’lerde iç göç konularının ele alınış biçimi, planların konuya yaklaşımı ve önerilen çözümler planların hazırlandığı döneme ilişkin belirgin bir çerçeve sunmaktadır. 1963 - 1967 yılları arasını kapsayan 1. BYKP’de; ülke nüfustaki artışa dikkat çekilmiş ve nüfus artışını destekleyen politikada değişikliğe gidilmesi gerektiği vurgusu yapılmıştır (DPT, 1963: 67). İlk plana bakıldığında nüfus artış hızının nüfus planlaması yoluyla azaltılmasının hedeflendiği anlaşılmaktadır. Nitekim bu politika değişikliğinin ilk somut çıktısı 557 sayılı Nüfus Planlaması Hakkında Kanun olmuştur. Bu kanun planlı kalkınma dönemindeki nüfus artış hızını düşürme politikasının temelini meydana getirmiştir (Kayacan, 2022: 123). Nüfus politikasında değişikliğe gidilmesinde iç göç kaynaklı toplumsal ve ekonomik sorunlara hızlı nüfus artışının yol açtığı düşüncesinin etkisi olmuştur (Başar, 2013: 30). 1968’de yayımlanan 2. BYKP’de (1968-1972) kentli nüfus oranında yıldan yıla artış olduğu hususlarına yer verilmiştir (DPT, 1968: 49). 1973’te yayımlanan 3. BYKP’de (1973-1977) kalkınmanın öneminin yanı sıra doğum, ölüm ve göçü içeren üç olgunun toplum yapısının değişimi üzerindeki etkisi öne çıkarılmıştır (DPT, 1972: 106). Bu planla birlikte sosyo-ekonomik gelişmişliği sağlamak amacıyla yörelerin sahip olduğu kapasitelerin ortaya çıkarılması hedeflenmiştir (DPT: 1972: 948). Geri kalmış yörelerin, başka bir açıdan kırsal yörelerin kalkınması böylece doğal olarak, iç göçün hızını azaltıcı etkileri beraberinde getirecektir. 4. BYKP’de (1979-1983), iç göç konusu daha fazla vurgulanırken, sanayileşmeden kaynaklı

kırdan kente göçü yönetmek amacıyla bir politika geliştirilemediği tespiti ve böyle bir politikaya duyulan ihtiyacın büyüklüğü açıklanmaktadır (DPT, 1979: 77). Bu plandan sonra iç göçü tetikleyen nedenlerden sosyo-ekonomik gelişmişlik farkının azaltılması amacına önem verilmeye başlanmıştır (Çelikkaya vd., 2018: 25).

5. BYKP’de (1985-1989), büyük kentlere göçü önlemek adına orta büyüklüğe sahip kentlerin yatırımlar yoluyla geliştirilmesi, bu şekilde nüfus dengesinin sağlanabileceğine dair yeni bir politika önerildiği görülmektedir. (DPT, 1985: 125). Bu öneri aynı zamanda Wallerstein’in yarı çevre yaklaşımıyla uyum içindedir. 6. BYKP’de (1990-1994), göçle ilgili olarak, *“nüfusun istikrarlı ekonomik gelişme ve kalkınma hedefleriyle uyumlu bir yapıya ve artış hızına kavuşturulması esasının benimsenerek, demografi konusunda araştırma yapan, eğitim veren kuruluşların destekleneceği”*; bu şekilde nüfus politikalarının belirlenmesi amacı taşıyan araştırmalara ağırlık verileceği belirtilmektedir (DPT, 1989: 285). 7. BYKP’de (1996-2000), kır ve kent arasındaki sosyo-ekonomik gelişmişlik farkının sürekli artmasından dolayı iç göç hareketlerinin devamlı hale geldiği, bu nedenle kalkınmada öncelikli yörelerin kalkındırılmasının önemli olduğu vurgulanmıştır (DPT, 1996: 17). 7. BYKP’de Kalkınmada Öncelikli Yörelere yönelik tedbirler sayesinde çevreden merkeze doğru gerçekleşen iç göç hareketlerini kontrol etme politikasının önemli bir aracı olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır (DPT, 1996: 175). 8. BYKP’de (2001-2005) ise, *“1997 yılı nüfus tespitine göre %60’lar düzeyinde olan kentsel nüfus oranının, dönem sonunda %90 düzeyine ulaşmasının beklendiği”* ifade edilmiş ancak BYKP’ler kapsamında az gelişmiş bölgelerin kalkınması ve sosyo-ekonomik gelişmişlik farkının azaltılmasına yönelik çabaların yeterince başarılı olmadığı kabul edilmiştir (DPT, 2000: 23-68). Buna göre, önceki dönemlerde bölgelerarası farklılığın giderilmesi amacıyla uygulamaya konulan önlemler ya yeterli olmamış ya da yeterli uygulanamamıştır.

9. BYKP’de (2007-2013), *“yoksulluk riskiyle karşı karşıya olan kente göç etmiş kişilerin eğitim, kültür ve sağlık gibi hizmetlere ihtiyacının artarak devam ettiği”* vurgusu yapılmış, ayrıca, *“kentte yaşayan kadınlarda işgücüne katılma oranının %19,3 iken, bu oranın kırsal alanda %33,7 olduğu, bunun kente göç eden kadınların ekonomik yaşama katılmaktan vazgeçmesinden kaynaklandığı”* belirtilmiştir (9. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2006: 43). Çalışmanın önceki bölümlerindeki iç göç nedeniyle boşanma davalarındaki artışa dikkat çeken ifadeye

benzer biçimde bu tespit de kadınların toplumsal ve ekonomik yaşam ile istihdam piyasasına katılımı bakımından ilgi çekicidir. 9. BYKP’deki bir diğer tespit ise iç göçün yoğunluğu ve kentleşmenin toplumsal anlamda yetersiz kalması nedeniyle kentlileşmede sorunlar yaşandığıyla ilgili olup, bununla birlikte *“yoğun göç ve çarpık kentleşmenin getirdiği uyum sorunlarının terör ve asayiş başta olmak üzere toplumsal bütünlüğü ve uyumu zedeleyici ortamlar hazırladığı”* vurgulanmaktadır (9. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2006: 45). *“Kentlerin fiziki ve sosyal altyapısının sunduğu istihdam imkânlarının yoğun göç hareketlerinin yarattığı nüfus baskısını karşılamakta yetersiz kaldığı; bölgelerin, sorunlarına ve potansiyellerine göre farklılaştırılmış tedbirleri içeren bütüncül bir bölgesel gelişme politikasınının şart olduğu”* 9. BYKP’nin üzerinde durduğu bir başka husus olup, ayrıca gelir farkının azaltılmasına yönelik çabalar kapsamında nitelsiz işgücüne vasıf kazandırılması amacıyla aktif istihdam politikaları belirlenmesi, kentlileşmede yaşanan sorunların azaltılması Plan’ın diğer hedefleridir (9. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2006: 46). Görüldüğü üzere, kentlileşememe, gecekondulaşma ve yetersiz istihdam 9. BYKP’nin tespit ettiği en önemli sorunlardandır.

10. BYKP (2014-2018), dünya genelinde eşitsizliklere dayalı iç göçün devam etmesinin olası olduğuna değinmiş, Suriye krizinin etkisiyle *“iç ve dış göçler, farklı kültür ve sosyal kesimlerin şehirlerde bir araya gelmesine neden olurken, bir yandan da altyapı ihtiyacının artmasına, gelir eşitsizliklerine, güvenlik ve sosyal uyum sorunlarına yol açmakta, şehirlerde sosyal ve mekânsal ayrışma riskini beraberinde getirmektedir”* tespitinde bulunmuştur (10. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2013: 12). Bir diğer vurgu, 9. BYKP döneminde hızlı kentleşme sürecinin etkisi altında büyük şehirlerin yoğun göç almaya devam etmesi nedeniyle, kent nüfusunun oransal bakımdan % 67,5’ten %72,3’e yükselmesinedir (10. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2013: 25). 10. BYKP’ye göre, kırdan kente göç yavaşlasa da devam etmektedir. Düşük vasıflı işgücü yönünden, *“kentlerde toplumsal yaşam ve işgücü piyasalarına uyum zorlukları; işsizlik, gelir farkları, kayıt dışılık gibi sorunlara neden olduğundan, kırsal kesim bakımından, tarım sektörünün gelişmesinin yanında, gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesi ve yaşam kalitesinin yükseltilmesi”* öne çıkan konulardandır (10. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2013: 25). Verilerle desteklenen bir diğer önemli tespite göre, *“nüfusun büyük şehirlerde yoğunlaşma eğilimi devam etmekle birlikte 2007-2012 döneminde nüfusu bir milyonu aşan il sayısı 18’den 20’ye, bu illerde yaşayan nüfusun toplam nüfus içerisindeki payı*

ise % 62'den, %66'ya çıkmış" olup, Plan, iç göçün son yıllarda bölgelerdeki illerin kendi aralarında gerçekleştiğine ancak *"Düzy-1 bölgeleri itibarıyla özellikle Doğu ve Batı Karadeniz, Ortadoğu ve Kuzeydoğu Anadolu bölgelerinde gelişmiş çekim merkezi niteliğinde büyük şehirler bulunmadığından daha çok İstanbul'a yöneldiğine"* dikkat çekmektedir (10. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2013: 119). 10. BYKP çerçevesinde ayrıca 2008 yılından itibaren Diyarbakır, Erzurum, Şanlıurfa ve Van'da başlatılan Cazibe Merkezlerini Destekleme Programının bazı önemli şehirleri çekim merkezine dönüştürerek iç göç bakımından yeni güzergâhlar yaratılmaya çalışılmıştır (10. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2013: 119). 11. BYKP (2019-2023); dikkat çekici biçimde daha çok dış göçe yönelik tespit ve öneriler barındırmaktadır (11. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2019: 155). Bu durumun temel sebepleri; Türkiye'nin artık resmi olarak dünyada en çok mülteci barındıran ülke haline gelmesi, AB ülkelerine transit düzensiz geçiş noktasında stratejik bir konumda bulunması ve son olarak 2013 yılında yasalaşan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'yla birlikte özellikle ülke dışında içeriye olan yabancı göçünün yönetilmesi için kurumsallaşmanın tamamlanmasıdır. 11. BYKP'de iç göç daha çok büyük kentlere uyum, başka bir deyişle kentleşme bakımından ele alınmıştır.

BYKP'lerin tamamı göz önüne alındığında, iç göç hareketlerinin önemini 11. BYKP'ye kadar koruduğu ve BYKP'lerde iç göçü yönetmeyi hedefleyen çeşitli önlemler önerilmekle birlikte kayda değer bir başarı sağlanamadığının resmi olarak kabul edildiği görülmektedir. Planlarda iç göç konusu ele alınırken bu çalışma içerisinde incelenen kentleşme, gecekondulaşma ve istihdam ile ilgili hususlar en önemli olumsuz sonuçlar olarak dikkat çekmektedir. Bu doğrultuda Planlar içeriklerinde doğrudan veya dolaylı biçimde bu sonuçlara yönelik çeşitli çözüm önerileri geliştirilmiştir.

Türkiye, 1963 yılından başlayarak çok yönlü kalkınmayı hedeflemiş, kalkınma planlarını bunu gerçekleştirmenin bir aracı olarak kullanmıştır. Ancak geçmişte kalkınma planları hükümet değişikliklerinden derin etkilenecek, tutarlı hedefler ve hedefe ulaşma yöntemleri geliştirememiştir. Bu nedenle ilk planın kabulünden sonra iç göçün yoğun yaşandığı dönemlerde kalkınma planlarında konuyla ilgili kapsamlı ve uzun vadeli politikalar geliştirmek mümkün olmamıştır. Çalışmanın ilk bölümü burada tamamlanırken ikinci bölümde iç göçün neden ve

sonuçları kapsamlı biçimde analiz edilmiştir.

2. NEDENLERİ VE SONUÇLARI BAKIMINDAN TÜRKİYE’DE İÇ GÖÇ

Türkiye’de genel olarak iç göç, bireylerin kendi kararlarına ve isteklerine bırakılmış olup, gönüllü olarak gerçekleşmektedir. Ancak terör olaylarının şiddetinin arttığı dönemlerde özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerindeki illerde yer alan köylerden, il ve ilçe merkezlerine zorunlu göç örneklerine rastlanılmıştır. Bunun dışında Türkiye’de kırdan kente göç, geri kalmış bölgelerden (çevre), daha gelişmiş ve sanayileşmiş illere (merkez) doğru yaşanmaktadır. 10. BYKP’ye göre, *“Türkiye’de iç göçün yönü, genel olarak doğudan batıya, büyük şehirlere ve iç kesimlerden sahil kesimlerine doğrudur”* (10. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2013: 119). Başlarda dağınık bir şekilde gerçekleşen göçler, doğal akışı içinde giderek daha seçici bir nitelik kazanmış ve belirli merkezlerde yoğunlaşmıştır. Esasen kalkınma gücüne sahip, sanayi ve hizmetler sektörünün ağırlık kazandığı iller merkez niteliğine sahiptir. Türkiye’de iç göç hareketlerinin öncelikli hedefi, en kalkınmış bölge olarak Marmara Bölgesi olup, ilkin İstanbul’da yoğunlaşan göç, zamanla Kocaeli, Bursa ve Tekirdağ gibi diğer bölge illerini de kapsamıştır (Bülbül ve Köse, 2010: 78). Bölgelerle ilgili ayrıntılı analiz çalışmanın sonraki bölümünde yapılmıştır.

2.1. İç Göçün Nedenleri

Göçün tekil nedenlerinden bahsetmek güçtür ve çoğu zaman birden fazla gerekçe iç göç hareketlerini tetiklemektedir. 1950’lerdeki iç göç kırsaldaki dönüşüm nedeniyle klasik sınıflandırmada “itici”, 1960 - 1980 arası dönem ise kentlerin endüstriyel dönüşümü nedeniyle “çekici” etkenlerin baskın özelliklerinin öne çıktığı göç hareketleridir (Şen, 2014: 238). 1950’lerde yaşanan hızlı nüfus artışı ve tarımda makineleşme, kırsal kesimde işsizliği getirmiş; istihdam arayışı kentlere (merkeze) yönelen iç göç hareketlerini besleyerek hem kır hem de kent için yapısal dönüşüme yol açmıştır. Bunun yanında kentlerin toplumsal, ekonomik ve kültürel anlamda gelişmiş yapılara sahip olması iç göçün hızlanmasına neden olmuştur. Kişilerin göç etme sebepleriyle ilgili veri setleri ilk kez 2000 Genel Nüfus Sayımında derlenmiş olup, *“iller arası göç eden nüfusun %20’si iş arama-bulma, % 13,2’si tayin ve atama, % 26’sı hane fertlerinden birine bağımlı olarak göç ederken, eğitim nedeniyle göç eden nüfusun oranı ise, %11,6’dır”* (DİE, 2002: 3).

Genel Nüfus Sayımının işaret ettiği nedenlerin etkisiyle kentlere (merkeze) yönelen iç göç, kentlerin kapasitelerinin üzerinde nüfusu barındırmaya başlamasıyla pek çok sorunun doğmasına neden olmuştur. Ayrıca toplumsal refah dağılımının dengesizliği sonucunda bölgelerarası sosyo-ekonomik gelişmişlik farkının artmasıyla ortaya çıkan göç olgusu, aynı zamanda toplumsal refah dağılımını olumsuz yönde etkilediğinden kısır döngüye neden olmaktadır. Kır ve kentte gelir dağılımını etkileyen ekonomik ve sosyal politikalar nüfusun coğrafi dağılımı belirleyici niteliktedir. İç göçün pek çok farklı nedenleri olmakla birlikte çalışma, hızlı nüfus artışı, sosyo-ekonomik gelişmişlik farkı ve tarımda makineleşme şeklindeki üç temel neden üzerine odaklanmıştır.

2.1.1. Hızlı Nüfus Artışı

Doğurganlık oranında artış ile yaşam süresinin uzamasına neden olan tıbbi, biyolojik, teknolojik pek çok gelişme nedeniyle ölüm oranlarında görülen düşüş gibi etkenler yanında iç göçten kaynaklı sebepler dolayısıyla yerleşim alanlarının nüfusunda yükselmegörülmektedir. *“1920’lerde dünya nüfusunun %14’ü kentlerde yaşarken bu oran, 1980 yılında % 41’e yükselmiş; 1980’lerde gelişmiş ülkelerde kentsel nüfus artışı %1,7 iken, az gelişmiş ülkelerde %4,3 olmuştur”* (Kutlu Akal, Elmacı ve Payan, 1999: 109). Planlı Dönem’e geçiş yapıncaya kadar resmi olarak doğum yoluyla nüfus artışı teşvik edilmişse de BYKP’lerle birlikte nüfus planlaması yöntemi benimsenmiştir (Murat, 2002: 61). İç göç ve hızlı nüfus artışı ilişkisine bakıldığında, aşağıda ayrıntılı biçimde ifade edildiği üzere, göç veren bölgelerde doğurganlık oranı daha yüksek, göç alan bölgelerde daha düşük olmasına rağmen merkez kentlerin nüfusunun daha hızlı arttığı görülmektedir. Dolayısıyla hızlı nüfus artışı iç göç hareketlerini iki yönlü olarak etkilemektedir. Bu hususta son durumu anlamak için bölge yıllık doğurganlık hızları incelendiğinde Güneydoğu Anadolu ve Doğu Anadolu’nun en yüksek oranlara sahip olduğu anlaşılmaktadır (TÜİK, 2019). Bu bölgeler aynı zamanda iç göçe kaynaklık etmektedir. *“Büyük kentlerde yüksek oranda nüfus artış hızı görülmekle birlikte kırsal alanlardan farklı olarak, büyük şehirler doğum ve ölüm oranlarından bağımsız olarak iç göçlerle büyümektedirler”* (TÜSİAD, 1999). Hızlı nüfus artışının iç göç üzerindeki etkilerini anlamak için bölgelerin nüfus verilerini incelemek anlamlı bir fikir verecektir. Adres Kayıt Sistemi temelinde İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan verilere göre coğrafi bölgelerin 2015, 2019 ve 2021 yılları nüfusları “Tablo 6.”da gösterilmiştir. Çalışmanın yazarı tarafından düzenlenen tabloda 2015 yılı için Türkiye İstatistik

Kurumunun, 2019 ve 2022 yılları için de İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünün verileri esas alınmıştır.

Tablo 6. Bölgelere Göre Nüfus Sayıları

Bölge Adı	2015	2019	2021
Marmara	23.608.079	24.465.689	24.899.126
İç Anadolu	12.381.363	12.705.812	12.896.255
Akdeniz	9.906.771	10.552.942	10.584.506
Ege	10.023.549	10.318.157	10.477.153
G.Doğu Anadolu	8.250.718	8.876.531	8.576.391
Karadeniz	6.998.998	7.674.496	7.696.132
Doğu Anadolu	5.927.630	5.966.101	6.513.106

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu ve İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

“Tablo 6.” incelendiğinde Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde 2021 yılında, 2019 yılına göre nüfusta bir azalma olduğu görülmektedir. Oysa bu bölgede yer alan illerde doğurganlık oranı fazladır. Oysa Türkiye’de 2019 yılında doğurganlık hızı en yüksek 10 il içerisinde bölge illerinden Şanlıurfa, Şırnak, Mardin, Siirt, Diyarbakır ve Batman olmak üzere altı il bulunmaktadır (TÜİK, 2019). En yüksek doğurganlık oranına sahip illerin çokluğuna rağmen 2021 yılında bölge nüfusunun azalması önemlidir. Bu bölgeden; İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük iller ile Akdeniz bölgesine doğru gerçekleşen göçün temel gerekçesinin ekonomik olduğu değerlendirilmektedir (Çoban, 2015: 337). En geniş yüzölçümüne sahip Doğu Anadolu Bölgesinin nüfus olarak en düşük sayıda olması da dikkat çekicidir. Az gelişmiş bölgelerdeki yüksek doğurganlık oranı Merkez - Çevre Teorisi çerçevesinde, kırdan kente göç nedeniyle büyük şehirlerin hızlı nüfus artışı olarak istatistiklere yansımakta ve kırsalda yaşayıp, tarımla geçinen insanların göçünü tetiklemektedir.

2.1.2. Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Farkı

Bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik gelişmişlik farklılığı gelişmiş ve özellikle gelişmekte olan ülkelerin tümünde karşılaşılan bir sorundur. Yukarıda belirtildiği üzere iç göçü tetikleyen en önemli etkenlerden birisi göçe kaynaklık eden yerler ile göç edilen yerler arasında istihdam, yatırım, eğitim, sağlık, güvenlik gibi çok çeşitli alanlarda baş gösteren sosyo-ekonomik eşitsizliklerdir (Yılmaz ve Tağrikulu,

2017: 920). En gelişmiş ve en geri kalmış bölgeler arasında toplumsal, ekonomik ve kültürel bakımdan ciddi farklılıklar olabilmektedir. Bununla birlikte iç göç hareketleri göç veren ve göç alan yerleşim yerleri arasında “bölgesel gelişmişlik” farkını arttırmaktadır. Geçmiş nüfus istatistikleri incelendiğinde Türkiye’de genel anlamda iç göç hareketlerinin Karadeniz, Güneydoğu ve Doğu Anadolu Bölgelerinden batı ve güneyde yer alan illere doğru olduğu görülmektedir (Apan, 2006: 31). Bu yöneliş sonunda, ülkede nüfusu azalan iller ve nüfusu artan iller arasında “bölgesel gelişmişlik” farkı açılmıştır. Türkiye bakımından işgücü arz ve talebinde görülen farklılıklar sorunun temelini oluşturmaktadır (Tekkanak ve Mermer, 2018: 94). Bu nedenle göç veren illerde işsizlik artıp, gelir seviyesi azalırken; diğer illere doğru göç hareketleri hızlanmıştır. Artan iç göç ise, göç alan kentlerdeki yatırımları artırarak makasın kırsal aleyhine açılmasını sağlayan ivmeyi artırmıştır (Gökçen: 1987: 368). Sosyo-ekonomik gelişmişlik farkını anlamak için resmi veriler incelendiğinde en son 2017 yılında yapılan illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması bir fikir vermektedir. Bu sıralamada yer alan iller “Tablo 7.”de alfabetik olarak ve bölgelerin nüfus büyüklüğü sırasına göre çalışmanın yazarı tarafından coğrafi bölgelere uyarlanmıştır (SEGE, 2021: 35). Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırmaları (SEGE) önceleri Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), daha sonra Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından çeşitli değişkenler uygulanarak gerçekleştirilmektedir. 2017 yılı için kullanılan değişken sayısı 52 olup, elde edilen sonuçlar çerçevesinde illerin endeks skorları tespit edilmiş, skor dağılımına göre de 6 kademedeki gruplandırılmıştır (SEGE, 2021). Tablodaki skor bu değişkenler sonucunda elde edilen veriyi göstermekte olup, gelişmişlik seviyesi düşük illerin skoru negatif (-) görünümündedir.

Tablo 7. Coğrafi Bölgelerde Yer Alan İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması

Bölge	Sıra	Sıralama Yeri	İlin Adı	Skor	Kademe
Marmara	1.	24	Balıkesir	0,476	2
	2.	19	Bilecik	0,556	2
	3.	6	Bursa	1,336	1
	4.	20	Çanakkale	0,548	2
	5.	21	Edirne	0,534	2
	6.	1	İstanbul	4,051	1
	7.	18	Kırklareli	0,557	2
	8.	4	Kocaeli	1,787	1

	9.	11	Sakarya	0,832	2
	10.	9	Tekirdağ	1,014	1
	11.	12	Yalova	0,796	2
İç Anadolu	1.	51	Aksaray	-0,271	4
	2.	2	Ankara	2,718	1
	3.	55	Çankırı	-0,379	5
	4.	7	Eskişehir	1,278	1
	5.	35	Karaman	0,177	3
	6.	17	Kayseri	0,560	2
	7.	33	Kırıkkale	0,211	3
	8.	43	Kırşehir	-0,085	4
	9.	14	Konya	0,668	2
	10.	40	Nevşehir	-0,015	4
	11.	57	Niğde	-0,395	5
	12.	45	Sivas	-0,137	4
	13.	63	Yozgat	-0,589	5
Akdeniz	1.	27	Adana	0,353	3
	2.	5	Antalya	1,642	1
	3.	32	Burdur	0,211	3
	4.	39	Hatay	0,017	4
	5.	16	Isparta	0,564	2
	6.	25	İçel Mersin	0,413	3
	7.	58	Kahramanmaraş	-0,416	5
	8.	54	Osmaniye	-0,367	5
Ege	1.	41	Afyonkarahisar	-0,023	4
	2.	15	Aydın	0,599	2
	3.	10	Denizli	0,923	2
	4.	3	İzmir	1,926	1
	5.	37	Kütahya	0,170	3
	6.	23	Manisa	0,490	2
	7.	8	Muğla	1,175	1
	8.	29	Uşak	0,278	3
Güneydoğu Anadolu	1.	66	Adıyaman	-0,926	6
	2.	72	Batman	-1,324	6
	3.	68	Diyarbakır	-1,074	6
	4.	30	Gaziantep	0,250	3
	5.	62	Kilis	-0,570	5

	6.	74	Mardin	-1,396	6
	7.	75	Siirt	-1,405	6
	8.	73	Şanlıurfa	-1,350	6
Karadeniz	1.	38	Amasya	0,054	4
	2.	49	Artvin	-0,235	4
	3.	46	Bartın	-0,140	4
	4.	65	Bayburt	-0,629	5
	5.	13	Bolu	0,760	2
	6.	50	Çorum	-0,262	4
	7.	34	Düzce	0,200	3
	8.	53	Giresun	-0,323	5
	9.	64	Gümüşhane	-0,623	5
	10.	22	Karabük	0,513	2
	11.	48	Kastamonu	-0,224	4
	12.	60	Ordu	-0,486	5
	13.	36	Rize	0,174	3
	14.	31	Samsun	0,242	3
	15.	52	Sinop	-0,317	5
	16.	56	Tokat	-0,381	5
	17.	26	Trabzon	0,389	3
	18.	28	Zonguldak	0,333	3
Doğu Anadolu	1.	80	Ağrı	-1,752	6
	2.	67	Ardahan	-0,983	6
	3.	71	Bingöl	-1,208	6
	4.	76	Bitlis	-1,428	6
	5.	42	Elazığ	-0,061	4
	6.	47	Erzincan	-0,150	4
	7.	61	Erzurum	-0,531	5
	8.	78	Hakkâri	-1,518	6
	9.	70	İğdır	-1,179	6
	10.	69	Kars	-1,125	6
	11.	44	Malatya	-0,113	4
	12.	79	Muş	-1,704	6
	13.	81	Şırnak	-1,788	6
	14.	59	Tunceli	-0,439	5
	15.	77	Van	-1,452	6

Kaynak: Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı

“Tablo 7.” incelendiğinde; en çok nüfusu barındıran Marmara Bölgesi’nde yer alan 11 ilden altısında büyükşehir belediyesi bulunduğu, İstanbul’un sadece bölge içinde değil, ülke genelinde en yüksek skora sahip olduğu, ülke sıralamasında ilk (10) il içinde yer alan dört bölge ilinin kademesinin (1), diğer yedi ilin ise (2) olduğu; (11) ilden sadece Edirne’nin 21 ve Balıkesir’in 24. sırada yer alarak ülke genelinde en yüksek gelişmişlik skoruna sahip ilk (20) ilin dışında kaldığı;

İç Anadolu Bölgesi’ndeki (13) il içerisinde dört büyükşehir belediyesi bulunduğu, ülke genelinde 2. en yüksek skora sahip Ankara ile 7. sıradaki Eskişehir’in dışında kalan diğer büyükşehirler Konya ve Kayseri’nin 2. kademe de yer aldığı, kalan illerden yedisinin eksi (-) eksi skora sahip olduğu;

Akdeniz Bölgesi’nde yer alan sekiz ilden beşinde büyükşehir belediyesi bulunduğu, büyükşehirlerden sadece Antalya’nın 1. kademe de yer aldığı, Kahramanmaraş’ın ise büyükşehir olmasına rağmen eksi (-) skora sahip olduğu, nüfus bakımından Türkiye’nin en kalabalık 7. ili olan Adana’nın 3. kademe de yer aldığı;

Ege Bölgesi’ndeki sekiz ilden beşinin büyükşehir belediyesine sahip olduğu, bunlardan İzmir ve Muğla’nın 1. kademe de yer aldığı, 41. sırada yer alan Afyonkarahisar’ın eksi (-) skora sahip olduğu;

Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde yer alan illerden dördünün büyükşehir statüsünde olduğu, Gaziantep hariç diğer illerin tamamının eksi (-) skorda olduğu, nüfus olarak ülke genelinde 8. sırada olan Şanlıurfa’nın ve 12. sırada yer alan Diyarbakır’ın 6. kademe de yer alan eksi (-) skordaki iller arasında bulunmasının dikkat çektiği;

Karadeniz Bölgesi’nin yüz ölçümü bakımından en geniş 3. ve nüfus olarak 6. kalabalık bölge olmasına rağmen coğrafyasının dağlık olmasının etkisiyle en fazla ili (18) barındırdığı, Batı Karadeniz’de yer alan Zonguldak, Karabük, Bolu, Düzce dışında Trabzon, Samsun, Rize ve iç kısımda yer alan Amasya’nın artı (+) skorda olduğu, 6. kademe de yer alan il bulunmadığı;

Ülkenin en geniş yüzölçümüne sahip bölgesi Doğu Anadolu’nun en az nüfusa sahip olduğu; 15 ilden sadece Van, Erzurum ve Malatya’da büyükşehir kurulu bulunduğu; bunlardan sadece Malatya’nın 4. kademe de yer aldığı, ayrıca

Elazığ ve Erzincan'ın 4. kademedeki yer bulurken, kalan illerden 5. kademedeki Tunceli hariç diğer illerin tamamının 6. kademedeki sıralandığı anlaşılmaktadır.

Göç veren kırsal yerleşimlerin yanında, kentler de bu durumdan farklı şekillerde olumsuz etkilenmektedir. 22 kıstas üzerinden yapılan ve yukarıda “Tablo 7.”de ayrıntılı biçimde incelenen sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasına göre en yüksek gelişmişlik yüzdesine sahip istatistiki bölgeler Marmara, Ege, Batı, İç Anadolu, Akdeniz, Batı Karadeniz olarak sıralanmaktadır (Özgür ve Güler, 2004: 85). *“Göç veren bölgeleri oluşturan Karadeniz, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri ise ekonomik göstergeler bakımından Türkiye ortalamasının altında değerlere sahiptir”* (Dinçer, Öztaş ve Kavasoglu, 2003: 9).

“Tablo 7.” ile ilgili olarak dikkate alınması gereken hususlardan birisi, büyükşehir belediyelerinin merkezi bütçe paylarının diğer belediyelere göre daha fazla olması, ayrıca finansal açıdan kendilerine bazı avantajlar sağlanmasıdır. Buna rağmen başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerindekiler olmak üzere pek çok büyükşehir belediyesine sahip ilin, sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında eksi (-) skorlar alması kayda değerdir. Nüfusu fazla olduğu için büyükşehir belediyesi statüsü kazandıkları halde bu iller Merkez - Çevre Teorisi'nde vurgulanan sanayi üretimi ve kapitalistleşme bakımından “merkez” olmada yetersiz kalmıştır. İç göçün en önemli sonuçlarından birisi kapsamında Marmara Bölgesi en az yüzölçümüne sahip bölge olmasına rağmen hem en gelişmiş hem de en yüksek nüfuslu illeri barındırmaktadır.

2.1.3. Tarımda Makineleşme

Türkiye’de 1950’lerden sonra hızlanan iç göç hareketlerinin en önemli nedenlerinden birisi, tarımda makineleşme sonrasında kırsalın ihtiyaç duyduğu işgücünün azalması, bununla birlikte kentlerde (merkez) ortaya çıkan ucuz işgücü ihtiyacının kırsalda çözülmesi hızlandırmasıdır. Daha önce belirtilen Marshall Planı’nın bu duruma etkisi büyüktür. Bu plan kapsamında 1955 yılına kadar tarıma 76,5 milyon ABD Doları aktarılmış, belirtilen tutarın %39’u makinelerle birlikte kullanılan alet edevata, %23’ü başta traktör olmak üzere tarım makinelerine ve %24’ü de bunların bakımına harcanmıştır (Tören, 2006: 139). Öte yandan, 1954’te ABD’li bir firma ile tarımda önde gelen yerli kuruluşlar bir araya gelerek traktör ve çeşitli tarım aletleri üretmeye başlamış ve tarımda makineleşmenin sürdürülebilir olmasını sağlamıştır (Ağır, 2021: 78).

Makinenin, daha çok traktörün tarıma girmesi tarımsal ürünlerin girdisinin yanı sıra ürün yetiştirme biçiminde köklü değişikliğe yol açmış, tarımda ihtiyaç duyulan işgücü azaldığından, kırsalda istihdam fazlalığı ortaya çıkmış ve işsiz kalan kesim kentlere (merkez) göç ederek kentin ihtiyaç duyduğu ucuz işgücünün temeli olmuştur. Bu kapsamda örneğin, *“1948’de ülkede yalnızca 1.750 traktör bulunurken, 1951’de traktör sayısı 10.000’e 1953’te 30.000’e, bir yıl sonra ise 40.000’e çıkmıştır”* (McDowall, 2004: 530). Traktörün tarıma geniş ölçüde girmiş olmasının anlamı, makinenin insan emeğinin yerini almasına imkân sağlamasıdır. *“Bir traktörün tarımdan ayırdığı insan sayısının üç, dört, yedi ve dokuz olduğuna ilişkin türlü tahminler yapılmış olup, bu tahminlerin ortalaması alındığında bir traktörün altı tarım işçisini ve ailesini kente göç ettirdiği sonucuna varılabileceği”* ifade edilmiştir (Keleş, 2002: 69). Daha sonraki dönemde tarımda makineleşme hızla devam etmiş, eskiden işgücü gerektiren hemen her alanda makineler kullanıma girmiştir. Ayrıca, Planlı Dönem ile başlayıp 1980 İhtilalinin ardından seçimle işbaşına gelen ilk Özal Hükümetine kadar izlenen *“ithal ikameci sanayileşme politikasının bir sonucu olarak kentsel sektörler, özellikle de sanayi sektörü artık daha fazla işgücüne ihtiyaç duyar hale gelmiştir”* (Eryurt, Beşe Canpolat ve Koç, 2013: 134).

2.2. İç Göçün Sonuçları

İç göç, göç edenlerin hem göç veren hem de göç edilen yerlerdeki toplumların yaşamında geniş ölçekli değişimler meydana getirmektedir. En basitinden Merkez - Çevre ilişkileri çerçevesinde ülkenin tarım toplumundan sanayi toplumuna dönüşmesinde iç göç hareketlerinin etkisi büyüktür. Tekeli bu etkileri beş grup altında toplamaktadır: istihdam, ücret, kentsel mekân, kentin yönetimi ve kültürel yapı (Tekeli, 1982). Bunlardan istihdam ve ücret, kentsel mekân gecekondü ilişkisi ve son olarak kent yönetimi ve kültürel yapı ile kentleşme aynı sınıflandırma içinde ele alınabilir. Genel olarak göç veren yerleşim alanlarındaki çalışma yaşındaki aktif nüfus azalırken; yaşlı, engelli ya da istihdam piyasasına girme amacı olmayan nüfus hareketsizdir. Bu durum göç kaynaklık eden yerleşim alanlarının gelişimini yavaşlatmaktadır. Göç edenler istihdam piyasasına girmeye hazır aktif işgücü teşkil etmenin yanında, tüketici olmaktan çıktıkları için göç veren yerlerin ekonomisinin zayıflamasına neden olmaktadır. İç göç hareketlerinin yeni başladığı dönemlerde, kentteki işgücü talebi

başat etken olmuş ancak çarpık kentleşme sürecinin başlamasına yol açmıştır. İç göçün pek çok farklı sonucundan söz etmek mümkün olmakla birlikte BYKP’lerde en önemlileri olarak tespit edilen kentleşme, gecekondulaşma ve istihdamla ilgili hususlar önemi bakımından aşağıda incelenmiştir.

2.2.1. Kentleşme

Modern kentlerin büyümesinde iki etkenden bahsedilebilir: Göçle gelen nüfus ve sanayileşme (Kıray, 1998: 15). Nitekim sanayileşmesini tamamlamış Batı toplumlarında kentleşme, sanayileşmeyle yakın ilişki içerisinde gerçekleşmiştir (Yücel Batmaz ve Erdem, 2016: 203). Kır - kent ayrımı genelde nüfus sayısına göre yapılmaktadır. Ancak günümüzde kır - kent ayrımını yapmak bazen anlamsızlaşabilmektedir. Örneğin, 1.000 nüfuslu ilçeler kent olarak kabul edilmektedir. Ülkemizdeki mevzuat açısından bakıldığında 1924 tarihli Köy Kanunu’na göre nüfusu 2000’den aşağı yerleşim birimleri “köy” olarak sınıflandırılmış; 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 4. maddesi belediye teşkilatlanması için 5.000 nüfus ölçütü getirirken, 11. maddesi nüfusu 2000’in altına düşen belediyelerin köy tüzel kişiliğine dönüştürülmesini sağlamıştır. Öte yandan Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) Mart 2014’e kadar, mülga DPT’nin 1982 tarihli “Kent Eşiği Araştırması: Türkiye İçin Kent Tanımı” ölçütlerini kullanarak “20.001 ve daha fazla nüfuslu yerleşim yerlerini kent, 20.000 ve daha az nüfuslu yerleşim yerlerini kır olarak tanımlamıştır (resmiistatistik.gov.tr, 2022). Kırdan kente göç hareketlerini daha iyi takip edebilmek için düzenli aralıklarla yapılan nüfus sayımı sonuçlarına bakmak daha sağlıklı bir fikir verecektir. Çünkü Yirmi Birinci Yüzyılla birlikte hem adrese dayalı nüfus tespiti sistemine geçilerek, yerinde nüfus sayımı uygulaması terk edilmiş, hem de yürürlüğe giren çeşitli yerel yönetim mevzuatıyla büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki kırsal yerleşimler artık kent nüfusu içinde kabul edilir hale gelmiştir. Yıllar içinde kırsal ve kentsel nüfus sayısının ve oranlarının nasıl değiştiği Türkiye İstatistik Kurumu verileri esas alınarak yazar tarafından hazırlanan “Tablo 8”’de gösterilmiştir.

Tablo 8. Yıllar İçinde Kırsal – Kentsel Nüfus Sayı ve Oranları

Yıllar	Kırsal Nüfus	%	Kentsel Nüfus	%	Toplam Nüfus
1927	10.347.224	75.8	3.301.046	24.2	13.648.270
1935	12.355.376	76.5	3.802.642	23.5	16.158.018
1945	14.103.072	75.1	4.087.102	24.9	18.190.174
1955	17.137.420	75.1	6.974.358	24.9	24.111.778
1965	20.585.604	65.6	10.805.817	34.4	31.391.421
1970	21.914.075	61.4	13.691.101	38.6	35.675.176
1975	23.478.651	58.2	16.869.068	41.8	40.347.719
1980	25.091.950	56.1	19.645.007	43.9	44.736.957
1985	23.798.701	47.0	26.865.757	53.0	50.664.458
1990	22.816.760	40.4	33.656.275	59.6	56.473.035
2000	23.797.653	35.1	44.006.274	64.9	67.803.927
2007	20.838.397	29,5	49.747.859	70,5	70.586.456
2008	17.905.377	25	53.611.723	75	71.517.100
2012	17.178.953	22,7	58.448.431	77,2	75.627.384
2013	6.633.451	8,7	70.034.413	91,3	76.667.964

Kaynak: Devlet İstatistik Enstitüsü ve Türkiye İstatistik Kurumu

Kentleşme, bir ülkede, sanayi üretiminin artmasıyla birlikte üretim merkezleri olarak kentlerin çoğalması ve büyümesi sürecini başlatan insan hareketliliğidir. Türkiye’de, tarımda makineleşme ve sanayileşmeyle birlikte demografik anlamda hız kazanan kentleşme sonucunda özellikle 1950’den sonra kentler kontrolsüz büyümüştür. Kente yoğun göç kırsal alanlarda aktif işgücü kaybına ve tarımda verimin azalmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda hem kentlerde işgücünün ucuzlaması hem de kayıt dışı ekonominin artması gibi etkiler gözlenmiştir. Gelişmişlik seviyesiyle doğurganlık oranı arasındaki ters orantı nedeniyle kentli nüfusun artması anlamında kentleşme daha çok kırdan kente göç nedeniyle gerçekleşmektedir. Bu yönüyle kentleşme demografik gelişmelerle bağlantılıdır ancak ondan ibaret olmayıp, ekonomik, toplumsal ve siyasal bazı dinamikleri kapsamaktadır. Öte yandan, kırdan kente göç olarak ifadesi kentleşmeyi basit bir yer değiştirme gibi gösterse de kentleşme çok daha karmaşık bir toplumsal değişim sürecini kapsamaktadır (Es ve Ateş, 2004: 208).

Wirth'e göre, *“kırsalda baskın birincil ilişkiler, kentte toplumsal ilişkilere hâkim olan ikincil ilişkilere dönüşmekte, akrabalık ve komşuluk bağları zayıflamakta ve geleneksel dayanışma ağları kaybolmaktadır”* (Wirth, 2002: 101). Bu durumda kentleşme, kente göç edenlerin oradaki koşullara göre ilişki kurma becerisi edinerek kentin sakini olarak, kentle bütünleşebilmesini gerektirmektedir (Erkan, 2002: 20). Kırsal değerlerin terk edilerek kent değerlerinin benimsenmesi ve yaşam alanlarında uygulanması kentleşmeyi kolaylaştırmaktadır.

Modern anlamda kentleşme, kentlerin tarım dışı üretim merkezine dönüşmesi nedeniyle sanayileşmeyle birlikte başlamıştır. Türkiye özelinde kentleşmeyi sağlayan en önemli etkenlerden birisi olarak mevzuat değişikliklerinden söz etmek gerekir. “Tablo 8.” incelendiğinde 2012 yılındaki kentli nüfusta görülen keskin artışın nedeni iç göç değil, 6360 sayılı kanun sonrasında büyükşehir belediye sınırlarının tüm il sınırına genişletilmesi ve köyler ile beldelerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak, bu yerleşimlerin kentlerin içine alınarak mahalleye dönüştürülmesinin olduğu görülmektedir. Ancak kent nüfusu içerisinde yer almalarına karşın halen (kırsal) mahallelerde yaşayanlardan kentli davranış kalıplarını beklemek anlamsızdır.

İç göçün toplumsal yaşamda görülen temel etkisi kırsalda yaşanan birincil ilişkilerin ağırlığını azaltması hatta yok etmesidir. Kentlerdeki yaşam biçimini belirleyen nitelikler bütünü olan kentleşme anlamını en iyi biçimde büyük şehirlerde bulmaktadır (Wirth, 2002: 84). Kentleşmenin ekonomik ve toplumsal olmak üzere başlıca iki yönü bulunmakta olup, ekonomik kentleşme; sanayi, ticaret, bilişim ya da hizmet sektörü gibi kente özgü işlerde çalışmaktır (Kartal, 1992: 21). Toplumsal kentleşme ise kırdan gelenlerin kentli davranışları sergilemesidir, aksi halde yalnızca görüntüde kentli olanlar *“kentsel yabancılaşma ve kentsel başkalaşma olarak adlandırılan cemaatleşme, gettolaşma, suç, mekânsal ve kültürel enklavlaşma gibi çok önemli toplumsal sorunların doğmasına yol açmaktadır”* (Parlak, 2008: 67). Kırsal nüfusun kente gelerek istihdam piyasasına girmesi tek başına kentleşmesini sağlayan etkenlerden değildir. Bu kişilerin kentleşebilmesi toplumsal bakımdan kendilerini değiştirebilme ve yaşam biçimini kente uydurabilme kapasiteleriyle bağlantılıdır. Kentlerde yaşamının zorluğu aynı köy, kasaba ve şehirlerden göç edenlerin birbiriyle dayanışmaya girmesine ve bazı durumlarda kendi sokak ve mahallelerini kurarak bir çeşit

enklavlaşmaya gitmelerine neden olmaktadır. Bu durum kentlileşmenin önündeki en büyük engellerden birisidir.

2.2.2. Gecekondulaşma

1950’li yıllarda hız kazanan iç göç, kentlerde konut ihtiyacını artırmış ve “gecekondu” denilen kaçak ve sağlıksız yapıların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Konut arzının sınırlı kalması, yeterli arsa üretilmemesi, kişilerin artan konut gereksinimine karşın mali sıkıntı içinde olmaları plansız kentlerin oluşumunu ve gecekondulaşmayı beraberinde getirmiştir (Ören ve Yüksel, 2013: 49). Kentlerin kenar bölgelerinde, henüz kentlileşemeyen iç göçün öznesi insanların barındığı ve konut açığının da tahrik ettiği bu tip yapılaşma, çarpık kentleşmeyi doğurmaktadır. Bu şekilde nüfusu artan kentin farklı açılardan değişik bir kozmopolitliğe ulaştığı söylenebilir (Kıray, 1998: 179). Zaman içerisinde rant üretim merkezi olarak gecekondu nitelik değiştirmiş, imar afları ve kentsel dönüşümlerle birlikte çok katlı kentsel konutlara evrilmiştir. Bu gelişmeler gecekondu üretimini önlemek yerine, teşvik edici olmuştur.

Türkiye’de kentleşmeyle ilgili üzerinde durulması gereken ve gecekondulaşmaya zemin hazırlayan üç temel husus bulunmaktadır: Öncelikle kentleşmenin hızının üzerinde durulması gerekir çünkü yukarıda ayrıntılı biçimde incelendiği üzere 1955’de % 24,9 olan kentli nüfus, günümüzde %90’lara çıkmıştır; ikinci olarak kentleşmenin yönü önemlidir ve iç göç merkez niteliğindeki kentler ile gelişmiş bölgelere yönelmiş durumdadır; son olarak büyük şehirlerde, heterojen ve bütünleşmemiş bir toplumsal yapı ortaya çıkmış olup, kentlileşmede sorunlar yaşandığı görülmektedir (Can ve Çiçek, 2012: 40). Merkez olan sanayileşmiş büyük kentlerin ihtiyaç duyduğu ucuz işgücü arzının fazlalığı gecekondulaşma yanında kayıt dışı ekonomiyi beslemesi bakımından sorunlar yaratmaktadır.

2.2.3. İstihdam Sorunları: İşgücü Piyasasına ve Kayıt Dışı İstihdama Etkileri

İç göçler sonucunda kentler hızlı ve sağlıksız biçimde büyürken, kırsal kesim üretken aktif nüfustan yoksun kalmaktadır. Merkez - Çevre Teorisi çerçevesinde iç göçler işgücü yapısını; kentsel işgücü arzını, kentsel nüfusun doğal artış hızı üzerinde arttırması bakımından, derinden etkilemektedir. Kırsala göre daha masraflı ve zorlu bir süreç olan kentte işgücü talebi oluşturulması, istihdamı arttıracak ve mevcut işsizlere iş sağlayacak sanayi yatırımlarını gerektirmektedir.

Kentsel alanlara göç edenler, göç edilen yerlerde öncelikle gecekondualarda oturmak ve kayıt dışı çalışmak zorunda kalmaktadır. Bunun sonucunda kentlerde işgücü niteliksizleşmiş; düşük ücretle çalışan, hatta sosyal güvenlik şemsiyesi altında bile olmayan bir istihdam arzı ortaya çıkmıştır (DPT, 2001: 15). Kayıt dışı istihdamın varlığı aynı zamanda iç göçün sürdürülebilirliğine yol açmaktadır. Bu anlamda gecekondu alanlarının büyümesi ile kayıt dışı istihdamın artması arasında koşutluk bulunmaktadır. İşgücü piyasasına etkileri bakımından iç göçler Türkiye’ de üç farklı döneme ayrılabilir (İçduygu, Sirkeci ve Aydıngün, 1998: 234):

Birinci dönem II. Dünya Savaşının hemen ardından 1960’lara kadar devam eden ve tek bir işgücü piyasasının bulunduğu, mevsimlik ve geçici göçten bahsedilebilecek dönem olup, bu dönemde doğrudan istihdam piyasasına erişim sağlanabilirken, kentleşme ve sanayileşme temel devlet politikalarındandır (İçduygu, Sirkeci ve Aydıngün, 1998: 234). Merkez kentler, kırsaldan gelen işgücü için yine öncelikli seçenektir ancak merkezin istihdam yaratma kapasitesinin işgücü arzını karşılamada yetersiz kalması ucuz işgücü ve kayıt dışı istihdama yol açmaktadır. İkinci dönem ise 1980’lere ulaşan, kentlerin artık iç göçle gelenlere istihdam piyasasına doğrudan erişim sağlayamaması nedeniyle kayıt dışı sektörlerin öne çıktığı ve gecekondualarda yaşayanların kentte kalış süresinin uzaması nedeniyle yavaş yavaş örgütsüz ve kayıt dışı istihdam piyasasından, kayıtlı ve sosyal güvenlik kapsamındaki işlere geçmeye başladığı dönemdir (Gökçe ve v.d., 1993: 345). Üçüncü dönem 1980’ler sonrası istihdam piyasasının iyice parçalandığı, kırdan kente göçün devam etmesine rağmen kentler arası göçün örneklerinin fazlaştığı, istihdam piyasasına giren sayısı ve niteliklerinde azalma eğilim sürerken, *“kayıt dışı çalışanlarla birlikte profesyonel küresel çalışanlar arasında kutuplaşma meydana geldiği bir süreci kapsamaktadır”* (İçduygu, Sirkeci ve Aydıngün, 1998: 236). Kente gelen kırsal kökenliler, kendi sorunlarının çözümlerini kendileri üretme durumunda kaldığından, işsizlik sorununun giderilmesi için kendi kurdukları iş alanları öne çıkmaktadır. Bunun sonucu kendi içlerine kapanma (enklavlaşma) ve kentlileşmenin gecikmesidir.

SONUÇ

Çok yönlü bir olgu olarak iç göç, göç alan ve göç veren yerleşim alanlarını farklı açılardan derinden etkilemektedir. 10. BYKP’ye kadar çözülmesi gereken önemli bir sorun olarak ele alınan iç göç, genel olarak tarımda makineleşme, bölgelerarası sosyo-ekonomik gelişmişlik farkları ve hızlı nüfus artışı gibi dinamiklerden kaynaklanmıştır. Kırsaldaki hızlı nüfus artışı, tarımda makineleşmeyle birleşince kırsal kesimden (çevre), kentlere (merkeze) doğru iç göç hareketleri hızlanmış, bu durum mevcut sosyo-ekonomik gelişmişlik farkını gittikçe artırarak belirli bir dönem iç göçü teşvik eden bir döngüye neden olmuştur. Kent ekonomisinin ihtiyaç duyduğu ucuz işgücünü karşılama bakımından bu gelişme merkez ve çevre arasında kurulan bağımlılık ilişkisinin sürekliliğine yardımcı olmaktadır. Ucuz işgücü kentin sanayileşmesinde itici güç olurken, kent ile kırsal çevre arasındaki eşitsizlik farkını beslemiştir. İç göç nedeniyle genç ve aktif nüfusu kaybettiği için kırsalın üretim kapasitesi düşmüş ve kente olan bağımlılık derecesi artmıştır.

İç göç, hem kitle iletişim ve ulaşım araçlarının gelişmesiyle, hem de göç edenlerin ailelerini yanlarına almalarıyla gittikçe büyümüş, kentlerde ülkenin belli bölgelerinden gelen insanların yaşadığı sokak, mahalle ve gecekondu bölgeleri gibi enklav benzeri oluşumlar görülmeye başlanmıştır. Bu durum nedeniyle kırsal veya daha az gelişmiş yerlerden göç edenler, göç veren ve göç alan yerlerde çeşitli sorunların yaşanmasına neden olmaktadır. Bu durum kentsel alanlarda kente uyum ve kentleşme sorunlarının, en önemlisi işsizliğin artmasına yol açmıştır. Kırsal kesimin istihdamında yaşanan sorunlar Türkiye’deki iç göçün açıklanmasında anlamlı etkenlerdendir. Ayrıca gecekondulaşma, iç göçün doğurduğu en önemli sorunlardan biridir. Toplumsal ve ekonomik gerçeklerin bir yansıması olarak görülen gecekondulaşma, ölçek ve rant boyutlarıyla bugün tanık olunan pek çok soruna kaynaklık etmektedir. Öte yandan sosyo-ekonomik gelişmişlik farkının belirginleşmesi iç göçü besleyen kaynaklardandır. Bu nedenle iç göç hareketlerini yönetmenin en etkili araçlarından birisi bölgelerarası sosyo-ekonomik gelişmişlik farkını azaltmaktır. BYKP’lerde önerilen somut politika araçlarından birisi az gelişmiş yörelere özel teşvikler getirilmesidir. Bu doğrultuda iç göçü tetikleyen sorunların ortadan kaldırılmasının yanında, hem göç veren hem de göç alan yerlerde göçün neden olduğu olumsuz etkilerin saptanması, azaltılması veya ortadan kaldırılması önemlidir. Bu nedenle kırsal, kentsel ve bölgesel gelişme eğilimleri birlikte değerlendirilerek bütüncül politikalar geliştirilmelidir.

KAYNAKÇA

9. *Beş Yıllık Kalkınma Planı*. (2006). Erişim tarihi: 23 Ekim 2019, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Dokuzuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2007-2013%E2%80%8B.pdf>.

10. *Beş Yıllık Kalkınma Planı*. (2013). Erişim tarihi: 5 Kasım 2020, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2014-2018.pdf>.

11. *Beş Yıllık Kalkınma Planı*. (2018). Erişim tarihi: 18 Mart 2021, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf>.

Abadan Unat, N. ve Keleş, R. (1976). *Göç ve Gelişme*. Ankara: Ajanstürk Matbaası.

Adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçları. (2015), Erişim tarihi: 14.08.2017, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2015-21507>.

Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, 2021. (2022). Erişim tarihi: 12 Mayıs 2022, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2021-45500#:~:text=%C4%B0l%20ve%20il%C3%A7e%20merkezlerinde%20ya%C5%9Fayanlar%C4%B1n,6%2C8'e%-20d%C3%BC%C5%9Ft%C3%BC>.

Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, 2021. (2022). Erişim tarihi: 18 Mart 2022, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2021-45500>.

Ağır, Ö. (2021). İkinci Dünya Savaşı Sonrası Dönemde Türkiye’de Tarıma Amerikan Etkisi. Çankırı Karatekin Üniversitesi Karatekin Edebiyat Fakültesi Dergisi, 9 (1), 65-89.

Akgür, Z. G. (1997). *Türkiye’de Kırsal Kesimden Kente Göç ve Bölgelerarası Dengesizlik (1970- 1993)*. Ankara: Kültür Bakanlığı Kültür Eserleri Dizisi 201.

Amin, S. (1974). *Accumulation and Development: A Theoretical Model*. Review of African Political Economy, 1 (1), 9-26.

Apan, A. (2006). *Türkiye’de İç Göç Olgusu: Nedenler ve Sonuçlar*. Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 11 (5), 26-33.

Aydınlı, H.İ. ve Çiftçi, S. (2015). *Türkiye’de Kır-Kent Kavramlarının Değişen Niteliği ve Mevzuatın Sürece Etkisi*. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 14(54), 192-200.

Başar, E. (2013). *Demografiye Giriş 2. Baskı*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Bülbül, S. ve Köse, A.(2010). *Türkiye’de Bölgelerarası İç Göç Hareketlerinin Çok Boyutlu Ölçekleme Yöntemi ile İncelenmesi*. İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi, 39(1), 75-94.

Can, İ. ve Çiçek, C. (2012). *Gecekondulaşma, Kentsel Dönüşüm ve TOKİ Konutlarının Ticarileşmesi: Kars Örneği*. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 9, 37-61.

Çağlayan, S. (2006). *Göç Kuramları, Göç ve Göçmen İlişkisi*. Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (İLKE), 17, 67-91.

Çelikkaya, S., Yaman, H., Dağlı, İ. ve Çapık, E. (2018). *Bölgesel Politikaların Kalkınma Planlarındaki Yeri ve Zamana Bağlı Dönüşümü*. Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi, 9 (22), 21-31.

Çoban, A.(2015). Güneydoğu Anadolu Bölgesinde nüfus ve nüfus hareketleri. Erişim tarihi: 13 Ocak 2022, http://tucaum.ankara.edu.tr/wp-content/uploads/sites/280/2015/08/semp8_33.pdf.

DİE (2002). *2000 Genel Nüfus Sayımı, Göç İstatistikleri*. Ankara: DİE Yayınevi.

Dinçer, B., Özaslan, M. ve Kavasoglu, T. (2003). *İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması*. Ankara: DPT Yayını.

DPT (1963). *1. Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını.

DPT (1967). *2. Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını.

DPT (1973). *3. Beş Yıllık Kalkınma Planı. (Yeni Strateji ve Kalkınma Planı)*, Ankara: DPT Yayını.

DPT (1979). *4. Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını.

DPT (1984). *5.Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını.

DPT (1989). *6. Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını.

DPT (1995). *7. Beş Yıllık Kalkınma Planı ÖİK Raporu*. Ankara: DPT Yayını.

DPT (2000). *8. Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Erişim Tarihi: 05.11.2021, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/Sekizinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Planı-2001-2005

DPT (2001). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT Yayını No: 2603.

Durugönül, E. (1997). *Sosyal Değişme, Göç ve Sosyal Hareketler. II. Ulusal Sosyoloji Kongresi Toplum ve Göç (Mersin Kasım 1996)*, Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları.

Erdoğan, M. (2015). *Avrupa'da Türkiye Kökenli Göçmenler ve 'Euro-Turks-barometre' Araştırmaları*. Göç Araştırmaları Dergisi, 1, 108-148.

Erkan, R. (2002). *Kentleşme ve Sosyal Değişme*. Ankara: Bilim Adamı Yayınları.

Eryurt, M.A.; Beşe Canpolat, Ş. ve Koç, İ. (2013). *Türkiye'de Nüfus ve Nüfus Politikaları: Öngörüler ve Öneriler*. Amme İdaresi Dergisi, 46 (4), 129-156.

Es, M. ve Ateş, H. (2004). *Kent Yönetimi, Kentleşme ve Göç: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 48, 205-248.

Galtung, J. (1971). *A Structural Theory of Imperialism*. Journal of Peace Research, 8 (2), 81-117.

Gökçen, A. (1987). *Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Uygulanan Gelişme Politikaları*. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 45(1), 363-390.

Güllüpinar, F. (2012). *Göç Olgusunun Ekonomi-Politiği ve Uluslararası Göç Kuramları Üzerine Bir Değerlendirme*. Yalova Sosyal Bilimler Dergisi, 4, 53-84.

İçduygu, Ahmet, Sirkeci, İbrahim ve Aydıngün, İsmail (1998). *Türkiye'de İçgöç ve İçgöçün İşçi Hareketine Etkisi*. A. İçduygu, İ. Sirkeci ve İ. Aydıngün. (Ed.), *Türkiye'de İçgöç: Türkiye'de İçgöç, Sorunsal Alanları ve Araştırma Yöntemleri Konferansı* (ss. 207-244). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

- İçduygu, A. ve Sirkeci, İ. (1999). *Cumhuriyet Türkiye’sinde Göç Hareketleri*. O. Baydar. (Ed.), 75 Yılda Köylerden Şehirlere (ss. 249-268). İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları.
- Kartal, S. K. (1983). *Kentleşmenin Ekonomik ve Sosyal Maliyeti*. Amme İdaresi Dergisi, 16 (4), 287-321.
- Kartal, S. K.(1992). *Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye’de Kentleşme*. Ankara: Adım Yayıncılık.
- Kayacan, E. (2022). *Türkiye’nin Nüfus Politikalarındaki Değişimin Kalkınma Planları Üzerinden Değerlendirilmesi*. Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi, 22(54), 107-139.
- Keleş, İ. (1997). *Türkiye’de Göç Eğilimleri ve Şehirleşme Süreci*. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1(2), 167-187.
- Keleş, R. (1998). İç Göç (2. Baskı). Kentbilim Terimleri Sözlüğü içinde (s. 63). Ankara: İmge Yayınları.
- Keleş, R. (2002). *Kentleşme Politikası*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Kıray, M. B. (1998). *Kentleşme Yazıları (1. Basım)*. İstanbul: Bağlam Yayınları No: 129.
- Kutlu Akal, S. Elmacı, A. ve Payan, F. (1999). *Kentleşmenin Ekolojik Sisteme ve Çevreye Etkileri ile Çözüm Önerileri*. İ. Öztürk, M. Aykaç ve A.Ekerim. (Ed.). Kent ve İnsan (Cilt 1) Kent Yönetimi ve Çevre Sorunları Sempozyumu 17-19 Şubat 1999 (ss. 106-116). İstanbul: İBB İSTAÇ Yayını No: 6/1.
- Loughlin, J. (2009). *The ‘Hybrid’ State: Reconfiguring Territorial Governance in Western Europe*. Perspectives on European Politics and Society, 10(1), 51-68.
- Mahiroğulları, A. (2017). *Türkiye’de Kayıtdışı İstihdam ve Önlemeye Yönelik Stratejiler*. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 22(2), 547-565.
- Mardin, Ş. (1973). *Center-Periphery: A Key to Turkish Politics?* Post-Traditional Societies, 102 (1), 169-190.
- Marshall, G. (2005). *Sosyoloji Sözlüğü*. Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.

McComb, C. Z. (2017). *The Role of Ethnic Enclaves on the Integration Process of Modern Immigrants: Case Studies in Columbus, Ohio and France*, Erişim tarihi: 26 Mayıs 2022, <https://openworks.wooster.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=8692&context=independentstudy>.

McDowall, D. (2004). *Modern Kürt Tarihi*. Ankara: Doruk Yayınları.

Murat, S. (2002). *Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'nin Karşılaştırmalı Nüfus Yapısı*. M. Aykaç ve Z. Parlak (Ed.). Tüm Yönleriyle Türkiye-AB İlişkisi (ss. 45-89). İstanbul: Elif Kitabevi.

Ören, K. ve Yüksel, H. (2013). *Türkiye'de Konut Sorunu ve Temel Dinamikleri*. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2(18), 47-84.

Özer, İ. (2004). *Kentleşme, Kentlileşme ve Kentsel Değişme*. Bursa: Ekin Kitabevi.

Özgür, E. ve Güler, H. (2004). *1. Düzeydeki 12 İstatistik Bölgenin Gelişmişlik Durumlarının Faktör Analizi ile İncelenmesi*. Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13(1), 75-88.

Öztürk, M. (2006), *Türkiye'deki İç Göçlerin Sosyal Politika Açısından İncelenmesi: İstanbul Semt Pazarıcıları Örneği* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Gazi Üniversitesi, Ankara.

Öztürk, M. ve Altuntepe, N. (2008). *Türkiye'de Kentsel Alanlara Göç Edenlerin Kent ve Çalışma Hayatına Uyum Durumları: Bir Alan Araştırması*. Journal of Yaşar University, 3(11), 1587-1625.

Parlak, B. (2008). *Kent Kültürü ve Kentlilik Bilinci Geliştirme Projesi: Bursa Büyükşehir Örneği*. F. N. Genç, A. Yılmaz ve Özgür, H. (Ed.). Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler (61-85). Ankara: Gazi Kitabevi.

Peker, M. (2019). *Türkiye'de Göçün Değişen Yapısı Kaynaklı İki Olgu*. Nüfusbilim Dergisi, 41, 139-159.

Sönmez, S. (2016). *Bretton Woods, Fordizm ve Hegemonya*. Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 34 (1), 43-62.

Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırmaları (SEGE). (2017). Erişim tarihi: 5 Kasım 2021, <https://www.sanayi.gov.tr/merkez-birimi/b94224510b7b/sege/il-sege-raporlari>.

Şaylan, G. (1976). *Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Bir Eğilim: Siyasal Yönetmel Yapı Bütünleşmesi*. K. Fişek. (Ed.). Toplumsal İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar (ss. 38-54). Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 1.

Şen, M. (2014). *Türkiye’de İç Göçlerin Neden ve Sonuç Kapsamında İncelenmesi*. Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi, 1, 231-156.

Uyar Bozdağlıoğlu, E. Y. (2009). *Türkiye’de İşsizliğin Özellikleri ve İşsizlikle Mücadele Politikaları*. Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 10(20), 45-65.

TDK, Göç. Güncel Türkçe Sözlük içinde. Erişim tarihi: 13 Ocak 2022, <https://sozluk.gov.tr>.

Tekeli, İ. (1982). *Türkiye’de Kentleşme Yazıları*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Tekeli, İ. (1998). *Türkiye’de İçgöç Sorunsalı Yeniden Tanımlama Aşamasına Geldi*. A. İçduygu (Ed.), Türkiye’de İçgöç Konferansı Bolu-Gerede, 6-8 Haziran, 1997 (ss. 7-21). İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.

Tekkanat, S.S. ve Mermer, H. (2018). *Bir Planlama Sorunsalı Olarak Bölgelerarası Dengesizlik: Türkiye Örneği*, Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 10 (4), 91-106.

Tören, T. (2006). *Yeniden Yapılanan Dünya Ekonomisinde Marshall Planı: Türkiye Örneği*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Marmara Üniversitesi, İstanbul.

Türkiye’nin nüfus haritası. (2019). Erişim tarihi: 18 Mart 2020, <https://www.icisleri.gov.tr/turkiyenin-nufus-haritasi>.

Türkiye’nin nüfus haritası. (2022). Erişim tarihi: 13 Ocak 2022, <https://www.icisleri.gov.tr/turkiyenin-nufus-haritasi-10072021>.

TÜSİAD (1999). *Türkiye’nin Fırsat Penceresi, Demografik Dönüşüm ve İzdüşümleri*. İstanbul: TÜSİAD Yayın No: T/99-124.

Tütengil, C. O. (2008). *Bölgesel Az Gelişme ve Bölgeler-Arası Dengesizlik Sorunu*. Istanbul Journal of Sociological Studies, (38), 57-68.

Wallerstein, I., Amin, S., Arrighi, G. ve Frank, A. G. (1990). *Transforming the Revolution: Social Movements and the World-System*, New York: Monthly Review Press.

Wallerstein, I. (2011). *The modern worldsystem 1: Capitalist agriculture and the origins of the European World-Economy in the sixteenth century with a new prologue*. California: University of California Press.

Wirth, L. (2002). *Bir yaşam biçimi olarak kentleşme*. A. Alkan ve B. Duru (Ed.), 20. Yüzyıl Kenti içinde (ss. 70-106). Ankara: İmge Kitabevi.

Yılmaz, C. ve Tağrikulu, P. (2017). *Giresun ve Trabzon Kırsalında Göçe Katılmayan Ailelerin Gerekeçleri*. O. Köse (Ed.). Geçmişten Günümüze GÖÇ II (ss. 919-928). Samsun: Canik Belediyesi Kültür Yayınları.

Yücel Batmaz, N. ve Erdem, Ç. (2016). *Türkiye’de 1950-1960 Döneminde Kentleşme Sürecini Siyasi İktidarın Yapısı ve Uygulamaları Açısından Yorumlamak*. Muhafazakâr Düşünce Dergisi, 12 (47), 201-213.

.



Araştırma Makalesi / Research Article

Xİ JİNPİNG LİDERLİĞİNDE ÇİN'İN COVID-19 POLİTİKASI: İNSANLIK İÇİN ORTAK GELECEK TOPLULUĞU¹

İlhan ARAS*

Öz

Covid-19 salgını, ekonomik ve siyasi açıdan bütün ülkeleri önemli ölçüde etkilemiştir. Salgın Çin'de başladığı için Çin, hem salgından etkilenmiş hem de salgınla mücadelede en önemli ülke olmuştur. Çin lideri Xi Jinping'in salgın sürecindeki rolü ve etkinliği de bu çerçevede öne çıkmaktadır. Xi'nin Çin'i küresel bir güç yapma hedefi bu süreçte önemli bir sınav vermiştir. Çin tarafından yaratılan "insanlık için ortak gelecek topluluğu (人类命运共同体)" kavramı Çin'in Covid-19 ile mücadelesinde yaygın bir şekilde kullanılmıştır. Bu çerçevede çalışmada öncelikle "insanlık için ortak gelecek topluluğu" kavramı detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Sonraki bölümde Xi'nin salgınla mücadelesindeki politikaları ve söylemleri incelenmiştir. Son bölümde ise, Xi'nin salgın sürecindeki politikalarına yönelik eleştiriler gösterilmiştir. Böylece çalışma özellikle Xi'ye odaklanmakta ve Xi'nin salgınla mücadelesini "ortak gelecek topluluğu" kavramı çerçevesinde değerlendirmektedir. Sonuç olarak çalışmada, Xi'nin salgın sürecinde bu kavramı diğer ülkelere aktarabildiği ve salgınla mücadelede genel anlamda başarılı bir sınav verdiği gösterilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Covid-19, Çin, Salgın, Xi Jinping

¹ 14-16 Ekim 2021 tarihli "V. Mülkiye Uluslararası İlişkiler Kongresi: Uluslararası Sistemin Yeni Krizi: Covid-19 Pandemisi" kongresinde sunulmuş bildirinin gözden geçirilmiş ve güncellenmiş halidir.

* Doç. Dr., Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, İİBF, Uluslararası İlişkiler Bölümü, ilhanaras@nevsehir.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5120-8117

CHINA'S COVID-19 POLICY UNDER THE LEADERSHIP OF XI JINPING:

A COMMUNITY WITH SHARED FUTURE FOR MANKIND

ABSTRACT

The Covid-19 epidemic has significantly affected all countries both economically and politically. Since the epidemic started in China, China was both affected by the epidemic and became the most important country in the fight against the epidemic. The role and effectiveness of Chinese leader Xi Jinping in the epidemic process also come to the fore in this context. Xi's goal of making China a global power has given an important test in this process. The concept of "community of common future for humanity (人类命运共同体)" created by China has been widely used in China's fight against Covid-19. In this framework, the concept of "community of the common future for humanity" is discussed in detail in the study. In the next section, Xi's policies and discourses in the fight against the epidemic are examined. In the last section, criticisms of Xi's policies during the epidemic process are shown. Thus, the study focuses specifically on Xi and evaluates Xi's fight against the epidemic within the framework of the concept of "common future community". As a result, the study, it was tried to show that Xi was able to transfer this concept to other countries during the epidemic and gave a successful test in the fight against the epidemic in general.

Key Words: Covid-19, China, Pandemic, Xi Jinping

GİRİŞ

“İyi servet felaketin ardından gelir ve felaket iyi bir servetin içinde pusuda bekler.”²

Covid-19 tüm dünyada çok hızlı bir şekilde yayılan, seyahat yasaklarından sokağa çıkma yasaklarına, ekonomik etkilerinden psikolojik etkilerine kadar benzersiz bir örnek olarak tarihe geçen bir gelişme olmuştur. Birleşmiş Milletler (BM) Genel Sekreteri Antonio Guterres, Covid-19'u “BM'nin 75 yıllık tarihindeki en büyük zorluk” olarak nitelendirmiştir (Yong, 2020: 8). Bütün ülkeler kendi ekonomik ve siyasi yapılarıyla bu krizden belli boyutlarda etkilenmiş ve krizle mücadele etmiştir. Bu bağlamda gelişmiş Batı ülkelerinde çok ciddi bir sınav niteliğinde olan Covid-19'u doğduğu ve yayıldığı ülke olan Çin özelinde incelemek önemlidir.

Anwar (2020: 1-2) salgın kapsamında Çin'in yönetiminde bazı noktalara dikkat çekmiştir. Deng Xiaoping'in doğru zamanı beklemek ve lider rolü üstlenmemek şeklindeki doktrinin aksine Xi, batı tarzı bir demokrasiye alternatif yaratacak bir kalkınma modeli olabilecek şekilde dünyaya lider olmayı ve Çin'i küresel bir güç yapmayı istemektedir. Bu durum, Covid-19 krizinde bir kez daha test edilmiştir. Salgın, Çin'in bir yandan muhalif olanlara karşı hoşgörüsüzlükten bilgi üzerindeki kontrolü sağlamaya kadar birçok politikasının eleştirilmesine sebep olmuştur. Diğer yandan salgının kontrol altına alınması için -belki de gerekli olan- kaynakların çok hızlı bir şekilde yönlendirilmesini sağlayabilen Çin sisteminin gücünü de göstermiştir. Öyle ki, Wu vd. (2021) yaptıkları çalışmada Çin'de vatandaşların salgınla mücadeleden genel anlamda memnun oldukları ve yönetime olan desteğin arttığı sonucuna ulaşmıştır.

Xi döneminde uluslararası ilişkilerde çok sayıda kavramın literatürde yer bulduğu görülmektedir. Çalışmada Covid-19 dönemi öncesi geliştirilen “insanlık için ortak kader topluluğu / community of common destiny for mankind (renlei mingyun gongtongti / 人类命运共同体)” kavramı üzerinden Xi'nin Covid-19 sürecindeki rolü ve etkinliği incelenmiştir. Çin'in önceki Devlet Başkanı Hu Jintao'nun kavramı ilk defa kullanmasından sonra kavram Xi tarafından ilk defa 23 Mart 2013'te “insanlık için ortak gelecek toplumu” girişimi olarak Moskova

² Çin felsefesinden bkz. (Jianhua, 2020: 101).

Uluslararası İlişkiler Enstitüsü'nde açıklanmış, devletler arasında çok yoğun bir bağımlılık olduğu ve birlikte yaşamanın bir kader birliğine de gönderme yaptığı vurgulanmıştır. Xi, 21 Mart 2020'de "insan sağlığı için ortak gelecek toplumu inşa etme" isteğini Fransa Cumhurbaşkanı Macron'a salgın ile ilgili taziyesinde dile getirmiş, böylece salgın döneminde de bu kavramın etkin olacağını göstermiştir (Chen, 2021: 74).

Çalışmada "Xi'nin liderliği çerçevesinde Çin'in Covid-19 ile mücadelesinde "insanlık için ortak kader / gelecek topluluğu"³ ilkesinden bahsetmek mümkün müdür?" sorusuna yanıt aranmıştır. Bu doğrultuda, Çin'in Covid-19 ile mücadelesi veya Çin'in salgını önleme girişimlerinden ziyade Xi'nin bu süreçteki rolü, etkinliği ve söylemleri merkeze alınarak bir inceleme yapılmıştır. Böylece, Covid-19 ve Çin ile ilgili literatüre bir kavram ve Xi'nin liderliği üzerinden inceleme yapılarak katkı sağlanmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda öncelikle "insanlık için ortak kader topluluğu" kavramına ilişkin bir inceleme yapılarak kavramsal çerçeve oluşturulacaktır. Sonraki bölümlerde Çin'e yönelik eleştiriler ve Çin'in bu süreçteki faaliyetleri anlatılacaktır. Böylece, salgınla mücadelede Xi'nin liderliği ön plana çıkarılmaya çalışılacaktır.

1. ORTAK KADER / GELECEK TOPLULUĞU

Lingliang'ın (2016: 532-533) belirttiği gibi, resmi Çince bir ifade olarak "ortak kader topluluğu" ilk defa Hu Jintao tarafından 2007 tarihindeki Çin Komünist Partisi (ÇKP) Ulusal Kongresinde anakara Çin ve Tayvan arasındaki özel bir ilişkiyi tanımlamak için kullanılmıştır. 2011'de ise Devlet Konseyi'nin Bilgi Ofisi tarafından yayınlanan Çin'in Barışçıl Kalkınmasına ilişkin Beyaz Kitap'ta "ortak çıkar ve değerlerin yeni çağrışımalarını aramak için ortak kader topluluğu" şeklinde yeni bir bağlam kazanmıştır. Bu tarihten itibaren Çin, Hu Jintao'nun Haziran 2012'deki Şangay İşbirliği Örgütü zirvesinde yaptığı konuşmada belirttiği gibi, başta komşu ülkeler olmak üzere diğer ülkelerle ilişkilerini vurgulamak için bu kavramı kullanmaya başlamıştır. 2012'deki 18. ÇKP Ulusal Kongresinde, dünyada etkileşimin ve karşılıklı bağımlılığın derecesinin eşi görülmemiş bir şekilde arttığı vurgulanarak kavrama daha geniş bir boyut kazandırılmıştır.

³ Çalışmada, "insanlık için ortak kader topluluğu" veya "insanlık için ortak gelecek topluluğu" ve diğer benzer ifadeler, atfı yapılan çalışmalarda ifadeler korunarak kullanılmıştır. Kavramın gelişimi ve kaynaklardaki kullanımı esas alınarak bu farklılıklar ve kavramın çeşitliliği gösterilmek istenmiştir.

Hu Jintao, 2007 yılında kavramı ilk defa şu ifadelerle kullanmıştır (Jintao, 2007):

“Anakaradaki 1,3 milyar insan ve Tayvan’daki 23 milyon insan aynı kandandır ve ortak bir kaderi paylaşırlar. [...] Çağdaş Çin ile dünyanın geri kalanı arasındaki ilişkilerde tarihi değişiklikler meydana geldi ve bu, Çin’in geleceği ve kaderi ile dünyanın kaderi arasında daha da yakın bir bağlantıya yol açtı.”

Bu açıklamalardan da görüldüğü gibi, bu kavram günümüzde Xi’nin kullanımı ile çıkış noktasından daha ileri bir boyut kazanmıştır. Hu tarafından bir düşünce olarak ortaya konulan ifade, Xi tarafından birçok konuda ön plana çıkan bir uygulama haline getirilmeye çalışılmıştır. Çin Komünist Partisi Okulu’nda Wang Jie’ye göre, Xi’nin insanlığın ortak kaderi aslında önemli Çin klasiklerinden olan “Li Ji’de kaydedilen ‘dünya herkesindir’ sözü ve Çin Komünist Partisi kurucularından Li Dazhao ve Mao Zedong’un ‘ortak dünya’” aynı kökenden gelen ve gelişen fikirlerdir. Ayrıca “insanlığın ortak kaderi”, antik dönemdeki “‘her yerin huzura kavuşması’, ‘göğün altında her yerde onun kardeşleri vardır’, ‘dünya herkesindir’ kavramlarının günümüzdeki karşılığıdır (Çin Bilgeliği, 2021: 145-146).

Xi, “Tüm çiçeklerin tam açtığı bahar güzel bir bahardır.” diyerek bir Çin atasözünü vurguladığı konuşmasında “insan toplumunun ilerlemesi, bütün ülkelerin içe kapanma-tecrit, çatışma ve tekel yerine dışa açılma, işbirliği ve kazan-kazan kalkınma çabalarını ilerletmelerini gerektiriyor.” şeklinde birlikte hareket etmenin önemini belirtmiştir (Mingwei, 2021: iv). Xi, 23 Mart 2013’te Moskova Uluslararası İlişkiler Enstitüsü’ndeki konuşmasında “ortak kader topluluğu” düşüncesini ilk defa ifade etmiştir. İnsanlığın ortak kader topluluğunun inşa edilebilmesi için siyaset, güvenlik, ekonomi, kültür ve çevre şeklinde beş başlıkta bütün devletlerin ortak çaba göstermesi gerektiğini belirtmiştir. Söz konusu topluluk, Kuşak ve Yol İnisiyatifi’nin bir parçası olarak düşünülmüştür. Kuşak ve Yol İnisiyatifi; “istişare, ortak çaba ve faydaları paylaşma ilkeleri bazında ortak çıkar topluluğu, sorumluluk topluluğu ve ortak kader topluluğunun kurulması demektir.” (Mingwei, 2021: 24-26). Xi, yaptığı konuşmasında kavramdan şu şekilde bahsetmiştir (Mingwei, 2021: 34-35):

“Bu, daha önce hiç olmadığı kadar ülkelerin birbirleriyle bağlantılı ve birbirlerine bağımlı oldukları bir dünya. İnsanlık, git gide daha fazla, tarih ve

hakikatin bulunduğu, aynı çağda, aynı dünyada ve aynı küresel köyde yaşayarak herkesin bir diğerinden bir şeyler taşıdığı ortak bir geleceğe sahip bir topluluk olmaya doğru gidiyor.”

Xi, Mart 2013'teki Afrika, Ekim 2013'teki Güneydoğu Asya Uluslar Birliği (ASEAN-Association of Southeast Asian Nations) ülkeleri ziyaretlerinin yanı sıra 25 Ekim 2013'te Pekin'de düzenlenen Komşu Ülkelerle Diplomatik Çalışma Konferansında “ortak kader bilincinin komşu ülkelerde kök salmasına izin vermek” şeklinde bu kavramdan bahsetmiştir. Böylece bu kavram Çin'in komşularıyla diplomasisine rehberlik eden bir ilke olmuştur (Lingliang, 2016: 533). Xi, ortak kader topluluğu düşüncesini iki yıl içerisinde 60'dan fazla defa dile getirmiştir. Xi, 2013-2016 arasında Kuşak ve Yol Projesiyle birlikte ortak kader topluluğu kavramını Birleşmiş Milletler, Dünya Ticaret Örgütü, ASEAN Plus China (20+1), Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği (Asia-Pacific Economic Cooperation), Şangay İşbirliği Örgütü, Asya-Avrupa Toplantısı (Asia-Europe Meeting), Asya İşbirliği Diyalogu (Asia Cooperation Dialogue), Çin-Arap Devletleri İşbirliği Forumu (China-Arab States Cooperation Forum), Çin-Körfez İşbirliği Konseyi Stratejik Diyalogu (China-Gulf Cooperation Council Strategic Dialogue) vd. örgüt ve toplantılarda ifade etmiştir (Lingliang, 2016: 538-539). Xi'nin kavramı bu kadar çeşitli ve farklı bölgelerde kullanması kavrama önemli bir yaygınlık kazandırmıştır.

2015'in ikinci yarısında, “kader (命运)” kavramına yönelik bazı uluslararası endişelerin görülmesi üzerine kavramda “kader” yerine “gelecek (future)” şeklinde bir değişiklik olmuştur. Xi'nin BM Genel Kurulu'ndaki konuşmasında “İnsanlık İçin Ortak Bir Gelecek Topluluğu (人类命运共同体)” şeklindeki kullanımla kavram farklı bir boyut kazanmıştır (Chen, 2021). Xi, 28 Eylül 2015'te BM Genel Kurulu'ndaki “Yeni Bir Kazan-Kazan İşbirliği Ortaklığı Oluşturmak ve İnsanlık İçin Ortak Bir Gelecek Topluluğu Yaratmak İçin Birlikte Çalışmak” başlıklı konuşmasında da bu kavramın içeriğini açıklamıştır (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2015). Çince ifade (人类命运共同体 / *Rénlèi mìngyùn gòngtóngtǐ*) İngilizce literatüre İnsanlık İçin Ortak Gelecek Topluluğu şeklinde çevrilmiş ve sıklıkla kullanılarak standart bir hal almıştır. Özellikle “kader” kelimesinin kullanılması önceden belirlenmiş ve seçimin olmadığı bir durumu yansıtmaması açısından bazı soru işaretleri yaratmıştır (Zhao, 2021: 235). Buna karşın “gelecek” daha kapsayıcı ve daha az tepki çeken bir içeriğe sahip olmuştur. Resmi çevirideki değişikliğe

rağmen insanlık için ortak “kader” topluluğu ifadesi de yaygın olarak kullanılmaya devam etmiştir (Chen, 2021).

Xiaochun’e (2018: 24-27) göre, ortak kader topluluğu kavramı yeni dönemde Çin diplomasisinin temel ilkelerinden ve merkezi kavramlarından biri olarak giderek daha fazla öne çıkmaktadır. Ortak kader topluluğu çeşitlilik ve birlik, düzen ve kaos, insanlık ve doğa arasındaki ilişkilerle ilgili olan antik Çin felsefesinden ilham almış ayrıca bu kavram sosyal topluluğa ilişkin Marksist tezler ve çağdaş Batılı uluslararası ilişkiler teorileri üzerine de inşa edilmiştir. Bu kavram, Çin’de zenginlik ve güç amacı veya bir Çin etkisi yaratmak için belirlenmemiştir. Bu amacın dünyanın diğer ulusları tarafından da paylaşılması gerekmektedir. Xi, Eylül 2020’de BM Biyoçeşitlilik Zirvesi’nde yaptığı konuşmada, “dünya çapında çevreyle ilişkili riskler ve zorluklarla karşılaşan ülkeler, aynı gemideki yolcular olarak ortak bir paya sahiptir ve ortak bir geleceğe sahip bir topluluk meydana getirirler.” (CGTN, 2020) diyerek bu kavramın her alanda ve her konuda faydalı olacağını göstermiştir.

2017 yılında kabul edilmiş ÇKP Anayasası’nın ön kısmı olan Genel Program bölümünde, ÇKP’nin uluslararası ilişkilerde Çin’in bağımsızlığını ve egemenliğini koruyacağı, dünya barışını savunacağı ve diğer görevlerine ilave olarak “insanlık için ortak gelecek topluluğu”nun inşa edilmesi için çalışacağına da yer verilmiştir (Constitution of the Communist Party of China, 2017: 7). Çin Halk Cumhuriyeti Anayasası önsöz bölümünde Çin’in geleceğinin dünyanın geleceğiyle yakından bağlantılı olduğu belirtilerek Çin’in dış politikada izleyeceği ilkelerden bahsedilmiş, barışçıl bir şekilde bir arada olmak, içişlerine müdahale etmemek, diğer ülkelerde diplomatik, ekonomik ve kültürel ilişkileri geliştirmeye çalışmak ve diğer ilkelerin yanı sıra insanlık için ortak gelecek topluluğunu inşa etmeyi teşvik etmek vurgulanmıştır (Constitution of the People’s Republic of China, 2019).

Çin İletişim Üniversitesi tarafından 29 Kasım 2019’da kurulan Ortak Gelecek Topluluğu Enstitüsü (Institute for a Community with Shared Future) bir düşünce kuruluşu olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu Enstitü Ortak Kader Topluluğu fikrini akademik açıdan geliştirmeyi ve ilgili bütün kesimlerin birlikte çalışabileceği bir yapı olmayı amaçlamıştır. Ayrıca, birçok uluslararası araştırma merkezi de -Pakistan Ortak Gelecek Topluluğu Araştırma Merkezi, Avrupa Ortak Gelecek Topluluğu Araştırma Merkezi, ASEAN Ortak Gelecek Topluluğu Araştırma

Merkezi, Tanzanya'daki Doğu Afrika Ortak Gelecek Topluluğu Araştırma Merkezi, Etiyopya'daki Afrika Ortak Gelecek Topluluğu Araştırma Merkezi, Seul Ortak Gelecek Topluluğu Araştırma Merkezi, Kuşak ve Yol & Ortak Gelecek Topluluğu Araştırma Merkezi- bu çerçevede kurulmuştur (Institute for a Community with Shared Future, [t.y.]).

Bu kavramın birçok BM kararında yer alması hem Xi hem de Çin diplomasisinin önemli bir başarısı olarak görülmüştür. BM Güvenlik Konseyi'nin Afganistan ile ilgili 17 Mart 2017 tarihli 2344 sayılı kararında “insanlık için ortak gelecek topluluğu yaratmak” şeklinde kavramın kullanıldığı görülmektedir (United Nations Security Council, 2017: 1). BM İnsan Hakları Konseyi tarafından 2019 ve 2021'de kabul edilen “Gıda Hakkı” başlıklı kararlarda da, gıda hakkının gerçekleşmesi için uluslararası işbirliği ve dayanışmadan bahsedilirken “insanlık için ortak gelecek topluluğu inşa etmek” şeklinde kavramın kullanıldığı görülmektedir (United Nations, Human Rights Council, 2019: 2; United Nations, Human Rights Council, 2021: 2). Yine BM İnsan Hakları Konseyi tarafından 2017'de bütün ülkelerde ekonomik, sosyal, kültürel hakların gerçekleştirilmesine ilişkin alınan kararda “tüm insanlar için ortak gelecek topluluğu inşa etmek” şeklinde kavram kullanılmıştır (United Nations, General Assembly, 2017: 1). Ayrıca BM Genel Kurulu'nun 2020 tarihli dış uzaya silahların yerleştirilmesi ile ilgili kararında silahlanma yarışını önlemek için “insanlık için ortak gelecek topluluğuna yönelik ortak bir çaba” gerektiğinden bahsedilmiştir (United Nations, General Assembly, 2020: 1).

Yiwei'ye göre (2019: 65) ortak kader topluluğu “bugünün fazlasıyla küreselleşmiş dünyasında, farklı ülkelerin kaderinin birbiriyle bağlantılı olması ve bir ülkenin sorunlarının kısa sürede diğerlerine sıçrayabilmesi durumunun bir trend haline” gelmesidir. Ülkelerin coğrafi olarak büyük veya küçük, ekonomik olarak gelişmiş ya da gelişmemiş olmasından bağımsız olarak tüm ülkeler insanlığın ortak kaderinden sorumludur. Maddell (2017), Ernst Renan'ın “Ulus Nedir?” de vurguladığı, ulusun ortak bir kader tarafından bir arada tutulduğu düşüncesi gibi, Xi'nin de aynı düşüncüyü uluslararası bir bağlama uyguladığını belirtmiştir. Xi'ye göre “Soğuk Savaş zihniyeti” olan “sıfır toplamı” eski model ilişkilerin yerini ortak kader topluluğu ile “kazan-kazan” ilişkileri alacaktır. Bu nedenle söz konusu kavram aslında Çin'in uluslararası sistemi ve geleceği şekillendirirken kullanacağı

bir kavram olarak değerlendirilmelidir. Ancak Kai'nin (2013) de belirttiği gibi, küresel güçler haricinde Çin'in komşu ülkelerle kurduğu ilişkilerde ortak kader topluluğu ifadesinin gerçekte ne anlama geldiği tam olarak belirgin değildir. Bu nedenle kapsamlı bir şekilde siyasi ve diplomatik açıdan önemli olan bu kavramı daha fazla tanımlamak gerekmektedir.

Çin Renmin Üniversitesi insan hakları araştırma merkezi yöneticisi Zhu Liyu, "hiçbir ülkenin virüse karşı bağışıklığı yoktur. Başkan Xi'nin insanlık için ortak bir geleceğe sahip olan bir topluluk inşa etme fikrini önemsemesinin üzerinden yıllar geçmiştir. Çin'in dünyaya yardım teklif etmesiyle bu teoriyi test etmenin zamanı gelmiştir." şeklinde Covid-19'un bu kavram için bir test olacağını vurgulamıştır (Jie, 2020). Başka bir deyişle, Covid-19 salgını Xi'nin Kuşak ve Yol Girişiminin bir parçası olan "ortak kader topluluğu" söylemini hayata geçirmesi için bir fırsat olmuştur (Jacob, 2020: 379). Diğer taraftan İnsanlığın Ortak Kader Topluluğu ve Tek Kuşak Tek Yol Projesi, Çin ulusunun büyük gençleşmesinin (*great rejuvenation*) Çin rüyasının ortak noktası olmuştur (Chen, 2018: 827).

2. XI'NİN COVID-19 İLE MÜCADELESİ

Hossain (2021: 600), Çin yönetiminin Covid-19 salgınıyla Çin karşıtı propagandayı üç şekilde yenmeye çalıştığını belirtmiştir. Öncelikle, virüsün doğduğu ve yayıldığı ülke olması imajını düzeltmek istemiş, ikinci olarak diğer ülkelere destek olan, iyilik yapan bir ülke olarak görülmek istemiş ve son olarak Uygur, Tibet veya Hong Kong gibi insan hakları ihlalleriyle anılan imajını yenilemek istemiştir.

Xi, Çin ulusunun tarihi boyunca çok zorluk yaşadığını ama asla bunalmadığını aksine giderek daha cesur hale geldiğini ve zorlukların üzerinde yükseldiğini belirtmiştir. Covid-19 salgınını Çin'in kuruluşundan beri ülkenin önlemekte çok zorlandığı ve en hızlı yayılan çok büyük bir halk sağlığı durumu olarak gören Xi, Covid-19'u "bizim için hem bir kriz hem de büyük bir sınav" şeklinde tanımlamıştır (Xinhua, 2020b). Demir'e (2020) göre de virüsün etkisi Mao ve Deng ile kıyaslanan Xi için, dönüm noktalarında ve büyük krizlerde ne yapabileceğini görmek için bir fırsat olmuştur. Özellikle virüsün yayılmasının ekonomiye etkisi en önemli sınavlardan biri olmuştur. 1970'li yıllardan beri ilk defa olan 2020'nin ilk çeyreğinde ekonomideki %6.8 küçülmeden iyileşen bir

ekonomiye geçmesi bu sınav için önemli bir gösterge olmuştur. Xi, salgının kontrol altına alınmasının ÇKP liderliğinin ve Çin karakterindeki sosyalizm sisteminin başarısını da gösterecek olmasının üzerinde durmuştur. Salgının Çin'in ekonomik ve sosyal gelişimine darbe vuracağını ancak Çin'in uzun vadeli ekonomik büyüme dinamiklerini değiştirmeyeceğini belirtmiştir (Xinhua, 2020b).

Xi, 3 Ocak 2020'deki konuşmasında diplomasi ve propaganda⁴ yoluyla uluslararası toplumun desteğini kazanmak istediğini ifade etmiştir. Xi, bu amaç doğrultusunda Çin devlet medyasının Çin'in salgınla mücadelesini daha olumlu gösteren bir yaklaşım geliştirmesini talep etmiş ve bu süreçte en önemli hedefi Covid-19 anlatsını değiştirmeye çalışmak olmuştur. Bunun için de, Mart 2020'de virüsün kaynağının Çin olmadığı sürekli olarak vurgulanmıştır. The Xinhua News Agency, Global Times, China Daily, People's Daily ve China Global Television Network gibi önemli medya kuruluşları, virüsün kaynağının aslında ABD olduğunu yaymaya çalışmıştır. Bu inkar ve yanlış bilgilendirme politikasıyla, Ekim 2019'da Wuhan'da düzenlenen Dünya Askeri Oyunlarına gelen ABD ordusu tarafından virüsün Wuhan'a getirildiği şeklinde bir kampanya yürütülmüştür (Verma, 2020: 251-252).

Covid-19 sonrası dönemde, Çin'in imajının yeniden bir marka haline getirilmesi Xi'nin küresel amaçları için bir zorunluluk olmuştur (Panda ve Pankaj, 2021: 225). Verma, (2020: 254-255) Xi'nin Covid-19 anlatsını değiştirmek istemesinde Çin'in büyük güç statüsü talebinin önemli bir neden olduğunun altını çizmiştir. Xi, Çin'in büyük bir güç olarak görülmesini istemekte ve Kuşak ve Yol Girişimi gibi önemli yatırımlar da bu amaca hizmet etmektedir. Çin, küresel imajını da güçlendirmek için Xi'nin Kuşak ve Yol Girişimi'nin bir parçası olan "ortak kader topluluğu" söylemi doğrultusunda salgın sürecinde küresel yardımını artırmıştır.

Çin'in ortak gelecek topluluğu söylemi, uluslararası toplumun riskler ve zorluklar karşısında nasıl hareket edeceğine dair temel soruya da bir yanıt vermektedir. BM Genel Kurulundan ÇKP Kongresine veya dünya liderleriyle yapılan toplantılarda Xi tarafından vurgulanan bu fikir, uluslararası alanda geniş bir

⁴ Üngör (2020: 32) propaganda konusunun Çin açısından farklı bir anlama geldiğini şu şekilde belirtmiştir: "Propaganda (xuanchuan) Çin Komünist Partisi için yeni bir kavram değil. [...] Türkçeyi de dahil edebileceğimiz Batılı dillerde, yalan, dolan ve abartıyla özdeşleştirilmiş olan 'propaganda' genellikle kendimize değil siyasi hasımlarımıza layık gördüğümüz bir terimdir. Çince ise fikir, haber yaymak gibi daha nesnel ve pratik bir anlamı var."

kabul görmüştür. Ülkeler arasında işbirliği ve karşılıklı yarar yoluyla giderek artan bir şekilde ortak çıkarları, ortak sorumlulukları ve ortak geleceği olan topluluk haline gelmektedir. Salgın kapsamında da Xi'nin belirttiği gibi, herkesi kapsayan küresel bir sağlık topluluğu oluşturmak için dayanışma esas olmalıdır. Bu düşünce için birbirine saygı duyan, sorunları eşit bir şekilde tartışan, devletlerarası ilişkileri tartışmayla değil iletişimle çözmeye çalışan bir yaklaşım gerekmektedir (Xinhua, 2020b).

Eliküçük Yıldırım (2021: 117), Çin'in salgınla mücadelesinde propaganda ve yumuşak güç unsurlarıyla hareket ettiğini belirtmiştir. Çin'in yerel ve merkezi hükümetler, kamu iktisadi teşebbüsleri, özel şirketler aracılığıyla ve bağışlarla salgınla mücadelesi yetersiz kalan Avrupa, Ortadoğu, Güneydoğu Asya ülkelerine yaptığı yardımlar yumuşak güç unsuru olarak değerlendirilebilir. Diğer taraftan Çin'in kendi medya kuruluşlarıyla bu yardımları sürekli gündemde tutması, Çinli diplomatların sosyal medya üzerinden Çin'e karşı olumsuz algıları değiştirmeye çalışmaları Çin'in küresel propagandayı amaçladığını da göstermektedir.

Xi'nin salgına karşı "zafer çağrısı", "önemli olmaktan daha çok sembolik" olarak görülmüş ve bu durum "güçlü, kendinden emin ve sorumlu" bir Çin imajını desteklemiştir (Jash, 2020: 144). Jie (2020), Xi'yi "Covid-19'a karşı savaşın başkomutanı" olarak göstermiştir. Xi için bu mücadele, kendi ülkesi içerisinde liderliğini daha fazla pekiştirmesini sağlamış, diğer ülke ve liderlere kendi liderliğini ve ülkesinin salgınla mücadelesini bir model olarak sunması için bir fırsat olmuştur (Jacob, 2020: 379). Jinshuang ve Rong'un (2020: 24,30) belirttiği gibi, Xi'nin yaptığı konuşmalarda bu küresel krizle ortaklaşa mücadele edilmesi ve işbirliğinin güçlendirilmesi için bütün ilgili taraflara çağrı yaptığı ve konuşmalarının Çin'in salgınla mücadelesindeki başarılarının ardından, salgınla mücadele edilebilmesi için ülkelere yardım yapılması ve son olarak salgını ortadan kaldırma dileğiyle bittiği görülmektedir. Böylece sürekli olarak olumlu ve sorumlu bir Çin vurgusu yapılmakta, salgının üstesinden gelebilmek için bütün ülkelerle dayanışma ve işbirliğini güçlendirme amaçlanmaktadır.

ÇKP, salgın sürecinde bazı konuları ispat ve iddia etmeye çalışarak süreci yönetmeye çalışmıştır. Bunlar, tek parti sistemi ve Xi'nin kişisel rolü sayesinde Çin'de salgını çok daha iyi yönettiği, salgınla karşılaşan ülkelere karşılık gözetmeksizin yardım edeceği, virüsün dünyaya yayılmasından Çin'in sorumlu

tutulamayacağı ve salgının kökeninin Çin'den değil ABD ve belki İtalya'dan kaynaklanmış olabileceğidir (Cabestan, 2020: 10).

Ocak 2020'de Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) Genel Direktörü Tedros Adhanom Ghebreyesus ile Pekin'de bir araya gelen Xi, salgının önlenmesinin Çin'in en önemli işi olduğunu, salgın hakkında açık ve sorumlu bir şekilde bilgi yaydığını, tüm tarafların endişelerini giderdiklerini, DSÖ ile işbirliğinin önemli olduğunu ifade etmiştir. Buna karşılık olarak Ghebreyesus ise Çin'in gerekli önlemleri aldığını, salgın sürecindeki kişisel rehberliğinin Xi'nin büyük liderlik özelliğini gösterdiğini, Çin'in erken aşamalarda bütün bilgileri DSÖ ile paylaştığını, Çin kadar hızlı ve büyük ölçekli bir mücadelenin Çin sisteminin avantajları olduğunu, Çin deneyiminin diğer ülkeler için örnek olması gerektiğini belirtmiştir (Xinhua, 2020c).

Mart 2020'de, G20 ülkelerinin olağanüstü toplantısında Xi, virüsü “insanlığın ortak düşmanı” olarak kabul etmiş ve “uluslararası toplum, ülkeler arasında iş birliğini kapsamlı şekilde artırıp daha büyük bir sinerji oluşturmali ki insanlık Covid-19'a karşı savaşını kazanabilsin” açıklamasıyla uluslararası iş birliğinin önemini ifade etmiştir. Salgının dünya ekonomisinde yarattığı krizi önlemek için makro ekonomik politikaların eşgüdüm içinde belirlenmesiyle durgunluğun önlenebileceğinin altını çizmiştir (TRT Haber, 2020).

Xi, Mart 2020 itibarıyla salgının başından beri Fransa Cumhurbaşkanı Emmanuel Macron, Suudi Arabistan Kralı Salman Bin Abdulaziz Al Saud, ABD Başkanı Trump, Kamboçya Başbakanı Samdech Techo Hun Sen, Moğolistan Cumhurbaşkanı Khaltmaa Battulga gibi örnekler olmak üzere 16 liderle telefon görüşmesi veya yüz yüze görüşme yapmıştır (Jie, 2020). Diğer taraftan liderlerin de Xi'ye karşı olumlu yaklaşımları olmuştur. Xi, Trump'la yaptığı telefon konuşmasında salgının daha fazla yayılmasını önlemek için bütün ülkelerin ortak çabalarının gerektiğini “Çin sadece kendi halkını değil, dünyanın geri kalanını da koruyacaktır.” şeklinde vurgulamıştır (Jie, 2020). Pakistan Başbakanı Imran Khan'ın salgının yönetiminde Çin'den başka hiçbir ülkenin başarılı olamayacağını belirtmesi; Rusya Devlet Başkanı Putin'in Xi'ye gönderdiği mesajında, Xi'nin liderliğine ve kayıpları en az aza indirecek ve salgını engelleyecek tedbirleri alması nedeniyle Çin'e olan inancını ifade etmiştir (Xinhua, 2020c).

Covid-19, Çin'in küresel anlamda medyadaki görünürlüğüne de artırmıştır. Çin, ülkelerdeki imajını güçlendirmek için onlarca ülkede birçok faaliyet yürütmüş ve birçok ülke de Çin'in yanında bir yaklaşım sergilemiştir. Örneğin, Sırbistan Dışişleri Bakanı Ivica Dacic, salgının ilk zamanlarındaki Pekin ziyaretinde, 1990'ların sonlarındaki Kosova'daki savaşta Çin'in yanında yer almasına gönderme yaparak "siz NATO bombalarından korkmamıştınız, benim ziyaretim de göstermektedir ki biz de virüsten korkmuyoruz." şeklinde Çin'e desteğini göstermiştir. Öyle ki, Belgrad'daki billboardlardaki "Teşekkürler, kardeş Xi (*Thank you, brother Xi*)" yazısı ve Xi'nin fotoğrafı, salgınla mücadelede Çin'den gelen desteğe bir teşekkür olmuştur (Oni vd., 2021). Farklı bir örnek de, Jie'nin (2020) belirttiği gibi İtalya olmuştur. İtalya, Avrupa'da salgının ciddi şekilde etkili olduğu bir ülke olarak hem AB hem de Çin'den yardım talep etmiştir. AB'den hiçbir ülke İtalya'ya ihtiyaç duyduğu ürünleri gönderemezken, Çin'den salgın konusunda uzman bir ekip ve tonlarca tıbbi malzeme desteği gelmiştir. İtalya Cumhurbaşkanı Sergio Mattarella ile yaptığı telefon görüşmesinde İtalya'nın salgınla mücadelesinde yanında olduğunu belirtmiş ve işbirliği teklif etmiştir. Xi "el ele çalışarak Çin, İngiltere ve uluslararası toplumun geri kalanı zorlukların üstesinden gelecek ve erken bir tarihte virüsü yenecek ve Çinlilerin, İtalyanların ve dünyadaki diğer halkların güvenliğini ve sağlığını koruyacaktır." şeklinde bu ülkeye verilen desteği vurgulamıştır. Xi'nin Nisan 2021'de salgın karşısında Hindistan hükümetinin ve halkının yanında yer aldığı ve gerekli desteği vermek istediği mesajı (Mohan, 2021), yakın bölgesinde de etkisini artırma amacıyla olduğunu göstermektedir.

Haziran 2020'de Çin Devlet Konseyi Bilgi Ofisi tarafından yayımlanan Beyaz Kitap'ta, Xi'nin salgınla mücadelede kontrolü eline aldığı, durumu denetlediği ve salgınla mücadelenin nasıl olması gerektiğini gösterdiği ve Xi'nin bu kararlı tutumunun Çin halkının güvenini artırdığı belirtilmiştir. Ayrıca Beyaz Kitap'ta, Xi'nin kişisel olarak da uluslararası işbirliğini teşvik ettiği, 50 lider ve uluslararası kuruluş başkanıyla telefon görüşmesi yaptığı, Çin'in virüsle mücadelede, şeffaf ve sorumlu davrandığı ve salgınla mücadelede ülkelerle işbirliği içerisinde olacağı da vurgulanmıştır (Xinhua, 2020a).

Xi, ilgili ülkelerle ilaçların, aşıların ve testlerin geliştirilmesi için işbirliğinin güçlendirilmesi ve DSÖ ile iletişimin hızlandırılmasını "araştırma verilerini ve bilgilerini paylaşarak ve salgına karşı ortak tepkiler vermek için çalışarak,

insanlığın ortak geleceği için bir topluluğun inşasına bilgeliğimiz ve enerjimizle katkı vermeliyiz.” şeklinde belirtmiştir (Jie, 2020). Çin, virüsle mücadelede Covid-19’un tanı ve tedavisine ilişkin kılavuzlar yayınlamış ve bunları birçok dile tercüme ederek tüm bilgilerin diğer uluslarla paylaşılmasını sağlamıştır (Jie, 2020).

Xi, Mayıs 2020’de 73. Dünya Sağlık Asamblesi kapsamında yaptığı konuşmada, virüsün devletlerin sınırlarını tanımadığını, hastalık karşısında ırkın ve milliyetin önemli olmadığını ve dünya çapındaki işbirliğiyle salgının üstesinden gelinebileceğini söylemiş ve konuşmasında altı öneri sunmuştur. İlki, Covid-19’un kontrolü ve tedavisi için her şeyin yapılması gerekmektedir. İnsan hayatını ilk sıraya koyarak işbirliği içerisinde mücadele etmek öne çıkarılmıştır. İkincisi, DSÖ’nün küresel mücadeleye öncülük etmesi ve uluslararası toplumun da DSÖ’ye siyasi ve mali destek sağlamasıdır. Üçüncüsü, Afrika’ya daha fazla destek verilmesidir. Örneğin Çin, 50’den fazla Afrika ülkesine ve Afrika Birliği örgütüne önemli miktarlarda tıbbi yardım göndermiştir. Dördüncüsü, halk sağlığı alanında küresel yönetişimi güçlendirmektir. Halk sağlığını ilgilendiren salgın gibi konular için DSÖ liderliğinde hareket edilmeli, küresel ve bölgesel örgütlenmeler oluşturulmalıdır. Beşincisi, dünya çapında ekonomik ve sosyal kalkınmanın yeniden tesis edilmesidir. Son olarak, uluslararası işbirliği güçlendirilmelidir. Dünya, dayanışma ve işbirliğinin önemini HIV/AIDS, Ebola, kuş gribi ile mücadeleden öğrenmiştir: “Ortak evimiz olan Dünya gezegenini korumak için birlikte çalışalım.” (Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, 2020).

Trump, DSÖ’nün salgını önlemedeki yetersizliğinden ve “Çin merkezli” davrandığı görüşünden dolayı örgütün bütçesine yaptığı katkısı askıya almaya karar vermiştir. Xi ise, salgınla ve salgının ekonomik etkileriyle mücadele için 2 milyar dolar bağışlayacağını açıklamıştır. Bu miktar önceki yıl -2019- Çin tarafından örgüte bağışlanan 86 milyon dolar ile kıyaslandığında yüksek bir miktar olarak görülmüştür. Xi ayrıca Çin’in Wuhan’da virüsün tespitinden itibaren şeffaf ve sorumlu bir şekilde hareket ettiği ve gerekli tüm bilgileri DSÖ ile zamanında paylaştığı konusunda ısrar etmiştir (Amerikanın Sesi, 2020). Trump’ın Çin’in Covid-19’un yayılmasından sorumlu olması talebine karşılık Xi, BM Genel Kurulunda yaptığı konuşmada salgından etkilenen ülkelerin bilimin ışığında ortak hareket etmeleri, ayrıca Covid-19 konusunu siyasileştirmeye yönelik girişimlerin de reddedilmesi gerektiğini belirtmiştir (Burki, 2020: 1240).

Xi'ye göre, “pandemi, Çin karakteriyle sosyalist sistemin üstünlüğünü bir kez daha kanıtlamıştır” ve bir fırtınaya benzeyen salgında en fazla güvenilen kurum ÇKP'nin güçlü liderliği olmuştur (Liu, 2020). Xi, salgının bir “şeytan” olduğunu ve “şeytanın saklanmasına izin vermeyeceklerini” belirtmiştir (Jianhua, 2020: 95). Mart 2020'de yaptığı açıklamada, virüse karşı halkın savaşı için önemli bir noktada olduğunu özellikle Hubei ve Wuhan'ın virüse karşı mücadelede en önemli savaş alanları olarak başarılı sonuçlar elde ettiğini ayrıca Wuhan'ın “kahramanların şehri” olduğunu açıklamıştır (Dyer, 2020).

Xi, salgın sürecini en fazla büyüyen ekonomi olarak atlatan Çin'in bu başarısıyla gücünü gösterdiğini ifade etmiştir. Diğer taraftan Wuhan'daki iyileşmenin virüse karşı bir başarı olarak Çin devlet medyası ve yetkilileri tarafından vurgulanmasını da sıklıkla görmek mümkündür. Ayrıca Çin tarafından geliştirilecek aşının “küresel kamu yararı” olacağı ve fiyatının çok yüksek olmayacağı belirtilmiştir (Al Jazeera, 2020). Dünyanın Çin'e karşı bakış açısını iyileştirmek için bu şekilde açıklamalar yapılması etkili olmuştur. Xi'nin Mayıs 2021'de Küresel Sağlık Zirvesi'nde yaptığı açıklamada 3 yıl içinde gelişmekte olan ülkeler için 3 milyar dolarlık bir yardım yapacağını belirtmesi salgınla mücadeledeki desteğini göstermiştir. Ayrıca, Covid-19 aşılarında fikri mülkiyet haklarının kaldırılması teklifine de olumlu baktığını ve uluslararası aşı iş birliği forumu kurulmasını desteklediğini ifade etmiştir (Independent Türkçe, 2021).

Çin'in salgınla mücadelesindeki başarısının hem Xi'nin liderliği hem de ÇKP'nin yönetim biçimi sayesinde olduğu da savunulmuştur. Xi, ÇKP liderliğindeki totaliter sisteminin Batı demokrasileri ile kıyaslandığında başarılı bir sınav verdiği konusunda iç kamuoyunu inandırmaya çalışırken, demokrasi ve otoriterleşme karmaşası yaşayan ülkelere de Çin'in üstünlüğünü gösterme fırsatı yakalamıştır. Xi özellikle AB ve ABD'nin salgın sürecindeki yetersizliği üzerinden kendi başarısının propagandasını yapmıştır (Eliküçük Yıldırım, 2021: 123). Salgının ilanından kısa bir zaman sonra milyonlarca insanın haftalarca karantinaya alınması, birkaç hafta içinde hastanelerin inşa edilmesi, ordunun görevlendirilmesi, ÇKP'nin taban düzeyinde örgütlenmesi, bazı yetkililerin görevden alınması ve gerekli tıbbi ihtiyaçlarının tedarik edilmesi Çin gibi merkezi tek parti devleti yapısındaki bir devletin etkin ve hızlı bir şekilde müdahale edebileceğini göstermiştir (Anwar, 2020: 3).

Xi, Mayıs 2021’de Küresel Sağlık Zirvesi’nde yaptığı konuşmada hem salgın dönemindeki gelişmeleri hem de Çin’in ilerleyen süreçte neler yapacağını anlatmıştır. Xi, yapılması gerekenleri beş noktada belirtmiştir. Bunlar; önceliğin insanlar ve hayatlar olması, bilime dayalı politikalar izlenmesi ve salgına karşı işbirliği içinde sistemli bir karşılık verilmesi, dayanışma ve işbirliğinin teşvik edilmesi, salgına karşı bağışıklık açığı kapatılırken adaletli ve eşitlikçi bir yaklaşım sergilenmesi ve son olarak yönetim sistemi iyileştirmeye çalışılırken belirtiler ve temel nedenlerin ele alınmasıdır. Xi, Çin’in 150’den fazla ülke ve 13 uluslararası örgüte salgınla mücadelede tıbbi malzeme; dünyaya 280 milyardan fazla maske, 3.4 milyar koruyucu giysi ve 4 milyar test kiti gönderildiğini belirtmiştir. Xi konuşmasında sonraki süreçte Çin’in yapacaklarını da şu şekilde belirtmiştir. Çin, gelişmekte olan ülkelere salgınla mücadele kapsamında üç yıl için 3 milyar dolar yardım ve daha fazla aşı sağlayacak, aşı şirketleri diğer gelişmekte olan ülkelere teknoloji aktaracak, aşıyla ilgili fikri mülkiyet haklarından feragat edilmesi için ilgili kurumlar gerekli adımları atacak ve son olarak aşı geliştiren ülkelerin aşılarının daha adil ve eşit dağıtılması için uluslararası bir forum kurulmasını teklif edecektir. Konuşmasını Seneca’nın “hepimiz aynı denizin dalgalarıyız.” sözüyle bitiren Xi, bütün ülkelerin birlikte hareket etmesi gerektiğinin altını özellikle çizmiştir (Xinhua, 2021).

Covid-19 salgınında Çin, ortak kader topluluğu kavramını küresel sağlık hedeflerine bağlı olarak “insanlık için bir sağlık topluluğu” fikri üzerinden geliştirmiştir. ÇKP’nin resmi dergisi olan “Gerçeği Aramak”, Çin’in salgın sürecinde bütün dünyaya yardım ederek “ortak kader topluluğu” ilkesini uygulamaya geçtiğini ifade etmiştir (Chen, 2021). Buna karşın Çin, hem çözüm olarak sunulan düşünceyi geliştiren hem de salgının çıkış noktası olan ülke olduğundan, söz konusu “insanlık için ortak kader topluluğu” düşüncesinin nasıl yorumlanması gerektiği üzerinde daha fazla durmak gerekmektedir.

3. SALGIN SÜRECİNDE ÇİN’E YÖNELİK ELEŞTİRİLER

Covid-19 sadece Xi’nin “büyük felaketleri önleme ve kontrol altına alma” şeklindeki yönetim vaadine değil ayrıca ülkenin birçok açıdan eleştirilen yönleri karşısında geliştirmeye çalıştığı yumuşak gücüne de zarar vermiştir. Özellikle salgından dolayı Çin’den daha fazla ölü sayısına sahip olan ülkelerde giderek güçlenen eleştiriler karşısında Çin diplomasisi için önemli bir görev, Çin’in küresel

imajını düzeltmeye çalışmak olmuştur (Jacob, 2020: 375). Covid-19 salgını, Çin'in yükselen imajını, hikayesini ve bunlarla ilgili sorunları ön plana çıkarmıştır. Özellikle ABD ve Avrupa'da Çin'in politikaları ve uygulamaları daha fazla dikkat çekmiş, olumsuz bakış açısı ve eleştiriler giderek artmıştır (Brown, 2021: 330).

Covid-19 kuşkusuz Xi'nin fazlasıyla merkezileşmiş yönetim şeklinin zayıf ve güçlü yönlerini göstermesi bakımından önemli bir sınav olmuştur. Xi yönetiminin merkezileşmiş şekli ve dünyanın birçok yerinden gelen eleştirilerle birlikte, Çin'in bu yönetim şeklini olumlu bulanlar da olmuştur. Xi'nin salgınla mücadele iyi bir şekilde ilerlediğinde tüm başarıyı, kötü bir mücadele durumunda ise bütün suçu üstlenebilmesi gerekmiştir. Çin'in "Çernobil anı" olarak nitelendirilen salgın, Xi'nin hem iç hem dış politikasındaki en büyük sınavlardan biri olmuştur (Brown ve Wang, 2020: 247, 252).

Çin hükümetinin Covid-19 salgınından dolayı suçlu olduğuna dair genel bir inanç söz konusu olmuştur. Çin, salgının kökeni olması ve hayvan pazarları denetimlerinin yetersiz olması nedeniyle eleştirilmiştir. Özellikle 2007 yılında dahi uzmanların Çin'de bu şekilde bir salgın olabileceği şeklindeki yorumlarının Çin yönetimi tarafından ihmal edilmesi en önemli eleştiri noktalarından biri olmuştur. Diğer taraftan 1 Aralık 2019'da Wuhan'da ilk vaka görülmesine rağmen, Xi ve diğer devlet yönetimindeki önemli isimler 7 Ocak 2020'ye kadar tam olarak bilgilendirilmemiştir. 23 Ocak 2020'ye kadar zaten 5 milyona yakın insan Wuhan'dan ayrılmış, Çin tarafından uluslararası uçuşlar engellenmemiş aksine Çin'den gelen insanlara seyahat yasağı uygulayan ülkeler eleştirilmiştir (Verma, 2020: 249-251). Xi'nin salgının çıkış noktası Wuhan'ı ziyaretinde gerekli bütün önlemler alınmasına rağmen, Xi ve birçok yetkiliye karşı protestolar düzenlenmiştir. Bu durum aslında Xi'ye ve ÇKP'ye virüsle mücadeledeki yetersizlikler nedeniyle eleştirilerin olduğunu göstermektedir (Demir, 2020).

Wuhan bölge yetkililerinin salgının başlangıcındaki hataları dikkat çekicidir. Doktor Li Wenliang Wuhan Merkez Hastanesi'nde göz doktoru olarak çalışırken ilk vakaları bildirmiş ancak Kamu Güvenliği Departmanı'ndan gelen yetkililer tarafından "toplum düzenini şiddetle sarsan yanlış iddialarda bulunmakla" suçlandığı bir mektubu imzalaması istenmiştir. "Sizi uyarıyoruz: Aynı küstahlık ve inatla bu yasadışı faaliyete devam ederseniz hakkınızda işlem yapılacaktır - anlaşıldı mı?" yazan mektubu "anlaşıldı" diyerek doldurmuştur. Kısa bir süre

sonra salgın nedeniyle acil durum ilan edilmiş ancak Li virüsten dolayı hayatını kaybetmiştir. Doktorun ölümü halk arasında yönetime ve ilgililere karşı sosyal medyada tepki yaratmıştır (Hegarty, 2020).

Anwar (2020: 2), Çin yönetiminin salgının başlangıcındaki ihmalden şu şekilde bahsetmiştir. Salgının erken bir döneminde Wuhan yerel yönetiminin SARS benzeri bir virüsün ortaya çıktığını raporlamasına rağmen üst makamlar bu bilgiyi kamuoyu ile paylaşmamaya karar vermiştir. Merkezi hükümetin onayı olmaksızın bu şekildeki hassas bilgilerin paylaşılması binlerce hayatın kurtulmasını engellemiştir. Sonuçta Çin yönetimi, ilk vakanın üzerinden bir ay geçtikten sonra ciddi tedbirleri almakta başarısız olmuştur. Salgının çıkış noktası olan 11 milyon nüfuslu Wuhan'ın Çin'in ulaşım noktaları açısından önemli olması ve bu konumuyla Çin Yeni Yılı'nın başlamasına yakın bir zamanda milyonlarca insanın seyahatine tanık olması salgının yayılmasını hızlandırmıştır. Southampton Üniversitesi'nin araştırmasına göre, üç hafta daha önce alınabilecek tedbirlerle vakalar %95'e kadar azaltılabilecek ve ülkeye yayılması sınırlandırılabilirdi. Ayrıca salgının ilk zamanlarında Wuhan'da virüs nedeniyle ölenlerin sayısı açıklandıktan sonra, evinde hayatını kaybedenlerin kayda girmemesi ve sağlık personeli eksikliğinden dolayı sayıların eksik raporlanması gibi nedenler öne sürülerek 1.290 kişi daha eklenmesi Çin'deki verilerin güvenilir ve şeffaf olmadığı eleştirilerine bir örnek olmuştur (Euronews, 2020a).

31 Aralık 2019'da Wuhan Belediye Sağlık Komisyonunun "önlenebilir" mevsimsel bir grip olarak tanımladığı hastalığın insandan insana bulaşmadığını açıklaması, ilk zamanlarındaki bu hatadan dolayı salgının daha hızlı yayıldığı eleştirilerini de beraberinde getirmiştir. Diğer taraftan DSÖ'nün ihtiyaç duyduğu bilgileri de hızlı bir şekilde paylaşmaması eleştirileri tırmandırmıştır. Örneğin, ancak iki ay sonra 1700 sağlık çalışanının enfekte olduğunun açıklanması, virüsün kontrol altına alınması için önemli bir bilginin gecikmesi olarak değerlendirilmiştir. Konunun uluslararası hukuku ilgilendiren bir boyutu da, 2005 tarihli bağlayıcı olan Uluslararası Sağlık Tüzüğü'ne taraf olan 194 ülkeden biri olarak Çin'in, uluslararası etkileri olma ihtimali olan bu şekildeki bir kriz durumunda gelişmeleri anlamaya katkı sağlamak ve hızlı bir şekilde bilgi toplamak gibi görevlerinin olmasıdır (Kraska, 2020).

Çin siyasetinde de bu şekildeki bir salgın krizi Pekin'in siyasi geleneğini etkilemiş ve Xi'nin "sonsuz" liderliğine de bir tehdit oluşturmuştur. Xi'nin "Herşeyin Başkanı" imajında bir boşluk yaratmıştır. Uzmanlar tarafından yürütülen salgınla mücadelede özellikle Wuhan'da kontrolü üstlenmeye çağrılan Başkan Yardımcısı Wang Qishan 2003'teki SARS salgınıyla mücadelede "baş itfaiyeci" olarak anılmıştır. Bu nedenle Covid-19 salgınında da kendisinden büyük beklentiler olmuştur. ÇKP'nin diğer deneyimli liderlerinin de sürece dahil olması Xi'nin aktif rolüne gölge düşmesi olarak yorumlanmıştır. Diğer taraftan bazı kaynaklar, Xi'ye yakınlığıyla bilinen Wang Qishan'ın Xi'nin salgının yönetiminde fazla ileri gitmiş olabileceğini işaret ettiğini çünkü başarısızlıklar söz konusu olduğunda Xi'ye yönelik eleştirilerin artabileceğini belirtmişlerdir. Özellikle Doktor Li Wenliang krizi ve sonrasında yönetime yönelen eleştiriler bir anlamda bu endişeleri doğrulamıştır (Jash, 2020: 149, 151; Nakazawa, 2020). Xi'nin meşruiyeti, teknokratik yeterliliği inancı üzerine inşa edilmiştir. Bu nedenle, salgının yönetiminde yaşanan sorunlar Xi'ye yönelik eleştirileri de beraberinde getirmiştir. Popülist bir lider olarak görülen Xi'nin güvenilirliği, Covid-19 ile mücadelede yeterince ön saflarda olmaması nedeniyle bazı noktalarda zarar görmüştür (Verma, 2020: 256).

Çin, ABD ve Avusturalya başta olmak üzere birçok ülkenin çok yoğun eleştirileriyle yüzleşmek zorunda kalmıştır. Ülkelerin yanı sıra Çin içerisinden de Xi'ye yönelik eleştiriler yapılmıştır. Temmuz 2020'de tutuklanan Xu Zhangrun, zorbalıkla yönetiminden ve salgının yayılmasıyla ilgili yürüttüğü sansür ve aldatma kültüründen dolayı Xi'yi suçlamıştır (Al Jazeera, 2020). Salgınla mücadeledeki ilk yanlış adımlardan sonra Xi, süreci kontrol altına almak için çok sert bezen de acımasız olarak yorumlanan politikalar uygulamıştır (Connolly, 2020: 17).

Çin Renmin Üniversitesi Chongyang Finansal Araştırmalar Enstitüsü tarafından yapılan çalışmada Çin'e yönelik altı suçlamaya yer verilmiştir. İlki, Çin'in koronavirüsü gizlemeye çalışmakla suçlanmasıdır. Çin'de ölü ve virüse yakalanan kişi sayısının kasten gizlenmesinin ve yanlış bilgilerin paylaşılmasının salgının boyutunun öngörülememesine ve virüse karşı tedbirlerin gecikmesine sebep olması özellikle eleştirilmiştir. İkincisi, Çin'in dünyayı yanlış bilgilendirmesidir. Üçüncüsü, "sorumlu Çin" uydurmasıyla uluslararası kamuoyunda "Çin'in koronavirüs salgınından sorumlu tutulması gerektiği" iddialarının yaygınlık kazanmasıdır. Özellikle Çin'in virüsü dünyaya duyurmak için iki ay kadar gecikmesi

ve hatalı test kitlerini göndermesi öne sürülmektedir. Dördüncüsü, Çin'den tazminat talep edilmesidir. BM İnsan Hakları Konseyi'ne yapılan şikâyetinde Çin, “gizlice kitle imha kapasitesine sahip biyolojik bir silah geliştirmekle” suçlanmış ve neden olduğu küresel salgın sebebiyle tazminat ödemesi gerektiği belirtilmiştir. Beşincisi, “düşük kaliteli ihracat” suçlamasıdır. Çin'in tıbbi yardım olarak gönderdiği ürünlerin düşük kalitesinden dolayı reddedilmesi gerektiği söylemi bu noktada öne çıkmıştır. Son olarak, “maske diplomasisi”den bahsetmek mümkündür. Çin, tıbbi yardımın insanlara destek olmayı amaçladığını ifade ederken, Batı dünyasının eleştirisi Çin'in bu yardımlarının siyasi amaçları olduğu yönündedir (Wen, 2020).

Pekin'in bu süreçteki amacı, Covid-19'a ilişkin algıyı “Çin yapımı”ndan ülkeler tarafından önemsiz görülmesi gereken ve dünyayı beklemediği bir anda yakalayan küresel bir salgına dönüştürmek olmuştur. Salgınla mücadele için her şeyi yaptığına inandırmak isteyen Xi yönetimine göre Çin de bu sürecin bir kurbanıdır ve dünyada meydana gelen zarardan sorumlu tutulmamalıdır. Xi bu doğrultuda başlangıçtan itibaren Çin'in görüşlerine yakın hareket eden DSÖ'yü de bir dayanak olarak göstermiştir (Niquet, 2020).

Çin, birçok ülkeyi kapsayan desteğini sürdürmek istemiştir. Ancak Çin'in bu politikası uluslararası toplumdan büyük bir destek görmemiştir. ABD ve Avustralya gibi Kuzey Avrupa da Çin'e eleştirilerini yöneltmiştir. Nijerya'da doktorlar Çinli sağlık ekibinin gelmesini kabul etmemiş, Zambiya'da Çinli şirketlere eleştiriler artmıştır. Buna karşın, Sırbistan, İtalya, Etiyopya, Laos gibi Çin yanlısı ülkeler Çin'in destek teklifini kabul etmiştir. Özellikle uluslararası kurumlardan veya Çin haricinde başka bir ülkeden destek göremeyen ülkeler için Çin'in desteği çok önemli görülmüştür (Kawashima, t.y.).

Trump'ın Çin karşıtı tedbirleri ABD-Çin rekabetini artırmış, Xi de ABD'nin üstünlüğüne meydan okuyan iddialı tepkisini daha fazla görünür hale getirmiştir. Covid-19 da bu sorunlu ilişkiyi daha fazla kötüleştirmiştir (Panda ve Pankaj, 2021: 224). Yong'un (2020: 11) belirttiği gibi, salgın bir taraftan da Trump yönetimiyle devam eden gerginliği başka bir boyuta taşımıştır. Çin'in ülkelere ve uluslararası kuruluşlara yaptığı yardımlar ve geliştirdiği işbirlikleri, ABD'li siyasetçiler tarafından Çin modelini ve ideolojisini teşvik etmek olarak yorumlanmıştır. Ayrıca, Çin'in politikalarını ve girişimlerini şeytanlaştırmak için Covid-19'dan “Çin virüsü” olarak bahsetmek, virüsün Wuhan'daki bir laboratuvarından sızdığı veya Çinli bilim

adamları tarafından geliştirildiği teorilerini yaymaya çalışmak gibi girişimler söz konusu olmuştur. Çin'in virüsün kaynağı olmasından dolayı ülkelerin uğradığı zararlar için tazminat ödemesi talepleri de gelmiştir. Diğer taraftan bazı ABD'li yetkililerin "Wuhan virüsü", "Çin virüsü" ve "Kung-Flu" şeklinde ırkçı bağlamları olan kullanımları olmuştur (Verma, 2020: 251). Bu söylemler yabancı düşmanlığı ve ırkçı saldırıların sadece Çinli vatandaşlara karşı değil Çinliye benzeyen insanlara karşı da yapılmasına neden olmuştur.

Nisan 2020'de önemli bir yayın olan Bild'in editörü Julian Reichelt tarafından Xi'yi sert şekilde eleştiren bir açık mektup yazılmıştır. Mektupta şu hususlar öne çıkmıştır (Weinthal, 2020):

"Siz [Jinping], hükümetiniz ve bilim adamlarınız, koronavirüsün son derece bulaşıcı olduğunu uzun zaman önce bilmek zorundaydınız, ancak dünyayı bu konuda karanlıkta bıraktınız. Batılı araştırmacılar Wuhan'da olanları öğrenmek istediğinde en iyi uzmanlarınız bu isteğe yanıt vermedi. Ulusal bir rezalet olduğunu düşündüğünüz bu gerçeği söyleyemeyecek kadar gururlu ve milliyetçiydiniz. (...) [Çin'i] Gözetleme ile yönetiyorsunuz. Gözetim olmadan başkan olamazsın. Her şeyi, her vatandaşı izliyorsunuz, ancak ülkenizdeki hastalık kaynağı olan pazarları izlemeyi reddediyorsunuz. Yönetiminizi eleştiren her gazeteyi ve web sitesini kapatıyorsunuz ama yarasa çorbasının satıldığı tezgâhları kapatmıyorsunuz. Sadece insanların izlemiyorsunuz, onları ve dünyanın geri kalanını da tehlikeye atıyorsunuz. (...)Gözetim, özgürlüğün reddedilmesidir. Ve özgür olmayan bir ulus yaratıcı da değildir. Yenilikçi olmayan bir ulus hiçbir şey icat etmez. Bu nedenle ülkenizi fikri mülkiyet hırsızlığında dünya şampiyonu yaptınız. (...) Çin, kendisi icat etmek yerine, başkalarının icatlarıyla kendini zenginleştiriyor. (...) Çin'in yenilik ve icat yapmamasının nedeni, ülkenizdeki gençlerin özgürce düşünmesine izin vermemenizdir. Çin'in en büyük ihracat vuruşu (...) koronavirüsüdür. Ülkenizde, insanlar sizin hakkınızda fısıldayarak konuşuyor. Gücünüz dağılıyor. Gizemli ve şeffaf olmayan bir Çin yarattınız. Corona öncesinde Çin, bir gözetim devleti olarak biliniyordu. Şimdi Çin, dünyaya ölümcül bir hastalık bulaştıran bir gözetim devleti olarak biliniyor. Bu sizin siyasi mirasınızdır. (...)"

100'den fazla ülkenin Çin'in virüsün yayılmasındaki sorumluluğuyla ilgili soruşturma taleplerini Xi, "salgın sona erdikten sonra" bu soruşturmayı destekleyeceği şeklinde yanıtlamıştır (Euronews, 2020b).

SONUÇ

Xi döneminde Çin dış politikasında birçok kavram daha sık bir şekilde tartışılır hale gelmiştir. Çalışmada ele alınan, “insanlık için ortak gelecek topluluğu” inşa etme fikri, Çin’in uluslararası işbirliğini teşvik etmek için geliştirdiği bir kavram olmuştur. Bir anlamda küresel yönetim fikriyle birlikte anılan bu kavram Çin tarafından dünyaya anlatılmaya çalışılmıştır. Jintao tarafından ilk defa ortaya atılan bu fikir, Xi tarafından 2013’te tekrar gündeme getirilmiş ve birçok ülkeye yapılan ziyarette veya uluslararası örgütlerdeki toplantılarda dile getirilmiştir. Özellikle BM’nin kararlarında bu kavramdan bahsedilmesi diplomasi anlamında elde edilen başarılı sonuçlar olarak görülmüştür.

Covid-19 öncesi yıllarda geliştirilen bu kavram, salgınla birlikte literatürde de ifade edildiği gibi Çin için salgınla mücadele politikasının bir testi haline gelmiştir. Bu süreçte, dış politikası ve ekonomik çıkışlarıyla dikkatleri üzerine çeken Xi yönetiminin Covid-19’daki sınavı ele alındığında bazı sonuçlara ulaşmak mümkündür. İlk olarak Çin’e ve dolayısıyla Xi’ye yöneltilen eleştiriler virüsün ortaya çıkışında geç kalan müdahale yüzünden yayılmanın çok hızlı gerçekleştiğidir. Xi ise, gecikme ve bilgilerin saklanması gibi suçlamaları reddetmiştir. İkinci olarak, Xi “insanlık için ortak gelecek / kader topluluğu” kavramını çok fazla kullanarak “birlikte başarabiliriz” vurgusuyla salgının ancak bütün ülkelerin işbirliğiyle çözülebilecek bir sorun olduğuna dikkat çekmiştir. Xi ayrıca salgın sürecinde Çin ekonomisinin hızlı bir şekilde toparlandığını ve dünyaya örnek olduğunu da sürekli olarak ifade etmiştir. Üçüncü çıkarım, Xi’ye en büyük tepkinin Trump yönetimindeki ABD’den geldiğidir. Trump tarafından Çin virüsü vb. şekilde salgının Çin ile yürüttüğü ekonomik savaşta “rakibi” yıpratma stratejisine dönüştürülmesi Çin’in en fazla uğraşması gereken konu olmuştur. Öyle ki, salgının Trump döneminde olması Xi’yi daha fazla ön plana çıkarmıştır. Dördüncüsü, salgınla mücadelede en önde gelen uluslararası örgütler olan DSÖ ve BM’nin Çin’in söylemlerinin ve politikalarının destekçisi olmasıdır.

Xi’nin salgın sürecinde diğer ülkelere veya zarar gören ekonomilere maddi destek ve salgınla mücadele için ekipmanlar göndermesi Çin’in sorumlu ülkeden çözümün bir parçası olmaya çalışan bir ülkeye doğru imajını başarıyla dönüştürdüğünü göstermiştir. “Ortak gelecek / kader topluluğu” vurgusuyla tüm ülkeleri sürecin bir parçası haline getirmeye çalışması da bu

durumu göstermektedir. Çalışma kapsamında Çin'in ortaya attığı "ortak kader topluluğu"nun Covid-19 ile mücadelesindeki önemi, Çin'in kendi kavramlarıyla uluslararası düzende yer almaya çalıştığını göstermektedir. İlerleyen yıllarda "ortak gelecek topluluğu"nun sağlıktan çevreye, güvenlikten ekonomiye kadar birçok alanda öne sürülebilecek kadar geniş bir anlamının olması kavramın güncel tartışmalara konu olmasını sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

Al Jazeera. (2020), "Xi Jinping defends China's coronavirus response amid global flak", <https://www.aljazeera.com/news/2020/9/8/xi-jinping-defends-chinas-coronavirus-response-amid-global-flak> (Erişim Tarihi: 14.8.2021).

Amerikanın Sesi. (2020), "Dünya Sağlık Örgütü'nden Bağımsız Soruşturma Çağrısına Olumlu Yanıt", <https://www.amerikaninsesi.com/a/dunya-saglik-orgutunden-bagimsiz-sorusturma-cagrisina-olumlu-yanit/5425078.html> (12.07.2021).

Anwar, A. (2020), "Tackling COVID-19: Success or Failure of China's Governance?" *RSIS Commentary* No. 66, 1-3.

Brown, K. (2021), "Chinese Storytelling in the Xi Jinping Era", *The Hague Journal of Diplomacy* 16, 323-333.

Brown, K. ve Wang, R. C. (2020), "Politics and Science: The Case of China and the Coronavirus", *Asian Affairs*, LI(II), 247-264.

Burki, T. (2020), "China's successful control of COVID-19", *The Lancet Infectious Diseases*, 20(11), 1240-1241.

Cabestan, J.-P. (2020), "China's Battle with Coronavirus: Possible Geopolitical Gains and Real Challenges", *Al Jazeera Centre for Studies*, <https://studies.aljazeera.net/en/reports/china's-battle-coronavirus-possible-geopolitical-gains-and-real-challenges> (11.09.2021).

CGTN. (2020), "Xi Jinping's speech at UN summit on biodiversity", <https://news.cgtn.com/news/2020-09-30/Full-text-Xi-Jinping-s-speech-at-UN-summit-on-biodiversity-Udo37GZogE/index.html> (19.09.2021).

Chen, S. (2021), "Community of Common Destiny for Mankind", https://chinamediaproject.org/the_ccp_dictionary/community-of-common-destiny-for-mankind/

Chen, Y. (2021), “COVID-19 sonrası Dünyada “Sağlık İpek Yolu”ndan “İnsan Sağlığı için Ortak Gelecek Toplumu”na”, Çev. Anıl Solmaz, *BRIQ Kuşak ve Yol Girişimi Dergisi*, 2(2), 70-84.

Chen, Z. (2018), “The Practical Way of the Community of Common Destiny for All Mankind”, *Advances in Social Science, Education and Humanistic Research*, 205, 827-831.

Connolly, G.E. (2020), “The Rise of China: Implications for Global And Euro-Atlantic Security”, <https://www.nato-pa.int/document/2020-pc-general-report-rise-china> (6.10.2021).

Constitution of the Communist Party of China. (2017), http://www.xinhuanet.com/english/download/Constitution_of_the_Communist_Party_of_China.pdf (16.10.2021).

Constitution of the People’s Republic of China. (2019), https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html (26.9.2021).

Çin Bilgeliği: Yorumlarla Xi Jinping’in Kullandığı Kadim Sözcükler, (2021) Çev. Tang Guozhong, Giray Fidan, İstanbul: Kopernik Kitap.

Demir, E. (2020), “Korona virüsü, Çin rüyası ve ÇKP’nin geleceği”, <https://www.gazeteduvar.com.tr/forum/2020/04/25/korona-virusu-cin-ruyasi-ve-ckpnin-gelecegi> (21.9.2021).

Dyer, O. (2020), “Covid-19: China’s president Xi visits Wuhan amid confidence that virus is under control”, *BMJ*, 368:m995, 1-2.

Eliküçük Yıldırım, N. (2021), “Çin’in Covid-19’la Mücadelesi: Sağlık İpek Yolu ve Küresel Propaganda Savaşları”, *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(1), 115-132

Euronews. (2020a), “Covid-19: Ölenlerin sayısını az göstermekle eleştirilen Çin, 1290 vefat daha açıkladı”, <https://tr.euronews.com/2020/04/17/covid-19-olenlerin-say-s-n-az-gostermekle-elestirilen-cin-1290-vefat-daha-ac-klad> (10.9.2021).

Euronews. (2020b), “Çin Devlet Başkanı Şi Cinping: Covid-19 soruşturmasını salgın sona erdikten sonra destekleriz”, <https://tr.euronews.com/2020/05/18/cin-devlet-baskan-si-cinping-covid-19-sorusturmas-n-salg-n-sona-erdikten-sonra-destekleriz> (4.9.2021).

Hegarty, S. (2020), “Koronavirüs uyarısı sonrası susturulmak istenen Çinli doktor Li, Venliang hayatını kaybetti”, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-51370050> (4.9.2021).

Hossain, Md. F. (2021), “Coronavirus (COVID-19) pandemic: Pros and cons of China’s soft power projection”, *Asian Politics & Policy*, 13(4), 597–620.

Independent Türkçe. (2021), “Çin Devlet Başkanı Şi: Küresel salgınla mücadeleye destek vermeye devam edeceğiz”, <https://www.indyturk.com/node/363336/d%C3%BCnya/%C3%A7in-devlet-ba%C5%9Fkan%C4%B1-%C5%9Fi-k%C3%BCresel-salg%C4%B1na-m%C3%BCcadeleye-destek-vermeye-devam-edece%C4%9Fiz> (1.10.2021).

Institute for a Community with Shared Future. [t.y.], “About ICSF”, <https://icsf.cuc.edu.cn/en/AboutICSF/list.htm> (11.11.2021).

Jacob, J. T. (2020), “‘To Tell China’s Story Well’: China’s International Messaging during the COVID-19 Pandemic”, *China Report*, 56(3), 374–392.

Jash, A. (2020), “COVID-19 and Xi Jinping’s Fight and Win Strategy: Implications for China”, *CLAWS Journal*, 13(1), 141-156.

Jianhua, G. (2020), “Çin’in Yeni Koronavirüs Zatürresine Karşı Savaşı: Mücadeleler, Sonuçlar ve Yansımalar”, Çev. Mehmet Enes Başer, Doğukan Doğru, *BRIQ Kuşak ve Yol Girişimi Dergisi*, 1(2), 90-102.

Jie, K. (2020), “China’s experience in battle against COVID-19 brings hope to the World”, <http://en.people.cn/n3/2020/0317/c90000-9669127.html> (7.11.2021).

Jinshuang, L. ve Rong, L. (2020), “A Positive Discourse Analysis of Diplomatic Speech of President Xi in COVID-19”, *IETI Transactions on Social Sciences and Humanities*, 8, 24-31.

Jintao, H. (2007), “Hu Jintao’s report at 17th Party Congress”, <http://www.china.org.cn/english/congress/229611.htm> (7.9.2021).

Kai, J. (2013), “Can China Build a Community of Common Destiny?”, <https://thedi diplomat.com/2013/11/can-china-build-a-community-of-common-destiny/> (7.9.2021).

Kawashima, S. [t.y.], “The Policy Agenda for the Xi Jinping Administration - COVID-19 Countermeasures and China’s International Relations”, <http://ssdpaki.la.coocan.jp/en/proposals/60.html> (7.9.2021).

Kraska, J. (2020), “China is Legally Responsible for Covid-19 Damage and Claims Could be in The Trillions”, <https://warontherocks.com/2020/03/china-is-legally-responsible-for-covid-19-damage-and-claims-could-be-in-the-trillions/> (5.9.2021).

Lingliang, Z. (2016), “Conceptual Analysis of China’s Belt and Road Initiative: A Road towards a Regional Community of Common Destiny”, *Chinese Journal of International Law*, 15(3), 517–541.

Liu, J. vd. (2020), “China’s Xi Takes Virus Victory Lap as Pandemic Rages Elsewhere”, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-08/china-s-xi-takes-virus-victory-lap-as-pandemic-rages-elsewhere> (5.10.2021).

Mardell, J. (2017), “The ‘Community of Common Destiny’ in Xi Jinping’s New Era”, <https://thedi diplomat.com/2017/10/the-community-of-common-destiny-in-xi-jinpings-new-era/> (2.10.2021).

Mingwei, Z. (2021), *Çin’de Xi Jinping Döneminin Kavramları: İnsanlığın Ortak Kader Topluluğu*, Çev. Deniz Kızılçeç, İstanbul: Canut Yayınevi.

Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. (2020), “Fighting COVID-19 Through Solidarity and Cooperation Building a Global Community of Health for All”, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1780221.shtml (2.10.2021).

Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. (2015), “Working Together to Forge a New Partnership of Win-win Cooperation and Create a Community of Shared Future for Mankind”, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpdmgjxgsfwbcxlhgcl70znxlfh/t1305051.shtml (3.11.2021).

Mohan, G. (2021), "Chinese President Xi Jinping offers help to India in fight against Covid-19", <https://www.indiatoday.in/coronavirus-outbreak/story/chinese-president-xi-jinping-offers-help-to-india-in-fight-against-covid-19-1796738-2021-04-30> (2.9.2021).

Nakazawa, K. (2020), "Xi ally warned leader against overexposure in virus fight", <https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/China-up-close/Xi-ally-warned-leader-against-overexposure-in-virus-fight> (2.9.2021).

Niquet, V. (2020), "Decoding Xi Jinping's Speech at the World Health Assembly", <https://thedi diplomat.com/2020/05/decoding-xi-jinpings-speech-at-the-world-health-assembly/> (6.9.2021).

Oni, J. vd. (2021), "How China Used Foreign Media to Reset Image During Pandemic", <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/how-china-used-foreign-media-reset-image-during-pandemic> (6.10.2021).

Panda, J. P. ve Pankaj, E. (2021), "Xi Jinping, the US-China rivalry and Beijing's post-COVID manoeuvres", *Chinese Politics and Foreign Policy under Xi Jinping: The Future Political Trajectory*, Ed. A. S. Ding ve J.P. Panda, New York: Routledge, 212-234.

TRT Haber. (2020), "Çin Devlet Başkanı Şi'den Covid-19'a karşı uluslararası seferberlik çağrısı", <https://www.trthaber.com/haber/dunya/cin-devlet-baskani-siden-covid-19a-karsi-uluslararasi-seferberlik-cagrisi-470696.html> (7.8.2021).

United Nations Security Council. (2017), "Adopted by the Security Council at its 7902nd meeting, on 17 March 2017", S/RES/2344, [https://undocs.org/S/RES/2344\(2017\)](https://undocs.org/S/RES/2344(2017)) (12.10.2021).

United Nations, General Assembly, (2017). "Resolution adopted by the Human Rights Council on 23 March 2017, Question of the realization in all countries of economic, social and cultural rights", A/HRC/RES/34/4, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/085/93/PDF/G1708593.pdf?OpenElement> (27.8.2021).

United Nations, General Assembly, (2020). "Resolution adopted by the General Assembly on 7 December 2020, No first placement of weapons in outer space", A/RES/75/37, <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/RES/75/37> (13.9.2021).

United Nations, Human Rights Council. (2019), “Resolution adopted by the Human Rights Council on 21 March 2019”, A/HRC/RES/40/7, <https://digitallibrary.un.org/record/3806789?ln=en> (19.10.2021).

United Nations, Human Rights Council. (2021). “Resolution adopted by the Human Rights Council on 24 March 2021”, <https://digitallibrary.un.org/record/3924691?ln=en> (11.10.2021).

Üngör, Ç. (2020), Covid-19 Krizi Işığında Çin Dış Propagandasının Dünü, Bugünü, *Toplumsal Tarih*, 323, 32-36.

Verma R. (2020), “China’s diplomacy and changing the COVID-19 narrative”, *International Journal*, 75(2), 248-258.

Weinthal, B. (2020), “Germany’s largest paper to China’s president: You’re endangering the World”, <https://www.jpost.com/international/germanys-largest-paper-to-chinas-president-youre-endangering-the-world-625074> (2.10.2021).

Wen, W. (2020), “West’s pandemic falsehoods debunked”, <https://www.globaltimes.cn/content/1185819.shtml> (12.10.2021).

Wu, C. vd. (2021), “Chinese Citizen Satisfaction with Government Performance during COVID-19”, *Journal of Contemporary China*, 30(132), 930-944.

Xiaochun, Z. (2018), “In Pursuit of a Community of Shared Future China’s Global Activism in Perspective”, *China Quarterly of International Strategic Studies*, 4(1), 23–37.

Xinhua. (2020a), “Fighting COVID-19: China in Action”, http://www.xinhuanet.com/english/2020-06/07/c_139120424.htm (13.11.2021).

Xinhua. (2020b), “Xinhua Headlines: Xi stresses unremitting efforts in COVID-19 control, coordination on economic, social development”, http://www.xinhuanet.com/english/2020-02/24/c_138811372.htm (1.11.2021).

Xinhua. (2020c), “Xinhua Headlines-Xi Focus: How China fights war against COVID-19 under Xi’s command”, http://www.xinhuanet.com/english/2020-02/25/c_138818186.htm (13.11.2021).

Xinhua. (2021), "Remarks by Chinese President Xi Jinping at the Global Health Summit", http://www.xinhuanet.com/english/2021-05/21/c_139961512.htm (9.11.2021).

Yiwei, W. (2019), *Çin'in Kazan-Kazan Projesi: Çağdaş İpek Yolu Bir Kuşak Bir Yol*, Çev. Gülizar Özkaya, İstanbul: Canut Yayınevi.

Yong, W. (2020), "The Impact of the Pandemic on China and Its Relations with the World", *Global Asia*, 15(3), 8-13.

Zhao, S. (2021), "Rhetoric and Reality of China's Global Leadership in the Context of COVID-19: Implications for the US-led World Order and Liberal Globalization", *Journal of Contemporary China*, 30(128), 233-248.



Araştırma Makalesi / Research Article

DANIŞMANLIK: İLK GÜNAHTAN ENRON SKANDALINA

Ahmet Oğuz ASLAN*

Öz

Bu makalede danışmanlık olgusu hükümdar danışmanlığı, örgütün danışma birimi ve danışmanlık şirketi olmak üzere üç tip danışmanlık üzerinden incelenmektedir. Bunun için önce gerek doğu gerekse batı kökenli siyasetname ve benzeri eserlerde danışmanlığın nasıl ele alındığına, daha sonra ise modern örgütlerde danışmanlık hizmetini sunan kurmay birimlerin komuta birimlerinden ayrılmasına ilişkin tartışmalara yer verilecektir. Son olarak ise, danışmanlık hizmetinin bir ticari işletme olarak örgütlenmesi aşamasına tekabül eden yönetim danışmanlığı şirketleri ve endüstrisi örneği ele alınacaktır. Böylece üç danışmanlık tipi üzerinden tarihin her döneminde karşılaşılan danışmanlık olgusunun modern toplumla birlikte nasıl formelleştiği, örgütlendiği ve hatta bir endüstriye dönüşerek ticarileştiği gösterilmiş olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Danışmanlık, Yönetim Danışmanlığı, Danışmanlık Sektörü, Komuta-Kurmay.

* Dr., ahmetoguzaslan@gmail.com, ORCID: 0000-0002- 7219-5420.

COUNSULTANCY: FROM ORIGINAL SIN TO THE ENRON SCANDAL

ABSTRACT

In this article, consultancy is examined through three types of consulting, namely, the counseling to the monarch, the consulting unit of the organization and the consulting company. For that purpose, firstly, consultancy that discussed in “siyasetname”s of both eastern and western origin will be examined. Then the discussion of the line and staff resolution in modern organizations will be mentioned. Finally, the case of management consulting companies and industry, which corresponds to the stage of organizing the consulting service as a commercial enterprise, will be discussed. Thus, it will be shown how the consultancy encountered in every period of history is formalized with the modern society through the three types of consulting and even commercialized by turning into an industry.

Key Words: Consultancy, Management Consulting, Management Consulting Sector, Line-Staff.

GİRİŞ

[...] Yehova Tanrı, yılanı şunu söyledi: “Bunu yaptığın için, tüm evcil hayvanlar ve tüm yabancı hayvanlar içinde sen lanetli oldun. Karnın üzerinde sürüneceksin ve ömrün boyunca toprak yiyeceksin. Seninle kadın arasına, senin soyunla onun soyu arasına düşmanlık koyacağım. O senin başını ezecek, sen onun topuğunu yaralayacaksın.” Kadına da şunu dedi: “Gebelikte çekeceğin sıkıntıları çok arttıracacağım; sancılar içinde çocuk doğuracaksın. Kocana aşırı düşkün olacaksın, o da sana hâkim olacak.” Ve Âdem’e şunları söyledi: “Karının sözünü dinleyip ‘yemeyeceksin’ diye emrettiğim ağacın meyvesinden yediğin için toprak senin yüzünden lanetli oldu. Toprağın ürününü yemek için ömür boyu zahmet çekeceksin. Sana diken ve çalı verecek, yabancı otu yiyeceksin. Alın teri dökerek ekmek yiyip sonra toprağa döneceksin, çünkü ondan alındın. Topraksın, yine toprağa döneceksin” (Eski Ahit, Başlangıç 3:14-19).

20. yüzyılın başlarında modern örgütlere ilişkin çalışma yürüten araştırmacılara göre, örgütlerde *komuta* (hat) ve *kurmay* (danışman ya da uzman) olmak üzere iki yapı bulunmaktadır ve komuta örgütün amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik kararların verilmesinden sorumlu iken, kurmay ise bu kararları kolaylaştıracak tavsiyeleri vermekle görevlidir. Bu ayrımın temelinde ise, modern örgütlerin yöneticilerinin çözmek zorunda kaldıkları sorunların her geçen gün daha da karmaşıklaşması nedeniyle “doğru” ya da “rasyonel” karar vermenin güçleştiği düşüncesi bulunmaktadır. Böylece örgütlerdeki danışma, planlama, denetim ya da destek faaliyeti yürüten birimlerin varlık sebebine ilişkin bir açıklama getiriliyordu (Tekeli ve Şaylan, 1975:81). Dahası 20. yüzyılın başlarından itibaren örgütlere danışmanlık hizmeti vermek üzere danışmanlık şirketleri kurulmaya başlamış ve yüzyıl boyunca bir danışmanlık endüstrisine dönüşmüştü. Böylece danışmanlık hizmetinde uzmanlaşma oldukça ileri bir aşamaya ulaşmış ve ticarileşmiştir. Bununla birlikte danışmanlık alanındaki gelişmeler 20. yüzyıla sınırlı değildir. Öyle ki henüz modern toplumlarda ve örgütlerde karşılaşılan düzeyde bir iş bölümünün ortaya çıkmadığı dönemlerde de görevi karar vericilere “tavsiye vermek” olan kişi veya kişiler olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla danışmanlığın tarih boyunca çeşitli görünümüler altında, farklı bağlamlarda da olsa varlığını koruduğunu söylemek mümkündür.

Danışmanlık sözlük anlamıyla birçok alanda karşılaşılan tavsiye veren-tavsiye alan ya da danışılan-danışan ilişkisini ifade etmek üzere kullanılan bir kelimedir. Örneğin *TDK Güncel Türkçe Sözlük*'e göre, “bir iş için bilgi veya yol sormak, görüş almak, istişare etmek, müracaat etmek, meşveret etmek” anlamına gelen *danışmak* fiilinin kökeni, *Nişanyan Sözlük*'e ve *Kubbealtı Lugâtı*'na göre, Eski Türkçedeki “konuşmak, söylemek” ya da “söz buyurmak” anlamına gelen *tanu* fiilinin işteş hali olan ve “karşılıklı konuşmak, söyleşmek” ya da karşılıklı söz buyurmak” anlamına gelen *tanuşmak* fiiline dayanmaktadır.¹ “Bilgisinden ve fikrinden yararlanılan kimse, müşavir” anlamına gelen *danışman* kelimesi ise, *Kubbealtı Lugâtı*'nda yer alan bilgiye göre, “bilgili, âlim” anlamına gelen Farsça kökenli *dânişmend* kelimesinin Türkçeleşmesi ile ortaya çıkmıştır. Her ne kadar Türkçede isimden fiil yapan “-man” eki bulunsun da çok “işlek” olmadığı için danışmak fiilinden türemediği düşünülmektedir.

İster halk dilindeki akıl isteme, yol sorma ya da görüş alma gibi en genel anlamıyla, isterse de özel bir alanda ve formel ya da kurumsallaşmış nitelikte tavsiye alma gibi dar ya da terim anlamıyla olsun, danışmanlık, bir karara varmadan önce başkalarının fikrine başvurmayı içerir (Kartal, 2012: 141-142; Tekeli ve Şaylan, 1975: 140). Bu durumda danışman sıfatı öğretmen, aile üyeleri ve arkadaşlar gibi bilgi ve yardım sunma itkisine sahip olan herkese verilebilir (Gibb, 1959: 1). Dolayısıyla geniş anlamıyla danışmanlığa bir aile büyüğü ya da yakın arkadaştan, karar vermeyi gerektiren bir konuya ilişkin akıl sorma, fikir alma; dar anlamda danışmanlığa ise, uzmanlığından dolayı hekimden, psikologdan, mimardan, mühendisten, muhasebeciden ya da avukattan tavsiye alma örnek gösterilebilir. Dolayısıyla ikinci tip danışmanlık kurumsallaşmış ve formel bir danışman-danışan ilişkisini ifade eder ki, yönetim danışmanlığı da işte bu dar anlamdaki danışmanlık ilişkisinin görünümlerinden birisidir. Bu bağlamda danışmanlığın tarihteki çeşitli

¹ Müşavere, meşveret, istişare, müsteşar ve müşavir kelimeleri de danışmanlıkla ilişkili olan diğer kelimelerdir. “Danışma, görüş alışverişinde bulunma, danışan kişiye fikrini söyleme” anlamına gelen *şûra* kelimesi ile aynı kökten türeyen meşveret, meşûre, müşavere, istişare ve teşavür kelimeleri de *şûra* ile aynı anlama gelmektedir. İslam hukunda açık bir tanımı bulunmasa da genellikle devlet başkanının yetki alanındaki konular hakkında ilgililere danışması ve “görüş bildirenler topluluğu” anlamında kullanılmaktadır (Türkan, 2010: 230). *Şûra* danışılanlar kurulunu, müsteşar ve müşavir de danışılan kişileri ifade eder. *TDK Güncel Türkçe Sözlük*'e göre müşavir, “danışman”; müsteşar ise, “kendisinden bilgi alınan, kendisine danışılan kimse” anlamına gelmektedir. *Şûra*, İslamiyet öncesi Türk topluluklarında ise, *kengeş* kelimesi ile karşılanmaktadır (Gezgin, 2002; Ögel, 1971). Kengeşçi, tigreğ (direk), ayguç, iş-ayguç, basutçı, tabıgçı ise, eski Türk devletlerinde danışmana verilen çeşitli isimlerdir (Ögel, 1971: 106).

görünümleri incelendiğinde, formelleşmeye doğru bir yöneliminin bulunduğu görülecektir. Yani dar anlamıyla danışmanlık işlevi hükümdar danışmanı ya da danışman heyetinden, modern örgütlerde kurmay hizmeti veren dahili bir üniteye ve günümüzde devasa bir sektör haline gelen yönetim danışmanlığı sektörüne kadar giderek artan ölçüde ve çeşitlilikte kurumsallaşma biçimlerine konu olmuştur.

Çalışmanın amacı, ele alınan tarih boyunca ortaya çıkan bütün danışmanlık “türlerini” incelemek değildir. Zira bir konuda türlere göre inceleme yapmanın, pek çok alt kategori oluşturarak bunları ayrı ayrı incelemeyi gerekli kılacağı muhakkaktır. Zaten “danışmanlık türü” yerine “danışmanlık tipi” ifadesinin tercih edilme sebebi de tam olarak budur. Tipleştirerek analizin en bilinen örneklerinden birini, otoriteyi rasyonel-geleneksel-karizmatik olmak üzere, meşruiyetinin dayanağını esas almak suretiyle üç tip üzerinden inceleyerek sunan Weber’e (2019: 339-340) göre, “başka türlü ayrımlar söz konusuysa” ve “gerçek hayatta bu tür kesin ayrımlar yapmak mümkün değilse” de kavramlara sahip olmak önemlidir. Weber’in tiplere başvurarak analize girişmesinin esas sebebi de tam olarak budur: kavramak, kavramsallaştırmak ve nedensel eylem yönelimlerini belirlemek (Kalberg, 2017: 173).

Buna paralel olarak her bir danışmanlık tipinin tarihin belirli bir döneminde ortaya çıkıp daha sonra kaybolduğu da öne sürülmemektedir. Nitekim hükümdar danışmanlığı olarak adlandırılan danışmanlık tipi bugün de “siyasi danışmanlık” türü olarak varlığını hâlâ sürdürmektedir. Örneğin hükümet başkanlarının kamu görevlileri içinden ya da dışarıdan seçtiği özel eğitimi ya da çeşitli diğer vasıfları ile temayüz etmiş kişilerden oluşan bir “beyin takımı” olduğu bilinmektedir. Ya da danışmanlık şirketleri ile örgütlerin danışma birimleri hemen hemen aynı tarihsel dönemde ve koşullarda orta çıkan ancak nitelikleri itibarıyla birbirinden farklılaşan danışmanlık tipleridir. Yine kamu örgütleri örneği üzerinden gidilecek olursa, bir kurumun yeniden yapılandırılması amacıyla kurulan bir reform komisyonunda kamu görevi ifa eden kurmay örgüt uzmanlarıyla birlikte, hizmet satın alınan danışmanlık şirketlerinin danışmanları hatta siyasi danışmanlar bir arada bulunabilmektedir. Yahut da bir kamu örgütünün stratejik planı bir kurmay birim olan strateji dairesi uzmanlarınca hazırlanabildiği gibi bir danışmanlık şirketine de hazırlatılabilmektedir. Kısacası üç danışmanlık tipi de modern zamanlarda birlikte

ve bir arada var olabilmektedir.² Özetle burada yapılmak istenen üç danışmanlık tipi üzerinden tarihin her döneminde karşılaşılan danışmanlığın modern toplumla birlikte nasıl formelleştiğini, örgütlendiğini ve hatta metalaşarak bir “tavsiye endüstrisine” dönüşüp ticarileştiğini göstermektir.

1. TANRILARIN DANIŞMANLIĞINDAN HÜKÜMDAR DANIŞMANLIĞINA

Birçok dini, mitolojik, edebi ya da tarihi kaynakta danışmanlığın uzun tarihine işaret eden öyküye rastlamak mümkündür. Örneğin Uranos ve Gaia’nın tavsiyesine uyan Zeus, sonsuz bilgeliği ve iktidarı elinde tutmak için, tanrıların ve ölümlülerin en bilgisi olan, karısı Metis’i yutar (Hesiodos, 2019). Ya da Âdem, Havva’nın tavsiyesiyle kendisine tanrının uzak durmasını emrettiği “yasak meyveyi” yiyerek “ilk günahın” faili olur ve kendisiyle birlikte insan soyu yeryüzüne sürgün edilir (Eski Ahit, Başlangıç 3:14-19). Yahut Musa, kayınpederi Yetro’nun tavsiyesiyle halkı arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözüme kavuşturmak üzere halk içinden güvenilir kimselerden hakimler seçerek, davalara bunların bakmasını sağlar. Böylece Musa Peygamber halkı için bir adalet teşkilatı kurar (Eski Ahit, Çıkış: 18: 13-27).

Antik Yunan’da da danışmanlığa ilişkin ilgi çekici örnekler bulunmaktadır. Bunlardan biri Platon’un Sirakuza Hükümdarı’nı (*Dionysius of Syracuse*) bir “filozof krala” dönüştürme girişimidir. Platon’un *Devlet* eserinde karşımıza çıkan filozof kral, bilgeliğin ve iktidarın tek elde toplandığı mükemmel hükümdarı dolayısıyla devlet de ideal devleti temsil etmektedir. Platon, işte bu düşünce ya da teori düzeyindeki modelini Sirakuza örneğinde hayata geçirmek istemişse de başarılı olamamıştır (Tierney, 1942: 222). Daha bilinen bir başka örnek ise, Platon’un da öğrencisi olan Aristoteles’in Makedonya kralı Büyük İskender’in öğretmenliğini ve danışmanlığını yapmasıdır. II. Filip’in, oğlu İskender’e öğretmenlik yapması için Aristoteles’i davet etmesi üzerine, üç yıl süren bu öğretmen öğrenci ilişkisi, İskender’in tahta çıkmasının ardından mektuplaşma şeklinde devam etmiştir (Ağaoğulları, 2004).³ Her ne kadar Büyük İskender’in kurmaya çalıştığı “evrensel

² Ancak kronolojik olarak geriye gidildiğinde aynı şeyi söylemek elbette mümkün değildir. Söz gelimi ikinci başlık altında yer verilen siyasetnamelerin kaleme alındığı dönemlerde danışmanlık şirketlerinden ya da örgütlerden ve onların kurmay birimlerinden söz edilemez.

³ Zira Aristoteles, M.Ö. 336 yılında İskender’in tahta çıkmasının ardından, Atina’ya dönerek Lykeion ismiyle bilinen okulu kurar (Ağaoğulları, 2004: 315).

devletin” düşünsel temellerinin oluşturulmasında Aristoteles’in verdiği eğitimin etkisi konusunda farklı görüşler bulunsa da Büyük İskender’in seferlerinde dahi Aristoteles ile iletişimini sürdürdüğü bilinmektedir (Ağaoğulları, 2004; Kojève, 2000; Liebert, 2011).

Devletler ya da ticari ve sınai işletmeler gibi oldukça karmaşık modern örgütlerde karşılaşılan kurumsal nitelikteki danışmanlığın ya da etkinlik, strateji, bilgi teknolojileri (BT) alanlarında danışmanlık hizmeti sunan danışmanlık şirketlerinin ortaya çıkışından çok önce; büyüklüğü, karmaşıklığı ve mahiyeti farklı da olsa birçok toplumsal örgütlenme biçiminde danışmanların ya da danışman benzeri aktörlerin bulunduğu, kendileri de danışmanlık ürünü olarak görülebilecek siyasetname benzeri eserlerin incelenmesinden anlaşılmaktadır. “Erken dönem kamu politikası belgelerinin” örnekleri olarak da kabul edilebilecek (Yıldız, Babaoğlu ve Şahin, 2016: 136), “batı” ve “doğu” kökenli metinlerde kralın, hükümdarın ya da şefin karar verirken, sahip olduğu çeşitli vasıflarla danışılmaya uygun kişilerle fikir alışverişinde bulunmasının faydaları, bunun usulünün nasıl olması gerektiği ve sonuçları üzerine tavsiyeler yer almaktadır. Farklı yüzyıllarda ve coğrafyalarda kaleme alınmış olsa dahi, bu eserlerde danışmanlık olgusu ele alınırken, dört hususun öne çıktığı görülür. Bunlardan ilki danışmanlığın ya da tavsiyenin önemi (hükümdar neden danışır ya da danışmalıdır?), ikincisi danışmanın nitelikleri (kime danışır ya da danışmalıdır?), üçüncüsü danışma usulü (nasıl danışır ya da danışmalıdır?) ve dördüncüsü ise danışma’nın (tavsiye almanın) sakıncaları ile danışmanı bekleyen olası “tehlikeler” olmuştur.

Hükümdarın neden tavsiye alması gerektiği yani danışmanın önemi konusunda, farklı yüzyıllarda kaleme alınan bu eserlerin yanıtı ortakır: Doğru kararların verilebilmesi, dolayısıyla iyi bir yönetim ve tabii ki güçlü ve uzun bir iktidar ancak danışma yoluyla mümkündür (Bacon, 2019: 91; Hobbes, 2019: 199; İbn Cemâa, 2010: 45; İbn Zafer, 2009: 103; Machiavelli, 2017; Nizamülmülk, 1981: 134; Sa’di, 2016: 88; Sühreverdi, 2008: 141). Her şeyden önce danışma, “karışık meselelerin kapısının aydınlık getiren doğruluk anahtarı” olarak “önemli, gizli, kapalı olan tutarlı ve uygun görüşleri” ortaya çıkarak verilen kararların isabetini arttıracaktır. Zira hükümdarın görüşündeki “isabet yarımır” ve ancak istişareyle “görüşündeki isabet tamamlanır” (Sühreverdi, 2008: 141-142). Öyle ki bir konuya ilişkin hükümdarın danıştığı kişi ne kadar çoksa kararın gücü o kadar artacaktır.

Siyasetname'de Nizamülmülk bu durumu şöyle ifade eder (1981: 133-134):

Bu hususta bilginler ve cihan görmüş ihtiyarların tecrübesinden istifade edilmelidir. Zekâsı çok keskin olan bir kişi bir işin gelişmesini ve neticesini hemen görebilir, bazıları bunu anlayamaz. Bilginlerin bir sözü vardır: Bir kişinin tedbiri bir kişinin kuvvetine, iki kişinin tedbiri iki kişinin kuvvetine bedeldir. Şüphesiz on kişinin kuvveti bir kişinin gücünden çok daha fazla olur.

Sühreverdi'ye (2008: 142) göre hükümdarın “başkası ile istişare edip aydınlanma isteğini gerçekleştirdikten sonra” hataya düşmesi “kendi görüşünde müstebit olup da istişare etmeksizin” doğru karar vermesinden daha fazla övgüye değer bir davranıştır. İbn Cemâa (2010: 45)'ya göre bu davranış övgüye değer olmanın da ötesinde uzun süreli ve sağlam bir iktidar için de zorunludur. Çünkü “yönetimi âlimlerin nasihati ve salihlerin duasına dayanan melikin mesnedi sağlam, hükümlerlik müddeti uzun olur”. İbn Zafer (2009: 103) de hükümdara danışmanları ile ters düşmemeyi tavsiye eder:

Prenslerinin görüşlerinin, danışmanlarınınkinden üstün olduğuna inanan kral büyük bir hataya düşmüş demektir. Eğer bilge ve inançlı bir danışmana -hiçbir neden göstermeksizin- sürekli ters düşmek gibi kötü bir alışkanlık edinirse hüküm sürmeye devam edemeyeceği aşikârdır.

Nizamülmülk, Sühreverdi, İbn Zafer ile İbn Cema'a'dan yüzlerce yıl sonra Bacon ve Hobbess da benzer fikirleri ileri sürecektir. En bilge krallar dahi, tavsiye almayı “büyüklüklerine gölge düşüren” ve “değerlerini küçülten bir şey olarak” görmemelidirler zira istikrarlı ve güçlü bir yönetim, danışma ile mümkündür:

Her iş başlangıçta bir iki sarsıntı geçirir, bu sarsıntılar danışma yoluyla iyice incelenip ortadan kaldırılmazsa, işler tarihin dalgalarına bırakılmış olur, ne bir tutarlılık ne de süreklilik kazanılır, bir sarhoşun sağa sola yalpalamasına döner her şey (Bacon, 2019: 91).

Hobbess'a (2019: 199) göre, hemen her konuda bir danışmanlar meclisinden tavsiye almak hükümdar için “sıkıntı verici” olsa da “en iyi” yoldur:

Sonuç olarak, çocuklarını evlendirmek, topraklarını, ailesini veya özel mülklerini yönetmek söz konusu olduğunda, bugüne kadar, büyük bir danışmanlar meclisinden görüş almayı doğru

bulan, bunun sıkıntılarına katlanan veya razı olan kim vardır? Her biriyle kendi alanında ayrı ayrı görüştüğü çok sayıda ve ehliyetli danışmanların yardımıyla işlerini yapan kimse, tenis oyunundaki yetenekli eşlerle oynayan birisi gibi, en iyisini yapar.

Hobbes da tıpkı Sühreverdi gibi hükümdarın kendi kanaatiyle hareket etmesinin, vereceğ kararın isabetini “yarım” kılacağını düşünmektedir. En iyiyi, danışan yaparken, “ikinci en iyiyi, sadece kendi takdirini kullanan yapar, tek başına oynayan birisi gibi” (Hobbes, 2019: 199). Kısacası hükümdar da ancak iyi bir eşle tenis oynayan oyuncu gibi bir danışmana danışarak karar verirse tamamlanır.

Bu eserlerde danışmanlığa ilişkin öne çıkan ikinci husus ise, hükümdarın kime danışacağı yani danışmanın hangi nitelikleri taşıması gerektiğidir. Bu özelliklerden ilki bilgeliktir. Danışman tavsiye vereceğ konularda eğitim almalı; anlama, kavrama ve muhakeme kabiliyeti gelişmiş olmalıdır. Nizamülmülk’e (1981: 133) göre danışılacak kişi ya da kişiler yani “meşveret ehli” hem ihtisas bilgisine hem de uygulama bilgisine sahip “işler hakkında kuvvetli görüşü” olan kişilerden olmalıdır. Ancak bilgiye, zekâya ve kavrama kabiliyetine sahip olmak tek başına yeterli değildir. Bilgi ve zekâ tecrübeyle de birleşmelidir. Nitekim Hobbes (2019: 196)’a göre tavsiye, “bellekte daha önce gözlemlenmiş olan benzer eylemlerin sonuçlarının birikiminin” yani tecrübenin başkasına aktarılmasıdır. Bu nedenle danışman da devlete “bellek ve zihinsel söylem” olarak hizmet eder. Ancak tecrübe ve bilgi her zaman aynı kişide bir arada bulunmayabilmektedir. Bunun işin czm hem “cihan görmüş ihtiyarların tecrübelerinden istifade etmek” hem de bilginlerin uzmanlık bilgisine başvurmaktır (Nizamülmülk, 1981: 133).

Danışmanda bulunması gereken bir başka özellik ise, doğru sözlülük ve güvenilirliktir. Bacon’a (2019: 91) göre, “ğdn almaya hazır olduğumuz kimseye her şeyimizle güveniriz”. Sühreverdi (2008: 146) de bilgisi ve tecrübesi olsa dahi, istişare edilen konuda samimiyetten uzak hatta o konuda ihanete varan tutumlar sergileyecekse, danışmamayı tavsiye eder. Öte yandan bahse konu eserlerde güvenin de sınırlarının olduğuna işaret edilmektedir. Hükümdar, her konuyu danışmak zorunda olmadığı gibi (Bacon, 2019: 91), halkın öğrenmesini istemediğ şeyleri en gvendiğ adamlarına dahi söylememelidir (Sa’di, 2016: 96). Kısacası hem Sa’di hem de Bacon danışmana güvenin de sınırlarının bulunduğunu kabul etmektedir.

Danışmada bulunması gereken diğer bir özellik de açık sözlülüktür. Danışman samimi fikrini, diğer danışmanlarla çatışsa dahi açıklamaktan çekinmemelidir (Nizamülmülk, 1981: 134). Tavsiyeleri o kadar açık ve seçik olmalıdır ki, tavsiye edilen eylemin sonuçlarını ortaya koymalıdır. Muğlak, iyi düşünülmemiş ve “duyguların tahrikine” yönelik tavsiyeler tavsiye isteyeniyi yanıltacağı için danışmanın görevine aykırılık teşkil edecektir (Hobbes, 2019: 197). Çıkarın yön verdiği tavsiye yanıltıcı olacağı için danışman çıkarıcı da olmamalıdır. Zira çıkar, bencillik ve geçici istekler, danışılan kişiyi “haktan batıla doğru iter, aklın duruluğunu bozar” ve danışmanın “doğru görüşü bulmasını” engeller (Sühreverdi, 2008: 146). Burada danışmanın taşıması gereken farklı bir özellik daha ortaya çıkmaktadır. Eğer danışmanın tavsiyesi, amaçlarının ve çıkarlarının yansıması ise, bu durum danışmanın ve tavsiyelerinin, şüpheli ve sadakatsiz olduğu anlamına gelir (Hobbes, 2019: 196). Kısacası danışman sadık olmalı yani danışman ile tavsiyede bulunduğu kişinin amaçları ve çıkarları uyumsuz olmamalıdır (Bacon, 2019: 92; Hobbes, 2019: 196). Hobbes’a (2019: 197) göre bu iyi bir danışman olmanın ilk şartıdır.

Bahsi geçen eserlerde danışmanlığa ilişkin ele alınan üçüncü konu ise, danışma usulü, başka bir deyişle, hükümdarın danışmanlarından tavsiye alırken dikkat etmesi gereken hususlardır. *Nasihât’ül Mülûk* adlı eserinde Sa’dî (2016: 88) danışma sürecini şu sözlerle anlatır:

Hükümdar ülke yönetiminde aklına gelen her şeyi uygulamaya koymamalıdır. Önce yapmak istediği şeyi iyice düşünmeli, sonra bilenlere danışmalı, sonra da kafasında değerlendirmeli, yapılmasını doğru ya da yararlı görürse Tanrı’nın adıyla yapmalıdır.

Burada hükümdara üç aşamalı bir eylem planı önerilmektedir. İlk aşamada hakkında karara varılacak mesele danışmanlara aktarılmadan önce hükümdar tarafından bütün yönleri ile değerlendirilmelidir. İkinci aşamada danışmanlardan tavsiye istenmeli, üçüncü aşamada danışmanların tavsiyeleri ile yapılan değerlendirme neticesinde, yarar görülürse hükümdarın kararı olarak eyleme geçmelidir. Kısacası son karar hükümdarındır. Benzer bir danışma süreci Bacon (2019: 91) tarafından da önerilir. Yukarıda bahsi geçen Zeus (Jüpiter) ve Metis evliliği öyküsü danışmanın önemi kadar, hükümdarın nasıl tavsiye alması gerektiğini de göstermektedir. Bacon’a göre Jüpiter’in tavsiyenin sembolü Metis’le evlenmesi

ve Metis'in Pallas'a (Athena) hamile kalması, sorunların danışmana iletilmesini; Pallas'ın Metis'in karnında gelişmesi, konunun danışmanlarca olgunlaştırılmasını; daha sonra Metis'in Jüpiter tarafından yutulması ve Pallas'ın zırhlı ve silahlı olarak Jüpiter'in kafasından doğması ise danışmanlarca olgunlaştırılan fikirlerin hükümdarın kararı olarak ortaya çıkmasını ifade eder (Bacon, 2019: 92).

Danışma sürecinin ilk aşaması, hükümdarın danışıp danışmamaya ve neyi danışıp neyi danışmayacağına karar vermesini içerir. Bu husus yukarıda danışmanın nitelikleri bahsinde ele alınan danışmana güven meselesi ile ilişkili olduğu gibi hükümdarın danışıp danışmama konusundaki seçim özgürlüğü ile de ilgilidir. Ancak bir kez danışmaya karar verilip ikinci aşamaya geçilirse burada yeni bir süreç başlamakta ve danışmanların nasıl dinleneceği sorusu gündeme gelmektedir. Sühreverdi (2008: 145-146), danışmanlarla istişarenin toplu mu yoksa tek tek mi yapılması gerektiği konusunda çeşitli fikirlerin bulunduğunu ve iki yöntemin de kendi içinde avantaj ve dezavantaj barındırdığını söyler. Arap, Fars ve Hint hükümdarlar toplu istişare yöntemini tercih ederken, Rum ve Mısır hükümdarları danışmanları ile tek tek istişare etmeyi tercih etmektedir. Toplu danışma usulünün avantajı danışmanların farklı görüşlerinin tartışmaya, itiraza ve eleştiriye imkân vererek, isabetli görüşün oy birliği ile ortaya çıkması iken; dezavantajı danışmanların itirazla karşılaşma kaygısıyla fikirlerini açıkça beyan etmekten kaçınmaları ya da çoğunluğun görüşünün etkisi altında kalmalarıdır. Tek tek danışmanın faydası, toplu görüşmenin sakıncasını ortadan kaldırması iken, mahzuru ise tartışmaya imkân vermemesidir.

Bacon (2019: 92) iki yöntemin de avantajlarından faydalanmak için hem toplu hem de ayrı ayrı istişare edilmesini önerir. Şayet hükümdar danışma kuruluna başkanlık edecekse görüşünü belli etmekten kaçınmalıdır ki her danışman fikirlerini açıkça beyan edebilsin (Bacon, 2019: 94). Hobbess (2019: 198-199) ise, toplu görüşmeye ilişkin çeşitli kaygılarının bulunması sebebiyle ayrı ayrı danışmadan yanadır. İlk kaygısı toplu görüşmede her bir danışmanın fikirlerinin ayrı ayrı dinlenemeyecek olması, hatta çoğunluktan farklı düşünenlerin, ters düşme korkusuyla fikirlerini açıklamaktan çekinmeleri ihtimalinin bulunmasıdır. İkinci kaygısı, görüşleri kamunun menfaatine olan kişilerin belagatleri ile diğerlerini etkileyebilecek olmalarıdır. Üçüncüsü, tek tek dinlerken görüşlerin gerekçeleri ve nedenleri sorgulanıp itiraz edilerek konunun esası hakkında daha fazla bilgi elde

edilebilecekken, toplu istişarede bu imkânın sınırlı olmasıdır. Dördüncüsü ise, gizli kalması gereken konuların görüşülmesinde geniş katımlı görüşmelerin risk ihtiva etmesidir. Danışma sürecinin son aşaması ise karar aşamasıdır. Bu aşamada hükümdarın seçimleri gündeme gelir. Danışmanların görüşünü benimsemek ya da reddetmek hükümdarın seçenekleridir. Ancak her ne olursa olsun kararın hükümdar tarafından verildiği ve kendi düşüncelerinin ürünü olarak ortaya çıktığı izlenimi verilmelidir (Bacon, 2019: 91).

Danışma, faydaları yanında bazı sakıncaları da barındıran bir süreçtir. Üstelik bu sakıncalar iki taraf için yani hem danışan hem de danışman açısından ele alınabilir. Bacon'ın (2019: 91) “tavsiyenin üç sakıncası” olarak sıraladığı hâller, konuya danışan yani hükümdar açısından bakan yaklaşımın örneğidir. Buna göre danışmandan tavsiye istenmesi halinde gizlilik ortadan kalkar; hükümdar tavsiye aldığı için kendisini küçük düşmüş hissedebilir; öğüt samimi olmayabilir ve danışandan çok danışmanın çıkarına uygun düşebilir. Ancak bu sorunlar aşılmaz değildir. Nitekim, gizlilik sorunu dar ve özenle seçilmiş bir danışma meclisinden tavsiye alarak çözülebilir. Tavsiye alan hükümdarın küçük düşmesi söz konusu olmadığı gibi bu onu yüceltir. Ancak çok güçlenen ve hükümdarı tesir altına alan danışmanlara karşı tedbirli olmak gerekir. Son sakınca ise kralın danışmanlarını iyi tanınması ile aşılabilecektir. Ayrıca danışmanlar arasındaki rekabet kendi menfaatine tavsiye veren danışmandan hükümdarın haberdar olmasını kolaylaştıracaktır (Bacon, 2019: 92-93).

Machiavelli (2017: 485) ise, danışma eyleminin (tavsiyenin/istişarenin) sakıncalarını danışman açısından ele almıştır. *Söylevler* eserinde danışman olmanın tehlikelerinden söz etmiştir. Ciddi ve önemli konularda hükümdar danışmanları verdikleri tavsiyeler nedeniyle suçlamalara muhatap olabilirler. Önemli sonuçları olabilecek konularda tavsiyede bulunmak tehlikelidir çünkü insanlar tavsiyeyi ve tavsiyede bulunanı sonuçlarına göre yargırlar. Sonuçların kötü olması durumunda tavsiye sahibi suçlanır ve cezalandırılır. Çözüm ise, danışmanın tavsiyelerinde “ılımlı” ve “alçakgönüllü” olmasıdır. Bu durumda tavsiyenin sonuçları, hükümdarın kararıymış gibi görünür ve hükümdar kötü sonuçlardan dolayı danışmanını suçlamaz (Machiavelli, 2017: 485). Hobbes (2019: 194) ise, tavsiyenin tanımı gereği danışmanın sorumluluğuna yol açmayacağını savunur. Bu durum emir ve tavsiye arasındaki farktan kaynaklanır. Emrin amacı

kişinin kendisine iyilik sağlamaktır. Zira emrin kaynağı kişinin kendi iradesidir. Oysa tavsiye, tanımı gereği, başkasına iyilik sağlamayı amaçlar ve tavsiye alanın iradesinin ürünü değildir. Emir veren kimse, kendisine itaat edenleri emrini yerine getirmeye zorlayabilirken, tavsiye veren tavsiyesini yerine getirmeye zorlayamaz. Bu nedenle de tavsiyesinden dolayı danışman sorumlu tutulamaz, suçlanamaz ve cezalandırılmaz (Hobbes, 2019: 194).

Kurmaca olsun ya da olmasın, yukarıda ele alınan kaynaklar yöneticilerin, peygamberlerin hatta tanrıların dahi ihtiyaç duyduğu danışman ve tavsiye türünden bahsederken, elbette günümüz örgütlerinde, yöneticinin ihtiyaç duyduğu türden bir danışman ve tavsiyeden söz etmemektedir. Bu kaynaklarda ele alınan tavsiye ve danışmanlık siyasi niteliklidir yani “ticari” değildir. Ticari nitelikli danışmanlık için ise, 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başındaki örgütlere, özellikle de büyük ticari girişimlere bakmak gerekmektedir. Bununla birlikte siyasi nitelikli danışmanlık günümüz hükümdarlarının yani devlet ya da hükümet başkanlarının sık sık başvurduğu bir danışmanlık kaynağı olarak varlığını korumaktadır.

2. HÜKÜMDAR DANIŞMANLIĞINDAN ÖRGÜTÜN DANIŞMA BİRİMİNE

Mintzberg (1979), *The Structuring of Organizations* kitabına, Raku Hanım'ın evinin bodrum katında, kendi başına giriştiği çömlek imalatı işinin nasıl büyük bir şirkete dönüştüğü öyküsüyle başlar. Mintzberg, bu kısa öyküde, örgütün büyümesiyle yani istihdam edilen kişi sayısı, imalathane büyüklüğü, işin daha fazla kısımlara ayrılması, ürün çeşitliliğinin ve üretim miktarının artması vs. ile örgütte üstesinden gelinmesi gereken sorunların da ortaya çıktığını göstermektedir. Örgütte iş bölümü arttıkça koordinasyon sorunu ortaya çıkar ve örgütün ölçeği büyüdükçe bu sorun daha da büyür. Bunun sonucunda ise, örgütte kullanılan koordinasyon mekanizmaları değişir ve örgüt bileşenleri biçimlenir.

Aslında bu öykü Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ekonomisinde ve özellikle de işletmelerin ölçeğinde ortaya çıkan gelişmelerin bir özeti niteliğindedir. ABD ekonomisi 18. yüzyılın sonlarından 19. yüzyılın ortalarına kadar hızla büyürken, üretim ve dağıtım süreçlerinin geleneksel enerji kaynaklarına dayanması ticari işletmelerin büyüklüğünde ve yapısında önemli bir değişiklik yaratmamıştır (Chandler, 1980: 14). Sennett'e (2009: 21-22) göre, bu dönemde kapitalizm henüz

“toplumsal ve siyasal açıdan ayakta kalamayacak kadar ilkeldir” zira uzun ömürlü ve istikrarlı işletmeler henüz ekonominin hâkim unsuru haline gelememiştir. Ancak 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren durum değişmeye başlamış, demiryolu ve telgraf ağlarının büyümesi ile modern ticari işletmeler ortaya çıkarken, 1880’li ve 1890’lı yıllar da bu modern büyük işletmelerin sistemlerini inşa yılları olmuştur (Chandler, 1980: 145).

Bu gelişmelerin sonucunda tıpkı Raku Hanım’ın büyüyen girişiminde olduğu gibi, bu işletmelerde de örgütlenmeye ilişkin çeşitli sorunlar ortaya çıkmış ve çözüme yönelik adımlar örgütlerin yapılarını etkilemiştir. Örgütler büyüdükçe ve yapıları karmaşılaştıkça yöneticinin “doğru” ya da “rasyonel” kararlar vermesi zorlaşmıştır (Tekeli ve Şaylan, 1975: 81). Örgütün rasyonel yani etkinlik ve verimlilik esaslı yönetilmesine ilişkin sorunların temelinde ise, işin bölümlere ayrılması sonucu ortaya çıkan eşgüdüm ihtiyacı bulunmaktadır. Hatta Mintzberg’e (1979: 2) göre “örgütün yapısı” en basit tanımıyla kısımlara ayrılan işler arasında “eşgüdümü sağlayan yolların toplamıdır”. Eşgüdümün sağlanması ise, esas olarak yöneticinin görevi başka bir deyişle yöneticilik işlevidir (Gulick, 1937: 13). Yöneticinin eşgüdümü sağlarken karşılaştığı temel sınırlamalardan birisi ise *denetim alanıdır* (*the span of control*). Bir kişinin psikolojik dikkat alanının sınırından hareketle belirlenen bu alan aşılsa eşgüdüm konusunda ciddi sorunlar ortaya çıkacaktır (Urwick, 1937: 54). Uygulamada ise, çok sayıda asta üstlük eden örgüt yöneticileri eşgüdüm sorununu denetim alanı ilkesini ihlal etmeden, *komuta-kurmay* (*line-staff*) ayrımı ile aşmaktadır (Urwick, 1937: 57).

Komuta-kurmay sisteminin çıkış noktası ordu örgütlenmesidir (Gulick, 1937: 30; Mooney, 1947: 142; Newman, 1979: 223; Urwick, 1937: 61). Askeri bir deyim olarak geniş anlamda uzmanlaşmış birlikleri ve hizmetleri; dar anlamda ise, komutana kumanda etme fonksiyonunu yerine getirirken yardımcı olmayı ifade eder. Dolayısıyla orduda bir teknik subay kadrosu bir de kurmay (danışman/ müşavir) subay kadrosu bulunmaktadır. Bunlardan ilki teknik konularda komutana yardımcı olurken, ikincisi danışma nitelikli hizmet verir (Urwick, 1937: 61). Komuta ve kurmay birimleri arasındaki ayrım askeri örgütlenmedeki kadar belirgin olmasa da işletmelerde hatta dinî örgütlerde de bulunmaktadır (Newman, 1979: 223). Karşı görüşler (bkz. Dimock ve Dimock, 1953: 285; Simon, Smithburg ve Thompson, 1973: 263) mevcut olsa da örgütlerdeki kurmay birimlerin ya da

kurmay örgütlerin bütününüyle istişarî nitelik taşıdığı kabul edilir (Mooney, 1947: 34; Sheldon, 2003[1924]: 48). Dolayısıyla örgütlerde kurmay birimin görevi temel olarak danışmanlık hizmeti vermektir. Analiz etme, sınaama, karşılaştırma, kayıt altına alma, araştırma yapma, bilginin koordinasyonunu sağlama ve tavsiye verme gibi “düşünme” temelli eylemler bu kapsamda yer alır. Buna karşılık komuta biriminin görevi ise, kumanda etmek ve uygulamaktır. Başka bir deyişle komuta “eylem” temellidir (Sheldon, 2013[1924]: 48).

Kurmayın komuta üzerinde otorite sahibi olmaması yani emir verememesi iki birimi farklı kılan özelliklerden bir diğeridir (Sheldon, 2003: 50). Şayet bir kurmay görevlisine idari sorumluluk verilirse ifa ettiği görev bir komuta görevi haline gelir ki “bunun ortası yoktur”. Dahası kurmay ve komuta ayrımının esprisi tam da bu noktada gizlidir (Gulick, 1937: 31). Aslında kurmay biriminin “çıktılarının” istişarî nitelikte olmasının doğal sonucu olan bu durum, Simon, vd.’ye (1973: 262) göre, “yardımcı ve destek hizmeti kavramlarını çevreleyen efsanelerden” birisidir. Zira kurmay birimlerin otorite uyguladıkları durumlar vardır hatta uygulamada komuta birimleri, kurmay birimlerden gelen tavsiyeleri her zaman onaylar (Simon vd., 1973: 263). Buna rağmen bu “efsanenin” onaylanmasının sebepleri belirli bir işi yapmakla sorumlu olan kişiye sorumluluğu ile orantılı yetki verilmesi gerektiği (*yetki ve sorumlulukta denklik*), bir kimsenin yalnızca bir üstünün olması gerektiği (*komuta birliği*) ve bir kimsenin daha az saygınlıktaki kişilerden emir almaması gerektiği (*komuta ve saygınlık*) şeklindeki yönetim ilkeleridir (Simon vd., 1973: 265-266). Dimock’a (1953: 285) göre de hat ya da komuta birimi ile kurmay birim arasındaki katı ayrım “askeri dogmaların” yansımasıdır ve ilişki zamanla değişmiştir. Buna göre, komuta ve kurmay örgüt içinde hiyerarşik bir ilişkiyle değil, örgütün baş yöneticisinin altında “yatay bir yetki ve sorumluluk düzleminde” çalışır. Hatta bu durum yalnızca sivil örgütler için değil, askeri örgütler için bile geçerli hale gelmeye başlamıştır (Lang, 2013[1965]: 852).

Urwick’e (1937: 63) göre, kurmay görevlileri -orduda- kimseye emir vermese de komutana emrindekileri yönetmek üzere yardımcı olur, bilgi sağlar ve muharip birliklerle yardımcı hizmet sunanların eşgüdüm içinde görevlerini yapmalarını kolaylaştırır. Komuta biriminin ordu gibi karmaşık ve büyük örgütlerde, kurmay birimin hizmetleri olmaksızın kontrolü sağlamaı olanaklı değildir. Kurmay birimi bunu iki şekilde yapar: Birincisi komutan vereceği emirleri kurmaya ana hatları

ile açıklar ve talimatnameler kurmay tarafından teferruatlı bir şekilde hazırlanır. İkincisi kurmay komutanca verilen emirlerin uygulanıp uygulanmadığını kontrol ederek komutana yardımcı olur (Urwick, 1937: 76). Katı disiplin kurallarının hâkim olduğu ordu gibi bir örgütte kullanılan bu ilkelerin sivil örgütlere uygulanabilirliği konusunda ise, Urwick iyimserdir. Zira iyi bir eğitim çalışması ile bu sorun çözülecektir (Urwick, 1937: 77).

Urwick kontrol alanı ilkesini ihlal etmeden koordinasyon sağlama aracı olarak kurmayın önemini vurgularken, Newman (1979) ve Mooney (1947) bir başka yönetici işlevi olan planlama ve denetim işlevine olan kurmay katkısını öne çıkarır. Mooney'e (1947: 226) göre, kurmay birimin yöneticiye sunduğu hizmet birbiriyle ilişkili üç aşamadan oluşur: Bunlardan ilki yöneticinin karar verebilmek için ihtiyaç duyduğu bilginin teminine yönelik istihbarî faaliyetlerdir. İkincisi ise, yöneticinin edindiği bilgiler temelinde vereceği kararı kurmaylarına danışması yani tavsiye aşamasıdır. Son aşama ise hayata geçen kararların denetimi faaliyetlerini içerir. Örgütte kurmay birimin üstlendiği bu görevler esas olarak yöneticinin görevleri olmakla birlikte büyük ve karmaşık bir örgütte yöneticinin bu görevleri yerine getirecek zamanı yoktur. Bu nedenle kurmay personel aslında “yöneticinin bir uzantısı gibi hareket eder” (Newman, 1979: 226). Newman (1979: 226-227), bir bakıma Mooney'in üç aşamada ele aldığı kurmay faaliyetlerini genişleterek, yöneticinin veri toplamak ve bunları değerlendirmek, buna dayanarak “hareket tarzı önermek”, plan hazırlamak ve bu planlarla ilgili yönetici görüşü almak, planın uygulanması için yazılı emir ve gerekli belgeleri hazırlamak, bu emirleri yorumlamak ve açıklamak, verilen emirlerin sonuçlarını değerlendirmek ve gerekirse yeniden plan hazırlatmak, eylemci birimlerin planları ve politika hedeflerini benimsemesini sağlamak ve eylemci birimlere devredilen görevlerin mahiyetini açıklamak gibi görevleri kurmay birime devredebileceğini belirtir.

Kamu örgütlerinde ise, Gaus'un (2006[1947]: 42) “yardımcı hizmetler” olarak da adlandırdığı kurmay görevleri bakanlıklara ve bunların yöneticileri ile yasama organına yardımcı olmak üzere ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla komuta-kurmay ayırımına dayalı bir örgütlenme biçimi devlet örgütü tarafından benimsendiğinde zamanlarını tamamiyle düşünme, bilgilendirme ve planlama faaliyetlerine ayıran personel kurmay personel haline gelirken, uygulamacı personel, komuta örgütü içinde kalır (Gulick, 1937: 31). Bununla birlikte Dimock

ve Dimock’a (1953: 302) göre ticari işletmelerle devlet örgütü arasında kurmay biriminin konumlanması bakımından temel bir fark söz konusudur. İlkinde kurmay birim örgütün departmanları içinde dağılmışken, ikincisinde baş yöneticinin ofisi içinde konumlanmıştır. Yani kurmay görevleri devlet örgütlerinde tek kişinin maiyetinde merkezileştirilmişken, ticari işletmelerde takım çalışmasına uygun olarak yaygınlaştırılmıştır.

Kısaca belirtmek gerekirse kurmay birimler, örgütün esas amaçlarını yerine getiren komuta birimlerinin (*ana hizmet birimlerinin*) bu amaçları yerine getirmesinde gerekli olan diğer hizmetleri üretir ve sunar. Planlama, finansman, bütçeleme, personel idaresi, hukuk işleri ve denetim gibi pek çok kolaylaştırıcı işlev bu kapsamda ele alınabilir. Bunlar aslında yöneticinin görevi olmakla birlikte, giderek büyüyen ve karmaşıklaşan örgüt yapıları nedeniyle yöneticinin yerine getiremeyerek devrettiği işlevlerdir. Dolayısıyla bu durum aynı zamanda örgütte *uzmanlaşma* olgusunun bir sonucudur. Yöneticinin ihtiyaç duyduğu uzmanlık bilgisini ve tabii ki zamanı yöneticiye kazandıran bu birimlerin görevleri *tavsiye* verme esasına dayanır. Elbette yukarıda da belirtildiği gibi bu birimlerin uygulamada örgüt içi danışmanlık hizmeti sunarken, insan kaynakları yöneticisi, örgüt geliştirme sorumlusu gibi isimler altında yönetici pozisyonunda bulundukları (Öncül, 2000: 154), komuta yetkileri kullandıkları ve tavsiye niteliğindeki görüşlerinin, tıpkı planlama örneğinde olduğu gibi, komuta ya da hat yöneticileri tarafından genelde kabul edildiği göz önünde bulundurulduğunda, kullanılan yetkinin niteliğinin pür tavsiye olduğunu söylemek güç olsa da kurmay birimlerin yöneticiye ya da komutana destek sunan, yardımcı olan ve danışmanlık hizmeti veren örgüt yapıları olduğunu kabul etmek gerekir. Günümüz kamu örgütlerindeki ana hizmet birimi yardımcı hizmet birimi ya da danışma-denetim birimi ayrımı da bu ayrımın (komuta-kurmay) yansımasıdır. Yönetici, bir takım yönetici işlevlerini kurmay birimlere devrederek iş bölümü nedeniyle artan karmaşanın sebep olduğu eşgüdüm sorununu çözmek için daha fazla zamana ve doğru kararlar için ihtiyaç duyduğu bilgiyi üretecek uzman birimlere sahip olmuştur.

3. ÖRGÜTÜN DANIŞMA BİRİMİNDEN YÖNETİM DANIŞMANLIĞI ŞİRKETLERİNE

Danışmanlığın tarihsel gelişimindeki “en trajik” olaylardan bir de kuşkusuz 21. yüzyılın başlarında ortaya çıkan ve *Enron Corporation*’un çöküşü ile sonuçlanan

“skandaldır”. McKenna’nın (2006a: 206) deyimi ile yönetim danışmanlığını “hiçbir olay bu kadar görünür kılmamıştır”. Zira bu olayla yönetim danışmanlığının milyarlarca dolarlık bir “tavsiye endüstrisi” olduğu ve kamu otoritesi tarafından düzenlenmediği takdirde ekonomik ve toplumsal maliyeti yüksek bir faaliyet hâlini alabileceği, başta ABD olmak üzere dünya kamuoyunda tartışılmaya başlamıştır. Enron olayını danışmanlığın gelişimi bakımından önemli kılan bir diğer yönü ise, patlak verdiği ABD’nin aynı zamanda danışmanlığın ilk defa ticari bir faaliyete ve endüstriye dönüştüğü ülke olmasıdır.⁴ Öyle ki 19. yüzyılda ABD ekonomisinde kendisini gösteren gelişmeler, yalnızca örgütlerin yapısını ve ölçeğini etkilemekle kalmamış, aynı zamanda bu değişimi yönetenlere hizmet verecek danışmanlık kaynağının, örgütün dışında ve ticari işletmeler şeklinde örgütlenmesinde yani danışmanlık şirketlerinin doğmasında da etkili olmuştur (ACCA, 2010; Chandler, 1963; Chandler, 1980; Engwall ve Kipping, 2013; Huczynski, 2006; McKenna, 1995; Moe, 1959; Saint-Martin, 2004). Büyük ölçekli sınai ve ticari işletmelerin ihtiyaç duyduğu işletme bilgisi yönetim danışmanları, işletme okulları, işletme yayıncılığı ve mesleki örgütlerini kuran mühendislik dallarıyla üretilmeye ve yaygınlaştırılmaya başlamıştır (Sahlin-Andersson ve Engwall, 2002: 11). Genel olarak yönetimin profesyonelleşmesinin adımları olarak da ele alınabilecek olan bu süreçte, yönetim danışmanlığı hem bir meslek⁵ olarak doğacak hem de bir sektöre dönüşmeye başlayacaktır (Aslan, 2022).

Meslekî bir faaliyet olarak 19. yüzyılın sonunda ortaya çıksa da yönetim danışmanlığı kavramı ilk defa, 1950’li yıllarda McKinsey & Company’nin kurucularından Marvin Bower tarafından kullanılmıştır (Edersheim, 2004: 25; McKenna, 2006b: 381). Gerek danışmanlık faaliyetinin sınırlarındaki belirsizlik ve danışmanın niteliği ile rolü konusunda tam bir uzlaşının bulunmaması gerekse mesleki temellerindeki çeşitlilik kavramın tanımlanmasını güçleştirmektedir (Frusten, 2013: 266). Bununla birlikte literatürde karşılaşılan pek çok danışmanlık tanımının unsurlarını içinde barındıran görece eski bir tanıma göre danışmanlık

⁴ Sektörün dünya genelindeki büyüklüğüne bakıldığında 78,7 milyar dolarla Kuzey Amerika’nın birinci sırada olduğu ve onu 45 milyar dolarla Avrupa’nın ve 24,8 milyar dolarla Asya-Pasifik bölgesinin takip ettiği görülmektedir (Statista, 2021). Ayrıca McKinsey, Boston Consulting ve Bain & Company gibi ABD kökenli strateji danışmanlığı firmalarının “prestij sıralamasında” ilk sıralarda yer aldığı görülmektedir (Statista, 2021). Kısacası ABD sektörün gelişimi açısından geçmişte olduğu kadar günümüzde de önemli bir coğrafi merkezdir.

⁵ Yönetim danışmanlığının mesleki ya da profesyonel bir faaliyet olup olmadığı tartışmaları ile bir sektör olarak tarihsel gelişimi ve coğrafi yayılımının ayrıntıları için bkz. Aslan, 2022.

“profesyonel yardımcı (danışman) ve yardım ihtiyacı olan sistem (müşteri) arasında, müşteri örgütün mevcut ya da potansiyel sorunlarının     m ne yardımcı olmak için danışmanın destek vermesini içeren ve iki taraf için de geçici nitelikli ve g n ll l  e dayalı bir ilişkidir” (Lippitt, 1959: 5). Literatürde işlevselci ya da normatif olarak adlandırılan yaklaşımın, danışmanlık kavrayışını yansıtan bu tanıma göre danışman, örgütteki iktidar ilişkilerinden  z de olarak, aldığı özel eğitim nedeniyle örgüt sorunlarına     m  nerileri getirmesi beklenen ve geçici süreli sözleşmeyle istihdam uzmanlardır (bkz. Argyris, 1970; Bennis, 1969 ve 1973; Lippitt, 1959; Schein, 1988).

Danışmanlığı bireysel olarak danışmanın sunduğu bir hizmet ve faaliyetin kendisini de uzmanlığa dayalı bir meslek olarak kavrayan bu yaklaşım, yönetim danışmanlığının aynı zamanda hizmetlerine talep yaratan bir sektör olduğunu yadsırmaktadır. Nitekim literatürde özellikle 1980’li yıllardan itibaren gelişmeye başlayan ve “eleştirel” olarak nitelendirilen bir başka yaklaşım kümesi, danışmanın örgüt içi iktidar ilişkilerinden bağımsız olduğu iddiasını tartışmaya açarken, onun profesyonel statüsüne de itiraz etmiştir (Johansson, 2004: 340). Müşteri-danışman ilişkisini sektörün gelişim dinamikleriyle birlikte ele alarak bilgi ya da uzmanlık ihtiyacının ötesine taşımış ve geniş bir sosyal ba lama oturtmuştur (Fincham ve Clark, 2002a ve 2002b). Böylece literatürde yönetim danışmanlığı bilgi, mesleki ya da profesyonel kimlik ve iktidar ilişkileri bağlamında sorgulanmaya başlamıştır (Mosonyi, Empson ve Gond, 2020:122).

İşlevselci yaklaşımın iddiasının aksine eleştirel yaklaşıma göre, yönetim danışmanları, üzerinde uzlaşıya varılmış bir uzmanlık bilgisine dayalı olarak faaliyet göstermemektedir (Clark ve Salaman, 1996: 90). Dahası danışmanlık endüstrisi örgütlerin sorunlarını ve     mlerini yapılandırarak bilgiyi metalaştırır (Ernst ve Kieser, 2002: 53) hatta yönetim bilgisini üretilip yöneticilere dağıtmak suretiyle “sermayenin kültürel döngüsünün sürdürülmesine” hizmet eder (Thrift, 1997: 42). Dolayısıyla danışmanların uzmanlık bilgisine sahip olduklarına ilişkin iddiaları müşterilerini sundukları hizmetin gerekliliğine ikna etme işlevi görür (Fincham ve Clark, 2002a; Werr ve Styhre, 2002: 44). Danışmanlar ürettikleri “yönetim modalarını” ve düşüncelerini örgütlerin yöneticilerine benimsetmek için retori e başvurur (Abrahamson, 1999; Abrahamson ve Fairchild, 1999; Alvesson, 1993; Fincham ve Clark, 2002: 9). Meslek ya da profesyonellik

tartışması da bilgi tartışmasının bir başka boyutunu oluşturmaktadır. Bu bağlamda geleneksel mesleklerden olan hekimlik ve avukatlık söz konusu olduğunda sırasıyla tıp ve hukuk, bilgi sahası olarak karşımıza çıkarken, danışmanlık söz konusu olduğunda böyle sınırları açık bir bilgi sahasından söz etmek mümkün değildir (Clark ve Salaman, 1996: 90). Aynı şekilde danışmanlık bilim temelli bir teoriye dayanma, formel bir eğitime tabi olma ya da mesleki etik kodları bulunma gibi kıstaslara da uymadığı için geleneksel mesleklerden biri değildir (Alvesson, 1993: 998).⁶ Örneğin Kubr (2002: 129) tam da bu nedenle danışmanlığın tıp, hukuk ve uygulamalı bilimler alanındaki mesleklerle benzer süreçlerden geçen “profesyonellik yolunda” bir uğraş olduğunu belirtir.⁷

Danışmanların örgüt içi iktidar ilişkilerindeki yeri de tartışmalı konulardan bir diğeridir. Danışmanların örgütün sorunlarının çözümüne ya da örgütün gelişimine yardımcı olmak üzere, sınırlı süreli sözleşmeyle dışarıdan gelen dolayısıyla da örgüt içi iktidar ilişkilerinden bağımsız hareket eden uzman aktörler olduğu (Lippitt, 1959) görüşüne karşı, danışmanların örgüt içi meşruiyet ve iktidar mücadelesinin aracı olduğu dolayısıyla da tarafsız olmayan ve salt uzmanlık bilgisine dayanmayan roller üstlendiği savunulur (Ernst ve Kieser, 2002). Öte yandan örgüt yöneticilerinin, örgütün faaliyette bulunduğu çevrenin belirsizliğinin sebep olduğu kaygılarla baş etmek üzere danışmanlara başvurduğu, diğer örgütlerin takip ettiği yönetim modalarını takip ederek “taklitçi” ve dolayısıyla nihayetinde “benzeşimci” bir sürecin parçası haline geldiği de görülmektedir (DiMaggio ve Powell, 1983: 152). Böylece danışmanlar örgüt içinde yöneticinin

⁶ Yönetim danışmanlığının profesyonel ya da mesleki bir uğraş olmamakla birlikte *bilgi-yoğun* (knowledge-intensive) bir iş olduğu, danışmanlık şirketlerinin de *bilgi-yoğun şirketler* olduğu tartışmaları için bkz. Strabuck, 1992 ve Alvesson, 1993.

⁷ İngiltere’de faaliyet gösteren iki meslek örgütünden *Yönetim Danışmanları Derneği* (Management Consultancy Association-MCA) 1956 yılında kurulurken, *Yönetim Danışmanları Enstitüsü* (The Institute of Management Consultants-IMC) 1962 yılında kurulmuştur (Saint-Martin, 1998: 331). Almanya’da ise *İşletme Danışmanları Birliği* (Bund Deutscher Unternehmensberater-BDU) 1954 yılında (Kipping, 1996: 117); İtalya’da ise, (Associazione tra Società e Studi di Consulenza di Direzione e Organizzazione- ASSCO) 1960 yılında kurulmuştur (Crucini, 1999: 10). İsveç’te yönetim danışmanlarının meslek örgütü 1960 yılından önce kurulurken, diğer İskandinav ülkelerinde 1960’lı yıllar boyunca kurulmuştur (Kosmath, 1974: 48). İspanya’da sektörün ilk profesyonel örgütünün (La Asociacion Espanola de Empresas de Consultoria-AEC) kuruluş yılı 1977’dir (Faust ve Kordon, 2008: 29). Avrupa’da danışmanlık şirketlerinin ulusal birliklerinin üst örgütü olan *Avrupa Yönetim Danışmanları Örgütleri Federasyonu* (Fédération des Associations de Conseils en Organisation - FEACO) ise 1960 yılında kurulmuştur (Kipping, 1996: 118). Ancak bu örgütler geleneksel mesleklerin disipline edici ya da standart koyucu işlevleri yerine üyelerinin çıkarlarını temsil etmek önceliği ile kurulmuştur. Örneğin FEACO kuruluş amacını Avrupa’da yönetim danışmanlığını teşvik etmek ve geliştirmek olarak ilan etmiştir (FEACO, <https://feaco.org/site-page/welcome-feaco>).

başarı ve meşruiyet kaygısından faydalanarak, yönetim modalarını örgütlere benimsetmektedirler. Yani danışmanlar, örgüt içi iktidar ilişkilerini yönetici kadroların kaygılarını arttırmak yani yukarıda bilgi bahsinde de belirtildiği gibi örgütsel sorunlara dikkat çekerek hizmetlerine talep yaratmak isterler. Bu tabloda müşteri örgütler retorik ve ikna oyunları ile “kandırılan” zayıf “kurbanlar”, danışmanlar ise, bu oyunla müşteri örgüt üzerinde iktidar kuran aktörler olarak tasvir edilirler (Canato ve Giangreco, 2011: 234; Kitay ve Wright, 2004: 1; Sturdy, 1997: 389; Werr ve Styhre, 2002: 44).

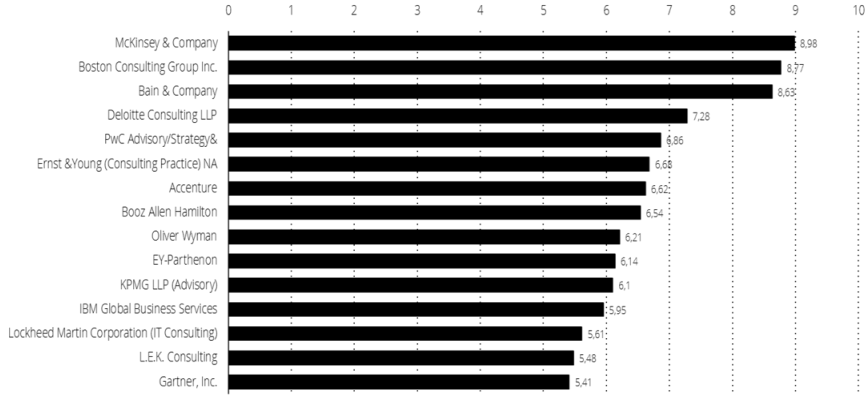
Bilgi iktidar ve profesyonellik tartışmasını danışmanlık bağlamında önemli kılan etkenlerden biri de kuşkusuz yönetim danışmanlığının yalnızca bir danışman faaliyeti olmakla kalmayıp, dünya genelindeki büyüklüğü bazı hesaplamalara göre 160 milyar dolar⁸ seviyesine ulaşan bir sektör olmasıdır (Statista, 2021). Bu endüstri, 19. yüzyılın sonlarında ABD’de bir özel sektör olgusu olarak doğarken (Chandler, 1980; Engwall ve Kipping, 2013; Kipping, 1999; McKenna, 1995 ve 2006a; Saint-Martin, 2004; Wright ve Kipping, 2013), 20. yüzyıl boyunca kuşaklar halinde gelişerek faaliyetlerini dünya geneline yaymıştır (Kipping, 2002; Kipping, Engwall ve Üsdiken, 2008). Sektörün ilk temsilcilerinin Fredrick W. Taylor, Harrington Emerson, Morris Cooke, Henry Gantt, Arthur D. Little gibi bilimsel yönetim akımının öncüsü olan mühendisler olması ve özellikle de fabrika düzeyinde işletmelere verdikleri verimlilik danışmanlığı hizmeti nedeniyle, sektörün kökenlerinin *verimlilik mühendisliğine* (*efficiency engineering*) dayandığı kabul edilir (Canback, 1998; Chandler, 1980; Kipping, 2002; Kubr, 2002; Ruef, 2002; Wright ve Kipping, 2013).⁹ Sektörün birinci kuşak danışmanları bu verimlilik mühendislerinin kurdukları şirketlerden oluşurken, ikinci kuşak danışmanlık şirketleri ise, 1930’lu yıllardan itibaren etkili olmaya başlayan McKinsey & Company, Booz Allen & Hamilton, Cresap McCormic & Paget, Boston Consulting Group gibi strateji danışmanlığı ya da genel danışmanlık hizmeti veren şirketlerdir. Bunlar çok büyük ve karmaşık örgütlerin yeniden yapılandırılması, desantralizasyonu ve pazar stratejilerinin belirlenmesi gibi ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik hizmetleriyle öne çıkmış ve fabrika düzeyinde verimlilik danışmanlığı hizmeti veren ilk kuşaktan farklı olarak, şirketlerin yönetim kurullarına yani üst kademe yönetime danışmanlık hizmeti

⁸ 2019 yılı itibarıyla.

⁹ Yönetim danışmanlığının verimlilik mühendisliği temellerine itiraz eden ve sektörün doğuşunda Büyük Buhran sonrası ABD’de özellikle bankacılık sektöründe ortaya çıkan yasal ve kurumsal düzenlemelerin etkili olduğunu savunan görüş için bkz. McKenna, 1995 ve 2006a.

vermişlerdir (Kipping, 1999; Kipping, 2002; McKenna, 1995 ve 2006a; Canback, 1998; David, 2013). Bu kuşağın temsilcisi olan danışmanlık şirketleri prestij sıralamasında ön sıralarda yer almaktadır (bkz. **Grafik 1**).

Grafik 1. Danışmanlık Şirketlerinin Prestij Sıralaması (ABD)



Kaynak: Statista, 2021.

1960'lı yıllarda sektörde ortaya çıkan önemli bir gelişme ise, muhasebe ve mali denetim şirketlerinin danışmanlık hizmeti vermeye başlamasıdır. Arthur Andersen; Cooper & Lybrand; Ernst & Whinney; Arthur Young; KPMG Peat Marwick; Deloitte, Haskins & Sells, Touche Ross ve Price Waterhouse'dan oluşan ve *Big Eight*¹⁰ olarak bilinen şirketlerin danışmanlık faaliyetlerine başlamasıyla danışmanlık sektörü milyarlarca dolarlık bir endüstri olmanın kapısını aralamıştır (Saint-Martin, 2007: 681). Bu kuşak 1960'lı yıllarda ücret ödeme ve envanter takip işlemleri gibi işlerin görülmesi için bilgisayar sistemlerinin kurulması ve kullanılması kapsamında, yakın tarihlerde ise mikro-işlemci, bilgisayar ve ağ teknolojileri alanlarındaki gelişmelerle BT'nin birçok farklı dalında danışmanlık hizmeti vermektedir (Galal, Richter ve Wendlandt, 2013: 119-120; Nolan ve Bennigson 2010: 77). IBM, Cap Gemini ve Electronic Data Systems gibi teknoloji şirketleri ile denetim şirketleri arasındaki şirket birleşmeleri ile bu süreç hızlanmıştır (Kipping, 2002: 35-36; Nolan ve Bennigson 2010: 79). Bu kuşağın temsilcileri günümüzde danışmanlık sektörünün en büyük oyuncuları olarak öne çıkarken (bkz. **Tablo 1**), geleneksel olarak mali danışmanlık hizmeti veren Arthur Andersen, KPMG, Price

¹⁰ Big Eight yıllar içinde şirket evlilikleri ya da faaliyetlerine son verme gibi sebeplerle Big Six, Big Five ve nihayet Big Four'a dönüşecektir.

Waterhouse gibi kuşak temsilcilerinin bir şirkete aynı anda hem mali denetim hem de danışmanlık hizmeti vermesi önemli bir sorun hâline gelecektir. Enron skandalının da sebebi olan bu uygulama ABD’de yasaklanırken, danışmanlığın içsel geriliminin bir yansıması olarak danışmanlık ve denetim hizmetleri birbirinden tekrar ayırmaya başlayacaktır (Kipping, 2002; McDougald ve Greenwood, 2013).

Tablo 1. Danışmanlık Gelirlerine Göre İlk 15 Şirket (2019) (milyar \$)

1	Accenture Consulting	\$17.3
2	Capgemini Consulting	\$15.4
3	Tata Consultancy Services	\$14.9
4	Cognizant Technology Solutions	\$14.8
5	Deloitte Consulting	\$13.3
6	PricewaterhouseCoopers Advisory	\$12.2
7	Cisco Systems Consulting	\$12
8	Ernst & Young Advisory	\$11.6
9	Infosys Consulting	\$10.2
10	KPMG Advisory	\$10.1
11	McKinsey & Company	\$8.8
12	CGI Group	\$8.5
13	HP Enterprise Technology Services	\$7.9
14	The Boston Consulting Group, Inc.	\$6.3
15	Booz Allen Hamilton	\$6.1

Kaynak: consulting.com, 2019.

Yönetim danışmanlığı bir özel sektör olgusu olarak doğmakla birlikte, faaliyetleri özel sektörle sınırlı kalmamıştır. Danışmanlık şirketleri sektörün doğduğu ABD’de 1947 yılında federal devletin yürütme organının (*Executive Branch*) reorganizasyonu için kurulan *The Hoover Commission* ile kamu kesimine de hizmet vermeye başlamıştır (McKenna, 1996: 102). II. Dünya Savaşı ve Kore Savaşı¹¹ sonrası büyüyen federal idari birimlerin sayısını azaltmak ve etkinliğini arttırmak amacıyla kurulan komisyon, Başkanlık Ofisi’nden, posta teşkilatına kadar, federal yürütme organı bünyesinde yer alan kurumları incelemiş ve

¹¹ Herbert Hoover başkanlığında birincisi II. Dünya Savaşı’nın akabinde 1947-49 yılları arasında diğeri ise Kore Savaşı’nın akabinde 1953-1955 yılları arasında olmak üzere iki Hoover Komisyonu (Commission on Organization of the U.S. Executive Branch) kurulmuştur (Britannica, 2013).

çalışmaları sırasında *Cresap, McCormick & Paget* ile *Robert Heller & Associates* danışmanlık şirketlerinden hizmet almıştır (Britannica, 2013; McKenna, 1996: 101-102). ABD hükümetinin yönetim danışmanlığı şirketlerinden aldığı hizmetler mezkûr komisyonun çalışmaları ile sınırlı kalmamış ve izleyen yıllarda danışmanlık şirketlerinden sık sık hizmet alınmış ve böylece işletme yönetimi bilgisi danışmanlar eliyle kamu yönetimine aktarılmaya başlamıştır (McKenna, 1996: 109; Saint-Martin, 2007: 675). Benzer tecrübeler diğer merkez ülkeler için de geçerlidir. Örneğin Kanada’da 1960 yılında kurulan *Glassco Royal Commission on Government Organization*’ın çalışmaları kapsamında danışmanlık şirketlerinden faydalanılmış ve kamu yönetiminin kapıları sektöre açılmıştır (Johnson, 1963: 245). Yine İngiltere’de 1960’lı yıllarda benimsenen, kamu kaynaklarının kullanımında uzun dönemli planlama politikası kapsamında birçok danışmanlık şirketinden yararlanılmıştır (Weiss, 2019: 60-64). Öyle ki Hood ve Jackson (1991) İngiltere’de yönetim danışmanlarının kamu yönetimindeki etkinliğini ve gücünü anlatırken *konsültokrasi* kavramına başvurur. Konsültokrasinin İşçi Partisi iktidarları döneminde İngiltere maliyesine olan maliyeti 70 milyar sterlindir (Craig ve Brooks, 2006: 2).

Yalnızca merkez ülkeler değil, çevre ülkeler de hemen hemen aynı yıllarda danışmanlık sektörünün faaliyet gösterdiği coğrafyaya dahil olmuştur. Danışmanlık şirketleri 1950’li ve 1960’lı yıllarda ulusal kalkınmacı politikaların hayata geçirilmesi kapsamında tek ya da çok taraflı uluslararası yardım kuruluşlarının teşviki ile çevre ülkelerde faaliyet göstermiştir. Örneğin 1950’li yıllarda ABD hükümeti ile Ford Vakfı ve USAID gibi kurumlar Latin Amerika’da, Filipinler’de, Mısır’da, İran’da, Irak’ta ve Suriye’de yürüttüğü faaliyetlerde, ABD’li danışmanlık şirketlerinden yararlanmıştır (McKenna, 2006a: 173-174; Frenkel ve Shenhav, 2013: 512). Aynı dönemde Türkiye’de de OECD, USAID ve diğer uluslararası yardım kuruluşlarından sağlanan kalkınma yardımları ile girişilen KİT reorganizasyonları kapsamında da ABD ve İngiltere menşeli danışmanlık şirketlerinden hizmet satın alınmıştır (Aslan, 2022). 1980’li ve 1990’lı yıllardan itibaren ise merkez ülkelerde refah devletinin, çevre ülkelerde ulusal kalkınmacı devletin ve yarı-çevre ülkelerde sosyalist devletin tasfiyesini hedefleyen kamu harcamalarının azaltılması, kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi ve piyasaların liberalize edilmesi gibi politikaların hayata geçirilmesinde yine yönetim danışmanları işe koşulmuştur (Ashraf ve Uddin, 2013; Bakvis, 1997; Saint-Martin, 2004 ve 2007; Wedel 2015; Weiss, 2019).

Bütün bu gelişmeler de göstermektedir ki yönetim danışmanları özel sektörde ve kamu sektöründe önemli bir aktör olarak faaliyetleriyle milyonlarca insanın hayatını etkilemektedir (Fincham ve Clark, 2002a: 1). Bunun en çarpıcı ve yakın tarihli örneklerinden birisi de yukarıda da değinildiği gibi “*Enron skandalı*”dır. ABD menşeli uluslararası danışmanlık ve denetim şirketi Arthur Andersen’in müşterisi olan ABD merkezli enerji şirketi *Enron Corporation*’ın mali durumunun kamuoyuna a ıklanandan farklı olduğunun dolayısıyla hissedarlarının yanıltıldığının anlaşılmasıyla başlayan kriz sonucunda şirket iflas etmiştir (Bondarenko, 2009). şirkete hem danışmanlık hem de muhasebe denetim hizmeti veren Arthur Andersen’in baş denetçisi David Duncan’ın, başlatılacak soruştırma sürecini öngörerek konuya ilişkin bilgi ve belgeleri yok etme talimatı vermesi nedeniyle, Arthur Andersen iflastan sorumlu tutulmuş ve şirketin lisansı iptal edilmiştir (Collins, 2019). Kriz, biri danışmanlık ve denetim diğeri enerji devi olan iki uluslararası şirketin dağılmasıyla sonuçlanırken, ABD ekonomisinde de büyüklüğü milyonlarca dolarlık bir mali yüke neden olmuştur. Bu olayın ardından Kongre harekete geçerek *Sarbanes-Oxley Corporate Reform Act* ismini taşıyan düzenlemeyi yaparak Arthur Andersen gibi şirketlerin müşterilerine danışma ve denetim hizmetlerini eşzamanlı olarak vermelerini yasaklamıştır (McKenna, 2006: 216-217).

SONUÇ

Başlarken de belirtildiği üzere bu çalışmada ele alınan üç danışmanlık tipi, danışmanlık olgusunu anlamak için kullanılan kategorilerdir. Danışmanlığın hükümdar danışmanlığı ile sınırlı olduğu aşamadan ticari örgütler hâline geldiği aşamaya kadarki gelişim seyrini göstermek için başvurulan bu tipler, tarihsel örneklerden tamamen soyut ya da bağımsız kurgular olmasa da salt kronolojik bir sıralamayı da temsil etmez. Aynı şekilde bunlar tarih boyunca birbirinin yerini de almış değildir. Yine de bu kategoriler danışmanlığın çeşitli veçhelerini göstermesi ve danışmanlığa ilişkin çeşitli tespitlerin yapılabilmesi bakımından işlevseldir.

Bu tespitlerden ilki, danışmanlığın insanlık tarihi hatta tanrıların tarihi(!) kadar eski bir olgu olduğudur. Yüzyıllar boyunca farklı formlarda ve ölçeklerde de olsa var olurken, toplumsal gelişim sürecine paralel olarak formelleşmiş, profesyonelleşmiş ve ticarileşmiştir. Hükümdarın danışmanları ya da danışmanlar heyeti  l eğinden örgütün kurmay birimine ve kendisi danışmanlık  rg t  olan

danışmanlık şirketlerine doğru bir gelişim çizgisinin varlığı açıkça görülmektedir. Başka bir deyişle danışmanın sahip olduğu varsayılan bilgi ya da uzmanlık bir taraftan modern örgütlerin yapılarından birisi (kurmay) olarak form kazanırken, diğer taraftan örgütlü danışmanlık kaynakları olarak adlandırılabilen danışmanlık şirketlerine dönüşmüş ve milyarlarca dolarlık bir “tavsiye sektörü” meydana gelmiştir. Kısacası artık tavsiye bir metadır ve pazarda tedavüldedir. Bu nedenle günümüzde danışmanlar yalnızca “düşüncesi sorulduğunda cevap veren kimseler” değil, “sormadan söyleyen”, -yönetim- düşüncesini icat eden, paketleyen ve pazarlayan kimselerdir.

İkincisi danışmanlık yönetimle ve iktidarla yakından ilişkili bir faaliyettir. İktidarın olduğu her yerdedir zira iktidar onun varlık sebebidir. Hükümdar danışmanlığı bahsinde belirtildiği gibi danışmanlık iktidar sahibinin kararlarının isabetini ve meşruiyetini arttırmak için başvurduğu bir araçtır. Bu durum yalnızca devlet gibi siyasi örgütler düzeyinde değil, diğer toplumsal örgütlenme türlerinden olan ticari ve sınıai örgütler için de geçerlidir. Örneğin yönetim danışmanları, örgüt yöneticilerinin kararlarını, hissedarlar nezdinde meşrulaştırmak için ya da şirket içindeki rakiplerine karşı iktidarlarını korumak için başvurduğu kimselerdir. En güncel yönetim bilgisinin ya da popüler yönetim modalarının (kalite çemberleri, toplam kalite yönetimi ya da yalın üretim vb.) danışmanlar eliyle örgüte uyarlandığını gösteren yönetici, rakiplerine ve hissedarlara karşı elinden geleni yaptığı mesajını vermektedir.

Üçüncüsü danışmanlık kamu-özel ayrımı olmaksızın bütün örgütlerin tavsiye kaynağı haline gelmiştir. Özel ticari ve sınıai örgütler kadar kamu örgütleri de danışmanlık hizmetlerinin yararlanıcısı ve müşterisidir. Üstelik bu durum sektörün anavatanı ABD başta olmak üzere merkez ülkeler için geçerli olduğu gibi kalkınma ya da gelişme yolunda gibi isimlerle anılan çevre ülkeler için de geçerlidir. Örneğin 1950’lerden ve 1960’lardan itibaren merkez ülkelerde refah devletinin çevre ülkelerde ise ulusal kalkınmacı devletin sorunlarının çözümü için başvuru alan danışmanlar, 1980’lerden itibaren bu kez bunların tasfiyesinde kullanılan aktörler olmuştur.

Son olarak danışmanların verdiği tavsiyelerin sonuçları hem danışan ve danışman hem de toplum açısından trajik olabilmektedir. Sektörün daha fazla hukuki düzenlemeye yani kurala tâbi olması gerektiği anlaşılmaktadır. Tam da bu

gerekçeyle gerek “ilk günah” gerekse “Enron skandalı” danışmanlık faaliyetinin önemini ve sonuçlarını gözler önüne sermesi bakımından oldukça öğretici iki öyküdür. Havva’nın yılanın tavsiyesi üzerine yasak meyveyi yemesi ve Adem’e yedirmesinin bedeli hem insan hem de yılan soyu için oldukça ağır olmuştur (dünya sürgünü ve sürünerek yaşıama!). Aynı şekilde Arthur Andersen’in Enron Corporation’daki faaliyetleri hem kendisinin hem de Enron’un ticari yaşıamının sonunu getirirken, ABD ekonomisinden milyarlarca dolarlık bir karadeliğın oluşımasına neden olmuştur.

KAYNAKÇA

Abrahamson, E. (1996) Management Fashion. *The Academy of Management Review*, 21(1), 254-285.

Abrahamson, E. ve Fairchild, G. (1999) Management Fashion: Lifecycles, Triggers, and Collective Learning Processes. *Administrative Science Quarterly*, 44, 708-740.

ACCA (2010) *Management Consultants and Public Sector Transformation*. Erişim Tarihi: 28.10.2018, <https://graduate.accaglobal.com/content/dam/acca/global/PDF-technical/public-sector/tech-afb-mcps.pdf>.

Ağaoğulları, M. A. (2004) *Kent Devletinden İmparatorluğ *. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Alvesson, M. (1993) Organizations as Rhetoric: Knowledge-Intensive Firms and The Struggle With Ambiguity. *Journal of Management Studies*, 30(6), 997-1015.

Argyris, C. (1970) *Intervention Theory and Method: A Behavioral Science View*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.

Ashraf, M. J. ve Uddin, S. (2013) A Consulting Giant; a Disgruntled Client A “Failed” Attempt to Change Management Controls in a Public Sector Organisation. *Financial Accountability & Management*, 29(2), 186-205.

Aslan, A. O. (2022) Türk Kamu Yönetimi ve Politikasında Yönetim Danışmanlığı. *Yayınlanmamış Doktora Tezi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Bacon, F. (2019) *Denemeler* ( ev. A. G kt rk). Ankara: Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık.

Bakvis, H. (1997) Advising the Executive: Think Tanks, Consultants, Political Staff and Kitchen Cabinets. P. Weller, H. Bakvis ve R. A. W. Rhodes (Ed.). *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives*. London: Macmillian, 84-125.

Bennis, W. G. (1969) *Organization Development: It's Nature, Origins, and Prospects*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.

Bennis, W. G. (1973) The Change Agents. R. T. Golembiewski ve A. Blumberg (Ed.). *Sensitivity Training and The Laboratory Approach: Readings About Concepts and Applications*. Itasca: F.E. Peacock Publishers, Inc., 354-369.

Bondarenko, P. (2019) Enron Scandal. *Encyclopedia Britannica*, Encyclopedia Britannica, Inc., Erişim Tarihi: 27.05.2020, <https://www.britannica.com/event/Enron-scandal>.

Britannica (2013) Hoover Commission. *Encyclopedia Britannica* Erişim Tarihi: 15.02.2021, <https://www.britannica.com/topic/Hoover-Commission-United-States-government>.

Canback, S. (1998) The Logic of Management Consulting (Part One). *Journal of Management Consulting*, 10(2), 3-11.

Canato, A. ve Giangreco, A. (2011) Gurus or Wizards? A Review of the Role of Management Consultants. *European Management Review*, 8(4), 231-244.

Chandler, A. D. (1963) *Strategy and Structure: Chapters in The History of The Industrial Enterprise*. Massachusetts: The M. I. T. Press.

Chandler, A. D. (1980) *The Visible Hand: The Managerial Revolution in The American Business*, Cambridge: The Belknap Press.

Clark, T. ve Salaman, G. (1996) The Management Guru as Organizational Witchdoctor. *Organization*, 3(1), 85-107.

Collins, D. (2019) Arthur Andersen. *Encyclopedia Britannica*, Encyclopedia Britannica, Inc., Erişim Tarihi: 27.05.2020, <https://www.britannica.com/topic/Arthur-Andersen>.

Consulting.com (2019) *The Top 50 Consulting Firm in 2019*. <https://www.consulting.com/top-consulting-firms>. Erişim Tarihi: 13.12.2021.

- Craig, D. ve Brooks, R. (2006) *Plundering The Public Sector*. London: Constable.
- Crucini, C. (1999) The Development and Professionalisation of The Italian Consultancy Market After WWII. *Business and Economic History*, 28(2), 8-18.
- David, R. J. (2013) Institutional Change and The Growth of Strategy Consulting in The United States. M. Kipping, T. Clark (Ed.), *The Oxford Handbook of Management Consulting*. Oxford: Oxford University Press, 71-92.
- DiMaggio, P. J., ve Powell, W. W. (1983) The Iron Cage Revisited Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Dimock, M. E. ve Dimock, G. O. (1953) *Public Administration*. New York: Rinehart & Company.
- Edersheim, E. H. (2004) *McKinsey's Marvin Bower: Vision, Leadership, and Creation of Management Consulting*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Engwall, L. ve Kipping, M. (2013) Management Consulting: Dynamics, Debates, and Directions. *International Journal of Strategic Communication*, 7(2), 84-98.
- Ernst, B. ve Kieser, A. (2002) In Search of Explanations for The Consulting Explosion. K. Sahlin-Andersson ve L. Engwall (Ed.). *The Expansion of Management Knowledge: Carriers, Flows, and Sources*. Stanford: Stanford University Press, 47-73.
- Eski Ahit. New York: Watchtower Bible and Tract Society of New York, Inc.
- Faust, M. ve Kordon, T. (2008) The Development of Management Consulting in Spain *OBIE Working Paper Reihe*, Erişim Tarihi: 29.10.2018, http://www.sofi-goettingen.de/fileadmin/Publikationen/Faust-Kordon_2008_OBIE-WP3_dev-management-consulting-Spain.pdf.
- FEACO, Our objectives and activities. Erişim Tarihi: 31.05.2022, <https://feaco.org/aboutfeaco/objectives>.
- Fincham, R ve Clark, T. (2002a) Introduction: The Emergence of Critical Perspectives on Consulting. *Critical Consulting: New Perspectives on the Management Advice Industry* (Ed. T. Clark ve R. Fincham). Massachusetts: Blackwell Publishers Inc., 1-18.

Fincham, R. ve Clark, T. (2002b) Management Consultancy: Issues, Perspectives ve Agendas. *International Studies of Management & Organization*, 32(4), 3-18.

Frenkel, M. ve Shenhav, Y. (2013) Management Consulting in Developing and Emerging Economies: Towards a Postcolonial Perspective. M. Kipping, T. Clark (Ed.). *The Oxford Handbook of Management Consulting*, Oxford: Oxford University Press, 509-528.

Furusten, S. (2013) Commercialized Professionalism on The Field of Mangement Consulting. *Journal of Organizational Change*, 26(2), 265-285.

Galal, K., Richter, A. ve Wendlandt V. (2013) IT Consulting and Outsourcing Firms: Evolution, Business Models and Future Prospects. M. Kipping, T. Clark (Ed.), *The Oxford Handbook of Management Consulting*, Oxford: Oxford University Press, 118-137.

Gaus, M. J. (2006) *Reflections on Public Administration*. University of Alabama Press.

Gezgin, A. T. (2002) Türk İslam Devletlerinde Şûra. *Türkler*, H. C. Güzel, K. Çiçek ve S. Koca (Ed.), C.5, 203-210.

Gibb, J. R. (1959) The Role of the Consultant. *Journal of Social Issues*, 15(2), 1-4.

Gulick, L. (1937) Notes on The Theory of Organization. L. Gulick ve L. Urwick (Ed.). *Papers on The Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.

Hesiodos (2019) *Theogonia İşler ve Günler* (Çev. A. Erhat ve S. Eyüboğlu). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Hobbes, T. (2019) *Leviathan* (S. Lim). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Hood, C. ve Jackson, M. (1991) *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth Pub. Co.

Huczynski, A. (2006) *Management Gurus*. Oxon: Routledge.

İbn Cema (2010) *Ehl-i İslam'ın Yönetimi İçin Hükümler* (Çev. Ö. Kavak). İstanbul: Klasik.

İbn Zafer (2009) *Adil Hükümdar* ( ev. B. Doğru). J. E. Kechichian, R. H. Dekmejian (Ed.), İstanbul: Kırmızı Kedi Yayınları

Johansson, A. W. (2004) Consulting as Story-Making. *Journal of Management Development*, 23 (4), 339-354.

Kalberg, S. (2017) *Max Weber'in Karşılaştırmalı-Tarihsel Sosyolojisi*. ( ev. A. B l kbaşı). Ankara: Phoenix Yayınevi.

Kartal, N. (2012) Danışmanlık  zerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 45(4), 139-155.

Kipping, M. (1996) The U.S. Influence on the Evolution of Management Consultancies in Britain, France, and Germany Since 1945. *Business History*, 25(1), 112-123.

Kipping, M. (1999) American Management Consulting Companies in Western Europe, 1920 to 1990: Products, Reputation and Relationships. *Business History Review*, 73, 190-220.

Kipping, M. (2002) Trapped in Their Wave: The Evolution of Management Consultancy. T. Clarck ve Robin Fincham (Ed.). *Critical Consulting: New Perspectives on the Management Advice Industry*. Oxford: Blackwell Publisher Ltd. 28-49.

Kipping, M. ve Wright, C. (2013) Consultant in Context: Global Dominance, Societal Effect, And The Capitalist System. M. Kipping, T. Clark (Ed.), *The Oxford Handbook of Management Consulting*. Oxford: Oxford University Press, 165-186.

Kipping, M. ve Engwall, L. (Ed.) (2002) Introduction: Management Consulting as a Knowledge Industry. *Management Consulting: Emergence and Dynamics of a Knowledge Industry*. New York: Oxford University Press Inc.

Kipping, M., Engwall, L., ve  sdiken, B. (2008). Preface: The Transfer of Management Knowledge to Peripheral Countries. *International Studies of Management & Organization*, 38(4), 3–16.

Koj ve, A. (2000) Tyranny and Wisdom, Ed. Gourevitch ve M. Roth. *On Tyranny*. (Chicago: University of Chicago Press.

Kosmath, E. (1974) Management Consulting in Europe. *International Studies of Management & Organization*, 4(3), 46-58.

Kubbealtı Lugatı, [Kubbealti Lugatı \(lugatim.com\)](http://KubbealtiLugati(lugatim.com)), Erişim Tarihi: 03.01.2021.

Kubr, M. (2002) *Management Consulting: A Guide to The Profession*. Geneva: International Labour Office.

Lang, K. (2013) Handbook of Organizations. J. G. March (Ed.). New York: Routledge, 838-878.

Liebert, H. (2011) Alexander the Great and the History of Globalization. *The Review of Politics*, 73(4), 533-560.

Lippitt, R. (1959) Dimension of the Consultant's Job. *Journal of Social Issue*, 15(2), 5-12.

Machiavelli, N. (2017) *Söylevler* (Çev. A. Tolga). Ankara: Say Yayınları.

McDougald, M. S. ve Greenwood, R. (2013) Cuckoo in The Nest? The Rise of Management Consulting in Large Accounting Firms. M. Kipping, T. Clark (Ed.). *The Oxford Handbook of Management Consulting*. Oxford: Oxford University Press.

McKenna, C. D. (1995) The Origins of Management Knowledge. *Business and Economic History*, 24 (1), 51-58.

McKenna, C. D. (1996) Agents of Adhocracy: Management Consultants and the Reorganization of the Executive Branch, 1947-1949. *Business and Economic History*, 25(1), 101-111.

McKenna, C. D. (2006a) *The World's Newest Profession: Management Consulting in Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

McKenna, C. D. (2006b) Book Review of McKinsey's Marvin Bower: Vision, Leadership and the Creation of Management Consulting. *Business History Review*, 80(2), 381-383.

Mintzberg, H. (1979) *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Prentice-Hall.

Moe, E. O. (1959) Consulting with a Community System: A Case Study. *Journal of Social Issues*, 15(2), 28-35.

Mooney, J. D. (1947) *The Principles of Organization*. New York: Harper & Brothers Publishers.

Mosonyi, S., Empson, L. and Gond, J.-P. (2020) Management Consulting: Towards an Integrative Framework of Knowledge, Identity, and Power. *International Journal of Management Reviews*, 22, 120-149.

Newman, W. H. (1979) *Yönetim: İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare*. (Çev. K. Sürgit). Ankara: TODAİE.

Nişanyan Sözlük, <https://www.nisanyansozluk.com/?k=dan%C4%B1%C5%9Fmak>. Erişim Tarihi: 07.12.2021.

Nizamülmülk (1981) *Siyasetname* (Çev. N. Bayburtlugil). İstanbul: Dergah Yayınları.

Ögel, B. (1971) *Türk Kültürünün Gelişme Çağları Cilt 2*. Ankara: Milli Eğitim Basımevi.

Öncül, M. S. (2000) Örgüt geliştirmede Danışmanlık Süreci. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(1), 153-161.

Nolan, R. ve Bennis, L. (2010) Information Technology Consulting. L. Greiner ve F. Poulfelt (Ed.). *Management Consulting: Today and Tomorrow*. New York: Taylor & Francis, 75-99.

Ruef, M. (2002) At The Interstices of Organizations: The Expansion of The Management Consulting Profession, 1933-1997. K. Sahlin-Andersson ve L. Engwall (Ed.). *The Expansion of Management Knowledge: Carriers, Flows, and Sources*. Stanford: Stanford University Press, 74-95.

Sa'di (2016) *Hükümdarlara Öğütler* (Çev. N. Yıldırım). İstanbul: Bilge Kültür Sanat.

Sahlin-Andersson, K. ve Engwall L. (2002) Carriers, Flows, and Sources: Management Knowledge. K. Sahlin-Andersson ve L. Engwall (Ed.). *The Expansion of Management Knowledge: Carriers, Flows, and Sources*. Stanford: Stanford University Press, 3-32.

Saint-Martin, D. (1998) The New Managerialism and The Policy Influence of Consultants in Government: An Historical – Institutional Analysis of Britain, Canada and France. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 11(3), 319-356.

Saint-Martin, D. (2004) *Building The New Managerialist State: Consultants and The Politics of Public Setor Reform in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

Saint-Martin, D. (2007) Management Consultancy. E. Ferlie, E. Lynn Jr. ve C. Pollitt (Ed.) *The Oxford Handbook of Public Management*, New York: Oxford University Press, 671-697.

Schein, E. H. (1988) *Process Consultation Volume I: Its Role in Organization Development*. New York: Addison Wesley Publishing Company.

Sennett, R. (2009) *Yeni Kapitalizmin Kültürü*. (Çev. A. Onacık). İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Sheldon, O. (2003) *The Philosophy of Management*. New York: Routledge.

Simon, H., Smithburg, D. W. ve Thompson V. A. (1973) *Kamu Yönetimi*. (Çev. Cemal Mihçioğlu), Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Starbuck, W. H. (1992) Learning By Knowledge-Intensive Firms. *Journal of Management Studies*, 29(6), 713-740.

Statista (2021) *Consulting services industry worldwide*. Article number: did-100872-1.

Sturdy, A. (1997) The Consultancy Process-An Insecure Business. *Journal of Management Business*, 34(3), 389-413.

Sühreverdi (2008) *Yönetenlerin Yönetimi*. (Çev. Nahifi Mehmed Efendi). İstanbul: İlgi Kültür Sanat.

TDK Güncel Türkçe Sözlük, [danışmak ne demek TDK Sözlük Anlamı \(sozluk.gov.tr\)](https://sozluk.gov.tr). Erişim Tarihi: 03.01.2021.

Tekeli, İ. ve Şaylan, G. (1975) Danışmanlık Kuramı. *Amme İdaresi Dergisi*, 8(2), 81-107.

Thrift, N. (1997) The Rise of Soft Capitalism. *Cultural Values*, 1(1), 29-57.

Tierney, M. (1942) Aristotle and Alexander the Great. *An Irish Quarterly Review*, 31(122), 221-228.

- Türcan, T. (2010) Şûra. TDV İsl m Ansiklopedisi içinde (c. 39, ss.230-235).
- Urwick, L. (1937). "Organization as a Technical Problem". L. Gulick ve L. Urwick (Ed.), *Papers of Science on the Administration*, New York: Institute of Public Administration.
- Weber, M. (2019) *Economy and Sociey*. ( ev. K. Tribe). Massachusetts: Harvard University Press.
- Wedel, J. (2015) *Collission and Collussion The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe*. New York: Macmillian [e-kitap].
- Weiss, A. E. (2019) *Management Consultancy and The British State: A Historical Analysis Science 1960*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Werr, A. ve Styhre, A. (2002) Management Consultants - Friend or Foe: Understanding the Ambiguous Client-Consultant Relationship. *International Studies of Management & Organization*, 32(4), 43-66.
- Wright, C. ve Kipping, M. (2013) The Engineering Origins of The Consulting Industry and Its Long Shadow. M. Kipping, T. Clark (Ed.). *The Oxford Handbook of Management Consulting*, Oxford: Oxford University Press, 29-50.
- Wright, C. ve Kwon, S.-H. (2006) Business Crisis and Management Fashion: Korean Companies, Restructuring and Consulting Advice. *Asia Pacific Business Review*, 12(3), 355-373.
- Yıldız, M., Babao lu, C. ve Ő ahin, B. (2016) Kamu Politikasını Türk İdare Tarihi üzerinden çalışmak. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 34(2), 133-158.



Araştırma Makalesi / Research Article

**KURUMSAL ALGI YÖNETİMİ SÜRECİNDE ÇALIŞANLARIN
ROLÜ: KAMU YÖNETİCİLERİNİN GÖRÜŞLERİNE YÖNELİK BİR
ARAŞTIRMA¹**

Gamze ERDOĞRUL*
Prof. Dr. Burcu ÖKSÜZ**

Öz

Bu çalışmanın amacı, İzmir’de faaliyet gösteren kamu kurumlarında görev yapan üst düzey yöneticilerin kurumsal algı yönetimi sürecinde çalışanların nasıl bir rol üstlendiğine ilişkin görüşlerini tespit etmektir. Araştırma kapsamında İzmir ilinde merkezi idarenin taşra teşkilatı olarak çalışmalarını sürdüren yirmi kamu kurumunun birinci amirleriyle yüz yüze yarı yapılandırılmış görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Elde edilen verilere göre, yöneticiler kurumsal algı yönetiminde çalışanların önemli bir rolünün ve sorumluluğunun olduğunu düşünmektedir. Çalışanların olumlu ve olumsuz davranışları, kurumların algısını önemli ölçüde etkilemektedir. Yöneticiler mesleki yeterlilik, uzmanlık, sorun çözme yeteneği, iletişim kurma becerisi gibi konuların kurumsal algı yönetiminde çalışanların güçlü yönleri olduğunun altını çizmişlerdir. Bunun yanında çalışanların güncel gelişmeleri ve mevzuatı sürekli takip etmeleri, teknolojiye uyum sağlamaları ve stresi iyi yönetebilmeleri gerekliliklerine vurgu yapılmıştır. Bu doğrultuda, çalışanların kurumsal algı yönetimi sürecine aktif olarak katılımlarının sağlanması ve bu konuda teşvik edilmeleri, güçlü algı oluşturulması ve sürdürülmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

Anahtar kelimeler: Algı, Kurumsal Algı Yönetimi, Kamu Kurumları, Kamu Çalışanları

¹ Bu çalışma, birinci yazarın ikinci yazar danışmanlığında hazırladığı yüksek lisans tezinden üretilmiştir

* İzmir Valiliği, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, Eğitim Koordinatörü, gamze.erdogrul@icisleri.gov.tr

** İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi, Medya ve İletişim Bölümü, Halkla İlişkiler ve Reklamcılık Anabilim Dalı, burcu.oksuz@ikc.edu.tr

THE ROLE OF EMPLOYEES IN THE PROCESS OF CORPORATE PERCEPTION MANAGEMENT: A RESEARCH ON THE OPINIONS OF PUBLIC ADMINISTRATORS*

ABSTRACT

The purpose of this study is to determine the views of senior executives working in public institutions in Izmir on the role of employees in the corporate perception management process. Within the scope of the research, face-to-face semi-structured interviews were conducted with the senior managers of twenty public institutions that continue their work as the provincial organization of the central administration in the province of Izmir. According to the data obtained, managers think that employees have an important role and responsibility in corporate perception management. Positive and negative behaviors of employees significantly affect the perception of institutions. Managers underlined that subjects such as professional competence, expertise, problem-solving ability and communication skills are the strengths of employees in corporate perception management. In addition, it was emphasized that employees should constantly follow current developments and legislation, adapt to technology and manage stress well. In this respect, ensuring the active participation of employees in the corporate perception management process and encouraging them in this regard are of great importance in terms of creating and maintaining a strong perception.

Key Words: Perception, Corporate Perception Management, Public Organization, Public Employees.

GİRİŞ

Pek çok disiplinin ilgi gösterdiği algı kavramına ve uygulamalarına atfedilen önem, geçmişten günümüze farklı başlıklar altında çalışmalar yapılmasına neden olmuştur. Ülkelerin ve kurumların yönetiminde geniş kapsamda algı yönetimi çalışmaları yürütülmüş, olumlu ve olumsuz yönleri üzerine çeşitli araştırmalar gerçekleştirilmiştir.

Algı yönetiminin olumlu yönleri yanında kötü niyetli kullanımına ve kitleleri manipüle edebilmesine ilişkin uygulamaları algı ve algı yönetimine yönelik bazı olumsuz değerlendirmelerin ortaya çıkmasına zemin hazırlamamıştır. Ancak algı yönetimi etik ilkeler doğrultusunda ve toplumsal değerlere hassasiyet göstererek yürütüldüğünde pek çok olumlu sonuçlar doğurabilecektir.

Çalışanlar, kurumların algı yönetiminde büyük bir önem taşımakta, bu sürece istekleri ve yetenekleri ile dahil olduklarında kurumların kitleleri ile iyi ilişkiler kurmasına aracı olmaktadır.

Algı, kişilerin duyuşsal izlenimlerini seçtiği, organize ettiği ve yorumladığı bir süreçtir (Agarwal, 2009: 1). “Birey, yaşantısının bir parçası olan herhangi bir nesneyi, durumu ya da olayı bütünsel bir anlama dönüştürerek algılar” (Kınay ve Atalay, 2021:58). Algı yönetimi süreci; kişilerin tanınmasını, yorumlanması ve anlaşılmasını diğer bir deyişle algılanmasını ve uygun stratejiler geliştirilmesini içermektedir (Arğın, 2021:5). Algı yönetimi “etkilemek istenilen kişi ya da kitle tarafından nasıl algılandığının araştırılarak, elde edilen bulgular çerçevesinde imajın istenilen yönde değiştirilmesi esasına dayanmaktadır.” (Alyar ve diğerleri, 2021: 316).

Algı yönetimi; itibar yönetimi, meşruiyet ya da kurumsal markalama gibi çeşitli araştırma disiplinlerinde bilimsel olarak incelenmektedir (van Halderen, 2008: 23). Algı yönetiminin ekonomik, siyasi, sosyal ve teknolojik değişimlerle entegre edilerek gelecekte etkin ve yaygın şekilde kullanılabileceği vurgulanmaktadır (Akkoyun, 2021:397).

Algı yönetimi, hedef kitlelerin istenen yönde etkilenmesi amacıyla yönelik gerçekleştirilen çalışmaları kapsamaktadır (Arğın, 2021:70). Saydam (2005) algı yönetimi ilkelerini “hedef kitlenin değerlerine uymalısın, hedef kitlenin kültürüne

özen göstermelisin, beklentilerin üzerinde yaklaşım sergilemelisin, kafaları karıştırmamalısın, sonuca odaklanmalısın, ölçmüyorsan yapmamalısın, gerçeklere dayanmalısın, tekrar etmelisin, farklılaşmaları yönetebilmelisin, görselliği doğru yönetmelisin, düşüncelerden çok duygulara hitap etmelisin” olarak sıralamaktadır.

Çalışanlar kurumlarında desteklendiklerini hissetmeyi beklerler ve kurumların desteği çalışanların onaylanma, değer görme gibi duygusal ihtiyaçlarının karşılanmasında önemlidir (Gülaydın ve Aytaş, 2020: 3435). Kurumsal itibar oluşumunda çalışanlar rol oynarken, algıladıkları kurumsal itibarda kendilerini etkilemektedir (Tokmak ve diğerleri, 2013:2). Bu çalışmada İzmir’de görev yapan üst düzey kamu yöneticilerinin kurumsal algı yönetiminde çalışanların rolü hakkındaki görüşlerinin tespit edilmesine yönelik bir araştırma yürütülmüştür. Çalışma kapsamında öncelikle algı yönetimi ve kurumsal algı yönetimi teorik olarak açıklanmış, araştırma kısmında ise yöneticilerin görüşlerine yer verilerek çalışanların kurumsal algı yönetimindeki rolü tartışılmıştır.

1. TEORİK ÇERÇEVE

Algı, duyarlar aracılığıyla nesnel dünyanın öznel bilince aktarılmasıdır (Gönenç, 2018:9). Olguların ve nesnelerin duyulmasının, görülmesinin, yorumlanmasının ve içsel hale getirilmesinin algıyı şekillendirdiği belirtilmektedir (Karabulut, 2014:40). Mesaj veren kişilerin kullandığı sembol ve sözcükler, alıcının tecrübeleri bağlamında değerlendirildiğinden alıcılar, mesajları her zaman aynı şekilde anlamayabilir (Bulut, 2017:21). Eraslan (2018:47) algıyı duyumların, duyumları ise beyne iletilen geçmiş deneyimlerin biçimlendirdiğini vurgulamaktadır. Baymur (2004: 140) ise geçmişte yaşananların, duyumların, tavırların ve güdülerin algılar üzerinde etkili olduğunun altını çizmektedir. Yeni bilgiler, deneyimler, kanaatler ve kuramlar bireylerin düşüncelerini ve algılarını şekillendirebilmektedir (Eren, 2010:69).

Algı yönetimi etkileme ve ikna etmenin hâkim olduğu psikolojik bir yönlendirme sürecidir (Bulut, 2017:25). Gönenç (2018:15) algı yönetimiyle kamuoyunun etkilenmesinin ve yönlendirilmesinin amaçlandığını vurgulamaktadır. Kurumsal algı yönetimi ise kurumların imajlarının, kimliklerinin ve itibarının yönetilmesinin sonucu olarak görülen dinamik bir süreçtir (Kahveci, 2019: 2). Algı yönetiminin amaçları; kriz durumlarında fırsatları yönetmek, değişime öncü olmak, insan ve eğitim odaklı teknolojiyi kullanmak olarak sıralanmaktadır

(Tutar, 2018: 110). Algı yönetimiyle kurumların ilgi alanındakilerde olumlu algılar oluşturmak amaçlanır ve bu süreçte bilgilendirmenin tesadüflere bırakılmaması gerekmektedir (Bulut, 2017: 26). Kurumların algılarının yönetiminde amaçları, sorumlulukları ve vizyonuna ilişkin bilgiler paylaşılmalı, planlı şekilde iletişim stratejilerine yön verilmelidir (JGK, 2019: 22).

Kurumsal algı yönetimi, hedef kitlelerin kurum hakkındaki algılarını etkilemek için kurumların sözcüleri tarafından tasarlanan ve yürütülen eylemleri içerir (Elsbach, 2003: 298). Kurumsal algı yönetiminin boyutlarına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir. Tabloda belirtildiği gibi kurumsal algılar; imaj, itibar ve kimlikten oluşmaktadır. Kurumsal algılar; sözlü açıklamalar, kategoriler, sembolik davranışlar ve fiziksel işaretlerle aktarılmaktadır. Kurumsal algı yönetimi liderler ve çalışanlar tarafından iç ve dış hedef kitlelere yönelik gerçekleştirilmektedir (Elsbach, 2003: 299).

Tablo 1: Kurumsal Algı Yönetiminin Boyutları

Algılar 1. Kurumsal İmaj: -kurumsal meşruluk -kurumsal doğruluk ve tutarlılık -kurumsal güvenilirlik 2. Kurumsal İtibar: -durum kategorileri -toplam kalite 3. Kurumsal Kimlik: -kendine özgü kimlik -durum kimlikleri	Hareketler 1. Sözlü Açıklamalar -savunucu açıklamalar -uzlaşmacı açıklamalar -normlara gönderme yapan açıklamalar -görüntüler içeren açıklamalar -ileriye dönük açıklamalar 2. Kategoriler/Etiketler -kapsayıcı -ayrıcalıklı 3. Sembolik Davranışlar -birincil işletme faaliyetleri -çalışanlara davranışlar -diğer gruplarla ilişkiler -seçilen eylem planına artan bağlılık 4. Fiziksel İşaretler -Kalıcı yapılar/artifaktlar -Logo, antetli kağıt, işaretler -Ofis dekoru, düzenlemesi
Sözcüler 1. Liderler 2. Çalışanlar	Hedef Kitleler 1. İç 2. Dış

Kaynak: Elsbach, 2003: 299.

Arıcı ve Destici (2014:13) çalışanları kurumsal algıyı dış hedef kitlelere taşıyan taşıyıcılar, yankı odaları ve lokomotif işlevi olan iletişimciler olarak üçe ayırmaktadır. Yazarlar, memnuniyet değerlendirmelerinin yapılması gerektiğini belirtmekte ve bu değerlendirmelere dayalı çıktıların hizmet, meslek ve kurumsal yapı bağlamında uygulanmasının önemine işaret etmektedirler. Çakırkaya (2016:248) kurumların itibarı üzerinde en fazla etkisi olan paydaşın çalışanlar olduğunu vurgulamakta, iyi itibara sahip olmanın çalışanları kuruma çekeceğinin, iyi çalışanların da başarılı hizmetler vererek sahip olunan güçlü itibarın sürdürülmesine destek olacağının altını çizmektedir. Serinikli (2019: 586) ise çalışanların algıladıkları örgütsel desteğin iş stresi üzerinde etkili olduğunu belirtmektedir. Çalışanların kurumlarından destek aldığı algısı, kurumları ve üyelerini değerlendirmesini ve davranışlarını etkilemektedir. Örneğin, çalışanların kurumu ve amaçlarını benimsemesini sağlamaktadır (Kerse ve Karabey, 2017:376).

2. ARAŞTIRMA

2.1. Yöntem

Bu çalışmanın temel amacı, İzmir’de faaliyet gösteren kamu kurumlarında görev yapan üst düzey kamu yöneticilerinin kurumsal algı yönetiminde çalışanların rolüne ilişkin görüşlerini ortaya koymaktır. Araştırma kapsamında adli ve askeri kurumlar hariç merkezi idarenin taşra teşkilatı olarak çalışmalarını sürdüren kamu kurumlarının üst düzey yöneticileriyle yarı yapılandırılmış görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Vatandaşlarla yoğun şekilde iletişimde bulunan 20 kurum amaca yönelik örnekleme ile belirlenmiştir. Görüşmeler 2020 yılı Eylül ve 2021 Ocak ayları arasında kurumların birinci amiri pozisyonundaki yöneticilerle kendi ofislerinde gerekli izinler alınarak gerçekleştirilmiş ve yazılı olarak kayıt altına alınmıştır.

Görüşme yapılan 22 yöneticinin 20’si erkek 2’si kadındır, yaş aralıkları 37 ile 62 arasındadır, 10’u lisans, 8’i yüksek lisans, 4’ü ise doktora eğitimini tamamlamıştır. Görüşmelerin en kısıası 45 dakika, en uzununu ise 120 dakika sürmüştür. Elde edilen veriler betimsel analiz ile değerlendirilmiştir. Görüşmelerin yürütüldüğü kurumlar aşağıda yer almaktadır:

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına Bağlı Kurumlar- Sosyal Güvenlik Kurumu İl Müdürlüğü

Çevre ve Şehircilik Bakanlığına Bağlı Kurumlar- Tapu ve Kadastro 3. Bölge Müdürlüğü

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına Bağlı Kurumlar-MTA İzmir Ege Bölge Müdürlüğü

İçişleri Bakanlığına Bağlı Kurumlar- İl Göç İdaresi, İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü, İzmir Valiliği, İl Sahil Güvenlik Komutanlığı, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

Kültür ve Turizm Bakanlığına Bağlı Kurumlar-İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü

Hazine ve Maliye Bakanlığına Bağlı Kurumlar-İzmir Vergi Dairesi Başkanlığı

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına Bağlı Kurumlar-TSE Ege Bölge Müdürlüğü

Tarım ve Orman Bakanlığına Bağlı Kurumlar-İzmir İl Tarım ve Orman Müdürlüğü, DSİ 2. Bölge Müdürlüğü, Meteoroloji 2. Bölge Müdürlüğü

Ticaret Bakanlığına Bağlı Kurumlar-Ege Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğü

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına Bağlı Kurumlar-İzmir Liman Başkanlığı, Karayolları 2. Bölge Müdürlüğü, TCDD 3. Bölge Müdürlüğü, PTT Başmüdürlüğü, UAB 3. Bölge Müdürlüğü

2.2. Bulgular

Araştırma kapsamında elde edilen veriler; kurumsal algı yönetiminde çalışanların rolüne ilişkin görüşler, çalışanların güçlü yönleri, çalışanların geliştirilmesi gereken yönleri, çalışanların demografik özelliklerinin iletişime etkisine ilişkin görüşler olmak üzere dört başlık altında sınıflandırılmıştır.

2.2.1. Kurumsal Algı Yönetiminde Çalışanların Rolüne İlişkin Görüşler

Araştırmaya katılan yöneticiler, kurumsal algı yönetiminde çalışanların birincil rolünü vurgulamaktadır. Çalışanlar kurumsal algı yönetimine dahil olmadıklarında, bu kapsamdaki faaliyetleri desteklemediklerinde ve kurumu temsil etmediklerinde kurumların güçlü algılara sahip olmasının ve sürdürmesinin mümkün olamayacağını altı çizilmiştir. Görüşlerden bazıları şu şöyledir:

“Çalışanların kurduğu iletişim bir kurumun vitrinidir, en büyük reklamıdır. Halkın aklında kuruma dair kalan tek şey, o kurumda ona nasıl davranıldığıdır. Diğer unsurların tümü, bunun gerisinde kalır.” (Katılımcı 16)

“Çalışanlarımız algıyı şekillendirir, rolün %90’ı onlarındır. Biz dış unsurları verimli hale getirmeye gayret ederiz. Ama önemli olan çalışanın mutluluğu ve dolayısıyla bağlılığıdır. Onlar bunu vatandaşa yansıttığı sürece, kurumsal algı olumlu olur.” (Katılımcı 15)

Katılımcılardan bazıları, çalışanların olumlu ya da olumsuz davranışlarının kurumun diğer tüm çalışmalarını nasıl etkilediğini şu sözlerle açıklamışlardır:

“Milyonlar harcayarak yürütülecek bir reklam kampanyasını bir çalışanın vatandaşa kötü bir davranışı mahvedebilir. Ya da tam tersi kuruma negatif önyargılarla gelen bir vatandaş burada öyle iyi muamele ile karşılaşır ki düşünceleri bir anda değişebilir.” (Katılımcı 3)

“Kurum olarak ödeme tahsil etmek gibi vatandaş gözünde olumlu olmayan bir algıya sahip olduğumuzdan tepki çeken bir kurum olmamıza rağmen %79 gibi bir memnuniyet oranına sahip oluşumuz tamamen çalışanlarımızın olumlu davranışları ile mevzuat çerçevesinde doğru bilgileri aktarmaları sayesinde mümkün olmaktadır.” (Katılımcı 6)

Katılımcılardan biri, çalışanların kurumlarını nasıl temsil ettiğini ve bu temsilin itibarlarını nasıl şekillendirdiğini şöyle aktarmaktadır:

“Personelimiz arazide çalışırken kurumun sözcüsü ve temsilcisi görevini üstlenmekte. Özellikle sahadaki vatandaş, kurumu muhatap olduğu çalışan ile özdeşleştirmekte. Bir kişinin olumlu ya da olumsuz davranışı, tüm kurumun itibarını şekillendirmektedir.” (Katılımcı 12)

2.2.2. Kurumsal Algı Yönetiminde Çalışanların Sürece Katılımlarındaki Güçlü Yönleri

Görüşmelerde çalışanların kurumsal algı yönetimindeki güçlü yönlerinden söz edilmiştir. Araştırmaya katılan yöneticiler, çalışanların kurumsal algı yönetimindeki güçlü yönlerini mesleki yeterlilik, uzmanlık, çözüm odaklılık, dikkatli olmak, ilgili davranmak, kurumun kültürüne uyum gibi güçlü yönlerini vurgulamışlardır. Bu görüşlerden bazıları şu şekildedir:

“Azimli olmaları gerek vatandaşla gerek dış kurumlarla ilişkilerde yapıcı ve çözüm odaklı davranmaları algımızı olumlu etkiliyor. Dikkatli, işini ciddiye alan kişilerle çalışıyoruz.” (Katılımcı 1)

“Kurumsal algı yönetilirken çalışanların kurumsal kültüre hâkim olmaları ve bu doğrultuda davranmaları çok önemlidir. Çalışanların sorun çözmede titiz davranmaları takdir edilen yönlerdendir.” (Katılımcı 10)

“Kapıdan içeri giren her vatandaşla evine gelmiş misafire gösterdiği ilgiyi, saygıyı göstermeleri, her vatandaşın kapıdan mutlu çıkmasını sağlamaları, kuruma yüksek bağlılıkları.” (Katılımcı 15)

Çalışanların vatandaşlara hizmet vermek için özverili çalışmalarının kurumsal algı yönetimindeki önemini şu sözlerle aktarmıştır:

“Yakın zamanda deprem yaşadık, bizim çalışanlarımız içinde de kendi evleri hasar görenler bile yardım çadırlarına en kısa süre içerisinde ulaştılar. En yüksek bütçeli reklam kampanyalarını bile yürütsek, oradaki insanların nezdinde bu kadar başarıya ulaşamazdık.” (Katılımcı 19)

2.2.3. Kurumsal Algı Yönetiminde Çalışanların Sürece Katılımda Geliştirilmesi Gereken Yönleri

Yöneticiler görüşmelerde stres yönetimi, teknolojiye adaptasyon, güncel gelişmelerin takibi ve mevzuatı takip etme gibi konularda çalışanların kendilerini geliştirmeleri gerekliliğine vurgu yapmışlardır. Bazı görüşler şöyledir:

“Güvenilir bilgi, güncel gelişmeler ve mevzuat takibi olmalıdır. Bununla birlikte önemli bir unsur da çalışanların teknolojiye adaptasyonudur.” (Katılımcı 9)

“Yerimizde sayarsak geri gideriz, teknoloji geliyor. Bu alandaki çalışmaları yakından takip ediyoruz. Hizmet içi eğitimler ve iller arası etkileşim oldukça önemli bizim için.” (Katılımcı 19)

“Stres yönetimi konusunda biraz desteğe ihtiyaç duyuyorlar ama bu da doğal bir durum. Günde 10 işlem yaptıklarında daha makul bir seviyedeyken günde 600 işlemde aynı sakinliği korumaları mümkün olmuyor.” (Katılımcı 18)

“Günde 12 bin ziyaretçinin geldiği kurumumuzda en hızlı ve doğru şekilde hizmet etmeye çalışmaları kolay olabiliyor.” (Katılımcı 17)

“Yoğunluk dolayısıyla streslerini yönetme konusunda zaman zaman takviyelere ihtiyaç duyulabilmekteler.” (Katılımcı 12)

Yöneticilerin görüşlerine göre kurumsal algı yönetiminde çalışanların kendilerini sürekli olarak geliştirmeleri ve eksik yönlerini güçlendirmeleri gereklidir. Teknolojiye uyum sağlama ve stres yönetimi kurumsal algı yönetiminde çalışanların rolü açısından katılımcıların sıklıkla söz ettikleri konular olmuştur.

2.2.4. Çalışanların Demografik Özelliklerinin İletişime Etkisine İlişkin Görüşler

Araştırma kapsamında yöneticiler, çalışanların demografik özelliklerinin kurumsal algı yönetiminde iletişim kurmaları ve iletişimin başarısı açısından etkilerinden söz etmişlerdir. Bu konuda katılımcıların görüşlerinde önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bazı yöneticilerin çalışanların yaşlarını tecrübeleriyle ilişkilendiren değerlendirmelerden bazıları şu şekildedir:

“Gençlerin kurumu tanınması, karakterinin oturması biraz zaman alabiliyor. Deneyimli personelimiz iletişimde daha başarılı diye düşünüyorum. 35 yaş üstünü daha yapıcı, daha egosunu geride bırakmış bir grup olarak tanımlıyorum.” (Katılımcı 2)

“Eski ve deneyimli personelin daha başarılı olduğunu düşünüyorum. Yeni gelen jenerasyonda aşırı bir özgüven var. Onlara karşı katılımcı bir yönetim tarzı yaratmaya çalışıyoruz. Ceza vermeyi tercih etmiyor, bunun yerine davranışı önliyoruz.” (Katılımcı 3)

“Gençler stratejik iletişime çok yatkın değil. Bir suç tespit edildiğinde agresif tavırlar içerisindeler. Ama yaş aldıkça sakin kalmayı öğreniyor, dengesini kurabiliyor.” (Katılımcı 16)

Yöneticilerden bazıları, çalışanların genç olmasının getirdiği avantajları şöyle açıklamıştır:

“Yaşlarının genç oluşu onlara dinamizm katıyor, enerjileri yüksek, heyecanları var. Kariyerlerinin başındalar ve yükselmeye yönelik heveslerinden dolayı yapabileceklerinin en iyisini yapmaya gayret ediyorlar. 20/30 yıllık memurlarda aynı şevk kalmayabiliyor.” (Katılımcı 4)

“Yaş gençleştikçe daha dinamik olduğuna ve bunun da iletişime pozitif yansımaları olduğuna inanıyorum.” (Katılımcı 7)

“Gençler vatandaşla iletişimde daha güler yüzlü ve anlayışlı. İleri yaşlardaki çalışanlarımız, kendini geliştirme konusunda hevesiz ve yetersiz bu da iletişimlerine yansımakta.” (Katılımcı 6)

Görüşmelerde bazı yöneticiler, demografik özelliklerin çalışanların iletişimleri üzerinde etkileri olmadığını; iletişim becerilerinin kişiden kişiye değiştiğini vurgulamıştır:

“Hizmet alanlar ile iletişimde, çalışanlarımızın demografik özelliklerinin çok etkin bir rol oynadığını düşünmüyorum.” (Katılımcı 22)

“İletişimdeki başarı, kişiden kişiye göre değişir. Bazen yaştan, eğitimden, deneyimden ve cinsiyetten bağımsız olabilir. İnsanlara davranış, adap edep aile ocağından gelir, burada öğrenilir, okulla şekillenir.” (Katılımcı 20)

“Bu konuda bir ayrım yapmıyoruz, hepimiz aynı işi yapıyoruz. Yaşça daha büyük çalışanlarımız daha tecrübeli, daha çekip çeviren, büyüklük yapıp koruyan bir rol üstlenirken, daha genç olan personel daha güler yüzlü davranabiliyor.” (Katılımcı 18)

“Cinsiyete dayalı bir farklılık olduğunu düşünmüyorum. Bu konuda bir ayrım yapmıyoruz, hepimiz aynı işi yapıyoruz.” (Katılımcı 18)

“Çalışanlarımızın kurduğu iletişim açısından cinsiyet anlamında herhangi bir fark yok yani sistematik iletişim içerisinde kadın çalışanlarımızla biraz daha dikkatli ve nazik konuşmaya çalışıyoruz.” (Katılımcı 16)

“Cinsiyet konusunda nötr düşünmekteyiz.” (Katılımcı 14)

Araştırmaya katılan yöneticilerden bazıları, kadın çalışanların bazı yönlerinin iletişim kurma biçimlerini olumlu yönde etkilediğini şu sözlerle vurgulamışlardır:

“Cinsiyetin etkisi olduğunu düşünüyorum. Kadınlar, vatandaşlarla diyalogda daha başarılı. Kadının dokunduğu her yer daha naif, daha seçkin. Davranışları, üslubu kesinlikle daha iyi.” (Katılımcı 7)

“Kadın çalışanların iletişim ve empati kurma, kendini ifade etmekte çok daha başarılı olduğunu düşünmekteyim.” (Katılımcı 10)

“Erkekler de kadınlar da kendini rahat bir şekilde ifade edebiliyor ama kadınlar iletişimde biraz daha başarılı. Kadınlara karşı pozitif ayrımcılık uyguluyoruz çünkü her eşitlik adalet demek değildir, kadın çalışanlarımızın hayattaki sorumlulukları daha fazla, daha ağır.” (Katılımcı 3)

Katılımcılardan biri ise erkeklerin kendi aralarındaki iletişimin daha düz, daha dolaysız olduğunu vurgulamıştır.

Aşağıda yer alan tabloda yöneticilerin algı yönetiminde çalışanların rolüne ilişkin görüşleri tematik olarak belirtilmiştir.

Tablo 2: Kurumsal Algı Yönetimi Sürecinde Çalışanların Rolüne İlişkin Görüşler

Çalışanların Güçlü Yönleri	Mesleki Bilgi	Katılımcı 4, Katılımcı 6, Katılımcı 16, Katılımcı 19, Katılımcı 22
	Olumlu Davranış Kalıpları	Katılımcı 1, Katılımcı 2, Katılımcı 8, Katılımcı 10, Katılımcı 16
	Hizmet Süre Standartlarına Uyum	Katılımcı 3, Katılımcı 4, Katılımcı 8, Katılımcı 15
	Kurumsal Aidiyet	Katılımcı 2, Katılımcı 4, Katılımcı 10, Katılımcı 17
Çalışanların Geliştirilmesi Gereken Yönleri	Mevzuat Takibi	Katılımcı 9, Katılımcı 19
	Stres Yönetimi	Katılımcı 5, Katılımcı 12, Katılımcı 17, Katılımcı 18
	İnisiyatif Kullanabilme	Katılımcı 5, Katılımcı 8, Katılımcı 14
	Kişisel Gelişim, Ego	Katılımcı 1, Katılımcı 7

Çalışanların Kurduğu İletişimi Etkileyen Faktörler	Yaş	Yükseldikçe Olumlu Etki	Katılımcı 2, Katılımcı 3, Katılımcı 16
		Azaldıkça Olumlu Etki	Katılımcı 4, Katılımcı 6, Katılımcı 7
		Nötr	Katılımcı 1, Katılımcı 5, Katılımcı 18, Katılımcı 20, Katılımcı 22
	Cinsiyet	Kadınlar Daha Başarılı	Katılımcı 3, Katılımcı 7, Katılımcı 11, Katılımcı 13
		Erkekler Daha Başarılı	Katılımcı 10
		Nötr	Katılımcı 1, Katılımcı 2, Katılımcı 4, Katılımcı 12, Katılımcı 14

SONUÇ

Bu çalışma kapsamında İzmir’de faaliyet gösteren kamu kurumlarının birinci amirleriyle yarı yapılandırılmış görüşmeler yapılmış ve kurumsal algı yönetiminde çalışanların rolüne ilişkin görüşleri ortaya konulmuştur. Yöneticilere göre çalışanların kurumsal algı yönetimi sürecinde birincil bir rolü vardır. Görüşmelerde çalışanların sözleriyle ve davranışlarıyla kurumların güçlü bir algı oluşturmalarının ve sürdürmesinin temelini oluşturduğu vurgulanmıştır. Yöneticiler, çalışanlar kurumsal algı yönetimi sürecine dahil olmadıklarında; faaliyetlerin sekteye uğrayacağını ve dolayısıyla amaçları başarmanın mümkün olamayacağını altını çizmişlerdir.

Katılımcılara göre kurumlar yüksek bütçelerle algı yönetimi çalışmaları yürütse de çalışanlar kurumlarını temsil etmediklerinde, bu çalışmalar başarıyı getirmemektedir. Örneğin, bir çalışanın yanlış bir sözü veya olumsuz bir davranışı vatandaşların kamu kurumuna karşı algısını etkileyebilir. Benzer şekilde çalışanların vatandaşlarla iyi iletişim kurması ve olumlu davranışları kurumsal algıyı güçlendirebilir. Dolayısıyla çalışanlar, kamu kurumlarının algı yönetimi sürecinde vatandaşlarla buluşma ve dolayısıyla iletişim temsilcileridir.

Görüşmelerde belirtilen konulardan biri, çalışanların güçlü yönleri üzerine olmuştur. Mesleki yeterlilik, işinde uzmanlık, vatandaşlarla iyi iletişim kurma, kurum kültürünü benimseme ve kültüre uygun davranma, sorun çözme becerisi, güler yüzlülük ve fedakârlık gibi güçlü yönlerden söz edilmiştir. Katılımcıların en fazla vurguladıkları kurumsal algı yönetiminde geliştirilmesi gereken yönler ise mevzuatları ve güncel gelişmeleri takip etme, teknolojiye uyum ve stres yönetimi olmuştur.

Araştırmada çalışanların demografik özelliklerinin kurumsal algı yönetiminde iletişim kurma biçimlerini nasıl etkilediği üzerine de görüşler elde edilmiştir. Bazı yöneticiler genç olmanın, bazı yöneticiler ise tecrübeli olmanın getirdiği avantajlardan söz etmiştir. Görüşmelerde katılımcılardan bazıları, demografik özelliklerin iletişim kurma açısından farklılıklar oluşturmadığını, iletişim kurma becerisinin kişiden kişiye değiştiğinin altını çizmişlerdir.

Çalışma kapsamında yöneticiler, kamu kurumlarında çalışanların kurumsal algı yönetiminde birincil rolü ve sorumluluğu olduğunu belirtmişlerdir.

Bu doğrultuda çalışanların algı yönetimi sürecine daha fazla dahil edilmeleri, önerilerinin dinlenmesi, şikayetlerinin çözülmesi, toplantılar ve eğitimler gibi etkinliklerle çalışanların rollerinin aktarılması, motivasyonlarının artırılması ve sürekli olarak kendilerini geliştirmelerinin sağlanması gerektiği söylenebilmektedir.

KAYNAKÇA

AGARWAL, K. (2009). Perception management: The management tactics. Global India Publications.

AKKOYUN, B. (2021). Algı Yönetimi ve Örgütsel İnovasyon Örgütsel Öğrenmeyi Nasıl Tetikler. Karadeniz Uluslararası Bilimsel Dergi, 1(49), 394-423.

ARĞIN, E. (2021). Algı, Sosyal Algı ve Algı Yönetiminin Sosyal Medyada Kullanımı. Ankara: İksad Yayınevi.

ALYAR, P., PİRTİNİ, S., & YÜCEL, N. (2021). Pazarlamada Yeni Eğilimler Açısından Nöropazarlama ve Algı Yönetimi Üzerine Bir Araştırma. Öneri Dergisi, 16(55), 311-341.

ARICI, A., DESTİCİ, M.S. (2014). Sağlık Çalışanlarına Yönelik Mesleki ve Kurumsal Algı Araştırması, 8.Sağlık ve Hastane İdaresi Kongresi Bildirisi, 3-16.

BAYMUR, F. B. (2004). Psikolojiye Giriş. İstanbul, İnkılap Kitabevi.

BULUT, Y.H. (2017). Büyük Dizayn Algı Savaşları. İstanbul: YeniYüzyıl Yayınları.

ÇAKIRKAYA, M. (2016). Perakende Sektöründe İtibar Yönetimi. Konya: Eğitim Yayınevi.

ELSBACH, K. D. (2003). Organizational Perception Management. Research in Organizational Behavior, 25, 297-332.

ERASLAN, L. (2018). Sosyal Medya ve Algı Yönetimi: Sosyal Medya İstihbaratına Giriş. Ankara: Anı yayıncılık.

EREN, E., (2010). Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi, İstanbul: Beta Yayınları

GÖNENÇ, Ö. (2018). Medyada Algı Yönetimi. İstanbul: Derin Kitapevi.

GÜLAYDIN, M., & AYTAŞ, G. (2020). Algılanan Örgütsel Desteğin Duygusal Emek Davranışları Üzerine Etkisi: Afyonkarahisar'daki Beş Yıldızlı Otel İşletmeleri Örneği. *İşletme Araştırmaları Dergisi*, 12(4), 3433-3450.

<https://www.jandarma.gov.tr/indirilebilir-icerikler/degisken-guvenlik-algisi> (Erişim tarihi 01.04.2020)

KAHVECİ, S. (2019) Örgütsel Algı ve Örgütsel Algı Yönetimi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Beykent Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

KARABULUT, B. (2017). Algı Yönetimi. İstanbul: Alfa Basın Yayım Dağıtım San.Tic. Ltd.Şti.

KERSE, G., KARABEY, C.N. (2017) Algılanan Örgütsel Desteğin Örgütsel Özdeşleşmeye Etkisi: Örgütsel Sinizmin Aracı Rolü, *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6(4)375-398.

KINAY, K., & ATALAY, G. E. (2021). Sosyal Medyada Trol Hesaplar ve Algı Yönetimi: COVID-19 Sürecinde Twitter'da Aşı Karşıtlığı. *Medya ve Kültürel Çalışmalar Dergisi*, 3(2), 56-63.

SAYDAM, A. (2005). Algılama Yönetimi. İstanbul: Remzi Kitabevi.

SERİNİKLİ, N. (2019) Çalışanların Örgütsel Destek Algılarının İşten Ayrılma Niyeti Üzerine Etkisinde Örgütselleşmenin Aracılık Rolü, *Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, 7(18)499-515.

TOKMAK, İ., STAUB, S., TURGUT, H. (2013) Algılanan Kurumsal İtibarın Çalışanların İş Performansı ve İşten Ayrılma Niyetine Etkisi, 21.Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildirileri, 90-95

TUTAR, H. (2008). Simetrik ve Asimetrik İletişim Bağlamında Örgütsel Algılama Yönetimi. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

VAN HALDEREN, M. (2008). Organizational Identity Expressiveness And Perception Management (No. EPS-2008-122-ORG), ERIM Ph.D. Series Research in Management, 122



Derleme Makale / Review Article

NEOLİBERALİZMİN SİYASAL, YÖNETİMSEL VE TOPLUMSAL OLANA ETKİLERİ

Gülise GÖKCE*

Orhan GÖKCE**

Öz

Yeni bir yönetim tarzı olarak neoliberalizm, toplumsal yaşamın tüm alanlarına sirayet ederek onu pazar mantığına göre yeniden düzenleme, her şeyi ve herkesi “homo oeconomicus” suretinde yeni baştan inşa etme yolunda hızla ilerlemektedir. 21. yüzyılın başından itibaren küresel düzeyde yaşanan mali ya da ekonomik krizler ve en son tüm dünyayı kasıp kavuran Covid-19 salgını, bir yönetim tarzı, ekonomi politikası ve akıl düzeni olan neoliberalizmin sorgulanmasına ve yeni arayışlara yol açmıştır. Ancak şimdiye kadarki krizler neoliberalizmin bir alternatifini ortaya çıkaramamış, aksine neoliberalizmin şekil değiştirerek, toplumsal yaşamın tüm alanlarını kapsayacak şekilde etki alanını genişleterek ve daha da güçlenerek yoluna devam etmesini sağlamıştır. Neoliberalizmin bir yönetim aklı olarak siyasal, yönetsel ve toplumsal olan üzerinde ne gibi sonuçlar doğurduğu sorusu şimdiye kadar bütüncül bir perspektiften ele alınıp tartışılmamıştır. Bu çalışma, neoliberal yönetim tarzının bir dünya görüşü olarak tam olarak ne olduğu, nasıl bir siyasal ve toplumsal olan öngördüğü, bunun olası sonuçlarının neler olabileceği ve bunların nasıl yönetilebileceği gibi soruları tartışmayı amaçlamaktadır. Bu sorular, neoliberal devlet ve toplum konularında çalışmaları bulunan düşünürlerin görüşlerinden yararlanılarak cevaplandırılmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda bu çalışma bir literatür çalışması niteliğindedir. Tartışma, geline nokta devlet ile neoliberalizm arasında sembiyotik bir ilişkinin söz konusu olduğuna, başka bir deyişle, devletin varlığını sürdürebilmesi için neoliberalizme, aynı şekilde neoliberalizmin de sosyal yaşamın tüm alanlarının en ince noktaları üzerinde kontrol gücünü elinde tutan etkin ve kapasitesi gelişmiş bir devlete ihtiyacı olduğuna işaret etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Neoliberalizm, Devlet, Toplum, Yönetimsellik, Homo Oeconomicus

* Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ggokce@selcuk.edu.tr, ORCID: 0000-0002-3162-0144

** Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ogokce@selcuk.edu.tr, ORCID: 0000-0003-3095-8466

THE EFFECTS OF NEOLIBERALISM ON THE POLITICAL, ADMINISTRATIVE AND SOCIETAL STRUCTURES

ABSTRACT

Neoliberalism as a new administration style rapidly moving towards to address all areas of social life by reorganizing it via market logic, reconstructing everything and everyone in the form of “homo oeconomicus”. Global financial crises since the beginning of the century, and most recently the pandemic that has ravaged the entire world, have led to the questioning of neoliberalism as a governance style, economic policy, and logic and led to new searches. However, the crises so far have failed to reveal an alternative to neoliberalism. On the contrary, the crises have allowed neoliberalism to continue its path by changing shape, expanding its sphere of influence to cover all areas of social life, and becoming influential. As an administration logic, what consequences of neoliberalism has on the political, administrative, and social structures have not been addressed from a holistic perspective. This study aims to address the questions like as a worldview what exactly neoliberal management logic is, what kind of political and social structures it envisages and what possible consequences it may have, and how it can be managed. Certain questions are tried to answer via the works of scholars who have worked on neoliberal state and society. In this context, it is a literature study. The discussion indicates that a symbiotic relationship emerges between the state and neoliberalism, in other words, to continue to exist the state needs neoliberalism, as well as neoliberalism, needs an effective and capable state that retains control over all spheres of social life.

Key Words: Neoliberalism, State, Society, Governmentality, Homo Oeconomicus

GİRİŞ

Küreselleşmenin ana saç ayaklarını oluşturan neoliberalizm ile yönetişimin şekillendirdiği zamanın ruhu devletten bireye hayatın her alanının yani devletin, toplumun, siyasetin, yönetimin, hukukun vb. ekonomikleştirilmesi ya da piyasa tarafından düzenlenmesi yönündedir. Neoliberalizm, devleti, toplumu ve bireyi “ekonomikleştirirken” kökten dönüştürmektedir de. Bu sürecin hem toplumsal hem kurumsal hem de bireysel düzeyde ciddi olumsuz etkilere yol açtığı çok sık dillendirilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda neoliberalizmin devleti yok ettiği, toplumsal birlikteliği tahrip ettiği ve toplumda eşitsizliği derinleştirdiği, hükümet içinde şirketlerin nüfuzunu sürekli arttırdığı, toplumu ve ekonomiyi tahrip ederek istikrarsızlaştırdığı, yoksulluk ve şiddeti körüklediği, bireyin sosyal bağlarını kopararak yalnızlaştırdığı ve ruhunu sömürerek tükenişine yol açtığı, siyasal olanı pazar mantığına göre şekillendirerek yozlaştırdığı, demokrasinin içini boşalttığı, bilginin, düşüncenin ve öğretimin değerini azalttığı gibi eleştiriler sıklıkla gündeme getirilmektedir.

2008 yılında kapitalizmin merkezinde yaşanan ve tüm dünyayı etkisi altına alan mali kriz, bir yönetişim tarzı, ekonomi politikası ve akıl düzeni olan neoliberalizmin sorgulanmasına ve yeni arayışlara yol açmıştır. Ancak bu kriz neoliberalizmin bir alternatifini ortaya çıkaramamış, aksine neoliberalizmin şekil değiştirerek ve etki alanını genişleterek yoluna devam etmesini sağlamıştır. 2019’un sonuna doğru Çin’de ortaya çıkan ve 2020’nin ilk çeyreğinde tüm dünyaya yayılan koronavirüs salgını ile mücadelede devletlerin rolünün artmış olması bazı kesimlerce biraz aceleci bir şekilde *neoliberalizmin ölümünün* ilanı için bir vesile olarak görülmüştür. Bunun da çok gerçekçi bir tahmin olmadığı ilerleyen süreçte anlaşılmıştır. Aslında neoliberalizm bazı sorunlarla karşı karşıya olsa da yerine konabilecek henüz kapsayıcı bir yönetim tarzı, akıl yürütme biçimi ufukta gözükmemektedir. Ayrıca neoliberalizmin şimdiye kadar karşılaştığı krizlerden şekil değiştirerek ve hatta güçlenerek çıktığı dikkate alınırsa, gelecekte de sosyal yaşamın tüm boyutlarını kapsayacak şekilde genişleyerek varlığını ve etkisini sürdüreceğini varsaymak daha doğru bir yaklaşım gibi gözükmemektedir.

Bu çalışmada, siyasi olanı “ekonomikleştirmesi” (Çalışkan ve Callon, 2009; Brown, 2018) ile birlikte devleti, toplumu ve bireyi dönüştüren yani her şeyi ve herkesi “homo oeconomicus” suretinde yeni baştan inşa eden neoliberalizmin

bir dünya görüşü (weltanschauung) olarak tam olarak ne olduğu, nasıl bir siyasal ve toplumsal olan öngördüğü ve bunun olası sonuçlarının neler olabileceği ve bunların nasıl yönetilebileceği soruları ele alıp irdelenmeye çalışılmaktadır. Bu bağlamda mevcut literatürden hareketle şu varsayımlara cevap aranmaktadır. Bunlar:

1) Neoliberalizm, öncelikle ekonomik değil, bilhassa siyasi ve sosyo-kültürel bir projedir. Neoliberalizm, devlet-piyasa-toplum-birey ilişkisini piyasa mantığına göre yeniden inşa ederken, devleti başat aktör olarak konumlandırmaktadır.

2) Neoliberalizm, bürokratik sahada “siyasi koordinatların sağ elden sol ele” kaymasını içermekte ve Janus başlı bir hibrit devlet barındırmaktadır.

3) Neoliberalizm, katılımcı bir demokrasi anlayışını savunduğunu iddia etmektedir. Ancak gerçekte siyasi hayatın normatif biçimde ekonomikleştirilmesi ve herkesin ve her şeyin homo oeconomicus suretinde yeni baştan inşa edilmesi ile birlikte demokrasinin içi boşalmakta, özgürlük, adalet, bilgi, düşünce, eğitim-öğretim değer kaybına uğramakta, iktidar merkezileşmekte ve toplum disiplin toplumundan kontrol toplumuna dönüşmektedir. Bu varsayımların yeni ve bizim keşfimiz olduğunu iddia etmek mümkün değildir. Bunların bazıları hakkında o kadar çok yazı vardır ki, yeni bir yazıya hiç ihtiyaç yoktur. Ancak bunlar bütüncül bir perspektiften birbiriyle ilişkilendirilerek henüz irdelenmiş değildir. Bu çalışma bu üç varsayımı birbiriyle ilişkilendirerek ele almaya çalışmaktadır. Bu varsayımlara geçmeden neoliberalizmin nasıl tanımlandığına ilişkin mevcut literatüre genel bir göz atılmaktadır.

1. NEOLİBERALİZMİN ANA FELSEFESİ

Neoliberalizm konusunda uluslararası ve ulusal düzeyde çok sayıda yayın mevcuttur. Bu nedenle burada neoliberalizmin tarihsel gelişim süreci ele alınıp irdelenmeyecek, yalnızca tanım ve kavrama ilişkin bazı bilgi aktarımıyla yetinilecektir. Neoliberalizme ilişkin genel kanaat, 1970’li yılların başında dünyada yaşanan ekonomik krizin devlet krizi olarak tanımlanmasıyla birlikte tüm sorunların ve kötülüklerin kaynağı olarak müdahaleci devletin görülmesi sonrası devlet reformlarını şekillendiren baskın bir ideolojiye dönüştüğü ve hızla yayıldığı yönündedir. Kısaca, neoliberalizm, toplumsal yaşamı bir “ekonomikleştirme” (Çalışkan ve Callon, 2009) süreci hem devleti hem toplumu hem de özneyi pazar

mantığına göre yeniden inşa etme pratiğidir. Nitekim Brown (2018), neoliberalizmi bir ekonomi politikası, yönetim tarzı ve akıl düzeni, kısaca sosyal yaşamın tüm alanlarının ekonomikleştirilmesi olarak nitelendirir (2018:21) ve devam eder: Gerek devletler gerekse şirketler için öncelikli olan rekabet konusu, hisse veya kredi notudur. Bu noktada iktidarın davranış tarzı ile firmaların davranış tarzı temelde özdeşdir artık (Brown, 2018: 30-31).

Neoliberalizm konusunda siyaset ve toplum bilimi alanında önde gelen pek çok düşünürün tanım ya da görüşleri mevcuttur. Resmin tamamlanması açısından aşağıda kısaca bunlara da yer verilmektedir. Harvey (2007) neoliberalizmin öncelikle bir “politik-ekonomik pratikler” teorisi olduğunu ve bu süreçte devletin rolünün “bu pratiklere uygun bir çerçeve yaratıp sonra o çerçeveyi korumak” (2007:10) olduğunu belirtmektedir. Jessop (2016) neoliberalizmi, “piyasa mantığını ve aktörlerinin etkinlik alanını sosyal yaşamın tüm alanlarına yaymayı amaçlayan siyasi, sosyo-kültürel bir proje ya da devleti kullanarak vatandaşlarına piyasanın davranış kalıplarını benimsetmeye çalışan asimetrik bir düzenleme mekanizması” şeklinde tanımlamaktadır (Jessop, 2016b:149). Bourdieu (1998) da benzer şekilde neoliberalizmi, devletin, toplumun ve bireyin pazar mantığına göre yeniden düzenlenmesine ve bu süreçte neoliberalizmin bir yönetim biçimi olarak yayılmasına engel teşkil edecek tüm kurumların işlevsiz hale getirilmesine yönelik bir proje olarak tanımlamaktadır. Foucault (2015) ise neoliberalizmi “yeni bir hakikat rejimi” ve insanların “homo oeconomicus” a yani girişim ve yatırım sermayesinin bir araya gelmesinden oluşan finansallaşmış insan sermayesi figürüne dönüştürülmesinin yeni bir yolu olarak nitelendirmektedir (2015:111). Foucault’nun düşüncesinde “hakikat tarihseldir” ve insanların mantalitesi, bakış açısını belirleyen belli iktidar ilişkileri çerçevesinde oluşur. Dardot ve Laval’a (2012 ve 2013) göre de neoliberalizm bir ideoloji ya da belli kesimlerce uygulanan bir politika olmanın ötesinde “*düpedüz varolma biçimimizdir* – kendimizi nasıl idare etmeye, başkalarıyla ve kendimizle nasıl bir ilişki kurmaya yönlendirildiğimizdir” (2013:3). Brown (2018) açısından da neoliberalizm, kendine özgü normatif bir akıl ve özne üretim tarzı, “davranış yönetimi” ve “değerlendirme şemasıdır” (2018:56). Dolayısıyla neoliberalizm yaşamın her alanına sirayet ederek insanların düşünme ve davranma biçimlerini belirleyen bir *yönetimsellik* ile işlemektedir (Dardot ve Laval, 2013; Lorey, 2013).

Kısaca; Neoliberalizm, devlet-toplum-birey ilişkisinin piyasanın ilkelerine göre yeniden düzenlenmesini ya da dönüştürülmesini hedefleyen kapsamlı ve bütünsel bir proje, hatta belli bir yaşam normudur. Bu norm, toplumsal yaşamın tüm alanlarını göre piyasa modeline göre yeniden yapılandırmakta ve bu çerçevede birey dahil her şeyi dönüştürmektedir. Bu bağlamda neoliberalizm ne geçici bir ideoloji ne de bir ekonomi politikasıdır; bilakis o artık “yaşama, hissetme ve düşünme biçimimiz”dir (Dardot ve Leval, 2012:1). Başka bir deyişle, neoliberalizm siyasal olanı ekonomikleştirerek hem devletin hem toplumun hem de bireyin zihin yapısını, düşünce biçimini ve eylemlerini yeniden yapılandırarak örgütlemektedir. Bu bağlamda Dardot ve Leval (2012) neoliberalizmi özgün kılan şeyin, “yönetimselliğin sınırları”na dair getirilen yeni anlayış olduğunu belirtmektedirler. Foucault tarafından geliştirilip dolaşıma sokulan ve düşüncesinde “anahtar terim” (Allen, 1991:431) olan “yönetimsellik” kavramı aynı zamanda devletin önemi ve etkisi ile ilgilidir. Bu da bizi ilk varsayımımızı tartışmaya yönlendirir.

2. NEOLİBERALİZMİN DEVLET MODELİ

Devlet ile neoliberalizm ilişkisi ele alınırken son yıllarda sıklıkla Foucault’nun “yönetimsellik” kavramına gönderme yapılmaktadır. Bu nedenle bu ilişki burada da Foucault’nun yönetimsellik kavramı temelinde açıklanmaya çalışılmaktadır.

Foucault, 1970’lerde yaşanan ekonomik krizin sadece bir ekonomik kriz değil, kapsamlı bir devlet ya da yönetim krizi olduğu görüşündedir (2016:61). Bu çerçevede Foucault, neoliberalizm ile yoğun bir biçimde meşgul olmaya başlamıştır. Foucault’ya göre neoliberalizmin siyaset pahasına piyasanın egemenliği olarak nitelendirilmesi eksiktir. Piyasa mantığının bir yönetim rasyonalitesi olarak yayılması, bizzat neoliberalizmin politik stratejisinin bir parçasıdır. Dolayısıyla piyasalaşmış politika da bir politik programdır. Bu da politik olanın sonu değil politik olanın topyekûn dönüşümü, yani devletin tüm kurum ve kuruluşlarıyla piyasa mantığına göre yeniden yapılandırılması anlamına gelmektedir. Klasik liberalizmde olduğu gibi devlet, piyasa özgürlüğünü gözetmez; aksine piyasanın kendisi neoliberalizmde devletin düzenleyici ve yönlendirici ilkesi haline gelmiştir. Bu dönüşümü Foucault “yönetimsellik” olarak nitelendirir. Foucault’ya göre devletin yönetimselleşmesi özellikle tuzaklı bir fenomen olsa da yine de devlet bu yönetimsellik sayesinde varlığını sürdürmektedir. Çünkü yönetimsellik neyin devlete ilişkin, neyin bağlı olup olmayacağını ve neyin

kamusal neyin özel olacağını belirlemeyi sağlamaktadır ve devlet de ancak genel yönetimsellik mekanizmalarından hareketle anlaşılabilir (Foucault, 2016:98-99). Peki, yönetimsellik tam olarak neyi ifade etmektedir?

Foucault yönetimsellik ile yeni bir yönetsel anlayışın nasıl ortaya çıktığına ve bu kapsamda disiplin ve normalleştirme sorunlarına odaklanır (Oksala, 2012:171). Aslında söz konusu olan tahakkümün meşrulaştırılması ya da zor kullanmanın gizlenmesidir. Başka bir deyişle, yönetimsellik, “bir devletin bireylerin ruhlarına ‘işleme’ rasyonalitelerini oluşturan” (Tekelioğlu, 1999: 148) belirli stratejilere gönderme yapar. Dolayısıyla modern toplumlarda “yönetme sanatı”, -Foucault bu kavramı da yönetimsellik ile eşdeğer anlamda kullanmaktadır-, bireyin kendi kendini uysallaştırma, disipline ve kontrol etme teknikleri ile ilgilidir (Revel, 2012; Lorey, 2013;).

Foucault yönetimsellik kavramını, liberal devletin bir yandan akıl yürütmeyi, kendini temsil etmeyi, yönetme tarzını, öte yandan devlet-ekonomi ilişkisindeki önemli bir tarihsel değişimi adlandırmak için kullandığı görülmektedir. Brown’un ifadesiyle bu, “ya bunu yapacaksın ya da ölürsün” kipinden “davranış yönetimi” “aracılığıyla “böyle yaşayacaksın” yönetim tarzına doğru bir kaymadır. Bir başka deyişle, yönetimsellik, belli özneleri hedef alan emir ve ceza iktidarından, nüfusları “belli bir mesafeden” idare etme ve zorlama iktidarına doğru geçişi nitelendirir (Brown, 2018:136; 2016a:253). Kısaca, Foucault’da yönetimsellik, mikro iktidar ile makro iktidarı birleştirerek aralarındaki ayrımı ortadan kaldırır ve iktidar ilişkilerinin devlet ile sınırlı olmadığına, aksine toplumsal yaşamın tüm alanlarını kuşattığına dikkat çeker (Özpolat, 2016). Bu açıdan Foucault bu kavramını kendisine yöneltilen devletin önemini ve etkisini dikkate almadığı yönündeki Marksist eleştirilere de bir cevap olarak da okumak mümkündür (Gordon, 1999; Lemke, 2007). O’na göre yönetim devletin bir aracı olmaktan ziyade devletin kendisi bir yönetim biçimidir (Foucault, 2007: 48). Devlet artık sadece bir kurum olarak değil, bir söylem, pratikler topluluğu dönüşümü olarak anlaşılmaktadır.

Jessop (2016), bizzat devlet tarafından oluşturulup kurgulanan yönetimsellik anlayışının devletin altyapısal iktidarını genişletmeye ve böylece gücünü arttırmasına hizmet ettiğini belirtmektedir (2016b:179). Bu açıdan da Jessop’a göre devlet olmadan neoliberalizmin gelişmesi ve dünyada başat söylem ve proje haline gelmesi mümkün değildir (2016b:134).

Neoliberal yönetimselliğin bir başka özelliği de bireylere “kendi kendisinin şirketi” ya da “kendisinin girişimcisi” olarak yaklaşmasıdır (Brown, 2018:116). Refah devleti müdahalesinin yok olması, devlet aygıtlarının yönetsel kapasitelerinin “sorumlu” bireylere aktarılması ile eşzamanlı gerçekleşmektedir (Eser, 2005:162). Böylece her birey kendi eylemlerinden ve refahından sorumludur. Bu bağlamda sosyal eşitsizlik ve işsizlik, hastalık vb. sorunlar bireylerin kişisel başarısızlıklarına bağlanmakta, sistemle ilişkili görülmemektedir (Harvey, 2015:73). Neoliberalizmin kendine has “zekası” burada kendini göstermektedir (Han, 2019:16). Foucault’nun perspektifinden neoliberal yönetimsellik, toplumsalın ekonomikleşmesi sayesinde yeni bir “toplumsal topografya” (Lemke, 1997: 253) inşa etmektedir. Dolayısıyla da toplum ve birey sürekli piyasa mantığına göre şekillenme baskısı altındadır.

Bauman ve Bordoni’ye (2017:29) göre neoliberal akıl, devletin sosyal işlevlerini piyasa mekanizmalarına devrederek sorumluluğunu ortadan kaldırır; onun geleneksel ayrıcalıklarından vazgeçmesini sağlar ve bu ayrıcalıkların peyderpey özelleştirmesine yönelir. Bunun bir sonucu, devlete ait olan sorumlulukların çoğunu özel sektöre devreden bir devlet, “yönetme iddiasında olan ama sorumlu olamayan” bir devlettir. Süreçte ortaya çıkan toplumsal ve bireysel sorunlar demokratik süreçler üzerinden siyasi aktörlerin ve hükümetlerin gündemine gelse de dünyada genel eğilim devletlerin hayalet şirketler gibi kamu hizmetinin yürütülmesinden doğacak sorumluluk ve yükümlülüklerden kaçması yönündedir (Crouch,2016:45). Geniş kitlelerin sorunların kaynağını kendi bireysel yetersizliklerinde veya başarısızlıklarında gören bu düşünce sistemlerin görünmez el üzerinden mutlu düzen vaadinin gerçekleşeceğini kitlelere benimsetmekte zorlanmamıştır. Yurttaşların demokratik seçim ve siyasal sistem üzerinden yönetime, yönetiminde sözleşmeler hukuku üzerinden özel hizmet işletmelerine bağlı olduğu sistemde hükümetler demosun karşısında genel politikalarından sorumlu olmakta ancak somut uygulamalarda sorumluluk üstlenmemektedir (Crouch, 2016:97). Ayrıca neoliberal pratiklerin, kendi bünyesinde barındırdığı ve aralıklarla patlak veren mali krizler sonrası yaşanan yıkıcı krizler (Gökce, 2011:108) birçok ülkede eşitsizliğin derinleşmesine, yoksullaşmanın ve güvensizliğin artmasına ve böylece devlet-birey bağının zayıflamasına ve demokrasi açığına yol açmaktadır.

Açıklamalar, neoliberalizmin devletin, sosyal ve gündelik yaşamın tüm alanlarının en ince noktaları üzerinde kontrol gücünü oluşturmasını talep ettiğine

işaret etmektedir. Bu bağlamda neoliberal yönetim tarzı, devlete ekonomik, sosyal, güvenlik (cezalandırma politikası) ve kültürel alanda aktif rol atfederek piyasa mantığının ve kurallarının uygulanması perspektifine dayanmasından dolayı “hukukun üstünlüğü üzerinde aşındırıcı bir etkide” bulunmaktadır (Brown,2011:116). Sosyal alanda ise devlet, kendisini refah faaliyetlerinden elini çekmekte, sosyal yardımı özel kişi ve kuruluşlara terk etmekte ve ihtiyaç sahiplerinin etik davranışını reforme etme ve yaşam biçimlerini kültürel telkin, bürokratik denetim ve maddi olarak dayanışma ve dayanma çağrıları ile yeniden düzenlemeye çalışmaktadır (Wacquant, 2016:195). Neo-liberal devletler ve bireyler birbirine benzer şekilde kârlılık, sermaye kazancı ve verimlilik ölçütlerine yani hem hukuk hem de yönetim üzerinde normatif bağlayıcılığı olan diğer ilkeleri gölgede bırakan ölçütlere göre değerlendirilip yapılandırılmakta; bunun sonucunda bireyler karmaşık ahlaki özneler olmaktan çıkarak, kendi değerini arttırmak üzere kendine yatırım yapan birer girişimciye dönüşmektedir (Brown,2011:116).

Dardot ve Laval da (2012) neoliberalizmin getirdiği en önemli yeniliğin, ne liberalizmi yeniden temellendirme teşebbüsü, ne de devletin yok olması değil, dünya çapında piyasa düzeninin yeni bir yönetim tarzı olarak kurumsallaşmasının hukuksal ve politik altyapısını oluşturmak olduğuna işaret etmektedir. Lemke (2000) de, neoliberalizm kapsamında devletin dönüşerek yeni bir biçim aldığını ve geleneksel işlevlerinin ötesinde yeni işlevler üstlenerek çok daha fazla genişlediği ve etkinleştiğini belirtmektedir.

Sonuç olarak; neoliberal yönetsellik anlayışının devletin küçültülmesine ya da çözülmesine yol açmaktan ziyade bizzat devletin altyapısal iktidarını genişletmesine ve böylece gücünü arttırmasına hizmet ettiği görülmektedir. Neoliberalizm ekonomik değerlerden, pratiklerden, ölçüm sistemlerinden oluşan belli bir söylemi toplumsal yaşamın tüm alanlarını içine alacak şekilde genişleten bir yönetim tarzına bürünen “bir akıl düzeni”dir (Brown, 2018:36). Dolayısıyla neoliberalizmin farklılığı, yeni bir yönetim tarzı olarak devleti, toplumu ve bireyleri piyasa modeli kapsamında homo oeconomicus olarak yeniden yapılandırıyor olmasından kaynaklanmaktadır. Neoliberalizm, “stratejistsiz bir strateji” (Dardot ve Laval, 2012:248) oyunu sonunda, çağdaş kapitalizmin akıllı ve dünya çapında yeni bir norm haline gelmiştir.

3. DEVLETİN İKİ YÜZÜ

Devlet ne geri çekiliyor ne de devletin içi boşaltılarak etkisizleştiriliyorsa, o zaman devletin yeniden inşasını nasıl anlamak ve açıklamak gerekir? Wacquant (2016) bu sorunun cevabının Bourdieu'nun (2015) düşüncelerinde saklı olduğunu söylemektedir. Bourdieu'ya göre devletin çapı, sınırları, görevleri aldığı şekil tarih boyunca değişime uğramaktadır. Bunun sonucu da devlet kavramı ile neden bahsedildiği tam olarak bilinmemektedir (2015:18). Bourdieu, modern devlet tanımında esas alınan Max Weber'in tanımının daha çok maddi iktidar boyutu üzerinde odaklandığını belirtir ve “simgesel şiddet” terimini Weber'in tanımına ekleyerek devlet tanımını genişletir (1995: 107). Buna göre devlet, meşru fiziksel ve sembolik şiddet tekeli elinde bulunduran iktidar alanıdır veya sahasıdır (2015:18). Bourdieu sembolik iktidara özel bir yer ayırmaktadır. Zira Bourdieu açısından “devlet sembolik iktidarın merkez bankasıdır” ya da “sembolik iktidarın dağılımının tescillendiği yerdir” (Wacquant, 2007). Devlet iktidarını ele geçirmek için seçkinler ve sermayedarlar arasında sürekli bir mücadele vardır. Dolayısıyla devlet bir yandan “sembolik iktidarı” kullanmaktadır, diğer yandan ise bir “mücadele bölgesi”dir. Devletin bu şekilde kavramlaştırılması, “devleti yekpare bir varlık olarak gören anlayıştan” kurtulmayı sağlamaktadır. Wacquant (2007) “yekpare devlet algısı” yerine, “kamusal hizmetlerin tanımı ve dağıtımını” uhdesine alan kurumlar olarak “bürokratik saha” kavramının kullanılmasını önermektedir. Zira “bürokratik saha”, neyin mümkün ve neyin imkânsız olduğunu ve nelerin de ihtimal dahilinde olup olmadığının alanını belirlemektedir. Bu imkanları da harekete geçirecek olan aktörlerdir ve bu aktörlerin kendileri devlet tarafından ortaya çıkarılmaktadır. Saha¹ kavramı, Bourdieu'nun düşüncesinin Swartz'ın (2018) deyiimiyle “üst-kurumsal” boyutunu yansıtmaktadır (2018:169). Zira saha kavramının ayrıcalıklı özelliği, “devletin ne olmadığını” ortaya koymasıdır (Wacquant, 2016:196). Başka bir deyişle saha kavramı, kamu hizmetleri ve mallarının, bilginin, düşüncenin ya da statünün üretildiği, dağıtıldığı ve aktörlerin bu farklı sermaye türlerini ve yönetme hakkını ele geçirmek için verdikleri mücadelede birlikte sahip oldukları konumlarını ifade etmektedir (Swartz, 2018:167). Kamu mallarının tanımı ve dağıtımına yönelik mücadele hiçbir zaman

¹ “Saha”, İngilizce “field” kelimesinin karşılığı olarak kullanılmaktadır. “Field” kelimesinin Türkçe karşılığı olarak bazı kaynaklarda “alan”, bazılarında ise “saha” terimlerinin kullanıldığı görülmektedir. Burada her ikisi de kullanılmaktadır.

bitmeyecektir ve bu mücadele “kaynak dağılımının ve prestij hiyerarşisinin” yeniden üretilmesini sağlamaktadır. Mücadele üzerinde hüküm verme gücüne sahip olan tek aygıt ise devlettir. Zira devlet öznelere ve nesnelere kim ve ne oldukları konusunda karar vermeyi sağlayan kategorilerin neler olduğunu belirleme hakkına sahip olan tek aygıttır ve bu hakkını ya da otoritesini de genelde yasa aracılığıyla kullanmaktadır. Ayrıca devlet, mücadelenin söz konusu olduğu tek alan ya da saha da değildir. Bürokratik saha, iktidar alanı içinde kendisini sürekli yeniden konumlandırmak zorundadır (Bourdieu, 2015). Zira bürokratik saha, neyin mümkün ve neyin imkânsız olduğunu ve nelerin de ihtimal dahilinde olup olmadığının alanını belirlemektedir.

Bourdieu (2015:127) bugünkü devletin kendi bünyesinde iki güç mücadelesinin var olduğuna ve yöneten-yönetilen arasında yüzyıllarca süren mücadelenin sonucunda modern devletin iki farklı çehresi olan janus başlı bir hibrit devlet olduğunu belirtir. Bu mücadele de esasında bürokratik sahanın “sağ ve sol el” (Wacquant, 2016:196) mücadelesidir. Sağ el, insanları disipline ve kontrol eden ve devletin kaynaklarını yöneten eldir. Hapishane ve hastane, ordu, polis bu kategoriye girmektedir. Buna karşılık devletin “sol eli”, insanlara yardım eden ve onları koruyan-kollayan eldir. Bu el, temel kamu hizmetini (sağlık, eğitim vs.) sunan kurumları kapsamaktadır. Wacquant’a göre neoliberalizmde sağ el sol eli kontrol etmeye ve hatta bertaraf etmeye çalışmaktadır (Wacquant, 2007:2). Başka bir deyişle, neoliberalizm kamu fikrine karşıdır ve bu nedenle her türlü kamu hizmeti sunan kurumlarının özel sektöre devrini şart koşmaktadır. Çünkü devletin varlık sebebi ve görevi sadece ekonomik büyümeyi sağlama, küresel rekabet edebilirlik düzeyine ulaşma ve uluslararası derecelendirme kuruluşlarında yüksek bir kredi puanına erişebilme ve bunu korunmaktan ibaret hale gelmiştir (Brown, 2018: 48). Bu çerçevede para birimlerinin değer kaybetmesini önlemek ve dış borçların ödenmesini sağlamak için toplumun genelinin refahın feda edildiği çok sık karşılaşılan bir durumdur. Çünkü neoliberalizmin işleyiş mantığı, kârın bireyselleştirilmesi, zararın toplumsallaştırılması yönündedir.

Bourdieu (2015), toplumda eşitsiz güç ilişkilerinin mevcut olduğunu, bunun ise elitler tarafından tanımlandığını ve çoğu zaman bu durumun manipüle edilerek dışlanmışlar lehine kullanıldığı algısı oluşturulduğu, gerçekte ise elitlerin kendi çıkarlarını gerçekleştirdiğini belirtmektedir. Kısacası, elitler kendi öznel

çıkarlarını toplumun genel çıkarıymış gibi sunmakta ve bunu da devleti kullanarak hayata geçirmektedirler. Buna göre devlet, tepede seçkinleri destekleyen, koruyan ve özgürleştiren rolü oynamaktadır; devlet burada yeterince maddi ve kültürel sermaye sahibi olanlara her türlü kaynak aktararak imkan ve fırsatlarını genişletmektedir. Buna karşılık toplumda yeterli maddi ve sosyal sermayeye sahip olmayan, görevini/iş yerini her an kaybetme korkusu yaşayan, dışlanmışlık ve ezilmişlik duygusu nedeniyle dengesini kaybetmiş bulunan aşağıdakilere yönelik ise oldukça cezalandırıcı ve sınırlandırıcı olarak davranmaktadır (Bourdieu, 2004). Dolayısıyla mevcut neoliberalizm, Wacqaunt'ın kelimeleriyle, yönetenler tarafından adeta kutsanan 'bırakın yapsınlar-bırakın etsinler/Laisses-faire' söyleminin ruhuna karşılık gelirken, toplumun geri kalanlarını, özellikle de alt tabakada yer alanları ise "paternalist" ve acımasız bir şekilde kontrol etmektedir (2016:198). Başka bir deyişle, neoliberalizm toplumda eşitsizliği yeniden üreterek pekiştirmektedir. Nitekim Bourdieu neoliberalizmi, iktidar sahiplerinin toplumu piyasa mantığına göre yeniden yapılandırmak için yukarıdan aşağıya dayattıkları bir proje olarak tanımlamakta ve onun ekonomiyi toplumsal gerçekliklerden kopardığını belirtmektedir (1998).

Sonuç olarak; Neoliberalizmin devlet olmadan gelişmesi, ama tersinden de artık neoliberalizm olmadan devletin sorunsuz bir şekilde varlığını sürdürmesi mümkün gözükmemektedir. Devlet, merkezi, ana dönüştürücü ve döndürücü konumundadır.

4. GÜÇ YOĞUNLAŞMASI

Foucault'ya göre modern toplum, özgürleştirici olduğu kadar disipline edicidir; bu bağlamda da bireylerin titizlikle imal edildikleri bir gözetim ya da panoptik toplumdur. Panoptik toplum, "azın çoğunluğu" sürekli gözetim altında tuttuğu bir iktidar biçimidir. Bu toplum tipi insanları belli mekanlara kapatıp mekanları kuşatmak suretiyle görünmeden gözetleyerek kendine tabi kılmaktadır. Foucault neoliberal toplumun bireylerin titizlikle imal edildiği bir gözetim ya da disiplin toplumundan başka bir şey olmadığını söyler (2006: 64).

Foucault'ya göre disiplin edici iktidarın "temel işlevi, terbiye etmektir". Disiplin bireyleri oluşturur ve onları hem nesne hem de kendi pratikleri için bir araç olarak kullanan özel bir iktidar tekniğidir" (2006: 272). Bireylerin itaat

yoluyla gözetim araçlarını yeniden üreterek ve normalleştirici yaptırımları tekrarlayarak önceden belirlenmiş davranış biçimlerine göre davranmalarına sağlamada söylem, merkezi bir role sahiptir. Normalleştirme, bireylerin toplumsal yaşamlarında benimsemeleri gereken bazı davranış biçimlerinin “hegemonik” bir biçimde benimsenmesine gönderme yapmaktadır (Hope, 2018:66-67).

Bauman (2001), panoptikon’un oluşum içinde olan bir toplumun “düzen fabrikaları” olarak işlev gören okullar, fabrikalar, hapishaneler, akıl hastaneleri vb. pozitif ve üretken bir disiplin edici iktidarı temsil ettiğini belirtmektedir (2001:145). Dolayısıyla üretken bir iktidar ya da söylem, sınır çizen, dağılımı yapan ve farklılaştıran düzenleyici güçler olarak işlev görmektedir. Bu iktidarın başarısı da gözlem, cezalandırma ve normalleştirici söylemler gibi araçlardan kaynaklanmaktadır (Foucault, 2007: 106). İktidarın toplumu gözetim altında tutabilmesinin başlıca yolu, onlar hakkında bilgi sahibi olmaktan geçmektedir. Bu nedenle de devlet yönetimi altındaki bireyler hakkında, bilimsel bilginin ötesinde her türlü bilgiyi toplamaya ve kayıt altına almaya çalışmaktadır (Foucault, 2003:244). Zira bilgi “hiyerarşidir” ve bunun tepesinde devlet yer almaktadır. Bu nedenle de bilgiye sahip olan iktidarın da sahibidir (Foucault, 1980:131). Hal böyle olunca neoliberal devlet, toplumsal alanın tamamına girme ve nüfuz etme çabası içerisinde.

Neoliberalizm kendini bireyler üzerinde baskı kurarak ya da zor kullanarak değil bireylere belli öznellik alanlarının açılması sayesinde kendi rızalarıyla benimsemelerini sağlamaktadır. Zira bireyler itaat yönünde eğitilmişlerdir. Bireyler gözetim toplumunda sürekli kendi ve diğer insanların davranışlarını gözetlemektedirler; bu sayede hangi davranışların uygun hangilerinin uygun olmadığı hakkında bir kanaat sahibi olmaktadırlar. Uygun kabul edilmeyen davranışlardan kaçınarak normalleşme sürecine de katkı yapmaktadırlar. Foucault’da gözetim ve denetime dayalı disiplin, bedeni ve ruhu kontrol etmeye yarayan bir anahtardır. Görünürlük alanına tabi kılınan ve gözetlendiğinin farkında olan kişi iktidarın baskılarını kendi kendine uygular (Foucault, 2006: 254). Dolayısıyla gözetimin ağırlığını üzerinde hisseden herkes, sürekli gözetlendiği hissiyle bu durumu öyle içselleştirir ki kendi kendini gözetlemeye başlar ve böylelikle kendi davranışları üzerinde kendini denetleyen bir otokontrol oluşturur (Foucault, 2012: 95). Bu bakımdan Foucault’ya göre iktidar işleyişinde gözetleme,

cezalandırmadan daha etkili ve daha verimli bir tekniktir (Foucault, 2012:23). Bu şekilde de neoliberalizmin öngördüğü toplum ve birey, disiplin yoluyla kendiliğinden oluşmaktadır.

Bauman (2003 ve 2010), dijitalleşen dünyada panoptikonunun artık geçersiz olduğunu belirterek panoptikom yerine sinoptikon kavramını önermektedir. O'na göre akışkan modern dünyada gözetim, yeni şekillere bürünmüş ve azın çoğunluğu izlediği panoptikondan “çoğunluğun azı” izlediği sinoptikona doğru kayış göstermektedir. Başka bir deyişle, gözetim ya da görme panoptikondaki gibi tek bir merkezden gerçekleşmez. Teknikler çeşitlenmiştir, buna bağlı olarak bakış da parçalanır. Buna rağmen bireyin disiplin altına alınmasına devam edilir, ancak yekpare bir inşa süreci söz konusu olmaz.

Han (2019) ise, teknolojik değişimlerle birlikte “gözetim toplumu”nun doğasının değiştiğini; bu bağlamda toplumun “disiplin toplumu”ndan “kontrol toplumu”na doğru evrildiğini belirtmektedir. Bu nedenle Han açısından Foucault’nun biyopolitikası geçerliliğini kaybetmiş, yerini bireyi gizliliğe yer bırakmayacak şekilde kuşatan “dijital panoptikon” almıştır. Dijital panoptikon’da beden disiplin ya da terbiye edilmesi değil, hislerin, arzuların, zihnin kontrolü söz konusudur. Dijital toplumda iktidar tekniklerinin hedefi beden değil, zihindir (2019: 29-39). Han’ın psikopolitikasında beden, üretim sürecinde doğrudan yerini almayarak daha çok estetik optimizasyonun konusu haline gelmiştir. Han’a göre, Foucault’nun modern döneme özgü “öğrenmeye yatkın beden” yaklaşımının günümüz dünyasında artık yeri yoktur. Beden, spor salonları ve cerrahi yöntemlerle estetik görünüm alan şekle bürünmüştür. Böylelikle beden, bedensel optimizasyonla birlikte pazarlanacak ve sömürülecek bir ekonomik kaynak halini almıştır (Han, 2019: 33). Foucault’nun disiplin iktidarının biyopolitikası, zihin ve ruh yerine bedene odaklanır. Bu nedenle de iktidarına özgü biyopolitik iktidar, bireylerin “ruh”unu sömüren neoliberal döneme hitap etmemektedir (Han, 2019; 18-21).

Han’a göre içinde yaşadığımız neoliberal çağda katı disiplin yöntemleri ile birey üzerinde baskı kurmak mümkün değildir. Buna karşılık ona özgürsün hissi verilerek gönüllü bir şekilde şeffaf olması ve özelliğini paylaşması beklenir. Zaten birey de kendi rızası şeffaf olmaya çaba gösterir. Bu şekilde de disiplin toplumu ile kontrol toplumu arasındaki fark kendiliğinden belirginleşir. İktidar, disiplin

toplumunda zor ve üretim üzerinden işlerken, kontrol toplumu şeffaflık üzerinden işler. Şeffaf toplum da birey kendi kendini gönüllü ifşa eder ve böylelikle iktidara teslim olarak kontrol edilmesini sağlar.

Kısaca; Her ne kadar gören ve görülen ilişkisi değişmiş olsa da, gören olarak devletin ya da iktidarın toplumsal ilişkileri ve bireyi inşa etmedeki etkinliğinde bir azalma söz konusu değildir. Devlet, toplumu ve bireyi disiplin altına almaya devam etmektedir. Bu ise zorla ya da baskıyla değil artık daha çok gönüllük temelinde gerçekleşmektedir. Dijitalleşme de iktidarların toplumu ve bireyleri kendilerine tabi kılmalarını kolaylaştırmaktadır.

5. NEOLİBERALİZMİN İNSANA BAKIŞI

Neoliberalizmde homo economicus bir mübadele ve çıkar figürü değildir. Daha ziyade mübadelenin yerini rekabet, eşitliğin yerini eşitsizlik ve emeğin yerini insan sermayesi almıştır. Brown'un ifadesiyle neoliberal homo economicus, "kendi rekabet konumunu güçlendirmeye ve değerinin bilinmesini sağlamaya çalışan insan sermayesi biçiminde şekillenmektedir" (2018:41). İnsan sermayesi biçimindeki homo economicus hayatının tüm alanlarında kendi pazar değerini arttırmaya yöneliktir ve bunu da kendi kendine yatırım yapma ve yatırımcı çekme pratikleriyle gerçekleştirmektedir. Bu bağlamda neoliberalizm, insanı insan sermayesi olarak yeniden inşa eden bir süreçtir.

Neoliberal rasyonalitede piyasaya modeline uygun olarak çıkarlarının peşinde koşan bireylerin yerini, kendi kendisine yatırım yapan sorumlulaştırılmış özneler almıştır (Aksu, 2015:77). Bu bağlamda ekonomik özne doğuştan gelen değil inşa edilen bir süreçtir. Piyasa da daha önce ifade edildiği gibi homo economicusun kendi kendisini oluşturma süreci olarak, bireyin nerede nasıl davranması gerektiğini öğrendiği, kendini eğittiği ve kendi kendini disipline ettiği öznel bir süreçtir. Kısaca, neoliberal yönetim tarzında siyasi ve toplumsal olanın ekonomikleştirilmesi ile birlikte hem devletin hem de bireyin tanımı ve rolü değişmiştir. Devlet şirket, birey de sermayenin nesnesine dönüşmüştür. Sermaye olarak birey, "kendi kendisinin yaratıcısı" olan, kendine yatırım yapan, kendinden sorumlu ve diğer sermaye varlıkları karşısında değerini artırma peşinde koşan girişimci insandır. Girişimci insan tipolojisi hayatın tüm alanına sirayet etmiştir. May (2012) girişimcilik ilkesinin nasıl hayatın her alanında hâkim ilke haline

geldiğini neoliberal bir toplumda çocuk yetiştirme örneğinde aileyi sermaye, çocuğu da yatırım olarak nitelendirerek kapsamlı bir biçimde açıklar (bkz. May, 2012: 100; aynı şekilde Aksu, 2015:81-82; Özpolat, 2016).

Neoliberal yönetim tarzının, söylem ve kurumsal patriklerinin yeni bir insan figürü yarattığı açıktır. Bu da artık “kendi kendisinin yaratıcısı” olduğu bir insan figürüdür. Haliyle de girişimcilik, bireyi “kendi kendini inşa” eden ya da “kendi kendine yatırım yapan” insan sermayesi olarak biçimlendirmektedir (Dardot ve Laval, 2012: 278–279; Brown, 2018: 205). Bu bağlamda günümüzde her şey (meslek, bilgi arayışı, öğretim ya da üniversite, eş, sosyal ilişki vs.) sermaye gelişimine ya da insanın kendi sermaye değerini artırmaya katkısı açısından değerlendirilmektedir. Başka bir deyişle, sosyal yaşamda “yatırım getirisi” tek belirleyici kriter olmuştur. Artık hayatta kalmak ancak insanların kendilerinin değerlerini artıracak şekilde dolaşıma sokmaları ile mümkündür. Bunun için kendisine bu sermayeyi sağlayacak, bireysel fırsatları genişletecek üniversiteler tercih edilmektedir. Günümüzde her şeyin ve bu kapsamda da bilginin, düşüncenin, öğretimin de sermaye olarak görülmesi nedeniyle üniversitelerin ve hayatın, sosyal ilişkilerin değerlendirilmesinde kar-zarar ilkesi tek belirleyici ilke haline gelmiştir. Haliyle de yatırım olarak görülen gençler ve sermaye olan aileler açısından artık önemli ve belirleyici olan yatırım getirisi, diplomanın değer katma ve işe yerleştirme oranıdır. Bu bağlamda maddi açıdan güçlü olmayan ve öğrencilerine derslerin dışında artı değer sunamayan üniversitelerinden elde edilen diplomalar kültürel ve ekonomik sermaye aracı olma özelliğini kaybetme riski ile karşı karşıyadır. Bu durumdan da en fazla kamu üniversiteleri olumsuz etkilenmektedir. Bugün birçok üniversitelerin bazı alanlarda kontenjanlarının boş kalmasının temel nedeni de budur. Neoliberal rasyonalite nasıl demokrasinin, yönetimin, hukukun, toplumun, kurumların, mesleklerin anlamlarını yitirmelerine yol açıyor ise aynı şekilde üniversiteleri de değer kaybına uğratmaktadır. Neoliberal yönetim tarzı Üniversitelerin de, -her ne kadar varlık nedenleri ile hiç bağdaşmasa da-, artık ekonomikleştirilmesi ve şirketleştirilmesini zorunlu bırakmaktadır. Bu gerçeği kavrayamayan yöneticiler, kurumlarının çöküşüne adeta davetiye çıkarmaktadır.

SONUÇ

Neoliberal devlet, güçlenip genişleyerek yönetselleşmiştir yani ekonomikleştirilmiştir. Buna bağlı olarak da devlet kimlik ve davranış düzeyinde

siyasi figür olmaktan çıkarak finansallaşmış, şirket figürüne dönüşmüştür. Bunun sonucu devlet, her türlü sorumluluğu bireye ve pek çok işlevini özel sektöre veya sivil topluma terk ederek “yönetme iddiasında olan ama sorumlu olamayan” (Bauman ve Bordoni, 2017) bir yapıya dönüşmüş ve bu da başta demokrasi olmak üzere tüm kurumların içini boşaltmıştır. Dolayısıyla neoliberal dönemde geçerli olan yeni paradigma özgür ama aynı zamanda itaatkâr bir bireydir.

Devletin eğitim, sağlık vb. temel kamu hizmetlerini özel sektöre devrederek geri çekilmesiyle birlikte toplumda eşitsizlik, yoksulluk ve adaletsizlik artmıştır (Gilbert, 2008: 23). Bu durumda devlet, kurtarıcı olarak yeniden neoliberal politika ve söylemlere yönelmektedir. Bu ikilemi Harvey, “yaratıcı yıkım” olarak nitelendirmektedir (2006: 146). Devletler, neoliberalizmin “yıkıcı” boyutunu kontrol altında tutmak ya da dengelemek amacıyla yine neoliberalizmin yaratıcı yönünü destekleyici politika ve stratejiler geliştirerek uygulamaya koymak zorunda kalmaktadır. Birçok gelişmiş ülkede son yıllarda gözlemlendiği gibi “haşın bireycilik”in (Bauman, 2104:40) toplumun varlığı açısından ciddi bir tehdit haline gelmiştir. Neoliberalizmin toplum ile ilişkisini aslında neoliberalizmi bir yönetsel ve toplumsal proje olarak dolaşıma sokan başat aktörlerden biri olan o dönemki İngiltere Başbakanı Marget Thatcher’ın neoliberal rasyonalitenin mottosu haline gelmiş olan şu sözü “Toplum diye bir şey yoktur. Sadece tek tek erkek ve kadınlar... ve bunların aileleri vardır” (akt. Brown, 2018:116) neoliberalizmin toplumu yaklaşımını çok iyi özetlemektedir. Neoliberal rasyonaliteye göre toplum imkansızdır. Çünkü burada söz konusu olan toplumdan, aileden ziyade sadece kendi bireysel değerini arttırmaya odaklanmış bir ekonomik insandır. Bunun sonucu da hiç kuşkusuz değerler toplumun hızla çözülerek aidiyet ruhunun kaybolması, öznellik ve özgürlük metaforu ile birlikte yalnızlık duygusunun yaygınlaşmasıdır. Neoliberal ekonomik insan modelinin ya da insan sermayesinin itici gücü, girişimcilik ve bu bağlamda başarı ve performanstır. Bu da bir toplumda sınıf ya da cinsiyet farkı gözetmeksizin herkesin maruz kaldığı bir zor yaratmaktadır. Beden üzerindeki optimizasyon baskısı herkes için geçerlidir. Han (2019), neoliberalizmin Foucault bağlamında üretici güç olarak beden ile ilgilenmediğini, aksine “Psyche”nin farkına vardığını yani bedeni disipline edişin yerini zihinsel optimizasyona bıraktığını söyler (2019:32). Çünkü neoliberal toplum, artık bir disiplin toplumu değil performans toplumdur. Bu toplumda yapabilirsin söylemi geçerlidir. Disiplin toplumu bir olumsuzluk toplumdur. Oysa

performans toplumu olumlu ya da pozitif bir toplumdur. Han'a göre disiplin ve gözetim toplumun olumsuzluğu delileri, canileri yaratırken, performans toplumu depresif ve kaybedenleri yaratmıştır (2019:18) Bu toplumda birey, "kendi kendinin yatırımcısı" ya da "kendi kendinin girişimcisi" olarak kendisini kendisiyle mücadele eder halde bulur. Neoliberal iktidar, bireylerin zihinlerini okur ve bireylerin gönüllü olarak kendilerini düzene teslim etmesini ve optimize etmesini bekler. Bunu da doğrudan bireyi ele geçirerek, baskı uygulayarak yapmaz. Han'a göre neoliberalizmde özgür bireyin yerini tüketici bireyi aldığından bunu tüketimi en yüksek noktaya taşıyarak yapar (2019:18/35). Tüketim ve gösterme bireye özgürlük olarak görünür. Böylece de bireye özgürlük adı altında gönüllü, kendi arzusu ile her şeyini (kendini gösterme ve sunma) ifşa eder. Bu noktada kendini optimize etme ve tahakküm altına girme, özgürlük ve sömürü kaynaşır ve aynı şey halini alır. Bu açıdan neoliberalizm özgürlüğü sömürerek kendini yeniden üretir. Haliyle de neoliberal rasyonalitenin özgür bireyler inşa etmek istediği yanılsamadan başka bir şey değildir. Dolayısıyla öznellik ve özgürlük metaforu ile birlikte ruhsal tükeniş, yalnızlık duygusu kendini gösterir. Neoliberal rasyonalitenin dayattığı yalnızlıktan ve anomilikten (akisyete bozukluğu, depresyon) kurtulmak için kişi, "(...) öznellik ruhuyla, kendini yücelterek, kendisini kamusal onay piyasasında" (Bauman ve Bordoni, 2017:108) sürekli "görünür" kılmaya çalışmaktadır. Çünkü önemli olan başkaları tarafından kabul edilme, onaylanmadır. Bu da ancak kamusal alanda "görünür" olmak ile mümkündür. Kişiler bu amaçla sürekli başkalarının sesi üzerinden kendi seslerini duyurmak, gösteri yapmak, dikkati çekmek, merak ve ilgi uyandırmak ve böylece hayatta kalmak için gerekli olan "görünürlüğü" sağlamaya ve her kamusal fırsatta haralayabilir olmaya çalışmaktadırlar (Bauman ve Bordoni, 2017:108). Bu da toplumda biraradalık ruhunun zayıflamasına ve çözülmesine, psikolojik sorunların yaygınlaşmasına ve bu kapsamda özellikle de anksiyete bozukluğunun ve depresyonun hızla artmasına neden olmaktadır.

Bourdieu'ya göre neoliberal ideoloji gücünü bir çeşit "Sosyal-Darwincilik"ten almaktadır (2015:55). "Sosyal-Darwincilik" bürokratik saha içindeki elitlerin "kazanılan olmanın kutsiyeti" (2015:131) anlayışıyla herkesin herkesle mücadelesine işaret etmektedir. Neoliberal stratejinin temelinde bir yeteneklilik felsefesi yatmakta, yetenekli olanlar iktidarı tekeline almakta, yönetmekte ve iş sahibi olmaktadır. Buna karşılık yetenekli olmayanlar işsizlerdir. Bu durum tüm toplumlar için aynı şekilde geçerlidir. Bugün iktisadi açıdan en geniş toplumlarda

yoksulluk giderek artmakta, gelir eşitsizliği yaygınlaşmakta ve pekiştirmektedir. Neoliberal yönetimsellik çerçevesinde devletin dönüşmesi, şirketleşmesi ve buna bağlı olarak sosyal alandan çekilmesi sonucu neoliberalizmin olumsuz etkilerine çözüm üretecek mekanizmalar ortadan kalkmaktadır.

Sonuç olarak; neoliberal yönetimselliğin karakteristiği politik ve toplumsal alanının ekonomikleşmesidir. Artık ekonomi temel düzenleyici ve yönlendirici ilke olmuş; bu da devletin sosyal alanı terk etmesiyle sonuçlanmıştır. Devletlerin neoliberal değerler üzerinden işleyen ve kurumsallaşan küresel sisteme entegre olma çabaları bundan böyle de devlet ile toplumu sıklıkla karşı karşıya getirme riski taşımaktadır. Bu risk özellikle bu sistemi uygulamak zorunda bırakılan; kendi toplumsal, ekonomik ve siyasal gerçekliği üzerinden çözüm üretme ve uygulama kapasitesinden yoksun devletlerde daha da artmaktadır. Bu nedenle her devletin kendi tarihsel ve toplumsal koşullarını dikkate alarak neoliberalizmin yıkıcı etkisini azaltmak amacıyla toplumsal dayanışmayı artırıcı, devlet-toplum-birey ilişkisini güçlendirici, bireyi ve toplumu destekleyici kurumsal yapıların işlevsel kılınmasına yönelik politika ve stratejileri geliştirip uygulamaya koyması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Aksu, C. (2015). *Neoliberal Toplumda Öznellik*. Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi (1), 66-89.
- Altvater, E. ve Mahnkopf, B. (1996). *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologieund Politik der Weltgesellschaft*.Münster.
- Bauman, Z. (1977). *Özgürlük* (V. Erenus, Çev.) İstanbul: Sarmal Yayınevi.
- Bauman, Z. (1996). *Yasa Koyucular ile Yorumcular*. (K. Atakay, Çev.) İstanbul: Metis.
- Bauman, Z. (2001). *Parçalanmış Hayat-Postmodern Ahlâk Denemeleri*.(İ. Türkmen, Çev.) İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Bauman, Z. (2003). *Modernlik ve Müphemlik*.(İ. Türkmen, Çev.) İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Bauman, Z. (2010). *Küreselleşme-Toplumsal Sonuçları*. (Abdullah Yılmaz, Çev.), İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Bauman, Z. (2012). *Akışkan Modern Dünyadan 44 Mektup*. (Pelin Siral, Çev.) İstanbul: Habitus Kitap.

Bauman, Z. (2014). *Siyaset Arayışı*. (3. Basım). (T. Birkan, Çev.) İstanbul: Metis.

Bauman, Z. ve Lyon, D. (2016). *Akışkan Gözetim*. (E. Yılmaz, Çev.), İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Bauman, Z. ve Bordoni, C. (2017). *Kriz Hali ve Devlet*. (Y. Alogan, Çev.), İstanbul: İthaki Yayınları.

Bentham, J. (2008). *Panoptikon ya da Gözetim Evi*. Z. Özarslan ve B. Çoban, (Ed.), *Panoptikon - Gözün İktidarı* (Çev. Z. Özarslan ve B. Çoban, Çev.) (ss. 9-77). İstanbul: Su Yayınevi.

Bourdieu, P. (1995). *Pratik Nedenler*. (H.U. Tanrıöver, Çev.) İstanbul: Kesit Yayıncılık

Bourdieu, P. (2015). *Devlet Üzerine, College de France Dersleri (1989-1992)*. (Aslı Sümer, Çev.) İstanbul: İletişim Yayınları.

Bourdieu, P. (2004). *Der Staatsadel*. Konstanz.

Bourdieu, P. (1998). The essence of neoliberalism. Erişim Tarihi: 10 Aralık 2021, <https://mondediplo.com/1998/12/08bourdieu>

Bourdieu, P., Wacquant L. ve Farage, S. (1994). Rethinking the State: On the Genesis and Structure of the Bureaucratic Field. *Sociological Theory*. 12, 1-18.

Brown, W. (2011). *Yükselen Duvarlar, Zayıflayan Egemenlik*. (Çev. E. Ayhan, Çev.) İstanbul: Metis.

Candeias, M. (2009). Krise, neuer Staatsinterventionismus und grüner New Deal, Eds. Mario Candeias/Rainer Rilling, *Krise, Neues vom Finanzkapitalismus und seinem Stat*, Rosa-Luxemburg Stiftung, Berlin, 10-37.

Candeias, M. (2008). *Finanzkrise und neuer Staatsinterventionismus*. Standpunkte, 1-10.

Çapar, S. (2015). *Neo-Liberal Dönemde Mülki İdare (Türkiye ve Fransa'da)*. Ankara: TİAV Yayınları.

Crouch, C. (2016). *Post-Demokrasi*. Ankara: Dost Kitabevi.

Dardot P. ve Laval, C. (2012). *Dünyanın Yeni Akli. Neoliberal Toplum Üzerine Deneme*. (I. Ergüden, Çev.) İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Dardot P. ve Laval, C. (2013). *The New Way of the World: On Neoliberal Society*. London: Verso

Dolgun, U. (2004). *Gözetim Toplumunun Yükselişi: Enformasyon Toplumundan Gözetim Toplumuna*. Yönetim Bilimleri Dergisi. (2)1, 55-74.

Foucault, M. (1991). *Gouvernementality*. G. Burchell, C. Gordon ve P. Miller. (Ed.), *The Foucault Effect. Studies in Governmentality* (pp. 87-104) Chicago: Chicago University Press,

Foucault, M. (1980). *The Will to Truth*. New York-London.

Foucault, M. (2003). *İktidarın Gözü*. (I. Ergüden, Çev.) İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Foucault, M. (2004). *Society Must Be Defended. Lectures at the Collège de France, 1975-76*. London: Penguin Books.

Foucault, M. (2005). *Büyük Kapatılma -Seçme Yazılar 3*. (I. Ergüden ve F. Keskin, Çev.) İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Foucault, M. (2006). *Hapishanenin Doğuşu*. (M. A. Kılıçbay, Çev.) Ankara: İmge Kitabevi.

Foucault, M. (2007). *Cinselliğin Tarihi 1*. (H. U. Tanrıöver, Çev.) İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Foucault, M. (2011). *Bilginin Arkeolojisi*. (V. Urhan, Çev.) İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Foucault, M. (2015a). *Biyopolitikanın Doğuşu*. (A. Yayla, Çev.) İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Foucault, M. (2015b). *Öznenin Yorum Bilgisi: Collège de France Dersleri (1981-1982)* (F. Keskin, Çev.) İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Foucault, M. (2016). *Güvenlik, Toprak, Nüfus*. (F. Taylan, Çev.) İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Gilbert, S. (2008). The U.S. Policy of Democracy Promotion in Latin America. Eastern Michigan University. Erişim Tarihi: 10 Ağustos 2021, <http://commons.emich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1147&context>.

Gökce, G. (2007). *Güçlü ve Zayıf Devlet Tartışmaları Bağlamında Türkiye*. Konya: Çizgi Kitabevi.

Gökce, G. (2011). *Neoliberalizmin Krizi ve Yeni Devlet/Yönetim Modelleri Arayışları*. Türk İdare Dergisi, 471-472, 99-116.

Han, B-C. (2019). *Psikopolitika, Neoliberalizm ve Yeni İktidar Teknikleri*. (H. Barışcan, Çev.) İstanbul: Metis.

Harvey, D. (2006). *Neo-Liberalism as creative destruction*. Geografiska Annaler: Series B, Human Geography, 88(2), 145-158.

Harvey, D. (2015). *Neoliberalizmin Kısa Tarihi*, (Çev. A. Onacak). Sel Yayıncılık, İstanbul.

Hope, A. (2018). *Foucault, Panoptisizm ve Okul Gözetimi Araştırması*. Mark Murphy (Der.) *Sosyal Teori ve Eğitim*. (M. Korumaz ve Y.E. Ömür, Çev.) Konya: Eğitim Yayınevi.

Jessop, B. (2016b). *Neoliberalismen, kritischepolitische Ökonomieundneoliberale Staaten*, Biebricher, T. (Hrsg.), *Der Staatdes Neoliberalismus*, Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden, 123-151.

Jessop, B. (2016a). *Devlet, Dün, Bugün, Gelecek*. (A. Günay, Çev.) Ankara: Epos Yayınları.

Lemke, T. (2000). *Neoliberalismus, StaatundSelbsttechnologien, Einkritischer Überblicküberdiegovernmentality Studies*. Politische Vierteljahresschrift 41, 31-47.

Lemke, T. (1997). *Eine Kritik der politischen Vernunft. FoucaultsAnalyse der modernenGouvernementalität*. Hamburg:Argument.

Lorey, I. (2013). *Yönetimsellik ve kendini güvencesizleştirme: Kültür üreticilerinin normalleştirilmesi üzerine*. (Ö. Çelik, Çev.) Skop Dergi, 4.

- May, T. (2012). *Yeni Girişimciler: Foucault ve Tüketim Toplumu*. Cogito, 70-71, 96-105.
- Oksala, J. (2012). *Devlet Şiddetinin Yönetimi: Foucault'da Siyasi İktidarın Yönetimsellik Olarak Yeniden Ele Alınması*. (İ. Oranlı, Çev.) Cogito, 70-71, 163-178.
- Özpolat, G. (2016). *Foucault, Yönetimsellik ve Modern Devletin Soybilimi*. Felsefelogos 4 (63), 121-142.
- Revel, J. (2012). *Foucault Sözlüğü*. (V. Urhan, Çev.) İstanbul: Say Yayınları.
- Swartz, D. (2018). *Kültür ve İktidar, Pierre Bourdieu'nün Sosyolojisi*. (4. Basım) İstanbul: İletişim Yayınları.
- Tekelioğlu, O. (1999). *Michel Foucault ve Sosyolojisi: Toplumsal Öznenin Yokoluşu ve 'Ben'in Kuruluşu*. (İ. Sirkeci, Çev.) İstanbul: Bağlam Yayınları.
- Türk, B. H. (2017). *Michel Foucault'nun Machiavelli'i: Yönetimsellik Bağlamında Foucault'nun Machiavelli Okumasına Bir Bakış*. Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi, 23, 37-56.
- Volsky, D. (1987). *Neo-Globalization*. Moskow: NovostiPressAgency.
- Wacquant, L. (Ed.) (2005). *Pierre Bourdieu and Democratic Politics: The Mysteries of Ministry*. Cambridge.
- Wacquant L. (2016). *Der neoliberale Leviathan. Eine historische Antropologie des gegenwärtigen Gesellschaftsregimes*, Biebricher, T. (Hrsg.), *Der Staat des Neoliberalismus*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 183-203.
- Wacquant, L. (2007). *Bourdieu ile Devleti Yeniden Düşünmek*. (A. Şaşmaz, Çev.) Birikim, Sayı 219.
- Wahl, A. (2015). *Refah Devletinin Yükselişi ve Düşüşü*. (H. Ünal-B. Öztürk, Çev.) İstanbul: H2O Kitap.



Araştırma Makalesi / Research Article

AFET YÖNETİMİ POLİTİKASI BAĞLAMINDA VEFA SOSYAL DESTEK GRUBUNUN TALAS İLÇESİ ÖRNEĞİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ¹

Ali KAYA*

Hüsnüye AKILLI**

Damla MURSÜL***

Gülnihan AVCI KAYA****

Mehmet Ali BAYRAM*****

İsmail MURSÜL*****

Yuşa TAMOKUR*****

Öz

Küresel ölçekte etkili olan COVID-19 salgını, pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de etkisini göstermiş ve yeni kamu politikalarının hayata geçirilmesini zorunlu kılmıştır. Bu alandaki ilk uygulama örneklerinden birini, yaşlı nüfusa yönelik politikalar oluşturmuştur. İçişleri Bakanlığı genelgesi doğrultusunda 65 yaş ve üzeri vatandaşlara getirilen sokağa çıkma yasağı sonrasında vatandaşların ihtiyaçlarının karşılanması için harekete geçilmiş; il ve ilçe düzeyinde, çok aktörlü bir yapı olan Vefa Sosyal Destek Grupları oluşturulmuştur. Çalışmada, salgınla mücadele kapsamında oluşturulan Vefa Sosyal Destek Grubunun, afet yönetimi politikası çerçevesinde değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Politika sürecinin bütüncül bir şekilde değerlendirilebilmesi amacıyla Laswell’in süreç analizi modeli temel alınmış, söz konusu oluşumun nasıl oluşturulduğu ve uygulamaya geçirildiği incelenmiş ardından da Kayseri Talas İlçesi Vefa Sosyal Destek Grubu’na örneğine odaklanılmıştır. Grup çalışanları ve yetkilileriyle yarı yapılandırılmış görüşmeler

¹ Çalışma, 120K665 numaralı TÜBİTAK ARDEB / SOBAG COVID-19 Özel Proje Çağrısı kapsamında desteklenen projeden üretilmiştir. Çalışma, 17.06.2020 tarihli Nuh Naci Yazgan Üniversitesi Etik Kurul yazısı ile etik açıdan uygun bulunmuştur.

* Prof. Dr., Nuh Naci Yazgan Üniversitesi, akaya@nny.edu.tr, ORCID: 0000-0002-9815-6446

** Doç. Dr., Nuh Naci Yazgan Üniversitesi, hakilli@nny.edu.tr, ORCID: 0000-0003-3709-965X

*** Dr. Öğr. Üyesi, Nuh Naci Yazgan Üniversitesi, dkabakusak@nny.edu.tr, ORCID: 0000-0002-1445-5693

**** Araş. Gör., Nuh Naci Yazgan Üniversitesi, gavci@nny.edu.tr, ORCID: 0000-0002-3513-6587

***** Araş. Gör., Nuh Naci Yazgan Üniversitesi, mabayram@nny.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6912-0666

***** Üretim Mühendisi, Kayseri Şeker Fabrikası, i.mursul@gmail.com, ORCID: 0000-0003-3107-1656

***** Çevre Mühendisi, Talas Belediyesi, yusatamokur@gmail.com, ORCID: 0000-0002-5008-3102

gerçekleştirilmiş; grubun idari niteliği, hizmet sunumu ve kısıtlama sürecinde yaşanan sorunlar ortaya konmuştur. Yeni olmasına rağmen hızlıca organize olan ve etkin bir şekilde hizmet sunan Talas Vefa Sosyal Destek Grubunun olası benzer afet durumlarında da etkili olabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Salgın, Kayseri, Yaşlı, Vefa Sosyal Destek Grubu.

EVALUATION OF VEFA SOCIAL SUPPORT GROUP IN THE CONTEXT OF DISASTER MANAGEMENT POLICY IN THE EXAMPLE OF TALAS DISTRICT CASE

ABSTRACT

Global COVID-19 pandemic has forced Turkey to implement novel public policies like many other countries. One of the first examples of such implementations are policies developed for senior citizens. After declaration of curfew on those over 65, multi-actor Vefa Social Support Groups were formed in districts and provinces to meet the needs of these citizens.

The aim of this study is to analyse Vefa Social Support Groups within the frame of disaster management policies. Laswell's process analysis model was used to analyse the policy process in a holistic way. In the first step, the formation and implementation of the Vefa Social Support Groups was described, then the example of Vefa Social Support Group of Talas District, Kayseri was focused. Problems about service delivery and administrative structure of the group during the COVID-19 restrictions were highlighted in the light of the findings of semi-structured interviews which were conducted with the authorities and group members. It is argued that Talas Vefa Social Support Group which has organized and served effectively in a short time, although it was a new formation, may be effective in similar disasters

Key Words: Epidemic, Kayseri, Elderly, Vefa Social Support Group.

GİRİŞ

COVID-19 virüsü, 2020 yılının ilk aylarından itibaren bulaşma oranının yüksekliği nedeniyle kısa sürede küresel çapta etkisini göstermiştir. Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ, 2020) tarafından hastalığın yayılım hızına bağlı olarak, genel koruyucu önlemlerin arttırılmasını da sağlamak amacıyla 11 Mart 2020 tarihinde ‘pandemi’ ilan edilmiştir. Hastalığın kaynağının bulunması, tedavisi, karantina uygulaması, toplumların bilinçlendirilmesi, temizlik koşullarının sağlanması ve nüfus hareketlerinin kısıtlanması gibi tedbirler, pandeminin ilan edildiği ilk günden itibaren birçok ülkenin koruma ve kontrol önlemlerini oluşturmuştur.

COVID-19 enfeksiyonu ile ilgili yapılan çalışmalar sonucunda kronik hastalığı olanların ve yaşlıların diğer insanlara göre daha fazla risk altında olduğu tespit edilmiştir (Soysal, 2020: 291). Bu nedenle alınan ilk kamusal önlemler, bu gruplara yönelik olmuş ve sokağa çıkmaları yasaklanmıştır. Uygulanan kısıtlamalar, kısa bir zaman sonra vatandaşlara yönelik destek hizmetlerinin örgütlenmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu çerçevede, özellikle tek başına yaşayan ve ihtiyaçlarını karşılayacak yakını bulunmayan, toplumda dezavantajlı gruplar arasında gösterilen 65 yaş ve üstü ile kronik rahatsızlığı olan vatandaşların mağdur olmaması için mülki idare amirlerinin başkanlığında ‘Vefa Sosyal Destek Gruplarının’ oluşturulmasına karar verilmiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı Genelgesi (a), 2020).

Salgına ilişkin sorunların, yönetsel, sosyal ve beşerî boyutlarıyla birlikte bütüncül olarak incelenmesi; kamu yönetimi teşkilatının işleyişine yön verilmesi; salgının afet yönetimi çerçevesinde ele alınarak en iyi şekilde idare edilmesi ve uygulamaya geçirilen kamu politikaları ve uygulamaya geçiren aktörler bağlamında sorunlara kapsamlı ve etkin çözümlerin üretilmesi oldukça önem taşımaktadır. Vefa Sosyal Destek Grupları da özellikle COVID-19 salgınının ilk döneminde salgının yönetiminde aktif şekilde rol alan, salgının seyrine bağlı olarak yasakların esnetilmesi ya da kısıtlamaların kaldırılmasına istinaden etkinliğini yitiren bir oluşum olarak karşımıza çıkmaktadır.

Salgın sürecinde afetle mücadele kapsamında oluşturulan Vefa Sosyal Destek Grubunun afet yönetimi politikası çerçevesinde değerlendirilmesi bu çalışmanın esas amacını oluşturmaktadır. Araştırmada bir bütün olarak politika

sürecinin incelenebilmesi açısından Laswell'in (1956) 'süreç analizi modeli' temel alınmıştır. Bu bağlamda Vefa Sosyal Destek Grubunun oluşturulmasına kaynaklık eden süreçler; 'gündeme gelme, formüle edilme, kanunlaştırılma, uygulama ve değerlendirme' olmak üzere beş başlık altında incelenmiş ve Kayseri Talas İlçesi Vefa Sosyal Destek Grubu özelinde somutlaştırılmıştır.

Araştırma, nitel araştırmalarda öne çıkan durum çalışması deseni çerçevesinde ortaya konmuştur. Durum çalışmalarında bir ya da birkaç durumun derinlemesine ele alınması gerekmektedir. İlgili durum ya da durumlara ilişkin süreç, gelişmeler, olaylar, ortam ve bireyler bir bütün olarak etkileşim halindedirler. Bu faktörlerin birbirlerini nasıl etkiledikleri, ayrıca birbirlerinden nasıl etkilendikleri üzerinde durulmaktadır (Yıldırım ve Şimşek, 2006). Bu araştırmada salgın koşulları ve Vefa Sosyal Destek Grubu çalışanlarının/ yetkililerinin salgın süresince ve özellikle yoğun olarak faaliyette bulundukları ilk dönemdeki etkinlikleri durum olarak değerlendirilmiş ve derinlemesine incelenmiştir.

Araştırmanın bu bölümünde sosyal gerçekliği ortaya çıkarmada derinlemesine araştırma yapmak için kullanışlı bir veri toplama aracı olan görüşme tekniğinden yararlanılmıştır (Yüksel, 2020: 547). Görüşmenin gidişatına göre soruların sırasını değiştirmeye, bazı soruları iptal etmeye olanak tanıyan yarı yapılandırılmış görüşme tekniğine (Yıldırım ve Şimşek, 2006) uygun olarak soru formu hazırlanmış görüşme sırasında ortaya çıkan özgül sorular da soru formuna eklenmiştir. Böylece Vefa Sosyal Destek Grubu çalışanları ve yetkilileriyle gerçekleştirilen görüşme verilerine dayanarak grubun yapısı, işleyişi ve hizmete ilişkin değerlendirmeleri ortaya konmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde afet, afet yönetimi, kamu politikası kavramlarına değinilerek kavramsal çerçeve ortaya konmuş ve politika süreci analizine ilişkin detaylı bilgi verilmiş; ardından bu analiz çerçevesinde Vefa Sosyal Destek Grubunun oluşum evreleri açıklanmış; son olarak da Kayseri Talas İlçesi Vefa Sosyal Destek Grubu uygulama örneğinden hareketle saha çalışması verilerine yer verilmiştir.

Vefa Sosyal Destek Grubunu hem nitel bir araştırma çerçevesinde analiz etmesi hem de bu analizi, kamu politikası çalışmalarında sıklıkla başvuru bir yöntem olan süreç analizi modeli çerçevesinde ele alması bakımından çalışmanın, literatürdeki diğer çalışmalardan farklılaştığı düşünülmektedir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

T.C. İçişleri Bakanlığı'na bağlı bir kurum olarak faaliyet gösteren Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)'nın (afad.gov.tr) resmi internet sayfasında yer alan tanımlamaya göre afet; “toplumun tamamı veya belli kesimleri için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal hayatı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan, etkilenen toplumun baş etme kapasitesinin yeterli olmadığı doğa, teknoloji veya insan kaynaklı olaylardır.” Afet yönetimi ise; her türlü tehlike arz eden duruma karşı hazırlıklı olma, doğabilecek zararları en aza indirme, müdahale etme ve iyileştirme amacıyla eldeki kaynakların organizasyonu, analiz, planlama, karar alma ve değerlendirme süreçlerini içerisinde barındıran bir kavramdır. COVID-19 salgını; etkin kamu politikalarının üretilmesi ihtiyacını doğurmuş, afet yönetimi politikalarının uygulamaya geçirilmesini gerekli kılmıştır. Vefa Sosyal Destek Grubu, afet yönetimi politikasının çıktılarından birini oluşturmuştur. Bu nedenle çalışmanın bu bölümünde afet ve afet yönetimi kavramlarının yanı sıra kamu politikası kavramının tanımlanması ve bu çalışmada yararlanılan ‘politika süreci analizi modeline’ yer verilmesi yerinde olacaktır.

Kamu politikası, Dye (1987: 2) tarafından “devletin yapmayı ya da yapmamayı seçtiği her şey” olarak tanımlanmıştır. Dye’in bu tanımına istinaden Çevik (1998: 105) kamu politikası analizini “hükümetlerin ne yaptığını, niçin onu yaptıklarını ve bu yapılan şeyin vatandaşların yaşamında herhangi bir değişiklik yapıp yapmadığını öğrenmek ve anlamak” olarak ifade etmiştir. Kamu politikası analizi, başta kamu yönetimi olmak üzere siyaset, hukuk ve ekonomi gibi bilim alanlarından yararlanarak kamusal sorunların tespiti, analizi ve çözümüne yönelik, sorun ve eylem odaklı, çok yöntemli ve disiplinli bir araştırma ve uygulama alanını oluşturmaktadır (Parsons, 1995: xvi’den aktaran Yıldız ve Sobacı, 2013: 26). Kamu politikası analizi süreçlerinde politika değerlendirme, fayda maliyet analizi, örnek olay çalışması, içerik analizi gibi bazı yöntem ve teknikler kullanılmaktadır. Bu yöntem ve tekniklerden en yaygın olanı “politika süreci analizidir”. Bu analiz yönteminde, bir politikanın gündeme gelmesinden, çözeceği sorunun incelenmesine, sorunu çözecek politikanın belirlenmesinden uygulama sonuçlarının ne olduğuna ve kimleri nasıl etkilediğine kadar politika sürecinin temel aşamaları, bu aşamalardaki faaliyetler ve aktörler, ortaya çıkan sonuçlar incelenmekte ve değerlendirilmektedir (Gül, 2015: 26).

Kamu politikası analizinde Laswell modelinin bileşenleri aşağıda yer verilen yedi aşamadan oluşmaktadır (Laswell 1956'dan aktaran Andriole, 1979: 23):

- Bilgi toplama, planlama (intelligence)
- Öneri geliştirme, politika alternatiflerini belirleme (recommendation)
- Yöntem ve kuralları belirleme (prescription)
- Ön uygulama-yürütme (invocation)
- Uygulama-belirlenen yöntem ve kurallar çerçevesinde politikanın eyleme geçirilmesinin nihai karakterizasyonu (application)
- Değerlendirme, politikanın başarısının ve başarısızlığının değerlendirilmesi (appraisal)
- Uygulamayı sonlandırma (termination)

Laswell yukarıdaki gibi yedi aşamadan oluşan bir model tasarlamış olsa da son yıllarda politika süreci analizine ilişkin yapılan çalışmalar incelendiğinde genel olarak “politikanın gündeme gelişi, formüle edilmesi, kanunlaştırılması, uygulanması ve değerlendirilmesi” aşamalarından oluşan beş bileşenli bir modelin benimsendiği görülmektedir.

Tablo 1. Politika Süreci Analizi

GÜNDEME GELME	FORMÜLE EDİLME	KANUNLAŞTIRMA	UYGULAMA	DEĞERLENDİRME
-Sorunun tanımlanması -Kamuoyunda gündem oluşturması	-İlgili katılımcılarla alternatif yolların belirlenmesi, çözümlerin üretilmesi	-En etkin olduğu düşünülen politikanın seçilip onaylanması -Yasal düzenleme (Kanun, yönetmelik, karar...)	-Politikanın ilgili birimlerce eyleme geçirilmesi, uygulanması	-Politika hedeflerine ulaşma durumunun değerlendirilmesi

Kaynak: Akgül ve Kaptı, 2010: 80.

Tablo 1’de gösterilen beş aşamalı süreç, temel özellikleri itibari ile şöyle özetlenebilir (Kulaç ve Çalhan, 2013; Gül, 2015: 26): Kamu politikasının gündeme gelme aşaması; genel olarak medya vasıtasıyla ya da seçmenlerin dolaylı etkisi aracılığıyla politikacıların kendi ilgi alanlarına giren toplumsal bir sorunun seçilmesi ve tanımlanmasıyla başlamaktadır. Kamu politikasının formüle edilme sürecinde; soruna yönelik ilgili katılımcıların (hükümet, parlamento, medya, baskı grupları, bürokratlar...) çözüme yönelik politika önerileri ve alternatif seçenekler ortaya konmaktadır. Uygulanabilir, güncellenebilir, benimsenebilir, diğer politikalarla uyumlu önerilerin seçilmesi bu noktada önem taşımaktadır. Kanunlaştırma aşamasında; etkin ve verimli sonuçlar alınabileceği düşünülen bir politika seçilip onaylanmakta ve kanun, yönetmelik gibi resmi bir düzenlemeye dönüştürülmektedir. Politikanın uygulama aşamasında; gerekli bütçe tahsisi yapılarak, yapılan resmi düzenlemelerin yol göstericiliğinde belirlenen politikalar ilgili kurumlar tarafından eyleme geçirilmektedir. Son olarak değerlendirme aşamasında ise politikanın çıktıları, sonuçları, etkileri, olumlu-olumsuz dışsallıkları ve hedeflere ulaşılma derecesi değerlendirilmektedir.

2. VEFA SOSYAL DESTEK GRUBUNUN POLİTİKA SÜRECİ ANALİZİ BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

2.1. Politikanın Gündeme Gelmesi ve Tanımlanması Aşaması

Öncelikle Vefa Sosyal Destek Gruplarının oluşturulmasına neden olan temel sorunun; COVID-19 virüsü kaynaklı salgına dayalı bir afet politikası sorunu olduğunu belirtmek gerekmektedir. COVID-19, 2020 yılında tüm Dünya’yı etkisi altına alan akut bir solunum yolu hastalığı olarak tanımlanmıştır. Bu salgın, sadece sağlık açısından değil ekonomik ve toplumsal açıdan sarsıcı birçok sorunu beraberinde getirmiştir. Vefa Sosyal Destek Gruplarının oluşturulmasına kaynaklık eden politikaların gündeme gelmesinde ise sorunun sağlık boyutu önem taşımış, özellikle yaşlılar üzerindeki etkisi oldukça belirleyici olmuştur. COVID-19’un kalp damar, kronik solunum sistemi, diyabet ve kanser gibi hastalıklara sahip olan yaşlı bireylerde daha yüksek düzeyde ölüme yol açtığı belirlenmiştir (United Nations Population Fund [UNFPA], 2020: 5).

COVID-19’a ilişkin ölüm oranları incelendiğinde; Çin’de ölümlerin yaklaşık % 80’ini 60 yaş ve üzeri yetişkinler oluşturmuştur. 2020 yılının Mart ayı ortası itibarıyla Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) ölümlerin % 80’i 65 yaş ve üzeri

kişilerde görülmüştür (Centers for Disease Control and Prevention, 2020). İtalya’da ise COVID-19 vakalarının % 38’i, 70 yaş ve üzeri insanları etkilemiş ve hastaların % 7,2’si hayatını kaybetmiştir. Bu ölüm oranı, yaşlı insanlar arasında görülen enfeksiyon oranlarıyla açıklanabilmektedir (Graziano, Giovanni ve Brusaferrero, 2020). Imperial College London COVID-19 Müdahale Ekibi de yetmişli yaşlarında COVID-19’a yakalananların, 20’li yaşlardaki COVID-19 hastalarına göre daha fazla hastaneye yatırılma riski taşıdığını ifade etmektedir (UNFPA, 2020: 7-8). Salgın, niteliği itibarıyla ilk günden itibaren ülke gündemlerinde yer bulmakla birlikte bahsedilen veriler gerek resmi raporlar gerekse medya aracılığıyla salgını sürekli gündemde tutmuş ve ciddi kamu politikaları oluşturulması gerektiğinin alt yapısını oluşturmuştur.

2.2. Politikanın Formüle Edilmesi ve Kanunlaştırma Aşaması

Salgının kaynağının bulunması, hastaların tedavisi, şüphelilerin surveyansı, sağlık eğitimi, gıda maddelerinin denetimi, umuma açık yerlerin faaliyetlerinin durdurulmasına yönelik tedbirlerin alınması (TÜBA, 2020: 19) gibi politika önerileri ve seçenekleri salgına karşı hızla uygulamaya geçirilen çalışmaları oluşturmaktadır. Ancak bu seçenekler arasında yer alan “yaşlıların sokağa çıkmalarının kısıtlanması”, Vefa Sosyal Destek Gruplarının oluşturulmasına kaynaklık eden temel politika önerisini oluşturmuştur. COVID-19 salgınının toplum sağlığı ve kamu düzeni açısından oluşturduğu riski yönetmenin dışında, sosyal izolasyonu temin etmek ve böylece virüsün yayılım hızını kontrol altında tutmak en başta ele alınan çözüm araçlarından birini oluşturmuştur. 65 yaş ve üzeri yaş grubunun sokağa çıkmasının yasaklanmasına karar verilmiştir. Yaşlıların halka açık alanlarda, parklarda bir araya gelmeleri ve toplu taşıma araçlarında seyahat etmeleri neticesinde salgının yayılmasını, vaka sayısını ve tedavi gereksinimini artırarak toplum sağlığının ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulmasına sebep olma ihtimaline dayanılarak İçişleri Bakanlığı tarafından genelge çıkarılmıştır (T.C. İçişleri Bakanlığı Genelgesi (a), 2020). Mevcut koşullar gereği oluşturulan kısa dönemli bir uygulama olmasından dolayı doğrudan kendisini bağlayan bir mevzuatı olmayan Vefa Sosyal Destek Grupları, Sağlık Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı’nın tavsiye ve direktiflerini esas alarak ilerlemiştir (Bilge, 2020: 109).

İlk genelge uyarınca, 65 yaş ve üzeri ile kronik rahatsızlığı bulunan vatandaşların 21 Mart saat 24.00’ten sonra ikametlerinden dışarı çıkmaları, açık

alanlarda, parklarda dolaşmaları ve toplu taşıma araçları ile seyahat etmeleri sınırlandırılarak sokağa çıkmaları yasaklanmıştır. 21 Mart tarihinde alınan ilk önlemden yaklaşık bir hafta sonra sahadaki denetimlerin en üst seviyeye taşınarak bu konudaki psikolojik baskının artırılarak sürdürülebilirliğinin sağlanmasına karar verilmiştir (28 Mart Tarihli, 16 Sayılı İl Hıfzıssıhha Kurulu Kararı).

Sokağa çıkma yasakları ise başka sorunların doğmasına ve yeni politikaların gündeme gelmesine neden olmuştur. Yasaklar nedeniyle aylarca dış dünyaya kapalı kalan yaşlıların ruh ve beden sağlıklarının olumsuz yönde etkileneneceğine dair öngörü ve saptamalar bilimsel araştırmalarda, medyada ve kamuoyunda sıkça dile getirilir hale gelmiştir. Nitekim Türkiye’de en az bir yaşlı kişi bulunan 5 milyon 629 bin 421 hanenin 1 milyon 373 bin 521’ini yalnız yaşayan fertler oluşturmaktadır. Bu hanelerin %75,7’sinde yaşlı kadınlar, % 24,3’ünde ise yaşlı erkekler yaşamaktadır (Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK], 2020). Bu demografik veriler ekseninde, 65 yaş üzerine getirilen sokağa çıkma kısıtlamalarına, 20 yaş altı bireylerin ve 31 ilde belirli zaman dilimlerinde uygulanan sokağa çıkma yasakları eklenince yaşlı bireylerle ilgilenen kişilerin yaşlılara sunduğu bakım faaliyetleri sekteye uğramıştır.

İzolasyon uygulaması sırasında kendilerine ulaşan gıda maddelerinin veya yenen yiyecek türlerindeki değişikliklerin sağlık durumlarını etkileyebileceği, sosyal ilişkilerin sınırlandırılması sonucu bilişsel uyarımda azalmanın sorunlara yol açabileceği, sağlık merkezlerine gitme korkusu nedeniyle acilen almaları gereken tedavilerinin gecikebileceği, toplumsal bir grup olarak damgalanma hissi, olacakların önceden tahmin edilemiyor olması, olaylar üzerinde güçlerinin olmaması, günlük yaşama dair belirsizliklerin ve evde sürekli kapanmanın yalnızlık, terk edilmişlik, tükenmişlik, sosyal boşluk, yabancılaşma, kontrolü kaybetme, kaygı, depresyon gibi farklı psikolojik rahatsızlıklara yol açabileceği ve maddi sıkıntılar yaşıyor olabilecekleri en çok ifade edilen sorunları oluşturmuştur (Oflaz, 2020; Arasan Doğan, 2020; Yılmaz ve Akyazıcı, 2020). Dolayısıyla evde izolasyon süresince yaşlı bireylerin genel sağlık durumlarının tespit edilmesi, iyilik hallerinin sürdürülmesi, bakım ve ihtiyaçlarının karşılanması, korunup gözetilmeleri, destek hizmetlerine kolaylıkla erişebilir olmaları idarenin pandemi sürecinde temel sorumluluk alanlarını teşkil etmiştir. Bu nedenle birtakım ek kamusal tedbirlerin alınması gerekmiştir. İçişleri Bakanlığı tarafından 22 Mart 2020 tarihinde valiliklere

gönderilen ek genelge (T.C. İçişleri Bakanlığı Genelgesi (b), 2020) ile 65 yaş ve üstü ile kronik rahatsızlığı bulunanlar için uygulamaya konulan sokağa çıkma yasağı kapsamında getirilecek istisnalar belirtilmiştir. İhtiyaçlarını karşılayacak kimsesi bulunmayan vatandaşların temel ihtiyaçlarının karşılanması sürecinin vali/kaymakamların başkanlığında oluşturulan Vefa Koordinasyon Grubu tarafından yönetileceği ifade edilmiştir. İzleyen süreçte doğan ihtiyaç nedeniyle Vefa Koordinasyon Grubu'na, Vefa İletişim Merkezi ve Vefa Saha Ekipleri de eklenmiş ve üçlü yapısıyla Vefa Sosyal Destek Grupları (Özel ve Dönmez, 2021: 277-279) illerde salgından kaynaklı bir kriz yönetimi olarak örgütlenmeye başlamıştır.

2.3. Politikanın Uygulamaya Geçirilme Aşaması

Vefa Sosyal Destek Grubunun il/ilçe emniyet müdürü, il/ilçe jandarma komutanı, valiler/kaymakamlar tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, yerel yönetimler, AFAD, Kızılay ve ihtiyaç duyulacak sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşturulması; sürecin mülki idare amirlerinin başkanlığında oluşturulan Vefa Koordinasyon Grubu tarafından yönetilmesi öngörülmüştür. Bu çerçeveye bakıldığında devlet eliyle oluşturulmuş kamu kurumu niteliğinde bir oluşum olması ve sivil toplumu içermesi nedeniyle ortaklığa dayalı bir yönetim biçimi ortaya konmuştur (Yolcu ve Sezgin, 2020: 151). Grubun kararı, görevlendirmesi, koordinasyonu olmadan hiçbir kurum ve kuruluş tarafından yardım faaliyetinin gerçekleştirilmemesi; valilik ve kaymakamlıklar tarafından bu kapsamda görevlendirilecek tüm görevlilere görev belgesinin düzenlenmesi, bu görevlilerin isimlerinin görev alanlarının ilgili mahalle muhtarlarıyla paylaşılması kararı alınmıştır (T.C. İçişleri Bakanlığı Genelgesi (b), 2020).

Vefa Sosyal Destek Grubu'nun işlevlerini yerine getirebilmesi için İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı tarafından VEFA İletişim Uygulaması hizmete geçmiş ve uygulama Bakanlık tarafından "vatandaşların ihtiyaçlarını bir telefonla bildirmelerinin ardından çalışacak koordinasyonun bel kemiği" olarak nitelendirilmiştir. Taleplerin şu şekilde yürütülmesi planlanmıştır (T.C. İçişleri Bakanlığı Genelgesi (c), 2020);

- İkametlerinden ayrılmasına yasaklama getirilen vatandaşların 112, 155, 156 numaraları üzerinden ihtiyaçlarını bildirmeleri,

- Bu ihtiyaç ve taleplerin sisteme kaydedilmesi,
- Talep kayıtlarının Vefa sistemi aracılığıyla anında ilgili valilik ve kaymakamlıktaki yetkili personelin önüne düşmesi,
- Valilik ve kaymakamlıkların yeteri kadar kamu görevlisi, ekip ve aracı temin ederek bu talepleri karşılaması.

Vatandaşlara yardımcı olunması, hayatlarının kolaylaştırılması, ihtiyaçlarının karşılanması gibi ifadelerle belirtilen hizmetin kapsamının ne olduğu, hizmet götürülecek vatandaşların kimlerden oluşacağı ve temel ihtiyaçların içeriğinin ne olduğu konusunda ise net bir ayırım yapılmamıştır. Memur Sendikaları Konfederasyonu (2020), “hizmet götürülecek vatandaşları” şu şekilde sınıflandırmıştır;

- İş-istihdam ve iş-kazanç ilişkisinin günlük düzeyde gerçekleşmesine bağlı olarak kazanç elde edenler,
- Yaşlı, engeli ve/veya göç ve benzeri durum ve hallere bağlı olarak muhtaç konumda olanlar,
- İş yerlerinin kapatılmasına bağlı olarak kazancı, ücreti ve/veya maaşlarında beklenmeyen miktarda düşüş yaşayanlar,
- Salgın nedeniyle ihtiyaçlarını karşılamakta zorlananlar,
- Kamu tarafından sunulan hizmetlere erişmekte sıkıntı yaşayanlar.

Diğer taraftan hizmet götürülecek vatandaşların kimlerden oluştuğunun ve hizmetin kapsamının pandeminin koşullarına göre (tüm vatandaşları kapsayan sokağa çıkma yasağı durumunda gençlere de hizmet verilmesi, bireysel taleplerin çeşitliliği gibi) sahada belirginleşmiş ve somutlaşmış olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır. Sahadaki uygulamaların tespiti amacıyla gerçekleştirilen internet taraması sonucunda ise grubun şu hizmetleri yerine getirdikleri görülmüştür (Doğan, 2020; Yeşilay, 2020; T.C. Sarıyer Kaymakamlığı, 2020): Bilgilendirme, ihtiyaçları doğrultusunda vatandaşları ilgili kamu kuruluşlarına yönlendirme, sosyal hizmet ve yardım taleplerini karşılama, hijyen ürünlerin temini (maske, kolonya, sabun ve dezenfektandan oluşan kolilerin teslimi), gıda alışverişi, gıda paketi yardımı, ev temizliği, yemek yardımı, T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel

Müdürlüğü (PTT) ile ilgili ve bankacılık gibi kurumsal işlemlerini gerçekleştirme (maaş çekme, fatura ödeme gibi), sağlık ihtiyaçlarını yerine getirme (ilaç temini, sağlık kontrolü gibi), gönderileri iletme, ekonomik destekte bulunma (nakit desteği), özel günleri (doğum günü gibi) kutlama, tarla-bağ-bahçe işleriyle ilgili destekte bulunma, tamir ve bakım işleriyle ilgili destek verme, kışlık odunların kırılması vb. Bu hizmetlerin dışında vatandaşların özel taleplerinin de Vefa Sosyal Destek Grupları tarafından yerine getirilmeye çalışıldığı tespit edilmiştir.

2.4. Politikanın Değerlendirilmesi

Vefa Sosyal Destek Grubunun çalışmaları, görevlendirilen kamu görevlilerinin yanı sıra gönüllü katkılarıyla devam ettiğinden, birçok mülki idare amirinin teşekkür mesajlarının yazılı ve görsel basında yer aldığı² ve bu grubun milli dayanışmanın, yardımlaşma ve iş birliğinin örneğini oluşturan oluşumlar olarak değerlendirildiği tespit edilmiştir. Gencer'e (2020: 39) göre sosyal destek grubunun adında vefa sözcüğünün geçmesi, devletin sosyal devlet olma sorumluluğunu yerine getirirken yaşlılara yönelik nahif bir yaklaşım içinde olduğunun ve şefkatli bir dil kullanımını tercih ettiğinin göstergesi olmuştur. Yeşilay da 'Pandeminin "Vefa"kar Gönüllüleri' başlığına yer vererek (Duran, 2021) kavramın çağrıştırdığı dayanışma ve yardımlaşma ruhuna atıfta bulunmuştur.

İçişleri Bakanlığı İç Güvenlik Stratejileri Dairesi Başkanlığı tarafından 'Vefa Sosyal Destek Grubu Faaliyetleri Memnuniyet ve Algı Araştırması' gerçekleştirilmiş vatandaş memnuniyeti pek çok açıdan ortaya konmuştur (Erdoğan, 2021). 14 Mayıs 2020 tarihinde İçişleri Bakanlığı (T.C. İçişleri Bakanlığı (d), 2020) tarafından yapılan açıklamaya göre; Vefa Sosyal Destek Gruplarına, 22 Mart-13 Mayıs tarihleri arasında 112 üzerinden 2.561.283, 155 üzerinden 858.686, 156 üzerinden 373.310, diğer numaralardan 3.339.174 olmak üzere toplam 7.132.453 arama gerçekleştirilmiştir. Bu aramalarda 6.649.461 vatandaşın ihtiyacı karşılanmıştır. İçişleri Bakanlığı web sayfasında yer verilen son verilere göre (16 Nisan 2021 tarihi itibarıyla) Vefa Sosyal Destek Grupları aracılığıyla 21.210.899 hizmet

² Sabah. "Başkan Erdoğan'dan Vefa Grubu Çalışanlarına Teşekkür", <https://www.sabah.com.tr/video/haber/baskan-erdogandan-vefa-grubu-calisanlarina-tesekkur-video>;
T.C. Uşak Valiliği, "Vali Funda Kocabıyık, Vefa Sosyal Destek Grubu Çalışanlarına Teşekkür Belgesi Verdi". <http://www.usak.gov.tr/vali-funda-kocabiyik-vefa-sosyal-destek-grubu-calisanlarina-tesekkur-belgesi-verdi>;
T.C. Kırklareli Valiliği, "Vali Bilgin'den Vefa Sosyal Destek Çalışanlarına Teşekkür Ziyareti". <http://www.kirklareli.gov.tr/vali-bilgin-den-vefa-sosyal-destek-calisanlarina-tesekkur-ziyareti>.

vatandaşa ulaştırılmıştır (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2021). AFAD tarafından resmî web sitesinde yapılan açıklamaya göre ise 2020 yılının Mayıs ayının ilk haftasına kadar Vefa Sosyal Destek Gruplarının çalışmaları için 16.068.714 TL harcama yapılmıştır (AFAD, 2020). Öte yandan grubun çok katımlı ve esnek yapısı, hizmetlerin karşılanması adına olumlu sonuçlar doğurduğundan olası benzer durumlarda da hayata geçirilebilecek kuvvetli bir örgütlenme olarak değerlendirilmiştir (Özel ve Dönmez, 2021: 280).

3. POLİTİKA SÜRECİ ANALİZİNİN SOMUTLAŞTIRILMASI: KAYSERİ TALAS İLÇESİ VEFA SOSYAL DESTEK GRUBU UYGULAMA ÖRNEĞİ

Çalışmanın ilk bölümünde politika süreci analizi çerçevesinde ülkemizde Vefa Sosyal Destek Grubunun nasıl oluşturulduğu aşamaları ile anlatılmıştır. Çalışmanın bu bölümünde politika süreci analizinin özellikle uygulama aşamasının bir örnek çerçevesinde somutlaştırılması amaçlanmıştır. Çalışmada Kayseri Talas İlçesi Vefa Sosyal Destek Grubu incelenmiştir. Talas ilçesinin seçilmesinin nedeni, veriye erişebilirlik açısından kolaylık başta olmak üzere ulusal ve yerel basında Kayseri sınırları içinde Talas'ın, Vefa Sosyal Destek Grubunun en etkin çalıştığı ilçelerden biri olarak ifade edilmiş olmasıdır. Araştırma çerçevesinde Talas Belediyesi, Kızılay Derneği Talas Şubesi, Talas İlçe Emniyet Müdürlüğü ve İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü personeli olmak üzere aşağıda tabloda görüldüğü üzere Talas Vefa Sosyal Destek Grubu çalışanlarının dörtte birini oluşturan toplam 12 kişi ve ayrıca yetkili birim amirleri ile görüşme gerçekleştirilmiştir.

Tablo 2. Görüşme Yapılan Talas Vefa Sosyal Destek Grubu Çalışanlarının Yaş, Cinsiyet ve Kurumlara Göre Dağılımı

	Kod	Yaş	Cinsiyet	Kurum
Görüşme 1	K1	40	Erkek	Talas Belediyesi
Görüşme 2	K2	41	Kadın	Kızılay
Görüşme 3	K3	24	Kadın	Kızılay
Görüşme 4	K4	48	Kadın	Talas Belediyesi
Görüşme 5	K5	29	Erkek	Emniyet
Görüşme 6	K6	45	Erkek	AFAD
Görüşme 7	K7	45	Erkek	AFAD
Görüşme 8	K8	28	Kadın	Talas Belediyesi
Görüşme 9	K9	33	Erkek	Talas Belediyesi
Görüşme 10	K10	39	Kadın	Talas Belediyesi
Görüşme 11	K11	29	Erkek	Talas Belediyesi
Görüşme 12	K12	38	Erkek	Talas Belediyesi

3.1. Kayseri Talas İlçesi Vefa Sosyal Destek Grubunun Kuruluşu

Talas Vefa Sosyal Destek Grubu, İçişleri Bakanlığı'nın ek genelgesinin valiliklere gönderildiği 22 Mart 2020 tarihinde saat 14.00'te Talas Kaymakamı ve Talas Belediye Başkanının yanı sıra ilçede görev yapan çeşitli kurum ve kuruluşların temsilcilerinin önerliğinde gerçekleştirilen acil toplantı sonucunda hızla uygulamaya geçirilmiş ve 23 Mart 09.00'da hizmet vermeye başlamıştır.

3.2. Personel Durumu

Talas Belediyesi'nden 15, Talas Kaymakamlığı'ndan 1, Talas İlçe Emniyet Müdürlüğü'nden 14, Kızılay'dan 5 ve İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü'nden 5 kişi olmak üzere toplam 40 personel görevlendirilmiştir. Sahada görevlendirilen personel sayısı ise her birinden dörder kişi olmak üzere şoför, polis, bekçi, Kızılay ve AFAD görevlilerini içeren 20 kişiden oluşmuştur. Personel haftanın 7 günü 24 saat dönüşümlü olarak çalışmış, saat 09:00-17:00 arasında vatandaştan toplanan hizmet taleplerini karşılamıştır.

Talas Belediyesinden edinilen bilgilere göre Talas Vefa Sosyal Destek Grubu tarafından 23 Mart 2020-04 Haziran 2020 tarihleri arasında 4031 adet hizmet

talebi alınmış, Talas ilçe sınırları içinde toplam 10 mahalleye hizmet götürülmüştür.

3.3. Katılımcıların Personele Yönelik İzlenimleri

‘Vefa Sosyal Destek Grubunda görev alan personel’ hakkında ifade edilen kavramlara aşağıda yer verilmiştir. Şekilden de görüleceği üzere 12 farklı görevli türünden bahsedilmiştir. Bu çerçevede Kaymakamlık yetkilisinin görev alan personel hakkındaki ifadesi de şöyledir:

(Kurum Yetkilisi 2): Altıncı aya kadar yapılan çalışmalar çok yoğundu, gece gündüz çalıştık tüm arkadaşlarımız, kaymakamlık personelimiz, belediyeden herkes, belediye başkanımız müthiş destek sağladı, gönüllü kuruluşlarımız, Kızılay’ımız, din görevlileri, Milli Eğitim personeli, herkes...Vatandaşlarımızdan da gönüllü olanlar vardı. Onlar da katıldılar.



Şekil 1. Vefa Sosyal Destek Grubu Çalışanları

Talas Vefa Sosyal Destek Grubu çalışanları ile yapılan görüşme çerçevesinde Kızılay dışındaki diğer kurumların personelinin görevlendirme yoluyla gruba dâhil edildiği ancak süreç içerisinde gönüllü olarak katılımların da gerçekleştiği öğrenilmiştir. Görüşme yapılan katılımcıların gruba dâhil olma biçimleri ve görevleri hakkındaki yanıtları şöyledir;

(K1): Vefa Sosyal Destek Grubuna kurumumuzdaki personel görevlendirme ile katıldı. Kızılay'daki görevliler dışındaki herkes kendi kurumu tarafından görevlendirildi. Milli Eğitim Müdürlüğü tarafından öğretmenler her gün bir kişi olmak üzere görevlendirildi ancak gönüllü olarak gelen öğretmenler de oldu. Emniyet Müdürlüğü'nden başlangıçta dört polis görevlendirildi, sonra iki, sonra da bir polise düştü. Başlangıçta ayrıca dört bekçi görevlendirilmişti. Saat 17.00'den sonra bekçiler telefonları bekleyip ertesi gün için hizmete sunulacak talepleri alıyorlardı. Para çekme taleplerinin karşılanmasında emniyet personeli arabada refakatçi olarak bulunuyordu.

(K10): Gönüllü olarak dâhil oldum. Biz esnek çalışmaya başlamıştık, müdür bey bana izin verdi. Ben bu süreçte faydalı olmak istedim. Böyle bir darboğazda çalışmak istedim. Kurulduğundan bir hafta sonra çalışmaya başladım. Nisan başıydı sanırım.

Vefa Sosyal Destek Grubu çalışanlarına, tekrar böyle bir pandemi süreci yaşanması durumunda yine grup içinde görev almak isteyip istemeyecekleri sorulmuş, olumlu cevaplar alınmıştır.

(K8): Kurumumda birçok birimde çalıştım. En keyifli dönem bu dönemdi. En stresli olanı da buydu ama tekrar çalışmayı gerçekten isterim. Bize teşekkür belgesi verildi, bu da beni teşvik etti.

Kurum yetkilileri ve Vefa Sosyal Destek Grubu çalışanları tarafından grubun çalışma seyri; personel sayısı, taleplerin yoğunluğu ve hizmetin verilme usulleri çerçevesinde değerlendirilmiş ve yasakların ilk gündeme geldiği süreçte hizmet alma taleplerinin ve personel yoğunluğunun fazla olduğu, ilerleyen günlerde ise bu yoğunluğun azaldığı ifade edilmiştir.

(Kurum Yetkilisi 2): Vefa Sosyal Grubu, 26 Mart'ta aktif olarak faaliyete başladı, o günden bugüne hala çalışmalarına devam ediyor. 6. aya kadar en yoğun dönemi geçirdi, 65 yaş üstünün sokağa çıkma kısıtlamasının sınırlandırılmasıyla birlikte talepler azaldığı için Vefa Sosyal Destek Grubunun çalışmaları hafifledi.

(K10): Birimler tek tek çekildi, ilk AFAD, sonra Kızılay, sonra da Emniyet Personeli gitti, son olarak bekçi de çekildi. Belediyeden

bir personel kaymakamlıktan gelen talepleri değerlendiriyor. Hafta sonu da çalışılıyor. Şimdi sadece karantinadakilere hizmet götürülüyor.

Vefa Destek Grubu çalışanlarına ayrıca “grup içinde olmayan ama olsaydı iyi olurdu diyebilecekleri bir meslek grubunun” olup olmadığı sorulmuştur. Sağlık personelinin, danışmanlık hizmeti verecek uzmanların ve psikologların grupta yer alması önerisi gelmiş ancak gruptaki meslek dağılımının yeterli olduğu yönünde de yanıtlar alınmıştır.

(K1): Mesela çocuk psikoloğu. Tek çocuklu aileler şikâyet ediyor. Danışmanlık hizmeti verecek uzman bir kişi lazım. Sağlık personeli eksikliği olabilir ancak Kızılay’daki görevlilerin İlk Yardım Sertifikası var, acil durumda müdahale vardı.

3.4. Vefa Sosyal Destek Grubu İçinde Görev Alan Kurumların İşlev ve Görevleri

Görüşmeler çerçevesinde Talas Belediyesi’nin, altyapıyı oluşturan, koordinasyonu, araç ve teçhizatı sağlayan, personelin dezenfektan ve maske gibi ihtiyaçlarını karşılayan, öğle ve akşam yemeklerini tedarik eden bir kurum olarak Vefa Sosyal Destek Grubu içinde yer alan kurumlar arasında kilit rolü oynadığı belirtilmiştir. İhtiyaç duyulan vakalarda, yaşlılar ile iletişim konusunda eğitim almış ve konunun uzmanı olan belediye personelinin (sosyal hizmet uzmanı, psikolog, aile danışmanı) destek alındığı ifade edilmiştir. Talas Belediyesi Kültür ve Sosyal Hizmetler, Makine İkmal ve İnsan Kaynakları Müdürlüklerinin mevcut bütçelerinin bir kısmı Vefa Sosyal Destek Grubu için ayrılmıştır. Bütçe harcama kalemlerinin, araç ve araç giderleri, personel giderleri, maske, temizlik ürünleri, gıda paketleri, öğle ve akşam yemekleri, lojistik destekten (bilgisayar, telefon, yazıcı, mobilya vb.) oluştuğu; ayrılan bütçenin ise hizmetin yerine getirilmesi açısından yeterli olduğu dile getirilmiştir. Bunun dışında belediyede gerontoloji uzmanının istihdam edilmediği ayrıca kazanılan deneyimlerin de kayıt altına alınmadığı öğrenilmiştir.

AFAD, Kızılay ve Emniyet personeli ise taleplerin sahada vatandaşla ulaştırılması konusunda destek vermiştir. Kızılay ve AFAD, ayrıca Kredi Yurtlar Kurumu (KYK) yurtlarında karantina altına alınan vatandaşlarla ilgili hizmetler konusunda rol almıştır. AFAD yetkilisi ile yapılan görüşme çerçevesinde kurumun

yurtdışından gelen personelin karşılanması, güvenlik eskortu ile nakillerinin sağlanması, ihtiyaçlarının giderilmesi, beslenme, barınma, iâşe ve güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesi konusunda çalışmalar yaptı; yurtlarda tam zamanlı güvenliğin sağlanmasında ise kolluk gücü olarak Emniyet güçlerinin görev aldığı bilgisi alınmıştır. Ayrıca AFAD Dijital PANO uygulaması aracılığıyla pandemiye ilişkin verilerin depolandığı; karantina sürecinde vatandaşların yaşadıkları travma, hapis hissi ve intihar teşebbüsü gibi psikolojik sorunlarına karşı Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü'nün ana çözüm ortağı olarak 24 saat boyunca hizmet verecek şekilde psikolog-psikolojik danışman ve sosyal çalışmacı görevlendirdiği öğrenilmiştir. Aynı kurumdan bir diğer yetkili ise şunları söylemiştir:

(Kurum Yetkilisi 3): Biz de kurum olarak ildeki Vefa Sosyal Gruplarına destek verdik. Yurtdışından gelen vatandaşlarımızın (1225 kişi) KYK yurtlarına yerleştirilmesinde ve illerine gönderilmesinde rol aldık. Bu vatandaşlarımız, 14 gün yurtlarda kaldı. Kızılay yemek verdi, büyükşehir belediyesi yolcuların aktarımını yaptı, emniyet personeli güvenlik sağladı, Talas belediyesi, Melikgazi Belediyesi binaları dezenfekte etti.

Vefa Sosyal Destek Grubu çalışanları ise bağlı oldukları kurumların grup içindeki işlev ve görevlerini şöyle ifade etmişlerdir:

(K1): Ağırlıklı olarak koordinasyon sağlamak ve lojistik. Tüm araçlar, pc, yazıcı, teçhizatlar, öğlen-gece-akşam yemekleri, çalışanlara maske dezenfektan sağlanması belediye tarafından gerçekleştirildi.

(K2): Gıda, konserve, kıyafet yardımı, maske ve dezenfektan dağıtımını yaptık. Ramazan'da iftariye ve ekmek dağıtıldı.

(K8): Vefa Destek Grubunun organizasyonu, işin planlanması, hizmetin uygulamaya geçirilmesi konusunda olayları çözen gidişatı belirleyen ana kuruluş belediye idi.

3.5. Hizmetin Yerine Getirilmesi ve İş Akışı

Vatandaştan gelen talepler kaymakamlık görevlileri tarafından incelenerek alışveriş, para çekimi ve danışmanlık olarak gruplandırılmış ve sahadaki görevlilere bildirilmiştir. Gruplandırılan bu taleplere ilişkin iş akışına aşağıda yer verilmiştir.

3.5.1. Alışveriş

Alışveriş ihtiyacı olan vatandaşların talep listesi ilgili marketlere telefonla sipariş edilmiştir. Siparişler hazır olduğunda araç sevk amirine gerekli bilgiler verilerek araçların hazırlanması ve siparişi almak üzere şoför ile 1 emniyet görevlisi ve 1 Kızılay veya AFAD görevlisinin markete yönlendirilmesi sağlanmıştır. Markete ulaşan ekip siparişi ve market görevlisini de alarak vatandaşa teslim etmeye gitmiştir. Vatandaşlar siparişini teslim aldığı anda ödemeyi doğrudan market görevlisine yapmıştır.

3.5.2. Bankacılık İşlemleri

Bankamatikten para çekme talebi olan vatandaşlar için personel, talepte bulunan vatandaşın evine giderek bankamatik kartını ve şifresini tutanak ile teslim almış ve para çekme işlemini yaptıktan sonra bilgilendirme fişiyle birlikte yine tutanak ile kendisine teslim etmiştir. Bu hizmetin yerine getirilmesi için kaymakamlık bünyesinde özel bir ekip oluşturulmuştur.

3.5.3. Danışmanlık

Danışmanlık ihtiyacı olan kişiler sağlık, ulaşım, şehir içi veya şehir dışı izin, cenaze vb. konular başta olmak üzere ihtiyaç duydukları konularda bilgilendirilmişlerdir. Sosyal yardım, psikolog, sokak hayvanları ekibi, temizlik ve dezenfekte ekibi gibi belediyelerin ilgili birimlerine yönlendirilmişlerdir. Çağrı merkezine en çok sosyal yardım ve ücretsiz ulaşım desteği talebi ile başvuruda bulunulmuştur.

Araştırma çerçevesinde Vefa Sosyal Destek Grubu çalışanlarından günlük iş rutinlerinden bahsetmeleri istenmiş, görüşülen katılımcıların farklı alanlarda (ekip şefi, büro personeli, bekçi, şoför gibi) görev aldıkları görülmüştür.

(K1): Ekip şefi olarak görevlendirildim. Sabah saat 09.00'da mesaiye başlıyorduk, yeni görevliler var ise onlara işi anlatıp, gecedan gelen talepleri değerlendirip, hizmetlere göre paylaşım yapıyorduk. Günlük 5-10 aileye ücretsiz yardım götürüyorduk (çocuk bezi, çocuk maması, Kızılay'ın verdiği konserve gibi). Talepler iki şekilde geliyordu. İlk olarak telefonla, ikinci olarak 112 üzerinden. Örneğin aynı anda hem Mevlâna mahallesinden hem de Yenidoğan

mahallesinden hizmet talep ediliyorsa ve biz o sırada Yenidoğan'da isek, Mevlana'dan gelen taleplerin biraz birikmesini bekliyorduk. Fakat çok acil bir ihtiyaç ise hemen aracı gönderiyorduk.

(K4): Büro personeliydim, Kültür Merkezinde (Fatma Bacı Bayan Kültür Merkezi) sorumluydum. Telefonlara bakıyordum. Dört arkadaş birlikte yoğun bir şekilde akşama kadar sipariş alıyorduk.

(K5): Biz Emniyet Müdürlüğü, AFAD ve Kızılay personeli olarak vatandaşın iletişim ve kimlik bilgilerini alıyorduk, bizim tutanağımız oluyordu, maaş çekiyorduk. Biz vatandaşlarımızın güven duymasını sağlamak açısından oradaydık.

(K8): Telefonlara bakıyordum, talepleri değerlendiriyorduk. 7/24 yanıt verecek şekilde bir görevlendirmeye tabii olduk. Sabah belediye personeli, öğretmenler ve din görevlileri ile çalışıyorduk. İlk günler bir endişe, korku vardı. Talep çoktu. Bizim için yorucuydu. Kaymakamlıktan bize numaralar aktarılıyordu. Biz o numaralara ulaşıyorduk, talepleri değerlendiriyorduk.

(K11): Ben şoför olarak görev aldım, Vefa personeli ile vatandaşlara taleplerini götürdük.

Vefa çalışanlarının gerçekleştirdikleri hizmet kapsamında en çok alışveriş talebiyle karşılaştıkları (özellikle ekmek ihtiyacı), bunun dışında hijyen ürünleri (maske, kolonya gibi), banka işlemleri, sosyal yardım konusunda talep aldıkları öğrenilmiştir.

Vefa Sosyal Destek Grubunun birçok konuda destekte bulunduğu, kurum yetkililerinin görüşleri doğrultusunda da saptanmıştır:

(Kurum Yetkilisi 1): Pandemi sürecinde yaşadığımız birkaç olaydan bahsetmek isterim: Bir vefa personeli, saat 3.40'ta beni aradı: "eczanelerde mama yok" diye, biz kurum olarak 'yok' diyemeyiz... Gece saat 4.20'de Anayurt'ta yaşayan vatandaşımıza mama götürüldü. Bölgesi bizim bölge olmamasına rağmen vatandaşımıza yardımcı olduk. Bir vatandaş eşim pastanede çalışıyor otobüslerin sefer sayıları düşürüldü eşim Talas'a gelemiyor, lütfen eşimi getirin evine, ben gidip alamıyorum dedi. Biz yardımcı olduk. Ben özellikle

gönüllülerimize teşekkür ediyorum. Hepimiz canla başla çalıştık.

(Kurum Yetkilisi 2): Bu zamana kadar Vefa Grubu'na sistem üzerinden 8078 başvuru oldu, bunlardan 1823'ü maaş çekimi talebiydi. Birçok insan için dört-beş kez maaş çekimi sağlandı. 1010 gıda yardımı, 694 ilaç yardımı talebi karşılandı. Fatura ödemeleri, hijyen malzemesi temini bu ihtiyaçların içinde. Bunun haricinde kaymakamlığa gelip maske ve eldiven isteyen vatandaşlara bu gereksinimleri temin edildi. Belediye de hijyen paketleri dağıttı, bu sayıların içinde bunlar dâhil değil. Bu süreç dâhilinde seyahat izin kurulları kuruldu, vatandaşların izin talepleri değerlendirildi.

(Kurum Yetkilisi 4): Biz sadece istenen talepleri yerine getirmedik. Bunun dışında daha çok belediye kaynaklı birçok hizmet sağladık. Önemli olan psikolojiyi desteklemek ve birtakım görünmeyen ihtiyaçları karşılamaktır. Mesela 30.000 lise ve ortaokul öğrencisine kitap dağıttık. 5000 adet altılı saksılarda aromatik bitki dağıttık, yaşlılarımızın bir canlıyla buluşmasını sağladık. Aynı zamanda 20.000 adet içerisinde maske, kâğıt, sabun, limon kolonyası ve koronavirüsle ilgili önlemleri anlatan bakanlığımızın broşürleri ve en önemlisi “İletişim Ailede Başlar” kitabını dağıttık. Biz sadece istenenleri değil, birçok şeyi düşündük. 23 Nisan'da bir konser verdik. Herkes sokağa çıkma yasağına tabii olduğu için evlerinden izlediler. Bir başka konu da küçük işletmelerde çalışan, işyeri kapanan işsiz kalan genç arkadaşlarımızı tespit ettik, iaşe dağıttık. Bu ekiple gurur duyuyoruz.

Vefa Sosyal Destek Grubu çalışanları kendilerinden talep edilen en ilginç hizmet türlerini ve unutamadıkları anıları şu şekilde belirtmiştir (K1, K6, K8):

- İşyerinde köpek besleyen birinin sokağa çıkma yasağında işyerine gidip köpek besledik.
- Bir teyze aradı yalnızım konuşmaya ihtiyacım var dedi, sohbet ettik.
- Bir amcanın ücretli yemek yapan birine ihtiyacı vardı, korona sürecinde kendisine yemek yapan kişi işi bırakmıştı. Sonra aşevi aklımızda geldi, aşevinden amcaya yemek götürmeye başladık.

- Bir sağlıkçının çocuğunun doğum günü vardı, ona pasta gönderdik.
- Fatura ödeme talepleri geldi, öyle bir bütçemiz yoktu.
- Hayvanların otu bitti yemi bitti gibi istekler oluyordu.
- Çatım göçtü diyen oldu, bedava ne gönderiyorsunuz bana gönderin diyen vatandaşlar oldu.
- Kitap isteyen birisi oldu, acil olmadığını söyledik, o da aciliyetin kişiden kişiye değiştiğini söyledi. Kitap aldık.
- İnsanların çaresizliği beni çok etkiledi. Bir anne bez alamıyorum mama alamıyorum dedi, bunlara şahit olmak beni üzmüştü.

3.6. Vefa Sosyal Destek Grubu Çalışanlarının Vatandaşla İletişimi

Vefa Sosyal Destek Grubu çalışanları araştırma sorunlarına yanıt verirken hizmet götördükleri vatandaşları ‘yaşlı, bebek, muhtaç, çaresiz, yalnız, yoksul, engelli, kimsesiz’ gibi farklı özelliklerle tanımlamışlardır.

“Görevliler ile vatandaşlar arasındaki ilişki ve iletişimden, vatandaşın görevlilere karşı tutumundan ve beklentilerinden söz eder misiniz?” sorusuna görüşmeye katılan Vefa çalışanlarından sorunsuz, olumlu bir iletişim içinde oldukları yönünde yanıtlar alınmıştır:

(K3): İnsanlarla gayet sıcak ve samimi ilişkilerimiz oldu. Aldığımız dua bizi çok mutlu ediyordu.

(K5): Büyük bir ihtimalle %98-99 civarında memnunar, %1 ya da 2’lik kısmında da onların istediği doğrultuda ürün alamıyorduk, biz üç tane yerle anlaşmalıydık. Vatandaş maaşının tamamını istiyordu limiti aşıyordu, tekrar ertesi gün gidiyorduk.

(K8): Bunu da korona başlangıcı ve korona sonrası olarak ayırabiliriz. Başlangıçta insanlar panikti, sonra sakinleştiler. Ama ekip olarak iyiydik. Biz insanlarla aile gibi olduk. Bu gibi durumlarda insan kendi vicdanını konuşturup davranması gerekir.

Görüşmenin geneli kapsamında katılımcıların vatandaşla olan iletişimlerini dile getirirken kullandıkları ifadeler kodlanmış ve birer kez belirtilen “güvensiz ve

memnun değil” ifadeleri dışında “memnun, güzel, aile, dua, güven, mutlu, samimi, keyifli” gibi olumlu anlam yüklü kavramları dile getirdikleri tespit edilmiştir. “Memnun ve güzel” kavramları ise vatandaşla olan ilişkiye dair en çok betimlenen iki kavramı oluşturmuştur.

3.7. Hizmetin Yerine Getirilmesi Konusunda Karşılaşılan Sorunlar

Talas Vefa Destek Grubu personelinden alınan bilgiler doğrultusunda, hizmetin yerine getirilmesi konusunda aşağıda yer verilen sorunlarla karşılaşıldığı öğrenilmiştir:

- Bankadan kimlik kartı ile para çekme işlemlerinin uzun sürmesi,
- İlk zamanlarda bankada karşılaşılan maaş limiti sorunu,
- Vatandaşlardan gelen sosyal yardım taleplerinin çok sayıda olması
- Yaşlı vatandaşlarla iletişim kurmada zorlanması,
- Vatandaşlar tarafından sipariş edilen ürünlerin beğenilmemesi,
- Sokağa çıkma yasağı olan günlerde özellikle tütün ürünü alışverişinin yapılamamasına kızan ve ısrarcı olan çok sayıda vatandaşla iletişim kurulmuş olması,
- Aynı kişilerin sistemde çok sayıda talep oluşturması ve hizmetin yavaşlamasına neden olması,
- İhtiyaç sahibi vatandaşlara ulaştırmak üzere çok sayıda gıda paketi ve çocuk bezi alımının yapılması ve
- bu artan talebi karşılayacak bütçe ihtiyacı,
- Personelde virüs korkusu,
- Görev tanımının belirsiz olması,
- Maaş çekiminde güvensizlik,
- Medyaya yansıyan haberlerin beklentiyi yükseltmesi,
- Hizmetin örgütlenme amacını aşan talepler (tablet talebi),

- İlaç alımında sorunlar,
- Taleplerin ücretsiz karşılandığının sanılması,
- Araç ve mazot ihtiyacı,
- Sokağa çıkma yasağı ilanının akabinde yaşanan yoğunluk.

3.8. Deneyimler ve Öneriler

Vefa Sosyal Destek Grupları, acilen bir afet yönetimi çerçevesinde oluşturulduğundan süreç içinde yaşanan sorunlar da göz önünde bulundurularak edinilen deneyimlerin bir başka afet döneminde/salgında daha hızlı organize olunması ve hizmetin daha iyi sunulması açısından kolaylaştırıcı işlev göreceği düşünülmektedir. Bu çerçevede Vefa Sosyal Destek Grubu çalışanlarına bu süreçte hangi deneyimleri kazandıkları, hangi önerilerde bulunmak istedikleri sorulmuş ve personel tarafından aşağıdaki görüşler dile getirilmiştir:

(K1): Hazırlıksız yakalandığımız konu, sosyal yardım oldu. Biz bunu destek olarak çözmeye çalıştık. Bu tür durumlarda geçim sıkıntısı yaşayan bir kitle var. Bu durum için bütçe oluşturulabilir.

(K5): Tecrübe ettiğim şu hususu söyleyebilirim; sokağa çıkma yasaklarını bir anda duyan vatandaşların talepleri çok yoğun oluyor, o hengâmede hizmet alamayanlar da olabildiği için yasakların duyurulması konusundaki organizasyona dikkat edilebilir.

(K7): Kaybolma, enkaz, defin hizmeti, trafik kazası gibi hizmetlerde bizim kurumumuz aktif görev alıyor. Dolayısıyla böyle bir salgın durumunda gönüllü çalışanların sayısının artırılması iş yükünün dağılımı, aynı anda gerçekleşen diğer afetlere yeterli sayıda personel gönderilebilmesi açısından iyi olabilir.

(K9): Bence personel açısından yeterliydi. İllaki bu iş için harcanan bir bütçe olmuştur. Çok bütçe gerektiren bir iş de değil. Ancak araç sayısı ve yakıtı konusunda vaka sayısının artışına bağlı olarak bir destek düşünülebilir. Benim açımdan devlete ve insanlara güvenmek adına bir deneyim sağladı. Ben böyle bir durumda olsam arayabileceğim biri var, bunu artık biliyorum.

(K10): Ekipte çalışanların vizyonu önemli, işi sevmesi gerek, görev adamı olması gerek. Ben 15 gün neredeyse hiç izinsiz çalıştım. Örgütlenmeyi öğrendik. Biz ülke olarak anında kanalizasyon olmayı bilen insanlar, tek yürek olabiliyoruz.

Katılımcıların verdiği yanıtlardan görüldüğü üzere Vefa Sosyal Destek Grubu'nun faaliyetleri çerçevesinde salgında vatandaşa hizmet sunulması konusunda bir deneyim kazanıldığı konusunda personelin çoğunluğu hemfikirdir. Dile getirilen öneriler ise şöyle özetlenebilir:

- Sosyal yardım, araç ve akaryakıt ihtiyacı konusunda ek bütçe ihtiyacının dikkate alınması,
- Yasakların duyurulmasında yoğunluğu ve panik ortamını önleyecek planlamaların yapılması,
- Kurumların iş yüklerine bağlı görevlendirmeye gitmesi,
- Vefa Grubu çalışanlarının vizyon sahibi, gönüllü kişilerden seçilmesi.

SONUÇ

Koronavirüs salgını küresel çapta tüm dünyayı etkisi altına almıştır. Yayılma hızına bağlı olarak salgının sağlık açısından yarattığı vahim tablonun dışında, sosyal, ekonomik ve siyasal açıdan da ülkeleri önemli derecede etkileyen sonuçlar meydana gelmiştir. Salgının etkisinin devletlerin uygulamaya geçireceği kamu politikaları çerçevesinde özellikle sosyal sistemlerde ve sağlık alanında yapacakları iyileştirmelere, toplumların taşıyacakları sorumluluğa ve gösterecekleri dirençle ilgili olarak değişim göstereceği düşünülmektedir. Salgının afet yönetimi çerçevesinde bütüncül bir şekilde ele alınması, kapsamlı ve etkin çözümler üretilmeye çalışılması, yeni süreçlere hazırlıklı olunması ve risk azaltma stratejilerinin belirlenmesi ise oldukça önem taşımaktadır. Nitekim koronavirüs pandemisinde de devletlerin sürece derhal müdahale etmesi gerekmiş, birçok devletin gösterdiği ilk refleks ise sınırları kapatmak, ulaşım ve dolaşımı engellemek yönünde olmuştur. Virüsün ortaya çıktığı yerleşim yerleri karantinaya alınmış, salgının yayılmasını önlemek amacıyla toplumsal bilinçlendirme çalışmaları başlatılmıştır. Ekonomik ve sosyal önlemlerin yanı sıra ülkelerin sağlık alt yapılarını destekleyen politikaları gündemlerine aldıkları görülmüştür. Sokağa çıkma

kısıtlaması ise bu çerçevede alınan önlemlerden birini oluşturmuştur. İzolasyon sürecinde özellikle sokağa çıkamayan yaşlıların ihtiyaçlarının karşılanması için de yerel düzeyde Vefa Sosyal Destek Gruplarının kurulması uygun görülmüştür. Talas Vefa Sosyal Destek Grubu da ivedilikle hayata geçirilmiştir.

Talas Vefa Sosyal Destek Grubu çalışanları ile yapılan görüşme çerçevesinde Kızılay dışındaki diğer kurumların personelinin görevlendirme yoluyla gruba dahil edildiği ancak süreç içerisinde gönüllü olarak katılımların da gerçekleştiği saptanmıştır. Görüşülen personelin tümünün tekrar böyle bir pandemi süreci yaşanması durumunda yine grup içinde görev almak istedikleri tespit edilmiştir. Pandeminin kamuoyunda ilk duyulduğu ve yasakların ilk gündeme geldiği süreçte vatandaşların yoğun bir şekilde hizmet talebinde bulundukları; bu dönemde gönüllü çalışanlar da dahil olmak üzere personel sayısının da fazla olduğu bulgusuna ulaşılmıştır. Pandeminin gidişatına bağlı olarak yoğunluğun azaldığı ve karantinede bulunan vatandaşlara da hizmet götürülmeye başlandığı öğrenilmiştir.

Görüşme yapılan katılımcıların Talas Vefa Sosyal Destek Grubu'ndaki meslek dağılımının ihtiyacı karşılayabilecek durumda olduğu, ancak sağlık çalışanı ve psikolog gibi meslek mensuplarının da grupta yer alması yönündeki önerilere yer verilmiştir. Talas Belediyesi'nin Vefa Sosyal Destek Grubu içinde yer alan kurumlar arasında kilit rolü üstlendiği; AFAD, Kızılay ve Emniyet personelinin taleplerin sahada vatandaşa ulaştırılması konusunda destek verdiği tespit edilmiştir. Çalışma çerçevesinde katılımcıların vatandaşla olan iletişimlerini dile getirirken kullandıkları ifadeler kodlanmış, bu konuda pozitif anlam yüklü kelimeleri dile getirdikleri; memnun ve güzel sözcüklerinin de en sık kullanılan sözcükler olduğu tespit edilmiştir. Kayseri'deki diğer ilçelerde, Talas ilçesinde olduğu gibi hizmetin tek merkezden verilmediği, her kurumun kendi bünyesinde hizmeti yürüttüğü bilgisine ulaşılmıştır. Talas Vefa Sosyal Destek Grubunu diğer gruplardan ayıran özellikler; ilde ilk kurulan ve yoğun çalışan bir grup olması, maaş ve bankacılık işlemlerinin Emniyet personelinin gözetiminde güvenli bir şekilde sürdürülmesi ve ayrıca desteklerin karşılık beklenmeden sağlanmasıdır.

Talas Vefa Destek Grubu personelinden alınan bilgiler doğrultusunda, bankacılık işlemlerinin uzun sürmesi, maaş limiti sorunu nedeniyle ilk günlerde maaşların tamamının çekilememesi, yoğun bir sosyal yardım talebiyle karşılaşılması, medyaya yansıyan haberlerin vatandaşta beklentiyi yükseltmesi

nedeniyle hizmetin örgütlenme amacını aşan taleplerle karşılanması, görev tanımındaki belirsizlik hizmetin yerine getirilmesi gibi çeşitli sorunlarla karşılaşmıştır. Görüşmeye katılan personelin, ek bir bütçe sağlanması, yasakların duyurulmasında yoğunluk ve panik ortamını önleyecek planlamaların yapılması, kurumlarda görev ve iş yüklerine bağlı görevlendirmeye gidilmesi, grup çalışanlarının ise vizyon sahibi, görev bilinci taşıyan gönüllü kişilerden seçilmesi yönünde önerilere sahip oldukları tespit edilmiştir.

Genel olarak hizmetin yürütülmesi konusunda kamu kurum ve kuruluşlarının dayanışma ve iş birliği içinde çalışarak iyi bir performans sergilediği ifade edilebilir. Buradaki en önemli etkenlerden biri, kuşkusuz kurum yetkililerinin hızlı bir şekilde örgütlenmesi ve süreci iyi yönetmesidir. Diğer etkenin ise Vefa Sosyal Destek Grubu'nda görev alan personelin fedakarlığına bağlı olduğu söylenebilir. Bu çalışmaların daha da geliştirilmesi olası yeni afetlere hazırlıklı olunması ve dezavantajlı gruplardan biri olan yaşlıların afetlerden korunması ve desteklenmesi açısından araştırma çerçevesinde genel olarak aşağıdaki öneriler sunulabilir:

- Öncelikle küresel düzeyde etki gösteren bu virüsle ilk kez karşılaşıldığı için elde edilen deneyimler ve karşılaşılan sorunlar raporlanmalı; bu doğrultuda olası bir afet durumu öncesi, afet süreci ve sonrası için etkin çözümler üretilmelidir.
- Salgının sadece sağlık alanındaki politikalarla ilgili olmadığı mevcut salgın döneminde çok net bir şekilde tecrübe edilmiş olduğundan çok boyutlu (ekolojik, sosyal, kültürel, ekonomik) ve bütüncül politikaların geliştirilmesi için çaba gösterilmelidir.
- Merkezi ve yerel yönetimler olabildiğince iş birliği içinde hareket etmeli; çok başlı ve yetki karmaşasına yol açacak oluşumlardan kaçınılmalıdır.
- Kamu kuruluşları bulundukları yerleşim yerinin koşullarını göz önünde bulundurarak afet eylem planlarını oluşturmalı, var ise mevcut planlarını güncellemelidir.
- Salgınla mücadele konusunda kamu kurum ve kuruluşlarının idari ve mali kapasiteleri açısından yetkinlikleri gözden geçirilmeli; kurumsal alt yapı,

donanım ve özellikle mali olanakları güçlendirilmelidir.

- Afet yönetiminde yer alacak personel, özellikle gönüllü olarak destek verecek, eğitilmiş, sorumluluk sahibi ve görev bilincine sahip personel arasından seçilmeli ve tatbikat çalışmalarında olduğu gibi afet öncesinde de eğitim çalışmaları gerçekleştirilmelidir.
- Yeni yaşam şartlarıyla yüzleşmiş olan vatandaşların da yaşadıkları zorluklardan ders çıkarması, afet bilinci içinde hareket etmesi ve kamu sağlığının korunması açısından bireysel olarak hassas davranması gerekmektedir. Bu doğrultuda toplumsal farkındalık çalışmalarının devamlılığı sağlanmalıdır.
- Salgından ilk etkilenen grupların, toplumun yaşlı ve çocuk gibi dezavantajlı gruplarından oluştuğunun bilinciyle bu grupların dirençliliğini artırmak amacıyla sosyal politikaların oluşturulmasında salgın konusuna ayrı bir önem verilmelidir.
- Salgın sürecinde evlerinde uzunca bir süre izolasyonda kalan yaşlıların sadece zaruri ihtiyaçlarının karşılanmasının dışında yalnızlıklarını giderecek faaliyetler de salgın yönetimi çerçevesinde organize edilmelidir. Fiziksel sağlıklarının dışında psikolojik sağlıklarının da önemli olduğu göz ardı edilmemelidir. Geriatri uzmanlarının desteği doğrultusunda yaşlıların ziyaret edilmesi; sağlık personeli eşliğinde rutin sağlık kontrollerinin (ilaç temini, tansiyon ölçümü gibi) gerçekleştirilmesi de bu faaliyet alanına dahil edilmelidir.
- Pandemi sürecinde uygulamaya geçirilen çevrimiçi eğitimler ve toplantılar sayesinde vatandaşlarca yaygın olarak kullanılmaya başlanan teknolojik imkanlardan afet yönetimi kapsamında da yararlanmanın yolları araştırılmalıdır. TÜİK verilerine göre internet kullanım oranı düşük olan yaşlıların internet kullanımının sınırlı olmasının izolasyon süreçlerini zorlaştırdığı göz önünde bulundurularak halk eğitim merkezlerinde ve yerel yönetimlerin eğitim merkezleri bünyesinde yaşlıların teknoloji kullanımlarına yönelik eğitimlerin organize edilmesi ve yaygınlaştırılması sağlanmalıdır.

- Toplumsal farkındalık çalışmalarında ve özellikle yazılı ve görsel basın araçlarında yaşlıların salgını yayan değil, salgından en çok etkilenen grupları oluşturduğu vurgulanmalı; yaşlıların toplumsal olarak damgalanmalarının ve ötekileştirilmelerinin önüne geçilmelidir.

KAYNAKÇA

Akgül, A. ve Kaptı, A. (2010). *Türkiye'nin Uyuşturucu İle Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi*. M. A. Sözer, O. Ö. Demir ve S. Özeren. (Ed.), *Yerelden Küresele Sınır Aşan Suçlar* (ss.75-99). Ankara: Polis Akademisi Yayınları.

Andriole, S. J. (1979). Decision Process Models and the Needs of Policy Makers: Thoughts on the Foreign Policy Interface. *Policy Science*, 11(1), 19-37.

Arasan, D. İ. (2020). Yaşlılarda koronavirüsün psikolojik etkileri. Erişim tarihi: 29 Nisan 2020, <https://npistanbul.com/koronavirus/yaslilarda-koronavirusun-psikolojik-etkileri>.

Bilge, M. (2020). Türkiye’de Covid-19 Pandemi Sürecinde Dezavantajlı Bireylere Yönelik Uygulamaların İncelenmesi: Vefa Sosyal Destek Grubu Örneği. *Tıbbi Sosyal Hizmet Dergisi*, Sayı: 16, 101-114. Erişim tarihi: 15 Mart 2022, <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1322169>.

Centers For Disease Control and Prevention (2020). Morbidity and mortality weekly report: severe outcomes among patients with coronavirus disease 2019 (COVID-19)-United States, February 12–March 16, 2020. Erişim Tarihi: 12 Ağustos 2020, https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/69/wr/mm6912e2.htm?s_cid=mm6912e2_w.

Çelik, K. (2020). Islahiye’de 17 öğrenciye doğum günü sürprizi. Erişim tarihi: 4 Kasım 2020, <https://www.milliyet.com.tr/yerel-haberler/gaziantep/islahiye/islahiye-17-ogrenciye-dogum-gunu-surprizi-6197203>.

Çevik, H. H. (1998). Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi*, 31 (2), 103-112.

Doğan, B. (2020). Yüz kırk beş bin kişilik iyilik ordusu: Koronavirüsle mücadelede destan yazıyorlar. Erişim tarihi: 5 Kasım 2020, <https://www.yenisafak.com/>

koronavirus/yuz-kirk-bes-bin-kisilik-iyilik-ordusu-koronavirusle-mucadelede-destan-yaziyorlar-3542325.

DSÖ (2020, 13 Mart). WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19. Erişim tarihi: 15 Mart 2022, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

Duran, Y. (2021). Pandemi günlerinde dayanışmanın çarpan etkisi: Vefa sosyal destek grubu. Erişim tarihi: 15 Mart 2022, <https://www.yesilay.org.tr/tr/makaleler/pandemi-gunlerinde-dayanismanin-carpan-etkisi-vefa-sosyal-destek-grubu>.

Dye, T. R. (1987). *Understanding Public Policy* (4th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Erdoğan, M. N. (2021). Vefa sosyal destek grupları vatandaştan geçer not aldı. Erişim tarihi: 15 Mart 2022, www.aa.com.tr/tr/turkiye/vefa-sosyal-destekgruplari-vatandastan-gecer-not-aldi-/2096091.

Gencer, N. (2020). Kovid-19 Sürecinde Yaşlı Olmak: 65 Yaş ve Üstü Vatandaşlar İçin Uygulanan Sokağa Çıkma Yasağı Üzerine Değerlendirmeler ve Manevi Sosyal Hizmet. *Türkiye Sosyal Hizmet Araştırmaları Dergisi*, 4(1), 35-42.

Graziano, O., Giovanni, R., Brusaferrero, S. (2020). Case-Fatality Rate and Characteristics of Patients Dying in Relation to COVID-19 in Italy. *Journal of the American Medical Association*, 323 (18), 1775-1776. Erişim tarihi: 12 Ağustos 2020, <https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2763667>.

Gül, H. (2015). Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri. *Yasama Dergisi*, (29), 5-31.

Güler, Ç. ve Çobanoğlu, Z. (1994). *Afetler, Çevre Sağlığı Temel Kaynak Dizisi No: 33* (1.Basım). Ankara: T.C. Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü.

Kayseri İl Umumi Hıfzısıhha Kurulu, 28 Mart 2020, 16 sayılı karar.

Kulaç, O. ve Çalhan, H. S. (2013). Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: Milli Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu Yurtdışı Lisansüstü Bursları. *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10, 205-225.

Laswell, H. D. (1956). The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis (College of Business and Public Administration). University of Maryland: Bureau of Governmental Research.

Memur Sendikaları Konfederasyonu. (2020). Vefa sosyal destek gruplarına başarı belgesi verilmesi talebimizi ilettik. Erişim tarihi: 4 Kasım 2020, <https://www.memursen.org.tr/vefa-sosyal-destek-gruplarina-basari-belgesi-verilmesi-talebimizi-ilettik>.

Oflaz, F. (2020). COVID-19 pandemisi ve yaşlılar. Erişim Tarihi: 28 Nisan 2020, <https://korona.hasuder.org.tr/covid-19-pandemisi-ve-yasli/>.

Özel, M. ve Dönmez, D. (2021). Türkiye’de Covid-19 Salgını ile Mücadele Sürecinde Bir Yönetişim Modeli Olarak Vefa Sosyal Destek Gruplarının İncelenmesi. *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 93, Sayı: 492, 263-290. <http://www.tid.gov.tr/tiddosyalar/492.pdf>

Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Sabah. (2020). Başkan Erdoğan’dan vefa grubu çalışanlarına teşekkür. Erişim tarihi: 4 Kasım 2020, <https://www.sabah.com.tr/video/haber/baskan-erdogandan-vefa-grubu-calisanlarina-tesekkur-video>.

Soysal, G. (2020). Koronavirüs Salgını ve Yaşlılık. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 7(5), 290-301.

T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD). Erişim Tarihi: 5 Kasım 2020, <https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlugu>; <https://www.afad.gov.tr/afet-turleri>.

T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD). (2020). AFAD koronavirüsle mücadeleye omuz veriyor. Erişim tarihi: 4 Kasım 2020, <https://www.afad.gov.tr/afad-koronavirusle-mucadeleye-omuz-veriyor>.

T.C. İçişleri Bakanlığı. (2021). Bakanımız Sn. Soylu açıkladı “Vefa sosyal destek grupları 21 milyonu aşkın hizmet ulaştırdı”. Erişim tarihi: 17 Nisan 2021, <https://www.icisleri.gov.tr/bakanimiz-sn-soylu-acikladi-vefa-sosyal-destek-gruplari-21-milyonu-askin-hizmet-ulastirdi>.

T.C. İçişleri Bakanlığı (c). Vefa iletişim uygulaması. Erişim tarihi: 4 Kasım 2020, <https://www.icisleri.gov.tr/bilgiislem/vefa-iletisim-uygulamasi>.

T.C. İçişleri Bakanlığı (d). Vefa sosyal destek grupları 6.649.461 haneye ulaştı. Erişim tarihi: 1 Kasım 2020, <https://www.icisleri.gov.tr/vefa-sosyal-destek-gruplari-6649461-haneye-ulasti>.

T.C. İçişleri Bakanlığı Genelgesi (a). 65 yaş ve üstü ile kronik rahatsızlığı olanlara sokağa çıkma yasağı genelgesi. Erişim tarihi: 29 Nisan 2020, <https://www.icisleri.gov.tr/65-yas-ve-ustu-ile-kronik-rahatsizligi-olanlara-sokaga-cikma-yasagi-genelgesi>.

T.C. İçişleri Bakanlığı Genelgesi (b). 65 yaş ve üstü ile kronik rahatsızlığı olanlara sokağa çıkma yasağı ek genelgesi. Erişim tarihi: 29 Nisan 2020, <https://www.icisleri.gov.tr/65-yas-ve-ustu-ile-kronik-rahatsizligi-olanlara-sokaga-cikma-yasagi-ek-genelgesi>.

T.C. Kırklareli Valiliği. (2020). Vali Bilgin'den vefa sosyal destek çalışanlarına teşekkür ziyareti. Erişim tarihi: 4 Kasım 2020, <http://www.kirklareli.gov.tr/vali-bilginden-vefa-sosyal-destek-calisanlarina-tesekkur-ziyareti>.

T.C. Sarıyer Kaymakamlığı. (2020). Vefa sosyal destek grubu basın açıklaması. Erişim tarihi: 5 Kasım 2020, <http://www.sariyer.gov.tr/vefa-sosyal-destek-grubu-hizmetleri-basin-aciklamasi>.

T.C. Uşak Valiliği. (2020). Vali Funda Kocabıyık, vefa sosyal destek grubu çalışanlarına teşekkür belgesi verdi. Erişim tarihi: 4 Kasım 2020, <http://www.usak.gov.tr/vali-funda-kocabiyik-vefa-sosyal-destek-grubu-calisanlarina-tesekkur-belgesi-verdi>.

Turan A. ve Çelikyay H. H. (2020). Türkiye’de KOVİD-19 ile Mücadele: Politikalar ve Aktörler. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 3(1), 1-25.

Türk Dil Kurumu (TDK). Erişim tarihi: 5 Kasım 2020, <https://sozluk.gov.tr/>.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). İstatistiklerle yaşlılar, 2019, Sayı: 33712. Erişim tarihi: 13 Ağustos 2020, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=33712>.

United Nations Population Fund (UNFPA). (2020). Küresel teknik bilgi notu COVID-19’un yaşlılar açısından sonuçları: salgına müdahale. Erişim tarihi: 10 Ağustos

2020, https://turkey.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA_Technical_Guide_Older_Persons_and_COVID19_Turkish.pdf.

Yeşilay. (2020). Pandemi günlerinde dayanışmanın çarpan etkisi: Vefa sosyal destek grubu. Erişim tarihi: 5 Kasım 2020, <https://www.yesilay.org.tr/tr/makaleler/pandemi-gunlerinde-dayanismanin-carpan-etkisi-vefa-sosyal-destek-grubu>.

Yıldırım, A. ve Şimşek, H. (2006). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Yıldız, M. ve Sobacı, Z. M. (2013). *Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi Genel Bir Çerçeve*. M. Yıldız ve M. Z. Sobacı. (Der.), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* (ss. 16-42). Ankara: Adres Yayınları, Liberte.

Yılmaz, B. ve Akyazıcı, E. (2020). Koronavirüs krizi ve sosyal izolasyon bizi nasıl etkiliyor? Erişim Tarihi: 29 Nisan 2020, <https://yakiniliskiler.com/2020/03/14/koronavirus-bizi-nasil-etkiliyor/>.

Yolcu, T. ve Sezgin, A. A. (2020). Salgında Sosyal Sermayenin Üretilmesinde Kamu ve Sivil Toplum: Vefa Sosyal Destek Grubu ve Ahbap. *TYB Akademi*, Sayı: 30, 143-164.

Yüksel, A. N. (2020). Nitel Bir Araştırma Tekniği Olarak Görüşme. *Social Sciences Studies Journal*, 56, 547-552.



Araştırma Makalesi / Research Article

**KUZAY KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİ POLİS ÖRGÜTÜNDE
ÇALIŞAN POLİSLERİN POLİS BÜTÜNLÜĞÜ DÜZEYLERİNİN
DEMOGRAFİK FAKTÖRLER AÇISINDAN İNCELENMESİ¹**

Osman KAYABAŞI*

Öz

Bu çalışmanın amacı Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC) Polis Örgütünde çalışan polislerin polis bütünlüğü düzeylerini demografik faktörler açısından incelemektir. Nicel araştırma yönteminin kullanıldığı bu çalışmada betimsel ve ilişkisel analizlerden yararlanılmıştır. Veri toplama tekniği olarak anket kullanılmıştır. Anket, polis bütünlüğü ölçeği ve demografik bilgi formundan oluşmaktadır. Araştırma evrenini KKTC Polis Örgütünde çalışan 1926 polis; örneklemini ise 1

AN INVESTIGATION OF POLICE INTEGRITY LEVELS OF POLICE OFFICERS WORKING IN THE TURKISH REPUBLIC OF NORTHERN CYPRUS POLICE ORGANIZATION IN TERMS OF DEMOGRAPHIC FACTORS

ABSTRACT

The aim of this study is to examine the police integrity levels of the police officers working in the Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC) Police Organization in terms of demographic factors. In this study, in which quantitative research method was used, descriptive and relational analyses were used. Questionnaire was used as data collection technique. The questionnaire consists of the police integrity scale and demographic information form. The population of the study was composed of 1926 police offices in TRNC Police Organization; while the sample size is 1767 police officers. Research findings showed that; their administrative status, their rank, working hours and monthly salaries significantly differentiates their police integrity levels in all seven aspects measured. On the other hand, the police integrity levels of the participants; It was found that there was a significant difference in five aspects according to the total working time in the police organization, in three aspects according to age groups, and in two aspects according to their gender and marital status. Research findings also showed that; the educational level did not significantly differentiate their police integrity levels. At the end of the study, in the light of these findings, the implications of the research were discussed and some suggestions were made.

Key Words: Police Deviance, Police Integrity, Demographic Factors, Police Organization, Turkish Republic of Northern Cyprus.

GİRİŞ

Polislerin, hem iç güvenlik sistemi kapsamındaki emniyet ve asayiş ile ilgili idari görevlerini hem de ceza adalet sistemi içerisindeki adli görevlerini yerine getirir ve yetkilerini kullanırlarken polis bütünlüğü içerisinde hareket etmeleri ve polis sapma davranışı sergilememeleri, gerek kendi polislik yeminlerine sadık kalmaları bakımından gerekse toplumun polise olan güvenini boşa çıkarmamaları bakımından son derece önemlidir.

Polislerden görevlerini yerine getirir ve yetkilerini kullanırlarken polis bütünlüklerini korumaları ve polis sapma davranışı sergilememeleri beklenmektedir. Aksi takdirde halkın polise duyduğu mesleğe has güveni ihlal etmiş olacaktırlar. Polislerin sapma davranışı sergilemeleri, bireylerin, sadece polise olan güvenini sarsmakla kalmayıp, hukuka ve adalete olan inanç

işlemine ve/veya adli işleme, sapmanın gerçekleştiği ortama, akran grubu tarafından tahammül gösterilme düzeyine ve ihbar edilme olasılığına göre değişkenlik gösterebilmektedir. Polis sapması, bazen bireysel, bazen grupsal bazen de örgütsel boyutta gerçekleşebilmektedir. Polis bilimleri literatüründe polis sapmasının yaygınlığının, bireysel boyutta olduğu tezi “çürük elma” (rotten apple) teorisiyle (Barker, 1977: 354), grupsal boyutta olduğu tezi “çürük varil” (rotten barrel) teorisiyle (O’Connor, 2005: 2), örgütsel boyutta olduğu tezi ise “çürük meyve bahçeleri” (rotten orchards) teorisiyle (Punch, 2003: 172) açıklanmaktadır. Polis sapmasının yaygınlığı sorunu, örgütselden de öte küreseldir.

Küresel düzeyde bir sorun olan polis sapma davranışlarının farklı türleri üzerine başta ABD olmak üzere birçok ülkede

boyutta bir sorun olduğu yönündedir (Kayabaşı, 2019:159).

Bu çerçevede, KKTC Polis Örgütünde görevli polislerin, polis sapmasına karşı polis bütünlüğü düzeylerinin demografik özelliklerine göre anlamlı bir şekilde farklılaşıp farklılaşmadığını karşılaştırmak ve eğer anlamlı bir fark varsa bu farkın hangi demografik özelliklerden kaynaklandığını ortaya çıkarmak amacıyla bu araştırma yapılmıştır. Eğer anlamlı bir fark varsa bu farkın hangi demografik özelliklerden kaynaklandığı ortaya çıkarılabilecek, böylece risk gruplarının hangileri olduğunu tespit edilebilecek ve bu bağlamda çözüm önerileri geliştirilebilecektir. Literatüre önemli bir katkı sağlayacağı düşünülen bu çalışmanın alanda yapılacak sonraki çalışmalara, polis sapması sorununun bireysel demografik faktörler yönünün de var olduğunu gösteren farklı bir bakış açısı kazandıracağı umulmaktadır. Çalışma bulgularının, iç güvenlik yöneticilerinin, polislerin sapma davran

Akademileri veya üniversitelerdeki öğrenciler (örn. Andreescu, Keeling, Voinic ve Tonea, 2012; Bjerregaard ve Lord, 2004) ve bazılarında da her ikisi (Pagon, Lobnikar ve Anželj, 2004; Torstensson Levander ve Ekenvall, 2004) oluşturmıştır. Kimi çalışmalarda cinsiyet ve polis bütünlüğü arasında anlamlı bir ilişki bulunmazken (örn. Charles, 2009), kimi çalışmalarda anlamlı ilişkiler bulunmuştur (örn. Bjerregaard ve Lord, 2004; Lobnikar ve vd., 2016). Bazı çalışmalarda ise karışık bulgular saptanmıştır (örn. Andreescu ve vd., 2012; Hickman ve vd., 2016; McDevitt ve vd., 2011).

Charles (2009: 64) ABD'nin New York Polis Departmanında çalışan 85 erkek ve 57 kadın polisten elde ettiği veriler üzerinden gerçekleştirdiği çalışmada, cinsiyet farklılığının polis bütünlüğü üzerine

işlemi” yönünden bir senaryoda (Senaryo 1: Esnaftan bedava yiyecek, içecek kabulü) kadın polislerin erkek polisler nazaran daha hafif disiplin işlemlerinin uygulanmasını desteklediklerini ve “bekledikleri disiplin işlemi” yönünden ise yine bir senaryoda (Senaryo 4: Araba hırsızına karşı aşırı güç kullanımı) kadın polislerin erkek polisler kıyasla daha hafif disiplin işlemlerinin uygulanmasını beklediklerini bulmuşlardır. Söz konusu çalışmada “kendi bildirme isteklilikleri” ve “kendilerine göre meslektaşlarının bildirme isteklilikleri” yönlerinden bir senaryoda (Senaryo 1: Esnaftan bedava yiyecek, içecek kabulü) kadın polislerin polis sapma davranışlarını üstlerine bildirme istekliliklerinin erkek polisler orana daha düşük olduğu görülmüştür (Hickman ve vd., 2016: 256).

McDevitt ve arkadaşları (2011) çalışmalarında, ABD’nin çeşitli polis departmanlarının yetki alanlarının büyüklüğüne ve polislerin cins

meslektaşlarının ciddiyet algıları” ve “bekledikleri disiplin işlemi” yönlerinden kadınların polis bütünlüğü düzeylerinin erkek polislerin polis bütünlüğü düzeylerinden istatistiksel olarak anlamlı bir şekilde daha düşük olduğunu bulgulamışlardır. Söz konusu çalışmada, “kendi ciddiyet algıları”, “resmi kural ihlali algıları”, “destekledikleri disiplin işlemi”, “kendi bildirme isteklilikleri” ve “kendilerine göre meslektaşlarının bildirme isteklilikleri” yönlerinden ise cinsiyet ile polis bütünlüğü arasında anlamlı bir ilişki tespit edilmemiştir (Pagon ve vd., 2004:5-9). Avustralya’da, Porter ve arkadaşları (2015:91) tarafından 2013 yılında iki polis departmanında çalışan 532 erkek ve 212 kadın polisten elde edilen veriler üzerinden yapılan araştırmada, “kendilerine göre meslektaşlarının ciddiyet algıları”, “resmi kural ihlali algıları”, “destekledikleri disiplin işlemi”, “bekledikleri

olduğunu tespit etmişlerdir. Huon ve diğerleri (1995) çalışmalarında ayrıca, meslekteki hizmet süresi arttıkça Avustralyalı polislerin polis sapması algılarının düştüğünü ve 6 ile 10 yıl arası hizmet süresinde en düşük noktaya ulaştığını, hizmet süresi 10 yılın üzerinde ilerlediğinde ise polislerin polis sapması algılarının da artarak yükseldiğini tespit etmişlerdir. Diğer taraftan Yun (2003: 61-62) yaptığı çalışmada Koreli polislerin, Avustralyalı polislerden yaklaşık beş yıl sonra polis sapması algılarında en düşük noktaya ulaştıklarını ve ardından algılarının tekrar yükselmeye başladığını tespit etmiştir.

ABD'nin 30 Polis Departmanında çalışan toplam 3,230 polisten elde edilen veri seti üzerinden Micucci ve Gomme (2005: 494-495) tarafından gerçekleştirilen çalışmada, polislerin aşırı güç kullanımına karşı polis bütünlüğü düzeylerinin meslekteki toplam çalışma sürelerine göre farklılaştığı tespit edilmiştir. Micucci ve Gomme (2005: 494-495) aynı çalışmada, mesleğe yeni katılan genç ve deneyimsiz polisler (1 yıldan az) ile yüksek düzeyde deneyime sahip kıdemli polislerin (20 yıldan fazla), orta düzeyde deneyime sahip (1-10 yıl arası ve 11-20 yıl arası) polislere göre; “kendi ciddiyet algıları”, “kendilerine göre meslektaşlarının ciddiyet algıları”, “destekledikleri disiplin işlemi”, “bekledikleri disiplin işlemi”, “kendi bildirme isteklilikleri” ve “kendilerine göre meslektaşlarının bildirme isteklilikleri” yönlerinden polis bütünlüğü düzeylerinin daha yüksek olduğunu tespit etmişlerdir.

Bazı araştırmacılar, polis alt kültürü içindeki “yönetim polisleri” ve “sokak polisleri” olmak üzere ikili bir hiyerarşik bölünmeye dikkat çekmişler, yönetim polislerinin kontrol sorumlulukları gereği, sokak polislerine nazaran daha fazla resmi kurallara uymak ve uygulamak zorunda olduklarını savunmuşlardır (Chan, 1997; Manning, 1977; Punch, 1983; Reuss-Ianni, 1983: 14–16). Benzer şekilde Micucci ve Gomme (2005: 495-496) ABD'nin 30 farklı polis departmanından elde edilen veri seti üzerinden yaptıkları analizde, amir statüsündeki polislerin “kendi ciddiyet algıları”, “kendilerine göre meslektaşlarının ciddiyet algıları”, “destekledikleri disiplin işlemi”, “kendi bildirme isteklilikleri” ve “kendilerine göre meslektaşlarının bildirme isteklilikleri” yönlerinden memur statüsündeki polislere göre daha yüksek düzeyde polis bütünlüğüne sahip olduklarını tespit etmişlerdir. Bu bulguları destekler şekilde, Kutnjak Ivković, Peacock ve Habersfeld (2016: 359), 2013-2014 yıllarında ABD’de 430 memur ve 166 amir üzerinde gerçekleştirdikleri çalışmada, amirler arasındaki sessizlik kuralı ile memurlar arasındaki sessizlik

kuralının karşılaştırılması neticesinde, 11 senaryonun 10’unda istatistiksel olarak anlamlı farklılıklar tespit etmişlerdir. Bu bağlamda “kendi bildirme isteklilikleri” yönünden 11 senaryonun 10’unda amirlerin memurlara kıyasla daha fazla polis bütünlüğüne sahip olduklarını tespit etmişlerdir (Kutnjak Ivković vd., 2016: 359). Benzer şekilde Yun (2003: 63) Koreli polisler üzerinde gerçekleştirdiği çalışmada, polislerin polis bütünlüğü düzeylerini yönetsel statülerinin etkilediğini, yönetici kademelerindeki polislerin, memur kademelerindeki polisler göre daha fazla polis bütünlüğüne sahip olduklarını tespit etmiştir. Yun (2003) aynı çalışmada, rütbenin de polis bütünlüğü üzerinde etkili olduğunu, Kore polisinde yönetici kademesindeki teğmen ve yüzbaşı rütbelerindeki polislerin polis bütünlüğü düzeylerinin, memur kademelerindeki polis, kıdemli polis ve çavuştan daha yüksek olduğunu tespit etmiştir. Benzer şekilde Martin (1994), ABD’nin Illinois Polis Departmandaki polisler üzerinde gerçekleştirdiği çalışmada polislerin rütbelerinin, meslektaşlarının sapkın davranışlarını takip etme olasılıklarıyla olumsuz bir şekilde ilişkili olduğunu tespit etmiştir. Bu bulguları destekler şekilde Huon ve diğerleri (1995) de çalışmalarında, Avustralya polisinde polis sapmasını, alt rütbeli polislerin üst rütbeli polisler göre daha az ciddi bir sorun olarak algıladıklarını saptamışlardır.

Türkçe literatüre bakıldığı zaman, polis bütünlüğü (Kayabaşı, 2020b) ve polis sapması (Kayabaşı, 2020c) üzerine yapılan teorik çalışmalara rastlanmaktadır. Ayrıca polis sapma davranışlarının tanımlanması ve sınıflandırılması sorununa yönelik (Kayabaşı, 2021c) çalışma yapıldığı da görülmektedir. Polis bütünlüğünün ölçülmesi ve karşılaştırılmasına yönelik bazı araştırmalar da yapılmıştır. Klockars ve arkadaşlarının geliştirdikleri polis bütünlüğü ölçeğinin ilk versiyonu kullanılarak KKTC Polis Örgütünde örgütsel polis bütünlüğüne odaklanan (Kayabaşı, 2022), grupsal polis bütünlüğüne odaklanan (Kayabaşı, 2018c; 2021b), KKTC Polis Örgütü ile Lefke Polis Karakolunun polis bütünlüğü düzeylerini karşılaştıran (Kayabaşı, 2020a) ve KKTC Polis Örgütünün polis bütünlüğünü üç boyutta (bireysel, grupsal, örgütsel) araştıran (Kayabaşı, 2019) çalışmalar yapılmıştır. Ayrıca ölçeğin birinci versiyonu kullanılarak KKTC’deki polis bütünlüğünün diğer ülkelere nazaran ne durumda olduğunun tespitine yönelik, sekiz ülke ile KKTC’nin karşılaştırılmasına odaklanan bir çalışma (Kayabaşı, 2021a) da yapılmıştır. Ölçeğin ikinci versiyonu KKTC Polis Örgütünün merkezde çalışan personelinin polis bütünlüğünü ölçmek (Kayabaşı, 2017a) ve grupsal düzeyde; Adli Polis Müdürlüğünün (Kayabaşı,

2018a), Narkotik ve Kaçakçılığı Önleme Müdürlüğü'nün (Kayabaşı, 2017b) ve Trafik Müdürlüğü'nün (Kayabaşı, 2018b) grupsal polis bütünlüğünü keşfetmek üzere kullanılmıştır. Ölçeğin ikinci versiyonu ayrıca, KKTC'deki polis bütünlüğünün diğer ülkelere nazaran sıralamasının ne durumda olduğunu tespit etmek için, on ülke ile KKTC'nin karşılaştırılması amacıyla (Kayabaşı, 2018d) da kullanılmıştır. Diğer taraftan Türkçe literatüre bakıldığında polislerin polis bütünlüğü düzeylerinin demografik faktörler açısından incelenmesine odaklanan herhangi bir çalışmaya rastlanmamıştır. Bu araştırma ile söz konusu alana odaklanılmıştır.

2. ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ

2.1. Araştırma Modeli

Nicel araştırma yönteminin kullanıldığı bu araştırma betimsel ve ilişkisel tarama türündedir.

2.2. Araştırmanın Ana Sorusu

Araştırmanın ana sorusu; “KKTC Polis Örgütünde çalışan polislerin polis bütünlüğü düzeyleri demografik özelliklerine göre anlamlı bir farklılık göstermekte midir?” şeklinde tasarlanmıştır.

2.3. Araştırmanın Hipotezleri

Araştırma kapsamında aşağıda belirtilen hipotezlerin her biri polis bütünlüğünün; “kendi ciddiyet algıları”, “kendilerine göre meslektaşlarının ciddiyet algıları”, “resmi kural ihlali algıları”, “destekledikleri disiplin işlemi”, “bekledikleri disiplin işlemi”, “kendi bildirme isteklilikleri” ve “kendilerine göre meslektaşlarının bildirme isteklilikleri” yönlerinden test edilmiştir.

H1: Polislerin polis bütünlüğü düzeyleri, cinsiyetlerine göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

H2: Polislerin polis bütünlüğü düzeyleri, medeni durumlarına göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

H3: Polislerin polis bütünlüğü düzeyleri, yaş gruplarına göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

H4: Polislerin polis bütünlüğü düzeyleri, eğitim durumlarına göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

H5: Polislerin polis bütünlüğü düzeyleri, Polis Örgütündeki toplam çalışma sürelerine göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

H6: Polislerin polis bütünlüğü düzeyleri, rütbelerine göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

H7: Polislerin polis bütünlüğü düzeyleri, yönetsel statülerine göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

H8: Polislerin polis bütünlüğü düzeyleri, çalışma saatlerine göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

H9: Polislerin polis bütünlüğü düzeyleri, aylık maaşlarına göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

2.4. Araştırmanın Veri Toplama Aracı

Araştırmada veri toplama aracı olarak anket kullanılmıştır. Anket iki bölümden oluşmaktadır. Anketin ilk bölümünde, Klockars ve arkadaşları tarafından geliştirilen polis bütünlüğü ölçeği (Klockars, Kutnjak Ivković ve Habersfeld, 2006: 14-15) yer almaktadır. Bu ölçekte 11 adet varsayımsal senaryo ve her bir senaryonun altında, senaryoları değerlendirmek üzere tasarlanan aynı yedi adet soru yer almaktadır. On bir farklı polis sapma davranışını tasvir eden senaryolar özetle şunlardır: Senaryo 1: Görev haricinde güvenlik sistemi işi yapma; Senaryo 2: Esnaftan bedava yiyecek, içecek kabulü; Senaryo 3: Hız yapan motosiklet sürücüsünden rüşvet alma; Senaryo 4: Esnaftan bayram, yılbaşı hediyesi kabulü; Senaryo 5: Olay mahallinden saat hırsızlığı; Senaryo 6: Oto tamircisinden % 5 komisyon alma; Senaryo 7: Amirin, şahsi aracına bakım yapması karşılığı memuruna tatil izni önermesi; Senaryo 8: Alkollü meslektaş kazasını rapor etmeme; Senaryo 9: Barın kapanma saatini görmezden gelip bedava içki kabulü; Senaryo 10: Araba hırsızına karşı aşırı güç kullanımı ve Senaryo 11: Bulunan cüzdan içerisinden hırsızlık. Araştırma kapsamında, 11 farklı polis sapma davranışının her birine karşı polis mensuplarının direnci, yani polis bütünlüğü, yedi farklı soru ile yedi farklı yönden ölçülmüştür. Polis bütünlüğünün ölçüldüğü yönler şunlardır: Polis mensuplarının polis sapma davranışlarına karşı; (1) kendi ciddiyet algıları, (2) kendilerine göre meslektaşlarının ciddiyet algıları, (3) resmi kural ihlali algıları, (4) destekledikleri disiplin işlemi, (5) bekledikleri disiplin işlemi, (6) kendi bildirme isteklilikleri ve (7) kendilerine göre meslektaşlarının bildirme isteklilikleri. Anketin ikinci bölümünde demografik bilgi formu yer almaktadır.

2.5. Araştırmanın Evren ve Örneklemi

Bu araştırmanın evrenini, KKTC Polis Örgütünde çalışmakta olan polisler oluşturmaktadır. Çalışma, KKTC Polis Genel Müdürlüğü'nün, 06.11.2013 tarihli ve 1/2-4-13-275 sayılı kararı ile etik açıdan uygun bulunması üzerine anket uygulamasına izin verilmiştir. Anketin uygulandığı dönemde (15 Haziran 2015-15 Eylül 2015), 31 Temmuz 2015 tarihindeki KKTC Polis Örgütündeki polis sayısı 1926 idi. Araştırmada örneklem büyüklüğünün tespitinde ölçüt örnekleme yönteminden yararlanılmıştır (Gürbüz ve Şahin, 2016: 133-134). Bu çerçevede araştırma örneklemi, KKTC Polis Örgütü'nün Polis Okulu, Denetleme Kurulu ve ARGE birimi haricindeki tüm birimlerinde görevli polis memuru (N=1419), polis çavuşu (N=241) ve müfettiş muavini (N=107) rütbelerindeki toplam 1767 polisten oluşmaktadır.

2.6. Araştırma Verilerinin Çözümlemesi

Yapılan analizler sonucunda, evrenin (N=1926) %91,75'ini oluşturan örneklemin (N=1767), %65,76'sı (N=1162) tarafından cevaplandırılan anketler geçerli olarak değerlendirilmiştir. Anket verileri SPSS-20 istatistik programında analiz edilmiştir. Verilerin analizinde aritmetik ortalama, standart sapma, bağımsız örneklem t-testi, varyans analizi, Levene testi ve çoklu karşılaştırma testleri kullanılmıştır. Polislerin polis bütünlüğü düzeylerinin, cinsiyetlerine (H1), medeni durumlarına (H2) ve yönetsel statülerine (H7) göre anlamlı bir farklılık gösterip göstermediği ile ilgili olarak oluşturulan hipotezler; anket verileri üzerinde aritmetik ortalama, standart sapma ve bağımsız örneklem t-testi analizleri yapılarak test edilmiştir. Polislerin polis bütünlüğü düzeylerinin, yaş gruplarına (H3), eğitim seviyelerine (H4), Polis Örgütündeki toplam çalışma sürelerine (H5), rütbelerine (H6), çalışma saatlerine (H8) ve aylık maaşlarına (H9) göre anlamlı bir farklılık gösterip göstermediği ile ilgili olarak oluşturulan hipotezler; anket verileri üzerinde aritmetik ortalama, standart sapma, varyans analizi, Levene testi ve çoklu karşılaştırma testleri yapılarak test edilmiştir.

3. ANALİZ VE BULGULAR

3.1. Cinsiyet ve Polis Bütünlüğü İlişkisi

Bu başlık altında H1 hipotezi test edilmiştir. Tablo 1'e göre, katılımcıların "destekledikleri disiplin işlemi" [$t(1151) = 2,766, p<0,01$] ve "bekledikleri disiplin

işlemi” [$t(1151) = 4,347$, $p < 0,001$] yönlerinden polis bütünlüğü düzeyleri, cinsiyetlerine göre anlamlı bir farklılık göstermektedir. Bu iki yönden kadın polislerin polis bütünlüğü düzeyleri, erkek polislerin polis bütünlüğü düzeylerinden anlamlı bir şekilde daha yüksektir. Bu iki yönden H1 hipotezi reddedilmiş, alternatif hipotez kabul edilmiştir. Diğer yönlerden anlamlı bir farklılık tespit edilmemiş, H1 hipotezi kabul edilmiştir.

Tablo 1. Cinsiyet ve Polis Bütünlüğü İlişkisi

Karşılaştırılan Yönler	Cinsiyet	N	x	SS	t	p
Kendi Ciddiyet Algıları	Kadın	36	3,88	0,55	1,535	0,125
	Erkek	1117	3,70	0,68		
Kendilerine Göre Meslektaşlarının Ciddiyet Algıları	Kadın	36	3,57	0,52	-0,109	0,913
	Erkek	1117	3,58	0,66		
Resmi Kural İhlali Algıları	Kadın	36	3,88	0,55	1,222	0,222
	Erkek	1117	3,74	0,71		
Destekledikleri Disiplin İşlemi	Kadın	36	4,00	0,51	2,766**	0,008
	Erkek	1117	3,76	0,84		
Bekledikleri Disiplin İşlemi	Kadın	36	4,16	0,47	4,347***	0,000
	Erkek	1117	3,80	0,88		
Kendi Bildirme İsteklilikleri	Kadın	36	3,24	0,65	0,754	0,823
	Erkek	1117	3,21	0,73		
Kendilerine Göre Meslektaşlarının Bildirme İsteklilikleri	Kadın	36	3,27	0,56	0,109	0,914
	Erkek	1117	3,25	0,69		

Bağımsız örneklem t-testi: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

3.2. Medeni Durum ve Polis Bütünlüğü İlişkisi

Bu başlık altında H2 hipotezi test edilmiştir. Tablo 2’ye göre, katılımcıların “kendi ciddiyet algıları” [$t(1149) = 2,168$, $p < 0,05$] ve “kendi bildirme isteklilikleri” [$t(1149) = 2,193$, $p < 0,05$] yönlerinden polis bütünlüğü düzeyleri, medeni durumlarına göre anlamlı bir farklılık göstermektedir. Bu iki yönden evli polislerin polis bütünlüğü düzeyleri, bekâr polislerin polis bütünlüğü düzeylerinden anlamlı bir şekilde daha yüksektir. Bu iki yönden H2 hipotezi reddedilmiş, alternatif hipotez kabul edilmiştir. Diğer yönlerden anlamlı bir farklılık tespit edilmemiş, H2 hipotezi kabul edilmiştir.

Tablo 2. Medeni Durum ve Polis Bütünlüğü İlişkisi

Karşılaştırılan Yönler	Medeni Durum	N	x	SS	t	p
Kendi Ciddiyet Algıları	Evli	1014	3,72	0,66	2,168*	0,030
	Bekâr	137	3,59	0,77		
Kendilerine Göre Meslektaşlarının Ciddiyet Algıları	Evli	1014	3,59	0,64	1,707	0,088
	Bekâr	137	3,49	0,74		
Resmi Kural İhlali Algıları	Evli	1014	3,75	0,69	1,505	0,133
	Bekâr	137	3,66	0,80		
Destekledikleri Disiplin İşlemi	Evli	1014	3,78	0,82	1,719	0,086
	Bekâr	137	3,65	0,89		
Bekledikleri Disiplin İşlemi	Evli	1014	3,83	0,87	1,904	0,057
	Bekâr	137	3,68	0,92		
Kendi Bildirme İsteklilikleri	Evli	1014	3,23	0,71	2,193*	0,029
	Bekâr	137	3,09	0,82		
Kendilerine Göre Meslektaşlarının Bildirme İsteklilikleri	Evli	1014	3,26	0,67	1,260	0,208
	Bekâr	137	3,18	0,79		

Bağımsız örneklem t-testi: *p<0,05; **p<0,01; ***p<0,001

3.3. Yaş Grubu ve Polis Bütünlüğü İlişkisi

Bu başlık altında H3 hipotezi test edilmiştir. Tablo 3'e göre, katılımcıların "destekledikleri disiplin işlemi" [$F(3, 1145) = 4,355, p<0,05$], "bekledikleri disiplin işlemi" [$F(3, 1145) = 5,426, p<0,05$] ve "kendi bildirme isteklilikleri" [$F(3, 1145) = 2,654, p<0,05$] yönlerinden polis bütünlüğü düzeyleri, yaş gruplarına göre anlamlı bir farklılık göstermektedir. Bu üç yönden H3 hipotezi reddedilmiş, alternatif hipotez kabul edilmiştir. Diğer yönlerden anlamlı bir farklılık tespit edilmemiş, H3 hipotezi kabul edilmiştir.

Tablo 3. Yaş Grubu ve Polis Bütünlüğü İlişkisi

Karşılaştırılan Yönlere	Yaş Grupları	N	x	SS	F	p	Fark
Kendi Ciddiyet Algıları	(1) 29 ve altı	43	3,73	0,62	2,007	0,111	--
	(2) 30-39	546	3,66	0,67			
	(3) 40-49	490	3,74	0,69			
	(4) 50 ve üzeri	70	3,84	0,65			
Kendilerine Göre Meslektaşlarının Ciddiyet Algıları	(1) 29 ve altı	43	3,61	0,55	0,923	0,429	--
	(2) 30-39	546	3,54	0,66			
	(3) 40-49	490	3,59	0,68			
	(4) 50 ve üzeri	70	3,67	0,57			
Resmi Kural İhlali Algıları	(1) 29 ve altı	43	3,78	0,61	1,695	0,166	--
	(2) 30-39	546	3,70	0,70			
	(3) 40-49	490	3,77	0,73			
	(4) 50 ve üzeri	70	3,87	0,61			
Destekledikleri Disiplin İşlemi	(1) 29 ve altı	43	3,80	0,82	4,355*	0,005	2-3 2-4
	(2) 30-39	546	3,68	0,80			
	(3) 40-49	490	3,83	0,85			
	(4) 50 ve üzeri	70	3,96	0,85			
Bekledikleri Disiplin İşlemi	(1) 29 ve altı	43	3,84	0,84	5,426*	0,001	2-3 2-4
	(2) 30-39	546	3,72	0,86			
	(3) 40-49	490	3,88	0,89			
	(4) 50 ve üzeri	70	4,09	0,82			
Kendi Bildirme İsteklilikleri	(1) 29 ve altı	43	3,27	0,65	2,654*	0,047	2-4
	(2) 30-39	546	3,16	0,70			
	(3) 40-49	490	3,24	0,76			
	(4) 50 ve üzeri	70	3,39	0,71			
Kendilerine Göre Meslektaşlarının Bildirme İsteklilikleri	(1) 29 ve altı	43	3,24	0,59	1,956	0,119	--
	(2) 30-39	546	3,23	0,66			
	(3) 40-49	490	3,24	0,73			
	(4) 50 ve üzeri	70	3,44	0,62			

F testi: *p<0,05

3.4. Eğitim Seviyesi ve Polis Bütünlüğü İlişkisi

Bu başlık altında H4 hipotezi test edilmiştir. Tablo 4'e göre, katılımcıların "kendi ciddiyet algıları" [F (3, 1149) = 0,332, p>0,05], "kendilerine göre meslektaşlarının ciddiyet algıları" [F (3, 1149) = 0,276, p>0,05], "resmi kural ihlali algıları" [F (3, 1149) = 0,539, p>0,05], "destekledikleri disiplin işlemi" [F (3, 1149) = 0,225, p>0,05], "bekledikleri disiplin işlemi" [F (3, 1149) = 0,474, p>0,05], "kendi bildirme isteklilikleri" [F (3, 1149) = 0,649, p>0,05] ve "kendilerine göre meslektaşlarının bildirme isteklilikleri" [F (3, 1149) = 0,077, p>0,05] yönlerinden polis bütünlüğü düzeyleri, eğitim durumlarına göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir. Yedi yönden de anlamlı bir farklılık tespit edilmemiş, H4 hipotezi kabul edilmiştir.

Tablo 4. Eğitim Seviyesi ve Polis Bütünlüğü İlişkisi

Karşılaştırılan Yönler	Eğitim Durumu	N	x	SS	F	p	Fark
Kendi Ciddiyet Algıları	(1) ilkokul/Ortaokul	35	3,62	0,77	0,332	0,802	--
	(2) Lise	740	3,70	0,68			
	(3) Üniversite	343	3,73	0,68			
	(4) Yüksek Lisans ve üzeri	35	3,75	0,52			
Kendilerine Göre Meslektaşlarının Ciddiyet Algıları	(1) ilkokul/Ortaokul	35	3,59	0,73	0,276	0,843	--
	(2) Lise	740	3,56	0,65			
	(3) Üniversite	343	3,60	0,67			
	(4) Yüksek Lisans ve üzeri	35	3,61	0,54			
Resmi Kural İhlali Algıları	(1) ilkokul/Ortaokul	35	3,74	0,80	0,539	0,656	--
	(2) Lise	740	3,73	0,70			
	(3) Üniversite	343	3,76	0,72			
	(4) Yüksek Lisans ve üzeri	35	3,86	0,56			
Destekledikleri Disiplin İşlemi	(1) ilkokul/Ortaokul	35	3,82	1,00	0,225	0,879	--
	(2) Lise	740	3,77	0,83			
	(3) Üniversite	343	3,74	0,83			
	(4) Yüksek Lisans ve üzeri	35	3,82	0,75			

Bekledikleri Disiplin İşlemi	(1) ilkököl/Ortaokul	35	3,87	1,03	0,474	0,700	--
	(2) Lise	740	3,83	0,86			
	(3) Üniversite	343	3,76	0,90			
	(4) Yüksek Lisans ve üzeri	35	3,81	0,91			
Kendi Bildirme İsteklilikleri	(1) ilkököl/Ortaokul	35	3,12	0,74	0,649	0,584	--
	(2) Lise	740	3,21	0,74			
	(3) Üniversite	343	3,23	0,70			
	(4) Yüksek Lisans ve üzeri	35	3,35	0,65			
Kendilerine Göre Meslektaşlarının Bildirme İsteklilikleri	(1) ilkököl/Ortaokul	35	3,24	0,72	0,077	0,972	--
	(2) Lise	740	3,25	0,70			
	(3) Üniversite	343	3,24	0,68			
	(4) Yüksek Lisans ve üzeri	35	3,30	0,63			

F testi: * $p < 0,05$

3.5. Polis Örgütündeki Toplam Çalışma Süresi ve Polis Bütünlüğü İlişkisi

Bu başlık altında H5 hipotezi test edilmiştir. Tablo 5'e göre, katılımcıların "kendi ciddiyet algıları" [$F(4, 1145) = 4,457, p < 0,05$], "resmi kural ihlali algıları" [$F(4, 1145) = 3,885, p < 0,05$] "destekledikleri disiplin işlemi" [$F(4, 1145) = 6,324, p < 0,05$], "bekledikleri disiplin işlemi" [$F(4, 1145) = 7,472, p < 0,05$] ve "kendi bildirme isteklilikleri" [$F(4, 1145) = 4,098, p < 0,05$] yönlerinden polis bütünlüğü düzeyleri, Polis Örgütündeki toplam çalışma sürelerine göre anlamlı bir farklılık göstermektedir. Bu beş yönden H5 hipotezi reddedilmiş, alternatif hipotez kabul edilmiştir. Diğer iki yönden anlamlı bir farklılık tespit edilmemiş, H5 hipotezi kabul edilmiştir.

Tablo 5. Polis Örgütündeki Toplam Çalışma Süresi ve Polis Bütünlüğü İlişkisi

Karşılaştırılan Yönler	Toplam Çalışma Süresi	N	x	SS	F	p	Fark
Kendi Ciddiyet Algıları	(1) 6 yıldan az	52	3,84	0,56	4,457*	0,001	2-5
	(2) 6-10 yıl	266	3,65	0,63			3-5
	(3) 11-15 yıl	173	3,64	0,76			4-5
	(4) 16-20 yıl	287	3,64	0,70			
	(5) 20 yıldan fazla	372	3,81	0,65			

Kendilerine Göre Meslektaşlarının Ciddiyet Algıları	(1) 6 yıldan az	52	3,70	0,55	2,377	0,051	--
	(2) 6-10 yıl	266	3,54	0,62			
	(3) 11-15 yıl	173	3,49	0,73			
	(4) 16-20 yıl	287	3,55	0,68			
	(5) 20 yıldan fazla	372	3,64	0,65			
Resmi Kural İhlali Algıları	(1) 6 yıldan az	52	3,90	0,58	3,885*	0,004	2-5
	(2) 6-10 yıl	266	3,65	0,67			
	(3) 11-15 yıl	173	3,65	0,82			
	(4) 16-20 yıl	287	3,73	0,72			
	(5) 20 yıldan fazla	372	3,83	0,67			
Destekledikleri Disiplin İşlemi	(1) 6 yıldan az	52	3,72	0,72	6,324*	0,000	2-5
	(2) 6-10 yıl	266	3,60	0,80			
	(3) 11-15 yıl	173	3,71	0,93			4-5
	(4) 16-20 yıl	287	3,74	0,75			
	(5) 20 yıldan fazla	372	3,92	0,86			
Bekledikleri Disiplin İşlemi	(1) 6 yıldan az	52	3,85	0,77	7,472*	0,000	2-5
	(2) 6-10 yıl	266	3,65	0,88			
	(3) 11-15 yıl	173	3,65	0,95			3-5
	(4) 16-20 yıl	287	3,82	0,81			
	(5) 20 yıldan fazla	372	3,99	0,88			
Kendi Bildirme İsteklilikleri	(1) 6 yıldan az	52	3,28	0,55	4,098*	0,003	2-5
	(2) 6-10 yıl	266	3,12	0,67			
	(3) 11-15 yıl	173	3,19	0,80			4-5
	(4) 16-20 yıl	287	3,16	0,73			
	(5) 20 yıldan fazla	372	3,33	0,73			
Kendilerine Göre Meslektaşlarının Bildirme İsteklilikleri	(1) 6 yıldan az	52	3,24	0,52	1,370	0,242	--
	(2) 6-10 yıl	266	3,21	0,65			
	(3) 11-15 yıl	173	3,18	0,78			
	(4) 16-20 yıl	287	3,25	0,68			
	(5) 20 yıldan fazla	372	3,31	0,70			

F testi: *p<0,05

“Kendi ciddiyet algıları”, “resmi kural ihlali algıları”, “destekledikleri disiplin işlemi”, “bekledikleri disiplin işlemi” ve “kendi bildirme isteklilikleri” yönlerinden, 20 yıldan fazla hizmeti olan polislerin polis bütünlüğü düzeylerinin; 6-10 yıl hizmeti olan polislerin polis bütünlüğü düzeylerinden anlamlı bir şekilde daha

yüksek olduğu saptanmıştır. Ayrıca, 20 yıldan fazla hizmeti olan polislerin polis bütünlüğü düzeylerinin; “kendi ciddiyet algıları”, “destekledikleri disiplin işlemi” ve “kendi bildirme isteklilikleri” yönlerinden, 16-20 yıl hizmeti olan polislerin polis bütünlüğü düzeylerinden; “kendi ciddiyet algıları” ve “bekledikleri disiplin işlemi” yönlerinden ise 11-15 yıl hizmeti olan polislerin polis bütünlüğü düzeylerinden anlamlı bir şekilde daha yüksek olduğu bulgulanmıştır.

3.6. Rütbe ve Polis Bütünlüğü İlişkisi

Bu başlık altında H6 hipotezi test edilmiştir.

Tablo 6. Rütbe ve Polis Bütünlüğü İlişkisi

Karşılaştırılan Yönlere	Rütbe	N	X	SS	F	p	Fark
Kendi Ciddiyet Algıları	(1) Polis Memuru	909	3,68	0,67	4,011*	0,018	1-3
	(2) Polis Çavuşu	174	3,81	0,68			
	(3) Müfettiş Muavini	65	3,85	0,59			
Kendilerine Göre Meslektaşlarının Ciddiyet Algıları	(1) Polis Memuru	909	3,55	0,65	3,223*	0,040	1-2
	(2) Polis Çavuşu	174	3,69	0,65			
	(3) Müfettiş Muavini	65	3,62	0,61			
Resmi Kural İhlali Algıları	(1) Polis Memuru	909	3,71	0,70	3,749*	0,024	1-3
	(2) Polis Çavuşu	174	3,84	0,70			
	(3) Müfettiş Muavini	65	3,88	0,72			
Destekledikleri Disiplin İşlemi	(1) Polis Memuru	909	3,71	0,83	11,688*	0,000	1-2
	(2) Polis Çavuşu	174	4,02	0,80			
	(3) Müfettiş Muavini	65	3,91	0,72			
Bekledikleri Disiplin İşlemi	(1) Polis Memuru	909	3,74	0,88	14,889*	0,000	1-2
	(2) Polis Çavuşu	174	4,10	0,83			1-3
	(3) Müfettiş Muavini	65	4,05	0,72			
Kendi Bildirme İsteklilikleri	(1) Polis Memuru	909	3,16	0,71	13,929*	0,000	1-2
	(2) Polis Çavuşu	174	3,42	0,71			1-3
	(3) Müfettiş Muavini	65	3,46	0,65			
Kendilerine Göre Meslektaşlarının Bildirme İsteklilikleri	(1) Polis Memuru	909	3,21	0,69	6,752*	0,001	1-2
	(2) Polis Çavuşu	174	3,41	0,68			
	(3) Müfettiş Muavini	65	3,36	0,57			

F testi: *p<0,05

Tablo 6’ya göre, katılımcıların “kendi ciddiyet algıları” [F (2, 1145) = 4,011, p<0,05], “kendilerine göre meslektaşlarının ciddiyet algıları” [F (2, 1145) = 3,223,

$p<0,05$], “resmi kural ihlali algıları” [F (2, 1145) = 3,749, $p<0,05$], “destekledikleri disiplin işlemi” [F (2, 1145) = 11,688, $p<0,05$], “bekledikleri disiplin işlemi” [F (2, 1145) = 14,889, $p<0,05$], “kendi bildirme isteklilikleri” [F (2, 1145) = 13,929, $p<0,05$] ve “kendilerine göre meslektaşlarının bildirme isteklilikleri” [F (2, 1145) = 6,752, $p<0,05$] yönlerinden polis bütünlüğü düzeyleri, rütbelerine göre anlamlı bir farklılık göstermektedir. Karşılaştırılan yedi yönün yedisinde de polis memuru rütbesindeki polislerin polis bütünlüğü düzeylerinin diğer iki üst rütbenin en az birinden anlamlı bir farklılık gösterdiği ve daha düşük olduğu tespit edilmiştir. Bu bağlamda polis memurlarının; dört yönden (kendi ciddiyet algıları, resmi kural ihlali algıları, bekledikleri disiplin işlemi, kendi bildirme isteklilikleri) müfettiş muavinlerinden ve beş yönden de (kendilerine göre meslektaşlarının ciddiyet algıları, destekledikleri disiplin işlemi, bekledikleri disiplin işlemi, kendi bildirme isteklilikleri, kendilerine göre meslektaşlarının bildirme isteklilikleri) polis çavuşlarından daha az polis bütünlüğüne sahip oldukları tespit edilmiştir. Sonuç olarak karşılaştırılan yedi yönden de H6 hipotezi reddedilmiş, alternatif hipotez kabul edilmiştir.

3.7. Yönetsel Statü ve Polis Bütünlüğü İlişkisi

Bu başlık altında H7 hipotezi test edilmiştir. Tablo 7’ye göre, katılımcıların “kendi ciddiyet algıları” [t(1144) = 2,487, $p<0,05$], “kendilerine göre meslektaşlarının ciddiyet algıları” [t(1144) = 2,255, $p<0,05$], “resmi kural ihlali algıları” [t(1144) = 2,790, $p<0,01$] “destekledikleri disiplin işlemi” [t(1144) = 4,681, $p<0,001$], “bekledikleri disiplin işlemi” [t(1144) = 5,300, $p<0,001$], “kendi bildirme isteklilikleri” [t(1144) = 5,037, $p<0,001$] ve “kendilerine göre meslektaşlarının bildirme isteklilikleri” [t(1144) = 3,805, $p<0,001$] yönlerinden polis bütünlüğü düzeyleri, yönetsel statülerine göre anlamlı bir farklılık göstermektedir. Sonuç olarak karşılaştırılan yedi yönden de H7 hipotezi reddedilmiş, alternatif hipotez kabul edilmiştir.

Tablo 7. Yönetsel Statü ve Polis Bütünlüğü İlişkisi

Karşılaştırılan Yönler	Yönetsel Statü	N	x	SS	t	p
Kendi Ciddiyet Algıları	Amir	310	3,79	0,66	2,487*	0,013
	Memur	836	3,68	0,68		
Kendilerine Göre Meslektaşlarının Ciddiyet Algıları	Amir	310	3,65	0,64	2,255*	0,024
	Memur	836	3,55	0,66		

Resmi Kural İhlali Algıları	Amir	310	3,84	0,67	2,790**	0,005
	Memur	836	3,70	0,72		
Destekledikleri Disiplin İşlemi	Amir	310	3,95	0,80	4,681***	0,000
	Memur	836	3,69	0,83		
Bekledikleri Disiplin İşlemi	Amir	310	4,03	0,81	5,300***	0,000
	Memur	836	3,73	0,88		
Kendi Bildirme İsteklilikleri	Amir	310	3,39	0,68	5,037***	0,000
	Memur	836	3,15	0,72		
Kendilerine Göre Meslektaşlarının Bildirme İsteklilikleri	Amir	310	3,38	0,65	3,805***	0,000
	Memur	836	3,20	0,69		

Bağımsız örneklem t-testi: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Bu sonuçlara göre amir statüsündeki polislerin polis bütünlüğü düzeyleri, memur statüsündeki polislerin polis bütünlüğü düzeylerinden anlamlı bir şekilde daha yüksektir.

3.8. Çalışma Saatleri ve Polis Bütünlüğü İlişkisi

Bu başlık altında H8 hipotezi test edilmiştir. Tablo 8'e göre, katılımcıların "kendi ciddiyet algıları" [$F(3, 1147) = 9,489, p < 0,05$], "kendilerine göre meslektaşlarının ciddiyet algıları" [$F(3, 1147) = 6,097, p < 0,05$], "resmi kural ihlali algıları" [$F(3, 1147) = 11,631, p < 0,05$], "destekledikleri disiplin işlemi" [$F(3, 1147) = 5,364, p < 0,05$], "bekledikleri disiplin işlemi" [$F(3, 1147) = 4,317, p < 0,05$], "kendi bildirme isteklilikleri" [$F(3, 1147) = 6,761, p < 0,05$] ve "kendilerine göre meslektaşlarının bildirme isteklilikleri" [$F(3, 1147) = 5,850, p < 0,05$] yönlerinden polis bütünlüğü düzeyleri, çalışma saatlerine göre anlamlı bir farklılık göstermektedir. Sonuç olarak karşılaştırılan yedi yönden de H8 hipotezi reddedilmiş, alternatif hipotez kabul edilmiştir.

Tablo 8. Çalışma Saatleri ve Polis Bütünlüğü İlişkisi

Karşılaştırılan Yönler	Çalışma Saatleri	N	x	SS	F	p	Fark
Kendi Ciddiyet Algıları	(1) 24/48	626	3,62	0,75	9,489*	0,000	1-3
	(2) 12/24-12/48	21	3,61	0,60			
	(3) Mesai	429	3,80	0,58			1-4
	(4) Diğer	75	3,95	0,46			
Kendilerine Göre Meslektaşlarının Ciddiyet Algıları	(1) 24/48	626	3,51	0,72	6,097*	0,000	1-3
	(2) 12/24-12/48	21	3,63	0,53			
	(3) Mesai	429	3,64	0,58			1-4
	(4) Diğer	75	3,78	0,48			

Resmi Kural İhlali Algıları	(1) 24/48	626	3,64	0,78	11,631*	0,000	1-3
	(2) 12/24-12/48	21	3,60	0,74			
	(3) Mesai	429	3,83	0,59			1-4
	(4) Diğer	75	4,06	0,47			
Destekledikleri Disiplin İşlemi	(1) 24/48	626	3,67	0,91	5,364*	0,001	1-3
	(2) 12/24-12/48	21	3,80	0,73			
	(3) Mesai	429	3,86	0,74			1-4
	(4) Diğer	75	3,94	0,57			
Bekledikleri Disiplin İşlemi	(1) 24/48	626	3,73	0,96	4,317*	0,005	1-3
	(2) 12/24-12/48	21	3,76	0,72			
	(3) Mesai	429	3,91	0,78			1-4
	(4) Diğer	75	3,94	0,62			
Kendi Bildirme İsteklilikleri	(1) 24/48	626	3,13	0,77	6,761*	0,000	1-3
	(2) 12/24-12/48	21	3,32	0,70			
	(3) Mesai	429	3,29	0,67			1-4
	(4) Diğer	75	3,44	0,54			
Kendilerine Göre Meslektaşlarının Bildirme İsteklilikleri	(1) 24/48	626	3,19	0,74	5,850*	0,001	1-3
	(2) 12/24-12/48	21	3,35	0,72			
	(3) Mesai	429	3,30	0,61			1-4
	(4) Diğer	75	3,49	0,54			

F testi: *p<0,05

Karşılaştırılan yedi yönden de, 24/48 saat esasına göre vardiya çalışan polislerin polis bütünlüğü düzeylerinin, mesai ve diğer çalışma saatlerine (12/24-12/48 hariç) göre çalışan polislerin polis bütünlüğü düzeylerinden anlamlı bir farklılık gösterdiği ve daha düşük olduğu görülmektedir.

3.9. Aylık Maaş ve Polis Bütünlüğü İlişkisi

Bu başlık altında H9 hipotezi test edilmiştir. Tablo 9'a göre, katılımcıların "kendi ciddiyet algıları" [F (3, 1139) = 4,762, p<0,05], "kendilerine göre meslektaşlarının ciddiyet algıları" [F (3, 1139) = 5,137, p<0,05], "resmi kural ihlali algıları" [F (3, 1139) = 6,415, p<0,05], "destekledikleri disiplin işlemi" [F (3, 1139) = 9,971, p<0,05], "bekledikleri disiplin işlemi" [F (3, 1139) = 9,533, p<0,05], "kendi bildirme isteklilikleri" [F (3, 1139) = 6,833, p<0,05] ve "kendilerine göre meslektaşlarının bildirme isteklilikleri" [F (3, 1139) = 7,916, p<0,05] yönlerinden polis bütünlüğü düzeyleri, aylık maaşlarına göre anlamlı bir farklılık göstermektedir. Sonuç olarak karşılaştırılan yedi yönden de H9 hipotezi reddedilmiş, alternatif hipotez kabul edilmiştir.

Tablo 9. Aylık Maaş ve Polis Bütünlüğü İlişkisi

Karşılaştırılan Yönler	Aylık Maaş	N	x	SS	F	p	Fark
Kendi Ciddiyet Algıları	(1) 3000 TL ve altı	24	3,59	0,76	4,762*	0,003	2-4
	(2) 3001-4000 TL	158	3,58	0,73			3-4
	(3) 4001-5000 TL	539	3,68	0,70			
	(4) 5001 TL ve üzeri	422	3,79	0,61			
Kendilerine Göre Meslektaşlarının Ciddiyet Algıları	(1) 3000 TL ve altı	24	3,36	0,76	5,137*	0,002	2-4
	(2) 3001-4000 TL	158	3,44	0,70			
	(3) 4001-5000 TL	539	3,56	0,68			
	(4) 5001 TL ve üzeri	422	3,65	0,59			
Resmi Kural İhlali Algıları	(1) 3000 TL ve altı	24	3,58	0,78	6,415*	0,000	2-3
	(2) 3001-4000 TL	158	3,57	0,79			2-4
	(3) 4001-5000 TL	539	3,72	0,71			3-4
	(4) 5001 TL ve üzeri	422	3,84	0,65			
Destekledikleri Disiplin İşlemi	(1) 3000 TL ve altı	24	3,64	0,74	9,971*	0,000	2-3
	(2) 3001-4000 TL	158	3,51	0,92			2-4
	(3) 4001-5000 TL	539	3,73	0,83			3-4
	(4) 5001 TL ve üzeri	422	3,91	0,78			
Bekledikleri Disiplin İşlemi	(1) 3000 TL ve altı	24	3,69	0,82	9,533*	0,000	2-3
	(2) 3001-4000 TL	158	3,56	0,96			2-4
	(3) 4001-5000 TL	539	3,77	0,89			3-4
	(4) 5001 TL ve üzeri	422	3,97	0,80			
Kendi Bildirme İsteklilikleri	(1) 3000 TL ve altı	24	3,09	0,75	6,833*	0,000	2-3
	(2) 3001-4000 TL	158	3,01	0,75			2-4
	(3) 4001-5000 TL	539	3,21	0,73			
	(4) 5001 TL ve üzeri	422	3,31	0,69			
Kendilerine Göre Meslektaşlarının Bildirme İsteklilikleri	(1) 3000 TL ve altı	24	2,97	0,69	7,916*	0,000	2-3
	(2) 3001-4000 TL	158	3,06	0,74			2-4
	(3) 4001-5000 TL	539	3,25	0,70			
	(4) 5001 TL ve üzeri	422	3,35	0,63			

F testi: *p<0,05

Karşılaştırılan yedi yönden de “5001 TL ve üzeri” maaş alan polislerin polis bütünlüğü düzeylerinin, “3001-4000 TL arası” maaş alan polislerin polis bütünlüğü düzeylerinden anlamlı bir şekilde farklılık gösterdiği ve daha yüksek olduğu tespit edilmiştir. Diğer taraftan karşılaştırılan beş yönden (resmi kural ihlali algıları, destekledikleri disiplin işlemi, bekledikleri disiplin işlemi, kendi bildirme

isteklilikleri, kendilerine göre meslektaşlarının bildirme isteklilikleri), “4001-5000 TL arası” maaş alan polislerin “3001-4000 TL arası” maaş alan polislerden daha fazla polis bütünlüğüne sahip oldukları, dört yönden (kendi ciddiyet algıları, resmi kural ihlali algıları, destekledikleri disiplin işlemi, bekledikleri disiplin işlemi) ise, “5001 TL ve üzeri” maaş alan polislerin “4001-5000 TL arası” maaş alan polislerden daha fazla polis bütünlüğüne sahip oldukları tespit edilmiştir.

SONUÇ

Bu araştırma, KKTC Polis Örgütünde çalışan polislerin, polis bütünlüğü düzeylerinin yedi farklı yönden, çeşitli değişkenlerle olan ilişkisini görmeyi amaçlayan betimsel bir çalışmadır. Örneklemde yer alan polislerin polis bütünlüğüne yönelik algılarının, ölçümü yapılan yedi yönden de; yönetsel statülerine, rütbelerine, çalışma saatlerine ve aylık maaşlarına göre anlamlı bir şekilde farklılaştığı görülmüştür. Diğer taraftan, katılımcıların polis bütünlüğü algılarının; polis örgütündeki toplam çalışma sürelerine göre beş yönden, yaş gruplarına göre üç yönden, cinsiyetlerine ve medeni durumlarına göre de iki yönden anlamlı bir şekilde farklılaştığı bulunmuştur. Çalışmada, polis bütünlüğü ile eğitim seviyesi arasında anlamlı bir ilişki bulunmamıştır.

Çalışmada, polis bütünlüğü algısının, ölçümü yapılan yedi yönden de, yönetsel statüye göre anlamlı bir şekilde farklılaştığı; amir statüsündeki polislerin polis bütünlüğü düzeylerinin, memur statüsündeki polislerin polis bütünlüğü düzeylerinden anlamlı bir şekilde daha yüksek olduğu görülmüştür. Alanda yapılan çalışmalarda da (ABD, Avustralya, Kore), amir statüsündeki polislerin, memur statüsündeki polislerden daha fazla polis bütünlüğüne sahip olduğu bulunmuştur (Micucci ve Gomme, 2005: 495-496; Kutnjak Ivković, Peacock ve Haberfeld, 2016: 359; Porter ve vd., 2015:91; Yun, 2003:63). Araştırmacılar bu çerçevede, polis alt kültürü içindeki “yönetim polisleri” ve “sokak polisleri” ayırımına dikkat çekmişler, bu durumu yönetim polislerinin kontrol sorumlulukları gereği, sokak polislerine nazaran daha fazla resmi kurallara uymak ve uygulamak zorunda olduklarından ötürü daha fazla polis bütünlüğüne sahip olduklarına bağlamışlardır (Chan, 1997; Manning, 1977; Punch, 1983; Reuss-Ianni, 1983: 14–16).

Çalışmada katılımcıların polis bütünlüğü düzeylerinin, karşılaştırdıkları yedi yönün yedisinde de rütbelerine göre anlamlı farklılıklar gösterdiği, bu

bağlamda polis memurlarının; müfettiş muavinlerinden (dört yönden) ve polis çavuşlarından (beş yönden) anlamlı bir şekilde daha az polis bütünlüğüne sahip oldukları bulgulanmıştır. Benzer şekilde Yun (2003) çalışmasında, Kore polisinde rütbenin polis bütünlüğü üzerinde etkili olduğunu, yönetici kademesindeki teğmen ve yüzbaşı rütbelerindeki polislerin polis bütünlüğü düzeylerinin, memur kademelerindeki polis, kıdemli polis ve çavuştan daha yüksek olduğunu bulgulanmıştır. Alanda yapılan diğer çalışmalarda da (ABD, Avustralya), polislerin rütbelerinin, polis bütünlüğü üzerinde olumlu bir şekilde ilişkili olduğu (Martin, 1994), polis sapmasını, alt rütbeli polislerin üst rütbeli polislerle kıyasla daha az ciddiye aldıkları (Huon ve vd., 1995) görülmüştür. Çalışmamızın bulguları, üst rütbeli polislerin alt rütbeli polislerden daha fazla polis bütünlüğüne sahip olduğunu ileri süren birçok çalışmanın (Chan, 1997; Holdaway, 1983; Huon ve diğerleri, 1995; Manning, 1977; Martin, 1994; Micucci ve Gomme, 2005: 495-496; Punch, 1983; Reuss-lanni, 1983: 14-16; Yun, 2003: 63) bulguları ile örtüşmektedir.

Araştırmada, katılımcıların polis bütünlüğü düzeylerinin, karşılaştırdıkları yedi yönden de çalışma saatlerine göre anlamlı bir şekilde farklılık gösterdiği ve 24/48 saat esasına göre vardiya usulü çalışan polislerin polis bütünlüğü düzeylerinin, mesai ve diğer çalışma saatlerine (12/24-12/48 saat usulü hariç) göre çalışan polislerin polis bütünlüğü düzeylerinden daha düşük olduğu bulunmuştur. Bu bulgular, polis alt kültürü içinde “yönetim polisleri” ve “sokak polisleri” olmak üzere ikili bir ayrımın olduğunu, yönetim polislerinin daha fazla polis bütünlüğüne sahip olduğunu ileri süren çalışmalarla (Chan, 1997; Manning, 1977; Punch, 1983; Reuss-lanni, 1983: 14-16), çalışmamızda amirlerin mesai çalıştığı ve memurların daha çok 24/48 saat esasına göre vardiya usulü sokak ağırlıklı çalıştığı dikkate alındığında bu yönüyle benzerlik göstermektedir.

Çalışmada katılımcılarının % 47,12’si “5001 TL ve üzeri” maaş diliminde, % 36,92’si “4001-5000 TL arası” maaş diliminde, % 13,80’i “3001-4000 TL arası” maaş diliminde ve küçük bir kısmını oluşturan % 2,10’u da “3000 TL ve altı” maaş diliminde yer almaktadır. Çalışmada, polislerin polis bütünlüğü algılarının ortalamalarının, ilk maaş diliminden ikinci maaş dilimine geçişte beş yönden düştüğü, ardından bütünlük algılarının tekrar yükselişe geçerek ikinci maaş diliminden üçüncü maaş dilimine geçişte yedi yönden de yükseldiği ve akabinde üçüncü maaş diliminden dördüncü maaş dilimine geçişte yine yedi yönden

daha da artarak en yüksek seviyeye ulaştığı gözlemlenmiştir. Çalışmada, polis bütünlüğü algısının ölçümü yapılan yedi yönden de, katılımcıların aylık maaşlarına göre anlamlı bir şekilde farklılaştığı görülmüştür. Alandaki çalışmalarda (Huon ve diğerleri, 1995; Micucci ve Gomme, 2005; Muir, 1977; Niederhoffer, 1967; Regoli ve Poole, 1979; Shearing, 1981; Van Maanen, 1973; Yun, 2003), mesleğe yeni giren ve en düşük maaş diliminde yer alan polisler ile meslekte en yüksek kıdeme sahip ve en yüksek maaş diliminde yer alan polislerin polis bütünlüğü düzeylerinin, meslekte orta derecede kıdeme sahip ve orta derecedeki maaş dilimlerinde yer alan polislerden daha yüksek olduğu görülmüştür. Bu çalışma, en yüksek maaş diliminde yer alan polislerin polis bütünlüğü düzeylerinin orta derecedeki maaş dilimlerinde yer alan polislerden anlamlı bir şekilde daha yüksek seviyede bulunması bakımından söz konusu çalışmalar ile benzerlik arz ederken; en düşük maaş diliminde yer alan polislerin polis bütünlüğü düzeylerinin orta derecedeki maaş dilimlerinde yer alan polislerden anlamlı bir şekilde daha yüksek bulunmaması bakımından farklılık arz etmektedir. Bu farklılık ile ilgili ortaya çıkan bulgunun, çalışmanın yapıldığı dönemden önceki son beş yıl içerisinde Polis Örgütüne polis alımı yapılmamasından kaynaklandığı ve bu bağlamda son yıllarda yapılan polis alımları dikkate alınarak aylık maaş dilimlerinin güncellenerek çalışmanın tekrar edilmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir.

Çalışmada katılımcıların % 4,52'si "6 yıldan az", % 23,13'ü "6-10 yıl arası", % 15,04'ü "11-15 yıl arası", % 24,96'sı "16-20 yıl arası" ve % 32,35'i de "20 yıldan fazla" hizmet diliminde yer almaktadır. Çalışmada, polislerin polis bütünlüğü algılarının ortalamalarının, ilk hizmet diliminden (6 yıldan az) ikinci hizmet dilimine (6-10 yıl arası) geçişte yedi yönden düştüğü, ikinci hizmet diliminden (6-10 yıl arası) üçüncü hizmet dilimine (11-15 yıl arası) geçişte üç yönden düştüğü ve bu dilimde (11-15 yıl arası) beş yönden en düşük seviyeye ulaştığı, üçüncü hizmet diliminden (11-15 yıl arası) dördüncü hizmet dilimine (16-20 yıl arası) geçişte bütünlük algılarının tekrar yükselişe geçerek dört yönden yükseldiği ve son olarak dördüncü hizmet diliminden (16-20 yıl arası) beşinci hizmet dilimine (20 yıldan fazla) geçişte yedi yönden de artarak en yüksek seviyeye ulaştığı gözlemlenmiştir. Huon ve arkadaşları (1995) tarafından yapılan çalışmada, Avustralyalı polislerin mesleğe ilk girişten itibaren hizmet süresi arttıkça polis bütünlüğü algılarının düştüğü ve "6-10 yıl arası" hizmet diliminde en düşük seviyeye ulaştığı, hizmet süresi 10 yılın üzerinde ilerlediğinde ise polis bütünlüğü algılarının da artarak

yükseldiği bulgulanmıştır. Diğer taraftan Yun (2003: 61-62) yaptığı çalışmada, Koreli polislerin, polis bütünlüğü algılarının “11-15 yıl arası” hizmet diliminde en düşük seviyeye ulaştığını ve ardından polis bütünlüğü algılarının tekrar yükselmeye başladığını bulgulanmıştır. Çalışmamızda ulaşılan bulgular, Yun’un (2003) çalışmasında ulaştığı “11-15 yıl arası” hizmet süresine sahip polislerin polis bütünlüğü algılarının en düşük seviyeye ulaştığı bulgusunu desteklemektedir.

Çalışmada katılımcılarının % 3,74’ü “29 ve altı”, % 47,52’si “30-39”, % 42,65’i “40-49” ve % 6,09’u ise “50 ve üzeri” yaş kategorisinde yer almaktadır. Çalışmada, polislerin polis bütünlüğü algılarının ortalamalarının, ilk yaş kategorisinden (29 ve altı) ikinci yaş kategorisine (30-39) geçişte yedi yönden düştüğü ve aynı zamanda bu kategoride (30-39) yedi yönden de en düşük seviyeye ulaştığı, ardından tekrar yükselişe geçerek ikinci yaş kategorisinden (30-39) üçüncü yaş kategorisine (40-49) geçişte yedi yönden yükseldiği ve son olarak üçüncü yaş kategorisinden (40-49) dördüncü yaş kategorisine geçişte (50 ve üzeri) en yüksek seviyeye ulaştığı gözlemlenmiştir. Alanda yapılan çalışmalarda (Huon ve diğerleri, 1995; Micucci ve Gomme 2005: 494-495; Muir, 1977; Niederhoffer, 1967: 166-167; Regoli ve Poole, 1979; Shearing, 1981; Van Maanen, 1973: 410-414; Yun, 2003: 61-62) genel olarak, en genç ve en yaşlı kategorilerdeki polislerin polis bütünlüğü düzeylerinin daha yüksek olduğu bulunmuştur. Söz konusu çalışmalara benzer şekilde, çalışmamızda, en yaşlı kategorideki polislerin polis bütünlüğü düzeylerinin orta düzeydeki diğer kategorilere kıyasla bazı yönlerden anlamlı bir şekilde daha yüksek olduğu bulunmuştur. Diğer taraftan, söz konusu çalışmalardan farklı bir şekilde, en genç kategorideki polislerin polis bütünlüğü düzeylerinin, yedi yönden de bir üst kategorideki polislerden daha yüksek olmasına rağmen aradaki farkların anlamlı olmadığı bulunmuştur. Bu bulgunun, çalışmanın yapıldığı dönemden önceki son beş yıl içerisinde Polis Örgütüne polis alımı yapılmamış olması nedeniyle, en genç örneklem grubu olan “29 ve altı” yaş kategorisindeki polislerin yüzdeliğinin (% 3,74) çok düşük olmasından ötürü kaynaklandığı, bu bağlamda son yıllarda yapılan polis alımları dikkate alınarak çalışmanın tekrar edilmesinin gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

Literatürde cinsiyet ile polis bütünlüğü algısı arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmalarda farklı sonuçlara rastlanmaktadır. Çalışmaların bazılarında cinsiyet ile polis bütünlüğü arasında anlamlı ilişkiler bulunmazken (örn. Charles,

2009), bazılarında karışık bulgular keşfedilmiş (örn. Andreescu ve vd., 2012; Hickman ve vd., 2016; McDevitt ve vd., 2011) ve bazılarında da anlamlı ilişkiler bulunmuştur (örn. Bjerregaard ve Lord, 2004; Lobnikar ve vd., 2016). Çalışmada katılımcıların cinsiyetlerine bakıldığında, % 3,12'sinin “kadın”, % 96,88'inin “erkek” olduğu görülmektedir. Çalışmada kadın polislerin polis bütünlüğü algılarının ortalamalarının, ölçümü yapılan yedi yönün altısında erkek polislerle kıyasla daha yüksek olduğu bulunmuştur. Diğer taraftan yedi yönün sadece ikisinde (destekledikleri disiplin işlemi ve bekledikleri disiplin işlemi) anlamlı farklılıklar tespit edilmiş; söz konusu iki yönden de kadın polislerin erkek polislerle kıyasla daha fazla polis bütünlüğüne sahip oldukları bulgulanmıştır. Porter ve arkadaşları (2015:91) tarafından 2013 yılında Avustralya’da yapılan araştırmada, “destekledikleri disiplin işlemi” ve “bekledikleri disiplin işlemi” yönlerinden kadın polislerin polis bütünlüğü düzeylerinin erkek polislerin polis bütünlüğü düzeylerinden istatistiksel olarak anlamlı bir şekilde daha yüksek olduğu bulgulanmıştır. Diğer taraftan Hickman ve arkadaşları (2016:256) tarafından ABD’de yapılan araştırmada, “destekledikleri disiplin işlemi” ve “bekledikleri disiplin işlemi” yönlerinden erkeklerin kadınlara kıyasla anlamlı bir şekilde daha fazla polis bütünlüğüne sahip oldukları saptanmıştır. Pagon ve arkadaşları (2004:5-9) ise Slovenya’da yaptıkları araştırmada “destekledikleri disiplin işlemi” yönünden anlamlı ilişkiler bulamamışlar, “bekledikleri disiplin işlemi” yönünden ise kadınlar lehine anlamlı ilişkiler saptamışlardır. Bu çerçevede çalışmamızda ulaşılan bulgular, Porter ve arkadaşları (2015) tarafından ulaşılan bulguları desteklemektedir.

Alanda yapılan kimi çalışmalarda kadınların polis bütünlüğü düzeylerinin “kendi ciddiyet algıları” yönünden anlamlı bir şekilde erkeklerden daha yüksek olduğu bulunurken (Andreescu ve vd., 2012: 7), kimi çalışmalarda erkeklerin polis bütünlüğü düzeylerinin “kendi bildirme istekliliği” yönünden anlamlı bir şekilde kadınlardan daha yüksek olduğu bulunmuş (Lobnikar ve vd., 2016: 393-394), ve kimi çalışmalarda ise bazı yönlerden erkeklerin (“destekledikleri disiplin işlemi”, “bekledikleri disiplin işlemi”, “kendi bildirme isteklilikleri” ve “kendilerine göre meslektaşlarının bildirme isteklilikleri”) ve bazı yönlerden ise kadınların (“kendi ciddiyet algıları”) daha fazla polis bütünlüğüne sahip oldukları bulunmuştur (Hickman ve vd., 2016: 256). Literatürde genel olarak “kendi ciddiyet algıları” yönünden kadınların lehine, “kendi bildirme istekliliği” yönünden ise erkeklerin

lehine olumlu yönde polis bütünlüğü algısı olduğu görülmektedir. Söz konusu iki yönden (kendi ciddiyet algıları ve kendi bildirme istekliliği) çalışmamız açısından cinsiyet ile polis bütünlüğü arasında anlamlı bir ilişki bulunmamıştır. Çalışmamızda ortaya çıkan bu bulgunun muhtemelen, çalışmanın gerçekleştirildiği dönemde KKTC Polis Örgütünde uzun yıllar kadın polis memuru alımı yapılmaması nedeniyle örneklem grubundaki kadın polislerin hem sayısal olarak erkeklere oranla çok az hem de en az on altı yıllık kıdemlerinden ötürü erkek egemen polis kültürüne adapte olmalarından kaynaklandığı düşünülmektedir.

Çalışmada katılımcıların medeni durumlarına bakıldığında, % 11,90'ının “bekâr”, % 88,10'unun “evli” olduğu görülmektedir. Evli polislerin polis bütünlüğü algılarının ortalamalarının, ölçümü yapılan yedi yönün altısında bekâr polislerle kıyasla daha yüksek olduğu bulunmuştur. Diğer taraftan ölçülen yedi yönün ikisinde (kendi ciddiyet algıları ve kendi bildirme isteklilikleri) anlamlı farklılıklar görülmüş ve söz konusu iki yönden de evli polislerin polis bütünlüğü düzeylerinin, bekâr polislerin polis bütünlüğü düzeylerinden daha yüksek olduğu bulunmuştur. Daha önce yapılan birçok araştırmada da, evlilik ile ahlaki bütünlük arasında pozitif yönde anlamlı bir ilişki olduğu; evlilerin bekârlara kıyasla daha fazla ahlaki bütünlüğe sahip oldukları bulunmuştur (Argyle ve Hallahmi, 1975:128-130).

Bu araştırma, katılımcıların polis bütünlüğü düzeylerinin, karşılaştırdıkları yedi yönden de eğitim durumlarına göre anlamlı bir farklılık göstermediğini ortaya çıkarmıştır. Bu çerçevede polis mensupları tarafından bireysel olarak alınan çeşitli alanlardaki lisans ve lisansüstü eğitimlerden ziyade, polis örgütü tarafından polislerle mesleğe ilk girişte veya hizmet içi eğitimlerle verilecek olan mesleki etik karar verme becerilerini geliştirecek senaryo temelli polis bütünlüğü eğitimlerinin, polis bütünlüğü düzeylerini artırmada daha yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Çalışma bulgularına göre; erkek, bekâr, alt rütbeli, memur, orta yaşlı, toplam çalışma süresi ve maaşı orta düzeyde olan polislerin karşılaştırdıkları diğer gruplara oranla birçok yönden daha az polis bütünlüğüne sahip oldukları tespit edilmiştir. İç güvenlik politikası üretenlerin ve polis yöneticilerinin bu bulgulara dikkat etmelerinin ve bu risk gruplarındaki polislerin sapma davranışı sergileme olasılıklarına karşı gerekli tedbirleri almalarının polislerin polis bütünlüğünü artırmak adına faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Polis yöneticileri, araştırma

bulgularında belirtilen söz konusu gruplar için polis sapması ve polis bütünlüğü üzerine gerekli konferansları ve hizmet içi eğitimleri düzenleyebilirler.

Bu çalışmada kullanılan faktörlerin polis bütünlüğünün ölçülen yedi farklı yönü üzerindeki etkileri, her bir yönden her bir polis sapma davranışı için ayrı ayrı yeniden incelenebilir. Literatür incelendiğinde, demografik faktörler üzerinden polis bütünlüğünü ele alan sınırlı sayıda araştırma olduğu görülmektedir. Benzer faktörlerin farklı polis örgütlerinde çalışan polislerin polis bütünlüğü düzeylerini farklılaştırıp farklılaştrmadığı incelenebilir. Bu araştırma, nicel araştırma yöntemi kullanılarak yapılmıştır. Daha ileri çalışmalar için farklı yöntemler kullanılabilir. Örneğin, nitel araştırma yöntemleri, demografik faktörler ve polis bütünlüğü arasındaki ilişkiler hakkında daha derinlemesine bilgi elde etmek için kullanılabilir.

Çalışmada polislerin polis bütünlüğü düzeyleri; cinsiyet, medeni durum, yaş grubu, eğitim düzeyi, polis örgütünde toplam çalışma süresi, rütbe, yönetsel statü, çalışma saatleri ve aylık maaş açısından incelenmiştir. Sonuç olarak çalışma, hem polislere liderlik eden polis amiri, polis müdürü ve polis yöneticilerine, hem de iç güvenlik politikası üreten politika yapıcılarına, polis sapması sorununa ilişkin sorunun kaynağına yönelik önemli tespitler sunmaktadır.

KAYNAKÇA

Andreescu, V., Keeling, D. G., Voinic, M. C. and Tonea, B. N. (2012). Future Romanian law enforcement: Gender differences in perceptions of police misconduct. *Journal of Social Research & Policy*, 3(1), 1-17.

Argyle, M.,and Beit-Hallahmi, B. (2013). *The social psychology of religion (Psychology Revivals)*. Boston: Routledge.

Barker, T. (1977). Peer group support for police occupational deviance. *Criminology*, 15(3), 353-366.

Bjerregaard, B. and Lord, V.B. (2004). An examination of the ethical and value orientation of criminal justice students. *Police Quarterly*, 7(2), 262-284.

Chan, J. (1997). *Changing police culture: Policing in a multicultural society*. Melbourne, Australia: Cambridge University Press.

Charles, S. (2009). *Professional integrity, modern racism, self-esteem, and universality-diversity orientation of police officers in a large urban police agency, ETD Collection for Fordham University*. New York: DigitalResearch@Fordham.

Fabrizio, L. E.,(1990). *The FBI national academy: A study of the change in attitudes of those who attend*. Chicago: Office of International Criminal Justice, University of Illinois at Chicago.

Hickman, M. J., Powell, Z. A., Piquero, A. R., and Greene, J. (2016). Expanding the measurement of police integrity. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 39(2), 246-267.

Holdaway, S. (1983). *Inside the British police*. London: Edward Arnold.

Huon, G. F., Hesketh, B.L., Frank, M. G., McConky, K. M. and McGrath, G.M. (1995). *Perceptions of ethical dilemmas: Ethics and policing-study 1*. Payneham, Australia: National Police Research Unit.

Kayabaşı, O. (2017a). The contours of police integrity in the Turkish Republic of Northern Cyprus. *Symposium Book- Social Science- Volume I* (Ed. Abidin Temizer, Sevilay Özer), Gece Kitaplığı Yayınları, Ankara, 153-193.

Kayabaşı, O. (2017b). Police integrity in the Turkish Republic of Northern Cyprus: Narcotics and Prevention of Smuggling Directorate police officers' perceptions. *Turkish Journal of Security Studies*, 19(Special Issue), 100-129.

Kayabaşı, O. (2018a). Police integrity in the Turkish Republic of Northern Cyprus: Criminal Investigation Directorate police officers' perceptions. *The Journal of Academic Social Science Studies*, 67(Spring III), 509-528.

Kayabaşı, O. (2018b). Police integrity in the Turkish Republic of Northern Cyprus: Traffic Directorate police officers' perceptions. *Multidisciplinary Studies-3 (Social Sciences)* (Ed. Hasan Babacan, A. Şevki Duymaz, Abidin Temizer), Ankara: Gece Kitaplığı Yayını, 459-488.

Kayabaşı, O. (2018c). Police integrity in the Turkish Republic of Northern Cyprus: Guzelyurt Police Directorate police officers' perceptions. *Multidisciplinary Studies-3 (Social Sciences)* (Ed. Hasan Babacan, A. Şevki Duymaz, Abidin Temizer), Ankara: Gece Kitaplığı Yayını, 489-515.

Kayabaşı, O. (2018d). Polis Meslek Ahlakı Bütünlüğü Üzerine Karşılaştırmalı Bir Bakış. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6(66), 542-563.

Kayabaşı, O. (2019). *Polis sapmasına karşı polis bütünlüğü perspektifinden Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Polis Örgütü*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Polis Akademisi, Ankara.

Kayabaşı, O. (2020a). Örgütsel polis bütünlüğü ile grupsal polis bütünlüğü üzerine karşılaştırmalı bir bakış: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Polis Örgütü ile Lefke Polis Karakolu Örneği. *II. Lefke Kent Sempozyumu Bildiriler Kitabı -2* (Ed. Orhan Gemikonaklı, Makbule Oktay, Teoman Oktay), Lefke (KKTC): TipografART Yayınları, 75-89.

Kayabaşı, O. (2020b). Polis bütünlüğü üzerine teorik bir inceleme ve polis sapması sorununa karşı bütüncül bir yaklaşım. *R&S – Research Studies Anatolia Journal*, 3(4), 343-359.

Kayabaşı, O. (2020c). Polis sapması üzerine teorik bir inceleme. *EUropean Journal of Managerial Research (EJMR)*, 4(7), 264-285.

Kayabaşı, O. (2021a). Polis örgütlerinin örgütsel polis bütünlüğü düzeyleri üzerine uluslararası boyutta karşılaştırmalı nicel bir araştırma. *International Journal of Arts and Social Studies*, 4(6), 1-31, Erişim Tarihi: 03 Ağustos 2021, <https://dergipark.org.tr/en/pub/asstudies/issue/63596/843890>

Kayabaşı, O. (2021b). Grupsal polis sapmasına karşı grupsal polis bütünlüğü perspektifinden Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Polis Örgütü üzerine nicel bir araştırma. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 4(1), 219-231.

Kayabaşı, O. (2021c). Polis sapma davranışlarının tanımlanması ve sınıflandırılması sorunu üzerine bir değerlendirme. *International Journal of Disciplines in Economics- Administrative Sciences Studies (Ideastudies)*, 28, 247-264.

Kayabaşı, O. (2022). Örgütsel polis sapmasına karşı örgütsel polis bütünlüğü perspektifinden Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Polis Örgütü üzerine nicel bir araştırma. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 5(1), 192-213.

Klockars, C. B., Kutnjak Ivković, S. and Haberfeld, M. R. (2004). *The contours of police integrity*. Thousand Oaks: Sage.

Klockars, C. B., Kutnjak Ivković, S. and Habersfeld, M. R. (2006). *Enhancing police integrity*. New York: Springer.

Kutnjak Ivković, S., Peacock, R and Habersfeld, M.R. (2016). Does discipline fairness matter for the police code of silence? Answers from the US supervisors and line officers. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 39(2), 354-369.

Lobnikar, B., Prislan, K., Čuvan, B. and Meško, G. (2016). The code of silence and female police officers in Slovenia: Gender differences in willingness to report police misconduct. *Policing: An international journal of police strategies and management*, 39(2), 387-400.

Manning, P. (1977). *The social organization of policing*. Cambridge, MA: MIT Press.

Martin, C. (1994). *Illinois municipal officers' perceptions of police ethics*. Illinois Criminal Justice Information Authority.

McDevitt, J., Posick, C., Zschoche, R., Rosenbaum, D. P., Buslik, M. and Fridell, L. (2011). *Police integrity, responsibility, and discipline*. National Police Research Platform, National Institute of Justice, Erişim tarihi: 01 Nisan 2022, https://www.researchgate.net/publication/265070279_Police_Integrity_Responsibility_and_Discipline

Micucci, A. J. and Gomme, I. M. (2005). American police and subcultural support for the use of excessive force. *Journal of criminal justice*, 33(5), 487–500.

Muir, W., Jr. (1977). *Police: Streetcorner politicians*. Chicago: University of Chicago Press.

Niederhoffer, A. (1967). *Behind the shield: The police in urban society*. Garden City, New York: Anchor Books.

O'Connor, T. R. (2005). *Police deviance and ethics*. Mega Links in Criminal Justice.

Pagon, M., Lobnikar, B. and Anželj, D. (2004). Gender differences in leniency towards police misconduct. in Meško, G., Pagon, M. and Dobovšek, B. (Eds), *Policing in Central and Eastern Europe: Dilemmas of Contemporary Criminal*

Justice, Faculty of Criminal Justice, University of Maribor, Maribor, 323-338.

Porter, L.E., Prenzler, T. and Hine, K. (2015). Police integrity in Australia. in Kutnjak Ivković, S. and Haberfeld, M.R. (Eds), *Measuring Police Integrity Across the World*, Springer, New York, NY, 67-96.

Punch, M. (1983). *Control in the police organization*. Cambridge, MA: MIT Press.

Punch, M. (2003). Rotten orchards: 'Pestilence', police misconduct and system failure. *Policing and Society*, 13(2), 171-196.

Regoli, R. and Poole, E. (1979). Measurement of police cynicism: A factor scaling approach. *Journal of Criminal Justice*, 7, 37-52.

Reuss-Ianni, E. (1983). *Two cultures of policing: Street cops and management cops*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.

Shearing, C. (1981). Deviance and conformity in the reproduction of order. In C. Shearing (Ed.), *Organizational police deviance: Its structure and control* (pp. 29-47). Toronto, Ontario, Canada: Butterworths.

Torstensson Levander, M. and Ekenvall, B. (2004). Homogeneity in moral standards in Swedish police culture. in Klockars, C.B., Kutnjak, I.S. and Haberfeld, M.R. (Eds), *The Contours of Police Integrity*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA, 251-264

Valmüür, B. (2016). Exploring gender-neutrality of police integrity in Estonia. *Policing: An international journal of police strategies and management*, 39(2), 401-415.

Van Maanen, J. (1973). Observations on the making of policemen. *Human Organization*, 32, 407-418.

Yun, I. (2003). *A study of police officers' perceptions of police deviance: From an occupational socialization perspective.*(Doctoral Dissertation), Michigan State University, School of Criminal Justice, USA.



Araştırma Makalesi/Research Article

TÜRKİYE’DE YÜRÜTÜLEN KARAYOLU TRAFİK GÜVENLİĞİ FARKINDALIK KAMPANYALARININ SOSYAL MEDYA PAYLAŞIMLARI ÜZERİNDEN İNCELENMESİ

Mehmet ÖZEL*

Öz

Gündem belirleme kuramı, gündem kavramını, gündemin belirlenme sürecini ortaya koyan ve esas olarak medya, kamu ve politika gündemleri arasındaki ilişkileri açıklamaya çalışan bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım çerçevesinde yapılan çalışmalar, ağırlıklı olarak medya gündeminin kamu ve politika gündemlerini belirlediği düşüncesini temel almaktadırlar. Bu çalışmada ise gündem belirleme kuramı, karayolu trafik güvenliğinin bir politika gündemi olarak trafik kampanyalarına ilişkin sosyal medya paylaşımları üzerinden medya ve kamu gündemlerini belirlemesi çerçevesinde ele alınmaktadır. Bu kapsamda öncelikle gündem kavramına ve gündem düzeylerine ilişkin bir açıklık getirildikten sonra gündem belirleme sürecinin unsurları olarak medya, kamu ve politika gündemleri ve bu gündemler arasındaki ilişkiler açıklanmaktadır. Ardından gündem belirlemede temel amaç olan farkındalığın oluşturulması, temel yöntem olan farkındalık kampanyalarının niteliği ve en önemli araçlarından biri olan sosyal medyanın etkileri üzerinde durulmaktadır. Bu kavramsal ve kuramsal çerçeveden hareketle trafik kampanyaları hakkındaki İçişleri Bakanlığı’nın ve Bakanının sosyal medya paylaşımları üzerinden Türkiye’de karayolu trafik güvenliği politika gündeminin sosyal medya ve kamu gündemini belirleme süreci açıklanmaya çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Gündem Belirleme, Trafik Güvenliği, Farkındalık Kampanyaları, Sosyal Medya

* Dr., Kaymakam, Büyükçekmece Kaymakamlığı, mehmet9951@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-8444-3823

INVESTIGATION OF ROAD TRAFFIC SAFETY AWARENESS CAMPAIGNS IN TÜRKİYE THROUGH SOCIAL MEDIA SHARES

ABSTRACT

Agenda setting theory is an approach that reveals the concept of agenda, the process of agenda setting and mainly tries to explain the relations between media, public and policy agendas. Studies conducted within the framework of this approach are mainly based on the idea that the media agenda determines the public and policy agendas. In this study, agenda setting theory is discussed within the framework of road traffic safety's determination of media and public agendas through social media posts related to traffic campaigns as a policy agenda. In this context, firstly, after clarifying the concept of the agenda and the levels of the agenda, media, public and policy agendas and the relations between these agendas are explained as the elements of the agenda setting process. Then, the main purpose of agenda setting, creating awareness, the quality of awareness campaigns, which is the main method, and the effects of social media, which is one of the most important tools, are emphasized. Based on this conceptual and theoretical framework, it is tried to explain the process of determining the social media and public agenda of the road traffic safety policy agenda in Turkey through the social media posts of the Ministry of Interior and the Minister about traffic campaigns.

Key Words: *Agenda Setting, Traffic Safety, Awareness Campaigns, Social Media*

GİRİŞ

Gündem, en genel tanımıyla karşı karşıya kalınan konuların önem sırasına göre sıralanması ve bu sıralamaya göre öncelikli olarak ele alınması anlamına gelmektedir. İnsanlar, gerek günlük gerekse iş hayatlarında ele alınıp değerlendirilmesi gereken pek çok konu ile karşılaşmaktadırlar. Aynı şekilde kamu kurumlarının her biri de, kurumsal yapılanmadan veya işleyişten kaynaklanan birçok konuyu dikkate alarak çözmek durumunda kalmaktadır. Bu ise ister istemez karşılaşılan konuların bir önem ve öncelik sıralamasına tabi tutulmasını, yani gündem belirlemeyi zorunlu kılmaktadır. Bu zorunluluk hem bir kamu kurumunun kendi görev alanıyla ilgili bir kamu politikasının belirlenmesi aşamasında hem de belirlenip uygulamaya konulmuş bir kamu politikasının insanlara benimsetilmesi ve onların katılımının sağlanması yönlerinden ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla gündem belirleme kuramı, kamu politikalarının toplumda bir karşılık bulması ve başarılı olması bakımından önemli bir kuramdır.

Gündem belirleme kuramı, esas itibariyle bir konunun nasıl gündem haline geldiğini ortaya koyan ve medya, kamu, politika gündemleri arasındaki ilişkiyi ve etkileşimi açıklamaya çalışan bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım çerçevesinde yapılan çalışmaların çoğunun temel düşüncesi, gündemin medyada oluştuğu ve medyada oluşan bu gündemin kamu ve politika gündemlerini belirlediği yönündedir. Bununla birlikte sosyal medyanın yaygınlık kazanması ve sosyal medya karşısında geleneksel medyanın güç kaybetmesi, medya gündeminin kamu ve politika gündemlerinin başat belirleyicisi olduğu şeklindeki klasik yaklaşımın değiştiğini söylemek mümkündür. Günümüzde artık kamu gündeminin belirleyici aktörleri olan STK’lar, baskı ve çıkar grupları, kendileri için önemli olan konuları sosyal medya sayfalarında paylaşarak geleneksel ve sosyal medya gündemi ile politika gündemini etkileyebilmektedirler. Aynı şekilde politika gündeminin aktörleri olan siyasi otoriteler ve kamu kurumları, kamu politikalarına ilişkin gerek kurumsal gerekse yöneticilerin sosyal medya sayfalarından yaptıkları paylaşımlarla geleneksel ve sosyal medya gündemi ile kamu gündemini belirleyebilmektedirler.

Gündem belirlemenin unsurlarından biri olan politika gündemi bakımından Türkiye’de en önemli konulardan biri, karayolu trafik güvenliği politikasıdır. Bu politikanın temelleri 18.10.1983 tarihli 2918 sayılı Karayolu Trafik Kanunu ile atılmış olmakla birlikte karayolu trafik güvenliğinin bir toplumsal konu olarak

çok boyutlu bir şekilde ele alınışının 2000'li yıllardan sonra olduğunu söylemek mümkündür. Bu dönemde, önce yol ve trafik altyapısının iyileştirilmesi çalışmaları ile yürütülen faaliyetler, 2011-2020 ve 2021-2030 dönemlerini kapsayan strateji belgeleri ve eylem planları ile daha sistemli bir yapı ve işleyiş çerçevesine kavuşmuştur. Bu strateji ve eylem planlarının en önemli unsurlarından biri ise toplumsal farkındalığı arttırmak için trafik kampanyalarının düzenlenmesidir. Özellikle 2018 yılından sonra yapılan trafik kampanyalarında İçişleri Bakanlığı'nın merkez ve taşra teşkilatlarının trafik güvenliğine ilişkin daha etkin bir şekilde sosyal medya paylaşımlarında bulunmaları bir farklılık oluşturmaktadır.

Çalışmanın amacı, Türkiye'de yürütülen karayolu trafik güvenliği kampanyalarının sosyal medya paylaşımlarının incelenmesi üzerinden kamu yönetiminde gündem belirleme kuramının uygulanmasının önemini vurgulamaktır. Nitekim söz konusu kampanyalara ilişkin İçişleri Bakanlığı'nın ve Bakanının sosyal medya paylaşımları ile karayolu trafik güvenliği konusunun gerek medya gündeminde gerekse de kamu gündeminde yaygın bir şekilde yer aldığı görülmektedir. Bu yönüyle çalışma, kamu otoritelerinin geliştirdikleri politikaları sadece belirleme aşamasında değil ama aynı zamanda uygulama sürecinde de gündem belirleme kuramının kamu yönetiminde etkin bir araç olarak kullanılabileceğini ortaya koymaya çalışmaktadır.

Çalışmanın konusu ve kapsamı; gündem belirleme kuramı bağlamında Türkiye'de İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen trafik kampanyalarının sosyal medya paylaşımları ile medya ve kamu gündemlerini belirlenmesinin incelenmesidir. Çalışma, bir kamu politikasına ilişkin farkındalık kampanyalarının gündem belirlemedeki etkisini incelemesi ve sosyal medya paylaşımlarının kamu politikalarına toplumun katkısının ve katılımının önemini vurgulaması, ayrıca bu yolla iletişim disiplininde doğup gelişen gündem belirleme kuramının kamu yönetimindeki uygulanabilirliğini somut bir şekilde ortaya koyması bakımından özgündür. Gerek bu özgünlüğü gerekse de söz konusu alanda yapılacak bundan sonraki araştırmalara temel oluşturması nedeniyle bu çalışmanın, kamu yönetimi disiplini bakımından önemli bir çalışma olduğu değerlendirilmektedir.

Çalışmada öncelikle gündem kavramının tanımı ve gündem düzeyleri, gündem belirleme süreci ve unsurları, gündem belirlemede amaç, yöntem ve araçlar anlatılarak bir kavramsal ve kuramsal çerçeve oluşturulmuştur. Ardından

araştırmanın yöntemi anlatılmış, sonrasında araştırmada karayolu trafik güvenliği kampanyaları ve bu kampanyalara ilişkin İçişleri Bakanlığı’nın ve Bakanının sosyal medya paylaşımları üzerinden elde edilen bulgulara ve bulguların yorumlanmasına yer verilmiştir. Çalışma sonucunda gündem belirleme kuramının öngörülleri ile araştırma sonucunda elde edilen sonuçlar karşılaştırılarak kurama katkı sunulmaya çalışılmıştır.

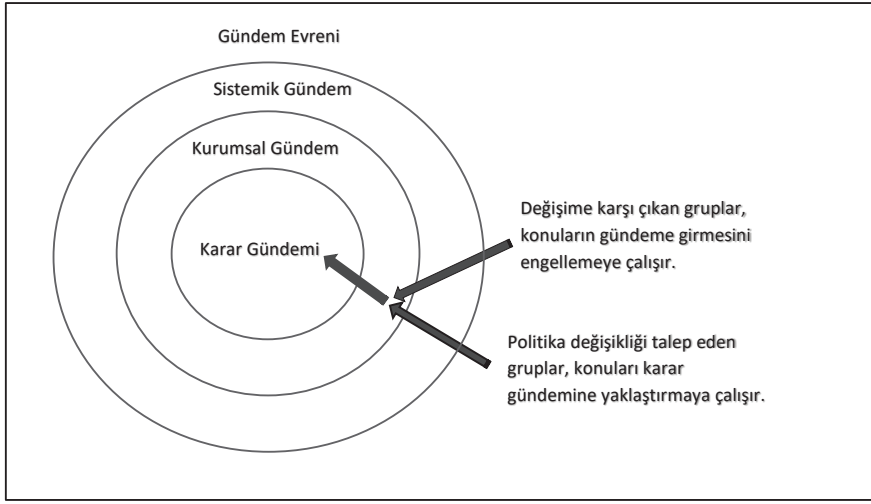
1. GÜNDEM KAVRAMININ TANIMI VE GÜNDEM DÜZEYLERİ

Kelime anlamı olarak gündem (agenda), , “toplantılarda görüşülecek konuların bütünü, yaşanan günlük olaylar” (TDK, 2021); “dikkate alınması veya yapılması gereken şeylerin bir listesi, birinin davranışına rehberlik eden ve genellikle gizli tutulan bir plan veya hedef” (Merriam-Webster, 2021) şeklinde tanımlanmaktadır. Bir kavram olarak gündem ise belirli bir anda dikkatlerin odaklandığı ve önemlilik sırasına göre sırlanmış konu veya olayların listesidir (Dearing ve Rogers, 1996: 2).

Gündem, toplumun veya kamu otoritelerinin en azından bir kısmının dikkatlerini çeken kamusal konulara ilişkin unsurların bir bütünüdür. Bu unsurlar bütünü; dikkatlerin yöneldiği konuların yapısını ve ortaya çıkış nedenlerini, konulara ilişkin sembollerin neyi ifade ettiğini, konular hakkında geliştirilen stratejik tespitin ve çözüm önerilerinin nasıl ele alındığını belirlemek anlamına gelmektedir. Gündem, bir yasama organının önüne gelen bir yasa tasarısı listesi kadar somut olabileceği gibi aynı zamanda konuların varlığı, büyüklüğü ve bunların hükümet, özel sektör, kar amacı gütmeyen kuruluşlar tarafından veya bunların ortak eylemleri yoluyla nasıl ele alınması gerektiğine dair bir dizi inancı da içerebilir (Birkland, 2004: 180). Gündem, var olan konulara göre bir liste yapılarak belirlenebileceği gibi belli bir konunun belli bir zaman aralığındaki görece önemine bakılarak da tespit edilebilir (Soroka, 2002a).

Gündem, toplumun ve kamusal örgütlenmenin her düzeyinde söz konusudur. Her bir toplumsal grup veya kamu kurumu, düzenleme bekleyen ve tartışılan bir dizi konuya sahiptir. Tüm bu konular, bir kurumun belirli politikaları yürürlüğe koymak, uygulamak veya reddetmek için nihai bir karar vermeye ne ölçüde hazır olduğuna göre çeşitli düzeylerde ele alınabilir (Şekil 1.). Gündem düzeylerinden ilki, “gündem evreni” diye tanımlanan düzeydir. Gündemin en

geniş düzeyi olan gündem evreni, bir toplumda veya siyasi sistemde gündeme getirilebilecek ve tartışılabilir tüm düşünceleri ve konuları içeren düzeydir. Kişilerin düşünceleri, yasalarla resmi olarak veya sosyal baskı ve kültürel normlarla gayri resmi olarak sınırlandırılrsa da demokratik toplumlarda birçok düşünce ve konu gündem evreni içerisinde ifade edilebilir ve savunulabilir (Birkland, 2007: 64).



Şekil 1- Gündem Düzeyleri

Kaynak: Birkland, 2007: 64

Gündem düzeyinin ikincisi, sistemik gündemdir. Var olan anayasal ve sosyal düzenin yarattığı sınırlar içinde politika yapım sürecinin paydaşları olan yetkili makamların, medyanın, çıkar ve baskı gruplarının ileri sürdükleri düşünceler ve öneriler, “sistemik gündem” olarak tanımlanır. Bazı düşünce, öneri veya konular, belirli bir toplumda anayasal ve sosyal düzene aykırılık oluşturuyorsa, yani siyasi olarak kabul edilemez bir niteliğe sahipse sistemik gündem içinde yer bulamayacaklardır (Birkland, 2007: 65). Dolayısıyla sistemik gündem, kamu otoritesinin yetki alanı içerisinde yer almakla birlikte siyasal ve sivil aktörler tarafından kamuoyunun dikkatinin çekilmeye çalışıldığı konuların bütününden oluşur. Sistemik gündem ile gündem evreni arasındaki sınır, var olan kamu otoritesinin meşru yetki alanının sınırını ifade eder (Cobb ve Elder 1983: 85). Kısaca sistemik gündem, kamu otoriteleri tarafından ele alınarak eyleme geçilmesi düşünülebilecek ve kamu gündemine alınabilecek potansiyel

konuları içerir. Toplumun genelinin bir konu hakkındaki farkındalığı oluşturularak o konunun tartışılması sağlandığında sistemik gündem de ortaya çıkmış olur.

Konular, sistemik gündemden resmi kurumlarda kurumsal gündeme taşınır. Kurumsal gündem, yetkili karar verici kamu otoritelerinin dikkate alarak değerlendirmelerine hazır hale gelmiş olan konuların veya olayların listesidir (Cobb ve Elder, 1983: 85-86). Sistemik gündem içinde yer alan yalnızca sınırlı sayıdaki konu, kurumsal gündeme taşınabilir. Aynı şekilde kurumsal gündemdeki konuların ancak bazıları, yasallaşabilir ve bir politika olarak uygulanmak üzere karar gündemine ulaşabilir. Bu durum, gündemin ve içindeki tüm düzeylerin sonlu olduğunu ve hiçbir toplumun veya siyasi sistemin herhangi bir zamanda ortaya çıkan tüm sorunlara çözüm üretemeyeceğini ima eder. Yani gündem taşıma kapasitesi, her bir kurum için farklı olsa da nihai olarak bir azami sınıra sahiptir. Bu nedenle de farklı çıkar gruplarının, öne çıkarmak istedikleri konuları ve bunlara ilişkin çözümleri gündeme getirebilmek için birbirleriyle rekabet etmeleri gerekmektedir. Bununla birlikte çok sayıda acil çözüm bekleyen konuların olması halinde veya artan yükü aynı anda yönetebilecek kaynağa ve teknolojik imkanlara sahip olduğunda kurumlar, gündem kapasitelerini arttırarak aynı anda birden çok konuyu ele alabilmektedirler. Böylece kurumlar, birden çok çıkar grubunun önemsedığı konuları kendi gündemlerine taşıyabilmektedirler (Birkland, 2007: 65).

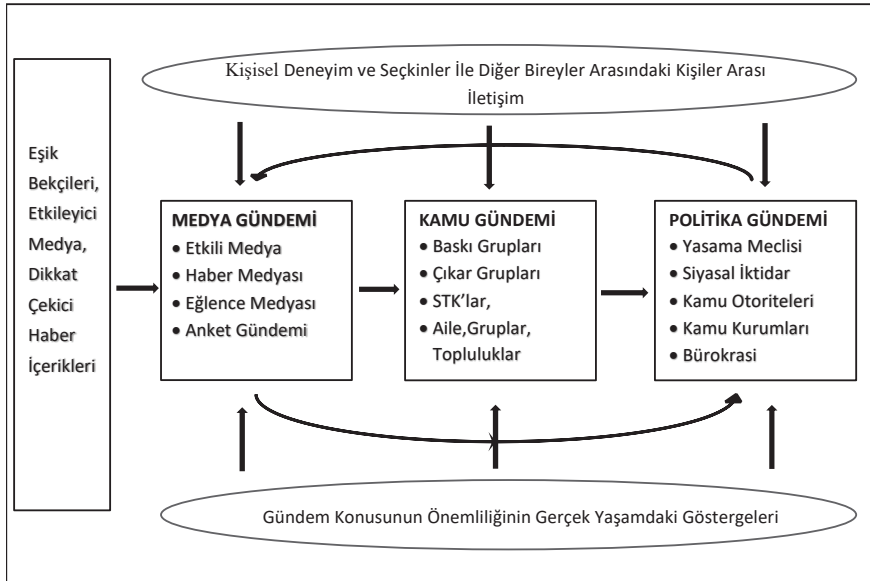
2. GÜNDEM BELİRLEME SÜRECİ VE UNSURLARI

Gündem belirleme, bir kamu politikasının oluşturulmasında bir konunun bir kamu aktörü bakımından ne kadar önemli veya öncelikli olduğunun belirlenmesidir (Akdoğan, 2013: 213). Bu anlamda kamu politikası bakımından gündem belirleme, aslında birikimli bir süreçtir (Peters, 2001: 78). Bu süreçte, yeni ortaya çıkan konular, politika yapımcılar tarafından ele alınması gereken bir konu olarak kabul edilir; konunun ne olduğu ve önemli olarak görülmesinin nedenleri ortaya konur; farklı yaklaşımlarla konu tanımlanır, konuya ilişkin öngörüler ve stratejiler oluşturulur. Ayrıca, gündem belirleme sadece gündeme giren yeni konular üzerinde durmamakta ama aynı zamanda eski konuların gündemde kalıp kalmaması ve yeniden tanımlanması ile de ilgilenmektedir. Dolayısıyla gündem belirleme, sadece bir konuyu gündeme almak gibi basit bir karar alma anlamı taşımamakta olup (García, 2016: 2), bunun da ötesinde bir sürece işaret etmektedir.

Gündem belirleme sürecinin dört aşamada gerçekleştiğini söylemek mümkündür. Birincisi, konuyu tanıma veya tanımlama aşamasıdır. Bu aşamada politika yapıcılarının, medyanın ve kamunun dikkati, diğerlerine göre daha çok bir konu üzerinde yoğunlaşır ve konu gündem olarak belirginleşir (Kingdon, 2014: 90). İkinci aşama, konunun inşasıdır. Bu aşamada konular sadece önemli olarak tanımlanmakla kalmaz ama aynı zamanda süreç içerisinde yeniden gözden geçirilerek tekrar tanımlanır. Farklı tanımların yapıldığı bu süreçte belirli bir tanımın esas alınması ile politika belirleme sürecinin geri kalanının şekillenmesi de söz konusu olmaktadır (Peters, 2001: 78). Üçüncü aşama, farklı politika alternatiflerinin tartışılmasıdır. Bu aşama, politika savunucularının ve uzmanlarının karar vericinin gündemini meşgul eden konuya ilişkin tercih ettikleri çözümleri önerdikleri süreçtir (Kingdon, 2014: 16-17). Son aşama, politika alanlarının ortaya çıktığı veya mevcut politika alanlarının değiştiği aşamadır. Bu aşamada kurumsal aktörler ve toplumdaki diğer gruplar, var olan konuyla başa çıkmak için gerekli yapıları/kurumları oluştururlar. Konunun tamamen yeni olduğu kabul edilirse yeni bir kurum oluşturulabilir veya süregelen bir konu ise var olan kurumsal yapının parçası olan bir yapılanmaya gidilebilir (Baumgartner ve Jones, 1993: 32).

Gündem belirleme, medya araçlarının bir konu karşısındaki tutumunun, o konunun kamuoyu ve siyasal alan bakımından ne kadar önemli olduğuna ilişkin algıları üzerindeki etkisini ortaya koymaya çalışan bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım çerçevesinde medyanın bir konuya yaptığı vurgu ile insanların o konunun önemi hakkındaki algıları arasında olumlu ilişkisel bir bağlantı olduğu ortaya konulmaktadır (Protess ve McCombs, 1991: 2). Bu yönüyle gündem belirleme, medya kuruluşlarının siyaset, ekonomi ve kültür gibi çeşitli konularda kamuoyunu etkilemek için sahip oldukları etki gücü olarak görülür (Al-Rawi ve Groshek, 2021: 4) ve medyada ağırlıklı bir şekilde yer verilen konular yoluyla kamuoyunun ve siyasal otoritenin gündemlerinin belirlendiği ifade edilir (McQuail ve Windahl, 1993: 91). Gerçekten de medya araçları, kamu gündemini etkilemede ve yönlendirmede önemli bir role sahiptirler (Atabek, 1998: 156). Bunun nedeni medyada yer alan içeriklerin konumunun, sayısının veya süresinin kişilerin düşüncelerini etkilemesidir. Dolayısıyla gündem belirlemenin bir sosyal öğrenme süreci olduğu da söylenebilir. Çünkü insanlar, medyada bir konuya ayrılan yerin veya zamanın miktarına bakarak, o konuya ne kadar önem vermeleri ve ilgi göstermeleri gerektiğini de öğrenmektedirler (Wanta, 1997: 2).

Gündem belirleme kuramı, medya, kamu ve politika gündemleri arasındaki ilişkiden oluşan bir süreç olarak görülmekte ve bu gündemlerin karşılıklı etkileşim içerisinde olduğu ifade edilmektedir (Terkan, 2007: 563). Medya, siyaset ve kamu arasındaki ilişkiyi açıklamada önemli bir araç olarak görülen gündem belirleme kuramında (Terkan, 2005: 15) medya, kamu ve politika gündemleri arasındaki ilişki, bu üç alanın gündemindeki konular bağlamında incelenmekte ve birbirleri arasındaki ilişkiler üzerinde durulmaktadır (Şekil 2.).



Şekil 2. Gündem Belirleme Süreci ve Unsurları

Kaynak: Dearing ve Rogers, 1996: 5; Soroka, 2002b: 270’den yararlanılarak hazırlanmıştır.

2.1. Medya Gündem

Medya bakımından gündem, belirli bir zaman diliminde medya kuruluşlarının konu ve olaylara ilişkin yaptığı sıralama veya medyada konu ve olayların yer alma sırası şeklinde tanımlanabilir (Rogers ve Dearing, 1988: 565). Dolayısıyla medya gündemi, medya kuruluşlarının kamunun dikkatini çekmek istedikleri bir konu hakkında iletişim teknikleri yoluyla kamunun ikna edilmesi veya vazgeçirilmesi anlamına gelmektedir. Bu süreçte medya, politika tercihlerini değiştirebilecek farklı teklifler sunabilmekte, bazı politika aktörlerine dikkat çekerek onların etkili olmalarına veya olmamalarına yol açabilecek bir güce sahip olabilmektedir (Soroka ve vd., 2012: 1).

Medya gündeminin belirlenmesi, aslında medyada yer alan konuların/ haberlerin nasıl seçildiği, üretildiği ve vurgulandığı ile ilgili bir süreci ifade etmektedir. Bu süreçte birtakım faktörler etkilidir (Atabek, 1998: 167):

- Gerçek hayatta meydana gelen olaylar ve karşılaşın konular
- Medya kuruluşlarının ve çalışanlarının siyasal, sosyal ve ekonomik yaklaşımları
- Medya çalışanlarının mesleki ve bireysel değer yargıları
- Diğer medya kuruluşlarının ve mecralarının etkileri
- Toplumdaki çıkar ve baskı grupları gibi aktörlerin etkileri

Tüm bu faktörlerin etkisi ile medyada birtakım konular/haberler öne çıkarılarak kamunun ve siyasal/idari alanın dikkati çekilirken, birtakım konular/ haberler ise medyada yer alamamaktadır. Böylece medya, topluma nasıl düşüneceğini olmasa da ne hakkında düşüneceğini gösteren bir işlev yerine getirmektedir. Bunu yaparken medya, kamu adına belirli konuları seçen veya belirli konuları göz ardı eden bir eşik bekçisi gibi hareket etmektedir (Yüksel, 2001: 25).

2.2. Kamu Gündemi

Kamu gündemi, belli bir zamanda toplumun konulara veya olaylara ilişkin öncelik sıralamasıdır (Dearing ve Rogers, 1996: 40). Kamu gündemi; medyanın bazı konulara dikkat çekmesi ve bireylerin de hangi konuların önemli olduğunu medyadan öğrenerek, gündemlerini ona göre belirledikleri görüşüne dayanmaktadır (Terkan, 2005: 90). Bir başka ifadeyle medya, toplumun dikkatini belirli konulara yönlendirerek kamu gündemini etkileyebilmektedir (Feezell, 2017: 1). Bununla birlikte sosyal medyanın yaygınlık kazandığı günümüzde bunun tersini söylemek de mümkündür. Yani bireyler de artık sosyal medya platformlarında kendi gündemlerini oluşturabilmektedirler ve hatta bu gündemler, geleneksel medyanın da gündemini belirleyebilmektedir. Dolayısıyla medya gündemi ile kamu gündemi arasında karşılıklı etkileşime dayalı bir ilişkinin var olduğu söylenebilir.

Bir konunun veya olayın kamu gündemi olmasında; o konunun veya olayın toplum bakımından önemi, aniden ortaya çıkması veya yavaş bir şekilde gelişme göstermesi, kişiler tarafından doğrudan yaşayarak veya medya aracılığıyla öğrenilmiş olması, medyada sunuluş şekli ve somut verilere dayanıp dayanmadığı

gibi faktörler önem taşımaktadır (Atabek, 1997: 230). Ayrıca bir toplumun demokratik değerlere, temel hak ve özgürlüklere sahip olup olmaması da kamu gündeminin oluşumuna önemli etkilerde bulunmaktadır. Demokratik değerlere sahip, temel hak ve özgürlüklere saygılı toplumsal düzenlerde birçok farklı konu, rahatça tartışılabilmekte ve kamu gündemine taşınabilmektedir.

Kamu gündeminin belirlenmesinde rol oynayan temel aktörler, belirli bir konuya karşı hassasiyet taşıyan bireyler olabildiği gibi belli bir konunun savunuculuğunu yapan sivil toplum kuruluşları ile baskı ve çıkar grupları da olabilmektedir. Toplumsal hareketlerin aktörleri olan gerek bireyler gerekse örgütlü gruplar, basın açıklamaları ve sosyal medya çalışmaları ile kampanyalarına dikkat çekerler ve böylece kampanyalarının kamu gündeminde belirginlik kazanmasını sağlarlar. Bu nedenle sosyal medyanın yeni toplumsal hareketlere geniş halk kitlelerinin katılımını sağlayarak kamu gündeminin oluşumunda önemli bir role sahip olduğu söylenebilir (Hopke, Wilkinson ve Loew, 2018: 310-311).

2.3. Politika (Siyasa) Gündemi

Politika gündemi, herhangi bir zamanda belirli bir siyasi sistem içinde karar verme ve tartışma konusu olan konular kümesidir (Baumgartner, 2001: 288). Daha geniş bir tanımlama ile politika gündemi, siyasal otorite ve kamu kurumları ile bunlarla yakından ilişkili sivil aktörlerin herhangi bir zamanda ciddi bir şekilde dikkat gösterdiği konuların veya sorunların listesidir (Kingdon, 2014: 3). Bu nedenle gündem belirleme, politik dikkati ve önemi, bazı konulara çekme süreci (Gilardi, Gessler, Kübli ve Müller, 2022: 41) olarak tanımlanabilir.

Politika gündeminin belirlenmesi, stratejik bir süreç olup bu sürecin oluşumunda sadece politikacılar değil, ama aynı zamanda sivil toplum örgütleri, çıkar ve baskı grupları ile medya ve özel sektör kuruluşları da etkilidir (Langer ve Gruber, 2021: 317). Bu çok aktörlü stratejik süreç, hem medya gündemiyle hem de kamu gündemi ile karşılıklı etkileşim içerisindedir. Nitekim medya bir konuyu sürekli gündeme getirerek politika gündemini etkileyebilmektedir. Siyasal aktörler, medyanın kamu üzerindeki etkilerini dikkate almak zorunda olduklarından ve yaptıkları faaliyetlerin kamuya iletilmesinde medyanın gücünü kullanmak istediklerinden medya ile yakın bir ilişki içerisine girmektedirler (Terkan, 2007: 566). Siyasal aktörler ve kamu otoriteleri tarafından bir alana ilişkin karar alma

sürecinde medya, var olan bilgileri toplama ve yeni bilgiler aktarmanın ötesinde, hangi konuların politika gündeminin bir parçası olacağını belirlemek için çaba sarf edebilmekte ve politika gündemini etkileyerek politika oluşturma sürecinde etkin bir unsur haline gelebilmektedir. Kısaca medya, sadece birtakım konuları öne çıkararak gündemin içeriğini etkilememekte ama aynı zamanda karar alma süreçlerine de nüfuz edebilmektedir (Hawthorne, 1993: 83- 84).

Politika gündemi üzerinde kamu gündeminin de etkisi vardır. Siyasal karar alma süreçlerinde siyasal aktörlerin ve kamu otoritelerinin kamu gündeminde geniş bir yer bulan bir konu ya da olaya karşı duyarsız kalması gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır. Nitekim kamu gündeminde sıkça tartışılan, gerek sivil toplum kuruluşları yoluyla dolaylı olarak gerekse sosyal medya kanallarında doğrudan dile getirilen konular, bir süre sonra siyasal aktörler tarafından da ele alınarak, o konuya ilişkin bir düzenleme yapma yoluna gidilebilmektedir. Bu anlamda politika gündeminin oluşumu, aslında bir kamu politikası sürecidir. Medya ve kamu gündeminde yer alan konular, zaman içerisinde politika gündeminin de konusu olabilmektedir.

Diğer taraftan politika gündeminin de gerek medya gündemini gerekse kamu gündemini etkilediğini söylemek mümkündür. Siyasal aktörler ve kamu otoriteleri de kendileri bakımından önemli olarak değerlendirdikleri bazı konuları, gerek açıklamaları gerekse farkındalık kampanyaları olmak üzere yürüttükleri birtakım faaliyetler ile medya ve kamu gündemlerine taşıyabilmekte ve bu anlamda birer medya ve kamu gündemi belirleyicisi olabilmektedirler. Bu durum siyasal aktörlerin ve kamu kurumlarının anında ve doğrudan etkileşim sağlayan sosyal medya platformlarının etkin birer kullanıcısı olmaları halinde daha belirgin bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Bu platformlar sayesinde siyasal aktörler ve kamu kurumları, medya ve kamu gündeminin birer nesnesi olmanın ötesine geçerek onlar için birer içerik üreticisi olabilmektedirler. Nitekim siyasal aktörler, çeşitli sorunları ele almak, açıklama yapmak, çalışmalarını anlatabilmek ve en önemlisi de geleneksel medyada yer alabilmek için sosyal medyayı kullanarak seçmenler ve destekçileriyle etkileşime girebilmektedirler (Qaisar ve Riaz, 2020: 93). Bu sayede yürütülen politikalar hakkında anında geri bildirim almaları, politika önerilerini tartışmaları ve insanların memnuniyet düzeylerini ölçmeleri mümkün olabilmektedir (Zhuravskaya, Petrova ve Enikolopov, 2020: 417).

3. GÜNDEM BELİRLEMEDE AMAÇ, YÖNTEM ve ARAÇLAR

Gündem belirleme kuramı, temelde medyanın, insanların hangi konu veya olaylar hakkında düşüneceğini veya konuşacağını belirleme gücüne sahip olduğunu ileri süren bir anlayışa dayanmaktadır. Bu anlayışa göre medyanın kendi önceliklerini dikkate alarak belirlediği önem sırasına göre ifade edilen konu ve olaylar, zaman içerisinde insanlar tarafından da önemli olarak görülmektedir. Medyanın insanları bu etkileme süreci, belirli bir etki zinciri ile gerçekleşmektedir. Bu etki zincirinin ilk aşamasında etki, “haberdar etme” veya “farkında olma” şeklinde ortaya çıkmaktadır. Yani insanlar, çevrelerinde ortaya çıkan konulardan ve meydana gelen olaylardan medya aracılığıyla haberdar olmakta ve onların farkına varmaktadırlar. Ardından ikinci aşamada insanlar, farkına vardıkları konu ve olaylar hakkında daha fazla bilgi edinmeye çalışmaktadırlar. Bu aşamada medyanın etkisi bilişsel düzeyde gerçekleşmektedir. Bundan sonraki üçüncü aşamada insanlardan medyadan edindikleri düşünceler doğrultusunda bir eğilime sahip olmaları, yani tutum değişikliğine gitmeleri beklenmektedir. Dördüncü aşamada ise insanlar tarafından farkına varılan, bilinir hale gelen ve tutum değişikliğine gidilen konu veya olay hakkında davranış değişikliğinin gerçekleşeceği düşünülmektedir (McCombs, 2005: 549). Kısaca medyanın insanları etkileme sürecini açıklayan etki yaklaşımına göre, aslında gündem belirlemenin ilk ve öncelikli amacı, belli bir konu veya olaya dikkat çekmek, yani o konu veya olay hakkında farkındalık oluşturmaktır. Ancak bundan sonra o konu veya olay hakkında insanların bilgilendirilmesi ve ardından belirli bir bilgiye sahip kılınan insanlarda bir tutum değişikliğinin oluşturulması (Valenzuela, 2019: 14) ve nihayetinde davranış değişikliğinin gerçekleşmesi mümkün olabilecektir.

Gündem belirlemenin temel amacı olan farkındalık oluşturma, genel anlamda belirli bir grupta veya toplumun genelinde bir konu veya olaya ilişkin görünürlüğü ve güvenilirliği arttırmaktır. Bir kavram olarak farkındalık oluşturma ise tanımlanmış bir hedefe ulaşılmasına yönelik tutum, davranış ve inançları etkilemek amacıyla insanları bir konu veya olay hakkında bilgilendirmek ve eğitmektir. Genel olarak farkındalık oluşturma, nihayetinde eylemlerde ve davranışlarda olumlu bir değişikliğe yol açan yapıcı ve potansiyel olarak katalizör bir güç olduğu ifade edilir. Bu yönüyle farkındalık oluşturma, bir konu ve olay hakkında kamu bilincini artırmak, tanımlanmış bir hedefe ulaşmada bir

topluluğun inançlarını, tutumlarını ve davranışlarını olumlu yönde etkilemek amacıyla bilgilendirmek anlamına gelir (Sayers, 2006: 10-11).

Farkındalık oluşturma, bir konuyu desteklemek için kamuoyu gücünü harekete geçirebilir ve böylece karar vericilerin siyasi iradesini etkileyebilir. Bu amaçla, gündemin niteliğine bağlı olarak, farkındalık oluşturma çabaları çeşitli faaliyetleri içerebilir. Bu faaliyetler; basın bültenleri, brifing, yorum ve raporlar yayınlamak, yazılı veya sözlü sunumlar yapmak, medya ile çalışmak, halka açık toplantılar, etkinlikler ve çalıştaylar düzenlemek ve eğitim materyalleri oluşturmaktır. Farkındalık oluşturmak istenilen konuya ilişkin bilgi; radyo, televizyon, gazete, internet, sosyal medya, cep telefonu, haber bülteni, broşür, afiş, video, kısa film ve sanatsal faaliyetler gibi bir dizi farklı araçlarla yayılabilir. Ayrıca farkındalık oluşturma kapsamında çıkartmalar, logolar, tişörtler, kol bantları, bilezikler ve afişler gibi çeşitli görsel araçlar da kullanılabilir (Cole, Eppert ve Kinzelbach, 2008: 74- 80).

Gündem belirlemenin amacı olan farkındalığın oluşturulmasında, bir konu veya olaya ilişkin belirli niteliklerin öne çıkarılması, yani çerçevelenmesi önem taşımaktadır. Kamu politikası bağlamında gündem belirlemede çerçevelemenin somut şekli ve yöntemi, farkındalık kampanyalarıdır. Kampanyalar, ister bir kamu kurumunun öncülüğünde yapılsın, isterse özel sektör tarafından ya da bir sivil toplum kuruluşu tarafından yürütülsün belli bir örgütlenmeyi gerektirdiğinden yönetsel faaliyetlerdir (Işık, 2011). Bu nedenle de bir farkındalık kampanyası, farklı aşamalardan oluşan bir planlama ile oluşturulabilir. Bu aşamalar; konuya ilişkin araştırma yapmak ve hedefleri belirlemek, kampanyanın başlayacağı tarihi tespit etmek, hedef kitleyi tanımlamak, verilecek mesajı hazırlamak, amaca ve hedef kitleye uygun etkinlikler yapmak şeklinde sıralanabilir (ICE, 2021: 8-16).

Farkındalık kampanyaları, medya çalışmaları ve sistemli bir dizi iletişim taktikleri aracılığıyla bir konunun kamuoyu tarafından bilinmesini sağlamaya yönelik çabaları ifade eder. Belirli sonuçlar elde etmek veya önceden belirlenmiş hedeflere ulaşmak için belli bir süre boyunca çok sayıda insanı hedefleyen farkındalık kampanyaları, politika yapıcılar üzerinde baskı oluşturarak ve toplumu harekete geçmeye teşvik ederek politika değişikliğine katkıda bulunmak için kullanılabilirler. Farkındalık kampanyaları, var olan bir durumun daha iyiye doğru evrilmesini sağlamak için harekete geçilmesi gerektiğini vurgulayarak mevcut bir

konu/sorun hakkında insanların bilgi sahibi olmalarına imkan sağlar (Rasmussen University, 2021).

Gündem belirlemenin temel amacı olan farkındalık oluşturma’nın etkili bir yöntemi olan farkındalık kampanyalarının toplumun geneline ulaştırılmasında en önemli araçlardan biri sosyal medyadır. Sosyal medya; kullanıcıların kendileri tarafından oluşturulan içerikten ve diğerleriyle etkileşim algısından değer elde eden, hem geniş hem de dar kitlelerle, gerçek zamanlı veya eş zamansız olarak, fırsatçı bir şekilde etkileşime girmesine ve seçici olarak kendi kendine içerik sunmasına izin veren internet tabanlı kanallardır (Carr ve Hayes, 2015: 8; Bayer, Triêu ve Ellison, 2020: 472-474). Sosyal medya, önemli bir haber kaynağı olarak değerlendirilmesinin ötesinde (Shehata ve Strömbäck, 2021: 125-126) belirli konularda insanları harekete geçiren, tartışma ortamı yaratan, haber üreten ve gündem belirleyen niteliği ile ağ bağlantılı ve giderek daha fazla melezleşen kamusal alanın önemli bir parçası olarak görülmektedir (Skogerbø ve Krumsvik, 2014: 1). Nitekim sosyal medyanın karşılıklı etkileşim içerisinde metin, resim, video ve ses paylaşımına imkan sağlaması ve kullanıcı temelli bir ortam sunması sayesinde bireyler, sadece izleyici veya okuyucu olmaktan çıkmış, içerik üreten, başkaları tarafından üretilen içeriklere katkı ve katılım sağlayan ve bu içerikleri yayan/yayımlayan birer aktör haline gelmişlerdir.

Gerek herkesin kullanımına açık, kolay ulaşılabilir ve hızlı olması gerek farklı içerikler üretilmesi, gerekse de daha mobil, sürükleyici ve sürekli bir teknolojik katılım biçimine izin vermesi (Orben, 2020: 408) nedeniyle sosyal medya; gündem belirleme yaklaşımını önemli ölçüde değiştirmiştir (Ehrett ve vd., 2021: 6). Bu süreçte sosyal medya, artık geleneksel medya ile kamu ve politika gündemlerini etkileyen ve hatta belirleyen bir platform olarak değerlendirilmektedir (Salman, Mustafa, Salleh ve Ali, 2016:616-617). Gündem belirleyici aktörler, geleneksel medya gündeminde medya şirketlerinin sahipleri; kamu gündeminde sivil toplum kuruluşları, baskı ve çıkar grupları; politika gündeminde ise siyasal otorite ve kamu kurumları iken sosyal medyada bu mecraları kullanan her bir birey veya grup gündem belirleyici olabilmektedir. Hatta medya, kamu ve politika gündemlerinin aktörleri, sosyal medyadaki paylaşımları ile kendi gündemlerini, diğer gündem alanlarına taşıyabilmekte ve birbirlerinin gündemlerini etkileyebilmektedirler. Nitekim bir kamu kurumunun sorumluluk alanında olan bir politika gündemi,

bu kamu otoritesinin gerek kurumsal gerekse üst yöneticisinin sosyal medya sayfalarından yapılan paylaşımlar ve sonrasında ortaya çıkan etkileşimler sonucunda medya ve kamu gündeminin de konusu haline gelebilmektedir.

4. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

4.1. Amaç ve Önem

Araştırmanın temel amacı, İçişleri Bakanlığı'nın ve Bakanının sosyal medya paylaşımları üzerinden Türkiye'de İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen karayolu trafik güvenliği farkındalık kampanyalarını amaç, yöntem ve araç ekseninde gündem belirleme kuramı bağlamında incelenmesidir.

Araştırma, Türk kamu yönetiminde karayolu trafik güvenliği politikasını, yürütülen kampanyalar üzerinden gündem belirleme kuramı çerçevesinde ele alıp incelemesi bakımından özgün bir çalışmadır. Araştırmada, İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen trafik güvenliğine ilişkin farkındalık kampanyalarının ve bu kampanyalara ilişkin sosyal medya paylaşımlarının bir kamu politikası olan karayolu trafik güvenliğini bir gündem olarak nasıl belirlediği ortaya konularak, kamu yönetiminde farkındalık kampanyası gibi yeni tekniklerin ve sosyal medya gibi yeni araçların kullanımına da dikkat çekilmektedir. Bu nedenle araştırmanın farkındalık kampanyası ve sosyal medya gibi yeni teknik ve araçların Türk kamu yönetimine etkisine ilişkin bundan sonra yapılacak çalışmalara da destekleyici bir çerçeve sunacağı değerlendirilmektedir. Diğer taraftan daha çok iletişim ve halkla ilişkiler alanında araştırma konusu yapılan gündem belirleme kuramını kamu politikası perspektifinden ele alan bu çalışma, gündem belirleme kuramının uygulama alanının genişletilmesine katkı sunması bakımından da önemlidir.

4.2. Kapsam ve Sınırlılıklar

Araştırmada, konu ve zaman bakımından bir sınırlama yapılmıştır. Bu kapsamda İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen kampanyalardan sadece trafik güvenliğine ilişkin farkındalık kampanyaları ve bu kampanyalara ilişkin İçişleri Bakanlığı'nın ve Bakanının Facebook, Twitter ve Instagram sayfalarındaki paylaşımlar, 2018-2021 dönemi dikkate alınarak inceleme konusu yapılmıştır.

Araştırmada karayolu trafik güvenliğine ilişkin diğer bakanlıkların yaptıkları çalışmalara veya İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen trafik kampanyaları

dışındaki diğer faaliyetlere yer verilmemiştir. Ayrıca karayolu trafik güvenliğine ilişkin 1990’lı yıllardan 2018 yılına kadar yapılmış olan farkındalık kampanyaları da araştırma kapsamının dışında bırakılmıştır. 2018-2021 döneminde gerçekleştirilen karayolu trafik güvenliği kampanyalarından 02.05.2020’de yürütülen Evdeyim Ama Trafik Kuralları Aklımda, 02.02.2021’de yürütülen Öncelik Güvenli Trafik ve 03.05.2021’de yürütülen Kemerim Hep Aklımda kampanyalarına, pandemi nedeniyle söz konusu kampanyaların alansal uygulamalarının sınırlı olması nedeniyle yer verilmemiştir.

4.3. Evren ve Örneklem

Araştırmanın evrenini, trafik kampanyalarına ilişkin yürütülen farkındalık kampanyaları ve bu kampanyalara ilişkin İçişleri Bakanlığı’nın ve Bakanının sosyal medya paylaşımları oluşturmaktadır. Ancak içerik analiz yönteminin uygulanacağı dikkate alınarak bu araştırma evreni içerisinden İçişleri Bakanlığı’nın ve Bakanının Facebook, Twitter ve Instagram sayfaları örneklem olarak seçilmiştir. Dolayısıyla araştırmada olasılıklı olmayan örneklemenin türlerinden biri olan amaca dayalı örnekleme yöntemi kullanılmıştır.

Araştırmada İçişleri Bakanlığı’nın Facebook, Twitter ve Instagram paylaşımlarının seçilmesinin nedeni, İçişleri Bakanlığı’nın trafik kampanyalarının temel kurumsal/resmi yürütücüsü olmasıdır. Diğer taraftan sosyal medya kanallarının bireysel kullanıma daha elverişli ve açık olması nedeniyle bireysel sayfalara olan ilgi, kurumsal sayfalara olan ilgiden daha fazladır. Bu gerçek dikkate alınarak, araştırmada trafik kampanyalarının sosyal medya ve kamu gündemini belirlemedeki etkisini daha belirgin bir şekilde ortaya koyabilmek amacıyla, İçişleri Bakanının Facebook, Twitter ve Instagram paylaşımları da örneklem olarak belirlenmiştir.

4.4. Yöntem

Trafik kampanyalarının sosyal medya paylaşımları üzerinden sosyal medya ve kamu gündemini belirlemesine ilişkin yapılan bu çalışmada, nitel araştırma yaklaşımı benimsenmiştir. Nitel araştırma, incelenen olay, olgu ve algıların doğal ortamda gerçekçi ve bütüncül bir şekilde açıklanmasına yönelik nitel bir sürecin takip edildiği araştırmadır (Yıldırım ve Şimşek, 2008: 39).

Çalışmanın bundan önceki ilk bölümünde gündem kavramının tanımı, gündem düzeyleri, gündem süreci ve bu sürecin unsurları olan medya, kamu ve politika gündemleri, gündem belirlemede amaç, yöntem ve araçlar gibi kuramsal bilgilere ilişkin literatür taraması yapılarak kavramsal ve kuramsal bir çerçeve oluşturulmuştur.

Çalışmanın bundan sonraki uygulama bölümünde ise araştırma verileri ve bu verilerden elde edilen bulgular, 3 başlıkta düzenlenmiş ve yorumlanmıştır. Birinci başlıkta, İçişleri Bakanlığı'nın 2018-2021 yılları arasında yürüttüğü trafik kampanyalarının adları, başlama tarihleri, ana teması ve kullanılan sloganlara ilişkin veriler, internette açık kaynak olarak yer alan belgeler ve haber metinleri üzerinden doküman incelemesi yöntemi ile toplanmıştır. Söz konusu veriler, içerik analizi tekniği kullanılarak tablo halinde ifade edilmiştir. İkinci başlıkta İçişleri Bakanlığı'nın ve Bakanının Facebook, Twitter ve Instagram sayfalarının özelliklerine ilişkin veriler, söz konusu sosyal medya hesaplarında doküman incelemesi ile elde edilmiş ve bu veriler içerik analizi ile yorumlanmıştır. Üçüncü başlıkta ise İçişleri Bakanlığı'nın ve Bakanının trafik kampanyalarına ilişkin sosyal medya paylaşımları ve bu paylaşımlar ile ortaya çıkan etkileşimlere ilişkin veriler, Facebook, Twitter ve Instagram sayfalarının taranması sonucunda elde edilmiş ve içerik analizi ile değerlendirilmiştir.

Kısaca çalışmanın uygulama bölümünde İçişleri Bakanlığı'nın ve Bakanının sosyal medya sayfaları bir veri toplama aracı olarak kullanılmış ve bu yolla elde edilen veriler, nitel araştırma yöntemlerinden biri olan ve yazılanların/ söylenenlerin, bir anlam kazandırılması ve ne sıklıkla kullanıldığının belirlenmesi amacıyla (Martin, McCormack, Fitzsimons ve Spirig, 2014: 4) sistematik tanımlarını yapan bir araştırma tekniği olarak tanımlanan içerik analizi yöntemi ile yorumlanmıştır.

5. BULGULAR ve YORUMLAR

5.1. İçişleri Bakanlığı Tarafından Yürütülen Karayolu Trafik Güvenliği Kampanyalarına İlişkin Bulgular

Türkiye’de ve dünyada, karayolu trafik güvenliğinin sağlanması bakımından insanlarda bilinç, tutum ve davranış değişikliği oluşturabilmek amacıyla birçok farkındalık kampanyası yürütülmektedir. Trafik güvenliği kampanyaları, trafik ortamında can ve mal güvenliği ile ilgili konuları kapsayan, toplum içindeki farklı demografik özelliklere sahip grupların bilgi düzeyinde, tutumlarında ve davranışlarında değişiklik oluşturmayı hedefleyen faaliyetler dizisidir (Işık, 2011).

5.1.1. Bu Yolda Hep Birlikteyiz Kampanyası

Trafikte sürücü, yolcu ve yayaların güvenliğinin sağlanmasında önemli bir konu olan emniyet kemeri kullanılmasının öneminin vurgulanması, aşırı hızın ve araç kullanırken cep telefonu kullanımının önlenmesi amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından 07.09.2018 tarihinde Türkiye genelinde Bu Yolda Hep Birlikteyiz kampanyası başlatılmıştır. Bu kampanya kapsamında çocuklara ve yetişkinlere yönelik eğitimlerle birlikte farkındalık faaliyetleri ile trafik denetimlerinin yoğunlaştırılması amaçlanmıştır. Bunun için Bu Yolda Hep Birlikteyiz kampanya görselinin başta İçişleri Bakanlığı merkez kuruluşları ile valilikler ve kaymakamlıkların sosyal medya sayfalarında paylaşımları sağlanmıştır. Kampanya, halihazırda trafik denetimlerinin artırıldığı gün ve haftalarda yol kullanıcıları olan sürücü, yolcu ve yayalara yönelik yol kenarı denetim noktalarında çeşitli materyallerin dağıtılması suretiyle devam ettirilmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2021a: 146). Dolayısıyla Bu Yolda Hep Birlikteyiz kampanyasının trafik denetimlerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesini, bu yolla özellikle sürücülerde emniyet kemeri kullanma ve cep telefonu kullanmama konularında farkındalık oluşturmayı amaçlayan bir kampanya olduğunu söylemek mümkündür.

5.1.2. Hatalı Sürücüye Kırmızı Düdük Kampanyası

2018 yılı Kurban Bayramı dönemi dikkate alınarak 14.08.2018’de Hatalı Sürücüye Kırmızı Düdük kampanyası başlatılmıştır. Bu kampanya ile çocukların aileler üzerindeki yaptırım etkisi kullanılarak özellikle araç sürücüleri üzerinde

aşırı hız, emniyet kemeri ve araç kullanırken cep telefonu kullanımı konularında kontrol etkisi oluşturmak amaçlanmıştır. Bu kapsamda trafik ekipleri tarafından araç içerisinde aileleri ile birlikte seyahat eden çocuklara dağıtılan kırmızı düdük, şapka ve tişörtler ile özellikle trafik yoğunluğunun yaşandığı Kurban ve Ramazan Bayramı ile yarıyıl ve yaz tatili dönemlerinde araçları kullanan tüm sürücü ve yolcular üzerinde farkındalık oluşturulmaya çalışılmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2021a: 146).

Bu Bayram Ben de Trafik Polisiyim; Hatalı Sürücüye Kırmızı Düdük sloganıyla yürütülen kampanyada 4 radyo spotu, 3 tanıtım filmi, 81 ilde asılacak 10 bin afiş ve reklam panosu tasarımları hazırlanmıştır. 2018 Kurban Bayramı süresince TRT FM radyolarında telefonla veya sosyal medya aracılığıyla katılım sağlayan dinleyicilerden her gün 10 çocuğa şapka, tişört, düdük, görev kartı ve kırtasiye seti gibi hediyeler verilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2018a). Aynı dönemde Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Hizmetleri Başkanlığınca #KırmızıDüdük etiketi ile çocuklar arasında düzenlenen fotoğraf yarışması sonucunda 100 öğrenciye bisiklet dağıtımı yapılmıştır (EGM Trafik Başkanlığı, 2018). Ayrıca kampanya kapsamında öncelikle çocuklara olmak üzere; toplam 900 bin kırmızı düdük, 150 bin trafik görev kartı, 120 bin trafik konulu boyama kitabı ve yapboz, 14.850 adet tişört ve şapka dağıtılmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2018b). Kampanya ile 2021 yılına kadar 7.047.294 çocuk ve 2.820.678 yol kullanıcısına bilgilendirme ve eğitim faaliyeti düzenlenmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2021a: 146). Ayrıca özellikle çocukların trafik bilinciyle yetişmelerini sağlamak ve trafikte dikkati artırmak amacıyla Kırmızı Düdük Oyunu hazırlanarak kullanıma sunulmuştur (App Store, 2019).

5.1.3. Yaya Öncelikli Trafik Kampanyası

Türkiye’de karayollarında yayaların trafik güvenliğinin sağlanması ve böylece can kayıplarının azaltılması amacıyla 26.10.2018 tarihinde 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nda yapılan değişiklik ile trafikte yayalara ilk geçiş hakkı tanınmıştır. Buna göre “sürücüler, görevli bir kişi veya ışıklı trafik işareti bulunmayan ancak trafik işareti veya levhalarıyla belirlenmiş kavşak giriş ve çıkışları ile yaya veya okul geçitlerine yaklaşırken yavaşlamak, varsa buralardan geçen veya geçmek üzere bulunan yayalara durarak ilk geçiş hakkını vermek zorundadırlar” hükmü getirilmiş, ayrıca bu düzenlemeye aykırı hareket edenlere idari para cezası verilmesi öngörülmüştür (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2021). Bu

düzenleme ile karayolları trafik güvenliği yönetiminde yaya öncelikli trafik anlayışı açık bir şekilde ifade edilmiştir. Bu yeni anlayış, İçişleri Bakanlığı tarafından Yaya Öncelikli Trafik kampanyası şeklinde çerçevelenmiş ve “Öncelik Hayatın Öncelik Yayanın” sloganı ile kamuoyuna duyurulmuştur.

Yaya Öncelikli Trafik kampanyasının temel amacı, başta sürücüler ve yayalar olmak üzere toplumda yaya öncelikli trafik farkındalığını oluşturmak ve yaya geçitlerinin yaygınlaştırılmasını sağlamaktır. Kampanya kapsamında ilk olarak “Öncelik Hayatın Öncelik Yayanın” sloganıyla 06.02.2019’da 12.00-13.00 saatleri arasında 81 ilde eş zamanlı olarak eylem yapılmıştır. Vali ve kaymakamların koordinasyonunda, yayalar tarafından yoğun olarak kullanılan ışıksız bir yaya geçidinde yapılan bu eylem, il/ilçede görev yapan tüm kamu kurumlarının ve sivil toplum kuruluşlarının yönetici ve temsilcilerinin yanı sıra toplumdaki kırılgan grupları olan çocuk, yaşlı ve engelli bireylerin de katılımı sağlanmıştır. Bu etkinlikte kırılgan grupların trafikte yaya olarak karşılaştıkları sorunlara dikkat çekmek amacıyla “Öncelik Hayatın Öncelik Yayanın” kampanya sloganının yer aldığı döviz ve pankartların çocuk, yaşlı ve engelli vatandaşlar tarafından taşınması gibi faaliyetler gerçekleştirilmiştir. Bütün illerde eş zamanlı yapılan bu eylem ile 2019 yılı Yaya Öncelikli Trafik Yılı ilan edilmesinin kamuoyuna duyurulması ve yaya öncelikli trafik kampanyasının tanıtılması amaçlanmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2019).

Yaya Öncelikli Trafik kampanyası kapsamında İçişleri Bakanlığı tarafından 27.02.2019’da 81 il valiliğinden araç sürücülerinin, yaya ve okul geçidine yaklaşımı yönünde ve güvenle yavaşlayabileceği uygun mesafe dikkate alınarak uyarımları için uygulanması öngörülen “Önce Yaya” görselinin sürücülerin görebileceği şekilde illerde yaya ve okul geçitleri önüne çizilmesinin sağlanması istenmiştir. Şeritlere ve geçiş çizgilerinin önüne çizilecek olan bu görsel ile sürücülere önceliğin yayalarda olduğunun hatırlatılması amaçlanmıştır. Bu eylem kapsamında Kasım 2021 itibarıyla 43.529 yaya geçidinden 20.151 yaya geçidine; 21.182 okul geçidinden 12.580 okul geçidine “önce yaya” görseli uygulaması yapılmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2021b).

Yaya Öncelikli Trafik kampanyası çerçevesinde kamuoyunda trafikte yaya önceliğinin ön plana çıkarılması amacıyla il ve ilçelerde vali ve kaymakamların koordinasyonunda 02.10.2019’da 13.00-15.00 saatleri arasında 81 ilde eş zamanlı, “Hepimiz Yaya Geçitlerindeyiz” ve “Yaya Güvenliğinin Nöbetçisiyiz” sloganları ile

trafikte yaya önceliği farkındalık etkinlikleri düzenlenmiştir. Bu etkinlikler ile söz konusu sloganları içeren görsellerin geleneksel ve sosyal medya platformlarında yayınlanması, yaya önceliğine ilişkin hazırlanan broşürlerin sürücülere ve yayalara dağıtılması sağlanmıştır (Habertürk, 2019).

Yaya Öncelikli Trafik kampanyası kapsamında, kampanyanın etkisini arttırmak amacıyla, 30.03.2021’de 12.00-15.00 saatleri arasında 81 ilde vali ve kaymakamların koordinasyonunda kolluk amirleri ile başta öğrenciler olmak üzere diğer toplum kesimlerinin katılımı ile ışiksiz yaya geçitlerindeki orta şeritler, sembolik olarak kırmızıya boyanmıştır. Ayrıca “Yayalar Kırmızı Çizgimiz” sloganını içeren görselin, vali ve kaymakamların gözetiminde il ve ilçelerdeki billboardlarda, sosyal medya platformlarında, kurumsal iletişim sayfalarında, yerel ve ulusal basın-yayın organlarında, kamu kurumlarında ve açık alanlarda kullanılması sağlanmıştır (TRT Haber, 2021).

5.1.4. Kemerin Ses Getirsin Kampanyası

İçişleri Bakanlığı tarafından 2019 yılı Kurban Bayramı dönemini kapsayacak şekilde 09-31 Ağustos 2019 tarihleri arasında “Hayatı Korumak İçin Senin de Kemerin Ses Getirsin” adlı trafik güvenliği kampanyası başlatılmıştır. Kampanyanın tanıtımı amacıyla 6 adet radyo spotu ve 1 adet tanıtım filmi hazırlanarak kampanya süresince ulusal/yerel TV ve radyo kanallarında gösterimi sağlanmıştır. Kampanya kapsamında Twitter üzerinden düzenlenen yarışmada çocuklardan seyahat ettikleri zamanlarda araç sürücüleri ve yolcuların emniyet kemeri kullanımına ilişkin farkındalık oluşturacak şekilde çektikleri videolarını göndermeleri istenmiş, gönderilen videolar arasında en fazla beğeni alan 100 çocuğa birer adet scooter, kask ve koruma ekipmanı hediye edilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2021a: 146). Kemerin Ses Getirsin kampanyasına siyaset, sanat, spor ve medya dünyasından birçok kişi, çektikleri videoları #kemerinsesgetirsin etiketiyle sosyal medya hesaplarından paylaşarak destek olmuşlardır. Ayrıca spor kulüpleri, milletvekilleri, valiler, belediye başkanları, akademisyenler ve vatandaşlar da kampanyaya paylaşımlarıyla katkı sağlamışlardır (TRT Haber, 2019).

5.1.5. Yol Ver Hayata Kampanyası

14.07.2021 tarihinden itibaren Kurban Bayramı süresince sürücüler üzerinde özellikle emniyet kemeri, kask kullanımı, trafikte dikkat konularında

farkındalık oluşturmak amacıyla Yol Ver Hayata kampanyası başlatılmıştır. Kampanya kapsamında motosiklet kullanırken kask kullanımına dikkat çekmek için Kaskınla Yol Ver Hayata, araçlarda emniyet kemerinin kullanımı konusunda bilinçlendirme adına Kemerinle Yol Ver Hayata, yaya geçitlerinde önceliğin yayalar olduğunun altını çizmek için Sabrınla Yol Ver Hayata ve araç kullanırken cep telefonunun kullanılmaması gerektiğini ifade etmek amacıyla Dikkatinle Yol Ver Hayata sloganlarını içeren standart görsellerin kamuya açık alanlarda, sosyal medya hesaplarında, TV kanallarında yayınlanması sağlanmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2021c).

5.1.6. Bi Hareketine Bakar Hayat Kampanyası

İçişleri Bakanlığı tarafından özellikle trafikte emniyet kemerinin kullanımı konusunda farkındalık oluşturulması amacıyla 01.11.2021’den itibaren Bi Hareketine Bakar Hayat kampanyası başlatılmıştır. Bu kampanyanın diğer kampanyalardan farklı olarak daha sistemli bir şekilde yürütüldüğünü söylemek mümkündür. 01.11.2021 tarihinde başlatılan kampanyanın ilk fazında öncelikle toplumda merak ve ilgi uyandırmak amacıyla hazırlanan görsel örneği, 1-7 Kasım 2021 tarihleri arasında eş zamanlı olarak billboardlar ve sosyal medya platformları başta olmak üzere yerel ve ulusal basın yayın organları, kamuya açık alanlarda ve kurumsal iletişim sayfaları gibi yerlerde kullanılması öngörülmüştür. Bu uygulamada kampanya içeriği hakkında bilgi verilmeyerek toplumun dikkatinin çekilmesi hedeflenmiştir. Buna karşılık kampanyanın 08.11.2021 tarihinde başlayan 2. fazında yine eş zamanlı olarak İçişleri Bakanlığı’nın resmi sosyal medya hesaplarından yapılan paylaşımların içeriği ve mesaj bölümü aynı olacak şekilde illerde ve ilçelerde vali, kaymakam, jandarma komutanları ve emniyet müdürleri ile tanınmış kişilerin yer aldığı kısa videolar çekilerek sosyal medya platformlarından paylaşılması öngörülmüştür. Ayrıca 12.11.2021 tarihinde eş zamanlı olarak tüm il ve ilçelerde vali, kaymakam ve kolluk amirlerinin katılımı ile kampanyanın tanıtımı ve kemer kullanımı konusunda bilgilendirme yapılmış ve promosyon ürünlerinin dağıtımı sağlanmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2021d).

Tablo. 1. Trafik Kampanyalarına İlişkin Bulgular (17.01.2022)

Kampanyanın Adı	Kampanya Başlama Tarihi	Kampanyanın Ana Teması	Kampanyada Kullanılan Sloganlar
Bu Yolda Hep Birlikteyiz	07.09.2018	• Emniyet Kemerini Kullanımı • Trafikte Cep Telefonu Kullanmama • Denetim	• Bu Yolda Hep Birlikteyiz
Hatalı Sürücüye Kırmızı Dödük	14.08.2018	• Emniyet Kemerini Kullanımı • Trafikte Cep Telefonu Kullanmama • Denetim	• Bu Bayram Ben de Trafik Polisiyim: Hatalı Sürücüye Kırmızı Dödük
Yaya Öncelikli Trafik	06.02.2019	• Trafikte Yaya Önceliğı	• Öncelik Hayatın Öncelik Yayanın • Hepimiz Yaya Geçitlerindeyiz • Yaya Güvenliğinin Nöbetçisiyiz • Yayalar Kırmızı Çizgimiz
Kemerin Ses Getirsin	09.08.2019	• Emniyet Kemerini Kullanımı	• Kemerin Ses Getirsin
Yol Ver Hayata	14.07.2021	• Kask, Kemer Kullanımı • Trafikte Cep Telefonu Kullanmama • Trafikte Yaya Önceliğı	• Kaskınla Yol Ver Hayata • Kemerinle Yol Ver Hayata • Sabrınla Yol Ver Hayata • Dikkatinle Yol Ver Hayata
Bi Hareketine Bakar Hayat	01.11.2021	• Emniyet Kemerini Kullanımı	• Bi Hareketine Bakar Hayat

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

İçişleri Bakanlığı tarafından 2018-2021 döneminde yürütülen ve çalışmaya konu edilen trafik kampanyaları birlikte değerlendirildiğinde bu kampanyaların birtakım temel özellikleri şu şekilde ifade edilebilir:

- Trafik kampanyaları, merkezde İçişleri Bakanı ve taşrada 81 il valisi ve 922 ilçe kaymakamı yanı sıra ilgili kolluk amirleri ve diğer ilgililer (yerel yönetim ve STK temsilcileri, öğrenciler vb.) ile birlikte eş zamanlı olarak gerçekleştirilmiştir. Eş zamanlı yapılan etkinlikler ve bu etkinliklere ilişkin yine aynı gün içerisinde yapılan geleneksel ve sosyal medya paylaşımları ile kamuoyunun trafik güvenliği konusuna daha fazla dikkatinin çekilmesi sağlanmaya çalışılmıştır.

- Trafik kampanyalarının uygulama zamanları dikkate alındığında bu kampanyaların daha çok trafik yoğunluğunun yaşandığı Ramazan ve Kurban Bayramı ile yarıyıl ve yaz tatili dönemlerinde veya trafik güvenliğine ilişkin dikkatlerin çekildiği trafik haftası gibi belirli zamanlarda hayata geçirildiği veya yoğunlaştırıldığı görülmektedir.

- Trafik kampanyalarının uygulama şeklinde daha önceki dönemlere göre 2018-2021 döneminde bir farklılaşmanın olduğu görülmektedir. Trafik kampanyaları, 2018 öncesi dönemde daha çok farkındalık videolarının ve kamu spotlarının televizyon ve radyo kuruluşlarında yayınlanması şeklinde yürütülmüştür. Buna karşılık 2018 sonrası dönemde bu geleneksel kampanya yöntem ve araçlarının yanı sıra trafik kampanyalarının İçişleri Bakanlığı’nın merkez ve taşra yöneticilerinin yaya önceliği, kemer kullanımı, araç kullanırken cep telefonu kullanmama ve aşırı hız yapmama başta olmak üzere trafik güvenliğine ilişkin belli konularda “eylem” yapmaları şeklinde gerçekleştirilmiştir.

5.2. İçişleri Bakanlığı’nın ve Bakanının Sosyal Medya Sayfalarının Özelliklerine İlişkin Bulgular

İçişleri Bakanlığı’nın ve Bakanının Facebook, Twitter, Instagram sayfalarına ilişkin genel veriler, Tablo 2’de verilmiştir.

Tablo 2. İçişleri Bakanlığı'nın ve Bakanının Sosyal Medya Sayfalarına İlişkin Bulgular (17.01.2022)

Sosyal Medya Kanalları	Temel Özellikler	İçişleri Bakanlığı	İçişleri Bakanı
Facebook	İlk Paylaşım Tarihi	23.09.2013	19.05.2015
	Takipçi Sayısı	334.185	1.368.993
	Takip Sayısı	1	2
	Paylaşım Sayısı	-----	-----
Twitter	İlk Paylaşım Tarihi	Ocak 2012	Ocak 2009
	Takipçi Sayısı	2.301.091	5.943.044
	Takip Sayısı	28	671
	Paylaşım Sayısı	7.400	16.444
Instagram	İlk Paylaşım Tarihi	23.09.2016	12.07.2013
	Takipçi Sayısı	1.426.765	4.040.689
	Takip Sayısı	9	7
	Paylaşım Sayısı	2.751	7.582

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

İçişleri Bakanlığı'nın ve Bakanının Facebook, Twitter ve Instagram sayfaları incelendiğinde şu bulgulara ulaşılmıştır.

- Her üç sosyal medya mecrası bakımından İçişleri Bakanının takipçi sayısı, Bakanlığın takipçi sayısından fazladır. Bu durum özellikle Facebook hesabında belirgindir. Bakanın Facebook hesabı, İçişleri Bakanlığı'nın hesabına göre yaklaşık 20 ay sonra açılmış olmasına karşılık Bakanın takipçi sayısı, İçişleri Bakanlığı'nın takipçi sayısının 4 katından fazladır. Bu durum, sosyal medya kanallarının bireysel kullanıma daha elverişli olması nedeniyle bireysel sayfalara olan ilginin kurumsal sayfalara olan ilgiden daha fazla olduğu savını doğrulamaktadır.

- Toplam paylaşım sayısı bakımından Facebook paylaşım sayısı tespit edilememiş olmakla birlikte, Bakanın Twitter ve Instagramdaki toplam paylaşım sayıları, İçişleri Bakanlığı'nın paylaşım sayılarından oldukça yüksektir.

- İçişleri Bakanlığı Facebook hesabını, Bakana göre 2 yıl önce açmış olmasına karşılık Bakanın Twitter ve Instagram hesapları, Bakanlığın Twitter ve Instagram hesaplarından daha önce açılmıştır.

• Gerek İçişleri Bakanlığı’nın gerekse Bakanın takipçi sayıları görece yüksek olmakla birlikte takip ettiklerinin sayısı oldukça düşüktür. Bu konuda Bakanın Twitterdaki takip sayısı (671), diğer iki sosyal medya sayfasındaki takip sayısına göre farklılık arz etmektedir.

5.3. İçişleri Bakanlığı’nın ve Bakanının Trafik Kampanyaları Hakkında Sosyal Medyadaki Paylaşımlarına İlişkin Bulgular

Tablo 3. Facebook Paylaşımlarına İlişkin Bulgular (17.01.2022)

Kampanya Adı	İçişleri Bakanlığı				İçişleri Bakanı			
	Toplam Paylaşım Sayısı	Ortalama Beğenme Sayısı	Ortalama Yorum Sayısı	Ortalama Paylaşım Sayısı	Toplam Paylaşım Sayısı	Ortalama Beğenme Sayısı	Ortalama Yorum Sayısı	Ortalama Paylaşım Sayısı
Bu Yolda Hep Birlikteyiz	4	164,50	4,25	25,25	10	2.039,70	47,20	56,30
Hatalı Sürücüye Kırmızı Dövdük	18	521,44	9,66	88,27	29	5.727,86	288,24	397,31
Yaya Öncelikli Trafik	7	700,00	725,42	94,00	5	8.398,40	373,60	279,40
Kemerin Ses Getirsin	5	360,00	11,60	51,60	28	4.212,03	12.123,17	180,03
Yol Ver Hayata	4	470,75	5,00	43,25	3	2.256,33	35,00	42,33
Bi Hareketine Bakar Hayat	2	390,00	3,00	9,50	6	6.056,00	155,66	206,83

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

İçişleri Bakanlığı’nın ve Bakanının Facebook sayfalarındaki trafik kampanyalarına ilişkin paylaşımlarının (Tablo 3.) incelenmesi sonucunda şu bulgulara ulaşılmıştır:

• Çalışmanın kapsamındaki trafik kampanyaları hakkında İçişleri Bakanlığı’nın Facebook sayfasında toplam 40 paylaşımda bulunulmuşken İçişleri Bakanının sayfasında 81 paylaşım yapılmıştır.

- İçişleri Bakanlığı'nın da Bakanının da Face sayfasında trafik kampanyalarına ilişkin en fazla paylaşım, Hatalı Sürücüye Kırmızı Düdük kampanyası hakkında yapılmıştır. Bu kampanyaya ilişkin İçişleri Bakanlığı sayfasında 18, Bakanın sayfasında ise 29 paylaşım yapılmıştır.

- İçişleri Bakanlığı'nın Face sayfasında ortalama beğenme, yorum ve paylaşım sayılarına sahip olan, yani en fazla etkileşim alan trafik kampanyası, Yaya Öncelikli Trafik olmuştur. Bunun nedeni, 2019 yılının Yaya Öncelikli Trafik Yılı ilan edilmiş olmasına ve diğer kampanyalara göre daha fazla slogan ile daha fazla alan çalışması yapılmış olmasına bağlanabilir.

- İçişleri Bakanının Face sayfasında en fazla ortalama beğenme sayısı, Yaya Öncelikli Trafik kampanyasına ilişkin paylaşımlara aitken, en fazla yorum Kemerin Ses Getirsin kampanyasına yapılmıştır. Trafik kampanyalarına ilişkin yapılan paylaşımların başkaları tarafından paylaşılması bakımından en fazla tekrar paylaşım Hatalı Sürücüye Kırmızı Düdük kampanyasına ilişkin olarak yapılmıştır.

Tablo 4. Twitter Paylaşımlarına İlişkin Bulgular (17.01.2022)

Kampanya Adı	İçişleri Bakanlığı				İçişleri Bakanı			
	Toplam Paylaşım Sayısı	Ortalama Beğenme Sayısı	Ortalama Yorum Sayısı	Ortalama Retweet Sayısı	Toplam Paylaşım Sayısı	Ortalama Beğenme Sayısı	Ortalama Yorum Sayısı	Ortalama Retweet Sayısı
Bu Yolda Hep Birlikteyiz	3	1.163,33	13,33	210,33	11	4.340,18	104,81	604,81
Hatalı Sürücüye Kırmızı Düdük	11	1.512,45	32,45	233,00	20	4.914,35	83,00	838,50
Yaya Öncelikli Trafik	4	2.833,00	65,00	714,25	11	5.190,18	157,00	836,81
Kemerin Ses Getirsin	2	930,00	8,00	241,00	19	4.395,47	113,89	684,10
Yol Ver Hayata	4	1.259,25	41,75	276,50	2	4.915,00	89,00	804,00
Bi Hareketine Bakar Hayat	2	1.206,50	7,00	242,50	4	10.251,25	834,00	2.016,25

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

İçişleri Bakanlığı’nın ve Bakanının Twitter sayfalarındaki trafik kampanyalarına ilişkin paylaşımlarının (Tablo 4.) incelenmesi sonucunda ise şu bulgulara ulaşılmıştır:

- İçişleri Bakanlığı’nın Twitter sayfasında trafik kampanyalarına ilişkin toplam 26 paylaşım; İçişleri Bakanının sayfasında ise 67 paylaşım yapılmıştır.
- İçişleri Bakanlığının da Bakanının da Twitter sayfasında trafik kampanyalarına ilişkin en fazla paylaşım, Facebook sayfasında olduğu gibi, Hatalı Sürücüyü Kırmızı Döğük kampanyası hakkında yapılmıştır. Bu kampanyaya ilişkin İçişleri Bakanlığı sayfasında 11, Bakanın sayfasında ise 20 paylaşım yapılmıştır.
- İçişleri Bakanlığı’nın Twitter sayfasında en fazla ortalama beğenme, yorum ve yeniden paylaşım (retweet) sayılarına sahip olan ve dolayısıyla da en fazla etkileşim alan trafik kampanyası, Yaya Öncelikli Trafik kampanyasıdır.
- İçişleri Bakanının Tweeter sayfasında en fazla ortalama beğenme, yorum ve yeniden paylaşım (retweet) sayıları, Bi Hareketine Bakar kampanyasına ilişkin paylaşımlara aittir. İçişleri Bakanının bu kampanyaya ilişkin paylaşım sayısı 4 olmasına karşılık ortalama beğenme, yorum ve retweet sayıları oldukça yüksektir.

Tablo 5. Instagram Paylaşımlarına İlişkin Bulgular (17.01.2022)

Kampanya Adı	İçişleri Bakanlığı				İçişleri Bakanı			
	Toplam Paylaşım Sayısı	Ortalama Beğenme Sayısı	Ortalama Yorum Sayısı	Ortalama Görüntüleme Sayısı	Toplam Paylaşım Sayısı	Ortalama Beğenme Sayısı	Ortalama Yorum Sayısı	Ortalama Görüntüleme Sayısı
Bu Yolda Hep Birlikteyiz	2	1.943,00	8,00	9.463,00	8	17.394,25	130,37	41.462,25
Hatalı Sürücüyü Kırmızı Döğük	15	2.974,40	15,46	8.781,53	29	24.143,31	250,79	81.736,96
Yaya Öncelikli Trafik	10	5.991,40	38,70	---	12	28.416,25	286,41	12.724,58
Kemerin Ses Getirsin	5	11.769,40	835,60	---	11	23.766,54	502,45	78.028,18
Yol Ver Hayata	3	15.847,00	18,30	---	2	19.107,00	75,50	---

Bi Hareketine Bakar Hayat	2	20.079,50	57,00	---	7	21.629,57	149,42	71.149,57
---------------------------	---	-----------	-------	-----	---	-----------	--------	-----------

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

İçişleri Bakanlığı'nın ve Bakanının Instagram sayfalarındaki trafik kampanyalarına ilişkin paylaşımlarının (Tablo 5.) incelenmesi sonucunda ise şu bulgulara ulaşılmıştır:

- İçişleri Bakanlığı'nın Instagram sayfasında trafik kampanyalarına ilişkin toplam 37 paylaşım; Bakanın sayfasında ise 69 paylaşım yapılmıştır.

- İçişleri Bakanlığı'nın da Bakanının da Instagram sayfasında trafik kampanyalarına ilişkin en fazla paylaşım, Facebook ve Twitter sayfalarında olduğu gibi Hatalı Sürücüye Kırmızı Düdük kampanyası hakkında yapılmıştır. Bu kampanyaya ilişkin İçişleri Bakanlığı sayfasında 15, Bakanın sayfasında ise 29 paylaşım yapılmıştır.

- İçişleri Bakanlığı'nın Instagram sayfasında en fazla ortalama beğenme sayısı, Bi Hareketine Bakar kampanyasına aittir. En fazla ortalama yorum ise Kemerin Ses Getirsin kampanyasına yapılmıştır. Çalışma kapsamındaki 6 trafik kampanyasından sadece ikisine ilişkin video yayınlanmış ve bu iki videoya ilişkin en fazla ortalama görüntüleme sayısı, Bu Yolda Hep Birlikteyiz kampanyasına aittir.

- İçişleri Bakanının Instagram sayfasında en fazla ortalama beğenme sayısı, Yaya Öncelikli Trafik kampanyasına, en fazla ortalama yorum sayısı, Kemerin Ses Getirsin kampanyasına ve en fazla ortalama görüntüleme sayısı ise Hatalı Sürücüye Kırmızı Düdük kampanyasına ilişkindir.

SONUÇ

Türkiye'de karayolu trafik güvenliği konusu, 18.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolu Trafik Kanunu ile gündem evreninden kurumsal gündem ve karar gündemine taşınmış, 2011-2020 ve 2021-2030 dönemlerini kapsayan iki strateji belgesi ve eylem planı ile de bir kamu politikası gündemi olarak belirginlik kazanmıştır. Karayolu trafik güvenliği politika gündeminden birinci derecede sorumlu olan İçişleri Bakanlığı, özellikle 2016 sonrasında yoğun bir şekilde başta çocuklar ve gençler olmak üzere toplumun genelinde yol ve trafik güvenliğine yönelik farkındalık oluşturmayı amaçlayan faaliyetler gerçekleştirmiştir. Bu

noktada karayolu trafik güvenliği politika gündemi, trafik kampanyaları ile çerçevelenerek somutlaştırılmıştır. Her biri kendine özgü adlar ve sloganlar ile yürütülen trafik kampanyaları ile güvenli trafiğin temel unsurları olan araç kullanırken kemer takma, aşırı hız yapmama, cep telefonu kullanmama ve yayalara öncelik tanıma konularında farkındalık oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda halka açık etkinlikler düzenlenmiş, bu etkinliklerde her bir kampanyanın içeriğine uygun çıkartma, tişört, düdük gibi tanıtım ürünleri, afişler, pankartlar, kısa film ve videolar gibi görsel araçlar farkındalık oluşturmanın birer aracı olarak kullanılmıştır. Karayolu trafik güvenliğine ilişkin tüm bu gündem oluşturma faaliyetlerinin etkinliğini arttırmak amacıyla İçişleri Bakanlığı’nın merkez ve taşra birimlerinin hem kurumsal hem de yöneticilerin kişisel sosyal medya sayfalarından paylaşımlarda bulunulmuştur.

İçişleri Bakanlığı’nın ve Bakanının karayolu trafik güvenliğine ilişkin olarak sosyal medya sayfaları Facebook, Twitter ve Instagram üzerinden yaptıkları paylaşımlara ilişkin bulgular incelendiğinde, bu paylaşımlara dair takipçilerin yaptıkları etkileşimler (beğeni, yorum ve yeniden paylaşım) yoluyla karayolu trafik güvenliği konusunda hem sosyal medya gündemini hem de kamu gündemini belirledikleri görülmektedir. Bu, aslında politika gündeminin medya ve kamu gündemini belirlediği bir duruma işaret etmektedir. Her ne kadar gündem belirleme kuramında medya, kamu ve politika gündemi arasında karşılıklı bir ilişki olduğu ifade edilmekle birlikte bu alanda yapılan çalışmaların çoğunda asıl olarak medya gündeminin kamu ve politika gündemlerini belirlediği vurgusu ön plana çıkmaktadır. Buna karşılık bu çalışmadan elde edilen bulgular, politika gündeminin de sosyal medya ve kamu gündemini belirleyebileceğini açıkça ortaya koymaktadır. Nitekim gerek İçişleri Bakanlığı’nın gerekse Bakanının sosyal medya sayfalarının takipçi sayıları ve bu takipçilerin trafik kampanyalarına ilişkin ortaya koydukları etkileşimler dikkate alındığında karayolu trafik güvenliği konusunun sosyal medya ve kamu gündeminde dikkat çeken bir konu haline geldiği görülmektedir.

Gündem belirleme kuramı çerçevesinde yapılan araştırmalar daha çok medyanın kamu gündemini nasıl belirlediği üzerinde durmakla birlikte gündem belirleme kuramındaki bu temel yaklaşımın, geleneksel medyanın gerilemesi ve yeni/sosyal medya kanallarının yaygınlık kazanmasıyla birlikte değiştiğini ve medya yanı sıra kamu otoritelerinin de artık birer gündem belirleyici olduklarını söylemek

mümkündür. Bir başka ifadeyle klasik gündem belirleme kuramı çalışmalarında öne çıkarılan medyanın baskın gündem belirleme gücü ve etkisi, sosyal medya kullanımının yaygınlaşması ile birlikte azalmış, kamu kurumları ve siyasal/idari yöneticiler de birer gündem belirleme aktörü haline gelmiştir. Nitekim bu çalışma sonucunda trafik kampanyaları üzerinden yaptıkları sosyal medya paylaşımları ile İçişleri Bakanlığı'nın ve Bakanının Türkiye'de karayolu trafik güvenliğinin bir gündem olarak belirlenmesinde önemli birer aktör haline geldiklerini söylemek mümkündür.

Kamu politikası alanında yapılan çalışmalarda gündem belirleme kuramı genellikle kamu politikalarının belirlenme aşamasındaki bir yaklaşım olarak ele alınmaktadır. Buna karşılık bu çalışma ile elde edilen bulgular, gündem belirleme kuramının sadece kamu politikalarının belirlenme aşamasında değil ama aynı zamanda siyasi otorite tarafından ortaya konan kamu politikalarının topluma benimsetilmesi ve onların bu politikalara katılımının sağlanması bakımından da geçerli bir kuram olduğunu göstermektedir. Nitekim Türkiye'de karayolu trafik güvenliği stratejisinin en önemli unsurlarından biri olan trafik kampanyaları çerçevesinde İçişleri Bakanlığı'nın ve Bakanının sosyal medya sayfalarından yaptıkları paylaşımlar ile karayolu trafik güvenliği politikasının toplum tarafından benimsenmesinin ve bu konuda toplumda bir farkındalık oluşturulmasının amaçlandığı görülmektedir.

Bir bütün olarak değerlendirildiğinde bu çalışmanın, görece yeni sayılabilecek gündem belirleme kuramını kamu politikası disiplini çerçevesinde ele alması, kuram çerçevesinde yapılan araştırmalardaki “medya gündeminin kamu ve politika gündemlerini belirlediği” genel yaklaşımına karşılık “politika gündeminin de medya ve kamu gündemlerini belirleyebildiğini” savunması, gündem belirlemede medya gündeminin unsurlarının belirleyici olduğunu gösteren araştırmalara karşılık politika gündeminin ana aktörleri olan siyasi otoritelerin ve kamu kurumlarının kurumsal yapılarının ve yöneticilerinin sosyal medya sayfalarını etkin bir şekilde kullanarak birer gündem belirleyici olabildiklerini ortaya koyması dikkate alındığında gündem belirleme kuramının çerçevesinin genişlemesi ve derinleşmesi bakımından bundan sonraki çalışmalara kaynaklık etmesi olasıdır.

KAYNAKÇA

Akdoğan, A. A. (2013). *Gündem Belirleme*. M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Ed.) *Kamu Politikası: Kuram Uygulama* (ss. 220-227). Ankara: Adres Yayınları.

Al-Rawi, A. ve Groshek, J. (2021). A study of intermedia and interorganizational agenda-setting in the news coverage of the Ebola virus on Twitter. *Journal of Applied Journalism & Media Studies*, 1-22.

App Store. (2019). Kırmızı Düdük. Kural ihlallerini tespit et! Erişim tarihi: 19 Aralık 2021, <https://apps.apple.com/tr/app/k%C4%B1rm%C4%B1z%C4%B1d%C3%BCd%C3%BCK/id1475922780?l=tr>.

Atabek, N. (1997). Gündem Belirleme Araştırmaları. İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi, (5), 223-247.

Atabek N. (1998). Gündem Belirleme Yaklaşımı. İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi, (7), 155-174.

Baumgartner, F. R. (2001). *Agendas: Political*. N.J. Smelser, P.B. Baltes (Ed.) *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (ss. 288-290). Amsterdam: Elsevier.

Baumgartner, F. R. ve Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.

Bayer, J. B. Triêu, P. ve Ellison, N. B. (2020). Social Media Elements, Ecologies, and Effects. *Annual Review of Psychology*, 71:471–97.

Birkland, T. A. (2004). The World Changed Today: Agenda Setting and Policy Change in The Wake of The September 11 Terrorist Attack. *Review of Policy Research*, 21(2), 179-200.

Birkland, T. A. (2007). *Agenda Setting in Public Policy*. F. Fischer, G. J. Miller, M. S. Sidney. (Ed.), *Handbook of Public Policy Analysis- Theory, Politics and Methods*. (ss. 63-78). New York: Routledge.

Carr, C. T. ve Hayes, R. A. (2015). Social media: Defining, developing, and divining. Erişim tarihi: 10 Aralık 2021, <https://asset-pdf.scinapse.io/prod/2138156863/2138156863.pdf>.

Cobb, R. W. ve Elder, C. D. (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Cole, E., Eppert, K. ve Kinzelbach, K. (2008). *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations*. Erişim tarihi: 12 Ocak 2021, http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/partners/civil_society/publications/2008_UNDP_CSO-Handbook-Public-Oversight-of-the-Security-Sector-2008.pdf.

Dearing, J. W. ve Rogers, E. M. (1996). *Communication Concepts 6: Agenda Setting*. Thousand Oaks: Sage Publications.

EGM Trafik Başkanlığı. (2018). Kırmızı Düdük Fotoğraf Yarışması Sonuçları Açıklandı. Erişim tarihi: 15 Ocak 2022, <http://trafik.gov.tr/kirmizi-duduk-fotograf-yarismasi-sonuclari-aciklandi25>.

Ehrett, C. Linvill, D. Smith, H. Warren, P. Bellamy, L. Moawad, M. Moran, O. Moody, M. (2021). *Inauthentic Newsfeeds and Agenda Setting in a Coordinated Inauthentic Information Operation*. Erişim tarihi: 15 Ocak 2021, http://pwarren.people.clemson.edu/Newsfeeds_WP_Final.pdf.

Ergin, D. Y. (1994). Örneklem Türleri. *M.Ü Atatürk Eğitim Fakültesi Eğitim Bilimleri Dergisi*, (6), 91-102.

ICE. (2021). Awareness Campaign Strategy. Erişim tarihi: 14 Ocak 2022, <https://www.interreg-central.eu/Content.Node/BhENEFIT-D.T3.3.1-AWARENESS-CAMPAIGN-STRATEGY.pdf>.

Feezell, J. T. (2017). Agenda Setting through Social Media: The Importance of Incidental News Exposure and Social Filtering in the Digital Era. *Political Research Quarterly*, December 2017, 1–13.

García, B. (2016). From regulation to governance and representation: agenda-setting and the EU's involvement in sport. *Entertainment and Sports Law Journal*, 5(1), 1-13.

Gilardi, F., Gessler, T., Kubli M., Müller, S. (2022). Social Media and Political Agenda Setting. *Political Communication*, (22), 39-60.

Habertürk. (2019). Yaya güvenliğinin nöbetçisiyiz’ kampanyasında Bakan Soylu da nöbet tuttu. Erişim tarihi: 16 Ocak 2022, <https://www.haberturk.com/yaya-guvenliginin-nobetcisiyiz-kampanyasinda-bakan-soylu-da-nobet-tuttu-haberler-2527399>.

Hawthorne, M. R. (1993). *The Media, Economic Development, and Agenda Setting*. R. J. Spitzer, (Ed.), *Media and Public Policy* (ss. 81-99). London: Praeger Press.

Hopke, J. E. Wilkinson, M. S. ve Loew, P. A. (2018). *Social Media in Agenda-setting: The Elsipogtog First Nation and Standing Rock Sioux Tribe*. SMSociety (Ed.) Proceedings of the 9th International Conference on Social Media and Society içinde (ss. 310-314). Copenhagen: Association for Computing Machinery.

Işık, İ. (2011, 08 Haziran). Trafik Güvenliği- Kampanyalar ve İletişim. Erişim tarihi: 15 Ocak 2022, <https://blog.trafikhareketi.org/post/2011/06/08/Trafik-Guvenligi-Kampanyalar-Iletisim.aspx>.

İçişleri Bakanlığı. (2018a). Hatalı Sürücüye Kırmızı Düdük Projesi. Erişim tarihi: 15 Ocak 2022, <https://www.icisleri.gov.tr/hatali-surucuye-kirmizi-duduk-projesi>.

İçişleri Bakanlığı. (2018b). Bayramda trafik kuralı ihlaline karşı “kırmızı düdük” kampanyası. Erişim tarihi: 15 Ocak 2022), <https://www.icisleri.gov.tr/bayramda-trafik-kurali-ihlaline-karsi-kirmizi-duduk-kampanyasi>.

İçişleri Bakanlığı. (2019). 81 ilde Eş zamanlı “Öncelik Hayatın, Öncelik Yayanın” Eylemi. Erişim tarihi: 15 Ocak 2022, <https://www.icisleri.gov.tr/81-ilde-es-zamanli-onceelik-hayatin-oncelik-yayanin-eylemi>.

İçişleri Bakanlığı. (2021a). Karayolu Trafik Güvenliği Strateji Belgesi 2021-2030. Erişim tarihi: 20 Aralık 2021, http://www.trafik.gov.tr/kurumlar/trafik.gov.tr/01-Haberler/03-2021/2021_2030-Karayolu-Trafik-Guvenligi-Strateji-Belgesi.pdf.

İçişleri Bakanlığı. (2021b). Denetimler ve Trafikte Farkındalığın Artması Kazalardaki Can Kayıplarını Azalttı. Erişim tarihi: 16 Ocak 2022, <https://www.icisleri.gov.tr/denetimler-ve-trafikte-farkindaligin-artmasi-kazalardaki-can-kayıplarini-azaltti>.

İçişleri Bakanlığı. (2021c). Türkiye Genelinde “Yol Ver Hayata” Kampanyası Başlatıldı. Erişim tarihi: 16 Ocak 2022, <https://www.icisleri.gov.tr/turkiye-genelinde-yol-ver-hayata-kampanyasi-baslatildi>.

İçişleri Bakanlığı. (2021d). Bi Hareketine Bakar Hayat. Erişim tarihi: 15 Ocak 2022, <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/bihareketinebakar>.

Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Essex: Pearson Education Limited.

Langer, A. I. ve Gruber, J. B. (2021). Political Agenda Setting in the Hybrid Media System: Why Legacy Media Still Matter a Great Deal. *The International Journal of Press/Politics*, 26(2), 313-340.

Martin, J., McCormack, B., Fitzsimons D. ve Spirig R. (2014). The Importance of Inspiring a shared vision. *International Practice Development Journal*, 4(2), 1-15.

McCombs, M. (2005). A Look at Agenda-setting: past, present and future. *Journalism Studies*, 6(4), 543-557.

McQuail, D. ve Windahl, S. (1993). *İletişim Modelleri*. M. Küçükkurt (Çev.). Ankara: İmaj Yayınları.

Merriam-Webster. (2021). Agenda. Erişim tarihi: 01 Ocak 2022, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/agenda#other-words>.

Mevzuat Bilgi Sistemi. (2021). Karayolları Trafik Kanunu. Erişim tarihi: 19 Aralık 2021, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2918.pdf>.

Orben, A. (2020). Teenagers, screens and social media: a narrative review of reviews and key studies. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 55, 407-414.

Peters, B. G. (2001). *Agenda-Setting in the European Union*. J. Richardson (Ed.) *European Union, Power and Policy Making*, London: Routledge.

Protest D. L. ve McCombs, M. (1991). *Agenda Setting: Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*. Newyork: Routledge.

Qaisar, A. R. ve Riaz, S. (2020). Twitter's Role in Inter Media Agenda Setting on Political Issues of Pakistan. *International Review of Social Sciences*, 8(8), 93-106.

Rasmussen University. (2021). What is a public awareness campaign? Erişim tarihi: 15 Ocak 2022, <https://rasmussen.libanswers.com/faq/248422>.

Rogers, E. M. ve Dearing, J. W. (1988). *Agenda Setting Research: Where Has It Been, Where Is It Going?* J. A. Anderson (Ed.), *Communication Yearbook 11*, (ss. 555-594). New York: Routledge.

Salman, A. Mustaffa, N. Salleh, M. A. M. ve Ali, M. N. S. (2016). *Jurnal Komunikasi Malaysian Journal of Communication*, 32(1), 607-623.

Sayers, R. (2006). *Principles of Awareness-Raising: Information Literacy, A Case Study*. Bangkok: UNESCO Office.

Shehata, A. ve Strömbäck, J. (2021). Learning Political News From Social Media: Network Media Logic and Current Affairs News Learning in a HighChoice Media Environment. *Communication Research*, 48(1), 125-147.

Skogerbø, E. ve Krumsvik, A. H. (2014). Newspapers, Facebook And Twitter-Intermedial agenda setting in local election campaigns. Erişim tarihi: 20 Mayıs 2022, <https://core.ac.uk/download/pdf/30903302.pdf>.

Soroka, S. N. (2002a). *Agenda Setting Dynamics in Canada*. Vancouver: UBC Press.

Soroka, S. N. (2002b). Issue Attributes and Agenda Setting By Media, The Public, and Policymakers in Canada. *International Journal of Public Opinion Research*, 14 (3), 264-285.

Soroka S. N., Lawlor, A. Farnsworth, S. Young, L. Ramesh, M. H. Fritzen, S. ve Araral, E. (2012). Mass Media and Policymaking. Erişim tarihi: 10 Ocak 2022, https://www.academia.edu/17913555/Mass_media_and_policy_making.

Terkan, B. (2005). *Gündem Belirleme*, Konya: Tablet Kitabevi.

Terkan, B. (2007). Basın ve Siyaset İlişkisinin Gündem Belirleme Modeli Çerçevesinde Bir Analizi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (17), 561-584.

TDK. (2021). Gündem. Erişim tarihi: 01 Ocak 2022, <https://sozluk.gov.tr/>.

TRT Haber. (2019). “Kemerin ses getirsin” kampanyasına ünlüler de destek verdi. Erişim tarihi: 25 Aralık 2021, <https://www.trthaber.com/haber/turkiye/kemerin-ses-getirsin-kampanyasina-unluler-de-destek-verdi-426829.html>.

TRT Haber. (2021). “Yayalar Kırmızı Çizgimiz” projesi 81 ilde hayata geçti. <https://www.trthaber.com/haber/gundem/yayalar-kirmizi-cizgimiz-projesi-81-ilde-hayata-gecti-568814.html>.

Valenzuela, S. (2019). Agenda Setting and Journalism. Oxford Research Encyclopedia of Communication içinde, (ss. 1-22), Oxford University Press.

Wanta, W. (1997). *The Public and The National Agenda: How People Learn About Important Issues*. Mahwah: LEA Publisher.

Yıldırım, A. ve Şimşek, H. (2008). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Yüksel, E. (2001). *Medyanın Gündem Belirleme Gücü*. Konya: Çizgi Kitabevi.

Zhuravskaya, E. Petrova, M. Enikolopov, R. (2020). Political Effects of the Internet and Social Media. *Annual Review of Economics*, 12, 415-438.



Derleme Makalesi / Review Article

**YÖNETİMDE EŞGÜDÜMLEMENİN KOLLUK YAPILARI
ÜZERİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ: İTALYA KOLLUK
TEŞKİLATLANMASI ÖRNEĞİ**

Erdem ÖZGÜR*

ÖZ

Bu çalışma yönetimin temel fonksiyonlarından eşgüdüm üzerine odaklanmakta ve eşgüdüme yönelik yapılan düzenlemeleri İtalya kolluk sistemi üzerinden ele alarak, bir örgütsel betimleme ve değerlendirme sunmaktadır. Değerlendirmede İtalya örneğinin seçilmesinin en önemli nedeni olarak; kolluk faaliyetlerinin genellikle Dünya örneklerinde çeşitli yapılar üzerinden ve sorumluluk sahası ayırımı yapılarak yürütülmesi şeklinde bir uygulama bulunurken, İtalya'da sorumluluk sahası ayırımına gidilmeden kolluk yapılarının aynı sahada birlikte çalışabilirliği üzerine kurulmuş bir sisteminin bulunmasıdır. Söz konusu durum ise eşgüdüm gereksinimini diğer örneklerine nazaran daha fazla artırmakta ve kolluk hizmeti açısından önemli hale getirmektedir. Çalışmada öncelikle yönetimin temel fonksiyonlarından eşgüdümleme hakkında bir değerlendirme yapılarak devamında kolluk ve İtalyan kolluk sistemi ele alınmakta ve bu sistem içerisinde eşgüdüme yönelik örgütsel yapılar irdelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Eşgüdüm, Kolluk, Yönetim, İtalyan Ulusal Polisi, Karabinieri.

* Dr.Öğr.Üyesi Jandarma Albay, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, eozgur76@hotmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1403-4442>.

EVALUATION OF COORDINATION AT ADMINISTRATION THROUGH LAW ENFORCEMENT STRUCTURES: THE CASE OF LAW ENFORCEMENT ORGANIZATION IN ITALY

ABSTRACT

This study focuses on coordination, one of the basic functions of administration, and presents an organizational description and evaluation by considering the arrangements made for coordination through the Italian law enforcement system. The most important reason for choosing the example of Italy in the evaluation is that there is a practice in which law enforcement activities are generally carried out through various structures in World examples and by separating the areas of responsibility, while in Italy there is a system based on the interoperability of law enforcement structures in the same field without making any division of responsibility. This situation, on the other hand, increases the need for coordination more than other examples and makes it important for law enforcement. In the study, first of all, an evaluation is made about the coordination in the basic functions of the administration, and then the law enforcement and the Italian law enforcement system are discussed and the organizational structures for coordination within this system are examined.

Key Words: Coordination, Law Enforcement, Administration, Italian National Police, Carabinieri.

Giriş

İnsanların birlikte yaşama gereksinimine kadar başlangıcının götürülebileceği yönetim kavramı, tarihsel süreç içerisinde varlığını ve önemini koruyan bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bireysel bazdan küresel ortama kadar çok çeşitli türlere veya tanımlamaya konu olan bu kavram, günümüzde birçok farklı bakış açısı üzerinden ve hatta “strateji” gibi kavramlarla birlikte önemini artırarak devam ettirmektedir. Nitekim, gerek iletişimin baş döndürücü hızı gerekse toplumların yaşadığı değişim ve buna bağlı ihtiyaçlardaki çeşitlenme, kamu örgütlerinin ve yönetim yapılarının çeşidini çok fazla artırmakta ve kompleks bir hale sokabilmektedir. Topluma en uygun hizmeti en etkin ve verimli şekilde sunabilme maksadı ise, yönetimi her fonksiyonun üzerinden ayrı ayrı ele almayı gerekli kılmaktadır. Nitekim geçmiş dönemde kamu kurum ve kuruluşlarında bilinen standart örgütlenme şekilleriyle yürütülebilen bir kamu hizmeti, artık onlarca farklı yapıyla ve gerektiğinde kamu yönetiminin sınırlarını aşarak özel hukuk tüzel kişiliklerini veya kamu özel ortaklıklarını içine alan yapıların da katılımıyla yerine getirilebilmektedir. Bu durum ise, artık yönetim kavramını tek bir başlık altında ele almak yerine, bir bakıma yapı sökülümüne uğratarak temel fonksiyonlar üzerinden irdelemeyi adeta bir zorunluluk haline getirmektedir.

Yönetim sürecinin en kült yaklaşımlarından biri olan yönetim fonksiyonlarının belirlenmesi, sistemli bir şekilde Henri Fayol (1937) tarafından ortaya konmuş ve yönetimi planlama, örgütleme, emir-komuta etme, eşgüdümleme ve kontrol olarak beş fonksiyona ayırmıştır. Gulick (1937:13) ise söz konusu fonksiyonları geliştirerek literatürde “POSDCoRB” kısaltmasıyla bilinen planlama, örgütleme, personel alma, yöneltme, eşgüdümleme ve bütçeleme olarak ortaya koymuştur. Süreç içerisinde farklı yaklaşımlar olsa da, Gullick tarafından ortaya konan “POSCoRB” günümüze kadar güncelliğini koruyabilmıştır.

Liberal anlayış çerçevesinde kamu yönetiminin çekirdek alanlarından biri olarak kabul edilebilecek güvenlik ve özelinde kolluk hizmeti, kamu düzeninin korunması, sürdürülmesi ve düzeninin bozulması durumunda eski hale gelmesi için birey ve toplum davranışlarının düzenlenmesi amacıyla yürütülen faaliyetler bütünüdür (Akyılmaz ve diğerleri, 2017: 585, Özgür, 2021: 170). Kolluk yapılarında ise, bu hizmeti yerine getirirken birçok ülkede uygulaması görüldüğü şekilde “idari kolluk” ve “adli kolluk” şeklinde bir ayırıma gidilmekte, ilave olarak idari kolluk,

genel kolluk, özel kolluk ve yardımcı kolluk gibi alt yapılarla çeşitlenebilmektedir. Hatta bu yapılara neoliberal yaklaşım ve onun kamu örgütleri üzerindeki yansımaları olan yeni kamu işletmeciliği gibi yaklaşımlar çerçevesinde düzenleyici ve denetleyici kurumlar, özel hukuk tüzel kişilikleri de dâhil edilebilmektedir. Oluşan yeni durumda, kolluk alanında merkezi yönetimin tekel niteliği birçok ülkede kırılmış durumdadır. Bu ise özellikle kolluk hizmetinin yönetiminde önemli bir planlama ve eşgüdüm sağlama gerekliliği ortaya çıkarmaktadır.

Bu çalışma yönetimin temel fonksiyonlarından eşgüdüm üzerine odaklanmakta ve eşgüdüme yönelik yapılan düzenlemeleri İtalya Kolluk sistemi üzerinden ele alarak bir örgütsel betimleme ve değerlendirme sunmaktadır. Çalışmanın temel tezi, eşgüdümlemenin özellikle bir kamu hizmetinin çok aktörlü şekilde görülmesinde daha fazla önem arz ettiği ve kolluk hizmeti gibi kamu düzeni ve güvenliğini ilgilendiren hizmetlerde daha da ön plana çıktığı savı üzerine oturmaktadır. Bu bağlamda makale içindeki değerlendirmede İtalya örneğinin seçilmesinin en önemli nedeni, kolluk faaliyetlerinin genellikle birçok ülkede çeşitli yapılar üzerinden ve sorumluluk sahası ayırımı yapılarak yürütülmesi şeklinde bir uygulama bulunurken, İtalya'da sorumluluk sahası ayırımına gidilmeden kolluk yapılarının aynı sahada ve birlikte çalışabilirliği üzerine kurulmuş bir sisteminin bulunmasıdır. Söz konusu durum ise eşgüdüm gereksinimini diğer örneklerine nazaran daha fazla artırmakta ve kolluk hizmeti açısından önemli hale getirmektedir. Çalışmada öncelikle eşgüdümleme hakkında bir değerlendirme yapılarak devamında kolluk ve İtalyan kolluk sistemi ele alınmakta ve bu sistem içerisinde eşgüdüme yönelik örgütsel yapılar irdelenmektedir.

1. Kavramsal Olarak Eşgüdümleme

Yönetim fonksiyonlarından biri olan eşgüdümleme kavramı üzerinde genel bir kabule sahip olmasına karşın, nasıl ve ne şekilde sağlanacağı tam da açıklanamayan bir durum sergilemektedir. Bu duruma yönelik temel nedenlerden biri kavramın çok geniş bir yelpazede anlam ifade etmesi, diğeri ise yorumlanmasında çok keskin farklılıkların bulunmasıdır. Nitekim eşgüdümlemeye merkezi kontrol üzerinden bakılabildiği gibi üst yönetim işlevi veya gözetim mekanizması şeklinde de yaklaşılabilmektedir. Benzer şekilde eşgüdümleme bir örgüt üzerinden ele alınabildiği gibi formel ve enformel gruplar arasındaki ilişkilerde de anlam bulabilmekte; dikey, yatay, negatif, pozitif eşgüdümleme gibi

çeşitlenmelerle açıklanabilmektedir.

Temel olarak eşgüdümleme kavramı, yönetim etkinliği içerisinde farklı yapıların katılması ile bunların işlevselliğinin ve etkinliğinin sağlanmasına yönelik ana bir fonksiyon olarak karşımıza çıkmaktadır. Çeşitli dönemlerde konu üzerine yapılmış olan tanımlamalar irdelendiğinde eşgüdümlemenin iki ana yönünün olduğu anlaşılmaktadır. Bunlardan ilki, farklı yapıların bir bütün haline getirilmesi ya da farklı unsurların bütünleşik ve uyum içerisinde olabilmesi için yeniden düzene sokulmasıdır. Boston (1992) eşgüdümlemeyi bir tutarlılık arayışı ve anlaşmaya varılmış sürecin oluşturması olarak tanımlanmaktadır. Metcalfe (1994: 278) ise eşgüdümlemeyi, sistemlerin parçalarının efektif ve daha saydam, bir harmoni içerisinde işlemesini sağlayan bir fonksiyon olarak görmekte ve bu yetinin günümüz dağınık örgütlenmesinde giderek zorlaşan bir duruma evirildiğini savunmaktadır. Beuselinck (2008: 17) ise eşgüdümlemeyi kesişen politika hedefleri, planları ya da programları yönetmek için bir bütün oluşturma olarak açıklamaktadır. İkinci olarak, eşgüdümleme; birimler veya alandaki aktörlerin birbiri arasındaki eylemleri ve karşılıklı bağımlılığını ön plana çıkaran tanımlamadır (Ben Gera, 2009: 2). Bu bağlamda Malone ve Crowston (1990: 358) eşgüdümlemeyi etkinlikler arasındaki “karşılıklı bağımlılıkları” yönetme eylemi olarak görmektedir. Dünya Bankası (2015: 2) eşgüdümlemeyi farklı paydaşların bir amaç doğrultusunda birlikte çalışabilme kapasitelerinin ortaya çıkarılması olarak ifade etmektedir. Söz konusu iki yaklaşımdan farklı olarak ise Peters (1998: 296) eşgüdümlemeyi bir sonuç olarak görmekte ve politika ve eylem programlarının eksiklik ve tutarsızlıkları sonucu oluşan durum şeklinde anlatmaktadır.

Açıklamalardan ortaya çıkan husus, eşgüdümlemenin farklılıkların ve karşılıklı bağımlılıkların bir amaç doğrultusuna yönlendirilmesi, bütünleştirilmesi ve belli noktalarda yönetilmesini amaç edinen bir fonksiyon olduğudur. Diğer bir ifadeyle, herhangi bir karşılıklı bağımlılık ilişkisinin bulunmadığı durumlarda eşgüdümlemeyle ilgili bir yönetimin örgüt içi veya dışında herhangi bir önemi de kalmamaktadır (Malone ve Crowston, 1994).

Genel anlamda eşgüdümleme ile ilgili tanımlarda işbirliği ön plana çıkarken bu işbirliğinin nasıl yapılacağı konusu kavramının odağını oluşturmaktadır. (Christensen ve Lægheid, 2008). Çünkü eşgüdümleme her zaman istikrarsız bir durum sergileme potansiyeline sahiptir. Günümüzde bu işbirliğini tek bir yapı

altında toplamanın da mümkün olmadığı dikkate alındığında, istikrarsızlık ve işlevsiz yapıların veya fonksiyonların ortaya çıkma ihtimalinin daha da yüksek olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim zaman içerisinde eşgüdümlemeye ilişkin birçok kurum teşkil edilebilmekte ancak istenen sonuç elde edilemediğinde kapatılmakta veya atıl kapasite olarak sisteme yük olmaya devam edebilmektedir¹.

Yönetimde uzmanlaşmanın ve buna bağlı örgütsel çeşitliliğin artması, kamu hizmetinde maliyet etkinlik meselesini gündeme getirmekte ve aynı zamanda kamu politikalarının hayata geçirilmesinde bir dizi zorluklara sebebiyet verebilmektedir (Verhoest ve Bouckaert, 2005). Örgütsel bölümlenmeler, profesyonelleşme ve uzmanlaşmanın zorlamaları, politik talepler ve bürokratik çıkarlar merkezden uzaklaşma eğilimine neden olabilmektedir (Metcalf, 1994: 278). Ayrıca, günümüz devlet yapıları yönetim anlayışında yerel, ulusal ve uluslararası ölçeklerde yenilikçi ve bazen de karmaşık ilişkiler bütününe tercih edebilmektedir (Gündoğdu, 2020: 1). Benzer şekilde çok seviyeli yönetim (*multi level governance*) uygulamaları ile paylaşımcı bir yönetsel sürecin giderek kamusal alanda daha çok etkili olmaya başlaması ve uluslararası kamu politikaları üretme gereksiniminin öne çıkması da bu durumu bir başka boyuta çekebilmektedir (Pierre ve Peters, 2000). Çözüm olarak, merkezi ve hiyerarşik tarzdaki eşgüdümlemenin arttırılmasına yönelik uygulamalara başvurulmaktadır (Gregory, 2006). Bu nedenle eşgüdümlemenin örgütsel yapılar için vazgeçilmez bir gereklilik oluşturduğu tespiti yapılmaktadır.

Christensen ve Lægreid'e (2008) göre, eşgüdümleme yatay ve dikey olmak üzere iki ana grupta sınıflandırılmaktadır. Yatay ve dikey eşgüdümleme de kendi içerisinde iç yatay, iç dikey, dış yatay ve dış dikey olmak üzere dört ayrı alt gruba ayrılmaktadır (Tablo 1).

¹ Örneğin; Türkiye'nin terörle mücadele stratejisini ve politikalarını bütüncül bir bakışla geliştirmek, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında eşgüdümü sağlamak gibi amaçlarla 2010 yılında kurulan "Kamu Düzeni Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı", bu işlevi yerine getiremediği anlaşıldığından kuruluşundan sekiz yıl sonra 2018 yılında 703 sayılı KHK ile kapatılmıştır.

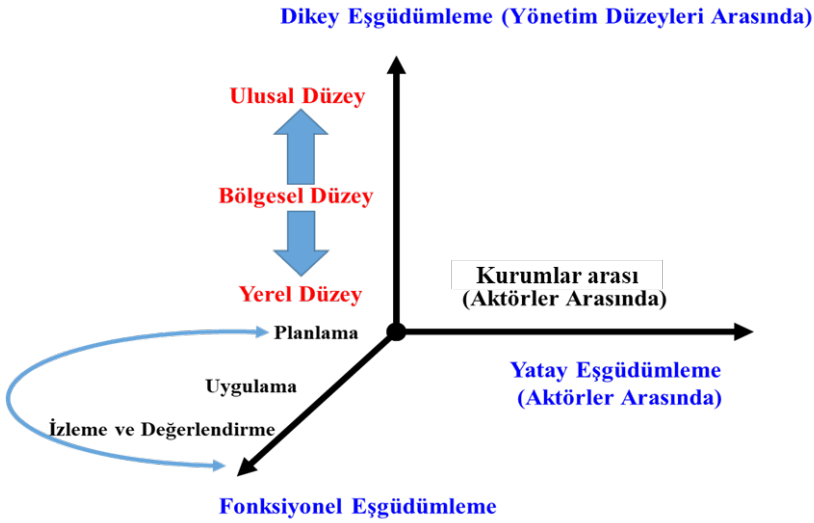
Tablo 1. Eşgüdümleme Gruplandırması

Yatay Eşgüdümleme		Dikey Eşgüdümleme
İç Eşgüdümleme	Farklı bakanlıklar ve kurumlar arasındaki eşgüdümleme	Kurumlar arasındaki hiyerarşiye bağlı eşgüdümleme
Dış Eşgüdümleme	Sivil toplum kuruluşları ve özel sektör gibi yapılar ve birimlerle gerçekleşen eşgüdümleme	Dikey olarak hem uluslararası örgütlerle, hem de yerel yönetimlerle gerçekleşen eşgüdümleme

Kaynak: (Christensen ve Laegreid, 2008: 102; Christensen vd., 2015'den aktaran Gündoğdu, 2020: 24).

Dikey iç eşgüdümlemede yetki ve otoriteye dayalı bir durum söz konusuyken, yatay iç eşgüdümlemede aynı düzey esas alınarak gerçekleşen eşgüdümleme anlatılmaktadır. Bu noktada, her iki koordinasyon da merkezi yönetim örneğinde görüleceği üzere genelde aynı tüzel kişilik içinde söz konusu olmaktadır. Dikey dış eşgüdümlemede ise merkezi hükümet dışındaki yerel bölgesel, ulusal ve uluslararası kuruluşlarla gerçekleşen bir durum anlatılmakta; “dikey” kavramıyla bir bakıma merkezi hükümetin yetki ve otoritesinin dengelemesi üzerinden bir ayırım yapılmaktadır. Yatay dış eşgüdümlemede ise idarenin yetki ve otoritesi daha da zayıf olduğu sivil toplum kuruluşları özel sektör yapıları ve bunların işbirlikleri ile gerçekleşen eşgüdümleme ilişkisi ayrılmaktadır. “Yatay” kavramı bu noktada yine bir dengelemeyi anlatsa da dengelemede kullanılan enstrümanlar ve amaç farklılıkları bu grubu diğerlerinden ayırmaktadır.

Dünya Bankası ise bu ayırımdaki dikey ve yatay çeşitliliğe ilave olarak “fonksiyonel eşgüdümleme”yi de eklemektedir.



Şekil 1. Eşgüdümleme Türleri

Kaynak: (World Bank Group, 2015: 31'den uyarlayan Gündoğdu, 2020:26).

Fonksiyonel eşgüdümleme yönetim düzeyleri arasındaki planlamadan denetlemeye kadar her aşamada gereken eşgüdümün sağlanması olarak bu sistem içerisinde ifade bulunmaktadır. Ancak bu süreç söz konusu fonksiyonların içerisinde uygulanış ve önem derecesi açısından değişiklik gösterebilmekte (World Bank Group, 2015: 31); bazılarında bütüncülük sağlamayı amaç edinirken, belirli aşamalarda bir dengeleme unsuru olarak görülmekte, belir noktalarda ise bir sonuç üzerinden bir değerlendirme mekanizması şeklinde hayat bulabilmektedir.

Sonuç olarak dikey eşgüdümleme hiyerarşi ve kısmen kontrol mekanizması olarak göze çarparken, yatay eşgüdümleme ise ağırlıklı bir biçimde bütünlük sağlama dengeleme unsuru olarak ortaya çıkabilmektedir. Söz konusu eşgüdümleme etkinliğinin artırılmasında dikey eşgüdümlemede yetki ve sorumluluklar üzerinden düzenlemeye gidilerek çözüm aranırken, yatay eşgüdümlemede bu ilişkilerin koordinesinde ve işbirliğini sağlamlaştırmada planlama ve eşgüdüm görevini üstlenebilecek kurumsal yapıların kurulması ile sık sık karşılaşmaktadır (Bakvis ve Juillet, 2004).

Eşgüdümlemede yönelik olarak son dönemlerde oluşturulan farklı tipte mekanizmalar ön plana çıkabilmektedir. Dikey eşgüdümleme modeli

olarak ele alınabilecek hiyerarşik tip mekanizmalar eşgüdümün sağlanmasında emir ve yasaklar ile oluşan araçları kullanırken (Tortop vd., 2010: 108); yatay eşgüdümleme modeli olarak görülebilecek piyasa tipi mekanizmalar ise genel olarak rekabet ve ticaret gibi ekonomik ilkelere dayanan bir eşgüdüm öngörüsü ile hareket etmektedir (Pierre ve Peters, 2000: 18). Son dönemlerde her iki grupta da kullanılan ağ tipi mekanizmalar ise hiyerarşi ve piyasa eşgüdüm mekanizmasının bulunmadığı bir yönetim yaklaşımında bilgi paylaşımı, ortak hedef ve vizyonların belirlenmesinde etkin rol üstlenmektedir. Bunun arka planında ise yönetim yaklaşımı ve yeni kamu işletmeciliğinin etkisinin bulunduğu açıktır.

Söz konusu mekanizmalar öncelikli olarak uluslararası alanda ve çoğunlukla federal ya da özerk yönetim yapılarının olduğu ülkelerde ortaya çıkma eğilimindedir. Ancak zaman içerisinde gerek küreselleşmenin etkinliğini artırması gerekse ülkelerin karşılıklı bağımlılıkları, söz konusu mekanizmaları diğer ülkelere de yaymaktadır. Bu ise kamu yönetimini özellikle üniter devletlerde giderek karmaşılaştırmakta ve söz konusu yönetim anlayışını belirli noktalarda zorlayabilmektedir (Rodrigo vd., 2009: 17). Bu kapsamda çalışmanın özü itibarıyla söz konusu mekanizmaların kolluk hizmetlerinde nasıl ortaya çıktığı ve eşgüdümlemeye sağladığı katkıya yönelerek durumu görmekte fayda bulunmaktadır.

2. Kolluk Hizmetlerinde Eşgüdümleme

Kolluk hizmeti alanında eşgüdümleme sorunu özellikle kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması, kamu huzurunun korunması, iç güvenlik, kriz ve afet ve risk yönetimi gibi neredeyse tüm alanlarda en temel konu başlıklarından biridir. Eşgüdümlemenin bu denli ön plana çıkmasında, günümüz güvenlik ortamının hassasiyeti ve buna bağlı güvenlik kaygıları, çevre sorunları ve doğal afetler ve hatta uluslararası güvenlik meselelerinin kolluğa etkileri gibi nedenler bulunmaktadır (Kettl 2003; Christensen ve Painter, 2004). Ancak bu durumlar kolluk hizmetlerinin doğasını ve de ana gayesini oluşturduğundan, eşgüdümlemeyi de bu ana gayeyle doğrudan bağlantılı hale sokmaktadır.

Kolluk faaliyetleri temelde bir güvenlik hizmeti olarak algılansa da etkileri neredeyse tüm alanları kapsayan bir çerçeveye sahiptir. Sadece güvenlik alanından çok daha fazlasını içeren bu süreç, günümüzde artık devlet kurumları, örgütlü özel

güvenlik, daha az örgütlü topluluk grupları ve atomize olmuş bireyler arasında paylaşılan bir sorumluluk olarak görülmektedir. (Bayley ve Shearing, 1996; Loader ve Walker 2007; McLaughlin, 2007; Brodeur, 2010). Nitekim kolluk ve güvenlik faaliyetlerinin her alana eklenmesiyle oluşan çok çeşitli alt alanlar oluşmakta, siber güvenlik, sağlık güvenliği, ekonomik güvenlik, turizm güvenliği gibi çok çeşitli uzmanlıklar ortaya çıkabilmektedir. Bununla birlikte, iletişim, teknoloji ve şehir yaşamındaki hızlı artış yetki alanlarını fiziksel ve sanal ortamlarda büyütürken, özellikle çok önemli bir konu haline gelen eşgüdümleme ve birlikte çalışmanın zorluklarını anlamayı da ön plana çıkarmaktadır. Ancak kolluk hizmetlerinde eşgüdümleme, neredeyse alan yazınında hiç yer bulamamış durumdadır. Kolluk yapılarının birbirinin yerine geçmesi üzerinden ele alınan çalışmalar ise özellikle eşgüdüm kavramını doğrudan dışarıda bırakarak konuya çok farklı bir noktadan giriş yapmaktadır.

Kolluk kuvvetlerini sadece sorumluluk alanları ve fiziksel etkinlikleri üzerinden ele almak aslında durumu basitleştirmek anlamına gelmektedir. Nitekim kolluk kuvvetleri, adli ve idari alanda sadece büyüklükleri, organizasyonel yapıları ve teknik gelişmişlikleri açısından değil, aynı zamanda ve daha da önemlisi, yol gösterici felsefeleri, örgütsel tarihleri ve kurumsal kültürleri bakımından farklılık göstermektedir (Giacomantonio, 2015: 23). Bu ise birçok noktada kolluk etkinliği açısından pozitif bir sonuca gitmeyi sağlamaktadır. Birden fazla kolluk kuvveti benzer şekilde örgütlenmiş veya coğrafi olarak ortak alanlarda faaliyet gösteriyor olsalar bile, taktik karar vermedeki mesleki anlayışları ve karar verme kültürleri, bir eşgüdüm yaklaşımı sergilenmeden birbiriyle uyumlu hale getirilememekte veya etkin bir ağ oluşturulamamaktadır. En bariz düzeyde, farklı birimlerin farklı öncelikleri olmaktadır. Ancak kolluk faaliyetlerinde birden fazla yapının kullanılması ister yerel düzeyde isterse merkezi bakışla daha fazla eşgüdüm arayışını da gerekli kılabilmektedir (Deukmedjian ve Lint, 2007).

Kolluk hizmetlerinde eşgüdüm çalışması genellikle kolluk kuvvetlerinin kendi sorumluluklarında icra ettikleri görevlerin koordinasyonu ve bütünlüğünü ifade eden bir kavram olarak kabul edilmektedir. Ancak söz konusu eşgüdümlemenin özü ister ülke çapında bir organize suç örgütü ile mücadelede isterse bir ilçedeki hırsızlıkların önlenmesinde uyumluluk üzerinden ele alınsın kurumlar arası uyum ve bütünlükle de doğrudan alakalı bir durum ortaya koymaktadır. Bu nedenle

eşgüdümlemeye yönelik detaylı çalışmalar öncesinde kurunlar arası işbirliği ve bütünlüğün nasıl sağlandığı üzerinden bir makro bakışın örneğini sunmak önem arz etmektedir. Çalışma kapsamında, kolluk hizmetlerindeki eşgüdüm örneği olarak İtalya örneği ele alınmaktadır. Ancak analize geçmeden önce İtalya ve kolluk sisteminin özellik ve farklılıklarını ortaya koymakta fayda bulunmaktadır.

3. Kolluk Hizmetlerindeki Eşgüdümleme Bağlamında İtalyan Kolluk Kuvvetleri Örneği²

İtalya Cumhuriyeti (Repubblica Italiana) Güney Avrupa’da yer alan bir Akdeniz ülkesidir. Avrupa’nın en küçük devletleri olan Vatikan ve San Marino tamamen İtalya toprakları ile çevrelenmiş durumdadır (Babahanoğlu, 2020: 517). İtalya’nın ayrıca biri İsviçre (Campione), diğeriye Tunus (Lampedusa) tarafından kara ve deniz sınırlarıyla kuşatılmış iki eksklavı bulunmaktadır.

İtalya Cumhuriyeti’nin idare şekli çok partili ve parlamenter demokrasi ile işleyen cumhuriyet rejimidir (Wikipedia; 2022). Yürütme gücü Konseyi Başkanı (Presidente del Consiglio) veya başbakan tarafından yönetilmektedir. İcra ise Bakanlar Kurulu (Consiglio dei Ministri) tarafından ortaklaşa yerine getirilmektedir. Bakanlar Kurulu, faaliyetlerine başlamadan önce her iki meclisten de güvenoyu almak zorundadır. Karar alma ve hükümetin iç dinamiklerini yönlendirme konusunda en büyük yetki başbakandadır. İtalyan hükümetinde İçişleri Bakanlığı, Cumhuriyetin iç politikasını uygulamakla yükümlü olan otoritedir. Kolluk faaliyetlerinin ve ulusal güvenliğin düzenlenmesinden, göçmenlik konularından ve ülkede izin verilen dini kültlerin düzenlenmesinden sorumludur. İtalya İçişleri Bakanlığı aynı zamanda seçim istişarelerinin ve referandumların organizasyonunda da yetkilidir.

İtalya’da merkezîyetçi bir örgütlenme yapısı bulunmaktadır ve “Kıta Avrupası Yönetim Anlayışı”na sahiptir. Ancak son yıllarda bazı anayasa değişiklikleri ile yerel yönetim seviyelerine giderek daha fazla yetki verilmiştir. İtalyan topraklarının yönetiminde Türkiye’de olduğu gibi yetki devri ilkesi uygulanmaktadır. Genel olarak dış politikayı, göçün düzenlenmesini, savunma

² İtalya’nın yönetim yapısına ilişkin değerlendirmeler ve veriler Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından yürütülen ve Avrupa Birliği tarafından finanse edilen “İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Güçlendirilmesi Projesi Aşama-3” kapsamında İtalya hakkında projeye dahil edilen kısa süreli uzmanlarla yapılan görüşmelerden elde edilmiş ve diğer kaynaklarla desteklenmiştir.

ve kamu güvenliği alanlarını, ulusal para birimini, refah düzenlemesini ve Devlet ile dinler arasındaki ilişkilerini içeren yasama ve hükümet yetkilerini merkez yönetirken; kamu yönetiminin diğer önemli alanları olan sağlık, eğitim, üniversite ve araştırma, enerji, toplu taşıma, işgücü piyasası ve kentsel güvenlik yerel yönetimlere devredilmiştir.

İtalya 20 “bölge”ye (*regioni*), 112 “il”e (*eyalette*) ve 7.998 “belediye”ye (*comuni*) bölünmüştür. Bölgeler İtalya’nın birinci düzey idari taksimidir (<http://roma.be.mfa.gov.tr>; 2022). Her bölgenin, yönetim biçimini ve örgütlenmesinin ve işleyişinin temel ilkelerini belirleyen, bölgesel bir anayasa işlevi gören bir tüzüğü vardır. Bu bölgelerden beşi (*Aosta Vadisi, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sicilya ve Sardunya*) dil ve kültür farklılıkları nedeniyle özerk bir statüye sahiptir ve Anayasa bu bölgelere yasama, idare ve finansla ilgili bazı özel yetkiler vermiştir (<http://roma.be.mfa.gov.tr>; 2022). Ancak, özerkliklerinin İspanya benzeri diğer devletlerdekinden daha düşük olduğu söylenmektedir. Diğer 15 bölge ise 1970 yılında oluşturulmuştur. Başlangıçta merkezi devletin idari bölgelerinin işleviyle sınırlı olan bölgeler, 2001 yılında yapılan bir anayasa reformu sonrası daha önemli bir özerklik kazanmıştır. Anayasa’ya göre, bölgeler artık açıkça ulusal hukukta yer almayan herhangi bir konuda münhasır yasama yetkisine sahiptir. Bu nedenle, birçok bölge, merkezi devletin münhasır yetkisine bağlı olmayan yerel, idari polis ve şehir güvenliğine ilişkin bölgesel yasalar çıkarmaktadır.

İl, belediye ve bölgeler arasında orta düzeyde bir idari bölümlerdir. Bir il birçok belediyeden oluşmakta ve genellikle birkaç il bir bölgeye bağlı olmaktadır. Aosta Vadisi eyaletsiz tek bölge, Lombardiya ise 12 ile sahip bir bölgedir. İllere yerel planlama ve imar, yerel polis ve itfaiye hizmetlerinin sağlanması ile ulaşım yönetmeliği devredilen üç ana işlevdir. Ancak iller, merkezi devlet yönetişiminin yerel düzeyde bölünmesi için de önemlidir. Her ilde Prefettura adlı bir ajansı yöneten İçişleri Bakanlığı temsilcisi Vali (Prefetto) bulunmaktadır. İl sınırları içinde ulusal polis güçlerinin operasyonel eşgüdümlemesi de dâhil olmak üzere, merkezi hükümet faaliyetlerinin koordinasyonunu yürütür. Bunu “İl Kamu Düzeni ve Güvenliği Komitesi” adı verilen bir kurulla yerine getirir.

Belediyeler ise il ve bölgelerin her ikisinde de temel yönetim bölümüdür ve alan ve nüfus bakımından önemli ölçüde farklılık gösterirler. Her belediye doğum ve ölüm kaydı, tapu kaydı, yerel yollar ve bayındırlık işleri gibi temel sivil

işlevlerin çoğunu sağlamaktadır(Küçük, 2019, 18). Belediye “Consiglio Comunale” adında bir yasama organı ve “Giunta Comunale” adındaki yürütme organı ile desteklenmiş belediye başkanı (sindaco) tarafından yönetilmektedir. Belediye başkanının ofisleri genellikle “Municipio” olarak adlandırılan bir binada yer almaktadır.

3.1. İtalya Kolluk Sistemleri³

İtalya’nın dünya üzerindeki konumu ve toplumsal yaşam doğrultusunda “Kıta Avrupası Kolluk Yaklaşımı” üzerinden şekillenen çoklu kolluk yapısı ile iç güvenlik faaliyetlerini yerine getirdiği görülmektedir. İtalya birliğini sağlayana kadar ülkede kamu düzeni ve güvenliği illerde küçük kuvvetler üzerinden sağlanmıştır (Babahanoğlu, 2020, s.530). Temel kamu güvenliği hizmetini yürütebilecek bu yapılar sınırlı bir güce sahip olabilmıştır. 1802 yılında Fransız işgali sonrasında ise kamu güvenliğine yönelik olarak Fransız jandarma stili bir yapı olan “Karabinieri” kurulmuştur. Sonrasında ise “Kamu Güvenliğini Koruma Birliği”ne dönüştürülen “Milli Muhafız Birliği” ise 1848 yılında kurulmuştur (Çevik vd., 2005: 123).

1852 yılında Sardinya Krallığında kurulan “Kamu Güvenliği Polisi” ise İtalyan Polis Teşkilatının ilk kuruluş yılı ve teşkilatı olarak kabul edilmiştir (Babahanoğlu,2020, s.531). Ancak polis teşkilatının kuruluşunun 1848 yılında kurulan Ulusal Muhafaza Teşkilatı (*Guardia Nazionale*)’na dayandığına ilişkin görüşler de bulunmaktadır (Çevik vd., 2005: 124).

³ İtalya kolluk sistemine ilişkin çalışma içerisinde verilen tüm bilgi ve değerlendirmeler, yazarın da dâhil olduğu İçişleri Bakanlığı’nın ana faydalanıcısı olduğu, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından yürütülen ve Avrupa Birliği tarafından finanse edilen “İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Güçlendirilmesi Projesi Aşama-3” kapsamında gerçekleştirilen çalışma ziyareti ile öncesi ve sonrasında yapılan görüşmelerden, temin edilen raporlardan elde edilmiş ve verilen diğer kaynaklarla desteklenmiştir.



Şekil 2. İtalya Kolluk Teşkilatlanması⁴

Kolluk teşkilatlarının İtalya topraklarındaki örgütlenmesi merkezîyetçi bir yapıya sahip olmalarına ve İçişleri Bakanlığının bu teşkilatlara sıkı sıkıya bağlı olmalarına dayanan “Kıta Avrupası Kolluk Modeli” çerçevesinde oluşturulmuştur. Türkiye’de olduğu gibi ülke düzeyinde kamu düzeni ve güvenliğine yönelik politikadan sorumlu makam İçişleri Bakanlığı’dır. Ulusal kamu güvenliği otoritesi olan İçişleri Bakanı iç güvenlik politikalarının uygulanmasını, Emniyet Müdürü ile Kamu Güvenliği Genel Müdürü tarafından yönetilen Kamu Güvenliği Departmanı/ Dairesi üzerinden yerine getirmektedir. Bu bağlamda Ulusal Polis Müdürü iki seviyeli bir işlev üstlenmiş durumdadır. Öncelikle ulusal polisin başıdır; ikincisi ise Kamu Güvenliği Dairesi Genel Müdürü sıfatıyla Bakan tarafından yayınlanan ikincil mevzuatı bölgede ve operasyonel düzeyde uygulamaktan sorumludur.

İtalyan kolluk yapılanmasında Türkiye’ye benzer çoklu bir yapı bulunmaktadır. İtalya, genel kolluk görevlerinin yerine getirilmesi için Ulusal Polis (Polizia di Stato) olarak adlandırılan bir sivil güç ve Karabinieri Birlikleri (Arma dei Carabinieri) adlı diğer askeri statülü kolluk olmak üzere başlangıçta ikili bir modelle Fransa örgütünden bazı karakterleri miras almıştır. Ancak İtalyan kolluk modeli, Fransa dâhil diğer ülkelerin ulusal sistemlerden ayrılan farklı özelliklere sahiptir.

⁴ Şekil yazar tarafından oluşturulmuştur.

İlk olarak, iki ana ulusal kolluk kuvveti (*Ulusal Polis ve Karabinieri*) arasındaki yetki dağılımı diğer ülkelerde olduğundan çok esnekler. Her ikisi de genel olarak İtalya'da kolluk görevlerinin yerine getirilmesinden, özellikle adli soruşturmalardan, kamu düzeninin uygulanmasından ve günlük kamu güvenliği faaliyetlerinden sorumludur. Temel fark, bölgedeki dağılımlarında bulunabilmektedir. Ulusal Polis daha çok kentsel alanlarda yoğunlaşırken, Karabinieri kırsal ve çevre bölgelerde daha iyi bir dağılıma sahiptir. Ancak bu dağılım karşılıklı olarak dışlayıcı değildir. Nitekim Karabinieri en büyük kentsel ve banliyö merkezlerinde de varlıklarını sürdürmektedir.

İkinci olarak, İtalya'da iki ana kolluk birimi dışında önemli kolluk yetkilerine sahip başka ulusal kolluk kuvvetleri de bulunmaktadır (<https://polis.osce.org/country-profiles/italy>; 2022). Mali Kolluk Teşkilatı (Guardia di Finanza), İtalyan kolluk modelinin bir özelliğidir ve askeri bir kolluk kuvveti olarak, Ekonomi ve Maliye Bakan'ının yetkisi altında konumlandırılmıştır. Öncelikli görevleri ise mali suçları önlemek, soruşturmak ve bildirmek, bölgedeki gözetimi, mali kolluk birimi olarak denetlemektir.

Üçüncüsü, illerde ve belediyelerdeki yerel kolluk güçlerinin rolü, ekonomik ve insan kaynakları açısından güçlü olmaları nedeniyle diğer ülkelerde olduğundan çok daha fazladır. Yerel kolluk birimleri, ulusal birliklerin gerçekçi bir ortağı halindedirler; bu nedenle komutanları daha iyi bir koordinasyon ve dağılım için Kamu Düzeni ve Güvenliği İl Komitelerine ve teknik toplantılarına sık sık davet edilirler.

2016 yılında yapılan yeni düzenleme⁵ sonrasında (*Madia Reformu olarak anılır*), İtalyan kolluk sistemindeki ulusal kolluk teşkilatları, "Ulusal Orman Korucuları Kuvvetleri"nin kaldırılmasıyla dörde düşürülmüştür ve orman kolluğu 1

⁵ 2016 yılında İtalya'da gerçekleştirilen ve dönemin bakanlarından Marianna Madia'nın öncülük ettiği, devlete ait işlerin rasyonelleştirilmesini amaçlayan kamu yönetimi reform paketidir. Söz konusu reform paketinde, öncesinde başta kamu alımları olmak üzere parçalanmış bir yasal çerçeve, zayıf idari kapasite ve kurumlar arasında koordinasyon eksikliği nedeniyle verimsiz bir kamu yönetimi olduğu belirtilmiş (Belhocine ve Jirasavetakul, 2020: 2), söz konusu bürokrasi reformunun ise İtalya'nın kurumlarındaki tıkanıklıklarını açacağı öngörülmüştür. Mevzuat ve reform niyetleri iyi olmasına rağmen, takip ve uygulama eksikliği ile özellikle mevzuat değişikliklerinin orijinal hükümleri zayıflatmış ve bazı durumlarda alt üst etmiş olması nedeniyle reformların etkisini sınırlı kaldığı, mevzuat karmaşıklığı ve mevzuatın uygulanmasındaki belirsizliklerin sorumlulukların parçalanması, koordinasyon eksikliği ve politika tutarsızlığı nedeniyle eşit olmayan uygulamaları neden olduğu belirtilmektedir (Belhocine ve Jirasavetakul, 2020: 29; OECD, 2009).

Ocak 2017'den itibaren Karabinieri Kuvvetleri bünyesine alınmıştır. Bu yasa ayrıca, her bir birim tarafından hâlihazırda yürütülen bazı özel yetkinlikleri güçlendirerek söz konusu dört ulusal kolluk kuvveti arasındaki işlevleri rasyonelleştirmeye çalışmıştır.

Bu noktada temel kolluk yapıları hakkında bilgi vermek çalışmanın devamı açısından faydalı olacaktır.

3.1.1. Kamu Güvenliği Departmanı/Dairesi⁶

1 Nisan 1981 yılında çıkarılan bir düzenleme sonrası kamu güvenliği idaresi yeniden teşkilatlanmıştır (<https://www.poliziadistato.it/articolo/the-public-security-system-in-italy>, 2022). Bu çerçevede Kamu Güvenliği Dairesi;

- Kolluk kuvvetleri tarafından kamu düzeni ve güvenliğinin yanında suçun önlenmesi ve bastırılması ile ilgili sağlanan bilgi ve verilerin tasnifi, analizi ve değerlendirilmesi; bu bilgi ve verilerin adı geçen kolluk kuvvetlerinin taktik birimlerine iletilmesi (*örneğin çok kurumlu veri tabanları*),

- Bilimsel ve teknolojik araştırma, dokümantasyon, etüt ve istatistiklerin hazırlanması (*kurumlar arası eğitim ve teknoloji geliştirme gibi*),

- Kamu düzeni ve güvenliği politikaları çerçevesinde hizmetlerin genel planlamasının yapılması,

- Kolluk kuvvetlerine ilişkin bütçe vb. mali planlamaların yapılması,

- Teknik ve taktik düzeyde kolluk kuvvetlerinin koordine edilmesi,

- Ulusal Polis kuvvetlerinin ve ilgili teknik hizmetlerin konuşlandırılmasına ilişkin genel planlama ve koordinasyonun yürütülmesi,

- Tüm kolluk kuvvetleri için ortak olan lojistik gibi teknik desteğin planlama ve koordinasyonu (ortak satın alma ve harcama gibi),

- AB ve uluslararası ilişkilerin geliştirilmesi ve sürdürülmesi görevlerini yürütmektedir (<https://polis.osce.org/country-profiles/italy>, 2022; www.projectproton.eu/partner/ministry-interior-departmen-public-security/, 2022).

⁶ Kamu Güvenliği Dairesine ilişkin verilen bilgi ve değerlendirmeler “İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Güçlendirilmesi Projesi Aşama-3” kapsamında 30 Kasım 2021 tarihinde söz konusu kuruma yapılan çalışma ziyaretindeki yöneticilerle yapılan görüşmelerden derlenmiş ve verilen diğer kaynaklarla desteklenmiştir.

Kamu Güvenliği Dairesi teşkilatlanmasında üç genel müdür yardımcısı ile daire ve müdürlükler bulunmaktadır. Ayrıca, 2020 yılında yapılan düzenleme ile bu yapıya Kurumlar arası Kolluk İleri Araştırmalar Akademisi de bağlanmıştır. Bu bağlamda stratejik düzeyde planlama, eşgüdüm ve işbirliği çalışmaları yürütülürken, taktik düzeyde ise suç örgütleri ve kriminal işbirliklerine odaklanılmaktadır. Eşgüdümlemeye odaklanan birimde ilk husus dört kuvvetin bir arada tutulmasını sağlayan bir yapı olarak da görev yapmasıdır. İkinci husus ise uluslararası iş birliğidir. Kamu Güvenliği Dairesinin stratejik planlama ve uluslararası ilişkiler hizmetleri açılacak olursa;

- İtalya için stratejik/öncelikli alanların belirlenmesi
- Güvenlik konularında İtalya'nın dış projeksiyonunun hazırlanması,
- Avrupa inisiyatiflerinin uygulanması,
- Siyasi ve stratejik toplantılara katılım sağlanması,
- Uluslararası forumlardaki pozisyonların belirlenmesi,
- Kolluk heyetlerinin ziyaretlerinin planlanması gibi görevler icra edilmektedir.

Bu bağlamda öncelikli tematik alanlar olarak ise bölgesel işbirlikleri, uluslararası eğitim, personelin eğitimi ve seçimi için çok kurumlu çalışma, uluslararası görevlere seçim ile Avrupa güvenliğine yönelik sinerjinin artırılması belirlenmiştir.

3.1.2. Ulusal Polis Teşkilatı (Polizia di Stato)

Ulusal Polis (*Polizia di Stato*) İtalya'nın sivil genel kolluk kuvvetidir. İç organizasyonu ve zihniyeti hiyerarşik bir düzende olmakla birlikte, personeli sivillerden oluşmaktadır. Genel merkezi Roma'da, İçişleri Bakanlığı'nın Kamu Güvenliği Dairesindedir; tüm İtalya topraklarında yerel bölümleri bulunmaktadır. En önemli yerel yapılar ise il düzeyinde Questura'dır (<https://polis.osce.org/country-profiles/italy>, 2022). Genel kolluk ve asayiş denetimi görevlerine ek olarak, Madia Kararnamesi Ulusal Polise münhasıran trafik polisi, demiryolu polisi, kara sınırı güvenliği ve posta ve iletişim güvenliği işlevlerini vermiştir. Bu görevler artık Karabinieri tarafından yerine getirilmemektedir.

Ulusal polisin faaliyetleri üç bransa bölünmüştür. Toplam 110.000 ulusal polisin 97.000'i genel kolluk görevlerine ayrılmıştır. Lojistik, telekomünikasyon,

bilişim, adli laboratuvarlar vb. teknik-bilimsel etkinliklerde ise yaklaşık 10.000 civarında polis çalışmaktadır. Bunun yanı sıra yaklaşık 2.000 polis ise polisin hastalıkların tedavisi ile uğraşan sağlık alanında hizmet vermektedir.

İl düzeyinde teknik ve operasyonel ve politika rehberlik işlevleri, ilin kamu güvenliği yetkilileri olan Vali (*Prefetto*) ve İl Komiseri (*Questore*) tarafından alınan direktifler temelinde sağlanır. Özellikle, teknik ve operasyonel bir yatay iç eşgüdümleme mekanizması olarak İl Komiseri, kamu düzenine ve güvenlik hizmetlerine katkıda bulunan bölgede görevlendirilen tüm kolluk kuvvetlerinin (*İl Polisi, Karabinieri, Guardia di Finanza, Cezaevi Polisi*) tek tip bir şekilde yönlendirilmesini sağlamaktadır.

İl Polis kuvvetleri (*Polizie Provinciali*) İtalya'nın 103 ilin bir bölümünde ve il yönetimine bağlı olarak görev icra etmektedirler (<https://www.poliziadistato.it/articolo/960>, 2022). Ana görevleri bölgesel ve ulusal avcılık ve balıkçılık yasalarını uygulamak, aynı zamanda vahşi yaşam yönetimi, çevre koruma ve il yollarında trafik düzenini sağlamaktır. Devriye araçları genellikle beyazdır ve yanlarında yeşil bir şeritleri bulunmaktadır.

İl düzeyinde üç ana ulusal kolluk gücünün yerel karargâhı ile çevresel düzeyde kamu güvenlik sisteminin çekirdeği bulunmaktadır.



Şekil 3. İlerde bulunan Ulusal Polis Büroları⁷

Her ilde bir polis merkezi ve ulusal polisin diğer ofisleri olan trafik, demiryolu, posta iletişimi, sınır güvenliği gibi uzmanlık birimlerinin bazı şubeleri bulunmaktadır (Şekil-3)

İlde İl Komiseri (*Questore*) ulusal polisin yerel başkanıdır. İldeki ulusal polis merkezinde iki ana yapı olan mobil ekip ve idari polis yanı sıra, suç polisi, personel

⁷ Şekil yazar tarafından oluşturulmuştur.

ofisi, genel soruşturmalar ve özel operasyonlar bölümü (digolar), idari-muhasebe ofisi ve sağlık ofisi bulunmaktadır. Bununla birlikte, içyapı, bulunduğu şehrin büyüklüğüne ve özelliğine göre değişmektedir. Bu sayede farklı organizasyon modelleri, bölgedeki suç çeşitliliğiyle mücadele ihtiyacına cevap verebilmektedir. Bazı belediyelerde ve büyükşehirlerin mahallelerinde, polis merkezine bağlı olan ve kendi iç organizasyon şemalarını küçük bir şekilde yeniden üreten “Komiserlikler” de bulunmaktadır. Son olarak, polis merkezinin yetki alanına giren bölgede, esas olarak bölgenin kontrolü ve şikâyetlerin kabulü ile ilgilenen polis karakollarının da bulunabileceği belirtilmelidir. Trafik Polisi, Demiryolu Polisi, Posta ve Haberleşme Polisi ve sınır polisi ildeki polisin yaklaşık %25’ini kapsamaktadır (<https://www.poliziadistato.it/articolo/39129>, 2021). Bu noktada ildeki söz konusu yapının dikey iç eşgüdümleme ve fonksiyonel eşgüdümleme üzerine inşa edildiğini söylemek mümkündür.

Trafik Polisi, Ulusal Polisinin dört uzmanlığından biridir ve esas olarak karayolu hareketliliğinin kontrolü ve düzenlenmesinden stratejik seviyede ilgilenmektedirler. Trafik Polisi, aynı zamanda, tüm trafik haberlerini doğrulama ve tasdik etme göreviyle, Altyapı ve Ulaştırma Bakanlığı bünyesinde yer alan Karayolu Güvenliği Bilgi Koordinasyon Merkezi’nde (CCISS) de yer almaktadır. Bu açıdan bakıldığında ise özellikle diğer kolluk birimleriyle trafik uzmanlığı üzerinden yatay iç eşgüdümleme bu merkez ile sağlanmaktadır.

Demiryolu Polisi, yolcuların ve demiryolu altyapısının güvenliğini, suçların önlenmesini ve bastırılmasını ve daha genel olarak demiryolu sektöründe düzenin ve kamu güvenliğinin korunmasını taahhüt eden Ulusal Polisinin bir uzmanlık birimidir. Demiryolu Polisi, bölgesel veya bölgeler arası yetkinliğe sahip 15 departman tarafından koordine edilen garnizonlarda (17 Bölüm, 24 Alt Bölüm ve 143 Karakol) bölge genelinde teşkilatlanmış durumdadır (<https://www.poliziadistato.it/articolo/23465>, 2021).

Posta ve Haberleşme Polisi, Kamu Güvenliği İdaresi Reform Yasasıyla, Ulusal Polisin siber suçları önleme ve bunlarla mücadele etme, anayasal değerleri garanti altına alma konusunda ön planda olan bir “uzmanlık alanı” olarak ortaya çıkmıştır. Posta ve Haberleşme Polisinin ana operasyonel çabası, sürekli olarak yeni teknolojik suçlara yeterli bir yanıt sağlamak için bilgi teknolojileri bilgilerinin sürekli güncellenmesidir. Posta ve Haberleşme Polisi, bölgesel yetkiye sahip

20 bölüm ve il yetkilerine sahip 81 bölüm aracılığıyla, merkezi olarak koordine edilmektedir.

Sınır Polis Teşkilatı ise, il polisinin üst düzey bir yöneticisi tarafından yönetilmektedir ve idari ve operasyonel faaliyetleri ile hava limanlarının ve deniz limanlarının güvenliğini sağlamaya yönelik üç bölüme ayrılmaktadır. Bu kapsamda sınır polisi hava, deniz ve kara sınırlarının gözetim faaliyetlerinin operasyonel düzeyde eşgüdümünü sağlarken, sınır güvenliği için Kamu Güvenliği Dairesi sorumluluğundaki faaliyetlerle de ilgilenmektedir. Ayrıca düzensiz göçle mücadele için deniz, hava ve kara gözetleme cihazlarını koordine etmekte, yönetimini garanti ettiği Ulusal Göçmenlik Koordinasyon Merkezi (EUROSUR) aracılığıyla çalışanların operasyonel ve bilgi bağlantısını sağlamaktadır. Yine İtalya'ya doğru düzensiz göç akışlarına ilişkin riski ve güvenlik açığı değerlendirmesine ilişkin verileri analiz etmekte ve düzensiz deniz göç akışları ile ilgili istatistiksel ve risk analizi ürünlerini detaylandırmaktadır.

Ulusal polis bünyesinde yer alan bir diğer birim olan Suç Önleme Departmanları (RPC)'dir. Bu yapılar ulusal düzeyde en zorlu operasyon alanlarında hızla müdahale edebilecek, yerel bölgesel kontrol cihazlarını güçlendirecek ve önemli önleme müdahaleleri vasıtasıyla planlı bölge kontrol faaliyetleri sağlayabilecek ve son olarak adli kolluk operasyonlarında destek verebilecek bir şekilde teçhiz edilmiştir. Ulusal düzeydeki Suçla Mücadele Merkezi'ne (DAC) rapor veren 21 departmanı bulunmaktadır ve bu departmanlar Bölge Kontrol Servisi (SCT) aracılığıyla yönetilmektedir. Suç Önleme Departmanlarının olağanüstü operasyonlardan bölgeyi kontrol etmeye, büyük olaylara, ciddi doğal afetlere yönelik müdahalelere veya organize suça karşı adli polis operasyonlarına destek vermeye kadar faaliyet gösterdiği çeşitli senaryolar bulunmaktadır. Ekim 2018'den itibaren de İlk Müdahale Operasyonel Birimleri (UOPI), karmaşık kritik olayların meydana gelmesine müdahale düzeyini yükseltmek amacıyla 13 Suç Önleme Departmanında görevlendirilmiştir. 2020'den bu yana ise Kritik Müdahale Bölümleri (SIC) de Suç Önleme Bölümlerinde faaliyet göstermektedir.

3.1.3. Karabinieri Komutanlığı (Arma dei Carabinieri)

Karabinieri (*Arma dei Carabinieri*) İtalya'nın ulusal askeri statülü jandarma teşkilatıdır ve genel kolluk görevlerini yürütmektedir (<https://www.carabinieri.it>, 2022). Kurumun en tepesinde, ulusal ve uluslararası alanda her türlü kurumsal

faaliyeti gerçek zamanlı olarak takip eden Genel Komutanlık bulunmaktadır. Carabinieri'nin yasası "Kraliyet Carabinieri Kolordusu"na devletin savunması ve kamu düzeninin ve güvenliğinin korunması gibi ikili bir işlev atfedilen 13 Temmuz 1814 tarihli Kraliyet Fermanlarına dayanmaktadır (<https://www.carabinieri.it>, 2022), . Geçmişte silahlı kuvvetlerin bir kolu olarak bulunan Carabinieri, günümüzde ayrı bir silahlı kuvvet haline gelmiştir. Böylece İtalyan Ordusunun (Esercito) bir kuvveti (Arma) olarak uzun süredir devam eden geleneklerini sona erdirmişlerdir. Hiyerarşik olarak yüksek derecede özerkliğe sahip olarak Savunma Bakanlığı'na bağlıdır; ancak birimlerinin kamu güvenliği görevleriyle meşgul olduklarında, İçişleri Bakanlığı'nın Kamu Güvenliği Dairesi'ne fonksiyonel bir bağımlılıkları vardır. Son "Mafia Reformu" Carabinieri'ye kamu düzeni ve güvenliği alanındaki genel yetkinliğe ek olarak, gıda güvenliği ve kamu hijyeni, orman ve çevre güvenliği, iş güvenliği ile tarihi ve sanatsal mirasın güvenliği sorumluluğu da verilmiştir.

Karabinieri ayrıca, silahlı kuvvet olarak, anavatanın savunmasına yardımcı olmaktan, askeri polis görevi görmekten, uluslararası barış ve güvenliği koruma ve yeniden tesis etme misyonlarına katılmaktan, yurtdışındaki tüm İtalyan diplomatik ve konsolosluk ofislerinin gözetimi ve güvenliğini sağlamaktan sorumludur. İlave olarak Carabinieri'nin, kamusal afet durumlarında da kurumsal hizmetin devamlılığını sağlamak ve toplumun korunmasına katkıda bulunmak gibi görevleri de bulunmaktadır.

Kolluk işlevlerinin rasyonelleştirilmesi ve Devlet Orman Kolordusu'nun kapatılmasına ilişkin hükümler içeren 2016 tarihli 177 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile (*Mafia Reformu*), ayrı teşkilatlanan orman kolluğu kaldırılarak Carabinieri bünyesine geçirilmiş ve bu kapsamda Orman, Çevre ve Tarımsal Gıda Birim Komutanlığı kurulmuştur (<https://euromil.org>, 2022).

Yerel düzeyde Carabinieri İl Komutanı (*Comandante Provinciale dei Carabinieri*) özellikle Carabinieri'nin ana görevi olan bölge kontrolü, vatandaşların güvenlik algısını doğrudan etkileyebilecek ana önleme biçimini temsil etmektedir. Bu kapsamda Carabinieri'nin ülkenin kılcıl damarlarına yayılmış teşkilatlanması, vatandaşlara bölgede çok sayıda devriye atan ve ek "temas noktaları" sunan 5.300'den teşkille (<https://www.carabinieri.it/multilingua/en/organization/territorial-organization>, 2022) yoğun bir gözetleme ağı sunmaktadır.

3.1.4. Mali Kolluk Teşkilatı (*Guardia di Finanza*)

Mali Kolluk (*Guardia di Finanza*) deniz sınırlarının kontrolünden ve dolandırıcılık ve diğer mali suçların (vergi kaçakçılığı, kaçakçılık, kara para aklama, uluslararası yasadışı uyuşturucu kaçakçılığı, telif hakkı ihlalleri, kredi kartı sahtekârlıkları vb.) takibi ve soruşturmasından sorumlu, askeri statülü bir kolluk kuvvetidir (<https://www.gdf.gov.it/chi-siamo/organizzazione/compiti-istituzionali>, 2022). 8 Nisan 1881 yılında kurulmuştur. *Guardia di Finanza*’nın bugünkü görevleri 23 Nisan 1959 tarihli yasa ile onaylanmıştır. Ayrıca, *Guardia di Finanza*’nın kamu düzeni ve güvenliğinin korunmasına ve sınırların siyasi ve askeri savunmasına katkıda bulunma yetkisi de bulunmaktadır. Bu kuvvetin ulusal yetkili makam olarak, ekonomik ve mali suçlarla mücadele amacıyla yabancı yan kuruluşlarla uluslararası işbirliği girişimlerini teşvik etme ve geliştirme meşruiyeti bulunmakta, ilave olarak diplomatik temsilciliklere ve konsolosluk ofislerine uzman olarak personel görevlendirmesi de yapabilmektedir. Ayrıca bazı birimleriyle EUROPOL ve Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Ofisi’nde de hizmet vermektedir. Yerelde il düzeyinde de teşkilatlanması olan bu kolluk yapısının yine bu seviyede diğer kolluk birimleri ile eşgüdümü Kamu Düzeni ve Güvenliği İl komitesi vasıtasıyla sağlanmaktadır.

Guardia di Finanza’nın yukarıda bahsedilen kurumsal görevleriyle ilgili olarak, Ekonomi ve Maliye Bakanlığı her yıl gerçekleştirmesi gereken siyasi öncelikleri ve stratejik hedefleri belirleyen direktif yayınlamaktadır. Örneğin, son birkaç yılda belirlenen bazı hedefler vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınmanın ve yeraltı “şirket” ve “iş” şeklinde yürütülmesiyle mücadele, yasadışı kumarla mücadele, sağlık, sosyal güvenlik ve kamu alımları harcamalarında yolsuzluğun tespiti ile ticari marka sahteciliği ve görsel-işitsel korsanlıktır.

3.1.5. Cezaevi Polisi (*Polizia Penitenziaria*)

Cezaevi Polisi (*Polizia Penitenziaria*) ise İtalyan hapisane sistemini işleten ve mahkûmların naklini gerçekleştiren sivil bir polis gücüdür. Cezaevi Polisinin kuruluşu 18 Mart 1817 tarihli Regie Genelgesi tarafından “Adalet Ailesi Yönetmeliğinin Değiştirilmesi” onaylayan hükümle olmuştur. 31 Aralık 1922 tarihli Kraliyet Kararnamesi ile “Cezaevleri ve İnkılaplar Umum Müdürlüğü” şekline dönüşen bu kuvvet 15 Ocak 1923 tarihinden itibaren İçişleri Bakanlığından

Adalet Bakanlığı'na devredilmiştir. Askerden arındırma, profesyonelleşme ve sendikalaşma gerekçeleriyle 1975'te yapılan cezaevi reformunun onaylanmasından sonra, 1990 yılındaki yeni reform süreciyle, hapishanelerde güvenliği sağlama ve yeniden topluma kazandırma işinin de bu kuruma verilmesi sağlanmıştır (<https://www.poliziapenitenziaria.gov.it>, 2022).

Adalet Bakanlığı, Ceza İnfaz İdaresi Başkanlığı'nın yetkisi altında bulunan Ceza İnfaz Polis Teşkilatı, ceza infaz kurumlarında güvenlik ve yasallık koşullarını güvence altına almakta, cezanın anayasal amacının uygulanması için hükümlülerin topluma yeniden kazandırılması faaliyetlerinde işbirliği yapmaktadır (<https://polis.osce.org/country-profiles/italy>, 2022). Cezaevi Polisinin merkez teşkilatlanması dışında, yetişkinlere yönelik hükümlü işlemler ile ve yerel makamlarla ilişkileri mevzuat doğrultusunda yerine getiren bölge müfettişlikleri, her bölge müfettişliğinde konuşlu olmasına karşın hiyerarşik olarak Cezaevi İdaresi Daire Başkanı'na bağlı olarak bölge yöneticisi işlevine sahip gözetim birimleri (tutukevleri), hükümlülerin kişiliklerinin bilimsel olarak gözlemlenmesi faaliyetlerinin yürütüldüğü ve sanıklar hakkında adli tıp raporlarının yürütülmesi için kullanılan birimler (adli tıp kurumları) ve reşit olmayanlar için Çocuk Adalet Departmanları bulunmaktadır.

3.1.6. Belediye Polisleri (Polizia Municipali)

Belediye Polisleri (*Polizia Municipali*) de önemli yerel polis yapılarıdır ve belediyelerin veya belediye konsorsiyumlarının altında yer almaktadırlar. Ana görevleri, yerel idari düzenlemeleri uygulamak ve trafiği kontrol etmektir; ancak aynı zamanda, özellikle Belediye Polislerinin işgücünün genellikle daha fazla olduğu en büyük anakent alanlarında, ulusal polis kuvvetlerinin yerel birimlerinden daha fazla küçük suçlar ve anti-sosyal davranışlarla ilgilendiği görülmektedir (<https://www.understandingitaly.com/italian-police.html>, 2022). 1986 yılından bu yana, Belediye Polisleri "kamu güvenliği alanında yardımcı kuvvet" olarak tanımlanmaktadır. Kamu düzeni ve güvenliği açısından son on yılda ise özellikle büyükşehirlerde teknik araçlarının etkililiği, ayırdıkları ekonomik kaynakla ve özellikle 2017 yılından itibaren kent güvenliğine yönelik imzalanan yerel anlaşmalarla rolleri daha da önemli bir hale gelmeye başlamıştır.

3.2. İtalyan Kolluk Sistemi İçerisinde Eşgüdümleme Yaklaşım ve Mekanizmaları

İtalya’da kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması açıklandığı üzere, ilgili yasalar tarafından ayrıntılı olarak sağlanan prosedürler temelinde birbiriyle yakından ilişkili olan ulusal ve il düzeyindeki birimler tarafından sağlanmaktadır. Bu noktada hemen belirtmek gerekir ki, söz konusu iç güvenlik teşkilatlanması⁸, birçok bakanlık ve örgütlenmeleri içeren bir özellik göstermekte ve çalışmanın ana konusu olan eşgüdümün nasıl sağlanabildiği sorusunu akla getirmektedir. Ancak, yine kolluk yapılarına yönelik açıklamalarda belirtildiği üzere “çoğul” sistem İtalyan ulusal güvenliğin katma değeri olarak görülmekte ve yarattığı sinerji çok değerli kabul edilmektedir.

Öncelikle söz konusu yapılar üzerinden İtalyan kolluk sistemindeki dikey eşgüdümleme ile fonksiyonel eşgüdümleme arasındaki ayrıma dikkat etmek gerekmektedir. Fonksiyonel eşgüdümleme, özellikle ulusal topraklarda kamu düzeni ve güvenliği faaliyetlerinin yönetiminde ulusal polis güçleri arasındaki koordinasyonla ilgilidir. İtalya’da İçişleri Bakanlığı ve bağlı olan Kamu Güvenliği Departmanı ile yerel düzeyde valilikler, kurumlar arası operasyonel eşgüdümleme için tüm ulusal iç güvenlik güçleri üzerinde yetkilidirler. Bu nedenle, kamu düzeni ve güvenliği ile ilgili konularda her ulusal kolluk kuvveti, fonksiyonel olarak İçişleri Bakanlığı tarafından geliştirilen ve bölgedeki kamu güvenliği yetkilileri tarafından uygulanan girdilere, stratejilere ve kuvvetler arası eşgüdümleme faaliyetlerine bağlı hareket etmektedirler. Benzer bir fonksiyonel eşgüdümleme ilişkisi, kolluk kuvvetleri soruşturmaları için faaliyet gösteren tüm ulusal kolluk kuvvetlerinin operasyonel birimleri için de mevcuttur. Bu faaliyetler yerine getirilirken, tüm kolluk kuvvetleri fonksiyonel olarak adli makamlara ve özellikle Cumhuriyet Savcılıklarına bağlıdır. Ancak, kolluk personelinin statüsü ve kariyeri ile ilgili faaliyetlerden *(işe alımdan terfiler, kurumlar arası geçiş ve hatta temel ve sürekli eğitimlere kadar)* söz edildiğinde dikey eşgüdümlemeden bahsedilmektedir. Bu tür konularda, yalnızca Ulusal Polis İçişleri Bakanlığına ve onun Kamu Güvenliği Dairesine bağlıdır. Diğer polis güçleri bu faaliyetleri kendi hiyerarşik örgütlenmeleri içinde geliştirmektedir. Bu tür faaliyetlerin planlanması ve organizasyonu için, Karabinieri hiyerarşik olarak Karabinieri Genel Komutanlığına

⁸ Şekil-1’de ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

(Savunma Bakanlığı bünyesinde), Guardia di Finanza Genel Komutanlığı Ekonomi ve Maliye Bakanlığına, Cezaevi Polisi ise Adalet Bakanlığına bağlıdır.

Eşgüdümleme yapısı olarak 1 Nisan 1981 yılında çıkarılan bir düzenleme sonrası yeniden teşkilatlanan Kamu Güvenliği Dairesi önemli bir mekanizma olarak ortaya çıkmış durumdadır. Nitekim söz konusu dairenin kurulmasındaki ana amaç, birbirinin yetki alanlarına girmeden işlerin tamamlanması ve birikimin önlenmesi, bu sayede kolluk kuvvetlerinin eşgüdümünün ve kontrolünün sağlanması ile huzurlu bir çalışma ortamının oluşturulması şeklinde belirtilmektedir. Dikey dış eşgüdümleme olarak oluşturulan yeni sistemle, İçişleri Bakanlığı, il idaresi ve yerel yönetimler ile bunlara bağlı daireler arasındaki ilişkilerin yönetilmesi ve ortak bir amaca ulaşmak için tüm kurumlarının özerkliğinin bu sayede korunması, dairenin bir diğer amacı olarak belirlenmiştir.

Kolluk birimlerin farklı bakanlıklar üzerinden belirli görevleri almaları da bir diğer eşgüdümleme konusu olarak ele alınması gereken husustur. Örneğin kolluk işlevlerinin rasyonelleştirilmesi ve Devlet Orman Kolordusu'nun kapatılmasına ilişkin hükümler içeren 2016 tarihli ve 177 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile (Mada Reformu), öncesinde ayrı teşkilatlanan orman kolluğunun kaldırılması ve görevin Karabinieri Komutanlığına devredilmesi sonrasında eşgüdümleme açısından dikey ve yatay iç eşgüdümlemenin oluşturulduğunu söylemek mümkündür. Bu bağlamda Komutanlık Tarım ve Gıda Koruma Bakanlığının yetkilerine açıkça atfedilebilen belirli işlevlerin yerine getirilmesiyle sınırlı olarak sorumlu olmuş, bunun yanı sıra güvenlik ve kolluk işlevlerinde alan hakimiyeti açısından bir bütünlük içerisinde hareket etme imkanı bulmuştur.

Karabinieri'nin il düzeyindeki diğer kolluk birimleriyle eşgüdüm halinde çalışması ise yatay iç eşgüdümleme mekanizması olarak kabul edilebilecek Kamu Düzeni ve Güvenliği İl Komitesi üzerinden sağlanmaktadır. Aynı şekilde Belediye Polisleri ve belediye başkanları yerel düzeyde güvenliğe Kamu Düzeni ve Güvenliği İl Komitesi vasıtasıyla yatay iç eşgüdümleme başlığında katılabilmektedir. İlave olarak en önemli İtalyan şehirlerinde valilerin ve belediye başkanlarının arasında imzalanan üç yıllık anlaşmalarla, yerel düzeyde ve ulusal güvenlikte eşgüdümleme ve işbirliği teşvik edilmektedir. Yani, yerel aktörlerin rolleri atmaktadır, ancak İtalya'da hala güvenlik güçlerinin bir "Kıta Avrupası Kolluk Anlayışı" modeli üzerinden olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Bu nedenle, ulusal ve yerel

polis kuvvetleri arasındaki eşgüdüm ulusal kolluk güçleri tarafından kararlaştırılan işbirliği mantığı çerçevesinde, öncelikle yerel düzeyde Ulusal Hükümet temsilcileri olan valilerin rehberliğinde ve genellikle bilgi paylaşmakla sınırlı şekilde ve yerel yönetimlere karşı herhangi bir hesap verme yükümlülüğü olmaksızın yerine getirilmektedir.

Bu sistemin tek bir istisnası, dört ulusal polis gücüne ait kıdemli kolluk personelinin eğitimi için tüm ulusal kolluk güçlerini temsil eden ve bu bağlamda Avrupa'da da önemli bir örnek teşkil eden Kurumlar Arası Kolluk İleri Araştırmalar Akademisi'dir. Akademinin hedefi kuvvetler arası eşgüdümü her şeyden önce eğitim düzeyinde sağlamak olduğundan, organizasyon İçişleri Bakanlığı Kamu Güvenliği Daire Genel Müdürlüğü bünyesinde yer almaktadır. Bu noktada Akademiyi ve eşgüdüm görevini daha iyi anlayabilmek için İtalyan Kolluk eğitim sistemine kısaca değinmek ve sonrasında Akademi'nin istisnailiği ve önemi üzerine değerlendirme yapmak daha faydalı olacaktır.

3.3. İtalya'daki Kolluk Eğitim Sistemleri

İtalya'daki çoklu kolluk yapısı eğitim sistemlerinin de çoklu yapı üzerinden şekillenmesini beraberinde getirmiş durumdadır. Bu bağlamda kolluk eğitimlerine, açıklanan dörtlü yapı üzerinden bakmak gerekmektedir. Çünkü her birimin kendi eğitim teşkilleri bulunmaktadır.

Ulusal Polis eğitimlerine bakıldığında⁹, amaç yürütülen görevlerin gerekliliklerini yerine getirmek, bunu yaparken anayasal değerlere koşulsuz bağlılık ve mevcut mevzuata mutlak uyum ile desteklenen nitelikli, örnek bir kültürel ve mesleki hazırlığa sahip olmaktır. Bu çerçevede verilen eğitimler polisteki statülere ve hiyerarşik yapılara uygun olarak düzenlenmektedir. Halen ulusal polise bağlı 17 ayrı okul ve eğitim merkezi bulunmaktadır.

Ulusal polis eğitimlerinde ülkedeki çoklu kolluk yapısı gereği sadece kendi kurum içi ihtiyaçlardan ziyade uluslararası bir seviyede de hizmet verilmektedir. Ayrıca eğitimlerde kendi imkânlarının yanı sıra diğer üniversitelerle de ortaklıklar yapılmakta, bu noktada da bir yatay iç eşgüdümleme mantığı

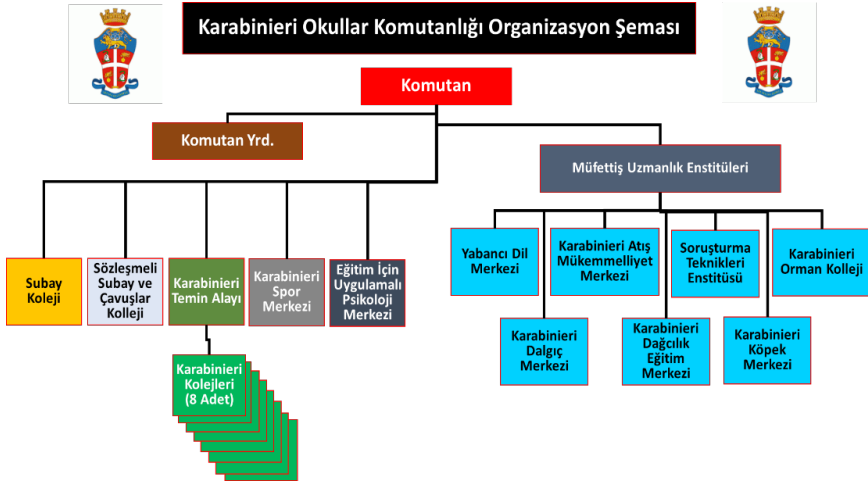
⁹ Ulusal Polis eğitimlerine ilişkin verilen bilgi ve değerlendirmeler "İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Güçlendirilmesi Projesi Aşama-3" kapsamında 1-2 Aralık 2021 tarihleri arasında Nettuna Polis Okulu ve Polis Amirleri Yüksek Okuluna yapılan çalışma ziyaretindeki yöneticilerle yapılan görüşmelerden derlenmiş ve verilen diğer kaynaklarla desteklenmiştir.

üzerinden hareket edilmektedir. Okullardaki eğitim kadrosu da hibrit bir özellik göstermekte, akademisyen ve kendi alanlarında uzman kişilerden oluşmaktadır. Teorik derslerde ülke çapında dalında iyi olan öğretim elemanları geçici olarak görevlendirilebilmektedir. Master dersleri dahil eğitimler okul bünyesinde icra edilmekte; bu bağlamda komiserler için verilen eğitimlerin Roma La Sapienza Üniversitesi “Güvenlik Bilimleri Yüksek Lisansı” ile eşdeğerliliği sağlanmaktadır.

2008 yılında Nettuno Polis Müfettişlik Okulu yerleşkesinde kurulan ayrı bir eğitim merkezi (*Centro di formazione per la tutela dell'ordine pubblico*) ile, kolluk eğitimlerinin daha sağlamlaştırılması ve alanda daha fazla bilgi ve gereksinimlere cevap verebilecek bir yapı oluşturulması hedeflenmiştir. Merkezde verilmeye çalışılan eğitimlerin özünde etik değerlere riayet bulunmaktadır. Ders müfredatı birkaç farklı sektörden hazırlanmakta, kamu düzeni ve güvenliğinde barışçıl ve diyaloga önem veren ve yatay dış eşgüdümleme olarak değerlendirilebilecek bir yaklaşım benimsenmektedir. Bu çerçevede riayet edilmesi gereken, komuta zincirine uyumdan stratejik planlamaya, amirle iletişimden birlikte çalışmaya genişleyen bir alanda eğitim tasarlanmaktadır. Eğitimlerden ulusal polis dışında Vatikan Polisi ve Guardia Finanza da yararlanmaktadır.

Karabinieri eğitimlerine bakıldığında; çalışma açısından belirlenmiş eşgüdümlemenin iç dikey eşgüdümle örneğinin tam olarak oluşturulduğu anlaşılmaktadır¹⁰.

¹⁰ Carabinieri eğitim sistemine ilişkin verilen bilgi ve değerlendirmeler “İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Güçlendirilmesi Projesi Aşama-3” kapsamında 02 Aralık 2021 tarihinde Carabinieri Subaylar Koleji'ne yapılan çalışma ziyaretindeki Okul komutanı ve beraberindeki yöneticilerle yapılan görüşmelerden derlenmiş ve verilen diğer kaynaklarla desteklenmiştir.



Şekil 4. Karabinieri Okullar Komutanlığı Teşkilat Şeması¹¹

Karabinieri Okullar Komutanlığı ülke genelindeki tüm Karabinieri okulları ve eğitim merkezleri ilke kurslarının düzenlenmesinden, planlanmasından ve izlenmesinden sorumlu bir yapı olarak kurulmuştur. Bu yapı tarafından geliştirilen eğitimler Karabinieri okulları tarafından icra edilmektedir. Okulların eğitimleri yaz döneminde tek merkezden hazırlanmaktadır. Bunlar bir yıl önceki durumun getirdiği sonuçlara bağlı olarak değiştirilebilmekte, yeni ihtiyaçlara yönelik olarak revize edilebilmektedir. Eğitimler okul müdürleri tarafından Karabinieri Okullar Komutanına arz edilmekte, ilk eşgüdüm hızlı bir şekilde yapılmayı müteakip yeni müfredat Okullar komutanlığına sunulmaktadır

Yine bir diğer farklılık Karabinieri Subay Okulu'na ana kaynak olarak alınan öğrencilerin eğitimlerinde askeri statülü kolluk olmalarının bir gereği olarak kabul edilebilecek şekilde askeri eğitim kurumlarıyla bir işbirliğinin sağlanmış olmasıdır. Bu kapsamda, İtalya Silahlı Kuvvetleri bünyesindeki Modane Askeri Akademisi'nde iki yıl eğitim gören adaylar, teğmen rütbesiyle Karabinieri Subay Okulunda iki yılı uygulama bir yılı ise uzmanlaşma olmak üzere toplam 3 yıllık eğitimi müteakip hukuk alanında Tor Vergata Üniversitesinden master eğitimini almış olarak Karabinieri saflarına katılmaktadır. Bu noktada eğitimde yatay iç eşgüdümleme ve işbirliğinin bir örneğini daha görmek mümkündür. Okulun öğretim kadrosunda da bir işbirliği söz konusudur. Öğretim Başkanlığı emrinde görevli kıta tecrübesi

¹¹ Şekil yazar tarafından oluşturulmuştur.

olan jandarma subayları (en az binbaşı rütbesinde), üniversite öğretim görevlisi profesör ve doçentler, askeri, idari ve hukuk hâkimlerinden oluşmaktadır. Teorik dersler Guido Carli ve Tor Vergata Üniversitesi ile yapılan anlaşmalar ile gelen öğretim üyelerince verilmektedir. Diğer konular ise ilgili mesleki bilgisine sahip subaylar ile gerektiğinde silahlı kuvvetler ve diğer polis kuvvetlerinden gelen eğitimcilerce verilmektedir. Her bölüm dersinde en az 3 Karabinieri subayı bulunmakta olup en kıdemli olan bölüm başkanlığı görevini yapmaktadır.

Bu noktada yatay ve dikey tüm eşgüdümleme ayırımlarımın bir sentezi olarak da kabul edilebilecek olan Kurumlararası Kolluk İleri Araştırmalar Akademisi (Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia)'ne yeniden dönmek gerekmektedir¹². 1 Nisan 1981 tarihinde çıkarılan bir kanun uyarınca İçişleri Bakanlığı Kamu Güvenliği Dairesi'ne bağlı olarak kurulan bu Akademi, Avrupa düzeyinde de tüm ulusal kolluk güçlerini temsil eden tek eğitim kurumudur. Akademinin ana hedefi, eşgüdüm kültürünü sadece operasyonel düzeyde değil, eğitim düzeyinde de geliştirerek yaymaktır. Akademide yönetim kademelerine ve üst düzey kolluk personeline özel ileri eğitimler tasarlanmakta ve uluslararası çapta eğitimler icra edilerek eşgüdüm kültürü sınırların dışına da genişletilmektedir.

Akademi ortaklık açısından AB için de çok özel bir okuldur. Çıkış noktası farklılıkların birleşimi olarak belirlenmiştir. Bu birleşim hem ulusal hem de uluslararası düzeyde önemsenmektedir. Nitekim akademiye uluslararası eğitim için geliş 1984 yılında başlamıştır. Uluslararası kolluk dünyasında Akademi açısından en önemli müttefiklerden birinin Türkiye olduğu da belirtilmektedir. İlk uluslararası kursa Türk Jandarması katılmıştır. Yine son yıllarda uluslararası alanda bir genişleme de söz konusudur.

Akademi, kolluk kuvvetlerinin yönetim birimlerinde çalışacaklar için 3 yılda bir yenilenen müfredata sahiptir. Özelliği nedeniyle kuvvetler arası eşgüdümün kaynaklanan güçle görevini daha iyi anlayan öğrenciler yetiştirilmektedir. Akademide verilen derslerin içeriği üniversitelerde görevli akademisyenlerin görüşleriyle de hazırlanmaktadır. Yine tüm eğitimlerde 360 derecelik bir hukuki ve yönetim bakışı bulunmaktadır. Akademide işlenen önemli konu başlıkları arasında

¹² Kurumlararası Kolluk İleri Araştırmalar Akademisi'ne ilişkin verilen bilgi ve değerlendirmeler "İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Güçlendirilmesi Projesi Aşama-3" kapsamında 30 Kasım 2021 tarihinde söz konusu kuruma yapılan çalışma ziyaretindeki yöneticilerle yapılan görüşmelerden derlenmiş ve verilen diğer kaynaklarla desteklenmiştir.<

kolluk kuvvetleri arasında eşgüdüm ve organize suçlarla ve terörizmle mücadele, sosyal bilimler ekonomi ve iletişim, uluslararası işbirliği ve kamu yönetimi yer almaktadır.

Eğitim bitiminde ikinci seviye master diplomasına sahip olunmaktadır. Bunun için Sapienza Üniversitesi ile protokol yapılmıştır. Master sektörleri ise üçe ayrılmakta olup,

- “Güvenlik ve Ekonomi” temasında yolsuzluk tehditleri, kara paranın aklanması ile mücadele, terörizmin finansmanı ve sınır ötesi yasadışı döviz hareketliliği üzerinde durulmakta,

- “Siber Güvenlik” temasında siber suç ve ulusak güvenlik, İtalyan politik stratejisi, Siber korunma ve bilişim güvenliğinde ulusal plan, siber güvenlik, derin ve karanlık internet kripto para ve blockchain zinciri konuları irdelenmekte,

- “Güvenlik ve Göç” temasında ise göç yolları ve ulusal güvenlik, yeni güvenlik ve göç paketleri, göç yollarının ekonomik analizi ve yasadışı göç ticareti konuları işlenmektedir.

SONUÇ

İtalya’da kolluk birimleri arasında en dikkat çekici husus, görev ve sorumluluk alanlarının iç içe olmasıdır. Bu durum geçmiş dönemlerde uzun süre anlaşmazlıklara sebebiyet vermiş ve birçok noktadan eleştirilmiştir (Barbagli ve Sartori, 2004: 169; Sarı, 2019: 137). Özellikle kolluk personeli sayısı açısından Avrupa’daki en kalabalık yapılardan biri olan İtalya’da kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması konusu, fonksiyonsuz olduğu gerekçesiyle eleştirilere sebebiyet vermiştir (Fittipaldi, 2015). Belirtilen sıkıntıların giderilmesine ilişkin ortaya konan inisiyatifler ile çalışma içerisinde bahsedilen “Maida Kararnamesi” gibi düzenlemelerle belirli noktalarda sıkıntılar giderilmeye çalışılmıştır. Bu noktalardan çözüme yönelik ortaya konanlardan en önemlisi, yönetimin temel prensiplerinden biri olan eşgüdümlemenin, sistemin merkezine alınmasıdır.

İtalyan kolluk kuvvetlerinin faaliyetleri ve yerel yönetim ile merkezi yönetimin kolluk faaliyetleri içerisindeki girift durum, çoklu yapının gerektirdiği kompleks bir eşgüdüm mekanizmasına sahip olması gerektiğini ortaya koymaktadır. Örneğin il düzeyinde yerel yönetimlerle yapılan anlaşmalar bu

eşgüdüm ve bir bakıma gözetim sisteminin bir parçası olarak görülebilir. Yine Kamu Güvenliği Dairesi İçişleri Bakanlığı adına strateji üretirken çoklu bir yapı ve işbirliğini gözetiyor gözükmesi de eşgüdüm sistemi açısından temel bir gösterge olarak kabul edilebilir. İlave olarak İtalya'daki kolluk kuvvetleri açısından çoklu yapının öngörülmesi ve "Kıta Avrupası Kolluk Anlayışı"nın benimsenmiş olması, tüm kuvvetleri hem daima kontrol altında tutmakta ve kendi tabirleriyle kolluk hizmetlerine bir değer katarak sinerji yaratmaktadır.

Ülkenin içerisinde her ne kadar Türkiye'de olduğu gibi kolluk birimlerine ayrılmış sorumluluk sahası bulunmasa da, kuvvetlerin kendi öz yeteneklerinin belirli noktalarda bu sınırları çizdiği görülmektedir. Örneğin Ulusal Polisin trafik hizmetlerindeki, demiryolu ve sınır güvenliğindeki hâkimiyeti, Karabinieri'nin ülkenin tüm kılcıl damarlarına yayılmış olması, orman kolluğu ve çevre koruması ile bölge hâkimiyetindeki yetkinliği, mali polisin ise özellikle ekonomik suçlar ve karasularındaki sorumlulukları kuvvetler arasındaki görev paylaşımını resmi olmasa da ortaya koymaktadır. Bu durum ise uzmanlık alanlarında eşgüdümlemeyi o yapılara bırakmaktadır. Ancak yapılan görüşmelerden ve elde edilen bilgilerden ortaya çıkan diğer bir husus da her kuvvetin görev sahasını ve yetkinliğini genişletme istediğinin bulunduğudır. Örneğin mali polisin ana amacının dışında arama kurtarma görevlerine kadar girmiş olması da bunun bir göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

İtalyan kolluk kuvvetleri için gerek ziyaret esnasındaki yapılan tüm görüşmelerden ve gözlemlerden gerekse literatür incelemesinden ortaya çıkan önemli bir konunun eşgüdümleme olduğu açıktır. Bu noktada eşgüdümlemenin geleneklerinden gelen çoklu kolluk yapısının bozulmadan devam etmesi için kritik bir öneme haiz olduğu görülmektedir. Birçok görüşmede çoklu kolluk yapısının genel anlamda bir eşgüdüm zorluğu yarattığı gibi bir görünüm ortaya çıksa da, kurulan koordinasyon sistemlerinin ve merkezlerinin bu işi çok iyi şekilde yerine getirdiği de iddia edilmektedir.

İtalyan kolluk eğitim sisteminde de eşgüdümlemenin etkisinin olduğu açıkça görülmektedir. Bu husus yöneticilere ilişkin eğitim veren Kurumlararası Kolluk İleri Araştırmalar Akademisi için ana amaç olarak belirlenmiş durumdadır. Yine tüm eğitimlerin bir üniversite ile işbirliği sağlanarak verilmesi ve eğitimlerin sonunda denkliklerinin bu üniversiteler üzerinden sağlanması da buna önemli bir

gösterge olarak görülmektedir. Gerek öğretim elemanı desteği gerekse eğitimlerin akreditasyonları açısından bu husus önemsenmektedir.

Eğitimle ilgili belirtilecek ve üzerinde durulmayı gerektiren son nokta ise ortak akademi eğitimidir. Bu noktada, İtalya'da çoklu sistem içerisinde sorumluluk bölgesi ayırımı olmaması nedeniyle eşgüdümün bir zorunluluk olduğu düşünüldüğünde, yönetici seviyesinde bir fikir birlikteliğinin sağlanmasının önemli olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu merkezin özellikle ulusal ve uluslararası alanda bir marka olma gayreti de bu eşgüdümün çerçevesini daha iyi ortaya koymaktadır.

Yönetim felsefesi içerisinde yer alan ve ana fonksiyonlardan biri olan eşgüdüm özellikle çoklu yapılarda ön plana çıkması gereken önemli bir gerekliliktir. Bu durum İtalyan kolluk sistemi içerisinde farkındalığı yüksek bir konuma erişmiş ve sistemlerin birçoğu bu eşgüdüm üzerinden şekillendirilmiştir. Eşgüdümün dinamikliği ile yatay, dikey ve fonksiyonel çeşitliliği ise önemli bir husus olarak değerlendirilmelidir. Ancak İtalya gibi bürokrasinin ağır işlediği ülkelerde geleneksel eşgüdüm birimleri işlevsel olsa da, Türkiye gibi dinamik yapılarda bu eşgüdüm için ilave gereksinmelerin çıkabileceği de göz ardı edilmemelidir. Nitekim eşgüdüm yapılarının bu ihtiyaçları giderebileceğine ilişkin yaklaşımlar olsa da (Feiock, 2013: 419-420); kurumsallaştırılmış koordinasyon yapılarının etkinliği sağlayacağı konusunda şüpheler de bulunmaktadır (Sager, 2005: 247-248). Bu nedenle İtalya Kolluk sistemindeki eşgüdümler bir örnek olarak görülmeli, ancak her bünyeye uyacak bir model olarak da standardize edilmemelidir. Nitekim bu durum Türkiye gibi sorumluluk sahasının ayrılmasıyla oluşan bir kolluk örgütlenmesinde biraz daha sade bir görünüm halini alabilmektedir.

Son olarak özellikle kolluk yapılarında “Madia Kararnamesi” adıyla yapılan düzenleme neticesinde, belirli uzmanlık alanlarında sağlanan sadeleşme sonucunda çevre ve orman kolluğunun Karabinieri bünyesine alınması, trafik polisi, demiryolu polisi, kara sınırı güvenliği ve posta ve iletişim güvenliği işlevleri Ulusal Polisin sorumluluğuna verilmesi incelenmesi gereken bir süreç olarak değerlendirilmektedir. Her ne kadar sorumluluk alanı paylaşımı olmamasının etkisinin büyük olduğu göz önünde tutulması gerekse de, bu düzenlemeden genel olarak olumlu bahsedilmektedir. Bu bağlamda Türkiye özelinde aynı sorumluluk sahası içerisinde çalışan ve etkinliği konusunda tartışılması gerektiği değerlendirilen orman kolluğu, av kolluğu, çiftçi mallarını koruma kolluğu gibi

idari kolluk yapılarının tek bir yapı olarak Jandarma bünyesine alınmasının, İtalya örneği üzerinden irdelenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Akyılmaz, B.; Sezginer, M.; Kaya, C. (2017). *Türk İdare Hukuku*. Seçkin
- Babahanoğulları, N. (2020). *İtalya'da Yerel Yönetimler ve Güvenlik*. Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 20, ss.: 516-542.
- Bakvis, H. ve Juillet, L. (2004). *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership, Vancouver*. Canada School of Public Service.
- Barbagli, M. ve Sartori, L. (2004) *Law Enforcement Activities in Italy*, Journal of Modern Italian Studies, 9(2), pp.161-185.
- Bayley, D.H. and Shearing, C.D. (1996). *The Future of Policing*. Law and Society Review. 30(3), pp.585-606.
- Belhocine, N.; Jirasavetakul L.B.F. (2020). *Lessons from Two Public Sector Reforms in Italy*. IMF Working Papers 2020/040, International Monetary Fund.
- Ben Gera, M.(2009). *Coordination at the Centre of Government for Better Policy Making*, Conference Paper, Budva, Montenegro,
- Beuselinck, E. (2008). *Shifting Public Sector Coordination and The Underlying Drivers of Change: a Neo-Institutional Perspective*.KU Leuven Üniversitesi: Instituut voor de Overheid.
- Boston, J. (1992). *The Problems of Policy Coordination: The New Zealand Experience*. Governance, 5(1), pp. 88-103.
- Brodeur, J., P. (2010). *The Policing Web*. Oxford Scholarship Online, England.
- Christensen, T. ve Læg Reid, P. (2008). *The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case*. Public Organization Review, 8(2), pp. 97-116.
- Christensen, T. ve Painter, M. (2004). *The Politics of SARS-Rational Responses or Ambiguity, Symbols and Chaos*. Policy and Society, 23(2), pp. 18-48.

Çevik, H. H., Taşçı, A. ve Aydın, Y. (2005). İtalyan Kolluk Yönetimi, Polis Bilimleri Dergisi Cilt:7 (4): ss.117-142

Deukmedjian, J., E. ve Lint, W.D. (2007). *Community into Intelligence: Resolving Information Uptake in the RCMP*. Policing and Society, Vol. 17, No. 3, September 2007, pp. 239- 256.

Fayol, H. (1937). *The Administrative Theory In The State*. (Çev.: S.Geer), in Gullick, L. And Urwick L., (edt.), *Papers on the Science of Administration*, Institute Of Public Administration. New York, pp.: 99-114.

Feiock, R. (2013). *The institutional Collective Action Framework*. Policy Studies Journal, 41(3), pp. 397-425.

Fittipaldi, D.E. (2015). Polizie, abbiamo più agenti di tutta Europa ma la sicurezza sul territorio non funziona, Erişim tarihi: 20.11.2021, http://espresso.repubblica.it/inchieste/2015/01/08/news/polizie_abbiamo-piu-agenti-di-tutta-europa-ma-la-sicurezza-sul-territorio-non-funziona 1.194269,.

Giacomantonio, C. (2015). *Policing Integration: The Sociology of Police Coordination Work*. Palgrave Macmillan, New York.

Gregory, R. (2006). *Theoretical Faith and Practical Works: DeAutonomization and Joining-Up in the New Zealand State Sector*, T. Christensen ve P. Lægreid (ed.), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Gulick, L. (1937). *Notes On The Theory Of Organization*. in Luther Gulick ve L. Urwick (Eds.), *Papers On The Science of Administration*. Institute Of Public Administration, New York, pp.: 1-46.

Gündoğdu, H.G. (2020). *Türkiye’de Kamu Yönetiminde Koordinasyon*, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Kettl, D.F. (2003). *Contingent Coordination: Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security*. American Review of Public Administration, 33(3), pp. 253-277.

Küçük, Hülya. (2019). *Merkez-Çevre Teorisi ve Yerelleşmeye Etkisi: İtalya Örneği*,

ournal of Political Administrative and Local Studies , 2 (1) , 1-26 . Retrieved from <https://dergipark.org.tr/en/pub/jpaljournal/issue/48920/459323>.

Loader, I.ve Walker, N. (2007). *Civilizing Security*. Cambridge University Press, London.

Malone, T.W. ve Crowston, K. (1994). *The Interdisciplinary Study of Coordination*, ACM Computing Surveys, 26 (1), pp. 87-119.

McLaughlin, E. (2007). *The New Policing*. SAGE Publication, Washington.

Metcalf, L. (1994). *International Policy Co-ordination and Public Management Reform*. International Review of Administrative Sciences, 60, pp. 271- 290.

OECD. (2009). *Italy: Better Regulation to Strengthen Market Dynamics*. OECD Review of Regulatory Reform, Paris.

Özgür, E. (2021), İdare Hukuku, Ankara JSGA Yayınları.

Peters, B. Guy. (1998). *Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination*. Public Administration R., 76(2), ss. 295-311.

Pierre, J. ve Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Macmillan, London.

Rodrigo, D.; Allio, L. ve Andres-Amo, P. (2009). *Multi-Level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence*". OECD Working Papers on Public Governance, No. 13. OECD Publishing, Paris.

Sager, F. (2005). *Metropolitan Institutions and Policy Coordination: The Integration of Land Use and Transport Policies in Swiss Urban Areas*. Governance, 18(2), pp. 227-256.

Sarı, G. (2019). İtalya İç Güvenlik Yönetimi ve *Karabinieri Teşkilatı*. içinde Karşılaştırmalı İç Güvenlik Yönetimi, Editör: T. Avaner, Gazi Yayınevi, Ankara.

Tortop, N., İspir, E.G., Aykaç, B., Yaman, H. ve Özer, M. A. (2010). *Yönetim Bilimi*. 8.Baskı, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Verhoest, K. ve Bouckaert, G. (2005). *Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination*. in M. Painter and J.

Pierre, (ed.). Challenges to State Policy Capacity, Global Trends and Comparative Perspectives, pp.. 92-111. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

World Bank Group. (2015). *Coordination of Strategies and Programs for EU and State-Funde Investments in Romania's Infrastructure*. Final Report", Romania Regional Development Program.

Polizia di Stato. Erişim tarihi: 28.12.2021. <https://www.poliziadistato.it/articolo/39129>.

Polizia di Stato. Erişim tarihi: 20.12.2021. <https://www.poliziadistato.it/articolo/23465>.

<https://mariannamadia.it/newsroom/the-toughest-job-italys-government-making-bureaucracy-simple>, Erişim tarihi: 10.04.2022.

https://tr.wikipedia.org/wiki/%C4%B0talya#%C4%B0dari_b%C3%B6l%C3%BCmler, Erişim tarihi: 24.06.2022.

<http://roma.be.mfa.gov.tr/Mission/ShowInfoNote/333329>, Erişim tarihi: 24.06.2022.

<https://polis.osce.org/country-profiles/italy>, Erişim tarihi: 25.07.2022.

<https://www.poliziadistato.it/articolo/the-public-security-system-in-italy>, Erişim tarihi: 25.07.2022.

www.projectproton.eu/partner/ministry-interior-departmen-public-security/, Erişim tarihi: 25.07.2022.

<https://www.carabinieri.it/multilingua/en/english/duties-and-functions>, Erişim tarihi: 25.07.2022.

https://www.carabinieri.it/multilingua/en/the-ancient-corps-of-the-royal-carabinieri_898e145c18314ef1bcd033c6dde57744, Erişim tarihi: 25.07.2022.

<https://euromil.org/military-trade-unionism-in-italy-murder-or-suicide/>, Erişim tarihi: 25.07.2022.

<https://www.gdf.gov.it/chi-siamo/organizzazione/compiti-istituzionali>, Erişim tarihi: 25.07.2022.

<https://www.carabinieri.it/multilingua/en/organization/territorial-organization>,
Erişim tarihi: 25.07.2022.

https://www.poliziapenitenziaria.gov.it/polizia-penitenziaria-site/it/compiti_attribuzioni.page, Erişim tarihi:

25.07.2022.

<https://www.understandingitaly.com/italian-police.html>, Erişim tarihi:
25.07.2022.



Derleme Makale / Review Article

İDARİ KAPASİTENİN ANLAMI VE ÖNEMİ ÜZERİNE BİR İNCELEME¹

Salih Özgür SARICA*

Muhittin ACAR**

Öz

Bu makalenin ana amacı, idari kapasiteye ilişkin olarak İngilizce dilinde yazılmış eserlerde öne çıkan hususların incelenmesi ve değerlendirilmesi suretiyle ilgili alandaki Türkçe literatüre katkı yapmaktır. Bu amaç doğrultusunda, çalışma üç ana başlık çerçevesinde ele alınmaktadır. Çalışmanın birinci başlığında idari kapasite kavramıyla ilgili çeşitli tanımlara yer verilmektedir. Ayrıca, kavramın yaygın biçimde kabul edilen ve benimsenen bir tanımının olmamasının sebepleri ve sonuçları kısaca tartışılmaktadır. Çalışmanın ikinci başlığında, idari kapasitenin önemine dair mevcut literatürdeki görüş ve değerlendirmeler ana hatlarıyla ele alınmaktadır. Son başlık ise, idari kapasitenin anlamı ve önemine ilişkin tartışma, idari kapasitenin sınırlarına ilişkin yeni sorular ve idari kapasitenin ölçülmesi meselesiyle sürdürülmektedir. Yazı, kısa bir değerlendirme ile sona ermektedir.

Anahtar Kelimeler: İdari Kapasite, Kurumsal Yetkinlik, Kapasite Geliştirme, Yönetişim Kalitesi.

¹ Bu çalışma Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda Prof. Dr. Muhittin Acar danışmanlığında Salih Özgür Sarica tarafından "Türkiye'de İdari Kapasite: İller Üzerine Bir Değerlendirme" başlığı ile tamamlanarak 01.07.2020 tarihinde savunulan Doktora tezinden türetilmiştir.

* Öğr.Gör.Dr., Hitit Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, sozgursarica@hitit-edu.tr, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1073-7466>

** Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, acar42@yahoo.com, <https://orcid.org/0000-0002-0422-5034>

AN ESSAY ON THE MEANING AND IMPORTANCE OF ADMINISTRATIVE CAPACITY

ABSTRACT

The chief purpose of this article is to contribute to the Turkish-language literature on the relevant field by way of examining and evaluating key issues predominantly emerging in English-language studies related to administrative capacity. Toward this end, in the first section of the paper, various definitions of the concept of administrative capacity are provided. In addition, the reasons for and consequences of the lack of a widely accepted and adopted definition of the concept are briefly discussed. In the second section of the paper, views and assessments gleaned from the existing literature concerning significance of administrative capacity are examined in underlying parts. In the third section, the debate about meaning and importance of administrative capacity continues with new questions related to boundaries of administrative capacity, along with the issue of how to measure it. The article ends with a brief concluding section.

Key Words: *Administrative Capacity, Institutional Capability, Capacity Development, Governance Quality.*

GİRİŞ

Kamu yönetiminin yapılanma ve işleyişinin rasyonel bir temele oturtulmasına ve böylece kamu hizmetlerinin yeterli, etkili ve dengeli bir biçimde üretimi ve sunumuna ilişkin arayışların dünden bugüne bazı bölgelerde ve ülkelerde daha belirgin ve yoğun olsa da, esasen dünya çapında kesintisiz bir biçimde sürdüğünü söylemek mümkündür. Bu minvalde, modern kamu bürokrasileri genel kuruluş esasları ve performansları bakımından bir bütün halinde incelemeye ve reforma tabi tutulabildiği gibi, bütçe, mevzuat ve personel gibi unsurlar ile liderlik, kültür ve etik gibi temalar çerçevesinde farklı değerlendirme ve değişikliklere de konu edilebilmektedir. Başka bir ifadeyle, hem genel (makro), hem de spesifik (mikro) düzlemlerde yürütülen çalışmalar söz konusudur.

Son yıllarda arttığı gözlemlenen ‘kapasite’ ve ‘kapasite geliştirme’ odaklı teorik ve pratik çabaların en azından bir bölümünü, mikro ve makro meseleleri birlikte ve bütüncül bir biçimde ele alma girişimleri şeklinde nitelendirmek yanlış olmayacaktır. Örneğin, Farazmand (2009)’a göre idari kapasite, kurumsal bir sistemin kamusal işlerinin yürütülmesini, politik kararlar almasını ve kamusal iradenin eyleme dönüştürülmesini içeren geniş bir kavramdır. Hanson ve Sigman (2013) açısından idari kapasite; politika geliştirmenin yanı sıra, kamusal mal ve hizmetleri üretme ve sunma kabiliyetini de ihtiva etmektedir. Etkili siyasa döngüsünü, teknik yeterliliği, güvenilir ve profesyonel devlet görevlilerini, izleme ve eşgüdüm mekanizmalarını ve devletin topraklarına ve toplumsal gruplarına etkili bir şekilde ulaşımını gerektirmektedir. Dolayısıyla, makul bir bütünlük çerçevesi, kapasite geliştirme çabalarının daha tutarlı olmasını sağlayacaktır (Milio, 2007: 434). Nitekim bu çalışmada idari kapasite, daha ziyade kamu sektörü bağlamında ele alınmakta ve bir ‘şemsiye kavram’ şeklinde tasavvur edilmektedir.

Ancak, geçmişten günümüze farklı dönemlerde ve bağlamlarda gündeme gelişi, değişik disiplinlerden ve kurumlardan katkılarla gelişimi göz önünde tutulduğunda söz konusu çabaların geniş bir kavrayış birliğini yansıttığını söylemek henüz mümkün gözükmemektedir. Biraz da bu sebeptendir ki, muhtelif araştırmacılar mevcut halin tespiti ve tenkidini mühim bir vazife olarak telakki etmişlerdir. Örneğin, Addison (2009: 9) kavramın belli dönemlerde, farklı aralıklarla ortaya çıkmasına ve herhangi bir araştırma alanının merkezinde yer almamasına ilişkin dinamiklerin mevcut duruma etkisine dikkat çekmektedir.

Aynı yazar, literatürde idari kapasite kavramına ilişkin geniş bir kabul ve uzlaşa bulunmamasını, idari kapasiteyi doğrudan gözlemlemenin imkânsızlığına, tanımlanmasını güçleştirecek derecede soyut ve örtük vasıfta olmasına atfen açıklamaktadır (Addison, 2009: 6-7). Rozen (2013), idari kapasitenin dinamik, karmaşık ve çok boyutlu niteliğinin ortaya çıkardığı güçlükler vurgu yapmaktadır. Jreisat (2012: 147) ise, idari kapasitenin temel unsurlarına dair bir fikir birliği bulunmayışının idari kapasitenin nasıl ölçüleceği ve geliştirileceğine dair bilgi üretme ve edinme süreçlerini olumsuz etkilediği kanaatindedir.

Yukarıda özetlenerek aktarılan gözlem ve değerlendirmeler, idari kapasitenin anlamı ve önemine dair inceleme ve tartışmalara duyulan ihtiyacın sürdüğünü göstermektedir. Nitekim bu alanda İngilizce literatürde gerek araştırmacılar gerekse kurumlar tarafından kavramsal analizlerin yapıldığı çalışmalarda öne çıkan hususların titizlikle incelenmek ve özlüce tartışılmak suretiyle Türkçe literatüre kazandırılması mevcut çalışmanın ana amacını oluşturmaktadır. Konuyla ilgili son yıllarda yapılan çalışmalarda kavramsal tartışmaların yerini ölçüme yönelik ampirik girişimlerin aldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla Türkçe literatürde ölçüme yönelik ampirik çalışmaların da yaygınlaşması için görece geç kalınmış bir kavramsal zemin sunulması hedeflenmektedir. Anılan doğrultuda, izleyen başlıkta idari kapasite ile ilgili çeşitli tanımlara yer verilmekte, kavramın yaygın biçimde benimsenen genel bir tanımının olmamasının sebepleri ve sonuçlarına değinilmektedir. Çalışmanın ikinci başlığında, mevcut literatürde idari kapasitenin önemine dair yer verilen görüş ve değerlendirmeler ana hatlarıyla ele alınmaktadır. Üçüncü başlıkta ise, idari kapasitenin anlamı ve önemine ilişkin tartışma, yeni sorular ile sınır ve ölçüm meselelerini kapsamak suretiyle sürdürülmektedir. Yazı, kısa bir değerlendirme ile sona ermektedir.

1. İDARİ KAPASİTENİN ANLAMI

Çalışmanın bu başlığının da açıkça işaret ettiği üzere, bu bölümde idari kapasitenin anlamına odaklanılmakta, literatürde mevcut idari kapasite tanımlarından bazı örnekler verilmekte, kavramlaştırmaya ilişkin uzlaşa eksikliğinin nedenlerine ve yansımalarına değinilmektedir.

Esasında gündemdeki konu bir yönüyle, sosyal bilimler alanında araştırma ve eğitim yapanların sıklıkla karşılaştığı ‘tanım çokluğu ve çeşitliliği’ meselesinin

idari kapasite kavramına yansımından ibarettir. Başka bir anlatımla, üzerinde uzlaşılan, yaygın biçimde benimsenen bir tanıma sahip olamama hali, idari kapasite kavramına özgü bir durum ya da sorun değildir. Buna karşın, idari kapasitenin kavramsallaştırılmasında farklı yaklaşımların bulunduğu ve dolayısıyla üzerinde uzlaşılan bir tanıma rastlamanın mümkün olmadığı tespiti farklı yazarlarca mütemadiyen dile getirilmektedir (Örneğin bkz. Cairns, Harris ve Young, 2005: 873-874; Christensen ve Gazley, 2008: 267-268; Eisinger, 2002: 117; Svensson vd., 2020).

Sosyal bilimlerde kavramlaştırma bahsinde sıkça karşılaşılan bir başka husus idari kapasite bağlamında ele alınacak olursa, söz konusu kavramın içeriğinde zaman içinde yaşanan değişimin ötesinde, hangi kavramın devamı ya da ikamesi olduğuna dikkat çekilebilir. Örneğin, Birleşmiş Milletler, kalkınma ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak idari sistemlerin iyileştirilmesi, özellikle de planların, programların ve projelerin uygulanabilirliğinin sağlanması ve idari modernizasyonun önündeki engellerin kaldırılması çabalarını ifade ve izah etmek için uzunca bir süre idari yetenek (*administrative capability*) kavramını tercih etmiştir (Caiden, 1973: 334; Honadle, 1981: 577). Günümüzde ise belirtilen kavramın yerini neredeyse tümüyle idari kapasite (*administrative capacity*) kavramı almıştır.

Öte yandan, idari kapasitenin kavramlaştırılmasında yaşanan temel zorluklar bahsinde, konuyla ilgili-ilişkili kavramların çokluğunu bilhassa zikretmek lazımdır. Bu bağlamda, *devlet kapasitesi*, *hükümet kapasitesi*, *yürütme kapasitesi*, *kamu sektörü kapasitesi*, *bürokratik kapasite* ve *kurumsal kapasite* gibi kavramların sıklıkla idari kapasite kavramıyla birlikte, çoğu kez de onunla eşanlamlı olarak kullanıldığı önemle vurgulanmalıdır. İlintili olarak, disiplinler öncelik ve merceklerin, idari kapasite kavramının tanımlanması ve konumlanmasında farklılıklar oluşturduğuna dikkat çekilmelidir. Örneğin, kırılgan devletler (*fragile states*), ya da başarısız devletler (*failed states*) kategorilerine dair siyaset bilimcilerce veya uluslararası ilişkiler uzmanlarınca yürütülen araştırma ve tartışmalarda devlet kapasite kavramının idari kapasite kavramına nazaran daha sık kullanılması sürpriz sayılmamalıdır. Benzer biçimde, kamu kuruluşları, özel şirketler ve sivil toplum örgütlerinin yapılanma ve işleyişinin aynı ilkeler ve kurallar ışığında düzenlenip, değerlendirilebileceğini savunan yaklaşımların, kamu sektörü kapasitesi ya da idari kapasite yerine, kurumsal kapasite kavramını tercih

etmesi anlaşılır bir durumdur. Özetle devlet, hükümet, yürütme, kamu sektörü, bürokrasi, kurum, yerel yönetim vb. ifadelerle kullanımdan kaynaklı olarak farklı organizasyon düzeyi belirlenirken, koordinasyon, altyapı, liderlik, analitik vb. ifadelerle kullanımda organizasyonun işlevi ön plana çıkartılmaktadır (El-Taliawi ve Van Der Wal, 2019). Zaman zaman kapasite ifadesinin tek başına kullanımı da söz konusudur. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi yaygın kullanımı da dikkate alındığında idari kapasitenin (administrative capacity) bir çatı kavram olarak kullanımı tercih edilmiştir. Buradaki kapasite ifadesi etimolojik olarak Fransızca “alabilme ya da yapabilme gücü” anlamında kullanılan “capacité” kelimesinden türemektedir. Dolayısıyla kavramın kabiliyet ve yetkinlik anlamında kullanıldığını belirtmek gerekmektedir. “İdari” ifadesi ise Arapça yönetme anlamına gelen “idāra” kelimesinin sıfat haline getirilmesiyle yönetsel ya da yönetime ait anlamıyla kullanılmakta ve burada kamu yönetimi kastedilmektedir.

İdari kapasiteyi tanımlamaya yönelik çabalarda gözlemlenen bir başka sorun, kapasitenin nerede başlayıp nerede bittiğiyle, içerdiği unsurların hangilerine ne ölçüde vurgu yapıldığıyla ilgilidir. Örneğin, bazı tanımlar örgütsel kaynaklara atıfta bulunurken, kimileri organizasyonun performansı ile ilgili olabilmektedir. Farklılıkların bir kısmı, girdi, çıktı, kaynak, süreç ve yönetim sistemine atfedilen anlamların değişkenlik sergilemesinden neşet etmektedir (Mihaescu ve Tapardel, 2013). Nitekim tanımlardaki bu ve benzeri farklılıklar ve uyum eksiklikleri birçok araştırmacı tarafından gözlemlenmiştir (Örneğin bkz. Christensen ve Gazley, 2008; Gargan, 1981; Honadle, 1981).

İdari kapasitenin dar veya geniş anlamda kullanımına da burada kısaca değinilmelidir. Örneğin, kamu kesiminde idari kapasite geniş anlamda ‘yönetimin finansal, beşeri, fiziki ve bilgi kaynaklarını düzene sokma, geliştirme, yönlendirme ve kontrol etme kabiliyeti’ olarak tanımlanmaktadır (Hou vd., 2003: 15; Christensen ve Gazley, 2008: 267). İdari kapasitenin icrai karar vermenin ve mevcut sorunlarla başa çıkmanın yanı sıra, geleceğe yönelik stratejik karar vermeyi de içerdiği öne sürülmektedir (Rozen, 2013: 391). Dar anlamda idari kapasite ise, ‘yönetimin tüm kademelerinde nitelikli, yetenekli ve motive edilmiş beşeri ve diğer kaynakların bileşimi’ şeklinde tanımlanmaktadır.

Bununla birlikte, idari kapasite kavramı ekseninde yürütülen tartışmalarda dikkate alınan yönetsel boyutların farklılıklar arz ettiği de gözlemlenmektedir.

Örneğin, idari kapasite, kimi yazarlarca yönetim organları çerçevesinde (Nelissen, 2002) ya da örgütlenme biçimine bağlı olarak (Mihaescu ve Tapardel, 2013: 672) değerlendirilirken, başka bazı yazarlar (Milio, 2007: 430) beşeri unsura dikkati çekmektedir. Bunun dışında kavram, ‘demokratik yönetim sorumluluklarını yerine getirebilme yeteneği’ olarak değerlendirilebildiği gibi (Ingraham, 2007: 3; Ireisat, 2012), ‘kamu görevlilerinin takdir yetkisini ve doğrudan davranışlarını kısıtlayan resmi kurallar’ (Hou vd., 2003) çerçevesinde de ele alınabilmektedir. Ayrıca, Dünya Bankası’nın kabulü esas alındığında idari kapasite, ‘karmaşık süreçleri ve etkileşimleri yönetme şeklinde’ de ifade edilebilmektedir (Mihaescu ve Tapardel, 2013).

Yukarıda aktarılanlara ilaveten, idari kapasite kavramıyla ilgili olarak farklı yazarlar ve kurumlar tarafından geliştirilen tanımlardan bazılarını Tablo 1’de yer verilmektedir

Tablo 1. İdari Kapasite Tanımları

Kaynak	İdari Kapasite Tanımı
Honadle (1981)	Değişimi öngörme ve planlama, karar alma ve politika yapma, politikaların uygulanması için programlar geliştirme, kaynak yaratma ve kullanma, kaynakları yönetme ve gelecek planlamaya yönelik faaliyetlere değer verme kapasitesi.
Skowronek (1982)	Bir devletin faaliyet tarzını, yani örgütsel yapıyı, kurumları birbirine bağlayan prosedürel rutinleri ve personelin entelektüel yeteneklerini birbirine bağlayan üç boyutlu bir olgu.
Donahue, Selden ve Ingraham(2000)	Devletin politika ve program sorumluluklarının yerine getirilmesini desteklemek için kaynaklarını geliştirme, yönlendirme ve kontrol etme kabiliyeti.
Polidano (2000)	Devletin kalıcı mekanizmalarının politikaları uygulama, hizmet sunma ve karar vericilere politika tavsiyesi sağlama becerisi.
Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, (UNDP, 2008)	Bireylerin, kuruluşların ve toplumların, kendi gelişim hedeflerini zaman içinde belirleyip başarma yeteneklerini elde ettikleri, güçlendirdikleri ve sürdürdükleri süreç.

Lodge ve Weigrich (2014)	Kamu bürokrasilerinden beklenen, problem çözmeyi kolaylaştıran ve katkıda bulunabilen beceri ve yetkinlikler dizisi.
OECD, (Avrupa Komisyonu, 2014)	Örgütsel, yapısal ve teknik sistemlerin toplamı ve kamunun ihtiyaçlarına cevap verecek politikalar oluşturan ve uygulayan bireysel yetkinlikler.
Cingolani ve Fazekas (2017)	Etkinlik, şeffaflık ve kapsayıcılığa ulaşmada gerekli uyumu mümkün kılan yapısal ve örgütsel özellikler.
Zhang (2018)	Kamu kurum ve kuruluşlarının evrensel kurallar ile uyumlu resmi düzenlemeleri makul bir şekilde oluşturması ve aktif ve etkili kamu politikalarının gerçekleştirilmesi yoluyla kamu yararını sağlaması.

Bu noktada, idari kapasiteyi nitelendirmek için kullanılan kimi ifadelere yer vermek suretiyle idari kapasitenin önemine ilişkin tartışmalara geçmek isabetli olacaktır:

- İdarenin içsel becerisi ya da kara kutusu (Ingraham ve Donahue, 2000: 294),
- Yönetimin çekirdeği (Farazmand, 2009: 1016),
- Dinamik örgütsel süreç, kurumsal harekete geçme kabiliyeti (Goggin, Bowman, Leste ve O’Toole, 1990: 38).

2. İDARİ KAPASİTENİN ÖNEMİ

Daha önce açıklandığı üzere, bu başlıkta idari kapasitenin önemi hususunda mevcut literatürde öne çıkan değerlendirmelere yer verilmektedir. Bu meyanda öncelikle vurgulanmalıdır ki, kamu kuruluşlarının üstlendikleri görevleri başarıyla yerine getirebilmeleri ve kamu hizmetlerini etkin bir biçimde sunabilmeleri için idari kapasitelerinin yeterli olması gerektiği hususunda araştırmacılar ve uygulamacılar arasında geniş bir mutabakat mevcuttur. Örneğin, Farazmand (2009) herhangi bir kamusal faaliyetin, idari kapasite olmaksızın etkili bir şekilde gerçekleştirilemeyeceğini öne sürmektedir. Caiden (1973) ise toplumların büyük çaplı yapı ve projeleri hayata geçirebilmesini kurumların idari kapasitesine

dayandırmaktadır. Mihaescu ve Tapardel (2013) idari kapasitenin günümüzde (yeniden) ön plana çıkmasını bazı gelişmelere dayandırmakta ve bunların başlıcalarını ekonomiler ve bireyler için idari kapasitenin öneminin artması, idari reform girişimleri ile Avrupa Birliği'nin idari kapasitenin geliştirilmesindeki rolü şeklinde sıralamaktadır. Özetle, kamu politikalarının etkin bir şekilde uygulanması, ekonomik kalkınmanın sağlanması, toplumsal çatışmaların önlenmesi ve terörle başarılı bir şekilde mücadele edilmesi, ulusal ve yerel düzeyde refahın ve demokrasinin gelişmesi gibi birçok önemli konu idari kapasite ile ilişkilendirilmektedir. Dolayısıyla, bunların bazılarına daha yakından bakmakta yarar vardır.

İdari kapasite, kurumsal performans için kritik ön koşullardan biri addedilmekte, yeterli düzeyde idari kapasite mevcut değilse, kamusal işlerde yüksek performansın söz konusu olamayacağı iddia edilmektedir. İdari kapasitenin, politika uygulama süreçlerini önemli ölçüde şekillendirdiği düşünülmekte ve düşük idari kapasitenin olumlu politika çıktılarına ulaşmanın önünde ciddi bir engel olduğu değerlendirilmektedir (Pressman ve Wildavsky 1973; O'Toole ve Montjoy, 1984; Park ve Matkin, 2021). Zira idari kapasite kamu örgütlerinde stratejik hedeflere ulaşma yolunda yapısal bir araç olarak tasavvur edilmekte, kamusal işleri yerine getirme kabiliyetinin yanı sıra gücün kullanımını etkileyen mekanizmalar sunmaktadır (Farazmand, 2009: 1013). İdari kapasitenin, hem kamu politikası başarısının elde edilmesinde hem de politika fiyaskolarının önlenmesinde gerekli olduğu düşünülmektedir (El-Taliawi ve Van Der Wal, 2019). Keza Meier (1994), ortaya koyduğu politika değişim modeline idari kapasiteyi önemli bir değişken olarak dâhil etmiştir. Benzer biçimde, kamu politikalarının zaman içinde kurumsallaşmasına veya değişimine odaklanan birçok etkili çalışmada, temel açıklayıcı bir değişken olarak idari kapasitenin önemine dikkat çekilmektedir (Addison, 2009: 5). Ayrıca Van Wolleghe (2020) çalışmasında idari kapasite düzeyinin politika uygulama becerisini artırdığını tespit etmektedir. Özetlemek gerekirse; yönetimin etkili bir performans sergilemesinin kendiliğinden gerçekleşmediği, bunun için idari kapasitenin gerekli olduğu, idari kapasitenin yetersiz olması durumunda yönetsel performansın da düşük kalacağı, arzulanan düzeye ulaşamayacağı öne sürülmektedir (Donahue vd., 2000; Ingraham, 2007: 6; Jreisat, 2012: 150-151).

Öte yandan, idari kapasitenin, ülkelerin ekonomik kalkınmasında önemli bir etken olduğu da dile getirilmektedir. Politik ve ekonomik kalkınmanın devlet merkezli analizlerinde idari kapasite, ekonomik kalkınmanın belirleyicisi olarak görülmektedir (Addison, 2009: 12). Acemoğlu, Garcia-Jimeno ve Robinson (2015: 2365)'a göre, idari kapasitenin eksikliği ekonomik kalkınma önünde bir engeldir, çünkü zayıf kapasite, gelecekteki kamu mallarına potansiyel yatırım miktarını azaltabilmektedir. Ayrıca bölgesel ve yerel düzeylerde idari kapasitesi zayıf olan devletlerin, fonların yanlış yönetilmesiyle, hatta bunlara erişimle ilgili ciddi sorunlar yaşama olasılığı bir hayli yüksektir (Milio, 2007: 429). Park ve Matkin (2021), idari kapasite ile kar amacı gütmeyen kuruluşların finansal sürdürülebilirliği arasında olumlu bir ilişki tespit etmektedir. Gerçekten de uluslararası kredi derecelendirme kuruluşları ve fon yöneticileri yatırım tercihlerini ortaya koyarken, ülkelerin kırılgan bir ekonomiye sahip olup olmadıklarını değerlendirirken, kamu yönetimini yönlendiren yasal-yapısal çerçevenin ve idari kapasitenin mevcut durumunu hesaba katmaktadırlar. Nitekim uluslararası kalkınma literatüründe de benzer görüşler mevcuttur. Monterey ve Johannesburg'daki Birleşmiş Milletler konferansları idari kapasitenin önemini vurgulamıştır. Yardım Etkinliğine İlişkin Paris Deklarasyonu, kapasite konusuna özel bir öncelik vermiştir. Dünya Bankası, idari kapasite yetersizliğini kalkınmada önemli bir eksiklik olarak nitelemiştir. Kalkınma alanında faaliyetler yürüten kimi uluslararası kuruluşlar ise, idari kapasite oluşturma maliyetinin, tüm harcamaların en az dörtte birini oluşturabileceğini hesaplamıştır (Morgan, 2006: 7).

İdari kapasitenin kamu görevlilerinin davranışları üzerinde etkili olabileceğine yönelik birtakım argümanlar da bulunmaktadır. Örneğin, Huber ve McCarty (2003: 487)'ye göre düşük idari kapasite, bürokratların mevzuata uyum sağlama konusundaki güdülerini azaltmakta, karar vericilerin istekleri doğrultusunda hareket etmelerini zorlaştırmaktadır. Carpenter (2001), idari kapasitenin, bazı bürokratların politikacılardan bağımsız hareket etme ve kendi program tercihlerini uygulama becerisine, böylece zaman içinde bürokratik özerkliğe dönüşmesine yönelik önemine vurgu yapmaktadır. Buna göre, artan kapasite, güçlü orta düzey yönetim yapıları, liyakatlı işe alım ve kariyer sistemleri, sosyal örgütlerle ağbağların kurulması gibi bürokrasi içindeki örgütsel faktörlerin etkileşiminin bir sonucudur (Addison, 2009: 18).

İdari kapasite aynı zamanda demokratik yönetim anlayışına da katkı sağlamaktadır. Halkın iradesinin kurumsal düzlemde yansıtılması, vatandaşlık teorisinin uygulamada hayat bulması, eşitlik ve tarafsızlık ilkesinin hâkim olması kurumların etkili işleyişine bağlıdır ve etkin kurumsal yapılar güçlü idari kapasiteye ihtiyaç duymaktadır. Yerel demokrasi bağlamında da idari kapasitenin önemi dile getirilmektedir. Rozen (2013: 395)'e göre katılım, özerklik ve verimlilik gibi yerel demokrasi ilkelerinin uygulamaya yansıtılması ancak uygun ve yeterli bir idari kapasite ile mümkündür. O'Donnell (1993), Latin Amerika'daki çalışmasının sonucu olarak, yerel yönetimler arasında idari kapasite bakımından gözlemlenen dengesiz dağılımın, yerel demokrasinin kalitesinde farklılaşmaya yol açtığını savunmuştur (Aktaran, Acemoğlu vd., 2015: 2387). Juan Linz ve Alfred Stepan'a göre modern demokrasi, emir-komutayı sağlamak, norm düzeni ve mali kaynak elde etmek için etkin bir kapasiteye ihtiyaç duymaktadır. Devletin, politikalarını uygularken topluma nüfuz edemeyeceği yerde demokrasi pekiştirilemeyecektir (Soifer ve vom Hau, 2008: 219). Gerçekten de zorlayıcı ve düzenleyici kurumları topluma ulaşamayan bir devlet, halkın günlük hayatını şekillendirmede doğal bir güç olarak görülme vasfını geliştirememektedir (Loveman 2005; Soifer ve vom Hau, 2008: 219). Bununla birlikte resmi ve gayri resmi kurumlar arasındaki boşluk, idari kapasitenin oluşumunu ve gelişimini olumsuz etkileyebilmektedir (Incaltarau vd., 2020). Ayrıca, düşük idari kapasite, yasama faaliyetlerinin sağlıklı bir biçimde yürütülmesinin önünde ciddi bir engel teşkil etmekte, siyasi denetim ve reform kabiliyetini azaltarak demokrasiyi sekteye uğratabilmektedir (Addison, 2009: 7). Diğer yandan Ma ve Rubin (2019: 278)'in ifadesine göre (özellikle Kıta Avrupası'nda) iç ve dış tehditlere karşı etkili bir şekilde oluşturulmuş temsili organların, alternatif düzenlemelere sahip güvenilir demokratik kurumların varlığında idari kapasite kendiliğinden oluşabilmektedir.

Tüm bunların yanında, literatürde yetkin bürokrasiye sahip ülkelerin daha az sosyal çatışma yaşadığı, (Hendrix, 2010: 277), düşük kapasiteye sahip ülkelerde bölgesel çatışmaların daha yaygın olduğu öne sürülmektedir (Acemoğlu vd., 2015: 2382). Ayrıca mevcut idari kapasitenin istenen etkileri üretebilmesini için de siyasi istikrar ve denge hayati önem taşımaktadır (Incaltarau vd., 2020). Bir diğer husus toplumsal adaletin sağlanmasında idari kapasitenin olası rolü ile ilgilidir. İdari kapasitenin sosyal eşitliği sağlama konusunda önemli fonksiyonları olabileceği dile getirilmektedir. Sosyal hizmetlerin çağdaş devletler açısından önemi göz

önüne alındığında, sağlıklı ve istikrarlı bir sosyal hizmet anlayışı ve uygulaması için kurumların idari kapasitesinin asgari yeterlilikte olması gerektiği daha iyi anlaşılacaktır. Bununla birlikte, idari kapasitesi yüksek olan bazı ülkelerin sosyal adaleti daha çok gözetmesi gibi bir durum söz konusu olsa da yüksek kapasiteli devletlerin otomatik olarak sosyal eşitlikçi bir yapıda olmayabileceğini de dikkate almak lazımdır. Örneğin, İskandinav ülkelerine nazaran daha az sosyal eşitlikçi olsa da, ABD'nin idari kapasitesi onlardan daha düşük değildir (Fortin, 2010: 662-663).

Diğer taraftan, idari kapasite, Avrupa Birliği'nin entegrasyon sürecinde üye veya aday ülkelerin kamu yönetimlerine ilişkin yaptığı değerlendirmelerde dikkate aldığı bir husustur. Nitekim AB genişleme sürecinin yönetimi, 'topluluk müktesebatının benimsenmesi ve uygulanması için ihtiyaç duyulan kurumların oluşturulması' meselesine, dolayısıyla idari kapasiteye veya kurum inşasına odaklanmıştır. Adayların AB'nin çok-düzlemli yönetim sisteminde işlevsellik sergileyecek yeterlikte idari kapasiteye sahip olduklarını göstermeleri gerektiğinden, idari yapıların gelişimi de bir katılım koşulu haline gelmiştir (Dimitrova, 2002: 178). Dolayısıyla üye ve aday devletler, AB mevzuatının, direktiflerinin ve kararlarının zamanında uygulanmasını sağlamak, AB tarafından sağlanan bütçe araçlarını etkin bir şekilde yönetebilmek için yeterli düzeyde idari kapasiteye sahip olmalıdırlar (Verheijen, 2000: 10-11). Genel idari kapasite kriterleri, ilk olarak Haziran 1993'te Kopenhag Avrupa Konseyi Zirvesi sonuçlarında, Avrupa Birliği (AB) üyelik kriterlerinin tanımlanması ve operasyonel hale getirilmesi bağlamında geliştirilmiştir (Verheijen, 2000: 9). Bunu Aralık 1995'te, Madrid Avrupa Konseyi'nin idari yapıların düzenlenmesine yönelik kararları izlemiştir. 1997'de ortaya çıkan ve adaylar hakkında görüşler içeren Gündem 2000'de idari kapasite, katılım için ilk üç Kopenhag kriterinin bir parçası haline gelmiştir (Dimitrova, 2002: 179-180). İdari kapasitenin genişleme sürecinde önemli bir konu olarak kabul edilmesinin bir başka göstergesinin Beyaz Kitap'ta idari kapasiteye yapılan göndermeler olduğu ifade edilmektedir (Verheijen, 2000: 13-15).

Nihayet, küreselleşme süreciyle birlikte idari kapasitenin öneminin daha da arttığı yönünde görüşler mevcuttur. Örneğin, Rozen (2013: 391)'e göre, günümüzün küresel çaplı krizleri (iklim değişikliği, salgınlar, terörle mücadele, siber

güvenlik vb.) ile etkin bir şekilde başa çıkmada ‘yetenekli kurumların’ varlığı zaruri hale gelmiştir. Bir başka ifadeyle daha yüksek idari kapasiteye sahip kuruluşlar, krizleri erken aşamalarında daha iyi yakalayabilmekte ve gelişen unsurları etkili yönetebilmektedirler (Zhang vd., 2020). Farazmand (2009: 1009) ise, küresel düzeyde karşılaşılan zorlukların çok fazla ve karmaşık olmasına, çevresel koşulların hızla değişmesine dikkat çekerek, dünya çapında idari kapasitenin ve yönetim kalitesinin geliştirilmesine duyulan ihtiyaca vurgu yapmaktadır.

3. İDARİ KAPASİTENİN SINIRLARI VE ÖLÇÜMÜ: YENİ SORU(N)LAR

Bu başlık altında, idari kapasitenin sınırları ve sınırlılıkları ele alınmakta, idari kapasitenin ölçülmesi ve geliştirilmesi ekseninde literatürde tartışılan kimi soru(n)lara yer verilmekte, idari kapasitenin çıktı, girdi ve süreç olarak ele alınmasıyla ilgili başlıca hususlara değinilmektedir.

Öncelikle not edilmelidir ki, idari kapasitenin önemi ve anlamına dair tartışmaların daha iyi anlaşılabilmesi ve ölçüm girişimlerinin başarılı olabilmesi için kamu sektörünün nerede başlayıp nerede biteceğine karar vermek, yani sınırlarını belirlemek gerekir (Polidano, 2000: 809). Yönetim bağımlı değişken mi yoksa bağımsız değişken midir? Her ikisi ise, bunlar nasıl ve ne ölçüde ayırt edilebilir? Örgütlerin, idari faaliyetlerinin ve parçası oldukları idari sistemlerin sınırları nelerdir? (Caiden, 1973: 335-336) İdari kapasite, bir araç mı yoksa nihai bir sonuç olarak mı görülmelidir? (Morgan, 2006: 4) Caiden ve Morgan’ın yönetimin yetkinliği ve idari kapasitenin sınırlarıyla ilgili olarak ortaya attığı sorular halen geçerliliğini korumaktadır. Zira literatürde idari kapasitenin sınırları ile ilgili farklı bakış açıları gözlemlenmektedir. İdari kapasitenin bir araç mı, örgütsel çıktı mı, ya da bir aracı değişken mi olduğuna yönelik sorgulamanın karşılığına göre gösterge seçimleri ve ampirik çalışmalar da farklılaşabilmektedir.

İdari kapasite oluşturma ya da geliştirmeye yönelik literatürde dikkat çeken dikotomilerden biri, idari kapasitenin, kaynak (girdi) çekme yeteneği olarak mı, yoksa tüm sistemin etkin işleyişi olarak mı tanımlanacağı ile ilgilidir (Honadle, 1981: 577). Keza yönetişimin kalitesini değerlendirmede girdiler, süreçler ve çıktılar şeklinde farklı yaklaşım türleri karşımıza çıkmaktadır (Fukuyama, 2013: 4). Benzer biçimde, ‘kapasite inşası ile ilgili reçete sunan literatür’ kapasiteyi ‘bağımlı değişken’ olarak ele alıp, idari kapasitenin kurucu unsurları üzerinde fikir

birliği sağlamaya çalışırken, ‘uygulamaya yönelik analitik literatür’ ise kapasiteye ‘aracı değişken’ muamelesi yapmakta ve faaliyet sonuçlarının açıklanmasında yönetimin hangi yönlerinin daha önemli olduğunu ampirik olarak araştırmaktadır. Bir sistemi bütünsel ve dinamik olarak resmetme iddiasındaki ‘yönetişim teorisi’ ise performansa daha keskin bir şekilde odaklanmaktadır (Addison, 2009: 5-6). Doğrusal bir ilerlemeye dayanan kapasite geliştirme çerçeveleri, kapasitenin hem bir araç, hem de bir çıktı olarak ölçülmesine izin vermektedir. Bu çerçevelerin varsayımı, gelişmiş kapasite ile daha iyi sonuçlar arasında doğrudan bir nedensellik bağı bulunduğudur (An, 2015: 17).

Bu noktada, idari kapasitenin sınırlarını, ‘kurumsal’ ve ‘işlevsel’ olarak adlandırabileceğimiz iki yaklaşım açısından düşünmek yararlı olacaktır (Polidano, 2000: 818). Kurumsal yaklaşım, kamu sektörünün örgütlenme ve yönetilme biçimindeki iyi uygulama örneklerini gözetmektedir. Bütçe süreci, çok yıllık planlama mekanizmalarını içeriyor mu? Personelin liyakati var mı? Hizmet standartları veya performans göstergelerinin kullanımı var mı? Bu tür sorulara olumlu cevaplar, kamu sektöründe idari kapasitenin kanıtı olarak alınmakta ve tanımlar daha çok girdi yaklaşımı çerçevesinde şekillenmektedir (Polidano, 2000: 819). İşlevsel yaklaşım ise yönetimin ‘ne yaptığını’ ve ‘ne kadar iyi yaptığını’ sorarak işe başlamaktadır. Bu minvalde, örneğin, şu tür sorulara cevap aranmaktadır: Kamu harcamaları, bütçede belirtilen harcama önceliklerine göre mi yapılıyor? Yetkililer tarafından sağlanan politika analizi ve tavsiyenin kalitesi nedir? Belirli kamu hizmetlerinin kalitesi, diğer ülkelerdeki benzer hizmetlerle kıyaslanabilir mi? Bu şekilde, yapının işlevle eşdeğer olma riski önlenebilmektedir. Mesela, Polidano (2000: 819-820)’nun idari kapasite çerçeve analizi, kamu sektörünün ne şekilde örgütlendiği ile değil, neyi nasıl yaptığı ile ilgilidir, bu nedenle, idari kapasite endeks geliştirme çalışmasında fonksiyonel yaklaşımı esas almaktadır. İdari kapasite kompozit çalışmalarında fonksiyonel yaklaşım dolaylı olarak yönetim performansı üzerine odaklanmayı beraberinde getirmektedir.

3.1. Çıktı-Performans Olarak İdari Kapasite

Kamu yönetiminde idari kapasitenin yönetsel çıktı-performans olarak ele alınması gerektiği yönünde görüşler bulunmaktadır. Ampirik analizlere yönelik çalışmalarda kavram, sonuç göstergeleri üzerinden değerlendirilebilmektedir. Rotberg (2014: 513-514)’e göre yönetişimin çıktı yöntemiyle ölçülmesi, istenen

düzeyde yönetsel performans sergilenip sergilenmediğini gösterebilmektedir. Anılan yazara göre, bu yaklaşım, bir yönetim sisteminin hangi kısmının iyi işlediğinin ya da yetersiz olduğunun değerlendirilmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla, elde edilen bulgular ışığında iyi yönetişimin nasıl geliştirilebileceğine ve vatandaşların yaşam koşullarının nasıl iyileştirilebileceğine dair kritik kararlar alınabilmektedir. Rotberg, (2014: 511-513), idari kapasitenin ampirik değerlendirilmesinin kamuya açık nesnel veriler kullanılarak ve girdilerden ziyade çıktılar (sonuçlar) hesaba katılarak en iyi şekilde gerçekleştirilebileceğini ifade etmekte ve eğitim girdi ve sonuçlarının karşılaştırmasını örnek olarak vermektedir. Buna göre, uzmanlar eğitim girdilerine bakarak A ülkesinin B ülkesinden daha fazla eğitilmiş vatandaşa sahip olduğu sonucunu çıkarabilir. Ancak test sonuçları, yükseköğrenime geçiş gibi sonuç göstergeleri tam aksini ortaya koyabilecektir (Rotberg, 2014: 513). Bu savı destekleyen Lodge ve Weigrich (2014)'e göre, idari kapasite her ne kadar biçimsel yapı ve süreçlere dayalı olsa da belli bir çıktı ve performansı otomatik olarak ortaya koymamaktadır.

Nelissen (2002: 12-13) ise, etkin idari kapasiteye, performans, yönetim organlarının faaliyet yetenekleri ve faaliyetin gerçekleştiği bağlam açısından yaklaşmakta, bu yüzden potansiyelden ziyade performansı hesaba katmaktadır. Mutlak kaynakların ölçülmesinin aksine (Soifer, 2008), Fortin (2010: 654-655)'in önerisi de, kamu hizmet sunumunu destekleyen faktörleri ölçme, kamusal mal ve hizmetlerin niteliğinin ve kamusal kaynakların etkin bir şekilde kullanımının idari kapasite için bir türev ölçek (*proxy*) olarak değerlendirilmesi şeklindedir. Kocher'e (2010: 141) göre, sonuçları açıklamak aslında yalnızca kapasiteyi açıklamaktır; kapasite yetersizliği, onu açıklamakta kullanılan sonuçlardan (çıktılardan) analitik olarak ayrıştırılamaz. Yine Jreisat'a (2012: 145) göre, idari kapasite, performans ölçümü ve düzeltici faaliyetlerde bulunma yeteneği ile ölçülebilmektedir. Performansın değerlendirilmesi, verimliliği ve etkinliği artırmada evrensel bir yönetim aracıdır. Daha iyi yürütülen performans ölçümleri, idari kapasiteyi yönetim sistemine dâhil etmektedir. Bu perspektiften baktığımızda, idari kapasite kavramının genel anlamı, 'kamu hizmetlerini daha iyi sunma yeteneği' olarak karşımıza çıkmaktadır.

Boardman (2014: 522-524), kamu yönetimi araştırmalarının, ulusal politika sonuçlarını ele alması gerektiğini savunmaktadır. Buna karşılık, bir yönetimin

niteliği, sadece kapasitesi ve özerkliği açısından değil, aynı zamanda toplumun değerleri ve beklentileri açısından da değerlendirilmelidir. Doğru bir biçimde gözlemlendiğinde yönetsel girdi ve süreçler politika çıktılarının önemli öncülleri olabilir. Bu tarz bir girişimin, sadece politika sonuçlarını değil, aynı zamanda politika uygulamalarında örgütsel ve yönetsel varyasyonları anlamadaki önemini vurgulamasından dolayı daha geniş bir argüman oluşturduğunu belirtmek gerekir. Yine de süreçlerin iyi olması ve güçlü kapasiteye sahip olmak başlı başına bir sonuç değildir.

3.2. Girdi Olarak İdari Kapasite

Yönetişimin ölçülmesi konusundaki çalışmaların çoğu, çıktılarından ziyade girdileri incelemeyi daha kolay ve tatmin edici bulmuştur. Bu çalışmalar, idari kapasitenin değerlendirilmesinde yönetimlerin içsel kalitesini ele almayı tercih etmişlerdir (Rotberg, 2014: 514). Başka bir söyleyişle, yönetim kalitesine dair mevcut literatüre katkı yapan birçok araştırmacı tarafından ölçüm için tercih edilen göstergeler girdilerle ilgilidir. Örneğin, Fukuyama (2013: 13-17), çıktının (performansın), kendi başına bir idari kapasite ölçüsü olması yerine, sistemin kalitesini gösteren bağımsız bir değişken olarak bırakılmasının daha isabetli olabileceğini öne sürmektedir. Bunun önemli nedenlerinden biri, sağlık ya da eğitim gibi alanlardaki çıktıların yalnızca kamusal faaliyetlerden sonuçlarına dayanmıyor olmasıdır, kamu sektörünün, çevresiyle ve sonuç üretmek için uğraştığı toplumla etkileşim içerisinde bulunmasıdır. Örneğin, 1960’larda ABD’de eğitimin durumuna ilişkin olarak hazırlanan ünlü Coleman Raporu, eğitim çıktılarının, kamu sektörü eğitim girdilerinden çok, öğrencilerin ailesi ve arkadaşları gibi faktörlere daha fazla bağlı olduğunu göstermiştir. Dolayısıyla, Fukuyama’ya göre, idari kapasite, yönetimin yerine getirmesi gereken amaçlardan farklı tutulmalıdır, zira yönetişimin kalitesi, hedeflenen sonuçlardan çok, kamu görevlilerinin bu hedefi yerine getirmedeki performansıyla ilgilidir. Kaldı ki, bir kez anlamlı çıktılar iyi yönetim kriteri olarak bir araya getirilmeye başlandığında, nerede ve ne zaman durulacağını bilmek zordur. Örneğin, onaylamadığımız politika tercihlerinden dolayı bir kurumun idari kapasite yetersizliğine sahip olduğu sonucuna varmak hatalı bir değerlendirme olabilecektir. Aynı şekilde, onaylamadığımız bir süreç sonucu başarıya ulaşan bir politika performansından ötürü kurumun idari kapasiteye sahip olduğu sonucuna varmak da uygun olmayacaktır. Dolayısıyla, sonuç ölçütleri, normatif içeriğinden kolayca ayrılamamaktadır.

Mizrahi (2009: 308-310)'ye göre ise, performans göstergelerinin idari kapasite ölçümü için uygun görülmemesinin birden çok sebebi bulunmaktadır. Öncelikle, performans, idari kapasitenin özellikle iyi olduğu ya da zayıflayabileceği yönler hakkında bilgi vermemektedir. Ayrıca, performans göstergeleri, nispeten iyi veya yetersiz bir performansın kapasitenin hangi bileşenine ya da türüne atfedilmesi gerektiğini açıklıkla ortaya koymamaktadır. Nitekim zayıf performans göstergeleri bize bu durumun kökenleri veya nedenleri hakkında çok az şey söylemektedir ki, sınırlı bilgiye dayalı olarak şekillendirilen kapasite geliştirme programlarının başarı olasılığı da kısıtlı olabilecektir. Diğer yandan, bir kurum veya kuruluş, performans göstergelerini geliştirebilmektedir, ancak hiçbir şey bu performans düzeyinin zaman içinde sürdürülebileceğini garanti etmemektedir. Performans göstergelerinden farklı olarak, idari kapasite ve kapasite geliştirme göstergeleri, kapasitenin artırılmasına yönelik olarak girilen reformların kurumsallaşması için yapılması gerekenleri ortaya koyarak, bunların sürdürülebilirliğine dair önemli ipuçları sağlamaktadır. Son olarak eklenmelidir ki, Fukuyama gibi Mizrahi de, kapasite geliştirme ve performans arasındaki ilişkinin doğrusal olmadığı, zira kamu kurumlarının, özel işletmelerin veya sivil toplum örgütlerinin performansının, kapasite artırımının ötesinde, çok sayıda faktörden etkilendiği görüşündedir.

Hanson ve Sigman (2013: 22-24)'a göre, kamu hizmetlerinin sonuçlarıyla ilgili ölçümler geniş kapsamı ve karşılaştırılabilirliği açısından caziptir, ancak bunlara dayanarak kapasiteyi değerlendirmek çeşitli problemleri beraberinde getirmektedir. İlk olarak, hükümet programları belirli politikaları ve dolayısıyla sonuçları önceliklendiremeyebilir. İkinci olarak, bu ölçümlerin kullanılması analitik gücü riske atabilir, çünkü bu tür sonuçlar ekonomik gelişme seviyesi, siyasi rejimin doğası veya uluslararası programlara katılım gibi bir dizi farklı faktöre atfedilebilir. Soifer (2012: 589-590) de kapasiteyi ölçmek için herhangi bir kamusal programın sonuçlarına dayanan bir ölçüm şeması geliştirmekten kaçınılması gerektiğini öne sürmektedir, çünkü böyle bir yaklaşım, çıktılar ile sonuçlar arasında doğrudan bir bağlantının her koşulda kurulabileceğini varsaymaktadır ki, bu gerçekçi bir perspektif değildir.

Bir devletin üstlendiği işlevler, o işlevleri etkin bir şekilde yürütme kapasitesinden farklıdır. Max Weber'in modern devlet tanımına göre bu ayrım

daha da önemli hale gelmektedir, çünkü Weber, faaliyetlerini yönlendiren sonuçları referans alarak devleti tanımlamanın mümkün olmadığını iddia etmektedir. Böyle bir örgüt, ancak kendine özgü olan araçlara atıfta bulunarak tanımlanabilir. Hakikaten, devletlerin hiç gerçekleştirmediği ya da her zaman gerçekleştirdiği herhangi bir faaliyet bulunmamaktadır (Jessop, 2008: 3; Graf, 2012: 27). Kapasite kavramı, sistemin belirli bölümlerinin, bürokratik performans veya sosyal sonuçlar üzerindeki etkisi açısından karşılaştırılabilecek eğilimlere dikkat çekmektedir. Bu mantık, yansıtıcı göstergelerin kullanılması ve bürokrasinin kurumsal özelliklerini açıklayıcı değişkenlerin araştırılması ihtiyacını ortaya koymaktadır (Addison, 2009: 11). İdari kapasitenin belirleyici değişken olarak tutarlılığı ile ilgili hipotez, daha çok doğrusal bir ilişkiye dayanmaktadır; yönetimler bir dizi kapasiteye sahiptir ve kapasite var olduğu sürece çıktıyı belirlemektedir (Milio, 2007: 439).

3.3. Süreç Olarak İdari Kapasite

İdari kapasitenin nerede başlayıp nerede bittiğine yönelik tartışmaların bir kısmı kavramın süreci temsil ettiğine dair görüş ve değerlendirmeleri içermektedir ki, bunları özellikle idari kapasiteyi artırmaya odaklanan yazılarda daha net bir şekilde gözlemlemek mümkündür. Örneğin, Mizrahi (2009: 309-310)'ye göre idari kapasite artırımı bir süreçtir. Nitekim idari kapasiteyi ölçmenin zorluğu da, büyük oranda bir süreç olmasından kaynaklanmaktadır. Zira araştırmacılar için çıktılara odaklanmak, idari kapasite geliştirmeye odaklanmaktan daha cazip gelmektedir. Bu durum ayrıca, performansa yol açan bir süreç olarak idari kapasiteyi ölçmek için neden daha az çaba sarf edildiğini de açıklamaktadır. Elbette, idari kapasiteyi geliştirmeye yönelik adımların değerlendirilmesi performans sonuçlarını ölçmek suretiyle dolaylı bir biçimde gerçekleştirilebilecektir, zira mantıken bir kurumun işlevlerini yerine getirme kapasitesinin daha yüksek olması durumunda performansı da muhtemelen artacaktır. Ancak, kapasite artırma göstergeleri ile performans göstergeleri ikame edilememektedir. İdari kapasite ve performans birbiri ile ilgili olsa da, eş anlamlı değildir ve bu kavramları ayırt edememek yanıltıcı sonuçlara yol açabilecektir. İdari kapasite geliştirme ölçümleri niteliksel olabilir ve zaman dilimini gerektirir, çünkü idari kapasite zamanla güçlendirilebilecektir. Daha da önemlisi, idari kapasite artırımı, bireysel ve kurumsal düzeyde karmaşık bir öğrenme sürecini, adaptasyonu ve tutum değişimini içermektedir. Nitekim spektrumun girdiler ve çıktılar kısımlarında ölçümler vardır ve hizmet sunumu

ile performans sonuçlarına yönelik birçok gösterge bulunabilmektedir. Bununla birlikte, gösterge spektrumunun ortasında, karmaşık ve belirsiz kalan idari kapasite geliştirme ile ilgili bir dinamik süreç bulunmaktadır (Morgan, 1997; Mizrahi, 2009: 311).

Kapasite, yönetim düzenlemelerini performansa bağlayan bir kavramdır (Addison, 2009: 17). “Prosedürel politika aracı” olarak kapasite geliştirme (Howlett, 2000), politika belirlemeden politika sonucuna ulaşmaya kadar geçen süreçte devreye giren bir değişken olarak işlev görmektedir (Addison, 2009: 18). İdari kapasite, politika uygulamasına ilişkin analitik literatürde temel (çekirdek) bir değişken olarak ele alınmakta, politika oluşturmaya yönelik bir dizi politik ve idari davranıştan oluşan dinamik bir süreç olarak tanımlanabilmektedir (Addison, 2009: 19). Honadle (2001: 82)’a göre, idari kapasite kavramı statik değildir. Bir geminin belirli bir miktarda sıvı tutabilme ya da bir bilgisayarın çok fazla veriyi saklayabilme potansiyelini ölçmek anlamındaki fiziki kapasite gibi değerlendirilmemelidir. Benzer şekilde Hou, Moynihan ve Ingraham (2003: 15) idari kapasiteyi örgütsel kaynaklar, yönetim özellikleri ve politika sonuçları arasında bir bağlantı olarak düşünmektedir. İdari kapasite, idarenin görece özerkliği çerçevesinde yetkinliğin artırılmasını, koordinasyonu ve işbirliğini teşvik eden düzenlemeleri, etkili gözetim ve kontrolü içeren dinamik bir süreçtir (Alexandru ve Guziejewska, 2020, 129-130). Christensen ve Gazley (2008: 272), bağlantılı kavramlar olarak performansın ve idari kapasitenin doğasını anlamaya yönelik yeni girişimlere dikkat çekmektedirler. Örneğin, Devlet Performans Projesi (*Government Performance Project-GPP*), kaynaklar ve sonuçlarla ilgili geleneksel politika-performans denkleminde kara kutu (*black box*) olarak ifade edilen aracı değerlendirmeye odaklanmıştır. Bu yaklaşıma göre, idari kapasite yetersiz ise kaynaklar ve sonuçlar arasındaki ilişki zayıflamakta ve politika sonuçları istenilen düzeyde gerçekleşmemektedir (Ingraham ve Donahue, 2000: 292-295).

Forbes, Hill ve Lynn (2006) tarafından gerçekleştirilen bir araştırmada, yönetimin hem girdiler, hem de örgütsel performansın çıktıları anlamında kullanıldığı tespit edilmiştir (Aktaran, Christensen ve Gazley, 2008: 272). Yine bu bağlamda Sowa, Selden ve Sandfort (2004), idari kapasitenin hem süreçleri hem de yapıları içeren bir kavram olarak ve dahi hem niceliksel (örneğin resmi belgelerin varlığında), hem de niteliksel (örneğin personelin görevlerin yerine getirilmesine

ilişkin tutumu) bir yapı olarak değerlendirilebileceğini ifade etmektedir. Bu nedenle, kavramın operasyonel hale getirilmesi, araştırmaların yalnızca belirli bir bağlam için en uygun ölçekleri tanımlamakla kalmayıp, aynı zamanda sübjektif verilerden nesnel ölçümler almasını da gerektirmektedir (Aktaran, Christensen ve Gazley, 2008: 271–272).

Literatürde yönetimin çıktı ve girdi boyutlarını birlikte ele alan ölçümlerin kusurlu olduğu görüşünü savunan yazarlar mevcuttur (Lodge ve Wegrich, 2014: 15; Cingolani ve Fazekas, 2017: 16-17). Söz konusu yaklaşıma göre tüm boyutların tek bir idari yetenek endeksi halinde toplanması yerine ayrı tutulması tercih edilmelidir. Bunun iki temel nedeni vardır. Birincisi, yapısal örgütsel özellikler, belirli bir düzende olmayan kategorik değişkenler şeklini almaktadır. İkincisi ise, idari girdiler ve çıktılar oldukça farklı davranmakta ve bu nedenle tek başına bilgilendirici nitelikte olmamaktadır (Cingolani ve Fazekas, 2017: 17-18).

Bu doğrultuda idari kapasitenin sınırlarına yönelik tartışmalar çerçevesinde farklı boyutların ayrı ayrı dikkate alınabileceğine yönelik öneriler mevcuttur. Bu konuda Addison (2009) bir çerçeve önerisinde bulunmaktadır. Adı geçen araştırmacıya göre idari kapasitenin değerlendirilmesinde biçimlendirici veya yansıtıcı araçların seçimi, kapasite analizindeki rolü açısından hayati önem taşımaktadır. Kapasite açıklamalarını kamu idare sisteminin kurumsal alanı içinde tanımlamak isteyen araştırmacılar için, genel olarak idari kapasitenin yansıtıcı göstergelerine ihtiyaç duyulmaktadır. Tersine, bürokratik performansın veya sosyal sonuçların çeşitli ölçütleri üzerindeki idari kapasitenin etkisini analiz eden araştırmacılar için, genellikle biçimlendirici bir kapasite göstergesi tercih edilebilmektedir. Aksi halde, araştırmacı hem bağımsız hem de bağımlı faktörleri belirtmek için aynı olguyu kullanmaktadır (Addison, 2009: 17). Addison (2009)'a göre yansıtıcı ölçümlerin, geçerli idari kapasite göstergeleri olarak teyit edilmesi için bürokrasinin gözlenebilir unsurları ile ilişkilendirilmelidir. Bu minvalde, idari kapasitenin biçimlendirici veya yansıtıcı göstergelerle gözlemlenip gözlemlenmeyeceğine karar verirken, araştırmanın amaçları dikkate alınmalıdır. Eğer bürokrasi içinde yer alan belirli yapısal biçimler veya unsurların idari kapasite ile ne ölçüde ilişkili olduğu analiz edilmek isteniyorsa, yansıtıcı kapasite göstergeleri tercih edilebilir. Eğer idari kapasitenin performans üzerindeki etkileri tahmin edilmek isteniyorsa, biçimlendirici kapasite göstergeleri tercih

edilmelidir. Bu kararlarda dikkat eksikliği, totolojik istatistiksel analize veya bağımlı ve bağımsız faktörleri ayırt etmede zorluklara yol açabilecektir (Addison, 2009: 17-18).

SONUÇ

Kamu politikalarının formüle edilmesinde ve tatbikinde bürokratik kurumların ve kadroların önemi büyüktür. Bu nedenledir ki, kamu yönetiminin yapısı ve işleyişini daha rasyonel kılmaya, kamu hizmetlerinin sunumunda hız ve etkinlik sağlamaya yönelik çabalar her daim idari reform tartışmalarının merkezinde yer almaktadır. Bu minvalde, seçilmişlerin demokratik müesseseler ve teamüller vasıtasıyla atanmışları vatandaşların tercih ve talepleri doğrultusunda yönlendirme kabiliyetleri kadar, kamu kurumlarının ve görevlilerinin bunları hakkıyla yerine getirecek kapasiteye sahip olmasının da büyük önem taşıdığı vurgulanmalıdır.

Nitekim yapılan literatür incelemesi neticesinde, idari kapasitenin önemi hususunda araştırmacılar ve uygulamacılar arasında geniş bir uzlaşmanın mevcut olduğu gözlemlenmiştir. Buna karşın, benzer bir mutabakatın 'idarenin kara kutusu' olarak nitelendirilen idari kapasitenin tanımı, sınırları ve ölçülmesi hususlarında henüz mevcut olmadığı ortaya çıkmıştır. Çalışmada bu durumun nedenleri ve sonuçları ana hatlarıyla ele alınmış, konuyla ilgili örnekler ve öneriler eşliğinde incelenmiştir. Bu noktada, farklı disiplinlerden, ülkelerden ve kurumlardan araştırmacıların katılım ve katkılarıyla giderek genişleyen ve fakat aynı zamanda karmaşıkleşan teorik tartışmaların ve ampirik çalışmaların bir süre daha aynı minvalde ilerlemesinin kuvvetle muhtemel olduğunu belirtmekle yetinilmelidir.

Mevcut çalışmanın ana amacının, idari kapasitenin anlamı, önemi ve ölçümü alanında İngilizce literatürde öne çıkan hususların incelenip, tartışılması suretiyle Türkçe literatüre katkı sağlamak olduğu başlangıçta belirtilmişti. Nitekim önceki sayfalarda yürütülen tartışmada yararlanılan kaynaklarla ilgili tarama ve seçimin öngörülen amaca uygun bir görünüm arz ettiği söylenebilir. Buna karşın, inceleme ve tartışma sürecinde, ilgili tüm konuların ve kavramların kapsamlı ve karşılaştırmalı bir biçimde ele alındığını, mevcut kaynakların hepsine erişilip, tümünün eleştirel bir biçimde değerlendirildiğini öne sürmek imkânsızdır. Kaldı ki,

mevcut çalışma idari kapasiteye ilişkin literatüre dayalı bir incelemedir, ama klasik manada kapsamlı bir literatür analizi (*literature review*) ya da meta-analiz değildir. Bununla birlikte, Türkiye’de bu alanda gelecekte yürütülecek çalışmaların, ‘yeni’ ve ‘yerli’ yayınlardan yararlanmaya öncelik vermesi gerektiği söylenmelidir.

Belki daha da önemlisi, idari kapasitenin gazeteciliğin geleneksel 5N-1K çerçevesinde araştırma, tartışma ve uygulama gündeme taşınabilirliğinin sorgulanmasıdır:

- **Ne:** İdari kapasite nedir, ne değildir? Mevcut tanımların eksik yönlerini giderebilecek, idari kapasitenin kritik yönlerini yansıtabilecek, ilişkili kavramlarla bağını ve farkını gözetecek yeni bir tanım girişimi mümkün ve makbul bir seçenek midir?
- **Neden:** İdari kapasite neden önemlidir? İdari kapasitenin kamu kurumları, kamu görevlileri ve kamu hizmetlerinden yararlananlar açısından önemi yeterince açık ve anlaşılabilir mi?
- **Nasıl:** İdari kapasite nasıl oluşmakta ve işlemektedir? İdari kapasiteye dair araştırma ve çalışmalar nasıl, hangi araç ve yöntemlerle geliştirilebilir?
- **Nerede:** İdari kapasite nerede, hangi ülkelerde, sektörlerde ve kurumlarda (daha) kritik bir işlev sergilemektedir? Nerede, hangi alanlarda idari kapasite inşasına ve geliştirmesine yönelik çalışmalar yapılmalıdır? İdari kapasiteye dair araştırma ve etkinliklerin ana adresi neresidir?
- **Ne zaman:** İdari kapasiteye ilişkin çalışmalarda zamanlama ve takvim nasıl belirlenmektedir? İdari kapasite geliştirme faaliyetleri ne zaman başlatılmalı ve tamamlanmalıdır? Geçmişten günümüze idari kapasiteye ilişkin araştırma ve tartışmalar nasıl bir seyir izlemiştir?
- **Kim:** İdari kapasite kimin sorunudur? İdari kapasiteyle ilgili gelişme ve sorunların sorumluluğunu kim üstlenmelidir? İdari kapasiteyle ilgili inceleme ve çalışmaları kimler yönlendirmeli ve yürütmelidir?

KAYNAKÇA

Acemoğlu, D., Garcia-Jimeno, C., ve Robinson, J. A. (2015). *State Capacity and Economic Development: A Network Approach*. The American Economic Review, 105(8), 2364-2409.

Addison, H. (2009). *Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature*. London School of Economics: Department of Government, England.

Alexandru, D. G., ve Guziejewska, B. (2020). *Administrative Capacity as a Constraint to Fiscal Decentralization*. The Case of Romania and Poland. Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe, 23(1), 127-143.

An, Y. (2015). *The Operationalization of Capacity Development: The Case of Urban Infrastructure Projects in India* (Doctoral Dissertation). Virginia Polytechnic Institute and State University, Blacksburg, Virginia.

Avrupa Komisyonu (2014). *Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building*. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy European Social Fund, Employment, Social Affairs and Inclusion DG. Erişim: 08 Şubat 2017, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet>

Boardman, C. (2014). *Assessing Governance: The Importance of Evaluating Policy Outcomes in National Mission Areas*. Governance, 27(3), 519-526.

Caiden, G. E. (1973). *Development, Administrative Capacity and Administrative Reform*. International Review of Administrative Sciences, 39(4), 327-344.

Cairns, B., Harris, M. ve Young, P. (2005). *Building the Capacity of the Voluntary Nonprofit Sector: Challenges of Theory and Practice*. International Journal of Public Administration, 28(9-10), 869-885.

Carpenter, D. P. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Christensen, R. K. ve Gazley, B. (2008). *Capacity for Public Administration: Analysis*

of Meaning and Measurement. Public Administration and Development, 28(4), 265-279.

Cingolani, L. ve Fazekas, M. (2017). *Administrative Capacities That Matter: Organisational Drivers of Public Procurement Competitiveness in 32 European Countries*. Erişim: 16 Kasım 2017, <https://www.merit.unu.edu/seminars/docs>

Dimitrova, A. (2002). *Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement*. West European Politics, 25(4), 171-190.

Donahue, A. K., Selden, S. C. ve Ingraham, P. W. (2000). *Measuring Government Management Capacity: A Comparative Analysis of City Human Resources Management Systems*. Journal of Public Administration Research and Theory, 10(2), 381-412.

Eisinger, P. (2002). *Organizational Capacity and Organizational Effectiveness among Street-Level Food Assistance Programs*. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 31(1), 115-130.

El-Taliawi, O. G., & Van Der Wal, Z. (2019). *Developing Administrative Capacity: An Agenda for Research and Practice*. Policy Design and Practice, 2(3), 243-257.

Farazmand, A. (2009). *Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century*. Public Administration Review, 69(6), 1007-1020.

Forbes, M., Hill, C. J. ve Lynn Jr, L. E. (2006). *Public Management and Government Performance: An International Review*. Public Service Performance, 254.

Fortin, J. (2010). *A Tool to Evaluate State Capacity in Post-Communist Countries, 1989–2006*. European Journal of Political Research, 49(5), 654-686.

Fukuyama, F. (2013). *What is Governance?*. Governance, 26(3), 347-368.

Gargan, J. J. (1981). *Consideration of Local Government Capacity*. Public Administration Review, 41(6), 649-658.

Goggin, M., Bowman, A., Leste, J. ve O'Toole Jr. L. (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. New York: Harper Collins.

Graf, T. A. (2012). *Measuring State Failure: Development of a New State Capacity Index*. 4th ECPR Graduate Conference, 4(6), July 4-6, Jacobs University, Bremen, Germany.

Hanson, J. K. ve Sigman, R. (2013). *Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research*. APSA 2011 Annual Meeting Paper, Erişim: 11 Kasım 2019, http://www-personal.umich.edu/~jkhanson/resources/hanson_sigman13.pdf

Hendrix, C. S. (2010). *Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the Study of Civil Conflict*. Journal of Peace Research, 47(3), 273-285.

Honadle, B. W. (1981). *A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose*. Public Administration Review, 41(5), 575-580.

Honadle, B. W. (2001). *Theoretical and Practical Issues of Local Government Capacity in An Era of Devolution*. Journal of Regional Analysis and Policy, 31(1), 77-90.

Hou, Y., Moynihan, D. P. ve Ingraham, P. W. (2003). *Capacity, Management, and Performance: Exploring the Links*. The American Review of Public Administration, 33(3), 295-315.

Howlett, Michael. (2000). *Managing the "Hollow State": Procedural Policy Instruments and Modern Governance*. Canadian Public Administration. 43 (4), 412-31.

Huber, J. D. ve McCarty, N. (2003). *Bureaucratic Capacity, Delegation, and Political Reform*. American Political Science Review, 98(03), 481-494.

Incaltarau, C., Pascariu, G. C., ve Surubaru, N. C. (2020). *Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption Across Old and New Member States—The Role of Administrative Capacity and Political Governance*. JCMS: Journal of Common Market Studies, 58(4), 941-961.

Ingraham, P. W. (2007). *Studying State and Local Government Management Systems*. P. W. Ingraham (Ed.). *In Pursuit of Management Systems in State and Local Government*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1–14.

Ingraham, P. W. ve Donahue, A. K. (2000). *Dissecting the Black Box Revisited: Characterizing Government Management Capacity*. C. J. Heinrich and L. E. Lynn (Ed.). *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Jessop, B. (2008). *State Power*. Cambridge: Polity Press.

Jreisat, J. E. (2012). *Rethinking Administrative Capacity Development: The Arab States*. *Public Organization Review*, 12(2), 139-155.

Kocher, M. A. (2010). *State Capacity as a Conceptual Variable*. *Journal of International Affairs*, (5), 137.

Lodge, M. ve Wegrich, K. (2014). *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford: Oxford University Press.

Loveman, M. (2005). *The Modern State and the Primitive Accumulation of Symbolic Power*. *American Journal of Sociology*, 110(6), 1651-1683.

Ma, D., ve Rubin, J. (2019). *The Paradox of Power: Principal-Agent Problems and Administrative Capacity in Imperial China (and Other Absolutist Regimes)*. *Journal of Comparative Economics*, 47(2), 277-294.

Meier, K. J. (1994). *The Politics of Sin: Drugs, Alcohol, and Public Policy*. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe.

Mihaescu, C. ve Tapardel, A. C. (2013). *Administrative Capacity Building of Public Administrations Under the European Financial Assistance*. *Journal of US-China Public Administration*, 10(7), 672-679.

Milio, S. (2007). *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy*. *Regional Studies*, 41(4), 429-442.

Mizrahi, Y. (2009). *Capacity Enhancement Indicators – A Review of the Literature*. *Capacity Development for Improved Water Management*, 301.

Morgan, P. (1997). *The Design and Use of Capacity Development Indicators*. Policy Branch of CIDA, Hull: Canadian International Development Agency

(CIDA), Erişim: 11 Kasım 2019, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.201.8600&rep=rep1&type=pdf>

Morgan, P. (2006). *The Concept of Capacity*. European Centre for Development Policy Management, 1-19, Erişim: 11 Kasım 2019, <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/2006-The-Concept-of-Capacity.pdf>

Nelissen, N. (2002). *The Administrative Capacity of New Types of Governance*. Public Organization Review, 2(1), 5-22.

O'Donnell, G. (1993). *On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries*. World Development, 21(1), 355-369.

O'Toole, Jr. L. J. ve Montjoy, R. S. (1984). *Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective*. Public Administration Review, 44(6), 491-503.

Park, Y. J., ve Matkin, D. S. (2021). *The Demise of the Overhead Myth: Administrative Capacity and Financial Sustainability in Nonprofit Nursing Homes*. Public Administration Review, 81(3), 543-557.

Polidano, C. (2000). *Measuring Public Sector Capacity*. World Development, 28(5), 805-822.

Pressman, J. L. ve Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

Rotberg, R. I. (2014). *Good Governance Means Performance and Results*. Governance, 27(3), 511-518.

Rozen, T. (2013). *Administrative Capacity of Local Governments: Political Dimensions*. Lex Localis, 11(3), 387.

Skowronek, S. (1982). *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. New York, NY: Cambridge University Press.

Soifer, H. (2008). *State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement*. Studies in Comparative International Development, 43(3-4), 231-251.

Soifer, H. D. (2012). *Measuring State Capacity in Contemporary Latin America*. *Revista de Ciencia Política*, 32(3).

Soifer, H. ve Vom Hau, M. (2008). *Unpacking the Strength of the State: The utility of State Infrastructural Power*. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), 219.

Sowa, J. E., Selden, S. C. ve Sandfort, J. R. (2004). *No Longer Unmeasurable? A Multidimensional Integrated Model of Nonprofit Organizational Effectiveness*. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 33(4), 711-728.

Svensson, P. G., Andersson, F. O., ve Faulk, L. (2020). *Organizational Capacity and Entrepreneurial Behavior*. *Nonprofit Management and Leadership*, 30(4), 693-707.

UNDP (2008). *Capacity Development, Practice Note: 4*. United Nations Development Programme, Erişim: 11 Kasım 2019, https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/capacity-development-practice-note/PN_Capacity_Development.pdf

Van Wolleghem, P. G. (2020). *Does Administrative Capacity Matter? The Absorption of the European Fund for the Integration of Migrants*. *Policy Studies*, 1-19.

Verheijen, A. J. G. (2000). *Administrative Capacity Development: A Race Against Time?*. WRR, Scientific Council for Government Policy.

Weber, M. (1958). *Politics as A Vocation*. H. H. Gerth ve C. Wright Mills (Çev.). *Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Galaxy, 77-128.

Zhang, F., Stritch, J. M., ve Welch, E. W. (2020). *Tension in Democratic Administration: Does Managerial Confidence in Administrative Capacity Reduce Citizen Participation in Organizational Decision-Making?*. *Public Administration*, 98(3), 675-695.

Zhang, Y. (2018). *A Probe into the Administrative Guidance from the Perspective of Administrative Capacity-A Huawei™ an Story*. *Biomedical Journal of Scientific & Technical Research*, 10(2), 7690-7693.



Araştırma Makalesi / Research Article

SAĞLIK HİZMETLERİNİN SUNUMUNDA İDARENİN TAZMİN SORUMLULUĞU

B. İzzet TAŞCI*

Öz

Sağlık hizmeti, devletin yürüttüğü geleneksel kamu hizmetlerindendir. Anayasamızın 125. maddesi çerçevesinde idarenin kendi faaliyetlerinden kaynaklanan zararlar dolayısıyla tazmin sorumluluğu bulunmaktadır. Gerek öğretide ve gerekse yargı içtihatlarında sağlık hizmetlerinin sunumunda “idarenin kusura dayanan sorumluluğu”, hizmet kusuru kavramıyla açıklanmaktadır. Türk idare hukukunda “hizmet kusuru” kavramı yargısal içtihatlarla geliştirilmeye devam etmektedir.

Bazı durumlarda idari eylem ile ortaya çıkan zarar arasındaki illiyet bağı kesilmektedir. Bu gibi durumların ortaya çıktığı anda, idarenin tazmin sorumluluğu ortadan kalkmakta veya duruma göre azalmaktadır. Sağlık çalışanları, mevzuatta öngörülen şekilde ve geçerli bilimsel yöntemlerle hastalara müdahale etmek durumundadırlar. Sağlık hizmetinin “eksik, hatalı ve kusurlu” sunumundan dolayı idare tarafından bir tazminat ödenmişse, idarenin organizasyon sorumluluğu kapsamında değerlendirilmesi gereken hususlar da ilgili memurlara rücu işlemlerinde dikkate alınmalıdır.

Makalemizde; idarenin ödediği tazminat bedelleri nedeniyle rücu soruşturması yapacak incelemecilere, idari karar mercilerine ve diğer ilgililere mevcut yargı kararları ve literatür çerçevesinde bilgi verilmesi amaçlanmıştır.

Bu yönde tarafımızdan ilgili mahkeme kararları ayrıntılı olarak taranmış, mahkemelerin konuyu nasıl ele aldıkları izah edilmeye çalışılmış, konu hakkında doktriner görüşlere de rücu işlemlerine karar verecek mercilere yol göstermesi açısından makalemizde yer verilmiştir.

*Sağlık Bakanlığı Başmüfettişi, bizzet.tasci@saglik.gov.tr, ORCID 0000-0001-6469-1056

Bu kapsamda makalemizde öncelikle idari sorumluluk türleri üzerinde durulmuştur. Daha sonra sağlık hizmetinin sunumuyla ilgili tazminat davalarında husumet konusu ele alınmış, hukuka aykırı müdahale ve tazmin sorumluluğu ilişkisi mevcut yargı kararları da dikkate alınarak irdelenmiştir. Son olarak, rücu işlemlerinde idare tarafından dikkat edilmesi gereken genel hususlara değinilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Hizmet Kusuru, Tazmin, Rücu, Kusur Oranı

LIABILITY OF THE GOVERNANCE FOR COMPENSATION IN THE PROVISION OF HEALTH SERVICES

ABSTRACT

Health public service is one of the traditional public services carried out by the state. Within the framework of Article 125 of the Constitution, the governance is responsible for compensation for detriments arising from its own actions and transactions. In the provision of Public Health Service, the “defective obligations of the administration” is explained with the concept of “public service fault” both in the theory and in the law. The concept of “public service fault” in Turkish Administrative Law has been developed with judicial precedents.

In some cases, the causal link between the administrative action and the resulting damage has been cut. As soon as these situations have arisen, the compensation responsibility of the administration has eliminated or decreased depending on the situation. Public health service professionals have to intervene with patients in the manner stipulated in the legislation and with valid scientific methods. If an indemnity has been paid by the administration due to the incomplete, faulty and defective presentation of the public health service, the issues that should be appraised within the vision of the organization’s responsibility.

In our article; it is aimed to provide information to the reviewers, administrative decision makers and other interested parties, who will make recourse investigations due to the compensation costs paid by the administration, within the framework of current judicial decisions and literature.

In this framework, the relevant court decisions have been scanned in detail, we have tried to explain how the courts deal with the issue, and doctrinal views on the subject are included in our article in order to guide the authorities to decide on recourse proceedings.

In this context, our article primarily focuses on the types of administrative responsibilities. Then, the issue of hostility in compensation cases related to the provision of health services was discussed, and the relationship between unlawful intervention and compensation liability was examined by taking into account the existing judicial decisions. Finally, general issues that should be considered by the administration in recourse proceedings are mentioned.

Key Words: Public Service Fault, Compensation, Recourse, Fault Rate

GİRİŞ

Sağlık hizmeti, devletin yürüttüğü “geleneksel” hizmetlerdendir (Günday, 2015: 338). 224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun’un 2. maddesi çerçevesinde sağlık hizmetleri, fonksiyonları esas alınarak “koruyucu, tedavi edici ve rehabilite edici” sağlık hizmetleri şeklinde bir tasnife tabi tutulabilir (Bayındır, 2007:554).

Anayasa’nın 125. maddesi “...İdare kendi eylem ve işlemlerinden kaynaklanan zararı ödemekle yükümlüdür.” hükmü gereğince, idarenin kendi fonksiyonlarından kaynaklanan zararlar dolayısıyla tazmin sorumluluğunun bulunduğu kuşkusuzdur. İdare hukuku kapsamında sorumluluk kavramı, “kamu hizmetinin kuruluşunda, düzenlenişinde, işleyişinde; nesnel nitelikli bir bozukluk, aksaklık veya boşluk olması halinde meydana gelen zararların tazmin edilmesi” hususlarını içerir (Atay, 2016: 730-733; Günday, 2015: 369).

Yargıtay’ın 17.04.2007 tarihli bir kararında da görüldüğü üzere, kişilerin idarî eylemlerden kaynaklanan mağduriyeti sadece ekonomik bakımdan uğranılan zararlarla sınırlı olmayıp, idarenin tazmin sorumluluğu, idarenin kişilerin bireysel hak ve çıkarlarını ihlal eden her türlü davranışlarını da kapsar. ¹ Yargı kararlarından da açıkça anlaşılacağı üzere; sağlık hizmetinin sunumu esnasında

¹ Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 17.04.2007, EN: 2007/4-88; KN: 2007/94, Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <http://www.kazanci.com.tr/gunluk/cgk-2007-4-88.htm>

tazmine konu olan zararlar; “maddî zararlar” olabileceği gibi, “manevî zararlar” da olabilir (Çınarlı, 2013: 158-258). Teşhis ve tedavide kullanılan tıbbî cihazların, kimyasal içerikli ilaçların, karmaşık süreçlerden oluşan tıbbî tedavi ve müdahale yöntemlerinin özünde belli riskleri içerdiği kuşkusuzdur. Ancak idarenin, bu gibi faaliyetlerin özündeki riskleri önceden tespit ederek, tazmine konu olabilecek zararların oluşmaması veya oluşacak zararların minimize edilmesi için gereken önleyici/koruyucu tedbirleri alması gerekir.

İdarenin tazmin sorumluluğu, kamu hizmetinin sunulması esnasında kişilerde ortaya çıkan zararların idare tarafından, “idarenin sorumluluğu oranında maddi olarak giderilmesi” anlamına gelir. İdarenin, sağlık hizmetinin sunumu esnasında kendi üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirmemesi durumunda, kişilerin uğramış olduğu maddî ve manevî zararların tazmin edilmesi, “idarenin tazmin sorumluluğu” hususuyla doğrudan ilgilidir.

1. SAĞLIK HİZMETLERİNİN SUNUMUNDA İDARENİN TAZMİN SORUMLULUĞU AÇISINDAN İDARİ SORUMLULUK TÜRLERİ

Danıştay 23.05.2016 tarihli bir kararında; idarenin kendi eylem ve işlemlerinden kaynaklanan tazmin sorumluluğunu, kamusal faaliyetlerin icrası sırasında kişilerin maruz kaldığı zararın “*idarece tazmin edilmesini sağlayan bir hukuksal kurumdur.*” şeklinde tanımlamıştır.² İdarenin bir eylemi veya işlemi nedeniyle ortaya çıkan zarar dolayısıyla, idarenin hukukî sorumluluğuna gidilebilmesi için; bu zararın “idarî bir faaliyet” sonucu ortaya çıkması ve söz konusu olaya uygulanabilen “idare hukukuna özgü” bir sorumluluk türünün de mevcut olması gerekir (Altay, 2004:273).

1.1. Sağlık hizmetlerinin sunumunda hizmet kusuru

Bir zarar, idarenin sunduğu hizmetin kuruluşunda ve işleyişinde “ortalama standarttan” uzaklaşılmasından kaynaklanıyorsa, bu durum da hizmet kusuru tanımı içinde mütalaa edilebilir (Yayla, 2010:361). İdarenin çalışanları tarafından icra edilmekle birlikte, doğrudan idarî faaliyetleri yürüten kamu görevlilerine yükletilemeyen fiillerden kaynaklanan zararlar nedeniyle “hizmet kusuru” esasları dâhilinde “idarenin tazmin sorumluluğu” ortaya çıkar.

² Danıştay, 15. Daire, 23.05.2016, EN: 2013/5356, KN: 2016/3705. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=208154100&arananKelime=2013/5356>

Sağlık Hizmetlerinin sunumunda “idarenin kusura dayanan sorumluluğu”, gerek öğretide ve gerekse yargı içtihatlarında “hizmet kusuru” kavramıyla açıklanmaktadır (Günday, 2015:369-774). İdarenin, kendi kusurlu eylemlerinden ve işlemlerinden kaynaklanan zararı tazmin etme sorumluluğunun bulunması “kusura dayanan sorumluluk” olarak ifade olunur. İdarenin bir işlem veya eylemi dolayısıyla kusura dayanan sorumluluğu “kural”, kusursuz sorumluluğu ise “istisna” kabul edilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2018: 609-610, 694-736). Mahkemelerin belli konularda “kusur karinesini benimsemesi” doktrinde normal karşılanmaktadır (Gözübüyük, 2020:279).

İdarenin sunmuş olduğu kamu hizmetinin “kötü işlemesi, geç işlemesi veya hiç işlememesi” gibi haller, “hizmet kusuru” sayılmaktadır (Günday, 2015:370-373; Gözübüyük, 2020:272-279). Danıştay da 11.07.2005 tarihli bir kararında özetle; kusur kavramını, kamu hizmetlerini yerine getirmekle yükümlü olan idarenin, “kuruluş, işleyiş ve etkinliklerinde görülen eksiklik, hata, aksaklık, düzensizlik, boşluk ve bozukluk olarak” tanımlamıştır. ³Ancak, bu yöndeki Danıştay kararları tetkik edildiğinde; Danıştay’ın dava konusu vakalar bazında, vakaların hizmet kusurunun hangi formuna uyduğuna ilişkin bir değerlendirme yapmadığı (Kızılyel, 2008: 204-205), sadece vakanın hizmet kusuru olarak değerlendirilebilmesine ilişkin kriterleri ele aldığı görülmektedir.⁴

Sağlık hizmetinin sunumunda her ne kadar Anayasa’nın 65. maddesi “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.” hükmü doğrultusunda malî kaynakların yetersizliği ileri sürülerek bazı hallerde idarenin hareketsiz kalması mümkünse de bu durumun da “hizmet kusuruna sebebiyet vereceği” açıktır (Armağan, 1997:39; Özey, 1996:750).

Hizmet kusuru, anonim ve genel özelliklidir. Kamu görevlilerinin yürüttükleri kamu görevleriyle doğrudan ilgisi olmayan kusurlara ise “kişisel kusur” denilir. Bu manada hizmet kusuru, kamu görevlisinin göreviyle ilgili

³ Danıştay 10. Daire, 11.07.2005, EN: 2003/4798, KN: 2005/4018. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=18257700&arananKelime=10.%20Daire>

⁴ Danıştay 10. Daire, 16.01.2008, EN: 2007/5777, KN: 2008/6696; Danıştay Dergisi (2009) .39-120, ss.312-315. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, https://www.danistay.gov.tr/assets/pdf/yayinlar/dergi/20_05_2019_042753.pdf

olmayan kişisel kusurundan bağımsızdır (Avcı, 2012:114; Günday, 2015: 369-378; Gözübüyük, 2020: 270, 279-281). İdare, kamu hizmetini ifa eden memurların istihdam edilmesinde, görevlendirilmesinde ve denetiminde gerekli hassasiyeti gösterdiğine yönelik kanıt sunsa dahi, eğer ortada bir zarar varsa idarenin tazmin sorumluluğu devam eder. Zira; idarenin sorumluluğu aslî sorumluluktur. Hizmet kusurunda, kusurluluğuna hükmedilen husus personelin şahsı değil, kamu hizmetinin kendisidir (Özçetin, 2015: 353-390).

Türk idare hukukunda “hizmet kusuru” kavramı, yargısal içtihatlarla geliştirilmeye devam etmektedir (Gözübüyük, 2020:281-283; Kaplan, 2004: 173–199; Kızılyel, 2008: 203-240). Kamu hastanelerinde verilen sağlık hizmetinden kaynaklanan zararlar dolayısıyla temel tazmin sorumluluğu devlete aittir. Zira, kamu hastanelerinde görev yapan sağlık çalışanlarıyla hastalar arasında doğrudan bir “sözleşme ilişkisi” yoktur. Bu nedenle kamu sağlık idareleri aleyhine açılacak tazminat davaları “idari yargı mercilerinde” açılır (Hakeri, 2019:803-805).

Zarar gören kişi, eğer hizmetten faydalanan konumundaysa ve kendisine sunulan hizmet de riskli bir nitelik taşıyorsa, tazmin sorumluluğunun ortaya çıkması için dava konusu yapılmış zararın ilgili idarenin “ağır hizmet kusuru” olarak nitelendirilebilecek bir eyleminden kaynaklanıyor olması gerekir (Kaplan, 2004: 173–199). Ancak; bu görüşün kabulü halinde idarenin hizmet vermekten kaçınacağı, bu sebeple tazminat davasına konu olan vakalarda hizmet kusurunun ağırlığından ziyade, hizmet kusuru sayılan durumun tıp bilimi kuralları içinde makul sayılıp sayılamayacağının tartışılmasının daha doğru olacağı savunulmaktadır (Kızılyel, 2008: 206-207).

“Sağlık hizmetinden yararlananların”, uğradıkları zararlar dolayısıyla idare aleyhine açtıkları davalarda, “hizmet kusurunun bulunup bulunmadığı” yönündeki değerlendirmeyi “kusurun ağırlığı” üzerinden yapan Danıştay’ın, bu yöndeki içtihadını 2015 yılı sonrasında değiştirdiği, Danıştay 15. Dairesinin 18.02.2015 tarihli, EN: 2013/4361, KN: 2015/890 sayılı kararında yer alan “...Bünyesinde risk taşıyan hizmetlerden olan sağlık hizmetinden yararlananın zarara uğraması halinde, bu zararın tazmini, idarenin hizmet kusurunun varlığı halinde mümkün olabilir...” ifadesi çerçevesinde, Danıştay’ın hizmetten yararlanan konumunda olanlar için sağlık hizmetlerinde idarenin sorumluluğu konusunda artık “ağır hizmet kusuru” şartını aramadığı (Akgül, 2016: 269-302) veya söz konusu kararın

bir içtihat değişikliği olduğu ve Danıştay'ın “kusursuz sorumluluk” ilkesine yaklaştığı (Yılmaz, 2019:75) yönünde de görüşler bulunmaktadır.

Odyakmaz ve Keskin; idare aleyhine açılan tam yargı davalarının temyiz merci olduğu dönemde Danıştay 10. Dairesi'nin bu davalarda “ağır hizmet kusuru” şartını aradığını, ancak bu görev Danıştay 15. Dairesine geçtikten sonra verilen kararlarda tazminat değerlendirmesi için “hizmet kusuru” şartının yeterli olmaya başladığı, ameliyat hizmetleri hariç bazı hallerde tazmin sorumluluğunun doğması için basit hizmet kusurunun varlığının yeterli bulunduğu, ancak buna rağmen Danıştay'ın enjeksiyon hatası nedeniyle oluşan bir zarar dolayısıyla verdiği istisnai karar haricinde Danıştay'ın “kusursuz sorumluluk” ilkesine gerekçelerinde yer vermediğini ileri sürmektedirler (Odyakmaz ve Keskin, 2020). Danıştay 10. Dairesinin 24.09.2007 tarihli bir kararında da görüldüğü üzere, Danıştay; ana tıbbî müdahaleler dışındaki birtakım bakım, gözetim ve yan müdahaleler esnasında meydana gelen zararların tazmini söz konusu olduğunda “ağır hizmet kusuru” şartını aramamaktadır.⁵

Bu hususa ilave olarak, Danıştay, “ağır hizmet kusuru” kavramını, söz konusu hatalı idari işlemin veya kusurlu yürütülen hizmetin hukuka aykırılık derecesini tespit etmek amacıyla kullanmaktadır. Danıştay bu hususu, bir idari eylem veya işlemdeki hukukî sakatlığın hizmet kusuru teşkil edebilmesi için “belli bir eşiğin üstünde olması” gerektiği veya “saptanan hukuki sakatlığın bir dereceye kadar ağır ve önemli olması” gerektiği ⁶ şeklinde ifade etmektedir (Kalabalık, 2018:279).

Diğer taraftan Sağlık kuruluşlarının denetimindeki eksikler de “hizmet kusuru” yönünden idarenin tazmin sorumluluğunu gündeme getirir. Danıştay, 13.09.1993 tarihli bir kararında; idarenin ‘denetim hizmetini yerine getirmemesini’ de hizmet kusuru olarak nitelendirmiştir. ⁷

⁵ Danıştay 10. Daire, 24.09.2007, EN: 2005/3719, KN: 2007/4316, Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=18343700&arananKelime=10.%20Daire>.

⁶ Danıştay 8. Daire, 08.10.2018, EN: 2016/12644, KN: 2018/5456 Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=348570900&arananKelime=15.%20Daire>

⁷ Danıştay 10. Daire, 13.09.1993, EN: 1993/724, KN: 1993/3146. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://legalbank.net/belge/d-10-d-e-1993-724-k-1993-3146-t-13-09-1993-danistay-10-daيره-karari/529309/>

1.2. Sağlık hizmetlerinin sunumunda kusursuz sorumluluk

İdarî eylem ve işlemler nedeniyle kişilerin uğramış oldukları zararlar konusunda, idare hukukunda idarenin “kusur sorumluluğu” asıl olup, “kusursuz sorumluluk” istisnaîdir (Ermumcu, 2020:30; Yayla, 2015: 27). Sağlık hizmetlerinden kaynaklanan zararlar, idari yargı mercilerince genelde “kusur sorumluluğuna” dayandırılmaktadır (Bayındır, 2007:557). Danıştay, 15.10.1996 tarihli bir kararında idarenin sorumluluğuyla ilgili olarak; idarî hizmetin sunulması esnasında ortaya çıkan zararlar dolayısıyla idari mahkemelerin öncelikli olarak “hizmet kusuru” açısından inceleme yapmasını, hizmet kusurunun belirlenemediği hallerde de mevcut zararın “kusursuz sorumluluk” ilkeleri çerçevesinde değerlendirilip değerlendirilemeyeceğinin tartışılması gerektiğini, hüküm altına almıştır.⁸

İdare Hukuku anlamında, idarenin “kusursuz” sorumluluğunun geçerli olduğu durumlarda; idarî bir faaliyetle ilişkilendirilen mevcut bir zarar vardır. Ancak, idarenin bu faaliyetin gerçekleşmesinde “doğrudan” bir kusuru yoktur. Hatta idarenin zarar doğuran işlem ve eylemlerinin tamamıyla hukuka aykırı olması da gerekemeyebilir (Odyakmaz, Kaymak ve Ercan, 2014: 168). Bu kapsamda, idare tarafından sunulan kamu hizmetinin, hukuka uygun ve özenli olarak gerçekleştirilmesine rağmen, yine de ortaya bir zarar çıkması durumunda, konunun idari yargı mercilerince “kusursuz sorumluluk” ilkeleri açısından değerlendirilmesi gerekebilir.

Kusursuz sorumluluk; Devletin, kendi eylemlerinden kaynaklanan zararları “herhangi bir kusur nedenine dayanmaksızın” tazminle mükellef olmasını ifade eder. İdare Hukuku kapsamında kusursuz sorumluluk; öğretide “Tehlike/Risk/Hasar”, “Kamu Külfetleri Karşısında Eşitlik/Hakkaniyet Nesafet/Fedakârlığın Denkleştirilmesi” gibi ilkelere dayandırılarak izah edilir (Atay, 2016:762-778; Gözübüyük, 2020: 287-299; Öget, 2020:58-66).

Tazmin davasına konu olan bir olayda, ilgili idari yargı mercii tarafından, idarenin “kusursuz sorumlu olduğu” tespit edilirse, bu gibi durumlarda olayla ilgisi olan memurlara daha sonradan rücu mekanizmasının işletilmesi de mümkün değildir (Güneş ve Gündüz, 2015:10; Odyakmaz ve Keskin 2020: 132-133). Ancak,

⁸ Danıştay 10. Daire 15.10.1996, EN: 1995/482, KN: 1996/5981. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://legalbank.net/belge/d-10-d-e-1995-482-k-1996-5981-t-15-10-1996-danistay-10-daيره-karari/530682/>

bu gibi durumlarda da ilgili çalışanların mevcut mevzuata uygun hareket ettiği ve üzerlerine düşen yükümlülükleri yerine getirdiklerinin de açıkça ortaya konulması gerekir.

Bu çerçevede; Danıştay'ın sağlık hizmetlerinin sunumunda sağlık hizmetinden yararlananlarda ortaya çıkan zararlarının tazmininde açıkça "hizmet kusuru" şartını esas aldığı görülmektedir.⁹ Ancak, yeni gelişmeler doğrultusunda Danıştay'ın bu yaklaşımını yeniden gözden geçirmesi gerektiği "kusursuz sorumluluk" ilkeleri çerçevesinde de bazı zararların ele alınabileceğine ilişkin görüşler de ileri sürülmektedir (Baş, 2003: 72-88; Odyakmaz ve Keskin, 2020; Yaşar, 2008: 201-220). Anayasa Mahkemesinin 19.10.2021 tarihli, 2017/17310 başvuru numaralı Hakan YAKAR kararında; başvurucunun diğer iddialarının yanı sıra, sağlık hizmetinin sunumunda "idarenin kusursuz sorumluluğu" iddiasının da mahkemelerce tartışılmamasının ve iddiaların mahkeme kararlarında gerekçelendirilerek karar verilmemesinin "kişinin maddi ve manevi varlığının korunması ve geliştirilmesi hakkı" çerçevesinde "hak ihlali" sayılması, dikkat çekicidir.¹⁰

Diğer taraftan kamu sağlık personelinin yani kamu hastanelerinde sağlık hizmetini sunanların sağlık hizmetinin sunumu esnasında gördükleri zararlar Danıştay'ın yerleşik içtihadı gereği "kusursuz sorumluk" ilkesi çerçevesinde idare tarafından tazmin edilmekte, ancak bu konuda aynı sağlık personeline Sosyal Güvenlik Kurumları tarafından da bir bedel ödenmişse bu bedel, tazmin bedelinden mahsup edilmektedir (Öget, 2020:65).

1.3. Sağlık hizmetinin sunumunda idarenin tazmin sorumluluğunu ortadan kaldıran veya azaltan nedenler

İdarenin, hizmet kusuru nedeniyle tazmin sorumluluğundan söz edilebilmesi için, özel hukukta olduğu gibi kamu hukukunda da üç şartın birlikte bulunması gerekmektedir. Bunlar; "idarenin memurları vasıtasıyla gerçekleştirdiği bir idarî eyleminin bulunması, söz konusu eylemin sonucunda bir zararın ortaya çıkması ve idari eylem ile zarar arasında uygun bir illiyet bağının" bulunmasıdır

⁹ Danıştay 15. Daire., 08.10.2015, EN: 2015/6119, KN: 2015/5733. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=144249600&arananKelime=15.%20Daire>

¹⁰ Anayasa Mahkemesi, 19.10.2021, BN: 2017/17310. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2017/17310>

(Atay, Odabaşı ve Gökcan, 2010; Gözler ve Kaplan, 2018: 714-720; Gözübüyük, 2020-299-305; Yıldız, 2016:135-178; Yılmaz, 2019:71-75).

Sağlık hizmetinin sunumu esnasında ortaya çıkan zarar ile zarara neden olan idari eylem arasında, hayatın olağan akışına göre bir bağ bulunması gerekir (Günday, 2015:384; Öget, 2020: 67,100). Sağlık hizmetinin sunumunda söz konusu bu tespitin yapılması çoğu zaman “teknik ve tıbbî bilgi” gerektirdiğinden, mahkemelerce konunun uzmanlarından “uzman mütalaası” alınması veya “bilirkişi” görüşlerine müracaat edilmesi yoluna gidildiği görülmektedir (Kızılyel, 2008: 216; Yılmaz, 2019:193). Bazı durumlarda idari eylem ile ortaya çıkan zarar arasındaki illiyet bağı kesilmektedir. Bu durumların ortaya çıktığı anda idarenin tazmin sorumluluğu ortadan kalkmakta veya duruma göre azalmaktadır (Günday, 2015:384-385; Ermumcu, 2020:75-145).

1.3.1. Sağlık hizmetinin sunumunda mücbir sebepler

Herhangi bir şekilde önlenemeyen, idarenin kendi eylemi dışında gerçekleşen olağanüstü durumlar “mücbir sebep” olarak adlandırılır. Bir durumun mücbir sebep sayılabilmesi için “öngörülememesi, önlenememesi ve mutlak olması” gerekir (Gözler ve Kaplan, 2018: 722; Gözübüyük, 2020:305-306; Yıldırım, 2019: 1520-1538).

Bir kamu hastanesinde yapılmakta olan ameliyat esnasında meydana gelen deprem nedeniyle hastanın ölmesi vakasında, idarenin verdiği sağlık hizmeti ile ölüm olayı arasındaki illiyet bağı deprem sebebiyle kesildiği için burada idarenin doğrudan tazmin sorumluluğundan bahsedilemez. Ancak, idarenin alacağı veya almış olması gereken tedbirlerle oluşan zararı önleme imkânı varsa, sağlık hizmetini veren idare sorumluluktan tümüyle kaçınamaz.

1.3.2. Sağlık hizmetinin sunumunda umulmayan/beklenmeyen hâller

Beklenmeyen hâl de tıpkı mücbir sebep gibi idarenin kendi iradesi dışında gerçekleşmektedir. Beklenmeyen hâlin mücbir sebepten tek farkı, idarenin kendi faaliyeti içinde meydana gelmiş olmasıdır. Beklenmeyen hâlin mevcut olması, idarenin kusur sorumluluğunu ortadan kaldırmakla birlikte “kusursuz sorumluluğunu” ortadan kaldırmaz (Gözler ve Kaplan, 2018: 724; Gözübüyük, 2020:305-306).

Bir hastanenin elektrik trafosunda oluşan kontak sonucu ortaya çıkan yangın umulmayan/beklenmeyen hâle örnek olarak gösterilebilir. Hastaların bir kısmı bu olaydan zarar görmüşse, olayın çıkışında beklenmeyen bir hâl söz konusu olduğundan idarenin kusur sorumluluğuna gidilemez. Bununla birlikte oluşan zarar nedeniyle idarenin kusursuz sorumluluğunun bulunduğu kuşkusuzdur.

1.3.3. Sağlık hizmetinin sunumunda mağdurun kendi kusuru

Sağlık hizmetinin sunumunda ortaya çıkan zarar, mağdurun kendi kusurundan kaynaklanmışsa, ortaya çıkan zarar ile idari eylem arasındaki illiyet bağı kesildiğinden dolayı, idarenin sorumluluğu ortadan kalkar veya idarenin sorumluluğu zarar görenin kendi kusuru oranında azalır (Gözler ve Kaplan, 2018: 725; Gözübüyük, 2020:306-308; Günday, 2015: 385).

Hastanın, kendi vücudunda bulunan tıbbî cihaz aplikasyonlarını ilgili görevlilerce fark edilmeden kendisinin çıkarması sonucu zarar görmesi, bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Ancak idarenin, bu durumu önlemeye yönelik önceden bir tedbir alması gerekir. Danıştay, 24.09.2007 tarihli emsal bir kararında; zarar görenin kendi kusurundan kaynaklanmakla birlikte, idare tarafından zararın ortaya çıkmamasına yönelik gerekli önleme tedbirlerinin alınmadığı bir vakada, idarenin sorumluluğuna hükmetmiştir.¹¹

1.3.4. Sağlık hizmetinin sunumunda üçüncü kişilerin kusuru

İdari faaliyet esnasında meydana gelen zarar, üçüncü kişilerin eylemlerinden kaynaklanmışsa, zarar ile idari faaliyet arasındaki illiyet bağının kesildiği oranda idarenin sorumluluğu ortadan kalkar veya azalır (Ersöz, 2012:107; Gözler ve Kaplan, 2018: 727; Gözübüyük, 2020:308-309). Hastanede yatmakta olan bir hastaya bağlı olan cihaza, hastanın ziyaretine gelen bir kişinin müdahale etmesi sonucu hastanın zarar görmesi örneğinde böyle bir durum söz konusudur.

1.3.5. Sağlık hizmetinin sunumunda kişisel kusur

Kişisel kusur, idarenin sunmuş olduğu kamu hizmetinden ayrılabilen kusurdur (Gözübüyük, 2020:279). Sağlık personelinin, idare tarafından sunulan kamu hizmetiyle ilgili olmayan, hizmetten ayrılan şahsî kusurları, idarenin

¹¹ Danıştay 10. Daire, 24.09.2007, EN: 2005/3719, KN:2007/4316. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=18343700&arananKelime=10.%20Daire>

doğrudan tazmin sorumluluğunu gerektirmez (Gözler ve Kaplan; 2018: 682-693; Günday, 2015: 374-375).

Kamu görevlisinin yürütmekte olduğu görevine yabancı ve konusu suç teşkil eden kişisel eylemleri, idarenin sorumlu olması sonucunu doğurmaz (Gözübüyük, 2020: 283). Ancak, suç teşkil eden eylem sağlık personelinin yürüttüğü idari görevi kapsamında işlenmiş ya da yapılan idari görev ve kullanılan yetki, suçun işlenmesini kolaylaştırmışsa; idare, yine de bu eylemden sorumlu olacaktır. Sağlık personelinin göreviyle ilgisi olmayan, tamamen görev mahalli dışında işlediği ve sahip olunan yetkinin suçun işlenmesini kolaylaştırmadığı fiilleri, idarenin tazmin sorumluluğu dışındadır. Hastane otoparkında araç park etme tartışması sonucunda sağlık personelinin bir hastayı darp etmesi bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Söz konusu olayda hastanın darp edilmesi ile sağlık hizmetinin sunumu arasında bir nedensellik ilişkisi yoktur. Dolayısıyla kişisel manada Türk Ceza Kanunu çerçevesinde ele alınması gereken bu olayda idarenin sorumluluğundan söz edilemez.

Hizmet kusuru kavramı, yargısal içtihatlarla kişisel kusur kavramı aleyhine sürekli genişlemektedir. Danıştay 10. Dairesi'nin 25.12.1995, EN: 1995/3058, KN: 1995/6698 sayılı örnek bir kararında da vurgulandığı üzere sağlık hizmetinin kötü verilmesi, sağlık personelinin kişisel bir kusurundan kaynaklansa dahi idarenin tazmin sorumluluğu gündeme gelir (Baş, 2003:83). Bir başka ifadeyle; kamu hizmeti verilirken sağlık çalışanlarının görevle ilgili şahsi kusurları nedeniyle ortaya çıkan zararlarda "idarenin tazmin sorumluluğu" tamamıyla ortadan kalkmaz (Baş, 2003: 72-88; Gözübüyük, 2020:280-281).

2. SAĞLIK HİZMETLERİNİN SUNUMUNDAN KAYNAKLANAN ZARARLAR NEDENİYLE AÇILACAK TAZMİNAT DAVALARINDA HUSUMETİN YÖNLENDİRİLECEĞİ TARAF

Anayasanın 129/5 maddesinde "Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir." denilmek suretiyle dava açılırken husumetin yöneltileceği tarafa işaret edilmiştir. Devlet Memurları Kanunu'nun 13. maddesinde de "Kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu

görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar. Kurumun, genel hükümlere göre rücu hakkı saklıdır.” hükmü bulunmaktadır.

Zikredilen mevzuat çerçevesinde; ‘idari eylemlerden kaynaklanan’ zararlar nedeniyle kamu görevi yapan memurlara değil, sadece idare aleyhine tazminat davası açabileceği açıktır. Ancak; kamuda çalışan hekimler aleyhine doğrudan hukuk mahkemelerinde açılan malpraktis davalarında Yargıtay 2011 yılı öncesinde vermiş olduğu kararlarda kamuda çalışmakla birlikte sağlık hizmeti sunan kişinin dava konusu olayda kişisel kusurunun bulunup bulunmadığının araştırılmamasını bozma sebebi sayıyor ve buna göre de adli mahkemeler, doğrudan kamuda çalışan hekimler aleyhine açılan tazminat davalarında eğer davacı taraf “hekimin kişisel kusurlu” olduğunu iddia ediyorsa, işin esasına girerek bu tür davaları husumet yönünden reddetmeyerek davayı kabul ediyordu.¹²

Bu durumda; aynı konuda hem idare mahkemelerinde idare aleyhine “hizmet kusuru” iddiasıyla, hem de hukuk mahkemelerinde kamuda çalışan hekim aleyhine “kişisel kusur” iddiasıyla “aynı vaka için” yürütülen iki davaya tesadüf ediliyordu. Ancak; Yargıtay’ın 01.02.2012 tarihli, EN: 2011/4-592, KN: 2012/25 sayılı kararı çerçevesinde, kamu hastanelerinde görev yapan sağlık çalışanlarına görevleriyle ilgili olarak hukuk mahkemelerinde doğrudan tazminat davası açılmasının önü kapanmıştır.¹³

Hizmet içinde kamu görevlilerinin kişisel kusurunun bulunduğu davalarda “idarî yargı yerlerinin görevli olduğu” Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarıyla da teyit edilmiştir.¹⁴ Bu durumda sağlık çalışanlarının ‘hizmetten ayrılabilir nitelikli’ veya ‘doğrudan kendi kişisel kusurundan kaynaklanan’ tıbbî hatalarla ilgili dahi olsa bu konuda açılacak tazminat davalarının “idarî yargı mercilerinde” açılması zorunlu hale gelmiştir.

İdare, aleyhine tam yargı davası açıldığında; gerekli savunmayı yapabilmek, savunmada eksik bir taraf bırakmamak için tıbbî müdahaleyi yapan sağlık personelinin de öncelikli olarak bu durumdan haberdar etmeli, davaya müdahil

¹² Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 17.10.2007, EN: 2007/4-640, KN: 2007/725. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://www.kararara.com/forum/viewtopic.php?t=30875>

¹³ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 01.02.2012, EN: 2011/4-592, KN: 2012/25. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <http://www.turkhukuksitesi.com/serh.php?did=14142>

¹⁴ Uyuşmazlık Mahkemesi, 04.04.1997, EN: 1997/16, KN: 1997/15. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, Resmi Gazete 18.05.1997/22993, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22993.pdf>

olabileceği hususu 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 63. maddesi *“Dava kendisine ihbar edilen kişi, davayı kazanmasında hukuki yararı olan taraf yanında davaya katılabilir.”* hükmü ile Borçlar Kanunu’nun 73/2. maddesi *“Tazminatın ödenmesi kendisinden istenilen kişi, durumu birlikte sorumlu olduğu kişilere bildirmek zorundadır....”* hükümleri çerçevesinde ilgili personele mutlaka hatırlatılmalıdır. Bu çerçevede; aleyhine açılan tam yargı davalarında idare, ilgili sağlık personeline bildirimde bulunarak, davaya “müdahil olarak” katılmasını sağlamalıdır. Zira, bu davaların kaybedilmesi durumunda, idarenin ödenen tazminat bedelini ilgili personele rücu etmesi gündeme geleceğinden, ilgili sağlık personelinin idare aleyhine açılan tam yargı davasında ileri sürülen iddia ve ithamlardan haberdar olarak savunmaya katkı yapmasına da imkân tanınmalıdır.

Böylelikle her ne kadar sağlık hizmetinin hatalı veya eksik sunumu nedeniyle açılan tam yargı davası idare aleyhine açılmışsa da sağlık hizmetini sunan personelin de ileride rücu davasıyla karşılaşabilme ihtimali çerçevesinde ilk elden savunmaya katkı sunması sağlanacaktır. Ayrıca, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 31. maddesi çerçevesinde mahkemeler de ilgililere resen ihbar yapmak durumundadırlar.

3. HUKUKA AYKIRI TIBBÎ MÜDAHALE ve TAZMİN SORUMLULUĞU İLİŞKİSİ

Tıbbî müdahalelerin “hukuka uygun olması için” bir takım temel şartların yerine getirilmesi zorunludur. Tıbbî müdahaleyi gerçekleştirecek kişinin, tıp mesleğini icraya yetkili bir kişi olması, hastaya uygulanacak tıbbî müdahalenin güncel tıbbî literatüre uygun olarak gerçekleştirilmesi, hastaya tatbik edilecek tıbbî işlemler için hastanın onamının alınmış olması ve bu şekilde yapılacak tıbbî müdahale için de geçerli bir gerekçenin (*endikasyonun*) olması şarttır (Hakeri,2019:235-487). Bu şartların sağlanamaması halinde; tıbbî müdahaleyi gerçekleştiren sağlık çalışanlarının; idarî, malî ve cezaî sorumlulukları gündeme gelir.

Yargı mercilerince; sağlık çalışanlarının yapmış oldukları tıbbî müdahaleler esnasında, ellerinde olmayan nedenlerle ortaya çıkan “istenmeyen” sonuçlar, “komplikasyon” olarak değerlendirilmektedir. Ancak, sağlık çalışanları tarafından olası sonuç öngörüldüğü halde, gerekli tedbirlerin alınmaması durumunda ortaya çıkan ilave durumlar da malpraktis (tıbbî kötü uygulama) olarak kabul

edilir.¹⁵ Eğer “komplikasyon”; zamanında fark edilmezse, fark edilmesine rağmen gerekli önlemler alınmazsa, fark edilip önlem alınmasına rağmen, yerleşmiş tıbbî standartlara uygun ek tedavi yapılmazsa, “malpraktis” söz konusu olur (Gökcan, 2014: 989; Öget, 2020:30-36).

Tıbbî yönden, sağlık hizmeti sunumunun sınırları ile tıbbî müdahaleler sonucu ortaya çıkan komplikasyonların sınırları “bilimsel standartlara göre” çizilmiştir. Hangi tıbbî müdahalede, hangi istenmeyen sonucun ortaya çıkabileceği ve istenmeyen sonuç ortaya çıktığında da tıbben yapılması gereken eylemler, bilimsel veriler ve tıbbî literatür çerçevesinde değerlendirilmelidir (Öget, 2020:21-24, 30-36; Yılmaz, 2019:17).

Yargıtay 13. Hukuk Dairesi’nin 14.10.1974 tarihli, EN:1974/2637, KN:1974/2492 sayılı kararında da vurgulandığı üzere; bir meslek veya sanat erbabının, kendi meslek ve sanatını icra ederken, kesinlikle bilmesi gereken bir konuyu bilmemesi veya zararın önüne geçmek için gerekli bilimsel tedbirleri ihmal etmesi sebebiyle zarara neden olması durumunda, bu kimse; meydana gelen zarardan dolayı sorumlu olacaktır. Ancak, “genel olarak kabul görmeyen” bilim kurallarına uymama, sağlık personelinin sorumluluğunu gerektiren bir kusur olarak değerlendirilmez. Sağlık çalışanları tarafından hastalara yapılan tıbbî müdahaleler beklenen iyi sonucu vermemiş olsa bile, eğer söz konusu hastalara tıp biliminin geçerli bütün kurallarına uygun bir tıbbî müdahale yapılmışsa, artık sağlık personeli, ortaya çıkan istenmeyen sonuçtan dolayı sorumlu tutulamaz. Hekimin çalıştığı yer ve diğer tıbbî imkânlarla ulaşabilme durumu da ayrıca değerlendirilmez (Kaya, 2012; 45-82).

Cezai açıdan ise hekim, hafif kusurlarından dahi sorumludur. Kusurun derecesi cezanın belirlenmesinde ve takdir edilmesinde kendisini gösterir (Hancı, 1995:231). Yargıtay; trafik kazası geçiren multitravmalı bir hastanın akciğer embolisi sonucu ölümüyle ilgili olarak vermiş olduğu 09.12.2014 tarihli kararında; bilirkişi raporları doğrultusunda hastanın önlenemeyecek, engellenemeyecek şekilde ortaya çıkan bir akciğer embolisi nedeniyle ölümünden dolayı ilgili doktorların sorumlu tutulamayacağını, ancak somut durumun gerektirdiği

¹⁵ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 23.06.2004, EN:2004/13-291, KN:2004/370. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://www.fullegal.com/karar-arama/yargitay-kararlari/yargitay-hukuk-genel-kurulu-200413-291-esas-2-10753139>

önlemleri almayan, görevlerini tam olarak yerine getirmeyen ve hastayı erken taburcu eden memur statüsündeki doktorların eylemlerinin TCK 257/2 maddesi kapsamında “görevi ihmal” suçunu oluşturduğu sonucuna varmıştır.¹⁶

Bu doğrultuda hiçbir hekim, ‘eğer önüne gelen hastaya tıbbî müdahalede bulunsaydı dahi, hastada ortaya çıkan istenmeyen sonucun yine de ortaya çıkacağını’, ileri sürerek hastaya gereken tıbbî müdahalede bulunmaktan kaçınamaz ve sorumluluktan kurtulamaz. Bu durumda idarenin tazmin sorumluluğu ortaya çıkar ve söz konusu fiilden dolayı idarenin idari yargı mercileri tarafından tazminat ödemeye mahkûm edilmesi durumunda, ödenen tazminat bedelinin ‘kusuru oranında’ sorumlu personele rücu edilmesi hususu gündeme gelir.

4. ÖDENEN TAZMİNAT BEDELLERİNİN SAĞLIK ÇALIŞANLARINA RÜCU EDİLMESİ İŞLEMLERİNDE DİKKAT EDİLMESİ GEREKEN GENEL HUSUSLAR

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 13. maddesi ile Anayasa’nın 40., 125. ve 129. maddeleri çerçevesinde, devletin yürütmekle yükümlü olduğu kamusal faaliyet ve hizmetler nedeniyle ortaya çıkan zararlar dolayısıyla, “kişilerin uğradıkları zararların tazmini için” önce idare aleyhine dava açılması ve devletin bu şekilde bir tazminat ödemesi durumunda da daha sonra bu olayda “kusurlu” görülen kamu görevlilerine ödenen tazminat bedelinin rücu edilmesi gerektiği açıktır. Danıştay, idari faaliyet esnasında “kişisel sorumluluğu” tespit edilen kamu görevlilerine meri mevzuat çerçevesinde idarenin rücu işlemlerini başlatmasının Anayasa’dan kaynaklanan bir zorunluluk olduğu yönünde¹⁷ çok sayıda hüküm tesis etmiştir (Güneş ve Gündüz, 2015:7-19).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 71. maddesinde “Kamu zararı”, “Kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması” olarak tanımlanmıştır. Söz konusu kanun metninde ifade edilen kamu zararının, kamu görevlilerinin yürütmüş

¹⁶ Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 09.12.2014, EN: 2014/103, KN: 2014/552. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/yargitay/cgk-e-2014-12-103-k-2014-552-t-09-12-2014>

¹⁷ Danıştay 12. Daire, 26.09.2012, EN: 2009/4964, KN: 2012/5278. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=45407700&arananKelime=12.%20Daire>
Danıştay 5. Daire 10.11.1997, EN: 1995/3611, KN:1997/2485. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=17513700&arananKelime=5.%20Daire>

oldukları idari faaliyet esnasında “kendi kusurlarından kaynaklanan zarar” olduğu anlaşılmaktadır.

Kamu görevlisinin bir olaydaki şahsî kusurunun saptanması, söz konusu olay nedeniyle tazminat ödeyen idarenin ödediği tazminatı, memura rücu edebilmesi için önemlidir (Gözübüyük, 2020:283). Kamu zararından söz edebilmek için; ortada kamu görevlisinin “hukuka aykırı” bir işlem veya davranışının olması, bu eylemler nedeniyle kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması, kamu görevlisinin söz konusu davranışı ile zarar arasında bir sebep/sonuç ilişkisi bulunması gerekmektedir (Orulluoğlu, 2012).

“Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik” tazminat ödemesine esas idari eylem ve işlemlerde kamu görevlilerinin kusurunun tespit edilmesi halinde kendilerine rücu edilmesinin şartlarını da belirlemiştir.

Buna göre mezkûr yönetmeliğin; “Zararın ve Miktarın Tespiti” başlıklı 7. maddesinin son paragrafında rücu işlemlerinde takip edilecek yöntemden bahsedilmekte ve aynen; *“Madde 7 – Memurun kasıt, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idarenin malca uğradığı zararın ilgili tarafından rayiç bedel üzerinden ödenmesi esastır. Zarara uğrayan Devlet malının rayiç bedelinin tespitinde aşağıdaki usul ve esaslar uygulanır.....Memurların 5 inci maddenin (a) fıkrasında tanımlanan hizmet kusurlarından doğan zararların miktarı kurum ve kuruluşların en üst yöneticilerinin belirleyeceği iki kişi ile zarara sebebiyet veren memurun ilk amirinden oluşan 3 kişilik bir heyet tarafından tespit edilir.”* denilmektedir.

Kamu görevlisinin zarara neden olan hukuka aykırı eyleminin “ya yargı mercileri tarafından ya da idare tarafından” usulüne uygun olarak yaptırılmış bir inceleme/soruşturma neticesi tespit edilmesi gerekir. Dolayısıyla; idarenin meydana geldiğini iddia ettiği “kamu zararını” sağlık personeli memura rücu edebilmesi için, memurun “kusur oranını” tayin ve tespit ettiği somut verilere ve tespitlere dayanan objektif, müstakil bir “inceleme/tazmin raporu” düzenlemesi hukukun ve hakkaniyetin gereğidir.

Söz konusu “inceleme/tazmin” raporlarının düzenlenmesi esnasında konu hakkında daha önce verilmiş bir mahkeme kararı varsa ilgili mahkeme

kararlarına dayanak teşkil eden bilirkişi raporlarının da dikkate alınması gerektiği kuşkusuzdur. Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, 06.03.2019 tarihli kararında 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun 62. maddesine atf yaparak; sağlık personelinin kusur oranı belirlenmeden, oluşan zararın tamamından sorumlu tutulmasını ve ortada sağlık personelinin kusur sorumluluğunu belirten bir bilirkişi raporunun olmamasını bozma sebebi saymıştır.¹⁸

Yargıtay, 25.01.2018 tarihli bir diğer kararında rücu davalarında, davalının kusur oranının belirlenmesi gerektiğini, sağlık personelinin tedavi sırasında ortaya çıkan zararda kusurunun olup olmadığını, eğer kusuru varsa kusur oranı konusunda Bilirkişi Raporu alınmasını ve bunun sonucuna göre sorumluluk kapsamının belirlenmesi gerektiğini de hüküm altına almıştır.¹⁹ Bu sebeple rücu işlemine esas inceleme/soruşturma yapılırken, idareden kaynaklanan nedenler ve işlemi yapan personele atfedilebilecek hususların adil ve orantılı bir şekilde irdelenmesi ve gerekçelendirilmesi önemlidir.

İdarece ödenen tazminatın memura rücu edilebilmesi için memurun yaptığı eylemin hukuka aykırı olması yanında, tazminat ödenmesi nedeniyle oluşan kamu zararının “kamu görevlisinin kasıt, kusur ve ihmalden” kaynaklanmış olması da gerekir (Orulluoğlu, 2012: 213). Yargıtay’a göre; “kast ve ihmal” haksız eylem sorumluluğunun iki ayrı çeşidini oluşturur. Bu nedenle ihmali bir davranış da “sorumluluğu gerektiren hukuka aykırı bir eylem” niteliği taşıyabilir. Zararlı sonuç istenmemekle beraber, işlemde gerekli dikkat ve özenin gösterilmemesi durumunda ilgili memurun ihmali olduğu kabul edilir.²⁰

Danıştay 12. Dairesi’nin 20.01.1970 tarihli, EN:1968/1043, KN:1970/104 sayılı kararında da vurgulandığı üzere; kamu görevlilerine doğrudan izafe edilebilecek bir kusur bulunmaksızın da hizmet kusuru ortaya çıkmış olabilir (Evren, 2011, 181). Memurun kişisel kusuruna ilişkin bir tespit yapılamamışsa artık memurun kişisel kusuru ileri sürülerek oluşan zarardan dolayı sorumlu tutulması mümkün olmayacaktır (Akyılmaz, 2011:61-78).

¹⁸ Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, 06.03.2019, EN: 2016/16776, KN: 2019/1236. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://karararama.yargitay.gov.tr/YargitayBilgiBankasiIstemciWeb/>

¹⁹ Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, 25.01.2018, EN: 2016/4400, KN: 2018/433. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://karararama.yargitay.gov.tr/YargitayBilgiBankasiIstemciWeb/>

²⁰ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 26.02.2014, EN: 2013/4-579, KN: 2014/155. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <http://kazanci.com.tr/gunluk/hgk-2013-4-579.htm>; Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 10.12.2003, EN: 2003/11-756, KN: 2003/743. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://www.eyavuz.av.tr/>

Öğretide kusurun “hukuk düzenince kınanabilen bir davranış” olduğuna yönelik vurgu vardır (Deniz, 2021:194; Odyakmaz ve Keskin 2020:60). Bir davranışın hukuk düzenince kınanmasının sebebi, *“o davranışın, belirli koşullar altında bireylerden beklenen ortalama hareket tarzından sapmış”* olmasından kaynaklanmaktadır.²¹

“Organizasyon kusuru, mevzuat muğlaklığı veya eksikliği, teçhizat eksikliği veya yetersizliği, iş yoğunluğu, uzman veya yetkili personel eksikliği” gibi doğrudan idareye “hizmet kusuru” kapsamında atfedilecek nitelikte herhangi bir kusur saptanamadığı ve tazminat ödenmesine sebep olan zararın tamamen memurun yapması gereken fiilleri yapmaması nedeniyle ortaya çıktığı veya zararın “memurun tamamen kişisel kusuruna dayandığı” durumlarda, “ödenen tazminat bedelinin tamamının” ilgili sağlık personeline rücu edilmesi gerekir.

İdarenin tazminat ödediği davalar nedeniyle, doğrudan memurun maaşından kesinti yapması mümkün değildir (Öget, 2020:123). Uygulamada; sağlık hizmetinin hatalı sunumu nedeniyle idarece ödenen tazminatın doğrudan ilgili memurlardan “müteselsilen” talep edildiği örneklerle rastlanılmaktadır. Bu uygulamanın hukuka uygun olmadığına, idarenin ödediği tazminat bedelini doğrudan sorumlulardan “müteselsilen” talep edemeyeceğine ilişkin hukukî görüşler bulunmaktadır (Öget, 2020:122; Bayındır, 2007:570).

Sağlık hizmetinin kusurlu sunumu nedeniyle idarece ödenen tazminatın ‘tamamının hizmet kusuru kapsamında mı olduğu, yoksa zararın bir kısmının veya tamamının sağlık personelinin kişisel kusurundan mı kaynaklandığı, kusura birden fazla kamu görevlisi sebep olmuşsa bunların kusur oranları’, ilgili tazminat davasında mahkemece yapılan tespitler de dikkate alınarak, konuyla ilgili yaptırılacak bir soruşturma sonucu belirlenmelidir. Memur, kusurlu bulunduğu taktirde; ödenen tazminat bedeli, faiz bedeli ve yargılama giderlerinin toplamının “sorumluluğu orantısında” sağlık personeline rücu edilmesi gerektiği kuşkusuzdur.

Nitekim; Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, 24.02 2015 tarihli, EN: 2014/9407, KN: 2015/2052 sayılı kararında kamu görevlilerine rücu işlemleriyle ilgili vermiş olduğu bir kararında özetle; sorumlular arasında teselsül hükümleri uygulanamayacağını, yani zararın tamamından her bir sorumlunun ayrı

²¹ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 26.02.2014, EN: 2013/4-579, KN: 2014/155. Erişim tarihi: 29 Aralık 2012, <http://kazanci.com.tr/gunluk/hgk-2013-4-579.htm>

ayrı sorumlu tutulamayacağını, tıbbi işlemlerin, bünyesinde zarar ihtimalini barındırdığını, idarenin organizasyondan kaynaklanan kusurunun tespiti sonrası dava edilen sorumluların, kendi aralarındaki iç ilişki bakımından ancak kusurları oranında sorumlu tutulabileceklerine hükmetmiştir (Yücel, 2017). Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, 21.03.2019 tarihinde vermiş olduğu diğer bir kararında da rücu davalarında sorumlular arasında teselsül hükümlerinin değil, kusur oranında sorumluluğun esas olduğu, hususunu bir kez daha vurgulamıştır.²² Yargıtay, rücu işleminde “sorumlular arasında hakkaniyete göre bir denge kurulması gerektiğini vurgulamış, rücu davasına esas karar ve raporlarda davalı sağlık personelinin kusur durumunun “oransal olarak” belirtilmemesi, dava konusu olayın gerçekleşmesinde “ağır çalışma koşulları ve iş yoğunluğu” gibi hususların dikkate alınmaması hususlarını “eleştiri ve iptal konusu” yapmıştır.²³ Aynı şekilde Yargıtay 29.01.2019 tarihli bir kararında kusuru oranında idarenin de zararın bir bölümüne katlanması gerektiği görüşündedir.²⁴

Rücu işlemlerinin temel amacı, sorumlular arasında hakkaniyete göre bir denge sağlamaktır. İdarelerin, sağlık hizmetinin kusurlu sunumu nedeniyle ödedikleri tazminat bedelleri ancak kusurları oranında ilgili sorumlulara rücu edilebilir.

İdarenin ödemiş olduğu tazminat bedelini doğrudan ilgili sağlık personeline rücu etmesi durumunda, idarenin kendi organizasyon kusurlarından kaynaklanan eksikliklerini de personele yüklemeye çalışması hakkaniyetle bağdaşmaz. İdare, sağlık alanında fiilen yürütmek zorunda olduğu bir eksik ve hatalı hizmetten veya bu hizmetin denetimindeki eksikliklerden kaynaklanan zararlara da kendisi katlanmak zorundadır.

Sağlık personeli; sağlık hizmetinin sunumu esnasında yapması gereken standart uygulamayı yapmış ve buna rağmen istenmeyen bir durum ortaya çıkmışsa ve bunun sonucunda da idare tarafından bir tazminat ödenmişse, bir başka ifadeyle ortaya çıkan zarar, tamamen idarî sebeplerden kaynaklanıyorsa,

²² Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, 21.03.2019, EN: 2018/4663, KN:2019/1662. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://karararama.yargitay.gov.tr/YargitayBilgiBankasiIstemciWeb/>

²³ Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, 17.06.2020, EN: 2017/3202, KN: 2020/2006, Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://karararama.yargitay.gov.tr/YargitayBilgiBankasiIstemciWeb/>;

Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, 03.06.2020, EN: 2018/5232, KN: 2020/1548, Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://karararama.yargitay.gov.tr/YargitayBilgiBankasiIstemciWeb/>;

²⁴ Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, 29.01.2019, EN: 2018/2951, KN: 2019/376. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://karararama.yargitay.gov.tr/YargitayBilgiBankasiIstemciWeb/>

bu takdirde söz konusu işlemi yapan sağlık personelinin sorumluluğundan söz edilemez.

Tazmin davalarına konu tıbbî müdahalelerde, personelin *çalışma koşulları*, iş yoğunluğu, teçhizat eksikliği, personel kısıtlılığı gibi hususlar birlikte değerlendirilmeden doğrudan ödenen tazminat bedelinin ilgili sağlık personeline rücu edilmesi hukuka uygun değildir. İdare tarafından bir sağlık personelinin ödenen tazminat bedelinden sorumlu tutulabilmesi için ilgili personelin mevcut olayda “kusurlu” olduğunun tespiti gerekir. Dava konusu edilen zararın oluşumunda sağlık personelinin kusurlu olduğuna yönelik bir tespit yoksa, ödenen tazminat bedellerinin ilgili personelden talep edilmemesi gerekir.

Uygulamada, genelde idare aleyhine açılan tam yargı kararları kaybedildiğinde hükmün istinaf ve Danıştay aşamalarından geçerek kesinleşmesi beklenilmeden hak sahiplerine tazminat bedelleri ödenmektedir. Zira hem kararın kesinleşmesi belli bir zaman almakta, hem de idare aleyhine olan karar kesinleştiğinde tazminat bedeline bir de faiz bedeli ilave olunmaktadır. Bu durum, idarenin ödediği toplam meblağı artırdığından; ilgili idare, tazminat kararı kendine tebliğ edilip, hak sahiplerince de resmî talepte bulunulması durumunda 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 28. maddesi gereği hükmolunan bedeli, 30 gün içerisinde hak sahibi davacıya ödeme yolunu tercih etmektedir.

1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San’atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun’un Ek 12. maddesi çerçevesinde hekimler ve dış hekimleri, malpraktis nedeniyle “kendilerinden talep edilebilecek zararlar ile kurumlarınca kendilerine yapılacak rüculara karşı” sigorta yaptırmak zorundadırlar. Bu sigorta, hekimlere ve dış hekimlerine ödenen tazminat yönünden kısmen koruma sağlamaktadır. Ancak; bu uygulamaya diğer yardımcı sağlık personeli dâhil değildir. “Hekim ve dış hekimi sıfatını taşımayan” yardımcı sağlık personeli, söz konusu malî sorumluluk sigortası kapsamında değildir. Bu çerçevede hekim ve dış hekimi olan personel kendilerinden rücu istenilen meblağı Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası poliçesi kapsamında ilgili sigorta şirketine bildirebilir. Sigorta poliçesindeki teminat limitleri dahilinde hekim ve dış hekimi sıfatını taşıyan sorumlu personelden rücu istenilen bedel, bu şekilde sigorta şirketinden tahsil olunabilir. Limiti aşan kısım için yine ilgili personele rücu edilebilir.

Diğer taraftan; ilgili sağlık çalışanları kendilerinden talep edilen ve kendilerinin sebep olduklarını kabul ettiği zararları idareye doğrudan ödemeyi kabul ederlerse, zarar bedeli kendilerinden Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde idarece tahsil olunur.

Sağlık hizmetinin sunumunda kusurlu görülen ve idarece ödenen tazminatın “kusuru oranında” kendisinden istenildiği memur, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde kendisinden ödemesi istenilen meblağa itiraz ederse ve bu itiraz da idarenin ilgili birimlerince haksız görülürse, idare tarafından memur aleyhine adli yargıda (asliye hukuk mahkemelerinde) özel hukuk hükümleri çerçevesinde rücu davası açılır.

Doktrin ve yargı içtihatları gereği memura rücu işlemlerinde Borçlar Kanunu’nun 41. maddesi ve devamı hükümlerinin esas alınacağı kabul edilmektedir (Güneş ve Gündüz, 2015:7-19). 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun 73. maddesi gereği, idareler hak sahiplerine ödeme yaptıktan en geç 2 yıl içinde ilgili sağlık personeline rücu davası açmaktadırlar. Zira mezkûr madde gereği, idarenin sorumlu personeli öğrendiği tarihten itibaren 2 yıl, her halde tazminatın tamamının ödendiği tarihten itibaren de 10 yılın geçmesiyle rücu istemi zaman aşımına uğramaktadır.

İdare aleyhine açılan tam yargı davasında, memurun bir kusurunun tespit edilmesi, memur aleyhine hukuk mahkemelerinde açılan rücu davasında söz konusu kusurun yeniden araştırılmasına engel teşkil etmez (Öget, 2020:120). Ancak, bu durumun mahkemenin takdirinde olduğu da unutulmamalıdır.

Diğer taraftan; “Tıbbi Kötü Uygulamaya İlişkin Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasında Kurum Katkısına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Tebliğ” çerçevesinde; ilgili idare, kusurlu işlemi gerçekleştiren sigortalı hekim veya diş hekiminin neden olduğu zarar tutarını davayı kazanan hak sahiplerine ödediği anda Türk Borçlar Kanunu’ndaki halefiyet müessesesi gereğince sigorta şirketinden alacaklı sıfatını kazanmaktadır. Borçlar Kanunu kapsamında “halefiyet”, “başkasına ait bir borcu eda eden kişinin yasa hükmüne dayanarak alacaklının yerine geçmesi, onun hak ve yetkilerine kanunen sahip olması” şeklinde tanımlanabilir (Canyürek, 2003:131).

Bu çerçevede; sağlık hizmetinin sunumundaki kusurlar nedeniyle tazminat ödemeye mahkûm olup, bu tazminat bedelini hak sahiplerine ödeyen idarelerin,

ödedikleri söz konusu tazminat bedelini hekimin kusuru oranında “öncelikli olarak hekimin sigorta şirketinden talep etmeleri” mümkün olup, bu yola müracaat edilmesi durumunda ilgili sigorta şirketinin temerrüde düşmesi söz konusu olursa, bu taktirde sigorta şirketi aleyhine yargı yoluna gidilmesi gerektiği açıktır.

Bu hususlara ilave olarak; idari yargı mercilerinde kaybedilen tazminat davaları neticesinde; üçüncü kişilere ödenen tazminat bedelleri sebebiyle sorumlu sağlık personeline söz konusu bedellerin rücu edilebilmesi için, yaptırılan inceleme ve soruşturmalar sonucunda; mevcut “kamu zararından” memurun doğrudan sorumlu olmadığı tespit edilirse, ödenen “tazminat bedelinin tamamının” veya memurun ödenen tazminat nedeniyle oluşan zarardan “belli bir oranda” sorumluluğu yani “kişisel kusuru” tespit edilirse, “memurun sorumlu olmadığı orana tekabül eden tazminat miktarının”, yetkili malî birimlerce meri malî mevzuata göre “netice hesaplarına alınarak” ilgili personelden alacaklar hesaplarının da kapatılması gerekmektedir.

27/5 Dönem, 2/4290 Esas Numarasıyla 16/03/2022 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan “Türk Ceza Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”nin 15. maddesi kapsamında 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Genel Kanunu’na ilave olunması düşünülen Ek 18. madde gereği²⁵; Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Devlet Üniversitelerinde görev yapan sağlık personelinin, üçüncü kişilere verdikleri zararlarının tazmini için açılan davalar neticesinde, idare tarafından ödenen tazminat bedellerinin ilgili sağlık personeline rücu edilebilmesi için, “sağlık personelinin kusuru esas alınarak rücu işlemine karar verilmesi” Sağlık Bakanlığı bünyesinde kurulacak Mesleki Sorumluluk Kurulu’nun sorumluluğuna verilmektedir. Bu çerçevede yapılacak yeni düzenlemelerle, idarenin organizasyon sorumluluğu kapsamında doğrudan kendisinin üstlenmesi gereken tazminat bedellerinin ilgili personele rücu edilmemesi, sorumluluk ve kusur oranının rücu işlemlerinde idare tarafından dikkate alınması konularında uygulamada birlik sağlanacağı değerlendirilmektedir.

²⁵ “Türk Ceza Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi” Erişim tarihi: 27 Nisan 2022, <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-4290.pdf>

SONUÇ

İdarenin tazmin sorumluluğu, kamu hizmetinin sunulması esnasında kişilerde ortaya çıkan zararların idare tarafından, idarenin sorumluluğu oranında maddi olarak giderilmesi anlamına gelir. İdarenin sağlık hizmetinin sunumu esnasında kendi üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirmemesi durumunda, kişilerin uğramış olduğu maddî ve manevî zararların tazmin edilmesi, “idarenin tazmin sorumluluğu” hususuyla doğrudan ilgilidir. Ancak idarenin, bu gibi faaliyetlerin özündeki riskleri önceden tespit ederek, tazmine konu olabilecek zararların oluşmaması veya oluşacak zararların minimize edilmesi için gereken önleyici/koruyucu tedbirleri alması gerekir.

Ülke genelinde etkili bir sağlık hizmeti verilmesi, bina, teçhizat, personel ihtiyaçlarının giderilmesi, çalışanların iyi eğitilmesi hususlarının yanı sıra sağlık hizmetlerinin mevzuata uygun olarak verildiğinin denetimi de devletin aslî görevidir. Kamu idaresi tarafından sağlık hizmetinin sunumu sürecinde alınan tedbirlere rağmen “istenmeyen bazı durumların ortaya çıkması” her zaman mümkündür. Söz konusu bu “istenmeyen durumlar”, kimi zaman verilen sağlık hizmetinin organizasyonundan kaynaklanmakta, kimi zaman da sağlık hizmetini ifa eden kamu görevlisinin “hatası, ihmali, acemiliği, yetersizliği, kusuru veya kastı” neticesinde ortaya çıkmaktadır. Yargı kararlarında vurgulandığı üzere; kamu görevlilerine doğrudan izafe edilebilecek bir kusur bulunmaksızın da idarenin genel yükümlülükleri kapsamında hizmet kusuru ortaya çıkmış olabilir

İdari faaliyet esnasında “kişisel sorumluluğu” tespit edilen kamu görevlilerine meri mevzuat çerçevesinde idarenin rücu işlemlerini başlatması Anayasal bir zorunluluktur. İdarenin, idarî yargı mercilerince tazminata mahkûm edilmesi durumunda, idarenin kendi yaptıracağı inceleme/soruşturma neticesi, sağlık personelinin “kişisel kusuru” tespit edilirse, meri mevzuata göre idarenin ödediği tazminat bedelini ilgili kamu görevlisine rücu etmesi gerektiği kuşkusuzdur. Bu doğrultuda; rücu soruşturmalarında idarenin organizasyon sorumluluğu kapsamında değerlendirilmesi gereken hususların da dikkate alınması, sorumluluğun oransal olarak belirlenmesi, eğer konu yargıya intikal etmişse ilgili mahkemeler tarafından alınan bilirkişi raporlarındaki tespitlerin de bu konuda yapılacak idari soruşturmalarda dikkate alınması gerekmektedir.

Türk idare hukukunda “hizmet kusuru” kavramının yargısal içtihatlarla geliştirildiği ve hizmet kusuru kavramının sınırlarının gittikçe genişlediği de dikkate alınarak, tıbbî müdahaleler sırasında ortaya çıkan istemeyen durumlar nedeniyle oluşan zararların tazmini için idarenin ödediği bedeller ilgili personele rücu edilirken sağlık hizmetinin “eksik, hatalı ve kusurlu” sunumundan dolayı idarenin kendi organizasyon sorumluluğu kapsamında değerlendirilmesi gereken hususların da “ilgili memur lehine” değerlendirilmesi gerekir.

İdarenin ödediği tazminat bedellerinin tamamını “doğrudan ilgili işlemleri yapan sağlık personelinin müteselsil olarak talep etmesi” hukuka uygun bir uygulama değildir. Rücuya konu tazminat bedelinin, tespit edilen kusurları ve sorumlulukları oranında ilgili personelden talep edilmesi gerekir.

KAYNAKÇA

Akgül, A. (2016, Ocak). İdarenin Sağlık Hizmetlerinden Doğan Tazmin Sorumluluğu ve Danıştay’ın Yeni Yaklaşımı. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 20(1), 269-302. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/789013>

Akyılmaz, B. (2011, Aralık). *Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 69(1-2), 61-78. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/97622>

Altay, E. (2004). *İdarî Yargı Kararlarının Uygulanmasından Doğan Uyuşmazlıklar*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Armağan, T. (1997). *İdarenin Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları*. Ankara: Seçkin Yayınları.

Atay, E. E. (2016). *İdare Hukuku* (5. Basım). Ankara: Turhan Kitabevi.

Atay E. E., Odabaşı H. ve Gökcan H. T. (2010). *Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları*, Ankara: Seçkin Yayınları.

Avcı, M. (2012, Ocak). *Sağlık Hizmetlerinde İdarenin Mali Sorumluluğu*. Ankara Barosu Dergisi. (1), 105-140. Ankara: Ankara Barosu Yayınları. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/397920>

Baş, Z. B. (2003). *Sağlık Hizmetlerinin Yürütülmesi Sonucu Ortaya Çıkan Zararlardan Dolayı İdarenin Sorumluluğu*. 135. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu kitabı içinde (ss.72-88). Ankara: Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları.

Bayındır, S. (2007, Haziran-Aralık). *Sağlık Hizmetlerinde İdarenin ve Hekimlerin Sorumluluğu*. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11(1-2), 551-589. Ankara: Gazi Üniversitesi Yayını. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://dergipark.org.tr/tr/download/issue-file/22702>

Canyürek, M. (2003). *Müteselsil Borçlulukta İç ve Dış ilişkiler*. İstanbul: Vedat Kitapçılık

Çınarlı, S. (2013). *İdarenin Sağlık Hizmetinin Sunumundan Kaynaklanan Hukuki Sorumluluğu*. Ankara: Orion Kitabevi.

Deniz, B. (2021). *İdarenin Sorumluluğunu Doğuran Hizmet Kusuru ve Hizmet Kusuru-Kişisel Kusur Ayrımı*. Türkiye Barolar Birliği Dergisi, (153), 187-234. Ankara: TBB Yayını. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2021-153-1969>

Ersöz, A.K. (2012). *Türk İdaresinin Sağlık Hizmetlerinden Kaynaklanan Sorumluluğu*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Ermumcu, F. (2020). *Sağlık Hizmetlerinden Kaynaklanan Zararlarda İdarenin Sorumluluğunu Azaltan Veya Ortadan Kaldıran Haller*. Ankara: Adalet Yayınevi.

Evren, Ç. C. (2011). *Hizmet Kusuru Haksız Fiil Ayrımı ve Yargı Düzeni*. Türkiye Barolar Birliği Dergisi, (95), 175-196. Ankara TBB Yayını. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2011-95-723>

Gökcan, H. T. (2014). *Tıbbi Müdahaleden Doğan Hukuki ve Cezai Sorumluluk* (2. Basım) Ankara: Seçkin Yayınları.

Günday, M. (2015). *İdare Hukuku* (10. Basım). Ankara: İmaj Yayınevi.

Güneş, M. ve Gündüz, M. (2015, Temmuz). *Kamu Görevlisine Rücu Edilmesinde Hukuki Sorunlar ve İdari Yargı Kararları Işığında Güncel Bir Değerlendirme*. Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 4(7), 7-19. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, https://ufuk.edu.tr/uploads/page/enstituler/sosyal-bilimler/ensdergi/say-7/mehmet_gne-mustaf_gndz.pdf

- Gözübüyük, A. Ş. (2020). *Yönetmelik Yargı (37. Basım)*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2018). *İdare Hukuku Dersleri (20. Basım)*, Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Hakeri, H. (2019). *Tıp Hukuku (16. Bası)*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Hancı, İ. H. (1995). *Hekimin Yasal Sorumlulukları*. İzmir: Egem Tıbbî Yayıncılık.
- Kalabalık, H. (2018). *İdare Hukuku Dersleri Cilt: 2, (3. Basım)* Konya: Sayram Yayınları.
- Kaya, M. (2012). Hekimin Hastayı Aydınlatma Yükümlülüğünden Kaynaklanan Tazminat Sorumluluğu, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (100), 45-82. Ankara: TBB Yayını. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2012-100-1181>
- Kaplan, G. (2004). İdarenin Sağlık Kamu Hizmetinin Yürütülmesinden Kaynaklanan Hukuki Sorumluluğu Alanında Yeni *Gelişmeler*. *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*, 19-1, 173–199. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://www.idare.gen.tr/kaplan-saglik.htm>
- Kızılyel, S. (2008). *Hastane Yönetiminin Sorumluluğu*, Sağlık Hukuku Kurultayı (1-3 Kasım 2007) kitabı içinde, (ss.203-240). Ankara: Ankara Barosu Yayınları.
- Odyakmaz, Z. ve Keskin, B. (2020). *Anayasa Mahkemesi ve Danıştay Kararları Işığında Sağlık Hizmetlerinde İdarenin Kusursuz Sorumluluğunun Gerekliliği*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Odyakmaz, Z., Kaymak, Ü. ve Ercan, İ. (2014.) *İdari Yargı, Konu Soru Mevzuat (10. Basım)*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.
- Orulluoğlu, C. (2012). *Kamu Zararı (2. Basım)*. Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını.
- Öget, M. (2020). *Tıbbi Uygulama Hatalarına İlişkin Tam Yargı Davalarında Zamanaşımı*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Özay, İ. H. (1996). *Günüşiğinde Yönetim*. İstanbul: Filiz Kitapevi.

Özçetin, S. (2015). *Sağlık Hizmet Kusurunda Rücu*. Uluslararası Sağlık Hukuku Sempozyumu kitabı içinde. (ss.353-390). Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını.

Yaşar, H. N. (2008). İdarenin Sorumluluğu Üzerine Düşünceler, İstanbul Üniversitesi Hukuk Mecmuası, 66(1), 201-219. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/95680>

Yayla, A. (2015). İdarenin Kusursuz Sorumluluğu. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Yayla, Y. (2010). İdare Hukuku (2. Basım). İstanbul: Beta Yayıncılık.

Yıldırım, T. (2019, Aralık). *Danıştay Kararlarında Mücbir Sebep Kavramı*. Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Prof. Dr. Ferit Hakan Baykal Armağanı, 25(2), 1520-1538.

Yıldız, H. (2016). İdarenin Sosyal Risk Sorumluluğunda İliyet Bağı Meselesi. Türkiye Barolar Birliği Dergisi. (116), 135-178. Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <http://tbddergisi.barobirlik.org.tr/m2015-116-1444>.

Yılmaz, E. N. (2019). *Karşılaştırmalı Hukukta Tıbbî Malpraktis ve Arabuluculuk Uygulamaları*. Ankara: Yetkin Yayınları.

Yücel, A. A. (Temmuz 2017). İdare Tazminat Kararlarının Tümünü Hekime Rücu Etmeli Mi? Erişim tarihi: 29 Aralık 2021, <https://www.hanyaloglu-acar.av.tr/idari-tazminat-kararlari>



Araştırma Makalesi / Research Article

KÜRESELLEŞME VE PANDEMİ KRİZİNDE ULUS DEVLETİN YÜKSELİŞİ

Ali YILMAZ*

Öz

Bu çalışmada, Çin’de ortaya çıkarak 2020’nin ilk aylarından itibaren tüm dünyayı kasıp kavuran Covid-19 salgınından kaynaklı pandemi krizi ele alınacaktır. 21. Yüzyıla dünya, sosyalist bloğun çökmesi sonrası tek kutuplu hâle gelen küresel ekonomik düzenin nasıl daha derinleşeceği, küreselleşmenin ulus devlet ve yönetimleri ne kadar zayıflattığı tartışmaları etrafında girmişti. Ancak 2000’li yıllarda yaşanan sık krizler, küreselleşmenin bu krizlerdeki hızlandırıcı etkisi, Batılı ülkelerde egemen olan sosyo-ekonomik sistemi de derinden sarsmış; son olarak pandemi krizi ise ulus devlet ve yönetim sistemini tekrar herkesin ilgi odağı hâline getirmiştir.

Makalede öncelikle küreselleşmeyle birlikte dünyaya egemen olan küresel sosyo-ekonomik sistem ana hatlarıyla analiz edilerek bu düzenin devletler ve vatandaşlar üzerindeki etkileri kritikçi ve realist bir bakış açısıyla ortaya konmaya çalışılacaktır. Sonrasında, Batılı ülkelerin Covid-19 kriz yönetimlerindeki başarı düzeyine değinilerek bu krizin, küreselleşme, ulus devlet ve kamu yönetimi üzerindeki yansımalarına dair çıkarımlarda bulunulmaya çalışılacaktır. Yine Türkiye’deki kriz yönetim süreci özetlenerek devlet yapılanması ve yönetimde alınması gereken derslere ilişkin tespitlerde bulunulması amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Covid-19 Krizi, Küreselleşme, Ulus Devlet, Kriz Yönetimi, Mülki İdare

* MİA-Turgutlu-Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Doktora Programı, ali.yilmaz392@hbv.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2586-0483

GLOBALIZATION AND THE RISE OF THE NATION STATE IN THE PANDEMIC CRISIS

ABSTRACT

In this study, the pandemic crisis caused by the Covid-19 outbreak, which emerged in China and swept the whole world since the first months of 2020, will be discussed. On the eve of 21th century, in the world that became unipolar after the collapse of socialist bloc, there was a common belief that global capitalist economic order would deepen and globalisation would continue to weaken the nation state and governments. However, the frequent crises experienced in the 2000s and the accelerating effect of globalization in these crises have also deeply shaken the socio-economic system dominant in Western countries. Finally, the pandemic crisis has made the nation-state and administrative system the focus of attention of everyone again.

In this article, first of all, the socio-economic system that dominates the (Western) world with globalization will be analysed with its main lines and the effects of this order on states and citizens will be tried to be revealed in a critical realist perspective. Afterwards, it will be tried to make inferences about the implications of this crisis on globalization, nation state and public administration, referring to the level of success of Western countries in the Covid-19 crisis management. Again, by summarizing the Covid-19 crisis management process in Turkey, it is aimed to make some judgements about the state structure and the lessons to be taken in administration.

Key Words: Covid-19 Crisis, Globalization, Nation State, Crisis Management, Provincial Administration

GİRİŞ

21. Yüzyıl küresel düzeyde etkisi hissedilen büyük bunalımlarla başlamış; daha 2001 yılında ABD’de yaşanan 11 Eylül saldırılarının ve 2008 Küresel Finans Krizi’nin etkileri tartışılırken, insanlık bu kez büyük bir pandemi kriziyle karşı karşıya kalmıştır. Çin’in Wuhan şehrinde bir kişiye bulaşan Covid-19 virüsü, küresel dünya sisteminde birkaç ay gibi kısa bir sürede dünyanın tamamına yayılmıştır. Ülkelerin aldığı seyahat, ticaret, hatta sokağa çıkma kısıtlaması tedbirlerine rağmen virüsün yayılımı engellenememiş, küresel çapta yayılan kriz, tüm devletleri ve insanlığı âdeta bir ölüm kalım savaşıyla baş başa bırakmıştır.

Ulus devletler bu süreçte, ekonomilerini ve vatandaşlarını korumak adına büyük bir içe kapanma sürecine girmişler; son dönemde küresel dünya düzeninde artık önemlerinin kalmadığı, toprakları üzerinde egemenlik kuramadıkları, sınırlarının bile anlamını yitirdiği iddia edilen (Akbulut, 2007), insanlık tarihinin bu en son ve en kapsamlı siyasal bütünlüğü, salgının hemen tüm toplumsal alanlarda yarattığı krizlere karşı çözüm üretmesi için herkesin umutla gözlerini diktiği tek organizasyon hâline gelmiştir. Ancak küresel iş birliği ve koordinasyona en fazla ihtiyaç duyulan bu süreçte uluslararası ya da ulus-üstü AB (Avrupa Birliği), BM (Birleşmiş Milletler), DSÖ (Dünya Sağlık Örgütü) gibi yapılar, büyük oranda işlevsiz kalarak küresel sistemde pandemiyle savaşta etkin bir rol üstlenememişlerdir.

Bu noktada, küresel kriz sonrası düzende küreselleşmenin alacağı yeni biçim son derece büyük önem arz etmektedir. ABD’nin başını çektiği küresel kapitalizmin sona erip ermeyeceği, Çin gibi yeni lider adayı ülkelerin hegemonik bir güce dönüşüp dönüşmeyeceği çok önemli bir tartışma alanı hâline gelmiştir. Elbette pandemi sonrası dünyada, mücadeleyi kendi içinde ve küresel düzeyde başarıyla yapamayan ülkeler, yeni dünya düzeninde kaybedenler arasında yer alacaktır. Bu anlamda, özellikle Çin ve Rusya gibi otoriter ülkeler, Avrupa ve ABD gibi geleneksel olarak liberal demokratik ülkelere göre, ulus devletlerinin hükümranlığını daha etkin kullanarak, mücadelede ve küresel yardımlarda daha fazla ön plana çıkmaktadırlar. Yine, Türkiye’nin de zor zamanlarda geleneksel güçlü ‘devlet kapasitesini’ devreye sokarak gerek içeride vatandaşlarını korumada ve tedavide, gerekse bölgesel-küresel ölçekte yaptığı iş birlikleri ve yardımlarla ön plana çıkan ülkeler arasında olduğu söylenebilir.

Bu çalışmanın da esas gayesi, adeta bir ‘küreselleşme sorunu’ şeklinde hızla dünyaya yayılan Covid-19 pandemisinin beraberinde getirdiği sosyo-ekonomik sorunlarla ülkelerin mücadelesine genel anlamda göz atmak suretiyle, bazı küreselleşme teorileri çerçevesinde bu mücadelenin uluslararası düzene etkilerini analiz etmek ve pandemi sonrası yeni dünya düzeninde ulus devletlerin ve onların yönetim aygıtı olan kamu yönetimlerinin aldığı-alacağı yeni biçimlere ilişkin genel çıkarımlarda bulunmaya çalışmaktır. Bir diğer taraftan da küreselleşme teorisinin doğrulandığı-yanlışlandığı alanlara ilişkin tespitler yapılmış olacaktır. Yine küresel pandemiyle mücadelede kamu yönetiminin kriz ortamında üstlendiği kritik role değinmek suretiyle, gelecekteki muhtemel krizlerin yönetimi konusunda hayati önemde olduğu değerlendirilen uygulamaya dönük dersler çıkarılacaktır. Ayrıca bu küresel salgının Türkiye’nin gerek iç yönetimi gerekse uluslararası arenadaki konumu üzerinde doğurduğu/doğuracağı muhtemel etkiler konusunda da yorumlarda bulunmak, çalışmamızın bir başka dolaylı çıktısı olacaktır.

Bu yapılırken öncelikle, küreselleşmeyle birlikte dünyaya egemen olan sosyo-ekonomik sistem analiz edilerek küresel çapta egemen olan bu düzenin devletler ve vatandaşlar üzerindeki etkileri “kritikçi realist” bir şekilde ortaya konmaya çalışılacaktır. Çünkü ‘Küresel pandemi krizinin’ anlaşılması öncelikle küreselleşmenin temel argümanlarının açıklanmasına ihtiyaç duymaktadır. Küreselleşmenin, tarihsel arka planı ana hatlarıyla analiz edilerek günümüzde ulus-devletin sosyo-politik yapılanmasına, özellikle de Türkiye gibi Batı tipi ulus-devlet kurma sürecini görece geç tamamlamış ülkeler üzerindeki etkileri üzerinde yoğunlaşılacaktır. Sonrasında ise ilk etapta küreselleşmenin pandemiye dönüşen salgın üzerindeki etkisi açıklanacak; Türkiye ve başlıca Batılı ülkelerde bu krize yapılan müdahaleler ana hatlarıyla yorumlanacaktır. Batılı ülkelere kasıt, esas itibarıyla Avrupa ülkeleri olmakla birlikte, sosyo-ekonomik toplumsal yapı yönünden gelişmiş Avrupa sisteminin devamı niteliğinde olan, örneğin ABD, Kanada, Japonya gibi gelişmiş liberal demokratik ülkelerdir.

“Son dönemde küresel kapitalizmin, geleneksel ‘ulus devletin’ siyasal bütünlüğünü tartışılır hâle getirdiği; ‘ulus devletin’, ‘vatandaşlarına’ vaat ettiği eşitlikçi, demokratik refah devletinin artık tarihin tozlu raflarında kaldığı” söyleminin, pandemiyle birlikte gündemden hızla düştüğü gözlemlenmektedir. Çünkü “ulus devlet” hâlen vatandaşlarının temel koruyucusu ve kollayıcısı olduğunu

bir kez daha göstermiş; ideolojik küreselleşme taraftarlığı ve kozmopolitizm büyük ölçüde terk edilerek, ulus devletlerin bu küresel krizle adeta yerelde tek başına kaldıkları gerçeği genel kabul gören bir yaklaşıma dönüşmüştür.

Tüm bunlar yapılırken, sosyal bilimlerde doğa bilimlerindeki gibi deney yapma imkânı olmaması ve kendine özgü araştırma yöntemlerinin bulunması nedeniyle, bazı toplumsal gelişmelerin arka planını görebilmek adına, mutlaka pek çok soyutlamaya başvurulacaktır. Dolayısıyla bu çalışmada, Covid-19 pandemisiyle mücadelenin tüm alanlarını açıklamak değil, özellikle siyasal yapıya, devlet ve kamu yönetimi anlayışına etki eden faktörler üzerinde durmak hedeflenmiştir. Bu değerlendirmeden yola çıkarak, çalışmanın üzerine bina edildiği küresel sosyo-ekonomik toplum düzenini yorumlama, Batı’da ortaya çıkan başlıca sosyo-politik kuramların bu düzeni nasıl ele aldıklarını ortaya koymak suretiyle siyasal gelişmeleri açıklama çabasının sınırlılıkları/eksiklikleri olduğu önceden kabul edilebilir. Batı’nın sosyo-ekonomik sistemi açıklanırken ise özellikle son dönemde yaşanan ekonomi politik gelişmeleri anlamaya yardımcı olacağını düşündüğümüz post-Fordist küreselleşme tezleri incelenecektir; çünkü bu alandaki tüm teorileri tartışmak bu makalenin amacını ve kapsamını oldukça aşan konulardır.

Bu araştırmada ele alınan konular, ana hatlarıyla “kritikçi realist (eleştirel akıl yürütme)” yöntemine uygun bir şekilde incelenecektir. Bu anlamda, çalışmada, Ngwenyama’nın (1991) özetlediği yonteme uygun şekilde, daha adil bir toplum düzeni ve insanın özgürleştirilmesi hedeflenmiş; toplumsal bilimlerin “değer-yüklü” olduğunun farkında olunarak, toplumsal baskı ve kişisel olası bozulmalardan mümkün olduğunca etkilenmeden, toplumsal olaylar eleştirel bir mantıkla irdelenmeye çalışılmıştır. Çünkü eleştirel bakış açısı olmadığı takdirde, toplumsal bilimlerle ilgili yapılan çalışmaların, büyük oranda mevcut statükoyu betimlemek, onu meşrulaştırmak dışında fazla bir amaca hizmet etmeyeceğine inanılmaktadır. Kuramsal bir çalışma olan araştırmamızda, literatür incelemesi-yorumlaması ve gözlem teknikleri kullanılacaktır. Buradaki “gözlem”, klasik pozitivist bilim paradigması kapsamındaki dar anlamda bir veri toplama aracı değildir; söz konusu pandemi krizinin yönetim süreçlerinin, araştırma süresi boyunca yakından izlenmesi, ülkelerden örnekler verilmesi suretiyle karşılaştırmalı mukayeseler yoluyla mantıksal analizler yapılması yöntemidir. Yine çalışılan Covid-19 pandemisinin yeni bir olgu olması, toplumlar ve devletler üzerindeki etkisinin, nihai sonuçlarının tam olarak akademik literatürde yer edinmemiş

olmasının yanı sıra tüm ülkelerde uygulanan yeknesak bir mücadele stratejisinin mevcut bulunmaması nedeniyle sürecin takibinde, görsel ve yazılı basından da mümkün olduğunca faydalanılmıştır.

1. PANDEMİ ÖNCESİ KÜRESEL SOSYO-EKONOMİK DÜNYA DÜZENİ

Ulusların ve bireylerin birbirleriyle doğrudan etkileşimde olduğu küresel düzende, küreselleşme, pandemi sürecinin nedeni olmasa bile, en büyük hızlandırıcı faktörü olarak, salgının hızla dünyayı sarmasında en önemli rolü oynamıştır. Ulus devlet, bu süreçte vatandaşını koruyup kollayıcı tedbirleri alan temel aktörler konumuna gelmiş, gerek teoride gerekse bir realite olarak oldukça güç kazanmışlardır. 2008 küresel finans krizi gibi bazı uluslararası bunalım dönemlerinde zayıflasa da salgın hastalık öncesi dönemde genel itibarıyla yaşanan hızlı küreselleşme sürecinde, hükmetme kapasitesi zamanla düşme eğiliminde olan devlet erki, bu son küresel krizle birlikte tekrar etki alanını muazzam ölçüde artırmıştır. Çünkü tüm toplumu etkisi altına alan kriz şartlarında, devlet yönetimi ve siyaset, sosyo-politik kimlikler/kollektiviteler yerine “reel uygulamalar” üzerinde şekillenmeye başlamıştır.

Pandemi krizi öncesinin küreselleşme dönemini ve elbette bu süreç sırasında dünyaya hâkim olan karmaşık sosyo-politik yaşamı analiz edebilmek için mutlaka tarihten süzülerek gelen belirli bir bilimsel bakış açısından-metodolojiden yararlanmak büyük fayda sağlayacaktır. Başka bir deyişle, toplumu, devleti ve bunların karşılıklı etkileşimi sonucu oluşan siyaseti kavrayıp açıklamak için günümüze kadar açılan bilimsel yollardan yürümek neredeyse bir zorunluluktur; çünkü bilimsel bilgi aynı zamanda bir birikimdir. Diğer taraftan, günümüz siyasetini sadece belirli bir ideolojik kalıba sığdırmak mümkün değildir. Hatta günümüz siyasetini açıklamak tek bir sosyal disiplinin kapsamını hayli aşmaktadır. Örneğin Marksist bir yaklaşımla çağdaş küresel kapitalist sistemi analiz ederken, artık tek bir işçi sınıfından bahsetmek mümkün olmamakta; hizmet sektörünün ekonomide ağırlığının artması ve uzmanlaşmayla birlikte işçi sınıfının da kendi içinde karmaşılaştığı herkes tarafından kabul görmektedir. Ancak yine de bu kısımda, siyaseti ve devleti, Batı kökenli günümüz küresel toplum düzeninin ekonomi politliğini, bu post-Fordist siyaset kuramları temelinde, ana hatlarıyla açıklamanın, son dönemde Batı’da yaşanan toplumsal kriz süreçlerini analiz etmede faydalı olacağı değerlendirilmiştir.

Çalışmamızın temel ilgi alanında bulunan “küreselleşme” teorileriyle ünlü F. Jameson, D. Harvey gibi etkili düşünürler, son dönemdeki tarihsel sosyo-ekonomik gelişmeleri “Fordizm”, “post-Fordizm” kavramsal çerçevesinde (Belek, 1997) değerlendirmişler; kapitalist sistemin ulaştığı sosyo-politik düzeni Marksist bir metodoloji penceresinden görerek, ekonomi temelli belirleyicilikten hareket etmişlerdir. Fordizm, kısaca, bir sembol olarak Henry Ford’un büyük ölçekli otomobil fabrikasında “bilimsel yönetim” esaslarına göre kârlılık ve verimliliği arttırdığı, kitle üretimine-tüketimine dayanan üretim şeklini tarif ederken; post-Fordizm ise, bu sistemin 1970’lerde “birikim krizine” girmesi sonucu ortaya çıkan esnek uzmanlaşmaya dayalı sistemi ifade etmektedir (Saklı, 2007). Ekonomik hayata hâkim olan post-Fordist esnek üretim ve tüketim toplumu, sosyo-ekonomik sistemin işleyişini belirleyen başlıca faktörlerdir (Jessop, 2005). D. Harvey’e göre, bu “esnek birikim” düzenine geçişte, bilgisayar kontrollü üretime olanak tanıyan yeni bilişim teknolojileri ve örgütlenme modellerinin çok büyük rolü olmuştur (Harvey, 2000). Bu kuramcılarının literatüre kattıkları en önemli yenilik ise, bu yeni üretim ve tüketim biçimini, aynı zamanda toplumsal ve kültürel bir unsur olarak yeni düzenin sosyo-politik anlayışını açıklamak için toplum analizlerine dâhil etmeleridir. Elbette post-Fordist sosyo-ekonomik sistem analizinin de yeterince açıklayamadığı alanlar vardır. Her ne kadar bu kuramda fazla yer bulmamış olsa bile, sosyo-politik aktörlerin de (devlet ya da tüketim toplumunda bireylerin davranışsal tutumları gibi) post-Fordist esnek üretim biçimini belirli bir düzeye kadar belirlediğini kabul etmek gerekir. Yani aslında etkileme-belirleme ilişkisi, tek taraflı değil, karşılıklıdır; bir etkileşim sürecidir.

Bu çalışmada küreselleşme açıklanırken, tek başına “ekonomik yapının belirleyiciliği” yerine, sosyolojik ve yapısalçı açıklamaları da analize dâhil ederek çok daha geniş bir kavrama perspektifi ortaya koyduğuna inandığımız post-Fordist kapitalist sistem kuramına daha fazla yer verilmiştir. Bu anlamda post-Fordist kuram, günümüzdeki sosyo-politik sistemin ve modern devlet yapılanmasının çözümlemesinde çok daha kapsayıcı, realist bir bakış açısı sunmaktadır. Bu kuram, üretim biçimindeki dönüşümle sınıfsal yapı ve bunlar arasındaki ilişkiler, devlet-kamu yönetimi, bireysel kimliklerin oluşumu analizleri bakımından daha yetkin bir paradigma sunmaktadır (Rustin, 1989).

Weberyen siyaset ve devlet tasarımı, Marksist kuramın aksine, siyasal alanın “otonomluğu” esastır. Siyaset, ulus-devlet çözümlemesi çerçevesinde, sivil

bir alan olarak ele alınmıştır. Weber'in temel kaygısı, oldukça yetkinleşen modern devlet bürokrasisinin giderek liberal demokrasiyi boğacağı korkusudur. Normatif değerlendirmeleri bünyesinde barındıran Weberyen "çoğulcu" toplum yapısını savunanlar, siyaset alanını, farklı çıkar gruplarının mücadele arenası olarak tasavvur etmişlerdir. Bu anlamda bu yaklaşım, çeşitli ekonomik çıkar gruplarının siyaset ve devlet üzerinde çok etkili olduklarını kabul etse bile, devlet aygıtının tek bir çıkar grubunun-kapitalist burjuva sınıfının kontrolünde olduğu savını reddeder (Nash, 2010: 15).

Eleştirel siyaset ve iktidar analizleriyle çağdaş siyaset felsefesine önemli katkılar sağlayan bir başka düşünür de M. Foucault olmuştur. Her sosyal konuda olduğu gibi siyasette de bilgi ve "söylem", toplumsal realiteyi sadece temsil etmekle kalmaz, aynı zamanda onu yeniden kuran bir güçtür. Bu nedenle, toplumsal ilişkilerle birlikte siyaseti kurucu bir güç olarak "söylemsel bilgi", toplumsal alanda askeriyeden fabrikalara, okullardan hastanelere kadar her alanda hayati bir rol oynar. Bu anlamda toplumsal ilişki ve kimlikler "kurgusaldır"; toplumsal olarak inşa edilmişlerdir. Bu yönüyle Foucaultcu paradigma geleneksel siyaset anlayışından bir kopuşu temsil eder (Foucault, 1992; Nash, 2010).

Bu paradigmatik yaklaşımın devamında "kültür siyaseti" gelmektedir ki kültür, bizim toplumsal gerçekliğimizi, günümüz neo-liberal davranış ve tutumlarımızı belirleyen, yeniden tanımlayan temel faktördür (Nash, 2010). F. Jamason, D. Harvey gibi toplumsal dönüşümün merkezine ekonomik belirleyiciliği yerleştiren bazı yazarlara göre, "postmodern" olarak tanımlanan bu son dönemde ekonomi ve kültürel yaşam adeta kaynaşmış durumdadır. "Post-Fordist sosyo-ekonomik sistem" kavramı kullanılarak da tasvir edilebilecek bu dönemde, daha önceki Fordist ekonomiyle karşılaştırıldığında, tüketim toplumunun, özel hayat tarzına göre oluşan piyasaların (*niche market*) giderek yaygınlaşması, boş zaman faaliyetlerinin ve hizmet sektörünün sosyo-ekonomik hayata egemen olması, "kültür siyaseti" gibi yeni siyaset tarzlarını beraberinde getirmektedir. Bu yeni sosyo-politik sistemde görece otonom olarak incelenen bu farklı toplumsal alanlar, kanaatime göre, o kadar birbirlerinin içine geçmiş bir durumdadır ki artık siyasette ya da devlet yönetiminde hangi alanın baskın olduğunu ikna edici bir şekilde analiz etmek âdeta imkânsızlaşmıştır.

Günümüzün küresel kapitalist sistemini ve bunun siyasete, ulus-devlet anlayışına etkilerini analiz ederken başta post-Fordist kuram olmak üzere, post-endüstriyel toplum”, “bilgi toplumu” gibi son dönemde sayısı giderek artan küreselleşme kuramlarının bakış açılarından da faydalanılabilir. Şu bir gerçek ki, bu kuramların hepsi olgusal gerçekliği belirli bir açıdan, kendi konumlarına göre görüp yorumlamaktadır. Ancak küreselleşmenin sosyo-ekonomik boyutunu ve bunun ulus-devletler üzerindeki etkilerini merkezine alan bu çalışmamızda sosyo-ekonomik temelli açıklamalara, özellikle pandeminin ortaya çıkması, küresel çapta yayılması ve pandemiyle mücadelede taşıdığı önem nedeniyle daha fazla önem atfedilmiştir. Bu nedenle, ekonomik hayata hâkim olan post-Fordist esnek üretim ve tüketim toplumu kuramına, kapitalizmin dönüşümünün temel dinamiklerini daha açık bir şekilde ortaya koyabilmek adına, daha fazla itibar edilebilir.

Kapitalizmin 1970’lerde yaşadığı en son büyük krize cevap olarak ortaya çıkan üretim sistemi post-Fordist ya da “esnek üretim” olarak adlandırılmaktadır. Aslında “post-Fordist” nitelemesi, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında gelişmiş Batılı ülkelerde egemen olan Fordist üretim biçimlerinden ve buna paralel olarak gelişen modernist devlet ve toplum anlayışından tamamen farklı bir döneme girildiğine vurgu yapmaktadır. Başka bir deyişle, post-Fordist üretim biçiminin, ekonomik hayatın yanı sıra toplumsal yapıda, devlet anlayışında, kültürde ve hayatın hemen her alanında köklü yenilikler yapma potansiyeline sahip olduğu değerlendirilmektedir (Saklı, 2007:2).

Fordist ekonomi düzeninin siyasette ve devlet anlayışında karşılığı, çalışanların, toplum kesimlerinin gelirin dağıtımından daha fazla pay aldığı “refah devleti” iken; post-Fordist ekonomik sistemde ise neo-liberalizm ve devletin küçültülmesi anlayışı egemen hâle gelmiştir. Bu dönemde, 1980’lerden itibaren büyük bir ivme kazanan küreselleşmenin derinleşmesi, devletin ekonomiden mümkün olduğunca çekilmesi (ancak tabi ki düzenleyici bir güç olarak küresel aktörlerin önünü açması kaydıyla), ülkelerin uluslararası para ve sermaye akışının önünü açacak politikalar yürütmesi söz konusudur. Yani, “dünyanın tek bir pazar olarak yeniden yapılandırılması sürecinde neo-liberalizm, küreselleşmenin başvurduğu ideolojik araç olmuştur” (Erdem, 2008:64).

Sosyalist bloğun yıkılmasının ardından 1990’lardan itibaren, küreselleşmenin âdeta bir “ideoloji” olarak rakipsiz kaldığı söylenebilir. Devletin,

“altının oyulduğu”, ekonomi ve toplumu yönlendirme kapasitesinin kalmadığı, otoritesini özel sektöre, uluslararası kuruluşlara ve ülke içinde ise “parçalanmış” kamu örgütlerine devrederek yaşanacak muhtemel krizlerle baş edebilmesi için gerekli merkezi gücünü kaybettiği iddia edilmiştir (Lodge ve Wegrich, 2014).

Ancak, bilhassa tüm dünyayı etkileyen 2008 finansal krizi başta olmak üzere, 2000’li yıllarda neo-liberal ekonomilerde yaşanan peş peşe krizler, devletin toplumsal düzende sadece seyirci olarak kalamayacağını göstermiştir. 2008 krizi sonrasında Batılı ülkelerde devletin uyguladığı kamulaştırma ve büyük bankaları/finans kurumlarını kurtarma operasyonları, işler kötü gittiğinde yegâne “kurtarıcı” olarak devletin her zaman geri dönerek boşluğu doldurma yetisine sahip olduğunu ispatlamıştır (Lodge, ve Wegrich, 2014:283). Yine Covid-19 krizi, Batılı ülke yönetimlerinde son 40 yıldır büyük önceliğe sahip olan, devletin küçültülmesi, ekonomik verimlilik ve performans esaslı yaklaşımın terk edilerek kamuda profesyonellik ve uzmanlığın tartışmalarda ön plana çıkmasını sağlamış (Dunlop, Ongaro ve Baker, 2020:371); devletin sunduğu sağlık, güvenlik gibi temel hizmetlerin kamu hizmeti niteliğinin öneminin daha iyi anlaşılmasına zemin hazırlamıştır.

Elbette Batılı ülkelerde yaşanan bu sürecin Türkiye üzerinde de nerdeyse doğrudan ve “eş zamanlı” diyebileceğimiz etkileri olmuştur. Bu gelişmelerin ülkemize yansımaları, özellikle de değişen devlet anlayışı ve devletin uygulamaya soktuğu sosyo-ekonomik sistemi dönüştürücü mahiyetteki politikaları, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde daha ayrıntılı yer bulacak olan pandemiyle mücadele süreç ve stratejisine zemin hazırlamıştır. Çünkü, post-Fordizmin gelişmiş kapitalist sistemlere hâkimiyet kurmasına koşut olarak, Türkiye’de, özellikle 1980’li ve 1990’lı yıllarda olmak üzere, şaşılabilecek derecede Batı’yla neredeyse eş zamanlı hızlı bir yapısal uyarlanma süreci yaşanmıştır (Yılmaz, 2010). Bu yıllardan itibaren, bir taraftan 1980 öncesinde uygulanmakta olan korumacı dış ticaret politikaları terk edilmiş, post-Fordizmin temel mantığına uygun olarak, KOBİ diye tabir edilen küçük ve orta büyüklükteki işletmeler devlet eliyle güçlendirilmiş, değişimin gerekliliği sürekli gündemde tutulmuş; kısacası, post-Fordist dönemin öngördüğü neo-liberal ekonomi ve maliye politikalarıyla Türkiye ekonomisi uluslararası kapitalist sisteme eklenmiştir.

Bu hızlı tarihsel kronolojik analiz göstermektedir ki serbest piyasa ekonomisine dayalı kapitalist üretim ve sosyo-ekonomik düzen her krize girdiğinde devlet devreye girmekte; özellikle devletin kendine özgü zor-meşru güç kullanma vasfı devreye sokularak, sosyo-ekonomik düzen, topluma hâkim olan yeni değerler çerçevesinde yeniden inşa edilmektedir. Özünde ekonomi ya da küreselleşme kaynaklı olmasa bile, küreselleşmiş ekonomik düzenin küresel bir salgına dönüşmesi üzerindeki hızlandırıcı-derinleştirici etkisinin çok güçlü olduğu belirgin olan Covid-19 krizinin de, sosyo-ekonomik yapı ve özellikle de devlet-kamu yönetimi yapılanması üzerinde dönüştürücü bir potansiyeli vardır. Bu bakımdan, son pandemi krizinde/sonrasında da devlet ve kamu yönetiminin toplumsal sistemdeki rolünün ayrıntılı tartışılması; devletin ve kamu yönetiminin, bu son küresel kriz çerçevesinde kendilerine tanımlanan rolleri daha etkin bir şekilde yerine getirebilmesi bakımından, yeniden tahkim edilmesi şarttır.

2. KÜRESELLEŞME, COVID-19 KRİZİ VE YÖNETİM

“Küreselleşmeyle birlikte artık ulus-devletlerin, kendi vatandaşlarının ekonomik refahına yönelik sosyo-ekonomik politikaları hayata geçirme irade ve özgürlüklerinin kalmadığı” iddiası, pandemi öncesi küreselleşme tartışmalarında sıklıkla dile getirilmiştir. Ulus devletler, din, mezhep, ırk gibi kimliksel farklılıkları ‘vatandaşlık’ temelinde tek potada eriterek ülke sınırları içinde ulusal bütünlüğü sağlamayı amaçlarken; küreselleşme, ‘çok kültürlülüğü’ ve ne olursa olsun ‘yerelleşmeyi’ prensip edinerek, dünya ölçeğinde serbest piyasayı hâkim kılmak adına, bir anlamda ulus devletin altını oymaktadır” (Erdem, 2008).

Küreselleşmenin artmasıyla birlikte son yıllarda devlette yapılan sürekli reformlarla, özellikle Batılı ülkelerde parçalı bir yönetim biçimi ortaya çıkmış ve ‘devletin sorun çözme kabiliyeti’ çok tartışmalı bir konu hâline gelmiştir (Lodge, ve Wegrich, 2014). Bununla birlikte, gerek sel, deprem gibi doğa olayları kaynaklı olsun gerekse giderek artan ölçüde, ekonomik, teknolojik ya da siyasal çatışmalardan kaynaklanan krizler olsun, tehdidin boyutu toplumsal sistemin işleyişini ciddi oranda etkilemeye başladığı hissedildiğinde, herkes gözünü devlete ve kamu yönetimine çevirerek, ortaya çıkan krizin etkin bir şekilde yönetilmesini beklemektedir. Bu nedenle, içinde bulunduğumuz yüzyılda siyaset ve yönetim bilimleri disiplinlerinin en önemli gündem maddelerinden biri, sahip olunan ekonomi politik görüş ne olursa olsun, giderek karmaşılaşarak çoğalan

krizler karşısında, devletin ve kamu yönetiminin nasıl daha etkin ve güçlü hâle getirilebileceği konusu olmak zorundadır.

Covid-19 pandemisinin küreselleşmiş dünyayı bir anda sarmasıyla birlikte, neredeyse tüm ülkeler, sadece bir sağlık sorunuyla değil, salgının bir türevi olarak büyük bir sosyo-ekonomik krizle karşı karşıya kalmışlardır. Zaten belirli düzeyde mevcut olan işsizlik ve yoksulluk sorunları, pandeminin ekonomileri daraltmasıyla, daha da derinleşerek ulus-devletleri etkin ve birçok durumda da otoriter bir şekilde sosyo-ekonomik alana müdahale etmek zorunda bırakmıştır. Çünkü ‘vatandaşları’ krizin getirdiği kamu sağlığı, ekonomik ve sosyal sorunlardan kurtarabilecek tek mekanizmanın devlet ve kamu yönetimi olduğu bir kez daha net bir şekilde ortaya çıkmıştır. Özellikle güçlü bir sosyo-politik kimliğe-bütünlüğe sahip olmayan AB gibi ulus-üstü, NATO, Dünya Sağlık Örgütü (WHO) gibi uluslararası örgütler kriz karşısında, belki kurgusal yapılarının doğal sonucu olarak, işlevsiz kalmış; uluslar, büyük oranda kendi başlarına bu savaşı vermek durumunda kalmışlardır.

Güçlü bir küresel kapitalizme rağmen ulus-devletler, bir anda sınırlarını kapatarak kendi hâllerinde kalmaya çalışmışlardır. Hatta pandemi sürecinde, daha öncesinde dünyaya hakim olan ancak son dönemde güç kaybetmeye başlayan “neo-liberalizmin öldüğü” bile kuvvetli bir şekilde iddia edilmektedir; çünkü bu süreçte eğitim, sağlık, güvenlik gibi hizmetler piyasaya bırakılmamış, doğrudan devlet tarafından üstlenilmiştir (Aslan, 2021:13). İnsanlığın tarihte karşılaştığı en büyük küresel krizlerden biri olarak Covid-19 salgınıyla mücadelede, güçlü bir sağlık sistemine, geniş bir sosyal güvenlik ağına ve pandemi tedbirlerini kararlılıkla uygulayabilen güçlü bir kamu yönetimi mekanizmasına sahip olan Almanya gibi ülkeler, (en azından pandeminin “kriz” dönemi olarak nitelenebilecek olan ilk iki yılını kapsayan 2020-2021 yıllarında) mücadelede nispeten başarılı bir performans ortaya koymuşlardır (Valiyeva, 2020; Kuhlmann, Helsröm, Ramberg ve Reiter, 2021). Öte yandan, ABD, Birleşik Krallık gibi ülkeler ise, dünyanın en büyük ekonomileri arasında olsalar bile, genel kabul gören nüfusa oranla toplam hasta ve ölüm sayıları gibi kriterlere göre, başarısız bir performans sergilemişlerdir.

Bu verilere-resmi istatistiklere göre, bu satırların yazıldığı tarih itibarıyla, yaklaşık 50 milyon toplam vaka ve 805 bin ölümle ABD açık ara ilk sırada olmak üzere, Covid-19 kaynaklı toplam vaka ve ölüm sayılarında dünya genelinde ilk ona giren ülkelerin (Rusya, Türkiye ve Brezilya’nın yanı sıra) çoğu liberal

ekonomik sistemin mevcut olduğu gelişmiş Batılı ülkelerdir-ABD, Birleşik Krallık, Fransa, Almanya, İspanya; www.worldometers.info/, erişim tarihi: 28.12.2021). Bu anlamda, son birkaç yüzyıldır dünya çapında medeniyete liderlik eden sosyo-ekonomik yönden gelişmiş Avrupa ve Batı ülkelerinin krizlere hazırlık ve kriz yönetimi konusunda çok kapsamlı bir değerlendirme süreci, buna göre de yönetimlerinde önemli reformlar yapması gerektiği anlaşılmıştır. Elbette küresel çaptaki bu krizde sağlanan başarı düzeyi, uluslararası sistemde pandemi sonrası dünya düzeninde hegemonik ülkelerin edinecekleri liderlik ve konuma mutlaka doğrudan etki edecektir (SAM, 2020).

Covid-19 krizine karşı ülkelerin aldığı tedbirler ve uyguladıkları kriz yönetimi ilkeleri, ülkelerin sosyo-politik kültürel yapısı, siyasal iktidarın öngörü ve hedefleri, devlet gelenekleri ya da siyasal yönetim sistemi, ülkenin geleneksel yönetim kültürü gibi pek çok faktörün karmasından oluşan bir bağlamda belirlenmektedir. Covid-19 krizinde de ülkelerin krize verdiği tepkiler-uyguladıkları politikalar büyük oranda bu makro (siyasal yönetim sistemi), mezo (mevcut yönetim yapılanması) ve mikro (aktörlerin stratejileri) özellikler tarafından şekillendirilmiştir (Pattyn, Matthys ve Hecke, 2021). Başka bir deyişle, ülkelerin kriz yönetimi ana hatları itibarıyla “yol bağımlılığı” ya da “tarihsel kurumsalcılık” teorisine uygun bir gelişim göstermiştir.

2020 yılının ilk aylarından itibaren hızla dünyada etkisini göstermeye başlayan Covid-19 salgınına karşı ülkeler, bilhassa etkili tedavi ya da hastalığı önleyici-virüsün hastalık yapıcı etkisini düşürücü bir aşının henüz bulunmadığı dönemde, virüsün yayılımını yavaşlatmaya dönük olarak, başta sınır kapılarının kapatılması olmak üzere toplumsal hareketliliği kısıtlayıcı bir dizi tedbiri uygulamaya geçirmeye başlamışlardır. Tam kapanma (sokağa çıkma yasağı) ya da yarı kapanma, kamusal alanlarda sosyal mesafe, toplumsal faaliyetlerin-toplantıların kısıtlanması, hastalara-kronik hasta ve yaşlılar gibi riskli gruplarına yönelik karantina uygulamaları, yine virüs taşıyanların hızlı bir şekilde tespit edilip toplumdan izole edilmesi için çok farklı test-takip (filyasyon) uygulamaları ve nihayetinde bu halk sağlığı tedbirlerinin toplumsal hayatı kesintiye uğrattıcı etkisi sonucu ortaya çıkan pek çok sosyo-ekonomik sorunla baş edebilmek için geliştirilen sosyal yardım, ekonomik destek vb. yöntemler bunlardan belli başlılarıdır. Hemen hemen her ülke bu tür tedbirleri pandemi boyunca, dönem dönem uygulamaya

koysa da bazı ülkelerin, ilk etapta yine de salgından çok zarar görmüş olsalar bile, çok hızlı ve kararlı hareket ettiği (Çin, Almanya gibi), bazılarının ise (Birleşik Krallık, ABD, Brezilya gibi) bu kısıtlama/kapanma tedbirlerini yeterince hayata geçiremediği/geçirmediği gözlemlenmiştir.

Etkili tedavi ve aşı henüz yokken bu halk sağlığı tedbirlerini alma konusunda hızlı hareket edip güçlü devlet ve yönetim mekanizmaları sayesinde iyi uygulayabilen ülkelerin, virüsün yayılımını nispeten kontrol altında tutabildikleri, toplam hasta ve virüs kaynaklı ölüm sayılarını, nihayetinde uzun vadede sosyo-ekonomik kayıplarını sınırlandırabildikleri bariz bir şekilde ortaya çıkmıştır. Nüfusa oranla toplam vaka ve ölüm sayılarına bakıldığında; ABD, İngiltere, İsveç, Hollanda gibi ülkelerde bir milyonda yüz bini geçen vaka sayıları ve toplam ölüm miktarları değerlendirildiğinde bu durum net bir şekilde anlaşılabilmektedir (<https://www.worldometers.info/>, 25.10.2021). Yani ister gelişmiş ister az gelişmiş olsun, sokağa çıkma yasağı gibi geleneksel ama salgın hastalıklara karşı çok etkili olduğu bilinen kısıtlama tedbirlerini uygulayabilen devletler, salgının en ağır sonuçlarını bertaraf etmeyi başarmışlardır (Capano, Howlett, Jarvis, Ramesh ve Goyal, 2020:286).

1990'lardan itibaren liberal kapitalizmin, sosyalist bloğun çökmesi sonucu Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle dünyada tek egemen küresel sistem olması, teknolojinin ulaştığı düzey itibarıyla küreselleşmenin tüm dünyada hakimiyetinin tescil edilmesi anlamına geliyordu (Atlı, 2020). Artık 'tarihin sonu' olarak tasvir edilen bu liberal küresel kapitalizm döneminde, küresel düzeyde etkin, dünyaya liderlik edebilecek bir sosyo-politik aktörün mevcut olmaması, küresel kapitalizmde sağlık konusunda vatandaşa 'müşteri' olarak bakılmasının bir sonucu olarak liberal ülkelerin etkin bir sosyal güvenlik sistemi geliştirememesi, salgın döneminde alınan tedbir ve kararların uygulanmasının doğrudan bünyesinde egemenlik hakkı ihtiva eden meşru devlet otoritesine ihtiyaç duyması nedeniyle, mücadelenin boyutu ve kapsamı, bireylerin ve sivil toplum kuruluşlarının kapasitesinin çok üzerine çıkmıştır. Özellikle tüm dünyada ulus-üstü yapılanmanın yegâne örneği olan AB bile kriz sürecinde ciddi bir dağılma-parçalanma tehlikesiyle karşılaşmıştır (kuşkusuz AB tarafında üye ülkelerde kullanılmak üzere salgına karşı geliştirilen aşılardan dünya piyasasından, pek de adil olmayan yüksek miktarlarda alınıp Avrupa içinde dağıtılması bu tespitten ayrı tutulmalıdır).

Elbette “küresel pandemiyle” yapılan ulusal mücadelede, uluslararası iş birliği ve koordinasyon önemini kaybetmemiş, tam aksine, bu ilkelerin değeri daha da artmıştır. Örneğin salgın hastalığa karşı aşının geliştirilmesi ve temin edilmesi konularında ülkelerin ciddi iş birliği yapma gayretleri olduğu açıkça görülmektedir. Bu tür küresel krizlerle mücadele için gerekli mekanizmaların önceden oluşturulmasının zorunlu olduğu anlaşılmış olup, pandemi sonrası küresel sistemde bu konunun ulus devletler bakımından gerek bölgesel gerekse küresel ilişkilerde önemli bir gündem maddesi olması beklenebilir. Aslında Covid-19 pandemisinin, yeterince etkili ve sayıca yeterli aşı mevcut olsa bile, tüm dünyada etkin aşılama-koruma tedbirleri uygulanmadan tamamen ülkeleri terk etmeyeceği, her zaman daha az ya da daha çok tehlikeli bir varyantın tekrar yayılma riskinin mevcut olduğu anlaşılmaktadır. Pandemi sürecinden edinilen tecrübelerden sonra yerel-ulusal ve uluslararası kurumların “risk toplumuna” (Çuhacı, 2007) göre inşa edilmesi ya da mevcut yapıların incelenerek buna göre yeniden yapılanmaya gidilmesi gerektiği bir kez daha anlaşılmıştır.

Ayrıca, salgın hastalık döneminde en liberal ülkelerin bile vatandaşların özgürlüğünü kısıtlayan, liberal ekonomik sistemin olağan işlemlerini engelleyen otoriter kararlar alması en önemli tartışma noktalarından biridir. Pandemi öncesi dönemde zaten dünya genelinde artmaya başlayan milliyetçilik akımı, siyasette popülizm, yabancı düşmanlığı gibi liberal demokrasi karşıtı gelişmelerin bu süreçte daha da keskinleşmesi, otoriterliğe meyilli siyasal iktidarların, sürecin doğurduğu belirsizlik, korku ve kabuğuna çekilmiş uluslararası örgütler döneminde iktidarlarını daha da tahkim etmesi bir sürpriz değildir. Diğer taraftan, özellikle salgına karşı yetersiz müdahalede bulunmak ve salgını yeterince önemsememek konusunda yaygın eleştirilere hedef olan ABD ve Brezilya yönetimlerinin düştüğü durum dikkate alındığında, dünya genelinde son dönemlerde yükselişe geçen, kuşatıcı halk egemenliğine dayanan ve liberal demokrasileri tehdit eden “popülist demokrasi” anlayışının (Uslu, 2020), pandemiyle birlikte ulus devletlerde halk nezdinde itibar kaybetmeye başladığı gözlemlenmektedir.

Pandemi sürecinde Çin gibi otoriter rejimlerle yönetilen ülkelerin, ABD gibi liberal Batı ülkelerine göre daha başarılı olduğu, bu nedenle Çin’in küresel sistemde etkisini artıracığı iddia edilmekle birlikte, aslında bunun indirgemeci bir yaklaşım olduğu, Almanya, Japonya ve hatta Türkiye gibi ülkelerin salgınla mücadelesi analiz

edilince ortaya çıkmaktadır. Esasen rejimin otoriter ya da demokratik olmasından öte, başarılı performansı getiren en önemli faktörlerin, ülkelerin başındaki siyasi hükümetlerin münferit düzeyde kararlı bir mücadele stratejisi geliştirmeleri ve bu stratejiyi uygulayabilecek “güçlü kurumsal kapasiteye-işleyişe” (Atlı, 2020:57) sahip olmaları olduğu gözlemlenmektedir.

Yine, güçlü ve yaygın sağlık-sosyal güvenlik sistemi, gıda ve tedarik zincirinde tamamen küresel sisteme muhtaç duruma düşmeden kendi kendine yeterli olabilme ve özellikle de mevcut kaynakları seferber edebilecek, salgına karşı alınan tedbirleri etkin şekilde uygulayabilecek, kısıtlama tedbirlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkan toplumsal sorunlara çözüm üretecek güçlü bir “devlet kapasitesi”, ülkelerin krize müdahale gücünü doğrudan etkileyen unsurlar olarak ön plana çıkmıştır.

Türkiye de bu anlamda, kapsayıcı bir sosyal güvenlik şemsiyesine ve donanımlı hastanelere sahip olmasıyla pandemi krizi sınavında başarı sağlayan ülkeler arasında sayılabilir. Özellikle sağlık sisteminin çökmemesi, hastanelerin yetersiz konuma düşmemesi, Covid-19 hastalarının sosyal güvenlik şemsiyesi altında ücretsiz olarak bilhassa kamu hastanelerinde tedavi edilmesi, salgınla yapılan “savaşta” ön cephe hatlarında mevzi kaybetmeyerek arka planda ortaya çıkabilecek pek çok sosyo-ekonomik problemin gelişmesini önlemiştir.

11 Mart 2020’de koronavirüs kaynaklı salgın hastalığın DSÖ tarafından “pandemi” olarak ilan edilmesinden itibaren ülkeler, kendi siyasi-idari yapılarına en uygun mücadele tedbirlerini acilen bulmaya çalışmışlardır. Türkiye de salgın daha ülke içinde etkisini göstermeden 10 Ocak 2020 tarihinde, Sağlık Bakanlığı’nın koordinasyonunda bir “Koronavirüs Bilim Kurulu” oluşturarak Hükümetin mücadele yöntemini belirleyen en büyük adımı atmış; bundan sonraki alınan tedbir ve uygulamalar büyük oranda bu teknik-tıbbi kurulun tavsiyeleri doğrultusunda pey der pey geliştirilmiştir. Sorunun merkezinde bulaşıcı hastalık olunca, yapılması gerekenleri teknokratlardan-tıp uzmanlarından müteşekkil bir kurulun kılavuzluğunda belirlemek, modern devlet ve bilim anlayışının temel gereği olarak yaygın kabul gören bir uygulama olmuştur. Süreç boyunca, Sağlık Bakanlığı’nın yürüteceği izolasyon, tedavi yöntemleri gibi kritik uygulamalar dahil olmak üzere (Küçük, 2021:121-122), sosyo-ekonomik alanda alınan hemen hemen tüm Covid-19 tedbirleri, en üst mertebede Cumhurbaşkanı

başkanlığındaki Hükümet düzeyinde olmak üzere ilgili Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlarca, bu kurul tarafından alınan tavsiye kararları çerçevesinde belirlenip hayata geçirilmiştir (Avaner, Barbak ve Fedai, 2021). Koronavirüs Bilim Kurulu'nun tavsiye niteliğindeki kararlarının öncelikli şekilde dikkate alındığı, başta sokağa çıkma yasağı olmak üzere çok ayrıntılı kısıtlama tedbirleri getiren İçişleri Bakanlığı genelgelerinin, "Sağlık Bakanlığı ve Bilim Kurulu'nun önerileri" ya da "Koronavirüs Bilim Kurulu'nun önerileri doğrultusunda..." ibareleriyle gerekçelendirilmesinden anlaşılabilmektedir (Örnek için bakınız: İçişleri Bakanlığı'nın 10.04.2020 tarihli Sokağa Çıkma Yasağı konulu genelgesi, www.icisleri.gov.tr/2-gun-sokaga-cikma-yasagi).

Merkezi düzeyde alınan kararlardan, doğrudan Sağlık Bakanlığı'na bağlı kuruluşların yapacağı hasta tedavisiyle ilgili konular dışındaki tüm tedbir ve kararlar, ülke genelinde genel bir işleyiş süreci olarak, İçişleri Bakanlığı tarafından genelgelere bağlanıp taşrada il ve ilçelerde uygulanmak üzere valiliklere/kaymakamlıklara gönderilmiştir. Valilikler ve kaymakamlıklar tarafından söz konusu tedbirler, 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu hükümleri kapsamında il/ilçe umumi hıfzıssıhha kurulu kararlarına dönüştürülerek kanunun öngördüğü idari ve adli işlem yaptırımları uygulama gücüne kavuşturulmuştur. Vali ve kaymakamlar, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu başta olmak üzere ilgili mevzuattan yararlanarak, Türkiye'de geleneksel olarak mülki idare sisteminin sahip olduğu toplumsal saygınlık ve mesleki olarak taşrada taşıdıkları liderlik misyonundan aldıkları güçle, bu kararları günlük yaşamda hayata geçirmişlerdir. Yani merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi olarak mülki idareler, illerde kamu yönetimini harekete geçiren, devletin imkân ve kapasitesinin krizle mücadelede etkin bir şekilde kullanılmasını sağlayan idari kurumlar olarak ön plana çıkmışlardır. Bu anlamda, şehirlerde Covid-19 krizinin tüm yönleriyle yönetilmesinde mülki idare amirleri (vali, vali yardımcısı, kaymakam) görev bölgelerinde koordinasyon ve iş birliğini sağlayan lider kamu yöneticileri rolünü üstlenmişlerdir (Şenel, 2021).

Merkezi düzeyde planlanarak taşraya hıfzıssıhha kurulu kararları alınarak sahada uygulanması için gönderilen bu mücadele tedbirlerinin içinde, Covid-19 hastası ya da temaslılarının 14 gün süreyle izolasyona tabi tutulmasından, belirli dönemlerde kahve, kafe, bar, pavyon gibi özel işyerlerinin faaliyetlerinin

yasaklanması/kısıtlanmasına; sokağa çıkma kısıtlaması getirilen kişilerin özel ihtiyaçlarının kendi evlerinde karşılanmasından (Vefa Sosyal Destek Grupları), kurumlarda/özel işletmelerde uyulması gereken koronavirüs tedbirlerinin denetimine kadar hemen hemen toplumsal hayatın tüm alanlarını ilgilendiren konular vardır. Bu tedbirlerin elbette temel amacı, toplumsal hareketliliği azaltarak insanlar arasındaki teması mümkün olduğunca azaltmak suretiyle virüsün yayılımını, “bastırma” stratejisi (Duran, 2020) çerçevesinde önlemektir. Ancak burada, öngörülen tedbirlerin belirlenmesi sürecinden belki daha zor ve meşakkatli olanı, bunları alanda birebir hayata geçirmek, fiilen uygulamaktır. Çünkü bu kararların hemen hepsi, kişisel özgürlükleri kısıtlayan, insanları sosyo-ekonomik ve psikolojik olarak büyük fedakârlıklar yapmaya zorlayan konuları içermektedir. Bu yüzden de gönüllü olarak uyan kişiler olduğu kadar kendilerine yaptırım uygulanması korkusuyla uyanlar da hiç az değildir. Kamunun sağlığını koruyabilmek adına devletin zor kullanma niteliğinin-yaptırım uygulama tehdidinin devreye sokulmasını gerektirmiştir.

Bu nedenle mücadele süreci aynı zamanda bir “kriz yönetimi” gerektirmektedir ki taşrada devletin gücünü temsil eden mülki idare sistemi işte burada “devlet kapasitesinin” en temel yapıtaşı olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü devletin taşradaki kurum ve kuruluşlarını, yerel yönetim birimlerini, hatta STK ve özel işletmeleri bu müdahale tedbirlerini uygulama konusunda harekete geçirebilecek, kararların uygulanmasını takip edip alanda denetlemesini yaptırabilecek en önemli güç-otorite merkezi, illerde-ilçelerde mevcut yasal ve toplumsal koşullarda, mülki idare amirleridir. Ülkemizde köklü bir devlet geleneğinin mümessilleri konumundaki mülki idare amirlerinin, devleti temsil ettikleri, devlet adına hareket ettikleri yönündeki toplumsal inanç, bu yöneticilerin liderlik ve koordinasyon kabiliyetlerini-otoritelerini daha da güçlendirmiştir (Çapar ve Koca, 2021). Buradan hareketle, mülki idare yapılanmasının, yerel yönetimlerin ve sivil toplumun mücadelede desteğini/katkısını alarak “kapsayıcı yönetim” (Keyman, 2020) tarzına uygun bir kriz yönetimi sergilemek suretiyle oldukça etkin faaliyetler gerçekleştirebildiği söylenebilir.

Türkiye’de 11-12 Nisan 2020 tarihlerini kapsayan hafta sonu günlerinde, 30 büyükşehir ve Zonguldak ilinde geçerli olmak üzere kamuoyunun beklemediği bir anda, kısıtlamanın başlayacağı cuma akşamında ilan edilen sokağa çıkma

yaşadığında/kısıtlamasında yaşananlara göz atmak bile bunun anlaşılması için tek başına yeterlidir. Bir gecede İçişleri Bakanlığı'nın konuya ilişkin ayrıntılı, geniş kapsamlı genelgesi uygulamaya geçirilmiş; yasakların kimleri nasıl etkilediği, halka, belki yüzbinlerce işletmeye, milyonlarca çalışana duyurularak aynı zamanda sokağa çıkamayan vatandaşların ekmek almak ve mutfak alış-verişi yapmak gibi “özel” işlerini görmek üzere Türkiye'deki tüm il ve ilçelerde, valilik/kaymakamlık Vefa Sosyal Destek Grupları kurulmuştur. Daha önce hiç böyle bir tecrübeye sahip olamayan devlet kuruluşları ve STK temsilcileri, neredeyse bir gecede örgütlenip araç-personel donanımı sağlanarak, 65 yaş ve üstü ile kronik hastalığı olan vatandaşların temel yaşamsal ihtiyaçlarında mağduriyet yaşamaması adına, olağan dönemde tamamen “özel” olan işlerini “kamu hizmeti” şeklinde yerine getirmeye başlamışlardır. Tüm bu çalışmalar, merkezde İçişleri Bakanlığı'nın yönlendirmesi ve ana hatları genelgelerle çizilen talimatlar doğrultusunda, büyük oranda mülki idare amirlerinin çabası ve koordinasyonunda, hem de güçlü bir yasal altyapı ve örgütsel/işleyişsel çerçeve olmaksızın, uygulama süreci içinde tam bir “yönetişim modeli” olarak ortaya çıkan; kısaca VEFA olarak adlandırılan ekipler sayesinde başarılı olmuştur (Özel ve Dönmez, 2021). İşte tüm bu süreçler, kriz durumlarında devlet ve kamu yönetiminin hızlı, etkin bir şekilde örgütlenme, koordinasyon içinde çalışabilme kapasitesinin ne kadar önemli olduğunu ortaya koyan örneklerdir.

Elbette Türkiye ve diğer ülkelerdeki Covid-19 krizinin yönetiminde yaşanan eksiklikler ve yönetim süreçlerinin başarısının değerlendirilmesi, daha ayrıntılı analizler içeren başka çalışmaların konusu olabilir. Pandemi kriziyle mücadeleden elde edilen bilgi ve tecrübeler ışığında, sağlıklı şekilde analizler yapıp gereken tedbirler alındığı takdirde, gelecek dönemlerde yaşanacak muhtemel krizlere karşı devletler ve yönetimler, daha dirençli hâle getirilebilecek, çok daha başarılı bir yönetim performansı ortaya konabilecektir. Bu araştırmamız da, salgının küresel düzeyde devlet ve yönetim anlayışında ortaya çıkardığı önemli değişimlerle bağlantılı şekilde, daha ziyade bu amaca hizmet etmeye yönelik bir çalışmadır. Çünkü bu sancılı salgın sürecinde yaşanan karmaşık sorunlar, tek başına bir yönetsel yapı ya da örgütün, bölgesel, hatta küresel düzeyde yaşanan/yaşanacak pandemi, uluslararası göç, iklim değişikliği gibi her yönüyle muazzam krizlerin üstesinden gelemeyeceği gerçeğini öğretmiş; yerel-ulusal hatta küresel düzeyde iş birliği ve koordinasyonu artırmayı amaçlayan stratejiler üzerinde

çok çalışılması gerektiği anlaşılmıştır. Krizlere karşı dirençli bir yönetimin inşa edilmesi, genel olarak toplumun dayanıklılığını artıracak önleyici yatırımların yapılmasını, kullanılacak kaynakları temin etme başta olmak üzere gereken her türlü hazırlığın yapılmasını ve idarenin kriz yönetme kapasitesinin geliştirilmesini gerektirir (Genç, 2021:21).

SONUÇ

Pandemi konusu ilk etapta kamuoyunda, hatta literatürde bile, genellikle siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanının dışında değerlendirilmiştir. Ancak tüm toplumsal hayatı tehdit eden salgınlarla mücadelenin, birebir hastaların tıbbi tedavisi dışında, tamamen siyasetin, kamu yönetimi disiplininin, hatta genel olarak sosyal bilimlerin en merkezi inceleme-araştırma alanlarından biri olacak kadar sosyo-ekonomik hayatın her alanını etkileyen bir hayat memet meselesi olduğu artık çoktan anlaşılmış bulunmaktadır.

Pandemi öncesi küresel dönemde geleneksel “ulus devletin” otoritesi, siyasal bütünlüğü tartışılır hâle gelmiş, ulus devletin vatandaşlarına artık eşitlikçi, demokratik bir refah devleti sunamayacağı, sıklıkla iddia edilmişti. Ancak, yerinde bir ifade ile “Covid-19 krizi” olarak da adlandırılan pandemi süreciyle birlikte, esasen ekonomik ve toplumsal değişimin asıl dinamiklerinin nitelik itibarıyla varlığını sürdürmekte olduğu, kapitalist sistemin ve siyasal düzenin (ulus-devlet) hem kendi territoryal alanında hem de uluslararası ilişkilerde hâlen en etkin güç konumunda olduğu bir kez daha teyit edilmiştir. Diğer taraftan, küreselleşme tartışmaları çoğunlukla, bilgi iletişim teknolojilerinin sürece katkısı çerçevesinde ekonomi politik tabanlı gelişmeler merkezinde ele alınıp bunun devlet ve kamu yönetimine etkilerinin açıklanması şeklinde ilerlemişti. Ancak Covid-19 küresel krizinin küreselleşmenin hızlandırıcı ve krizi derinleştirici etkisi dikkate alındığında, bu tartışmalara yeni bir boyut eklenmesi; küresel pandemi krizinin devletleri ve yönetimleri dönüştürme potansiyelinin de göz önüne alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

Mücadelede en ön planda elbette sağlık teşkilatının çalışmaları, hastaların tedavisi başta olmak üzere, bulaşıcı hastalığın kaynağı, temas çevresi ve hastaların/temaslıların izolasyonu yer almaktadır. Ancak küresel pandemiyle mücadelede belki bu sadece buz dağının ilk bakışta görünen kısmıdır. Öncelikle salgının yayılmasını önlemeye dönük halk sağlığı tedbirlerinin uygulanması başta

olmak üzere, salgının ortaya çıkardığı sayısız sosyo-ekonomik sorunlarla mücadele etmek adına yapılan çalışmalar, bu krizle savaşımın çok daha büyük ve kapsamlı kısmını oluşturmaktadır. Bu noktada, devletin/yönetimin örgütlenmesi ve işleyişi en kritik başarı unsuru hâline gelmektedir.

Küresel bağlam göz ardı edilmeden gerek Batılı ülkelerde gerekse Türkiye’de devletin pandemi kriziyle mücadelesinin eleştirel bir bakış açısıyla tartışılması, sayıları ve karmaşıklık düzeyi giderek artan uluslararası göç, iklim değişikliği gibi pek çok krizle baş edebilmek için yaşamsal önemde dersler alınmasını sağlayabilecektir. Bu çalışmada, pandemiyle mücadele süreci realist ama eleştirel bir şekilde incelenerek, hâlen “vatandaşlık” temeline dayalı realist anlamda dünyada en geçerli siyasal bütünlük olan ulus devlet yönetimlerinde bu tür krizlere karşı yapılacak muhtemel reformlara dair çıkarımlarda bulunulmaya çalışılmıştır. Küreselleşme teorileri çerçevesinde devlet ve onun yürütme aygıtı olan yönetim yapılanması-anlayışı tartışmaları analiz edildiğinde, pandemi sonrası küresel sistemin, gene güçlü ulus devletler liderliğinde şekillenmekte olduğu/şekilleneceği sonucu çıkarılabilir. Ancak bu son küresel kriz, ulus devlet mekanizmasının giderek sıklaştıran ve derinleşen pandemi gibi karmaşık krizlere karşı, “risk toplumu” temelinde yeniden tahkim edilmesinin zorunlu olduğunu ortaya çıkarmıştır.

Küresel çaptaki bu soruna tek başına bir yönetsel yapının gerekli cevabı veremeyeceği; yerel-ulusal-bölgesel, hatta küresel düzeyde iş birliğine, koordinasyona ve ortaklıklara ihtiyaç duyulduğu net bir şekilde ortaya çıkmıştır. Bu anlamda, ABD, İngiltere, İtalya, İspanya, Brezilya gibi nispeten çok büyük ekonomilere hükmeden, uluslararası değerlendirmelerde güçlü devlet ve kamu yönetimi mekanizmalarına sahip oldukları kabul edilen Batılı devletlerin bu kapasitelerini, büyük oranda siyasi otoritenin politik tutumuyla da yakından ilişkili olarak, pandemiyle mücadelede etkin bir şekilde kullanamadıkları görülmüştür. Yine, hangi politikalar tercih edilirse edilsin, kısıtlayıcı tedbirler ve mücadele politikalarının başarılı bir şekilde uygulanması, büyük oranda bürokrasi ve kamu yönetiminin kriz ortamına adapte olarak etkin ve verimli bir şekilde çalışabilmesine bağlı olmuştur.

Türkiye ise, ana hatlarıyla, geleneksel “merkezi ve güçlü devlet kapasitesini” hayata geçirerek, küresel pandemi sorununa ulusal çapta hızlı

ve çok etkin bir cevap veren (en azından, pandeminin bir “kriz” şeklinde çok şiddetli etki gösterdiği ilk dönem-2020,2021 yılları itibarıyla) ülkeler arasında yer almıştır. Türkiye’nin pandemiyle mücadele uygulamalarında sağlanan başarı düzeyinde, güçlü sağlık sistemi kapasitesinin yanı sıra, geleneksel merkeziyetçi ve güçlü devlet yönetiminin tezahürü olarak, merkezde Cumhurbaşkanlığı başkanlığındaki Hükümet ve İçişleri Bakanlığı’nın, taşrada ise ‘mülki idare sisteminin’ temel mücadele aktörleri olarak paylarının büyük olduğu söylenebilir. Temel prensipleri Sağlık Bakanlığı Koronavirüs Bilim Kurulu’nun önerileri doğrultusunda İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenen mücadele stratejisi çerçevesinde, 150 yıllık bir devlet geleneği kurumu olarak mülki idare sistemi, tüm illerde-ilçelerde güçlü devlet yapılanmasını hayata geçirerek, koronavirüs tedbirlerinin uygulanmasından, süreçten zarar gören vatandaşlara Hükümetçe yapılan sosyal yardımların evlerinde ulaştırılmasına kadar çok geniş bir yelpazede faaliyet göstererek, kapsayıcı ve bütüncül yönetim tarzına bir örnek teşkil etmiştir. Ancak, öncelikle (İçişleri Bakanlığı genelgeleri doğrultusunda uygulanan) sert kriz yönetimi tedbirlerinin açık bir kanuni çerçevesinin olmaması; kamu görevlilerinin ve halkın kriz yönetimine daha fazla katılım sağlamasını teşvik edecek yollarının bulunması olmak üzere, elbette kriz yönetiminde yaşanan pek çok eksiklik de süreç çok iyi analiz edilip ortaya konmalıdır. Gereken dersler çıkarıldıktan sonra ise buna benzer krizlere karşı yönetim sistemi, demokratik değerler çerçevesinde meşruiyet de gözetilerek, mutlaka güçlendirilmelidir. Çünkü Hükümet tarafından olağanüstü hâl ilan edilmediğinden buna ilişkin mevzuatın da geçerli olmadığı ancak çok sıkı Covid-19 krizi tedbirlerinin uygulandığı pandemi döneminde görüldüğü üzere, krizin gerektirdiği olağan dışı kararların alınması ve uygulanması, hem hukuki anlamda çok tartışmalı konular ortaya çıkmasına hem de idarenin yeterince etkin çalışmamasına yol açabilmektedir.

Pandemi kriziyle mücadele sürecinde liberal demokrasinin hâkim olduğu Batılı ülkelerde, popülist siyasal akımların yükselişte olduğu (Trump başkanlığındaki ABD gibi) önceki yıllarla kıyaslandığında, uluslararası neo-liberal ekonomik sisteme daha az bağımlı olmayı hedefleyen ulusal politikalar üretmek, etnik-dini-çatışmacı kimlik temelli toplumsal çatışmalardan sakınmak ve daha adil bir sosyo-ekonomik düzen yaratmak adına, toplumsal değişim ve dönüşümü sağlayacak, temel ihtiyaçların karşılanması ve ortaya çıkan krizlerle etkin mücadele edebilen; yani, kültürel-kimlikel çatışmalardan beslenen popülist “kültür siyaseti” ya da

söylem siyaseti yerine, reel sorunlara odaklanan bir siyaset-devlet anlayışının egemen olmaya başladığı görülmektedir. Bu anlamda, bu yeni siyaset tarzının da uluslararası küresel ekonomik düzen içinde bölgesel-küresel iş birliklerine açık, ancak aynı zamanda küresel krizlerde kendi ayakları üzerinde durabilecek, “kendi kendine yeterli” bir ulus devlet yaratma ideali çerçevesinde şekillenmesi temel bir gerekliliktir. Bu devletin, vatandaşlarının temel sağlık hizmetlerine ulaşmasını güçlü bir sosyal devlet şemsiyesiyle güvence altına almayı, refahı toplumda daha adil dağıtmayı, evrensel insani değerleri ve “demokratik vatandaşlığı” esas alan güçlü bir “kamu yönetimi” kurmayı hedef alacağı öngörülebilir.

Ekonomik ve askeri güç yönünden dünyanın önde gelen ülkelerinin pandemiyle mücadelede uğradıkları büyük kayıplar ve yönetim süreçlerinde yaşadıkları ciddi sıkıntılar, bu ülkelerin bile krizlere karşı ne kadar kırılgan olduğunu göstermiştir. Bu anlamda, modern dünyada tek meşru güç kullanma tekeline sahip devlet kurumunun bu krizde üstlendiği misyonu, yerine getirdiği çok çeşitli işlevleri, çok gelişmiş olsa bile, hiçbir özel-sivil örgütün yapamadığı görülmüştür. Covid-19 krizi göstermiştir ki, krizlere karşı daha dirençli bir toplum inşa edebilmek adına, genel olarak devletin, özelde de belirlenen devlet politikalarını uygulayacak mekanizma olarak kamu yönetiminin, giderek daha sıklıkla rastlanan krizlerin beraberinde getirdiği karmaşık sorunları çözme kapasitesinin, temel demokratik değerlere bağlı kalarak, güçlendirilmesi acil bir mecburiyettir. Tarihsel analizler, köklü sosyo-ekonomik gelişmelerin hep krizlerden sonra gerçekleştiğini göstermektedir ki son yaşanan küresel pandemi krizinin, toplumsal sistemi dönüştürücü bir işlev üstlendiği/üstleneceği anlaşılmaktadır. Artık modern toplumlarda krizlerle mücadele, devlet anlayışının merkezine yerleşmiş olup; yönetimin de en temel, en hayati meselesi hâline gelmiştir.

KAYNAKÇA

Akbulut, Ö. (2007). *Küreselleşme Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi*, Ankara: TODAİE Yayınları

Aslan, O. E. (2021). *Toplumsal Hızlandırıcı Olarak Küresel Salgın ve Dünya Düzeni*. O. E. Aslan ve S. K. Akçapar (Ed.), *Bireyden Devlete Küresel Salgın* (SS. 9-20). Ankara: Pegem Akademi

Avaner, T. ve Barbak, A. ve Fedai, R. (Ed.), (2021). *Covid-19 Pandemisi ve Türkiye*, Ankara: TİAV Yayınları

Belek, İ. (1997). *Post-Kapitalist Paradigmalar*, İstanbul: Sorun Yayınları

Capano, G., Howlett, M., Jarvis, D. S.L., Ramesh, M. ve Goyal, N. (2020). *Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses*, Policy and Society, 39:3, 285-308, Erişim tarihi: 21 Ocak.2021, www.tandfonline.com/loi/rpas20

Çapar, S. ve Koca, M. (2021). İl ve İlçelerde Mülki İdarenin Koordinasyon Kapasitesi. Ankara: TİAV yayınları

Çuhacı, A. (2007). *Ulrich Beck'in Risk Toplumu Kuramı*. Sosyoloji Dergisi, 3(14), 229-157

Dunlop, C. A., Ongaro, E. ve Baker, K. (2020). *Researching COVID-19: A research agenda for public policy and administration scholars*, Public Policy and Administration, 35(4), 365–383

Duran, H. (2020). Devletlerin Koronavirüsle Karşılaştırmalı Mücadele Stratejileri, Erişim tarihi: 22 Ocak 2022, <https://setav.org/assets/uploads/2020/04/A317.pdf>

Erdem, Ç. (2008). *Küreselleşme ve Ulus-Devlet*, Demokrasi Platformu, 4 (5), 81-96

Foucault, M. (1992). *Hapishanenin Doğuşu*. (M. A. Kılıçbay, Çev.) Ankara: İmge Kitabevi

Genç, F. N. (2021). *Kriz Yönetimi Covid-19 Pandemisi*. Ankara:Nobel Akademik Yayıncılık

Harvey, D. (2000). *Time-Space Compression and the Post Modern Condition*. Held, D. ve Mcrew, A. (Ed.), *The Global Transformation Readers-An Introduction to the Globalisation Debate*, (ss. 82-91). Cambridge: Polity Press

İçişleri Bakanlığı, (2020). *Sokağa Çıkma Yasağı Genelgesi*. Erişim tarihi: 13 Mart 2022, <https://www.icisleri.gov.tr/2-gun-sokaga-cikma-yasagi>

Jessop, B. (2005). *Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*. B. Yarar ve A. Özkazanç (Ed.), İstanbul: İletişim Yayınları

Keyman, F. (2020). *Post-Korona Türkiye ve Siyasette Değişim*. Erişim tarihi: 10.10.2020, <https://www.perspektif.online/post-korona-turkiye-ve-siyasette-degisim/>

Kuhlmann, S., Helsröm, M., Ramberg, U. ve Reiter, R. (2021). *Tracing divergence in crisis governance: responses to the COVID-19 pandemic in France, Germany and Sweden compared*. International Review of Administrative Sciences, 87(3), 556-575

Küçük, A. (2021). *Covid-19 Pandemisi İle Mücadelede Sağlık Politikaları*. T. Avaner, A. Barbak ve R. Fedai (Ed.), *Covid-19 Pandemisi ve Türkiye* (ss. 95-126). Ankara: TİAV Yayınları

Lodge, M. ve Wegrich, K. (Ed.), (2014). *The Problem-Solving Capacity of Modern State*. Oxford: Oxford University Press

Nash, K. (2010). *Contemporary Political Sociology: Globalization, Politics, and Power*. West Sussex: Wiley Blackwell Pub.

Ngwenyama, O. (1991). The critical social theory approach to information systems: problems and challenges, (*Information systems research: Contemporary approaches and emergent traditions*, 267-280 içinde). Erişim tarihi: 22.01.2022, https://www.researchgate.net/publication/236876681_The_critical_social_theory_approach_to_information_systems_problems_and_challenges

Özel, M. ve Dönmez, D. (2021). *Türkiye’de Covid-19 Salgını ile Mücadele Sürecinde Bir Yönetişim Modeli Olarak Vefa Sosyal Destek Gruplarının İncelenmesi*. Türk İdare Dergisi, Sayı 492, 263-290

Pattyn, V., Matthys, J. ve Hecke, S. V. (2021). *High-stakes crisis management in the Low Countries: Comparing government responses to COVID-19*. International Review of Administrative Sciences, 87(3), 593–611

Rustin, M. (1989). *The Trouble with New Times*. S. Hall ve M. Jacques (Ed.) *New Times*, SS. 303-320, London, Lawrence and Wishart

Saklı, A. R. (2007). *Kapitalist Gelişim Sürecinde Fordizm ve Post-Fordizm*. Erişim tarihi: 23.11.2008, <http://www.sakli.info/Fordizm.pdf> ()

SAM (Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi), (2020). *Covid-19 Sonrası Küresel Sistem: Eski Sorunlar, Yeni Trendler*, (Derleme). Erişim tarihi: 07.11.2020, <http://sam.gov.tr/pdf/sam-yayinlari/sam-covid-kitap.pdf>

Şenel, S. (2021). *Koronavirüs (Covid-19) ile Mücadelede Mülki İdare Amirlerinin Koordinasyon Rolü: Bayrampaşa Kaymakamlığı Örneği*. *Türk İdare Dergisi*, 93 (492), 331-367

Uslu, C. (2020). *Popülist Egemenlik Anlayışının Teorik Kökenleri: Rousseau Ve Schmitt*. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 25(42), 3-39

Valiyeva K. (2020). *Covid-19 İle Ulus Devleti Yeniden Düşünmek*. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Covid-19 Sosyal Bilimler Özel Sayısı*, 19(37) Bahar (Özel Ek), 390-40

Yılmaz, A. (2010). *Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetişim*. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 466, 175-195

Sık Kullanılan İnternet Siteleri:

<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

<https://covid19.saglik.gov.tr/>

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

<https://www.theguardian.com/international>

<https://www.who.int/>

<https://www.worldometers.info/>



TÜRK İDARE DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

AMAÇ VE KAPSAM

Türk İdare Dergisinin amacı, tarihsel misyonumuzu beklentilere uygun bir şekilde yerine getirmek ve Türk kamu yönetiminin her yönüyle gelişimine bilimsel anlamda daha fazla katkıda bulunmaktır.

Dergiye; siyasal bilgiler, kamu yönetimi, hukuk, coğrafya, tarih, iletişim, ekonomi, işletme, bilişim, sosyoloji, şehir bölge planlama vb. sosyal, beşeri, idari bilimler ve yönetim alanında araştırma, inceleme, derleme, olgu sunumu, çeviri vb. türde gönderilen her türlü özgün yazı kabul edilmektedir.

Dergiye gönderilen yazı taslaklarının derginin yayın alanları ile ilgili bir konuda olması gerekir. Ancak derginin yayın alanlarının dışında kalan bir yazı editörün onayı ile hakem değerlendirme sürecine alınabilir.

Lisansüstü tez çalışmaları derginin yayın formatına uygun olmak koşulu ile dergiye yayımlanması için gönderilebilir. Dergiye gönderilen söz konusu çalışmaların daha önce nerede yayımlandıkları veya hangi çalışmadan nasıl türetildikleri makalenin ilk sayfasının altına dipnot olarak yazılmalıdır.

YAYIN İLKELERİ

1. Türk İdare Dergisi; Haziran ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 2 (iki) sayı basılı ve online (www.tid.gov.tr) olarak yayımlanan ulusal hakemli ve bilimsel bir dergidir. Makalelerin tam metinleri TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanı B Grubunda ve www.idealonline.com.tr adresinde taranmaktadır.

2. Derginin yazım dili Türkçe olmakla birlikte, yabancı dilde yazılan yazılar da derginin genel ilkeleri çerçevesinde yayımlanabilir. Yazı başlığı/title, anahtar kelimeler/keywords ve öz/abstract bütün yazılarda Türkçe ve İngilizce olarak bulunmak zorundadır. Çeviri yazılar, çevirisi yapılan özgün metin ile birlikte gönderilmelidir.

3. Türkçe makalelerin yazımında Türk Dil Kurumu'nun Türkçe sözlüğü veya <http://www.tdk.org.tr> adresi esas alınmalı, ayrıca yazılar, dilbilgisi kurallarına (imla, noktalama, açıklık, anlaşılabilirlik vs.) ve dergi "Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları"na göre düzenlenmiş olmalıdır.

4. Dergiye gönderilen yazıların daha önce başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olması gereklidir.

5. Yazar(lar), makale ile birlikte ıslak imzalı makale yayım dilekçesini, kısa özgeçmişini ve makaleye ait intihal raporunu “İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Meşrutiyet Caddesi, Karanfil 2 Sokak, No:67 Bakanlıklar/ANKARA” adresine posta veya tid@icisleri.gov.tr adresine elektronik posta ile göndermelidir.

6. Yayımlanmak üzere gönderilen yazılar, Editör ile Yayın Kurulu tarafından dergi “Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları” ile kamu yayımcılığına uygunluğu açısından öncelik sırasına göre değerlendirilir. Yayın Kurulu yazıyı bilimsel yönden değerlendirmek üzere hakeme veya düzeltilmek üzere yazarına geri göndermek, yazının biçiminde düzeltme yapmak, kısaltmak; ulusal, uluslararası yayın veya etik kurallara uymayanları yayımlamamak yetkisine sahiptir.

7. Dergimizde kör Yayın Kurulu ve kör Hakem sistemi uygulanmaktadır.

8. Yayın kurulunun ön değerlendirmesinden geçen makaleler incelenmek üzere üç hakeme gönderilir. Hakem seçim sürecinde yazarların akademik unvanlarına; makale yabancı dilde yazılmış ise hakemlik yapacak kişilerin dil yeterliliğine dikkat edilmektedir. En az iki hakemden olumlu değerlendirme alan makaleler yayımlanmak üzere Yayın Kuruluna sunulur. Hakemler tarafından düzeltme isteniyorsa makale yazara geri gönderilir ve yazar gerekli düzeltmeleri yaparak makaleyi Yayın Kuruluna ulaştırır. Yazarlar hakemlerin eleştiri, öneri ve düzeltme taleplerini dikkate alırlar; katılmadıkları hususlar varsa, gerekçeleriyle birlikte itiraz etme hakkına sahiptirler.

9. Makalenin Yayın Kurulunca hakem sürecine alınması bir yayın taahhüdü anlamına gelmez. Yayın için hakem süreci olumlu sonuçlansa dahi mutlaka Yayın Kurulunun nihai kararı gereklidir. Kurulca yayımlanması uygun görülen makale sayısının fazla olması nedeniyle yayımlanamayan makaleler bir sonraki sayıda yayımlanmak üzere bekletilir. Bu şekilde 1 (bir) yıldan fazla bekleyen makale güncelliğini yitirdiği için yayımlanmaz.

10. Yazar(lar) makalesini, nihai yayın kararı alınıncaya kadar, dergi Yayın Kuruluna bildirmek koşuluyla geri çekmek hakkına sahiptir. Yayımlanan makalelerin basılı ve dijital tüm yayın hakları Türk İdare Dergisine; dil, üslup, içerik, etik gibi konularda fıkri, ilmi ve hukuki sorumluluğu ise yazar(lar)ına aittir.

11. Dergiye gönderilen çalışmaların araştırma ve yayın etiğine uygunluğuna büyük önem verilmektedir. Bu kapsamda, COPE (Committee on Publication Ethics - Yayın Etiği Komitesi) ve Açık Erişim Dergiler Dizini (DOAJ) gibi kuruluşlar tarafından belirlenmiş “Akademik Yayıncılıkta Şeffaflık ve Örnek Uygulama İlkeleri” ile “Editör ve Yazarlar için Uluslararası Standartlar”a bağlı kalınmaktadır.

Bu kapsamda; bilimsel araştırmaların hazırlanmasında ve yayınlanmasındaki etik ilkeler yazarlar tarafından bilinmelidir. Etik ilkelere uyulmadan hazırlanan bir bilimsel makalede “intihal” vb. bir etik ihlal varsa ve bu durum hakemler ya da editör tarafından fark edilirse, değerlendirmeye alınmayacaktır. İntihal vb. bir durumun makalede bulunmasına rağmen, bu durum hakemler ve editör tarafından fark edilmez ve makale dergide yayımlanırsa, ileride ortaya çıkabilecek tüm sorumluluk yazar(lar)a aittir.

İnsan ve hayvan deneyleri ile spesifik konularda hazırlanan bilimsel makalede etik kurulu onayı olmaması durumunda, makale dergide yayınlanmamaktadır. Etik kurulu onayı gerektiren çalışmalar için alınacak **etik kurulu onayı** çalışmaya başlamadan önce **alınmış olmalıdır**.

12. Yayın Kurulu ile hakem ve yazarlardan gelen bilgi, belge ve değerlendirme sonuçları yayın tarihinden sonra 5 (beş) yıl süreyle saklanmaktadır.

13. Bilimsel etik ilkeler kapsamında; Yayın Kurulu Üyeleri, üyelikleri boyunca dergide makale yayımlayamazlar.

14. Dergide yayımlanan makalelerin yazarlarına ve hakemlerine 23/01/2007 tarihli ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik” hükümleri uyarınca telif ve inceleme ücreti ödenir.

15. Ödemenin yapılabilmesi için; yazarlar ve makale değerlendiren hakemler Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin ekinde yer alan “Saymanlık Dilekçesi, Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Harcama Pusulası”nı ıslak imzalı olarak “İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Meşrutiyet Caddesi, Karanfil 2 Sokak, No: 67 Bakanlıklar/ ANKARA” adresine posta ile göndermek zorundadırlar.

YAZIM KURALLARI

1. Gönderilen yazılar dil ve anlatım açısından bilimsel ölçülere uygun, açık ve anlaşılır olmalıdır.

2. Yayınlanmak üzere gönderilen yazılar, özet ve kaynakça dâhil 2.000 kelimeden az, 8.000 kelimeden fazla olmamalıdır. Alt ve üst kelime sınırı dışındaki çalışmalar Editör ile Yayın Kurulu tarafından değerlendirilir.

3. Makalenin ilk sayfasının üst bölümünde makalenin türü (araştırma, derleme, olgu sunumu, çeviri vb.), makalenin başlığı, yazarların adları bulunmalıdır. "Anahtar kelimeler" en az 3, en çok 12 sözcük olmalıdır. Makale başlığı 15 kelimeyi geçmeyecek şekilde kısa ve öz olmalıdır.

4. Yazar adı, makale başlığının altında sağ köşeye 11 punto calibri normal olarak yazılmalı; unvanı, görev yeri, elektronik posta adresi ve ORCID (Open Researcher Contributor ID, <http://orcid.org>) numarası dipnotta (*) işareti ile 8 punto calibri yazılarak belirtilmelidir. Diğer açıklamalar için yapılan dipnotlar metin içinde ve sayfa altında numaralandırılarak verilmelidir.

5. Makaleye ait öz 250 kelimeyi aşmamalı, özde; denklem, atıf, standart dışı kısaltmalar vb. ifadeler yer verilmemelidir. Kısaltmalar, makalenin konu alanı ile ilgili olmalı ve ilk geçtiği yerde tanımlanmalıdır.

6. Makalenin başlığı büyük harfle 13 punto, ana bölüm başlıkları büyük harfle 11 punto bold ve normal, alt bölüm başlıkları ise ilk harfleri büyük 10 punto italik, bold ve calibri olmalıdır. Metin içerikleri ise 10 punto calibri yazı formatında ve 1,5 satır aralıklı olmalıdır.

7. Tablo ve şekil başlıkları 10 punto bold, tablo ve şekil içerikleri 10 punto normal, tablo ve şekle ait altyazı (kaynak) 8 punto normal, dipnotlar 8 punto normal ve calibri olmalıdır. Kaynakça 10 punto normal ve APA formatında olmalıdır.

8. Makale başlığı, bölüm başlıkları ile tablo ve şekil başlıkları koyu yazı karakteriyle yazılır, bunun dışında içerikte, dipnotlarda ve kaynakçada koyu yazı karakteri kullanılmaz.

9. Yazılar A-4 boyutunda; üst 2.5, alt 2.5, sol 2.5, sağ 2.0 ve cilt payı olacak şekilde yazılmalıdır. Sayfaların sağ alt köşesinde sayfa numarası bulunmalıdır.

10. Makale, “Giriş” bölümüyle sayfa başından başlamalı ve uygun bölümlere ayrılmalıdır. Giriş, sonuç, kaynakça ve varsa teşekkür ve eklere numara vermeden; bölümler, ardışık olarak numaralandırılmalı (1.,2.,3.) ve büyük harflerle yazılmalıdır. Başlıklarda üstten bir satır boş bırakılmalıdır. Gerekli durumlarda bölümler alt bölümlere ayrılabilir. Alt bölümler (1.1. - 1.2.) şeklinde numaralandırılmalıdır.

11. Tablo, grafik ve şekiller ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bunlara metin içinde “Tablo 1.”, “Grafik 1.”, “Şekil 1.” şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir tablo başlığı üstüne, grafik veya şeklin başlığı altına numarası ile birlikte yazılmalıdır.

12. Metin içinde kaynaklara atıflar dipnotlarla değil, metin içinde ve sayfa numarasını da içererek, aşağıda gösterildiği gibi yapılmalıdır: Derginin yazım kuralları içinde yer almayan hususlarda APA (American Psychological Association) 6. baskı da belirtilen yöntemler kullanılmalıdır.

Tek Yazarlı Çalışmalar:

Metin içinde genel bir atıf varsa ve metnin bütününe referans veriliyorsa (yazarın soyadı, yıl) yazmak yeterlidir. Örneğin; (Yılmaz, 2010).

Belirli bir sayfadan ya da kısımdan alıntı yapılmışsa (yazarın soyadı, yıl, sayfa sayısı) sayfasıyla birlikte şu şekilde yazılmalıdır. Örneğin; (Yılmaz, 2010:2)

İki Yazarlı Çalışmalar:

İki yazarlı çalışmaya atıflarda her seferinde iki yazarın soyadı kullanılmalıdır. Örneğin; (Türk ve Öztürk, 2010).

Yazar Sayısı Üç ve Beş Arasında Olan Çalışmalar:

Metin içindeki ilk göndermede tüm yazarların soyadları verilmeli, diğer göndermelerde ilk yazarın soyadının yanında ve diğerleri (vd.) ifadesi eklenmelidir. İngilizce makalelerde et al. ifadesi kullanılmalıdır. Örneğin; atıf ilk geçtiğinde (Yılmaz, Atar ve Yaman, 2016), sonraki geçişlerde (Yılmaz ve vd. 2016)

Yazar Sayısı Altı ve Daha Fazla Olan Çalışmalar:

Metin içinde ilk göndermede de sadece ilk yazarın soyadı ile vd. kısaltmasıyla birlikte kullanılmalıdır. Örneğin; (Türk ve vd., 2015).

Bir yazarın aynı yılda basılan eserleri (Öztürk, 2011a) ve (Öztürk, 2011b) şeklinde gösterilmelidir.

Birden fazla yazara atıfta bulunulurken, göndermeler aynı parantez içerisinde yer almalıdır. Sırasıyla ilk yazarın soyadına göre alfabetik olarak ve noktalı virgül ile ayrılmalıdır. Örneğin; (Türk ve Öztürk, 2010; Atar ve Yaman, 2016; Yılmaz, 2016)

Web sayfasına atıfta, metin içinde normal atf kurallarına (Yazarın soyadı, yıl) uyulmalıdır.

Sayfa numarası olmayan bir web belgesine atf varsa paragraf numarası verilmelidir. Örneğin; (Yılmaz, 2014, parag.7).

Yazarı belli olmayan veya anonim çalışmalar:

Bir metine atf yapılırken yazarı belli değilse, yazar soyadı yerine başlıkta bulunan ilk birkaç kelime ve yıl kullanılmalıdır. Bu birkaç kelime; dergi, kitap, broşür ya da rapor başlığı ise italik olarak yazılmalıdır. Eğer makale başlığı, ya da bir web sayfasının adı ise çift tırnak içinde kullanılmalıdır. Örneğin; (*Türkiye Ekonomi Raporu*, 2015)

(“Sektörel Analizler”, 2016)

13. “Kaynakça” bölümü, aşağıdaki kurallara uygun olacak şekilde ve örneklerde gösterildiği gibi yazılacaktır:

- Kaynakça 10 punto calibri ve normal olarak düzenlenecek ve soyad alfabetik sırasına göre tasniflenerek verilecektir. Ayrıca bir kategori yapılmayacaktır.
- Kitaplarda sayfa numaraları belirtilmeyecek, makalelerde derginin ilgili sayfa aralığı belirtilecektir.
- İnternet kaynaklarında erişim tarihi belirtilecektir.
- Kaynakça ile ilgili ayrıntılı hususlar için APA’nın (American Psychology

Association) bilimsel yazı kriterlerine ve Publication Manual of American Psychological Association (<https://www.apastyle.org/manual>) adresine bakılabilir.

- Kaynakçada yazar soyadının baş harfi, adının ise ilk harfi büyük olacak şekilde yazılmalı, yayının yılı, kitabın ilk cümlesinin ilk harfi büyük (özel adlar hariç) diğer kelimeler küçük olacak şekilde italik yazılır.

- Makale gösteriminde yazar soyadının baş harfi, adının ise ilk harfi büyük olacak şekilde yazılmalı, yayının yılı, makalenin ilk harfi büyük diğer kelimeler küçük olacak şekilde normal, dergi adı italik yazılır.

Kitaplar

Sarı, G. (2013). Ermeni Meselesi Işığında Süryaniler. Ankara: Barış Platin Yayınevi.

Bloch, S. ve Whiteley, P. (2010). *Düz bir dünyada yöneticilik* (2.Basım). (Ü. Şensoy, Çev.) İstanbul: İş Bankası Yayınları.

Avcı, E. (2017). *Türkiye’de Terörizmin Tarihsel Seyri*. G.Sarı ve C.K.Demir. (Ed.), *Güvenlik Bilimlerine Giriş* (ss. 287-314). Ankara: Jandarma Basımevi.

Makaleler

Ak, T. (2018, Mayıs). *Silahlı İnsansız Hava Araçlarının Kullanımında Karar Mekanizmaları*. Güvenlik Bilimleri Dergisi, 7(1), 111-130.

Ansiklopedi

Ersoy, O. (1973). Kağıt. Türk Ansiklopedisi içinde (c. 21, ss.112-115). Ankara: Milli Eğitim Bakanlığı.

Yayımlanmamış Çalışmalar

Aplak, H.S. (2010). *Karar Verme Sürecinde Bulanık Mantık Bazlı Oyun Teorisi*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Gazi Üniversitesi, Ankara.

Kongre Bildirileri

Sarı, G. ve Ak, T. (2018). *Güvenlik alan yeterlilikleri ve akademik çalışmalar*. H.Kahya (Ed.), *1.Uluslararası Eğitim ve Sosyal Bilimlerde Yeni Ufuklar Kongresi bildiriler kitabı* içinde (ss. 130-134). İstanbul: ASOS.



Elektronik Kaynaklar

Shotton, M.A. (1989). Computeraddiction? A study of computer dependency. Erişim tarihi: 18 Ağustos 2011, <http://www.ebookstore.tandf.co.uk/html/index>

Yazarı belli olmayan web sitesi makalesi

New child vaccine gets funding boost. (2001). Erişim tarihi: 21 Şubat 2012, http://news.ninemsn.com.au/health/story_13178.asp.

Blog

Webber, S. (2008, 10 Ekim). Information literacy in work place contexts. Erişim tarihi: 22 Ekim 2008, <http://information-literacy.blogspot.com/>.



www.icisleri.gov.tr



T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
STRATEJİ
GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

www.strateji.gov.tr

www.tid.gov.tr

Türk İdare Dergisi



T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
Strateji Geliştirme Başkanlığı
Meşrutiyet Cad. Karanfil 2 Sokak
No: 67 Bakanlıklar - ANKARA
Tel: 0.312 430 88 91 - 92
Faks: 0.312 430 88 96

ISSN 1300-3216



www.tid.gov.tr
tid.@icisleri.gov.tr