

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 81
HAZİRAN/EYLÜL 2009
SAYI: 463-464

ISSN 1300-321

Yrd. Doç. Dr. Erbay
ARIKBOĞA

: Yerel Yönetimlerde Temsil ve Kadın Üyeler:
Kadın Adayların Önündeki Görünmez Engeller

Doç. Dr. Asım BALCI
Harun KIRILMAZ

: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kapsamında
E-Devlet Uygulamaları

Doç. Dr. Rafet ÇEVİKBAŞ

:Türkiye’de E-Devlet ve E-İmza Altyapısı Uygulamaları

Ramazan ERDAĞ

:Yönetimde Gizlilik ve Devlet Sırrı Kavramı

B. Ali EŞİYOK

: Bölgesel Kalkınma ve GAP

Dr. Serdar Kenan GÜL
Dr. Ahmet POLAT

: Kamu Güvenlik Politikalarının Oluşturulmasında
Yeni Bir Yaklaşım: Suç Tahmini

Servet GÜNGÖR

: Osmanlı’dan Türkiye Cumhuriyeti’ne Bir Hayır
Örgütü: İstanbul Darülaceze Müessesesi

M. İlker HAKTANKAÇMAZ

: Ülkeler Arasında Reform Transferi

Serdar İĞDELER

: Yönetim Sorumluluğu Açısından Belediyelerde
“Yetki ve Sorumluluk”

Abdulkadir MAHMUTOĞLU

: Etik ve Ahlak; Benzerlikler, Farklılıklar ve İlişkiler

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

TÜRK İDARE DERGİSİ

Ulusal Hakemli Dergi

Yayın Sahibi

İçişleri Bakanlığı Adına Strateji Geliştirme Başkanı **Adnan YILMAZ**

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Adnan YILMAZ/Strateji Geliştirme Başkanı

Yönetim Yeri

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Ar-Ge ve Yayın Dairesi

Yayın Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yayın Periyodu

Dergi Mart, Haziran, Eylül ve Aralık sayıları olmak üzere yılda 4 kez yayımlanır.

**Dergimiz Hakemli Dergi olup yayımlanan makaleler
en az iki hakem tarafından okunmaktadır.**

Bakanlık Makamının 22.04.2009 tarihli onayı ile yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı Yayın Yönergesi 'ne ve derginin son sayfalarında yer alan Yayın İlkeleri ve Yazım Kurallarına uygun yazılar kabul edilir • Telif hakları, 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, kamu kurum ve kuruluşlarınca ödenecek telif ve işlenme ücretleri hakkında yönetmelik esaslarına göre ödenir • Yazılarının yayımlanmış olması yazarlara ait kişisel görüşlerin bakanlık tarafından paylaşılması anlamına gelmez • Yazılar ancak kaynak gösterilmek suretiyle iktibas edilebilir.

ABONE KOŞULLARI

Türkiye için bir sayının fiyatı

20 TL.

Dış ülkeler için bir sayının fiyatı

30 TL.

Abone bedeli bulunulan yerin Maliye veznesine yatırılarak makbuzu, aşağıdaki adrese gönderilmelidir.

İletişim Adresi/Communication Address

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ar-Ge ve Yayın Dairesi

Libya Caddesi, Becerikli Sokak, No: 16, 06660 Esat/ANKARA

e-mail: tid@icisleri.gov.tr

web: <http://www.tid.icisleri.gov.tr>

Telefon: (0.312) 430 88 93 - 95 • **Faks:** (0.312) 430 88 96

TÜRK İDARE DERGİSİ

Ulusal Hakemli Dergi

Genel Yayın Yönetmeni

Dr. Hasan CANPOLAT / *Vali-Müsteşar Yardımcısı*

Editör

A. Celil ÖZ / Bakanlık Sözcüsü-Mülkiye Başmüfettişi

Editör Yardımcısı

Mehmet CANGİR / Mülkiye Başmüfettişi

YAYIN KURULU / BOARD OF EDITORS

Dr. Hasan CANPOLAT

Vali-Müsteşar Yardımcısı

Başkan

Adnan YILMAZ

Strateji Geliştirme Başkanı

Üye

Dr. Yusuf MAYDA

Personel Genel Müdürü

Üye

Dr. Muammer SÖNMEZ

İller İd. Genel Müd. Yardımcısı

Üye

Dr. Hasan Hüseyin CAN

Hukuk Müşaviri

Üye

Dr. Ahmet SARICAN

Nüf. ve Vat. İşl. Genel Müd. Yard.

Üye

A. Celil ÖZ

Bakanlık Sözcüsü/Editör

Üye

Mehmet CANGİR

Mülkiye Başmüfettişi

Üye

DANIŞMA KURULU / ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ

Gazi Üniversitesi

Doç. Dr. Ömer ANAYURT

Sakarya Üniversitesi

Prof. Dr. Sait AŞGIN

Karabük Üniversitesi İİBF Dekanı

Prof. Dr. Zühtü ARSLAN

Polis Akademisi Başkanı

Doç. Dr. Asım BALCI

Türksat e-Türkiye Sorumlusu

Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN

TODAİE

Prof. Dr. Ali BİRİNCİ

Türk Tarih Kurumu Başkanı

Prof. Dr. Mehmet Emin ÇAĞARAN

Gazi Üniversitesi

Galip DEMİREL

Emekli Vali-Müsteşar

Prof. Dr. Vahit DOĞAN

Gazi Üniversitesi

Prof. Dr. Musa EKEN

Sakarya Üniversitesi

Prof. Dr. Ekrem Buğra EKİNCİ

Marmara Üniversitesi

Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ

Sakarya Ün., Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik

Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU

Kurulu Bşk.

Prof. Dr. Remzi FİNDİKLİ

Başbakanlık İnsan Hakları Başkanı

Prof. Dr. Orhan GÖKÇE

Polis Akademisi

Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ

Selçuk Üniversitesi

Prof. Dr. Eyyup Günay İSBİR

Gazi Üniversitesi

Prof. Dr. Halil KALABALIK

TODAİE Genel Müdürü

Doç. Dr. Ahmet KESİK

Sakarya Üniversitesi

Prof. Dr. İlber ORTAYLI

Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı

Dr. Ali Nihat ÖZCAN

Galatasaray Üniversitesi

Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN

TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi-TEPAV

Prof. Dr. Murat SEZGİNER

Akdeniz Üniversitesi

Prof. Dr. Ali ŞAFAK

Gazi Üniversitesi

Doç. Dr. Hakan TAŞDEMİR

Polis Akademisi

Prof. Dr. Mustafa TOPALOĞLU

Gazi Üniversitesi

Prof. Dr. Burhanettin UYSAL

Beykent Üniversitesi

Prof. Dr. Nüket YETİŞ

Karabük Üniversitesi

TÜBİTAK Başkanı

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL : 81

HAZİRAN/EYLÜL 2009

SAYI: 463-464

İÇİNDEKİLER

Yrd. Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA

Yerel Yönetimlerde Temsil ve Kadın
Üyeler: Kadın Adayların Önündeki
Görünmez Engeller

15

*Representation in Local Governments and
Women Councilors: Invisible Obstacles in
Front of Women Candidates.*

Doç. Dr. Asım BALCI / Harun KIRILMAZ

Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma
Kapsamında E-Devlet Uygulamaları

45

*Reorganization Of Public Administration
and E-Government Applications*

Doç. Dr. Rafet ÇEVİKBAŞ

Türkiye’de E-Devlet ve
E-İmza Altyapısı Uygulamaları

71

*In Turkey, E-Government and E-Signature
Infrastructure Applications*

Ramazan ERDAĞ

Yönetimde Gizlilik ve
Devlet Sırrı Kavramı

93

*Secrecy in Administration and The
‘Official Secret’ Concept*

B. Ali EŞİYOK

Bölgesel Kalkınma ve
GAP

103

*Regional Development and
GAP*

Dr. Serdar Kenan GÜL / Dr. Ahmet POLAT

Kamu Güvenlik Politikalarının
Oluşturulmasında Yeni Bir Yaklaşım:
Suç Tahmini

131

*A New Approach in Public Security
Policy Formation:
Crime Prediction*

Servet GÜNGÖR

Osmanlı’dan Türkiye Cumhuriyeti’ne
Bir Hayır Örgütü:
Darülaceze Müessesesi

157

*A Charity Organization From Ottoman
Till Turkish Republic: Istanbul Darulaceze
Institution*

M. İlker HAKTANKAÇMAZ

Ülkeler Arasında
Reform Transferi

181

*Transfer of Reforms
Among Countries*

Serdar İÇDELER

Yönetim Sorumluluğu Açısından
Belediyelerde
“Yetki ve Sorumluluk”

199

*Authority and Responsibility at
Municipalities in Terms of Management
Responsibility*

Abdulkadir MAHMUTOĞLU

Etik ve Ahlak;
Benzerlikler, Farklılıklar ve
İlişkiler

225

*Ethic and Moral;
Similarities, Differences and
Connections*

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216

*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 ilmî telâkkilere göre tebellür ettirmeye çalışmış
ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarımdır.*

K. Atatürk

Değerli Okurlar,

Türk kamu yönetimine teori ve uygulamayı aynı yayında bir araya getirerek katkıda bulunan Türk idare dergisinin 81. yayın yılında hakemli akademik bir dergi haline dönüştürülmesine ve bu çerçevede yayın yapılmasına karar verilmiştir. Alınan bu karar doğrultusunda tüm hazırlıkları yaparak, dergimizi kaldığı yerden 463. ve 464. sayılarını birleştirerek siz okurlarımıza sunuyoruz. Yeni yayın döneminde Türk İdare Dergisi olarak amacımız, tarihsel misyonumuzu beklentilere uygun bir şekilde yerine getirmek ve Türk kamu yönetiminin gelişimine bilimsel anlamda daha fazla katkıda bulunmaktır.

Hakemli akademik bir yayın olarak ilk sayımızda siz değerli okuyucularımıza 81 yıllık yayın hayatımızın kısa bir tarihçesini sunmak istiyoruz. Dergimiz, 1928 yılının Nisan ayında "Dahiliye Vekaleti'nin Aylık Mecmuası" olarak "İdare" adı altında yayın hayatına başlamıştır. Çeşitli nedenlerle iki kez yayın hayatına ara vermek zorunda kalmış, fakat tüm olumsuzluklara rağmen yayın hayatını sürdürebilmiş; biçim ve içerik açısından çağın gereklerine uygun olarak kendini yenileyerek günümüze kadar ulaşabilmiştir.

Dergimizin bugüne kadar izlediği yayın politikalarıyla, ülkemizde kamu yönetiminin gelişmesi için teori ve pratik uygulamalar bir arada harmanlanarak akademisyen ve idarecilerin düşünce ve deneyimleri okurlara aktarılmış; bunun yanında kamu yönetimi alanındaki yeni fikir ve uygulamaların hayata geçirilmesi için uluslararası literatürde yer bulmuş önemli makaleler ve uygulamalar idarecilerimizin istifadesine sunulmuştur.

Bakanlığımızca yayınlanan ve Türk Kamu Yönetimi ile idarecilere uzun yıllardır hizmet eden Türk İdare Dergisi bugün 463 üncü sayıya ulaşmıştır. 1928-2009 yıllarını kapsayan 81 yıllık süreçte, dergimizde 2.788 makale ve inceleme, 595 çeviri, 212 Haber, Mevzuat Fihristleri, TİD Yazı ve Yazar Fihristleri olmak üzere toplam 3.595 yazı yer almış, çok önemli bir birikime ulaşılmıştır.



Dergimiz ilk çıktığı sayıdan itibaren sürekli daha iyiyi, daha güzeli arama, gündemi yakalama ve Türk Kamu Yönetimine katkıda bulunma çabası içinde olmuştur. Bu amaçla, 2004 yılında dergimizin web sayfası hazırlanmış ve 361 inci sayıdan itibaren dijital ortamda okurların hizmetine sunulmuştur.

Bugün gelinen aşamada, içerikle ilgili de önemli değişiklikler yapılmış, akademik içerikli bir dergiye dönüştürülmesi için gerekli altyapı hazırlıkları tamamlanarak Müsteşarlık Makamının 12 Şubat 2009 tarihli onayıyla, Türk İdare Dergisi'nin hakemli bir mesleki yayın haline dönüştürülmesi kararlaştırılmıştır.

Dergimizin gelecek sayılarında okurlarımızın karşısına her sayıda güncel bir temayı işleyen bilimsel makalelerle çıkmayı arzuluyoruz. Bu kapsamda, yeni kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi, mülki idare, yerel yönetimler, kırsal alan yönetimi ve kalkınma, güvenlik hizmetleri, e-Devlet, dünyada ve ülkemizde sınır yönetimi, göç ve iltica politikaları gibi güncel konulara ağırlık vermeyi hedefliyoruz. Akademisyenlerden, Bakanlığımız çalışanlarından ve ülkemiz sorunlarına makaleleriyle katkı sağlamak isteyen yazarlardan Dergimize katkı vermelerini bekliyoruz.

Dergimizin yayına hazırlanmasında ve makalelerin seçiminde sahalarında uzmanlaşmış akademisyenlerden oluşan hakem heyetinin de önemli katkı ve destekleri olmuştur. Çalışmalarımıza hakem olarak katkı sağlayan değerli akademisyenlere, makale gönderen yazarlara, eleştiri, öneri ve teşvikleriyle bize yol gösteren tüm okurlarımıza teşekkürlerimizi sunuyoruz.

Türk İdare Dergisinin 81 yıllık yayın hayatında emeği geçen herkese teşekkür ediyor, sizlerin de katkısıyla daha güzel bir gelecekte, bu tarihi misyona uygun ve beklentileri karşılayan bir dergi oluşturma inancıyla saygılar sunuyorum.

A. Celil Öz

Bakanlık Sözcüsü
Dergi Editörü

TÜRK KAMU YÖNETİMİ TARİHİNİN TANIĞI; 1928'DEN 2009'A TÜRK İDARE DERGİSİ

Dr. Hasan CANPOLAT

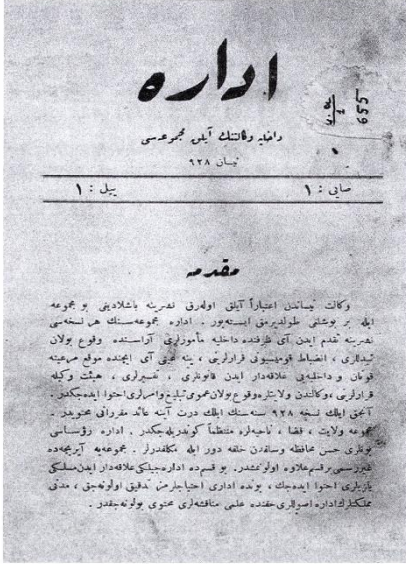
GİRİŞ; YENİ BİR DÖNEME GİRERKEN,

1928 yılının Nisan ayında yayın hayatına başlayan Türk İdare Dergisi, 81 yıllık yayın hayatı ile sadece Türkiye'de değil dünyada da en uzun ömürlü kamu yönetimi dergilerden birisidir. Dergimizin 81'inci yılında bakanlık üst yönetiminin aldığı kararla dergimiz bundan böyle bilimsel hakemli bir dergi olarak yayınlanacaktır. Dergininin yayın hayatında önemli bir aşama olan bu noktada 81 yılın bir dökümünü yaparak yeni yayın dönemine başlamak istedik.

81 yıllık ömrünün İlk altı sayısı Osmanlıca basılan dergi, yeni alfabenin benimsenmesi ile yeni harflerle basılmaya başlamış ve Türk kamu yönetiminde önemli bir misyon üstlenmiştir. Türk İdare Dergisinin böylesine uzun soluklu olması, yalnızca mesleki anlamda bir başarı öyküsünden öte, Türk kamu yönetiminde önemli bir boşluğu doldurması ve tarihsel sürece yaptığı canlı tanıklığı nedeniyledir. Bu nedenle yıllar boyunca dergide yayımlanan yazılar, katkıda bulunan yazarlar, çeşitli başlıklar altında düzenlenen bölümler, önemli konularda çıkartılan ekleri ve özel sayıları çeşitli incelemelere konu olmuştur.

Bakanlık personelinin hizmetlerini daha iyi yürütebilmesi için bilgi ve yeteneklerinin geliştirilmesi, genel ve mesleki birikiminin artırılması, yönetime ilişkin iç ve dış gelişmelerden haberdar edilmesi gibi önemli işlevler üstlenen dergi, Bakanlık personelinin yanı sıra kamu yöneticileri, akademisyenler, kamu yönetimi ve kamu hukuku alanında öğrenim gören öğrenciler ve toplumun her kesiminden araştırmacılar için de önemli bir kaynak olmuştur.

DERGİ YAYIN HAYATININ TARİHSEL GELİŞİMİ



Dergi, 1928 yılından 2009 yılına kadar geçen 81 yıl içerisinde 462 sayı olarak yayımlanmıştır. Yaşanan bu uzun süreci özetleyecek olursak:

a) 1928-1942 Dönemi:

Nisan 1928'de "*İdare*" adıyla aylık olarak yayımlanmaya başlanan Derginin ilk altı sayısı Osmanlıca olarak basılmıştır. İlk sayısının başında yer alan Mu- kaddime'de Derginin yayın verilmiş, hedefler ortaya konulmuştur;

" *Vekalet Nisandan itibaren aylık olarak neşrine başladığı bu mecmua He bir boşluğu doldurmak istiyor. İdare mecmuasının hernüshası neşrine tekd- düm eden ay zarfında Dahiliye*

Memurları arasında vuku bulan tedahülleri, inzibat komisyonu kararların,, yine aynı ay içinde mevkii meriyete konan ve Dâhiliyeyi alakadar eden kanunları, tefsirleri, Heyeti Vekile kararlarını ve Vekaletten Vilayetlere vukubulan umumi tebliğ ve emirleri ihtiva edecektir. Ancak ilk nüsha 928 senesinin ilk dört ayına ait mukarrerat muhtevidir.

Mecmua vilayet, kaza, nahiyelere muntazaman gönderilecektir. İdare rüesası bunları hüsnü muhafaza ve seleften halefe devr ile mükelleftirler. Mecmuaya ayrıca da gayriresmi bir kısım ilave olunmuştur. Bu kısım da idareciliği alakadar eden mesleki yazıları ihtiva edecek, bunda idari ihtiyaçlarımız tetkik olunacak, medeni memleketlerin idare usulleri hakkında ilmi münakaşalara muhtevibulunacaktır."

Yedinci sayısından itibaren yeni yazıyla çıkarılan Dergi, 1942 ye kadar 169 sayı olarak yayımlanmıştır. Gerçekte 170 sayı yayımlanmış olmasına karşın 1942 yılının Şubat ayında çıkan Dergiye sayı verilmemiştir.

Bu yıllarda çıkarılan bazı sayıların ayrı ayrı hazırlanıp birleştirilerek tek kapak altında basıldığı görülmektedir. (67, 68 ve 69 uncu sayılar; 161, 162, 163 ve 164 üncü sayılar)15 yıl kadar süren bu dönem, Mayıs 1942'ye ait 169 uncu sayı ile sona ermekte ve Derginin yayın hayatındaki ilk önemli kesinti başlamaktadır.

b) 1944-1975 Dönemi: 1944 yılının Eylül-Ekim aylarına ait 170 inci sayı ile Dergi yeniden çıkarılmaya başlanmıştır. Bu dönemde Derginin içeriğinde yapılan değişikliklerin yanı sıra adı değiştirilmiş ve iki ayda bir basılmıştır. 170 inci sayıdan itibaren "*İdare Dergisi*" adını almış, 1975 yılı sonu itibarıyla 355 inci sayıya ulaşmıştır.

Bu dönemde toplam 186 sayı yayımlanan Derginin bazı sayıları birleştirilerek basılmıştır.

1963 yılına ait 281 inci sayısından başlayarak adı tekrar değiştirilmiş ve bugüne kadar *Türk İdare Dergisi* adıyla yayımlanmasına devam edilmiştir.

c) 1976-1979 Dönemi: Derginin yayın hayatında önemli aksamaların olduğu dönemdir. Dört yıllık süre içerisinde yalnızca beş sayı yayımlanabilmiş ve yayın hayatındaki ikinci büyük kesinti 1979 yılı Şubat ayında çıkarılan 360 inci sayıdan sonra başlamış, 1982 yılı sonlarına kadar devam etmiştir.

d) 1982 den Sonraki Dönem: Yayımlarına yaklaşık üç yıl ara verildikten sonra, 1982 Aralık ayına ait 361 inci sayıyla yeniden çıkarılmaya başlansa da bazı aksaklıklar devam etmiş, ancak 1984 yılında çıkarılan 363 üncü sayısından başlanarak sıklık süresi üç ayda bir olarak belirlenmiştir. 1985 yılından itibaren de yılda 4 sayı Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında olmak üzere düzenli aralıklarla yayımlarına devam edilmiş ve kesintiye uğratılmadan bugüne kadar sürdürülmüştür.

e) 2009 Hakemli Dergi Dönemi: Türk İdare Dergisi, seksen yılı aşan yayın hayatı sürecinde Türk kamu yönetimine yaptığı hizmetleri bundan sonra daha üst düzeyde yürütmeye gayesiyle, 12 Şubat 2009 tarihli Müsteşarlık Makamının olurlarıyla hakemli akademik mesleki bir yayın haline getirilmiştir. Dergi, yeni yayın ilkesi gereğince 2009 yılının Haziran sayısından itibaren sadece bilimsel ve akademik düzeyde araştırma ve incelemeleri konu eden makaleleri yayımlayacaktır.

Bu dönüşüm sürecinde gerekli altyapı çalışmaları yapılmış; öncelikle İçişleri Bakanlığı Yayın Yönergesi güncellenerek, yayın ve danışma kurulları ile genel yayın yönetmenliği ve editörlük oluşturulmuştur. Ardından da Üniversitelerimizin gösterdiği ilgi ve destekle hakem heyeti üyeleri belirlenmiştir.

Bu çalışmaların sonucunda Dergi'nin Haziran ve Eylül 2009 dönemlerini kapsayan 463. ve 464. sayıları birleştirilerek "hakemli akademik dergi" olarak okurlarımıza sunulmuştur.

DERGİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER

a) İçerik ve Şekil

1928 de yayımlanan ilk sayıda yer alan Mukaddimede belirtilen amaçlar doğrultusunda Derginin Mayıs 1942'ye kadar yayımlanan 169 sayısında iki ana kısımdan oluşturulduğu ve bunlardan birincisinin RESMÎ, ikincisinin de GAYRİRESMÎ olarak adlandırıldığı görülmektedir (Özşen, 1988a: 11-14), Özşen, 1988b : 12-14).

Resmi Kısımda yer alan bazı konular şöyle özetlenebilir:

Cumhurbaşkanları, Başbakanlar ve İçişleri Bakanları'nca çeşitli nedenlerle yapılan konuşma metinleri, personele ilişkin konular, mevzuat, İctihadı Birleştirme ve Danıştay Kararları, mülki idare bölümlerindeki gelişmeler, sınır, fek ve ilhak işlemleri, çalışma raporları, yerel yönetimlere ilişkin konular, iç ve dış yönetime ilişkin haberler, diğer konular ve fihristler.

1928-1942 yıllarına ait dönemde yayımlanan Dergilerin Gayri resmi Kısım olarak adlandırılan bölümlerinde daha çok yabancı ülkelerdeki yönetsel yapı, uygulamalar ve gelişmelere ait konuların makale, inceleme ve çeviri şeklinde sıkça işlendiği, bunun temel nedeninin ise Cumhuriyetin ilk yıllarında ülkemizdeki yönetsel yapının geliştirilmesi açısından dış ülkelerin uygulamalarına duyulan ilgi olduğu anlaşılmaktadır.

Ancak gayri resmi kısım olarak adlandırılan bölümün, Derginin tamamı göz önünde bulundurulduğunda daha az yer kapladığı, büyük ağırlığın Resmi Kısımda olduğu görülmektedir. 1944 yılında kesintinin bitmesiyle yayımlanan 170 inci sayısından itibaren içeriğinde önemli değişiklikler yapılmış, Resmi ve Gayri resmi Kısım olarak adlandırılan bölümler kaldırılmış ve daha çok makale, inceleme ve çevirilere yer verilmiştir.

Önceki dönemde Resmi Kısımda işlenen konulara da zaman zaman yer ayrılmıştır. Bu döneme ait konu başlıkları ise şöyle özetlenebilir:

Makaleler, incelemeler, araştırmalar, yorumlar ve konferanslar, çeviriler, idari coğrafya incelemeleri, yabancı mevzuat, yayımlanan mevzuat, yargı kararları, bibliyografyalar, iç ve dış yönetime ilişkin haberler, diğer konular, fihristler.

1982 den sonra yayımlanmaya başlanan 361 inci sayıdan itibaren biçim ve özüne ilişkin birçok düzenleme yapılmıştır. Okuyucunun isteklerine cevap verilebilmesi için bir anket düzenlenmiş ve sonuçları dergide yapılan bir değerlendirmeye paylaşılmıştır (Erkul, 1986: 99-126).

Makale, inceleme-araştırma yazıları, çeviriler ve meslekle ilgili bazı özel bölümlere ağırlıklı olarak yer verilmeye başlanmıştır.

Standart bir kapak düzenlemesiyle çıkarılması ve bu düzenlemenin değiştirilmeden sürdürülmesi, okuyucular tarafından tanınmayı ve İçişleri Bakanlığı periyodik yayını olarak benimsenmeyi getirmiş, özellikle kütüphanelerdeki külliyatın devamlılığı hususunda önemli bir gelişme sağlamıştır.

Yine bu dönemde önemli bazı konularda ekler çıkarılmış ve ilgililere dergi ile birlikte dağıtılmıştır. Derginin ve Cumhuriyetin ilanının bazı yıldönümleri ile dönemine göre önemli sayılan konularda özel sayılar çıkartılmış, bazı bölümleri kitap olarak basılmıştır.

b) Dergide Yer Alan Yazı ve Yazarlara Ait Değerlendirme Çalışmaları (Fihristler)

Bu konuda yapılan ilk değerlendirme, Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN tarafından hazırlanan ve 1988 yılında basımı gerçekleştirilen "*Türk İdare Dergisi 19281988*" (Özşen1988a:5-43) adlı kitapta yapılmıştır.

1987 yılından itibaren Derginin Aralık sayısı olan 377 nci sayıyla başka bir fihrist çalışması daha başlatılmış;(Erkul 1987: 341-348) her yılın dört sayısında çıkan tüm yazı ve yazarlarına ait bilgilerin o yılın Aralık sayısında basılan "**Türk İdare Dergisi Sayılarında Yayımlanan Yazılara İlişkin Fihrist**" bölümünde yer alması sağlanmıştır. Bu uygulamaya halen devam edilmektedir.

Fihrist çalışmalarının okuyucuya ve araştırmacılara kolaylık sağlayan kılavuz hitaplar olarak önemi bilindiğinden, Yayın ve Dokümantasyon Dairesince hazırlanan "**Türk İdare Dergisi 1987-2002**" adlı kitap, 2003 yılında derginin 75. yılına armağan olarak basılmıştır.

c) Dergide Yer Alan Yazı ve Yazarlara Ait Sayısal Veriler

1928-1986 yılları arasında toplam 373 sayı basılan Türk İdare Dergi- si'nde 1663 makale ve inceleme, 595 çeviri yayımlanmıştır(Özşen 1988a: 1518). Bu yazıların konuları itibariyle bir değerlendirme yapıldığında idare hukuku ve kamu yönetimi alanındaki yazıların ağırlıklı olarak işlendiği görülmektedir (Özşen 1988a: 18-22)

Bu dönemde Dergide yazısı yayımlanan yazar ve çevirmen sayısı 563 dır. Bunların çoğunluğu mülki idare kökenlidir. Öğretim üyeleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında yönetici olarak görev yapanlar da önemli oranda yer almaktadırlar(Özşen 1988a: 19-20).

1987-2009 yılları arasında toplam 90 sayı basılan ve 462 nci sayıya ulaşan Dergide; 1125 makale ve inceleme; Haberler, Mevzuat Fihristleri, TİD Yazı ve Yazar Fihristleri bölümlerinde ise toplam 212 yazı yer almıştır.

Bu dönemde yayımlanan 1125 adet makale ve incelemenin, 76 adeti çeviridir. 8 adeti de yabancı dilde yazılmış, ayrıca; 5 adet kitap özeti, 1 adet kaymakamlık tez özeti basılmıştır.

Yazılarıyla Dergiye katkıda bulunan yazarların sayısal çoğunluğunu mülki idare kökenlilerle diğer İçişleri Bakanlığı personeli oluşturmaktadır. Akademisyen ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görevli kişilerin de katkıları azımsanmayacak boyuttadır.

Görüldüğü gibi 81 yıllık süreçte 3595'i bulan yazı ve inceleme ile çok önemli bir birikime ulaşılmıştır.

d) Haberler

Dergide zaman zaman Haberler başlığı altında bölümler açılmıştır. 1944 yılından önce Resmi Bölümler içinde yer alan, özellikle İçişleri Bakanlığı personel hareketleri ve haber niteliği taşıyan konular, daha sonra değişik başlıklar altında verilmiştir. *Cihan Belediye Haberleri, Cihan İdare Hayatı Haberleri, Kısa İdare Hayatı Haberleri, Belediyelerimizin Bayındırlık Hareketleri, Dış Memleketlerde Yeni Olaylar, Memleket Haberleri, Dünya Haberleri* gibi((Özşen 1988a: 22-23)...

Derginin 60 ıncı Yıl Özel Sayısı olan 378 inci sayısından itibaren başlatılan Haberler Bölümü ise aynı ad altında 462nci sayıya kadar sürdürülmüştür. Üç aylık periyotlar içerisinde Bakanlık makamı ile ilgili tüm personeli ilgilendiren önemli gelişmeler (yabancı heyet ziyaretleri, önemli yıldönümleri veya törenler, bakanların çeşitli nedenlerle yayımladıkları mesajlar, yurtdışına resmi ziyaretler vb.), Bakanlıkça düzenlenen eğitim programları, Bakanlığı temsilen yurtdışında katılan toplantılar, atamalar ile bazı önemli faaliyetler diğer çalışmalar başlıkları altında verilmiştir.

e) Fihristler

Dergideki yazı ve yazarları gösteren fihristlerle, mevzuat fihristleri yayımlanmaktadır. Yazı Diğer bir fihrist bölümü ise mevzuata ilişkin olındır.

Geçmişte düzensiz olarak yayımlanan mevzuat bölümü 1985 yılı Mart ayına ait 366ncı sayıdan itibaren düzenli olarak 462nci sayıya kadar Dergide yer almıştır. Bu bölümde üç ayda Bakan onayı ile yürürlüğe konulan ve Resmi Gazetede yayımlanmayan mevzuat metinlerinin yanı sıra Resmi Gazete'de yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve mülki idare amirleri ile ilgili mevzuat dizinine yer verilmiştir.

f) Ekler

Dergiye zaman zaman ekler de yayımlanmış bulunmaktadır. Bunlar bazen bir yazar ya da bir konuya ait iken bazen de bir araya getirildiğinde bağımsız bir kitap oluşturan önemli konulara ait eklerdir.

Yayın sırasına göre bugüne kadar yayımlanmış ekler şunlardır:

- 1) Hukuku İdare-Berthelmy, Çeviren M. Atif (Sayı: 35, 37-51, 56-77, 79, 81),
- 2) Kıdem Tablosu (Sayı 43),
- 3) İdare Taksimatı (Sayı 44),
- 4) İskân Tarihçesi (Sayı 47),
- 5) Hukuku İdare-Gaston Jeze, Çeviren Süheyp Nizami (Sayı 58,60,61),
- 6) Alman Hükümeti Vekâletlerinin İş Talimatnamesi, Macit Burhan (Sayı 92),
- 7) Mukaveleler Hususunda Devlet Şurasının Selahiyeti - Jacques Sudre, Çeviren Hüsnü Berker (Sayı 120,133 ve 143),
- 8) İngiltere'de Pasif Korunma İşleri- TC Dâhiliye Vekaleti Seferberlik Müdürlüğü Neşriyatından, Çeviri (Sayı 159),
- 9) İdare Taksimatı (Şubat 1942),
- 10) Kişi Hallerine İlişkin Uluslararası Uygulama Rehberi Federal Almanya Nüfus Kılavuzu, Çeviren Ahmet Özer (Sayı 376),
- 11) C.I.E.C. Milletlerarası Ahvali Şahsiye Komisyonu Kuruluşu, Görevleri ve Yapılan Uluslararası Sözleşmelerin Açıklamaları - Çeviren Ahmet Özer (Sayı 379),
- 12) İl Envanterleri - Ali Pıtırılı (Sayı 398),
- 13) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı - Ali Pıtırılı (Sayı 405),
- 14) İçişleri Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı Arşiv Hizmetlerine İlişkin Yönetmelik ve Yönerge - (Sayı 407),

15) İşkencenin Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi - Ali Pıtırılı (Sayı 409).

g) Kitap Olarak Değerlendirilen Bölümleri

1- İz Bırakan Mülki İdare Amirleri

Türk İdare Dergisi'nin Aralık 1984'te yayımlanan 365 inci sayısında özellikle meslektaşlara yapılan bir çağrı ile "çalıştıkları mülki idare bölümlerinde eser, mesleklerinde iz bırakarak ülkemizin kalkınmasında, ulusumuzun çağdaşlaşmasında üstün gayret ve çalışmalarda bulunmuş idarecilerimizi anmak, tanımak ve tanıtmak; böylece genç meslektaşlara örnek olmalarını sağlamak' amacıyla bir bölüm başlatılacağı duyurulmuştur. Bu bölümü, gönderilen birkaç yazı dışında tamamı emekli Vali *Mehmet ALDAN* tarafından hazırlanan yazılar oluşturmıştır.

Yayımlanan yazıların her biri değerli idarecilere ait olup onların yaşam öyküleri ve eserleri genç nesillere tanıtılmıştır. Okuyucudan gördüğü ilgi üzerine bu bölümde yer alan yazılar üç kitapta toplanmış ve *Mehmet ALDAN - İz Bırakan Mülki İdare Amirleri I - II - III* (Aldan 1990), (Aldan 1995), (Aldan 2001) adlı eserler, sırasıyla 1990, 1995 ve 2001 yıllarında basılarak okuyucuya kazandırılmıştır.

2- Fihristler

Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN, *Türk İdare Dergisi 1928-1988*,

İçişleri Bakanlığı-APK Kurulu Başkanlığı Yayın ve Dokümantasyon Dairesi, *Türk İdare Dergisi 1987-2002*

Adlı kitaplardır.

3- 125. Doğum Yılına Armağan: ATATÜRK

Derginin Ulu Önder Atatürk'ün ölüm yıldönümlerine rastlayan en yakın sayısı Aralık sayısıdır. 1982 yılında başlatılan bir uygulamayla her yılın Aralık sayısında O'nunla ve eserleriyle ilgili bir yazının yayımlanmasına özen gösterilmiş ve bu yaklaşım gelenek haline getirilmiştir. 25 yıldır sürdürülen bu uygulama sonucunda önemli bir birikime ulaşılmıştır.

Atatürk'ün doğumunun 125 inci yıldönümünün kutlanması amacıyla 2006 yılında gerçekleştirilen etkinliklere Atatürk'le ilgili müstakil olarak hazırlanacak bir yayımla katkıda bulunulması amacıyla bu bölümde yer alan yazılar bir kitapta derlenmiştir.

Biri 1963 yılında, diğerleri 1982-2006 yılları arasında Aralık sayılarında basılmış 19 yazara ait toplam 23 yazı kronolojik olarak bu kitapta yer almış;

konu ve içerik itibariyle basıldıkları yılların özelliklerini de yansıtması düşünüldüğünden, yazıların orijinal hallerine dokunulmamıştır.

"ATATÜRK-125. Doğum Yılına Armağan" (İçişleri Bakanlığı2006) adıyla basılan bu kitap, Atatürk'ün, ilkelerinin ve bize bıraktığı eserlerin, yazıldığı yıllar itibariyle öne çıkan yönleriyle işlendiği yazılardan oluşmuştur.

h)Özel Sayılar

Türk İdare Dergisi yayımından bugüne kadar yedi kez özel sayı olarak yayımlanmıştır.

Birinci özel sayı, Cumhuriyetin 10 uncu yıldönümü nedeniyle hazırlanan 67 nci sayıdır. Bakanlık çalışmalarının bu 10 yıl açısından değerlendirildiği Dergi 303 sayfadan oluşmuştur.

İkinci özel sayı, Cumhuriyetin 15 inci yıldönümü nedeniyle yayımlanan 127 nci sayı olup 15 yılda Bakanlıkça gerçekleştirilen çalışmalarla gelecekte yapılması planlanan çalışmalara yer verilmiştir.

Üçüncü özel sayı, Cumhuriyetin 50 nci yılına ilişkindir. 344 üncü sayı olarak yayımlanmış olup, 50 yılda İçişleri Bakanlığı'nın çalışmalarını değerlendiren 11 makale ve 1 İdari Coğrafya incelemesini içermektedir.

Dördüncü özel sayı, Cumhuriyetin 60 ıncı yıldönümü nedeniyle başta Merkez Valileri ve çok sayıda Bakanlık personelinin katkılarıyla hazırlanan 362 nci sayıdır. İçerik olarak diğer özel sayılardan farklıdır. *"Atatürk ve İdare"* adını taşıyan ve bütünüyle bir kitap olarak hazırlanan bu sayı, Atatürk ve mülki idare amirleri arasındaki bağı ortaya koymaya çalışan özel bir eser niteliğini taşımaktadır.

Beşinci özel sayı ilk dört özel sayıdan farklı bir nedenle yayımlanmıştır. Türk İdare Dergisi'nin 60 ncı yayın yılını doldurması nedeniyle, 378 inci sayı bu niteliğine uygun olarak özel bir sayı şeklinde hazırlanmış ve 700 sayfa olarak yayımı gerçekleştirilmiştir. 31 yazarın değişik konularda katkıda bulunduğu Dergide Bakanlık personeli, mülki idare amirleri, diğer kamu kuruluşları yöneticileri ile öğretim görevlileri yazılarıyla bir araya getirilmiş bulunmaktadır.

Altına özel sayı Cumhuriyetin 70 inci yıldönümü nedeniyle çıkarılmıştır. Aralık 1993'e ait 401 inci sayı 713 sayfa olarak basılmıştır. Atatürk ve Atatürkçülük ile ilgili yazılar, Türk kamu yönetiminin 70 yılının değerlendirildiği yazılar, İçişleri Bakanlığı'nın 70 yıllık merkez ve taşra teşkilatındaki geliş-

melere ait yazılar ile mülki idare Amirliği mesleğinin geleceğinin tartışıldığı yazılar yer almıştır.

Yedinci özel sayı Cumhuriyetin 75 inci yıldönümüne ait olan sayıdır. Aralık 1998 e ait 421 inci sayı 630 sayfadır. Bakanlığın, mülki idare amirlerinin ve genelde kamu yönetimi ile kurumlarının daha çok 70 yıllık geçmişlerinin değerlendirildiği altıncı özel sayıdan sadece beş yıl sonra yayımlanan bu sayıda; geçmişin değerlendirilmesi yapılmamış, çağdaş yönetim teknikleri ve uygulamaların ışığında geleceğe bakış ile yönetime katkıda bulunan yazılara yer verilmiştir.

DERGİNİN YÖNETİMİ

1) Yayın Hizmetlerini Düzenleyen Mevzuat ve Sorumlu Birim

1928 yılından bugüne kadarki süreçte, gerek yayınlara ilgili mevzuat gerekse yönetime ilişkin düzenlemeler, Bakanlığın yıllar içerisinde örgütsel yapısındaki değişikliklere bağlı olarak birkaç kez yeniden yapılandırılmış ve bu bilgiler dergilerde yayımlanan çeşitli yazılarda ayrıntılarıyla işlenmiştir.

Bilindiği üzere 1 Ocak 2007 tarihine kadar *Bakanlığımızın Kuruluş ve Görevlerine İlişkin 3152 sayılı Kanunun* 16/h maddesinde belirtilen "*Yayın, kitaplık ve dokümantasyon hizmetlerinin yürütülmesi*" görevi, *APK Kurulu Başkanlığına* verilmiş; 17 Eylül 1985 tarihli *Kurulun Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik* ile de yayın hizmetlerinin ve özellikle de Türk İdare Dergisi'nin periyodik olarak yayımının sağlanması *Yayın ve Dokümantasyon Dairesinin* asli görevi olarak belirlenmişti.

Türk İdare Dergisi'nin yayımı ve basımına ilişkin her türlü iş ve işlem 17 Kasım 1987 tarihli *İçişleri Bakanlığı Yayın Yönetmeliği* hükümleri uyarınca bu Daire tarafından gerçekleştirilmekte, dağıtımı ve korunmasına ilişkin işlemler *İçişleri Bakanlığı Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri Yönetmeliğine*; yazarlara ödenen telif ücretlerine ait işlemler ise 2 Mart 1987 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan *Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik* esaslarına uygun olarak yerine getirilmekte idi.

5018 ve 5436 sayılı yasa hükümleri gereğince tüm kamu kurumlarında olduğu gibi Bakanlığımızdaki Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı da kaldırılmış; Böylece Yayın faaliyetlerini düzenleyen geçmiş tüm mevzuat düzenlemelerinin de geçerliliği kalmamıştır. Bu nedenle, hizmete ilişkin esaslar mevcut koşullara uygun olarak yeniden düzenlenmiş ve yayınlara ilgili her türlü görevin 22 Nisan 2009 tarihli Bakan onayı ile yürürlüğe

konulan "*İçişleri Bakanlığı Yayın Yönergesi*" esasları dâhilinde yerine getirilmesi sağlanmıştır.

2) Hazırlanma ve Yayın Süreci

a) Hazırlık

Yayımlanmak üzere gönderilen yazılar öncelikle Strateji Geliştirme Başkanlığı **Ar-Ge ve Yayın Dairesi** tarafından değerlendirilmektedir. Her yazı Yayın Yönergesinin 11 inci maddesinde belirtilen şartlar yönünden incelenmektedir. Daha sonra Yönetmeliğin 5 inci maddesi hükümlerine uygun oluşturulmuş bulunan *Yayın Kurulu* üyeleri tarafından incelenmektedir. Yayın Kurulu Üyelerinin olumlu bulduğu yazılar konusuna uygun olarak belirlenen en az iki hakeme gönderilmekte ve hakemlerden olumlu görüş alan makaleler yayın kurulunun kararı ile dergide yayımlanmaktadır.

b) Basımı

Hazırlığı tamamlanan orijinal metin, her yıl Yayın Kurulu tarafından onaylanan ve teknik detayları kapsayan *Baskı Şartnamesi Esaslarına* uygun olarak basımının gerçekleştirilmesi amacıyla ihale edilmekte, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu gereğince ihaleyi kazanan basımevine gönderilmektedir. (Yönerge md.12)

c) Telif Ücretlerinin Ödenmesi

Dergide yazıları yayımlanan yazarlara ödenecek telif ücretleri 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan *Kamu Kurum ve Kuruluşlarınınca Ödenecek Telif ve İşleme Ücretleri Hakkında Yönetmelik* hükümlerine göre, her yıl Yayın Kurulu tarafından belirlenen oranlar dahilinde hesaplanmakta, tahakkuk işlemlerinden sonra Bakanlık Merkez Saymanlığı tarafından ödemeleri yapılmaktadır (Erkul 1987: 171-183).

d) Dağıtım

Başlangıcından bugüne dağıtım yapılacak yerler göz önünde bulundurularak baskı sayısı belirlenen derginin, web sayfasının oluşturulmasından sonra baskı sayısı azaltılmıştır (5300 adetten 3300'e). Gerek Bakanlık merkez ve taşra teşkilatına gerekse üniversiteler ve diğer kuruluşlara kütüphanelerdeki kulliyatların devamını sağlamak üzere sayısal bakımdan geçmişe oranla daha dar kapsamlı dağıtılarak okuyucuya ulaştırılmaktadır.

Böylece hem baskı sayısındaki azalmayla daha ekonomik sonuçlar alınmış, baskı ve dağıtım maliyetleri düşürülmüş, hem de web sayfası ile sanal yayıncılık yapılarak daha çok okuyucuya ulaşılması gerçekleştirilmiştir.

e) Web Sayfası

Mart 2003 e ait 438 sayılı Türk İdare Dergisi ve eşzamanlı yayımlanan TİD 1987-2002 Fihristinde derginin 75. yılı nedeniyle yer alan yazının Sonuç bölümünde *"...bundan sonraki ilk hedef, sanal ortamda da yayımının sağlanması"* olarak belirtilmiş ve bu yönde çalışmalar başlatılmıştı.

Yayın ve Dokümantasyon Dairesi tarafından içerik ve dizaynı, Bakanlığımız Bilgi İşlem Dairesi tarafından yazılımı yapılan Türk İdare Dergisi web sayfası (erişim: <http://tid.icisleri.gov.tr> ayrıca **www.icisleri.gov.tr**'den

süreli yayınlar başlığından da ulaşılabilmektedir.) 13 Temmuz 2004 tarihinden itibaren okuyucuya hizmet vermektedir.

Her yeni yayımlanan dergi sayısı öncelikle yer almakta, geçmiş sayıların yüklenmesi de sürdürülmektedir. Derginin yanı sıra yayınlara ilgili her türlü düzenleme, yasal metinler, bilgiler, haberler, dergi arşivi ve Bakanlığın diğer yayınlarına ait arşiv kısımları bulunmaktadır. Bakanlık Kütüphanesine erişimin de bu sayfa üzerinden gerçekleştirilmesi planlanmıştır. Paylaşılması öngörülen tüm verilerin yükleme çalışmaları devam etmektedir.

SONUÇ

80 YILLIK MİRASIN BİRİKİMİYLE YENİ BİR DÖNEME GİRİYORUZ

Türk İdare Dergisi uzun yolculuğunun 80 yılını geride bıraktı. 1942-44 ve 1979-1982 yılları arasında yaşanan iki kesinti dışında sürekli yenilenerek ve gelişerek 462 nci sayıya ulaştı. Böylesine uzun yayın yaşamına; 3.500'den fazla yazı ve inceleme, 1500'e yakın yazar, 15 ek, 7 özel sayı (biri Atatürk ve İdare adlı eser olmak üzere) ve bölümlerinden derlenmiş 5 kitap sığdırdı. İnceleme, görüş, deneyim ve önerilerle Türk İdare hayatına katkıda bulunmakla kalmayıp, kamu yönetimine ilişkin 80 yıllık bir arşiv oluşturmayı başardı.

Bu yönüyle tarihe tanıklık etme kimliğini kazandı. Sadece Bakanlığımız mensupları ve diğer kamu yöneticilerinin değil, akademik çevrelerin de dergisi olmayı başardı. 2005 yılından itibaren oluşturulan web sayfası aracılığıyla dünyanın her yanından ulaşılabılır bir yayın haline geldi.

Haziran ve Ekim 2009 Dönemlerine ait bu sayı ile her şeyi ile yenilenmiş hakemli bilimsel bir dergi olarak okuyucusunun karşısına çıkan Türk İdare Dergisi bundan sonra da tarihsel birikiminden ve misyonundan güç alarak, Türk Kamu Yönetimine hizmet etmeye devam edecektir.

KAYNAKÇA

- ALDAN, Mehmet (1990). *İz Brakan Mülki idare Amirleri*, içişleri Bakanlığı Yay. No 438, APK Yay. No 27, Sevinç Matbaası, Ankara.
-(1995). *İz Brakan Mülki idare Amirleri II*, içişleri Bakanlığı Yay. No 459, APK Yay. No 34, TTK Basımevi, Ankara.
-(2001). *İz Brakan Mülki idare Amirleri III*, içişleri Bakanlığı Yay. No 533, APK Yay. No 41, Öztürkler Matbaası, Ankara 2001.
- ERKUL, Mualla (1986). Türk idare Dergisine ilişkin Bilgi Anket Formları, *Türk idare Dergisi*, Yıl 58, Sayı 372, Eylül, s.99-126.
-(1987). İçişleri Bakanlığı Yayın Hizmetleri ve Telif Ücretlerine İlişkin Genel Esaslar, *Türk idare Dergisi*, Yıl 59, Sayı 374, Mart, s.171-183.
-(1988a). *Kamu Kuruluşlarında Yayın Hizmetlerinin Yeri ve İçişleri Bakanlığındaki Uygulamaların Değerlendirilmesi*, APK Uzmanlık Tezi, Ankara.
-(1988b). İçişleri Bakanlığında Yayın Hizmetlerinin Altmış Yıllık Gelişimi, *Türk idare Dergisi* 60 ıncı Yıl Özet Sayısı, Sayı 378, Mart, s. 25-40.
-(1997). Ali PITIRLI Ayrılırken, *Türk idare Dergisi*, Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s.1-19.
-(2001). İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Teşkilat, Personel ve Görevler, *Türk idare Dergisi*, Yıl 73, Sayı 432, Eylül, s.105-126.
-(2002). İçişleri Bakanlığında Kitaplık ve Dokümantasyon Hizmetleri, *Türk idare Dergisi*, Yıl 74, Sayı 436, Eylül, s.69-96.
-(2003a). Türk idare Dergisi 75 Yaşında, *Türk idare Dergisi*, Yıl 75, Sayı 438, Mart, s.1-15.
-(2003b). Türk idare Dergisi 75 Yaşında, *Türk idare Dergisi 1987-2002-Yayınının 75. Yılına Armağan*, içişleri Bakanlığı Yayın no. 567, APK Yayın no. 44, Öztürkler Matbaası, Ankara, s. 1-15.
- İçişleri Bakanlığı (1972).** *İçişleri Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri, Personelin Görev-Yetki ve Sorumlulukları*, Cilt 1, iç-Düzen no.46- APK Yayın no.1, Nisan, Ankara.
- İçişleri Bakanlığı(2006).** *Atatürk-125. Doğum Yılına Armağan*, Yay. No 607, SGB Yay. No 2, Öztürkler Matbaası, Ankara.
- KASNAKOĞLU, Ziya(1968).** *Tetkik Kurulu ve Bağlı Birimler, Yayın Müdürlüğü, Kütüphane Memurluğu ve Büro Şefliği*, iç-Düzen Yayını.
- **(1971).** *İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu, iç-Düzen Yayınları*, Ekim 1971, Ankara.
- ÖZŞEN, Dr. Tayfur(1988a).** *Türk idare Dergisi 1928-1988*, içişleri Bakanlığı Yayın no. 429, APK Yayın no. 24, Sevinç Matbaası, Ankara.

..... **(1988b)**. 60 inci Yayın Yılında Türk İdare Dergisi, *Türk İdare Dergisi 60 inci Yıl Özel Sayısı*, Sayı 378, Mart 1988, s.9-23.

..... **(1988c)**. İçişleri Bakanlığında Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Hizmetleri, *Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama*, İçişleri Bakanlığı Yayını no.431, APK Yayın no. 25, Sevinç Matbaası,1988, Ankara.

TÖNÜK, Vecihi (1945). *Türkiye'de İdare Teşkilatının Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu*, İçişleri Bakanlığı Yayını Seri III, Sayı 1, Kanaat Basım ve Ciltevi, 1945, Ankara.

İlgili Mevzuat

İçişleri Bakanlığı Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri Yönergesi (8 Temmuz 2005 Tarihli Bakan onayı).

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Görev, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönerge (9 Nisan 2007 Tarihli Bakan onayı.)

Kamu Kurum ve Kuruluşlarınınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik(23 Ocak 2007 Tarih ve 26412 Sayılı Resmi Gazete).

İçişleri Bakanlığı Yayın Yönergesi (3 Mayıs 2007 tarihli Bakan onayı).

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği (13.7.1988 Tarih ve 19871 Sayılı Resmi Gazete).

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi (21.2.1991).

YEREL YÖNETİMLERDE TEMSİL VE KADIN ÜYELER: KADIN ADAYLARIN ÖNÜNDEKİ GÖRÜNMEZ ENGELLER

Yard. Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA

ÖZET

Makalede, yerel yönetim meclislerindeki kadın üye sorunu kurumsal nitelikler ve temsil sistemi bağlamında tartışılmaktadır. Bu bağlamda makalede iki temel soruya cevap aranmaktadır. Birincisi, belediyelerin büyüklüğü ile kadın üye oranları arasındaki ilişki incelenmektedir. İkinci olarak, büyükşehir ve il genel meclislerindeki temsil sisteminin, kadın adaylar üzerindeki etkileri analiz edilmektedir. Bu sorulara kadın meclis üyelerine ilişkin veriler yardımıyla cevap aranmaktadır. Makale, toplumsal cinsiyet rollerine ilişkin kabullerin yanı sıra, belediyelerin nüfus büyüklüğünün ve temsil sistemine yönelik yasal düzenlemelerin de kadın adaylar üzerinde etkili olduğunu iddia etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, Ölçek, Temsil, Toplumsal Cinsiyet.

ABSTRACT

Representation in Local Governments and Women Councilors: Invisible Obstacles in Front of Women Candidates.

In this article, the question of women representation in local government councils is discussed within the context of institutional characteristics and the representation system. Within this perspective, two main issues are addressed: First, a study is made on the relation between the size of municipalities and the proportion of women councilors. Secondly, an analysis is made on the effects of the representative system on the women candidates in greater city municipal councils and general provincial councils. These issues are tried to be answered with the use of data on women council members. The article claims that, the population size of municipalities and the legal arrangements on the representative system are effective on women candidates, as well as the adoption of gender roles.

Key Words: Local government, size, representation, gender.

* Marmara Üniversitesi.

1. GİRİŞ

Türkiye'de belediye, büyükşehir belediyesi ve il genel meclisi üyeleri arasında, kadın üye sayısının azlığı bilinen bir husustur. Buna karşılık gerek ulusal gerekse yerel siyasette, kadınların oranını artırmaya yönelik önemli çabalar da söz konusudur. Bu makalede yerel yönetim meclislerindeki kadın üye sayısının azlığı konusunda yasal/kurumsal düzenlemelerin önemine dikkat çekilecektir. Makale, kadınların, gerek çalışma yaşamına gerekse siyasal hayata katılmalarının önündeki toplumsal cinsiyete dayalı engellerin varlığını kabul etmektedir. Bununla birlikte makalede farklı bir boyuta dikkat çekilmekte, yerel yönetim meclislerine ilişkin kurumsal niteliklerin ve temsil sisteminin kadın adaylar üzerindeki etkileri sorgulanmaktadır.

Yerel yönetim meclislerinin temel nitelikleri bağlamında, makalenin iki temel araştırma sorusu vardır? Birincisi, belediyelerin nüfus büyüklüğü ile belediye meclislerindeki kadın üye oranı arasındaki ilişkiyi ortaya koymaktır. İstanbul'daki belediye meclisleri üzerine yapılan bir araştırmada, sınırlı verilerden hareketle belediyelerin ölçeği ile toplumsal cinsiyet arasında bir ilişkinin olabileceği ileri sürülmüştü (Arıkoğlu vd. 2007: 72-74). Buradaki amaç, eğer böyle bir ilişki varsa, toplumsal cinsiyet ve hatta kota tartışmaları bağlamında, dikkatleri ölçek sorunu üzerine çekmektir. Diğer bir ifadeyle böyle bir ilişkinin varlığı, toplumsal cinsiyet temelinde tartışılan siyasal nitelikli sorunların çözümü bağlamında, örneğin sadece siyasi partiler üzerinde uygulanacak baskıların tek başına yeterli bir çözüm sağlayamayacağını göstermektedir. Daha açık bir ifadeyle, bu ilişkinin varlığı, toplumsal yapıdan kaynaklanan ve siyasi partilerin rutin çabalarını aşan bir sorunun varlığına işaret etmektedir.

İkinci araştırma sorusu, büyükşehir belediye (BŞB) meclisleri ve il genel meclislerindeki temsil sistemi ile kadın meclis üyesi arasındaki ilişkiyi incelemektedir. Bilindiği gibi büyükşehir belediye meclislerindeki temsil sistemi, belediyelerdekinden farklıdır. Yine il genel meclislerindeki temsil sisteminin de kendine özgü yanları vardır. Gerek BŞB meclislerinin oluşum biçimi, gerekse il genel meclisindeki temsil sistemi, kadın üyelerin bu meclislere girebilmelerinin önünde ilave bir engele dönüşebilmektedir. Makalede bu konuya dikkat çekilmektedir.

Bu iki araştırma sorusu makalede, *2004 yerel seçim sonuçları* temel alınarak ve tam örnekleme üzerinden çözümlenmektedir. Bu kapsamda toplam 3.225 belediyeye ait veriler kullanılmaktadır. Bu belediyelerden 3.209'unda meclis üyeleri doğrudan seçildiği için, bu belediyelere ilişkin

veriler "belediyeler" başlığı altında analiz edilmektedir. Söz konusu veriler, ileride açıklanacağı gibi, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nden elde edilmiştir. Geri kalan 16 büyükşehir belediyesine ilişkin veriler ise, belediyelerin web sitelerinden veya kendilerinden alınan bilgilerden derlenmiştir. BŞB üyelerine ilişkin veriler ayrı bir başlık altında incelenmektedir. Makalede il genel meclislerine ilişkin detaylı veriler yer almamakta, sadece kadın meclis üyelerinin genel ortalaması bulunmaktadır. Dolayısıyla il genel meclislerine ilişkin kısa analizler, gerek bu nedenle, gerekse kısmen BŞB meclislerinin oluşumuna benzerliği nedeniyle, BŞB meclisleriyle aynı başlık altında anlatılmaktadır.

2. SEÇİMLERE İLİŞKİN GENEL VERİLER VE BUNA YÖNELİK TARTIŞMALAR

2.1. Ulusal ve Yerel Düzeyde Seçilmiş Kadın Üyelerin Genel Görünümü

Türkiye'de kadınlar seçilme hakkını 1934 gibi erken bir dönemde elde etmiş olsalar da, bu hakkın yaşama geçmesi kolay olmamıştır. Örneğin 1935-2002 döneminde, TBMM'deki kadın milletvekili oranının % 4,5 ile 0,6 arasında gidip gelen dalgalı bir seyir izlediği görülmektedir (ksgm.gov.tr). Bu döneme ilişkin kadın milletvekili ortalaması % 2,15'tir. Belediye meclislerindeki kadın üye oranlarına 1984'ten itibaren bakıldığında, oranlar yine düşük düzeyde seyretmekle birlikte, TBMM'deki dalgalı seyrin aksine kadın üye oranında düzenli bir gelişmenin olduğu görülmektedir. Belediye meclislerindeki kadın üye oranı 1984'te % 0,6; 1989'da % 0,7; 1994'te % 0,9 (Çitçi, 1996: 9); 1999'da % 1,59 (ksgm.gov.tr) şeklinde gerçekleşmiştir. Yine benzer şekilde 1999 yılı için il genel meclisindeki kadın üye oranı % 1,41, kadın belediye başkanı oranı ise % 0,56'dır (ksgm.gov.tr).

Buradan hareketle, Türkiye'de özellikle son yıllarda gerek parlamento seçimlerinde gerekse yerel seçimlerde, meclislere daha fazla kadın üyenin girmesine yönelik ciddi girişimler ve kampanyalar düzenlenmekte ve bu amaçla siyasi partiler üzerinde çeşitli baskılar oluşturulmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda bir önceki genel seçimlerde (2002) parlamentodaki kadın üye oranı % 4,4 iken, son seçimlerde (2007) bu oran % 9,1'e yükselmiştir.

Benzer kampanyalar yerel seçimler için de söz konusudur. Hatta bu tür kampanyaların ötesinde, 2004 yerel seçimleri öncesinde örneğin KA-DER (Kadın Adayları Destekleme ve Eğitim Derneği), yerel siyasette kadını güçlendirmeye yönelik, önemli bütçeleri de içeren çeşitli projeleri yürütmüştür (ka-der.org.tr; Sancar ve Bulut, 2006: 40). Yine 2009 yerel seçimleri öncesinde de kadın odaklı benzer kampanyalar yürütülmüştür. Ancak bütün

bunlara rağmen, belediye meclislerindeki kadın üye oranı 2004'te % 2,5'un altında kalmış, 2009'da ise % 4,22 olmuş; il genel meclisinde ise bu oran 2004'te % 1,81, 2009'da ise 3,26 (mahallidareler.gov.tr) olarak gerçekleşmiştir. Halbuki gerek kadınların yerel meclislerde daha kolay yer bulabilecek olması, gerekse belediyelerin yetki ve sorumluluk alanlarının, TBMM'nin işlevlerine kıyasla kadınların gündelik hayatını daha birebir etkiliyor olması nedeniyle, kadınların ulusal siyasete kıyasla yerel siyasette daha fazla söz sahibi olması beklenebilir bir husustur. Buna rağmen yerel düzeydeki temsilci sayısı, Parlamentodaki düzeye erişememiş gibi görünüyor. Yerel seçimlere ilişkin bu veriler, bu tür girişimleri yürüten kuruluşlar üzerinde hayal kırıklığı da yaratmış olmalıdır.

2.2. Kadınların Siyasal Hayata Katılımına İlişkin Kuramsal Tartışmalar

Genel hatları yukarıda verilen seçimlere ilişkin sonuçlar, kadınların siyasal hayata katılması¹ yönündeki tartışmalara kaynaklık etmektedir. Gerek Parlamentoda gerekse yerel yönetim meclislerinde kadınların yetersiz düzeyde temsil edilmekte oluşu, birçok çalışmanın ana gündemini oluşturmakta ve bunu açıklamaya ilişkin çeşitli görüşler ileri sürülmektedir. Genel olarak kadınların siyasal hayattaki rolleri, kadınların iş hayatındaki ve farklı toplumsal ortamlardaki rollerinden bağımsız değildir. Toksabay Esen ve Memişoğlu'nun belirttiği gibi, "kadınların toplumsal ve ekonomik hayata katılımın yetersizliği, siyasal temsil sorununun da en temel ve en önemli yapısal nedeni" olarak görülmektedir (2007: 8-9). Bu yapısal sorun, bizi görünen sorunun derinliklerine, yani toplumsal cinsiyet^{1 2} tartışmalarına götürür.

Kadınların siyasal hayata katılması meselesine iki şekilde yaklaşılabilir. Birincisi kadınların genel olarak siyasal hayata katılmasına bakılabilir. İkincisi ise kadınların ulusal ve yerel siyasete katılmalarına ayrı ayrı bakılabilir. Bu ikinci durumda, iki siyaset arenası arasındaki farklılığı dikkate almak ve

¹ Bilindiği gibi farklı siyasal katılım biçimleri söz konusudur, ancak makalenin ilgi alanı bağlamında buradaki siyasal katılımdan kasıt, ulusal ve yerel seçimlerdeki kadın temsilci sayıları ve oranları, dolayısıyla buna ilişkin teorik tartışmalardır. Siyasal katılımın diğer biçimleri, makalenin kapsamı dışındadır.

² Toplumsal cinsiyet kavramı, İngilizcedeki "gender" kavramının dilimizdeki karşılığı olarak kullanılmaktadır. Toplumsal cinsiyet kavramı, cinsiyetten (sex) farklı olarak, kadınla erkek arasındaki biyolojik farklılıklara değil toplumsal farklılıklara dikkat çeker. Bu bağlamda toplumsal cinsiyet tartışmaları, kadın ve erkeklerin toplumsal ve kültürel olarak kurgulanmış rollerine ve bunun kadın erkek eşitsizliği üzerindeki etkilerine odaklanır (Sancar ve Bulut, 2006: 69; Deren vd. 2005: 5-7, KGM, 2008: 15).

görülen resmi açıklamak gerekir. Aşağıda sırasıyla konuyu iki farklı açıdan ele alan çalışmalardaki temel tartışmalar hakkında bilgi verilecektir.

İlk olarak kadınların siyasal hayata katılmasını genel düzlemde ele alan çalışmalara bakıldığında, kadınların yetersiz düzeyde temsilinin nedenleri olarak birbiriyle bağlantılı iki temel soruna dikkat çekildiği görülmektedir: Ataerkil kültür ve kadın-erkek eşitsizliği.

Kadınların yetersiz temsilini açıklamakta kullanılan birinci ve temel tez ataerkil kültür ve ataerkil aile yapısıdır. Diğer bir ifadeyle toplumsal kültürün ve bu bağlamda siyasetin erkek egemen bir şekilde kurulmuş olmasıdır (Negiz, 2008: 227, Toksabay Esen ve Memişoğlu, 2007: 8, KGM, 2008: 48, Berktaş, 2004). Bora ve Üstün, ataerkillik kavramı yerine "cinsiyet rejimi" kavramını önermektedir. Zira ataerkillik temelde, geleneksel toplumu açıklamakta kullanılan bir kavram olup modern toplum için ancak bir kalıntı olarak görülebilir (2005: 41). Ancak hangi kavram kullanılırsa kullanılsın kastedilen şey hemen hemen ortaktır: Erkek ve kız çocuklar, daha doğumlarından başlayarak farklı şekillerde yetiştirilmekte ve farklı rolleri icra edecek şekilde hazırlanmaktadır. Böylece farklı şekillerde sosyalleşen erkek ve kız çocuklar, büyüdüklerinde de farklı rolleri önceleyen erkek ve kadınlara dönüşmektedir. Bu bağlamda, siyasete; güç, otorite, rekabet, hırs gibi erkeksi bir takım özelliklerin atfedilmesi (Toksabay Esen ve Memişoğlu, 2007: 9) ve "siyasetin erkek işi olarak algılanması" (Negiz, 2008: 227), kadınların siyasal hayata katılmalarının önünde bir engele dönüşebilmektedir.³ Benzer şekilde Aslan da, siyaset bilimindeki elit teorilerinden yola çıkarak, "siyaseti erkeğin egemenlik alanı olarak algılayan" anlayış nedeniyle, kadınların siyasal hayatta daha az yer bulabildiğini söylemektedir (2004: 117). Söz konusu ataerkil kültür, toplumun büyük çoğunluğunda, kurumlarında ve siyasi partilerde kendini gösterebilir.

Yazarlar, sorunun bu boyutuyla başa çıkabilmek için, kadının sosyo ekonomik konumunun güçlendirilmesi, kız çocuklarının eğitiminin önemsenmesi, toplumun bilinçlendirilmesi ve bu konulara ilişkin siyasal/toplumsal duyarlılığın artırılması gibi çalışmaların yapılmasını önermektedir (Toksabay Esen ve Memişoğlu, 2007: 17, Toprak, 2004: 56). Benzer şekilde "2008-2013 Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Eylem Planında" da, toplumsal duyarlılığın artırılması, farkındalık yaratılması, toplumun bilgi ve bilinç düzeyinin yükseltilme

³ Muhtemelen bu nedenle Kader, 2007 seçimleri öncesinde, tanınmış kadınlara takma bıyıklı pozlar verdirerek, "siyasette bize de yer açın" mesajını vermeye çalışmıştı.

sine yönelik stratejilere yer verildiği görülmektedir (KGM, 2008: 51). Burada vurgulanması gereken önemli bir husus, toplumsal cinsiyet rolleri, sadece erkekler tarafından değil kadınlar tarafından da benimsenmiş durumdadır. Dolayısıyla yürütülecek bilinçlendirme çalışmalarının, toplumun bütün kesimlerini kapsamaması gerekmektedir.

Kadınların yetersiz temsiline ilişkin gösterilen ikinci temel neden ise, kadın erkek eşitliği sorunudur (Negiz, 2008: 228, Berktaş 2004: 26 vd., KGM, 2008: 25). Bu sorun, yine kadının toplumsal rolleri ve bu rollerden beslenen gücüyle ilgilidir. Daha açık bir ifadeyle erkeklerle kadınlar, siyaset dışındaki diğer alanlarda eşit konumda değildir. Bu nedenle kadınlar, siyasi mücadelede erkek rakiplerinin gerisinde kalabilmektedir. Bazı araştırma sonuçlarına bakıldığında, Türkiye'de kadınların siyasal hayata katılması bağlamında kadın-erkek eşitliği meselesinin, önemli bir sorun olduğunu göstermektedir. Toprak ve Kalaycıoğlu'nun 2003 yılında Türkiye çapında 1.557 kadın 993 erkekle yüz yüze görüşme yöntemiyle yaptıkları çalışmada sorulan sorulardan biri, "ülkemizde kadınların siyasette daha az yer almasının en önemli nedeni nedir?" şeklindedir. Bu soruya verilen cevaplara bakıldığında, görüşülen kişilerin % 65'i bu soruyu "kadınlara siyasette fırsat tanınmaması" şeklinde cevaplamıştır. Görüşülen kişilerin sadece % 9,5'i "siyasetin kadınlara göre bir iş olmadığını düşünmektedir" (Toprak, 2004: 55). Bu araştırma sonuçları dikkate alındığında, kadınların siyasal hayata katılması konusunda Türkiye ölçeğindeki temel sorunun, toplumsal cinsiyet rollerine ilişkin kabullerden ziyade fırsat eşitliği olduğu söylenebilir. Bununla birlikte fırsat eşitliği sorunu, yukarıda da söz edildiği gibi ataerkil kültürden bağımsız değildir.

Mevcut eşitsizliğin aşılması konusunda öne çıkarılan en önemli çözüm yolu ise, pozitif ayrımcılık ve kota türü yöntemlerdir (Ka-der, 2007, Negiz, 2008, Toprak, 2004, Berktaş 2004). Ancak bazı yazarlar geçici bir önlem olan kota yerine, yine toplumsal cinsiyet rollerine odaklanmayı ve sorunu burada çözmeyi önermektedir (Buna ilişkin tartışmalar için bkz. KA-DER, 2007, Toksabay Esen ve Memişoğlu, 2007: 12 vd.)

Kadınların siyasal hayata katılması sorununu, ulusal ve yerel siyaset ayrımı içinde ele alan çalışmalar da söz konusudur. Belirtmek gerekir ki, kadınların temsiline ele alan birçok çalışma, ulusal ve yerel seçim sonuçlarına bakarak kadın temsilci sayılarını vermekte, ancak bu oranların yetersiz olduğunu belirtmekle yetinmektedir. Ulusal ve yerel seçimlerde, yukarıda gösterildiği gibi, genel ortalamalardaki önemli farklılığı açıklamaya çalışan az sayı-

da çalışma söz konusudur. Diğer taraftan ulusal ve yerel düzeyde siyasete katılımın koşulları ve siyasetin ilgi alanı da farklılık arz etmektedir.

Yerel siyasetin gerek çoğulluğu gerekse ilgi alanı dikkate alındığında, kadınların yerel siyasette daha kolay yer bulabilecekleri beklenebilir. Alkan'ın (2004) belirttiği gibi yerel siyaset, iktidardan ziyade hizmetle, dolayısıyla kadınların geleneksel rolleriyle daha kolay ilişkilendirilmektedir. Bu bağlamda Alkan, bazı örnekler de aktarmaktadır. Örneğin Fransa'da 20. yüzyılın ilk yarısında kadınlar, belediye yönetiminde görev almak istiyorlar ve şöyle diyorlardı: "Evi temizlediğimiz gibi, kenti de temizleriz". Yine benzer şekilde, 1930'da İstanbul Belediye Meclisi üyeliğini kazanan Latife Hanım, "belediyecilik, büyütülmüş bir ev idaresidir" demişti. Bu açıdan bakıldığında, kadınların yerel siyasete karşı daha ilgili olmasını ve daha yüksek düzeyde temsil edilmelerini beklemek mantıklı gelmektedir. Ancak ulusal ve yerel seçimlere ilişkin genel sonuçlara bakıldığında, bu beklentinin tersi bir durumla karşılaşmaktadır. Rakamlar, ulusal düzeydeki kadın temsilci sayısının daha yüksek olduğunu göstermektedir. Bu durum, genel yaklaşımların ötesinde, özel açıklamaların da yapılmasını gerekli kılmaktadır.

Alkan, bir makalesinde bu konuyu odağa almış ve yerel seçimlerdeki görelî düşüklüğünün sebeplerini aramıştır. Alkan, bu farklılığa yol açabilecek çeşitli nedenler ileri sürmektedir. Örneğin yazar, 1980 sonrasında yerel siyasetin bir hizmet alanı olmaktan ziyade bir rant paylaşımı alanı haline geldiği, diğer bir ifadeyle yerel siyasetin dönüştüğü ve bir anlamda daha erkeklere özgü bir niteliğe büründüğüne dikkati çeker. Yine kadın hareketlerinin, yakın dönemlere kadar yerel yönetimleri ihmal ettiğini ve daha ziyade ulusal siyasete odaklandığını belirtir. Ayrıca siyasette kadınların "simgeselliği" ve "vitrin oluşturma" rolünün, daha ziyade ulusal siyaset için geçerli olduğunu dile getirir. Diğer bir ifadeyle kadınlar, yerel siyasette vitrin dahi olamamıştır. Alkan bu tür nedenlerle kadınların, ulusal siyasete kıyasla yerel siyasette daha az yer alabildiğini söyler (Alkan, 2004).

Ulusal-yerel ayrımını anlamayı sağlayacak önemli bir katkı da Çitçi'ye aittir. Çitçi, 1984 yerel seçimleri üzerine yaptığı çalışmasında, belediye meclislerindeki kadın temsilci sayılarına bakarken, belediyeleri bir bütün olarak ele almak yerine, farklı nüfus gruplarına ayrı ayrı bakar. Yazar, belediyeleri kır, kasaba ve kent olarak ayırır ve kadın üyelerin, kent olarak tanımlandığı 50.000'in üzerindeki belediyelerde daha fazla oranda temsil edildiğini görür (Çitçi, 1989: 20). Çitçi'nin bulgularına değinen Alkan, bu sonuçları ataerkillik tartışmalarıyla birlikte okur ve küçük nüfuslu ya da kırsal

nitelik taşıyan belediyelerde bu tür baskıların daha yoğun olabileceğini, bunun da ulusal ve yerel seçim sonuçlarında farklılaşmaya neden olacağını söyler (Alkan, 2004). İlerleyen bölümlerde görüleceği üzere, bu makalenin önemli odaklarından birisi de budur.

Bu makale, kadınların yerel siyasete katılmaları konusunda toplumsal cinsiyete dayalı engellerin varlığını kabul etmektedir. Ancak bunlarla birlikte, yerel yönetim meclislerine ilişkin kurumsal niteliklerin ve temsil sisteminin de kadın adayların önüne ilave engeller çıkarabildiğini iddia etmektedir.

Aşağıdaki bölümlerde açıklanacağı gibi, ulusal seçimlere kıyasla yerel seçimlerde kadın temsil oranındaki görece düşüklüğün sebebini bulmak için, yerel meclislerin "kurumsal" niteliklerine bakmak gerekmektedir. Söz konusu kurumsal nitelik, belediyelerde, *belediyelerin* ölçeği olarak ortaya çıkarken, il genel meclisi ve büyükşehirde temsil sistemi olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin küçük ölçekli belediye verileri ayıklanarak sonuçlara bakıldığında, 2004 yerel seçimlerinde belediye meclislerine seçilen kadın üye oranının 2002 genel seçim sonuçlarının üzerinde gerçekleştiği ve 2007 genel seçim sonuçlarına yaklaştığı görülmektedir. Büyükşehir ve il genel meclisi seçiminde ise mevcut temsil sistemi, kadın üyelerin, meclislerde daha az oranda yer alması sonucunu doğurmaktadır. Aşağıdaki bölümlerde 2004 yerel seçimlerine ait ayrıntılı sonuçlar temelinde, ilk olarak belediyelere ait veriler, sonraki bölümde de büyükşehir belediyesi ve il özel idaresine ait veriler analiz edilecektir.

3. BELEDİYELERİN BÜYÜKLÜĞÜ, TEMSİLCİ SAYISI VE KADIN ÜYELER

3.1. Belediyelere, Meclis Üyelerine ve Kadın Üyelere İlişkin Verilerin Derlenmesi

Türkiye'de 2004 yerel seçimlerinin yapıldığı tarihte 3.225 belediye bulunuyordu. Bunlardan 16'sı büyükşehir belediyesidir ve bu belediyelerin meclisleri doğrudan seçimle gelen üyelere oluşmamaktadır. Dolayısıyla 2004 yılında toplam 3.209 beldede, meclis üyelerini seçmek için sandık başına gidilmiştir. Hangi belediye meclisine kaç üyenin seçileceği, yerel seçimleri düzenleyen 2972 sayılı yasa da belirtilmektedir. Söz konusu yasa, 1984 tarihli ve o yıldan bu yana çeşitli değişiklikler geçirerek uygulanmaktadır. 2972 sayılı yasa, yerel seçimlerde uygulanacak esasları belirlemekte ve temsil sistemine ilişkin kuralları düzenlemektedir. Bu yasa ile yerel seçimlerde nispi temsil sisteminin uygulanması öngörülmüştür.

Yerel seçimleri düzenleyen yasa, belediye meclislerine kaç üye seçileceğini, belediyenin nüfus büyüklüğünü dikkate alarak belirlemektedir. Yasada belediyeler, tablo 1'de de görüldüğü gibi, yedi gruba ayrılmaktadır. En alt dilimi 10 binden daha az nüfusa sahip belediyeler oluşturmaktadır ve bu belediyelere 9 meclis üyesinin seçilmesi öngörülmüştür. En üst dilimde ise 500 binden daha fazla nüfusa sahip belediyeler bulunmaktadır, bu belediyelerdeki üye sayısı ise 45'tir (2972/5)⁴. Tablo 1'de belediye grupları ile her gruptaki belediye meclisine kaçar üyenin seçileceği gösterilmektedir. Diğer taraftan Türkiye'deki belediyelerin nüfus büyüklüklerine ilişkin verilere de sahibiz. Tablo 1'deki belediye sayıları hesaplanırken, belediyelerin, 2000 Genel Nüfus Sayımındaki nüfusları esas alınmıştır. Zira 2004 yerel seçimlerinde de bu nüfuslar temel alınmıştır. Belediye nüfusları toplu halde, İçişleri Bakanlığının 2007 tarihli bir tebliğinden alınmıştır (RG: 23.2.2007/26443).⁵

Tablo 1. Belediye Nüfus Grupları ve Meclis Üye Sayıları (2004 Dönemi)

Belediye nüfus grupları	Meclis üye sayısı	Belediye sayısı	Toplam üye sayısı	Yüzde- üye (%)
10 bin<	9	2.564	23.076	66,8
10-20 bin	11	274	3.014	8,7
20-50 bin	15	182	2.730	7,9
50-100 bin	25	83	2.075	6,0
100-250 bin	31	60	1.860	5,4
250-500 bin	37	36	1.332	3,9
500 bin>	45	10	450	1,3
Toplam		3.209	34.537	100

Tablo 1'e bakıldığında, 3.209 belediye meclisi için toplam 34.537 üyenin seçiminin yapıldığı görülmektedir. Tablodaki önemli bir husus, Türkiye'deki belediyelerin büyük çoğunluğu oldukça küçük nüfusa sahip oldukları için, bu

⁴ 2972 sayılı yasadaki en üst ve sekizinci basamak, 1 milyondan daha fazla nüfuslu belediyelerdir. Ancak mevcut durumda bu niteliğe karşılık gelen belediye olmadığı için, makedalede sekizinci basamağa yer verilmemiştir.

⁵ Söz konusu tebliğin 4. maddesinde "Belediyelerin nüfuslarının tespitinde, Türkiye İstatistik Kurumunun 22 Ekim 2000 Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre kesinleşmiş nüfusları esas alınmıştır." ifadesi yer almaktadır.

üyelerin üçte ikisi (% 66,8) 10 binden daha az nüfusa sahip belediye meclisleri için seçilmiştir. Yine benzer şekilde, 20 binden daha az nüfuslu belediyelerin meclis üye sayısı, toplam üyelerin % 75'ini oluşturmaktadır. Bu tablo, makaledeki temel tartışma sorularından birisi bağlamında, eğer belediyelerin büyüklüğü ile kadın üye oranı arasında önemli bir ilişki varsa, ölçek sorununu dikkate almadan, kadın üye sayısını artırmaya yönelik girişimlerin etkisinin oldukça sınırlı düzeyde kalacağını göstermektedir.

Belediyelerin büyüklükleri ve meclis üye sayılarını bilmekle birlikte, meclislerdeki kadın üye sayılarına ulaşmanın bu kadar kolay olmadığını belirtmek gerekir. Bu konuda öncelikle resmi istatistiklerdeki durumu kısaca ortaya koymak anlamlı olacaktır. Yerel seçimleri düzenleyen 2972 sayılı yasa, seçimlerle ilgili çeşitli verileri tutanağa geçirme görevini ilçe seçim kurullarına bırakmıştır. Ancak ilçe seçim kurullarının bu kapsamdaki görevleri arasında, seçimi kazanan üyelerden kaçının erkek kaçının kadın olduğuna dair bir derleme söz konusu değildir.⁶ Yine 2972 sayılı yasa, yerel seçim sonuçlarının ilan edilmesi görevini Yüksek Seçim Kuruluna (YSK) vermektedir (m. 26). YSK, ilçelerin kendisine göndermiş olduğu verileri konsolide ederek Resmi Gazetede ilan etmektedir. Kadın ve erkek üye sayıları ile ilgili bilgiler Kurula ulaşmadığı için, Resmi Gazetede ilanda böyle bir bilgi bulunmamaktadır (RG: 12.5.2004/25460; ayrıca YSK ile yapılan 16.12.2008 tarihli telefon görüşmesi). Yine 2972 sayılı yasa Türkiye İstatistik Kurumuna, yerel seçimlere ilişkin bilgileri yayımlama görevi vermektedir (m. 27). Bu kapsamda 2004 yerel seçim sonuçlarına ilişkin oldukça ayrıntılı bilgiler içeren bir kitap 2005 yılında yayımlanmıştır (DİE, 2005). Ancak bu yayında da, kadın ve erkek üyelere ilişkin bir bilgi bulunmamaktadır.

Yasa gereği yapılan ilan, yayın ve istatistiklerdeki durum bu olmakla birlikte, 2004 yerel seçimleriyle ilgili olarak, hangi belediye meclisine kaç kadın üyenin seçilmiş olduğunu biliyoruz. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bünyesinde 2002 yılında başlatılmış olan projelerden biri, "Yerel Yönetimler Bilgi Tabanı Projesidir". İnternette www.yerelbilgi.gov.tr web adresi üzerinden de hizmet veren bu proje, belediyelerle ilgili çeşitli verilerin toplanmasını amaçlamaktadır. Bu proje kapsamında, belediye meclis

⁶ 2972 sayılı kanunun 21. maddesinde "İlçe seçim kurulu... a) seçmen sayısını, b) oyunu kullanan seçmen sayısını, c) itiraz edilmiş veya ihtilaflı görülmüş olup da geçerli sayılarak hesaba katılan oy pusulası sayısını, d) geçerli sayılmayan ve hesaba katılmayan oy pusulaları sayısını, e) geçerli sayılan ve hesaba katılan oy pusulaları genel toplamını, f) seçime katılmış olan siyasi partilerden ve bağımsız adaylardan her birinin aldığı geçerli oy miktarını gösteren geçerli oy pusulaları sayısını tutanağa geçirir." denilmektedir.

üyeleriyle ilgili bilgiler de toplanmaktadır. Belediyeler bu tür bilgileri, web adresi üzerinden girmektedir. 2004 yerel seçimleriyle ilgili olarak, İçişleri Bakanlığı tarafından gönderilen bir genelgede (29.3.2004 tarih ve B050MAH0650002/ (50-51)-04 sayılı genelge), "28 Mart 2004 Pazar günü yapılan mahalli idareler genel seçimleri sonucunda seçilen; belediye başkanları, belediye meclis üyeleri ve il genel meclisi üyelerine ait veriler" in girilmesi istenmiştir. Belediyeler de bu tür verileri sisteme girmişlerdir. Her ne kadar, söz konusu projenin web sayfasında meclis üyeleriyle ilgili bilgiler yayımlanmıyor olsa da, "yerel bilgi" grubunda bu tür veriler bulunmaktadır. Bu makalede, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün yerel bilgi projesi kapsamında derlemiş olduğu veriler kullanılacaktır.⁷

Derlenmiş olan ve tarafıma ulaştırılan bu veriler; il, ilçe ve belediye bazında, belediye meclislerine seçilmiş olan kadın meclis üyelerinin isimlerinden ibaretti. Bu veriler arasında üyelerin hangi siyasi partiye mensup olduklarıyla ilgili bir bilgi bulunmuyordu. Burada söz konusu verilerin ne kadar sağlıklı olduğu sorusuna da kısaca değinmek gerekir. Yerel bilgi projesi kapsamında elde edilen bilgiler, valilerin koordinasyonunda ilgisine göre belediye, özel idare ve kaymakamlıkların girmiş olduğu bilgilerden oluşmaktadır. Dolayısıyla buradaki bilgiler, bir anlamda beyan edilmiş olan bilgilerdir. Bununla birlikte, bu araştırma kapsamında kullanılan bilgi, meclis üyeleri gibi hataların son derece az olabileceği bir alanla ilgilidir. Dolayısıyla buradaki verilerin oldukça güvenilir olduğu düşünülebilir. Yine burada küçük ölçekli belediyelerin, bu tür verileri internete girecek altyapıya sahip olup olmadıkları, dolayısıyla girilmiş olan bu verilerin eksik olabileceği sorusu da akla gelebilir. Bu soruda haklılık payı olmakla birlikte, bu veriler ilçede kaymakamın ilde valinin eşgüdümü altında yürütülmektedir. Daha açık bir ifadeyle belediyeler, ihtiyaç duymaları halinde gerekli alt yapı desteğini bu kurumlar yoluyla karşılama imkanına sahiptirler. Ayrıca yerel bilgi üzerinde rastgele yapılan kimi sorgulamalarda, küçük ölçekli belediyelerin, proje kapsamında kendilerinden talep edilen ve belli ölçüde detaylar da içeren birçok bilgiyi sisteme girmiş oldukları gözlenmiştir. Dolayısıyla bu belediyelerin, meclis üyelerinin isimleri gibi çok daha kolay bir bilgiyi sisteme girmiş olduklarını düşünmek için yeterli sebep vardır. Bununla birlikte makalenin yazarı, bütün belediyelerin bu tür bilgileri eksiksiz biçimde girdiklerini söyleyebilecek verilere sahip değildir.

⁷ Burada, yerel bilgi projesi biriminde çalışan ve bu proje kapsamında meclis üyeleriyle ilgili derlenen verilere ulaşmamı sağlayan Burcu Hanım'a teşekkürü borç bilirim.

Diğer taraftan, elde edilen veriler üzerinde dikkatli bir inceleme de yapılmıştır. Bu incelemede bazı mükerrerlikler görülmüş ve bu kapsamda 6 adet düzeltme yapılmıştır. Bu mükerrerlik kimi zaman bir üyenin hem ilçede hem de BŞB meclisinde ayrı ayrı kaydedilmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Bazen ise kadın üyelerin evlilikle birlikte edindikleri soyadlarından kaynaklanmaktadır. Bu hatalar düzeltilmiştir. Üyeyle ilgili tereddüde düşülmesi durumunda, ilgili belediyelerin web sayfalarından bu bilgiler kontrol edilmiş, bazı durumlarda ise ilgili belediyenin yazı işleri ve kararlarla ilgili birimlerindeki yetkili kişilerle telefon görüşmeleri yapılmıştır.

Yerel bilgi grubundan tarafıma ulaşan veriler arasında BŞB meclisleriyle ilgili bilgiler yoktu. BŞB meclisi üyeleriyle ilgili bilgiler, belediyelerin web sitelerinden derlenmiştir. Belediyelerin web sitelerinde bilgi bulunmaması halinde, BŞB'lerin yazı işleri ve kararlarla ilgili birimlerinden telefonla bu bilgiler elde edilmiştir. Diğer taraftan BŞB üyeleri, aynı zamanda başka bir belediyenin asli üyesi oldukları için, elde edilen bilgiler yerel bilgi projesi kapsamında derlenen bilgilerle de karşılaştırılmıştır. Makalede il genel meclisi üyeleriyle ilgili olarak, sadece kadın üyelerin genel ortalamasına ilişkin veri kullanılmıştır.

3.2. Belediye Meclis Üyelerine İlişkin Verilerin Çözümlemesi

Belediye meclislerindeki kadın üyelerle ilgili verilere bakılarak, ilk olarak bazı özel durumlardan söz etmek gerekirse şunlar söylenebilir: Kadın üye oranının en yüksek düzeyde olduğu iller İstanbul, Diyarbakır ve Bartın'dır (bu illerdeki kadın üye ortalaması % 9'un üzerindedir, bkz. Ek 1). Ekteki tabloda il ortalaması % 5'in üzerinde gerçekleşen toplam 10 il bulunmaktadır. İllerin yarısında ise, kadın üye oranı % 2'nin altındadır. Tablonun sonundaki 5 ilde ise (Adıyaman, Aksaray, Amasya, Bayburt ve Gümüşhane), bütün belediye meclisleri sadece erkek üyelerden oluşmaktadır.

Yine eldeki verilere bakıldığında kadın üyelerin erkeklerden daha fazla sayıda olduğu sadece bir belediye vardır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki Bahçeşehir Belediyesinde, meclisteki kadın üye oranı % 54,5'tir.⁸ Yine kadın üye oranının yüksek düzeyde olduğu belediyeler arasında şu örnekler sayılabilir: İzmir Aliağa (% 33,3), Erzincan Merkez Geçit (% 33,3),

⁸ Ancak kadın üyelerden birinin, 2007 genel seçimlerinde milletvekilliği adaylığı için istifa etmiş olması ve yerine gelen yedek üyenin de erkek olması sebebiyle, mevcut durumda, çoğunluk yine erkek üyelere geçmiştir (17.12.2008 tarihinde Bahçeşehir Belediyesi yazı işleri birimi ile yapılan telefon görüşmesi). Diğer taraftan söz konusu belediye, 5747 sayılı yasa ile yeni kurulan Başakşehir ilçe belediyesine katılmıştır.

Bartın Ulus (% 33,3), Diyarbakır Merkez Bağlar (% 27), Tunceli (% 26,7), Ordu (% 22,6), Eskişehir Tepebaşı (% 22,6). Bu kapsamda yine İstanbul'da Beylikdüzü ve Silivri (% 33,3), Mimarşinan ve Çatalca (% 26,7), Selimpaşa (% 22,2), Bayrampaşa ve Tuzla Belediyeleri (% 19,4) örnek verilebilir. Bu oranlara yakın başka belediyeler de vardır. Bu tür veriler, kadın üyelerin sim- geselliği ya da vitrin oluşturma rolü gibi değerlendirmelerin, genel geçerliliğinin olmadığını göstermektedir. Bu özel durumları bir kenara bırakarak makalenin temel sorusuna dönüldüğünde, bu soru aşağıdaki tablolar ışığında cevaplanabilir.

3.2.1. Belediye Ölçeği ve Kadın Üyeler

Eldeki verilerden hareketle tablo 2 ve 3'te, nüfus grupları temelinde, kadın üyeler bağlamında belediyelerin durumu gösterilmektedir. Tablo 2 ve 3'teki veriler, makalenin başında belediye meclislerine ilişkin sorulan soruya yeterli ölçüde ve oldukça anlamlı cevaplar sunmaktadır.

Tablo 2. Nüfus Grupları İtibariyle Kadın Üyeye Sahip Belediyelerin Oranı

(2004 Dönemi)

Belediye nüfus grupları	Toplam belediye sayısı	Kadın üyesi bulunan belediye sayısı	Oran (%)
10 bin<	2.564	143	5,6
10-20 bin	274	64	23,4
20-50 bin	182	68	37,4
50-100 bin	83	65	78,3
100-250 bin	60	56	93,3
250-500 bin	36	34	94,4
500 bin>	10	10	100
Toplam	3209	440	-
Ortalama	-	-	13,7

Tablo 2'den de görüldüğü gibi, belediyelerin sadece yaklaşık % 14'ünde en az bir veya daha fazla sayıda meclis üyesi vardır. Diğer bir ifadeyle, belediyelerin % 86'sı sadece erkek üyelerden oluşan meclislerle karar almaktadır. Bu oran oldukça düşüktür, ancak tablo 2'deki en çarpıcı bulgu, belediyelerin büyüklüğü ile kadın üyeye sahip olup olmama arasındaki yüksek korelasyondur. Tablo 2'ye bakıldığında 10 binlik büyüklük birinci kırılma noktası,

50 binlik büyüklük ise ikinci kırılma noktası olarak gözükmektedir. 50 binden daha fazla nüfusa sahip belediyelerin büyük çoğunluğunda en az bir tane kadın meclis üyesi bulunmaktadır. Buna karşılık 20 ila 50 bin arası nüfusa sahip belediyelerin yaklaşık sadece üçte birinde, 10 ila 20 bin arası nüfusa sahip belediyelerin ise yaklaşık sadece dörtte birinde kadın meclis üyesi vardır. 10 binden daha az nüfuslu belediyelerin ise çok büyük çoğunluğunda, kadın üyelerin belediye meclislerinde kendilerine yer bulamadıkları görülmektedir. Bu gruptaki belediyelerden sadece % 5,5'inde kadın üyeye rastlanmıştır. Bununla birlikte, tablo 2'deki veriler, hiçbir nüfus grubundaki belediyelerin kadın üyelere kapalı olmadığını göstermektedir. Örneğin eldeki veriler ışığında, meclisinde kadın üye bulunan en düşük nüfuslu belediye, Muğla İli Ula İlçesindeki Gökova Belediyesi'dir. 2000 nüfus sayımı verilerine göre 1.686 nüfusa sahip belediyenin, meclisindeki 9 üyeden biri kadındır.⁹ Bu tür küçük nüfuslu başka örnekler de vardır. Dolayısıyla böyle bir kapalılıktan söz edilemez, ancak oranlar yok denecek kadar düşük düzeydedir. En alt dilimdeki belediye sayısının aynı zamanda oldukça yüksek olması, ortalamayla da aşağıya çekmektedir.

Tablo 3. Nüfus Grupları İtibariyle Kadın Üyelerin Oranı (2004 Dönemi)

Belediye nüfus grupları	Toplam üye sayısı	Kadın üye sayısı	Oran (%)
10 bin<	23.076	164	0,71
10-20 bin	3.014	89	2,95
20-50 bin	2.730	97	3,55
50-100 bin	2.075	142	6,84
100-250 bin	1.860	177	9,52
250-500 bin	1.332	107	8,03
500 bin>	450	41	9,11
Toplam	34.537	817	-
Ortalama	-	-	2,37

Tablo 2 belediyeler temelinde bir resim sunarken, tablo 3, aynı manzarayı farklı bir açıdan göstermektedir. Belediye meclisine seçilmiş üyelerin

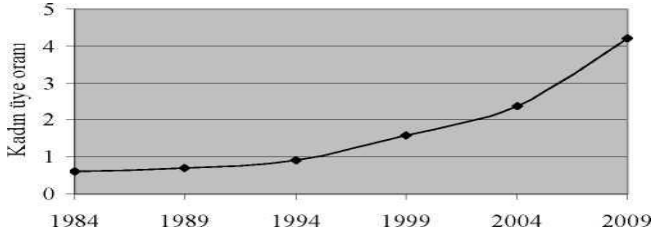
⁹ Gökova Belediyesinin 2008 yılı nüfusu ise 2.059'dur (tuik.gov.tr).

sadece % 2,37'si kadındır. Genel durumu ortaya koyan bu oran, Türkiye'de en çok bilinen ve toplumsal cinsiyetle ilgili çalışmalarda sıkça atıf yapılan meşhur rakamdır. Bu oranın virgülden sonraki kısmı, farklı çalışmalarda küçük miktarda değişebilmektedir.^{10 11} Ancak tablo 3, bu orandan çok daha fazlasını vermektedir. Örneğin tablo 3, en alt nüfus grubunda, kadın üye oranının yok deneyecek kadar az (% 0,71) olduğunu göstermektedir. 10 binlik eşik geçildikten sonra, bu oranın yükselmeye başladığı görülmektedir. Yine tablo 3'te, bir önceki tabloya benzer şekilde 10 binlik eşğin birinci kırılma noktası, 50 binlik eşğin ise ikinci kırılma noktası olduğu görülmektedir. 50 binden daha fazla nüfusa sahip dört grupta yer alan belediyelerde, toplam 5.742 meclis üyesinin % 8,1'ini kadınlar oluşturmaktadır. Bu oranın yeterli olduğu söylenemez. Ancak bu oran, 2002'deki genel seçim sonuçlarındaki oranın yaklaşık 2 katıdır, 2007 genel seçim sonuçlarındaki orana ise yakındır. Bu sonuçlar, kadınların yerel siyasette daha fazla söz sahibi olmasını isteyen girişimlerin etkili olduğuna yönelik bir gösterge olarak da görülebilir.¹¹

3.2.2. Belediye Meclislerinde Kadın Üye Oranındaki Gelişme

1984'ten bu yana kadın üye oranındaki gelişme, grafik 1'de de gösterilmektedir.

Grafik 1. Kadın Üye Oranındaki Gelişme: Genel Ortalama (1984-2009)



¹⁰ Örneğin Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, yine Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün verdiği bilgilerden hareketle bu oranı % 2,42 olarak vermektedir (ksqm.gov.tr); KA-DER ise bir yayınında (2007: 14) bu oranı % 2,32 olarak göstermektedir.

¹¹ 2009 yerel seçimlerine ilişkin ayrıntılı sonuçlar üzerinde yapılacak bir çalışma, muhtemelen 50 bin üzerindeki belediyelerdeki kadın üye oranının Parlamentodaki oranın da üzerine çıktığını ve % 15'lere dayandığını gösterecektir.

Grafik 1'e bakıldığında, belediye meclislerindeki kadın üye oranında, 1984-2009 döneminde ortalama % 39'luk bir artışın gerçekleştiği görülmektedir. Eğrinin eğiminden de görülebileceği gibi, 1999 seçimlerinden itibaren kadın üyelerin temsilindeki artış ivme kazanmıştır. Seçim dönemleri itibarıyla en yüksek artış ise 2009 ve 1999'da gerçekleşmiştir (sırasıyla % 78,1 ve % 76,7). Burada grafikteki eğrinin içbükey niteliğine dikkat çekmek gerekir. Gelişme trendinin içbükey nitelikte olması, artış trendinin devam edeceğinin bir göstergesi olarak görülebilir. Eğer içbükey eğri "S" eğrisine dönüşmezse, sonraki yerel seçimlerde de artış trendinin yüksek düzeyde devam ettiği görülecektir.

Tablo 4'te ise, 1984 ile 2004 seçim sonuçları, belediye grupları bazında karşılaştırılmaktadır. 1984 yılına ilişkin veriler Çitçi'nin araştırmasından alınmıştır.

Tablo 4. Kadın Üye Oranındaki Gelişme: Belediye Grupları (2004 Dönemi)

Belediye nüfus grupları	1984 Yerel Seçimleri			2004 Yerel Seçimleri			Artış %
	Toplam üye sayısı	Yüzde (%)	Kadın oranı	Toplam üye sayısı	Yüzde (%)	Kadın oranı	
10 bin<	12.015	68,5	0,19	23.076	66,8	0,71	271
10-50 bin	3.168	18,1	0,92	5.744	16,6	3,24	254
50 bin>	2.366	13,5	2,16	5.717	16,6	8,17	279
Toplam	17.549	100,0	-	34.537	100,0	-	-
Ortalama	-	-	0,59	-	-	2,37	302

Kaynak: 1984 yılına ilişkin veriler Çitçi, 1989: 113 ve 120.

Tablo 4'ten de görüldüğü gibi, 1984 ile 2004 arasındaki beş seçim döneminde, kadın üye oranında 4 katlık bir artış gerçekleşmiştir. Daha da ilginç, belediye grupları bazındaki artış oranları da birbirine oldukça yakındır. Diğer bir ifadeyle, gerek küçük ölçekli belediyelerde gerekse daha büyük ölçekli belediyelerde, kadın üye oranları artmaktadır. Bu artış sevindirici bir şey olmakla birlikte, artışın aritmetik niteliğine vurgu yapmak gerekir. Örneğin en üst dilimdeki yaklaşık 4 katlık artış, bu gruptaki belediyelerde kadın üye oranını % 2,16'dan % 8,17'ye yükseltmiştir. Buna karşılık en alt grupta yer alan belediyelerdeki benzer artış, bu oranı % 0,19'dan ancak % 0,71'e yükseltebilmiştir.

Tablo 5. İstatistiki Bölgeler İtibarıyla Kadın Üye Oranları (2004 Dönemi)

Bölgeler		Kadın meclis üyelerinin oranı (%)			
OD	Düzyey 1	Tüm belediyeler	10 bin>	20 bin>	50 bin>
R1	İstanbul	9,5	10,3	9,9	9,7
TRC	Güneydoğu Anadolu	3,9	7,9	8,9	10,5
R3	Ege	2,2	6,2	7,8	8,6
R4	Doğu Marmara	3,5	5,8	6,7	9,0
R2	Batı Marmara	3,1	5,8	5,7	7,6
R9	Doğu Karadeniz	1,7	4,4	6,7	11,7
R5	Batı Anadolu	1,7	5,2	6,0	7,7
A	Kuzeydoğu Anadolu	2,0	4,0	4,7	6,2
RB	Ortadoğu Anadolu	1,9	4,5	3,9	6,1
R6	Akdeniz	1,4	4,0	4,7	6,0
R8	Batı Karadeniz	1,7	3,7	3,9	4,9
R7	Orta Anadolu	0,8	2,8	4,3	6,4
Ortalama		2,4	5,7	6,7	8,1

Diğer taraftan, 2009 seçimlerindeki artış trendi dikkate alındığında, bu seçime ilişkin ayrıntılı sonuçların analiz edilmesi durumunda, 50 bin üstü ölçekteki belediye meclislerinde kadın üye oranının, muhtemelen % 13-14'ün üzerine çıktığı görülecektir. Bu oran, 2007 Parlamento seçimlerindeki % 9,1'lik oranın üzerindedir.

3.2.3. Bölgesel Görünüm

Belediye meclislerindeki kadın üyelerle ilgili verilere bölgeler itibariyle de bakılabilir. Makalede, coğrafi bölgeler değil, Avrupa Birliği'ne uyum çalışmaları kapsamında Türkiye İstatistik Kurumu'nca (TÜİK) geliştirilip Bakanlar Kurulu kararı olarak yayımlanan (RG: 22.9.2002/24884) "İstatistiki Bölge Birimleri" (NUTS) esas alınmıştır. Bu bağlamda Türkiye 12 istatistiki bölgeye ayrılmaktadır. Tablo 5'te, kadın üye oranları bölgeler itibariyle gösterilmektedir. Tablo 5'teki ilk sütunda bölge içindeki tüm gruplara ait belediye meclislerindeki kadın üye oranı gösterilmektedir. Diğer sütunlarda ise sırasıyla, sadece 10 bin, 20 bin ve 50 binden daha fazla nüfusa sahip belediye meclislerindeki kadın üye oranları gösterilmektedir.

Tablo 5'e bakıldığında belirgin şekilde en fazla kadın üyeye sahip bölgenin İstanbul olduğu görülmektedir. TR1 kod'lu bu bölge, sadece İstanbul ilini kapsamaktadır.¹² Yine tablo 5'ten, tüm belediyeler bağlamında, sırasıyla Güneydoğu Anadolu, Doğu Marmara ve Batı Marmara Bölgelerinin, ortalamanın üzerinde kaldığı görülmektedir. 10 binden daha fazla nüfusa sahip belediyeler baz alındığında, Ege Bölgesinin de görece yüksek oranlı belediyeler arasına girdiği görülmektedir. 10 bin ölçeğinde, % 6 ve daha üzeri bir ortalama sahip olan ve toplam 5 bölgeyi içeren bu alan, coğrafi olarak, batıda Edirne'den başlayıp Bolu ve Eskişehir'e kadar uzanan Marmara'yı ve Ege Bölgesini kapsamaktadır. Doğuda ise Güneydoğuyu içine almaktadır. Ölçek 20 bine çıkarıldığında, sırasıyla Doğu Karadeniz Bölgesi ile Ankara'nın da içinde yer aldığı Batı Anadolu Bölgesindeki belediyelerin oranları da yükselmektedir. Başkent'in ortalama değeri yüksek olmasına rağmen, Konya ve Karaman alt bölgesi, Batı Anadolu'nun ortalamasını aşağıya çekmektedir. Geri kalan beş bölgede ise 50 bin ölçeğinde dahi, kadın üye oranlarının görece düşük düzeyde kaldığı görülmektedir. Bu bölgelerin, coğrafi anlamda, kuzeyden güneye Türkiye'nin orta kuşağını oluşturduğu görülmektedir, yine Doğu Anadolu'nun bir kısmı da buraya dahildir.

3.3. Belediye Meclisleri İçin Kota Bir Çözüm Olabilir mi?

Yukarıdaki tablolar belediye büyüklüğü ile kadın üyelerin belediye meclislerinde yer alabilmesi arasında, çok yakın bir ilişkinin olduğunu göstermektedir. Dahası, toplumsal cinsiyet bağlamında, 50 binlik ölçeğin altındaki belediyelerin daha sorunlu olduğu, 10 binin altındaki belediye meclislerinin ise çok daha sorunlu olduğu görülmektedir.

Belediye meclislerinde kadın üye sayısının az olmasının iki önemli sebebinden söz edilebilir. Birincisi, teorik bölümde de tartışıldığı gibi, bu sorunun siyasi partileri aşan, toplumsal yapıdan, modernleşmeden ve kadının sosyal hayattaki rolüne yönelik kabullerden kaynaklanan bir boyutu söz konusudur. Küçük nüfuslu belediyelerde bu faktörlerin daha yoğun biçimde etkili olduğu

¹² Belirtmek gerekir ki, İstanbul'un, bütün gruplardaki belediyeler sıralamasında en üst dilimde yer alıyor olması, temelde İstanbul'da küçük nüfuslu belediye sayısının azlığı ile ilgili değildir. 2004 yerel seçimleri itibarıyla İstanbul'daki belediyelerin yaklaşık 3'te biri, 10 binden daha az nüfusa sahipti. (Ancak 5747 sayılı yasa sonrasında durum değişti). Bu en alt gruptaki belediyelerde kadın üye oranları genelde çok düşük düzeyde kalırken, bu grupta İstanbul; Bartın ve Muğla'dan sonra üçüncü sırada yer almaktadır. (En alt dilimde Bartın'ın değeri % 9,7; Muğla'nın değeri % 4,5; İstanbul'un değeri ise % 4,2'dir). Dolayısıyla İstanbul'un ortalamasının yüksekliği, aynı zamanda kadın üye oranının yüksek olmasıyla ilgilidir.

belirtilebilir. Diğer taraftan bölgelere ilişkin ortalamaları gösteren tablo 5'teki oranlar, toplumsal faktörlerin etkisine ilişkin önemli veriler sunmaktadır. Yine eldeki veriler, kadın üyelerin, bazı tatil yörelerindeki küçük ölçekli belediye meclislerinde, diğer bölgelere kıyasla daha kolay yer alabildiklerini göstermektedir. Buna örnek olarak Muğla'nın Bodrum, Marmaris, Milas, Ula gibi ilçelerindeki belde belediyeleri gösterilebilir.

İkinci husus, daha ziyade küçük ölçekli belediyelerle ilgilidir ve seçim döneminde yürütülen kadın odaklı kampanyaların etkisi açısından önemlidir. Bu bağlamda bazı siyasi partiler, il ve ilçe düzeyindeki belediye meclis üyeliği aday listelerinin belirlenmesinde genel merkezin denetim ve gözetimini şart koşarken, belde belediyelerindeki listelerin hazırlanması işini daha alt düzeydeki teşkilatlara bırakmaktadır. Zaten yaklaşık 35 bin kişinin tek bir merkezden belirlenmesi pratik olarak da mümkün değildir. Bu bağlamda, siyasi partilerin genel başkanlarının ve genel merkezinin eğilimi, kadınların yerel meclislere mevcutta olduğundan daha fazla oranda girmesi şeklinde olsa da, bu eğilimin, bütün nüfus gruplarındaki belediyelere yayılamadığı görülmektedir. Dolayısıyla tablo 2 ve 3'te görülen kırımlar, bir dereceye kadar, toplumsal cinsiyet bağlamında parti genel merkezlerinin etki alanının kırılması olarak da okunabilir.

2004 yerel seçim sonuçlarına ilişkin bu çözümlemeleri, kota tartışmaları ile birlikte okumak mümkündür. Kadınlara meclislerde kota konulmasının hem lehinde hem de aleyhinde oldukça gerçekçi gerekçeler ileri sürülmektedir (buna yönelik tartışmalar için bkz. KA-DER, 2007: 37-40). Bu makalenin yazarı, temelde kota uygulamasına pek sıcak bakmamaktadır. Bu sorunun; (i) gerek kadınların statülerinin yükseltilmesi, onların cesaretlendirilmesi ve onlara çeşitli şekillerde destek olunması, (ii) gerek bu konudaki toplumsal duyarlılığın artırılması, (iii) gerekse siyasi partiler üzerinde buna yönelik baskılar uygulanması ile çözümlenmesinin daha yararlı sonuçlar doğurabileceğini düşünmektedir. Bu bağlamda son yıllardaki girişimlerin, önemli etkilerinin olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, gerek 50 bin ve 10 bin ölçeğinin altındaki belediyelerdeki sorunun ciddiyeti, gerekse bu alanlara, yukarıda sayılan araçlar vasıtasıyla erişimin görece güçlüğü nedeniyle kotayı tartışmak gerekmektedir. Daha doğru bir ifadeyle, "her makama ve her yere kota" gibi genel bir yaklaşım yerine, daha sorunlu alanlara odaklanarak bu sorunu tartışmak anlamlı olacaktır. Bu bağlamda belirli nüfus eşiklerinin altındaki belediye meclis üyeliği seçimlerinde kota uygulanabilir. Bu kapsamda

basit fakat etkili bir çözüm önerilebilir: Örneğin 2972 sayılı yasada yapılacak bir değişiklikle, *parti aday listelerinin 2. ve 5. sırasının* kadın adaylara ayrılması zorunluluğu getirilebilir.

Böylesi bir uygulamanın sonuçlarına ilişkin birkaç örnek vermek, yapılacak düzenlemenin etkilerini göstermek açısından yararlı olacaktır. Örneğin 9 üyeli bir belediye meclisi seçiminde, meclis üyeliklerin siyasi partiler arasında "5-3-1" şeklinde dağılmış olduğunu varsayalım. Bu durumda meclisteki kadın üye oranı en az % 33,3 olacaktır. (En az % 33,3 olacaktır, zira partiler, kotalı sıraların dışında da kadın aday göstermiş olabilir). Benzer şekilde bu dağılımın, "4-2-2-1", "4-3-2", "6-2-1" ve "7-2" olduğu durumlarda da, meclisteki kadın üye oranı yine en az % 33,3 olacaktır. Dağılımın "5-2-2" şeklinde olması durumunda ise meclisteki kadın üye oranı en az % 44,4 olacaktır. Meclis üyelerinin 5 ve daha fazla parti arasında dağılması durumunda bu oranlar bir miktar düşebilir. Örneğin dağılımın "4-2-1-1-1" şeklinde olması durumunda, kadın üye oranı % 22,2 ye gerileyecektir.

Yine burada 2004 yerel seçim sonuçlarından bir örnek sunmak anlamlı olacaktır. İstanbul'daki yerel seçim sonuçları incelendiğinde, 73 belediye arasında parçalanmanın en yüksek olduğu belediyenin, 28 bin nüfuslu Kırış Belediyesi olduğu görülmektedir. Belediye meclisindeki 15 üye, 6 parti arasında paylaşılmıştır (6 AKP, 3 SHP, 2 CHP, 2 ANAP, 1 DYP, 1 MHP (DİE, 2005). Eğer "2-5 formülü" uygulanmış olsaydı, Kırış Belediye Meclisindeki kadın üye sayısı en az % 33,3 olacaktı, (mevcut oran % 0'dır). Buradaki örnekler bu basit yöntemin, kadınların temsilde oldukça etkili sonuçlar doğuracağını göstermektedir. Burada şu hususu da belirtmek gerekir. Bazı siyasi partiler aday listelerinden birçoğunda zaten 2 kadın üyeye yer vermektedir. "2-5 formülü", bu kadın adayları listelerin seçilebilecek yerlerine taşımaktadır. Belirli nüfus eşiklerinin altındaki belediyelerde uygulanacak "2-5 formülümün, toplumsal cinsiyete ilişkin farkındalığı artırarak diğer belediyelerdeki ortalamaların da yükselmesine neden olacak bir etki doğurması mümkündür.

Belediye meclisleri için önerilen söz konusu duruma karşılık, örneğin kadın belediye başkanlığı sorununa kotayla bir çözüm aramak pek gerçekçi olmayacaktır. 2004 yerel seçimleri sonrasında 18 belediyede, belediye başkanlığını kadınların kazandığı görülmektedir. Bunların partilere dağılımı şu şekildedir: 7 DTP, 4 CHP, 3 AKP, 3 SHP, 1 DYP (MİGM; 2006: 144).¹³ Yüzde

¹³ 2009 seçimlerinde bu sayı bir miktar artmış ve kadın belediye başkanı sayısı 27 (% 0,92) olmuştur (mahalli-idareler.gov.tr).

0,56'ya karşılık gelen bu oran oldukça düşük olsa da, bu sorunun kota konularak çözülemeyeceği söylenebilir. Zira belediye meclis üyeliği ile belediye başkanlığının işlevleri arasında önemli bir farklılık söz konusudur. Mevcut durumdaki işleyişten bağımsız olarak, belediye başkanlığı görevini üstlenebilir- menin belirli niteliklere haiz olmayı gerektirdiği ileri sürülebilir. Buna karşılık meclis üyesinin temel işlevi karar almaktır. Belediyelerin yetki ve sorumlulukları bağlamında, meclis üyeliği görevinin sıradan kadınlar tarafından yerine getirilemeyeceğini düşünmenin, onların seçme hakkını da gerektiği biçimde kullanamadıklarını söylemekten pek farkı yoktur. Kaldı ki belediyelerin, kadınların gündelik yaşamını oldukça yakından ilgilendirecek sorumluluklara sahip olmaları, belediye meclislerinde kadınların bulunması gerektiği tezini güçlendiren bir gerekçedir. Belirtmek gerekir ki yukarıdaki ifadelerden kasıt, belediye meclislerinin yaptığı işi küçümsemek değildir. Ancak belediye meclisleri, deyim yerindeyse, yüksek siyasete ilişkin değil hayatın kendisine dair kararlar almaktadır.

4. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE İL GENEL MECLİSİNDE TEMSİL SİSTEMİ VE KADIN ÜYELER

5.

Belediyelerle ilgili tartışmayı bu şekilde bitirdikten sonra, makaledeki ikinci araştırma sorusuna geçilebilir. Bu soru, BŞB ve il genel meclisindeki temsil sisteminin kadın adaylar üzerindeki etkisiyle ilgilidir. Bu bölümde, mevcut temsil sistemi ve seçim sonucu verileri dikkate alınarak bu soruya cevap aranacaktır.

Büyükşehir belediyelerinin oluşumunda benimsenen temsil sisteminin farklılığı, bu belediyeleri özel olarak incelemeyi gerektirmektedir. Büyükşehir belediye meclisi doğrudan seçimle gelen üyelerden değil, ilçe ya da ilk kademe belediyelerine seçilmiş kişilerden oluşmaktadır. 5216 sayılı BŞB yasası, büyükşehir sistemi içinde yer alan ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarını BŞB meclisinin doğal üyeleri olarak kabul etmektedir (m. 12). 2972 sayılı yasa ise, BŞB sistemi içindeki ilçe ve ilk kademe belediye meclisi üyelerinin "beşte birinin", aynı zamanda BŞB meclisi üyesi olmasını öngörmektedir (m. 6).¹⁴ Yasanın bir başka maddesinde ise, beşte birlik dilimin belirlenmesinde "üyelerin seçiliş sıralarına göre" hareket edileceğini söylemektedir (m. 24).

¹⁴ BŞB meclislerindeki bu temsil sistemi, kadın-erkek eşitliği sorununun ötesinde çok daha önemli bir başka soruna yol açmaktadır. Bu temsil sistemi, aynı BŞB sistemi içinde yer alan belediyeler arasında da bir temsil adaletsizliğine neden olmaktadır. Buna ilişkin bir tartışma için bkz. Arıkoğlu, 2007.

Türkiye'de uygulanan mevcut seçim sistemi içinde bunun anlamı, parti aday listelerindeki sıralamadır. İl genel meclisindeki temsil sistemi ise, meclis üyelerinin doğrudan seçimle gelmesi bakımından belediyelerdeki temsil sistemine benzemektedir. Ancak her bir ilçenin ayrı bir seçim bölgesi olması bakımından, kısmen BŞB'deki sisteme benzemektedir. Kadınların belediye meclislerine girebilmeleri açısından benzer etkilere sahip olan bu iki meclisin durumunu aynı başlık altında incelemek uygun olacaktır.

5.1. Büyükşehir Belediyesi Meclisindeki Temsil Sisteminin Kadın Adaylar Üzerindeki Etkisi

BŞB'deki temsil sistemi, kadın adaylara yönelik görünmez engellerden bir diğeridir. Çünkü mevcut temsil sisteminde kadın adayların BŞB meclislerine girebilmesi için, aday listelerinde sadece kendi bölgelerinden seçilebilecek yerlere konulması yeterli olmamaktadır. Aynı zaman kadın adayların, beşte *birlik ilk dilime* girecek şekilde listenin ön sıralarına konulması gerekmektedir. Daha somut bir ifadeyle bunun anlamı, kadın adayın/ların, örneğin 40 bin nüfuslu bir belediyede, 15 üyeli listede ise en çok 3. sıraya; 200 bin nüfuslu bir ilçede, 31 üyeli listede en çok altıncı sıraya konulması gerektiğidir. Ancak bu sıralama bile, bütün BŞB üyelerini tek partinin kazanması halinde geçersizdir. BŞB üyelerinin partiler arasında paylaşılması durumunda, bu sıra daha aşağıya, 2. ve 3. sıralara düşecektir. Bu durumda büyükşehirlerde listenin ilk sıralarında yer almayan kadın aday, ilçe belediyesinde meclis üyesi olabilse bile BŞB meclisine gidemeyecektir.

BŞB'deki temsil sisteminin, kadın adaylar için ilave bir engele dönüştüğü görülmektedir. Diğer taraftan 2004-2009 döneminin bir başka özelliğinden daha bahsetmek gerekir. Bu dönemde BŞB sistemi içinde yer alan ilk kademe belediyelerinin birçoğu oldukça küçük ölçeklere sahipti. Dolayısıyla kadın adayların bu belediyelerden BŞB meclisine girebilmeleri neredeyse aşılmaz bir engel niteliğindedir. Çünkü sadece listenin birinci sırasında olmaları halinde büyükşehire gidebilmekte idiler. Dolayısıyla bu dönemde, ilk kademe belediyelerinden BŞB'ye girebilen kadın üye sayısı son derece sınırlı kalmıştı.¹⁵

¹⁵ İstanbul BŞB Meclisi örneğinde bu durum daha iyi ortaya konulabilir. 2004-2009 döneminde İstanbul BŞB Meclisi, 32'si ilçe 41'i ilk kademe olmak üzere toplam 73 belediyeden gelen üyelerden oluşuyordu. 347 üyeli mecliste, kadın üye sayısı 20'yd. Kadın üyelerin 17'si ilçe belediyelerinden, 3'ü ise ilk kademe

İlk kademe belediyelerinin 2008 Matında yürürlüğe giren 5747 sayılı yasayla kaldırılmış olması, sadece idari parçalanmışlığı ve etkinlik sorununu değil, kadın adayların durumunu da olumlu etkiledi. Örneğin İstanbul'da 73 belediyenin temsil edildiği BŞB meclisindeki kadın üye oranı % 5,8 idi (bkz. tablo 6). Küçük belediyeler birleştirilerek yapılan Mart 2009 yerel seçimlerinde ise, İstanbul BŞB meclisine 39 belediyeden toplam 31 kadın üye girdi (ibb.gov.tr ve 14.5.2009 tarihinde İstanbul BŞB Meclis Müdürlüğü ile yapılan telefon görüşmesi). Diğer bir ifadeyle, yasal düzenleme sonrasında, kadın üye oranı yüzde 78'lik bir artışla % 10,3'e yükseldi. Sadece bu örnek bile, kurumsal düzenlemelerin, kadın adaylar üzerinde nasıl etkiler yapabildiğini göstermesi açısından oldukça çarpıcıdır.¹⁶

Tekrar 2004 seçim sonuçlarına dönülürse, tablo 6, BŞB meclislerine girebilme konusunda, kadın adayların önündeki görünmez engeli çarpıcı biçimde göstermektedir. Tablo 6'da, 2004 yerel seçimleri sonrasında, BŞB meclislerindeki toplam üye sayıları ile kadın üye sayıları ve oranları gösterilmektedir. Aynı zamanda tabloda, BŞB sistemi içinde yer alan ve dolayısıyla BŞB meclisine üye gönderen ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kendi meclislerindeki kadın üye oranları da gösterilmektedir. Tablonun sonunda yer alan fark sütununda ise, ilgili BŞB meclisindeki kadın üye oranı ile o BŞB sistemi içinde yer alan belediye meclislerindeki kadın üye oranı arasındaki fark gösterilmektedir.

Tablo 6'daki ortalama satırına bakıldığında, BŞB meclislerindeki kadın üye oranının % 3,6 olduğu görülmektedir. Halbuki BŞB'ye üye gönderen belediyelerdeki kadın üye oranı bunun oldukça üzerindedir (% 8,3). İki ortalama arasında 4,7'lik bir fark, diğer bir ifadeyle % 56,6'lık bir *azalma* söz konusudur. Bu durum, ilçe ya da ilk kademe belediyelerine girebilen kadın üyelerin, *aynı oranda* BŞB meclisine taşınamadıklarını göstermektedir. Kadın meclis üyelerinden yaklaşık % 57'si, BŞB meclisine giderken *yolkazasına* uğramıştır. Yine tablo 6'ya bakıldığında toplam 13 BŞB'deki durumun, ortalamayla aynı yönde şekillendiği görülmektedir. Yine benzer nedenle, 5 BŞB

belediyelerinden gelmişti. Diğer bir ifadeyle ilk kademe belediyelerinin BŞB meclisi içindeki oranı % 34 iken, kadın üyeler içindeki oranı % 15'te kalmıştı.

¹⁶ Ancak bir belediyenin nüfusunun ve dolayısıyla üye sayısının fazla olması, kadınlar için tek başına bir garanti oluşturmamaktadır. Buna çarpıcı bir örnek verilebilir. İstanbul Kadıköy Belediyesinden İstanbul BŞB'ye belediye başkanı ile birlikte toplam 10 üye katılmaktadır. Bu üyelerden 9'u CHP'li, 1'i ise AKP'lidir. Ancak söz konusu büyüklüğe rağmen Kadıköyden BŞB meclisine girebilmiş hiçbir kadın üye bulunmamaktadır. Bunun anlamı şudur: CHP'nin aday listesinde ilk 8 sıraya, AKP'nin aday listesinde ise birinci sıraya kadın aday konulmamıştır.

Tablo 6. BŞB Meclislerindeki Kadın Üye Oranı (2004 Dönemi)

S. no	Büyükşehir belediyesi	BŞB meclisindeki			BŞB'yi oluşturan belediyelerdeki kadın üye oranı	Aradaki fark
		Toplam üye sayısı	Kadın üye sayısı	Oran (%)		
1	Eskişehir	21	4	19,1	14,7	4,3
2	Diyarbakır	32	3	9,4	18,1	-8,7
3	İstanbul	347	20	5,8	9,5	-3,7
4	Ankara	131	6	4,6	6,3	-1,7
5	Mersin	66	2	3,0	4,3	-1,2
6	Kocaeli	135	4	2,9	5,1	-2,2
7	İzmir	179	5	2,8	5,0	-2,2
8	Bursa	83	2	2,4	3,9	-1,5
9	Antalya	43	1	2,3	3,7	-1,4
10	Adana	57	1	1,8	0,8	0,9
11	Adapazarı	59	1	1,7	1,6	0,1
12	Samsun	47	0	0	3,9	-3,9
13	Erzurum	31	0	0	6,1	-6,1
14	G.Antep	29	0	0	1,5	-1,5
15	Kayseri	66	0	0	3,5	-3,5
16	Konya	30	0	0	0,7	-0,7
Toplam		1356	49	-	-	-
Ortalama		-	-	3,6	8,3	-4,7

meclisine hiç kadın üyenin giremediği görülmektedir. Halbuki bu BŞB'leri oluşturan belediye meclislerinde kadın üye bulunmaktadır. Buna karşılık kadın üyeler, örneğin Eskişehir BŞB meclisine ortalamalarından daha fazla oranda girebilmişlerdir. Eskişehir BŞB meclisini oluşturan belediyelerdeki kadın üye ortalaması % 14,7 iken, Eskişehir BŞB Meclisindeki ortalama % 19,1'dir. Bu örnek, BŞB meclisindeki kadın üye oranının, BŞB'yi oluşturan belediye meclislerindeki kadın üye oranının altında kalacağı yönündeki ifadenin, kesin bir kural olmadığını göstermektedir. Söz konusu ifadedeki du

rum, kadın üyelerin listedeki yerleriyle ilgilidir. Ancak genel durumun, kadınların aleyhine şekillendiği görülmektedir.

5.2. İl Genel Meclisindeki Temsil Sisteminin Kadın Adaylar Üzerindeki Etkisi

BŞB meclislerindeki benzer bir engel, il genel meclisleri için de söz konusudur. Yukarıda da değinildiği gibi il genel meclislerindeki temsil sistemi, doğrudan seçilmek bakımında belediye meclislerine benziyor gözükse de, etkileri bakımından BŞB meclislerine benzemektedir. Zira bir belediyenin büyüklüğü ne olursa olsun, o belediye, tek seçim bölgesi olarak düzenlenirken, il genel meclislerindeki durum farklıdır. 2972 sayılı yasa, il genel meclis üyelerinin seçiminde, her ilçeyi ayrı bir seçim bölgesi olarak kabul etmektedir (m. 5). Dolayısıyla il genel meclisi üyeleri, 2004 yılı için, 81 değil 923 ayrı idari birimden seçilerek gelmiştir. Ancak seçim bağlamında daha önemli olan husus bölgenin nüfus büyüklüğü değil, temsilci sayısıdır. Örneğin belediye meclis üyeliği seçiminde, seçim bölgesinin en küçük olduğu yer 9 üyeli, buna karşılık il genel meclisinde bu sayı 2'ye düşmektedir. Diğer bir ifadeyle, il genel meclisi üyeliğinde seçim bölgeleri son derece dar tutulmuştur. 2972 sayılı yasa ilçelerin nüfus büyüklüklerine bağlı olarak, bu bölgelerden il genel meclisine seçilecek üye sayısını 2, 3, 4, 5 şeklinde sıralamaktadır. Nüfusu 100.000'den fazla olan ilçelerde bu sayı biraz daha yükselmektedir (2972/5).¹⁷ Örneğin 520 bin nüfuslu bir ilçeden il genel meclisine seçilecek üye sayısı 9'dur. Benzer nüfusa sahip bir belediyede ise bu sayı 45'tir. Seçim sistemleri konusunda önde gelen bilim adamlarından biri olan Lijphart, seçim çevresinin büyüklüğünün, yani bir bölgeden seçilebilecek toplam temsilci sayısının, aslında gizli bir baraj niteliğinde olduğunu söyler. Lijphart, (2006: 153) "seçim çevresinin büyüklüğü ve seçim barajları aynı paranın iki farklı yüzü(dür)" diye yazar ve bunun matematiksel bir formülünü verir.¹⁸ Seçim

¹⁷ 2008 nüfus sayımı verileri kullanıldığında (tuik.gov.tr), ilçelerin ortalama büyüklüğünün 74 bin olduğunu görülmektedir ($71.517.100/965=74.111$). Bu büyüklük 5 meclis üyesine karşılık gelmektedir. Ancak bu ortalama büyüklük, daha ziyade çok büyük nüfuslu ilçelerin varlığından kaynaklanmaktadır. Gerçekte, birçok

— %75
G ^ M+1

Bu formülde G, seçim barajını göstermektedir. M ise seçim çevresi büyüklüğünü, yani o seçim çevresinden seçilebilecek toplam temsilci sayısını göstermektedir. Bu formül kullanıldığında, örneğin 2 il genel meclis üyesinin seçildiği ilçedeki gizli seçim barajı % 25 olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, 2972 sayılı yasadaki yazılı "onda birlik" (m. 23) açık barajın dışında, söz konusu ilçedeki seçim barajı gerçekte % 25'tir. Benzer şekilde 3 üyenin seçildiği ilçede bu baraj % 18,7; 4 üyeli ilçede % 15; 5 üyeli ilçede ise % 12,5'tir.

barajları, bilindiği gibi, küçük partilerin önüne konulmuş engeller anlamına gelmektedir. O engele takılan parti, meclise üye gönderememektedir.

İl genel meclisi üyelerinin seçiminde, seçim bölgelerinin darlığı, sadece Lijphart'ın belirttiği anlamda küçük siyasi partiler için bir engel oluşturmaz, bu büyüklük aynı zamanda, kadın adaylar için de gizli bir baraj (görünmez engel) niteliğindedir. Çünkü sadece 2, 3, 4 gibi az sayıda adaydan ibaret listelerde, kadın adayların, listelerin seçilebilecek yerlerine girebilmeleri bir tarafa, listeye hiç girememeleri bile olasıdır. Diğer taraftan, bu az sayıdaki üyenin çeşitli partiler arasında bölüşüleceği düşünüldüğünde, kadın adayların karşısında önemli bir rekabetin olacağı söylenebilir.

2004 yerel seçimlerde, il genel meclisindeki kadın üye oranı % 1,81'dir (kgsn.gov.tr). Bu oran, % 2,37'lik belediye ortalamasının altındadır. İlçe nüfuslarının belediyelere kıyasla daha büyük olmasına rağmen, il genel meclislerindeki kadın üye oranı daha düşük düzeyde gerçekleşmiştir. Çünkü il genel meclisindeki seçim çevresi, belediyelere kıyasla son derece dardır.

Gerek il genel meclisinde, gerekse BŞB meclislerinde kadın üye oranlarının görece daha düşük olması, seçim çevrelerinin darlığı ile ilgilidir.¹⁹ Yerel seçimlerle ilgili yasa, her bir ilçenin il genel meclisinde, benzer şekilde her ilçe belediyesinin de BŞB meclisinde temsil edilmesini önelemiş olmakla birlikte, bu durum, gerek seçim eşiğinin yükselmesi gerekse kadın adayların önüne engel çıkartması gibi başka temsil sorunlarına yol açmaktadır. Bu tür sorunları aşmak için seçim çevreleri genişletilebilir. Bunun pratik yollarından biri, ili ya da BŞB'yi tek bir seçim çevresi olarak düzenlemektir. (İstanbul, Ankara gibi büyük iller için iki, üç bölgeli özel düzenlemeler yapılabilir.) İl genel meclisi seçimleri için bunu uygulamak büyük bir güçlüğü yol açmaz. Küçük bir yasal değişiklikle bu yapılabilir. Ancak büyükşehir belediyelerinin durumu biraz daha farklıdır. Başka bir çalışmada da ifade edildiği gibi (Arikboğa, 2007), BŞB meclisi üyelerinin doğrudan seçilmesi yöntemi tartışılmalıdır. BŞB sistemi içinde yer alan ilçe belediye başkanlarının BŞB meclisindeki üyelikleri korunurken, diğer üyelerin doğrudan seçimi öngörülebilir. Bu durumda seçim çevresi, belediye sınırları değil BŞB sınırı olarak öngörülebilir. İl genel meclisi ve BŞB meclis üyelerinin seçiminde böyle bir

¹⁹ Her ne kadar BŞB meclisi üyeleri dolaylı biçimde seçiliyor olsa da, BŞB meclisinin oluşumunda her belediye, ayrı bir seçim bölgesi olarak işlev görmektedir. 2004'teki duruma bakıldığında BŞB'ye meclis üyesi gönderen belediyeler arasında, en az üye gönderen belediye 1 üye, en çok üye gönderen belediye ise 9 üye göndermektedir. Diğer bir ifadeyle BŞB meclisinin seçiminde, seçim çevresinin büyüklüğü 1 ila 9 arasında değişmektedir.

yöntemin benimsenmesi; gerek temsil adaletinin sağlanması, gerekse kadın adayların şansının artması konusunda önemli avantajlar sağlayacaktır.

SONUÇ

Makalede belediye, büyükşehir ve il genel meclislerindeki kadın üye oranları incelenmiştir. Bu inceleme yapılırken, genel ortalamalar gibi çok bilinen ancak sorunu gerçek anlamda kavramaya pek imkan vermeyen açıklamalar yerine, derinlemesine bir analiz yapılmaya çalışılmıştır. Yapılan analizler, yerel meclislerdeki kadın üye oranlarının düşük düzeyde kalmasında, yasal/kurumsal niteliklerin de önemli etkilere sahip olduğunu göstermektedir. Yine bu analizler belediye meclislerindeki kadın üye oranlarının sanıldığı kadar düşük olmadığını göstermektedir, ancak bu oranların yeterli olduğu söylenemez.

Makalede belediye, BŞB ve il genel meclislerindeki kadın üye oranlarının düşük düzeyde kalmasının altında yatan sebepler bağlamında kurumsal etkenlere bakılmıştır. Literatürde, kadınların siyasal hayatta daha az görülmesine ilişkin belirtilen hususlar, ataerkil kültür, siyasetin erkek egemen biçimde kurulması ve kadın-erkek eşitsizliğidir. Bunlar, şüphesiz önemli nedenlerdir. Ancak yasal ve kurumsal düzenlemeler, söz konusu nedenlerin etkisini artırabilir veya azaltabilir. Makale, toplumsal cinsiyete ilişkin kabullerin yanı sıra, belediyelerin nüfus büyüklüğünün ve temsil sistemine yönelik yasal düzenlemelerin de kadın üyeler üzerinde etkili olduğunu ortaya koymaktadır.

Makaledeki temel vurgu noktalarından biri, ölçeğin toplumsal cinsiyet üzerindeki etkisidir. Örneğin belediye meclislerine ilişkin 2004 yerel seçim sonuçlarına bakıldığında, 10 bin nüfusun altındaki belediyelerde kadın üye oranının, genel ortalamanın oldukça altında kaldığı görülmektedir. Yine belediye meclislerindeki kadın üye oranı bağlamında, 50 binlik büyüklüğün ikinci kırılma noktası olduğu görülmektedir. 50 binlik ölçek aşıldığında, kadın üye oranı % 8'lere çıkmaktadır. 2009 seçimlerinde ise bu oran % 15'lere dayanmış olabilir. Makalede bu verilerden hareketle, 50 bin nüfusun altındaki belediye meclis üyeliği seçiminde basit fakat etkili bir kota yöntemi (2-5 formülü) önerilmektedir.

BŞB ve il genel meclislerindeki genel ortalama da düşük düzeydedir. Her iki tür meclisteki ortalamanın görece düşüklüğü, bu meclislerdeki temsil sistemi ile yakından ilgilidir. BŞB meclisinin oluşumunda BŞB sistemi içinde yer alan belediyeler, il genel meclisinin oluşumunda ise ilçeler seçim bölgesi olarak işlev görmektedir. Yerel seçimleri düzenleyen yasa, her iki meclisin oluşumunda, seçim bölgelerini son derece dar olarak düzenlemiştir. BŞB'de

seçim bölgesinin büyüklüğü, yani seçilecek temsilci sayısı, 1 ila 9 arasında değişmektedir. İl genel meclisinde ise bu sayı 2'den başlamakta ve ilçenin nüfusuna göre 3, 4, 5... şeklinde artmaktadır. Makalede mevcut temsil yönetiminin, kadın adaylar üzerinde görünmez bir engele dönüştüğü vurgulanmaktadır. BŞB meclisi üyelerine ilişkin veriler, BŞB sistemi içinde yer alan belediye meclislerindeki kadın üyelerin % 57'sinin, BŞB meclisine giderken, söz konusu görünmez engele takıldığını göstermektedir. Makalede hem BŞB hem de il genel meclislerindeki temsil adaletsizliğinin ve kadın üyelere ilişkin görünmez engelin kaldırılabilmesi için yeni düzenlemeler önerilmektedir. Bu bağlamda doğal üyeler dışındaki BŞB meclisi üyelerinin, belediye meclislerinden gelmek yerine doğrudan seçilmesi, ayrıca BŞB ve il genel meclisi üyeliği seçiminde seçim bölgesinin tek bölgeye dönüştürülmesi önerilmektedir.

KAYNAKÇA

Alkan, Ayten (2004). "Yerel Siyaset Kadınlar İçin Neden Önemli?", *Birikim*, Sayı: 179, Mart.

Arıkboğa, Erbay (2007). "Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 16, Sayı 1, Ocak, s. 31-54.

Arıkboğa, Erbay, Tarkan Oktay ve Nail Yılmaz (2007). *Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği*, Beta Yayınları, İstanbul.

Berktaş, Fatmagül (2004). *Kadınların İnsan Haklarını Gelişimi ve Türkiye*, İstanbul Bilgi Üniversitesi, Sivil Toplum ve Demokrasi Konferans Yazıları No. 7, İstanbul.

Bora, Aksu ve İlknur Üstün (2005). *Sıcak Aile Ortamı: Demokratikleşme Sürecinde Kadın ve Erkekler*, TESEV yayınları, İstanbul.

Çitçi, Oya (1989). *Yerel Yönetimlerde Temsil: Belediye Örneği*, TODAİE Yayınları, Ankara.

----- (1996). "Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 6, Kasım, s. 5-14.

Deren, Mesut, Şebnem Canpolat ve Güler Koçberber (2005). *Toplumsal Cinsiyet Göstergeleri Oluşturma Eylem Planı*, Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü için Nüfusbilimleri Derneğince hazırlanmış rapor.

DİE (2005). *Mahalli İdareler Seçimi, 28.3.2004*, Ankara.

KA-DER (2007). *Kota El Kitabı*, (yayına hazırlayan Aysun Sayın), Yalçın Matbaacılık, Ankara.

KGM (2008). *Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı (2008-2013)*, T.C. Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Ankara.

----- (2009). *Türkiye'de Kadının Durumu*, T.C. Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Ankara.

Lijphart, Arend (2006). *Demokrasi Motifleri: Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları* (Çev. Güneş Ayas, Utku Umut Bulsun), Salyangoz Yayınları, İstanbul.

MİGM-Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2006). *Büyükşehir, İl, İlçe ve İlk Kademe Belediyeleri*, <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/MahalliIstatistik.aspx>, erişim tarihi 11.5.2007.

Negiz, Nilüfer (2008). "Türkiye'de Yerel Siyasette Kadının Konumu: Siyasetçi Kadınlar Gözüyle Eleştirel Bir Değerlendirme", *Yerel Siyaset* Okutan yayıncılık, İstanbul.

Sancar, Serpil ve Ayça Bulut (2006). *Turkey: Country Gender Profil*, Rapor, www.jica.go.jp/global/genwid/report/pdf/e06tur.pdf, erişim tarihi: 17.12.2007.

Toksabay Esen, Aslı ve Oya Memişoğlu (2007). "Siyasetin Cinsiyeti", <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Siyaset%20ve%20kadin%20son%20hali.pdf>

Toprak, Binnaz (2004). "Siyaset, Üst Yönetim ve İş Yaşamına Katılmayan Kadınlar", *Görüş* Sayı: 59, Haziran, s. 52-56.

<http://www.ibb.gov.tr/tr/kurumsal/BelediyeMeclisi/Pages/MeclisUyeleriListesi.aspx>, erişim tarihi: 14.5.2009.

<http://www.ka-der.org.tr>.

<http://www.ksqm.gov.tr/tcqZ7.pdf>, erişim tarihi: 7.12.2007.

<http://www.ksqm.gov.tr/tcqZ8.pdf>, erişim tarihi: 7.12.2007.

http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/cinsiyetlerin_e_gore_secilmis_sayilari.doc, erişim tarihi: 22.0.2009.

<http://www.tuik.gov.tr>.

<http://www.yerelbilgi.gov.tr/YerelBilgi/HtmlIcerik/HazirRapor1.html>, erişim tarihi: 8.2.2008.

KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA KAPSAMINDA E-DEVLET UYGULAMALARI

Doç. Dr. Asım BALCI
Harun KIRILMAZ

ÖZET

Bu çalışmanın temeli, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarında karşılaşılan sorunlar ile e-devlet uygulamaları sırasında yaşanan sorunların ve bunların nedenlerinin benzer kaynaklardan beslendiği düşüncesidir. Çalışmada ilk olarak kamu hizmetleri açısından birtakım avantajları olan e-devlet uygulamaları hakkında kavramsal bir çerçeve çizilecek ve sonra e-devlet uygulamaları sırasında kamu kurumlarının yaşadıkları sorunlar ortaya konulmaya çalışılacaktır. Sonraki bölümde ise, ortaya çıkan bu sorunların kamu yönetimi sisteminin genel sorun alanlarıyla ne ölçüde örtüştüğü ve ilintili olduğu analiz edilerek çözüm önerilerine yönelik bir perspektif sunulacaktır. Sonuçta bu çalışmada, giderek yaygınlık kazanmakta olan e-devlet uygulamalarının kamu örgütlerinde karşılaştığı sorunlar ve bunların giderilmesine yönelik çözüm önerileri ve bütün bunların kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları ile olan bağlantıları analiz edilecektir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, E-Devlet.

ABSTRACT
Reorganization of Public Administration and E-Government Applications

This study is based on the idea of there are close linkages between the e-government applications and reorganization efforts in public administration in terms of their initial intentions and difficulties they meet. In the study, first, a theoretical background on e-government is provided and the problems are underlined during which the public organizations encounter in application. Next, it is assessed whether these problems are similar to those which public organizations experience in reorganization.

*Selçuk Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

**Sakarya Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü Doktora öğrencisi.

activities. At the end, difficulties of e-government applications, a growing trend in public sector, possible Solutions to these problems and the linkages between the activities of e-government and reorganization of public administration are analyzed.

Key Words: *Reorganization of Public Administration, E-Government.*

1. GİRİŞ

1970'li yılların sonunda küresel alanda yaşanan ekonomik krizler, "refah devleti" anlayışının terk edilmesi ve geleneksel devlet anlayışına hâkim olan değer ve ilkelerin sorgulanması ve eleştirilmesi sürecini başlatmıştır. Devletin yeniden yapılandırılması ve rolünün yeniden tanımlanmasında, kamu yönetimini değişime zorlayan unsurların etkisinin de önemli bir yer tuttuğu bir gerçektir. Bu süreçte kamu sektörüne yöneltilen eleştirilerde belirgin bir artış olduğunu ve bu eleştirilerin değişim sürecinde tetikleyici rol üstlendiğini söylemek mümkündür. Bu sürece paralel olarak, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki (BİT) değişiklikler her geçen gün yeni bir ivme kazanmakta; bu durum kamu ve özel sektör örgütü olduğuna bakılmaksızın tüm örgütleri derinden etkileyecek potansiyeller içermektedir. Günlük hayatta hemen her alanda ve konuda karşımıza çıkan bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımı yalnızca bireyleri etkilemekle kalmamakta, devleti de kapsamlı bir dönüşüme zorlamaktadır. Hizmetlerin gerek vatandaşla ve gerekse diğer kamu kurumlarına sunulmasında etkinlik, verimlilik, güvenlik, açıklık ve şeffaflık gibi önemli kazanımlara yol açabilen bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu sektöründe kullanımına yönelik alanların başında da elektronik devlet (e-devlet) uygulamaları gelmektedir. Teknolojik gelişmelerin de etkisiyle tüm dünyada bir dönüşüm yaşanmakta, internet üzerinden hizmet sunum yöntemi uygulamaya geçmekte ve e-devlet kavram ve uygulamaları kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecinin önemli bir parçası olarak yerini almaktadır.

Kamu hizmetlerinin üretilmesi ve vatandaşlara sunulması sırasında bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılması olarak tanımlayabileceğimiz e-devlet uygulamaları, kamu yönetiminde ortaya çıkan değişim eğiliminin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojileri birçok alanda olduğu gibi, kamu yönetiminde yeniden yapılanma konusunu ve buna paralel olarak kamu hizmetlerinin modernizasyonu çalışmalarını destekleyen bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bilgisayar sahipliğinin ve kullanımının giderek yaygınlaşması ve internete erişim olanaklarının artması, birçok düzeydeki kamu kurumlarını, yerel yönetimleri ve merkezi devletleri, sunmuş oldukları hizmetleri elektronik ortama taşıma açısından teşvik edici olmaktadır (Suen, 2006, s. 47).

Bununla birlikte; e-devlet uygulamalarının hayata geçirilmesinde başta ekonomik güçlük ve nitelikli insan kaynakları olmak üzere; teknolojik altyapı, eğitim, zaman, motivasyon gibi faktörlerin ve konu ile ilgili politik kararlılık, devlete duyulan güven, toplumun sosyo-ekonomik yapısı, devletin merkezîyetçi veya yerinden yönetime ağırlık vermesi gibi çok çeşitli faktörlerin de etkisi olduğu kabul edilmektedir. Söz konusu faktörler, e-devlet uygulamalarının etkinliğini ve dolayısıyla başarısını doğrudan etkilediği gibi, kamu kurumlarının e-devlet uygulamaları sırasında yaşadıkları sorunlar açısından da belirleyici konumda bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarında karşılaşılan sorunlar ile e-devlet uygulamaları sırasında yaşanan sorunların ve bu sorunların nedenlerinin benzer olduğu değerlendirilmektedir.

Bu çalışmanın temeli, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarında karşılaşılan sorunlar ile e-devlet uygulamaları sırasında yaşanan sorunların ve bunların nedenlerinin benzer kaynaklardan beslendiği düşüncesidir. Bu çalışmada ilk olarak kamu hizmetlerinde maliyetlerinin düşürülmesi, etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunumu, açıklık ve şeffaflığa ulaşma ile hesap verebilirliği sağlama gibi birtakım avantajları olan e-devlet uygulamaları hakkında kavramsal bir çerçeve çizilecek ve daha sonra e-devlet uygulamaları sırasında kamu kurumlarının yaşadıkları sorunlar ortaya konulmaya çalışılacaktır. İzleyen bölümde ise, ortaya çıkan bu sorunların kamu yönetimi sisteminin genel sorun alanlarıyla ne ölçüde örtüştüğü ve ilintili olduğu analiz edilerek çözüm önerilerine yönelik bir perspektif sunularak kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları ile olan bağlantıları analiz edilecektir.

2. E-DEVLET KAVRAMI

Kamu yönetiminde bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımının gelişmesiyle birlikte devlet, vatandaş, özel sektör ve kamu görevlileri arasındaki ilişkiler yeni bir boyut kazanarak e-devlet kavramı ortaya çıkmıştır. Başlangıçta bilgi ve otomasyon sistemleri olarak başlayan çalışmalar, daha sonra internetin yaygınlık kazanmasıyla hizmet sunumunun bir parçası olarak görülmüş ve giderek bu sürecin ayrılmaz bir parçası olmaya başlamıştır. Özellikle 1990'lı yılların sonlarına doğru e-devlet çalışmaları olarak bu çalışmalar yoğunluk kazanmaya başlamıştır (Balcı vd., 2008, s.337). Bu noktada e-devletin çeşitli tanımlarına bakmakta fayda bulunmaktadır.

"Akıllı devlet", "dijital devlet" olarak da isimlendirilen e-devlet kavramı (Yanık, 2007), devletin kendi iç işleyişinde ve sunduğu hizmetlerde bilişim teknolojilerinin kullanılması olarak tanımlanmaktadır (Özcivelek, 2004). E-

devletin bir başka tanımı ise, daha etkin, verimli ve kaliteli kamu hizmeti için bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılmasıdır (Heeks, 2007). E-devleti, devletin iş ve işlemlerinin internet aracılığıyla dijital ortamda yapılması olarak gören yaklaşımlar da bulunmaktadır (Webopedia Computer Dictionary, 2007). E-devlet, kamu yönetiminde her türlü faaliyetin vatandaşlar, özel sektör, kamu görevlileri ve devletin diğer fonksiyonlarıyla ilgili etkileşimlerin elektronik ortam üzerine taşınması, birebir ve aracılar olmadan kullanılabilesidir (Erdal, 2002, s.165). Diğer bir tanıma göre e-devlet, çağdaş toplumlarda devlet ve birey ilişkilerinde, devletin vatandaşlara karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetler ile vatandaşların devlete karşı olan görev ve hizmetlerinin karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesidir (Arifoğlu vd., 2002, s.12).

"Geleceğin devleti" olarak da tanımlanan e-devlet; temel olarak kamunun hizmet verdiği alanlarda bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılması yoluyla daha saydam, vatandaşlara daha yakın, daha ucuz ve daha iyi çalışan bir idari yapıya geçilmesi olarak tanımlanabilir. Bu kavrama eşdeğer olarak "sanal devlet" kavramı da kullanılmaktadır (İnce, 2001, s.21). E-devlet en yalın biçimiyle; devletin vatandaşlara karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetlerle vatandaşların devlete karşı olan görev ve hizmetlerinin karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesi olarak da tanımlanmaktadır (Türkiye Bilişim Şurası, 2002, s. 186). Vatandaşın devletle, devletin vatandaşla ve özel sektörle, devletin kendi kurumları arasında ve nihayetinde devletlerin kendi aralarında var olan bilgi akışı ve/veya fiziksel etkileşimin dijital ortama taşınması için gerçekleştirilen girişimleri e-devlet uygulamaları kapsamında değerlendirebiliriz.

Yukarıdaki tanımlamalar çerçevesinde, e-devlet uygulamalarını kamu hizmeti sunan ve bu hizmeti alan taraflar olarak devlet-toplum ilişkilerini yeniden tanımlayacak ve bu ikisi arasında sağlanacak bir ortaklık anlayış çerçevesinde yürütecek potansiyellere sahip yeni bir anlayış olarak görebiliriz (Silcock, 2001, s.88). Aynı zamanda bu anlayışla birlikte, kamu görevlilerinin hesap verebilirlik düzeylerinin yükseleceği ve sivil toplumun güçleneceği de düşünülmektedir (La Porte vd., 2002, s.412). Sonuç olarak e-devlet çalışmaları, kamu yönetimine pek çok açıdan yeni perspektifler ve aynı zamanda yeni çalışma alanları kazandıran bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir.

E-devletin yukarıdaki tanımlarının ortaya çıkardığı kavramları aşağıdaki tabloda özet olarak verilmeye çalışılmaktadır. Burada da görüldüğü üzere, e- devlet uygulamalarının devlet, vatandaş, özel sektör ve sivil toplum olmak üzere dört aktörü bulunmaktadır.

Taraflar	Kavram	Nitelik	İçerik
Devlet o Devlet	E-devlet	İletişim, koordinasyon, standardizasyon	Kamusal bilgi ve hizmetler
Devlet o Vatandaş	E-devlet	İletişim, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, verimlilik, kalite	
Devlet o Özel Sektör	E-devlet / E-	İletişim, ticaret	
Devlet o Sivil Toplum	E-yönetişim	İletişim, koordinasyon, şeffaflık, hesap verebilirlik	
Vatandaş o Vatandaş	E-yönetişim	İletişim, koordinasyon, şeffaflık, katılım	

Tablo 1. E-devletin Boyutları (Yıldız, 2003, s.321'den revize edilmiştir)

Kuşkusuz e-devlet uygulamaları ile ilgili bir çerçeve geliştirilirken bu kapsamdaki yetenek ve yeterliliklerin geliştirilmesi zorunluluğu da gözden kaçırılmamalıdır. Nitekim küreselleşme, Avrupa Birliği'ne uyum süreci, yeni yönetimi anlayışı, teknoloji alanında yaşanan gelişmeler, ekonomik, siyasi ve yönetsel alanda yaşanan değişimler neticesinde kamu yönetiminde e-devlet uygulamalarının önem kazandığını ifade etmek mümkündür (Aktan, 2003, s. 420). Tüm bunlarla birlikte, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının önemli bir bileşeni olarak e-devlet uygulamalarının kültürel ve yapısal değişim boyutunun da göz ardı edilmemesi gerekmektedir. E-devlet uygulamalarının sadece teknoloji ve altyapı boyutu bulunmamakta, aynı zamanda çağdaş yönetim yaklaşımını da zorunlu kılmaktadır (Saygılıoğlu ve Arı, 2002, s.160).

Diğer taraftan, bilgi iletişim teknolojileri çerçevesinde yeniden gündeme gelen e-devlet tartışmaları, eleştirileri de beraberinde getirmiştir. Özellikle birinci dünya / üçüncü dünya ayrımı çerçevesinde gelişen bu eleştiriler, interneti yenedünya düzeninde eşitsizlikleri derinleştiren bir teknoloji olarak kavramsallaştırmaktadır. Bu teknolojinin yeni bir sömürgecilik anlayışının uzantısı olduğu ileri sürülmekte, bu sömürgeciliğin post-fordist üretim tarzı içinde gelişen yeni ekonomik yapılanma aracılığıyla belirginlik kazandığı ve küreselleşme söylemi altında görünmez kılındığı ileri sürülmektedir. Bilgi iletişim teknolojileri ve internet çerçevesinde geliştirilen e-devlet tartışmalarına eleştirel bakan yaklaşımlar merkezileşme, kültürel küreselleşme ve bilgi uçurumunun artması, toplumsal tabakalaşmanın artması gibi noktalarda yoğunlaşmaktadır (Timisi, 2003, s.211-225).

3. E-DEVLET UYGULAMALARI VE KAMU YÖNETİMİNE ETKİLERİ

E-devlet; demokrasi, katılımcı yönetim, halkın daha iyi yönetilme ve daha etkin hizmet alma taleplerinin sonucu olarak bilgi teknolojilerinin gelişim sürecinin getirdiği değişim ile ortaya çıkmış yeni devlet anlayışının ifadesidir. Günümüzde devletin üstlendiği fonksiyonları eksiksiz bir biçimde yerine getirebilmesi için kamu hizmetlerine yönelik her türlü bilginin kayıt altına alınabilmesi ve bu bilgilere erişimin sağlanması önem arz etmektedir. Kamunun karar alma sürecinin basitleştirilmesi ve kısaltılması, kamu yönetiminin hizmetin gereklerine ve değişen koşullara uyum sağlayabilmesi, vatandaşın hizmet sunum sürecinde etkin ve katılımcı bir pozisyonu alması ve buna paralel olarak hizmetin kalitesinin yükselmesi gibi faktörlerin hayata geçmesinde de e-devlet uygulamalarının payı olduğu kabul edilmektedir. Aynı zamanda e-devlet uygulamaları ile kamu kurum ve kuruluşları arasındaki işbirliğinin gerçekleştirilmesi, görev yetki ve sorumlulukların açık biçimde ortaya konması ve vatandaşların bu konuda daha fazla bilgi sahibi olması mümkün olabilmektedir.

E-devlet uygulamalarının bir diğer boyutu da devlete olan güvenin tekrar sağlanması ve artırılmasıdır. Bütün dünyada vatandaşların devlete olan güvenlerinin giderek düşmekte olduğu, oysa e-devletin sunmakta olduğu yeni mekanizmalar ve olanaklar sayesinde katılımcılığın ve şeffaflığın daha da arttığı bu sayede devlete olan güvenin artabileceği vurgulanmaktadır. Ayrıca, vatandaşların istedikleri ortamda ve zamanda kamu hizmetlerine online olarak ulaşabilmeleri de kamu hizmetlerinden memnuniyeti arttıracak uygulamalar arasında bulunmaktadır (McNeal vd., 2008, s.214). Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu sektöründe yaygın olarak kullanılmaya başlaması ve hizmetlerde vatandaş odaklı anlayışın temel olarak alınması devlet- vatandaş ilişkisini yeni boyutlara taşıyabilecek potansiyeller içermektedir (Balci vd., 2009, s.925).

Kamu yönetiminde bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımı, yönetim açısından daha düşük maliyet ve vatandaşlara yönelik daha kaliteli hizmet ile sürdürülebilir bir kaynak yönetimi sağlarken, vatandaşlar açısından ise daha az "vatandaşlık maliyeti" (zaman, para, emek), daha yüksek memnuniyet, etkin katılım ve güven anlamına gelmektedir (Uçkan, 2003b). Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler şeffaflaşmaya yardımcı olduğu gibi, kamu yönetiminin kullandığı bilgi ve iletişim teknolojileri de yönetimde şeffaflık ilkesinin benimsenmesi ve yerleşmesinde olumlu etkiye bulunmaktadır (Eken, 2005, s.28-29). Kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve şeffaflığın sağlan-

masının yanı sıra, bilgi bütünlüğünün gerçekleştirilmesi e-devlet uygulamalarıyla mümkün olabilmektedir. Vatandaş, özel sektör ve kamu sektörünün ihtiyaçlarına odaklı hizmet ve çözümlerin hayata geçirilmesinde ilgili tarafların tutum ve davranışları da büyük önem taşımaktadır (Erdal, 2003).

Kamu hizmetlerinin ve bu hizmetlerin sunumunda etkinliğin sağlanmasının ülkelerin ekonomik ve sosyal yaşamı üzerinde büyük bir etkiye sahip olduğu düşünüldüğünde; bilgi toplumuna geçiş sürecinde kamu hizmetlerinin vatandaş ve özel sektörün ihtiyaç ve beklentilerine uygun olarak, bilgi ve iletişim teknolojilerinin de yardımıyla etkin, hızlı, kaliteli, sürekli, güvenilir ve şeffaf olarak sunulması önem arz etmektedir. Bu bağlamda, her alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da e-devlet uygulamalarının önemli bir faktör olduğunu söylemek mümkündür. Ancak, söz konusu yeniden yapılanma sürecinin bir unsuru olan e-devlet uygulamaları, sadece hizmetlerin elektronik kanallara taşınması anlamına gelmemekte; bunun yanı sıra verimli iş süreçlerine, kurumlararası işbirliği yeteneğine ve ortak vizyona sahip, bilgiye dayalı kamu yönetimi anlayışını ifade etmektedir (DPT, 2002, s.12).

E-devlet sürecinde işlemlerin elektronik ortama taşınmasında bilgi ve iletişim teknolojileri aslında sadece birer araçtır. Bu noktada temel hedef, bilgi işleme kapasitesi yüksek, acil karar alabilen ve ihtiyaçlara hızlı cevap verebilen devlet yapısının oluşturulmasıdır. Bu hedefin gerçekleşmesi için öncelikle idari yapının değişime uğraması ve kamu kuruluşlarında sunulan hizmetin kalitesinin artması, kamu görevlilerinin bu anlayışa uygun bir yönetim yapısında görev alabilecek hale getirilebilmesi ise bilgi ve iletişim teknolojileri ile donatılarak eğitilmesi gerekmektedir. Bunun yanında sistemin kullanıcı rolündeki vatandaşların ise başlatılacak seferberlik ve kampanyalarla bilgisayar okuryazarlığının artırılması, internete erişimin artırılması ve tüm toplum kesimlerinin bilinçlendirilerek elektronik sisteme güven duymalarının sağlanması, gerekli araç ve gereçleri alabilmeleri için desteklenmeleri gerekmektedir.

Diğer bir ifadeyle, e-devlet uygulamalarını sadece teknolojik olanakların kullanımı olarak tanımlayarak sınırlandırmak önemli bir eksiklik olacaktır. Söz konusu uygulamaların aynı zamanda insan kaynaklarının, iş süreçlerinin ve hizmet kullanıcılarının (vatandaşların) potansiyellerinin maksimize edilerek değerlendirilmesini de içeren bir felsefe değişimini de kapsadığını ifade etmek gerekmektedir. Bu bağlamda artık vatandaşlar ürün veya hizmet zincirinin basit bir halkası olmak yerine, yönetim sürecinin bir ortağı haline gelmektedirler. İşte bu nedenle bilgi ve iletişim teknolojileri geleneksel bağ-

lamdaki iletişim, danışma ve karar verme mekanizmalarının yeniden tanımlanmasını, kamu görevlilerinin savaş sonrası dönemden kalan rol, süreç ve yapılarını tekrar düşünmelerini gerektirmektedir (Richard, 1999, s.73).

E-devlet uygulamaları, kamunun bütün işleyiş mekanizmalarında olumlu bir etki yaratarak kamunun vatandaşla yaklaşmasında, kamu hizmetlerinde verimlilik ve etkinliğin artmasında en önemli etken olarak göze çarpmaktadır. E-devlet uygulamaları ile kamu yönetiminde yönetsel etkinlik ve vatandaşlara sunulan hizmetlerin kalitesini arttırmak mümkündür (Moon, 2002, s.424). Kamu yönetiminin işleyişi açısından bilgi ve iletişim teknolojileri yoluyla etkinlik ve verimliliğe ulaşmak için bilgilerin toplanması, depolanması, organize halinde tutulması ve kolayca ulaşılarak yönetilebilmesi konularında büyük olanaklar sağlanmaktadır. Bunun yanı sıra, bilgi ve iletişim teknolojilerinin sunduğu kolaylıklarla kamu sektöründe hesap verebilirlik, performans kriterlerinin kullanımı ve kıyaslama olanaklarından yararlanılabilmesi mümkün gözükmektedir (Snellen, 2002, s.192).

Bilgi ve iletişim teknolojisinin kamu hizmetlerinde de kullanılması kamu personel yapısını da kökten etkileyebilecek potansiyellere sahiptir (Balci, 2003, s.268). Düşük yetenek gerektiren alt kademe memurlarına ve orta düzey yöneticilerine bu uygulamalar sonucu devletin daha az gereksinim duyacağı belirtilmektedir. Ancak, öte yandan da programlama, sistem analizi, yardım masaları gibi alanlarda çalışacak enformasyon teknolojisi uzmanlarına daha fazla gereksinim duyulacağı açıktır (Borins, 2002, s.202). Bunun kamu sektörü personel yapısının ve çalışma kültürünün değişmesi gereği anlamına geldiğini söylemek mümkündür. E-devlet uygulamaları sonucu maliyetlerde düşme, hizmetlerde çabukluk, yolsuzluğun önlenmesi, vatandaşların kamu sektörü ile ilgili bilgilere daha geniş bir şekilde ulaşımı, kamu örgütlerinde yenileşme, açıklığın ve hesap verebilirliğin artması, otoriter eğilimlerin azaltılması, sivil toplumun ve demokrasinin güçlendirilmesi gibi pozitif değerlere ulaşılması mümkündür (Haque, 2002, s.231-232). E-devlet uygulamalarının geleneksel yönetim anlayışında da bir takım köklü yapısal dönüşümlere eşlik etmesi gerektiği açıktır. Bu açıdan bakıldığında bu çalışmaların önemli bir takım sosyal, politik ve ekonomik boyutları da beraberinde sürüklediği söylenebilir (Milner, 1999, s.63).

Diğer bir açıdan bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygın olarak kullanımının, dolayısıyla e-devlet uygulamalarının bir ülkede demokrasinin yerleşmesi ve geliştirilmesi açılarından da önemi vardır. Yeni teknolojiler yoluyla öncelikle vatandaşlar kamusal bilgilere kolayca ulaşp bunları öğrenme,

denetleme, görüşlerini belirtme gibi olanaklara kavuşmaktadırlar. Ayrıca, vatandaşların bu yolları kullanarak seçilmiş temsilcileri ve diğer kamu görevlileri ile direkt temas içerisine girebilmeleri söz konusu olabilecektir (Uçkan, 2003a, s.33).

E-devlet uygulamalarının kamu yönetimine etkileri konusuna yukarıda değinilmeye çalışılan hususlar göz önünde bulundurulduğunda; yeni hizmetler oluşturma, bilgiye kolay erişim, küresel enformasyon ağlarında yer alma, maliyet tasarrufu, kurumlararası bilgi paylaşımı, kamu hizmetlerine 7/24 saat online erişim, etkinlik, verimlilik, yüksek performanslı ekip çalışması ve yönetimde şeffaflık gibi olumlu etkilerinin yanı sıra, engelliler için erişim güçlüğü, aşırı enformasyon yükü, kamu bilgilerinde gizlilik, kopyalama hakları ve koruma konularında belirsizlik ve bilgiye erişimde eşitsizliğin doğuracağı uçurumlar (Bengshir, 2000, s.55), yeterli motivasyonun bulunmaması, sınırlı erişim olanakları ve bilgisayar okuryazarlığının yeterince yaygın olmaması (McNeal vd., 2008, s.225) gibi birtakım olumsuz etkilerinin de bulunduğu kabul edilmektedir. Ayrıca, BİT alanındaki yeniliklere yasal düzenlemelerin yetişmesi de çok zor olmaktadır. Bu nedenle bazı yasal problemlerin oluşmasına ve teknolojinin getirdiği sorunlara çözümler üretmede geç kalınabilmektedir. Mevcut personel yapısının yeni teknolojiye ayak uyduramaması, dahası bu alanda dışarıda yetişmiş elemanların kamu sektörünü seçmemeleri önemli sorunlar arasındadır (Harman ve Brelade, 2001, s.20). Bu iki faktör, kamu örgütlerinde e-devlet uygulamalarını etkileyebilecek değişkenler olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, e-devlet uygulamalarını sadece teknik boyutu ile ele almayıp onu da aşan bir çerçeve ile değerlendirmek bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Sonuç olarak, e-devlet uygulamaları yalnızca teknoloji ve altyapıdan oluşmamakta, aynı zamanda kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı da gerekli kılmaktadır. Ayrıca, bilgi ve iletişim teknolojilerine olan talebin düşük kalma riski ve erişimin yetersiz olması, ortaya çıkan maliyetlerin finansmanının kim tarafından ve nasıl sağlanacağı, devlet-vatandaş ilişkisinde yaşanan güven sorunu, kişisel bilgilerin gizliliği ve ulusal bilgi güvenliği gibi konularda yaşanan sorunlar, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin yönünü belirleyecek temel alanlar olarak karşımızda durmaktadır.

4. KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA VE E-DEVLET

"Yeniden yapılanma" kavramı 1980'lerden sonra sıkça kullanılan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Küreselleşme süreciyle hız kazanan yeniden yapılanma akımları, yalnızca kamu yönetimiyle sınırlı olmayıp; neden-

leri ve sonuçları itibarıyla birçok alanı ilgilendirmekte olup siyasal, toplumsal ve ekonomik düzeni de etkileyen boyutlar içermektedir. Ancak bu çalışmada, daha çok kamu yönetimini ilgilendiren boyutlarına odaklanılmaktadır. Türkçe literatürde "reorganizasyon", "reform", "idari reform", "kamu reformu", "yeniden düzenleme" gibi kavramlarla eş anlamlı olarak kullanılan yeniden yapılanma kavramı zaman, kapsam, içerik gibi faktörlere göre değişen kavramlarla ifade edildiğini söyleyebiliriz. Bunun yanında, daha sınırlı düzeyde bir değişim için "yeniden düzenleme" kavramı kullanılırken, daha köklü ve kapsamlı bir değişimi ifade etmek için "idari reform" kavramı kullanılmaktadır.

Farklı kavramlarla ifade edilen yeniden yapılanma; kamu yönetiminin kuram, yapı, kurum ve işleyişinde yeniden düzenleme çabalarıdır (Coşkun ve Nohutçu, 2005, s.3-5). Burada vurgulanması gereken nokta, yeniden yapılanma kavramının geniş bir perspektife sahip olduğudur. Diğer bir ifadeyle, idarenin yapısından personel yönetimine kadar geniş bir alanda yürütülen düzenlemeler yeniden yapılanma çatısı altında toplanmaktadır.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma kavramı, küreselleşmenin de etkisiyle 1980 sonrası daha çok telaffuz edilmeye başlanmıştır. Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi alanlarda artan kamu harcamaları finanse edilemez duruma gelmesi sonucunda refah devleti anlayışı krize girmiştir (Rosanvallon, 2004, s.28-29). Bu tablonun yanı sıra değişen ekonomik koşullar, devletin giderek büyümesi, küreselleşme ve rekabet, teknolojik yenilikler, bürokratik kültür ve yönetim anlayışının olumsuzlukları, kamu harcamalarının artması sonucu ortaya çıkan "bütçe açıkları", kamusal alanın aşırı büyümesi ve katı bürokratik yapı ve etkin denetim mekanizmalarının kurulamaması sonucu bazı etik dışı davranışlarının doğurduğu "güven açığı" ve son olarak yasal ve politik dışsal unsurların sonucu olarak ortaya çıkan kamu yönetiminin "performans açığı" kamu yönetimini değişime zorlamıştır (Saygılıoğlu ve Arı, 2002, s.93-97).

Kaynakların yetersizliği ile ihtiyaç ve beklentilerin artması refah devleti anlayışından vazgeçilmesi sonucunu doğurduğu gibi; değişim dinamiklerinin de etkisiyle devletin tanımının ve rolünün yeniden belirlenmesini zorunlu kılmıştır. Özellikle de kamu harcamalarının devlet bütçesindeki payının karşılanamaz duruma gelmesi, devletin yapısal ve işlevsel dönüşümüne yol açmış; yeniden yapılandırma ve organizasyonel küçülme yaklaşımları, günümüzde kamu yönetiminin esas ve işleyişini belirleyen en önemli faktörler arasında yer almaktadır. Diğer bir ifadeyle, kamu sektörüne yöneltilen eleştirilerin

etkisiyle, kuramsal değişim, mali kriz, beklentilerin artması ve farklılaşması gibi nedenlerle 1980'lerin başında kamu yönetimi alanında önemli bir paradigma değişimi ortaya çıkmıştır. Söz konusu değişimi kısaca, kamu yönetiminin kendi içinde ve çevresiyle olan ilişkilerde kapsamlı ve radikal bir yapılanma süreci olarak ifade etmek mümkündür.

21. yüzyılda kamu yönetiminde ortaya çıkan yeni eğilimlerin başında özel sektörde uygulanan yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde de uygulanması gelmektedir. İkinci olarak, katı kurallara bağlı olmayan "Esnek Kamu Yönetimi" anlayışının benimsenme eğilimi görülmektedir. Diğer bir eğilim, kamu yönetiminin politizasyonunun giderek azalacağı ve kamu yönetiminin rasyonel esaslara göre işleyen bir yapıya kavuşacağı yönündedir. Dördüncü olarak katılımcı kamu yönetimi anlayışının benimsenerek, kamu hizmeti sunanların ve yönetilenlerin yönetimin her aşamasında daha çok söz sahibi olacakları bir anlayışın benimsenerek, gerçek anlamda bir yönetime katılmanın gerçekleşeceği eğilimi gelmektedir. Son olarak, insan kaynakları yönetiminin verilerinden daha çok yararlanılacağı, işe alma, sınıflandırma, ücret, yükselme gibi alanlarda daha akılcı esaslara dayalı bir insan kaynakları politikasının benimseneceği yönünde eğilim hâkimdir (Aykaç, 2002, s.18).

Dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak geleneksel kamu yönetiminden, özel sektör benzeri esnek, katılımcı, etkinliği ve verimliliği ön planda tutan, kullanıcı odaklı, kaliteden taviz vermeyen ve yüksek performans ile çıktılara ulaşmayı hedefleyen yeni bir kamu yönetimi modeline doğru gelişen bir anlayış değişimi gündeme gelmiştir (Balcı, 2005, s.21). Burada dikkati çeken husus; özel sektöre özgü değer, ilke ve tekniklerin kamu sektörüne uyarlanmaya çalışılmasıdır. 20. yüzyılda özel sektörde hiyerarşik ve Weberyen bürokratik örgütlenme modelinin eleştirilen yönlerine karşı yeni arayışlar içine girilmiş ve geleneksel yönetim anlayışının başarısızlık nedenleri aranmaya başlanmıştır. Bu noktada ortaya atılan "sınırlı devlet" ve "serbest piyasa ekonomisi" anlayışı, kamu yönetimi paradigmasındaki değişimin teorik arka planını oluşturmaktadır (Bozlağan, 2003, s.290).

Diğer bir ifadeyle, etkinlik, verimlilik ve ekonomikliği ön planda tutan, yönetilenlere karşı hesap verme sorumluluğu bulunan, yönetilenlerin istek ve beklentilerini dikkate alan ve bu doğrultuda kamu politikaları oluşturan, kamu sektörünün küçültülmesi, kamu hizmetlerinde özel sektör ve sivil toplumun daha aktif olması, yerinden yönetim ve yönetim kavram ve uygulamaları olarak ifade edilen yönetimde paradigma değişiminin kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecini içerdiğini ifade edebiliriz.

Dünyada özellikle ekonomik ve teknolojik alandaki değişim dinamiklerinin etkisiyle organizasyonel değişimin önem kazandığı görülmektedir. Söz konusu değişim trendine paralel olarak küreselleşme süreci ile birlikte ekonomiden siyasete, yönetimden teknolojiye kadar oldukça geniş bir alanda yeni bir rekabet süreci başlamıştır. Bu süreçte organizasyonel değişim, özellikle kamu sektörü için çok daha önemli bir konu haline gelmiştir (Aktan, 2003, s.109). Nitekim bilgi toplumu altyapısına uygun daha etkin ve verimli bir devlet yapısının oluşturulmasını amaçlayan e-devlet uygulamalarını mümkün kılan en önemli faktörlerin başında küreselleşme ve bilgi iletişim teknolojilerinin yaygınlaşması gelmektedir (Acar ve Kumaş, 2008, s.186).

Teknolojinin kullanımıyla birlikte kamu hizmetlerinin sunumunda bir dönüşümü ifade eden e-devlet uygulamalarının; e-hizmet, e-demokrasi, e- ticaret ve e-yönetim olmak üzere dört boyutu olduğu kabul edilmektedir (Parlak ve Sobacı, 2008, s.214-215). E-devlet uygulamaları ile kamu kurum- larının sahip olduğu bilgi, belge ve programlara ve sundukları hizmetlere elektronik ortamda ulaşılabilme; e-posta ve internet gibi elektronik iletişim araçlarının kullanımı ile vatandaşların karar alma süreçlerine katılım düzeyi yükseltilebilmekte; vergi ve faturalar elektronik ortamda ödenebilmekte; kamu yönetimi açısından ise yönetsel süreçler verimli hale gelebilmekte, kayıtlar elektronik ortamda tutulabilmekte, farklı idari birimlerin sahip olduğu bilgiler bütünleştirilebilmekte ve birimler arasındaki bilgi akışının sağlanmasını kapsayacak şekilde geniş bir perspektifle kamu yönetimini geliştirmek için bilgi iletişim teknolojileri kullanılabilmektedir.

Bilgi ve iletişim teknolojileri her geçen gün yeni bir ivme kazanarak insan hayatının değişik boyutları açısından farklı kolaylıklar sağlamaktadır. Bu yeni gelişmelerin kamu yönetimi alanına da adapte edilmesi gerekmektedir. Böylelikle bürokratik engellerin azaltılması ve kamu hizmet kalitesinin artırılması sağlanabilecektir (Saygılıoğlu ve Arı, 2002, s.274). E-devlet çalışmaları ile kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması arasında da yakın ilişki bulunmaktadır. Özellikle şeffaflığın sağlanması, yolsuzlukla mücadele ve yönetsel süreçlere demokratik katılımın sağlanması gibi açılardan e-devlet çalışmalarının önemli açılımlar sağlayabileceği belirtilmektedir (Altınok, 2005, s.133). Nitekim "çağdaş dünyada artık, kamu yönetimlerini yeniden yapılandırma yaklaşımlarının merkezinde BİT kullanımının yaygınlaştırılmasının yer almaya başladığı görülmektedir" (Öktem ve Aydın, 2005, s.258). Bu bağlamda e- devlet, "kamu hizmetlerinin vatandaş odaklı hale getirilmesi projesi" olarak da değerlendirilebilir (Altınok, 2005, s. 135). Bu yolla, "geleneksel devlet

yapısından kaynaklanan pek çok sorun, 1990'lı yılların ortalarından itibaren hizmetlerin elektronik ortamda erişilebilir hale gelmesiyle, ortadan kalkmaya başlamış, kamu hizmetlerinde internet ve bilgisayar kullanımı vazgeçilmez hale gelmiştir" (Aydın, 2005, s.208).

Bununla birlikte, e-devlet uygulamalarının sadece teknik yönü bulunmamakta, belli bir kültürel ve yapısal değişim ihtiyacını da bünyesinde barındırmaktadır (Kırılmaz, 2005, s.91). Nitekim bazı kamu hizmetleri elektronik ortama taşınırken eski yapıda olduğu gibi aynı süreçlerin elektronik ortama basitçe adapte edilmesi sorunları çözmemekte, yeni ortama uygun olarak hizmetlerin yeniden yapılandırılması ve mümkünse gereksiz süreçlerin bu yeni ortamda ortadan kaldırılması gerekmektedir. Dolayısıyla, e-devlet süreci kamu hizmetlerinin yeniden tasarlanması sürecine de eşlik etmektedir.

Bu gelişmeler Türkiye'de de yansıma bularak BİT "kamu yönetiminin modernizasyonunda uzun süredir önemli bir araç" olarak değerlendirilmektedir (DPT, 2007, s.21). DPT tarafından hazırlanan Bilgi Toplumu Stratejisinde e-devlet çalışmaları "kamu yönetiminin modernizasyonu" ve "vatandaş odaklı hizmet dönüşümünün sağlanması" bağlamında değerlendirilmektedir. E-devletle ilgili olarak kamu yönetiminin modernizasyonu açısından şu hedefler ortaya konulmaktadır (DPT, 2007, s.25-26):

- Etkinlik ve verimlilik artışı,
- Şeffaflık ve hesap verebilirliği teşvik,
- Vergi gelirleri artışı,
- Yolsuzluklarda azalış,
- Bilgi ve e-hizmet sağlanması,
- Daha fazla kullanıcı odaklılık,
- Veri paylaşımı ve ortak hizmet sayısı artışı.

Bu bağlamda, günümüzde özellikle ekonomik açıdan gelişmiş ülkelerde yaygın olan e-devlet uygulamaları ile bürokratik engeller asgariye indirilmiş, kamu hizmetlerinin kalitesi artmıştır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımıyla kamu yönetimi daha basit ve daha kolay ulaşılabilir kılınmış; kırtasiyecilik, şekilcilik ve verimsizlik azaltılmıştır (Saygılıoğlu ve Arı, 2002, s.274- 275). Dolayısıyla, yeniden yapılanma sürecinde e-devlet uygulamalarının yerinin ve öneminin büyük olduğunu vurgulamak mümkündür. Nitekim Türkiye'de Nüfus ve Vatandaşlık İdaresi tarafından yönetilmekte olan Kimlik Paylaşım Sistemi (KPS) ile "yaklaşık 130 milyon vatandaşımıza ait kimlik

bilgileri MERNİS Merkezi Nüfus Veritabanında yer almaktadır" (www.nvi.gov.tr, 2007). Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi (MERNİS) veri tabanında yer alan kişi bilgilerini isteyen tüm kamu kurum ve kuruluşları ve kamu hizmeti sunan diğer kurumlarla elektronik ortamda paylaşılması çalışmalarını sürdürmektedir. Bu sayede kurumlar ihtiyaç duydukları vatandaş bilgilerine doğrudan ulaşarak gerekli prosedürleri tamamlamaktadırlar. Bunun pratik bir sonucu olarak artık vatandaşın her bir iş veya işlem için "nüfus cüzdanı sureti isteme" kulfeti ortadan kalkmaktadır. Bu ise bürokrasiyi azaltan, bilgilere doğru ve güvenilir olarak ulaşımı sağlayan önemli bir adım olarak değerlendirilmelidir.

Benzer bir çalışma, yine Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü (NVI) tarafından yürütülen Adres Kayıt Sistemi (AKS) projesidir. Buna göre, ülkemizde bir adres standardı oluşturularak, nüfus sayımları için evlere hapsolma sorunu ortadan kalkmakta ve kimlik bilgileri ile eşleştirilen Ulusal Adres Veri Tabanı (UAVT) elektronik ortamda geliştirilerek kamunun kullanımına açılmaktadır (www.nvi.gov.tr). Bunun sonucunda ise, kamu kurum- larının vatandaşın "ikametgâh belgesi" isteme kulfeti ortadan kalkmaktadır. Bu ise bürokraside azalmanın yanı sıra, bilgilerin doğru, güncel ve güvenilir olarak temin edilmesini sağlayacaktır. Ayrıca, vatandaşın muhtara gitme, belge için zaman ve para harcama sorunlarından da kurtaracağı için ayrıca önem taşımaktadır. Bu çalışmalar e-devlet uygulamaları açısından ve vatandaşın bürokrasiden kurtulması açısından büyük önem taşımaktadır. Buna benzer çalışmalar vatandaşın günlük yaşamında sıkça karşılaştığı pek çok kamu hizmeti için de yapılmalı ve bürokratik yükten vatandaşlar olabildiğince kurtarılmalıdır.

Diğer taraftan, uygarlık alanında yaşanan gelişmeler, kamu sektörü üzerinde yoğunlaşan eleştiriler, ekonomi ve siyaset teorisinde meydana gelen değişiklikler, bireylerin ve sivil toplumun artan önemi ve nihayet özel sektördeki dinamizm, mali krizin de etkisiyle 1980'lerin başında ortaya çıkan "yeni kamu yönetimi" anlayışının (Eryılmaz, 2007, s.533) e-devlet uygulamalarıyla kesiştiği noktaları vurgulamakta fayda vardır. Öncelikle, kamu yönetimindeki katı bürokratik yapı ve vatandaşların taleplerine hızlı ve etkin biçimde cevap verme noktasında yetersizlikler reformistleri yeni arayışlara itmiş ve bu süreçte devleti daha iyi çalışır ve hesap verebilir hale getirmek için atılan adımlarda e-devlet uygulamaları önemli bir yapı taşı olarak yerini almıştır. İkinci olarak, küresel mali krizin etkisiyle dünya ekonomisinin yapısı değişime uğradığından daha az kaynakla daha çok iş yapabilmek adına e-

devlet uygulamaları gündeme girmiştir. Diğer bir husus ise, küresel rekabet ortamında yetişmiş işgücü ve e-devlet uygulamalarının avantajlarına vurgu yapılmıştır. Son olarak, yeni kamu yönetimi yaklaşımında olduğu gibi e-devlet uygulamalarında da devlete karşı azalmış olan güven sorununun çözümüne katkı sağlandığı, bütçe ve performans açıklarının giderildiği hususudur (Yıldız, 2003, s.308-309).

Yukarıdaki hususlar dikkate alındığında, kamu yönetiminde yeniden yapılanma aracı olarak e-devlet uygulamalarının hemen hemen tüm ülkelerde farklı boyutlarda da olsa hayata geçirildiği görülmektedir (Demirel, 2006, s.101-109). Diğer bir ifadeyle, pek çok ülkede kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları e-devlet uygulamaları merkez alınarak sürdürülmektedir (Aydın ve Aydın, 2005). Hem gelişmiş ülkeler hem de gelişmekte olan ülkeler merkezi ve yerel yönetimler boyutunda e-devlet uygulamalarını takip etmekte, her geçen gün daha fazla kamusal bilgi ve kamu hizmeti internet ortamına aktarılmaktadır (Altınok, 2005, s.135). Sonuçta, bilgi ve iletişim teknolojileri etkinlik ve verimliliğin sağlanması, demokratik katılımın hayata geçirilmesi, güvenilirliğin, meşruiyetin, hesap verebilirliğin ve şeffaflığın tesisi gibi hedefler doğrultusunda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması için yeni imkânlar sunmaktadır (Uçkan, 2003a, s.43).

Bununla birlikte, Türkiye'de kamu yönetimi reformu ve e-devlet uygulamaları arasındaki ilişki tam olarak kurulamamıştır. Bu bağlamda, iki konu arasındaki örtüşmeme sorununun temelinde, her ikisinin birbirinden farklı kavramlar olarak ele alınmasının yattığı ifade edilmektedir. Söz konusu örtüşmeme sorunu pek çok noktada kendini göstermekle birlikte, bu sorunlardan belli başlıları şu başlıklar altında yer almaktadır (Aydın ve Aydın, 2005):

- E-devlet uygulamalarının, kamu yönetimi reformunda öncelikli bir araç olarak değerlendirilmemesi; bir tarafta mevzuat ağırlıklı, sahiplenilen, ancak güçlü uygulama araçlarından yoksun bir reform bloğunun, diğer tarafta ise temel amacıyla örtüşmeyen bir biçimde, salt otomasyon projelerine indirgenmiş teknoloji bloğunun ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

- Kamu yönetimi reformu ve e-devlet çalışmaları, siyasi bir tercih olarak, temelde, farklı kurumlar eliyle yürütülmektedir. ²² yapılan "bürokratik projeler" olmaktan çıkması ve daha yüksek başarı şansı olan projeler haline gelmesi anlamına gelecektir.

- Kamu yönetimi reformu kapsamında, kamu hizmetlerinin yerel düzeyde sunumu, daha etkin yerel yönetim yapılarının ortaya çıkması ve

22"E-devlet Ana Kapısı" benzeri büyük e-devlet projelerinin, şekillenmesi ve önceliklendirilmesi anlamında daha fazla siyasi ilginin olması, e- devlet projelerinin, günceli yakalamak adına ve bir bakıma zorunlu olarak

benzeri çok köklü değişikliklere ilişkin gerçekleşen reform çalışmalarına rağmen, e-devlet çalışmalarında yerel boyutun ihmal edildiği, ağırlıklı olarak, merkezi yapılara odaklanıldığı gözlenmektedir. Yerel yönetimlerin, kendi e- devlet uygulamalarını geliştirmeleri konusunda yönlendirme ve bilinçlendirme çalışmaları yetersiz kalmaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye'de her iki başlık altında yürütülen çalışmalarda yeterli örtüşmenin sağlanamadığı görülmektedir. Söylem/politika bazında amaçları birebir örtüşmekle birlikte, kamu yönetimi reformu ve e-devlet arasındaki bağlantının tam olarak veya istenilen ölçüde kurulamadığı görülmektedir. E-devlet alanında yerel yönetimlerle bağlantı, kaynak tahsisi, siyasi sahiplenme, etkin yönlendirme gibi konularda yaşanan eksiklerin, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarının başarılı bir şekilde hayata geçirilmesinde olumsuz etkilerinin olacağı açıktır (Aydın ve Aydın, 2005).

5. TÜRKİYE'DE E-DEVLET UYGULAMALARINDA KARŞILAŞILAN ENGELLER

OECD tarafından hazırlanarak Türk kamu örgütleri arasından seçilen bir örneklem üzerinde uygulanan e-devlet başarılarını ve problemlerini araştıran bir çalışmanın sonuçları 2007 yılında açıklanmıştır. Bu makalede söz konusu çalışmanın bulguları üzerinde değerlendirmeler yapılacaktır (DPT, 2007).

- OECD anketine göre ankete cevap verenlerin büyük çoğunluğu e- devleti önemli veya bir ölçüde önemli görmektedir. Önemli olarak görmeyenlerin oranı % 10'dan azdır.

- E-devletin uygulanması sırasında karşılaşılan güçlükler: Bütçe (% 80), mevzuat sınırlamaları (% 75), sayısal uçurum (% 55) olarak değerlendirilmektedir.

Tablo 2'de de görüleceği üzere e-devlet öncelikli olarak hizmet kalitesinin iyileştirilmesi ve iç verimliliğin artırılması açısından önemli görülmektedir. Daha sonra ise bilgi kaynaklarına erişimin iyileştirilmesi, şeffaflığın artırılması ve müşteri memnuniyetinin artırılması öncelik olarak sıralanmaktadır.

Tablo 2. E-devlet Hedeflerinin Öncelik Derecelendirmesi (DPT, 2007)

Sıra	Hedef	Ortalama
1	Hizmet kalitesinin iyileştirilmesi	11.8
2	İç verimliliğin artırılması	11.5
3	Bilgi kaynaklarına erişimin iyileştirilmesi	10.9
4	Şeffaflığın artırılması	10.7
5	Müşteri memnuniyetinin artırılması	10.7
6	Kırtasiyeciliğin ortadan kaldırılması	10.6
7	Karar verme süreçlerinin iyileştirilmesi	10.5
8	Tasarruf sağlama	10.4
9	Kamuoyu katılımının teşvik edilmesi	9.7
10	Gelirlerin artırılması	9.5
11	Diğer kuruluşlarla entegrasyonun sağlanması	9.1
12	Kamu yönetimi reformuna katkıda bulunulması	8.6
13	İktisat politikalarına katkıda bulunulması	8.2
14	BİT/e-devlet liderlik becerilerinin geliştirilmesi	8.1
15	Diğer	3.8

Katılımcıların e-devleti uygulama nedenleri ise aşağıda sıralanmaktadır. Buna göre, belli alanlarda iyileştirmelerin yapılması, istatistiksel veri toplama ile şeffaflık ve hesap verebilirliği artırma ön plana çıkmaktadır.

E-devleti uygulama nedenleri (DPT, 2007) :

- Hizmetlerin teknik kalitesini iyileştirme (% 98),
- Süreçlerin koordinasyonunu iyileştirme (% 98),
- İstatistiksel veri toplama ve yayınlama (% 95),
- Şeffaflık ve hesap verebilirliği artırma (% 95),
- Etkinlik kazanımı sağlama (% 95),
- Vatandaş katılımını güçlendirme (% 92),
- İktisat politikası hedeflerine katkı (% 89),

- Vatandaşların, işletmeler ve sivil toplumdan gelen dış baskılara yanıtı (% 69),
- Politikaların etkinliğinin artırılması (% 56).

E-devlet çalışmaları sırasında karşılaşılan güçlüklerle ilgili görüşler ise şu şekildedir: Kurumsal sorumlulukların net olmayışı, dış engellerin varlığı, işbirliği güçlüğü gibi genelde kamu yönetiminin genel yapısından kaynaklanan sorunlar daha fazla öne çıkmaktadır. Güvenlik ve teknoloji konuları ise ancak bunlardan sonra gelmektedir. Değişime direnç de diğer önemli bir güçlük olarak değerlendirilmiştir.

E-devletin uygulanmasıyla ilgili güçlükler (DPT, 2007):

- Net olmayan kurumsal sorumluluklar (% 86),
- Dış engeller (% 82),
- İşbirliği güçlüğü (% 68),
- Güvenlik ile ilgili kaygılar (% 65),
- Teknoloji yönetimi (% 62),
- Değişime direnç (% 58),
- Maliyet ve faydaların net olmaması (% 45),
- Kurumlarda yetkinlik eksikliği (% 43),
- Siyasi liderlik olmaması (% 40),
- Bilgilerin gizliliği ile ilgili kaygılar (% 31),
- Diğer (% 8).

Ortaya konulan bu veriler, yapılan saha analizleri ve literatür araştırmaları ışığında, genel sorun alanları ile ilgili aşağıdaki değerlendirmeler yapılabilir:

Türk kamu yönetiminin özellikleri arasında yer alan ve sisteme geçmişten beri hâkim olan katı ve merkeziyetçi yapı, hiyerarşik kademelerin fazlalığı, biçimsel kurallara verilen aşırı önem, yetki ve sorumlulukların örgütsel kademeler arasında dengesiz dağılışı gibi sorunlar iletişim, işbirliği, koordinasyon ve takım çalışması gibi birçok konuda sorunlara yol açarken (Saran, 2004, s.315) e-devlet çalışmalarına da engel olabilecek yönler içermektedir. Bütün bu faktörler ayrıca, değişime karşı bürokratik direnci de tetiklemektedir. Bazı kamu görevlileri mevcut pozisyonlarını ve güçlerini kaybetme korkusu içerisinde e-devlet projelerine karşı direnç gösterebilirler

ve yeni süreçlere ayak uydurmada yavaş davranabilirler (Altınok, 2005, s.155). Bu direnci ortadan kaldırmak için teşvik yöntemleri, motivasyon unsurları ve bazı zorlayıcı yöntemler kullanılabilir.

Öncelikle e-devlet çalışmalarını sınırlayıcı faktörlerin başında mali kaynak sorunu bulunmaktadır. Nitekim, son on yılda yaşanan ekonomik bunalımlar, krizler ve siyasal istikrarsızlıklar e-devlet çalışmalarının gelişimini yavaşlatmıştır (Aydın, 2005, s.293). Bu bakımdan yeterli düzeyde mali kaynak ayrılması e-devlet çalışmalarının geleceği açısından olmazsa olmaz koşulların başında gelmektedir.

Bir başka öncelikli sorun siyasal liderlik ve sahiplenme ile ilgilidir. E- devlet projeleri bütün dünyada, hükümetlerin yakın gözetimi ve denetimi ile yürütülmektedir. Başarının ön koşullarından birisi bu sahiplenmenin oluşturulmasında yatmaktadır (Altınok, 2005, s.141). Projelerin maliyetlerinin yüksek oluşu siyasal liderliği zayıflatan unsurların başında gelse de, ülkemizde son yıllarda kaydedilen gelişmeler siyasi iradenin konuya sahip çıkmaya başladığını ortaya koymaktadır (Aydın, 2005, s.302).

Türkiye'de e-devlet çalışmaları her kurumun kendi ihtiyaçlarını çözmek üzere ürettiği çözümler üzerine başlayarak devam ettiği için başlangıçtan beri kurum odaklı olarak yürütülmektedir. Bu bağlamda, uzunca bir süre Türkiye'de e-devlet çalışmaları kamu kurumlarının kurumsal inisiyatifleri düzeyinde kalmıştır (Balci, 2003, s.272). Bu ise her kurumun kendi ihtiyaçlarını çözerken diğer kurumların ihtiyaçlarını yeterince dikkate almama sorununu beraberinde getirmiş ve sonuçta ekonomik, personel ve teknik olmak üzere bir sürü yeni sorun ortaya çıkmıştır. Bununla ilgili en çarpıcı örnek Maliye Bakanlığı'nın vergi mükelleflerine verdiği vergi kimlik numarası çalışması ile Nüfus ve Vatandaşlık İdaresi Başkanlığı'nın tüm vatandaşlara verdiği vatandaşlık numarası çalışmalarıdır. Sorunun çözümü oldukça uzun süre almış bu ise kaynak ve zaman kayıplarına neden olmuş ve sistemlerde karışıklığa yol açmıştır. Benzer bir sorun şimdilerde "vatandaş kart projesi" ile ilgili yaşanmaktadır. Böyle bir kart gereksinimi öteden beri birçok kamu kurumundan dile getirilmekte ve ön çalışmalar yürütülmekteyken Sosyal Güvenlik Kurumu kendi ihtiyaçlarını gidermek üzere kart çalışmalarını hayata geçirmeye kalkışınca diğer kurumlar buna itiraz etmiş ve görev Nüfus ve Vatandaşlık İdaresi'ne verilmiştir. Ancak her bir kamu kurumu kendisi ile ilgili çok geniş boyutlara varabilen bilgileri bu karta yüklemek istemekte bu ise işin pratiğine aykırı olmakta; kişisel bilgilerin korunması ve güvenlik kaygılarını ise had safhaya yükseltmektedir. Farklı firmaların veya kurumların kendi imkânları ile geliştirdiği sistemlerin birlikte çalışabilmesi için ortak standartların belirlen-

mesi ve uyumun yasal olarak zorunlu tutulması gerekmektedir. Ayrıca, kurum odaklı çözümler yerine kamu kurumlarının birlikte çalışabilirliğini esas alan yapıların geliştirilmesi teşvik edilmelidir. Aksi takdirde birbiriyle konuşamayan sistemleri konuşurmak için ek maliyet ve külfetler ortaya çıkabilecektir.

Bu gibi sorunların çözümüne yönelik olarak tüm kamu kurumlarını bağlayıcı nitelikte Bilgi Toplumu Stratejisi DPT tarafından oluşturularak her bir bilişim projesiyle ilgili sorumlu kurum ve birlikte çalışılacak kurumlar belirlenmiştir (Öktem ve Aydın, 2005, s.270). Ancak konunun daha derin temellerinin bulunduğu da burada unutulmamalıdır.

Türk kamu yönetimi sisteminde kamu kurumları arasında birlikte çalışılabilirlik sorunu bulunmaktadır. Geçmişten beri kurumlar işbirliği içerisinde değil kendi kurumsal yapıları içerisinde çözümler üretmeye çalışmaktadırlar. Bu ise, herkesin farklı çözümlere yönelmesine ve sonuçta birbiriyle konuşamayan ve birlikte çalışamayan, kısaca kolayca entegre edilemeyen sistemlere yol açmaktadır.

Bir başka sorun iletişim sorunudur. Aynı bakanlığa ve hatta genel müdürlüğe ait birimler içerisinde bile iletişim sorunu yaşanmakta, birimler arasında uyumsuzluk ve karşılıklı iletişimsizlikten doğan çok değişik problemler yaşanabilmektedir. İletişimle ilgili bir başka konu vatandaşla yaşanan sorunlardır. Kurumlar kendi internet sitelerini oluşturmakta fakat burada vatandaşın anlayacağı basit ve sade bir dil kullanımı genelde yaygın uygulama olmamaktadır. Bu nedenle, kurumların kendi web sayfalarını vatandaş odaklı bir şekilde tasarlamalarının önemi vurgulanmalıdır. Sayfalarda mevzuat ağırlıklı ve hukuki yoğunluklu dil kullanımı yerine, vatandaşların rahatlıkla anlayabileceği ve kullanıcı kolay bir içerik yapılması yöntem olarak önerilmelidir.

Önemli bir sorun kaynağı da, bilgi işlem birimlerinin stratejik birimler olarak düşünülmeğe ziyade, kurumun bilgisayar ve telefon bağlantılarını sağlayarak aksaklıkları gideren yerler olarak düşünülmesidir. Bu birimler yeterli ve nitelikli personel ve teknik donanım ile çalıştırılmamakta, hizmetlerin yeniden yapılandırılması konularında kendilerine danışılmamaktadır. Daha da kötüsü, ana ve yardımcı hizmet birimleri ile bazen çatışmalar ve koordinasyonsuzluklar ortaya çıkabilmektedir. Ana ve yardımcı hizmet birimleri kendi alanları ile ilgili konulara bilgi işlem birimlerini genellikle karıştırmamakta, yalnızca teknik konular ortaya çıktığında kendilerinden yardım istemektedirler.

Kamu kurumları arasındaki koordinasyonsuzluk ve önceliklerin belirlenmesi konusunda yaptırım gücü yüksek merkezi ve üst düzey bir yönetsel birime ihtiyaç duyulmaktadır (Devecioğlu, 2001). Bakanlıklar üstü konumlandırılacak bu birim doğrudan Başbakanlığa bağlı olmalı ve onun ya da görevlendireceği bir başka bakanın yakın gözetiminde çalışmalarını sürdürmelidir. Ayrıca, e-devlet projelerinin yürütülmesinde kamu kurumları arasında oluşması beklenen birlikte çalışma kültürünü oluşturmak için hizmet içi eğitimler ve ortak çalışma alanları yaygınlaştırılmalıdır.

Hukuki altyapı ile ilgili sorunlar da önemli sorunlara yol açabilmektedir. Kamu hizmetlerinin elektronik ortamda sunumu önündeki engellerden başında, eski dönemlerin özelliği gereği hizmetlerin klasik anlamda elden takip edildiği ve vatandaşın "şahsen ve imza karşılığı" sunulma yönteminin mevzuata derin bir şekilde yerleşmesi gelmektedir (Uçkan, 2003a, s.216). Örneğin, 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa göre dava açılabilmesi için bizzat başvuru yapılması ve dava ile ilgili bilgilerin de hâkim tarafından havalesi gerekmektedir. Yine, 7201 sayılı Tebligat Kanununa göre tebligatın ilgili kişi veya vekiline elden ve bizzat yapılması hükmü bulunmaktadır. Bunlar ise elektronik ortamdan yapılabilecek başvuruları önleyici düzenlemeler olarak karşımızda durmaktadır. Buna benzer daha birçok örnek mevzuatta bulunmaktadır, bu durum ise elektronik hizmetlerin gelişimini kısıtlamaktadır. Bu nedenle, hizmetlerin elektronik ortamdan sunumunun önündeki bu gibi hukuki sorunlar bir an önce giderilmelidir.

Bütün bu sorunların yanı sıra üzerinde durulması gereken en önemli konu, Türkiye'de var olan sayısal uçurum veya dijital bölünme (digital divide) sorunudur (Balci, 2003, s.276; Altınok, 2005, s.147). Değişik coğrafi alanlarda sosyo-ekonomik koşullar bakımından farklılık gösteren ticari işletmeler ve bireylerin bilgi iletişim teknolojilerine erişim imkânındaki adaletsizliği tanımlayan sayısal uçurum, ülkeler arasında olduğu gibi aynı ülke içinde farklı bölgeler arasında da değişkenlik gösterebilmektedir (Telekomünikasyon Kurumu, 2002, s.5). Bilgi çağının dışında ve gerisinde kalmış toplumun katmanları ya da ülkeler ile bilişim devriminin nimetlerinden tümüyle yararlanıp bilgi ekonomisine geçmiş olanlar arasındaki toplumsal ve ekonomik farklılaşma sayısal uçurum kavramı ile ifade edilmektedir (Sankur, 2002). ABD Ticaret Bakanlığı da sayısal uçurumu "bilgisayar ve modeme erişimi bulunanlar ile bulunmayanlar arasındaki fark" olarak tanımlamaktadır. Sayısal uçurum toplumlarda varolan; sınıf, etnisite ve cinsiyet temelli eşitsizlikleri daha da arttırma potansiyeli nedeniyle önem taşımaktadır (Stevenson, 2009,

s.l). Günümüz toplumları artık sayısal uçurum adıyla ortaya çıkan yeni bir eşitsizlik alanıyla daha başa çıkma ve mücadele etme yükümlülüğüyle karşı karşıya bulunmaktadır.

Türkiye internete erişim bakımından Avrupa ülkeleri arasında son sıralarda yer almaktadır. Bu ise, devlet elektronik ortama geçse ve hizmetleri çevrimiçi olarak sunsa bile vatandaşların önemli bir kısmının bu hizmetlere erişim olanağının bulunmaması anlamına gelmektedir. Bu durumda, vatandaşların önemli bir kısmının kullanmadığı veya ulaşamadığı elektronik hizmet veya bilgilerin devlet tarafından sunuluyor olması da pek fazla bir anlam ifade etmeyecektir. Bu faktör, elektronik hizmetlerin yaygınlaşması önünde önemli bir etken olacaktır. Bu nedenle, giderilmesi yolunda ciddi adımların ivedilikle atılmasında yarar bulunmaktadır.

SONUÇ

Bütün bu olumlu perspektifler ve sorun alanları göstermektedir ki, BİT uygulamaları kamu yönetiminde yeni açılımlar ve daha önce öngörülemeyen bazı yeni sorunlara yol açabilmektedir. Bununla beraber, Türkiye’de kamu yönetimi sisteminin kendine has bazı özellikleri e-devlet uygulamaları karşısında da temel sorun alanları olarak karşımızda durmaktadır. Bu sorun alanları, esasen kamu yönetiminin yeniden yapılandırma çalışmalarına da çok uzun bir geçmişten beri temel teşkil etmektedir. E-devlet uygulamalarının da benzer sorun alanları ile karşılaşması, bunlar üzerinde daha yoğun çalışma yapılmasını gerektirmektedir. Temel olarak aslında, gerek yeniden yapılandırma çabaları gerekse e-devlet çalışmaları benzer kaygılarla ortaya atılmakta ve benzer sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu nedenle, bu iki yaklaşımı birbirinin zıddı olarak görmek yerine, tamamlayıcısı olarak değerlendirmek daha yerinde olacaktır. Özellikle BİT’in ulaştığı son nokta ve kamu yönetimindeki e-devlet çalışmaları zaten bu iki olguyu adeta bütünleştirmektedir.

Bunlara ek olarak, e-devlet uygulamalarının kamu yönetimi sisteminin bütünü ve teker teker kamu örgütlerini dönüştürücü potansiyeller içerdiği göz ardı edilmemekle beraber, bu uygulamaların tek başına sistemi dönüştürmesinin düşünülmesi fazla iyimserlik olacaktır. Özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerini her sorunun çözümü olarak görmek son derece yanlış bir yaklaşım olacaktır. Konunun sadece teknik boyutlarına yoğunlaşmak ancak gerekli zihinsel dönüşümü ihmal etmek baştan başarısızlığı kabul etmek olacaktır. Nitekim kamu kurumlarının BİT alanında yaşamakta oldukları sorun alanları göstermektedir ki, daha geniş bir perspektif ve kapsamlı kamu yönetimi sistemini iyileştirme çalışmaları ile bütünleştirilmeyen uygulamalar

ciddi sorunlarla karşılaşmakta ve her birinin çözümü için teker teker bireysel olarak çözümler üretmeye zorlamaktadır.

Bu bağlamda, sadece kamu örgütlerine bilgisayar yerleştirmek ve web siteleri oluşturmak yollarıyla kamu yönetiminin kendiliğinden bir dönüşüm gerçekleştireceğini düşünmek iyi niyetli bir çabadan öteye gidemeyecektir (Öktem ve Aydın, 2005, s.274). Ayrıca, genel bir sosyal sistemin alt sistemi olan kamu yönetiminin dönüştürülmesi işinin, dış sistemi oluşturan "fiziksel çevre, kanunlar, hukuki düzenlemeler, hükümet politikaları, ekonominin seyri vb." (Öktem ve Aydın, 2005, s.261) gibi unsurlardan doğrudan etkilenmesi doğal bir sonuç olarak karşımızda durmaktadır. Bu nedenlerle, e-devlet çalışmalarına teknik bir konu olarak bakılmaması büyük önem taşımaktadır. E- devlet çalışmalarının daha genel bir perspektifle algılanması; bunların bürokrasi ve kırtasiyecilikle mücadele, vatandaşlara hizmetlerin daha etkin ve kaliteli sunulması, verimliliğin sağlanması, hesap verebilirliğin artırılarak şeffaflığın sağlanması ve kamu kurumlarının vermekte oldukları hizmetlerde ortak çalışabilirlik ve uyum sağlanması çalışmaları için de bir araç olabileceğinin düşünülmesi gerekmektedir.

Bu süreç içerisinde değişmesi ve dönüştürülmesi gereken birimlerin başında bilgi işlem birimleri gelmektedir. Stratejik bir bakış açısına sahip olamayan ve bütün yoğunluğunu genelde bilgisayar sağlama, bozulduğunda tamir etme ve internet sitesini güncelleme gibi konulara ayıran bu birimlerin diğer ana hizmet birimleri karşısında saygınlıklarının sağlanması, nitelikli ve yeter sayıda teknik ve uzman personelle donatılarak kurumların dönüşümünün ve diğer kamu kurumları ile ortak çalışmalar yürütebilecek bir anlayışın hâkim kılınması gerekmektedir.

Sonuç olarak tartışılan bütün bu yaklaşımlar, konuya bütüncül bir açıdan bakılması gerektiğini açık bir biçimde ortaya koymaktadır. E-devlet uygulamalarına sadece teknik boyutlarıyla yaklaşmak, konuyu aşırı küçümsemek olacak ve sosyal, kültürel, hukuki boyutların ihmal edilmesine yol açabilecektir. Özellikle kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ile yakın ilgisi nedeniyle bu çalışmalarda e-devlet uygulamalarını katalizör olarak değerlendirmek uygun olacaktır. Bu nedenle, bu makalede de ortaya konulmaya çalışıldığı gibi, e-devlet uygulamalarının kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarıyla tam olarak bütünleştirilmesi gerektiğinin vurgulanması büyük önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

- Acar, M. ve Kumaş, E. (2008).** Buyurgan Devletten Hizmetkar Devlete Geçiş: E-Devlet ve E-Dönüşüm Hazırlıkları, Coşkun, C. A. ve Dalbay, Ö. (der.), *1. Ulusal Yönetim ve Ekonomi Bilimleri Konferansı*, 11-12 Eylül 2008, İzmir, 185-199.
- Aktan, C. C. (2003).** *Değişim Çağında Devlet*, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Altınok, A. R. (2005).** E-Dönüşüm Yolunda Türkiye: E-Devlet Stratejisi Hazırlama Süreci ve Yaşanan Sorunlar, Nohutçu, A. ve Balcı, A. (der.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I*, Beta Yayınları, İstanbul, 133-167.
- Arifoğlu, A., Körnes, A., Yazıcı, A., Akgül, M. K. ve Ayvalı, A. (2002).** *E-Devlet Yolunda Türkiye*, Türkiye Bilişim Derneği, Ankara.
- Aydın, M. D., (2005).** eAVRUPA+ ve Türkiye: Bilgi Teknolojileri Alanında Avrupa Birliği Kriterlerine Uyum, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 23(1), 287-311.
- Aydın, V. ve Aydın, E. S. (2005).** Kamu Yönetimi Reformu, E-Devlet Türkiye Uygulamaları ve Hukuki Etkileri, *4. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi*, Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 15-16 Eylül 2005, Sakarya.
- Aykaç, B. (2002).** 21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 4(2), 15-23.
- Balcı, A. (2003).** E-devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar, Balcı, A., Nohutçu, A., Coşkun, B. ve Öztürk, N. K. (der.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 265-280.
- Balcı, A. (2005).** Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri, Coşkun C. A. ve Saran U. (der.), *Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite*, Hizmet-İş Sendikası Yayınları, Ankara, 19-38.
- Balcı, A., Kumaş E., Taşdelen H., Süngü E., Medeni T., Medeni T.D. (2008).** Development and Implementation of e-Government Services in Turkey: Issues of Standardization, Inclusion, Citizen and Satisfaction, Janowski T. and Pardo T.A. (der.), *Proceedings of the 2nd International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, ACM Press, New York, s. 337-342.
- Balcı, A., Kumaş E., Medeni T.D., Medeni T. (2009).** Development and Implementation of e-Government Services in Turkey: Towards a More Citizen Oriented Public Administration System in Turkey, Cruz-Cunha M.M., Oliveira E.F., Tavares A.J.V., Ferreira L.G. (der.), *Handbook of Research on Social Dimensions of Semantic Technologies and Web Services*, Information Science Reference, New York, cilt 2, s. 924-945.
- Bengshir, T. K. (2000).** Devlet-Vatandaş İletişiminde E-Posta, *Ammme İdaresi Dergisi*, 33(4), 49-61.
- Borins, S. (2002).** On the Frontiers of Electronic Governance: A Report on the United States and Canada, *International Review of Administrative Sciences*, 68, 199-211.
- Bozlağan, R. (2003).** Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı, Acar M. ve Özgür H. (der.), *Çağdaş Kamu Yönetimi I* Nobel Yayınları, Ankara, 277-303.
- Coşkun, B. ve Nohutçu, A. (2005).** Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kuramsal-Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar, Nohutçu, A. ve Balcı, A. (der.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I*, Beta Yayınları, İstanbul, 1-36.

Demirel, D. (2006). E-Devlet ve Dünya Örnekleri, *SayıştayDergisi*, 61, 83-118.

Devecioğlu, A. (2001). Devletin, E-Devlet Olabilmesini Teminen Yeniden Yapılandırılması, http://liste.bilisimsurasi.org.tr/tbs-e-devlet/Mar/att-0023/01-e-devlet_Yeniden_Yap_Ilanima_Raporu.doc (erişim tarihi 10.08.2007).

DPT (2002). *KamuNet Teknik Kurulu e-Devlet Çalışmaları*, DPT Yayını, Ankara.

DPT (2007). *OECD e-Devlet Çalışmaları: Türkiye*, DPT Yayını, Ankara.

Eken, M. (2005). *Yönetimde Şeffaflık: Teori-Uygulama*, Sakarya Kitabevi, Adapazarı.

Erdal, M. (2003). E-Devlet Uygulamalarının Yaygınlaştırılmasında E-Kültürün Yeri, 2. *Bilgi ve Ekonomi Kongresi, Bildiriler Kitabı*, 539-548, 17-18 Mayıs 2003, Kocaeli Üniversitesi, Hereke-Kocaeli.

Erdal, M. (2002). Elektronik Bilgi Çağında Kamu Yönetimi ve Bir Yerel Yönetim Uygulaması: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 1. *Bilgi ve Ekonomi Kongresi, Bildiriler Kitabı*, 165-180, 10-11 Mayıs 2002, Kocaeli Üniversitesi, Hereke-Kocaeli.

Eryılmaz, B. (2007). "Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bürokrasi", Dursun, D., Duran, B. ve Al, H. (der.), *Dönüşüm Sürecindeki Türkiye*, Alfa Yayınları, İstanbul, 526-544.

Haque, M. S. (2002). E-governance in India: Its Impacts on Relations among Citizens, Politicians and Public Servants, *International Review of Administrative Sciences*, 68, 231-250.

Harman, C. ve Brelade, S. (2001). Knowledge, E-Government and the Citizen, *Knowledge Management Review*, 4(3), 18-23.

Heeks, R. (2007). "What is eGovernment?", <http://www.egov4dev.org/egovdefn.htm> (erişim tarihi 25.07.2007).

http://www.nvi.gov.tr/11.Ana_Sayfa_Kps_Index.html. (erişim tarihi 26.09.2007)

http://www.nvi.gov.tr/11.Ana_Sayfa_Adres1.2.html. (erişim tarihi 26.09.2007)

İnce, N. M. (2001). *Elektronik Devlet: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkânlar*, DPT Yayını, Ankara.

Kırılmaz, H. (2005). Sağlık Sisteminin Sorunları ve Bilgi Teknolojileri, 2. *Ulusal Tıp Bilgisi Kongresi*, 17-20 Kasım, Antalya.

La Porte, T. M., Demchak, C. C., Jong, M. (2002). Democracy and Bureaucracy in the Age of the Web, *Administration & Society*, 34(4), 411-446.

McNeal, R., Hale, K., Dotterweich L. (2008). Citizen-Government Interaction and the Internet: Expectations and Accomplishments in Contact, Quality, and Trust, *Journal of Information Technology & Politics*, Vol. 5(2), 213-229.

Milner, E. (1999). Electronic Government: More than Just a 'Good Thing'? A Question of ACCESS, Hague, B. N. ve Loader, B. D. (der.), *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*, Routledge, London, 63-72.

Moon, M. J. (2002). The Evolution of E-government Among Municipalities: Rhetoric and Reality?, *Public Administration Review*, 62(4), 424-433.

Öktem, M. K. ve Aydın, M. D. (2005). Bilgi Teknolojileri ve Türk Kamu Yönetiminde Dönüşüm, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 23(2), 257-282.

Özçivilek, R. H. (2004). Dünya'da ve Türkiye'de Elektronik Devlet Tartışmaları: Kavram Üzerine Bir Sorgulama, www.eksenotomasyon.com, 18.11.2004'ten

aktaran Nohutçu, A. ve Demirel, D., e-Devlet: Genel Bir Çerçeve ve Teorik Bir Yaklaşım, [http://www.nvi.gov.tr/](http://www.nvi.gov.tr/attached/NVI/makale/makale_doc/e-Devlet-) attached/NVI/makale/makale_doc/e-Devlet-

genel_cerceve.doc (erişim tarihi 29.07.2007).

Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2008). *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi: Ulusal ve Küresel Perspektifler*, 2. Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.

Richard, E. (1999). Tools of Governance, Hague, B. N. ve Loader, B. D. (der.), *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*, Routledge, London, 73-86.

Rosanvallon, P. (2004). *Refah Devletinin Krizi*, çev. Burcu Şahinli, Dost Kitabevi Yayını, Ankara.

Sankur, B. (2002). *İngilizce - Türkçe Ansiklopedik Bilgi Sözlüğü*, Pusula Yayıncılık, İstanbul.

Saran, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Atlas Yayıncılık, Ankara.

Saygılıoğlu, N. ve Arı, S. (2002). *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Silcock, R. (2001). What is E-Government?, *Parliamentary Affairs*, 54, 88101.

Snellen, I. (2002). Electronic Governance: Implications for Citizens, Politicians, and Public Servants, *International Review of Administrative Sciences*, 68, 183-198.

Stevenson, S. (2009). Digital Divide: A Discursive Move Away from the Real Inequities, *International Journal of The Information Society*, 25, 1-22.

Suen, I-S. (2006). Assessment of the Level of Interactivity of E-Government Functions, *Journal of E-Government*, Vol. 3(1), 29-51.

Telekomünikasyon Kurumu (2002). *Sayısal Uçurumun Önlenmesi: Stratejik Plan, Sektörel Araştırmalar ve Stratejiler Dairesi Başkanlığı*, Ankara.

Timisi, N. (2003). *Yeni İletişim Teknolojileri ve Demokrasi*, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara.

Türkiye Bilişim Şurası (2002). *Sonuç Raporu*, 10-12 Mayıs 2002, Ankara.

Uçkan, Ö. (2003a). *E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye*, Literatür Yayıncılık, İstanbul.

Uçkan, Ö. (2003b). E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü, http://www.stradigma.com/turkce/haziran2003/makale_09.html (erişim tarihi 04.09.2007).

Webopedia Computer Dictionary (2007). E-Government, [http://www.webopedia.com/](http://www.webopedia.com/TERM/E/e_government.html) TERM/E/e_government.html (erişim tarihi 05.09.2007).

Yanık, L. (2007). Değişimin Rotası ve Türkiye, <http://www.teknoturk.org/docking/yazilar/tt000087-yazi.htm> (erişim tarihi 14.08.2007).

Yıldız, M. (2003). Elektronik (E)-Devlet Kuram ve Uygulamasına Genel Bir Bakış ve Değerlendirme, Acar, M. ve Özgür, H. (der.), *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Nobel Yayınları, Ankara, 305-327.

TÜRKİYE'DE E-DEVLET VE E-İMZA ALTYAPISI UYGULAMALARI

Doç. Dr. Rafet ÇEVİKBAŞ

ÖZET

Gelişen bilgi toplumu, değişen ihtiyaçlar doğrultusunda değişim ve dönüşüm sürecinde ekonomik, sosyal, kültürel ve yönetsel birçok değişimi zorunlu kılmıştır. Özellikle yönetsel alanda kamu ve özel kesimde yaşanan değişimlerle birlikte e-devlet kavramı ve uygulamaları önem kazanmıştır. İnternet ortamında iş ve işlem güvenliği için yapılan çalışmalar sonucunda ise e-imza kavramı ortaya çıkmıştır. Bu uygulamalarla; vatandaşlara, kamu ve özel kesim çalışanlarına daha hızlı, etkin, verimli hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Dünyada yaşanan bilişim ve iletişim teknolojilerindeki ilerlemeler, Türkiye tarafından da izlenip benimsenerek uygulamaya çalışmaktadır. Ancak bu konuda 2000'li yıllardan itibaren hızlı gelişmeler kaydedilmesine karşılık, gelinen nokta birçok yönüyle yetersiz ve gelişmeye muhtaç görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: E-Devlet, E-İmza, Bilişim ve İletişim Teknolojileri.

ABSTRACT

In Turkey, e-Government and E-Signature infrastructure application

In developing informative societies, in the way of their changing needs and their recycling processes have been obligated many economic ,social,culturel and administrative alterations.

Especiallyoccurring in administrative branch, in publiic and private zone with the occurring alterations in the concept of the e-government and its appiications have come into prominence. In the position of internet, at the end of the studies for the security of work and transactions, there have arisen the concept of the e-sign.In this appiications, it is aimed to be served more instant and abundant presentation to ali over the citizens like private and publiic zone. In this work the concept ofe-government has been checked over and also the concept of e-sign has been dealt. The advances in information and communication technoiogy in the world, Turkey can be monitored by the application is trying to be adopted. Since the 2000s, but the rapid developments of the money to be saved, the point reached by many ways inadequate and in need of improvement is seen.

Key Words: e-Government, e-Sign, Dara Processing and Communication Technologies. ¹

1 Kırıkkale Üniversitesi, I.I.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü

1. GİRİŞ

Dünyada devlet reformu tartışmaları kapsamında devletin yapısal niteliğinde sürekli bir değişim ve dönüşüm söz konusudur. Özellikle içinde bulunduğumuz yüzyılda devletin yapı ve işleyişinde "**yönetişim**" yeni bir anlayış ve ideoloji olarak ortaya çıkmıştır. Yönetişim, aslında devlet yapısında köklü bir dönüşümün ifadesidir. Yönetişimin açılımı bir yandan devlet-sermaye-sivil toplum ortaklığı iken, diğer yandan etkinlik, şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, hızlilik, vizyon gibi ilkeler bütünü olmaktadır (Marquardt ve Gökçe,2008:5).

Yönetişimin bir yönetim felsefesi ya da ideolojisi olarak gelişmiş olan ülkelerde uygulanması ve gelişmekte olan ülkelere de Dünya Bankası tarafından tavsiye edilmesi ya da daha açık ifade etmek gerekirse "dayatılması" sonucu **e-devlet** ve buna bağlı olarak **e-imza** uygulaması yönetişimin vazgeçilmez bir saç ayağı olarak literatüre girmiştir (Marquardt ve Gökçe, 2008: 5). E-yönetişim ve onun özel bir boyutu olan e-devlet ile kalkınma arasında zorunlu bir ilişki vardır. Gerek e-yönetişim, gerekse e-devlet ve e-imza modelleri, verimlilik ve etkililik artışı bakımından sundukları imkanlarla, özellikle kalkınmakta olan ülkeler açısından kalkınma hedeflerinin daha hızlı ve yaygın bir biçimde gerçekleştirilebileceği yönetsel modeller olarak görülmektedir (Uçkan, 2003:57-58).

Devletler; e-devlet ve e-imza aracılığıyla, sıkıcı ve hantal bürokratik işlemleri basitleştirerek, vatandaşlarıyla internet ortamında etkileşim sürecine girmek için büyük bir istek ve heyecan ortaya koymaktadırlar. Ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerin, e-devlet konusunda kendine has şartları, ihtiyaçları ve problemleri dikkate alınmalıdır. E-devlet stratejisi geliştirilirken dünyadaki son gelişmeler yanında mahalli özellikler; kamu kurumlarının örgüt iklimi, birbiriyle ilişki tarzı, halk devlet ilişkisinin mevcut ve tarihi boyutu da dikkate alınmalıdır (Altınok, 2005: 135-136).

Kamu yönetiminde bilişim ve iletişim teknolojilerinin kullanılması, yönetim açısından daha düşük bir maliyet ve yurttaşlara yönelik daha kaliteli hizmet ile sürdürülebilir bir kaynak yönetimini sağlarken, yurttaşlar açısından da daha az "yurttaşlık maliyeti" (zaman, emek, para), daha yüksek memnuniyet, daha etkin katılım ve daha fazla güven anlamına gelmektedir (Uçkan, 2003:46). 1990'lı yıllardan sonra kamu yönetimi alanında pek çok çağdaşlık ve yenilik faaliyetlerini kapsayan bir slogan haline gelen e-devlet, daha iyi bir yönetime ulaşmanın aracı olarak bilgi ve iletişim teknolojilerinin özellikle de internetin kamu yönetiminde yaygın bir şekilde kullanılmasını öngörmektedir.

Devletin etkinliği ve verimliliğini arttırmaya yönelik olarak, devletin sunduğu ürün ve hizmetler için de bilgi teknolojilerinin kullanılmasıyla ilgili gelişmeler devlet yapısını da önemli ölçüde değişime zorlamaktadır. Tanık olduğumuz bilgi temelli değişim, yalnızca iş dünyasını kapsamamaktadır. Aynı zamanda, kamusal kurum ve kuruluşlar, bankalar ve sigorta şirketleri, stratejik savunma birimleri, özel ya da kamusal üniversiteler ve gönüllü teşekküller gibi örgütler dünyasının kimi diğer birimleri de bilgi tabanlı toplumun isteklerine cevap verecek nitelikte olabilmenin çabası içine girmektedirler(Tekin, Güleş ve Öğüt, 2003:211). Bu gelişmelerin temelinde "ağ" (network) teknolojisinde yaşanan gelişmeler bulunmaktadır. Teknolojik ve sosyal gelişmeler geleneksel devlet örgütlenmesinin yetersizliğini ortaya çıkarmıştır. İşte bu aşamada gelişmiş teknolojinin enstrümanları ile e-devlet örgütlenmesinin olasılığı ortaya çıkabilmektedir (Arifoğlu,2004:7). Tüm bu gelişmeler geleneksel devlet anlayışının yerine yeni bir devlet felsefesinin ikame edilmesini ve bu çerçevede devletin yeniden yapılandırılmasını kaçınılmaz kılmaktadır (Çelik, 2003:151). Bu ise günümüzde en etkin ve isabetli yapılanma olarak, devletin dijital yani e-devlet şeklinde yapılanması tarzında karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle e-devlet uygulamaları gelişmiş batı ülkelerinde yaygınlık kazandığı gibi, Türkiye'de de e-devlet uygulamalarına önem verilmekte ve ilgi duyulmaktadır.

E-devletin gerçekten etkin bir devlet yapılanma alanı olup olmadığı, etkinlik ve verimliliği arttırıcı, vatandaş katılım ve memnuniyetini gerçekleş- tirip-gerçekleştiremediğini veya ne derecede gerçekleştirdiğini araştırarak açıklığa kavuşturmak etkin ve verimli bir yönetim için önem arz etmektedir. Çalışmada konunun bu yönlerini incelemek için; önce giriş bölümünde konunun anlam ve önemi belirtilecek, bu çalışmanın yapılmasının neden gerekli görüldüğüne değindikten sonra, ikinci bölümde e-devletin ve e-imzanın tanım, kapsam ve özellikleri incelenecektir. Daha sonra üçüncü bölümde ise Türkiye'de e-devlet ve e-imzanın uygulanma süreci işlenecek ve dördüncü bölümde ise bu konuda karşılaşılan sorunlar üzerinde durulacaktır.

2. KAMU YÖNETİMİ, E-DEVLET VE E-İMZA KAVRAM VE KAPSAMI

2.1. Kamu Yönetimi ve E-Devlet İlişkisi

Kamu yönetimi disiplini açısından bakacak olursak, İnternet'in World Wide Web (www), e-posta, çevrimiçi tartışma grupları gibi birçok yönü ve özellikle bu teknolojilerin yönetsel kullanım potansiyeli gelecek vaad etmektedir. İnternet'in ağ yapısından kamu yönetimi alanında kişi ve grupları

birbirine bağlama, kamu hizmeti sağlama, etkililik ve etkinlik, etkileşim, adem-i merkezileşme, şeffaflık ve hesap verme amacıyla yararlanmak mümkündür. Yukarıda sayılan bu mevcut kullanım alanlarını içine alan genel bir kavram olarak da "dijital devlet" olarak da bilinen "elektronik-devlet" veya "e-devlet" kavramı, kamu bilgi ve hizmetlerinin bilgi ve iletişim teknolojileri yardımı ile sağlanması anlamıyla kamu yönetimi yazınında yerini almıştır (www.bilgiyonetimi.org Yıldız, 2004).

E-devlet vatandaşların, iş dünyasının, kamu çalışanlarının kamu bilgi ve hizmetlerine internet aracılığıyla daha rahat ulaşmalarını ve bu hizmetlerden yararlanmalarını hedeflemektedir (Marquardt ve Gökçe,2008:5-6). E-devletin gerçekleştirilebilmesi, sürdürülebilir olması, özellikle kamu sektöründeki insan kaynağının bu alana yönelik olarak bilinçlendirilmesini gerektirmektedir (Arifoğlu, 2004:112).

Devletin tüm kurum ve kuruluşuna zaman ve mekan farkı gözetmeden ulaşabilen, kendisine sunulan hizmetleri eleştirebilen vatandaşlar giderek daha fazla politika oluşturma süreçleri içinde yer almaktadır. Basit oylama sistemlerinden, açık tartışma platformlarına kadar bir dizi teknolojik iletişim araçlarının sağladığı imkanlarla vatandaşlar güvenlik, adalet, sağlık, eğitim ve benzeri konularda düşüncelerini, beklentilerini ve eleştirilerini ilgili birimlere çok hızlı bir şekilde iletebilmektedir (Kırçova, 2003:30).

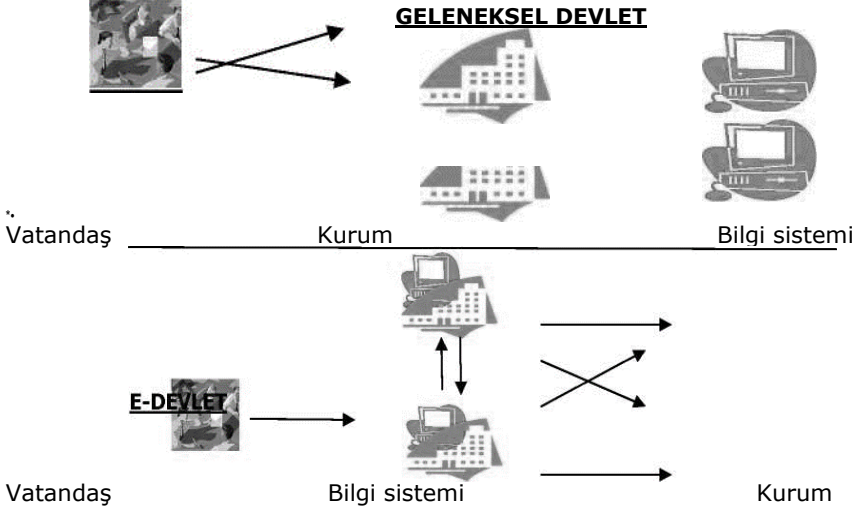
E-devlet vatandaşlara ve iş alemine kamu hizmetlerinin sunulmasında yeni fırsat arayışıdır. Vatandaş-Devlet haberleşmesinde bürokrasi yaratan kırtasiyeciliğin örneğin; kağıt kullanımının ortadan kaldırılması, sağlık eğitim, güvenlik, adalet gibi temel kamu hizmeti alanlarında dosyalama arşivleme, haberleşme, kayıt arama, onay, işlem gibi süreçlerin elektronik ortama taşınmasıyla yaratılacak tasarrufların miktarları çok büyük rakamlara ulaşmaktadır. Özel sektörün önemli şirketlerinden Oracle firmasının iletişim ve satın alma sistemlerinin ağ ortamına taşınması sonucunda bir yılda yarattığı tasarruf 1 milyar dolar düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu türden uygulamalar kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını ve dolayısıyla devletin etkinliğinin artmasını sağlamaktadır (Kırçova,2003:27-28).

2.1.1. Geleneksel Devlet ve E-Devlet'in İşlevsel Farkı

Bilişim teknolojilerinin kullanımının yaygınlaşmasıyla geleneksel devlet modelinden e-devlete geçiş yaşanmıştır. E-devlet uygulamalarıyla birlikte uzayan kuyrukların önüne geçilmesi, işlemlerin hızlı ve zahmetsiz karşılanması gibi bir çok faydanın sağlanması hedeflenmiştir. Yaşanan bu geçişte özel sektörün daha düşük maliyetle daha çok kâr elde etmek için bilişim

teknolojilerinden yararlanması kaliteli hizmet ve ürün, müşteri odaklı hizmet sunumu göz önüne alınmıştır. Bu anlayışın kamu yönetiminde de uygulanarak kırtasiyeciliğin, birbirinden kopuk birimlerin yol açtığı zaman alıcı işlemler gibi olumsuzlukların ortadan kaldırılması hedeflenmiştir.

Bilgi toplumunun ortaya çıkmasıyla ve bilişim teknolojilerinin gelişmesiyle birlikte artık geleneksel devletin yetersizlikleri görülmeye başlanmıştır. Toplumdaki gelişme, devleti de yeni bir yapılanmanın içine kaçınılmaz şekilde sürüklemiştir. Çünkü e-devlet, hızlilik, şeffaflık, kolay erişilebilen bilginin olması gibi avantajlar sağlamaktadır. Geleneksel devletin bu yöndeki zorlukları nedeniyle e-devlet buna bulunmuş bir çözüm olarak görülmektedir.



Şekil 1 . E-Devlet -Geleneksel Devlet

Kaynak: (Ed.) Marquardt Kurt ve Orhan Gökçe (2008), **E-Devlet: Gerçek ya da Hayal** Çizgi Kitabevi Yayınları, Konya, s.10

Şekil-1'den de anlaşıldığı gibi geleneksel devlette, vatandaş, erişmek istediği bilgi için kamu kurumlarına başvurur. Kamu kurumları vatandaşın istediği bilgiyi bilgi sistemlerinden yararlanarak elde eder ve geri dönüp vatandaşa ulaştırır. Ancak bu şekilde sunulan hizmet bürokrasiyi, kırtasiyeciliği arttırmakla birlikte hızlı iş görme, şeffaflık gibi unsurlara da engel olur. Elektronik devlette ise vatandaşın istediği bilgiye kamu kurumuna başvurmadan doğrudan başvurabildiğini görmekteyiz. Bilgi sistemi kurumlara bağlı olmakla

birlikte yine onların kontrolü altındadır. Böylece geleneksel devletteki yukarıda saydığımız olumsuzlukların önüne geçilmiş olmaktadır.

Aşağıdaki Tablo:1'de söz konusu geleneksel ve e-devletin yapı ve işleyiş farklılıkları daha genel ve öz olarak karşılaştırmalı şekilde ortaya konmuştur.

Tablo 1. Geleneksel Devlet E- Devlet Karşılaştırması

Geleneksel Devlet	E-Devlet
Pasif Yurttaş	Aktif Müşteri-Yurttaş
Kağıt-Temelli İletişim	Elektronik İletişim
Dikey/Hiyerarşik Yapılanma	Yatay/Koordineli Ağ Yapılanması
Yönetimin Veri Yüklemesi	Yurttaşın Veri Yüklemesi
Görevli Yanıtı	Otomatik Sesli Posta, Çağrı Merkezi vb.
Görevli Yardımı	Kendi Kendine Yardım / Uzman Yardımı
Görevli-Temelli Denetim Mekanizması	Otomatik Veri Güncellemesiyle Denetim
Nakit Akışı / Çek	Elektronik Fon Transferi (EFT)
Tektip Hizmet	Kişiselleştirilmiş/Farklılaştırılmış Hizmet
Bölümlenmiş / Kesintili Hizmet	Bütünsel / Sürekli / Tek-Duraklı Hizmet
Yüksek İşlem Maliyetleri	Düşük İşlem Maliyetleri
Verimsiz Büyüme	Verimlilik Yönetimi
Tek Yönlü İletişim	Etkileşim
Uyruk İlişkisi	Katılım İlişkisi
Kapalı Devlet	Açık Devlet

Kaynak: Uçkan, Özgür (2003), *E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye*, Literatür Yayıncılık, İstanbul,s.47.

2.1.2. E-Devlet Tanım ve Kapsamı

E-Devlet kavram olarak kamusal hizmetlerin, bu hizmeti kullanacak olan vatandaşlara, çeşitli kurum ve kuruluşlara bilgi teknolojileri yoluyla ulaştırılmasını sağlayan yapılarıdır. Ayrıca bu yapıların etkin ve verimli kullanılması sonucunda mümkün olan en yüksek yararların elde edilmesini sağlayan sistemler bütünüdür.

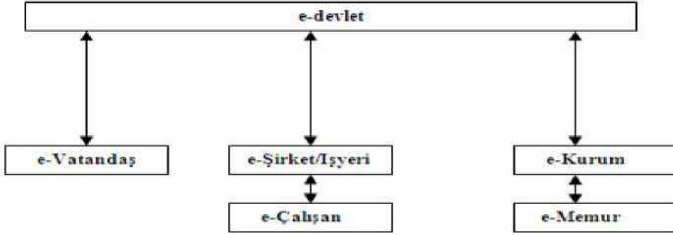
Türkiye Bilişim Derneği'nin "E-Devlet Yolunda Türkiye" isimli çalışmasında e-devlet şöyle tanımlanmıştır: "devletin vatandaşlara karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetler ile vatandaşların buna karşılık devlete karşı olan görev ve hizmetlerinin karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesidir" (Marquardt ve Gökçe, 2008:7)

Elektronik devlet kavramı, vatandaşla devlet arasında, ticari kurumlarla devlet arasında, çalışanlarla devlet arasında ve devletin kendi kurumları arasında görülen işlerin elektronik ortamda sağlanabilme çabasıdır. Böylelikle, daha hızlı, etkin, verimli ve güvenilir hizmet sağlama amacı güdülür. Elektronik devlet, kısaca e-devlet olarak isimlendirilmektedir. Yapılan "e" şeklindeki kısaltmayı diğer kurum ve kuruluşlar da kendi uygulamalarında kullanmışlardır. Günümüzde de uygulamaları hem özel sektörde hemde kamu kurum ve kuruluşlarında görülmektedir.

Gündelik yaşamımızın içine zamanla alt yapı oluşturdukça giren "e" kavramına belediye ve şirketlerinin verdiği hizmetlerden örnek verecek olursak; "e-Rehber:Kent rehberi, e-Ulaşım:Gerçek trafik görüntüleri-kritik yol ve kavşakların trafik yoğunluğunun gözlemi, e-Belediye: İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin ihale ilanları(yapılan ve yapılacak ihaleler), e-Bilgi: Evrak numarası ve kayıt tarihi verilerek evrak sorgulama ve aşama takibi" (Çelen, 2003:26) gibi sunulan hizmet örneklerini çoğaltmak mümkündür."Anılan tüm gelişmeler geleneksel toplum düzeninin dışında yeni bir toplum düzeni yaratmıştır. İşletme yerine e-işletme, ekonomi yerine e-ekonomi, devlet yerine e-devlet kavramları kullanılır hale gelmiştir" (Kırçova, 2003:15).

2.1.3. E-Devletin Unsurları ve İlgili Servisleri

E-Devlet temelde hizmet ettiği unsurlar ve bu unsurlarla ilişkileri sayesinde ancak ortaya çıkabilmektedir. Bu unsurlar ise; vatandaşlar, şirketler ya da işyerleri ve kamu kuruluşları ile bunlarda çalışanlardan oluşmaktadır. Şekil:2, söz konusu unsurları ve ilişki sürecini açıkça ve net olarak ortaya koymaktadır.

Şekil 2. E-Devletin Unsurları

Kaynak: (Ed.) Marquardt Kurt ve Orhan Gökçe (2008), *E-Dev/et: Gerçek ya da Hayal* Çizgi Kitabevi Yayınları, Konya, s.9.

Yukarıdaki şeklin analizi sonucu; e-devletin unsurları ve bunların ilişki süreçlerini aşağıdaki şekilde sistematize ederek açıklayabiliriz.

Devletten-vatandaşa: Devletin vatandaşa sağladığı hizmetleri gerçekleştiren servislerden oluşur. Bu servisler vatandaş odaklıdır. Her vatandaşın normal yaşamında devletle ilgili işleri olmaktadır. Gümrük işlemleri, vergi işlemleri çoğu vatandaşla ilgilendiren işlemler arasındadır. Bu şekildeki işlemlerin benzerlik göstermesi ve bu işlemleri gerçekleştirmek için baş vuran vatandaşların sayısının çok olması, bu işlemlerin hızlı ve düşük maliyetle yapılmasını güçleştirmektedir. E-devlet yapısı ise vatandaşa bu işlemlerde kolaylık, hız, düşük maliyet gibi kazanımlar sağlamaktadır. (Arifoğlu, 2004: 103)

Devletten-iş yaşamına: İş yaşamındaki şirketlerin, çalışanların devletle olan işlerinin e-devlet tabanında görülmesini ifade etmektedir. (Arifoğlu, 2004:103)

Devletten-devlete: Devletin kendi kurumları arasında yürütülen servislerdir(Arifoğlu,2004:103).

Görülebileceği gibi, Devletin temel unsurları olan vatandaş ve kuruluşlar (özel ya da kamu) e-devlette; e-vatandaş, e-şirket ve e-kurum biçiminde kendini göstermektedir. Ancak e-devleti oluştururken, söz konusu unsurlar öncelikle atamak ve birini tümüyle gerçekleştirmeden (örneğin e-işyerlerini oluşturmadan) e-devletten olmayacak çeşitli yaklaşımlarda bulunmak, e- devletin oluşumunu olumsuz etkiler. Her bir unsur, kendi içerisinde "e" olgusunu gerçekleştirmeye çalışacak, birbirinden etkilenecek gelecek ve zamanla e-devlet oluşacaktır (www.habercisin.com18.11.2008).

2.1.4. E-Devletin Amacı ve Yararları

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin ilerlemesi sonucu ortaya çıkan yenilikler, önce özel sektörde uygulama alanları bulmuştur. Bunun başlıca nedeni, özel sektörün az maliyetle daha çok kâr elde etme amacıdır. Bunun için de bilişim teknolojileri kullanılmış ve daha az maliyetle daha çok kâr elde edildiği görülmüştür. Bu uygulama kamu kurumlarını da bu alanda değişime zorlamıştır. Ayrıca müşteri memnuniyeti özel sektörde önem taşımaktadır. Bu uygulama ile müşteri memnuniyeti de sağlanmış olmaktadır.

Bu bağlamda e-devletin yararlarını ve amacını sistematik olarak maddeler halinde özetleyecek olursak:

a- Geleneksel devlet uygulamalarında hizmet sunumunda yetersizliklerin yaşanması, işlemlerin yapılmasında yaşanan bürokrasi krizi, aynı anda bir çok vatandaşın aynı işlem için başvurması halinde oluşan kuyruklar, zaman kayıpları ve artık vatandaşta oluşan kamu kurumlarının perişan olan imajı ile güvensizlik, devlet kurumlarında uygulamaların değişmesinin sinyallerini vermiştir.

b- Hizmet üretiminde maliyetleri düşürmek ve böylece vatandaşın katkı payının(vergi) azaltılması (Marquardt ve Gökçe, 2008: 15) vatandaşın üzerindeki yükü hafifletmektedir.

c- Elektronik devlet uygulamalarında bilgi işlemlerinin elektronik tabana aktarılmasıyla vatandaşın kendisinin bu bilgilere ulaşarak gerekli işlemleri yapabilmesi sağlanmıştır. Bu bir süreç olup, yeterli bilgisayar kullanımının sağlanması, halkın bilinçlendirilmesi ve bilgi toplumunun yaratılabilmesi gibi olumlu adımların atılması sağlanmaktadır.

d- Günümüz dünyasında yaşanan bilgi yarışı rekabeti arttırmıştır. Acımasız bir rekabetin yaşandığı uluslararası arenada daha rekabetçi bir ekonomik yapıya zemin hazırlamak suretiyle (Marquardt ve Gökçe, 2008: 15) etkinlik ve verimliliğin artırılması sağlanmaktadır.

e- E-devlet uygulamalarında bireysel katılım artırılmakta ve (Çelen, 2003: 7). Böylece bireylerin her düzeyde yönetime katılımı sağlanarak demokrasinin yerleşmesine katkıda bulunacaktır.

f- Geleneksel devlette var olan iş görmek için yapılan uygulamalardaki maliyetler düşecek ya da tamamen kalkacaktır. Kağıt, malzeme, yer, iş gücü kullanımı gibi.

g- Kamu kurumları arasındaki bilgi alış-verişi sağlanarak birbirinden haberdar olan kurumların hizmet ve uygulamalarda yinelemelerin (tekrarların) önüne geçilmiş olunacak. Böylece kaynak israfının da önüne geçilmiş olunacaktır.

h- Bilgilerin kağıt dosyalarda saklanması ve biriken dosya yığınları arasından ulaşılmak istenen dosyalarda zorluk yaşanmasına karşılık, bilgisayar ortamına aktarılan bilgilere rahat ulaşma imkanı sağlanmış olmaktadır.

Görüleceği gibi, e-devlet uygulamasının amacı ve doğuracağı yararlar, yeniden yapılanmanın temel unsurlarına da çözüm getirmektedir. Böylece günümüzde yeniden yapılanmanın e-devlet uygulamalarına bağlı olduğunu söyleyebilir.

2.2. E-İmza Tanım ve Kapsamı

Elektronik imza elektronik devlet uygulamaları sonucu ortaya çıkan bir ihtiyaçtır. Elektronik imza bilgisayar işlemlerinde bağlayıcı işlemler yapmada kullanılan bir yöntemdir. 5070 sayılı Kanuna göre elektronik imza "Başka bir elektronik veriye eklenen veya elektronik veriyle mantıksal bağlantısı bulunan ve kimlik doğrulama amacıyla kullanılan elektronik veriyi" ifade eder (www.tbmm.gov.tr). Elektronik imza e-imza şeklinde kısaltılarak da kullanılmaktadır.

Elektronik imza ile hedeflenen amaç, el yazısı ile atılan imzanın taşıdığı özellikleri elektronik ortamda yapılacak hukuki işler için de gerçekleştirmektir (Kahraman, 2005: 15). Sanal ortamda bağlayıcı işlem yapma imkanını bugün sağlamaya çalışan diğer bir elektronik imza tekniği ise; sayısal imza veya dijital imzadır (Kırçova, 2003: 77-78). Dijital imza, bilgisayar ve internet ortamında iletilen bilgilerin, kesinlikle bunları gönderen kişiye veya kuruma ait olduğunu, verinin başkası tarafından yollanmadığını garanti ederek doğrulayacak uygulamanın adıdır. Anahtar kavramı burada önemlidir. Anahtar, imzayı şifrelemek için kullanılan sayısal karakterler dizisine denmektedir.

E-imzayı örnekleyerek anlatırsak; (A) kişisi mesajını (B) kişinin anahtarı ile şifreler ve mesajını şifreli olarak gönderir. (A) kişisi de mesajı kendi anahtarıyla deşifre eder. Birde (B) kişisi gönderdiği mesajını kendi anahtarı, dijital imzası ile imler ve gönderir. Burada önemli olan bir nokta, dijital imza ile imzalanmış belgeyi gönderen kişi onu gönderdiğini, alan kişi de aldığını inkar edemez. Yani (A) mesajı gönderdiğini (B) de aldığını inkar edemez.

2.2.1. E-İmza Özellikleri

Elektronik imza kullanıcılarına aşağıda belirtilen üç temel özelliği sağlamaktadır(www.tk.gov.tr):

Veri Bütünlüğü: Verinin izinsiz ya da yanlışlıkla değiştirilmesini, silinmesini ve veriye ekleme yapılmasını önlemek,

Kimlik Doğrulama ve Onaylama: Mesajın ve mesaj sahibinin iletiminin geçerliliğini sağlamak,

İnkâr Edilemezlik: Bireylerin elektronik ortamda gerçekleştirdikleri işlemleri inkar etmelerini önlemek.

2.2.2. E-İmzanın Yararları

Elektronik devlet uygulamalarıyla birlikte, ihtiyaçlar doğrultusunda ortaya çıkan elektronik imza, gerek özel sektörde olsun gerekse kamu kurum- larında olsun uygulanmaya başlanmıştır. Bu uygulamalarda birçok faydaları da görülmüştür. Özellikle kamu kurumlarındaki belgeler için harcanan kağıt sayısı azalmıştır. Belge onaylatmak için git geller sona ermiş ve onaylanması gereken belge bilgisayarlı dijital ortamda daha hızlı şekilde işlem görmüştür. Bu şekilde; belge ulaşmadı, henüz bilgimiz yok gibi sorun ve karmaşaların ortadan kalkması hedeflenmektedir.

Dünyada ve ülkemizdeki bilgi iletişim teknolojilerinin gelişmesine bağlı olarak "internet ortamında iş ve işlem güvenliğini sağlamak amacıyla" (Kahraman, 2005:15) yapılan çalışmalar sonucu e-imza kavramı ortaya çıkmıştır. Elektronik imza, elle atılan imza gibi kesin delil sayılmıştır" (Kahraman, 2005:17).

3. TÜRKİYE'DE E-DEVLET VE E-İMZA UYGULAMASI

3.1. Türkiye'de E-Devlet

Gelişen dünyamızda devletler bilgi teknolojilerinin faydalarını görerek yeniden yapılanmaya gitmişlerdir. Gelişmiş devletlerde birçok alanda elektronik devlet uygulamaları görülmeye başlanmıştır. Geleneksel devlet sisteminin bürokratik yapısı ve hantallığı aşılaraq, vatandaş müşteri olarak gören, memnuniyetini önemseyen bir devlet yapısı ortaya çıkmıştır. Gelişmekte olan ülkemizde de elektronik devlet ve elektronik imza adımları yavaş yavaş atılmaya başlanmıştır.

Elektronik devletin işleyebilmesi için devlet, özel sektör, sivil toplum örgütleri, üniversiteler, diğer akademik birimler ve kamuoyunun işbirliği gerekmektedir. (Özcan, 2006: 60)

3.1.1. Türkiye'de E-Devletin Gelişim Süreci

E-devletin temellerinin, Türkiye'de 1930'lu yıllarda bilgisayarın girmesiyle beraber atıldığı söylenebilir. T.C. Ziraat Bankası'nın delikli kart sistemine

göre çalışan büro makinelerini kullanması ile 1934 yılında bilgi işlem makineleri devlet hayatına girerken ilk bilgisayarlar, 1960 yılında kamu sektöründe yer almaya başlamıştır (Marquardt, Gökçe ve Eroğlu, 2008:34-35).

1999 yılında AB'de; eEurope belgesi hazırlıkları yapılırken, TÜSİAD içerisinde bir grup benzer olayın Türkiye için çalışmasını yapmaktaydı. Mart 2000'de eEurope belgesinin açıklanmasından hemen sonra, AB ülkeleri ve AB'ye aday ülkelerden daha başka farklılıkları da olan Türkiye için hazırlanmış bu e-Türkiye Eylem Planı yayınlanmıştır (Akurgal, 2003:135).

Bilgisayar kullanımı 1980'de kamu kesiminde ve özel kesiminde tabi bir gereksinim haline gelmiştir. Bilgisayarla yapılan işlemlerin kolaylığı diğer alanlarda da bilgisayar kullanımını arttırmıştır. Bilgisayar kullanımının artması sonucu bilgisayar kullanım alanları da çeşitlenmiştir. Bilgisayarla 1930'lu yıllarda tanışan Türkiye'nin internetle tanışması ancak 1993 yılında olmuştur (Arifoğlu, 2004:167).

E-devlete geçiş sürecinde kurumsallaşma yönündeki kamu sektörünün, özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının işbirliği ile yapılan çeşitli çalışmalar bulunmaktadır. Bunlar aşağıdaki gibidir.

Ulusal Birey Kayıt Sistemi

Bu raporda, ulusal boyutta birey ile ilgili bilgilerin bütünleşik olarak nasıl ele alınabileceği konusunda bir yaklaşımdan söz edilmektedir. Raporun amacı, bu projenin teknik olarak nasıl yapılabileceğini incelemekten çok, yapıldığında Türkiye'nin bundan neler kazanacağını, ya da yapılmadığı için neler kaybettiğini ortaya koymaktır (<http://bilisimsurasi.org.tr/cq/egitim/kutuphane/UBKS-RAPOR-FINAL.pdf>).

TUENA-Türkiye Ulusal Enformasyon Alt Yapısı Ana Planı

Başbakanlığın 5 Şubat 1996 günlü direktifi gereğince, Ulaştırma Bakanlığı'nın koordinatörlüğünde ve aynı Bakanlığın Başkanlığını yaptığı, Genelkurmay Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, DPT, YÖK, Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı, Türk Elektronik Sanayicileri Derneği, TÜBİSAD ve Türk Telekom temsilcilerinden oluşan bir kurulun denetiminde, TÜBİTAK tarafından hazırlandığı biliniyor (<http://www.inovasvon.org/html/cbt/AYK.CBT4.htm>).

Ulaştırma Bakanlığı destek ve finansmanı ile TÜBİTAK-BİLTEN tarafından yürütülen bu projede alan çalışmalarına 1998 yılında başlanmış ve 2000 yılında güncelleme çalışmaları ile birlikte tamamlanmıştır (Marquardt, Gökçe ve Eroğlu, 2008:37).

Kamu NET

Kamu kesiminin internet teknolojilerini etkin şekilde kullanımı amaçlayan bir kavramdır. Kamu kesiminin içinde iş görülmesi bilişim teknolojilerinin kullanımı, vatandaş kamu işlerinin internete taşınması, saydamlık ve toplumsal denetim amacıyla bilgi teknolojilerinin kullanımıdır. Bunun için 1998 Şubat ayında Bilkent'te yapılan "Kamu Bilgisayar Ağları - Kamunet'98" konferansı toplanmıştır. "e-Türkiye Projesi kapsamında 2001 yılında Kamu- Net Teknik Kurulu çalışmaları Devlet Planlama Teşkilatı Yönetim Bilgi Merkezi Dairesi Koordinatörlüğünde devam etmiş ve ilk e-devlet çalışmaları ve günümüze ışık tutan ilk eylem planı oluşturulmuştur" (<http://74.125.77.132/search?Q=cache:6ZhvcG7IMJ:tb.d.wmv.gen.tr/diger/BG32006.DOC+kamun+et+vikipedi&cd=2&hl=tr&ct=clnk&gl=tr>).

e-devlet yapılanmasında mesafe kat etmek için ve daha etkin bir çalışma sistemi kurmak amacıyla 58. Hükümet tarafından uygulamaya konulan ve 59. Hükümet tarafından aynen benimsenen Acil Eylem Planı'nda ülkemizin bilgi toplumuna dönüşümü amacıyla Kamu Yönetimi Reformu başlığı altında 22 nolu eylem olarak "e-Dönüşüm Türkiye Projesi"ne yer verilmiş ve sorumlu kuruluş olarak Devlet Planlama Teşkilatı görevlendirilmiştir. Projenin koordinasyonu amacıyla da öncelikle DPT bünyesinde Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı oluşturulmuştur (<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/272-0499.pdf>).

2003 Aralık ayında yürürlüğe giren e-Dönüşüm Türkiye Projesi Kısa Dönem Eylem Planı ve daha sonra hazırlanan 2005 Yılı Eylem Planı ile, farklı kurumlar tarafından bilgi toplumu alanında yürütülen proje ve çalışmalar bir çatı altında toplanmış ve koordine edilmeye başlanmıştır. E-Türkiye projesi, merkezi yönetim açısından, e-Avrupa girişimine resmen katıldığımızı bildirmemiz dolayısıyla yüklendiğimiz uluslararası taahhüdün gereğini yerine getirmek amacıyla başlatılan bir projedir (Uçkan, 2003:166). E-Dönüşüm Türkiye projesi öncelikle E-Avrupa uyumu ve e-Türkiye dönüşümünü gerçekleştirmek üzere Başbakanlık tarafından başlatılmıştır (Arifoğlu, 2004: 181).

MERNİS (Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi)

Proje 1995'te Dünya Bankası'ndan gelen bir kredi kanalıyla hayata geçirilmiş ancak Ocak 2003'te hizmete girmiş olan MERNİS Projesi bir vatandaşlık numarası ile kamu kurumlarının bilgi bankalarını birbirine bağlaması, vatandaşlara yeni kimlik belgeleri verilmesi gibi hizmetleri yerine getirmektedir(Yıldız,2003).

Say 2000i: Web Tabanlı Saymanlık Otomasyonu Projesi

Türkiye'nin en büyük web tabanlı kamu bilişimi projesi (Dener, 2001) olup, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün yurt çapında bütün saymanlıkları merkeze ve birbirine bağlayan sanal bir ağ oluşturulmuştur. Bu proje ile devletin gider ve gelirlerini belirleyen 1500 saymanlık otomasyona geçerek devletin muhasebe ve gideri günlük olarak izlenebilmektedir (Yıldız, 2003:303-327).

Dış İşleri Bakanlığı Projesi

Dış İşleri Bakanlığı'nın iç ve dış temsilciliklerini sanal ortamda bir araya getiren bir e-devlet projesi olup Türkiye'de diğer e-devlet projelerine model olabilecek bir çalışmadır (Koru, 2001:3-6).

UYAP (Ulusal Yargı Ağı Projesi)

Adalet Bakanlığı'nın uygulamakta olduğu bir proje olup Türkiye genelinde 7751 mahkeme, Cumhuriyet Başsavcılığı ve icra dairesi bu sisteme bağlanmıştır. Bu proje ile adalet sisteminde her türlü bilgi ve belgeye ulaşım, hem adalet personeli hem de vatandaş için kolaylaşmakta ve mahkemelerin daha kısa sürede daha çok dava sonuçlandırmasına imkan vererek, yargı hataları en aza indiren bir hizmet sergilemektedir (Orta, 2001).

Pol-Net (Polis Bilgi Ağı Projesi):

Emniyet Genel Müdürlüğü'nün 81 il merkezi ve 81 hudut kapısını birbirine bağlayarak ehliyet, pasaport verme gibi hizmetleri kısa sürede vatandaşa sunacak hizmetler vermektedir (Evren, 2001).

- Kamu Kurumlarının Sağladıkları E-Devlet Hizmetleri Çerçevesinde Analizini Yapacak Olursak:

a- Başbakanlık

Başbakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların da internet siteleri incelendiğinde genel olarak ağırlıklı şekilde 1. ve 2. düzey hizmetlerin yer aldığı, daha çok tanıtıcı ve kullanıcıyı bilgilendirmeye yönelik hizmetlerin yer aldığı görülmektedir (Eroğlu, 2008:119).

Başbakanlıkça yürütülen vatandaşın hayatını kolaylaştırmaya yönelik iki projeye yer verilmiştir. Bunlar, Resmi Gazete Bilgi Sistemi ve Devlet Arşivleri Katalog Tarama'dır (Nohutçu ve Demirel, 2005:38).

b- İçişleri Bakanlığı

İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün yürütmekte olduğu Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi'nin (MERNİS), Türkiye'deki

e-Devlet uygulamalarının temelini oluşturduğu söylenebilir. Kamuoyunda "T.C. Kimlik Numarası" tahsisi şeklinde bilinen proje tüm vatandaşların temel nüfus bilgilerini sisteme yüklenmesi ve birer kimlik numarası verilmesini içerir (Özcan, 2006:84).

İçişleri Bakanlığınca yürütülen ve diğer e-devlet projelerine de temel teşkil edecek proje 1976 yılında DPT tarafından projelendirildi ve 1982 de proje uygulama çalışmalarına başlandı. 1997-1999 yılları arasında ise Merkez ve İlçe Nüfus Müdürlükleri'nin alt yapısı tamamlandı. İlçe Nüfus Müdürlükleri personeline bilgisayar eğitimi verilerek Genel Müdürlük çağrı merkezi kuruldu (Nohutçu ve Demirel,2005:39).

c- Dışişleri Bakanlığı

Bakanlığın internet sitesinde bakanlık teşkilatı ve görevlerine ilişkin genel bilgiler ve hizmetleri hakkında bilgiler verilmektedir. Dış politika ile ilgili gelişme ve raporlar sitede yayınlanmaktadır (Eroğlu,2008:124).

Çalışmada bakanlığın bilişim çalışmalarından Belge, Arşiv, Yazışma ve Arşiv Otomasyonu bulunmaktadır. Belge Arşiv 2001 yazılımı, gerek belgelerin hazırlanma aşamasında, gerek onaylama, kayıt, gönderme ve arşivleme aşamalarında gerçek bir otomasyon uygulamasını hayata geçirmek üzere bakanlık merkez birimlerinde uygulamaya geçmiştir(Nohutçu ve Demirel, 2005:40).

d- Maliye Bakanlığı

Bakanlığın internet sitesinde bakanlık teşkilatı, görevleri, yöneticileri, alt birimleri ve ilgili mevzuat hakkında genel bilgiler verilmekte, bakanlığın faaliyetlerinin ve projelerinin anlatıldığı sayfalar sitede yer almaktadır (Eroğlu, 2008:125).

Vergi Dairesi Otomasyon Projesi—I 1998 yılında başlatılmıştır. Vergi dairesi işlemlerinin tümünün bilgisayarlarla yapılarak iş yükünün azaltılması, vergi dairesi çalışmalarında etkinlik ve verimliliğin artırılması ve bilgisayar ortamında toplanan bilgilerden sağlıklı bir karar destek ve yönetim bilgi sisteminin oluşturulmasının hedeflendiği Vergi Dairesi Tam Otomasyon Projesi 22 il merkezinde 153 vergi dairesinde yaygınlaştırılmıştır

(<http://74.125.77.132/search?q=cache:5U9FVLk1nNcJ:archi ve.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/58MaliCozum/05%2520%252058%2520M.%2520AK%C4%B0F%2520HAMZA%C3%87EB%C4%B0.doc+vedop+1&cd=1&hl=tr&ct=cl nk&gl=tr 25.11.2008>).

Maliye Bakanlığı'nın Siemens Business Services ile uygulamaya koyduğu VEDOP-2 ile ise, Türkiye'deki vergi dairelerinin işlemlerini internet üzerinden yapmasına olanak sağlayacak bir ağ kurulmaktadır. VEDOP 2 kapsamında geliştirilecek e-Beyanname uygulamasıyla vatandaşların vergi beyannamelerini internet üzerinden verebilmesi mümkün hale getirilmektedir (Nohutçu ve Demirel, 2005:41).

3.2. Türkiye'de E-İmza ve Gelişim Süreci

Elektronik imza kanunda yer alan şekliyle, "Güvenli elektronik imza; sadece imza sahibine bağlı olan, Sadece imza sahibinin tasarrufunda bulunan güvenli elektronik imza oluşturma aracı ile oluşturulan, Nitelikli elektronik sertifikaya dayanarak imza sahibinin kimliğinin tespitini sağlayan, İmzalanmış elektronik veride sonradan herhangi bir değişiklik yapıp yapılmadığının tespitini sağlayan," (http://www.tk.gov.tr/eimza/eimza_yasasi.htm) imza çeşididir.

Bilgisayarla internet ortamında yapılan işlemlerin güvenliği sağlamak için geliştirilmiş bir tür imza çeşidi olan e-imza işlemleri de kolaylaştırmaktadır." Bilgisayar teknolojisi ve internetin insanların bütün yaşamlarına sirayet etmesi nedeniyle uygulamada çok tercih edileceği varsayılmaktadır" (Kahraman, 2005:15).

Ülkemizde de uygulamaları görülen Elektronik İmza Kanunu Avrupa Birliği'ne girme sürecinde olduğumuz şu sıralar AB ülkelerine uyum sağlamak için 10 Ocak 2004 tarihinde 5070 sayılı Kanun ile kabul edilmiş ve bu Yasa 23.01.2004 gün ve 25355 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Elektronik İmzanın uygulanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla hazırlanan "Elektronik İmza Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" ile elektronik imzaya ilişkin süreçleri ve teknik kriterleri detaylı olarak belirlemek için düzenlenen "Elektronik İmza ile ilgili süreçlere ve teknik kriterlere ilişkin Tebliğ" ise 06 Ocak 2004 gün ve 25692 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir (Kahraman, 2005:15).

Kanun elektronik imzayı "başka bir elektronik veriye eklenen veya elektronik veriyle mantıksal bağlantısı bulunan ve kimlik doğrulaması amacıyla kullanılan elektronik veri" olarak tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre, elektronik imzanın asli amacı kimlik doğrulamasıdır. Bu tanımın elektronik imzayı mümkün olduğunca geniş kavramsallaştırdığına dikkat edilmelidir. Bundan kasıt, tanımın teknolojiye mümkün olduğunca uzak tutulmasıyla , kanunun yeni teknolojik gelişmeleri de karşılar nitelikte olmasının

sağlanmasıdır. Kanun, aynı zamanda, kanunların resmi şekle veya özel bir merasime tabi tuttuğu, hukuki işlemler (araç satışları, mal rejimi sözleşmeleri , evlilik akdi, resmi vasiyetname) ile teminat sözleşmelerinin güvenli elektronik imzayla gerçekleştirilemeyeceği belirtilmektedir (Nohutçu ve Demirel, 2005: 51).

4. TÜRKİYE'DE E-DEVLET VE E-İMZA İLE İLGİLİ KARŞILAŞILAN SORUNLAR

E-Türkiye Projesi henüz koordinasyon, altyapı, vizyon ve katılım gibi konularla ilgili ciddi sorunlar bulunmakla birlikte böyle bir projenin üretilmesi, ulusal ölçekte benimsenip kararlılıkla uygulamaya konulması ülkemiz için hayati önem taşımaktadır (Uçkan, 2003:163).

İnternet eşitsizliği başta olmak üzere, ülkenin ekonomik gelişmesi ile ilgili sorunlar, kişi başına düşen milli gelirin yetersizliği, sıkça yaşanan ekonomik krizler gibi kısa vadede çözülmesi güç sorunların dışında, mevcut imkanlarla dahi e-devlet uygulamalarından başarı sağlamak mümkündür. Devletle iş yapmak zorunda olan vatandaş ya da şirketlerin fiziki olarak hareketini engelleyecek tarzda ağ üzerinden hizmet sunumu; personel giderleri, enerji giderleri, yakıt giderleri, ofis malzemeleri ve kırtasiye giderlerini büyük ölçüde azaltacaktır (Kırçova, 2003:161).

a-Siyasal ve Yönetmel Destek Açısından: E-Devlet sistemin devlet ve kamu kurumları tarafından sahiplenilmemesi en büyük sorunlardan biridir. Belirlenmiş yapılar tarafından ele alınıp işlenmeyen e-Devlet yapısı, geliş- meyecek ve başarılı sonuçlar doğurmayacaktır. Bu durumun aksine sistemin kamu kurumları tarafından fazla sahiplenilmesi de bürokratik birimler arasında paylaşım sorunları doğurabilir.

b-Hukuksal Altyapı ve Yasal Düzenleme Eksikliği Açısından:

Mevcut yasal düzenin bilşim teknolojilerindeki yeniliklere ayak uyduramaması önemli bir sorundur. Mevcut personel yapısının yeni sisteme uyduramaması bu alanda yetişmiş elemanların ise kamu sektörü yerine özel sektörde ya da yurt dışında çalışmayı tercih etmeleri de önemli bir sorun yaratmaktadır (Özcan, 2006:31-32).

c-Sosyal Eşitsizlik Açısından: Coğrafi ve sosyo-ekonomik koşulları farklı kurumlar ve bireylerin, bilgi ve haberleşme teknolojilerine erişim olanakları açısından eşit konumda olmayışları bilgi çağının en önemli toplumsal problemidir (www.e-imza.gen.tr).

d-Güvenirlilik ve Suç Olgusu Açısından: Elektronik bilgi işlem faaliyetlerinde yani bilişim ortamında, somut olgulardan çok soyut olgular daha yoğun olarak görüldüğünden, suç özelliği taşıyan fiillerin belirlenmesi konusunda güçlükler çıkmakta ve dolayısı ile işlem ve süreçlerde hukuki sorunlar ortaya çıkmaktadır (Lundblad,2001:5960).

Çünkü sayısal kanıtlar kolayca ve hızlı bir şekilde yönlendirildiğinden, suçun kanıtlanması giderek zorlaşmakta ve hukuki süreçlerde de ayrı bir uzmanlık alanına gereksinim duyulmaktadır. Bu yüzden kişisel ve kurumsal bilgi ve belgelere izinsiz erişim konusu da ayrı bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır (Erdal, 2003:109-128).

e-Sosyal Hayata Etkisi Açısından: Bilgi iletişim teknolojileri ve dolayısıyla e-devlet ve onun kullanım aracı olan internet, günümüzde ağırlıklı olarak iletişim amacıyla kullanılmaktadır. Ancak bununla birlikte ev ortamındaki sosyal ilişkilerdeki iletişimi ise azaltıcı yönde etkiye bulunduğu ileri sürülmektedir. Bu durum ise yalnızlığa ve depresyona yol açabilmektedir.

Çünkü bilgisayar kullanım ortamlarının, e-devlet uygulaması gibi olgularla genişlemesi sonucu, vatandaşlar komşuları ile daha az ilişki yaşamakta, gönüllü yardım dernekleri ve vakıflara katılımları azalmakta, ibadet ve eğlence yerlerine daha az gitmekte, geniş katılımlı akşam yemekleri daha az düzenlenmekte yani özet olarak toplumsal hareketlerde birliktelik daha düşük oranlarda gerçekleşmektedir. Sonuçta insanlar bağımsızlaşmakta ve aynı zamanda da yalnızlaştırılmaktadır. Bu şekildeki sosyal uzaklaşma ise, daha fazla kirlenmeyi (rüşvet, yolsuzluk, v.b.), daha az devlet etkinliğini ve daha fazla suç işlenmesini destekleyici yönde etki yapmaktadır (Erdal, 2003: 109128).

f-Ekonomik Açidan: e-İmzanın ekonomik etkileri bakımından baktığımızda, elektronik ticaretin boyutlarına ilişkin tahminler kimilerine göre çok yüksek kimilerine göre de çok düşük görünse de internet'in açık bir ağ yapısı olması ve ticaret alanı olarak kullanılması yoluyla ekonominin küreselleşmesi unsurlarının, İnternet üzerinden gerçekleştirilen ticari işlemlerin, güvenlik, doğrulanabilirlik, gibi konularda hukuki sorunlar yarattığı görülmektedir. Firmalar ve tüketiciler de bu sorunlar açık çözümlere kavuşmadan, çok büyük oranlarda elektronik ticaret yatırımları yapmak konusunda çekingen davranmaktadırlar, zira, dünyanın pek çok bölgesinde, mevcut hukuksal çerçeve, güvenli ve güvenilir bir online (çevrimiçi) ticaret ortamı için yeterli garantileri sağlayamamaktadır (www.e-imza.gen.tr).

SONUÇ

Yaşadığımız çağda son yıllarda; özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından e-devlet ve e-imza olgusu ya da uygulaması, devletin dönüşüm ve gelişimi için yapılan reformların ana eksenini teşkil ettiği gibi, ayrıca devlet hayatında etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında vazgeçilmez bir uygulama alanı olarak görülmektedir. Çünkü e-devlet ve e-imza uygulaması geleneksel devlet, yapı ve anlayışından; çağdaş devlet, yapı ve anlayışına geçişin simgesi veya temel taşı olma niteliğine bürünmüş durumdadır.

E-devlet ise; kamusal hizmetlerin, bu hizmeti kullanacak olan vatandaşlara, çeşitli kurum ve kuruluşlara bilgi teknolojileri yoluyla ulaştırılmasını sağlayan yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır. E-devlet bu işlevini; yönetim açısından daha düşük bir maliyet ve yurttaş açısından da "Yurttaşlık Maliyeti" (zaman, emek, para, v.b.) ve daha yüksek memnuniyet, daha etkin katılım ve daha güven anlamına gelecek sonuçlar yaratacak şekilde sürdürmektedir. Bu bağlamda e-devlet ve e-imza uygulamaları ile; hizmet sunumunda yetersizlik ve işlemlerin yapılmasında yaşanan bürokrasi krizi, yani aynı anda birçok vatandaşın aynı işlem için başvurması halinde oluşan kuyruklar, zaman kayıpları, kamu kurumlarına olan güvensizlik ortamı ortadan kalkmaktadır. Çünkü e-devlet ve e-imza uygulamaları ile bilgi işlemlerinin elektronik tabana aktarılması sonucu vatandaşın kendisinin bu bilgilere ulaşarak gerekli işlemleri yapabilmesi sağlanmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde gözlemlenen bu olguların, AB vizyonu doğrultusunda Türkiye'yi de etkilemiş ve bu konuda kamu sektöründe değişim ve reform yapma düşüncesi son yıllarda hız kazanmıştır (Saruhan,2003:35-51). Türkiye'de bu yönde e-devlet konusunda; nüfus, güvenlik, adalet, eğitim ve sınav, maliye ve vergi, ulaşım, belediye hizmetleri, ihale, evrak bilgileri, deprem, fiyat, acil servis ve itfaiye, güncel haberler, v.b. konularda çalışmalara başlanarak sınırlı düzeyde olsa da uygulamaya geçilmiştir. Ancak vatandaşların bu konuda yeterince bilinçlendirilememesi, internet kullanımının her kesimde yaygınlaşamaması, hukuksal alt-yapı eksiklikleri, devlet ve vatandaşın ekonomik yetersizlikleri nedeni ile uygulama eksik, yetersiz ve sınırlı düzeyde kalmıştır. Birçok çalışma ise "etüd-proje" ve "rapor" gibi gerçek eyleme dönüşemeyecek süreçte kalmıştır.

Bilişim teknolojilerinde dünya ve Avrupa ülkeleriyle karşılaştırıldığında, Türkiye'nin orta düzeyin altında yer aldığı görülür. Avrupa Birliği yeni üye ve aday ülkelerle karşılaştırıldığında ise daha iyi bir konumda yer aldığı gözlenmiştir. Bu duruma bakıldığında, bilişim teknolojileri ve e-Devlet üzerinde

çalışmaların henüz istenilen düzeye ulaşmadığı görülmekte, dünya sıralamalarında üst sıralamalara çıkabilmek için daha çok emek, istek, çalışma ve maddi kaynağa ihtiyaç olduğu düşünülmektedir.

E-devlet ve e-imza uygulamasının gelişiminde temel taşlardan biri olan internet kullanımının Türkiye'de yaygın olduğunu söylemek pek mümkün olmayıp, toplumun küçük bir yüzdesi tarafından kullanılabilir. Hane başına düşen bilgisayar ve internet erişim oranları gelişmiş ülke ortalamalarından son derece düşüktür. Ancak büyük kentlerde, gençler arasında gelir seviyesi yüksek ve eğitilmiş ailelerde bu oran yükseltilmektedir (Erdal, 2003:109-128). 2003 yılı itibarıyla Türkiye'deki internet kullanıcı sayısı 6 milyon olarak tahmin edilmektedir. Bu da o yılki 68 milyonluk Türkiye nüfusunun %8'ine denk gelmektedir (Yıldız, 2003:303-327).

E-devlet ve e-imza uygulamaları gelişmiş ülke örnekleri göz önüne alındığında, etkin ve yeni bir devlet yapılanma alanı olarak görülmektedir. Bu durumun Türkiye'de de farkına varılarak önem verildiği ve son yıllarda yoğun çalışmalar içine girildiği görülmeye karşılık beklenen hedeflere henüz ulaşamadığı söylenebilir. Ancak Türkiye açısından, devlet yönetiminde, etkinlik ve verimliliğin artırılmasında, vatandaş memnuniyetinin gerçekleştirilmesinde, katılımın sağlanmasında, günümüzde en isabetli ve en kolay yolun e-devlet ve e-imza uygulamalarının geliştirilerek eksiksiz şekilde hayata geçirilmesi olacaktır.

KAYNAKÇA

Altınok, Ramazan A. (2005). "e-Dönüşüm Yolunda Türkiye: e-Devlet Stratejisi Hazırlama Süreci ve Yaşanan Sorunlar" *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I* (Ed.):Ahmet Nohutçu Asım Balcı, İstanbul, 2005.

Arifoğlu, Ali (2004). "*e-Dönüşüm: Yol Haritası, Türkiye, Dünya*" Sas Bilişim Yayınları, Ankara, 2004.

Akurgal Ali (2003). "Dünyada E-Devlet Uygulamaları, Sağlanan Yararlar ve Türkiye" 15 Ekim 2003, *Elektronik Devlet Paneli*(Ed.:MURAT Erdal).

Çelen, Mehmet (2003). "E-Belediye'de Kent Bilgi Sistemi Uygulamaları ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Çalışmaları" *Elektronik Devlet Paneli*, (Ed.) : Yrd. Doç. Dr. Murat Erdal, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi 15 Ekim 2003.

Çelik Kemal (2003). "E-Devlet Ve Yeniden Yapılanma" *Türk İdare Dergisi*, sayı:440, Eylül 2003.

Dener, Cem (Aralık 2001). Say 2000i: " Web Tabanlı Saymanlık Otomasyonu Projesi". E-Devlet Technologies WebN Sayfası, Erişim: 20.02.2002
(<http://www.edevlet.net/eTurkiye/sav2000i.pdf>) adresinde erişilmiştir.

Erdal, Murat (2003). "*İnternette Ahlak Sorunları ve Suçla Mücadelede Kamu Yönetiminin Sorumlulukları*", Elektronik Devlet Paneli, İstanbul Ün.-Siyasal Bilgiler Fakültesi.

Eroğlu, H. Tuğba (2008). "E-Devlet Anlayışının Somut görüntüsü: Kamu Kurumlarının İnternet Sitelerinin İçerikleri ve Sağladıkları Hizmetler Açısından Bir Analiz" e-Devlet Gerçek ya da Hayal, Mart, 2008 (ed.: MARQUARDT, Kurt ve GÖKÇE, Orhan.) (ED.): MARQUARDT Kurt ve GÖKÇE Orhan (2008), "E-Devlet: Gerçek Ya da Hayal"

Evren, Aslı (2001). "E-devletin Emniyet Altyapısı Tamam", BTNet, 16 Aralık 2001 tarihinde (<http://www.btnet.com.tr/haber.phtml?kateori=7&yaziid=85000086>) adresinden erişilmiştir.

Nohutçu, Ahmet, Demirel, Demokaan, (2005). "Türkiye'deki e-Devlet Uygulamaları" Türk İdare Dergisi sayı:447 UÇKAN,Özgür (2003) "**e-Devlet, e- Demokrasi ve Türkiye**" Literatür Yayınları, İstanbul

Kahraman, Alaaddin (2005). "**Elektronik İmza Uygulaması**" Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi Mart 2005,cilt:10 say:3

Kırçova, İbrahim (2003). e-Devlet Uygulamaları ve Ekonomiye Etkileri, İstanbul Ticaret Odası, 2003

Koru, Naci (2001). "E-devlet Yöntem Arayışlarında Dışişleri Modeli",. E-Devlet Technologies Web Sayfası, 25 Şubat 2002 tarihinde (http://www.edevlet.net/e_Turkiye/model.pdf) adresinde erişilmiştir.

Lundblad, Nicklas (2001). "Digital Evidence; Designing a Trusted Third Party Service for Security Evidcence, Towards the E-Society: E-Commerce, E-Business and E-Government, Ed. Beat Sehmit, Katarina Stanojevska-Slabeva, Volker Tschammer, Kluwer Academic Publishers, Boston, 2001, S.59-71.

Tekin, Mahmut, GÜLEŞ; Hasan Kürşat ve ÖĞÜT, Adem (2003). "Bilgi Çağında Yönetim ve Örgüt Sistemleri" *Değişim Çağında Teknoloji Yönetimi*, Nobel Yayınları Ankara, 2003.

Özcan, Setenay (2006). "Türkiye'de E-Devlet Çalışmaları Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Saruhan, Şadican (2003). "Kamu'da E-Hizmet Anlayışı ve Uygulamadan Bir Örnek: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü", **Elektronik Devlet Paneli**, İstanbul Ün.- Siyasal Bilgiler Fakültesi.

Yıldız, Mete "(2003). Elektronik(E) - **Devlet Kuram ve Uygulamasına Genel Bir Bakış ve Değerlendirme"**, **Çağdaş Kamu Yönetimi-1**, Nobel Yayınları, Ed. Muhittin ACAR, Hüseyin ÖZGÜR,2003,Ankara.

Yıldız Mete "(2008). (Elektronik (E)-Devlet Kuram ve Uygulamasına Genel Bir Bakış Ve Değerlendirme"
[http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/ mkl_gos.php?nt =536](http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=536) Erişim tarihi 15.11.2008.

Nohutçu, Ahmet, "**Elektronik Devlet: Genel Bir Çerçeve ve Teorik Bir Yaklaşım**" http://www.habercisin.com/articles.php?art_id=380&start=1 ulaşılan tarih 18.11.2008 <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5070.html> Elektronik İmza Kanunu, Erişim tarihi 28.12.2008

Türkiye	Bilişim	Vakfı,
http://bilisimsurasi.org.tr/cg/egitim/kutuphane/UBKS-		RAPOR-
FINAL.pdf "Ulusal Birey Kayıt Sistemi" ulaşılan tarih 18.11.2008		

Göker Aykut, "Türkiye Ulusal Enformasyon Altyapısı Ana Plânı"
<http://www.inov.asvon.org/html/cbt/AYK.CBT4.htm>

Hamzaçebi M. Akif, Gelirler Genel Müdürlüğü Bilgi İşlem Projeleri,
<http://74.125.7.132/search?q=cache:5U9FVLk1nNcJ:archive.ismmmo.org.tr/docs/alicozum/58MaliCozum/05%2520%252058%2520M.%2520AK%2520C4%B0F%2520HAZA%2520C3%87EB%2520C4%B0.doc+vedop+1&cd=1&hl=tr&ct=clnk&gl=tr> 25.11.2008

YÖNETİMDE GİZLİLİK VE DEVLET SIRRI KAVRAMI

Ramazan ERDAĞI

ÖZET

Geleneksel yönetim anlayışında gizlilik eğilimi görülmektedir. Yöneticiler ve çalışanlar hesap vermeden uzak bir çalışma yöntemi benimsemektedir. Bu yaklaşımın arka planında ise "devlet sırrı" olgusu bulunmaktadır. Türk kamu yönetiminde "devlet sırrı" kavramına açıklık getirmek ve yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde açık, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim modeli geliştirmek amacıyla "Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı" hazırlanmıştır. Tasarının yasalaşması ile birlikte nelerin devlet sırrı kapsamında değerlendirileceğinin bir kurul tarafından belirlenmesi öngörülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Gizlilik, Devlet Sırrı, Yeni Kamu Yönetimi.

ABSTRACT

Secrecy in Administration and the 'Official Secret' Concept

There is secrecy tendency in traditional administration understanding. Directors and staff adopt a working method which far away accounting. There is "official secret" fact background of this understanding. "Official Secret Law Proposal" has been prepared in order to make openness the "official secret" concept and develop an open, transparent and accountable administration model in the context of new public administration understanding in Turkish public administration. With implementing the law proposal it's predicted that a board would define which issues be evaluated within official secret.

Key Words: Secrecy, Official Secret, New Public Administration.

1 Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Doktora Öğrencisi.

1. GİRİŞ

Yönetim geleneğinin tarihi geçmişi incelendiğinde eylem ve işlemlerinde hesap vermekten uzak, şeffaf olmayan genelde gizlilik eğilimli bir anlayışın benimsendiği anlaşılmaktadır. İlkel toplumlarda kabile reisleri, sonrasında hükümdarlar ve krallar ile devlet ve hükümet başkanları gizliliği iktidarlarının bir meşruluk kaynağı olarak benimsemiş ve halktan uzak otoriter yönetim sistemleri ile bu eğilimi sürdürmüşlerdir. Yönetimde gizlilik kavramı devletin ve devlet yöneticilerinin adeta kutsandığı ve hesap sorulması bile düşünüle-meyen birer olgu olarak değerlendirilmesi sonucunu ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda ortaya çıkan gizlilik eğilimi bir yönetim kültürü haline gelmiştir.

Son zamanlarda gelişmişliğin getirdiği yeniliklerle birlikte yöneticilerin meşruluğu ve iktidarlarının eylemleri sorgulanmaya başlanmıştır. Bilim ve teknoloji alanında ortaya çıkan yeniliklerin de etkisi ile birlikte yönetimde açık, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim modeli ifade edilmeye başlanmıştır. Yönetimde gizlilik eğiliminin belki de en hassas noktası "devlet sırrı" kavramıdır. İdarecilerin bilgi ve belgeleri kamuoyu ya da vatandaşla paylaşmama ya da ifşa etmek istememe gerekçelerinin en başında "devlet sırrı" kavramı kullanıldığı gözlemlenmektedir. Hangi bilgi ya da belgelerin "devlet sırrı" olarak değerlendireceğine dair bir düzenleme olmamakla birlikte; ceza kanunlarının bazı maddelerinde bu konuda genelde mahkemelere takdir yetkisi verildiği görülmektedir.

Bu çalışmanın birinci bölümünde yönetimde gizlilik eğilimi araştırılmaktadır. Bu bölümde gizliliğin nedenleri, kaynakları ve sonuçları irdelenmektedir. Çalışmanın ikinci bölümünde ise Başbakanlık tarafından 22.04.2008 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan "Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı" çerçevesinde "devlet sırrı" kavramı incelenmektedir. Çalışma yönetimde gizliliğin sonuçları ve yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde ortaya çıkan şeffaf, hesap verebilir ve vatandaş odaklı hizmet anlayışı temelinde gizlilik eğiliminin terk edilmesi, devlet sırrı kavramının açıklığa kavuşturulmasına yönelik hazırlanan kanun tasarısının değerlendirilmesi ile sonlandırılmaktadır.

2. YÖNETİMDE GİZLİLİK EĞİLİMİ

Gizlilik, yönetimlerin faaliyetlerine ilişkin kararların, bilgi ve belgelerin açıklanmaması, kapalılık ise kamu kurum ve kuruluşlarına dışarıdan müdahalenin engellenmesini ifade eden dışa karşı korumacı bir anlayıştır (Eken, 2005:6; İnanç ve Ünal, 2007:52; Köseoğlu ve diğ., 2005). Yönetimlerde genel olarak bir gizlik ve kapalılık eğilimi görülmektedir. Klasik kamu yönetimi geleneğinde belirli bir kesimin idare ettiği, hesap verebilme ve şeffaflık an

layışından uzak, gizlilik esaslı bir tutum benimsemektedir. Gizliliğin nedenlerini ise "devlet güvenliği" ve "özel hayatın korunması" gerekçeleri oluşturmaktadır. Ayrıca teknolojik rekabet, silahlanma gibi yarış koşulları da gizlilik eğilimini artırmaktadır. Gizliliğin en önemli sebeplerinden biri de yönetici ve memurların kendilerini kamuoyu ve halka karşı korumak istemeleridir. Yasalar, gizli ve resmi sır kavramı da yöneticilerin bu gizlilik tutumuna imkân tanımaktadır (Bozkurt, 2008:10).

2.1. Yönetimde Gizliliğin Nedenleri

Siyasi rejimin niteliği; genellikle otokratik yönetim sistemine sahip ülkelerde gizlilik anlayışı hâkimdir. Demokratik yönetimler siyasi olarak halka karşı sorumlu olduklarından daha açık bir yönetim anlayışı benimsemektedirler (Aktan, 1998:79-83; Eken, 1994:28). Demokrasilerde yönetimde açıklık yöneticilerin karar, eylem ve davranışlarının şeffaflık içerisinde yürütülmesini ifade etmektedir (Aktan, 1998: 84). Ancak demokrasilerde de yasal düzenlemeler kamu yönetimine özerk bir yapı özelliği vererek gizlilik eğilimi gözlemlenmektedir.

Devlet güvenliği ve diplomasi; "Devlet sırrı"¹ kavramı gizliliğin temel dayanağını oluşturmaktadır. Açıklanması halinde devlet güvenliğini tehlikeye atacağı değerlendirilen bilgi ve belgelerin belirlenmesinde hangi bilgi ve belgelerin devlet sırrı olup hangilerinin kapsam dışında tutulacağının belirli olmamasından dolayı "devlet sırrı" kavramı gizliliğin en temel kaynağını oluşturmaktadır.

Özel hayatın ve kişisel bilgilerin korunması; Özel hayatın korunmasına yönelik bilgi ve belgelerin korunması gerektiği, bunların üçüncü şahıslara açıklanmaması fikri geniş ölçüde kabul görmektedir. İşletme ve firmalara ait ticari bilgilerde bu kapsamda bir "ticari sır" olarak değerlendirilebilir.

Kamu yararını sağlama gerekçesi; Kamu yararının kutsallaştırılması sonucunda gizliliğe bir meşruiyet oluşturma çabası ortaya çıkmıştır. Bu eğilimle birlikte yönetim süreci böylelikle toplumdan izole edilmektedir.

Bürokrasinin otorite kazanma eğilimi; Bürokrasiler güçlü olabilmek adına gizli olma eğilimindedir. Gizlilik bürokrasinin siyasi iradeye karşı gücünü artırmaktadır.

Bürokratik yönetim geleneği; Bürokratik yönetim geleneğine sahip ülkelerde bürokrasi zamanla hizmet anlayışından uzaklaşarak kendini

top- ²⁵

¹ Devlet sırrı" kavramı çalışmanın ikinci bölümünde ayrıntılı olarak incelenecektir.

lumdan soyutlayan "elit" bir anlayışa yönelmektedir. Kendini kültür ve eğitim yönünden toplumdan üstün görmeye başlayan bürokrasi; zamanla, toplumun kendilerinden hesap sormaya hakkı olmadığı fikrini savunmaya başlamaktadır.

Kötü yönetim uygulamaları; Yönetimde gizliliğin bir diğer nedeni ise yönetim yetersizliğidir. Yöneticilerin sorunları çözmeye yetisini kaybetmesi neticesinde ortaya çıkan kötü yönetim uygulamaları toplumda oluşacak eleştirilere karşı uzak ve gizli kalma eğilimini ortaya çıkarmaktadır (Eken, 1998:129).

Memurların kendilerini denetim riskinden koruma eğilimleri;; Kamu görevlileri kendini ayrıcalıklı gören, geniş bir hareket alanı içinde, endişesiz bir çalışma anlayışı benimsemektedirler. Memurların bu yaklaşımı yönetimde gizlilik eğilimini artıran nedenlerden biridir. Eğer "yöneticiler [ve memurlar] bir şeyler gizliyorlarsa, doğruluğunu ve yasallığını anlatamayacakları bir gerçek var demektir"(Eken, 1998:127).

Refah devleti; Geçimini devletçe yapılan yardımlarla sağlayan insanların devletin uygulamalarını sorgulamaya, değerlendirmeye hakkı olmadığı fikri, yönetimde gizlilik eğiliminin bir nedeni olarak gösterilebilir (Eken, 2005:7- 15).

Gizliliğin Kaynakları

Gizliliğin temel kaynağı olarak otoriter devlet yapısı ve hukuk sistemi ile kamu uygulamaları gösterilmektedir.

Kamu yönetimi uygulamalarından kaynaklanan gizlilik; Gizliliğin en önemli kaynaklarından birisi kamu yönetiminin uygulamalarıdır. Geleneksel olarak kamu çalışanlarını hesap verme ve denetlenme anlayışından uzak bir yaklaşım sergilemektedirler. Halk, sistemin işlemesi için gereken bir parça olarak görülmektedir. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bu tür uygulamalar daha sıklıkla görülmektedir. Yöneticilerin bilgi ve belgeleri kendilerine karşı kullanılabileceği endişesi ile koruması, saklaması hatta görevlerinden ayrıldıklarında yanlarında götürmeleri kanunlardaki gizlilik tanımını çok geniş olarak yorumlayarak uygulamalarında kanunların öngördüğünden daha katı tutum sergilemektedir (Eken, 2005:16-17).

Yasal düzenlemelerden kaynaklanan gizlilik; Yasal düzenlemeler kamu yönetimini gizlilik esasında düzenlemektedir. Gizlilik yasal bir zorunluluk olarak görülmektedir. Yönetim faaliyet, bilgi ve belgeleri açıklayan ya da yayınlayanlara yasaklar getirmektedir. Kişisel bilgilerin açıklanmaması makul

olarak görülebilir ancak bu durumun gizlilik kaynağı teşkil etmemesi gerekmektedir. Devlet memurları yasalar gereği bilgi ve belgeleri saklamak ve hiyerarşik üsleri aşarak açıklama yapmamakla yükümlüdürler. Sır saklamak gizliliğin kavramsallaşmasına yol açmaktadır (Eken, 2005:17-19).

Gizliliğin sonuçları, Yönetimde gizlilik;

- a. Yönetimin toplum karşısında güçlenmesine ve keyfiliğe,
- b. Bürokrasinin siyasi iktidar karşısında gücünün artmasına,
- c. Yönetim ile toplum arasında güvensizlik ortamının doğmasına,
- ç. Toplumun yönetim hakkında şüphe ve güvensizlik duygusuna kapılmasına,
- d. Gizlilik kuralının çok dar bir çerçevede açıklığa dönüşerek yine gizli olarak işlenmesine,
- e. İletişimde tek yönlülüğe,
- f. Demokrasi yönünden katılımın zayıflamasına,
- g. Kamu sağlığını yakından ilgilendiren raporların gizlenmesine ve toplum sağlığının olumsuz yönde etkilenmesine neden olmaktadır (Eken, 2005:19-22). "Gizlilik ve kapalılığın önemli bir sonucunun da çürümeye özellikle de, etik çürümeye yol açma potansiyelinin mevcut olmasıdır"(Sezer ve Kargin, 2002:220).

3. DEVLET SIRRI KAVRAMI

Yönetimde gizlik eğiliminin ve yöneticilerin bilgi ve belgeleri paylaşmama eğiliminin belki de en çok kullanılan dayanak noktası "devlet sırrı" kavramıdır. Kavramın yasalarda belirli bir çerçevede ve açık bir tanımının olmaması çok geniş olarak yorumlanmasına ve uygulamada ucu açık bir hareket serbestliğine yol açmaktadır. Demokratik ülkelerde temel hak ve özgürlükler alanında gerçekleştirilen reformlarla birlikte devlet sırrı kavramı da ciddi olarak tartışılan ve kısıtlanması gereken bir olgu olarak ifade edilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda Birleşmiş Milletler Bin Yıl Bildirgesi ve Avrupa Temel Haklar Şartında bilgiye ulaşma hakkından bahsedilmekte ve bilgi edinme hakkının güvence altına alınması gerektiği vurgulanmaktadır.

Türkiye'de kamu bürokrasisi yapısı ve işleyişi itibari ile geleneksel olarak "gizlilik" ve "resmi sır" esasına göre yapılanmıştır. Oluşan bu gizlilik eğilimi bürokrasinin kurum içi yolsuzlukların saklanması sonucunu beraberinde getirmiştir (Eryılmaz, 2008:250). Son dönemde ise Türkiye yeni kamu yönetimi anlayışı (Eryılmaz, 2004) paralelinde şeffaf, denetlenebilir, hizmet

ve vatandaş odaklı bir yönetim modeli benimsemektedir (Eryılmaz, 2007). Bu bağlamda 4892 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun yürürlüğe konulması (Eken, 2005: 113-130) (Şengül, 2005: 215-234), Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi kurumsal altyapıların oluşturulması yönetimde benimsenen yeni yaklaşımın birer sonucudur. Bu hukuksal ve kurumsal düzenlemelerin yanında gizlilik konusunda en önemli gerekçelerin başında gelen "devlet sırrı" kavramına açıklık getirilmesi ve yönetimde oluşan gizlilik kültürüne son vermek amacıyla Adalet Bakanlığınca "Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı" hazırlanmış ve Başbakanlık tarafından 22.04.2008 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulmuştur. Tasarı tali komisyon olarak Avrupa Birliği Uyum Komisyonunda görüşülmüş ve komisyon raporunu vermiştir. Tasarı halen esas komisyon olan Adalet Komisyonu gündeminde bulunmaktadır.

Devlet sırrı konusunda Türkiye'deki mevzuat incelendiğinde düşünce özgürlüğünün kısıtlanmasına yönelik hangi ve fikir ve düşüncelerin sınırlandırılabilmesine ilişkin Anayasanın 26'ncı maddesinin ikinci fıkrasında; "Bu hürriyetlerin kullanılması, millî güvenlik, kamu düzeni, kamu güvenliği, Cumhuriyetin temel nitelikleri ve Devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünün korunması, suçların önlenmesi, suçluların cezalandırılması, *Devlet sırrı olarak usulince belirtilmiş bilgilerin açıklanmaması*, başkalarının şöhret veya haklarının, özel ve aile hayatlarının yahut kanunun öngördüğü meslek sırlarının korunması veya yargılama görevinin gereğine uygun olarak yerine getirilmesi amaçlarıyla sınırlanabilir."; 28'inci maddesinde ise "...*Devlete ait gizli bilgilere* ilişkin bulunan her türlü haber veya yazıyı, yazarlar veya bastırılar veya aynı amaçla, basanlar, başkasına verenler, bu suçlara ait kanun hükümleri uyarınca sorumlu olurlar."²⁶ hükümleri yer almaktadır. Bu maddelerde devlet sırrı kavramından söz edilmektedir. Ancak hangi bilgi ya da belgelerin devlet sırrı kapsamında değerlendirileceğine yönelik bir hüküm bulunmamaktadır. Devlet sırrı kavramına ilişkin olarak 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 47'nci maddesinin birinci fıkrasında "Açıklanması, Devletin dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine zarar verebilecek; anayasal düzeni ve dış ilişkilerinde tehlike yaratabilecek nitelikteki bilgiler, Devlet sırrı sayılır."; 125'inci maddesinin birinci fıkrasında "Bir suç olgusuna ilişkin bilgileri içeren belgeler, Devlet sırrı olarak mahkemeye karşı gizli tutulamaz.", aynı maddenin ikinci fıkrasında "Devlet sırrı niteliğindeki bilgileri içeren belgeler, ancak mahkeme hâkimi veya heyeti tarafından

²⁶ İtalikler yazar tarafından eklenmiştir.

incelenebilir. Bu belgelerde yer alan ve sadece yüklenen suçu açıklığa kavuş- turabilecek nitelikte olan bilgiler, hâkim veya mahkeme başkanı tarafından tutanağa kaydettirilir." hükümleri yer almaktadır. Kavrama ilişkin bir diğer kanun 5237 sayılı Türk Ceza Kanunudur. Kanunun 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334 ve 335'inci maddelerinde devlete ait bilgi ve belgelerin güvenliğine ilişkin hükümlerden bahsedilmekte ve aykırı eylemde bulunanlar hakkında uygulanacak cezai müeyyideler yer almaktadır. 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun adı geçen maddelerinden alarak devlet sırrı kavramı "Açıklanması, Devletin dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine zarar verebilecek; anayasal düzeni ve dış ilişkilerinde tehlike yaratabilecek nitelikteki bilgiler olarak tanımlanmakta ancak yine hangi bilgi ve belgelerin bu kapsamda değerlendirileceğine yönelik olarak bir sistemden bahsedilememektedir.

Hukuksal olarak oluşan bu boşluğu doldurarak hazırlanan "Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı" "devlet sırrı" tanımına açıklık getirmekte ve devlete ait bilgi ve belgelerin hangilerinin "devlet sırrı" olarak sayılacağına karar vermek üzere bir kurul oluşturulmasını öngörmektedir. Kanun tasarısı ikisi geçici madde olmak üzere, yürütme ve yürürlük maddeleri ile birlikte toplam onbeş maddedir. Kanun tasarısının 3'üncü maddesinin birinci fıkrasında "*Devlet sırrı; açıklanması veya öğrenilmesi, Devleti dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine zarar verebilecek; anayasal düzeni ve dış ilişkilerinde tehlike yaratabilecek ve bu nedenlerle niteliği itibarıyla gizli kalması gereken bilgi ve belgelerdir.*" şeklinde tanımlanmaktadır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında yer alan "*Birinci fıkra hükmü, demokratik toplum düzen ve hukuk devleti ilkesinin gereklerine aykırı yorumlanamaz ve uygulanamaz.*" hükmü ile de yönetimde şeffaflığın sağlanması, gizlilik kültürüne son verilmesi ve temel hak ve özgürlüklerinin kullanılmasının güvence altına alınması amacıyla uygulamada keyfiliğin önüne geçmek amaçlanmaktadır.

Kanun tasarısının getirdiği önemli yeniliklerden birisi de hangi bilgi ve belgelerin devlet sırrı olduğuna karar verecek bir mekanizma oluşturulmasıdır. Bu kapsamda bilgi ve belgelere "devlet sırrı" niteliği verecek olan ve Adalet, Milli Savunma, İçişleri ve Dışişleri bakanlıklarının müsteşarlarından oluşan "Devlet Sırrı Kurulu" ile kurulun vereceği kararlara karşı açılacak olan davalarda nihai görüş bildirmek üzere Başbakanın başkanlığında adı geçen bakanlıkların bakanlarından oluşan "Devlet Sırrı Üst Kurulu" kurulması öngörülmektedir. Kurula Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Bakanlar ve Milli Güvenlik Kurulu doğrudan başvurabilecek, diğer kamu kurum

ve kuruluşları ilgili ya da ilişkili bulundukları bakanlıklar aracılığı ile teklifte bulunabileceklerdir. Tasarıda Cumhurbaşkanlığına ait bilgi ve belgelere ait nitelik verme yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Tasarıya göre "devlet sırrı" niteliği verilen bilgi ve belgeler "sürelili" ve "süresiz" olarak ayrılacak, sürelili olarak nitelenen bilgi ve belgelerde bu süre 75 yılı geçemeyecektir. Süresiz olarak nitelenen bilgi ve belgelerin "devlet sırrı" niteliği kurulca aksine bir karar alınmadıkça 50 yıl sonra bu niteliğini kaybedecektir. Tasarıda kanun hükümlerine aykırı hareket edenler hakkında ceza kanunu hükümlerine göre cezalar öngörülmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Geleneksel olarak yönetimler ve yöneticiler gizlilik eğilimindedir. Buna uygulamalar ve yasaların geniş yorumlanması yol açmaktadır. Gizlilik halkın yönetime karşı memnuniyetsizliğini artırmakta, devlet toplum ilişkisini zedelemektedir. Günümüzde yönetimler şeffaf, hesap verebilir bir yönetim anlayışı çerçevesinde yönetimde şeffaflık ilkesinin benimsendiği bir anlayışa doğru yönelmektedir. Bu bağlamda gizliliğin önemli kaynaklarından biri olan "devlet sırrı" olgusunun da kavramsal olarak tanımlanması ve keyfiliğin bir aracı olmaktan çıkarılması gerekmektedir. Devlet sırrı kavramının ancak devletin güvenliğini doğrudan tehlikeye atacak güvenlik ve uluslararası ilişkilerine ait bilgi ve belgelerle özel hayat ve ticari sırlara ilişkin her türlü bilgi, belge ve görüntü yönünden sırlandırılması gerekmektedir.

Konuyla ilişkin olarak TBMM'ne sunulan "Devlet Sırrı Kanunu" önemli bir adım olarak değerlendirilmekte, Türkiye'nin son dönemde benimsediği yeni kamu yönetimi anlayışının, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim modelinin bir sonucu olarak ortaya çıktığı gözlemlenmektedir. Konunun hassasiyeti nedeniyle kanunun yasalaşmasının zaman alabileceği ve uygulamada da bazı aksaklıkların yaşanabileceği değerlendirilmektedir. Ayrıca kanun tasarısında öngörülen Devlet Sırrı Kurulu ve Devlet Sırrı Üst Kurulu yerine, hali hazırda 4892 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu uyarınca oluşturulmuş olan ve bilgi edinme başvurularına yapılan itirazları nihai karara bağlamakla yetkili Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna "devlet sırrı" belirleme yetkisinin verilmesi önerilmektedir.

KAYNAKÇA

Aktan, Coşkun Can (1998). "*Şeffaf Devlet ve Demokrasi*" Kirli Devletten Temiz Devlete, içinde, İstanbul, Yeni Türkiye Yayınları, 1998, s.79-83.

Aktan, Coşkun Can (1998). "Yolsuzluğun Panzehiri: Yönetimde Açıklık", Kirli Devletten Temiz Devlete, içinde, İstanbul, Yeni Türkiye Yayınları, 1998, s.84-88.

Bozkurt, Sevim (2008). Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Bilgi Edinme Yasası Uygulaması, *Başılmamış Yüksek Lisans Tezi*, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.

Eken, Musa (2005). *Yönetimde Şeffaflık*, Sakarya, Sakarya Kitabevi, 2005.

Eken, Musa (2005). "Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru", *Amme İdaresi Dergisi* Cilt 38, Sayı 1, s.113-130.

Eken, Musa (1998). "Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 419, 1998, s.127-139.

Eken, Musa (1994). "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 27, Sayı 2, 1994, s.25-54.

Eryılmaz, Bilal (2004). "Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu", *Sah Konuşmaları* 2003-2004 Yılı Sunumları, Sakarya, 2004.

Eryılmaz, Bilal (2008). *Kamu Yönetimi*, Ankara, Okutman Yayıncılık, 2008.

Eryılmaz, Bilal (2007). "Bürokrasi Merkezli Değil, Vatandaş Merkezli Bir Yapılanma", *Çerçeve Dergisi*, Y:15, S:44, 2007.

İnaç, Hüsamettin ve Feyzullah Ünal (2007). "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 18, 2007, s.41-62.

Köseoğlu, Ö., F. Yurttaş ve C. Selek (2005). "Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı" *II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*, Sakarya, 18-19 Kasım 2005.

Sezer, Yasin ve Naci Kargın (2002). "Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 436, 2002, s.209-225.

Şengül, Ramazan (2005). "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini "Camdan Eve" Dönüştürür mü?", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 60, Sayı 3, s.215-234.

<http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0575.pdf>

BÖLGESEL KALKINMA VE GAP

B. Ali EŞİYOK*

ÖZET

Ülkemizde bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politikalara rağmen, bölgeler arasındaki kalkınma farklılıklarının artarak devam ettiği görülmektedir. Bölgeler arasında kalkınma farklılıkları bir çok sosyo-ekonomik soruna neden olmakta, göç veren ve göç alan bölgelerde ekonomik ve sosyal sorunların giderek ağırlaşması ile sonuçlanmaktadır. Bu bağlamda, bölgesel kalkınma farklılıklarını gidermeye yönelik politikalar sadece ekonomik kalkınmanın bir gereği olarak değil, ülkenin güvenliğini de yakından ilgilendiren unsurlar içermektedir. Makalede ülkemizde uygulanan bölgesel gelişme farklılıklarını gidermeye yönelik politikaların incelendikten sonra, bölgesel kalkınmaya yönelik politika uygulamaları açısından son derece önemli bir proje niteliği taşıyan Güneydoğu Anadolu Projesi'nin (GAP) bölgesel kalkınmaya yönelik etkileri araştırılmıştır. Söz konusu projenin tam olarak uygulanması durumunda, başta Güneydoğu Anadolu bölgesi olmak üzere, metropol şehirlerinde bir çok sosyo-ekonomik sorunun çözüleceği öngörülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Bölgesel Kalkınma, Bölgesel Kalkınma Araçları, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP).

JEL Kodları/ R110, R580, R590.

ABSTRACT

Regional Development and GAP

In spite of the policies in order to eliminate the regional development difference in our country, it is clear that the development difference amongst the regions has continued increasing. The development difference amongst the regions causes many socio-economic problems, and it results that the economic and social problems between the regions giving and getting migration increase day by day. In this context, not only is the policies to eliminate the regional difference of development

*Türkiye Kalkınma Bankası, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Müdürlüğü, Kd. Uzman. alesiyok@tkb.com.tr

the necessity of economic development, but it also includes the factors relating to the security of country/region. In the article, after investigating the policies in order to eliminate the regional difference of development in our country, in terms of the applying the regional development policies, the effects of South East Anatolia Project (GAP), which has a very important project quality, for the regional development have been increased. In case the mentioned project is completely applied, it has been envisaged that many socio-economic problems, the foremost is South East Anatolia, will get solved in the metropolitan cities.

Key Words: Regional Development, Means of Regional Development, South East Anatolia Project (GAP).

JEL Codes: R110, R580, R590.

1. GİRİŞ

Türkiye ekonomisinin yaşadığı en temel sorunların başında bölgelerarası gelişmişlik farkları gelmektedir. Ülkemizde bölgeler arasında kalkınma farklılıklarını doğuran belli başlı faktörler olarak; bölgelerin içerisinde yer aldığı coğrafi koşullar, yetişmiş insan gücü (beşeri sermaye), uygulanan kalkınma modelleri, alt yapı kapasitesi, pazara ve girdi piyasalarına yakınlık gibi bir çok parametre etkili olmaktadır. Bölgeler arası gelişmişlik farklılıkları sonucunda, az gelişmiş bölgeler ülkenin diğer bölgeleri ile entegre olamamakta, bunun sonucunda iç pazarın derinleşmesi ve entegrasyonu gerçekleşmemektedir.

Ülkemizde geçmiş yıllarda bölgesel kalkınma farklılıklarını gidermeye yönelik uygulamalar başarılı olamamış, bölgeler arasında var olan kalkınma farklılıkları artarak devam etmiştir. İthal ikameci dönemde ve 1980 yılı ile birlikte uygulamaya konan ihracata dayalı büyüme modelinde özel kesim kaynak tahsis tercihini başta Marmara bölgesi olmak üzere, Batı bölgelerinden yana kullanmıştır. Böylelikle ülkenin az gelişmiş bölgeleri yatırım tercihlerinin dışında kalmış, bölgeler arasında var olan kalkınma (sanayileşme) farklılıkları daha da artmıştır¹.

Ülkemizde uygulanan bölgesel kalkınma politikalarını ve bu bağlamda GAP'ın analizini hedefleyen bu çalışma altı bölüm altında kurgulanmıştır. Çalışmanın birinci bölümünde Beş Yıllık Kalkınma Planları'nın bölgesel kalkınmaya ilişkin yaklaşımları incelenirken, ikinci bölümün konusunu GAP Bölgesinde sanayileşme oluşturmaktadır. Ülkemizde bölgeler arası gelişmişlik f

¹ Türkiye ekonomisinde bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını inceleyen çalışmalar için bkz. Doğruel ve Doğruel (2003); Eşiyok (2001a; 2001b; 2002; 2003; 2005a; 2005b); Küçük ve Altuğ (2006); Sönmez (1992; 1996; 2001).

farklılıkların azaltmaya yönelik olarak uygulanan teşvikler ve kamu sabit sermaye yatırımları Türkiye ve GAP bağlamında üçüncü bölümde incelenirken, izleyen dördüncü bölümün konusunu Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) uygulaması oluşturmaktadır. Ülkemizde bölgesel kalkınmaya yönelik olarak yapılanmış kurumların başında gelen GAP İdaresi'nin faaliyetleri ve GAP Eylem Planı beşinci bölümde çözümlenirken, altıncı ve son bölümde ise sonuç bölümüne yer verilmiştir.

2. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARI VE BÖLGESEL KALKINMA

Bu bölümde planlı kalkınma ile birlikte gündeme gelen Beş Yıllık Kalkınma Planları'nın bölgesel gelişmeye ilişkin yaklaşımlarının incelenmesi hedeflenmektedir. Tekeli ve İlkin'in (1981:372) de belirttiği gibi, ülkemizde ulusal planlama anlayışının gelişmesinin nedenlerinden biri, Doğu ve Batı Anadolu arasında gittikçe artan eşitsizlikleri gidermek kaygısı etkili olmuştur.

2.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bölgeler arası kalkınma farklılıklarının giderilmesi için iki farklı hedef öngörülmüştür. Plan'da birinci hedef olarak, ülke ölçeğinde fırsat eşitliğinin sağlanması amaçlanırken, ikinci olarak ise bölgeler arasındaki kalkınma farklılıklarının giderilerek, dengenin sağlanması amaçlanmıştır. Birinci Plan'da bölgeler arası dengenin sağlanmasında esas aktör devlettir. Bu bağlamda devlet, kamu yatırımlarını az gelişmiş bölgelere yönelterek, az gelişmiş bölgelerin altyapı yatırımlarını hızlandırmayı hedeflemiştir.

İlk Plan'da "bölge politikalarının hedefleri" ne ilişkin şu tespitler yapılmıştır: i) Nüfus, kaynaklar ve iktisadi çalışmalarla orantılı dağıtılarak, daha dengeli bir gelir dağılımını gerçekleştirmek üzere, yatırımların bölgeler arası dengeli dağılımını göz önünde bulundurmak; ii) kaynakların en yüksek iktisadi ve sosyal verimliliğin sağlanacağı büyüme noktalarına öncelikle kanallize edilmesi yoluyla genel verimlilik derecesini yükseltmek; iii) bölge politikasının hedefleri, bölgeler arası dengesizlikleri gidermek ve geri kalmış bölgelerin daha hızlı kalkınmalarını sağlamak (I.BYKP, 1963:471).

Birinci Plan, potansiyel gelişme bölgeleri, geri kalmış bölgeler, büyükşehir bölgeleri için üç ayrı tür bölge planı yapılmasını öngörmüştür. İlk Plan'da, "Bölge Planlama ve Kalkınması" başlığı altında, uygulama sürecine ilişkin olarak şu somut adımların atılması hedeflenmiştir: Geri kalmış bölgelerde özel sektör tarafından yapılacak yatırımlara gelir vergisinden indirim yapma imkânının sağlanması. Böylelikle, özel kesim yatırımlarının görece

bölgelere kanallı edılması ve yatırım karlılıklarının artırılması hedeflenmiştir. Yurt genelinde gelişme bölgeleri tespit edilmiş, Doğu Marmara'nın sanayi, Çukurova'nın tarım ve sanayi, Antalya bölgesinin tarım ve turizm, Zonguldak bölgesinin ise sanayi yoluyla kalkındırılması hedeflenmiştir. Başka bir anlatımla, Birinci Plan'da bölge planlarının ulusal ölçekte yaygınlaştırılması yerine, alt bölgeler bağlamında değerlendirildiği görülmektedir.

2.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın da, Birinci Plan'da olduğu gibi, bölgeler arası dengenin sağlanmasını hedeflediği anlaşılmaktadır. Buna göre, görece geri bölgelerde az sayıdaki kent merkezi baz alınarak, cazibe merkezlerinin yaratılması hedeflenmektedir. Oluşturılacak bu cazibe merkezlerinin, zamanla çevre illeri etkileyerek, kalkınmanın yaygınlaştırılması hedeflenmiştir. Başka bir anlatımla, "Büyüme Kutupları" kuramının bu planda bölgesel kalkınma arayışında temel alındığı görülmektedir. Bu durum, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı "İlkeler" başlığı altında şu şekilde ifade edilmektedir: "Bölgeler arası dengeli gelişmeyi gerçekleştirmek için hizmet yatırımları, bu hizmetlerden yeter ölçüde yararlanamayan kitlelere yöneltilecek bu yatırımların bölgeler arası dengeli dağılımı sağlanacaktır. Az gelişmiş bölgelerin iktisadi faaliyetlerini artıracak yatırımlar bu bölgelerde büyüme potansiyeli yüksek stratejik şehirleşme merkezlerinde yoğunlaştırılarak kendi kendine gelişme gücü kazanan ve çevresini etkileyen gelişme noktaları elde edilecektir (II.BYKP, 1967:263)". Başka bir anlatımla, İkinci Plan'ın bölgesel kalkınmaya ilişkin 1960'lı yılların bölgesel kalkınma yazınında oldukça popüler olan "büyüme kutupları" yaklaşımını benimsediği görülmektedir.

Plan, bölgesel gelişmeye ilişkin uygulanacak politikaları 3 başlık altında toplamıştır:

i) Kamu yatırımlarında az gelişmiş bölgelere öncelik verilecektir. ii) Özel sektör sanayi yatırımlarını az gelişmiş bölgelerde yapmaları için teşvik unsurlarından yararlanılacaktır. Bu amaçla, "özel kredi imkânları, vergi indirimleri, bütün altyapının hazırlandığı düzenli sanayi bölgeleri ve buralarda ucuz enerji imkânı sağlanacak, bu bölgelerin geliştirilme gücü olan kaynaklar tespit edilip tanıtılacak ve bu bölgelerde yatırım yapacaklara rehberlik yapılacaktır. iii) "Kamu kuruluşları az gelişmiş bölgelerdeki kaynak ve imkânları değerlendireci ve alternatif projeler ortaya koyucu proje hazırlıklarına öncelik vereceklerdir". iv) Bölgelerin iktisadi ve sosyal faaliyetlerinin düzenli bir şekilde gelişmesine yardım etmek, özellikle altyapı yatırımlarında ve hizmetlerin dağılımında tasarruf sağlamak, sanayinin gelişmesine imkan hazırlamak amacıyla sektör

faaliyetlerine yol gösterici, şehirselleşmeyi düzenleyici bölge yerleşme planları hazırlanacaktır (II.BYKP, 1967:268-271)".

Plan, uygulanacak Bölge Planlamasına ilişkin ilkeleri beş noktada ele almıştır:

i) Bölge planlaması, milli plan çalışmalarını tamamlayan, uygulamaya yardımcı olan, milli plan ilke ve politikalarına uygun nitelikte çalışmalar olması gözetilecektir. ii) Bölgesel kaynaklar kamu ve özel kesimin işbirliği sonucunda tespit edilecek, bölgenin sosyo-ekonomik gelişiminde ağırlığı görülen ve bu gelişmeye öncülük edecek büyüme noktaları tespit edilecektir. iii) Bölge Planlama çalışmasında, DPT'nin Koordinasyonunda kamu ve özel çevredeki özel teşebbüs arasında ahenkli bir işbirliği sağlanacaktır. iv) DPT, bölge planlama tekniklerini ve metodlarını geliştirecek, gerekli işbirliğini sağlayacaktır. Bölgelerin seçimi yıllık programlarda yapılacak, bölge planlamasına katılacak ilgili kuruluşların yapması istenecek işin niteliği, kapsamı ve metodunun belirlenmesinden sonra bölgede çalışmalar başlayacaktır. v) Bölge planlama çalışmalarına katılacak kuruluşlar, bu çalışmalar için gerekli tahsisatı yıllık bütçelerine koyacaklar, çalışmaların gerektirdiği teknik elemanları zamanında görevlendireceklerdir (II.BYKP, 1967:271-272).

2.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

1973-1977 dönemini kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ilk iki Plan'da kullanılan "bölge" kavramı terk edilerek, "yöre" kavramı benimsenmiş, bunun sonucunda DPT bünyesinde "Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi (KÖY)" kurulmuştur. Plan'da "kalkınmada öncelikli yörelerin ancak potansiyeli olan alanlarda geliştirilmesi, bölgesel eşitliği sağlamak için ise kalkınma hızından fedakârlığın yapılmaması ilkesi benimsenmiştir (Tekeli, 1981:376)." Başka bir anlatımla, Üçüncü Plan'da bölgesel kalkınma politikaları, ulusal kalkınmanın hızını yavaşlatan bir engel olarak görülmüş, planın bütünlüğünü bozacak bir uygulama olarak nitelendirilmiştir (Kılıç, 2004:69). Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Kalkınmada Öncelikli Yörelere ilişkin öngörülen "ilkeler ve tedbirler" aşağıdaki gibi özetlenebilir: i) KÖY'lerin potansiyele sahip oldukları alanlarda, uzun dönemli kalkınmanın amaçlarına yönlendirilmeleri sağlanacaktır. Bu maksatla, yörelerin gelişme potansiyeli bulunan doğal ve beşeri kaynakları saptanarak, yörelerin gelişmişlik seviyelerini yansıtan sosyo-ekonomik bütünleşme göstergelerine dayalı endekslerin sonuçlarına göre yörelerin gelişmişlik sıralaması yapılacak ve bu iller yıllık programlarda yayınlanacaktır. ii) KÖY'ler doğal kaynak, beşeri kaynak, şehirselleştirme ulaşım ve haberleşme ağı boyutlarını içeren,

ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi hedefleyen, milli planın sektörel düzeydeki dengelerini saptırmayan bir yaklaşım içinde, aşamalı programlara dayalı birbirlerini tamamlayan tedbirlerle kalkındırılacaktır. iii) KÖY'lerdeki kalkınma süreci, yatırımlara ilişkin, Üçüncü Plan'da belirtilen ilkeler doğrultusunda "sanayiye yurt sathına yayma" çalışmaları ile başlatılacaktır. iv) Yöresel kalkınma çalışmaları, milli plan çalışmalarını tamamlayan ve milli plan uygulamasına yardımcı olan, milli plan ilke ve politikalarına uygun nitelikte çalışmalar olması özellikle gözetilecektir. "Belli yöreler için özel kalkınma planları hazırlama eğilimlerine, bütünlük ilkesine ters düşen uygulamalara yol açacağından kesinlikle son verilecektir" v) KÖY'leri kalkındırma çalışmaları, çeşitli kamu kuruluşları ve çevredeki özel teşebbüs arasında çok sıkı ve ahenkli bir iş birliği ortamında gerçekleştirilecektir. Bu işbirliğini gerçekleştirecek kuruluş DPT'dir. vii) DPT, KÖY'lere ilgili çalışmaları, il planlama tekniklerini kullanarak, ilgililerce gereken işbirliğini sağlayarak, gerçekleştirecektir. viii) Kalkınmada öncelikli yörelere özgü sorunlar üzerinde, DPT tarafından yürütülen ve milli plan kademesinde değerlendirilen çalışmaların gerektirdiği yatırımların, aynı zamanda milli plan tercihlerine uygun olması ve böylece yıllık programlarda yer alması esas olacaktır (III.BYKP, 1972:947-948).

2.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

1979-1983 döneminde uygulanmak için hazırlanan, ancak 1978/79 krizi ve izleyen 1980 yılında gündeme gelen 24 Ocak Kararları nedeniyle uygulanmayan Plan, planlı dönemde bölgeler arasındaki gelişmenin, geri kalmış bölgeler aleyhine geliştiğini vurgulamakta, bölgesel kalkınma için bölge planlamasına dönüşü benimsemektedir. Plan, bölgesel gelişmeye ilişkin şu tespiti yapmaktadır:

"...Planlı dönemde gerek bölgesel planlama yapacak, gerek yatay eşgüdümü sağlayacak örgütlenme ve kurumsallaşma, yetki yönetecek ve teknik güçle oluşturulmamış, deneme niteliğinde birkaç örnek dışında bölgesel gelişme planları hazırlanamamıştır. Yapılmış olan bölgesel planların uygulamalarında belirli uygulama düzeni ve araçları geliştirilmediği için çeşitli güçlüklerle karşılaşmıştır. Bu planlar bölgelerin ve sektörlerin bütününe kapsamadığı için bölgelerarası karşılaştırmalar yapılamamış, sonuç ve önerilerinin ulusal ölçüt ve öncelikler açısından değerlendirilmesi, plana ve yıllık programlara alınması mümkün olmamıştır (IV.BYKP, 1979:72)" . Plan, geri kalmış bölgelerdeki yerel sermayenin bölgenin kalkınmasında aktif rol oynaması için gerekli önlemlerin alınacağını da belirtmekte, bölgesel kalkınmada yerel dinamiklerin önemine işaret etmektedir.

2.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Plan'ı, özel sektör öncülüğünde, ihracata dayalı büyüme modeli çerçevesinde, dış dünya ile eklemlenmeyi hedeflemesi açısından önceki planlardan ayrılmaktadır. Başka bir anlatımla, ilk üç plan ve uygulama şansı bulunmayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, içe dönük, ithal ikameci kalkınma stratejisini benimserken, Beşinci ve izleyen beş yıllık planlar ihracata dayalı büyüme modeli çerçevesinde ve özel sektör öncülüğünde dış dünya ile eklemlenmeyi öngörmektedir. Bu bağlamda devletin ekonomideki düzenleyici işlevi önemli ölçüde azaltılmış, devlet düzenleyici bir role kavuşmuştur. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın bölgelerarası kalkınma farklılıklarını çözmek için, bölgesel planlama yaklaşımına tekrar yer verildiği anlaşılmaktadır. Plan'ın ayrıca, KÖY yaklaşımını büyük ölçüde koruduğu da görülmektedir. Plan, bölgesel planlama yolu ile gelişmekte olan bölgelerin gelişmelerinin hızlandırılması yanında, gelişmiş bölgelerdeki aşırı yığılmayı önlemek amacıyla, desantralizasyon politikalarıyla uyumlu olarak, İstanbul ve İzmir'in merkez olduğu bölgelerde, alt bölgelerin saptanacağını ve bölge merkezlerinin tanımlanacağını belirtmektedir. Plan'da, idari sınırlardan bağımsız, bölge kavramı benimsenirken, yerleşim birimlerinin çeşitli konularda karşılıklı ilişkileri en yüksek olan "Fonksiyonel Bölgeler" oluşturulması öngörülmüştür. Bu bağlamda merkezleri İstanbul, Bursa, Eskişehir, İzmir, Ankara, Konya, Adana, Samsun, Kayseri, Sivas, Malatya, Gaziantep, Trabzon, Elazığ, Diyarbakır ve Erzurum olan 16 bölge belirlenmiştir. Başka bir anlatımla Plan'ın, Türkiye'de Yerleşim Merkezlerinin Kademelendirilmesi çalışmasına dayanarak 16 bölge ayırma gitmesi önceki planlardan ayrılmaktadır. Plan, ayrıca bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması için sektörel düzeyde teşvik politikasını öngörmektedir. Plan, Proje Ofisi kurarak da müteşebbislere yatırım konularında yardımcı olmayı da hedeflemiştir (V.BYKP, 1984:161-164).

2.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

VI.Beş Yıllık Kalkınma Planı'nında "Bölgesel gelişmeye ilişkin kalkınmanın bölgeler arasında dengeli olması, bölgesel gelişme çalışmalarının refahı yaygınlaştırıcı ve artırıcı yönde ele alınması temel ilkedir (VI.BYKP, 1989:318)" tespiti yapıldıktan sonra, kalkınmada öncelikli yörelere ilişkin şu saptamaya yer verilmektedir: "Başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri olmak üzere kalkınmada öncelikli yörelerin ekonomik, sosyal ve kültürel yönden kalkındırılması ve böylece bu bölgeler ile diğer bölgeler arasındaki gelişmişlik farkının zaman içerisinde azaltılması temel hedeftir (VI.BYKP, 1989:318-

319)". Plan'da bölge potansiyellerinin göz önüne alınarak görece geri bölgelerde bölge ve alt bölge planının yapılması öngörülmektedir. Başka bir anlatımla, Altıncı Plan, Beşinci Plan'ın bölge planlamasını değil, bölgesel gelişme kavramını benimsemiştir. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ile birlikte daha önce tespit edilen 16 bölge yerine, bölge planlamasının KÖY'lere kaydırılması ilkesi kabul edilmiştir. Bu Plan'ın diğer planlardan en temel farklarından biri de, ilk kez, bölgesel politikaların belirlenmesinde Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalarının dikkate alınmasında ve bunu diğer izleyen planlarda da benimsenmiş olmasında gözlenmektedir.

2.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması ile ilgili konuları "bölgesel gelişme ve fiziki planlama", "metropollerle ilgili düzenlemeler" başlıkları altında incelemiş, önceki planlarda gözlenmeyen, yapılması planlanan "hukuki ve kurumsal düzenlemelere" yer verilmiştir. Plan, Bölgesel Gelişme alt başlığı altında, toplam 50 paragrafta, bölgesel kalkınmaya ilişkin bir çok konuya değinmiş, ancak bunu bir sistematik içerisinde yapmadığı gibi, bölgesel kalkınmaya ilişkin oldukça genel konulara değinmekle yetinmiştir. Başka bir anlatımla, Plan'ın bölgesel kalkınmaya ilişkin somut öneriler üzerinde durmadığı, oldukça genel ifadelerle bölgesel kalkınmaya ilişkin tespitler yaptığı saptanmaktadır (VII. BYKP, 1995: 170- 184).

2.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

VIII. BYKP' nın "amaçlar, ilkeler ve politikalar" başlığı altında incelenen alt bölümünde, temel amaç olarak "ulusal kaynakların, en yüksek ekonomik ve sosyal faydayı sağlayacak şekilde geliştirilmesi ve bölgeler arası dengesizliklerin en aza indirilmesi (VIII. BYKP, 2000:63)" öngörülmüş, uygulamada ise "sürdürülebilirlik, bölgelerarası bütünleşme, sosyal ve ekonomik dengelerin sağlanması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, fırsat eşitliği, kültürel gelişme ve katılımcılık ilkeleri esas alınacaktır (VIII. BYKP, 2000:63)" tespitine yer verilmiştir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, Bölge Planlaması başlığı altında amaçlar ve ilkeler şöyle ifade edilmiştir: Bölge planlamasının temel amacı olarak; "ülke düzeyinde sosyo- ekonomik planlar ile yerel düzeydeki ayrıntılı fiziki planlar arasında yatay ve dikey ilişkilerin kurulması ve ulusal önceliklerin yerel ölçekteki gereksinmelere yanıt verecek biçimde mekana yansıtılması, yerel ve bölgesel kaynakların harekete geçirilmesi için kamu ve özel sektör

açısından yapılacakların belirlenmesi (VIII. BYKP, 2000: 67)" olarak tespit edilmiştir. Bölge planlaması bölgelerin farklı imkânlarla, sorunlara ve özelliklere sahip olmaları nedeniyle kapsamlı ve katılımcı bir yaklaşımla ele alınması öngörülmektedir. Bölge planlarının ulusal öncelikleri ve yerel talepleri yansıtacak biçimde, sektörler arası bağları kurması, bölge açısından stratejik vizyonunu geliştirerek dinamik bir yapıya sahip olması hedeflenmiştir. Bölge planlama çalışmaları VII. Plan döneminde de hızlandırılarak sürdürüleceği öngörülmektedir. Plan'da GAP Master Planı'nın güncelleştirilmesi ile birlikte, Güneydoğu Anadolu Bölgesinin değişen sosyo-ekonomik koşulları dikkate alınarak, 2010 yılı perspektifi içeren yeni hedefler ve stratejilerin ortaya konması amaçlanmıştır. DAP (Doğu Anadolu Projesi) projesinde temel amaç olarak, bölgenin sosyo-ekonomik gelişmesini hızlandırmak, diğer bölgelerle gelişmişlik farklarını azaltmak ve yatırım iklimini yaratarak, özel sektörün bölgede yatırım yapmasını sağlayacak tedbirlerin alınması olarak belirlenmiştir.

2.9. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)

Dokuzuncu Plan, bölgesel gelişmenin sağlanmasını üç başlık altında incelemiştir. Bunlar; bölgesel gelişme politikasının merkezi düzeyde etkinleştirilmesi; yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı gelişmenin sağlanması, yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılması ve kırsal kesimde kalkınmanın sağlanmasıdır. Plan, küreselleşme sürecinin yerel dinamikleri doğrudan etkileyerek, yerel ve bölgesel kalkınma açısından yeni imkânlar doğurduğunu belirtmektedir. Başka bir anlatımla, 9. Plan'da bölgesel kalkınmaya ilişkin üç merkezi kavram; küreselleşme, AB ve yerelleşmedir. Plan'a göre "küreselleşme süreci, yerel dinamikleri doğrudan etkileyerek, yerel ve bölgesel kalkınma açısından yeni şartlar ve fırsatlar ortaya çıkartmaktadır (IX. BYKP, 2006: 46)". Plan, GAP, Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi (ZBK), Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP) ve Doğu Anadolu Projesi Ana Planının (DAP) uygulamaları ile Yeşilirmak Havza Gelişme Projesi (YHGP) çalışmalarına devam edileceğini, ancak bu projelerden GAP dışındakilerin, sadece sektörel tahsisler kapsamında sınırlı finansman imkânları bulabildiğini belirtmektedir. Plan, AB'ye üyelik sürecinde hazırlanan Ön Ulusal Kalkınma Planı'nın yerel kalkınma girişimlerini geliştirmeyi ve yaygınlaştırmayı öngördüğünü, belirlenen 12 Düzey 2 Bölgesinde stratejik nitelikli, müstakil bütçeli ve operasyonel bölgesel kalkınma programlarının uygulamaya konulduğunu belirtmektedir. 9. Plan ayrıca, kırsal kesimde kalkınmanın sağlanması için arazi toplulaştırma çalışmalarının hızlan-

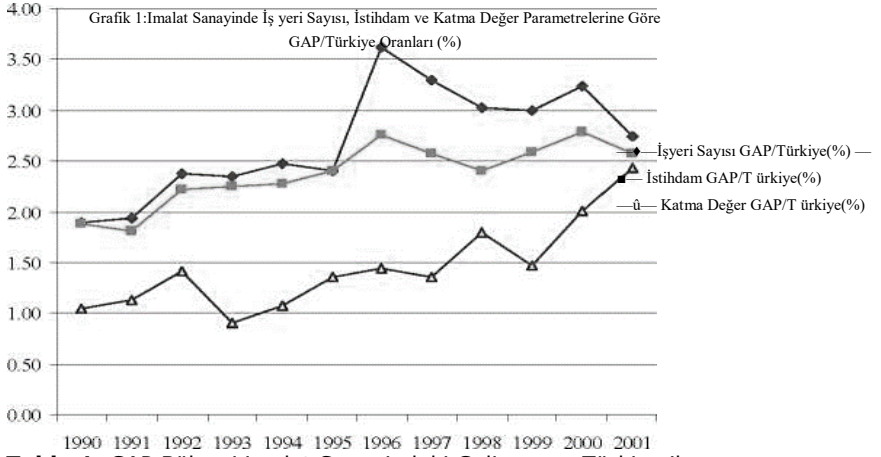
dırılmasını, üretici örgütlenmelerinin güçlendirilmesini ve eğitim faaliyetlerinin etkinleştirilmesini öngörmüş, Doğu ve Güneydoğu bölgelerinde terör nedeniyle köylerini terk etmek zorunda kalan yurttaşların geri dönmeleri halinde ekonomik ve sosyal alt yapının sağlanması hedeflenmiştir (IX. BYKP, 2006: 46-48).

3. GAP BÖLGESİNDE SANAYİLEŞME

Bu bölümde seçilmiş parametreler göz önüne alınarak, GAP Bölgesinde sanayileşmenin incelenmesi hedeflenmektedir. Başka bir anlatımla, GAP bölgesi ve Türkiye imalat sanayine ilişkin veriler göz önüne alınarak, GAP bölgesindeki sanayileşmenin nicel olarak ortaya konması amaçlanmaktadır.

GAP bölgesi illerine ilişkin "işyeri sayısı", "istihdam" ve "katma değer" parametrelerini gösteren Tablo 1 verileri incelendiğinde, GAP bölgesinde 1990 yılında 168 olan işyeri sayısının, 1996 yılında 383'e yükseldiği, ancak 2001 krizi ile birlikte düşerek, 309'a gerilediği anlaşılmaktadır. GAP bölgesinde yer alan tesislerin Türkiye imalat sanayi içerisindeki önemini gösteren GAP/Türkiye oranları incelendiğinde ise 1990 yılında % 1.89 olan söz konusu oranın, 1996 yılında % 3.62 ile tepe noktasına ulaştıktan sonra gerilemeye başladığı, 2001 yılında % 2.74 olarak gerçekleştiği saptanmıştır.

İstihdam parametresine göre GAP bölgesindeki gelişmeler irdelendiğinde, 1990 yılında GAP bölgesi imalat sanayinde 19,334 kişi istihdam edilirken, istihdam sayısının 2000 yılında 31,342 kişi ile zirve noktasına ulaştığı, ancak 2001 krizinin etkisiyle önemli ölçüde gerileyerek, 28,085 kişi olarak gerçekleştiği saptanmıştır. İstihdam parametresi bağlamında GAP bölgesinin Türkiye içerisindeki payı incelendiğinde, söz konusu oranın 1990 yılında % 1.88 olarak gerçekleştiği, 2000 yılında % 2.78 oranı ile tepe noktasına ulaştıktan sonra, 2001 yılında % 2.57'ye gerilediği anlaşılmaktadır. Katma değer parametresi bağlamında GAP bölgesindeki gelişme incelendiğinde, GAP bölgesinde yaratılan katma değer Türkiye katma değeri içerisindeki payı 1990 yılında % 1.04 olarak gerçekleşirken, 1993 yılında % 1'in de altına düşerek, % 0.90'a gerilediği, ancak sonraki yıllarda göreceli olarak artarak, 2001 yılında % 2.43 oranına yükseldiği saptanmaktadır.



Tablo 1. GAP Bölgesi imalat Sanayindeki Gelişme ve Türkiye ile Kıyaslanması

Yıllar	İşyeri Sayısı		İstihdam		Katma Değer	
	GAP	GAP Türkiye(%)	GAP	GAP/ Türkiye(%)	GAP	GAP/ Türkiye(%)
1990	168	1.89	19,334	1.88	795,313	1.04
1991	159	1.93	17,176	1.81	1,505,899	1.13
1992	266	2.37	21,870	2.22	3,502,461	1.41
1993	248	2.35	22,058	2.25	4,048,515	0.90
1994	251	2.48	21,290	2.27	9,889,636	1.07
1995	246	2.40	23,412	2.40	23,410,294	1.36
1996	383	3.62	28,542	2.75	41,705,944	1.44
1997	373	3.29	29,188	2.57	84,032,991	1.35
1998	371	3.02	28,909	2.40	188,783,097	1.79
1999	337	3.00	28,688	2.58	234,866,576	1.47
2000	359	3.23	31,342	2.78	474,481,413	2.01
2001	309	2.74	28,085	2.57	992,081,957	2.43

Kaynak: TÜİK imalat sanayi istatistiklerinden hareketle oluşturuldu.

Sonuç olarak, GAP bölgesine ilişkin imalat sanayi verileri genel olarak değerlendirildiğinde, bu bölgemizde imalat sanayinin az gelişmiş bir yapı sergilediği, gerek işyeri, gerek istihdam ve gerekse de katma değer parametreleri incelendiğinde açıkça izlenmektedir: 1990-2001 döneminde bu bölgemizde yer alan imalat sanayi tesislerinin Türkiye içerisindeki payı % 1 ile % 3 aralığında değişirken, istihdam parametresinin payı % 1 ile % 2 aralığında ve katma değer parametresinin ise % 1 ile % 2 aralığında bir paya sahip olduğu anlaşılmaktadır. Başka bir anlatımla, GAP bölgesinde imalat sanayi birikiminin son derece cılız kaldığı, henüz sanayi sermaye birikimine dayalı bir ekonomik dönüşümün sağlanamadığı görülmektedir.

3.1. GAP İllerinde Sektörel Yapı

Bu alt bölümde GAP bölgesinde yer alan imalat sanayinin sektörel düzeyde yapısının araştırılması hedeflenmektedir.

Tablo 2. Sektör Kodları ve Adları (ISIC Rev.3)

S. Kodu	Sektör Adı
15	Gıda ürünleri ve içecek imalatı
16	Tütün ürünleri imalatı
17	Tekstil ürünleri imalatı
18	Giyim eşyası imalatı; Kürkün işlenmesi ve boyanması
19	Derinin tabaklanması, işlenmesi; Bavul, el çantası, saraçlık ve koşum takımı imalatı
20	Ağaç ve mantar ürünleri imalatı (Mobilya hariç); Hasır ve buna benzer, örülerek yapılan mad. imalatı
21	Kâğıt ve kâğıt ürünleri imalatı
22	Basım ve yayım; Plak, kaset v.b kayıtlı medyanın çoğaltılması
23	Kok kömürü, rafine edilmiş petrol ürünleri ve nükleer yakıt imalatı
24	Kimyasal madde ve ürünleri imalatı
25	Plastik ve kauçuk ürünleri imalatı
26	Metalik olmayan diğer mineral ürünlerin imalatı
27	Ana metal sanayi
28	Makine ve teçhizat hariç; Metal eşya sanayi
29	Başka yerde sınıflandırılmamış makine ve teçhizat imalatı
30	Büro, muhasebe ve bilgi işlem makineleri imalatı
31	Başka yerde sınıflandırılmamış Elektrikli makine cihazların imalatı
32	Radyo, Televizyon, haberleşme teçhizatı cihazları imalatı
33	Tıbbi aletler; Hassas ve optik aletler ile saat imalatı
34	Motorlu kara taşıtı, römork ve yarı-römork imalatı
35	Diğer ulaşım araçlarının imalatı
36	Mobilya imalatı; Başka yerde sınıflandıramamış diğer imalatlar

Sektörel düzeyde Gaziantep'te tekstil ürünleri imalatı; gıda ürünleri ve içecek imalatı; plastik ve kauçuk imalatı öne çıkarken, Adıyaman'da giyim eşyası imalatının öne çıktığı görülmektedir. Diyarbakır'da gıda ürünleri ve içecek imalatı başat sektör iken, Mardin'de metalik olmayan diğer mineral üretimi temel sektör görünümündedir. Şanlıurfa'da ise gıda ürünleri ve içecek imalatı ile birlikte tekstil ürünleri imalatının öne çıktığı saptanmaktadır. Batman ise kok kömürü, rafine edilmiş petrol ürünleri ve nükleer yakıt imalatı olarak tanımlanan 25 kod nolu sektörde uzmanlaşmıştır.

GAP bölgesinde yer alan kentlerde yaratılan sektörel katma değerlerinin Türkiye içerisindeki paylarını gösteren ve Tablo 4' de italik olarak gösterilen veriler incelendiğinde, sadece Gaziantep'te 4 sektörde (gıda ürünleri ve içecek imalatı; tekstil ürünleri imalatı; derinin tabaklanması, işlenmesi; bavul, el çantası, saraçlık ve koşum takımı imalatı ve plastik ve kauçuk ürünleri imalatı) yaratılan katma değer Türkiye içerisindeki payının %1'in üzerinde gerçekleştiği, diğer kentlerde yaratılan katma değerlerin Türkiye içerisindeki paylarının %1'in altında kaldığı görülmektedir. Başka bir anlatımla, Gaziantep GAP Bölgesinde istisna kabul edilirse, diğer kentlerde yaratılan sektörel katma değer son derece cılız kaldığı anlaşılmaktadır.

4. BÖLGESEL KALKINMADA TEŞVİKLER VE KAMU SABİT SERMAYE YATIRIMLARI

Bu bölümde, kamunun bölgesel dengesizlikleri gidermek için kullandığı iki temel geleneksel araçtan, teşvikler ve kamu yatırım harcamalarının yıllar itibariyle gelişimi incelenerek, söz konusu bu iki politika aracının etkinliğinin ortaya konması amaçlanmaktadır.

4.1. Teşvikler

Teşvikler, bölgelerarası kalkınma farklarını dengeleme hedefinde kullanılan araçların başında gelmekte ve bir çok ülke teşviklerden etkin bir şekilde yararlanmaktadır. Bilindiği üzere, az gelişmiş bölgeler "yatırım iklimi" açısından son derece olumsuz koşullar içermekte, bu olumsuz koşullar teşvikler yolu ile "mutlak" düzeyde olmasa da "göreceli" olarak hafifletebilmektedir. Aşağıdaki satırlarda Türkiye bağlamında, teşvik uygulama sonuçlarının bölgesel dengesizlikleri gidermedeki işlevi araştırılmaktadır.

Tablo 4. GAP İllerinde Sektörel Yapı (Sektörel Katma Değerlerin Türkiye

Katma Değer İçindeki Payları (%)				0.0000	0.0000
Sektör	Adıyaman	Gaziantep	Diyarbakır		
15	0.0053	1.360487	0.0609	0.04	0.0000 0.0000 0.0000
		0.000	0.0000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
16	0.0000	0.000	0.033	0.18	0.0000 0.0000 0.0000
17	0.0000	14.350	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
		0	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
18	0.0480	0.000	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
		0	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
19	0.0000	1.290	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
		0.000	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
20	0.0000	0.000	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
		0.000	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
21	0.0000	0.220	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.7291
		0.000	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
22	0.0000	0.000	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
		0	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
23	0.0000	0.000	0.000	0.1484	0.0000 0.0000 0.0000
		0	0.132	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
24	0.0000	0.000	1.4826	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
		0.000	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
25	0.0000	2.520	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
		0.000	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
26	0.0000	0.160	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
		0.000	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
27	0.0000	0.000	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
		0.000	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
28	0.0000	0.150	0.374	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
		7	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
29	0.0000	0.210	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
		0	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
30	0.0000	0.000	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
		0	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
31	0.0000	0.000	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
		0.000	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
32	0.0000	0.000	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
		0.000	0.000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000
33	0.0000	0.0000	0.0000	0.00	0.0000 0.0000 0.0000

Kaynak: TÜİK, İmalat Sanayi İstatistiklerinden hareketle hesaplandı.

Teşvik belgeli sabit sermaye yatırımlarının bölgesel dağılımını gösteren Tablo 5 verileri incelendiğinde, Marmara bölgesinin yıllık ortalama % 40.2 pay ile diğer bölgelerin neredeyse tamamına yakın bir pay aldığı görülmektedir. Marmara bölgesini Akdeniz (% 15.9) ve İç Anadolu (% 12.7) bölgelerinin izlediği anlaşılmaktadır. Bu bölgelerimizi bir üçüncü grup olarak

GAP yatırımları nedeniyle, G. Doğu Anadolu bölgesi (% 7.0) izlerken, Doğu Anadolu (% 2.9) pay ile son sırada yer almaktadır.

Tablo 5. 1990- 2007 Yıllarında Verilen Teşviklerin Bölgesel Dağılımı (%)

	Marmara	İç Anadolu	Ege	Akdeniz	Karadeniz	D.Anadolu	G. D. Anadolu	Toplam
1990	22.0	6.0	6.0	25.0	2.0	8.0	25.0	100
1991	29.0	21.0	7.0	23.0	3.0	4.0	10.0	100
1992	41.0	8.0	8.0	31.0	8.0	1.0	1.0	100
1993	41.0	22.0	10.0	11.0	5.0	1.0	4.0	100
1994	47.0	8.0	15.0	13.0	3.0	3.0	4.0	100
1995	40.0	12.0	18.0	17.0	2.0	2.0	8.0	100
1996	53.0	11.0	12.0	11.0	4.0	2.0	6.0	100
1997	50.0	13.0	12.0	12.0	3.0	2.0	5.0	100
1998	40.0	12.0	17.0	10.0	7.0	2.0	8.0	100
1999	49.0	12.0	12.0	6.0	4.0	2.0	3.0	100
2000	40.0	9.0	9.0	21.0	8.0	2.0	4.0	100
2001	38.0	8.0	10.0	18.0	6.0	7.0	7.0	100
2002	39.0	15.0	12.0	13.0	4.0	2.0	9.0	100
2003	48.0	13.0	10.0	14.0	2.0	2.0	7.0	100
2004	40.0	15.0	13.0	12.0	7.0	2.0	9.0	100
2005	40.0	14.0	14.0	17.0	7.0	3.0	5.0	100
2006	37.0	15.0	10.0	16.0	10.0	3.0	6.0	100
2007	30.0	15.0	8.0	16.0	13.0	4.0	5.0	100
Ortalama	40.2	12.7	11.3	15.9	5.4	2.9	7.0	100

Kavnak: Hazine Müsteşarlığı verilerinden hareketle hesaplanmıştır. Sonuç olarak, teşviklerin bölgesel dengesizlikleri gidermede beklenen işlevi yerine getiremediği, teşviklerin giderek başta Marmara bölgesi olmak üzere, ülkenin görece gelişmiş bölgelerinde yoğunlaştığı, az gelişmiş bölgelere yönelik teşviklerin sınırlı kaldığı görülmektedir².

4.2. GAP İllerinin Teşviklerden Aldığı Pay

Bu alt bölümde GAP illerinin toplam teşviklerden aldıkları payların incelenmesi hedeflenmektedir. GAP bölgesinde yer alan illerin ve GAP

² Teşvik uygulamasının ülkemizde bölgesel kalkınma farklılıklarını gidermede gerekli etkinliği sağlamadığı yapılan bir çok çalışmada belirtilmektedir. Konuya ilişkin detaylı olarak bkz. Aytekin (2007); Küçük ve Altuğ (2006); Şahinkaya (2001).

bölgesinin toplam teşviklerden aldığı payı gösteren Tablo 6 verileri incelendiğinde, GAP bölgesinin toplam teşviklerden aldığı pay % 6.2 oranı ile sınırlı kalırken, istihdam içerisindeki payı % 6.1 olarak saptanmıştır. Diğer yandan teşviklerin GAP bölgesi içerisinde son derece eşitsiz dağıldığı, Gaziantep'in tek başına GAP bölgesinde kullanılan teşviklerin % 61'ni kullandığı görülmektedir. Başka bir anlatımla, GAP bölgesinin toplam teşviklerden aldığı pay sınırlı kalırken, bu sınırlı payın da GAP illeri içerisinde son derece eşitsiz

Tablo 6. GAP Bölgesinde Yatırım Teşvik Belgelerinin İllere Göre Dağılımı (2003-2007 Toplamı) (2007 Yılı ilk dokuz ayı kapsamaktadır).

	Belge Adedi	Sabit Yatırım (YTL)	İstihdam (Kişi)
Adıyaman	75	623171338	4208
Diyarbakır	140	593821462	4848
Gaziantep	654	4283968831	25828
Mardin	97	233671228	1898
Siirt	30	154846213	1530
Şanlıurfa	93	467368602	3236
Batman	41	207323649	2871
Şırnak	64	396175734	1863
Kilis	16	44118194	262
GAP Toplamı	1210	7004465251	46544
GAP Toplamı/Genel Toplam(%)	6.8	6.2	6.1

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı verilerinden hareketle oluşturuldu.

dağıldığı görülmektedir.

4.3. Kamu Yatırım Harcamaları

Bölgesel dengesizliğin önemli boyutlara ulaştığı Türkiye gibi yarı- sanayileşmiş ekonomilerde bu dengesizliği giderebilecek en temel araçlardan biri de kamu yatırım harcamalarıdır. Kamu yatırımları yoluyla bir yandan az gelişmiş bölgelerdeki alt yapı sorunları giderilip özel kesim için uygun yatırım ikliminin yaratılması sağlanırken, diğer yandan, kamu üretici (özellikle ticarete konu olan sektörlerin başında gelen imalat sanayi sektöründe) bir aktör olarak devreye girerek, ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmaktadır.

Bölgeler itibarıyla, kamu yatırım harcamalarının gelişimini 1990-2008 dönemi için gösteren Tablo 7 verileri incelendiğinde, kamu yatırım harcamalarının yukarıda belirtilen bölgesel farklılıkları dengeleyici işlevini yerine getiremediği, kamu yatırım harcamalarının

ağırlıklı olarak Marmara başta olmak üzere, İç Anadolu ve Ege bölgelerinde yoğunlaştığı anlaşılmaktadır: Buna göre 1990-2008 döneminde Marmara bölgesinin toplam kamu yatırım harcamalarında aldığı pay yıllık ortalama % 25.2 oranında gerçekleşirken, bu bölgemizi İç Anadolu bölgesi % 18.1 ve Ege bölgesi ise % 13.0 pay ile izlemiştir. Az gelişmiş bölgelerimizin başında gelen Güneydoğu Anadolu bölgesinin kamu yatırımlarından aldığı pay % 8.0 oranında gerçekleşirken, Doğu Anadolu bölgesinin aldığı pay % 8.2 oranında tespit edilmiştir. Başka bir anlatımla, az gelişmiş bu iki bölgemizin toplam kamu yatırım harcamalarında aldığı pay, İç Anadolu bölgesinin aldığı % 18.1 oranındaki payın gerisinde kalmıştır.

Tablo 7. Kamu Yatırım Harcamalarının Bölgesel Dağılımı (%)

	Akdeniz	Doğu Anadolu	Ege	G. Doğu	İç Anadolu	Karadeniz	Marmara	Toplam
1990	9.0	7.7	20.4	12.3	20.0	9.5	21.2	100
1991	8.9	9.0	20.9	10.7	18.7	9.6	22.2	100
1992	14.1	8.7	23.1	8.8	18.8	9.5	17.0	100
1993	8.6	12.5	17.9	7.9	19.6	8.2	25.3	100
1994	10.6	9.7	12.8	7.4	25.7	6.9	27.0	100
1995	7.4	13.6	10.8	9.1	22.2	7.1	29.8	100
1996	8.9	10.4	10.5	9.1	23.6	10.5	26.9	100
1997	9.7	10.4	11.8	8.6	24.0	10.6	24.8	100
1998	8.5	7.7	12.0	7.6	18.0	12.1	34.1	100
1999	8.8	9.8	14.5	7.5	17.2	13.0	29.2	100
2000	15.2	8.1	12.4	8.4	11.9	17.2	27.0	100
2001	15.9	7.8	12.7	8.0	9.9	22.2	23.6	100
2002	17.6	6.2	12.3	5.6	18.0	8.3	23.6	100
2003	11.3	5.9	11.8	7.2	15.1	14.4	19.9	100
2004	13.1	6.3	10.7	6.8	15.7	12.0	23.3	100
2005	8.8	5.5	7.9	8.2	16.3	14.8	23.8	100
2006	8.3	5.6	8.1	6.6	16.8	14.8	25.1	100
2007	9.8	5.5	7.9	6.2	16.5	13.9	26.4	100
2008	10.1	5.7	7.9	6.4	16.4	12.1	29.2	100
Ortalama	10.8	8.2	13.0	8.0	18.1	11.9	25.2	100

Kaynak ve Notlar: DPT. DPT coğrafi bölgelere göre kamu sabit sermaye yatırımlarını 2001 yılına kadar yayınlamıştır. 2002-2008 değerleri, illerden hareketle bölgelere göre hesaplanmıştır.

4.3.1. GAP İllerinde Kamu Yatırım Harcamaları

Yıllar itibarıyla GAP bölgesine ilişkin kamu yatırım harcamalarının gelişimi toplam değerlere göre incelendiğinde (Tablo 8 ve Tablo 9), GAP bölgesinde yer alan kentler arasında Şanlıurfa'nın kamu yatırım harcamaları sıralamasında ilk sırada yer aldığı, bu kenti sırasıyla, Mardin, Diyarbakır, Gaziantep, Batman, Adıyaman, Şırnak ve Siirt kentlerinin izlediği anlaşılmaktadır. GAP bölgesinde yer alan kentler arasında Şanlıurfa ve Diyarbakır'ın kamu yatırım harcamalarında aldığı pay azalırken, Mardin, Şırnak, Batman ve Siirt'in aldıkları payda görece bir artış izlenmektedir.

Tablo 8. Yıllar İtibarıyla GAP İllerine Yapılan Kamu Sabit Sermaye Yatırımları

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Toplam
Adıyaman	2.5	5.6	4.7	7.1	8.1	10.5	6.7
Diyarbakır	26.9	18.7	15.8	14.4	12.9	15.6	16.7
Gaziantep	13.8	12.0	10.6	13.1	12.6	12.2	12.3
Siirt	0.8	0.9	3.6	4.5	4.4	7.2	4.0
Şanlıurfa	46.5	49.6	29.0	18.8	16.4	13.8	26.3
Batman	5.3	6.6	6.9	8.3	12.3	10.8	8.7
Şırnak	1.8	3.1	4.5	4.7	5.3	6.4	4.6
Mardin	2.3	3.6	24.9	29.2	28.1	23.6	20.8
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Toplam
Adıyaman	14,699	29,245	47,466	59,771	70,224	98,038	319,443
Diyarbakır	159,007	98,064	158,760	121,230	111,607	145,943	794,611
Gaziantep	81,744	62,982	106,622	110,140	109,123	114,359	584,970
Siirt	4,805	4,738	36,384	38,348	38,270	67,279	189,824
Şanlıurfa	274,879	260,734	291,344	158,092	142,208	129,379	1,256,636
Batman	31,541	34,793	69,045	69,841	106,988	101,548	413,756
Şırnak	10,343	16,039	45,739	39,708	45,900	60,118	217,847
Mardin	13,878	18,713	250,690	245,888	244,110	220,989	994,268
Toplam	590,896	525,308	1,006,050	843,018	868,430	937,653	4,771,355

Tablo 9. GAP illerine Yönelik Kamu Sabit

Kaynak: DPT, kamu yatırım harcamaları.

Sermaye Yatırımlarının Toplam
GAP Yatırımları İçerisindeki Payları (%)

Kaynak: DPT, kamu yatırım harcamaları verilerinden hareketle hesaplandı.

4.3.2. GAP İllerinin Türkiye Kamu Yatırımlarından Aldığı

Pay

GAP bölgesinde yer alan kentlerin Türkiye kamu yatırımları içerisinde aldıkları payları gösteren Tablo 10 bulguları incelendiğinde, sadece Şanlıurfa'nın (GAP yatırımlarından aldığı paydan dolayı), toplam kamu yatırım harcamalarından aldığı payın %1' in üzerinde gerçekleştiği, bu kenti % 0.85 ile Mardin, % 0.68 Diyarbakır ve % 0.50 oranı ile Gaziantep illerinin izlediği görülmektedir.

Tablo 10. GAP İllerine Yönelik Kamu Sabit Sermaye Yatırımlarının Türkiye

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Toplam
Adıyaman	0.09	0.18	0.24	0.28	0.33	0.45	0.27
Diyarbakır	0.99	0.61	0.80	0.56	0.52	0.67	0.68
Gaziantep	0.51	0.39	0.54	0.51	0.51	0.52	0.50
Siirt	0.03	0.03	0.18	0.18	0.18	0.31	0.16
Şanlıurfa	1.72	1.62	1.46	0.73	0.66	0.59	1.07
Batman	0.20	0.22	0.35	0.32	0.50	0.46	0.35
Şırnak	0.06	0.10	0.23	0.18	0.21	0.27	0.19
Mardin	0.09	0.12	1.26	1.14	1.13	1.01	0.85
Türkiye	100	100	100	100	100	100	100
GAP	2,709	3,064	1,978	2,563	2,477	2,337	2,453

Kamu Yatırımları İçerisindeki Payı (%)

Kaynak: DPT, Kamu yatırım harcamaları verilerinden hareketle hesaplandı.

4.3.3. GAP İllerinde Kamu Yatırım Harcamalarının Sektörel Gelişimi

GAP illerine yönelik kamu yatırım harcamalarının sektörel dağılımı incelendiğinde (Tablo 11) tarım, eğitim ve sağlık sektörlerinin yaygın olarak öne çıktığı, imalat sanayine yönelik kamu sabit sermaye yatırımlarının bulunmadığı saptanmaktadır. Kentler düzeyinde Adıyaman'da madencilik ve eğitim; Diyarbakır'da tarım, eğitim ve sağlık; Gaziantep'de tarım, ulaştırma- haberleşme, eğitim ve sağlık; Mardin'de enerji; Siirt'de tarım ve eğitim; Şanlıurfa'da tarım; Batman'da madencilik ve Şırnak'ta ise sağlık harcamalarının temel sektörler olarak öne çıktıkları saptanmaktadır.

Tablo 11. Kamu Yatırım Harcamalarının GAP Bölgesinde İller Düzeyinde

Dağılımı (2005-2008) (%)

Ulaştırma-				Diğer Kamu							
	Tarı	Madencilik	Enerj	Haberleş	Turiz Konu	Eğiti	Sağlı	Hizmetle	Topla		
Adıyam	15.7	35.4	0.	0.	4.1	0.0	0.7	20.6	6.2	17.4	100
Diyarba	21.7	7.9	0.	0.	3.2	0.0	1.7	19.2	22.9	23.1	100
Gaziante	12.3	0.4	0.	0.	16.1	0.0	0.5	19.3	22.6	28.7	100
Mardin	0.1	0.7	0.	78.	2.5	0.0	1.0	4.6	4.4	8.2	100
Siirt	17.6	8.3	0.	3.	10.0	0.2	1.1	19.8	8.5	31.1	100
Şanlıurf	31.3	10.4	0.	6.	3.3	0.0	0.0	17.1	15.7	15.9	100
Batman	1.6	27.3	0.	0.	8.9	0.0	2.8	17.4	17.5	24.5	100
Şırnak	0.4	4.5	0.	0.	9.7	0.0	8.7	17.7	45.7	13.3	100
Toplam	13.2	8.9	0.	23.	5.9	0.0	1.2	14.8	14.2	18.5	100

Kaynak: DPT, Kamu yatırım harcamaları verilerinden hareketle hesaplandı.

5. KALKINMADA ÖNCELİKLİ YÖRELER UYGULAMASI VE BÖLGESEL KALKINMA

Bu alt bölümde, ülkemizde bölgeler arası kalkınma farklılıklarını gidermek için uygulanmaya konan kalkınmada öncelikli yöreler (KÖY) uygulamasının, bölgesel kalkınma bağlamında genel bir değerlendirmesi hedeflenmektedir.

III. BYKP'da kalkınmada öncelikli yöreler kavramı yer almış ve DPT bünyesinde KÖY birimi kurulmuştur. 1980 yılına kadar olan ithal ikameci dönemde, iller bir bütün olarak ele alınmış teşvik tedbirleri açısından bir ayrıma gidilmemiştir. Ancak, 1981 yılından itibaren Kalkınmada Öncelikli Yöreler içerisinde farklılaşmaya gidilerek, Birinci Derecede KÖY ve II. Derecede KÖY ayrımına gidilerek uygulama farklılaştırılmıştır. 3 Temmuz 1981 tarih ve 8/3338 sayılı ve 27 Kasım 1981 tarih ve 8/3892 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnameleri ile Kalkınmada Öncelikli Yöreler; Birinci Derecede Kalkınmada Öncelikli Yöreler (20 il) ve İkinci Derecede Kalkınmada Öncelikli Yöreler (5 il) olmak üzere iki gruba ayrılmıştır.

Kalkınmada Öncelikli Yöreler (KÖY) ilk kez, 28 Şubat 1963 yılında, 202 sayılı kanun gereği, 1968 yılında Doğu ve G. Doğu Anadolu bölgelerini kapsayan 22 ili kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. 1968 yılında 22 il KÖY kapsamına alınırken il sayısı zamanla artmış, günümüze geldiğinde 50 il ve 2 ilçe sayısına ulaşmıştır.

Kalkınmada öncelikli yörelere yönelik teşviklerin bölgesel kalkınmayı hangi yönde etkilediğinin ortaya konması için KÖY'lerin toplam teşvikler içerisinde aldıkları payların araştırılması, söz konusu teşviklerin etkinliğini ortaya koymak açısından gereklidir. 1990-2007 yılları arasında, toplam teşvikli yatırımların gelişimini ve KÖY'lerin aldığı payın gelişimini gösteren Tablo 12 verileri incelendiğinde, KÖY'lerin teşvikli toplam yatırımlar içerisindeki payının 1990 yılında % 48.8 gibi yüksek bir orana çıktıktan sonra, izleyen yıllarda düşmeye başladığı, 1992-1999 arasında % 10 platosuna yerleştiği görülmektedir. 2000 ve 2001 yıllarında KÖY'lerin toplam yatırımlar içerisindeki payı artarken, 2002 ve 2003 yıllarında tekrar 1990'lı yılların ortalarındaki düzeyine gerilediği, ancak 2004 yılından itibaren tekrar yükselerek, 2007 yılında, % 30.9 gibi yüksek bir oranda gerçekleştiği saptanmaktadır.

Tablo 12. Yatırım Teşvik Belgelerine Dayalı Yatırım Tutarları ve KÖY'lerin Payı

	KÖY (TL) (Cari Fiyatlar)	Türkiye Toplamı (TL) (Cari Fiyatlar)	KÖY/T.Toplamı (%)
1990	32,084,426	65,793,892	48.8
1991	14,961,034	89,429,976	16.7
1992	22,197,034	204,182,531	10.9
1993	67,736,955	713,941,169	9.5
1994	48,008,842	435,546,511	11.0
1995	467,528,253	4,375,961,526	10.7
1996	333,800,812	3,172,364,858	10.5
1997	656,856,997	5,247,419,475	12.5
1998	854,971,163	4,706,628,466	18.2
1999	725,437,313	7,274,393,437	10.0
2000	2,473,999,737	8,902,623,784	27.8
2001	2,396,307,859	12,164,135,903	19.7
2002	1,861,499,958	15,703,280,894	11.9
2003	2,893,372,252	26,017,554,719	11.1
2004	3,413,553,847	19,963,432,040	17.1
2005	3,670,856,273	24,198,598,967	15.2
2006	5,282,242,419	22,739,455,531	23.2
2007	8,404,168,094	27,197,214,569	30.9

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı verilerinden hareketle oluşturulmuştur.

Sonuç olarak, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ile uygulamaya aktarılan Kalkınmada Öncelikli Yörelere politikası, kentsel kalkınma yolu ile bölgesel gelişme farklılıklarını gidermede fazla başarılı olamamış, zamanla bir çok

kent KÖY kapsamına alınarak politize olmuştur³. Başka bir anlatımla, siyasi telkin ve nüfuz yolu ile bir çok kent, KÖY kapsamına alınarak, adeta il olma yarışı başlamış, böylelikle KÖY uygulamasının etkinliği zayıflamıştır. Başlangıçta sınırlı bir il KÖY kapsamında ele alınıp, kentsel gelişmenin özendirilmesi hedeflenmiş iken, zamanla ülkenin büyük bir bölümü KÖY kapsamında değerlendirilmeye başlanmış, böylelikle KÖY uygulamasında seçicilik ve rasyonellik gibi kriterler temel ölçüt olmaktan çıkarak, KÖY uygulamasının etkinliği tartışılır hale gelmiştir⁴.

6. GAP İDARESİ VE BÖLGESEL KALKINMA

Bu bölümün konusunu, bölgesel kalkınmaya yönelik olarak yapılanmış kurumların başında gelen GAP İdaresi'nin faaliyetleri ve Güneydoğu Anadolu Projesi Eylem Planı'nın (2008-2012) incelenmesi oluşturmaktadır.

Aşağıdaki satırlarda, GAP İdaresi'nin hazırladığı Eylem Planı'nın değerlendirmesine geçmeden önce, GAP İdaresi'nin bölgesel amaçlı faaliyetlerine kısaca değinmek istiyoruz. GAP İdaresi, bölgesel kalkınmaya yönelik olarak koordinasyon ve izleme-değerlendirme çalışmaları yanında, tarım, sosyal, kültür, çevre ve alt yapı sektörlerine yönelik projeler de uygulamaktadır.

GAP İdaresi, GAP kapsamında 40 farklı kamu kurum ve kuruluşu ile birlikte, 300'e yakın yatırım projesini yürütürken, bölgesel kalkınma hedefine ulaşılmasında, kamu kaynaklarının yanında, özel kesim kaynaklarını da yönlendirmekte, özel kesim yatırımlarını bölgede yatırım yapmaya yönlendirmek için çaba harcamaktadır. Adıyaman, Diyarbakır, Mardin ve Şanlıurfa illerinde kurulan Girişimci Destekleme ve Yönlendirme Merkezleri (GİDEM), özellikle KOBİ'lerin girişimcilik, idari ve operasyonel kapasitelerinin geliştirilmesi amacıyla çalışmalarda bulunmaktadır. İdare, bölgedeki yatırım potan-

³ Oysa, başlangıçta Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) kapsamında iller tespit edilirken, 8 adet ekonomik ve sosyal göstergeden yararlanılmış idi. Söz konusu bu göstergeler; 1. Sanayileşme ve madencilik göstergesi, 2. Ticaret ve mali göstergeler, 3. Tarımda gelişme ve modernleşme göstergeleri, 4. Sosyal ve kültürel göstergeler, 5. Sağlık göstergesi, 6. Eğitim göstergesi, 7. Demografi göstergesi ve 8. Haberleşme ve ulaşım göstergeleri olarak sıralanabilir. Sonraki yıllarda bu nesnel göstergelerin yerini politik telkin ve tercihler olarak, öznel değerlendirmelere dayalı il olma yarışı almıştır.

⁴ KÖY uygulamaları genel olarak başarılı olmasa da, KÖY kapsamına alınan ve belirli bir gelişme aşamasına ulaşmış kimi kentlerde kalkınmanın önemli bir aracına da dönüşmüştür. Anadolu sanayi odakları olarak adlandırılan Denizli, Antep, Maraş, Kayseri, Konya, Çorum bu kentlere örnek olarak gösterilebilir. Kuşkusuz söz konusu bu kentlerin gelişmesinde kamu tarafından uygulanan KÖY uygulaması yanında, Organize sanayi bölgeleri ve Küçük Sanayi Siteleri gibi kentin sanayi altyapısını geliştirmeye yönelik uygulamaların etkisini de belirtmek gerekir.

siyelinin tanıtımı, ortak yatırım imkânlarının araştırılması gibi faaliyetleri de sürdürmektedir. Diğer taraftan İdare, bölgenin ekonomik ve sosyal gelişimini sağlamak amacıyla, etüd-proje çalışmaları ve uygulama projeleri de yürütmektedir. İdare, 2006 yılında, kırsal kesimde yaşayan insanların refah düzeyini artırmak için "Entegre Kırsal Kalkınma Programı"nı da uygulamaya başlamıştır. Hayvancılığın geliştirilmesi, sulamaya yeni açılan ve açılacak alanlara ilişkin destek, çalışmaları ile birlikte, bölge halkının eğitimine yönelik faaliyetler de sürdürmektedir (GAP, 2008: 24-26).

İdare, GAP Bölgesinde, bölgesel kalkınmanın gerçekleştirilmesi ve böl- gelerarası farklılıkların giderilmesi amacıyla biri Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), diğeri ise Avrupa Birliği (AB) ile işbirliği içinde 2 adet dış kaynaklı proje de yürütmektedir. Diğer taraftan, "GAP Bölgesi Entegre Bölgesel Kalkınmanın Güçlendirilmesi ve Sosyo-ekonomik Farklılığın Giderilmesi Proje Paketi" 33 alt projeden oluşmaktadır. UNDP, İsviçre Kalkınma Teşkilatı ve diğer uluslararası kuruluşların ortak finansmanı ile uygulanan program temel olarak, Bölge'de sosyal ve insani gelişmeyi amaçlamaktadır. Toplam bütçesi 5.9 milyon dolar olan proje paketinden 15 proje tamamlanmıştır. Diğer yandan toplam finansman tutarı 47 milyon Avro olan AB-GAP Bölgesel Kalkınma Programı; bölgede yaşayan insanların ekonomik ve sosyal koşullarının iyileştirilmesini hedeflemektedir. Bu bağlamda Program, bölgesel kalkınma farklılıklarının azaltılması, bölgedeki üreticilerin kapasitelerinin geliştirilmesi, istihdamın artırılması gibi faaliyetleri sürdürmektedir. Program için öngörülen 47 milyon Avro tutarındaki finansmanın 15 milyon Avrosunun "Kültürel Mirasın Geliştirilmesi", 24 milyon Avro tutarının "Kırsal Kalkınma Projesi" ve 7.6 milyon Avronun ise "Küçük ve Orta Ölçekli Girişimcileri Destekleme Projesi"nin finansmanında kullanılması öngörülmektedir (GAP, 2008: 27).

6.1. Güneydoğu Anadolu Projesi Eylem Planı (2008-2012)

Bu alt bölümde GAP İdaresi tarafından, GAP Bölgesinin kalkınmasına yönelik olarak hazırlanan Güneydoğu Anadolu Projesi Eylem Planı (20082012) isimli çalışmanın genel bir değerlendirmesi amaçlanmaktadır.

Eylem Planı'nın, Politika ve Stratejiler başlığı altında, Plan'ın ana çerçevesi şu şekilde ifade edilmiştir: "Bölgenin istikrarlı bir ekonomik ve sosyal yapıya kavuşturulabilmesi için gerekli reflexleri kazandırma ve gerekli mekanizmaları oluşturarak bölge ekonomisini güçlendirme yaklaşımı bölgede uygulanacak yerel üstünlük odaklı politika ve stratejilerin temelini oluşturmaktadır" . Eylem Planı, bölgeyi "ulusal ve küresel sisteme entegre olmuş

kalkınma ve cazibe merkezi" yapmayı öngörmekte, bölgeye özel kesim yatırımlarını çekmek için teşvik politikasından yararlanılacağını belirtmektedir. Bu bağlamda Eylem Planı şu önlemleri içermektedir: "İstihdam alanı üreten, yoksulluğu ve gelir dağılımındaki dengesizliği azaltan mikro, küçük ve orta ölçekli işletmelerin ve ekonomik faaliyetlerin, yeni sanayilerin desteklenmesi; ulusal, bölgesel ve küresel piyasalara ulaşma imkanlarının artırılması; personel, teknoloji ve enformasyon gibi kaynaklara erişimin kolaylaştırılması; stratejik ve önceliği belirlenmiş teknoloji kalkınma modellerinin teşvik edilmesi". Eylem Planı ayrıca son yıllarda bölgesel kalkınma yazınında sık kullanılan "kümelenme ve ağ oluşturma stratejileri" ne değinmekte, bu yöntemle organik tarım, organik tekstil ve konfeksiyon, yenilenebilir enerji ve turizm alanlarında faaliyetleri öngörmektedir (GAP, 2008).

Eylem Planı, belirlenen politikaları hayata geçirmek için ise aşağıda belirtilen stratejilerden yararlanmayı hedeflemektedir:

1. Özel, kamu ve sivil toplum kuruluşlarının işbirliğine dayalı bir şekilde, rekabet ortamını hazırlayan bir kamu hizmet süreci ile sanayinin, KOBİ'lerin, esnaf ve sanatkârların desteklenmesini, özel sektör için yeni alanlar ve gelir fırsatları yaratan iş ortamının oluşturulması,
2. Kamu ve özel kesim kaynaklarına ek olarak, kamu-özel sektör ortaklığı modelleri ve doğrudan dış yatırımlar gibi çeşitlendirilmiş finansman yöntemlerinin hareket geçirilmesi,
3. Bölgesel gelişmeyi ve çevrenin korunmasını esas alan fiziki altyapı, kültür, sanat ve spor faaliyetleri gibi bireylerin temel sosyal altyapı ihtiyaçlarını karşılayacak ekonomik ve sosyal ortamın yaratılması ve,
4. Beşeri sermayenin kalitesinin artırılmasına yönelik önlemlerin geliştirilmesi stratejilerinin esas alınması (GAP, 2008).

Eylem Planı, "Gelişme Eksenleri" başlığı altında dört adet strateji gelişme eksenini tanımlamaktadır: i) ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi, ii) sosyal gelişmenin sağlanması, iii) altyapının geliştirilmesi ve iv) kurumsal kapasitenin geliştirilmesi. Buna göre Eylem Planı kapsamında belirlenen ekonomik kalkınma eksen, bölgede üretim yapısının çeşitliliğini, rekabet ortamını ve yönetişimi geliştirerek ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesini öngörmektedir. İkinci eksen, bölgenin kalkınması açısından, ekonomik büyüme ile birlikte, birey ve grupların ekonomik ve sosyal hayata aktif katılımlarının artırılmasını, yaşam kalitelerinin yükseltilmesini hedeflemekte, sosyal dayanışma ve bütünleşmenin sağlanmasını öngörmektedir. Eylem Planı, üçüncü

eksen olarak ise, ekonomik birimlerin hayatlarını ve ekonomik faaliyetlerini kolaylaştıracak, mukayeseli avantaj sağlayacak alanlara öncelik verileceğini belirtmektedir. Dördüncü eksen ise bölgede her türlü faaliyet ve projenin etkin şekilde planlanmasını, uygulanmasını, izlenmesini, değerlendirilmesini ve denetimi için merkezi ve yerel/bölgesel nitelikli kuruluşların (insan kaynakları başta olmak üzere) kurumsal gelişmelerinin desteklenmesini, bunun için kamu ve özel sektörün inisiyatif almasını hedeflemektedir.

6.1.1. GAP Eylem Planı'nın Finansmanı

Kanımızca bölgesel gelişmeye ilişkin eylem planının en temel eksikliği, I. eksene ilişkin öngördüğü finansman imkânlarının II. ve III. eksene göre sınırlı olmasından gözlenmektedir. GAP bölgesinde altyapı ve sosyal gelişmenin sağlanması eksenleri için öngörülen kaynaklar uygun olmakla birlikte, ekonomik kalkınma için öngörülen finansman imkânlarının sınırlı kaldığı gözlenmektedir. Bu bölgemizde ekonomik kalkınmanın sağlanması için fiziki alt yapı ve sosyal gelişme yanında, ekonomik kalkınmanın da bu iki eksen ile senkronize bir şekilde gerçekleştirilmesinin daha uygun olacağı düşünülmektedir. Başka bir anlatımla, bu bölgemizin kalkınmasında alt yapı yatırımları "gerekli", ancak "yeterli" koşulları sağlamamaktadır. Bu bağlamda, II. ve III. eksen çerçevesinde sağlanacak finansman imkânları ile birlikte, I. eksen çerçevesinde de gerekli düzeyde finansman imkânlarının sağlanması anlamlı ve gerekli görülmektedir. Zira, bölgesel kalkınmaya ilişkin geçmiş deneyimler göz önüne alındığında, devletin alt yapı yatırımlarına rağmen görece geri bölgelerimize yönelik üretken sabit sermaye yatırımlarının istenen ölçüde artmadığı, bu bölgelerimizde genel bir yatırım açığı sorunu ve üretimsizlik olgusunun yaşandığı gözlenmektedir.

7. SONUÇ

Ülkemizde bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmaya yönelik uygulanan politikalar başarılı olamamış, bölgeler arasındaki gelişmişlik farkları artarak devam etmiştir. Geçmiş yıllarda az gelişmiş bölgelerimize yönelik gündeme gelen teşviklere rağmen, özel kesim bu bölgelerimize yönelik yatırım yapmada isteksiz davranmış, bu politikalar önemli ölçüde kaynak israfı ile sonuçlanmıştır. Bu bağlamda sadece özel kesimin teşvikine ve kamu altyapı yatırımlarına dayalı bir bölgesel kalkınma politikasının başarılı olmadığı, tüm teşviklere rağmen özel kesimin yatırım tercihini başta Marmara bölgesi olmak üzere gelişmiş bölgeler lehinde kullandığı görülmektedir. Başka bir anlatımla, bölgelerarası gelişmişlik farkları söz konusu olduğunda, sadece özel kesim teşviklerine dayalı bir politikanın etkin

olmadığı, özellikle az gelişmiş bölgelerimiz söz konusu olduğunda, kamunun alt yapı yatırımları ile birlikte, imalat sanayi gibi üretken sektörlerde de yatırımcı bir aktör olarak devreye girmesi gerektiği, geline bu noktada kaçınılmaz gözükmektedir. Ancak, bu söz konusu bu yatırımlar geçmiş yıllarda olduğu gibi, politik kaygılar ve rasyonalitesi tartışılır projeler olmamalı, yapılabiliirliği tüm yönleri ile ortaya konduktan sonra hayata geçirilmelidir.

Cumhuriyet tarihinin en kapsamlı projelerinin başında gelen GAP'ın tam olarak gerçekleşmesi durumunda, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını gidermede önemli bir işlevi yerine getireceği düşünülmektedir. Bu bağlamda hazırlanan GAP Eylem Planı'nın, projenin gerçekleştirilmesi için yeterli düzeyde finansman imkânları öngördüğü görülmektedir. Eylem Planı'nda sulama projeleri başta olmak üzere, altyapı projelerinin gerçekleştirilmesine yönelik öngörülen kaynakların yeterli olduğu, ancak ekonomik kalkınma için öngörülen kaynakların yetersiz kaldığı görülmektedir. Az gelişmiş bölgelerimizin kalkınmasında altyapı yatırımları gerekli koşulu sağlamakta, ancak yeterli koşul oluşmamaktadır. Bu bağlamda GAP bölgesine yönelik kalkınma arayışlarında, altyapı yatırımları ile birlikte, imalat sanayi gibi üretken sektörlerle yönelik yeterli finansman imkanlarının sağlanması kaçınılmaz gözükmektedir.

KAYNAKÇA

DPT (1962). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967).* DPT Yayınları, Ankara.

DPT (1967). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972).* DPT Yayınları, Ankara.

DPT (1972). *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977).* DPT Yayınları, Ankara.

DPT (1978). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1973).* DPT Yayınları, Ankara.

DPT (1984). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989).* DPT Yayınları, Ankara.

DPT (1989). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994).* DPT Yayınları, Ankara.

DPT (1995). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000).* DPT Yayınları, Ankara.

DPT (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005).* DPT Yayınları, Ankara.

DPT (2006). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013).* DPT Yayınları, Ankara.

Doğruel, F. ve Doğruel, S. (2003). "Türkiye'de Bölgesel Gelir Farklılıkları ve Büyüme", A.H. Köse, F. Şenses ve Eriç Yeldan (Der.), *Küresel Düzen: Birlik, Devlet ve Sınıflar*, İletişim Yayınları, 287-318.

Eşiyok, B. Ali. (2001a). *Kriz, Esnek Üretim Sistemi ve Anadolu Sanayi Odakları (Anadolu Kapıları): Kalkınmanın Neresinde*, Türkiye Kalkınma Bankası Araştırma Müdürlüğü Yayını, GA-01-03-06, Ankara.

Eşiyok, B. Ali. (2001b). *Türkiye Ekonomisinde Sabit Sermaye Yatırımlarının Gelişimi ve İhracatın Yapısı*, Türkiye Kalkınma Bankası Araştırma Müdürlüğü Yayını, GA-01-5-10, Ankara.

Eşiyok, B. Ali. (2002). *Kalkınmada Bölgesel Farklılıklar, Büyüme Kutupları ve GAP (Tespitler ve Çözüm Önerileri)*, Türkiye Kalkınma Bankası Araştırma Müdürlüğü Yayını, GA-02-04-13, Ankara.

Eşiyok, B. Ali; (2003). *İller ve Bölgeler Düzeyinde İmalat Sanayi ve Sektörel Yapı (1927-1996)* Türkiye Kalkınma Bankası Araştırma Müdürlüğü Yayını, GA-03-06- 10, Ankara.

Eşiyok, B. Ali. (2005a). *AB Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Farklılıkları, Büyüme Kutupları, Sanayinin Mekansal Dağılımı ve Bölgesel Gelir*, Türkiye Kalkınma Bankası Araştırma Müdürlüğü Yayını, GA-05-07-20, Ankara.

Eşiyok, B. Ali. (2005b). "Sanayileşmede Bölgesel Dengesizlikler, Büyüme Kutupları ve Bölgesel Gelir", *Finans-PolitikEkonomik Yorumlar*, (499), 30-44.

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (2006). *Stratejik Plan 2008-2012*, Ankara.

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (2008). *Güneydoğu Anadolu Projesi Eylem Planı (2008-2012)*, Ankara.

Güven, A. (2007). "Türkiye'de İller Arası Gelir Eşitsizliğinde Teşvik Politikasının Rolü: Bir Ayırıştırma Analizi", *Akdeniz İ.B.F.Dergisi*, (14), 20-38.

Kılıç, E. (2004). "Türkiye'de Bölgesel Planlama ve Bölgesel Örgütlenmeye İlişkin Sorunlar", *Şehir Planları Odası Planlama Dergisi*, Ankara, Cilt 2004/1.

Küçük, U. N. ve Altuğ, S. G. (2006). "Türkiye'de Bölgesel Farklılıklar ve Yatırımların Seyri :Yoksul ve Zengin Bölgeler Arasındaki Fark Azalmakta mı?", Bilin Neyaptı (Ed.), *Ekonomik Büyümenin Dinamikleri ve İstihdam Kaynakları ve Etkileri*, Türkiye Ekonomi Kurumu Yayını, Ankara, 1-16.

Sönmez, M. (1992). *Doğu Anadolu'nun Hikâyesi*, Arkadaş Yayınevi, Ankara.

Sönmez, M. (1996). *İstanbul'un İki Yüzü:1980'den 2000'e Değişim*, Arkadaş Yayınları, Ankara.

Sönmez, M. (2001). *Gelir Uğurumu Türkiye'de Gelirin Adaletsiz Bölüşümü*, OM Yayınevi, İstanbul.

Tekeli, İ. (1981). "Dört Plan Döneminde Bölgesel Politikalar ve Ekonomik Büyümenin Mekansal Farklılaşması", *ODTU Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, ss.369- 390.

Tekeli, İ. (2001). "Dört Plan Döneminde Bölgesel Politikalar ve Ekonomik Büyümenin Mekansal Farklılaşması", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, Özel Sayı, 369-390.

TKB (1997). *Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi Potansiyel Değerlendirme ve Uygun Yatırım Alanları Çalışması (İl Bazında Değerlendirme)*, Cilt II, Türkiye Kalkınma Bankası Proje Değerlendirme Müdürlüğü (Özel Projeler) Yayını, Ankara.

Şahinkaya, S. (2001). "Bölgesel İktisadi Dengesizlikleri Giderme Çabaları/Politikaları Üzerine Bazı Değerlendirmeler", *Cevat Geray'a Armağan*, Mülkiyeliler Birliği Yayınları:25, Ankara, 669-682.

KAMU GÜVENLİK POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASINDA YENİ BİR YAKLAŞIM: SUÇ TAHMİNİ

Dr. Serdar Kenan GÜL*
Dr. Ahmet POLAT*

ÖZET

Suçun gün geçtikçe karmaşık bir hal alması ve yeni suç türlerinin oluşması, kamu güvenlik güçlerini yeni mücadele tekniklerine doğru itmektedir. Bu alanda yeni bir yaklaşım olan suç tahminleri, birçok ülke tarafından uzun yıllardır bir yönetim enstrümanı olarak kullanılmaktadır. Türkiye'de bu alanda yapılan çalışmaların uluslararası karşılaştırmalı bir analiz çerçevesinde incelendiğinde çok yetersiz olduğu görülmektedir. Ancak, Türkiye'de bu tür araştırmaları yapacak yetenekli kişi ve kuruluşlar bulunmaktadır. Bu araştırma, alandaki bu boşluğu doldurma ve yeni perspektifler kazandırma amacını gütmektedir. Bu çalışma, suçluluğa bağlı trend dizilerinin hazırlanması ve suçluluğun gelişimi üzerine tahminler yapmak için kullanılan analiz ve araştırma metotlarını ele alarak bu metotların zayıf ve güçlü yönlerini, araştırma sonuçlarını ve bizzat tahminleri incelemektedir. Bu makalede, suçun yoğunluğu ve yapısı üzerinde etkisi olabilecek demografik değişkenler, makro-ekonomik faktörler, teknoloji, küreselleşme ve suçla mücadelede yeni stratejiler gibi önemli faktörler incelenmiştir. Sonuç bölümünde ise, Türkiye'de yapılması gereken geleceğe dair araştırmalar ve suç tahminleri konusunda önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Suç, Suç Tahmini, Güvenlik Politikaları, Suçun Gelişmesi, Suç Yoğunluğu.

ABSTRACT

A New Approach in Public Security Policy Formation: Crime Prediction

The scope and nature of crime changed and became very complex and this pushes public security forces towards new techniques to struggle with crime. A new approach in the field, crime prediction, has been used by many countries as a

Polis Akademisi Polis Yönetimi Araştırma Merkezi, sekgul@egm.gov.tr
Rüştü Ünsal Polis Meslek Yüksek Okulu

management instrument for years. After examining the current practices and capacities of other countries comparatively with respect to crime forecasting, it is clear that Turkey is very far away to this new application. However, there are sufficient institutions and skilled researchers to undertake such projects. This research is a first step to reach that purpose and aimed to fill this gap and gain new perspectives. The goal of this study is to examine crime trends as well as other quantitative models and qualitative analyses, by examining their strengths and weaknesses, as a means to anticipate the future crime rates and patterns. This article investigates the key factors that influence the scope and nature of crime in the future, in particular demographic, macro-economic, and technological factors, globalization and new strategies in struggling with crime. Finally, this study provides recommendations regarding future crime predictions and researches to be undertaken in Turkey.

Key Words: *Crime, crime prediction, security policies, crime expansion, crime intensity.*

1. GİRİŞ

Türkiye son yirmi yıl içerisinde bazen artış bazen azalma şeklinde kendini gösteren çok farklı suç oranlarına tanıklık etmiştir. Çoğu zaman siyasal arenada bir koz olarak kullanılan suç oranları, medyanın da ilgisini her zaman çekmeyi başarmıştır. Suç istatistiklerinde görülen artışlar, hükümet politikalarının başarısızlığı, polis ve adliye gibi suçla mücadelede sorumlu kamu güçlerinin yetersizliği veya cezaların hafifliği gibi nedenler ile açıklanmaya çalışılmıştır. Buna karşılık, suç yoğunluğunda yaşanan dalgalanmaların faktörleri üzerinde çok az durulmuştur. Aslında suçluluğun gelişimi üzerinde demografik ve ekonomik faktörler, teknoloji, küreselleşme, mesleki tercihler, yaşam biçimi tercihleri, suçluluğun örgütlenmesi ve ceza adaleti sisteminin girişim ve kaynakları gibi hususlar az veya çok oranda etkili olmaktadır. Bunların yanında ekonomik krizler, genel aflar, anayasa, usul ceza ve infaz yasalarında değişiklik yapan yasalar da suç gelişimini etkilemektedir. Ancak faktörlerin hiçbirisi, kesin bir şekilde suç oranlarının bu kadar çabuk azaldığı veya arttığı açıklamaz.

Suç tahminleri, nitel ve nicel metotlar kullanılarak yapılmaktadır. Çevre analizi, senaryo hazırlanması veya gelici grupları gibi nitel metotlar suçun gelecekteki yapısının belirlenmesinde kullanılan çok faydalı tekniklerdir. Nicel metotlar ise suçun gelecekteki yoğunluğunu ve daha belirgin bir şekilde suç oranlarını önceden söyleme olanağı tanımaktadır. Yangın bir şekilde kullanılan nicel metot, trend dizileri aracılığı ile hazırlanan yıllık suç oranlarına bağlı eğitimlerden hareket ederek tahmin yapılmasından ibarettir. Bu yaklaşım,

suçluluğa ve özellikle demografik ve makro-ekonomik değişkenler başta olmak üzere suçun gelecekteki yoğunluğu üzerinde etkili olabilecek faktörlere bağlı geçmiş eğilimler arasında ilişkilerin oluşturulmasını gerektirmektedir. Aslında bazı dönemlerde birçok faktör, suç oranlarında rastlanılan dalgalanmalarda az veya çok oranda etkili olmakta, ancak hiçbirisi tam olarak sebeplerini açıklayamamaktadır. Ancak, yukarıda bahsedilen metotların kullanılması gelecekteki suç yapısının belirlenmesine ışık tutmakta ve bu da kamu güvenlik stratejileri ve politikalarının belirlenmesinde yol gösterici olmaktadır.

Kamu politikası, bir yönetim süreci olarak kapsamlı bir bakış açısını gerektiren bir alandır. Dolayısıyla, sosyal, ekonomik, siyasi, hukuki, kültürel ve idari boyutların göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Güvenlik konusu da göz ardı edilemeyecek kadar önemli bir konudur. Bu bağlamda, güvenlik politikaları kamu yönetimi tarafından dikkatle ele alınmalıdır. Kamu politikası, kamu yönetiminin kamu hizmetleriyle ilgili yapmayı ya da yapmamayı seçtiği yol, yöntem, strateji, faaliyet ve benzeri çalışmaların tamamını ifade etmektedir (Çevik ve Demirci, 2008, s.9). Kamu politikası, birçok disiplini içeren sosyal bir bilim dalıdır. Bu yönüyle günümüzde ABD gibi ülkelerde ayrı bir disiplin olarak ele alınmakta ve bu adla üniversitelerde bölümler bulunmaktadır. Buna karşılık, gelişmekte olan ülkelerde, örneğin Türkiye'de kamu politikaları üzerine yapılan çalışmalar yeterli düzeyde değildir. Bu konuda Çevik'in (1998) ve Çevik ve Demirci'nin (2008) çalışmaları dışında yok denecek kadar az çalışma vardır.

Türkiye'de suç tahmini alanında yapılan çalışmalar uluslararası karşılaştırmalı bir analiz çerçevesinde incelendiğinde, konuya ilişkin çok az çalışmanın olduğu görülmektedir. Özellikle ABD, İngiltere ve Avustralya ülkelerinde araştırmacılar, suç tahmini konusu ile oldukça ilgilenmektedir ve kamu güvenlik politikaları belirlenirken bu verilerden istifade edilmektedir. İngiltere'de *Home Office*, ekonometrik modellere dayanan araştırmalar yaparak bu alanda çok aktif olmuştur (Field, 1990; Field, 1998; Dhiri vd., 1999). Ayrıca; İngiltere, *Department of Trade and Industry* bünyesinde, rolü, suçluluğa ve suçun önlenmesine bağlı eğilimler de dâhil olmak üzere gelecek eğilimler hakkında ön bilgiler edinmek olan *Foresight Directorate*'ı oluşturmuştur.

Türkiye'de suç tahmini konusunda çalışmalarının yapılmaması, kriminolog sayısının adı geçen ülkelere nazaran az sayıda olması, siyasi erkin bu konuyu politik ajandasına almaması, ilgili kurumların bu tür çalışmaları yaptırmaması veya finanse etmemesinden kaynaklanabilir. Ancak, Türkiye'de bu tür araştırmaları yapacak yetenekli kişi ve kuruluşlar bulunmaktadır. İşte

bu makale, alandaki bu boşluğu doldurma ve yeni perspektifler kazandırma amacını gütmektedir.

Bu çalışmada, suçluluğa bağlı trend dizilerinin hazırlanması ve suçluluğun gelişimi üzerine tahminler yapmak için kullanılan analiz ve araştırma metotları ele alınmıştır. Bu kapsamda, özellikle son 20 yıl içerisinde suç gelişimine ilişkin araştırmalar ve etütler incelenerek araştırmaların ve yapılan tahminlerin zayıf ve güçlü yönleri ortaya konacaktır. Sonuç olarak da, Türkiye'de yapılması gereken geleceğe dair araştırmalar ve başka yerlerde kullanılan araştırma metotlarının Türkiye'de kullanımı konularında önerilerde bulunulacaktır. Devam eden bölümlerde, suçun yoğunluğu ve yapısı üzerinde etkisi olabilecek demografik değişkenler, makro-ekonomik faktörler, teknoloji, küreselleşme, mesleki tercihler, yaşam stili tercihleri, suç örgütlenmesi ve suçla mücadelede yeni stratejiler gibi önemli faktörler incelenecektir.

2. SUÇ TAHMİNİ

Suçluluğun gelişimi, yapısı ve yoğunluğu üzerine uzun vadeli ve doğru tahminlerin yapılması oldukça zor görünmektedir. Kesin tahminlerin yapılması imkânsız olmasına rağmen, yine de analitik araç ve metotlar aracılığı ile çok başarılı tahminler yapılabilir. Veri kaynakları ve tahminlerin yapılması için kullanılan metotlar, suç istatistikleri, uzman, uygulayıcı ve halk bünyesinde yapılan sondajlar, literatür taraması, senaryo yazımı ve suç eğilimleri tabanlı tahminler yapan istatistik modellerini kapsamaktadır (Cole, 1995, s.57).

Suçluluk alanında tahminler yapılırken, "geçmişin geleceğin habercisi olduğu" deyiminden hareket edilebilir. Bu bakımdan, geçmiş ve güncel eğilimlerden hareket ederek tahminler yapılması mümkündür. Geçmişte gözlemlenen değerlerin hareketini gösteren matematik modelleri, gelecekte suçluluğa bağlı eğilimlerin analizini yansıtmak suretiyle, geleceğe yönelik suç tahminlerinin yapılması için kullanılabilir. Genel olarak, kronolojik nicel tahminlerin kaynağı, polis ve savcılığa bağlı suç istatistikleridir; bir tahmin modeli oluşturma, değişkenlerin nedensel etkisinin tanımlanması ve etkileşimlerinin öngörülmesinden ibarettir. Her tahmin modeli, bazı bağımsız değişkenler ile bağımlı değişkenler arasında bir ilişkinin kurulmasını araştırır (Cole, 1995, s.57). Fakat Türkiye'de sağlıklı nicel tahminlerin yapılması mümkün görünmemektedir. Nitekim Türkiye'de suçluluğun bilimsel, analitik ve karşılaştırmalı verilerden hareket ederek hazırlanan bütünsel bir vizyonu bulunmadığını söyleyebiliriz (Polat, 2008, s.40).

Geçmiş eğilimlerden hareket ederek basit çıkarımlar yapılmasının geleceği tahmin etmeye yeterli olmadığı herkesçe kabul edilmektedir. Suç

tahminlerinin mümkün olduğu kadar doğru olması için hazırlanan trend dizileri, suçluluk üzerinde etkili olan sosyal, ekonomik, politik ve teknolojik faktörleri göz önünde bulundurmalıdır. Doğru tahminlerin yapılabilmesi için, bu modeller, suçluluk ve gelecekteki mağduriyetler üzerinde etkili olacak birçok faktörün yapı ve yoğunluğunu göz önünde bulundurmalıdır. Nitel tahminler yapılırken nicel modellerin kullanımı, geleceğe dair suçluluk hakkında tam doğru olmasa da tutarlı tahminlerin yapılmasını sağlar. Yalnızca nitel metotları kullanmaktan ziyade, suçluluğa bağlı eğilimlerden hareket ederek tahmin yapılması ve bu tahminlerin tutarlı değişkenlere nispeten uyumlu hale getirilmesi suretiyle ampirik geçerliliği bulunan tahminlerin yapılması mümkündür. Ancak, bu modellerin bazı sınırlılıkları bulunmaktadır. Nitekim suçluluğun gelişimi üzerinde etkili olan değişkenlerin mevcut etkisini belirlemek, gelecekteki etkilerini öngörmek ve bu etkileri hesaba katmak kolay değildir. Bu çalışma kapsamında ele alınan nicel modeller de sınırlı sayıdadır. Bu tür tahminler çoğunlukla demografik ve makro ekonomik faktörler gibi bir veya iki kilit değişkeni göz önünde bulundurmaktadır (Field, 1990; Field, 1998; Dhiri vd., 1999, Cole, 1995).

Suç tahmini konusunda bu tür faktörlerin ele alınmasının esas mantığı, etkilerinin nicel olarak değerlendirilebilir olması ve bu etkilerin tahmin yapılmasında çok yararlı olmasıdır. Yine de bu matematik modelleri, ceza adaleti sisteminin yeni stratejileri, suçun önlenmesi, bireysel güvenlik önlemleri, teknoloji ve yaşam tarzında değişiklik gibi trend dizileri aracılığıyla nicel olarak hesap edilmesi mümkün olmayan değişkenleri göz önünde bulundurmaz. Kısaca, nicel modeller, beklenmeyen teknolojik gelişmeler, ekonomik bunalımlar, sosyal eğilimler ve suçun bastırılması ve kişisel güvenlik teknolojisinde kaydedilen ilerlemeleri öngöremez. Fakat bu zorluklara rağmen, eğilimlerden hareket ederek hazırlanan tahminler, gerek tahminlerin yapılmasında gerekse suç üzerindeki etkenlerin anlaşılması bakımından her zaman faydalıdır (Dhiri vd., 1999, s.14). Suçluluğa bağlı eğilimlerin analizi ve istatistikî model hazırlama, geleceğe dair suç yoğunluğunu tahmin etmeye yönelik bir araç olabilir. Yine de, bu tür tahminlerde dikkat edilmesi gerekir. Nitekim nitel metotların en büyük zaafı, genellikle genellemeler ile sınırlı olmaları ve uzmanların mesleki sezgileri üzerine kurulu olmalarıdır. Bu bakımdan, teknoloji ve sosyal yaşama dair değişim ve gelişime bağlı yeni suç hedeflerinin rasyonel bir şekilde oluşturulması gerekir. Bu çerçevede aşağıda özetlenen bazı *nitel metotlar* sıralanabilir (Cole, 1995, s.7; Quinn, 1986, s.75; Evans, 2007).

Çevre Analizi. Çevre analizi, hedeflenen tahmin ufkunda kabul edilebilir bir şekilde meydana gelebilecek ve ilgili çevrede değişikliğe sebep olabilecek olayların akışını (eğilimler veya olaylar) öngörmek amacıyla yapılan sistematik bir çalışmayı teşkil etmektedir. Bahse konu olaylar, ekonomik koşullar, demografik değişim, kamu politikaları, suçun bastırılmasına tahsis edilen kaynaklar, uluslararası olaylar, sosyal davranışlar ve teknolojik ilerlemeler gibi birçok alanda medyana gelebilir. Çevre analizinde genel olarak konu ile ilgili eserlerin sentezi ve incelenmesi ve Delphi grupları gibi teknikler aracılığı ile uzmanlardan danışmanlık hizmeti alınması metotlarına başvurulur (Cole, 1995, s.7).

Delphi Tekniği: Olayların gelecekteki seyri hakkında uzmanlara danışılmasından ibaret olan Delphi tekniği, çevre analizinin bir parçasıdır. Bu yaklaşım, aynı zamanda geleceğe dair doğrudan tahminlerin yapılması için de kullanılabilir. Uzlaşma sağlama aracı olarak ifade edilen Delphi, bir problem durumuna ilişkin uzman görüşlerini sistematik bir şekilde elde eden bir tekniktir (Quinn, 1986, s.75). Delphi tekniği kullanılarak bir problem durumuna farklı açılardan bakan bireylerin ve grupların yüz yüze gelmeden uzlaşmaları amaçlanmaktadır. Bu teknik kapsamında, uzmanların konu hakkında düşüncelerini öğrenmek, bir tartışma ortamı oluşturmak ve nihayetinde bir uzlaşmaya varmak üzere soru dizinleri, telefon konferansları ve grup tartışmaları gibi farklı tekniklere başvurulabilir. Adını eski Yunanistan'da ünlü bir Yunanlı kâhinin yaşadığı Delphi adlı bir yerden alan bu teknik, bilimsel araştırmalarda yaklaşık elli yıldır yönetim, tıp, askeri konular ve eğitimin çeşitli alanlarında yaygın şekilde kullanılmaktadır (Woudenberg, 1991, s.137).

Delphi tekniği ilk olarak, 1950'li yıllarda ABD'de RAND firmasında çalışan Norman Dalkey ve Olaf Helmer (1962) adındaki iki araştırmacı tarafından özellikle askeri konulara ilişkin yorumlarda bulunmak amacıyla geliştirilmiştir (Şahin, 2001, s. 215). Genel olarak Delphi tekniği üç temel özelliğe sahiptir: (1) katılımda gizlilik (araştırma süresince öne sürülen düşüncelerin kime ait olduğu gizli tutulur), (2) grup tepkisinin istatistiksel analizi (her bir Delphi anketi uygulandıktan sonra istatistiksel olarak analiz edilir) ve (3) kontrollü geri besleme (Dalkey, 1972, s.43). Delphi tekniğinde ardışık anketler kullanılır. Anketlerin istatistiksel analizi tamamlandıktan sonra analiz sonuçları, yani anketi yanıtlayanların genel eğilimleri bir sonraki anketle birlikte katılımcılara iletilir. Bu şekilde bireyler düşüncelerini kendilerine iletilen sonuçlarla, farklı görüş ve yaklaşımlarla karşılaştırarak yeniden gözden geçirirler. Bu işlem uzlaşma sağlanıncaya kadar devam eder. Sağlanan uzlaşma, bu sürecin ürünüdür.

Senaryo Kurgulaması: Senaryo kurgulaması, olması muhtemel olaylar veya hareketlerin olaylar dizini şeklinde hayal edilmesi olarak tanımlanabilir. Senaryo analizi ise, alternatif olası sonuçları göz önüne alarak gelecekte olması muhtemel olayların analiz edilmesi olarak açıklanabilir. Bu konuda Cambridge Energy Research Association (CERA)'nın anlatımına da göz atmak da yarar vardır. CERA, enerji sektöründeki tüm bu belirsizlikler içinde "risklere ve belirsizliklere karşı önceden nasıl önlem alabiliriz?" sorusuna verdiği cevapta senaryoları bir anlamda tanımlamaktadır: "Disipline ve sistematize edilmiş Senaryo oluşturma süreci belirsizlikler için bir çerçeve oluşturur. Bunlar tahmin veya öngörüler değildir. Daha çok, insanı sürprizler, bir dizi belirsizlikleri ve 'ya böyle olursa' şeklinde düşünmeye zorlayan, mantıksal 'hikâyelerdir'... Bunlar düşünsel deneyler[dir], fakat amaç insanların trendler, potansiyel değişimler, kırılmalar ve devamsızlıklar üzerine sistematik düşünmesine yardımcı olmaktır" (Evans, 2007, s. A12).

Senaryolar, genel olarak aşağıdaki sıralı özellikleri taşırlar:

- > Çoğunlukla nitel bir karaktere sahiptirler ve matematiksel değildirler,
- > Çoğunlukla önseziye ve uzman görüşlerine dayanırlar,
- > Gelecekte olacak belirli gelişmeler hakkında varsayımlardır (güçlü küreselleşme, ...yıllı içerisinde AB'ye katılım, iş piyasası politikasına devlet müdahalelerinin azalması gibi),
- > Diğer senaryoların sonuçları ile mukayese edebilmek için bir senaryo altında bir dizi değişkenler için gelecekteki olası sonuçları belirlemeye çalışırlar,
- > Öznel olmalarına rağmen senaryolar tutarlı ve iyi kanıtlanmış olmaları koşuluyla aydınlatıcı olabilirler,
- > Farklı politik stratejilerin sonuçlarının değerlendirilmesi için uygundurlar (Evans, 2007, s. A12).

Senaryo kurgulaması tek başına bir tahmin olmayıp, meydana gelebilecek eğilim ve olaylar hakkında bilgi verir. Geleceğe yönelik birçok farklı senaryo hazırlanabilir. Mesela suç tahminleri, özellikle doğum ve nüfus oranları, ekonomi ve teknoloji konularında farklı hipotezleri ortaya koyan birçok senaryonun kurgulanmasına dayanmaktadır. Her senaryo aynı değişkenlere dayanır, ancak elde edilen sonuç, bu değişkenler arasındaki dinamik bağlara göre farklılaşır (Cole, 1995, s.7).

Kısaca, suçluluk hakkında tahminler yapmak için, birçok nicel ve nitel metoda başvurulabilir. Ancak bu çalışmada incelenen suç tahminlerinin en

büyük zaafı, araştırmaların yalnızca bir metot ile, yani nitel veya nicel metotlardan birisi ile sınırlı kalmasıdır. Hâlbuki her iki metot birbirinin tamamlayıcısıdır. Bir nicel analiz, suç eğilimlerine ilişkin tahminler yapılmasında faydalı olsa da, çevre analizi veya senaryo yazımı gibi nitel metotlar, suç oranları üzerinde etkili olacak değişkenlerin göz önünde bulundurulmasına olanak sağlar. Her iki metodu kapsayan bu tür bir analiz sayesinde, bahse konu değişkenlerin muhtemel dalgalanmaları belirlenebilir ve bu dalgalanmalardan hareket edilerek nicel modeller hazırlanabilir.

3. SUÇUN GELİŞİMİNDE ETKİLİ OLAN FAKTÖRLER

Suç oranlarının belirli yıllar arasındaki yükseliş ve düşüşüne ilişkin nedenler kesin olarak bilinmese de, suçun yoğunluğuna etki eden birçok faktör sıralanabilir. Bu kapsamda suç yoğunluğu üzerinde geçmişte ve gelecekte en etkili olan faktörler; makro-ekonomik (mesela, kişi başına düşen milli gelir, işsizlik oranı, tüketim harcamaları düzeyi) ve demografik (özellikle, suçun daha yüksek olma eğiliminin bulunduğu yaş grubu içerisinde bulunan kişiler) faktörlerdir. Türkiye İstatistik Kurumu, işgücü durumu, milli gelir istatistikleri, kazanç istatistikleri, gelir dağılımı ve yaşam koşulları, tüketim harcamaları istatistikleri, nüfus, demografi, konut ve toplumsal yapı gibi demografik ve makro ekonomik göstergelere ilişkin verileri derlemekte ve yayınlamaktadır (TÜİK, 2009).

Kuşkusuz son yıllarda suç yoğunluğunda etkili olan bir diğer faktör teknolojidir. Teknoloji, gelecekte de etkili bir faktör olmaya devam edecektir. Diğer taraftan küreselleşme ulusal sınırları ortadan kaldırmış ve suç örgütlerinin hareket kabiliyeti artmıştır. Fakat tüm bu gelişmelerin yanında kamu güçleri de suça karşı kendisini donatacak, yenileyecek ve güvenlik politikalarını da bu çerçevede gözden geçirecektir.

3.1. Demografik Değişkenler

Demografik değişkenler, suç oranlarında en etkili faktörlerdir (Fox, 1978; Bennett, 1987; Pyle ve Deadman, 1994; Britt, 1995; Field, 1998; Dhiri vd., 1999; Foresight Directorate, 2000b). Özellikle, kilit demografik değişken, suç eğiliminin en yüksek olduğu yaş grubu olan 15-35 yaşları arasındaki erkek nüfustur. Suçların genel dağılımında, kadınların suça katılma oranı % 6,4, erkeklerin ise % 93,6 olup, en yüksek suç işleme yaşları % 31,2 ile 2535 yaşlarıdır (EGM, 2004, s.20). Genç nüfusun yüksek olduğu toplumlar, diğerlerine nispeten daha yoğun bir düzeyde suçlulukla karşı karşıyadır. Tam tersine, demografik yaşlanmanın gözlemlendiği toplumlarda suç oranı düşme eğilimi göstermektedir. Bu bakımdan, toplumun yaş düzeyi, suç yoğunluğu

üzerinde çok etkili bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Suç eğilimi yüksek olan yaş grubunun oranı ile suç oranları arasındaki ilişkiyi açıklamaya çalışan trend dizileri, genel olarak işlenen suçların toplumdaki gençlerin oranına bağlı olduğunu göstermektedir (Fox, 1978; Pyle ve Deadman, 1994; Field, 1998; Dhiri vd., 1999).

3.2. Makro-Ekonomik Faktörler

Özellikle malvarlığına karşı işlenen suçlar başta olmak üzere suçun yoğunluğu önemli ölçüde ekonomik göstergelere bağlıdır. Malvarlığına karşı işlenen suçlar, ekonomik gerileme dönemlerinde hızlı bir şekilde artış gösterdiği halde, tam tersine ekonominin atağa kalktığı zamanlarda ise azalma göstermiştir. Bu meydana gelişmiş bir ekonomiye sahip, büyük bir kesimi dolgun ücretli ve/veya bir iş sahibi olan toplumlarda daha az suç işleneceği hipotezi ileri sürülebilir. Buna karşılık, ekonomik gerileme dönemlerinde yaşanan işsizlik ve yoksulluk kişileri suça itebilir. Ancak bu hipotezin anti tezi ise, gelişmiş ekonomiye dayalı refah, bireyleri gösteriş amaçlı tüketim mallarını almaya sevk edebilir. Toplumda taşınabilir tüketim mallarının artması ve çeşitlenmesi, hırsızlık olanaklarını artırmış olur. Bu bakımdan, toplum içerisinde lüks ve ilgi çekici malların kullanımının yaygınlaşması ile hırsızlık suçu arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Mesela, yakın bir tarihe kadar, araba sahibi olmak toplumun geneli için bir hayal iken, günümüzde düşük gelirli bireyler de çok rahatlıkla araba sahibi olabilmektedir.

Field (1990; 1998), makro ekonomik faktörlerin, suç gelişimi ile çok güçlü bir ilişkisi olduğunu ifade etmiştir. Field, İngiltere'de malvarlığına karşı işlenen suçların en yüksek noktaya çıkmasının büyük ölçüde ekonomik büyümeye ve özellikle tüketim harcamalarının artışına bağlı olduğunu savunmaktadır. Ekonominin gidişatının iyi olduğu ve hizmet ve mal tüketiminin arttığı dönemde, malvarlığına karşı işlenen suçların oranında yükselme görülmektedir. Ekonomik gerileme dönemlerinde ise bu durumun tam tersi gerçekleşir. İngiltere ve Galler'de makro ekonomik göstergeler ve suça ilişkin verilere ilişkin 1946 ve 1991 yıllarında yapılan bir analiz sonucunda, Pyle ve Deadman (1994), basit hırsızlık, nitelikli hırsızlık ve evden hırsızlık olaylarının arttığını ve bu artışın ekonominin büyümesi ve tüketim harcamalarının artışı ile kesştiğini tespit etmiştir. Şüphesiz bu yaklaşımlar geçmiş yıllarda suç oranlarının niçin düşük olduğuna açıklık getirmektedir. Field (1990), 2. Dünya savaşından önce ve hemen sonra gayri safi milli hâsıla artışının, özellikle iâşe, ibate, ısınma, elektrik, toplu taşıma ve sosyal yardım programları gibi temel ihtiyaçları daha iyi karşılamaya tahsis edildiği hipotezini ileri sürme-

ktedir. Bu alanlarda yapılan harcamaların artışı ise, suç olanakları üzerinde düşük düzeyde etkili olmuştur. Fakat 1950'li yıllarda artış gösteren hâsılanın büyük kısmı, otomobil ve elektronik eşyalar gibi hırsızların ilgisini çekebilecek tüketim ürünlerinin satın alınmasına tahsis edilmiştir.

3.3. Teknoloji

Teknoloji, demografik ve makro-ekonomik faktörlerin yanında, mevcut ve gelecek suçluluğun yapısı ve yoğunluğu üzerinde çok etkili olacaktır. Suç gelişimi üzerinde teknolojinin etkisi, üç büyük planda ortaya çıkmaktadır:

- > Teknolojik gelişmeler, suçlulara bilinen suçları işlemelerine yardımcı olan araçları sağlamaya devam edecektir (mesela, sahtecilik, hırsızlık, para aklama ve taklitçilik),
- > Bizzat teknoloji suçların hedefi olacaktır (mesela, iletişim hizmetleri hırsızlığı ve virüs yayılması),
- > Yeni teknoloji, suç saldırılarına karşı koymaya veya önlemeye yardımcı olacaktır (Association of British Insurers, 2000).

Son yıllarda sahteciliğin artışıını açıklayan en önemli sebeplerden biri, kişisel bilgisayar, tarayıcı, renkli baskı araçları, fotokopi makineleri ve baskı materyalleri gibi teknolojilerin yaygınlaşmasıdır. Günümüzde bu cihazların fiyatı oldukça ucuzlamış ve pazarda yaygınlaşmıştır. Bu sayede özel bilgi ve materyale sahip profesyonel kalpazan ve sahteciler kadar amatörler de, sahtecilik fiillerini icra edebilecektir (Schneider, 2002). Bilgisayar ve iletişim teknolojilerinin yaşamın her alanına girmesi ve getirdiği değişiklikler, suçluluk için önemli sonuçlar doğurmuştur. Bu gelişmeler, suçun yapısı kadar işlenme şeklini de değiştirmiştir. Hırsızlık ve elektronik kaçakçılık türü suçların, daha çabuk şekilde ve iz bırakmadan gerçekleştirilmesi mümkün olacaktır. Bu durum suçluların suçüstü yakalanma olasılıklarını azaltacaktır. Finansal işlemlerin otomatizasyonu arttıkça, internet üzerinden hırsızlık ve kaçakçılık imkânları da artacaktır (Cole, 1995).

İngiltere'de *Department of Trade and Industry* bünyesinde 1994 yılında kurulan Foresight Directorate'e göre, internet sayesinde göreceli bir anonimlik kazanan suçlular, hem ulusal hem de uluslararası düzlemde iz bırakmadan daha çabuk suç işleyecektir. Bu bakımdan bilgi ve iletişim teknolojileri, suçlulara daha kolay bir şekilde örgütlenme ve coğrafik engelleri aşma olanağı tanıyacaktır. En başta internet, suçlulara gerek kamu kurumları gerekse özel sektöre ait veri sistemlerinin güvenliklerini aşmak için gerekli bilgiye çabuk bir şekilde ulaşma imkânı verecektir. İnternet aynı zamanda,

yasadışı ticari işlemleri maskelemek amacıyla karmaşık stenografi ve şifreleme teknolojilerinin suçlular tarafından kullanımını kolaylaştıracaktır. Nanoteknoloji ve minyatürizasyon alanlarında kaydedilen gelişmeler, çalınması ve gizlenmesi kolay çok daha küçük taşınabilir cihazların üretilmesini sağlayacaktır (Foresight Directorate, 2000b). Kısacası, özellikle bilgisayar, iletişim ve istihbarat alanları başta olmak üzere çeşitli alanlarda gerçekleştirilen teknolojik yenilikler, gün geçtikçe suç işlenmesini kolaylaştıracaktır. Yeni teknoloji, kişilere ve küçük gruplara, suçun işlenmesindeki riskleri azaltarak önceden cesaret edemedikleri suçları işleme imkânı tanıyacaktır. Yeni teknoloji:

- > Suçluların, sistem, bina veya eklentileri, malvarlıkları ve bilgiye erişimini kolaylaştıracaktır,
- > Suçun coğrafik engellerini ortadan kaldıracaktır,
- > Suçluluğu potansiyel olarak daha kazançlı hale getirecektir,
- > Suçluların adalatten kaçma kapasitesini ve anonimlik durumlarını artıracaktır.

Yeni teknolojilerin suçluluk açısından doğuracağı sonuçlar hesaba katılmaksızın ticarileştirilmesi sorunun büyümesine neden olmuştur (Association of British Insurers, 2000; Foresight Directorate, 2000b).

3.4. Küreselleşme

Uluslararası planda artış gösteren ithalat, ihracat, seyahat ve göç gibi faktörler kadar iletişim alanında kaydedilen gelişmeler, gün geçtikçe suçluluk konusunda ulusal sınırları etkisizleştirmektedir. Yukarıda belirtildiği gibi internet, coğrafik engellerin kalkması ve farklı milletlere ait suçluların daha kolay örgütlenmesi açısından sınır aşan suçluluğun artmasına neden olmuştur. Bilgiç (2005, s.100), küreselleşmeye yol açan ve etki eden bazı faktörleri şu şekilde sıralamıştır: teknolojik gelişmeler, sınır aşan çevre sorunları, insan hakları sorunları, birçok devlet bakımından siyasi ve ekonomik bağımlılık, yabancı sermaye ve yatırım ihtiyacı, silah satışları, organize suçlar ve uluslar arası terör vb.

Günümüzde fail, suçun meydana geldiği ülkeye gitmeden birçok suçu işleyebilmektedir. Devletler arasında ticaretin artışı, suç işlemek için alınan riskleri azaltarak organize suç örgütlerinin imkânlarını arttırmaktadır (Foresight Directorate, 2000b). Bu bakımdan, Wardlaw'a göre (1999), suç alanında meydana gelen değişikliğin temel motorlarını kavramak için, profesyonel suçlular ve uluslararası organize suç örgütleri için oluşturdıkları büyük imkânlar nedeniyle dikkatin ticaret ve pazarların küreselleşmesi

üzerinde yoğunlaşması gerekir. Uluslararası göç kadar kişi veya kişilerin ulusal ve uluslararası hareketlilik kapasitesi ve isteğinde görülen önemli artışlar, göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti başta olmak üzere birçok suçta artış yaşanmasını da beraberinde getirmektedir. Uluslararası suç örgütleri aynı zamanda, suçun bastırılması görevinin her devletin kendi tekelinde olmasından da yararlanmaktadır (Schneider, 2002).

3.5. Suçla Mücadelede Yeni Stratejiler

Ceza adaleti sisteminin suçlular karşısında etkili olduğu tartışılır ise de, bazıları ceza adaleti uygulayıcılarının teknolojiye başvurusunun ve kamu ve özel sektör işbirliğinde gerçekleştirilecek etkili bir suç önleme yaklaşımının suç üzerinde önemli ölçüde etkili olacağını savunmaktadır (Muraskin ve Roberts, 2005). Bu bakımdan, suçun yapısı ve yoğunluğu hakkında yapılacak tahminler, suçla mücadele etmeye yönelik bireysel ve toplumsal girişimleri göz önünde bulundurmalıdır. Muraskin ve Roberts'e (2005, s.82), göre teknolojik gelişmeler gelecekte kanun uygulayıcılarının daha etkili olmalarını sağlayacaktır. Bu çerçevede; patlayıcı madde, uyuşturucu, zehirli artık veya kaybolan kişilerin araştırılmasını kolaylaştıracak termik nötronların analizi, biometrik tanıma sistemleri, lazer kullanımı, otomatik parmak izi sistemi ve kimlik belirlemede DNA kullanımı gibi teknolojik gelişmeler suçla mücadelede kullanılacaktır.

Gelecekte toplumların karşılaşacağı en büyük sorunlarından biri, kuşkusuz sınır aşan suçluluk olacaktır. Kimilerine göre, suçun küreselleşmesi ve hızlılığı karşısında kanun uygulayıcıları geride kalacaktır. Suç örgütlerinin aksine, kanun uygulayıcı ulusal ve uluslararası kuruluşların, ülkelerinin dışında varlıklarını göstermesi kolay değildir (Foresight Directorate, 2000a). Elbette bu görüşün aksine, uluslararası kuruluşların sınır aşan suçluluğa karşı güçlerini birleştirecekleri ve bu tür suçluluk ile daha etkin mücadele edileceği de düşünülebilir. Hatta "Dünya Polisi" kavramının ortaya çıkacağını düşünöenler vardır (Yıldırım vd., 2005, s.146). Bu yaklaşım sonucu meydana gelecek değışiklikler en azından üç alanda gözlenebilir:

- > Yapılacak uluslararası anlaşmalar neticesinde ulusal ve yerel polis hizmetlerinin yetki erozyonuna uğraması,
- > İnterpol, Europol ve Asenapol gibi bölgesel ve uluslararası polis kuruluşlarının öneminin ve yetkisinin artması,
- > Gelişmiş ölkelerin ve uluslararası kuruluşların suçla mücadele konusunda gelişmekte olan ölkelere yönelik yardım ve destek programlarını geliştirmeleri.

4. SUÇ YOĞUNLUĞU VE YAPISININ GELİŞİMİ

5.

Türkiye'de güvenlik alanında her kurum, kendi ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde ve farklı metodolojiler kullanarak veri toplamakta ve bu verileri değerlendirmektedir. Ancak literatür taramasında hiçbir güvenlik aktörünün, suçun yapısı ve yoğunluğunun tahmini konusunda çalışma yapmadığı görülmüştür. Suç tahmini konusunda Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Gümrük Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu gibi kurumların bünyesinde risk analizi yapan bilgisayar yazılımları bulunmaktadır. Ancak bu uygulamalar, olay boyutunda sınırlı düzeyde analiz yapmakta olup, stratejik anlamda yol gösterici değildir. İngiltere'de Foresight Directorate (2000b) ve Association of British Insurers (2000) tarafından yapılan çalışmalar, güvenlik politikalarının hazırlanmasında suç tahmininin önemini ortaya çıkarmıştır.

Nicel metotlar kullanılarak suç yoğunluğu konusunda tahminler yapılması mümkündür. Mesela, son on yılın nüfus istatistikleri incelendiğinde suç eğiliminin en yüksek olduğu yaş grubunun, yani 15-35 yaş arasındakilerin yakın bir gelecekte nüfusa oranla artış göstermesi ve suç istatistiklerine göre de suç işleme yaşının gün geçtikçe düşüyor olması, suçun etkilerinin yakın bir gelecekte daha şiddetli olacağını işaret etmektedir. İkametlerde pahalı teknolojik araçların yaygınlaşması, kişilerin birikimlerini ikametlerinde bulundurmaları veya sokaklarda devriye, gözetleme faaliyetlerinin artması gibi durumlar hırsızları ikametlere doğru çekebilir (daha az korunan ikametlerin hedef seçilmesi). Son on yıl içerisinde malvarlığına karşı işlenen suçların gelişimi, ekonomik ve demografik tahminler arasında bir bağ oluşturan trend analizleri, tüketim harcamalarının gelişimi ve genç nüfusun artışı ile gelecekte malvarlığına karşı işlenecek suçların yoğunluğu hakkında tahminler yapılmasını mümkün kılabilir.

Suç yapısının gelişiminde nicel metotlardan ziyade, nitel metotlar kullanılmaktadır. Delphi metodunu kullanan Foresight Directorate (2000b) ve Association of British Insurers (2000), gelecekte suçun morfolojisi hakkında tahminlerde bulunmuştur. Gelecekte suçun, geleneksel maddi suçlar ve bilişim suçları olarak iki farklı biçimde şekilleneceği öngörülmektedir. Bu kapsamda öncelikli olarak pahalı elektronik ve bilgisayar ürünleri maddi suçların hedefi olacaktır. Gelecekte fikir ve sanat eserlerinin, hatta kimlik hırsızlığının yoğunluğu ve sosyal etkileri, geleneksel maddi suçluluğu aşacak veya eşit düzeyde olacaktır. Bu tür hırsızlıklar, gün geçtikçe elektronik iletişim araçları kullanılarak işlenecektir. Bir önceki bölümde belirttiğimiz gibi,

teknoloji gelecekte suçun karmaşıklığı üzerinde en etkili faktör olacaktır. Hırsızlık, sahtecilik, çocuk pornografisi ve kaçakçılık gibi geleneksel suçlar artarak devam edecek, fakat bu tür suçların yeni elektronik hedefleri olacak ve gelişmiş teknolojik araçlara başvurmak suretiyle daha kolay bir şekilde işlenecektir. Elektronik hedefler, elektronik eğlence sistemleri veya dizüstü bilgisayarlar gibi maddi tüketim ürünleri, verilerin elektronik transferi gibi maddi elektronik hizmet ve ürünleri (kredi kartı numarası, vb.) içermektedir. Bilgi ve iletişim teknolojileri, kredi kartlarının kaçak kullanımı, bilgisayar korsanlığı, çocuk pornografisi ve para aklama gibi bilişim suçlarının işlenmesini kolaylaştıracaktır. Bu gelişmelerin yanında lazer teknolojisi veya gelişmiş görsel ve işitsel cihazlar teknolojik araçlar sayesinde geleneksel maddi suçların da işlenmesi kolaylaşacaktır (Foresight Directorate, 2000b).

Fikir ve sanat eserleri gelecekte çok fazla suç hedefi olacaklardır, fakat maddi malvarlıklarına yönelik suç girişimleri de devam edecektir. Elektronik, kimya ve iletişim gibi alanlarda yapılan gelişmelerin, tüketiciler kadar suçluların da ilgisini çeken taşınabilir pahalı ürünlerin piyasaya sunulması ile tamamlanan döngü devam edecektir. Elektronik tüketim mallarını minyatürleştirme (elektronik tüketim ürünlerinin boyu veya ağırlığı sabit kalarak tek bir ürün içerisinde birçok fonksiyonu entegre etme kapasitesi) eğiliminin artması ve küçük satış mağazalarının ortaya çıkışı, hırsızlık olaylarının artışına katkıda bulunacaktır. Elektronik aygıtların minyatürize edilmesi, daha az risk daha fazla kâr amacını güden hırsızlar için daha çekici olacaktır. Kısaca, değeri yüksek küçük elektronik cihazların ikamet ve işyerlerinde yaygınlaşması, malvarlığına karşı işlenecek suçların artmasına neden olacaktır. Bu tür cihazlar, çalınması, taşınabilmesi ve satılabilmesi itibarıyla değerleri ve çalınma kolaylıkları göz önünde bulundurulduğunda, hırsızlık konusunda yüksek derecede hassas olacaktır (Foresight Directorate, 2000b; Association of British Insurers, 2000).

Türkiye'de genel kolluğun yanında 250'ye yakın özel kanunla yetkili kılınmış özel idari kolluk, suçla mücadele etmektedir. Ancak, suç alanında, koordinasyon eksikliği, farklı bilgi kaynaklarının dağınık biçimde bulunması, bakanlıkların bilgi sistemlerini dışı kapamaları ve istatistikleri farklı ölçme araçları ile karşılaştırma eksikliği göze çarpan hususlardır. Bu durum, suç araştırmaları konusunda, kurumları, araştırmacıları ve uygulayıcıları bir araya getiren bakanlıklar arası bir yapının hayata geçirilmesine çağrı yapmaktadır. Bu tür bir yapı sayesinde, nitel ve nicel metotlar kullanılarak suçun gelecekteki yapısı ve yoğunluğu hakkında tahminler yapılabilir. Elbette bu

tahminlerin güvenilir ve sağlıklı olduğu yönünde şüpheler mevcuttur. Ancak, kriminolojik araştırmalar, suçla ilgili güvenilir bir ölçme aracının olmadığını, fakat farklı kaynakların bir araya getirilmesi ve karşılaştırmaları sayesinde tutarlı ölçümlere ulaşılacağını göstermektedir (Polat, 2008, s.56).

6. GELECEKTE YOĞUN BİR ŞEKİLDE ORTAYA ÇIKACAK SUÇ EĞİLİMLERİ

Nicel ve nitel metotlar kullanılarak, gelecekte yoğun bir şekilde ortaya çıkacak bazı suçlar hakkında büyük ipuçları elde edilebilir. Bu bölümde, araştırmacılar tarafından yapılan tahminlere atıfta bulunularak, suç tahmini metotlarına açıklık getirilmeye çalışılacaktır. Ancak, yukarıda açıklanan nedenlerden dolayı Türkiye'nin durumuna ilişkin değerlendirmeler yapılmamıştır. Bu kapsamda, suç tahminlerinde ön plana çıkan bilişim suçları, bilgi ve iletişime bağlı suçlar, kimlik sahteciliği, ileri düzey suç örgütleri ve sınır aşan suçluluğun artması ele alınmıştır.

6.1. Bilişim Suçları

Başta Foresight Directorate (2000b) olmak üzere birçok kuruluş ve araştırmacı, Delphi metodunu ve senaryo kurgulaması tekniğini kullanarak yaptıkları çalışmalarında, gelecekte bilişim suçlarının en çok işlenen suçlar arasında bulunacağını işaret etmektedir. İletişim ve bilgi aracı olarak kullanılan bilgisayarlar, gelecekte işlenecek bilişim suçlarının büyük bir kısmı için önemli bir rol oynayacaktır. Özellikle internet, bünyesinde yeni ve geleneksel bilgisayar suçlarının işleneceği bir araç olacaktır. İnternet aracılığı ile işlenen suçların etki ve yoğunluğu, gelecekte de artarak devam edecektir. İnternet, bilgisayar teknolojisini iyi bilen suçlulara, interaktif işlem yapan sistemlere yönelik korsanlık faaliyetleri veya virüs yayma gibi suçları doğrudan işleme fırsatları sunmaktadır. Bu durumun, gelecekte ciddi bir problem oluşturacağı beklenmektedir. Şirketler, dış saldırılar kadar (mesela, profesyonel korsanlar) internet bağlantılı iç saldırılara (mesela, çalışanlar tarafından yapılan saldırılar) maruz kalabilir. Kişi, kurum ve kuruluşlar, veri depolarında gün geçtikçe daha fazla elektronik bilgi muhafaza etmektedir. Bahse konu veriler, tahripçilik ve elektronik hırsızlık konularında hassas olup, önemli ölçüde kaybolma veya zarar görme riski ile karşı karşıyadır (Foresight Directorate, 2000b).

Suçlar, bilişim dünyasına zarar verecek yeni usuller buldukça, geleneksel birçok suç tipi gelişecek, farklı türleri ortaya çıkacak ve gün geçtikçe eklenen yeni elektronik araçlar ile işlenecektir. İnternet, suçlulara daha yüksek düzeylerde sahtecilik, hırsızlık, dolandırıcılık, şans oyunları,

uyuşturucu kaçakçılığı ve pornografi gibi geleneksel suçları işleme imkânı sunacaktır (Reno, 1998, s.6). İnternet, yeni sahtecilik biçimleri ortaya çıkarmayacak, ama elektronik ortamda işlenen kaçakçılık fiilleri, daha etkin ve etkili bir şekilde icra edilecek, bu tür suçların çok önemli yansımaları olacak ve haklarında soruşturma yapılması güçleşecektir (Wardlaw, 1999, s.8; Schneider, 2002, s.13). İnternet, özellikle kredi kartı, internet alışverişi, internette açık artırma, kimlik, fikri mülkiyet ve borsa pazarlarına ilişkin hırsızlık ve sahteciliğin artışı teşvik edecektir.

Moore'a göre (1994) suç örgütleri, gün geçtikçe daha iyi bir şekilde yeni teknolojileri öğrenmekte, bu teknolojilere vakıf olmakta ve bu suç örgütlerinin özellikle finansal kuruluşları hedef alan suçlar başta olmak üzere bilişim suçları alanında ön planda olacakları öngörülmektedir. Johnstone ve Haines (1999, s.272), internetin, özellikle elektronik ödeme biçimi olarak ve alışverişi aracı olarak artan kullanımı nedeniyle suçlular için gün geçtikçe çekici olduğu konusunda hem fikirdirler. İnternet aracılığıyla borsa pazarlarının manipülasyonu kadar alışverişte sahtecilik olaylarının artacağı düşünülmektedir. İnternetin tüm dünyada mevcut elektronik hesaplara fon transfer etme olanağı sunması sebebiyle, teknolojiye vakıf suçluların yasal olmayan yollardan elde edilen parayı elektronik işlemler sayesinde aklamalarından korkulmaktadır. Büyük çaplı fonlara sahip olan suç örgütleri, her tür teknolojik kaynak ve uzmanlığı sağlayabilmektedir. Mesela, motosikletli çete olarak bilinen Hell's Angels adlı organize suç örgütünün kendi internet servisi sağlayıcısının olduğu bilinmektedir, bu durum örgüt üyelerinin internet kullandıklarını gözetlemek için bir engel teşkil etmektedir (Schneider, 2002, s.44).

6.2. Bilgi ve İletişime Bağlı Suçlar

Bilgi ve iletişim, gelecek ekonomilerinin köşe taşı olarak görülmektedir. Bilgi ekonomisi içerisinde, yeni tasarımlar, yeterli belgeleri ve fikri mülkiyetler büyük ölçüde önem kazanmaktadır. Kısaca, bilgi, gün geçtikçe kendi içerisinde finansal bir değer kazanmaktadır. Association of British Insurers'in (2000) Delphi metodunu kullanarak yaptığı çalışmada bilgi ve iletişime bağlı suçların artış göstereceği tahmin edilmektedir. Fikri mülkiyet ve bilgi hırsızlıkları da, bilgi ekonomisi önem kazandığı ölçüde artacaktır. Yazar hakkının ihlali, sahtecilik ve güveni kötüye kullanma fiillerini içeren fikri mülkiyete bağlı suçlar, şimdiden hızlı bir şekilde yaygınlaşan ve uluslararası düzeyde en fazla endişe uyandıran suç kategorisini teşkil etmektedir. Ayrıca şirketler, bilgi alanında rekabet düzeylerini artırmak için ekonomik casusluğa yönelebilir.

Gelecekte yazar hakkının ihlaline bağlı suçlarda artış beklenmektedir. Özellikle, müzik, film ve oyun gibi yazar hakları ile korunan internet eserlerinin yasadışı indirilmesi ciddi oranlarda artacaktır. Bu tür suçlara, yazılım, program, video ve bilgisayar oyunlarının izinsiz çoğaltılması gibi daha geleneksel korsanlık biçimleri de eklenecektir. İnternet kadar geleneksel araçlar ile gerçekleştirilen korsanlık fiilleri de, çok yaygın, tespiti zor ve mücadelesi güç olduğundan, ciddi problem teşkil etmektedir (Association of British Insurers, 2000, s.22).

6.3. Kimlik Sahteciliği

Suç istatistikleri ve suç kaynaklı finansal kayıpları incelemek suretiyle nicel metotlar kullanan araştırmacılar, gelecekte kimlik sahteciliği suçunun kamu güçlerinin çok karşılaşacağı suçlar arasında olacağını ortaya koymuştur. Son yıllarda ortaya çıkan ve kişisel yaşamın korunması açısından en endişe verici suçlardan biri olan kimlik sahteciliği, kaçakçılık fiillerini gerçekleştirmek üzere suçlu kişiler tarafından hedef kişi hakkında gizli bilgilerin toplanmasıyla icra edilmektedir (Smith, 1999, s.143). Kimlik sahteciliği kendi içinde ciddi bir suç olsa da, çek veya kredi kartı kaçakçılığı, banka kredileri kaçakçılığı, kaçak alışveriş, hükümet yardımı ve illegal göçe bağlı kaçakçılık gibi diğer suçları kolaylaştırması sebebiyle de endişe verici bir suç haline gelmiştir. Suç kaynaklı finansal kayıplar genel olarak bir önceki iki yıl içerisinde iki katına çıkmıştır (Kyl, 1998). Bu tür suçlar, hangi biçimde olursa olsun, özellikle diğer suçların işlenmesini kolaylaştırması ve suçlular için kişisel verilerin gün geçtikçe çekici olması itibarıyla, gelecekte suçlular için daha kazançlı ve ilgi çekici bir suç olacaktır. Şirketlerin günümüzde çok önemli bilgiler topluyor olması ve internet veya ticari hizmetler aracılığı ile bu bilgilere erişimin mümkün olması, gelecekte kimlik sahteciliğine bağlı suçların artmasına katkıda bulunacaktır.

6.4. İleri Düzey Suç Örgütleri

Son on yıla ait suç istatistiklerini inceleyen ve senaryo kurgulaması ve çevre analizinden yararlanan Moore (1994), suçun daha organize biçimde işleneceğini tahmin etmektedir. Suçun karmaşıklaşması, uluslararası boyut kazanması ve elektronik bir biçime girmesi, aynı zamanda daha organize bir şekilde işlenmesini de teşvik etmektedir. Son yıllarda, oto hırsızlığı, evden hırsızlık ve kaçakçılık gibi adı suçlar daha organize bir şekilde suç örgütleri tarafından işlenmektedir. Moore (1994, s.35)'a göre, gelecekte hırsızlık fiilleri, daha organize, gelişmiş ve profesyonel bir şekilde icra edilecektir. Ayrıca, yasadışı atık yok etme, silah ve nükleer madde kaçakçılığı, göçmen

kaçakçılığı ve insan ticareti gibi gelecekte daha kazançlı olacak çok sayıda suç, belirli bir örgütlenme gerektirecektir (Moore, 1994, s.36). İnternet üzerinden kaçak alış veriş, sahtecilik ve kredi kartlarına bağlı kaçakçılık gibi bazı ekonomik suçlar, şimdiden yüksek oranda organize şekilde işlenmektedir. Genellikle bireysel hareket eden çalışanlar tarafından işlenen şirket içi suçlar, gelecekte daha fazla kuruluş dışı gruplar tarafından işlenecektir. Bu kapsamda üyeleri aynı etnik ve kültüre bağlı geleneksel suç örgütleri kadar, ekonomik suçlar işleyen ve tek ortak bağı kazanç olan yeni grup veya örgütler de bahse konu olacaktır.

Teknoloji, genel suçluluk üzerinde olduğu gibi, suç örgütlerinin çoğalması, küreselleşmesi ve amaçlarına ulaşması konularında birinci etken olup, gelecekteki yıllarda organize suç yapısı ve yoğunluğunun genişlemesinde esas rolü oynayacaktır. Önceden bireysel düzeyde (mesela, kişisel bilgisayarlarının modemi ile iç ağlara sızmayı başaran kişiler) işlenen teknoloji içerikli suçlar (mesela, korsanlık faaliyetleri, virüs yayma, elektronik hizmet hırsızlığı), gün geçtikçe aynı menfaatleri paylaşacak kişileri bir araya getiren düşük düzeyde biçimli örgüt veya gruplar tarafından işlenecektir. Suç örgütleri, daha etkili bir şekilde ve daha büyük bir dokunulmazlık ile hareket etmek için teknolojiyi kullanacak çok sayıda ağa ait olacaktır (Moore, 1994, s.36). Organize suç örgütleri, yeni teknolojinin sunduğu imkânları keşfetmeye devam edecek ve daha belirgin teknolojik kabiliyetleri olan kişileri işe almaya çalışacaktır (Criminal Intelligence Service Canada, 2000).

6.5. Sınır Aşan Suçluluğun Artması

Araştırmacı kişi ve kuruluşlar, suç istatistiklerinin ve uluslararası sosyo- demografik verilere ilişkin istatistiklerin incelenmesi, çevre analizi, Delphi metodu ve senaryo kurgulaması tekniklerini kullanmak suretiyle, sınır aşan suçluluğun artacağına dair tahminlerde bulunmuştur. Suçluluk, gelecekte daha az sınır tanıyacaktır. İnternet ve telekomünikasyon teknolojisinin gelişmesi ile küreselleşen dünyada suç, uluslararası bir boyut kazanacaktır (Foresight Directorate, 2000b). Teknolojiye vakıf suçlular, ceza adaleti sisteminin lokal ve ulusal sınırlamalarından faydalanarak ticaret ve iletişimin dünya düzeyinde entegrasyonundan faydalanmıştır (Wardlaw, 1999, s.3; Canadian Security Intelligence Service, 1998; Schneider, 2002, s.21). Bilgi ve iletişim teknolojisi, farklı ülke suçlularına güçlerini daha kolay bir şekilde birleştirme ve suçluluğun coğrafik engellerini aşma olanağı sağlayacaktır. İnternet sayesinde, suçlular kendi ülkelerinden farklı ülkelerde ikamet eden mağdurlara ulaşabilecektir.

7. GELECEĞİN FAİL VE MAĞDURLARI

Suçluluk hakkındaki öngörülerin büyük çoğunluğu, suçlular arasında en fazla temsil edilen grubun *15-25 yaşları arasında bulunan gençler* olacağına dair hipoteze dayanmaktadır. Türkiye'de de yapılan araştırmalar da bu hipotezi desteklemektedir (EGM, 2004, s.20). Geleceğin fail ve mağdurlarına ilişkin yapılan suç tahminlerinde suç istatistiklerinin incelenmesi ve çevre analizi ön plana çıkmaktadır. Yukarıda belirtilen bilgiler ışığında; geleceğin genç suçluları, özellikle geleneksel malvarlığına karşı işlenen suç failleri ve daha karmaşık elektronik ve bilişim suç failleri şeklinde iki gruba ait olabilir. *Genç suçluların ilk grubu*, geleneksel genç suçlulardan çok farklı olmayacakları düşünülmemektedir. Bu gençlerin çoğunluğu, sosyo-ekonomik açıdan düşük düzeyde, sosyal kontrolün düşük olduğu çevrelerde yetişen, öğrenim güçlükleri çeken ve sabıkalı olacaktır. Bu gençler, özellikle evden ve işyerinden hırsızlık, oto hırsızlığı ve otodan hırsızlık gibi yükte ağır mallara karşı suçlar işleyeceklerdir.

Çevre analizi metoduna başvuran Cole (1995, s.16)'a göre, teknolojik ilerleme ve yeni bilgi ekonomisi, düşük düzeyli sosyo-ekonomik grupta yer alan veya mesleki becerisi bulunmayan bireyler için daha belirgin sonuçlara sahip olacaktır. Teknoloji, belki finansal veya coğrafik sebeplerden dolayı bazı gruplar için erişilemez olacaktır. Delphi metodunun kullanıldığı çalışmalarda bu durumun, çalınan mallar için karanlık pazarların oluşturulmasını sağlayabileceği veya bir dışlanma duygusu uyandırabileceği; her iki durumda da, hedef kitleler arasında suç artışına neden olabileceği ortaya konmuştur (Association of British Insurers, 2000). *Genç suçluların ikinci grubu*, özellikle teknolojiye sınır tanımayan ve elektronik sinyallerini ele geçirmek, bilişim alanında ürünlerin sahtesini yapmak veya tahripçilik veya kendi menfaatleri uğruna ağlara korsanlık düzenlemek için bilgisayar ve ağ sistemi bilgilerini kullanacak orta sınıfa ait eğitimli genç bireylerden oluşacaktır. Önümüzdeki yıllarda, analiz uzmanları, sıradan vatandaşın gün geçtikçe teknolojiyi daha iyi kullanmayı öğreneceğini, fakat işleyişi hakkında daha az bilgi sahibi olacağını öngörmektedir. Bu bakımdan toplum, belki bir gün suça meyilli teknolojiyi iyi tanıyan bir kısım bilgisayar uzmanının merhametine kalacaktır. Gizli bilgiler de dâhil olmak üzere verilere erişim çok zor olmadığından, alt kademe çalışanları, suç işleyebilir ve eskiden sadece organize suç örgütlerinin veya profesyonel suçluların neden olabildiği zararları verebilir (Foresight Directorate, 2000b).

Günümüzde basit birer kurgu olarak görünseler de, *yaşı bireylerin sosyal ağdan dışlanması*, bu bireyleri suça itecek bir faktör olabilir. Yaşam

umudu arttıkça ve aksine emeklilik yaşı azaldıkça, yaşlı bireyler, belki de toplumda yapıcı bir role sahip olmadıklarını düşüneceklerdir. Dışlanma duygusunu yaşayan tüm gruplarda görüldüğü gibi, bu durum, yaşlı kişileri de suç işlemeye itebilir. Bunun yanında yaşlı bireylerin kurumlar, ticari ve finansal pazarlar hakkındaki zengin bilgileri de suça yönelimde belirleyici bir faktör olabilir. Yaşlı bireylerin boş zamanları vardır, aralarından birçoğunun suça yönelmelerinde herhangi bir engel bulunmamaktadır (Foresight Directorate, 2000a, s.5). Suç istatistiklerinin incelenmesi ve senaryo kurgulaması tekniğine başvuran Bennett (1987, s.96)'in öngördüğü gibi, geleneksel suçluların yerini (mesela, eğitimsiz gençler), gün geçtikçe daha üst bir sosyal sınıfa ait daha yaşlı suçlular alacaktır. Son yıllarda sayısı artan daha karmaşık yapılı kaçakçılık fiilleri, zaten daha yaşlı suçlularca işlenmektedir.

Yasal ve yasadışı şirketler nezdinde de yüksek oranda suç işleme eğilimleri gözlenebilir. İnternet kullanımının yaygınlaşması, paralel olarak sanal şirketlerin kurulmasına yol açmıştır. Bu gelişme, suçluların internet ortamında açık artırma kaçakçılığı gibi yaygın suçları işleme kapasitesini artırmıştır. Bu bakımdan, Daniels'e göre (1995, s.8), sahte mal ve hizmetlerin internet üzerinde yasal şirketler olarak sunulan kuruluş veya gerçek kişiler aracılığı ile satışı artacaktır. Müşteriler, mevcut olmayan bir şirket bünyesinde eşya siparişi verdikleri, onaylanmamış uzaktan eğitim veren bir okulun yeterli diplomasını aldıkları veya kurgusal bir diplomaya sahip olan bir uzmandan hizmet aldıklarını fark ettiklerinde çok şaşıracaklardır (Association of British Insurers, 2000, s. 17). İnternet üzerinde kimliği belirsiz elektronik şirketler tarafından işlenen suçların tespiti güç olduğu sürece, şirketlere yeni kaçakçılık yapma olanakları sunulacaktır (Daniels, 1995, s.11).

Geleneksel suç örgütleri, daha karmaşık ve kazançlı olan ekonomik suçlar kadar hırsızlık, yağma, adam öldürme gibi kişilere karşı geleneksel suçları da işlemeye devam edecektir. Aynı zamanda gelecekte üyeleri, aynı etnik ve kültüre ait olmayan, fakat kredi kartı hırsızlığı, internet üzerinden kaçak alışveriş veya menkul değerlere bağlı kaçakçılık gibi ekonomik veya finansal suçlar ile ilgilenen, alışılmadık suç örgüt veya kuruluşlarının sayısı artacaktır (Schneider, 2002, s.21).

Suçluluğun gelecekteki mağdurlarına ilişkin olarak, kamu, tüzel kişiler ve gerçek kişiler, organize veya adi bir şekilde işlenecek başta bilişim, fikir ve sanat eserleri ve elektronik eşyalar alanında olmak üzere geniş bir suç yelpazesinin hedefi olmaya devam edeceklerdir. *Halkın büyük çoğunluğu*, özellikle yüksek değerli elektronik ürünlerin tüketimi arttığı ölçüde

malvarlığına karşı suçların hedefi olacaktır. Demografik eğilimler, önümüzdeki 20 yıl süresince *yaşlı bireylerin* sayısında önemli bir artışın olacağını ve paralelinde yaşlı bireylerin maruz kalacağı saldırı sayısının da artacağı izlenimi vermektedir (Schneider, 2002, s.22). Aslında genel mağdur kitlesine nispeten, yaşlı bireyler, suç mağdurları arasında düşük oranda temsil edilmektedir. Ancak, gerek günümüzdeki orta yaş kuşağının yaşlanması gerekse yaşlı nüfusunun artması, gelecekte politikidari sorumlu kişilerin dikkatini, bu tür suçluluğa yöneltecektir. *Tüzel kişiliklerde*, kuruluş içi hırsızlık ve ticari kaçakçılık kadar malvarlığına karşı işlenen suçların mağduru olmaya devam edeceklerdir. Yine de şirketlerin gelecekte karşılaşılabileceği en büyük suç tehditleri, özellikle sahip oldukları bilgi ve deneyim olmak üzere fikri mülkiyetlerine yönelik çalma veya sabotaj etme girişimleri olacaktır. Bilgi ve deneyim alanında rekabet arttıkça, şirketler, rakiplerine nispeten avantajlı olmak amacıyla endüstriyel casusluğa yönelecektir. Bu tür suçlar, rakiplerinin fikri mülkiyetlerine erişmek isteyen şirketler tarafından işlenebileceği gibi, bu işi meslek haline getirmiş gerçek kişi, kuruluş veya şirketler tarafından da işlenebilir. Aynı zamanda, bilgi ve deneyime karşı işlenebilecek suç tiplerinin artması ve bu suçların özellikle bilgisayar yazılım ve oyun tasarımı endüstrisi ile uğraşan şirketlere önemli ölçüde kayıplara uğratması beklenmektedir.

8. SONUÇ VE ÖNERİLER

Sosyal nitelikli hizmetler ve sosyal politika açısından bakıldığında, kamu hizmetlerinden yararlananlar ve vergi ödeyen halk kamu yönetiminden ya da genel anlamda devletten daha iyi hizmet beklemektedirler. Bunun başarılması için kamu politikalarının sonuçları, nedenleri ve kamu hizmetlerinin vatandaşın sunulması üzerinde araştırmalar yapılmalıdır (Çevik ve Demirci, 2008: s.31). Bu noktada, kamu kurumlarına olduğu kadar üniversite ve araştırma birimlerine de görev düşmektedir. Bilimsel esaslara dayanan araştırmaların yapılması ve bu veriler ışığında kamu politikalarının belirlenmesi son derece önemlidir. Bu bağlamda, yeni sayılabilecek bir alan olan suç tahmini- ni'nin güvenlik politikalarının belirlenmesinde faydalı olacağı düşünülmektedir.

ABD başta olmak üzere gelişmiş ülkelerin, kendi geleceklerinin inşasında uzun dönemli suç tahmini çalışmalarından yararlandıkları ve bu çerçevede güvenlik politikalarını oluşturdıkları bilinmektedir. Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye, gün geçtikçe karmaşık bir hal alan suçla mücadelede dünyada uygulanan çağdaş yöntemleri takip etmek ve değişimi yakalamak zorundadır. Suç tahmini konusunda bilimsel çalışmalar yapılmadığı takdirde,

gelecekte olması muhtemel suçlarla ilgili gerekli tedbirler almak ve yeni stratejiler geliştirmek mümkün olmayacaktır.

Bu çalışmanın ele aldığı araştırma ve analitik modellerin Türkiye'de gerçekleştirilmesi mümkün müdür? Türkiye'de kolluk, savcılık ve mahkemelerin suç istatistikleri mevcut olup yıllık istatistiklerini Türkiye İstatistik Kurumu'na (TÜİK) gönderirler. TÜİK, ayrıca suç üzerinde etkili olan trend analizleri yapmak, tahminlerde bulunmak ve etki değerlendirmeleri yapmak üzere suç verileri ile ilişkilerini değerlendirmek amacıyla kullanılabilen "çevreye bağlı temel faktörler" hakkında verileri toplamaktadır. Kurumun istatistikleri arasında, işsizlik oranı (aktif nüfus üzerinde anket), yıllık brüt üretim (kamu hesabı), düşük gelirli aile, çocuk ve birey sayısı (nüfus sayımı, tüketim harcamaları hakkında anket) ve nüfus içerisindeki yaş grupları (nüfus sayımı) bulunmaktadır. TÜİK, çevresel faktörlere ilişkin nicel verileri derleyip analiz etse de, suç gelişimi hakkında tahminlerde bulunmak amacıyla ne TÜİK, ne de herhangi bir kurum veya araştırmacı bu verileri kullanmamıştır. Bu eksiklik, gün geçtikçe karmaşıklaşan ve teknolojiye yönelen organize suç örgütleri ile mücadelede güvenlik güçlerinin etkinliğini zayıflatmaktadır.

Hâlbuki Türkiye'de başta Emniyet Genel Müdürlüğü, Polis Akademisi, üniversiteler, TÜBİTAK, Devlet Planlama Teşkilatı, Mali Suçları Araştırma Kurulu, Sigorta Şirketleri, GSM operatörleri, bankalar, Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı, Türk Elektronik Sanayiciler Derneği ve Türkiye Bilimler Akademisi gibi birçok kuruluş bünyesinde suç tahmini yapabilecek deneyimli kişiler bulunmaktadır. Bunu yanında, suç tespit etme yetkisi ile donatılmış kamu kurum ve kuruluşları, karşılaştıkları suçlara ilişkin kendilerine özgü istatistikler hazırlamaktadırlar. Fakat kurumlararası koordinasyon eksikliği, bilgi sistemlerinin ve fonksiyonların farklılığı gibi sebepler verilerin paylaşılmasını ve bilimsel araştırmalarda kullanılmasını engellemektedir.

Bu kapsamda, öncelikle bugünün kararlarına rehberlik edecek önceliklerin belirlenmesi, olası gelecekler hakkındaki görüşlerin birbirine yaklaştığı bir vizyonun inşası, etkin iletişim ve işbirliğinin kurulması ve değişimi izleyip uyum göstermeyi kolaylaştıracak öğrenme ve ileri görüş kültürünün yerleştirilmesi genel amaçlarını gözetten bir yapının tasarlanması gereklidir. Bu çerçevede, mevcut araçların geliştirilmesinden ziyade, kurumları, araştırmacıları ve uygulayıcıları bir araya getiren, çok disiplinli etütler ve alternatif ölçüm araçları ile suçun farklı analizlerini yapacak birime ihtiyaç duyulmaktadır.

Yukarıda yapılan tespitler ışığında, Türkiye'deki suçluluk hakkında geleceğe dair tahminler ve araştırmalar konusunda aşağıdaki öneriler yapılmıştır:

1. Suçluluğun gelişimini gözlemleyen, suçla ilgili veri ve istatistikleri bilimsel metotlarla inceleyip analiz yaparak gelecekteki suç oranları ve suçluluğun gelişimini tahmin etmeyi hedefleyen entegre bir araştırma birimi- mine/programına finansal kaynaklar tahsis edilmelidir.

2. Görevi bu araştırmaları koordine etmek ve/veya yapmak olan bir araştırma grubu teşkil edilmelidir. Grubun görevleri: (a) suçluluğun yapısı, oranı ve de gelecek 20-30 yıl süresince Türk toplumunda etkileri hakkında ön bilgiler edinmeyi hedefleyen sistematik bir araştırma geliştirmek, yapmak ve/veya koordine etmek; (b) suçluluğun gelişiminin Türk toplumu üzerindeki etkisini hafifletmek için yapılması gereken program ve politikalara bağlı tavsiyelerde bulunmak; (c) suçluluk alanında muhtemel tehlike ve eğilimleri tespit etme ve buna karşı koyma amacı içerisinde çevrenin analizini amaçlayan sürekli araştırma programlarını geliştirmek olmalıdır.

3. Oluşturulacak olan çalışma grubu, çok sektörlü olmalı ve özellikle ilgili kurum, üniversite ve özel kuruluş temsilcilerini kapsamalıdır.

4. Suçluluk ve ceza adaleti sistemi üzerinde yeni teknolojinin etkilerini sürekli olarak değerlendirmeye olanak sağlayan mekanizmaların oluşturulması gereklidir. Bu mekanizmalar, üretilen ürünlerin tüm kullanım evrelerinde suç işlenmesini önleyecek şekilde tasarlanması gerektiğini bilmelidir. Bu kapsamda, fabrika sahipleri, perakendeciler ve müşteriler ile güvenlik riski taşımayan ürünlerin üretilmesi konusunda ortak çalışma yürütülebilir. Bu araştırmalar, yeni teknolojinin suç amaçlı olarak kullanılması olasılığını azaltmak için somut önlemlerin alınmasını sağlayabilir. Bununla birlikte, bu girişimlerin Türkiye'de kullanılan yeni teknolojinin büyük bir kısmının yabancı ülkelere gelmesi göz önünde bulundurularak uluslararası düzeyde de geliştirilmesi gerekir.

5. Özellikle telekomünikasyon alanında suçluluk olmak üzere suçluluğu azaltmayı hedefleyen bilimsel ve teknolojik yapıda araştırmalar için finansal kaynakların tahsis edilmesi gerekir.

6. Suç tahmini konusunda gerçekleştirilecek girişimler, kamu güvenlik politikalarına entegre edilmelidir.

KAYNAKÇA

- Association of British Insurers (2000).** *Future Crime Trends in the United Kingdom*, General Insurance Report No. 7, London: Association of British Insurers, (Erişim tarihi 05.03.2009).
<http://projects.bre.co.uk/frsdiv/crimetrends/CrimeTrendsReport.pdf>
- Bennett, G. (1987).** *Crime wars: The Future of Crime in America*, New York, Anchor Press.
- Bilgiç, V.K. (2005).** *Yönetim ve Güvenlik*, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Britt, Chester L. (1995).** The Nature of Common Crime in the year 2010, in J. Klofas & S. Stojkovic (Eds.), *Crime and Justice in the year 2010*, pp. 86-101, Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co.
- Cole, G. (1995).** Criminal Justice in the 21st Century, in J. Klofas & S. Stojkovic (Eds.) *Crime and Justice in the year 2010*, pp. 4-17, Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co.
- Canadian Security Intelligence Service (1998).** *Transnational Criminal Activity*, Ottawa: Canadian Security Intelligence Service, (Erişim tarihi 06.02.2009),
<http://www.csis-scrs.gc.ca/eng/backgrnd/back10e.html>
- Criminal Intelligence Service Canada (2000).** *Annual Organized Crime Report*, Ottawa: Criminal Intelligence Service Canada, (Erişim tarihi 05.03.2009),
<http://www.cisc.gc.ca>
- Çevik, H. H. (1998).** "Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", *Amme İdaresi Dergisi*, (31/2 Haziran), ss.103-112.
- Çevik, H. H. ve Demirci, S. (2008).** *Kamu Politikası*, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Dalkey, N. C. (1972).** *Studies in the Quality of Life: Delphi and Decision Making*, Lexington, MA: Lexington Books.
- Dalkey, N. ve Helmer, Olaf (1962).** *An Experimental Application of the Delphi Method to the Use of Experts*, The RAND Corporation, Santa Monica.
- Daniels, R. (1995).** *Progress through Partnerships: 6 - Communications*, London, England, Foresight, Information, Communications and Media.
- Dhiri, S.; Brand, S.; Harries, R ve Price, R. (1999).** *Modelling and Predicting Property Crime Trends in England and Wales*, Research Study 198, London, Home Office, Research Development and Statistics Directorate, (Erişim tarihi 15.04.2009),
<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hors198.pdf>
- EGM (Emniyet Genel Müdürlüğü), (2004),** *Suç ve suçlu profili, (3-4)*, Emniyet Genel Müdürlüğü Çalışmaları, Ankara: EGM APK Dai.Bşk.lığı, Yay.No.:210.
- Evans, Peter C. (2007).** "How different will tomorrow be?", *Cerawee- The Wall Street Journal*, 13 February, (Erişim tarihi 10.03.2009),
http://www.cera.com/cerawee2007/wsj_021307.pdf
- Field, S. (1990).** *Trends in Crime and their Interpretation: A Study of Recorded Crime in Post-war England and Wales*, (Home Office Research Study No. 119), London, England, Home Office.

Field, S. (1998). *Trends in Crime Revisited*, Home Office Research Study 195, London, England, Home Office, (Erişim tarihi 15.04.2009),

<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hors195.pdf>

Foresight Directorate, Crime Prevention Panel (2000a). *Just Around the Corner*, London, England, Department of Trade and Technology.

Foresight Directorate, Crime Prevention Panel (2000b). *Turning the Corner*, London, England, Department of Trade and Technology.

Fox, J.A. (1978). *Forecasting Crime Data*, Lexington, MA, Lexington Books.

Johnstone, P., ve Haines, J. (1999). Future trends in Financial Crime, *Journal of Financial Crime*, Vol. 6, No. 3, pp.269-275.

Kyl, J. O. (1998). *Section 512, Identity Theft*, Opening Statement Presented at the Senate Judiciary Subcommittee on Terrorism and Technology. (Erişim tarihi 15.04.2009), <http://www.senate.gov/~kyl/sidftt.htm>

Moore Jr., R.H. (1994). Wiseguys: Smarter Criminals and Smarter Crime in the 21st Century, *Futurist*, Vol. 28, No. 5, pp. 33-37.

Muraskin, R. ve Roberts, A. R. (2005). *Visions for Change: Crime and Justice in the Twenty-first Century*, (4th ed.), Pearson Education Inc.

Polat, Ahmet (2008). "Suç İstatistiklerine İlişkin Sorunlar ve Öneriler", *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1, ss.37-39.

Pyle, D.J. & Deadman, D.F. (1994). Crime and the Business Cycle in post-war Britain, *British Journal of Criminology*, Vol. 34, No. 3, pp. 339-357.

Quinn, P. (1986). *Utilization-Focused Evaluation*, Newbury Park, CA: Sage Publications.

Reno, J. (1998). Justice and Public Safety in the Twenty-first Century, *McGeorge Law Review*, Vol. 30, No. 1, pp. 5-8.

Schneider, S. (2002). *Predicting Crime: A Review of the Research*, Summary Report, Research and Statistics Division, School of Justice Studies, Ryerson University.

Criminal Intelligence Service Canada (2000). *Annual Organized Crime Report*, Ottawa: Criminal Intelligence Service Canada, (Erişim tarihi 15.04.2009), <http://www.cisc.gc.ca>

Canadian Security Intelligence Service (1998). *Transnational Criminal Activity*, Ottawa: Canadian Security Intelligence Service, (Erişim tarihi 15.04.2009), <http://www.csis-scrcs.gc.ca/eng/backgmd/back10e.html>

Smith, R. (1999). *Identity-related Economic Crime: Risks and Countermeasures*, Trends and Issues in Crime and Criminal Justice, Australian Institute of Criminology Series, Canberra, Australia.

Şahin, Ali Ekber (2001). Eğitim Araştırmalarında Delphi Tekniği ve Kullanımı, *Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 20, ss. 215-220.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), (2009) (Erişim tarihi 14.07.2009), [http:// www.tuik.gov.tr/Start.do](http://www.tuik.gov.tr/Start.do)

United States Department of State, the Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2000). *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, D.C., United States Department of State.

Wardlaw, G. (1999). *The Future and Crime: Challenges for Law Enforcement*, Paper presented at the Third National Outlook Symposium on Crime in Australia, Mapping the Boundaries of Australia's Criminal Justice System, convened by the Australian Institute of Criminology, Canberra, Australia.

Woudenberg, Fred (1991). *An Evaluation of Delphi*, Technological Forecasting and Social Change 40: BI-ISO.

Yıldırım, Hakan; Kaplan, Volkan; Çakmak, Tuncay ve Üstün, Cem C. (2005). *Police, Agenda of tire Police in 2023*, Macar Publishing House, Ankara.

OSMANLI'DAN TÜRKİYE CUMHURİYETİNE BİR HAYIR ÖRGÜTÜ: İSTANBUL DARÜLACEZE MÜESSESESİ

Servet GÜNGÖR*

ÖZET

Sosyal gruplar arasında eşitsizlikler her zaman var olagelmıştır. Günümüzde korunmaya muhtaç insanlara sunulan hizmetler konusu çağdaş devletlerinin önemli gündem maddelerinden birisidir. Korunmaya muhtaç insanlara yönelik olarak sunulan hizmetler Türkiye'de Osmanlı İmparatorluğu'na dayanan uzun bir geçmişe sahiptir. Bu bağlamda Osmanlı İmparatorluğu'nun son yıllarında İstanbul'da kurulan ve günümüze kadar varlığını sürdüren Darülaceze Müessesesi, ülkemizde toplumun korunmaya muhtaç kesimlerine sunulan hizmetlerin kurumsal geçmişini simgelemesi açısından oldukça önemlidir. Bu çalışma Darülaceze Müessesesi'nin tanıtılmasını, geçmişten günümüze kadar bu kurum tarafından sunulan hizmetlerin değerlendirilmesini ve kurumun yeniden yapılandırılması girişimlerine değinmeği amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler:

Darülaceze, Sosyal Devlet, Sosyal Hizmetler, Sosyal Eşitsizlikler, Bakıma Muhtaç İnsanlar.

ABSTRACT:

A Charity Organization From Ottoman Till Turkish Repub/ic: İstanbul Darülaceze Institution

Inequalities among social groups have always existed. Today, the provision of social services to people in need is one of the important issues on the agenda of contemporary governments. The provision of social services to people in need in Turkey has a long history dating back to Ottoman Empire. In this respect, Darülaceze Institution established in the last years of Ottoman Empire and continuing its existence till today is quite important since it symbolizes the long institutional history of the provision of social services to people in need in our country. This study aims at introducing Darülaceze Institution, assessing the provision of social services from past to present through this institution and dealing with the recent restructuring initiatives of the institution.

Key Words: *Darülaceze, Social State, Social Services, Social Inequalities, People in Need.*

*Kahramanmaraş Vali Yardımcısı, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi

1. GİRİŞ

Yurttaşların toplumsal durumlarıyla, refahlarıyla ilgilenen ve yurttaşlara asgari bir yaşam düzeyi sağlayan sosyal devlet uygulamaları, en temelde, toplumda üretim ve bölüşüm ilişkileri sonrasında ortaya çıkan gelir adaletsizliğinin devlet tarafından yeniden düzenlenmesine ilişkin politikaları içermektedir. Bu politikalar, sosyal güvenliğin sağlanması, işsizliğin önlenmesi, emeği ile geçinen sınıfların korunması ve yaşam düzeylerinin insan onuruna yaraşır bir düzeye yükseltilmesi eylemlerinde somutlaşmaktadır (Evyapan, 1999, 59).

Bir ülkede yaşayanların tümünün insan onuruna yaraşır düzeyde bir hayat standardına sahip olması önemlidir. Sosyal devletin bu amaçla etkili önlemler alması gereklidir. Ancak yine de toplumun bazı kesimlerinin bu asgari yaşam düzeyinin altına düşerek bakıma muhtaç hale gelmesi kaçınılmazdır. Çağdaş ülkelerde, sosyal devlet uygulamalarına rağmen bakıma muhtaç hale gelen kesimler, çoğunlukla yaşlılar ve çocuklardan oluşmaktadır. Ülkemizde Cumhuriyet döneminde devletin sınırlı imkânlarına rağmen bu iki kesimin korunmasına yönelik çalışmalar görülmüştür. Bu kapsamda çocukların korunmasına yönelik olarak 1921 yılında kurulan Himaye-i Etfal Cemiyeti daha sonra gelişerek Çocuk Esirgeme Kurumuna dönüşmüştür. Kendi geçimini sağlayamayan muhtaç acizler ile kimsesiz çocukları çatısı altında barındıran Darülaceze Müessesesi ise Cumhuriyet'e Osmanlı'dan miras kalmış ve faaliyetlerini Cumhuriyet döneminde de kesintisiz sürdürmüştür (DDK, 2006).

Bu makalenin konusu Osmanlı'dan Cumhuriyet'e miras kalan Darülaceze'nin tanıtılması ve geçmişten günümüze Darülaceze tarafından sunulan hizmetlerin değerlendirilmesidir. Darülaceze, günümüzün çok konuşulan kavramlarından birisi olan yoksullukla mücadelede sınırlı ölçüde de olsa önemli bir aktördür. Bu bağlamda kurumun önemi, yoksullukla mücadelenin sadece günümüz toplumlarına özgü bir olgu olmadığını gözler önüne sermesidir. Gerçekten de Darülaceze Müessesesi Türk toplumsal yaşamında her zaman görülen dayanışma olgusunun kanıtıdır. Darülaceze'nin araştırılması ve geçmişten günümüze faaliyetlerinin değerlendirilmesi, günümüzün daha büyük ölçekli uygulamalarına örnek olması açısından önemlidir.

2. DARÜLACEZE MÜESSESESİ'NİN TARİHÇESİ

Toplumun korunmaya muhtaç kesimlerine yönelik olarak sunulan hizmetler, önemli sosyal devlet uygulamalarından birisidir. Bu bağlamda 1896 yılında II. Abdülhamit döneminde kurulan ve faaliyetlerine başlayan Darülaceze'nin ayrı bir yeri vardır (Özkan, 2006,213). Osmanlı İmparator-

luğu'ndan günümüze kadar kesintisiz hizmet sunan Darülaceze'nin kurulmasının temelindeki amaçlar dilencilikle mücadele ve kimsesiz, bakıma muhtaç çocukların korunmasıdır (Koçu, 1974, 28-34). Darülaceze'nin kurulmasına yönelik çalışmalar aynı dönemde dilencililiğin yaygın ve rahatsız edici olduğu Paris, Londra ve Berlin gibi büyük Avrupa şehirlerinde görülen uygulamalardan esinlenmiştir (Önel, 2008,5). Fransa'da dilencililiğin önlenmesi için Depot de Mendicite adlı dilenci evleri açılmış ve bu evlerin bulunduğu şehirlerde dilencilik yasaklanmıştır (Buğra, 2004).

Darülaceze'nin kuruluş öyküsü oldukça ilginçtir. Üç kıtaya hükmeden Osmanlı İmparatorluğu, 1877-1878 Osmanlı Rus Savaşı sonrasında Anadolu'ya sıkışıp kalmıştır. Bu dönemde savaşın yaşandığı ve elden çıkan Rumeli'den İstanbul'a doğru yoğun bir göç dalgası yaşanmıştır. Sadece bu savaştan dolayı toplam dört yüz bine yakın göçmenin İstanbul'a geldiği ifade edilmektedir. Rumeli'den İstanbul'a gelen göçmen kabilelerinin önemli bir bölümü hasta, sakat, dul ve yetimlerden oluşmaktaydı. Bu yoğun göç dalgası sonucunda kentlin yaşam düzeni bozulmuş, sokaklar evsiz barksız hastalar, sakatlar, kimsesiz çocuklar ve dilencilerle dolmuştur (Yıldırım, 1996,22). İstanbul'un kent yaşamına uyum sağlayamayan bu kesim, toplumda rahatsızlık yaratmıştır. Şura-yı Devlet Tanzimat Dairesinin 7 Eylül 1886 tarihli mazbatasında, bir süreden beri İstanbul'da dilencilerin arttığı, bunların çoğunun çalışabilecek durumda olduğu halde dilendikleri, yerli ve yabancı halkı rahatsız ettikleri, şehrin hasta ve sakat sergisine çevrildiği ve bu insanların aynı zamanda çeşitli suçlara karıştıkları ifade edilmiş ve çeşitli kararlar alınmıştır (Yıldırım, 1996, 22). Bu toplantıda İstanbul'da dilencilik yapanlardan yabancı memleketlerden gelenlerin memleketlerine, Osmanlı ahalisinden olup da sakat ve hasta olmadığı halde dilenenlerin geldikleri yerlere gönderilmeleri karara bağlanmıştır. Bu toplantıda aynı zamanda dilencililiğin yasaklanmasına ve geçimini sağlayacak kimsesi olmayan İstanbul ahalisinden hasta ve sakatlar ile ebeveyni, velisi ve evi olmayıp ortalıkta kalmış çocukların bakımının sağlanması için hükümet tarafından bir müessesenin kurulması kararlaştırılmıştır. Kurulacak müessesede muhtaç kadın, erkek ve çocuklar için ayrı ayrı koğuşların ve çalışacakları işliklerin (atölyelerin) olması, dini ve bazı basit bilgilerin öğretilmesi ve hasta olanların tedavisi için bir hastanenin bulunması öngörülmüştür. Müesseseye millet ve mezhep farkı gözetilmeden, şartları uyan tüm İstanbul ahalisinin kabul edilmesi ve bunların dini vebelerini yerine getirilebilmeleri için ibadethanelerin de bu alanda bulunması önerilmiştir.

Padişah II. Abdülhamit'in fermanı ile dönemin sadrazamı Halil Rifat Paşa tarafından İstanbul şehrinde çeşitli huzursuzluklara sebep olan dilenciler,

sokaklarda başıboş gezen kimsesiz çocuklar, cami avlularında yatan kimsesiz ve güçsüzlerin bir araya toplanabileceği bir müessese kurma çalışmalarına başlanmıştır. Amaç müesseseye kabul edilecek muhtaçların ıslah edilerek bir sanat sahibi olmalarını sağlamak ve kimsesizlerle güçsüzlerin yaşamlarını huzur içerisinde geçirmelerini sağlamaktır. Sadrazam Halil Rifat Paşa inşa edilecek Darülaceze için uygun yer seçimi ve yapım maliyetinin tespiti amacıyla bir komisyon oluşturmuştur. Komisyon yaptığı çalışmalar neticesinde Kâğıthane Köyüne ait olan meranın (bu günkü Okmeydanı) böylesi bir hayır kurumunun yapılması için en uygun yer olduğunu ve inşaatın 72.000 altın lirayla tamamlanabileceğini tespit etmiştir (Önel, 2008, 5). İnşaat için uygun yerin ve maliyetin tespit edilmesinden sonra 1890 yılında Padişah tarafından Darülaceze Müessesesi'nin yapımı talimatı verilmiştir. II. Abdülhamit'in inşaata başlanmasına yönelik 1890 tarihli fermanına rağmen inşaata ancak 1892 yılında başlanabilmıştır. Vassilaki Efendi'ye ihale edilen Darülaceze Müessesesi, 1895 yılında büyük oranda tamamlanmış ve 31 Ocak 1896 tarihinde Sultan II. Abdülhamit'in doğum gününde açılmıştır. 52.000 m²'lik bir alan üzerinde inşa edilen ve toplam 1000 acezeyi barındırabilecek kapasiteye sahip olan Darülaceze Müessesesi, bir memur dairesi, Müslüman acezeler için ayrılmış dört adet daire, gayrimüslim acezeler için ayrılmış dört daire, koğuşlar ve imalathaneler, yemekhaneler, iki adet kubbeli hamam, okul, hastane, cami, Rum ve Ermenilere ait kiliseler, mutfak ve çamaşırhane gibi 18 yapıdan oluşmaktaydı. Bu yapılara ilave olarak açılışından kısa bir süre sonra, Darülaceze yerleşkesi içerisinde süt çocukları için ırzahane, çamaşırhane ve marangozhane binaları yapılarak hizmete sunulmuştur.

Darülaceze'nin kuruluş aşamasında önemli olan bir diğer gelişme, inşaat maliyetlerinin büyük oranda hayırseverler tarafından karşılanmış olmasıdır. Gerçekten de başta Padişah II. Abdulhamit olmak üzere pek çok hayırsever Darülaceze'nin inşaatına katkıda bulunmak amacıyla bağışta bulunmuştur. Ayrıca kurulacak müessesenin din ve mezhep farkı gözetmeksizin sadece insanlık hizmetinde olacağının gazeteler aracılığıyla duyurulması, Osmanlı tebaasından olan Rum, Ermeni ve Museviler gibi gayrimüslim cemaatleri de yardımda bulunmaya teşvik etmiştir. Bağışların yanında kurum yararına düzenlenen sergi, konser, balo, tiyatro ve diğer etkinliklerden elde edilen gelirler ile memurların maaşlarından yapılan kesintiler de önemli bir paya sahip olmuştur (Yıldırım, 1996, 28-41).

Darülaceze'nin tarihsel süreç içerisinde idari bağlılığı sürekli değişiklik göstermiştir. Müessese II. Abdülhamit döneminde doğrudan Dâhiliye Nezareti'ne bağlı olarak çalışmıştır. II. Meşrutiyet sonrası oluşan yeni yönetim

Darülaceze ve faaliyetlerine kuşkuyla bakmıştır. Bu dönemde Darülaceze'de geçmiş dönemde yolsuzlukların yapıldığına ilişkin dedikodular basında bolca yer almıştır. II. Meşrutiyet'in ilanından hemen sonra Dâhiliye Nezareti'nin daha önemli görevlerinin olduğu belirtilerek 1909 yılında Darülaceze Şehrema- neti'ne (Belediye) bağlanmıştır (Yıldırım, 1996, 82-92). Şehremanetine bağlı olduğu yıllarda faaliyetlerini tam olarak yerine getirmediği şeklindeki eleştiriler üzerine 1916 yılında yürürlüğe giren Darülaceze Nizamnamesi ile Darülaceze yeniden Dâhiliye Nezaretine bağlanmıştır. Cumhuriyet döneminde bu nizamname yürürlükte olmasına rağmen Darülaceze Müessesesi'nin idari bağlılığı, idari tasarruflarla değiştirilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi döneminde Darülaceze doğrudan hükümete, Cumhuriyet'in ilanından kısa bir süre sonra da Sihhiye ve Muavenet-i İçtimaiye Vekâleti'ne bağlanmıştır. İstanbul'da artan dilencilikğin toplumsal yaşamda sebep olduğu zararların önlenmesi görevi belediyeye ait olmasına rağmen bu amaca özgülenmiş kurumların belediye tarafından yönetilmemesinin belediyenin bu çalışmalarını aksattığı gerekçesiyle 15.10.1924 tarih ve 970 sayılı İcra Vekilleri Heyeti kararı ile Darülaceze Müessesesi İstanbul Belediyesi'ne bağlanmıştır. 1998 yılında Danıştay, 1916 tarihli Darülaceze Nizamnamesi yürürlükte olmasına rağmen 1924 yılında idari tasarrufla Müessese'nin Belediye'ye bağlı olmasının hukuka uygun olmadığına karar vermiş ve bu tarihten sonra Darülaceze tekrar doğrudan İçişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır (Önel, 2008,6). Son olarak 31.12.2007 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 2007/22 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile de Darülaceze, Başbakanlığa bağlanmıştır.

3. DARÜLACEZE MÜESSESESİ'NİN ÖRGÜT YAPISI **Darülaceze Müessesesi ile İlgili Hukuki Düzenlemeler**

Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras kalan Darülaceze Müessesesi'nin yönetimine ilişkin esaslı hükümler içeren düzenlemeler de Cumhuriyet'e Osmanlı'dan miras kalmıştır. Darülaceze Müessesesi halen 1890 ve 1916 tarihli iki nizamnameye dayalı olarak faaliyetlerine devam etmektedir. Darülaceze'nin daha inşaatı devam ederken kurulacak olan müessesenin yönetimi ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Darülaceze'nin yapımı 1890 yılında Padişah tarafından emredildiğinde Meclis-i Mahsus-ı Vükela tarafından Tese'ülün Men'ine Dair Nizamname kabul edilmiştir. Dilencilikçi yasaklayan hükümler içeren bu düzenlemenin uygulanması Darülaceze'nin kuruluşuna kadar ertelenmiştir. Tese'ülün Men'ine Dair Nizamname'de Darülaceze'ye kabul şartları, Darülaceze'yi idare edecek komisyonun kimlerden oluşacağı, İstanbul dışından olan acezelere yapılacak işlemler ve Darülaceze'nin gelir kay-

nakları konularında hükümlere yer verilmiştir. On maddeden oluşan bu nizamnameye göre, kimsesiz sakatlarla geçimini sağlayamayan kimseler Darülaceze'ye kabul edilecektir. Erkekler ve kadınlar Darülaceze'de ayrı koşullarda kalacak, mensup oldukları dine göre eğitim görecektir ve burada özenle bakılacaklardır. Ayrıca kurum sakinlerinin faydalanması için biri erkeklerle diğeri kadınlara mahsus olmak üzere iki adet hastane yaptırılacaktır (Özkan, 2006,213). Darülaceze'nin yapımının tamamlanmasıyla beraber 1895 yılında Darülaceze Nizamname-i Dahilisi hazırlanmış ve 1896 yılında yürürlüğe girmiştir. Kurumun iç yönetmeliği olan bu nizamnamede çalışanların atanması, acezenin kabulü, kabul edilen muhtaçların eğitim ve terbiyeleri ile ilgili hükümlere yer verilmiştir.

Darülaceze Müessesesi'nin faaliyetlerine başlamasıyla beraber kurum bünyesindeki imalathanelerin yönetimi Darülaceze Mamulatının Temin-i Te- rakkiyatı ve Tezyid-i Revacı Zımında İttihazı Lazım Gelen Tedabiri Havi Talimat ile belirlenmiştir. Darülaceze Müessesesi'nin Şehremanetine bağlanmasından sonra 1912 yılında Darülaceze Memurin-i İdare ve Sıhhiyesinin Vezaifini Mübeyyin Talimatname isimli kurum çalışanlarının görevlerini ayrıntılı olarak düzenleyen bir tüzük yürürlüğe konulmuştur. Bu tüzük daha sonra geliştirilerek 1914 yılında Darülaceze Talimatnamesi olarak yeniden düzenlenmiştir. Darülaceze hakkında son çıkan düzenleme 1916 yılında Müesse- se'nin Dâhiliye Nezareti'ne bağlanmasını hükme bağlayan Darülaceze Nizamnamesi'dir (Yıldırım 1996, 71-74). Günümüzde Müessese halen yürürlükte olan bu nizamname çerçevesinde faaliyetlerini yerine getirmektedir (Darülaceze, 2008a).

3.1. Darülaceze Müessesesi'nin Yönetimi

Darülaceze Müessesesi'nin yönetimine ilişkin mevzuatta zaman zaman değişiklikler yapılmış olmakla beraber kurumun yönetim yapısı genel olarak kuruluşundan günümüze aynı kalmıştır. Ancak uygulamada yönetim yapısı yürürlükteki mevzuat çerçevesinde oluşturulmamıştır. Darülaceze Nizamnamesi, Darülaceze'nin yönetiminin İdare Meclisi (İdare Heyeti), Müessese Müdürü ve Daimi Heyet'ten oluşmasını öngörmektedir.

Darülaceze'nin temel yönetim ve karar organı İdare Meclisi (Heyet-i İdare)'dir. Darülaceze'nin kurulmasından önce kabul edilen ancak yürürlüğe girmesi ertelenen Tese'ülün Men'ine Dair Nizamname İdare Meclisi konusunda ilk düzenlemeleri içermekteydi. Bu nizamnameye göre Darülaceze'nin idaresi Dâhiliye Nezareti tarafından seçilerek sadarete bildirilen ve sadrazam tarafından padişaha arz edilerek iradesi alınmak suretiyle oluşturulacak bir

heyete verilecektir. Heyet üyelerinin bu görevi fahri olarak yürütmeleri öngörülmüştür. Darülaceze'nin yönetimini düzenleyen bu ilk yasal metinde kurumun ayırım yapmaksızın tüm Osmanlı tebaasına hizmet sunacağı fikrinin güçlendirilmesi amacıyla, İdare Meclisinde gayri Müslimlerin de bulunması öngörülmüştür. Buna göre yedi kişiden oluşan İdare Meclisinde Şehremaneti, Şeyhülislamlik ve Evkaf Nazırlığı memurları arasından seçilecek birer kişiyle, Rum, Ermeni, Katolik ve Musevi cemaatleri tarafından uygun görülecek dört kişiden oluşacaktır.

Tese'ülün Men'ine Dair Nizamname, İdare Meclisi'nin görevlerinin daha sonra çıkarılacak bir nizamname ile belirleneceğini ifade etmesine rağmen 1896 yılında yürürlüğe giren Darülaceze Nizamname-i Dâhilîsi'nde konuya yer verilmemiştir. Ancak 1916 yılında yürürlüğe giren Darülaceze Nizamname-i Me'si ile İdare Meclisi'nin görev ve yetkileri konusunda düzenlemeler yapılmıştır. Bu nizamname ile İdare Meclisi'nin görevleri, (1) Darülaceze Müessesesi'nin yıllık bütçesini incelemek ve onaylamak, (2) Darülaceze Nizamname-i Me'si'ni yenilemek veya değiştirmek ve (3) müessese bünyesinde yapılacak inşaatlarla ilgili olarak her türlü kararları almak olarak düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile aynı zamanda İdare Meclisi üyelerinin seçimi ve seçilecek kişiler ile ilgili değişiklikler de yapılmıştır. İdare Meclisi'ne gayri müslim üyelerin seçilmesine yönelik hükümler yürürlükten kaldırılmıştır. İdare Meclisi'nin yedi üyeden aşağı olmamak üzere İçişleri Bakanı tarafından atanacağı ve heyetin İçişleri Bakanının başkanlığında toplanacağı hükme bağlanmıştır.

Darülaceze'nin 1990'lı yılların sonlarına kadar 1924 tarihli idari bir karara dayalı olarak İstanbul Belediyesi'ne bağlı bir birim olarak faaliyetlerini icra etmesi, İdare Meclisi'nin Cumhuriyet döneminde fiiliyatta işlevsizleşmesine yol açmıştır. Bu dönem boyunca İdare Meclisi'nin çoğu zaman oluşturulmadığı görülmektedir. Kurumun tekrar İçişleri Bakanlığı'na bağlanması sonrasında İdare Meclisi'nin oluşturulmamasının sorun yarattığı görülmüştür (Başbakanlık, 2005). Nitekim 1995 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından İstanbul Valiliğine gönderilen bir yazıda, İdare Meclisi'nin hâlihazırda fiilen mevcut olmadığı ve bu durumun kurumun yönetiminde ciddi boşluklar yarattığı ifade edilmiştir. Aynı yazı ile Darülaceze Müessesesi'ni desteklemek amacıyla kurulmuş olan Darülaceze Vakfı mütevellî heyetince seçilen yedi kişilik yönetim kurulu üyelerinin İdare Meclisi üyeleri olarak atandıkları bildirilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 1995).

Darülaceze'nin temel yürütme organı Müessese Müdürüdür. 1916 tarihli Darülaceze Nizamnamesi ile Müessese Müdürü, Darülaceze'nin tüm iş ve

işlemlerinden dolayı yetkili ve sorumludur. Müessese Müdürü, İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır. Müessese Müdürü ve başhekim dışındaki bütün memurlar müdür tarafından atanmaktadır. Müessese'de görevli olan bütün memurlar, görevlerinin yerine getirilmesinden Müessese Müdürü'ne karşı sorumludurlar. Müdür, kurumun bütün memurlarının sicil ve disiplin amiridir. Müdür Darülaceze'nin faaliyetlerini örgütleyen ve kurumu idare eden asıl kişi olduğu için kurumun etkinliğinde kurum müdürünün başarısı ve gayreti önem arz etmektedir. Nitekim Darülaceze'nin adı bazı müessese müdürleri döneminde yolsuzluklarla anılırken bazı müessese müdürleri döneminde kurumun etkin bir şekilde faaliyetlerini icra ettiği görülmüştür (Yıldırım, 1996).

Darülaceze Daimi Heyeti, Müessese Müdürü'nün başkanlığında başhekim, muhasebeci, başkâtip ve eczacıdan oluşmaktadır. Darülaceze'nin kuruluşundan günümüze kadar düzenlenmiş olan tüm nizamnamelerde Daimi Heyet, kurumun ihtiyaçlarının karşılanmasında ihale komisyonu işlevi görmüştür. 1916 tarihli Darülaceze Nizamnamesi'nin 9. maddesi gereğince Daimi Heyet'in görevleri, (1) Müessese Müdür'ü tarafından istişare edilmek üzere gönderilen tüm konuları görüşüp karara bağlamak ve (2) Darülaceze'nin yiyecek, giyecek, ısınma, ilaçlar, teçhizat ve diğer gereksinimlerin tümünü artırma, eksiltme ve satın alma yoluyla temin etmekle görevlendirilmiştir.

3.2. Darülaceze Müessesesi'nin Gelirleri ve Malvarlığı

Darülaceze'nin kurulmasına yönelik tüm harcamalar, bu amaçla toplanmış olan yardımlar ile bağışlardan karşılanmıştır. Bir diğer ifade ile Darülaceze'nin kuruluşunda kamu kaynağının kullanılması söz konusu değildir. En başta Sultan II. Abdülhamit 7000 altın değerinde özel eşya ile 10000 altın bağışta bulunmuştur.

Darülaceze'nin kurulmasına yönelik ilk çalışmalar devam ederken bir taraftan da bu kurumun faaliyetlerinin sürekliliğinin sağlanması için ne tür gelirlere sahip olması gerektiği konusu üzerinde durulmuştur. Şura-yı Devlet Tanzimat Dairesinde yapılan görüşmelerde, kurumun amaçlarını yerine getirebilmesi için halkın yardımseverliğinin yanında devletin de yardımının gerektiği görüşünden hareketle, eski padişahlar tarafından oluşturulan gariplerin yedirilip içirilmesi amacıyla vakfedilmiş ayni ve nakdi varlıklardan amacı dışında kullanılanların Darülaceze'ye aktarılması, eskiden beri muhtaçlara verilen maaşların yeni kurulacak idareye verilmesi, İstanbul'da emlak ve arazi satışları üzerinden bir bedel alınarak elde edilen gelirin kuruma aktarılması, yine benzer şekilde İstanbul'da oynanan tiyatro, bale ve konser gibi etkinliklerin biletleri üzerine Darülaceze için küçük bir miktarın eklenmesi,

Darülaceze adına yardım biletlerinin basılması, İstanbul'daki şirketlerden yardım alınması gibi öneriler ortaya atılmıştır (Yıldırım,1996, 111).

Darülaceze'nin kendi faaliyetlerini yerine getirebilecek gelirlere sahip olması için ortaya atılan bu öneriler belirli oranda kabul görmüş ve Tese'ülün Men'ine Dair Nizamname'nin 7. maddesiyle kurumun gelir kaynaklarını belirlemiştir. Buna göre kurumun gelirleri; (1) belediye tarafından el konulan eksik gramajlı ekmekler, (2) İstanbul'daki tiyatro giriş biletlerine yapıştırılacak 20'şer ve 40'ar paralık pullar ve bilet satışından elde edilecek hisse, (3) camiler ve ibadet yerleri kapılarına konan sandıklarda toplanan paralar, (4) yoksullara bağışlanacak paralar ile cemaat ve halktan toplanacak yardımlar, (5) madenler ve diğer girişimlere verilecek imtiyazlardan uygun bir şekilde alınacak para ve (6) bunlardan başka duruma göre İdare Heyeti tarafından bulunacak ve Babiali tarafından uygun görülecek gelirlerden oluşmaktadır. Kurumun faaliyetlerine başladığı ilk yıllardan itibaren gelir kaynakları hızla artmış, özellikle madenler ve diğer girişimlere verilecek imtiyazlar karşılığında alınacak uygun paralar kurum gelirlerinin artmasını sağlamıştır. Ancak mali zorluklar içerisinde olan Osmanlı Hazinesi, Darülaceze adına toplanan bağışların önemli bir bölümünü başka amaçlarla harcamak durumunda kalmıştır.

1916 tarihinde yürürlüğe giren Dâhiliye Nizamnamesi'nin 23. maddesinde gelir kaynakları yenilenmiştir. Halen yürürlükte olan bu Nizamnameye göre Darülaceze Müessesesi'nin gelirleri; (1) tapu senetlerine yapılan zamma karşılık maliye hazinesinden senede toplam 800.000 kuruş, (2) Şirket-i Hayriye'nin Boğaziçi'ne işleyen vapur biletlerinin gidiş geliş kısmına eklenen on paraya karşılık senede toplam 7000 lira, (3) komşu sahillere işleyen Seyr-i Sefain İdaresi vapur biletlerine eklenen on para, (4) İstanbul'da gösteri yapan bütün tiyatro ve sinemalar ile patinaj ve her nevi oyun yerlerine giriş biletleri üzerinden ve hayır işleri için düzenlenen müsamere vesaire biletlerinden yüzde on hesabıyla birikecek para, (5) yoksullara tahsis edilen paralar ile cemaat ve halktan toplanacak yardımlar, mevlit kandilleri ve padişahın tahta çıktığı günlerde toplanacak yardımlar, (6) madenler ve bayındırlık işleri için imtiyaz alanların rızalarıyla verecekleri miktar, (7) belediyenin el koyduğu eksik gramajlı ekmekler ve uyarılara aykırı hareket eden esnaftan alınan zararlı olmayan yiyecek ve içecekler, (8) Darülaceze'deki imalathanelerin gelirleri, (9) hasta ve düşkün olup ölünceye kadar bakılmak şartıyla Darülaceze'ye bağışlanan mal, mülk, maaş ve gelirler, (10) Darülaceze'ye ait taşınmaz mallardan elde edilen gelirler, (11) Darülaceze adına yapılan hibe ve bağışlar, (12) İstanbul Vilayetinin hususi bütçesinden yardım olarak verilecek ödenek, (13) belediyeden yardım olarak verilecek miktar, (14) diğer

gelirler ve (15) bu kaynaklardan başka hükümetin belirleyeceği yerlerden sağlanacak gelirlerden oluşmaktadır.

Bu gelir kaynaklarının önemli bir bölümü günümüzde etkinliğini yitirmiştir. Günümüzde Darülaceze'nin en önemli gelir kaynağı belediyenin aldığı eğlence vergisinden alınan yüzde onluk paydır. Bunun yanında kuruma bağışlanmış olan gayrimenkullerin işletilmesinden elde edilen gelirler, kurumun önemli bir gelir kaynağını oluşturmaktadır. Bu gelir kaynaklarının yanında Darülaceze'de kalmak isteyen ve durumu uygun olan insanların bakım şartıyla başışladıkları varlıklar da önemli gelir kaynakları arasındadır.

Darülaceze'nin mevcut durumdaki malvarlığı konusunda kesin bir bilgi elde edilememekle beraber kabaca, tamamına yakını kirada olan 1500'den fazla gayrimenkulünün bulunduğu bilinmektedir. Darülaceze Müessesesi'ne ait belli başlı taşınmazlar; Karamürsel'deki Hersek Gölü ve çevresi, Beyoğlu'nda biri 11 katlı diğeri 9 katlı iki İşhanı. Kadıköy'de 2 bin 453 metre kare bahçeli köşk, Kadıköy Osmanağa'da İşhanı, Heybeliada'da 13 bin 783 metre kare gazino ve plaj, Şişli'de 44 bin 971 metre kare arsa ve Eminönü ve Beşiktaş'ta işyerleridir (Arslan, 1999).

4. DARÜLACEZE'DE SUNULAN HİZMETLER

4.1. Geçmişte Sunulan Hizmetler

İstanbul'da artan dilencililiğin önüne geçmek, kimsesiz kadın, erkek ve çocukların sokaklarda dilenmelerini ve halkı huzursuz etmelerini engellemek amacıyla kurulan Darülaceze, zamanla bu amaçlarının yanında farklı pek çok görev üstlenmiştir. Darülaceze Müessesesi daha kurulmadan konu hakkında yapılan görüşmelerde, kurum tarafından muhtemel sakinlerine yönelik olarak koruma, barınma ve sağlık, eğitim ve istihdam sağlayıcı hizmetlerinin sunulması öngörülmüştür. Darülaceze'nin mimari yapıları da öngörülen faaliyetleri gerçekleştirecek şekilde tasarlanmıştır.

Tarihsel süreç içerisinde Darülaceze bünyesinde sunulan hizmetler, temelde muhtağların korunması ve bakımına yönelik olarak icra edilen faaliyetler olmuştur. Koruma ve bakım hizmetlerinin temel amacı, sokaklarda kalan bakacak kimsesi olmayan hasta, sakat, kadın ve erkekler ile kimsesiz çocukların kurumda barındırılarak beslenme, temizlik ve giyim gibi temel gereksinimlerinin kurum tarafından sağlanmasıdır.

Darülaceze tarafından sunulan koruma ve bakım hizmetlerinden faydalanmanın ön koşulu, milliyet ve mezhep farkı gözetmeksizin İstanbul'da doğmak veya uzun zamandan beri İstanbul'da yaşıyor olmaktır. Koruma ve

bakım hizmetleri kapsamında Darülaceze'nin kuruluşunda mevcut pavyonlardan kadın ve erkekler için ayrı koşuşların ve çocuklar için üç adet koşuşun tahsis edildiğı görölmektedir. Müessese'nin kurulduğı ilk yıllarda Müslümanlar ve gayrimüslimler için ayrı koşuşlar ayrılmışsa da Cumhuriyet dönemi ile beraber bu ayrım ortadan kaldırılmıştır. Darülaceze'nin kurulduğı ilk yıllarda, kimsesiz çocuklar için üç koşuş ayrılmıştı. 4 yaşına kadar olan kız ve erkek çocuklar ırzahane adı verilen koşuştaki birlikte kalmaktaydılar. 4 yaşını aşan çocuklar cinsiyetlerine göre ayrı koşuşlara alınırlardı (Yıldırım,1996,162 - 165).

Darülaceze'de barındırılan kimsesiz muhtaçların sayısı yüz binlere ulaşmıştır. Koçu (1974, 49) 1896-1974 tarihleri arasında 22.416'sı erkek, 15.002'si kadın ve 10.288'i çocuk olmak üzere toplam 63.055 kişinin Darülaceze bünyesinde barındırıldığını ifade etmektedir. 1970'li yıllardan sonra da her yıl ortalama 700 kişinin kaldığı (Yıldırım, 1996, 152) düşünülürse, Darülaceze'nin sunduğı koruma ve bakım hizmetlerinden günümüze kadar 100.000 dolayında acezenin faydalandığı anlaşılmaktadır.

Darülaceze'de kalan muhtaç çocuklara yönelik olarak sunulan bir diğeri önemli hizmet, okuma çağına gelmiş çocuklara temel eğitimin verilmesidir. Bu amaçla kurum bünyesinde bir okul açılmıştır. Darülaceze Mekteb-i İbtî- dâisi (Darülaceze İlkokulu) kuruma kabul edilen Müslüman çocuklara dini bilgileri ve ilkokul seviyesindeki genel bilgileri öğretmek amacıyla Darülaceze'nin kuruluşunun ilk yıllarında faaliyete geçirilmiştir. Darülaceze İlkokulu 37 erkek ve 28 kız öğrenci ile 1896 yılında eğitim öğretime başlamıştır (Yıldırım, 1996, 166). 1970'li yılların ikinci yarısına kadar kurum bünyesinde faaliyet gösteren okul bu tarihten sonra kurumdan ayrılmıştır.

Darülaceze'ye kabul edilenlerden herhangi bir sanatı yapabilecek durumda olanların meslek sahibi olmalarını sağlayacak imalathanelerin yapılması konusu da daha Darülaceze kurulmadan Şura-yı Devlet Tanzimat Dairesinde görüşölmüş ve bu amaçla sanayi hanelerin kurulmasına karar verilmiştir. Darülaceze'de biri kadınlar diğeri erkeklere ait olmak üzere iki adet imalathane binası yapılmıştır. Darülaceze'nin kuruluşuyla beraber zaman içerisinde farklı sayı ve türde imalathaneler açılmış ve bu imalathanelerden elde edilen ürünlerin satışından önemli bir gelir elde edilmiştir. Açılma zamanları farklı olmakla beraber Darülaceze bünyesinde halıcılık, dokumacılık, çorapçılık, demircilik, marangozluk, fotoğrafçılık, terzilik, kunduracılık ve daha pek çok imalathane açılmıştır (Koçu, 1974, 44-47). Bu imalathaneler özellikle acezelerin çocuk olanlarına hitap etmekteydi. Hem okula hem de imalathane-

neye devam eden çocuklar bir taraftan bir meslek öğrenirken diğer taraftan da ürettikleri ürünlerden elde edilen gelirden belirli bir pay almaktaydılar. Günümüzde bu atölyelerin pek çoğu kapanmış durumdadır.

Sağlık hizmetleri kuruluşundan günümüze kadar Darülaceze sakinlerine sunulan önemli hizmetlerden birisidir. Tese'ülün Men'ine Dair Nizamname'nin ilgili maddesi gereğince hasta olan acezenin tedavisi amacıyla erkek ve kadınlar için olmak üzere iki adet hastanenin inşa edileceği hükme bağlanmıştır. Her biri 21 yatak kapasiteli olarak inşa edilen hastaneler daha sonra değişen ihtiyaçlara göre yeniden düzenlenmiş ve eczane binası inşa edilmiştir. Bu tesisler aracılığıyla Darülaceze'de kalan hastalara poliklinik, eczane, laboratuvar ve rehabilitasyon hizmetleri sunulmuştur. 1990'lı yıllarda Darülaceze Vakfı tarafından onarımdan geçirilerek modern araçlar ile donatılan Darülaceze Hastanesi, sadece kurumda kalan acezelere değil dışarıdan gelen hastalara da poliklinik hizmeti sunmaya başlamıştır. Darülaceze günümüzde C tipi bir hastane niteliğindedir (Yıldırım, 1996,197).

4.2. Günümüzde Sunulan Hizmetler

Bir asırdan fazla bir geçmişe sahip olan Darülaceze Müessesesi kurulduğu günden bu güne kadar 29.000'i çocuk olmak üzere toplam 100.000 kişiye barınacak şefkat kapısı olmuştur (Darülaceze, 2008c). Darülaceze, geçmişte üstlendiği işlevlerin önemli bir bölümünü günümüzde de devam ettirmektedir. Halen 650'ye yakın sakini olan kurum din, dil, ırk, cinsiyet ve mezhep farkı gözetmeksizin hizmetlerine devam etmektedir.

1896 yılında kurulan Darülaceze, günümüzde 1916 tarihli Darülaceze Nizamnamesi'ne göre faaliyetlerine devam etmektedir. Darülaceze Nizamna- mesi'ne göre Darülaceze, erkekler, kadınlar, çocuklar ve süt çocukları şubelerinden oluşmaktadır. Toplam bin kişiyi barındırabilecek kapasitede olan bu asırlık hayır örgütü acezeye sunduğu hizmetlerin yanında yerleşkesindeki camii, havrası ve kilisesi ile de önemli bir hoşgörü abidesidir.

Günümüzde Darülaceze İstanbul'da Okmeydanı'nda toplam 27.000 m²'lik bir alan üzerinde kurulu olarak faaliyetlerine devam etmektedir. Darülaceze yerleşkesinde 9 aceze (düşkünler) servisi, bir poliklinik, bir çocuk kreşi, içinde kütüphanesi bulunan rehabilitasyon merkezi, fırın, üç bin kişiye yemek yapabilecek kapasitede modern bir mutfak, kesimhane, kurban etlerini uzun süre muhafaza edebilecek bir soğuk hava deposu, çamaşırhane ve kurumun ihtiyaçlarına cevap verecek ölçüde terzihane, matbaa, marangozhane, ayakkabı tamir atölyesi, demirhane, dokumahane, müzik atölyesi ve Siirt battaniyesi atölyesi mevcuttur (Şengülen, 2008, 28).

Darülaceze'ye kabul edilecek muhtaç ve kimsesiz acizler ile bakıma muhtaç çocuklar için belirli şartlar öngörülmüştür. 1916 tarihli Darülaceze Nizamnamesi'ne göre, Darülaceze 'ye ancak İstanbul'da doğmuş veya en az 5 seneden beri devamlı oturmakta olan çalışma gücünü kaybetmiş bakıma ve korunmaya muhtaç kimsesiz fakirler ile geçinebilecek yeterli gelire sahip olduğu halde çalışamayacak durumda olanlardan kanunen kendisine bakacak kimsesi olmayan 18 yaşını doldurmuş sakat, güçsüz ve yaşlılar kabul edilir. Bununla beraber, sokağa terk edilen kimsesiz çocuklar da Darülaceze'ye kabul edilmektedir. Bu şartları taşımayan ve bulaşıcı hastalığı olan kimseler, akıl hastaları, zekâ özürlüler, veremliler, cüzamlılar ve kanserliler ile alkol ve uyuşturucu alışkanlığı olanların Darülaceze'ye kabul edilmeleri yasal olarak mümkün değildir. Darülaceze'de kalmak isteyenlerin varsa maaşı, nakit parası, menkul ve gayrimenkulleri kuruma kabul edildiği tarihten itibaren kurum tarafından idare edilir (Karaman, 2008,11).

Günümüzde Darülaceze'ye kabul edilen aceze ve çocuklara yönelik olarak sunulan hizmetler, (1) aceze bakım hizmetleri ve (2) sağlık hizmetleri olarak iki başlık altında toplanabilir. Aceze bakım hizmetleri kurum sakinlerinin beslenme, barınma, giyinme, temizlik ve diğer temel gereksinimlerini içermektedir. Kurum tarafından çocuk yuvasında kalan çocuklara, kendine yetebilen acezelere ve yatağa bağlı olan acezelere bu bakım hizmetleri sunulmaktadır. Kurum tarafından sunulan sağlık hizmetleri kurum bünyesinde mevcut olan hastane aracılığıyla yerine getirilmektedir. Sağlık hizmetleri yataklı tedavi kurumları yönetmeliğine göre kesintisiz olarak sürdürülmektedir. Muayene, koruyucu sağlık ve rehabilitasyon hizmetleri şeklinde yürütülen faaliyetlerle acezelerin acil veya kronik rahatsızlıkları tedavi edilmeye çalışılmakta, ileri tedavi gerektiren durumlarda diğer hastanelerden tıbbi yardım alınmaktadır. Kurumda barınmakta olanlardan sağlık güvencesine sahip olmayanların tüm sağlık giderleri kurum bütçesinden karşılanmaktadır (Darülaceze, 2008d).

5. DARÜLACEZE MÜESSESESİ'NİN SORUNLARI

5.1. Darülaceze'nin Yönetimine İlişkin Sorunlar

1896 yılında kurulan Darülaceze Müessesesi asırlık bir sosyal hizmet kuruluşu olmasına rağmen uygulamada yönetime ilişkin sorunların ortaya çıktığı görülmektedir. Darülaceze'nin yönetimi ile ilgili en temel sorun bu kurumun günümüzde hala doğrudan İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyetlerine devam etmesidir. Bilindiği üzere Darülaceze kurulduğu sırada Sultan II. Abdülhamit'in talebi üzerine Dahiliye Nezaretine bağlanmıştır. Bu

dönemde çıkan yasal düzenlemelerle bu durum hukuki bir zemine oturtulmuştur. Öte yandan Darülaceze her ne kadar dil, din ve mezhep ayrımı olmaksızın çalışmışsa da sadece İstanbullulara hizmet vermektedir. Dolayısıyla bu kurumun sosyal hizmet sunumunda sadece İstanbul ile sınırlı olduğu görülmektedir. Darülaceze'nin kuruluşundaki amaçlardan birisi de örnek bir kurum oluşturarak zamanla tüm imparatorluk düzeyinde bu kurumları yaygınlaştırmaktır. Sadece İstanbullu aceze ve kimsesiz çocuklar için bakım ve koruma hizmeti sunan Darülaceze'nin Dâhiliye Nezaretine bağlı olması kuruluşundan yaklaşık on yıl kadar sonra tartışılmaya başlanmıştır. Kurumun yönetimi bu tarihten sonra merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında sürekli el değiştirmiştir. II. Meşrutiyet döneminde Şehremanetine bağlanan kurum, daha sonra Sağlık Bakanlığına ve 1924 yılında tekrar belediye, Danıştay İdari Davaları Genel Kurulu'nun 16.10.1998 gün ve Esas No:1998/284, Karar No: 1998/361 sayılı kararı ile bu tarihten itibaren tekrar İçişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır.

Darülaceze Müessesesi'nin bu şekilde sürekli el değiştirmesi yönetim bağlamında örgüt yapısına paralel bir yönetim kültürünün oluşmamasına neden olmuştur. Özellikle 1924-1998 tarihleri arasında İstanbul Belediyesine bağlı olarak faaliyetlerine devam eden kurum belediyenin bir şubesi olarak algılanmış, personel, harcama ve yönetim işlemlerinin tamamı belediye mevzuatındaki hükümler çerçevesinde yerine getirilmiştir. Bu dönemde Darülaceze Müessesesi'nin temel hukuki dayanağı olan Darülaceze Nizamnamesi fiili olarak uygulanmamış ve nizamname gereğince oluşturulması gereken İdare Meclisi oluşturulamamıştır (Başbakanlık, 2005). Darülaceze, yargı kararı doğrultusunda tekrar İçişleri Bakanlığı'na bağlandıktan sonra İdare Meclisi'nin fiili olarak oluşturulmasının zor olduğu görülmüştür. İçişleri Bakanlığı tarafından İstanbul Valiliği'ne gönderilen 1995 tarihli bir yazıda mevzuatın bir gereği olan İdare Meclisinin oluşturulmasının artık imkânsız olduğu ve İdare Meclisi'nin görevlerini yerine getirmek üzere Darülaceze Vakfı yönetim kurulu üyelerinin aynı zamanda İdare Meclisi olarak atandıkları ifade edilmiştir.

1916 tarihli Darülaceze Nizamnamesinin değiştirilmesi yetkisi İdare Meclisine verilmiş bir görev olduğundan İdare Meclisinin uzun bir zaman oluşturulmaması ve toplanamaması mevzuatının eskiyerek önemli ölçüde uygulama imkânından yoksun hale gelmesine neden olmuştur. Öyle ki halen yürürlükte olan Darülaceze Nizamnamesinin dili dahi anlaşılamayacak kadar eskimiştir.

Darülaceze Müessesesi uzun tarihsel gelişimine rağmen düzenli bir personel mevzuatına sahip olmadığı gibi kurumsal amaçlarını gerçekleştirecek

bir personel politikasını da oluşturamamıştır. Darülaceze ilk yıllarda Sadaretin yakın denetim ve gözetimi altında olduğundan personel politikası ve personel hareketleri ihtiyaca göre belirlenmiştir. Ancak zaman içerisinde merkezi hükümetin yakın denetim ve gözetiminin ortadan kalkması ile beraber etkili bir personel politikasının eksikliği daha fazla hissedilir olmuştur. Darülaceze Müessesesi'nde etkili bir personel politikasının olmadığına en önemli kanıt müessese müdürü olarak atanacakların nitelikleri konusunda herhangi bir düzenlemenin olmamasıdır. Bilindiği üzere Darülaceze'nin etkin çalışmasında en önemli unsur müessese müdürüdür. Günümüze kadar görev yapan müdürlere bakıldığında, idareci, doktor, asker, yerel yönetimci gibi farklı alanlarda görev yapan kamu görevlilerinin müessese müdürü olarak atandıkları görülmektedir. Müessese müdürlüğü görevine atanmak için herhangi bir koşulun öngörülmemesi bazı müdürler döneminde kurumda yolsuzluk ve usulsüzlük iddialarına neden olmuştur. Belediyeye bağlı bulunduğu yaklaşık 75 yıllık zaman süresince kurum belediyeyle bağlı bir müdürlük olarak algılandığından müdürlerin atanmasında da benzer algı hakim olmuştur.

Darülaceze'nin oturmuş bir personel politikası yoktur. Her ne kadar 1916 tarihli Darülaceze Nizamnamesi kurum personeli hakkında genel bir çerçeve belirlemekmekteyse de personelin tabi olduğu mevzuat ve özlük hakları yönünden önemli eksiklikler mevcuttur. Belediyeyle bağlı olduğu dönemde Darülaceze'nin personeli, atanma, sicil, özlük ve disiplin yönlerinden belediye personelinin tabi olduğu hükümler çerçevesinde değerlendirildiğinden ayrı bir mevzuat oluşturulmamıştır. Günümüzde sadece Darülaceze personeline özgü iki yönetmelik de kurumun İçişleri Bakanlığı'na devredilmesinden sonra yürürlüğe konulan disiplin ve sicil amirleri yönetmelikleridir. Bunun yanında İstanbul Belediyesi'ne bağlı olarak faaliyet icra ettiği dönemler haricinde Darülaceze her zaman kurumsal amaçlarını etkin olarak yerine getirecek yeterli sayıda personelin istihdamını sağlayamamıştır. Günümüzde Darülaceze'nin 474 memur kadrosunun yarısının boş olması kurum hizmetlerini ciddi şekilde aksatmakta ve kurumu hizmet alımı yöntemiyle personel açığını gidermek gibi farklı arayışlara yöneltmektedir (Darülaceze, 2008b).

5.2. Darülaceze'nin Gelirleri ile Malvarlığına İlişkin Sorunlar

Darülaceze Müessesesi geçmişten günümüze kuruluş masrafları dâhil olmak üzere kamu bütçesinden herhangi bir ödenek almamıştır. Kurumun inşaat giderlerinin tümünün başta Sultan olmak üzere hayırseverler tarafından karşılanması ile başlayan hayır geleneği günümüze kadar kesintisiz devam etmiştir. Köklü bir hayır kurumu olan Darülaceze'ye hayırseverler

tarafından taşınır ve taşınmaz mallar şeklinde bağışlarda bulunulmuştur. Öyle ki hayırseverler tarafından bağışlanan taşınır ve taşınmazların işletilmesinden elde edilen gelirler kurumun ana gelir kaynağı durumuna gelmiştir. Tese'ülün Men'ine Dair Nizamname ile Darülaceze'nin amaçlarını gerçekleştirecek mali imkânları sağlamak amacıyla belirli gelirler öngörülmüştür. Ancak kuruluşundan yaklaşık on yıl sonra nizamnamede düzenlenmiş olan bu gelirlerin bir kısmı parasal önemini kaybetmiş, bazı gelir kaynakları ise kuruma düzenli olarak ödenmemiştir.

Darülaceze'nin gelirlerine ilişkin önemli sorunlardan birisi nizamnamede Darülaceze'ye tahsis edilen gelir kaynaklarının önemli bir bölümünün miktarlarının güncellenmemesi nedeniyle önemsizleşerek zamanla bunların tahsilâtından vazgeçilmesidir. Günümüzde Nizamname gereğince İstanbul'daki eğlence yerlerinden belediye tarafından tahsil edilen eğlence vergisinin yüzde onu Darülaceze'nin önemli bir gelir kaynağıdır. Kuruma tahsis edilmiş olan gelirlerinin önemsizleşerek tahsilinin imkânsızlaşması ve hayırseverler tarafından bağışlanan menkul ve gayrimenkullerin geçmişte işin uzmanı olmayan idareciler tarafından yönetilmesi kurumun gelirlerinin azalmasına yol açarak kurum tarafından sunulan hizmetlerin kalitesinin düşmesine neden olmuştur.

Önemli sorun alanlarından birisi de Darülaceze'nin malvarlığının korun(a)mamasıdır. Darülaceze'ye hayırseverler tarafından bağışlanan taşınmazların sayısı tam olarak bilinmemesine rağmen, günümüzde bu taşınmazların çok küçük bir bölümü kurumun mülkiyetindedir. Darülaceze'nin İstanbul Belediyesi'ne bağlı bulunduğu dönemde kurumun mülkiyetinde bulunan taşınmazların önemli bir bölümü belediyeye devredilerek özel ve kamusal başka amaçlarla kullanılmıştır (Başbakanlık, 2005). Darülaceze'nin mülkiyetine bağış yoluyla geçen taşınmazların yönetimi üzerinde tartışmalar, özellikle kurumun Darülaceze Vakfı'na devredilerek kurum hizmetlerinin de bu vakıf eliyle sunulmasını öngören yasa teklifinin meclis komisyonlarında görüşülmesi sırasında yoğunlaşmıştır. Söz konusu yasa teklifi Darülaceze'ye ait tüm malların Darülaceze Vakfı'na devredilmesini öngördüğünden komisyonlarda yapılan müzakereler sırasında yasa teklifi ile Darülaceze'nin mülklerinin yağmalanabileceği görüşü hakim hale gelmiş ve teklif komisyondan geçmemiştir (Arslan, 1999). Darülaceze'nin İşleri Bakanlığı'na bağlanmasının ardından geçmişte kurumun mülkiyetinden haksız olarak çıkarılmış olan taşınmazların geri alınması amacıyla kişi ve kurumlara karşı hukuk davaları açılmıştır.

6. DARÜLACEZE NİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

6.1. Yeniden Yapılandırmada İlk Girişimler

Darülaceze'nin teşkilat yapısı ve faaliyetleri ile ilgili olarak ortaya konulan sorun alanlarının temel nedeni bu köklü kurumun çalışmalarını düzenleyen mevzuatın güncel gelişmelere uygun olarak yeniden düzenlenmemesi- sidir. Kurumun yasal dayanağını oluşturan Tese'ülün Men'ine Dair Nizamname Türkiye'de halen yürürlükte olan en eski düzenlemedir. Bunun yanında 1916 tarihinde yürürlüğe giren Darülaceze Nizamnamesi de günümüz ihtiyaçlarına cevap vermekten oldukça uzaktır. Bu çerçevede kurum mevzuatının çağdaş yönetim gereklerine uygun olarak yeniden düzenlenmesi önemli bir zorunluluktur.

Darülaceze Nizamnamesinin yenilenmesi yönünde 1922 ve 1940 yıllarında iki çalışma başlatılmışsa da bu çalışmalar sonuçsuz kalmıştır (Yıldırım, 1996, 74). Geçmişten günümüze kadar Darülaceze ile ilgili olarak TBMM gündemine gelmiş üç kanun taslağı vardır. Bu taslakların ilki 1990'lı yılların sonlarında gündeme gelmiş olan ve Darülaceze'nin kuruluşunda amaçlanan faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi ve daha da geliştirilmesi amacıyla kurumun tüm menkul ve gayrimenkulleriyle beraber Darülaceze Vakfı'na devredilmesini öngören bir kanun teklifidir. 1991 yılında kurulan ve Darülaceze Mües- sesesini yaşatmak, günün ihtiyaç ve koşullarına göre geliştirmek ve diğer illerde de benzeri kurumların açılmasını sağlamak gibi amaçları olan Darülaceze Vakfı, kurum bünyesinde önemli bazı çalışmalar yapmıştır. Ancak 1995 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından Vakıf Darülaceze Müessesesi'nden çıkarılmıştır. Bu olay sonrasında Darülaceze Vakfı Darülaceze'nin yasal olarak doğrudan İçişleri Bakanlığı'na bağlı olması gerektiği iddiasıyla dava açmış ve dava sonrasında Danıştay Darülaceze Vakfını haklı bulmuştur. Darülaceze'nin Darülaceze Vakfına devredilmesine ilişkin ilk yasa taslağı bu olay sonrasında gündeme gelmiştir.

Darülaceze ile ilgili olarak gündeme gelmiş olan bir diğer yasama girişimi 2002 yılında yapılan tekliftir. Darülaceze'nin kuruluş ve görevlerinde köklü değişiklikler içermeyen bu yasa teklifinin amacı Darülaceze'nin Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'na bağlanmasıdır. Bu yasa teklifi hakkında komisyonlarda herhangi bir görüşme olmamıştır.

6.2. Darülaceze Müessese Müdürlüğü Kurulması Girişimleri

Darülaceze'nin Darülaceze Vakfına devredilmesine ilişkin yasa teklifinin komisyonda reddedilmesinden sonra 01.03.2005 tarihinde aynı konuda bir yasa tasarısı hazırlanmış ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmuştur.

TBMM'nin 22. yasama döneminde gündeme gelen "Darülaceze Müessesesi Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı" bu dönemde görüşülme imkânı bulamadığından hükümsüz kalmış ve 23. yasama döneminde hükümet tarafından tekrar tasarı olarak TBMM'ye gönderilmiştir. Yasa tasarısı Meclis İçişleri Komisyonu'nda görüşülmüş ve değişiklikler yapılarak Meclis gündemine alınmıştır. Bu kanun tasarısı Darülaceze'nin kuruluş ve görevlerinde öncekilerden farklı olarak köklü değişiklikler öngörmektedir. Tasarıda Darülaceze İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı, özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir müdürlük olarak düzenlenmektedir. Başbakanlık tarafından gönderilen kanun tasarısı İçişleri Komisyonunda bazı değişik- lilere uğrayarak gündeme alınmıştır.

Darülaceze Müessesesi Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun tasarısıyla düzenlenen önemli konulardan birisi de kuruma kabul edilecek acezelerin kapsamının genişletilmesidir. Daha önceki dönemde Darülaceze'ye kabul edilecek acezeler için İstanbul'da doğmuş olmak şartı aranırken, yeni yasal düzenleme ile İstanbul'da ikamet etmek şartı yeterli görülmüştür. Kanun tasarısı ile Darülaceze Müessese Müdürlüğü, (1) malul ve iş göremez durumda olup geçimini temin edecek mal veya geliri olmayan ve kanunen kendisine bakabilecek kimsesi bulunmayan yetişkin ve çocukların bedelsiz olarak, (2) malul ve iş göremez durumda olup geçimini temin edecek mal veya geliri olan yetişkinlerin bedeli karşılığında ve (3) ölünceye kadar kendisine bakılmak şartıyla yeteri kadar malını kuruma bağışlayanların bağış karşılığında, barınma, beslenme, giyim, sağlık ve eğitim gibi zorunlu ihtiyaçları ile diğer sosyal ihtiyaçlarını karşılamakla görevlendirilmiştir.

Yasa tasarısı ile kurumun sosyal hizmet kapasitesinin artırılması amaçlanmıştır. Bu çerçevede Darülaceze'ye çeşitli nedenlerle sokakta yaşayan veya sokağa düşme ihtimali bulunanlara barınma, eğitim, sağlık ve diğer hizmetleri vermek, bu kişilerin yeniden topluma kazandırılmaları için gerekli faaliyetlerde bulunmak, yoksul, özürlü, yaşlı, hasta ve bakıma muhtaç kişilere, evlerinde veya kurulacak diğer tesislerde sosyal hizmet ve rehabilitasyon hizmeti sunmak görevleri de verilmiştir. Darülaceze'ye ilave olarak verilen bu görevlerin, bedeli kurum bütçesinden karşılanmak şartıyla, bakıcı aileler eliyle veya hizmet satın alma yöntemiyle de gerçekleştirilebileceği öngörülmüştür.

Darülaceze'nin yönetiminin yeniden yapılandırılması bağlamında tasarı ile daha önceki dönemlerde kurumun organlarının oluşturulamamasının neden olduğu duraksamaların yaşanmaması için köklü düzenlemelere yer verilmiştir. Tasarı Darülaceze'nin yönetim organları olarak genel kurul,

yönetim kurulu, danışma kurulu ve müessese müdürü olmak üzere dört organ öngörülmüştür. Tasarıya göre İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi aynı zamanda Darülaceze'nin genel kurulu işlevini yerine getirecektir. Yılda iki kez toplanması öngörülen genel kurulun görev ve yetkileri tasarıda; (1) kurumun bütçe ve kesin hesabını kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, (2) kurum hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin esasları tespit etmek ve bunların uygulanmasını izlemek, (3) hizmetlerin geliştirilmesi, etkili ve verimli yürütülmesi ve gelirlerin artırılmasına yönelik tedbirleri belirlemek,

(4) kurumun kadrolarının ihdasına, iptaline ve değiştirilmesine karar vermek,

(5) kurumun çalışma ve yatırım programı ile yıllık faaliyet raporunu karara bağlamak, (6) kurumun taşınmazlarının satışına izin vermek, (7) kurum çalışmalarına yönelik yönetmelikleri kabul etmek, (8) kuruma bedeli karşılığında kabul edileceklerin ödeyecekleri bedeli, en düşük bağış miktarını ve bakıcı ailelere verilecek bakım bedellerini belirlemek ve yasada sayılan diğer görevleri yerine getirmek olarak sıralanmıştır.

Tasarı ile İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanının başkanlığında, müessese müdürü ve belediye başkanı tarafından seçilen ve en az lisans düzeyinde öğrenim görmüş iki üyeden oluşan beş kişilik bir yönetim kurulu öngörülmüştür. Tasarıda yönetim kurulunun belli başlı görevleri; (1) genel kurul kararları doğrultusunda kurumun yönetimine ilişkin kararları almak ve bunların uygulanmasını izlemek, (2) şartları uyan kişilerin kuruma kabulüne ve kurumun hizmet ve imkânlarından yararlandırılmalarına karar vermek, (3) kurumun bütçe, kesin hesap ve faaliyet raporu ile çalışma ve yatırım programlarını incelemek ve genel kurula sunmak, (4) bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, (5) yönetmelik taslaklarını incelemek ve genel kurula sunmak, (6) müessese müdürlüğü tarafından teklif elden alım, satım, kiralama ve ihale işlerini karara bağlamak, (7) şartlı bağışları kabul etmek, (8) personelin performans ölçütlerini belirlemek, (9) müessese müdür ve yardımcılarını haricinde müessese müdürünün önerisi üzerine tüm personelin, atama, nakil terfi ve işten çıkarılmalarına karar vermek, (10) sözleşmeli personelin işe alınması ile işten çıkarılmasını onaylamak ve diğer işleri yerine getirmek olarak sıralanmıştır.

Başbakanlık tarafından gönderilen ilk tasarıda Darülaceze Müessese Müdürlüğü Danışma Kurulu isimli bir organ öngörülmemiş iken komisyonda yapılan değişiklikler ile bu organ tasarı metnine eklenmiştir. Meclis İçişleri Komisyonunun Esas no: 1/479 raporunda danışma kurulunun tasarıda yer almamasının komisyon çalışmaları

sırasında bir eksiklik olarak değerlendirildiği belirtilmiştir. Darülaceze'nin başarısında yadsınamayacak katkısı olan Darülaceze Vakfı, hayırsever vatandaşlar ve diğer sivil toplum örgütlerinin kuruma ilişkilerinin kesilmemesi amacıyla Danışma Kurulu oluşturulmasına karar verilmiştir. Tasarıyla danışma kurulunun otuz kişiyi geçmemek üzere, Darülaceze ile aynı alanda çalışmalarda bulunan vakıf, dernek ve sivil toplum kuruluşlarından, kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden ve İstanbul'da en çok vergi veren kurumlar ve gelir vergisi mükelleflerinden yapılacak teklifi kabul edenlerden oluşturulması öngörülmüştür. Yılda iki kez toplanması öngörülen danışma kurulunun görev ve yetkileri tasarıda; (1) kurum hizmetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi ve kurum gelirlerinin artırılmasına yönelik fikirler üretmek, önerilerde bulunmak, (2) toplumun her kesiminin kurum hizmetlerine katılım ve bu hizmetlerden yararlanmasını sağlayacak önerilerde bulunmak, (3) kurum hizmetlerinin geliştirilmesi için eğitim ve araştırmalar yapılması konusunda fikir ve önerilerde bulunmak olarak belirlenmiştir.

Tasarıyla müessese müdürlüğü de yeniden düzenlenmiştir. Kurumun üst yöneticisi olan müessese müdürünün yönetim kuruluna karşı sorumlu olacağı öngörülmüştür. Müessese müdürünün atanması veya görevden alınması belediye başkanının onayı ile olacaktır. Tasarıyla müessese müdürüne verilmiş olan görevler; (1) kurumu kanun hükümlerine ve kuruluş amaçları doğrultusunda yönetmek, (2) kurumu kişiler, idare ve yargı organları nez- dinde temsil etmek, kurum adına sözleşme yapmak, (3) bütçe, kesin hesap, faaliyet raporu, çalışma ve yatırım program tasarıları ve yönetmelik tasarılarını hazırlayarak yönetim kuruluna sunmak, (4) bütçeyi, çalışma ve yatırım programlarını uygulamak, (5) kurumun taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek, gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek, (6) yönetim kurulunca verilen yetki sınırları içinde alım, satım, ihale, kiralama ve kiraya verme işlemlerini yerine getirmek, (7) şartsız bağışları kabul etmek, (8) kuruma işçi alınması ve işten çıkarmalara ilişkin işlemleri yürütmek, (8) kurum personelinin performanslarını izlemek, değerlendirmek ve kanunun verdiği diğer işleri yerine getirmek olarak sıralanmıştır.

Darülaceze'nin önemli sorunlarından birisi kurumda işlevsel bir personel politikasının oluşturulamamış olmasıdır. Tasarıda kurumda personel politikasının oluşturulmasına yönelik hükümler mevcuttur. Kurumun teşkilat yapısının müessese müdürlüğü, müdür yardımcıları, şube müdürleri ve bunlara bağlı alt kademeler şeklinde örgütleneceği hükme bağlanmıştır. Tasarıya göre kurum hizmetlerinin yürütülmesinde müessese müdürüne yardımcı olmak için, müessese müdürünün teklifi ve belediye başkanının

onayı ile en fazla dört müdür yardımcısı atanabilir. Tasarı Darülaceze'nin gündelik faaliyetlerinin yerine getirilmesinde en önemli unsur olan personelin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa ve Belediye Kanununa tabi olacağını öngörmektedir.

Tasarı ile Darülaceze'nin amaçlarını gerçekleştirmesini sağlayacak gelirlerle donatılması amaçlanmış ve artık tahsil imkânı kalmayan gelir kalemlerine tasarıda yer verilmemiştir. Tasarı ile Darülaceze'nin gelirleri; (1) belediye bütçesinden ayrılacak pay, (2) belediye bağlı kuruluşlarının bütçesinden yüzde birden az olmamak üzere ayrılacak paylar, (3) belediyenin doğrudan veya dolaylı olarak sermayesinin en az yarısına iştirak ettiği şirketlerin bir önceki yıl brüt gelirinin yüzde biri, (4) kuruma ait taşınır ve taşınmaz mallardan elde edilecek her türlü gelir, (5) bedeli ve bağış karşılığında kurumda kalacak olanlardan alınacak bedel ve bağışlar ile bunların gelirleri,

(6) gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak ayni, nakdi, taşınır ve taşınmaz her türlü bağışlar ile bunların gelirleri, (7) işletme gelirleri ve (8) diğer gelirler olarak sıralanmıştır. Tasarıda Darülaceze'nin malları ve bu malların kurumsal amaçlar doğrultusunda değerlendirilmesi konularında hükümlere yer verilmektedir. Tasarı ile kuruma ait taşınır ve taşınmazların kurumun amaçları dışında kullanılamayacağı ve kuruma ait taşınmazların Genel Kurul kararıyla satılabileceği ve belirli bir değer üzerinde olan taşınmazların satışının İçişleri Bakanının iznine tabi olacağı hükme bağlanmaktadır.

(7)

7. SONUÇ

Günümüzün sosyal politika uygulamalarının bir gereği olarak toplumun bakıma muhtaç kesimlerine yönelik sunulan hizmetler, toplumumuzda uzun bir tarihsel geçmişe dayanmaktadır. Türk toplumu tarih boyunca her zaman yaşlısına, düşkününe ve muhtaçlarına bakmayı öncelikli yükümlülüklerden birisi olarak kabul etmiştir. Tarihimizde esnaf locaları, vakıflar ve gönüllü kuruluşların buna benzer sosyal hizmetlerin verilmesinde önemli payı olmuştur. Toplumsal yapımıza özgü olan bu sosyal dayanışma geleneği, geçmişte olduğu gibi günümüzde de varlığını devam ettirmektedir.

Toplumsal ve kültürel yapımızın önemli bir ögesi olan bu dayanışma olgusu, sadece toplumsal alanla sınırlı kalmamıştır. Osmanlı'dan başlayıp Cumhuriyet'le devam eden süreç boyunca, kamu yönetimi içerisinde özellikle yaşlılar ve çocuklar olmak üzere muhtaç kesimlerin korunması amacıyla çeşitli örgütsel yapılar oluşturulmuştur. Bu amaçla oluşturulmuş örgütlerden biri olan İstanbul Darülaceze Müessesesi köklü bir geçmişe sahiptir. Darülaceze, Anadolu'da daha sonra kurulacak benzeri kurumlara örnek

olarak kurulduğu halde Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde yaşadığı siyasal ve ekonomik çalkantılardan ötürü türünün tek örneği olarak kalmıştır. İstanbul'da yaşayan kendi kendini geçindiremeyen yaşlı ve düşkünler ile bakıma muhtaç sahipsiz çocukları barındıran Darülaceze, 1896 yılından günümüze kadar faaliyetlerini kesintisiz sürdürerek uzun bir kurumsal geçmişe sahip olmuştur. 113 yıllık bir süreç içerisinde her ne kadar Darülaceze'nin idari bağılığı defalarca değişmişse de kurumun vatandaşların gözünde "Şefkat Kapısı" olma özelliği değişmemiş ve Darülaceze 100.000'den fazla insana sığınacak liman olmuştur.

Bu köklü geçmişine rağmen Darülaceze günümüzde önemli zorluklar yaşamaktadır. Darülaceze'nin önemli sorunlarından biri nizamname ile öngörülmüş olan yönetim organlarının uzun bir süre oluşturulmamasıdır. Darülaceze'nin günümüzde karşı karşıya kaldığı ikinci sorun kurum mevzuatının güncelliğini yitirerek uygulanma imkânından yoksun hale gelmesidir. Bunun yanında Darülaceze'nin gelirleri ile mülklerinin yönetim sürecindeki hatalar da bir diğer önemli sorun alanıdır. İstanbul Darülaceze Müessesesi'nin faaliyetlerinin icrasında karşılaşılan bu ve benzeri sorunların ortadan kaldırılması amacıyla bir yasa tasarısı hazırlanmıştır. Bir yıldan fazla bir süreden beri Meclis gündeminde olan yasa tasarısı ile Darülaceze'nin yönetimi ve faaliyetlerinde köklü değişiklikler öngörülmektedir. Darülaceze ile ilgili olarak büyük ölçüde olumlu düzenlemeler içeren yasa tasarısına iki noktadan güçlü eleştiriler yöneltilebilir. İlk olarak, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nin aynı zamanda, Darülaceze'nin taşınmazları üzerinde tasarrufta bulunma yetkisi ile donatılan genel kurul görevini icra etmesi, kurum taşınmazlarının siyasi amaçlar ve belediyeçilik hizmetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla kurumsal amaçların dışında kullanılmasına neden olabilir. İkinci olarak, tasarı ile sivil toplum örgütleri ile Darülaceze arasında bağlantıyı tesis etmek üzere bir danışma kurulunun oluşturulması, sivil toplumun sosyal hizmet alanındaki etkinliğinin artırılması açısından önemlidir. Ancak Darülaceze'nin genel kurul ve yönetim kurulunda sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin bulunmaması yasa tasarısının bir eksikliğidir. Görüşüme göre yasa tasarısında danışma kurulu adlı bir organın düzenlenmesi yerine seçilmiş ve atanmış yerel yöneticiler, sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri ve hayırseverden oluşan bir genel kurulun oluşturulması, Darülaceze'yi çağdaş yönetim anlayışına daha uygun hale getirerek kurumun daha iyi hizmet sunmasını sağlayabilir.

Günümüzde Darülaceze, kamuoyunun gözünde eşsiz bir hayır kurumu olarak yerini korumaktadır. Tarihsel önemi büyük olan bu kurumun çağın yönetim anlayışı doğrultusunda yeniden yapılandırılması önemli bir

gerekliliktir. Ancak yoksullukla mücadelenin ve hoşgörünün toplumumuzdaki uzun tarihsel geçmişini resmetmesi açısından simgesel anlamı büyük olan bu asırlık "Şefkat Kapısı"nın yeniden yapılandırılması sürecinde, kurumun tarihi misyonunun korunması konusunda karar vericilerin sorumlu davranmaları oldukça önemlidir. Darülaceze'nin İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlanması doğal olarak, kurumun siyasallaşması riskini beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda Darülaceze'nin, yönetim ve karar organları İstanbul Valisi tarafından atanacak şekilde ve İstanbul Valiliği'nin gözetimi altında tüzel kişiliğe haiz özel bütçeli bir kuruluş olarak düzenlenmesinin kurumun tarihi misyonuna daha uygun düşeceği değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

Arslan, A. Y. (1999). "Gariban Vakfında Gariplikler" **Aksiyon**, Sayı:223 (1999, 13 Mart), <http://www.aksiyon.com.tr/detay.php?id=16628>, (Erişim Tarihi: 09.05.2008)

Ay, S. (2005). "Darülaceze'nin Tarihi", **Sabah**, (2005, 22 Ocak)

Başbakanlık (2005). Darülaceze Müessesesi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0479.pdf> (Erişim Tarihi: 09.05.2008)

Başbakanlık (2007). Görev Dağılımı Genelge 2007/22, (RG:31.08.2007/26629)

Buğra, A. (2004). "Cumhuriyet Döneminde Yoksulluğa Bakış" Voyvoda Caddesi Toplantıları 2003-2004, **Toplum ve Bilim Kış** 2003/2004 Sayı 99, s. 75-97, http://www.obarsiv.com/e_voyvoda_toplantilari_0304.html(Erişim Tarihi: 28.04.2008)

Darülaceze (2008a). "Mevzuat" <http://www.darulaceze.gov.tr/bp.asp?caid=228> (Erişim Tarihi: 21.04.2008)

Darülaceze (2008b). "Darülaceze Hakkında Genel Bilgiler" <http://www.darulaceze.gov.tr/bpi.asp?caid=234&cid=47> (Erişim Tarihi: 21.04.2008)

Darülaceze (2008c). "112 Yıllık Bir Hayır Kurumu: Darülaceze" <http://www.darulaceze.gov.tr/bpi.asp?caid=229&cid=78> (Erişim Tarihi: 21.04.2008)

Darülaceze (2008d). "Hizmetlerimiz" <http://www.darulaceze.gov.tr/bp.asp?caid=219> (Erişim Tarihi: 21.04.2008)

Darülaceze Müessesesi (2008). Kutsal Çatı, Darülaceze Müessesesi Yayını, Yıl:2008 Sayı 1,

Darülaceze Müessesesi (2008). Kutsal Çatı, Darülaceze Müessesesi Yayını, Yıl:2008 Sayı 2,

Devlet Denetleme Kurulu (DDK), (2006). Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün Eylem ve İşlemlerine İlişkin Araştırma Raporu, Sayı:2006/2, Tarih:21.02.2006 http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/DDK/syd.htm (Erişim Tarihi: 21.04.2008)

Evyapan R. (1999) "Atatürk ve Sosyal Devlet" *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, S.43, C.XV, Mart 1999, <http://turkoloji.cukurova.edu.tr/ATATURK/arastirmalar> (Erişim Tarihi: 21.04.2008)

Karaman, G. (2008). "Darülaceze'de Yaşamak İsterseniz", *Kutsal Çatı*, Darülaceze Müessesesi Süreli Yayını, Yıl:2008, Sayı: 2 s.11

Koçu, R. E. (1974). Darülaceze 1895-1974, İstanbul: Darülaceze'ye Yardım Derneği

Önel, T. (2008). "Zaman Tünelinde Darülaceze" *Kutsal Çatı*, Darülaceze Müessesesi Süreli Yayını, Yıl:2008, Sayı:1 s.5-6

Özkan, S. (2006). "Türkiye'de Darüleytamların Gelişimi ve Niğde Darüleytamları" *Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, 19.Sayı Bahar 2006, <http://www.turkiyat.selcuk.edu.tr/> (Erişim Tarihi: 04.05.2008)

Şengülen, D. (2008). "Burada Boş Durmak Yok" *Kutsal Çatı*, Darülaceze Müessesesi Süreli Yayını, Yıl:2008, Sayı:1 s.28

Yıldırım, N. (1996). *İstanbul Darülaceze Müessesesi Tarihi*, İstanbul:

Darülaceze Vakfı

Darülaceze

Müessesesi:

<http://www.darulaceze.gov.tr>

Türkiye

Büyük Millet

Meclisi:

<http://www.tbmm.gov.tr>

Başbakanlık:

<http://www.basbakanlik.gov.tr>

ÜLKELER ARASINDA REFORM TRANSFERİ

M. İlker HAKTANKAÇMAZI

ÖZET

Reform transferi genel bir kavramdır ve milletler var oldukları günden bu yana birbirlerinden reformları ödünç almışlardır. Reform transferi süreciyle ilişkili çeşitli aktörler vardır. Yakın zamanlara kadar ülkeler arasındaki bu transfer süreci gönüllü ve rasyonel bir arama süreci olarak algılanmaktaydı. Ancak sonraları reform transferinin önemli bir kısmının zorlayıcı reform transferi kapsamında bir devletin veya uluslar arası örgütün bir başka devleti belli bir politikayı benimsemesi için zorlaması ve hatta mecbur etmesi sonucu meydana geldiği anlaşılmıştır. Kopyalama, benzeştirme, uyum- laştırma, sentezleme ve esinlenme gibi dereceleri olan reform transferini kolaylaştıran ya da zorlaştıran çeşitli faktörler bulunmaktadır. Dolayısıyla ülkeler arasında reform transferi sürecinin bilinmesi bizimki gibi hızlı değişimlerin yaşandığı ülkelerin bu süreçten en üst düzeyde yararlanabilmesi ve sakıncalarından kaçınabilmesi açısından önemlidir.

Anahtar Kelimeler: Reform, Kamu Yönetimi, Reform Transferi, Kamu Politikası.

ABSTRACT

Transfer of reform among countries

Policy transfer is a generic concept and from the beginning of their existence nations borrowed po/ides from each other. There are various actors engaged in th/s transfer process. Up untii recently, policy transfer has been thought as a voiuntary and rationalai search for po/icies between countries. But, later, it is realized that an important category ofpoiiicy transfer invotves one government or 'International organization pushing, or even forcing, another government to adopt a particuiar policy. There are restricting/faciitating factors for successful transfer. The different degrees of transfer are "copying" "emuiation", "hybridization" "synthesis" and "inspiration". As a resutt, it is important to know the reform transfer process, especiatly for the countries having fast transformation iike ours to make use of itand restrain from its side effects.

Key Words: *Reform, Public Administration, Reform Transfer, Public Policy.*

1. GİRİŞ

Milletler var olduğundan beri her toplumdaki karar yapıcılar bilinçli ya da bilinçsiz olarak kendi ulusal politikalarını geliştirmek ve problemlerini çözmek için reform transferi kapsamında diğer toplumların politikalarını ve yapılarını ödünç almanın ve kendi toplumlarına adapte etmenin yollarını aramışlardır (Bennett, 1991:220).

Her ne kadar reform transferi her zaman var olmuşsa da, son çeyrek yüzyılı aşkın bir süredir reform transferi artan bir ilginin odağı haline gelmiştir. Küreselleşmedeki artış, iletişimdeki hızlı gelişme ve II. Dünya Savaşından bu yana uluslararası alanda yaşanan gelişmeler fikirlerin değişimini çok kolaylaştırmış ve farklı ülkelerin benzer politikalar çevresinde benzeşmesi sürecini hızlandırmıştır.

Çalışmada öncelikle reform transferi kavramının neyi ifade ettiğine bakılacak; ardından ülkeler arasında reform transfer türleri, gönüllü ve zorlayıcı reform transferi alt başlıkları çerçevesinde incelenecektir. Daha sonra reform transferinin kapsamı, türleri ve derecesi ele alınacaktır. Son olarak başarılı reform transferini etkileyen faktörlere değinilecek ve sonuç bölümünde yapılacak genel bir değerlendirmeye çalışma tamamlanacaktır.

2. REFORM TRANSFERİ KAVRAMI

Reform transferi genel bir kavramdır ve akademik yazında istifleme (band-wagoning-Ikenberry, 1990), yaklaşma (convergence-Dolowitz ve Marsh, 1996), yayılma (diffusion-Dolowitz ve Marsh, 2000) benzeşme ve uyumlaşma (emulation and harmonization-Bennet, 1991), öğrenme (learning-Common, 2004), ders çıkarma (lesson-drawing-Rose,1993), fikirle-rin sistematik olarak seçilmesi (sytematically pinching ideas-Stone, 1999), politika alışverişi ve nüfuz (policy shopping and penetration-Stone, 2001) ve politika tek tipleşmesi (policy isomorphism-Radaelli, 2000) gibi farklı terimler reform transferi yerine kullanılmaktadır.

Akademik yazında reform transferiyle ilgili çok çeşitli tanımlar da yapılmıştır.

Mossberger ve Wolman (2003:438)'a göre reform transferi başka bir kimliğin deneyiminin fikir ve delil kaynağı olarak kullanılmasına dayanan bir tür karar yapma biçimidir.

Page (2000:2)'e göre reform transferi bir yerde uygulamada olan politika ve/veya pratiğin bir başka yerde yeniden konumlandırılmasıdır.

Evans (2004a:1)'a göre reform transferi yönetimin bir sektör veya düzeyindeki kurumlar, politikalar veya hizmet sunum sistemleri hakkındaki bilgi

birikiminin bir başka yönetim sektör ve/veya düzeyindeki kurumların, politikaların veya hizmet sunum sistemlerinin geliştirilmesinde kullanılması sürecidir.

Rose (1991b:6)'a göre reform transferi başka zaman ve mekanlardaki bilgi birikimini mevcut programları geliştirmek için kullanmanın yollarını aramaktır.

Kutlu (2003: 85)'nın çalışmasında reform transferinin, ülkeleri, 'denemeden deneyimli kılan' bir süreç olduğu ifade edilmektedir.

Fakat tüm tanımlamalar içinde en çok kabul göreni Dolowitz ve Marsh (1996:344) tarafından yapılmıştır. Onlara göre reform transferi geçmiş ya da şimdiki zamandaki bir politik sistemde yer alan politikalar, yönetsel düzenlemeler, kurumlar ve fikirlere ilişkin bilgi birikiminin başka politik sistemdeki politikaların, yönetsel düzenlemelerin, kurumların ve fikirlerin geliştirilmesinde kullanılması sürecidir.

3. REFORM TRANSFERİNİN KAPSAMI

Reform transferinde farklı düzeyler vardır: küresel ya da uluslararası düzey, bölgesel düzey, federal yapılı yönetimlerde federe devletler arası ve yerel düzey. Bunlara ilave olarak karar yapıcılar reform arayışı sırasında kendilerinin ya da küresel dünyanın geçmiş deneyimlerine de bakabilirler. Ancak ülkeler arasındaki reform transferi söz konusu olduğunda uluslararası düzey ile bölgesel düzeye yoğunlaşılmalıdır, çünkü ülkeler arasında reform transferi genellikle bu düzeylerde görülür (Dolowitz ve Marsh, 1998:50; Evans ve Mc Comb, 2004:52).

Konu ve duruma bağlı olarak hemen her şey reform transferi kapsamına girebilir. Reform transferine konu olabilecek hususlar akademik yazında: politikalar (politikaların hedefleri, yapısı, içeriği, araçları ve teknikleri), kurumlar, ideolojiler, fikirler, yaklaşımlar, davranışlar hatta negatif dersler biçiminde sıralanmaktadır. Reform transferi bu unsurlardan birini, birkaçını ya da tümünü içerebilir (Jones ve Newburn, 2001:18; Dolowitz ve Marsh, 1996:350; Dolowitz ve Marsh, 2000:12). Dolayısıyla reformların tümüyle transfer edilmesine dair bir zorunluluk bulunmadığı gibi reformların sadece amaçları, hedefleri, araçları, içeriği ya da teknikleri gibi parçaları ayrı ayrı transfer edilebilir (Dolowitz ve Marsh, 1998:48).

Reform transferi kapsamındaki politikaların toptan transfer edilip edilmemesi konusunda farklı görüşler vardır. Bazılarına göre politikaların toptan

alınması reformlardaki bütünlüğün bozulmaması açısından yararlı iken bazılarının göre politikaların toptan transferinin ortaya çıkaracağı olumsuzlukların önlenmesi açısından belli bölümlerinin transferi daha doğru olacaktır.

Kurumların transferi, bir yerde başarılı olduğuna inanılan örgütlenmelerin başka ülkelerde de uygulanmasını ifade etmektedir. Kurumların transferi oldukça güç bir işlemdir. Çünkü bir ülkedeki kurumsal yapı oraya özgü şartlar içerisinde ve ihtiyaçlara göre oluşmuştur. Bu çerçevede kurumsal yapının değiştirilmesi varolan ilişkileri de sorgulanır kılacak, ilişkilerin işe karışması ise transferin başarısı konusunda tereddütleri beraberinde getirecektir.

İdeolojilerin transferi de en az kurumların transferi kadar sıkıntılı bir konu olmakla birlikte uygulamada ideolojilerin de transfer edildiği görülmektedir. Örneğin sosyalist, liberal ya da 1970'li ve 1980'li yıllardan sonra gündeme gelen neo-liberal ideolojiler yalnızca doğdukları ülkelerde etkili olmamış, başka ülkeler tarafından da benimsenmişlerdir.

Davranışların transferi, uygulamada çok sık rastlanmasa da, transfer edilen unsurlar arasında yer almaktadır. Davranışların değiştirilmesi, temelde insan unsuru ile ilgili olduğundan ve insanları değiştirmek de aletleri, makineleri ya da kuralları değiştirmekten çok daha zor olduğundan, oldukça uzun bir zaman gerektirebilir.

Son olarak negatif derslerin transferi de en az pozitif derslerin ve uygulamaların transferi kadar önemlidir. Ulusal karar yapıcılar negatif dersler çıkararak neyi transfer etmemeleri ve neyi transfer ederlerse ne tür sonuçlarla karşılaşacakları konusunda ön bilgiye sahip olurlar. Bu açıdan reformun uygulandığı orijinal ülkenin uygulamada karşılaştığı zorlukların bilinmesi ulusal karar yapıcılara aynı yanlışları tekrarlamama konusunda büyük kolaylık sağlar (Kutlu, 2003:94-95).

4. REFORM TRANSFERİ TÜRLERİ

Temel olarak gönüllü reform transferi ve zorlayıcı reform transferi olmak üzere iki tür reform transferi vardır.

İlk başlarda reform transferinin başka yerlerde uygulanan politikaları inceleyen ve bunların potansiyel kullanım yollarını arayan rasyonel aktörlerin özgür seçimlerinin bir sonucu olarak meydana geldiğine inanılırken, sonraları reform transferinin önemli bir kısmının bir devletin veya uluslar arası örgütün bir başka devleti belli bir politikayı benimsemesi için zorlaması ve hatta mecbur etmesi sonucu meydana geldiği anlaşıldığından, son yıllarda zorlayıcı türdeki politika transferi üzerinde daha fazla durulmaya başlanmıştır (Dolowitz ve Marsh, 1996:344-345).

4.1. Gönüllü Reform Transferi

Gönüllü reform transferi rasyonel ve işini bilen aktörlerin kendi problemlerini çözmek için önce bir değişimi arzu etmeleri, ardından aktif olarak yeni politika arayışlarına girmeleriyle gerçekleşir (Dolowitz ve Marsh, 1998: 40).

Reform transferi ile ilgili akademik yazının çoğu, bir politika geliştirme süreci olarak, gelişmiş ülkeler arasındaki reform transferine yoğunlaşmıştır. Bu nedenle yakın zamana kadar gelişmiş ülkelere gelişmekte olan ülkelere, gelişmekte olan ülkelere gelişmiş ülkelere ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki reform transferi akademik çalışmalarda büyük ölçüde göz ardı edilmiştir (Evans, 2004b:12).

Gönüllü reform transferindeki temel itici güç mevcut durumdan duyulan tatminsizliktir. Mevcut sistem çözüm üretemez hale geldiğinde yeni politika arayışına girilmesi zorunluluk haline gelir (Dolowitz ve Marsh, 1998:40). Seçimler, yıllık olağan beyanatlar gibi periyodik politik olaylar, kendilerini seleflerinden farklılaştırmak ve politik tartışmalarda avantaj elde etmek veya tarihe özgün bir not düşmek gibi arzular, liderleri yeni politika arayışına zorlar.

Başka ülkelerin deneyimleri daha önceden alınmış kararların haklılığına dayanak olması için de kullanılabilir. Örneğin Başkan REAGAN ve Başbakan THATCHER'in kendi politik programlarını yaymak ve haklı çıkarmak için bir birlerinin ideolojik fikri altyapısını kullandıkları bilinmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1996:347, 350).

AB, hem üye devletler rakiplerinin yaptıklarından haberdar olsunlar ve onların programlarından neleri alabileceklerine karar verebilsinler diye hem de kıyaslamayı özendirdiği için bu tip bir dostane fikir alış verişinin güzel bir örneğini sunmaktadır (Nedley, 2007:3).

Rose (1991a:1)'un da belirttiği gibi Doğu Avrupa'da ve üçüncü dünyada kendi politikalarını geliştirmek amacıyla başka ülkelerin deneyimlerinden ders çıkarmak için sabırsızlanan pek çok devlet vardır.

4.2. Zorlayıcı Reform Transferi

4.3.

Zorlayıcı tip reform transferi, karar yapıcılarının dış aktörlerin baskısıyla transfer sürecine girmeleri durumunda söz konusudur (Dolowitz ve Marsh, 1998:40). Literatürde zorlayıcı reform transferi, doğrudan zorlayıcı ve dolaylı zorlayıcı olmak üzere iki alt başlıkta incelenmektedir.

- *Doğrudan zorlayıcı transfer*: Zorlayıcı reform transferinin bu türü bir devletin, iradesine muhalif olarak bir başka aktör tarafından anayasal, sosyal veya siyasal değişiklikler gerçekleştirmeye zorlanması durumunda ortaya çıkar.

Bu tür reform transferi sömürge döneminde oldukça yaygındı ve etkileri bugün hala Meksika, Kenya, Hindistan, Pakistan, Sri Lanka, Zimbabve ve Güney Afrika gibi ülkelerde görülebilmektedir (Evans, 2004b: 12). Bu yüzyılın başında Sovyetler Birliği tarafından, komünist ideoloji ve Sovyet modeli ekonomik örgütlenme, değişen derecelerde Doğu Asya ve Doğu Avrupa'daki ülkelere ihraç edilmiştir (Stone, 1999:55). Çoğu Arap ülkesinin bürokratik yapısındaki sömürge mirası bugün hala oldukça belirgindir (Haque, 1996a: 315). Amerikan işgali ile Japonya, Almanya ve Irak'a demokrasinin egemen kılınması (!) çerçevesinde yapılanlar bu tür reform transferinin son yıllardaki diğer çarpıcı örnekleridir (Stone, 2001:5).

Fakat bugün bu tip reform transferi oldukça azdır (Dolowitz ve Marsh, 1996:348).

- *Dolaylı zorlayıcı transfer (müzakereye dayalı transfer)*: Bu tip zorlayıcı transfer, bir ülke ya da organizasyonun bir başka ülkenin belli bir dizi politikayı benimsemesi için yeterince güçlü özendiriciler yaratması durumunda ortaya çıkar (Page, 2000:5).

Potansiyel dışsallıklar ve karşılıklı işlevsel bağımlılık dolaylı zorlayıcı reform transferinin nedenleri olabilir. Örneğin, Kanada hükümeti Amerikan kirleticilerinin ve yasal düzenlemelerinin dolaylı etkileri nedeniyle kendi çevre mevzuatını oluştururken Amerikan uygulamalarından yararlanmıştı. Ya da Amerikan toksik maddeleri ithalatının kontrolü hakkındaki yasal düzenlemenin neden olduğu dışsallığa tepki olarak Avrupa Kimyasal Düzenlemeleri hazırlanmıştır (Dolowitz ve Marsh, 1996:348). Benzer şekilde, herhangi bir ülkenin küresel ısınma ya da AIDS ile mücadelede diğer ülkelerle ortak politikayı benimsemek zorunda kalması durumunda da dolaylı zorlayıcı reform transferi söz konusudur.

Reform transferinin bu türünde her ne kadar reformu transfer edecek ülkeler belli bir politikayı benimsemeye zorlansalar da bu süreç sonuçta müzakereye dayalıdır ve ülkelerin bir yere kadar transfer sürecine girip girmeme özgürlüğü hala vardır (Jones ve Newburn, 2001:12).

Örneğin, 1994 yılında Kırgız Sağlık Bakanlığı Dünya Sağlık Örgütü Avrupa Bölge Bürosu ile bir anlaşma imzalamıştı. Anlaşma

çerçevesinde reform transferi, bir ölçüde gönüllü sayılabilir çünkü bu transfer her iki taraf arasındaki karşılıklı anlaşmanın bir sonucu idi. Bununla birlikte, transfer süreci bazı zorlayıcı unsurlar da içermekteydi, şöyle ki; reform önerileri konusundaki tatminkar ilerleme sonraki IMF ve Dünya Bankası kredilerinin kullanılmasının ön koşuluymdu (Street, 2004:119).

Ya da, AB örneğinde olduğu gibi, her bir ülke gönüllü olarak Birliğe katıldığı ve üye ülkelerin her biri AB tarafından benimsenen politikaları etkileme gücüne sahip olduğuna göre AB'nin çıkardığı üyeleri bağlayıcı bir düzenlemenin üye ülkeler tarafından itirazsız uygulamaya konulması zorlayıcı reform transferi sayılabilir mi?

Uluslararası örgütler kredi verirken, bunun zorlayıcı reform transferine yol açması kuvvetle muhtemeldir. Ancak aynı örgütler belli bir politikanın tanıtılması için konferanslar düzenlediğinde veya raporlar yayınladığında bu daha çok gönüllü reform transferi kapsamında değerlendirilmektedir (Dolowitz ve Marsh, 2000:15-16). Örneğin Dünya Sağlık Örgütü kamuya ait kapalı mekanlarda sigara içilmesini yasaklayan politikayı benimsemeleri konusunda üye ülkelere çağrıda bulunmuştur (www.bbc.co.uk, 31.05.2007). Ancak bu çağrı ülkelerin bu tür politikayı benimsemelerini sağlamak için herhangi bir zorlayıcı öge içermediğinden, bir ülkenin bu doğrultuda düzenleme yapması durumunda zorlayıcı değil gönüllü reform transferinden söz edilecektir.

Reform transferinin türünü belirlemek için kullanılabilecek bir diğer ölçüt transferin meydana geldiği dönemdir. Eğer reform transferi sosyal, siyasal ve ekonomik istikrar dönemlerinde gerçekleşmekteyse bunun gönüllü tipte olması kuvvetle muhtemeldir. Fakat bir tür kriz dönemlerinde gerçekleştiriliyorsa, o takdirde reform transferi süreci bazı zorlayıcı öğeler içerecektir. Benzer şekilde, eğer küresel bir kriz varsa aktörler kendilerini baskı altında hissederek daha hızlı bir şekilde ve gönüllü olarak reform transferine gireceklerdir (Dolowitz ve Marsh, 2000:17).

Aslında gönüllü ve zorlayıcı reform transferi 'istekli olmaktan' 'yapmak zorunda olma'ya giden bir yelpazenin iki uç noktası olarak görülmelidir. Dahası herhangi bir reform transferi süreci hem gönüllü hem de zorlayıcı öğeleri aynı anda içerebilir (Dolowitz ve Marsh, 1998:40-41).

5. REFORM TRANSFERİNİN AKTÖRLERİ

Seçilmiş görevliler, siyasal partiler, bürokratlar/memurlar, çıkar grupları, uzmanlar ve profesyoneller, ulus aşırı şirketler, düşünce kuruluşları, sivil

toplum kuruluşları, danışmanlar ve uluslararası örgütler reform transferi sürecinin önemli aktörleridir (Dolowitz ve Marsh, 2000:10).

Seçilmiş görevliler, reform transferinde genelde asıl aktörler olmakla birlikte (Dolowitz ve Marsh, 1996:355) *bürokratlarda* hem reformun transfer edilmesi hem de uygulanması aşamalarındaki rolleri dolayısıyla en az seçilmiş politikacılar kadar önemlidirler. Kutlu (2003:92) reform transferinde bürokratların rolünü kaçınılmaz saymakta hatta transferin başarısı için bürokratların desteğini hayati önemde görmektedir. Türkiye'de Tanzimat'tan bu yana gerçekleştirilen reformların bürokratik elitin inisiyatifleriyle gerçekleştirilmiş olduğu konusunda akademisyenler arasında neredeyse tam bir görüş birliği vardır.³² Pek çok ülkede de Dünya Bankası'nın istekleri doğrultusunda reform programlarının başlatılmasını zorlayanların bürokratlar olduğu bilinmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1998:44).

Uzmanlar ve profesyoneller, reform transferindeki diğer aktörlerdir. Bunlar uzmanlık bilgilerini ve deneyimlerini uluslar arası konferanslar, hükümet delegasyonları ve diğer iletişim araçları ile oluşturdukları ilişki ağı (network) aracılığıyla paylaşırlar (Stone, 2001:5). Uzmanların reform transferindeki rollerini açıklayan güzel bir örnek Ekonomist Dergisi'ndeki bir haberde yer almaktadır. Habere göre Harvard İşletme Fakültesinden Michael PORTER Portekiz'den Kolombiya'ya kadar pek çok ülke hükümeti tarafından, onun ve onun gibiler özel sektör için ne yaptılarsa aynısını kendi ülkelerinde de yapması için davet edilmektedir (The Economist, 1995:23).

Danışmanlar, reform transferindeki diğer önemli aktörlerdendir. Sayıca çok fazladırlar ve genelde profesyonel oluşumlar altında örgütlenmişlerdir (Stone, 2004:557). Danışman veya danışmanlar grubu ya da danışmanlık şirketleri en iyi uygulamanın yaygınlaştırılmasını sağlamanın ve yeni fikirlerin taşınmasının aracı olarak önemli işlevler üstlenmişlerdir. Örneğin, Doğu ve Merkezi Avrupa'da bulunan ülkelere danışmanlık şirketleri geçiş süreci boyunca bu ülkelere sürekli tavsiyelerde bulunmuşlar (Stone, 2001:24, 26) ve Batı kültürünün temel değerlerinin bu ülkelere yayılmasına önemli katkı sağlamışlardır.

Çıkar grupları ve sivil toplum kuruluşları, reform transferi sürecinde etkin diğer gruplardır ve fikirlerin küresel düzeyde yayılmasına katkıda bulunurlar. Stone, son yıllarda küresel bazda fikirlerin yayılmasındaki önemlerin-

³² Bkz. Aykaç, 1997:150; Arslan ve Yılmaz, 2001:292; Durgun, 2002:5; Dursun, 1998:25; Görmez, 1998:3586.

den dolayı sivil toplum kuruluşlarıyla çok daha yakın ilişki içinde çalışıldığını ifade etmektedir (Stone, 2001:23-24).

Düşünce kuruluşları, fikirlerin uluslar arası düzeyde yayılmasını sağlayan diğer aktörlerdir (Ladi, 1999:14) ve özellikle 1980'li yıllardan sonra reformların ülkeler arasında yayılması konusunda etkin hale gelmişlerdir (Dolowitz ve Marsh, 1998:47). Bununla birlikte bu kuruluşlar sadece gönüllü reform transferi sürecinde rol oynayabilirler (Stone, 2000:47). Sahip oldukları ilişki ağı sayesinde ulusal ve uluslar arası düzeyde reform transferinde etkili olurlar (Stone, 2001:22) ve genellikle uluslar arası ve bölgesel örgütlerle çalışırlar (Stone, 2000:49).

Ulus aşırı şirketler, reform transferinde etkin diğer aktörlerdir. Bu şirketler yatırımlarını başka ülkeye taşıma tehdidini kullanarak gelişmiş ülkeleri bile yeni bir politikayı benimsemeye zorlayabilirler. Daha fazla yatırım çekmek isteyen pek çok ülke bu şirketlerden gelen talepleri öncelikle göz önünde bulundurur (Dolowitz ve Marsh, 1998:43). Kamuya açık kapalı mekanlarda sigaranın yasaklanmasının Dünya Sağlık Örgütü tarafından zorlamadan ziyade, teşvik edilmesinde ulus aşırı tütün şirketlerinin gücünün etkili olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. Nitekim sigara yasağı konusunda öncü rolü oynayan Örgüt bu faaliyetlerini genellikle gönüllü işbirliği temelinde yürütmektedir (www1.wsvn.com, 31.05.2007).

Uluslararası örgütler, diğer aktörlerin yanı sıra reform transferinde etkin olan aktörlerdendir. Bununla birlikte bu örgütlerin günümüzde küresel düzeydeki reform transferinin en önemli aktörleri haline geldiklerini söylemek sanırım abartılı bir ifade olmayacaktır. Uluslar arası örgütler, reform transferini kredilerine ekledikleri koşullar aracılığıyla doğrudan, düzenledikleri konferanslar ve yayınladıkları raporlarla dolaylı olarak etkilerler. Bu bakımdan uluslar arası örgütler reform transferindeki diğer aktörlerin aksine hem gönüllü hem de zorlayıcı reform transferinde rol oynayabilirler (Dolowitz ve Marsh, 2000:11-12).

Esasında reform transferi çoğu kez tüm bu aktörlerin etkileşiminin bir sonucu olarak gerçekleşmektedir (Page, 2000:3). Örneğin, Kırgız Sağlık Bakanlığı, Manas Program Birimi, Dünya Sağlık Örgütü Avrupa Bölge Bürosu, TİKA, Türk Kızılayı, İsviçre Federal Yabancı Ekonomik Yardım Bürosu, İsveç Kızılağı, Birleşik Krallık Know-How Fonu, Dünya Bankası, Amerikan Uluslararası Kalkınma Ajansı (United States Agency for International Development-USAID), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, Tıp Uzmanları gibi çok farklı aktörler 1994 yılındaki Kırgız Sağlık Hizmetleri alanındaki reform transferinde rol almışlardır (Street, 2004:124).

6. REFORM TRANSFERİNİN DERECELERİ

Akademik yazında transferin temel olarak beş derecesi olduğu ifade edilmektedir. Bunlar: kopyalama, benzeştirme, uyumlaştırma, sentezleme ve esinlenmedir (Page, 2000:4; Dolowitz ve Marsh, 1998:52).

Kopyalama, reform transferinin en basit ve en az rastlanan türüdür. Bu tip transfer, bir ülkenin bir başka yerdeki program ya da kurumu hiçbir değişiklik yapmadan almasını (Dolowitz ve Marsh, 1998:52; Rose, 1991b:21 Evans, 2004b:42), reformların herhangi bir değişiklik yapmadan toptan ithalini ifade eder (Medley, 2007:5). Örneğin, Amerikan gelir vergisi sisteminin başlangıçta Birleşik Krallıktan kopya edildiği söylenmektedir (Bennett, 1991:222). Türkiye'de de, Cumhuriyetin 1923'te kurulmasının hemen ardından Belçika, İtalya, İsviçre, Almanya ve Fransa'dan çok sayıda yasa kopya edilmiştir (Oran, 2007).

Benzeştirme, reformu transfer edenlerin sadece bir ülkedeki politikayı, programı veya kurumu temel alıp onun her ayrıntısını kopyalamadıkları zaman ortaya çıkar. Bu, reform kapsamında transfer edileceklerin yerel şartlara adapte edilerek alınmasını (Stone, 2001:5) mümkün kılar. Örneğin, IMF gibi uluslararası örgütler tarafından empoze edilen neo-liberal politikaları kabul eden pek çok eski komünist devlet aynı zamanda bu yeni politikaları kendi özel koşullarına uydurmanın yollarını aramışlardır (Dolowitz ve Marsh, 1998:52).

Uyumlaştırma, bir ya da birkaç ülkede uygulanmakta olan politika ya da politikalarından yararlanarak yerel koşullara en uygun politikanın üretilmesini ifade eder (Dolowitz ve Marsh, 1998:52). Uyumlaştırma sonucu ortaya çıkarılan bir programın her bir parçası farklı yerlerde uygulamada görülebilir (Rose, 1991b:22). Bu tür reform transferi yeni bir program üretmek için farklı unsurların bir arada kullanılabildiği paket bir program hazırlanmasına olanak verir (Nedley, 2007:5). Bu tip transfere en güzel örnek Avrupa Birliği, OECD ya da Birleşmiş Milletler gibi uluslararası örgütlerin bazı alanlarda ortak politika uygulanmasını sağlama veya en iyi uygulamaları yaygınlaştırma faaliyetleridir (Stone, 2001:15).

Sentezleme, farklı yerlerdeki birbirinden farklı unsurların transfer edilerek yepyeni bir program ortaya çıkarmak üzere bir araya getirilmesidir. Bu şekilde bir araya getirilen program bütünlük arz etmesine rağmen program unsurlarının ayrı ayrı gözlemlenmesi zordur (Nedley, 2007:5). Çünkü sonuç sentetiktir, programı oluşturan hiçbir bileşenin ayrılması veya bileşenlerin programa etkisi ayrı ayrı ölçülemez (Rose, 1991b:22). Uluslararası örgütler

tarafından empoze edilen "en iyi uygulamalar" bazen farklı ülkelerdeki politikaların sentezlenmesi sonucunda ortaya çıkmaktadır.

Esinlenme, reform transferinin taze düşüncelere esin kaynağı olması durumunda söz konusudur (Dolowitz ve Marsh, 1998:52). Herhangi bir yerdeki programın herhangi bir benzerlik arz etmeksizin yepyeni bir programın geliştirilmesinin zihni arka planını oluşturmada durumunda esinlenme gerçekleşir (Rose, 1991b:22).

Kopyalama ve esinlenme çok nadirdir buna karşın benzeştirme ve uyumlaştırma biçimindeki reform transferine daha sık rastlanır. Öte yandan, transferin derecesi genellikle transferin meydana geldiği zaman dilimine bağlıdır. Örneğin, olağan dönemlerdeki politika alışverişi ekonomik ya da siyasal kriz dönemlerinin aksine daha çok uyumlaştırma ve sentezleme biçiminde ortaya çıkar (Dolowitz ve Marsh, 1998:53).

7. BAŞARILI REFORM TRANSFERİNİ SINIRLAYICI/ KOLAYLAŞTIRICI FAKTÖRLER

Başarılı reform transferini sınırlandıran/kolaylaştıran faktörlerin bilinmesi neden bazı reformların transfer edilirken, bazılarının edilmediğinin açıklanması ya da neden bazı reformların transferi başarılı iken, bazılarının başarısız olduğunun anlaşılması bakımından önemlidir.

Akademik yazında bu bakımdan pek çok faktör belirlenmiştir.

Reformun kapsamı, bu faktörlerin ilkidir. Reformun kapsamı karmaşıklıkla transferin başarısı düşer. Tek amaçlı reformlar, çok amaçlı reformlara göre daha yüksek başarıyla transfer edilirler. Yine eğer transfer edecek ülke reformun kapsamı hakkında fikir sahibiyse reformun transferi daha kolay ve başarılı olacaktır (Dolowitz ve Marsh, 1996:353; Dolowitz ve Marsh, 1998:53).

İnteraktif etkiler, ikinci grup faktörlerdir. Geçmiş uygulamalar ne transfer edileceğini belirler. Çünkü ulusal karar yapıcılar seçici olmaktan önce mirasçılardır ve bu nedenle geçmiş girişimlerle uyumlu reformları uygulamaya koyarlar. Bu bakımdan geçmiş ya da mevcut yasal çerçeve ya da politikalar reform transferinin başarısını etkiler (Dolowitz ve Marsh, 1996:353; Dolowitz ve Marsh, 1998:53-54).

Kurumsal kısıtlamalar, bir diğer önemli faktördür, çünkü reform transfer edilirken ideoloji ve kaynak (Dolowitz ve Marsh, 1996:353), politika, kültür, ekonomik gelişmişlik düzeyi, ülke büyüklüğü ve bürokratik kapasite (Common, 1998:69) konularındaki benzerlikler başarılı transfer için gerekli

ön şartlardandır. Eğer kurumsal bağlantılar, kültürel ve sosyal değerler çok farklıysa transferin başarısı da sınırlı olacak, yapılar benzerse reform transferi kolaylaşacaktır. Buna karşılık transfer edilecek reformun uygulanması ülkenin kapasitesini aşmakta ise arzulanan reformlar dahi transfer edilemeyecektir. Örneğin Üçüncü Dünya'daki ülkeleri ve Komünizm sonrası ülkeleri batı değerlerini transfer etmekten alıkoyan şey arzu ya da bilgi eksikliğinden ziyade, ekonomik ve teknik kapasite yetersizliğidir.

Bölgesel bağlar, reformun aranacağı yönü ve hangi reformların kabul edilip hangilerinin edilmeyeceğini belirlemede önemli bir faktördür (Dolowitz ve Marsh, 1998:54-55). Şüphesiz reform transferi için mesafe sınırlaması yoktur ve hatta başarılı bir transfer için kimlik yakınlığı coğrafi yakınlıktan daha önemlidir. Ancak, örneğin, Soğuk Savaş döneminde Doğu Avrupa'daki çoğu komünist devletin, Batı Avrupa'daki komşu devletlerden reform transfer etmelerine izin verilmezdi, aynı şekilde batılı ülkeler de komünist devletlerden ve onların oluşturdukları örgütlerden reform transfer etmezlerdi (Rose, 1991b:14).

Geçmiş ilişkiler, aktörleri reform transferi sürecine girmeye teşvik edebilir veya uzak durmalarına neden olabilir. Reformun transfer edileceği orijinal ülke ile iyi ilişkileri olan ülkeler reformları uygulama aşamasında değiştirmeye ya da sulandırmaya daha az meyyal olurlar (Dolowitz ve Marsh, 1998:54-55). Bununla birlikte reformu transfer edecek ülkenin reformun olumlu sonuçları konusunda ikna olmasının transferin başarısını daha da arttıracığı kuşkusudur (Street, 2004:133).

Dil, önemli kısıtlamalardan biri olarak kabul edilmese de etkisi göz ardı edilmemelidir. Belgelere erişebilme ve konuları doğrudan bireylerle tartışabilme transferin başarı şansını yükseltir (Dolowitz ve Marsh, 1998:55). Çünkü uluslararası düzeyde reform transferi politikacıların ve bürokratların birbirlerinin ülkelerini ziyaret etmelerini, bir birleriyle konuşmalarını ve belgeleri, raporları v.b. okumalarını gerektirir (Dolowitz, Greenworld ve Marsh, 1999: 726). İngilizce'nin dünyada en yaygın konuşulan dil olmasının bu dilde yapılan yayınların ya da bu dilin konuşulduğu ülkelerdeki, özellikle de İngiltere ve Amerika'daki uygulamaların dünyada daha hızlı biçimde tanınmasının önemli nedenleri arasında olduğu kuşkusuzdur.

SONUÇ

Geçmiş çok eskilere giden reform transferi ya da ülkelerin birbirlerinden öğrenmeleri konusu günümüzün değişen dünyasında çok daha önemli ve dışında kalınması mümkün olmayan bir süreç haline gelmiştir. Bu yargıdan

yola çıkılarak hazırlanan çalışmayla reform transferinin anlamı, kapsamı, türleri, aktörler, dereceleri ve transferi sınırlayıcı/kolaylaştırıcı faktörler ortaya konularak ülkelerin bu süreçten en üst düzeyde yararlanabilmelerine ilişkin yapılacak değerlendirmelerin fikri altyapısının oluşturulması amaçlanmıştır.

Temelde başka bir yerdeki başarılı uygulamaların alınmasını, başkalarının ya da kendi deneyimlerinden ders çıkarılmasını ifade eden reform transferinin başlatılmasında ve sürdürülmesinde ulusal seçilmiş görevlilerin ve bürokratların asıl aktörler olduğu tartışmasızdır. Ancak bu aktörlerin transfer sürecindeki işi, çok sayıda kritik karar almak ve bunların getireceği sorumluluğu üstlenmek zorunda olmalarından dolayı, hiç de öyle sanıldığı kadar kolay değildir.

Bu aktörler her şeyden önce transfer kararını vermek, bundan sonra da 'nelerin', 'ne şekilde' ve 'nereden' transfer edileceğini belirlemek zorundadırlar ki bunlar, çalışmada da gösterildiği üzere, pek çok faktörün etkili olduğu ve tek doğrunun bulunmadığı durumlardır.

Politikaların, kurumların, ideolojinin, fikirlerin, davranışların ya da deneyimin hepsinin mi, bir kısmının mı transfer edileceği; bunlar transfer edilirken birebir kopya mı edileceği, yoksa ülkenin kendi şartları göz önünde bulundurularak benzeştirme veya uyumlaştırma yahut yepyeni bir program ortaya çıkaracak şekilde esinlenme yolunun mu tercih edileceği ve son olarak transferin ülke içinden mi, ülke dışında mı yapılacağı, ülke dışından yapılacaksa hangi ülkenin tercih edileceği reform transferine girişenlerin karar vermesi gereken önemli sorulardan sadece bir kağıdır. Bunların dışında zorlayıcı yöntemle ya da olağanüstü dönemlerde yapılacak transferlerde, bu aktörlerin seçeneklerinin çok daha sınırlı olduğu da göz ardı edilmemelidir.

Öte yandan bir yerdeki çok başarılı bir reformun transferi için çok elverişli bir ortam bulunsa bile, bu reformun transferi, transferi sınırlayıcı/ kolaylaştırıcı faktörlerin hesaba katılmamış olması nedeniyle başarısızlığa uğrayabilir ve çok tahripkar sonuçlar ortaya çıkabilir³³.

Tüm zorluklarına ve risklerine rağmen, avantajlarının daha fazla olması nedeniyle ülkeler birbirlerinden reformları her zaman transfer etmiş ve her geçen gün daha yaygınlaşan bir şekilde etmektedirler. Bu durum gelişmekte olan bir ülke olması nedeniyle çok hızlı değişimlerin yaşanmakta ve buna

³³ Reform transferinden sonra mevcut durumun daha da kötüleştiği ülke örnekleri için bkz. Woods, 2006; Evans, 2004b; Schick, 1998; Street, 2004; Gilbert, 2001.

bağlı olarak başka yerlerden pek çok uygulamanın transfer edilmekte olduğu ülkemizdeki gelişmelerden de açıkça görülmektedir.

Dolayısıyla ülkelerin, özellikle de ülkemizin, dışında kalınması mümkün olmayan bu süreçten en üst düzeyde yararlanması ve bu konuda küresel rakiplerine karşı avantaj kazanabilmesi için reform transferi sürecinde Çalışmada belirtilen hususları göz önünde bulundurarak bilinçli bir şekilde hareket etmesi ve gerekli hazırlıkları yapması büyük önem arz etmektedir. Bu bilinçle hareket edilip başarılı sonuçlar alındıkça, ülkemizdeki bazı yeni uygulamaların 'kökü dışarıda' ya da 'yerli değil' denilerek³⁴ baştan ve toptan reddedilmesinin anlamsızlığı da anlaşılabacaktır.

KAYNAKÇA

Arslan, S. ve Yılmaz, A. (2001). "Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncesinin Değişimi", *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2(1):287-297.

Erisim(<http://www.cumhuriyet.edu.tr/gorsel/dosva/1077200642c.2s1m18.pdf>, 08 Mart 2004).

Aykaç, B. (1997). *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*, YÖK Matbaası, Ankara.

Balcı, Ş. G. (2004). "Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler Ekseninde Kamu Yönetimi Reformu", *Hukuk ve Adalet Dergisi*, (2):115-126.

Bennett, C.J. (1991). "What Is Policy Convergence and What Causes It?", *British Journal of Political Science*, 21(2):215-233.

Common, R. (1998). "The New Public Management and Policy Transfer: the Role of International Organizations", ", içinde *Beyond The New Public Management- Changing Ideas and Practices in Governance*, Martin Minogue, Charles Polidano ve David Hulme (ed.), Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham:59-75.

Common, R. (2004). "Public Management and Policy Transfer in South-East Asia", içinde *Policy Transfer in Global Perspective*, Mark Evans (ed.), Aldershot: Ashgate:143-161.

Dolowitz, D.P. ve Marsh, D. (1996). "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, 44:343-357.

Dolowitz, D.P. ve Marsh, D. (1998). "Policy Transfer: A Framework for Comparative Analysis", içinde *Beyond The New Public Management- Changing Ideas and Practices in Governance*, Martin Minogue, Charles Polidano ve David Hulme

³⁴ Ülkemizde kamu yönetimi reformları çerçevesindeki bazı yeni uygulamalara yöneltilen bu tür eleştiriler için bkz. Güler, 2003; Güler, 2005; Balcı, 2004; Gül, 1999; Saygılıoğlu ve Arı, 2003; <http://dergi.emo.org.tr:www.inonu.edu.tr>.

(ed.), Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham:38-58.

Dolowitz, D.P. ve Marsh, D. (2000). "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance*, 13(1):5-24.

Dolowitz, D.P.; Greenwold, S ve Marsh, M. (1999). "Policy Transfer: Something Old, Something New, Something Borrowed, But Why Red, White And Blue?", *Parliamentary Affairs*, 52(4):719-730.

Durgun, Ş. (2002). "Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset", *G.Ü.İ.B.F. Dergisi*, Özel Sayı:83-102.

Erişim (<http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/pubs.aspx?x=4>, 5 Haziran 2007).

Dursun, D. (1998). "Siyasal Sistem ve İdare", içinde *Türkiye'de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, Ed. Davut DURSUN vd., İlke Yayıncılık, İstanbul:13-28.

Evans, M. (2004a). "Introduction: Is Policy Transfer Rational Policy-making?", içinde *Policy Transfer in Global Perspective*, Mark Evans (ed), Aldershot:Ashgate:1-9.

Evans, M. (2004b). "Understanding Policy Transfer", içinde *Policy Transfer in Global Perspective*, Mark Evans (ed), Aldershot:Ashgate:10-48.

Evans, M. ve McComb, P. (2004). "Policy Transfer Networks: An Insider Perspective", içinde *Policy Transfer in Global Perspective*, Mark Evans (ed), Aldershot:Ashgate:51-69.

Gilbert, A. (2001). "Power, Ideology and the Washington Consensus: the Development and Spread of Chilean Housing Policy", Future Governance Paper 4, *An ESRC Research Programme on Future Governance*, November 2001:1-26.

Erisim(<http://www.hull.ac.uk/futgov/>, 10 Mayıs 2007).

Görmez, K. (1998). "Türkiye'de Bürokratik Devlet", *Yeni Türkiye*, (23-24):3586-3588.

Gül, S.S. (1999). "Kamu Yönetiminde Kalite, Piyasa ve Müşteri Arayışlarının İdeolojik Temelleri", *Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi*, Yayın no:296, TODAİE: 69-84.

Güler, B. A. (2005). *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınları, Ankara.

Güler, B. A. (2003). "Reform Değil Sosyal Devletin Tasfiyesi" *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sempozyumu*, DİSK-KESK-TMMOB-TTB, 20 Kasım 2003, Ankara-İTÜ Evi:39-52

Erişim (<http://www.tmmob.org.tr/modules/books/pdf/kytk.pdf>, 27 Eylül 2008).

Haque, M.S. (1996a). "The Contextless Nature of Public Administration in Third World Countries", *International Review of Administrative Sciences*, 62(3):315-329.

Ikenberry, G.J. (1990). "The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning, and Policy Bandwagoning", içinde *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Ezra N. Suleiman ve John Waterbury (ed.) Oxford, Westview Press:88-112

Jones, T. ve Newburn, T. (2001). "Learning from Uncle Sam? Exploring

influences on British crime control policy", Future Governance Paper 8, *An ESRC Research Programme on Future Governance*.1-29.

Erişim (<http://www.hull.ac.uk/futaov/>, 10 Mayıs 2007).

Kutlu, Ö. (2003). "İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri", içinde *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ed. Asım Balcı vd., Seçkin Yayınevi, Ankara:83-114.

Ladi, S. (1999). "Globalization, Think-Tanks And Policy Transfer", *Paper presented in the World Bank Conference of the Global Development Network*, Bonn, Germany, 5-9 December 1999.

Erişim (<http://citeseer.ist.psu.edu/ladi99globalization.html> 09 Mayıs 2007).

Mossberger, K. ve Wolman, H. (2003). Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evolution: Challenges and Recommendations", *Public Administration Review*, 63(4):428-440.

Administration Review, 63(4):428-440.

Nedley, A. (2007). "Policy Transfer and the Developing-Country Experience Gap: Takina a Southern Perspective".

Erişim (<http://www.vork.ac.uk/depts/poli/news/sem3esrc/nedlev.pdf> 17 Mayıs 2007).

Oran, B. (2007). "M.Kemal Gelse, Bu Kemalistleri Sopayla Kovalar", Neşe Düzel ile Röportaj, Radikal, 04 Haziran 2007.

Erişim (<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=223097> 17 Temmuz 2007).

Page, E. C. (2000). "Future Governance and the Literature on Policy Transfer and Lesson Drawing", *Paper Prepared for the ESRC Future Governance Programme Workshop on Policy Transfer*-28 January 2000, Britannia House, London:1-15.

Erişim (<http://www.hull.ac.uk/futaov/> 10 Mayıs 2007).

Radaelli, C.M. (2000). "Policy Transfer In The European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy", *Governance*, 13(1):25-43).

Rose, R. (1991a). "Introduction-Lesson-Drawing Across Nations" *Journal of Public Policy*, 11(1):1-2

Rose, R. (1991b). "What is Lesson Drawing?", *Journal of Public Policy*, 11(1):3-30

Rose, R. (1993). *Lesson Drawing in Public Policy*, Chatham House, New Jersey.

Saygılıoğlu, N. ve Arı, S. (2003). *Etkin Devlet-Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Schick, A. (1998). "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms", *The World Bank Research Observer*, 13(1):123-31.

Stone, D. (1999). "Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines", *Politics*, 19(1):51-59.

Stone, D. (2000). "Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes", *Governance*, 13(1): 45-62.

Stone, D. (2001). "Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas", *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR) Working Paper*, No. 69/01.

Stone, D. (2004). "Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy", *Journal of European Public Policy*, 11(3): 545-566.

Street, A. (2004). "Policy Transfer in Kyrgyzstan: the Case of General Practice Fund-holding", içinde *Policy Transfer in Global Perspective*, Mark Evans (ed), Aldershot: Ashgate: 119-133.

The Economist (1995). "Gurus in Government", *The Economist*, 5 May 1995, 335(7915): 23-24.

Woods, N. (2006). *The Globalizers-The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*, Cornell University Press, London.

www.bbc.co.uk, Erişim (<http://search.bbc.co.uk>. 31 Mayıs 2007).

<http://dergi.emo.org.tr> Erişim (<http://dergi.emo.org.tr/altinde.php,26> Eylül 2007).

www.inonu.edu.tr Erişim (http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/sonuc_bildirgesi.doc, 26 Eylül 2007).

www1.wsvn.com Erişim (<http://www1.wsvn.com/news/articles/world/BO53670/> 31 Mayıs 2007).

www.who.int Erişim (www.who.int/tobacco/en/ 31 Mayıs 2007).

YÖNETİM SORUMLULUĞU AÇISINDAN BELEDİYELERDE "YETKİ VE SORUMLULUK"

Serdar İĞDELER¹

ÖZET

Temel yerel yönetimi birimi olan belediyelerde, son yıllarda çıkarılan yasalarla hizmet alanlarında önemli değişiklik ve artışlar meydana gelmiştir.

Mevcut yasal düzenlemelerde, fonksiyonel birçok görev ve yetkinin en üst yönetici olan belediye başkanlarına ait olduğu görülmektedir. Bununla birlikte belediye başkanları, bu görev ve yetkilerden uygun gördüklerini belediyede yönetici konumunda bulunan astlarına devredebileceklerdir. Bu nedenle, belediye başkanları açısından yetki ve sorumluluklarının değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Bu makalede, öncelikle son yıllarda kamu hukukunda yer almaya başlayan yönetim sorumluluğu kavram ile yetki ve sorumluluk kavramları mevcut yasal düzenlemeler ile birlikte ele alınmaya çalışılmış, daha sonra yönetimde yetki ve sorumlulukların dengelenmesi ilkesi göz önünde tutularak ilgili yasada bazı değişiklikler yapılması gerektiği kanaati ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Belediye, Belediye Başkanı, Yetki, Sorumluluk, Yönetici, Yönetim, Yönetim Sorumluluğu, Yetki Devri.

ABSTRACT:

Authority and Responsibility at Municipalities in Terms of Management Responsibility

With the laws put into action during recent years, the functions of the municipalities which are the primary local administrations have been significantly changed and increased.

Present laws seem to attribute many functions and authorities to the highest authority, Mayors. Besides, Mayors could be able to depute some of their appropriate functions and authorities to their subordinate managers. Hence, functions and authorities must recede in terms of Mayors.

With this article, first, management concept of authority and responsibility with the concepts of existing legal arrangements which started to take part in public law is tried to take into consideration then, keeping management authority and responsibility of the balancing principle in mind, the related law is

1 İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Mülkiye Başmüfettişi.

about some changes to be done in the conviction has been put in piace.

Key Words: Municipaity, Mayor, Authority, Responsibi/ity, Manager, Management, Management, Responsibi/ity, Devoition of Authority.

1. GİRİŞ

Gelişen ve uzmanlaşan toplumlar ve kurumlarda, hizmette etkililik ve verimliliğin sağlanabilmesi için öncelikle işlerin tanımı yapılmakta, sorumluları belirlenmekte ve sonuçlara göre uygulanacak yaptırım ve ödüllendirmeler açıkça ortaya konulmaktadır. Böylelikle hangi görev ve yetkilerin kimler tarafından kullanılacağı, sonuçlardan kimlerin sorumlu olacağı ve performanslara bağlı olarak nasıl bir değerlendirme yapılacağından önceden bilinmesi nedeniyle işlerin, kurallara bağlı olarak zamanında ve en iyi şekilde yapılmasına imkân sağlanmaktadır.

Dolayısıyla kurumsal yapılarda bu sistemin oluşturulabilmesi için öncelikle "yetki" ve "sorumluluk" sınırlarının tereddüde meydan vermeyecek şekilde açıkça belirlenmesi gerekmektedir.

2. SORUMLULUK

"Sorumluluk" ya da "sorum" sözlüklerde, *"Bir kimsenin üstüne aldığı ya da yapmak zorunda bulunduğu işlerden, gerektiğinde hesap sorulması durumu"* olarak tanımlanmaktadır. (Türk Dil Kurumu, 1974; 722) Sorumlu kişi, yapılması gerekeni zamanında yapabilmek için kendiliğinden harekete geçen kişidir. Sorumsuz kişi ise, başkaları tarafından harekete geçirilebilen kişidir.

"Sorumluluk" ya da "mesuliyet" hukukta, "Uyulması gereken bir kurala aykırı davranışın hesabını verme, tazminata yükümlü tutma, işlenmiş olunan bir suçun gerektirdiği cezaı çekme" olarak tanımlanmaktadır. (Yılmaz, 1996; 734).

Bu tanımlardan sorumluluğun, bireyin üstüne düşen görevlerini yerine getirmesini ve sonuçlarına katlanmasını ifade eden bir yükümlülük olduğu ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla sorumluluk, aynı zamanda kurallara uyulmasını sağlayan bir yaptırım gücüdür.

Ancak sorumluluğu omuzlara yüklenmiş "ağır bir yük" olarak değil, insanın sahip olduğu bilinç ve gücün bir sonucu olarak görmek gerekir.

İnsanın belirli bir bilinç düzeyine ulaştıktan sonra davranışlarından sorumlu olacağı, hem değer yargıları ve hem de hukuk açısından kabul edilen temel bir kuraldır. İnsanın kendisine, ailesine, çevresine, ülkesine ve insanlı-

ğa karşı birçok sorumlulukları bulunmaktadır. Sorumluluğun seviyesini, kişinin sahip olduğu bilinç ve güç belirleyecektir.

Dolayısıyla sorumluluk, başlangıçta bir "bilinç" sorununu ortaya çıkarmaktadır. Örneğin ormanı tahrip edilmiş dağları kuraklıktan ve erozyondan sorumlu tutamayız. Bu tür doğa olaylarının sonuçlarından, ormanın kesilmesine neden olan veya göz yuman bilinçlerin sorumlu tutulmaları gerekir.

İnsanın yükümlülüklerini zamanında ve gereği gibi yerine getirmesini ifade eden "sorumluluk bilinci" kavramının, öncelikle ahlâki boyutu dikkate alındığında eğitime bağlı olarak geliştirilebilecek bir toplumsal değer yargısı haline getirilmesi sağlanmalıdır. Ancak sorumluluk bilincinin, sadece vicdanlara havale edilmek suretiyle güçlü bir gelenek seviyesine çıkarılamayacağı açıktır. Zira sorumluluk bilincinin, hukuki boyutu da oldukça önemlidir. Diğer bir ifade ile sorumluluklar, yasalarla tanımlanmalı ve sınırları tereddüde meydan vermeyecek şekilde belirlenmelidir.

Yasalar belirli kurallar içerirler ve ilgililer bu kurallara uymakla yükümlüdürler. Hukuk düzeninde adaleti gerçekleştirebilmek için her olgunun sorumlusu, açıkça ve önceden belirlenmelidir. Aksi halde, "gerçek iradeyi" kullanan yerine, uygulamayı yapanın sorumlu tutulması gibi kabul edilemez sonuçlar ortaya çıkabilecektir.

Sorumluluk, aynı zamanda içinde bir heyecan ve umudu taşıyan duygudur. Bu nedenle sorumluların, sorumluluklarını kırk dereden su getiren bir anlayışla yürütmelerini önleyecek katı bir hukuki yapının oluşturulmasından da kaçınılması ve sorumlulukların yetki ile "dengelenmesi" oldukça önemlidir.

Kamu hukuku ile ilgili hemen her düzenlemede, "görev, yetki ve sorumluluklar" başlığı altında hükümlere yer verilmektedir. Bu hükümler, ilgili kamu kurumu ve çalışanlarının yapmakla yükümlü oldukları görevleri, kullanabilecekleri yetkileri ve sahip olacakları sorumlulukları göstermektedir.

Kamu yönetiminde, "yetki" paylaşımı sorumluluk bilincinin gelişmesine, ortaya çıkan sonuçlardan "sorumlu" olanın açıkça belli olmaması ise sorumluluk bilincinin gelişmesine engel olan uygulamalardır.

3. YETKİ

Bu bölümde, "kamusal yetki" kavramı üzerinde durulacaktır.

Kamusal yetki kavramı, kamu adına görevli kişi ve organlara mevzuatla verilen hukuki tasarrufta bulunma gücü olarak tanımlanabilir.

Bir makamı ya da görevi temsil eden kişilere verilen kamusal yetki kullanabilme imtiyazı, esas itibarıyla bir kamu hizmetinin yapılması zorunluluğu nedeniyle bir hak değil, bir yükümlülüktür.

Kamusal yetkinin dayanağı ise, mevzuattır.

Tüm kamusal yetkinin, üst yöneticiler tarafından kullanılabilmesi mümkün değildir.

Yöneticilerin işinde, "görevlendirmeden" daha temel bir şey yoktur. Eğer *"iş başkaları aracılığı ile yapmak"* yönetimin genel tanımı olarak kabul edilirse, yöneticileri yönetici olmayanlardan ayıran temel şey görevlendirme olur. Görevlendirme ya da yetki devrine ilişkin birçok farklı tanım bulunmaktadır. Görev devri ya da "yetki devri", *"Operasyonel ya da yönetsel karakterde bir ya da birkaç anlamlı görev ya da sorumluluğun bir ya da birkaç asta verilmesidir"* (Wells, 1993; 12).

Diğer bir ifade ile yetki devri, anlamlı bazı yetkilerin astlara devredilmesidir.

Dolayısıyla İdare Hukukunda "yetki devri", bir makamın kendi yerine karar almak, bir eylemde bulunmak ve emir vermek hakkını astı olan bir başka makama devretmesi ve ortaya çıkan sonuçlardan yetki devredilenin sorumlu tutulması işlemidir. Kısaca yetki devri, üst düzey yöneticinin bazı yetki ve sorumluluklarını kendi adına kullanmak üzere astlarına devretmesidir.

Yetki devri, esas itibarıyla yetki genişliği kavramının bir başka ifadesidir.

Yetki genişliği, merkezi yönetimin yumuşatılmış biçimidir. Merkezi idare, karar alma ve yürütmeye ilişkin bazı yetkilerini, kendi hiyerarşisi içinde alt birimlerin başındaki yöneticilere aktarmaktadır. (Eryılmaz, 1994; 66)

Bir yetki devrinde temel unsur, karar alma ve uygulama yetkisinin hiyerarşik olarak astlara devredilmesidir. Mevzuata dayalı olarak karar alma ve uygulama yetkisinin devri halinde, sorumluluk ta devredilmiş olmaktadır.

Yetki devri, yetki devredeninin daha etkin lider olmasına ve yetki devredilenlerin ise daha sorumlu davranmasına imkân sağlayan bir uygulama olarak değerlendirilmektedir.

Kamudaki yetki devrinin temel gerekçesinin, "sorumluluktan kaçmak" değil, "verimliliği arttırmak" olduğu daima göz önünde tutulmalıdır.

Bir kurum ya da kuruluşun tüm iş ve görevlerinin bir ya da birkaç kişi elinde toplanması, hem mümkün olmamakta ve hem de çağdaş yönetim

ilkeleri olan etkililik, verimlilik ve tutumluluk amaçları ile örtüşmemektedir. Bu nedenle, yetki devri kaçınılmaz bir işlemdir. Toplumda ve kurumlarda, gelişme ve büyümeye paralel olarak yoğun bir ihtisaslaşma yaşanmaktadır. Dolayısıyla birçok görev ve yetkinin, işin uzmanına bırakılması yönünde bir işbölümü yapılması anlayışı gelişmektedir.

Uygulamada "yetki devri" ile "imza yetkisi devri" birbirine karıştırılmaktadır.

İdare Hukukunda yetki devrinin kaynağı yasalardır. Yetkinin kimin tarafından kullanılacağı yasalarda belirtilir. Yetki devrinde yasalar, hangi konuda ve ne tür yetkilerin hangi makamlara devredilebileceğini belirtirler. İmza yetkisi ise, bir yöneticinin yükünü hafifletmek için ortaya çıkarılan bir formüldür. Astlar, amirin imzalaması gereken bazı yazıları, onun adına ve sorumluluk yine ona ait olmak üzere imzalarlar. (Eryılmaz, 1994; 68)

O halde;

Kanuna dayanarak bir idari hiyerarşik kademenin görev ve yetki alanlarının bir kısmını astlarına devretmesi "yetki devri"dir.

İdari karara dayanarak bir idari hiyerarşik kademenin görev ve yetki alanlarının bir kısmını kendi adına işlem yapmak ve imzalamak üzere astlarına devretmesi ise "imza yetkisi devri"dir.

"Yetki devri" ile "imza yetkisinin devri" arasında bazı farklar bulunmaktadır.

Yetki devrinde, kanuni bir dayanağa ihtiyaç bulunmaktadır. İmza yetkisinin devri, idari bir kararla yapılabilir.

Yetki devrinde, hem karar alma yetkisi ve hem de sorumluluk yetki devredilene geçmektedir. Ancak imza yetkisinde, yetkinin devredilmemesi nedeniyle sorumluluk devreden ve devir alan için müşterektir.

Yetki devrinde, kurumsal bir çerçeve söz konusudur ve yetki devreden ya da yetki devredilenin değişmesi ile devredilen yetki değişmemektedir. İmza yetkisinde ise, ilişkiler şahsidir ve imza yetkisini devreden ya da devir alanın değişmesi halinde devredilen imza yetkisi sona ermektedir (İğdeler, 2003; 34).

Yetki devri veya imza yetkisi devri, devreden amir tarafından her zaman verildiği usulde geri alınabilir.

Danıştay 1. Dairesinin 05.07.1984 gün ve 84/155 sayılı kararında, "...yetki unsuru denilen karar alma yeteneğinin kamu görevlilerine tanınan

bir güç olduğu, yetki devrinin hukuken geçerli olabilmesinin kanunen izin verilmiş olmasına bağlı olduğu..." ifade edilmiştir.

Yetki devrinden, üst makamların yetkilerini birilerine yükleyerek "boşa çıktıkları" şeklinde bir anlam çıkarılmamalıdır.

Yetki devri, yetki devredilenlerin sorumluluktan kaçınmaları ve yetersizlikleri hallerinde kurumsal ve yönetsel başarısızlıkların ortaya çıkması gibi bazı riskler de taşımaktadır. Bu nedenle, yetki devrinden sonra "denetim" ve "eşgüdüm" daha önemli hale gelmektedir. Diğer bir ifade ile yetki devredenlerin yönetim kontrolünü elden kaçırmamak için denetim ve eşgüdümüne daha çok önem vermeleri gerekmektedir.

Sonuç olarak yetki devri, çağdaş yönetimin bir gereğidir.

Yürüttükleri kamusal hizmetlerin çeşitliliği ve çokluğu nedeniyle "belediyeler" açısından da, yönetimin etkin biçimde sürdürülebilmesi için büyüklükleri ile orantılı olarak yetki devri uygulamasının yapılması bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır.

4. BELEDİYE

Belediyeler, etkin kamu kurumlarının başında gelmektedir.

Ülkemizde "büyükşehir", "il", "ilçe" ve "belde" olmak üzere 4 farklı belediye tanımı ve örgütlenmesi söz konusudur.

Belediyeler arasındaki bu statü farklılıkları yanında etki alanları itibarıyla nüfus, coğrafi şartlar, gelişmişlik düzeyi, ekonomik yapı gibi başka birçok farklılık daha bulunmaktadır. Ancak tüm bu farklılıklara rağmen belediyelerin görev, yetki, sorumluluk ile yönetim ve yapılanmalarına ilişkin iki temel yasa bulunmaktadır.

Birincisi, büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyelerine yönelik olan "5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu"dur.

İkincisi ise, büyükşehir belediyesi sınırları dışında kalan tüm il, ilçe ve belde belediyelerine yönelik olan "5393 sayılı Belediye Kanunu"dur.

Bununla birlikte 5393 sayılı Belediye Kanunu, "temel kanun" niteliğindedir.

Zira 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun "diğer hükümler" başlıklı 28 inci maddesi uyarınca, 5393 sayılı Belediye Kanununun bu Kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Ancak 5216 sayılı

Büyükşehir Belediyesi Kanununun herhangi bir hükmünün, büyükşehir belediyesi sınırları dışında kalan belediyeler için uygulanması mümkün değildir.

Ülkemizde İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Konya, Bursa, Kayseri, Gaziantep, Mersin, Antalya, Eskişehir, Kocaeli, Sakarya, Samsun, Diyarbakır ve Erzurum olmak üzere toplam 16 ilde büyükşehir belediyesi uygulaması bulunmaktadır. "5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile bazı büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan "ilk kademe" belediyesi kavramına ve uygulamasına son verilmiştir. Böylece tüm büyükşehirlerde, büyükşehir belediye sınırları içinde en az üç veya üçten fazla olmak üzere ilçe belediyeleri ile merkezi yönetimin ilçe teşkilatları oluşturulmuştur.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 2 nci maddesi, bu Kanunun büyükşehir belediyesi ile büyükşehir sınırları içinde yer alan ilçe belediyeleri için uygulanacağını hükme bağlamış olmasına rağmen, anılan Kanunun esas itibarıyla büyükşehir belediyeleri için düzenlendiği ve büyükşehir sınırları içinde yer alan ilçe belediyelerinin sadece görevlerini saymakla yetindiği görülmektedir. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan ilçe belediyeler açısından da, 5393 sayılı Belediye Kanunu temel düzenleme niteliğindedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre "büyükşehir belediyesi"; En az üç ilçe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiliklerdir. Bu tanım, genel tanıma ek olarak sadece büyükşehir belediyeleri için yapılan bir tanımdır.

5393 sayılı Belediye Kanununa göre "belediye"; Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliklerdir. Bu tanım, hem büyükşehir belediyeleri ve hem de diğer belediyeleri kapsayan genel bir tanımdır.

Gerek 5216 ve gerekse 5393 sayılı Kanun ile "belediye meclisi", "belediye encümeni" ve "belediye başkanı" tüm belediyelerde, belediye organları olarak belirlenmiş görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir.

Gerek bu organların görev ve yetkileri ve gerekse organların çalışma usul ve esasları ile organların arasındaki ilişkiler dikkate alındığında, belediyelerde "görev ve yetkilerin" önemli kısmının yürütme

organı konumunda bulunan belediye başkanına ait olduğu ve ayrıca belediye başkanının görev ve yetkilerinin daha "fonksiyonel" niteliğe sahip olduğu görülmektedir.

Belediye başkanı ile belediyenin diğer organlarının görev ve yetkileri karşılaştırıldığında, aşağıdaki sonuçlar dikkat çekmektedir.

a) Belediye meclisine ait görev ve yetkilerinin önemli kısmı "bağlı yetki" niteliğinde iken, belediye başkanının görev ve yetkilerinin önemli kısmının "takdir yetkisi" kapsamında olduğu görülmektedir.

Belediye meclisinin stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını görüşmek ve kabul etmek, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek, meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek gibi temel görev ve yetkileri bağlı yetki niteliğindedir. Örneğin belediye meclisi, başkanlık tarafından hazırlanan belediye bütçesini mutlaka görüşmek ve değiştirmek suretiyle de olsa mutlaka kabul etmek zorundadır.

b) Belediye başkanının belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak, belediyenin hak ve menfaatlerini izlemek gibi temel görev ve yetkileri takdiri niteliktedir. Bu görev ve yetkilerde, subjektif değerlendirmeler önem taşımaktadır. Örneğin belediye başkanının gerek belediye ve gerekse beldeyi yönetirken kişisel liyakati öne çıkacaktır.

Belli koşul ve durumların gerçekleşmesi halinde, belirli kararları almak zorunluluğunu ifade eden bağlı yetki kavramında, belli koşul ve durumların gerçekleşmesine rağmen yasa da gösterilen kararların alınmaması ya da aksine karar alınması halinde hukuka aykırılık söz konusu olmaktadır. Oysa takdir yetkisi, yasallık sınırları içinde serbestçe karar alabilme ve hareket edebilme yetkisini ifade etmektedir.

c) Belediye başkanı, belediye meclisinin "başkanıdır."

d) Belediye başkanı bu sıfatla; Belediye meclisi toplantılarına başkanlık yapabilir, meclisi olağan toplantıları dışında olağanüstü toplantılara çağırabilir, meclisin gündemini belirler, meclis toplantılarında görüş açıklar, oy kullanır ve açık oylamada oyların eşitliği halinde oy kullandığı taraf çoğunluğu sağlamış sayılır.

e) Belediye başkanı, belediye meclisi üzerinde "veto" yetkisine sahiptir.

Belediye Kanununa göre, belediye meclisi kararlarının kesinleşebilmesi için öncelikle belediye başkanı tarafından incelenecektir. Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü kararları meclise iade edilebilecektir. Belediye meclisi, aynı kararı üye tam sayısının salt çoğunluğuyla alması halinde karar kesinleşebilecektir. Belediye başkanı, kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya da başvurabilme yetkisine sahiptir.

Belediye başkanının, belediye meclisi kararlarını hukuka aykırı olduğu gerekçesi ile iade edebilmesi ya da idari yargıya taşıyabilmesi meclis üstündeki etkinliğini göstermektedir.

f) Belediye meclis ve encümen kararları, belediye başkanı tarafından "uygulanır."

Belediye Kanununa göre, belediye başkanı meclis ve encümen tarafından alınan kararları uygulamakla görevlidir.

Alınan kararların uygulama zamanı, yeri ve biçiminin önemi dolayısıyla uygulayıcıların etkinliği öne çıkmaktadır.

g) Belediye başkanı ve belediye meclisinin "görevlerine son verilmesi" farklı usullere bağlanmıştır.

Belediye meclisi, kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa, belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir. Belediye başkanı ise, belediye meclisi tarafından verilebilecek yetersizlik kararının Danıştay tarafından uygun görülmesi halinde başkanlıktan düşecektir.

Ayrıca belediyenin bütün organları için geçerli olmak üzere görevleri ile ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılması hallerinde kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilirler.

Bu düzenlemelerden görüleceği üzere, kanunla verilen herhangi bir görevin yapılmaması ya da gecikmeye uğratılması belediye meclisi için fesih nedeni iken, kanunla verilen herhangi bir görevin yapılmaması belediye başkanı için düşürülme nedeni değildir.

h) Belediye başkanı, belediye encümeninin "başkanıdır."

Belediye başkanı bu sıfatla; Belediye encümenine başkanlık yapabilir, encümeni acil hallerde her zaman toplantılara çağırabilir, encümeninin gündemini belirler, havale etmediği konular görüşülemez, encümen üyeleri gündem maddesi teklif edebilmelerine izin verebilir,

encümende oyların eşitliği halinde oy kullandığı taraf çoğunluğu sağlamış sayılır, başkanlık yapmadığı toplantılara büyükşehirlerde genel sekreter ve diğer belediyelerde başkanın görevlendireceği başkan yardımcısı ya da encümen üyesi başkanlık yapabilir.

i) Belediye encümen üyelerinin bir kısmı "belediye personelinde" oluşmakta ve başkanın "kararı" önem taşımaktadır.

İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden,

Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden,

Büyükşehir belediyelerinde, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden,

oluşmaktadır.

Belediye encümen üyelerinin yarısı, belediye başkanına disiplin, sicil ve hiyerarşik açılardan bağlı olan personelden seçilmektedir. Seçimi belediye başkanı yapmaktadır.

Ayrıca meclis üyeleri ile personel arasından seçilen üyelerin sayısının eşit olması nedeniyle oyların da eşitliği halinde başkanın tercihi geçerli olmaktadır.

j) Belediye başkanı "atamaya yetkili" amirdir.

Belediye personelinin atamaya yetkili amiridir. Ayrıca sözleşmeli personeli seçme yetkisi bulunmaktadır. Bunların yanında belediye görevlileri açısından en üst disiplin ve sicil amiridir.

ı) Belediye şirketleri belediye başkanının "kontrolü" altındadır.

Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre faaliyet göstermek üzere belediyeler tarafından kurulan ya da ortak olunan şirketlerin, belediye meclisi tarafından kurulmasına ya da ortak olunmasına karar verilmesinden sonra belediyeyi temsil yetkisi nedeniyle belediye başkanının kontrolü altında faaliyet yürütmeleri de başkanın etkinliği açısından önem taşımaktadır.

Bu yetkiler, belediye başkanlarının etkinliğini açıkça ortaya koymaktadır.

Ülkeden ülkeye farklılık göstermek üzere belediyeler açısından güçlü başkan, güçlü meclis, komisyon ve profesyonel yönetici gibi farklı modeller uygulanmaktadır.

Güçlü başkan modelinde, belediye başkanı belediyenin yürütme organıdır ve belediyenin tüm idari birimlerine hâkimdir. Diğer bir ifade ile yönetsel ve aynı zamanda seçimle göreve gelmesi nedeniyle siyasal fonksiyonların toplandığı kişidir. Güçlü başkan modelinde, başkan yürütme yetkisini kendisine bağlı teknokrat ve bürokrat bir kadro ile kullanır. Bu modelde, esas itibarıyla belediye meclisinin yürütme görevi ve yetkisi bulunmamaktadır. Modelin sınırları ise, başkana verilen yetki ile belirlenir.

Özetle son yasal düzenlemelerle meclisin görev ve yetkileri artmış olsa da, ülkemizde temel yerel yönetim birimi olan belediyelerin kurumsal yapısının "güçlü başkan" modeli içinde olduğu görülmektedir.

5. BELEDİYE BAŞKANLARININ YETKİ VE SORUMLULUKLARI

Belediye başkanlarının görev, yetki ve sorumlulukları esas itibarıyla 5216 ve 5393 sayılı Kanunlarla belirlenmiştir. Bunların yanında çeşitli Kanunlarla verilmiş görev, yetki ve sorumluluklar da bulunmaktadır.

5216 ve 5393 sayılı Kanunlarla yapılan düzenlemede, belediyeler için "görev ve sorumlulukları", belediye başkanları için "görev ve yetkileri" başlıklarının kullanıldığı görülmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 38 inci maddesinde, tüm belediyeler için belediye başkanlarının "görev ve yetkileri" sayılmıştır. 5216 sayılı Bü- yükşehir Belediye Kanununun 18 inci maddesinde ise, ayrıca büyükşehir belediye başkanları için "görev ve yetkileri" belirlenmiştir.

5393 ve 5216 sayılı Kanunlarla, "belediye başkanları" genel olarak;

-Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.

-Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejiye uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

-Medis ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak,

-Belediye ve bağılı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasındaki görevleri zamanında yapmak,

-Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak,

-Belediyeyi resmi merci ve törenlerde temsil etmek, yargı mercilerinde davah ya da dava olarak belediye adına bulunmak ya da vekil tayin etmek,

-Belediyenin hak ve menfaatlerini izlemek, taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak,

- Yetkili organların kararı ile belediye adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek,

-Belediye personeli atamak ve belediye ile bağılı kuruluşlarını denetlemek,

-Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özünürlere yönelik hizmetleri yürütmek ve özünürlük merkezini oluşturmak,

-Diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görevleri yapmak, yetkileri kullanmak, görev ve yetkilere sahiptir.

Belediye başkanları, bu yetkilerinden uygun gördüklerini "kanunen" bazı asllarına devredebilmektedirler.

5393 sayılı Belediye Kanununun "yetki devri" başlıklı 42 nci maddesinde, *"...Belediye başkan, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir..."* hükmü yer almaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda yetki devrine ilişkin bir hüküm bulunmamakla birlikte, bu Kanunun "diğer hükümler" başlıklı 28 inci maddesinde, *"...Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır..."* hükmü bulunmaktadır.

Dolayısıyla iki hüküm bir arada değerlendirildiğinde, sadece il, ilçe ve belde belediyelerinin başkanları değil, aynı zamanda büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyelerinin başkanları tarafından da yetki devrinde bulunulabileceği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Yetki devri, "yönetici" konumunda bulunan belediye görevlilerine yapılabilecektir.

Bu nedenle, gerek büyükşehir belediyeleri ve gerekse diğer belediyelerde, yönetici sıfatına sahip olmak üzere genel sekreter, belediye başkan yardımcısı, genel sekreter yardımcısı, kurul başkanı, daire başkanı, daire başkan yardımcısı, müdür, müdür yardımcısı, şube müdürü, şef gibi pozisyonlarda bulunanlara yetki devrinde bulunulabilecektir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun "büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" başlığını taşıyan 18 inci maddenin (1) bendinde yer alan *"...gerektiğinde görev ve yetkilerinden bir veya birkaçını ilçe veya ilk kademe belediye başkanına devretmek..."* hükmü, Anayasa Mahkemesinin 25.01.2007 gün ve E:2004/79, K:2007/6 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Bu nedenle, büyükşehir belediye başkanları, 5216 sayılı Kanunla kendisine verilen görev ve yetkilerin hiç birini büyükşehir belediye sınırları içindeki ilçe belediye başkanlarına devredemeyeceklerdir. Esasen ilçe belediye başkanı, büyükşehir belediye başkanının astı konumunda değildir.

Anayasa Mahkemesinin anılan kararında;

"...Anayasanın 2 nci maddesinde belirtilen hukuk devleti, tüm eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu başlıca geçerlilik koşulu sayan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurmayı amaçlayan ve bunu geliştirerek sürdüren, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçman, insan haklarına saygı duyarak bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, hukuk güvenliği sağlayan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde Anayasa'nın ve yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri bulunduğu bilincinde olan devlettir. Hukuk güvenliği, kurallarda belirlilik ve öngörülebilirlik gerektirir. Hukuk devletinde yargı denetiminin sağlanabilmesi için yönetimin görev ve yetkilerinin sınırının yasalarda açıkça gösterilmesi bir zorunluluktur.

.....

Büyükşehir belediye başkanına kanunla verilen görev ve yetkilerden, mahalli müşterek ihtiyaç kapsamında sınırı ve devredilebilir nitelikte olanlardan hangilerinin ilçe veya ilk kademe belediye başkanlarına devredilebileceğinin yasayla açıkça belirlenmesi gerekir. Bu Anayasal gereğe karşın, büyükşehir belediyesinin tümünü ilgilendirenler de dahil olmak üzere büyükşehir belediye başkanının tüm görev ve yetkilerini

gerektiğinde devredilebilmesine olanak sağlayan düzenlemenin belirlilik unsuru açısından hukuk güvenliği ve dolayısıyla hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığı açıktır..."

Gerekçelerini ifade edilmiştir.

Özetle;

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7 nci maddesinde, bü- yükşehir belediyesi tüzel kişiliğine verilen görev ve yetkilerin bir kısmı, büyükşehir belediye başkanın uygun görüşü ve büyükşehir belediye meclis kararı ile büyükşehir belediyesi sınırları içindeki "diğer belediyelere" devredilebilecektir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 18 inci maddesinde, büyükşehir belediye başkanına verilen görev ve yetkilerin hiçbir, büyükşehir belediyeleri içinde bulunan "ilçe belediye başkanlarına" devredilemeyecektir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 28 inci maddesi hükmüne istinaden 5393 sayılı Belediye Kanununun 42 nci maddesine göre büyükşehir belediye başkanı ve 5393 sayılı Belediye Kanunun 42 nci maddesine göre il, ilçe ve belde belediye başkanları kendilerine verilen görev ve yetkilerin bir kısmını "yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine" devredebileceklerdir.

Belediye başkanları, 5216 ve 5393 sayılı Kanunlarla kendilerine verilen görev ve yetkilerden "uygun gördüklerini" yöneticilik sıfatı bulunan belediye çalışanlarına devredebileceklerdir.

Belediye başkanları tarafından yöneticilere devri uygun görülen yetkiler konusunda herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır.

Yetki devrinde bulunulması ile sorumluluklar da astlara devredilmiş olmaktadır.

Yetki devrine ilişkin bu yasal düzenleme, "ceza sorumluluğunun şahsiliği" ilkesi ile "yönetim sorumluluğu" ilkesinin bir arada değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır.

6. CEZA SORUMLULUĞUNUN YÖNETİM SORUMLULUĞU

ŞAHSİLİĞİ VE

Ceza Hukuku "ceza sorumluluğunun şahsiliği" ilkesini benimsemiştir. 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 20 nci maddesinde, "...Ceza sorumluluğu şahsidir. Kimse başkasının fiilinden dolayı sorumlu tutulamaz..." hükmü yer almaktadır.

Ceza sorumluluğunun şahsiliği, kanunlarla suç olarak tanımlanan fiillerin karşılığında belirlenen cezaların, söz konusu fiillerin faillerine verilmesi anlamına gelmektedir. Diğer bir ifade ile herkes sadece kendi eyleminin sonuçlarından sorumludur ve bir kimse başkasının suç sayılan eyleminden dolayı cezalandırılmaz.

Suç ve ceza teorisine göre, suç sayılan eylemler sadece gerçek kişiler tarafından işlenebilir. Dolayısıyla ceza yaptırımları da, sadece gerçek kişilere uygulanabilir. Bu kural, Anayasa'da ifade edilen ceza sorumluluğunun şahsiliği ilkesinin tanımıdır.

Özel hukuk tüzel kişileri hakkında ise sadece iznin iptali ya da eşya ve kazancın müsadereşi gibi güvenlik tedbirleri uygulanabilmektedir. Keza ceza hukukunda yer alan adli para cezaları da, tüzel kişiler hakkında uygulanmamaktadır. Tüzel kişilere ancak "*idari para cezaları*" verilebilmektedir. TCK ya da ceza hükmü içeren diğer kanunlarda tanımlanan cezalar, suç sayılan eylemleri nedeniyle gerçek kişiler hakkında uygulanan yaptırımlardır.

Özetle ceza sorumluluğunun şahsiliği ilkesi, suç sayılan eylemleri yapanların ceza hukuku açısından "sorumluluğunu" ifade etmektedir.

Diğer yandan yönetim alanına ilişkin ilkelerden biri olan "yönetim sorumluluğu" kavramının, hukukumuzda yeterli ölçüde yer almadığı düşünülmektedir. Esasen işletmecilik alanında tanımları bulunan bu kavram, yönetimin belli sorumlulukları üstlenmesini ifade etmektedir.

Bunlar;

Mevzuat şartlarının yerine getirilmesinin takibini icra etmek,

Kurum için kalite politikası belirlemek ve kurumsal yapıda anlaşılmasını sağlamak,

Kurumsal olarak ölçülebilir ve rakamsal değerlere dayanan kalite hedeflerinin belirlenmesini sağlamak,

Yönetimin gözden geçirilmesini sağlamak,

Kurumun ihtiyaç duyacağı kaynakları temin etmek,

Kurum bünyesindeki tüm yetki, sorumluluk ve görev tanımlarını belirlemek,

Kurum bünyesinde uygun bir iç iletişim yöntemi tayin etmek,

Periyodik aralıklarla sistemin performansını ölçmek (Beşdere, 2009;

O halde, yukarıdaki tanım esas alınarak kamu kurumları açısından, kurumların stratejik hedefleri doğrultusunda yürütmekle yükümlü olduğu

hizmetler için mevzuata uygun olarak etkililik, verimlilik ve ekonomiklik şartlarının oluşturulması, bu şartlar kapsamında yürütülen hizmetlerin vatandaş odaklı olması, hizmetleri yürüten ve denetleyen tüm çalışanlar açısından iş ve görev tanımlarının yapılarak yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi, iç iletişimin etkin ve süratli çalışmasının sağlanması, süreçlerin verilere dayanarak sürekli gözden geçirilmesi ve gerekli iyileştirmelerin yapılması "yönetim sorumluluğu" unsurları olarak ortaya çıkmaktadır.

Dolayısıyla yönetim sorumluluğu kavramının, hem düzenliliği ifade eden "hukuka uygunluk" ve hem de iyi yönetimi ifade eden "performans" kavramlarını kapsadığı anlaşılmaktadır.

Yönetim sorumluluğunda, ceza sorumluluğunda olduğu gibi kusur ve hukuka aykırılık hallerinin olup olmadığının araştırılmasına gerek bulunmamaktadır. Zira yönetim sorumluluğunun, hukuka uygunluk yanında performansı da içermesi nedeniyle her şey hukuka uygun olsa dahi kurumsal ya da bireysel performansların yetersizliğinin ortaya koyduğu zarar ya da başarısızlıklar, yöneticilerin sorumlu tutulmaları için yeterli sayılmaktadır. Bu nedenle, performansların geliştirilmesi için yönetim sorumluluğu ile ilgili hukuksal düzenlemelerin yeterli düzeyde yapılmış olması gerektiği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Yönetim sorumluluğu, esasen "hesap verme sorumluluğu" ile birlikte anılan bir kavramdır.

"Hesap verme sorumluluğu", bir yönetim sorumluluğu modeli olup kendi içinde *"siyasi sorumluluk, yönetim sorumluluğu, mali sorumluluk, performans sorumluluğu ve cezai sorumluluğu"* barındırmaktadır (Alkış, 2006; 16-17).

Kamu mali yönetim sistemi, "yönetim sorumluluğu" modelini benimsemiştir. Yönetim sorumluluğu modelinde siyasi sorumluluk, idari sorumluluk, mali sorumluluk, performans sorumluluğu, cezai sorumluluk hep birlikte değerlendirilmektedir. (Alkış, 2006; 14)

"Hesap verme sorumluluğu", kendilerine yetki verilenlerin ve kaynak tahsis edilenlerin bu yetki ve kaynakları ne kadar iyi kullandıklarını sergileme ve raporlama sorumluluğu olarak anlaşılmaktadır. Eylemlerinden dolayı rapor ve yanıt vermesi gereken organ veya kişiler, iyi performansı nedeniyle ödüllendirilir ya da yetersiz performansın sonuçlarına katlanırlar. Hesap verme sorumluluğu siyasal, yönetsel ve vatandaş boyutları ile ortaya çıkmaktadır. Etkin bir hesap verme sorumluluğunun temel prensipleri ise rollerin ve sorumlulukların açık olması, performans beklentilerinin netliği, beklenti-kaynak

dengesi, güvenilir raporlama, gözden geçirme ve düzeltmelerin yapılmasıdır (Kesim, 2006; 269-272).

Dolayısıyla yönetim sorumluluğu kavramında, hem kurumsal ve bireysel faaliyetlerin düzenliliğini ifade eden "hukuka uygunluk" ve hem de etkililik, verimlilik ve ekonomikliliği ifade eden "performans yönetimi" boyutlarının bulunduğunu söylemek mümkündür.

Yönetim sorumluluğu, öncelikle "yöneticilerin" hesap verme sorumluluğudur.

Ülkemizde Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda yer alan hesap verebilirlik ilkesi, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelikte "yöneticilerin hesap verme sorumluluğu" olarak düzenlenmiştir (Kesim, 2006; 269).

"Yönetici", hiyerarşik yapı içinde kurumun amaçları doğrultusunda faaliyetlerin hukuka uygun olarak ve performans ilkeleri göz önünde tutularak yürütülmesinden kamuya ya da üst makamlara karşı sorumlu olan kişidir.

"Yönetici", kurumsal amaçlara uygun olarak stratejik planlamaların yapılması, işlerin tanımlanması, işlerin hukuka uygun olarak zamanında etkili ve verimli biçimde yürütülmesi, uygun kararların alınması, iş akım sürecinin gözden geçirilerek varsa eksikliklerin giderilmesi, denetimlerin gerçekleştirilmesi ve performansa bağlı olarak cezalandırma ve ödüllendirme mekanizmalarının çalıştırılmasını sağlamakla yükümlüdür.

"Yönetici" açısından hesap verilebilirliğin etkin olabilmesi için öncelikle görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin düzenlemelerin açıkça yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

"Yönetici yetkileri", yasal düzenlemelerle açıkça ortaya konulmaktadır.

"Yönetici sorumlulukları" konusunda, genel olarak aynı açıklığın bulunduğunu söylemek mümkün değildir.

Bu değerlendirme, "belediyeler" açısından da geçerlidir.

Yöneticiler, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde TCK ile ceza hükmü içeren diğer kanunlarla suç sayılan hukuka aykırı eylemlerinden dolayı "ceza hukuku sorumluluğu" ve stratejik planlar ve hedefler çerçevesinde hizmetlerin bütçe disiplinine uygun etkili, ekonomik ve verimlilik ilkelerine uygun yürütülmesinden dolayı "performans sorumluluğu" ile karşı karşıyadırlar.

Organları seçimle oluşan kamu kurumlarının başında gelen belediyelerde, en üst yönetici konumunda bulunan belediye başkanlarının hesap

verme sorumluluğu çerçevesinde performans sorumluluğu ile ilgili olarak mevzuatta bazı düzenlemelerin bulunduğu görülmektedir. Mevcut düzenlemelerde yer alan belediye başkanlarının performans sorumluluğunu, siyasi ve yönetsel sorumlulukla ilişkilendirmek mümkündür. Siyasi sorumluluk, demokrasilerin vazgeçilmez ilkelerinden bir olarak vatandaşlar tarafından seçim yoluyla yetki verilenlerden, yine seçim yoluyla hesap sorulmasını ifade eder. Siyasi sorumluluğun etkinliği demokratik kültürün gelişmişlik düzeyi ile doğru orantılıdır. O halde siyasi sorumluluk, belediye başkanlarının performansını olumlu yönde etkileyen bir sorumluluktur. Yönetsel sorumluluk ise, kurumun hiyerarşik yapısı içinde üstlere ya da bazı kurullara karşı hesap verme sorumluluğudur. Dolayısıyla belediye başkanın belediye meclisine karşı yönetsel sorumluluğu, performansı olumlu yönde etkileyecektir.

Ancak kurumun stratejik hedeflere ulaşmasında ortaya çıkan başarı ya da başarısızlığın sadece seçmenler tarafından seçimden seçime değerlendirilmesi gerektiği yönündeki bir algılamaya, kamusal kaynakların israfına yol açabilecektir.

Diğer yandan belediye başkanın belediye meclisine karşı sorumluluklarının ise, siyasal ilişkiler nedeniyle göz ardı edilmesi olasılığı bulunmaktadır.

Bu nedenle, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde performans sorumluluğu ile ilgili olarak yeterli yasal düzenlemeler yapılması yararlı olacaktır.

Kamu mali yönetimi ve belediyelere ilişkin mevzuatta, bir yönetim sorumluluğu modeli olan hesap verme sorumluluğuna ilişkin bazı düzenlemelere yer verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun "Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları" başlıklı bölümdeki 8 nci maddesinde, "... Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır..." hükmü yer almaktadır. Bu hükümde, hem hukuka uygunluk ve hem de performans sorumluluğu ile mali ve yönetsel sorumluluk bir arada düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun "Bakanların ve Üst Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu" başlıklı bölümdeki 11 inci maddesinde, "...Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yö-

neticidir. Ancak, Millî Savunma Bakanlığında üst yönetici Bakandır. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler... "hükmü yer almaktadır. Bu hükümde de, hem hukuka uygunluk ve hem de performans sorumluluğu ile mali ve yönetsel sorumluluk bir arada düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun "Belediye Bütçesi" başlıklı 61 inci maddesinde, "... Belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe yılı Devlet malî yılı ile aynıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimi, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur... "hükmü yer almaktadır. Bu hükümde, hukuka uygunluk yanında performans sorumluluğu ve mali sorumluluk söz konusudur.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun "Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri" başlıklı 23 üncü maddesinde yer alan "...Büyükşehir belediyeleri ve bağ kuruluşları ile üçe ve ilk kademe belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağ kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaktı belediyenin hesabına aktarılır. (Değişik ikinci cümle: 21.4.2005-5335/28 md.) Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili itçe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Bu fıkra hükmü, itçe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, başli kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da uygulanır..."hükmü ile mali sorumluluk vurgulanmıştır.

Dolayısıyla üst yönetici olarak belediye başkanları, belediyeleri stratejik planlar çerçevesinde yönetmek ve bütçe ödeneklerini usulüne uygun ve verimli biçimde kullanmakla yükümlüdürler. Aksi halde sorumlu tutulabileceklerdir.

7. CEZA VE YÖNETİM SORUMLULUĞUNUN DENETİMİ

Belediyeler ve yetkili organların sorumluluklarını tespitine yönelik olarak kullanılan yöntemlerin başında "denetim" gelmektedir.

Belediyelerin denetimine ilişik temel düzenlemeler, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yapılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanununun "Denetimin amacı" başlıklı 54 üncü maddesinde, "...Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayak olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır..." hükmü ile belediyelerde yapılacak denetimlerin amacı belirlenmiştir.

Denetimin kapsamı ve türleri ise, 5393 sayılı Belediye Kanununun "Denetimin kapsamı ve türleri" başlıklı 55 inci maddesinde yer alan "...Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer İdarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. Belediyelere bağli kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur..." hükmü ile ortaya konulmuştur.

Bu düzenlemeler karşısında belediyelere ilişkin iç ve dış denetimlerin, "yol gösterici ve eğitici" nitelikleri de göz önünde bulundurulmak suretiyle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri çerçevesinde yetkililer açısından "hesap verme sorumluluğu" ilkesi esas alınarak "hukuka uygunluk", "mali denetim" ve "performans denetimi" biçiminde yürütülmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır. Ayrıca mali denetim dışında kalan iş ve işlemlerin ise, hukuka uygunluk açısından "vesayet denetimi" kapsamında İçişleri Bakanlığınca yapılacağı öngörülmüştür.

Belediyelerde yapılacak iç ve dış denetimin usul ve esasları, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun hükümleri ile düzenlenmiştir.

Kanunun 63 üncü maddesinde "iç denetim", kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetleri olarak tanımlanmış ve iç denetimin "iç denetçiler" eliyle yapılacağı belirtilmiştir.

Kanunun 68 inci maddesinde "dış denetim", genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi olarak tanımlanmış ve harcama sonrası bu dış denetimin "Sayıştay" tarafından yapılacağı belirtilmiştir. Genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak yapılacak olan dış denetimler mali iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesine yönelik olarak performans değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirileceği hükme bağlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanununda, ayrıca değişik denetim yöntemlerine yer verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun "denetim komisyonu" başlıklı 25 inci maddesi ile il, ilçe ve nüfusu 10.000'i aşan diğer belediyelerde bir önceki yılın gelir ve giderleri ile kesin kayıt ve işlemlerinin belediye meclisi tarafından seçilecek bir denetim komisyonu aracılığıyla denetleneceği, denetim raporunun meclise sunulacağı ve konusu suç teşkil eden tespitlerin meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere iletileceği hükme bağlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanununun "meclisin bilgi edinme ve denetim yolları" başlıklı 26 ncı maddesi ile belediye meclisinin bilgi edinme yanında, denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla da kullanacağı hükme bağlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanununun 56 ncı maddesinde yer alan belediye başkanı tarafından "faaliyet raporunun" yıllık olarak hazırlanması ve bu raporun belediye meclisi ile İçişleri Bakanlığına sunulması ve kamuoyuna açıklanması yönündeki düzenlemenin, hem vesayet denetimi ve hem de performans ile mali, siyasi ve yönetsel boyutlu denetim niteliğinde olduğu görülmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 57 nci maddesi ile "hizmetlerde ak-sama" halinde izlenecek usule ilişkin düzenleme, merkezi yönetimin vesayet denetimi niteliğindedir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 77 nci maddesinde "sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idareler" başlığı altında ayrıca istisnai bir düzenleme yapıldığı görülmektedir. Bu hükme göre, malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahallî idarelerin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirebilecektir.

Bunun yanında bazı kanunlarla genel nitelikte denetim usulleri de oluşturulmuştur.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile kişilere "bilgi edinme hakkı" verilmesi suretiyle vatandaş ya da kamuoyu denetimi sistemi getirilmiştir.

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kurulan Kamu Görevlileri Etik Kuruluna, kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken "etik davranış" ilkelerine uygun davranıp davranmadıklarını denetleme yetkisi verilmiştir.

Bütün bu düzenlemelerle;

Belediyelerdeki denetimlerde bir yandan "rehberlik" esas alınırken, diğer yandan ise sadece hukuka uygunluk değil, aynı zamanda performans açısından da "sorumlulukların" tespiti yapılımasını gerektiği anlaşılmaktadır.

Nitekim 832 sayılı Sayıştay Kanununa 4149 sayılı Kanunun 8 inci maddesi ile eklenen "Verimlilik ve Etkinlik Değerlendirmesi" başlıklı Ek 10 uncu madde hükmüne göre, kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıkları hususunun tespiti Sayıştay denetimine alınmıştır. Bu hüküm ile belediyelerde "performans denetimi" yapılmasına ve performansın hesap verme sorumluluğu kapsamına alınmasına imkân sağlamıştır. Ayrıca yine 832 sayılı Sayıştay Kanununa 4963 sayılı Kanunun 7 nci maddesi ile eklenen Ek 12 nci madde hükmüne göre, TBMM Başkanlığının talebi halinde Sayıştay tarafından her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemleri denetlenebilecektir. Diğer bir ifade ile TBMM Başkanlığının talebi halinde belediye şirketlerinin de Sayıştay tarafından denetlenebileceği ortaya çıkmaktadır.

Özetle mevcut düzenlemelerde denetimlerin, hukuka uygunluk ve performans açısından "hesap verme sorumluluğu" çerçevesinde ele alınması gerektiği görülmektedir.

Ancak;

5393 sayılı Belediye Kanununda yer alan "yetki devri" başlıklı 42 nci madde ile "uygun görülen" yetkilerin devrine imkân verilmesi dolayısıyla hesap verme sorumluluğunun, siyasi sorumluluğa indirgenmesi gibi bir sonucun ortaya çıkması mümkün hale gelmiştir. Zira yetki devri ile "sorumluluklar" devredilmektedir.

Bu nedenle, mevcut düzenlemelerde yapılacak yasal değişikliklerle yönetim sorumluluğu kavramının daha açık hale gelmesi, yönetim sorumluluğu kapsamında bulunan belli konu ve alanlarda yetki devrine imkân verilmemesi ya da yetki veya imza yetkisi devrinde bulunulsa dahi sorumluluğun paylaşılmasını sağlanmak suretiyle yeni bir yönetim sorumluluğu anlayışı geliştirilmelidir.

Böylece en önemli yerel yönetimi birimi olan belediyelerde, özellikle performans bütçeleme, stratejik planlama, kentsel gelişim, hukuka uygunluk ve etkin denetim gibi bazı alanlarında "en üst yöneticinin" hukuki sorumluluğu belirgin hale getirilmelidir.

8. YÖNETİM SORUMLULUĞUNA İLİŞKİN YENİ BİR YAKLAŞIM

Bir kamu yönetim birimi olarak "belediyeler" ile ilgili değerlendirme yapılırken, aşağıdaki hususların ayrıca göz önünde tutulması yararlı olacaktır.

-Belediyelerin "yetki ve görev alanları" yıllar itibarıyla gelişme göstermektedir.

-Belediyelerde "güçlü başkan" sistemi bulunmaktadır.

-Belediyeler kamu kurumları arasında "yerel demokrasinin" uygulandığı birimlerdir.

-Belediye başkanları, "seçimle" göreve gelmenin özelliklerini taşırlar.

-Belediyelerde karar organı olan "meclis" seçimle oluşmaktadır.

-Belediyeler üzerinde merkezi yönetimin sınırları yasayla belirlenmiş "vesayet denetimi" bulunmaktadır.

-Belediye başkanları, yetki devrinde bulundukları astlarının aynı zamanda "atamaya yetkili amiri", "en üst disiplin amiri" ve "en üst sicil amiri" konumundadırlar.

-Belediye başkanlarının "hiyerarşik amirleri" bulunmamaktadır.

Bu kıstaslar da dikkate alındığında 5216 ve 5393 sayılı Kanunlarla belediye başkanlarına verilen görev ve yetkilerin, hiç bir sınırlandırma yapılmadan yönetici konumundaki belediye personeline devredilebileceği yönünde yapılan yasal düzenlemenin yetki-sorumluluk dengesini "olumsuz" yönde etkileyeceği açıktır.

Bu nedenle, yetki-sorumluluk dengesinin yeterli ölçüde kurulabilmesi için ilgili mevzuatta bazı değişiklikler yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Öncelikle 5393 sayılı Belediye Kanununda "Yönetim Sorumluluğu" başlığı altında, "... *Yönetim sorumluluğu, kurumsal faaliyetlerin hukuka uygun olarak etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik ilkelerine uygun olarak yürütülmesini sağlamaktır...*" şeklinde bir tanımlama yapılmalıdır.

Ancak bu tanımın, gittikçe gelişmekte olan ve kâr ve maliyet hesaplarının dikkate alınmayacağı sosyal ve kültürel belediyecilik anlayışının gereği olarak yürütülen sosyal ve kültürel nitelikli faaliyetler ve yatırımları kapsamaması için ek bir hükümle "istisnai" düzenleme yapılmalıdır.

Keza takiben aynı Kanunda "Yönetim Sorumluluğunun Kapsamı" başlığı

altında "...Belediye başkanlar, aşağıda sayılan iş ve işlemlerin yönetim so

rumluluğu ilkesine uygun olarak yürütülmesini sağlamakta yükümlüdürler.

a) *Belediyenin stratejik plân, yıllık hedefler, yatırım programları ve bunlara uygun olarak bütçesinin hazırlanması sağlamak,*

b) *Sosyal ve kültürel nitelikli faaliyetler ve yatırımlar istisna olmak üzere diğer hizmetlerin yürütülmesinde etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik şartlarını oluşturmak,*

c) *Yönetim süreçlerinin belli aralıklarla gözden geçirilmesini sağlamak ve iyileştirmeleri yapmak,*

ç) *Belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,*

d) *Birimler ile personel denetimlerinin düzenli olarak yapılmasını sağlamak,*

e) *Personel atanması görevlerini yürütmek,*

f) *Yargı kararlarını süresi içinde ve usulüne uygun olarak uygulamak,*

g) *İmar planlarının hazırlanması ve değişikliklerine ilişkin işlemlerin hukuka uygun yürütülmesini sağlamak,*

ğ) Belediye gider bütçesinin yüzde onunu aşan ihale işlerinde ihale yetkilisi olmak,

h) Belediye şirketlerinin verimlilik ilkesine uygun olarak yönetilmesini sağlamak,

Hükmü ile belediye başkanlarının "yönetim sorumluluğu" alanının hukukten genişlemesi ve geliştirilmesi sağlanmalıdır.

Bu ilaveler yanında 5393 sayılı Belediye Kanununun "Yetki Devri" başlıklı 42 nci maddesi ise, *"...Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir. Yönetim sorumluluğu kapsamında bulunan iş ve işlemlerde yetki devrinde bulunulamaz..."* şeklinde değiştirilmelidir.

Böylece, Yönetim sorumluluğu kapsamında bulunan iş ve işlemlerin, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ya da ceza hükmü içeren diğer kanunlar açısından suç oluşturması halinde "müşterek sorumluluk" söz konusu olacaktır.

Diğer bir ifade ile tüm fonksiyonel yetkilerini astlarına devretmekle birlikte kurumsal yapının "güçlü başkan" modeline yakınlığı nedeniyle yönetim sürecinde yetkili, ancak yönetim sonuçlarından sorumsuz hale gelebilecek bir belediye başkanının ortaya çıkması önlenmiş olacaktır.

Yönetim sorumluluğu kapsamı belirlenmek ve bu kapsama giren alan ve konularda "yetki devrini" kaldırmak suretiyle belediye başkanlarının cezai ve performans sorumlulukları sınırları belirginleşecek ve böylece hesap verilebilirliğin gereği olan "yetkili sorumlu" yönetici modelinin gelişimine hukuki alanda katkı sağlanmış olacaktır.

SONUÇ

Tüm kurumsal yapılarda, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, etkililik, verimlilik ve ekonomiklik ilkelerine uygun olarak yürütülebilmesi için öncelikle "yetki" ile "sorumluluk" arasında adil bir denge kurulmalıdır.

Bu dengenin kurulamaması halinde yetkililer ya ağır sorumluluklardan kaçınmak için yetki kullanmayacak ya da yetki devirleri nedeniyle sorumlu tutulamayacaklardır. Diğer bir ifade ile "yetki" ile "sorumluluk" bir arada ele alınarak değerlendirilmeyecektir.

Dolayısıyla belediye başkanlarına mevzuatla verilen görev ve yetkilerin, hiç bir sınırlandırma olmadan başkalarına devrine imkân verilmesi yönündeki bir düzenlemenin bu dengeyi bozacağı düşünülmektedir.

Nitekim mevcut düzenlemede, belediye başkanlarının "uygun görmeleri" halinde görev ve yetkilerinin "bir kısmının" devrinden bahsedilmesi nedeniyle, herhangi bir yetki devrinde bulunmayabilecekleri gibi, görev ve yetkilerin tamamına yakın kısmını da devredilebilecekleri sonucu ortaya çıkmaktadır.

Oysa "hukuk güvenliği", kurallarda belirlilik ve öngörülebilirlik gerektirmektedir. Hukuk devletinde yargı denetiminin sağlanabilmesi için yönetimin görev ve yetki sınırının yasalarda açıkça gösterilmesinin bir zorunluluk olmasına karşın, belediye başkanlarına yasalarla verilen görev ve yetkilerden, hangilerinin yönetici konumunda bulunan diğer belediye görevlilerine devredilebileceğinin yine yasayla açıkça belirlenmesi gerekmektedir.

Bu nedenle, belediyelerde "yetki devri" uygulamasının sınırlarının tereddüde meydan vermeyecek şekilde açıkça belirlenmesi için öncelikle 5393 sayılı Belediye Kanununda "yönetim sorumluluğu tanımı" yapılmalı, bilahare "yönetim sorumluluğu kapsamı" belirlenmeli ve nihayet bu hükümlere paralel olarak "yetki devri" maddesi yeniden düzenlenmelidir. Böylece yönetim sorumluluğu kapsamında yürütülen iş ve işlemlerde, hukuka aykırılık hallerinde müşterek sorumluluk sağlanacaktır.

Bu düzenlemeler ile belediyelere ilişkin temel mevzuatta "yönetim sorumluluğu" alanı hukuken geliştirilmiş ve yönetim sorumluluğu ile ceza sorumluluğu bir araya getirilmiş olacaktır.

KAYNAKÇA

Alkış, Abdulsamet (2008). Yönetim Sorumluluğu Modelinde Hesap Verme Sorumluluğu, Nisan.

http://www.demud.ora.tr/Derai_sayi_2/sayi_2_hepsi.pdf, Ağustos 2006.

Beşdere, Taha (2009). TS 16949 Yönetimin Sorumluluğu, www.yonetimoline.com/vonetimin-sorumluluğu.pdf, 20 Mart 2009.

Eryılmaz, Bilal (1993). *Kamu Yönetimi*, Üniversite Kitapevi, İzmir.

G. Wells, Ronald (1993). *Yetki Devri*, Rota Yayınevi, İstanbul.

İğdeler, Serdar (2003). İhale Yetkisi ve Yetki Devri, *İdarecinin Sesi*, Haziran Ankara.

Kesim, Erdoğan Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verilebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu).

Türk Dil Kurumu (1979). *Türkçe Sözlük*, Maya Matbaacılık, Ankara. www.etikturkive.com/etik/kamu, Nisan 2006

Yılmaz, Ejder (1992). *Hukuk Sözlüğü*, Yetkin Yayınları, Ankara.

**ETİK VE AHLÂK;
BENZERLİKLER, FARKLILIKLAR VE İLİŞKİLER
Abdulkadir MAHMUTOĞLU**

ÖZET

Etik ve ahlâk aralarında farklılık, benzerlik ve ilişki bulunan iki kavramdır. Etik ve ahlak günlük hayatta ve akademik tartışmalarda birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Bununla birlikte aralarında bazı önemli farklılıklar bulunmaktadır. Ahlak insan davranışları üzerinde çalışırken, etik evrensel felsefi prensipler üzerinde çalışmaktadır. Bu makalede etik ve ahlak kavramları tartışılmakta ve açıklanmaktadır. Makalenin sonunda etik ile ahlâk arasındaki farklılık ve benzerlikler sıralanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Etik, Ahlak, Etik-Ahlak ilişkisi.

ABSTRACT

Ethic and Moral; Similarities, Differences and Connections There exist connections, similarities and differences between "ethic" and "moral". Ethic and Moral have study on human behavior and actions. Ethic and morals are used instead of each other in daily life and academic discussion. However, there are some important differences between these two expressions. While moral have study on human behavior, ethic think over universal philosophy principles. In this article, ethical and morals issues are explained. The end of this article, comments are made on the differences and similarities of "ethics" and "moral" in a list.

Key Words: *Ethics, Moral, Connections of Ethics and Moral.*

*Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı, Daire Başkanı, amahmutoglu@btk.gov.tr

1. GİRİŞ

Etik ve ahlak kavramları genellikle birbirlerinin yerine kullanılabildiği gibi, farklı anlamlarda da kullanılabilmektedir. Bu iki kavramın birbirine karıştırıldığı durumlar olmaktadır. Bir anlam karmaşası yaşanmaktadır. Bir konuda kavramların anlamları açıklanmadan yorum yapılması yanlış anlamalara yol açmaktadır.

Etik ve ahlak kavramları toplumsal yaşamın her alanında gittikçe artan sıklıkla kullanılmaya ve yaşamın her boyutunda etkili olmaya başlayan iki kavramdır. Bu kavramların doğru ve yerinde kullanılması, araştırmaların, yorumların, sentez ve analizlerin isabetli olmasını sağlayacaktır. Birbirleri ile iç içe geçmiş bütün kavramlarda olduğu gibi etik ve ahlak kavramları da zaman zaman yanlış kullanılmaktadır.

İnsanlığın etik kavramını derinlemesine ve bütün boyutlarıyla algılaması neticesinde, bu kavramın yokluğunun maliyetini, varlığının katkısını daha iyi anlayacağı düşünülmektedir. Etik günümüzde yaşamın ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. Zaman içerisinde etik kurulların ve etik kuralların sayısının artması ile insanlık bu alanda gerekli birikime de sahip olacaktır.

Gelişmişlik ve modernleşme düzeyine göre her ülkede etik yargılar oluşmakta ve toplumsal kültür içerisinde kendine bir yer edinmektedir. Bu yönüyle etik ve ahlak kurumları, sürekli yenilenen ve diri olarak varlığını sürdüren bir yapı görünümündedir.

Felsefe bilmeden etik hakkında fikir yürütmek olanaklı olmadığı gibi artık etik bilgi sahibi olunmadan felsefe bilimine katkıda bulunmak olası değildir. Bütün bilim dallarının felsefeyle yakın bir ilişkisi bulunmakta ve böylece felsefe; bilimlerin kesiştiği bir kavşakta ve disiplinler arası bir konumda bulunmaktadır. Etik felsefenin bulunduğu konumdan da güç alarak yaşamın hemen her alanı ile ilgili düşünmekte ve bunlara ilişkin ortaya bir yargı koyabilme potansiyelini taşımaktadır.

Vicdan bilinci ve sorumluluk kavramı, etik ilişkilerde ve değerlendirilmelerde temel ve belirleyici olguların başında yer almaktadır. Vicdanın onayı veya onaylamaması sorumluluk durumunu ve dolayısıyla etik ve ahlaka ilişkin değerlendirmeleri de etkilemektedir.

Etik insan eylemlerinin bilinç düzeyi ile ilgilenmekte, bir tutum ve davranışı ortaya çıkaran iradeyi irdelemektedir. Etik; yerel ile evrensel noktalar arasında daha çok ikinci noktaya ulaşma ve yakınlaşma çabasını göstermelidir.

Etik bir pusula özelliği taşımakta olup, yolun ya da rotanın yönlerini belirtmekte ancak hangi yoldan veya rotadan gidilmesi gerektiği konusunu insanların ilgi ve takdirlerine bırakmaktadır. Amaca ulaşmada her yolu meşru sayan bir anlayış yeryüzünü birçok alanda krize sürüklemektedir.

Etik bilgiye sahip olunması ve bu birikimin varlığı tek başına bir değer ifade etmemektedir. Bilgisayarlar her türlü bilgiyi depolamakta ve kullanılmaktadırlar, fakat herhangi bir değer yargısına sahip değildir. Bilgisayar hafızaları herhangi bir saygıyı hak etmezler. Bu bakımdan etik bilginin varlığı, uygulama veya pratik olmadan tek başına bir anlam ifade etmemektedir.

Değer yargıları dikkate alınmadan, yeryüzünde bu ölçüde devam eden bir tüketim sürecinin çok uzun bir zaman sürdürülebilmesi ve bu yükün gezegenimiz tarafından kaldırabilmesi olanaklı gözükmemektedir.

Gelişmiş ülkeler çok uzun zaman içerisinde büyük emek harcayarak bu günkü etik ve ahlaki anlayış düzeyine erişmişlerdir. İnsan kaynaklarının niteliği her alanda belirleyici bir rol üstlenmektedir. Bu yönüyle toplumların sosyal sermaye unsurları arasında ve en başta sayılması gereken değerlerinden birisi de var olan etik ve ahlaki düşünme ve değerlendirme alışkanlıklarıdır.

İnsan, duyguları ile mantığı, özgürlük istemiyle toplumsal kurallar, bireysel arzuları ile sosyal düzen arasında bir ölçü ve denge kurmalıdır. Bu ölçü ve denge bulunamadığı zaman gerek kişisel gerekse toplumsal alanda bir takım rahatsızlıklar ve uyumsuzluklar ortaya çıkmaktadır.

Toplumsal yaşamda ahlâk, daha çok töre anlamında tutum ve davranışları ifade etmek amacıyla kullanılmaktadır. Etik ise bir sürecin ve nasıl sorusunun anlatımıdır. Bir başka ifadeyle; etik usul veya biçim, ahlâk ise esas ya da içerik ile ilgilenmektedir.

Ahlâk yerel olmakla birlikte evrensel olan ilke ve kuralların ilk önce yaşandığı ve denendiği alandır. Evrensel nitelik taşıyan etik çerçevenin yapı taşları yerel ahlâkî kurallardan oluşmaktadır.

Doğrunun, iyinin ve yükümlülüklerin neler olduğu konusu tartışılmaktadır. Gerek bireysel olarak, gerekse evrensel anlamda bu sorunlar ve tartışmalar yüzyıllardır süregelmektedir. Bu bağlamda mutlak doğru, iyi ve yükümlülük konuları insanlıkla birlikte gelişip evrimleşecek ve değişecek olgulardandır.

Ahlâkın yerel olarak nitelendirilmesinin en önemli nedeni yöreden yöreye değişen, kimi zaman birbirleriyle çelişen, toplumun içinde bulunduğu kültüre, sosyal ve ekonomik şartlara göre şekillenme özelliğidir.

Diğer bir anlatımla ahlâk deyimi hem kuralları ifade etmekte hem de insanın yapısal veya doğal yönünü açıklamakta kullanılmaktadır.

İnsanlık tarihinde kronolojik olarak felsefeden daha önce gelen dinlerin ve hukuk kurallarının ahlâkla ilgisinin felsefeye kıyasla daha öncelere dayandığı da söylenebilmektedir.

Evrensel olan birçok ortak değerın yerel uygulamada çok farklı sonuçları olabilmektedir. Bu yönüyle ahlâk, ortak değerlerin değişik kültürlerce yorumlanması ve algılanması kapsamında kendini anlamlandırmaktadır.

Akıl ve bilimde ne kadar gelişme ve ilerleme sağlanırsa sağlansın, insanın mutluluğu, özgürlüğü, eşitliği, onuru, adalet duygusu, huzuru gibi birçok gereksiniminin doyurulması etik birikme ve ahlâkî gelişmişliğe bağlı gözükmektedir.

Ahlâk kurallarının ilk ortaya çıkışının, bireyler arası ilişkilerin düzenlenmesi zorunluluğu ya da başka insanlara karşı tutum ve davranışların bir sorumluluk ilkesi temelinde düzenlenmesi gereksiniminden kaynaklanmış olabileceği düşünülmektedir.

Toplumsal yaşamda her an aralıksız işleyen kurallar öncelikli olarak etik ve ahlâk kurallarıdır. Diğer sosyal, hukuk, siyasal veya yönetsel kuralların uygulanışı kesintiye uğrasa bile etik ve ahlâka ilişkin kurallar yaşamın düzenini ve sürekliliğini sağlamaktadır. Etik ilkelerin ve Ahlâk kurallarının aksadığı toplumda sosyal yaşamı ayakta tutmak büyük bir sorun haline gelecek ve zorlaşacaktır. Bütün sistemler etik ilkeler ve bir ahlâk anlayışına dayalı olarak varlıklarını sürdürme şansına sahip olmaktadır.

Ahlâk kavramı somut değerlerle ilgili iken, ahlâkîlik ve etik ilkeler daha çok soyut tanımlamaları ve kavramları anlatmaktadır.

Etik ve Ahlâk kavramlarına en yakın duran kavramların başında adalet gelmektedir. Adalet olmaksızın etik ilkeleri ve ahlâkîliği sağlayan özgürlük, eşitlik, mutluluk, huzur v.b kavramlardan söz etmek çok anlamlı olmayacaktır.

Ahlâk birçok unsura bağlı olarak toplumdaki topluma, topluluklardan topluluklara farklılıklar taşımakta olup, son derece göreceli ve değişken bir yapıya sahiptir. Oysa etik daha evrensel bir nitelik taşımaktadır.

Bu çalışmada etik ve ahlak kavramları benzerlik ve farklılıkları boyutunda ele alınarak aralarındaki yakın ilişki irdelenecek ve dikkate değer noktalar vurgulanacaktır.

2. ETİK

Felsefenin bir disiplini olan etik, kendini ahlaki eylemin bilimi olarak anlamakta, ahlakilik kavramını temellendirmek üzere insan pratiğini, var olan ahlakilik koşulları açısından araştırmaktadır. Ahlakilik, bir eylemi ahlaki açıdan değerlendirme sonrasında iyi bir eylem olarak tanımlama olanağını veren nitelik anlamına gelmektedir. Etik üzerinde düşünmek sadece seçkinlere, ahlak filozoflarına ya da etik uzmanlarına özgü bir durum değildir ve olmamalıdır. Her insan az ya da çok etik üzerinde düşünmekle beraber, genelde etiğe sistematik bir yaklaşım ile bakmaz ve kuram oluşturmaz, belirli sorunlar veya çelişkiler üzerinde durur ve sorun ya da çelişki çözüldüğünde de etik o kişinin gündeminden çıkar. Diğer taraftan yaşamın her diliminde insana özgü her tür sorunda etik tartışmalar görülebilmektedir ve çoğu zaman bu tartışmalardan bir çözüm üretilmemektedir. (Pieper, 1999, s.22-23).

Toplumsal gelişim veya değişimin büyük bir hızla yaşanması, beraberinde birçok ahlaki ve hukuki ya da normatif zor sorunların çığ gibi büyümesine ve birikmesine neden olmuştur. Bu sorunların yol açtığı çelişkilere yanıt arama etkinliği bir tür etik çalışmadır. Bu etkinlik yalnızca açık uçlu ve yanıtsız soruları ele almakla yetinmez, eski kuralları ve yanıtlanmış sorunları da yeniden irdeler, eleştirir, inceler ve bunlar için gerekirse farklı çözümler üretir (Çobanoğlu, 2007, s.3).

Modern toplumların geçirdikleri süreçlerin sonunda ortaya çıkan gereksinimlerden dolayı her şeyi kapsayan bir etik anlayış ve insanların uymak zorunda olacakları ahlaki kurallar bütünü oluşturulduğunu ifade eden görüş sahiplerine göre Ahlak, insanların toplumla ve birbirleriyle ilişkilerini düzenleyen kurallar dizgesi olup, değişik koşullara göre farklılık göstermektedir. Etik felsefenin bir dalı olarak insan ilişkilerine temel teşkil eden değerlerin ahlaki bakımdan iyi ya da kötü, doğru ya da yanlış olarak nitelendirilmesi ile ilgilenmektedir. Modern etik anlayışının bilgi-iktidar ilişkisine dayandığı ve bu iki kanadın birbirlerini tamamladıkları ileri sürülmektedir (Kodal, 2003, s.36-37).

Bilim ve teknolojiye yaşanan gelişmeler, insanlığa sağladığı yararların yanında geleceğe ilişkin birçok kaygı yaratan duruma da yol açmıştır. Bu kaygılar etiğe olan ilgiyi arttırmış ve etik kodlar ya da normlar oluşturulmasına çalışılması gerektiğini ortaya koymuştur (Çobanoğlu, 2007, s. 12). Bu süreç hızlı bir şekilde işlemektedir.

Etik en yüce kavram olarak da nitelendirilebilecek mutluluk, özgürlük ve iyilik kavramlarıyla bütünleşmektedir. En yüce iyi, bütünüyle üstesinden

gelinmiş ve başarılmış bir yaşam pratiğinin gerçekleştirilmesi amacıyla sürdürülen çaba ve çalışmalar çerçevesinde özgürlüğün gerçekleşme olanağı bulunduğu anlamlar alanının ufku olarak ortaya çıkmaktadır (Pieper, 1999, s.149).

Etiğin amacına bakıldığında bir dizi alt amaç ortaya konmaktadır (Pieper, 1999, s.18):

- İnsan pratiğini ahlaki niteliği bakımından açıklamak,
- Eleştirel, ahlak tarafından belirlenmiş bir bilinç geliştirmek,
- Eleştiri için etik argümantasyon biçimi ve temellendirme süreçleri oluşturmak,
- Ahlaki eylemin insanın keyfine bağlı olmadığını, aksine insan olarak varlığının vazgeçilmez bir niteliği olduğunu göstermek,
- İnsanı sevmeyi öğretmek.

Sokrates felsefeyi neyi bilmediğini bilme olarak tanımlamışken Yunan- cada bilgi sevgisi anlamında kullanılmıştır. Felsefe; insanın evrenle arasındaki ilişkiyi sistematik ve kavramsal olarak açıklayan bilimsel bilgi, etik ise fesle- fenin alt dalı olarak adlandırılmakta ve ahlaki değerler felsefesi olarak nitelendirilmektedir. Etik, insanın diğer insanlarla kurduğu ilişkilerde sorulabile- cek her türlü sorunun "iyi- kötü" değerlendirmelerine göre yanıtlarını vermeye çalışan değerler felsefesi olarak ortaya çıkmıştır (Çobanoğlu, 2007, s.9).

Aristoteles, etiği kuramsal felsefe olan mantık, matematik, metafizikten ayırmak suretiyle kendi başına bir felsefe alanı olarak ele almıştır. Pratik felsefeyi etik, ekonomi ve politika olarak üç alana ayırmış, kuramsal fesle- fenin konusunu değişmez ve değişir olgularla sınırlı tutarken, pratik felsefenin insan eylemlerini ve onların sonuçlarını konu ettiğini ifade etmiştir (Pieper, 1999, s.29).

Etik genel inançlarla, tavırlarla ya da alışılmış davranışları yönlendiren kurallarla ilgilidir. Felsefenin bir dalı olarak etik; bize nasıl yaşamamız gerektiğini gösteren geleneğin akıl süzgecinden geçirilmesini amaçlamaktadır. Bu anlamda her toplumun kendine özgü bir etiği vardır (Des Jardins, 2006, s.46- 58). Etik, kısaca ifade edilirse; felsefenin bir dalı olarak ahlaki sorunlar ve ahlaki yargılar hakkında felsefi düşünme anlamındadır (Frankena, 2007, s.20).

19. yüzyıldan bugüne gelene kadar ortaya konan düşünce akımlarının en iyi analizinin yakın dönemlerde felsefeciler tarafından yapıldığı belirtilmektedir. Bu çerçevede çeşitli düşünce akımları kapsamında yapılan

analizlerden biri de değer kavramının yeniden sorgulanması olmuştur. Böylece felsefenin alt disiplini olarak etik, insanın diğer insanlarla ilişkilerini sorgulamanın yanında, insanın doğal çevresiyle olan ilişkilerini de irdelemeye başlamıştır (Arapkirlioğlu, 2003, s.95). Etik; "iyi" ve "kötü"nün ne olduğu, "yanlış" ve "doğru"nun nasıl anlaşılması gerektiği gibi açılardan insana ait değerleri ele almaktadır (Gündoğdu, 1999, s.30).

İnsan tutum ve davranışları ile toplum yaşamında görülen eylemleri ve sosyal yaşamı irdelemeden ve eleştirel olarak değerlendirmeden kuramsal bir anlayış geliştirilmesi olanaklı görülmemektedir. Bir başka ifadeyle etik kuram içerisinde yer alan çeşitli düşünceler kapsamında, var olan kurulu düzene bir karşı çıkma ya da tez-antitez anlayışı bir bakış açısı olarak benimsenmektedir (Arapkirlioğlu, 2003, s.97-98).

Etik yargılar oluşturmak, doğru ve yanlışla ilişkin değerlendirmelerde bulunmak, neyin gerekli ya da zorunlu olduğunu öğütlemek normatif etikle uğraşmak anlamına gelmektedir. Normatif kararlar insan davranışlarına yön verebilmektedir. Örneğin; fabrikalar çevreyi kirletmemeli, ormanlar ve tarım alanları yok edilmemelidir. DDT ve civa kirlenmesi önlenmelidir, nükleer enerji santralleri doğru mekânlara yerleştirilmelidir. Yok olma tehlikesi ile karşı karşıya olan türler korunmalıdır gibi normatif kararlar açık ya da kapalı bir şekilde belirli bir etik davranış ölçütü ya da kuralına bağlanabilmektedir (Des Jardins, 2006, s.60).

3. AHLAK

Ahlak ile etik arasındaki ilişkiyi açıklamak ve anlatmak bakımından edebiyat bilimi ile uğraşanlar ile edebiyatçılar, tiyatro eleştirmenleri ile tiyatrocular, futbol eleştirmenleri ya da hakemler ile futbolcular arasındaki ilişki verilebilir. Bu ikili ilişkilerde ilkler konulara eleştirel bir yaklaşımla değerlendirme yapırlarken, ikinciler ise bizzat uygulayıcılar olarak işlerini yerine getirmektedirler. Eleştirmenler uygulayıcıların yerlerine geçmeden değerlendirme yapmaktadırlar. Buna benzer şekilde etikle uğraşanlarda ahlak konusuna belli bir mesafeden yaklaşarak değerlendirmede bulunmaktadırlar. Etik ile uğraşanlar bunu yapmakla ahlaki eylemlerde bulunmamakta, aksine sadece bir bilim adamı olarak eleştirel bir yaklaşımla ahlaki olanı ortaya koymakta ve yansıtmaktadırlar. Bir başka deyişle etik, ahlaki pratiğin kuramı olarak bizzat ahlak pratiği değildir (Pieper, 1999, s.33-34).

Ahlak bir açıdan değerlendirildiğinde toplumsal bir kurum olarak, bireyin kendine rehber alacağı basit bir keşfi ya da buluşu olarak görülmemelidir. Kişinin dili, dini, devleti gibi bireyden önce var olur ve bireyden sonrada var

olmaya devam eder, birey bunun içine doğar ve az ya da çok onun bir parçası olmaktadır. Ahlak bireylerden isteklerde bulunur, bu istekler dışsal niteliktedir ve bireyler bunu belli ölçülerde içselleştirmektedirler. Toplumsal bir düzen olarak düşünüldüğünde ahlak, hukuk kurallarına, geleneklere veya görgü kurallarına benzemektedir. Diğer taraftan Ahlak hukuk kuralları gibi yasama, yargı veya yürütme gücü aracılığı ile oluşturulamaz ve değiştirilemez bir nitelik taşımaktadır. Fiziksel güç uygulanarak tehdit edilemez ancak, övme, kınama, ödüllendirme, beğenme, yerme ifade eden sözlerle dayalı olarak çeşitli yaptırımlara sahiptir. Ahlak felsefecileri için ahlaki aşamalara ayırmak olağan bir haldir ve akılcı, töresel, grupsal kişisel ahlak gibi kavramlaştırmalar kullanılmaktadır (Frankena, 2007, s.23-26).

Kişilere ahlaki eylemin anlamının yöntemsel, kültürel ve sistematik biçimde aktarılması etik aracılığı ile olmakla birlikte, etik ahlaki eylemin yerini tutmadan bilgiye dayalı yapısını ortaya çıkarmaktadır. Etik, bir yandan ahlaki davranış modellerinin ve temel tutumların betimlenmesi ve çözümlenmesi ile uğraşmakta iken, diğer yandan ahlakiliğin gerekliliğinin yöntemsel açıdan temellendirilmesi suretiyle pratiğin değerlendirilmesine yönelik eleştirel ölçütleri aktararak, karmaşık görünen ahlaki eylem alanını kavramsal olarak açar ve insanın bu alanı akıyla kavrayabilecek bir hale gelmesine katkı sağlamaktadır (Pieper, 1999, s.20).

Ahlâk sözcüğü etik kavramından türetilmiştir. Etik daha çok ahlâk ilkelerine ilişkin felsefi çalışma olarak tanımlanabilmektedir. Bu disiplin, yalnızca doğru veya yanlışın ne olduğu ile değil aynı zamanda ahlâkî ödev ve sorumluluğun ne olduğuyula da ilgilenmektedir. Shea'ya göre etik kavramıyla ifade edilen ahlâk; bir ahlâkî ilkeler grubunu ya da değerler dizisini, belirli bir teoriyi ya da ahlâkî değerler sistemini, bir birey ya da mesleği yöneten davranış ilkelerini ve standartlarını kapsamaktadır. Ahlâk; bir birey ya da grubun belirli eylemlerinin doğruluğunu veya yanlışlığını, eylemi yapanların iyi veya kötü yanlarını ve bu eylemlerin amaçlarına ilişkin olarak insanlığın refahının ve mutluluğunun unsurlarını araştıran, bunları teşvik eden, gerekli tutum ve davranışları açıklayan standartlar, değerler, ilkeler ve kurallardan oluşan bir kavram olarak ifade edilebilmektedir (Özgener, 2004, s.5-6). Bütün ortak noktalarına karşın etik ile ahlâk kavramları birçok farklılık taşımaktadır.

İnsan eylemlerine ilişkin ahlaki sorunlar ve çelişkilerin belirlenmesi ve tanımlanması ile çözüm önerileri geliştirilmesi, ahlaki sonuçları üzerinde en ince ayrıntısına kadar düşünebilme ve bu düşünmenin olgunlaşmasıyla haklı

gerekçelere dayalı çözümlere karar verebilme etik aracılığı ile olanaklı hale gelebilecektir. Böylece herhangi bir çıkarı nedeniyle eylemde bulunan insana, eylemini etik açıdan temellendirmek istediğinde, kendisine argümantasyon stratejileri sunulmuş olmaktadır (Pieper, 1999, s.20-21).

Düşünce tarihi boyunca birçok düşünür ahlak felsefesi ile ilgili fikirlerini belirtmişler, ahlakın mahiyeti, insanın mutluluğu, iyi, kötü, haz, elem, erdem gibi soru ve kavramlarla ilgilenmişlerdir. Ahlak felsefesi bir felsefe disiplini olup, bu konu sadece felsefenin değil, dinlerin, hukukun ve sosyal bilimlerin diğer bölümlerinin de ilgi alanına girmektedir (Durak, 2003, s.10-11).

Ahlakın içeriğine bakıldığında bağlayıcı olduğu kabul edilerek belirlenmiş olan norm ve değerlerin soyutlaması olduğu görülmektedir. Bunlar daha çok buyruklar ve yasaklar şeklinde uyarıda ve çağrıda bulunan norm ve değerlerden oluşmaktadır. Her bir grubun ve toplumun ahlakı ayrı olarak çıkımıza çıkmakla birlikte, çeşitli ahlakları süzerek, buradan kapsamlı bir insanlık ahlakına ulaşmaya çalışmanın başarı şansı da bulunmaktadır. Özgürlük, eşitlik, insan onuru, adalet v.b. birçok temel değer hemen her yerde ahlakın temelini oluşturmaktadır. Asıl zorluk bu değerlerin farklı yaşam biçimlerine ve kültürlerine aktarılmasında ortaya çıkmaktadır (Pieper, 1999, s.36-37).

Ahlakla bağlantılı üç tür düşünme şekli olduğu söylenebilmektedir. Bunlardan birincisi betimleyici deneysel inceleme olup, tarihsel ya da bilimseldir. Örneğin insanbilimciler, tarihçiler, ruhbilimciler ve toplumbilimciler tarafından yapılan incelemelerdir ve amaç ahlak olgusunu betimlemek ya da açıklamak veya etik sorularla bağlantılı bir insan doğası teorisi ortaya koymaktır. İkinci tür normatif düşünme şekli olarak neyin doğru, iyi veya yükümlülük olduğunu soran herhangi birinin uyguladığı düşünme şeklidir. Üçüncü tür ise analitik, eleştirel ya da meta-etik düşünme şeklidir. Ahlaki anlamda doğru, iyi, sorumluluk, özgürlük, yükümlülük gibi kavramların anlamı ve işlevi üzerinde düşünerek, etik yargılar ve değer yargılarının nasıl oluşturulduğu ya da doğrulandığı, ahlakın doğasının ne olduğu, ahlaki olan ile ahlaki olmayan arasındaki farkın ne olduğu gibi sorular sorarak bu soruların cevaplarını vermeye çalışmaktadır (Frankena, 2007, s.20-21).

Kimi düşünürler kişisel ahlakın, toplumsal boyutta da geçerli hale getirilerek, bireyin eylemlerinde sorumluluk kriterine göre hareket edilmesini önermektedir. Günümüz toplumunda birçok olgunun ahlakı etkisizleştirmekte olduğu ve hatta yok etmekte olduğunu belirtmekte ve eleştirilmektedir. Bilim ve teknolojideki gelişmelerin getirdiği sosyal ve ekonomik sorunların,

bugünün dünyasını güvensizlik ve dengesizliklerle sarmaladığını ifade etmektedir. Bu nedenle sosyal, siyasal ve ekonomik yaşamda ahlaki kapasitenin artırılması büyük önem taşımaktadır (Kodal, 2003, s.55).

Ahlakilik iyi olma isteğidir ve bu isteği temel tavır olarak seçmiş olan kişiler de ahlaki yetkinliğe sahip olan kişilerdir. Ahlaki yetkinlik ve sorumluluk taşıyan bu kişiler, kararlarında yalnızca kendini değil, birlikte yaşadığı insanların ve toplumun da sorumluluğunu üstlenebilen aydın insandır. Etiğin ana konusu da ahlak ve ahlakilik ilişkisidir. Etik bu ilişkiyi yansıtarak eleştirel olma hedefine ulaşmaktadır (Pieper, 1999, s.48-49).

İnsanların kendileri ve toplum için hangi amaçların iyi ve doğru olduğu değerlendirilip karara bağlanıyor, davranış ve eylemlerin içeriği genel kabul gören kurallara uygunluğu açısından irdeleniyorsa ahlakilik boyutu ele alınmaktadır. Eylem ve davranışlarda iyi ve doğru olma isteği temel tutum olarak benimsenmişse ahlaki yetkinlik söz konusudur (Yıldırım, 2003, s.9).

Ahlak kavramı bir düzen kavramıdır; ilke kavramı değildir. Düzen kavramlarına örnek olarak; devlet, sanat, bilgi v.b. kavramlar verilebilir. Bu kavramların temellendirilmesi ilke kavramları aracılığıyla gerçekleştirilebilmektedir. Adalet, gerçeklik, güzellik v.b. ilke kavramları düzen kavramlarının anlamını ortaya çıkaran nitelikteki kavramlardır. Ahlak kavramı düzen kavramı iken ahlakilik kavramı bir ilke kavramıdır. Ahlak insana özgü özgürlüğün tarihsel biçimlenişidir ve ahlakilik kavramıyla sürekli temellendirilmesi ve meşrulaştırılması gerekmektedir (Pieper, 1999, s.45-47).

Ahlak kurumu pek çok unsur içermektedir. Bunlar; yargı biçimleri, yargıların nedenleri, kurallar, ilkeler, idealler ve erdemler, genel yargılar, hisler, yaptırımlar bakış açıları gibi yargılardır. Ahlaki ya da etik yargı türleri çok çeşitlidir. Genel ya da tekil olabilecekleri gibi zaman ve kişiye bağlı olarak da farklılaşabilmektedir. Bazen ahlaki yargılarımızda belli bir eylem ya da eyle türü için ahlaki olarak doğru, yanlış, ödev, yükümlülük, gerekli veya gerekli değil denmektedir. Kimi zaman ise eyle ya da eylem türleri için değil kişiler, güdüler, niyetler, karakter özellikleri hakkında değerlendirme yapılır ve onları ahlaki olarak iyi, kötü, erdemli, ahlaksız, sorumlu, ayıp, kutsal, rezil v.b. diye adlandırma yapılmaktadır. Bu yargılardan ilkinde ahlaki yükümlülük yargıları ya da ödevci yargılar, ikicisine ise ahlaki değer yargıları ya da erdemci yargılar denmesi mümkündür (Frankena, 2007, s.28-29).

Ahlak bireyin içinde büyüdüğü ve aktif olarak biçimlendirilmesine katkıda bulunduğu topluluğun anlam ufkunu temsil etmekle birlikte bir grubun bir kısmı

için özel nitelikte ahlak olarak da ortaya çıkabilmektedir (Pieper, 1999, s.39).

İyi ve kötünün ne olduğu, neyin doğru neyin yanlış olduğu, meşru olan ile yasak olanın neler olduğu ve neyi yapmak neyi yapmamak gerektiğine ilişkin sorular ahlaki sorulardır. Sosyal yaşam da her gün karşılaşılan bu tür sorulara etîğin ortaya koyduğu ve toplumsallaşma sürecinde öğrendiğimiz ilkeler çerçevesinde yanıt bulur. Böylece, davranış ve eylemlerimizi oluştururuz (Karali, 1999, s.7).

Ahlak felsefesi, insanların benimsedikleri ahlak kurallarını yetersiz görmeleriyle başlamış olduğundan dolayı ahlak felsefecileri yaşanan kültürün kurallarını ölçüt olarak alınması fikrine her zaman eleştirel yaklaşmışlardır. Yapılan itirazların bir nedeni toplumun yürürlükteki kurallarının çok kesin olmaması, istisnalarının bulunması ve bazen aralarında çelişkilerin görülmesidir. Bir diğer neden de toplumda hâkim olan kuralların genel olarak sözlü, olumsuz, tutucu olmaları ve yapıcı, olumlu ve yeni koşullara her zaman uyum sağlayamamalarıdır. Öte yandan bir toplumun kurallarının kötü, ahlaka aykırı, yanlış, adaletsiz ya da anlamsız olmaları ve insan yaşamına zarar verecek nitelikte olması, kültürden kültüre değişen bir durumda bulunduğu yönünde de itirazlar söz konusudur (Frankena, 2007, s.35-36).

Ahlaki ve töresel sıfatları iki anlamlıdır; hem geçerli olan ahlak veya töre kuralının izlenmesi anlamına gelmekte, hem de eylemin oluşma nedeninin insanın ahlakiliğinde ve töreselliğinde bulunması anlamına gelmektedir. Buna göre bir insanın ahlaksız olduğu söylendiğinde onun davranışının veya eyleminin çoğunluk tarafından kabul gören ahlak yasalarına uygun olmadığı ya da onun karakterinin bozuk olduğu ifade edilmektedir (Pieper, 1999, s.31).

4. ETİK-AHLAK İLİŞKİSİ

Etik; ahlak felsefesinin kavramsal boyutunu ve ahlakın teorik kısmını oluşturmakta ve ahlak üzerinde felsefi çerçevede düşünmek anlamında kullanılmaktadır. Böylece neyin iyi neyin kötü, doğru ve yanlışın ne olduğu, insan yaşamının amacının ne olması gerektiği, ahlaki ve erdemli bir yaşamın içeriğinin nelerden oluştuğunu araştıran felsefenin bir dalı olarak etik, ahlaki kavramları analiz ederek, iyinin ve doğrunun ne anlama geldiği, bir eylemi iyi ya da yanlış yapan unsurların ne olduğu gibi konular üzerinde durmaktadır. İonna Küçüradi'nin belirttiği gibi yeryüzünde ahlak ilkeleri bulunmayan bir toplum mevcut olmadığına göre, yere ve zamana göre değişse de ahlak ve dolayısıyla onun teorik boyutu olan etik, bütün toplumların sahip olduğu bir değerdir. Bu anlamda etik, felsefenin bir dalı olarak insan davranışlarının

belirli normatif ilkeler ışığında ele alınıp incelenmesi, böylece normatif boyutta bir değerlendirmedir (Durak, 2003, s.12-16).

"Etik" sözcüğünün kökeni, Yunanca birbirinden oldukça farklı anlamlara işaret eden "ethos" sözcüğüne dayanmaktadır (Pieper, 1999, s.30). Bu sözcük genellikle bir kişinin esas yeri ve yurdu, ikamet ettiği ev ya da memleket anlamının yanında alışkanlıklar, geçmişten gelen birikimler, insan davranışlarının bilinen tarzları, töreleri ve adetleri gibi anlamları kapsamaktadır. Bunlara ek olarak töresel ve ahlaksal bilinç, inanç, tutum, karakter vb. anlamlar da karşımıza çıkmaktadır (Atayman, 2006, s.11).

"Ethos" sözcüğünden gelen etik, ahlak kuramı ya da teorik ahlak olarak da basitleştirilebilir. Çok eski dönemlerden beri, evrensel iyi ve evrensel doğru olup olmadığı ve bunlara ulaşıp ulaşılamayacağı ile meşgul olan etik, iyi ve doğru kavramlarının ne olduğunu araştırmaktadır. Ahlak ise kişinin sonradan edindiği tutum ve davranışlar için kullanılırken, aynı zamanda toplumun benimsediği değer sistemlerinin de adı olarak kullanılmaktadır (Arda, 2004, s.21-22).

Etik, iki farklı anlama sahiptir. Bunlardan ilkinde, alışkanlık, töre, gelenek anlamlarını taşır ve bunlara uyanların ve uygulayanların etiğe göre davrandığı belirtilir. Diğer anlamı ise daha dar ve asıl anlamı olarak kabul edilir ve kişilerin kendisine aktarılan eylem kurallarını ve değer ölçülerini sorgulamadan uygulamayıp, aksine, kavrayarak ve üzerinde düşünerek talep edilen iyiyi gerçekleştirmek için onları alışkanlığa dönüştürme durumunda, etiğe göre eylemde bulunulmuş veya davranılmış olduğu anlatılmaktadır (Pieper, 1999, s.30).

Bir disiplin olarak etik, felsefenin özel bir kolunu temsil etmektedir. Felsefi etiğin kurucusu Aristoteles; döneminin çok yönlü ve çeşitli sorunlarını felsefe boyutunda incelemiş, ahlaki tutum ve davranışların biçim ve şartlarını analiz etmiş, ahlaki olanın özünü, amaç ve hedeflerini sistematik bir şekilde ifade etmeye çalışmıştır. Bu çabalarla birlikte etik kavramı felsefeye girmiş ve ahlaka yönelik felsefi incelemelerin tanımlayıcısı olarak kullanılagelmıştır (Atayman, 2006, s.19).

Etik davranışı; bireye içinde bulunduğu toplumun yüklediği ödev ve sorumluluklar, bireyin kendi vicdanı, iyi niyet duyguları, iyilik, doğruluk ve sevgi anlayışı yönlendirmektedir. Bireylerin eylemlerini iyi ya da kötü olarak değerlendirmek iyilik, doğruluk, sevgi gibi ahlaki kavramlarla mümkün olabilmektedir. Ahlaki olarak uygun görülen eylemler iyi, uygun görülmeyenler ise kötü olarak değerlendirilmektedir. Bu bakımdan Kant, eylemin iyi

niyetle yapılmış olmasını bu eylemin iyi olarak nitelendirilmesi için yeterli görmüştür. Bununla birlikte eylemin doğru olması da gerekmektedir ve büyük önem taşımaktadır. Neticede eylemin iyi ya da iyiliğe yönelmesi ile birlikte doğru olması kritik bir şarttır (Kılavuz, 2003, s.27-30).

Modern toplumun ahlaki dışladığı, etkisiz hale getirdiği ve belirli etik anlayışların bir çözüm üretmediği ifade edilmektedir. Özellikle Kant'ın etik anlayışında eylemin sonucunun önemsenmemesi, niyetin iyi olmasının yeterli görülmesi, ödev ve sorumluluklarını iyi niyetle yapan bireyin görevini yapmış sayılması, ödevin mutlaklığının önemsenmesi gibi konular eleştiri konusu yapılmaktadır. Bu anlayışın kişiyi kaygı ve belirsizlikten kurtardığı, böylece insanın eyleminin sonuçlarını hesaba katmadan gönül rahatlığı ile ödevini yerine getirmesini sağladığı belirtilmektedir (Kodal, 2003, s.38-39).

Etik, ahlaki eylemin yerini tutmak yerine bu eylemlerin bilgiye dayalı olan yapısını ortaya çıkarmaya çalışmaktadır. Bir yandan ahlaki davranış modellerinin ve temel tutumların irdelenip anlaşılması, öte yandan da ahlaki gereksinimlerin yöntem olarak belirlenmesi amacıyla tutum ve davranışlar ile eylemlerin betimlenmesine dönük ölçütler ortaya koyar. Bu yönüyle karmaşık ahlaki eylemleri kavramsal olarak açıklayıp anlaşılmasına katkı yapar. Böylece etik; ahlak üzerinde sistemli bir düşünce, irdeleme, araştırma, soruşturma, tartışma aracılığı ile ahlaki problemlerle ilgilenmektedir. Etik, ahlak üzerinde çalıştığından dolayı, normların meşruiyeti ve haklılığını eleştirel bakış açısıyla sorgulamakta, siyaset ve hukukla yakın bir ilişki içerisinde bulunmaktadır (Yıldırım, 2003, s.10).

Pratik niyet ve hedeflere yönelik bir kuram olma özelliği taşıyan etik, siyaset ve hukuk felsefesini kapsayan pratik felsefenin en temel ve klasik alanlarından biridir. Etik bir ahlaki eylem kuramıdır ama bu kuram öncelikle bilgi adına değil, eylem adına geliştirilir. Bu nedenle etik, kuram oluşturma amacıyla ve entelektüel bir doyum sağlamak için hazırlanan zihinsel bir çalışma değil, düşünce ile eylemin ilişkisidir (Pieper, 1999, s.60).

Etğin temel amacı ve ilkesi; insanın iyi temellendirilmiş ahlaki kararları kendi başına vermek durumunda olduğunu ve bu kararları verirken başka hiçbir kimseye veya otoriteye teslim olmaması gerektiğini göstermek olarak özetlenebilmektedir. Ahlaki sorunlar çerçevesinde hiçbir kimse doğuştan bir başkasından daha yetkin değildir ve olamaz. Bu konuda kişinin daha bilgili, aydın, bilinçli ve eleştirel yaklaşım açısına sahip olması sadece kendi yerini daha kolay bulmasını sağlar. Kişi bağımsız olarak ahlaki sorunlar ve çelişkiler üzerinde düşünebilir ve çözüm önerileri geliştirebilir. Bu süreçte etiğin çok

önemli bir işlevi vardır; bireyi vesayet altına almadan, toplum içerisinde yaşamını sürdürürken bireyin kendini nasıl kendi olarak gerçekleştirebileceğine ya da kendisi nasılsa ve neyse o olarak var olabileceğine ilişkin yol ve yöntemleri göstermektir (Pieper, 1999, s.21).

Kişi neyi isteyince eylemi ahlaksal bir değer taşır ve etik ilkelere uygun olur dendiğinde bu konuda kesin olarak söylenebilecek tek şey, kişinin istemelerini belirleyen ilkelerinin ahlak yasasının istediği genellik ve nitelikte olmaları gerektiğidir. Kişinin istemelerini belirten ilkeler, her akıl sahibi varlık için geçerli olabilecek nitelikte ise, ancak o zaman ahlak yasasına uygunluk olabilecektir. Bu durum özetle "ahlak yasasının istediği tarzda eylemde bulun" demektir. Kant, her defasında insanlığa, kendi kişinde olduğu kadar başka herkesin kişisinde de sırf araç olarak değil, aynı zamanda amaç olarak davranacak biçimde eylemde bulun" şeklinde dile getirmektedir. Bu buyruk ahlak yasasının istediği nitelikte bir ilkedir. Ahlak yasasına uygun bir eylemde bulunmak isteyen bir kişi, iyi bir "istem" de bulunuyor demektir. Özetle, Kant'ın bu ilke ile ortaya koyduğu, değerli bir eylemin özelliği, bu eylemin yapılmasında kişinin amacı kendine ve başkasına insan olarak muamele etmekse, yani kendini ve başkasını sırf araç olarak değil, amaç olarak ta görmekse, eylemi ahlaksal bir değer taşımaktadır (Kuçuradi, 2006, s.63-64).

Etik ilişkilerde belirleyici olabilen davranış ilkeleri, genellikle kişinin yapılır-yapılmaz, etmeli-etmemeli konusunda, yani bazı gereklilikler konusunda ki düşüncelerini ve genel kabullerini anlatmaktadır. Doğru hareket etme konusundaki inanç ve ilkeler kişi bir hedefe yöneldiğinde, yapacağı eylemlerin tarzını belirlemektedir (Kuçuradi, 2006, s.72-73).

Etik, bir eylemin içeriği ne olursa olsun, ahlaki olarak tanımlanabilmesi için uyulması gereken koşulları biçimsel yollardan yeniden kurarak, ahlakla ilgili bütün sorunları çok genel, ilkesel ve soyut düzlemde tartışmaktadır. Bu nedenle etik, hangi somut amaçların tek tek iyi ve herkes için ulaşmaya değer amaçlar olduğunu belirlemez, daha çok ölçütleri belirler ve bu ölçütlere göre öncelikli ve iyi amacın hangisi olduğunun bağlayıcı bir şekilde kabul edilmesi gerektiğini göstermektedir. Özetle etik ilkeler, iyi olanı değil, bir şeyin iyi olduğuna nasıl hükmedildiğini ve varıldığını ifade etmektedir (Pieper, 1999, s.28).

Etiğin ilgisi, bir kişinin bir eylemde bulunmaya karar vermesinden daha çok, neye karar verdiği ve verdiği kararla gerçekte ne yaptığıdır. Bir başka deyişle istenen ile verilen karar ve hedef arasındaki, yani istenen ile diğer kişiye yapılan arasındaki farktır (Kuçuradi, 2006, s.65).

Etiğin soruları, günlük yaşam pratiğinde görülen sorunların radikalleştirilerek öne çıkmasıyla gelişmiştir. Ahlaki sorular daha çok emir ve bildirme kipindeki ifadelerdir. Örneğin; yalan söylemeyeceğine söz ver, sadık kalacağına söz ver, işini düzenli ve titiz yap, saygılı davran, yardım et gibi emir ifadeleri ile yardım etmek bir erdemdir, başarı için çok çalışmak gerekir gibi bildirme cümleleridir. Etik ise konu olarak daha temel ve genel soruları ele almaktadır (Pieper, 1999, s.49-50):

- Verilen sözleri neden tutmak gerekmektedir?
- Neden yalan söylenmez?
- Neden güvene ihanet edilmez?
- İnsan neden her zaman üstüne düşeni yapmak zorundadır?
- Düzenli ve titiz olmak insanın neden görevidir?
- İhtiyacı olana yardım etmek neden zorunludur?

Etiğin ele aldığı temel sorular sonuçta bizi "neden insan esas olarak ahlaki davranmalı, ahlak dışı davranışlara girmemelidir" sorusuna götürmektedir. Etik sadece kesin ve son olacak nitelikteki yanıtların peşindedir ve bu yanıtlar yeni sorulara götürmeyen, şartlı ve sınırlı olmayan son yanıtlardır. Ahlakı gerektiği gibi temellendirmeye çalışan etik, normatif olma iddiasını garanti edecek mutlak olana ve nihai geçerlilik taşıyana dayanmak zorundadır (Pieper, 1999, s.50-51).

Etik eylem bakımından yapılacak değerlendirme, gerekeni gerçekleştiren ve gerçekleştiremeyen eylemler açısından yapılabilmektedir. Yapılması gereken nedir ve ne tür özellikler taşımaktadır sorularına verilecek yanıtlar bu değerlendirme için gereklidir. Gereken eylem kimi zaman hedefe ulaşacak tarzda olan veya istediğini gerçekleştirecek tarzda hareket etmek olarak anlaşılırken, kimi zaman da kişinin belirli bir ilişkide yapılması gerekeni bulup yapması anlamına gelmektedir. Belirli bir ilişkide eylemin mutlaka doğru olması, onun değerli ve etik bir eylem olmasını gerektirmemektedir. Bir doğru eylemin aynı zamanda değerli ve etik eylem olabilmesi, bu doğru eylemin insanın değerine en az zarar vermesi, en az harcaması, eylemin yapıldığı ortam hesaba katıldığında insanın değerini en az zedelemesi ile ilgilidir (Kuçuradi, 2006, s.78-81).

Bir eylemin etik değerlendirmesinin üç ana dayanağı bulunmaktadır. Bunlardan birincisi kişinin tutum ve eylemini anlama, neden-niçin olduğunu görme ve böylece eylemin doğru bir şekilde tanımlanmasıdır. İkinci aşama;

kişinin eylemi yaptığı koşullar içinde başka eylem olanakları bakımından özelliğini yani değerini fark etmez. Bu iki aşamayla elde edilen eylemin değerinin bilgisi ile insanın değeriyle ilgisinin kurulması ise etik değerlendirmenin üçüncü aşamasını oluşturmaktadır. Bu ilginin kurulması, o eylemin değerliliğini-değersizliğini ya da doğruluğunu-yanlışlığını belirler. Böylelikle bir eylemin değerliliği, o eylemin insan için ifade ettiği anlam olarak ortaya çıkmaktadır (Kuçuradi, 2006, s.16-17).

Etik değerlendirme sürecinde kişinin yaşantısı, inançları, amaçları, istekleri, bireysel özellikleri, özel ihtiyaçları da etkilidir. Kişi değerlerini değerlendirerek sağlanan etik bilgisi aracılığıyla bir bilinç ve bir inanç oluşturulabilmekte ve bu bilinç-inanç ona sahip kişilerin diğer kişilerle ilişkilerinde yaşantılarını belirlemektedir (Kuçuradi, 2006, s.37-62).

Etik, değerlerin sorgulandığı, iyi-kötü kavramlarının eleştirel değerlendirmelerinin yapıldığı, felsefenin bir alt dalı olarak "değerler felsefesi" olarak adlandırılabilen bir alandır. Ahlak felsefesi olarak etik, her konuyla ilgili normların yapısına ilişkin düşünceler oluşturmakta, değerlendirmeler yapmakta, yeni sorunlara ilişkin çözüm önerileri oluşturup tartışmakta ve netice olarak her konuyla ilgili felsefe alanında iyi-kötü değerlendirmesi yapmaktadır (Çobanoğlu, 2007, s.24).

Etik ahlaktan farklı olarak somut eylem talimatları ve kurallar ortaya çıkarmaz, daha çok iyi davranmak isteyenleri farklı durumlarda önem taşıyan normları sorunlaştırmaya ve özel bir durumda yapılması gerekenin ne olduğuna karar vermeye çağırır. Bu noktada, her kişinin kendi düşüncesi, iradesi ve eylemi içerisinde bulunan özgürlük gerçek ve somuttur, özellikle de bunun için etik felsefi özgürlük öğretisi olarak yol ve yöntem göstermek niyet ve kararlılığındadır (Pieper, 1999, s.155).

Etğin ahlakla olan ilişkisini ve farkını anlamak açısından etiğin amaçlarına bakmak gerekmektedir (Pieper, 1999, s.151-152):

1- Özgürlüğü insanın istek ve eylemleri içinde göstermek için, yaşam pratiğinin ve geçerlilik taleplerinin ahlaki haklılıklarını kuramsal olarak aydınlatılmasıdır. Böylelikle insanlar diğer insanların özgürlük alanının sınırlarına saygı duyacak ve bu alanlarda ortaklaşa bir yaşam sürdürebileceklerdir.

2- Yaşam pratiğinin meşruluğu açısından eleştirel bir bakış açısına göre değerlendirilme yapılmasının öğrenilmesidir. İnsan istek ve eylemlerinin ahlakilik taleplerini karşılayıp karşılamadığı ve özgürlük ilkesinin mutlak olarak gerçekleşip gerçekleşmediğini eleştirel bir gözle yoklamaktır.

3- Eylemde bulunan insanların ahlaki yetkinlik kazanmasıdır. Ahlaki yetkinlik toplumsal sorumlulukla ilişkili bir kavram olarak; eylemin yapılmasını gerekli kılan tüm durum ve şartlarda özgürlük ilkesi açısından zorunlu olan iyi bağlamında karar verebilmektir. Ahlaki yetkinlik modern erdem olarak da ifade edilebilmektedir. Bu kavram, herkesten beklenen ahlaki davranma ve yargılama becerisini, herkesin özgürlüğe saygı göstermeye ve özgürlük temelinde hesap vermeye hazır olmasını öngören sosyal sorumluluğu anlatmaktadır.

Etik görüşlerin tarihine bakıldığında Kant'ın bir eylemi "yapmayı isteme" ile ilgili görüşleri ve ilkeleri ortaya koyduğu bilinmektedir. Bu noktada eylemin "isteme" yönüyle ilgilenildiğini, eylemin değerlendirilmesi için bir ölçü olarak "isteme özgürlüğü" ve eylemin ahlaksal bir değer taşıması için neyin istendiği üzerinde durulduğu görülmektedir. Böylelikle ortaya konan ilkelerin temel ilkesi Kant'ın "ahlak yasası" dediği ve "istemenin ilkesi, her defasında genel bir yasama ilkesi olarak geçerli olacak şekilde eylemde bulunmak" şeklinde ifade edilmektedir (Kuşuradi, 2006, s.62-63).

Etik doktrinleştirme, ideolojileştirme ve ahlak öğretmek peşinde ve amacında değildir. Yalnızca günlük yaşam pratiğinde özgür insan olamamanın çeşitli şekilleri açısından insan varlığının insani yanı olan özgürlük ilkesini anımsatmaya ve gündeme getirmeye çalışmaktadır. Özgürlüğü istisnasız her pratiğin adeta bağlayıcı ölçütü olarak öne sürmektedir. Etik bakımından ne kadar yüksek kalitede olursa olsun, hiçbir kuram ve bilimin insanın özgürlüğünü elinden alamayacağı düşüncesini ısrarla vurgulanmaktadır. Çünkü insan kendini diğer özgür olanlar arasında özgür olarak kavramak ve eylemleriyle bunu gerçekleştirmek zorunluluğundadır (Pieper, 1999, s.155-156). Etik bu düşünceleriyle postmodernizme yakınlaşmaktadır. Postmodernizm de insan özgürlüğünü sınırlayan bütün kuram ve düşünceleri yadsımakta, kuram ve bilimin insan özgürlüğünü ve yaşamını çeşitli kurallarla getirmek suretiyle sınırladığını ileri sürmektedir. Bu noktada özgürlüğe bakış açısından etik ve postmodernizm arasında bir düşünce bağlamı ve ilişkisi gözlenmektedir.

Etik insanları ahlaklı yapmaz, bir insan yalnızca kendiliğinden, kendi aracılığı ve kendi iradesiyle iyi ya da kötü insan olabilir. Kötüyü ve iyiyi ortaya çıkaran nedenler vardır ve etik eylemde bulunan kişileri ahlaki eylemin konusu ve koşulları hakkında aydınlatarak onlara özgürlüğü mutlak olması gereken iyi anlamında kavratarak etkili olmaya çalışmaktadır. İnsanlık tarihi boyunca ortaya çıkan iyilik ve kötülükler etiğin ne başarısı ne de başarısızlığı olarak değerlendirilebilir. Çünkü etik insanların aklına hitap ederek onları iyiyi

yapmaya teşvik etmek için kendi yol ve yöntemlerini sürekli olarak düzeltmeye, geliştirmeye ve yetkinleştirmeye çalışmaktadır ancak bireyin özgürlüğünü dışlayarak ve hiçe sayarak ya da bireyin özgürlüğüne karşı davranarak hiçbir şekilde herhangi bir iyi niyet üretmeye kalkışamaz. Bu durum etiğin hem gücü hem de yetkisi dışında olan bir konudur (Pieper, 1999, s.154).

Diğer taraftan etik bir süper ahlak da değildir ve insanlığa bağlayıcı eylem normları içeren bir katalog sunmamaktadır. Ahlaki normlar, özgürlüğün herkesin özgürlüğü adına kendini sınırlaması durumunda başvurulacak pratik kurallar olarak, insanların yaşamında karşılıklı olarak birbirlerini kabullenme süreçlerinden doğmaktadır. Özetle etik; otoriter bir güç değildir ve özgürlüğün yanlış anlaşılmasını bildirmektedir. Etiğin görevi, sadece maddi normları yargılamanın ölçüsü olabilecek biçimsel normları temellendirmek ve bunu bireyin özgürlük alanlarına dikkat ederek, özen göstererek ve bakarak çizmektir. Bu nedenle etik bir olaylar koleksiyonu da değildir. Elde bir katalog olmadığı için, önceden belirlenmiş ahlaki normlara bakarak belli bir durumda neyin yapılması gerektiğini bildiren en yüksek ahlaki merci de değildir. Böylelikle etik, eylemdeki öznelerin yerini tutan, ahlaken onların üstünde yetkin bir konum alan bir olgu değildir. Sadece eylemde bulunanların bizzat ahlaki yetkinlik kazanmalarını sağlamak ve onların uygulamalarını yönlendirmekle sınırlı bir fonksiyon üstlenebilir. Yapması gereken de yalnızca bundan ibaret olmalıdır (Pieper, 1999, s.154-155).

Etiğin amacı davranışlara kılavuzluk edecek olan ilke ve kuralları oluşturmak, geliştirmek ve bunların uygulanmasını savunmak olarak belirtilmektedir. Bu nokta etiğin ahlakla olan en belirgin farkıdır. Bu anlamda etik eylemleri oluşturan ilke, kurallar, ve değerlerle ilgilidir. Bu bakımdan etik kuramın iki yaklaşımı ortaya çıkmaktadır: eylem etiği ve erdem etiği (Des jardins, 2006, s.269-270).

Etik değerler, önceden metafizik kavramlarla nitelendirilirken, günümüzde insanlığın daha iyi yaşamasını amaçlayan bir anlayışla ele alınmaktadır. Bilişim ve iletişim teknolojisindeki hızlı gelişmeler gelecek kuşaklar ve evren kavramları da irdelenmektedir. Etik genel anlamda bilimin ve hukukun yolunu açan bir anlayış çerçevesinde, her konuyla ilgili ortaya konan normları yapısal olarak değerlendirir, düşünceler oluşturur ve çözüm önerileri getirir. Bu yönüyle bir tartışma ortamı hazırlayarak yeni sorunsalları irdeleme olanağı verir (Çobanoğlu, 2007, s.10).

Etik ilişkilerde bir eylemin değeri, o eylemin yapıldığı belirli koşullarda başka eylem olanakları bakımından değerlendirilmesi özelliğini anlatmaktadır.

Bir eylemin onunla aynı türden eylemler arasında tuttuğu özel yer o eylemin değerini ifade etmektedir (Kuçuradi, 2006, s.169).

Pieper'e göre etik, topluluk içerisinde yaşayan, bilinçli ve sorumluluklarını bilen tüm bireyleri ilgilendirmektedir. Bir topluluk için norm, baskı ya da sınırlama anlamına gelmemekte, daha çok özgürlüklerden herkesin daha çok yararlanabilmesi amacıyla yaşamın düzenlenmesi ve yapılması ile ortaya çıkan bir yaşam şekli anlamına gelmektedir. Kurlsız bir yaşam insan açısından söz konusu değildir. Kişiy ehlaki eylemin anlamının yöntemsel ve sistematik olarak aktarılması etik kuram ile mümkündür. Etik ahlaki eylemin karşılığı değildir ancak bu eylemlerin bilgiye dayalı içeriklerini bildirmektedir. Etik eleştirel bakış açısıyla karmaşık nitelik taşıyan ahlaki eylem alanını kavramsal olarak insanın kavrayabilmesine ortam hazırlamaktadır (Kılavuz, 2003, s.17-18).

Etğin amacı, bireye toplum içerisinde diğerleriyle birlikte yaşarken iyi temellendirilmiş ahlaki kararları kendi başına verebilecek durumda olmayı ve kendi başına var olabilmeyi öğretmektir (Kılavuz, 2003, s.18).

Etik kuram; hem bireysel ahlaki görüşlerden hem de toplumsal ve kamusal politikalardan kaynaklanan sorulara sistematik yanıtlar bulma girişiminin adıdır. Bu çerçevede bireysel sorular arasında "ben ne yapmalıyım, nasıl bir kişi olmalıyım, nelere değer vermeliyim" gibi sorular varken, toplumsal ve kamusal sorulara verilebilecek bazı örnekler şöyle özetlenebilir (Des jardins, 2006, s.61):

- En iyi toplum hangisidir?
- Hangi politikalar izlenmelidir?
- Bireylerin gönencini hangi düzenleme ve uygulamalar koruyup geliştirebilir?
- Bireylerin kendi aralarında anlaşmadıkları durumlarda ne yapılmalıdır?
- Çevre kirliliğini önlemek veya gidermek nasıl olabilir?
- Çevre sorunlarının nedenleri ve çözümleri üzerinde nasıl tartışmalıyız?
- Çevre sorunları bağlamında uzlaşma nasıl sağlanabilir?

Etik açıdan bir eylem kötü niyetle yapılmamış olsa da bu eylemin doğru olarak nitelendirilebilmesi için doğru bilgiye dayanması sağlanmalıdır. Bu bilgi doğru tutum ve davranışlara yönlendiren ve kılavuzluk eden, bilimsel olarak doğrulanmış güncel bilgidir. Bunlar diğer bilim dallarında elde edilen teknik

bilgiler ile alt disiplinlerden ve disiplinler arası çalışmalardan derlenen bilgilerdir (Arapkirlioğlu, 2003, s.54). Bu bilgiler etiğin ahlak bağlamında yapacağı çalışmalarda önem taşımaktadır.

Öte yandan etik kararlar verirken bilgilenmenin yeterli olmayacağı, iyi ve doğruyu yakalamak amacıyla çaba harcamanın gerekli olduğu vurgulanmalıdır. Özellikle sorumluluk, haklar, ödevler, erdemlilik, ahlakilik gibi sorumluluk da etik düşünce dünyasının temel kavramları arasında yer almaktadır (Arapkirlioğlu, 2003, s.55).

İnsanın amacı, yaşamda karşılaşılan ve yadırganan, istenmeyen, acısı çekilen sorunların değişimine ve çözümüne yardımcı olmak ise, bunu yapmanın yolu, olan bitenleri açıklamak ve çözümü gösterip aydınlatmaktan geçmektedir. Etik bilgiler sayesinde bilinçlendirme yapılabilmesi bir umut kapısını açmakta; etik sorunlar alanında bir Aydınlanma çağının gelebileceği umudunun kapısını açmaktadır (Kuçuradi, 2006, s.77).

5. ETİK VE AHLAK ARASINDAKİ BENZERLİKLER VE FARKLILIKLAR

Etik ve ahlak kavramlarının ilişkileri, farklılıkları ve sınırları birlikte değerlendirildiğinde ve bu çalışmada yer verilen yazarların yaklaşımları göz önüne alındığında aşağıdaki noktalar ortaya çıkmaktadır:

1- Etik; ahlak felsefesinin kavramsal boyutunu ve ahlakın teorik kısmını oluşturmakta, ilke ve kurallar oluşturmakta ve ahlak üzerinde felsefi çerçevede düşünmektedir.

2- Neyin iyi neyin kötü, doğru ve yanlışın ne olduğu, insan yaşamının amacının ne olması gerektiği, ahlaklı ve erdemli bir yaşamın içeriğinin nelerden oluştuğunu araştıran felsefenin bir dalı olarak etik, ahlaki kavramları analiz ederek, iyyinin ve doğrunun ne anlama geldiği, bir eylemi iyi ya da yanlış yapan unsurların ne olduğu gibi konular üzerinde durmaktadır.

3- Etik, iyi ve doğru kavramlarının ne olduğunu araştırmaktadır. Ahlak ise kişinin sonradan edindiği tutum ve davranışlar için kullanılırken, aynı zamanda toplumun benimsediği değer sistemlerinin de adı olarak kullanılmaktadır.

4- Etik daha çok kurallara dayalı davranışları ifade ederken, ahlak kavramı ise duygusal boyutu içermektedir

5- Etik ahlakla, ahlaka ilişkin sorun ve yargılarla ya da ahlaki sorun ve yargılarla ilgili felsefe dalı olarak tanımlanabilmektedir. Ama etik sözcüğü her

zaman bu felsefe dalına ilişkin olarak kullanılmamaktadır. Bazen tam anlamıyla ahlak sözcüğü gibi kullanılırken, bazen de bir bireyin ya da grubun ahlaki kodunu ya da normatif teorisini göstermek için kullanılmaktadır. Ahlaki ve etik kavramları çoğunlukla doğru ya da iyi ile aynı anlamda ve ahlaka aykırı veya etiğe aykırı ile karşıt anlamlarda kullanılmaktadır.

6- Etik ahlak üretmez ama ahlak üzerine konuşur. Etik ahlaksal olanla ilintili bütün sorunları çok genel, ilkesel ve soyut düzlemde tartışır. Etik iyi olana değil, bir şeyin iyi olduğu hükmüne nasıl varıldığını söyler. Etik, ahlak kavramından hareket ederek eylemlere ve davranışlara anlam kazandırır.

7- Ahlak insanın değer ve tutumlarını içerirken, etik; insanların bireysel ve toplumsal anlamda kurdukları ilişkilerin temelinde var olan değerleri, kuralları, doğru-yanlış, iyi-kötü gibi kavramları ahlaksal açıdan araştıran felsefe disiplindir.

8- Ahlak; toplumsal anlamda var olan davranış ve inançları yönlendiren bir değerler sistemidir. Etik soyut ve kuramsal bakarken, ahlak ise tersine bireylerin günlük yaşamı içerisinde nasıl yaşamaları gerektiğini ince ayrıntılar içinde pratik olarak düşünmektedir.

9- Ahlak; etiğin yaşam pratiğine yansıyan kurallar demetidir. Bir başka ifadeyle ahlak ben, etik ise biz anlamına gelmektedir.

10- Etik; adeta bir pusulanın kuzeyi sabit olarak göstererek gidilecek yere ulaşılmasına olanak sağlaması gibi; bir eylemi doğrudan buyurmaz veya yasaklamaz ancak bir eylemin veya davranışın ahlakiliğini gösterip bunu talep eder. Pusula da insana sadece gideceği yeri bulmasında yardımcı olur fakat doğrudan bunu göstermez veya fiilen izleme istemez.

11- Etik insanı eylem yapmaya zorlamadan yalnızca eylem yapma düşüncesine ahlaki açıdan katkı yapar. Gerçek yaşamda bireyler ahlaki eylem ve davranışları yapmaktan kaçınabilecekleri gibi ona aykırı tutum ve davranış da sergileyebilirler.

12- Etik eylem ve davranışları yapan kişileri aydınlatır, bilgilendirir ama doğrudan bu eylem ve davranış belirlemede etkin değildir. Bu eylem ve davranış sorgulayarak saydam bir yapıya kavuşturmaktadır.

13- Etik ahlakilik konusunda çalışmakla birlikte, etik sorular ile ahlak soruları birbirlerinden farklılaşmaktadır. Ahlak bireysel ve somut sorgulamalar yapmakta iken etik, ahlak ilkesini ve ahlakiliği gösteren eylemleri ve davranışları sorgulamaktadır. Netice olarak etik, ahlak eylemini konu alarak etik alanı oluşturmaktadır.

14- Etik, ahlaki eylemin yerini tutmak yerine bu eylemlerin bilgiye dayalı olan yapısını ortaya çıkarmaya çalışmaktadır. Bir yandan ahlaki davranış modellerinin ve temel tutumların irdelenip anlaşılması, öte yandan da ahlaki gereksinimlerin yöntem olarak belirlenmesi amacıyla tutum ve davranışlar ile eylemlerin betimlenmesine dönük ölçütler ortaya koyar. Bu yönüyle karmaşık ahlaki eylemleri kavramsal olarak açıklayıp anlaşılmasına katkı yapar. Böylece etik; ahlak üzerinde sistemli bir düşünce, irdeme, araştırma, soruşturma, tartışma aracılığı ile ahlaki problemlerle ilgilenmektedir.

15- Etik, bir eylemin içeriği ne olursa olsun, ahlaki olarak tanımlanabilmesi için uyulması gereken koşulları biçimsel yollardan yeniden kurarak, ahlakla ilgili bütün sorunları çok genel, ilkesel ve soyut düzlemde tartışmaktadır. Bu nedenle etik, hangi somut amaçların tek tek iyi ve herkes için ulaşmaya değer amaçlar olduğunu belirlemez, daha çok ölçütleri belirler ve bu ölçütlere göre öncelikli ve iyi amacın hangisi olduğunun bağlayıcı bir şekilde kabul edilmesi gerektiğini göstermektedir. Özetle etik ilkeler, iyi olanı değil, bir şeyin iyi olduğuna nasıl hükmedildiğini ve varıldığını ifade etmektedir.

16- Ahlaki sorular daha çok emir ve bildirme kipindeki ifadelerdir. Örneğin; yalan söylemeyeceğine söz ver, sadık kalacağına söz ver, işini düzenli ve titiz yap, saygılı davran, yardım et gibi emir ifadeleri ile yardım etmek bir erdemdir, başarı için çok çalışmak gerekir gibi bildirme cümleleridir. Etik ise konu olarak daha temel ve genel soruları ele almaktadır.

17- Etik ahlaktan farklı olarak somut eylem talimatları ve kurallar ortaya çıkarmaz, daha çok iyi davranmak isteyenleri farklı durumlarda önem taşıyan normları sorunlaştırmaya ve özel bir durumda yapılması gerekenin ne olduğuna karar vermeye çağırır.

18- Etik insanları ahlaki yapmaz, bir insan yalnızca kendiliğinden, kendi aracılığı ve kendi iradesiyle iyi ya da kötü insan olabilir.

19- Etik bir süper ahlak da değildir ve insanlığa bağlayıcı eylem normları içeren bir katalog sunmamaktadır. Etik bir olaylar koleksiyonu değildir. Elde bir katalog olmadığı için, önceden belirlenmiş ahlaki normlara bakarak belli bir durumda neyin yapılması gerektiğini bildiren en yüksek ahlaki merci de değildir. Böylelikle etik, eylemdeki öznelere yerini tutan, ahlaken onların üstünde yetkin bir konum alan bir olgu değildir. Sadece eylemde bulunanların bizzat ahlaki yetkinlik kazanmalarını sağlamak ve onların uygulamalarını yönlendirmekle sınırlı bir fonksiyon üstlenebilir. Yapması gereken de yalnızca bundan ibaret olmalıdır.

SONUÇ

İnsanın amacı, yaşamda karşılaşılan ve yadırganan, istenmeyen, acısı çekilen sorunların değişimine ve çözümüne yardımcı olmak ise, bunu yapmanın yolu, olan bitenleri açıklamak ve çözümü gösterip aydınlatmaktan geçmektedir. Etik ve ahlak sayesinde insanlığın bilinçlendirilmesi, yaşamakta olan sosyal, ekonomik ve siyasal sorunların çözümü konusunda bir umut kapısının açılması; böylelikle insan ve toplum yaşamında bir Aydınlanma çağıının yaşanması olanaklı olabilecektir.

İnsan yaşamı sürekli bir karar verme sürecini gerekli kılmaktadır. Bu karar verme süreci sonrasında tutum ve davranışlar etik ilkeler doğrultusunda gerçekleştiğinde ahlâkî olarak değerlendirilmektedir.

Etik gibi ahlâk kavramını da her iş veya meslek adı ile yan yana kullanmak olanaklıdır. İş ahlâkı, sporcu ahlâkı, bilim ahlâkı, toplum ahlâkı benzeri kavramlar yaygın şekilde görülmektedir.

Etik ahlak alanının açıklanmasında ve değerlendirilmesinde araçsal bir rol üstlenmektedir. İnsanların tutum ve davranışları üzerinde görüş belirten ve araştırma yapan psikoloji, psikiyatri, sosyoloji gibi etik ve ahlâk da fikir yürütmektedir.

Diğer bir ifadeyle ahlâk ve etik aynı alanda bulunan ancak farklı anlamlar taşıyan kavramlardır. Aynılıkları ve farklılıkları olan, çoğu zaman karıştırılan ya da aynı anlamlarda sıklıkla kullanılan ama farklılıklarının önemslenmesi ve vurgulanması gereken kavramlar olarak ele alınmalıdır.

Etik kavramının bu kadar çok anlam içermesi konuyla ilgili çalışmaların zenginliğini ve çeşitliliğini sağlamakta, ancak bu durumla orantılı olarak zorluğunu da göstermektedir.

Etik olmadan ahlâkîlikle ilgili değerlendirme yapmak temelsiz bir bina inşa etmek ya da köksüz bir ağaç dikmek anlamına geleceği gibi, ahlâk olmadığında yapılan etik tartışmalarında meyvesiz bir ağaçtan veya toprağın altına doğru yapılmış olduğundan insanların yaşamalarına elverişli olmayan bir binadan farkı kalmayacaktır.

Etik ile ilgili bütün bilgilerin yüklendiği bir bilgisayarın yaptığı tüm işlemlerin etik olmasının düşünülmesi nasıl olanaklı değilse, iyi ve doğru tutum ve davranışların, üzerinde düşünmeden, anlamını kavramadan, herhangi bir bilinç ve bilgiye dayalı olmadan yalnızca zorunluluklardan dolayı ortaya konmasını da etik olarak yorumlamak ve değerlendirmek olası değildir.

Görüldüğü üzere etik, bir tutum ve davranışın daha düşünce plânında ilk ortaya çıktığı andan sonuçlarının uzandığı en uç noktaya kadar irdeleme yapmakta iken, ahlâk ise daha çok uygulamanın yapılışı ve etkileri ile ilgilenmektedir.

Etik tamamen insana ve topluma ilişkin bir kavram olduğundan dolayı, bütün sosyal kurumlarla yakın ilişki veya iletişim kurmak durumundadır.

Gelişmiş çağdaş toplumların sosyal yaşamlarının en belirgin özelliklerinden birisi etik uygulamalar olduğundan, ülkelerin bu alanda sergiledikleri çabalar gelişmişlik ölçütü olarak kabul edilmelidir.

Etik ve ahlâk hem bir bilgi birikimini gerektirmekte, hem de bu bilginin yaşama geçirilmesini istemektedir. Etik ve ahlâka ilişkin sorunları salt bir bilgi sorunu olarak görmek eksik bir değerlendirme olacaktır.

Günümüzde düşünce ve ifade özgürlüğü olan ülkelerin, etik alanda da gelişmiş olan ülkeler olduğu dikkat çekmektedir.

KAYNAKÇA

Arapkirlioğlu, Kumru (2003). *Sınırşan Sulann Kullanımında Ulusal Çıkarlar ve Çevre Etiği*, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Arda, Berna (2004). Esin Kahya ve Tamay Başağaç Gül, *Bilim Etiği ve Bilim Tarihi*, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara.

Atayman, Veyssel (2006). *Etik*, Trend Yayınları (derleme), İstanbul.

Çobanoğlu, Nesrin (2007). *Tıp Etiği*, İlke Yayınevi, Ankara.

Des Jardins, Joseph R. (2006). *Çevre Etiği*, Çevre Felsefesine Giriş, (Çev. Ruşen Keleş), İmge Kitabevi, Ankara, Nisan.

Durak, Nejdett (2003). *Aristoteles ve Farabi'de Etik*, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya.

Gündoğdu, Özlem Şeniz (1999). *Kentsel Çevre Estetiğinin Etik Açısından İrdelenmesi*, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Frankena, William (2007). *Etik*, (Çev: Azmi Aydın), İmge Kitabevi, Ankara.

Karali İnce, Meliha (1999). *Çevre Etiği*, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Kılavuz, Raci (2003). *Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma*, Seçkin Yayınları, Ankara.

Kılavuz, Raci (2002). *Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma*, Cumhuriyet Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sivas.

Kodal, Numan (2003). *Zygmunt Bauman'da Politika ve Etik*, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Kuçuradi, İoanna (2006). *Etik*, Türkiye Felsefe Kurumu, Türk Felsefesi Ya da Simurg Dizisi, Yayın No: 5, Ankara.

Özgener, Şevki, İş Ahlakının Temelleri, Nobel Yayınları, Ankara, Nisan 2004.

Pieper, Annemarie (1999). *Etğe Giriş*, Ayrıntı Yayınları, Ankara.

Yıldırım, İrfan (2003). *Toplumsal Birlikteğin Temel Etik Gereksinimleri*, Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Van.

TÜRK İDARE DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

YAYIN İLKELERİ

1- Türk İdare Dergisi ulusal hakemli bir dergi olup, Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 4 kez yayımlanmaktadır.

2- Derginin yayın dili Türkçedir. Yabancı dillerdeki çalışmaların yayımlanması, Yayın Kurulu'nun kararına bağlıdır. Yayımlanan makalelerin fikrî ve ilmî, çevirilerin ise hukukî sorumluluğu yazarlarına / çevirmenlerine aittir.

3- Türk İdare Dergisi'nde yayımlanmak üzere gönderilen telif ve işleme eserler Strateji Geliştirme Başkanlığı'nca, Bakanlığın hizmet konuları itibarıyla personele sağlayacağı yarar ve akademik nitelikleri bakımından incelemeye tabi tutulur. İncelemede; Atatürk ilke ve inkılâplarına ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına uygunluğu, kanunlara göre suç teşkil edip etmediği, kamu hukukunu, yönetim bilimini, sosyo ekonomik konuları içerip içermediği, Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı, bağlı kuruluşlar ile mahalli idareler personeline yardımcı ve yol gösterici olup olmadığı, bilimsel alanda yenilik getirip getirmediği, uygulamada personel ve teşkilatlanmaya ilişkin fiili veya hukuki sorunlara değinen, çözüm arayan veya çözüm getiren nitelik taşıyıp taşımadığı, ülke kalkınması, idareciler, merkezi ve mahalli idareler ile güvenlik alanlarında yeni yaklaşımlar içerip içermediği göz önünde bulundurulur.

Türk İdare Dergisinde, özgün araştırma ve inceleme makalesi, derleme makalesi, olgu sunumu, proje tanıtımı, kitap tanıtımı (makale formatında olması kaydıyla) bölümleri bulunacaktır. Dergide siyasal bilgiler, kamu yönetimi, coğrafya, tarih, iletişim, ekonomi ve işletme, bilişim, psikoloji, sosyoloji ve şehir bölge planlama alanında öncelikle orijinal araştırmalar ile özgün derlemeler, kısa bildiri ve editöre mektup türünde Türkçe ve İngilizce yazılar yayımlanır.

4- Türk İdare Dergisi'ne gönderilen yazılar, Yayın Kurulu tarafından öncelik sırasına konur ve çalışmalar derginin yayın ilkeleri ve yazım kurallarına uygunluğu bakımından değerlendirilir. Bu yayın ilkelerine ve yazım kurallarına uygun biçimde hazırlanmayan makaleler değerlendirmeye alınmaz ve hakeme gönderilmez.

5- Ön değerlendirmeden geçen çalışmalar incelenmek üzere ilgili en az iki hakeme veya konusuna göre üç hakeme gönderilir. Hakemlere yazar adı gönderilmez ve hakemlerin isimleri gizli tutulur. İki hakemden olumlu rapor alan yazılar yayıma kabul edilir. Hakem raporlarından biri olumlu diğeri olumsuz ise, yazı üçüncü bir hakeme gönderilir. Hakemlerin raporları birbirleriyle çelişirse çalışma editör tarafından değerlendirilir. Editör, esasa yönelik olmayan maddi hatalar, dergi bütünlüğü bakımından gerekli konular vb. durumlarda düzeltmeler yapabilir ve bunlar hakkında yazara bilgi verir.

6- Gelen raporlar beş yıl süreyle saklanır. Eğer hakemler tarafından düzeltme isteniyorsa çalışmalar gerekli düzeltmelerin yapılması için yazar(lar)a geri gönderilir. Yazarlara raporlar doğrultusunda geliştirilmek veya düzeltilmek üzere gönderilen yazılar, gerekli düzenlemeler yapılarak editörün verdiği süre içinde tekrar dergiye ulaştırılmalıdır. Bu süre içinde düzeltilmeyen yazı(lar)ın değerlendirme süreci sona erer. Yazarlar hakemlerin eleştiri, öneri ve düzeltme taleplerini dikkate alırlar; katılmadıkları hususlar varsa, gerekleriyle birlikte itiraz etme hakkına sahiptirler. Olumlu bulunduğu halde yazı çokluğu nedeniyle 1 yıl stokta bekleyen yazılar, güncelliği yitirmeleri nedeniyle olumsuz sayılır.

7- Yazılar, yazarları tarafından imzalanmış Makale Yayımlı Dilekçesinin ekinde gönderilir. Bu dilekçeyle birlikte Saymanlık Dilekçesi, Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin ekinde yer alan 12 nolu rnek Harcama Pusulası yer almalıdır. Saymanlık Dilekçesinde, yazarın açık adresi, her zaman ulaşılabilecek bir telefon numarası, e-posta adresi, telif ücretinin ödeneceği bankanın adı ve şubesi, banka hesap numarası, vergi numarası ile bağlı olduğu vergi dairesi belirtilmelidir. (Formlar; Türk İdare Dergisi'nin 442. sayısında IX, X ve XI sayfasında ve <http://tid.icisleri.gov.tr>. adresinde Abone ve İlkeler penceresinde yer alan Yazardan İstenen Belgeler başlığında verilen ek 1, 2, 3)

8- Gönderilecek çalışmaların daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olması gerekir. Değerlendirmeler sonucu yazının yayına kabul edilmesi halinde, tüm yayın hakları Türk İdare Dergisi'ne geçer. Gönderilen yazılar yayımlansın-yayımlanmasın hiçbir nedenle geri verilmez. Yayımlanmayacak yazılar, sahibine 2 ay içerisinde iade edilir.

9- Yazısı kabul edilen yazarlara, Derginin yayımlanmasından sonra 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca denecek Telif ve İşlenme cretleri Hakkında Yönetmelik" erevesinde telif creti ödenir ve 3 () adet dergi ücretsiz olarak gönderilir.

10- Belirtilen ilkelere uygun olarak hazırlanmış yazılar e-mail yoluyla tid@icisleri.gov.tr adresine ve yazılı metin "**İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Libya Caddesi, Becerikli Sokak, No: 16 Esat/ ANKARA**" adresine gönderilmelidir. Posta ile gönderilen yazıların CD ortamında da gönderilmesi gerekir. Çeviri eserlerin orijinalinin nerede yayımlandığını da belirten bir nüshasının da çeviri ile birlikte gönderilmesi gerekmektedir.

11- Bir yazarın derginin aynı sayısında ilk isim olarak bir, ikinci ve diğer isim sırasında bir olmak üzere en fazla iki eseri basılabilir. Derginin birbirini takip eden iki sayısında üst üste yazısı yayımlanan yazarın bir diğer yazısı, en az derginin bir sayısında yayımlanmayarak ara verilecektir.

YAZIM KURALLARI

1- Yazılar, açık ve anlaşılır bir dil ile yazılacak, yabancı terimler yerine yerleşmiş Türkçe karşılıklar kullanılacak, anlatımda kişiselleştirilmiş ifadelerden kaçınılacak, bilimsel, akademik makale kriterlerine uyulacaktır. (Anı, şiir vb. tarzda yazılar olmayacaktır.)

2- Yazılar A-4 boyutundaki kağıda bilgisayar yazıcısı ile üst 3.5, alt 2.5, sol 3.0, sağ 2.5 ve cilt payı 0 cm olacak şekilde ve en az 1.5 en çok çift aralıklı olarak yazılmalıdır. Yazılar okunabilecek koyulukta basılmalı ve çoğaltılmalıdır. Sayfa kenar boşlukları en az 2 cm olmalıdır. Sayfaların alt sağ köşesine sayfa numarası konmalıdır.

3- Yazılar IBM/PC Microsoft Word 6.0 veya daha üst (Word 2000/XP) versiyonlarında hazırlanmalı, font büyüklüğü 12 punto, Times New Roman olmalıdır.

4- Yazının ilk sayfasında yazının başlığı, yazarların adları ve kurumları, özet ve anahtar kelimeler (en az 3, en çok 7) bulunmalıdır. Yazı başlığı 10 kelimeyi geçmeyecek şekilde kısa ve öz olmalıdır. Yazı başlığı, özet ve anahtar kelimeler, hem Türkçe hem de İngilizce olarak verilmelidir. Yazışmaların yapılacağı adres dipnot ile belirtilmeli ve yazarın açık posta adresi yanında, varsa faks numarası ve elektronik posta adresi de verilmelidir. İlk sayfada ayrıca, dipnot olarak çalışmayı destekleyen kuruluşlar, vb. de belirtilebilir.

5- Özet, derleme ve araştırma makaleleri için 200; teknik notlar için 100 ve editöre mektup için 50 kelimeyi aşmamalıdır. Özetle denklem, atıf, standart dışı kısaltmalar, vb. yer almamalıdır.

6- Yazı, "giriş" bölümüyle ikinci sayfadan başlamalı ve uygun bölümlere ayrılmalıdır. Bölümler, ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bölüm başlıkları numaralarıyla birlikte büyük harflerle ("1. GİRİŞ" şeklinde) yazılmalıdır. Tüm başlıklar koyu (bold) olmalıdır. Başlıklarda üstten bir satır boş bırakılmalıdır. Gerekli durumlarda bölümler alt bölümlere ayrılabilir. Alt bölümler, her bölüm içinde bölüm numarası da kullanılarak "1.1", "1.2" şeklinde numaralandırılmalıdır. Alt bölüm başlıkları numaralarıyla birlikte her kelimenin ilk harfi büyük olacak şekilde sola dayalı olarak yazılmalıdır. Son bölüm, Sonuç(lar)/Tartışma bölümü olmalı ve bu bölümü takiben Kaynakça ile varsa Teşekkür ve Ekler yer almalıdır. Şekil başlıkları, şekiller ve tablolar ayrı sayfalara hazırlanarak yazının sonuna eklenmelidir.

7- Yazılar, şekil ve tablolar dahil, 2000 sözcükten az ya da 8000 sözcükten fazla olmamalı ve editöre mektuplar 1500 sözcüğü aşmamalıdır.

8- Kısaltmalar ilgili bilim alanının olmalı ve metin içinde ilk geçtiği yerde tanımlanmalıdır. Gerekli durumlarda kısaltmalar "giriş" bölümünde veya bu bölümü izleyen ayrı bir bölüm içinde verilebilir.

9- Tüm çizimler, haritalar, grafikler, fotoğraflar, vb. şekil olarak değerlendirilmelidir. Her şeklin bir örneği öneri yazıya eklenmelidir. Baskıya hazır özgün şekiller yazı basıma kabul edildikten sonra gönderilmelidir. Şekiller, ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bunlara metin içinde "Şekil 1." şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir şekil için uygun bir başlık kullanılmalı ve başlık şeklin altına numarasıyla birlikte yazılmalıdır.

10- Tablolar ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Tablolara metin içinde numaralarıyla "Tablo 1." şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir tablo için uygun bir başlık kullanılmalı ve bu başlık tablonun üzerine numarasıyla birlikte yazılmalıdır. Tablo, resim, grafik ve şekillerin yazım şartları dergi içeriğindeki gibi, başlık, kaynakça ve özellikle tablo içeriği 9 punto olmalıdır.

11- Metin içinde başka eserlere yapılan atıflar, yazar soyadı, yıl ve sayfa kullanılarak "(Yazar, 1999, s.113)" şeklinde yapılmalıdır. İki yazarlı eserlerde iki yazarın soyadı "(Yazar ve Yazar, 2000, s.120)" şeklinde kullanılmalıdır. Daha çok yazarlı eserler, yalnızca ilk yazarın soyadı verilerek "Yazar vd." şeklinde ve yine benzer biçimde yıl ve sayfa numarası yazılarak kullanılmalıdır. Gerektiğinde, dip notlar sayfa sonuna ardışık olarak numaralanarak verilmelidir. Dipnot metinleri 10 punto, tek satır aralıklı, yazar adı ve soyadı normal, eser ismi ise italik olarak yazılmalıdır. Atıfta bulunulan eserler Kaynakça bölümünde ilk yazarın soyadına göre alfabetik liste olarak sıralanmalıdır. İlk yazarı aynı olan eserlerde sıralamayı belirlemek için sırasıyla ikinci ve daha sonra gelen yazarların soyadları kullanılmalıdır. Tüm yazarları aynı olan eserler yılına göre eskiden yeniye doğru sıralanmalıdır. Tüm yazarları ve yılları aynı olan eserler ise yılın sonuna eklenen küçük harfler kullanılarak "1999a" ve "1999b" şeklinde birbirlerinden ayrılmalıdır. İlk yazarı ve yılı aynı olan üç ve daha fazla yazarlı eserler de aynı şekilde ayrılmalıdır. Kaynakçada tüm yazarların soyadları ve diğer adlarının ilk harfleri yer almalıdır. Kaynaklar aşağıdaki örneklere uygun olarak yazılmalıdır.

White, L. (1995a). *Universal Grammar*. The MIT Press, Cambridge, Mass.

White, L. (1995b). Some influences on the structure of interlanguage phonology. *IRAL18* (2),139-52

White, L. ve Manzini, M.R (1987). The acquisition of parametrized grammars: subadjacency in second language acquisition. *Second Language Acquisition* 7(1), 43-68.

White, L. , Wexler, K. ve Tarone, E. (1985). *Sonority constraints on prosodic structure.* **Stanford University Press: Stanford.**

Lynch, Tim (1997). DS9 Trials and Triable-ations Review. *In Psi Phi: Bradley's Science Fiction Club (Online)*. Peoria, IL: Bradley University, 1996 (erişim tarihi 8 Ekim 1997) (<http://www.bradley.edu/campusorg/psiphi/DS9/ep/503r.html>).

Zwick Jim, Anti-Imperialism in the United States, 1898-1935, <http://www.rochester.ican.net/fjzwick/ail98-35.html> (erişim tarihi 28 Ekim 1997).

Yayımlanmamış çalışmalar da gerekirse Kaynakça'ya eklenebilir.

Yazıların gönderildiği dilekçede gönderilen yazının Türk İdare Dergisi'nde yayımlanmak üzere gönderildiği ve türü (derleme, araştırma makalesi veya editöre mektup) belirtilmeli ayrıca yazının daha önce yayımlanmadığı, yayımlanmak üzere kabul edilmediği ve halen başka bir yerde yayımlanmak üzere değerlendirilme aşamasında olmadığı açıkça ifade edilmelidir. Dilekçe ile birlikte yazarların 150 kelimeyi geçmeyecek kısa özgeçmişleri de gönderilmelidir.