SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ

Alanındaki Gelişmelere Akademik Çözümlemeler

EDİTÖR: DOÇ. DR. ŞAHİN KARABULUT

yaz yayınları

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Alanındaki Gelişmelere Akademik Çözümlemeler

Editör

Doç. Dr. Şahin KARABULUT

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Alanındaki Gelişmelere Akademik Çözümlemeler

Editor: Doç. Dr. Şahin KARABULUT

ORCID NO: 0000-0001-7955-6404

© YAZ Yayınları

Bu kitabın her türlü yayın hakkı Yaz Yayınları'na aittir, tüm hakları saklıdır. Kitabın tamamı ya da bir kısmı 5846 sayılı Kanun'un hükümlerine göre, kitabı yayınlayan firmanın önceden izni alınmaksızın elektronik, mekanik, fotokopi ya da herhangi bir kayıt sistemiyle çoğaltılamaz, yayınlanamaz, depolanamaz.

E_ISBN 978-625-6524-41-5

Ekim 2023 – Afyonkarahisar

Dizgi/Mizanpaj: YAZ Yayınları

Kapak Tasarım: YAZ Yayınları

YAZ Yayınları. Yayıncı Sertifika No: 73086

M.İhtisas OSB Mah. 4A Cad. No:3/3
İscehisar/AFYONKARAHİSAR

www.yazyayinlari.com

yazyayinlari@gmail.com

info@yazyayinlari.com

Çalışmaya Yazar Olarak Katkı Sağlayan Bilim İnsanları

Prof.Dr.	Hüseyin ÖZGÜR	Anadolu Üniversitesi
Doç.Dr.	Mehmet KANATLI	Hitit Üniversitesi
Doç.Dr.	Recep FEDAİ	Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi
Dr.Öğr.Üyesi	Burak KARAOĞLAN	Ardahan Üniversitesi
Dr.Öğr.Üyesi	Burak KOÇAK	Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi
Dr.Öğr.Üyesi	Emre EKİNCİ	Yozgat Bozok Üniversitesi
Dr.Öğr.Üyesi	Fatma ÖKDE	Hakkari Üniversitesi
Dr.Öğr.Üyesi	Hakan Gökhan GÜNDOĞDU	Anadolu Üniversitesi
Dr.Öğr.Üyesi	Hasret ÖZTÜRK	Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
Dr.Öğr.Üyesi	Menderes ALPKUTLU	Adıyaman Üniversitesi
Dr.Öğr.Üyesi	Rengül EKİZCELEROĞLU	Trakya Üniversitesi
Dr.Öğr.Üyesi	Süleyman SIDAL	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Dr.	Ömer AKPINAR	Milli Eğitim Bakanlığı
Bilim Uzmanı	Gürkan KANAT	Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi
	Erol ÇALIŞIR	Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi
	Erol TAŞ	Hakkari Üniversitesi

Yazarlar akademik unvanları dikkate alınarak isimlerine göre alfabetik olarak sıralanmıştır.

"Bu kitapta yer alan bölümlerde kullanılan kaynakların, görüşlerin, bulguların, sonuçların, tablo, şekil, resim ve her türlü içeriğin sorumluluğu yazar veya yazarlarına ait olup ulusal ve uluslararası telif haklarına konu olabilecek mali ve hukuki sorumluluk da yazarlara aittir."

İÇİNDEKİLER

Savaş ve Modernleşme:
Osmanlı Devleti Neden Birinci Dünya Savaşına Girmiştir? 1
Süleyman SIDAL

Eski Sovyet Ülkelerindeki Özerk Bölgeler ve Anayasal Temelleri 15
Ömer AKPINAR

Türkiye'de Üniversitelerin Stratejik Planlarında
Çevre Hedeflerinin Karşılaştırmalı Analizi 25
Emre EKİNCİ

Türkiye'de Siyasi Parti Seçim İttifaklarının Güncel
Çevre Sorunlarına Yaklaşımları: Millet İttifakı ve Cumhur İttifakı Örneği 35
Emre EKİNCİ

Adam Smith'in Yönetim Felsefesi Üzerine 45
Recep FEDAİ

Kamu Yönetimi Denetimi ve Kamu Güvenliği Arasındaki Karşılıklı İlişki:
Güvenlik ve Etkin Yönetim İhtiyacı 55
Gürkan KANAT, Burak KARAOĞLAN

Freedom, Equality and Private Property in Modern Social Contract Theories:
Hobbes, Locke and Rousseau 65
Mehmet KANATLI

Türkiye'de 2000 Yılı Sonrası Çevre Politikaları 79
Fatma ÖKDE, Erol TAŞ

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yeni Aktörler:
Cumhurbaşkanlığı Ofisleri 99
Rengül EKİZCELEROĞLU

Hukuk Devleti Açısından Kanun-İ Esasi'nin Yasama ve
Yürütme Erkleri Üzerinden İncelenmesi 111
Burak KOÇAK, Erol ÇALIŞIR

Türkiye'de Yerel Yönetimler Personelinin Bir Asırlık Geçmişi:
Mevzuat, Meseleler, Mahcubiyetler ve Mahrumiyetler 123
Hüseyin ÖZGÜR, Hakan Gökhan GÜNDOĞDU

21. Yüzyılın Güvenlik Paradigmaları ile Uygulamalarının Örtülü Paradoksları ve Çıkış Önerileri 143
Menderes ALPKUTLU

Kamu Yönetimi ve Politikalarında Dış Danışmanlık İşlevi 157
Hasret ÖZTÜRK

SAVAŞ VE MODERNLEŞME: OSMANLI DEVLETİ NEDEN BİRİNCİ DÜNYA SAVAŞI'NA GİRMİŞTİR?

Süleyman SIDAL[1]

1. GİRİŞ

Savaş olgusu tarihsel olarak köklü değişim ve dönüşüm dönemleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Savaş ve devlet kuruluşu sıkı bir ilişki içerisindedir. Bu ilişki sadece savaşın kendisi, askeri yönüyle sınırlı olmayıp savaş esnasında politik, ekonomik ve toplumsal değişimlerin hızlanmasıyla da yakından alakalıdır (Black, 2009: 347). Birinci Dünya Savaşı, geleneksel savaş yöntemlerinin yerini modern ve topyekûn savaşın aldığı; silah teknolojilerinin yanı sıra geleneksel toplum yapısının da modern toplumla yer değiştiği bir tarihsel moment olarak görülebilir.

Savaş, farklı ülkeler veya ittifaklardan ziyade farklı devlet ve toplum tasavvurlarına dayalı sistemler arasında gerçekleşmiştir. Bu açıdan savaş esnasında yürütme gücünün yani hükümetlerin öne çıktığı, bazı karizmatik askeri ve/veya siyasi figürlerin kişiliğinin ön plana çıkıp ülkelerin kaderlerinde belirleyicilik kazandığı ve radikal politik değişimler getirdiği iddia edilebilir (Black, 2009: 354).

Ayrıca bu dönemde teknolojik dönüşümler ve atılımlar, başta askeri ihtiyaçlar nedeniyle hız kazanmaktadır. Yeni teknolojiler, bilimsel ilerlemeye duyulan güven ve inancı perçinlemiş, özellikle Osmanlı Devleti gibi bu süreçlerin dışında kalmış ülke seçkinlerinin nazarında Aydınlanmaya, bilimsel ilerlemeye ve modernleşmeye duyulan inancı güçlendirmiştir. Bu nedenle reform kavramı öne çıkmış, savaş koşulları altında sınırlı bir uygulanabilirliğe sahip gözükmekle birlikte reformların -askeri, idari ve toplumsal- birçok ülkede hız kazandığı söylenebilir. (Black, 2009: 369).

Savaş oldukça masraflı bir olgudur. Birinci Dünya Savaşı'nın kapsadığı alan, katılan ülke ve etkilenen insan sayısı itibariyle devletlerin maliyesini iflas noktasına kadar getirdiği görülmektedir. Bu da savaşın finansmanı için kaynak toplama süreçlerini çok daha hayati kılmıştır. Geleneksel sistemler, vergi toplama ve harcama açısından çok etkin bir organizasyona ve düzenlemeye sahip olmadığı için sermaye sahiplerinden borç alma yoluna gidilmiştir. Savaş, devletin kapitalizmle, kapitalistlerle ve kapitalistleşme süreçleriyle ilişkisini de güçlendirmiş, Osmanlı Devleti gibi ülkeler savaş koşullarında kapitalist ilişkilere entegre olma çabasına girişmiştir.

Öte yandan savaş nedeniyle sosyal dönüşüm talepleri de daha yüksek sesle dillendirilmeye başlamıştır. Savaş koşullarında yükselen devlet borçları ve enflasyon, bazı kişilerin ve grupların savaş koşullarında zenginleşmesine yol açarak sermaye yapısının ve kompozisyonunun değişmesine yol açarken günlük yaşamda karşılaşılan stokçuluk,

[1] Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, suleyman.sidal@hbv.edu.tr, ORCID No: 0000-0001-5005-3774.

karaborsacılık ve vurgunculuk nedeniyle halk olumsuz etkilenmiştir. Genel olarak zenginlere, ayrıcalıklılara duyulan öfke, birçok toplumda aristokratik ve orta sınıfların ekonomik ve politik ayrıcalıklarını sorgulamaya açarak demokratikleşme süreçlerine hız kazandırmıştır (Black, 2009: 414).

Savaş, topyekûn hale gelip uzadıkça parasal kaynak kadar insan kaynağına duyulan ihtiyaç da artmıştır. Bu bağlamda ülkeler zorunlu askerlik uygulaması başlatmıştır. Britanya 1916'da Kanada ve ABD ise 1917'de zorunlu askerlik uygulamasını getirmiştir. Bu uygulama özellikle ulusal bilincin gelişmesinde önemli rol oynamıştır. Ulusçuluk fikri, Birinci Dünya Savaşı'na değin daha çok seçkinlerin zihinlerinde iken savaş sürecinde birçok ülke etnik ve dinsel azınlıkları, sömürgelerindeki halkları da orduya dahil ederek ulusçuluğu, kitlelerin, sıradan insanın zihnine de yerleştirmiş; pratiğe (eyleme, bilince) sevk etme imkânı bulmuştur (Black, 2009: 385).

Ayrıca kadınlar I. Dünya Savaşı ile kamusal alana daha fazla müdahil olmuştur. Britanya Kadın Kara Ordusu bile oluşturmuştur. Bazı ülkede kadınlar, savaşa hemşire, aşçı olarak katılırken birçok ülkede kadınlar geri hizmetlerde istihdam edilmişlerdir. Savaş endüstrisine katılan kadınlar, sosyal hayatta da yeni roller üstlenmiş ve erkeklerin askere alınmasıyla birçok sektörde oluşan istihdam açığını kapatmışlardır. Bu da kadınların savaş sonrasında ekonomik bağımsızlıklarını kazanmalarının, sosyal alanda görünür olmalarının ve politik katılım taleplerinin önünü açmıştır (Black, 2009: 413).

Zorunlu askerlik ve kadınların kamusal alana katılımı, özel ve kamu hukuk kurallarının modernleşmesi ve sekülerleşmesiyle sonuçlanırken işçilerin, yoksulların, azınlıkların ve kadınların kademeli olarak seçme ve seçilme haklarını kazanarak siyasal temsilin bir parçası olmalarını mümkün kılmıştır. Bu açıdan savaş, modern demokratik siyasetin ve kitle toplumunun ortaya çıkışında önemli rol oynamıştır.

Bu kapsamda çalışma, Osmanlı Devleti'nin Birinci Dünya Savaşı'na giriş sebeplerini incelemektedir. Fransız Devrimi ile ortaya çıkan ve Avrupa'da yayılan ulus-devlet modelinin karşısında duran üç imparatorluk olan Avusturya-Macaristan, Rusya ve Osmanlı İmparatorluğu'nun sonunu getiren savaşa neden girildiği bugün halen tartışma konusudur ve bu noktada farklı ideolojik bakış açılarına göre yaklaşımlar belirmektedir: İki görüş bu kapsamda ön plana çıkmaktadır. İlk görüş, ulus-devlet yanlısı, milliyetçi görüştür. Bu görüş, Mustafa Kemal'in bakış açısından ve ortaya koyduğu duruştan önemli ölçüde etkilenmiş ve Birinci Dünya Savaşı'na girişi, zaten çökmekte olan, köhnemiş bir yapının yıkılışını hızlandıran bir yıkım, felaket ve İttihat ve Terakki Komitesi'nin hayalperest yöneticilerinin tüm ülkeyi sonu belirsiz bir maceraya sürüklemesi gibi göstermektedir. İkinci görüş ise daha sonraları 1990'lar ve 2000'lerle popülerlik kazanan muhafazakâr veya İslamcı görüştür. Bu görüş ise temelde Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılmakta ve köhnemiş olduğu iddiasına karşı çıkmaktadır. İmparatorluğun yaşamasının mümkün olabileceği ve bunun da savaşın dışında kalıp, tarafsızlığını korumasıyla mümkün olabileceği yönündedir. Bu anlamda modernleşme ve batılılaşma yanlısı yöneticilerin savaşma isteğine karşın halkın başta hilafet makamı olmak üzere geleneksel değerlere ve kurumlara bağlı olduğu, savaşa girmek istemediği ve İttihat Terakki ile aynı değerleri ve vizyonu paylaşmadığı ön kabulünden hareket etmektedir.

Bu çalışmada her iki görüşün de eksik olduğu noktalar, vurgulanmakta ve savaşın yeni bir devlet, sistem, ekonomi, toplum ve kültürün oluşumunda önemli rol oynadığı iddia edilmektedir. Bu kapsamda dönemin eserlerinden ve bu dönem üzerine yazılmış ikincil eserlerden yararlanılmaktadır. Çalışma, literatür taramasına dayalı betimleyici bir yöntem kullanmaktadır ve savaşa giriş sürecini siyasal aktörler, toplumsal kesimler ve fikirler üzerinden yorumlayıcı ve eleştirel şekilde incelemektedir.

2. SAVAŞA GİRİŞ SEBEPLERİ

Osmanlı Devleti, I. Dünya Savaşı'na neden girmiştir sorusuna yanıt verebilmek için konu ile alakalı diğer bazı sorulara da yanıt vermemiz gerekmektedir. Bu bağlamda ilk soru şudur: Osmanlı Devleti I. Dünya Savaşı'na girmek zorunda mıydı? Yani Osmanlı Devleti, savaşa girmek dışında başka seçeneklere yönelebilir, örneğin tarafsız ve tamamen savaşın dışında kalabilir miydi? Tarihsel gelişmelere bakıldığında bunun pek mümkün olamayacağı rahatlıkla görülmektedir. Birincisi Osmanlı Devleti'nin savaş dışında tarafsız kalabilmesi için diğer ülkelerden kendine herhangi bir saldırıda bulunulmayacağına dair bir garantiye en azından bir öngörüye sahip olması ve kendini bu anlamda görece güvende hissetmesi gerekmektedir. Osmanlı Devleti'nin durumu, İsviçre'nin durumu ile hiçbir benzerlik taşımamaktadır. Tam tersine Osmanlı Devleti'nin sahip olduğu topraklar tartışma konusudur ve uzun süreden beri farklı paylaşım planlarına konu olmakta ve bu planlar, devletler arasında müzakere edilmektedir. Hatta I. Dünya Savaşı'nın temel meselesi Osmanlı Devleti ve onun bulunduğu toprakların ta kendisidir: Balkanlar'da Avusturya ve Rusya, Boğazlar'da Almanya ve Rusya, Yakındoğu'da İngiltere ve Fransa arasında diplomasiyle çözülemeyen sorunlar bulunmaktadır (Sander, 2012: 350).

İkincisi Osmanlı Devleti, savaş açısından jeopolitik ve jeostratejik bir öneme sahip bulunan Boğazlar'ı ve Akdeniz gibi noktaları herhangi bir saldırı ihtimaline karşı korumak zorundadır. Ancak Osmanlı Devleti'nin böylesi bir savunmayı yapacak ne donanmaya ne cephaneye ne de finansal kaynağa sahip olmayışı, dış desteği zorunlu kılmaktadır (Çınar, 2014: 42). Ancak ne İtilaf Devletlerinden ne de İttifak Devletlerinden bu konuda bir destek ya da teklif gelmemiştir.

O zaman mevcut koşullar dâhilinde savaş dışı kalmak imkânsız ise "savaşa daha sonra girilebilir miydi?" sorusu akla gelebilir. Türkiye'nin II. Dünya Savaşı'nda izlediği uzun süre tarafsız kalıp, savaşa girmeyi ertelemek ve sonunda kazananlar belli olduğunda sembolik olarak savaşa girmek gibi bir siyaset izlenebilir miydi?

Mustafa Kemal de Nutuk'ta savaşa girmeden tarafsız kalmanın mümkün olmadığını vurgulamakta özellikle Rusya'nın İtilaf Devletleri ile birlikte savaşa girmesi karşısında Boğazlar'ın silahlı bir şekilde savunulması zorunluluğunun bulunduğunu ancak bunu sağlayacak maddi imkânlardan yoksun olunduğunu ifade etmektedir (Akşin, 2014: 418). Bu yüzden Osmanlı Devleti'nin kendisini savunmaktan aciz durumda bulunduğunu ve İngiltere tarafından gemileri ve ödenen paraları gasp edilmişken ne İngiltere ne Fransa kendi yanlarında savaşa girme ya da tarafsız kalma durumunu desteklemek konusunda istekli gözükmezken, "neden tarafsız kalmak yerine savaşa girildi?" diye sormak anlamlı değildir.

Dolayısıyla İttifak devletleriyle savaşa girmek, Osmanlı Devleti için bir tercihten öte zaruret idi. Ancak Akşin'in de belirttiği gibi Osmanlı Devleti savaşa girme zamanlamasını daha iyi yapabilir, bir süre Boğazlar'ı kontrol ederek tarafsız durabilir ya da Almanya tam Ruslara savaş ilan etmiş ve bir anlamda Osmanlı'ya muhtaç durumdayken antlaşmaya Osmanlı Devleti lehine –kapitülasyonları kaldırmak veya Alman subayların ordu üzerindeki denetimini makul biçimde sınırlandırmak gibi- bazı şartlar koymak suretiyle daha sıkı bir pazarlık gerçekleştirilebilirdi (Akşin, 2014: 419).

Fakat İttihat ve Terakki önderlerinde ciddi bir acelecilik göze çarpmaktadır. Kabineye ve meclise dahi haber vermeden, hareket etmekte, savaşa girme kararını kapalı kapılar arkasında yapılan toplantılar ve Almanya ile yapılan gizli pazarlıklar sonucunda vermektedirler. Bu acelecilikte başta Enver Paşa olmak üzere İttihatçıların Almanların kazanacağına dair sarsılmaz inancı ve savaşın hızlı biçimde sonuçlanacağı şeklindeki öngörüsü önemli rol oynamaktadır. Enver Paşa'ya göre Osmanlı Devleti savaş sonrası bazı kazanımlar elde edebilmesi için iyi bir müttefik olarak üzerine düşenleri hakkıyla yapmalı ve bir an evvel savaşa girmeliydi. Çünkü savaş çok sürmeden Alman zaferiyle sonuçlanacaktı. Bu sebeple kabine ve meclisle, bu nedenle, hukuki prosedürlerle, tartışmalarla uğraşmak zaman kaybıydı. Osmanlı Devleti'nin varlığı, geleceği bu kararlara bağlıydı ve bu kararlar bir an evvel alınmalıydı (Karpat, 2012: 94).

Peki, savaşa İttifak devletleri yerine İtilaf devletleri yanında girmek yani kazananlardan yana olmak mümkün olamaz mıydı? Bu sorunun cevabı tarihsel gerçeklere bakıldığında kesinlikle olumsuzdur. Çünkü İttihatçılar, yaklaşan savaşın ve Osmanlı Devleti'nin kaderinin bu savaşa bağlı olduğunun bilincinde olarak destek ve işbirliği çalışmalarına önceden başlamıştır.

Gerçi Cunningham'a göre Osmanlı Devleti savaşın dışında kalabilirdi. İngiltere, Osmanlı topraklarını Rusların ve Almanların olası işgallerine karşı koruyabilir ve Rusların İstanbul'u ve Boğazlar'ı almasına ya da Almanların işgaline izin vermeyecek bir politika izleyebilir, bu sebeple Osmanlı Devleti varlığını koruyabilirdi (1993: 243-246). Ancak İngiltere'nin böyle bir garanti vermesini beklemek pek mantıklı gözükmemekte ve mevcut durumdaki önceliklerle uyuşmamaktadır.

Üstelik İngiltere gibi ülkelerin Balkan Savaşı esnasında statükonun korunacağı sözü vermelerine karşılık, Rumeli'deki toprakların Osmanlı Devleti'nden ayrılması üzerine verdiği sözleri unuttuklarını İttihat ve Terakki yöneticileri iyi hatırlamaktaydı. Sadece bu olay bile İttihatçılar açısından Osmanlı Devleti'nin tüm Batılılaşma ve modernleşme çabalarına rağmen ne denli yalnız olduğunu göstermişti. Bu sebeple başta İngiltere ve Fransa gibi güçlü devletlerle ittifak veya işbirliği ya da en azından iyi ilişkiler ve yakınlık kurmak amacıyla yoğun bir müzakere ve görüşme trafiği başlatılmıştır (Bayramol, 2019: 100).

Bu kapsamda öncelikle İngiltere ve Fransa ile temasa geçilmiştir. Örneğin İngiltere kendine 1911 yılında yapılan ittifak teklifini Türk sefiri Mallet aracılığıyla "Bugünün koşulları içerisinde imzalayacağımız ittifak Avrupa devletlerini bize karşı birleştirecek ve hem Türkiye hem bizim için tehlike kaynağı olup bizleri zayıf duruma düşürecektir" (Ahmad, 2011, s. 155) sözleriyle reddetmiştir. Benzer olumsuz cevaplar Fransızlardan da gelmiştir. Durum o kadar umutsuz gözükmektedir ki İttihatçılar Rusya'ya bile ittifak teklif etmeyi

denemişler ancak sonuç diğerlerindeki gibi benzer gerekçelerle olumsuz olmuştur (Bayramol, 2019: 101).

Bu sebeple Almanya geriye tek seçenek olarak kalmıştır (Ahmad, 1966: 324-325). 22 Mayıs 1913'te resmen başvurularak geniş yetkilerle donatılmış bir Alman komutan, Osmanlı ordularını ıslah etmek için istenmiştir. 27 Ekim 1913 tarihinde yapılan beş yıllık anlaşma ile Sanders, İstanbul'daki 1. Kolordu'nun komutanı, Askeri Şura üyesi, tüm askeri okul ve eğitim kurumlarının amiri, askeri terfilerden ve her türlü teorik ve pratik eğitim işlerinden sorumlu kişi olarak seçilmiştir. Rusya, Osmanlı Devleti'ni tarafsız kalmaya mecbur etmek istediği için bu duruma karşı çıkmış, İngiltere ve Fransa'ya birlikte Osmanlı'nın Trabzon, Beyrut ve İzmir gibi şehirlerini işgal etmeyi önermiş ancak bu önerisi kabul görmemiştir (Akşin, 2014: 411).

Oysa Almanya da Osmanlı Devleti ile birlikte savaşa girmeye pek sıcak bakmamış, Osmanlı Devleti'ni kendisine yardımcı olacak, elini rahatlatacak bir müttefikten ziyade "yük" olarak görmüştür. Ancak Avusturya-Macaristan İmparatorluğu, kendini Balkanlar'da olası bir Sırp genişlemesine karşı zayıf ve her türlü saldırıya açık gördüğü için Osmanlı Devleti ile ittifak gerçekleştirmek istemektedir. Aksi takdirde imparatorluğun varlığının tehlikeye düşebileceği fikrindedir. Saraybosna'da veliahdın bir Sırp tarafından öldürülmesi onlara gereken fırsatı vermiştir. Osmanlı'ya ittifak teklifi götürülmüş ancak Osmanlı Devleti bu teklife pek sıcak bakmamıştır. Bunun üzerine Almanya'ya Osmanlı Devleti ile ittifak ihtimali sorulmuş. Almanya, "yük olur" gerekçesiyle böylesi bir ittifaka olur vermemiştir (Akşin, 2014: 412).

Osmanlı Devleti bu esnada Bulgar tehdidine karşı kendisiyle ittifak kurmak isteyen Yunanistan ile müzakere halindeydi. Ancak Avusturya Devleti, Osmanlı Devleti'ne Bulgaristan ve Romanya ile birlikte ittifak önermiştir. Bu öneri Almanya'nın Osmanlı Devleti'nin İttifak devletlerine yük olacağı gerekçesiyle karşı çıkmasına karşın 23 Temmuz tarihinde Alman Kayzeri tarafında kabul edilmiş ve Osmanlı Devleti, İttifak Devletleri yanında savaşa katılmıştır. 22 Ağustos 1914'te imzalar atılmış ve Osmanlı ordusu, Alman subaylarının yönetimine bırakılmıştır, hatta Almanlara gerekirse Osmanlı topraklarını silahlı olarak savunma hakkı verilmiştir (Kuran, 2000: 424).

Savaşa girme nedenleri söz konusu olduğunda Enver Paşa faktörü sıklıkla vurgulanmaktadır. Hatta bazen o kadar fazla vurgulanır ki "Enver Paşa olmasaydı Osmanlı Devleti savaşa girmezdi" gibi bir algı oluşmaktadır. Gerçekten de savaşa giriş sürecinde Enver Paşa'nın tutum ve tercihlerinin etkisi göz ardı edilemez. Ancak Enver Paşa'nın Alman hayranlığı ve hayalperestliği yüzünden memleketi adeta "feda ettiği" iddiası da bir o kadar abartılı gözükmektedir. Bu iddianın, özellikle Cumhuriyet sonrası dönemde yazılan tarihin Mustafa Kemal merkezli yeni bir tarih yazma amacından kaynaklandığı ve Mustafa Kemal'in Enver Paşa'ya yönelik bakışını bir ölçüde dışa vurduğu söylenebilir (Zürcher, 2011: 79-80).

Osmanlı Devleti'nin resmen savaşa girmesine sebep olan Goben ve Breslau isimli Alman gemileri sadece Enver ve Sadrazam Sait Halim Paşa'nın bilgisi dâhilinde Çanakkale'ye girme izni almış ve gemilere takip edildikleri takdirde İngiliz gemilerine ateş açma emri verilmiştir. Bunu öğrenen meclis ve kabine üyeleri son derece tehlikeli böylesi bir durumdan haberdar edilmemelerine şiddetle tepki göstermişlerdir. Buna rağmen ittifak

antlaşmasını aralarında Enver Paşa'nın da bulunduğu toplam dört kişi imzalamıştır (Akşin, 2014: 421).

Gemiler İngiltere'den gelen tepkiler üzerine Osmanlı Devleti tarafından satın alınmış gibi gösterilmiştir ve gemilere Türk bayrağı çekilmiş, mürettebata fes giydirilmiştir. Yavuz ve Midilli isimlerini alan gemilerin başındaki Alman General Souchon resmen donanmanın başına geçmiş ve açık deniz talimi yapmak bahanesiyle Karadeniz'e çıkış izni istemiştir. Bu izin gizlice Enver Paşa tarafından sözlü olarak verilmiştir. Hükümetin başında bulunan Sadrazam bile ancak gemiler, yalısının önünden geçtiği zaman olaydan haberdar olabilmiştir (Kuran, 2000: 429).

27 Ekim'de Enver Paşa'nın izniyle Karadeniz'e çıkan gemiler önce 29 Ekim'de Sivastopol'ü ertesi gün ise Odesa limanını bombalamış, bu saldırıya karşılık olarak 5 Kasım'da İngiltere ve Fransa Osmanlı Devleti'ne savaş ilan etmiştir. Osmanlı Devleti ise 11 Kasım'da İtilaf Devletlerine savaş 23 Kasım'da ise Cihad-ı Ekber ilan etmiştir (Findley, 2011: 207-208).

Enver Paşa'nın Osmanlı Devleti'nin savaşa girmesinde ciddi rol oynadığına şüphe olmamakla birlikte asıl kritik soru şudur: "savaşa girmeyi sadece Enver Paşa ve İttihatçıların önder kadrosu mu istemiştir?" Ya da bir başka deyişle siyasi seçkinlere, basına ve halka rağmen mi savaşa girilmiştir? Bu konuda yaygın olarak İttihatçıların ve özel olarak Enver Paşa'nın rolü abartılı biçimde öne çıkarılsa da başta Osmanlı seçkinleri olmak üzere basın ve kamuoyunun savaşa girmek konusunda isteksiz olduğu pek söylenemez.

Bu konuda Kazım Karabekir "Her içtimai hadise gibi harbe girişimiz dahi bir tek insan iradesinin sonucu değil bir takım girift amillerin muhassalasıdır" diyerek Osmanlı Devleti'nin savaşa dâhil oluşunda sadece yöneticilerin değil Osmanlı matbuatının ve neşriyatının da etkisinin ve onun yönlendirdiği efkâr-ı umumiyenin de rolü olduğunu vurgulamaktadır (Aksakal, 2004: 516).

Osmanlı tebaasının savaşa girilmesine büyük ölçüde destek verdiği anlaşılmaktadır. Burada Anadolu'da ve Balkanlar'da yaşayanlar arasında keskin bir ayrımdan söz etmek mümkündür. Anadolu köylüsü 1911'den beri savaştığı için bıkmıştı ve giderek daha fazla askerlik yapmaktan kaçma eğilimi göstermekteydi (Oran, 2002: 101). Anadolu'daki eşrafın da önceliği, ulusal kurtuluş değil yerelde yaşadığı ekonomik ve sosyal problemler idi. Çünkü Anadolu köylüsünün yaşadığı topraklardan kovulmak ve doğrudan düşmanla karşılaşmak, düşman tarafından tecavüze uğramak veya katledilmek gibi bir sorunla doğrudan yüzleşmesi henüz gerekmiyordu. Buna karşın Balkanlar'da yaşayan halk, Balkan Savaşları esnasında yaşanan şiddet ve sonrasında yaşanan göçleri ve bu göçlerin yarattığı insani felaketleri birinci elden tecrübe etmiştir. Bu sebeple Balkan göçmeni Türk ve Müslümanlar arasında yaygın bir hınç, öfke ve intikam duygusunun varlığından söz etmek mümkündür. Balkanlar'da Sırplar, Yunanlar ve Bulgarlar tarafından öldürülen, malları ellerinden alınan ve canını kurtarmak için Anadolu'ya kaçan ve burada da ne kadar süre kalabileceğini bilmeyen Türk ya da Müslümanlar arasında etnik bir bilinçten söz edilebilir ve Türk ve Müslüman olduğu için gördüğü şiddet ve sürgün ile o bilince kendiliğinden ulaşmıştır ve savaşı tüm yaşadıklarının intikamını almak adına bir fırsat olarak görmektedir (Akşin, 2014: 416).

Halktaki intikam arzusunun yanı sıra matbuat ve neşriyat vasıtasıyla da körüklenen, Osmanlı emperyal geçmişine özlemle beslenen bir duruş da mevcuttur. Özellikle Batı medeniyetinin, Hıristiyan dünyanın Müslümanlara meydan okuması (Berkes, 2014: 462) Hindistan'da ve diğer yerlerde olduğu gibi Müslümanları köleleştirmesi ve onların onurlarını ayaklar altına alması gibi söylemlerle körüklenen ve Müslümanların yeniden Osmanlı Devleti önderliğinde şahlanması ve kendine meydan okuyan Batı'ya karşı mücadele edip zafer kazanması sıklıkla başvurulan bir tema olmuştur (Kahraman, 2020). Çünkü Osmanlı milleti hiçbir zaman sömürge deneyimi yaşamamış, halkı bilmese bile Osmanlı memuru, kendisine emir veren, kendisini aşağılayan kendisini hakir gören yabancıyı kendi devletinin çok değil birkaç yüzyıl önce nasıl yönettiğini hatırlamaktadır.

Üstelik Edirne'nin geri alınmasıyla kuvvetli bir iyimserlik dalgası oluşmuş ve Balkanlar'a yeniden dönülebileceği konusunda umutlar belirmiştir. Böyle bir ortamda I. Dünya Savaşı'na katılmamak diye bir seçenek söz konusu değildir. Akşin'e göre "İttihat ve Terakkiciler ve tabi kamuoyu gözünde Rumeli'deki topraklar da en az Konya kadar vatandı ve geri alma şansı varken durup beklenmemeliydi" (Akşin, 2014: 417).

Ayrıca başta Enver Paşa olmak üzere Pan-İslâmistlerin ve Turancıların Kafkasya ve Ortadoğu ile ilgili hayalleri de bulunmaktadır (Yılmaz, 2008: 122). Bu kesimlerde Almanların İngiliz sömürgelerindeki Müslümanları kışkırtarak İngiltere'yi zor durumda bırakmak üzerine kurulu stratejisi çerçevesinde desteklediği Cihat çağrısı başarıya ulaşırsa şayet Osmanlı Devleti, yeniden dünyada ciddiye alınan siyasi bir güç olabilir hesapları yapılmaktadır (Çınar, 2014: 51-52).

Osmanlı seçkini, bu savaşı çeşitli sebeplerle ve haklı gerekçelerle desteklemiştir. Osmanlı seçkini, genel itibariyle emperyalizme karşıdır ve hayatta kalabilmek için güçlü bir devlet ve modern bir toplum yaratmak gerektiği fikrini savunmaktadır. Bu nedenle böylesi büyük bir savaşın dışında kalmanın birçok açıdan Osmanlı Devleti'ne olumsuz biçimde yansıyacağına inanmaktadır. Osmanlı toprakları 1913 itibariyle aralarında Fransa, İngiltere, Rusya ve Almanya'nın da bulunduğu ülkeler tarafından hızlı bir şekilde paylaşılmakta ve Osmanlı Devleti bu görüşmelere ve pazarlıklara dahi çağrılmamaktadır. Bu yüzden Osmanlı Devleti'nin toprak bütünlüğü büyük tehdit altındadır.

Akşin'e göre İttihat ve Terakki'nin diktatörce yetkilerle ıslah etmek amacıyla orduyu Almanlara, Doğu Anadolu'nun yönetsel ıslahı için İngiliz memurlarına teslim etmesi ulusçu bir iktidarın anlayışına uymadığı gibi haysiyetsizce bir durumdur. Üstelik hesaplanan, İngilizlerin bölgeye gelmesiyle Rus tehdidinin dengeleneceği ve İngiltere'nin tercihini iyi ilişkilere sahip olduğu Osmanlı Devleti'nden yana kullanacağı yönündedir. Ancak bu büyük ve bilgisizce stratejik bir hatadır ve Osmanlı Devleti'nin bölüşüm sürecini hızlandırmaktan başka bir işe yaramamıştır (2014: 406). Fakat Ahmet Emin Yalman'a göre Batı emperyalizminin bir süreliğine boyunduruğu altına girmek iktisadi kalkınma ve gelişme adına zaruridir. Yalman, bu sebeple İttihat ve Terakki'nin kumar oynadığını ve bu tehlikeli oyunun aleyhlerine sonuçlandığını ifade etmektedir (1930: 169-170).

Çünkü İttihatçıların hesabına göre Osmanlı ülkesi hemen paylaşılmayacaktı. Ancak bu süre çok da uzun olmayacak söz gelimi 20-30 yılı da bulmayacaktı. İngiltere, Boğazlar'ın ve İstanbul'un Ruslara; Doğu Akdeniz'in Almanlara kalmasını istemediği için süreci

geciktirmeye çalışacaktı. Buna karşın Almanya da Rusya'nın Boğazlar ve çevresine egemen olmasını, Karadeniz'i tamamen kontrol altına almasını istemediği için statükonun muhafaza edilmesini şimdilik çıkarlarına daha uygun buluyordu. Rusya ise fiilen Karadeniz'i ele geçirip Doğu Anadolu'ya yerleştikten ve Boğazlar üzerindeki iddiasını kabul ettirdikten sonra bir paylaşım pazarlığına oturulmasını planlıyordu. Dolayısıyla son kaçınılmaz ama ertelenebilir gibi gözükmektedir (Akşin, 2014: 408). İttihatçılar bu sebeple bu sınırlı zaman zarfında ülkeyi kolayca parçalanıp pay edilemez bir yer haline getirmek için çabalamaktadır. Bunun yolu ülkeyi emperyalist güçlerin kolayca parçalayıp yutamayacağı hatta aralarına saygın bir üye olarak kabul edeceği ve hukuki açıdan eşit ve nesnel biçimde muamele edeceği bir ülke haline getirmekti.

Bunun için tam bağımsız bir ülke olmak gerekmekteydi. Bu anlamda siyasi ve iktisadi bağımsızlığın acilen tesis edilmesi zorunluydu. Aksi takdirde Osmanlı Devleti'nin yaşama şansı bulunmamaktaydı. Siyasi ve iktisadi bağımsızlık için büyük güçlerin birbirine düştüğü, sınırların yeniden çizildiği ve karmaşık, kaotik bir uluslararası düzen ve hukukun bir süreliğine de olsa askıya alındığı I. Dünya Savaşı'na katılmaktan daha iyi bir fırsat düşünülemezdi.

Bu kapsamda ilk adım olarak 5 Eylül 1914'te Osmanlı Devleti hiç kimseye danışmadan ve önceden haber vermeden 1 Ekim'den itibaren geçerli olmak üzere tek taraflı olarak tüm kapitülasyonları kaldırdığını ilan etmiş İran dâhil birçok devlet bu karara resmi tepki göstermişlerdir. Almanya da bu karara -muhtemelen Osmanlı Devleti'nin savaşa katılma arzusunu azaltacağı düşüncesiyle- tepki göstermiş ve savaş halinde olduğu devletleri durumu gözden geçirmek ve kararı topluca protesto etmek için toplantıya çağırmışsa da bu çağrısına yanıt alamamıştır (Öksüz, 2010: 1253-1254).

Osmanlı Devleti, gerçekte kendi varlığını güvence altına almak ve iktisadi ve siyasi bağımsızlığını kurmak; bunu yaparken de Almanya'nın yardım ve olanaklarından faydalanmak istemiştir. Buna karşılık Almanlar, Osmanlı Devleti ile ilişkileri geçici ve gevşek tutmak istemiş hatta Rusya ile anlaşma yolu ararken Boğazlar'ı ve İstanbul'u onlara antlaşma hediyesi olarak sunabileceğinin sinyallerini verecek kadar ileri gidebilmiştir. Bu yüzden Almanya, müttefik olmasına rağmen kesinlikle güvenilmez bir ortaktır. Çünkü Almanya, kapitülasyonlar konusunda savaşın ilerlemesine karşın bir türlü ilga kararını kabule yanaşmamış ve savaş sonrasında bu konuyu yeniden gündeme getireceğinin işaretlerini o zamanlardan vermeye başlamıştır. Diğer bir müttefik olan Avusturya ise kapitülasyonların kaldırılması kararını tanımamakta ısrar etmiştir. Oysa bu, İttihatçılar için hayati bir meseleydi ve taviz verilmesi düşünülemezdi. Bu sebeple savaşı ister İtilaf Devletleri ister İttifak Devletleri kazansın Osmanlı Devleti'nin siyasi ve iktisadi bağımsızlığı ciddi tehdit ve tehlike altındaydı (Akşin, 2014: 455).

İttihatçılar bu tehlikenin fazlasıyla farkındaydılar. Bu yüzden bir devletin hayatta kalabilmesi için güçlü olması, modernleşmesi, emperyalist güçlerin gelişmişlik seviyesine ulaşması ve onlarla rekabet edebilmesi gerektiğini düşünüyorlardı. Bu bağlamda İttihatçılar, modern bir devlet kurmak için burjuvaziye ihtiyaçları olduğunu düşünmüşler ve burjuvazi sayesinde ülkenin gelişip, sermaye biriktirip, büyük şirketler kuracağını böylece kapitalistleşip zenginleşeceğini ve güçlenerek siyasi ve iktisadi bağımsızlığını kazanacağını

düşünmüşlerdir. Onlara göre siyasi bağımsızlığın kaynağı iktisadi bağımsızlıktır. Ancak Osmanlı'da şirketleşecek, kapitalistleşecek bir sermaye birikimi mevcut değildir. Mevcut sermaye de büyük ölçüde gayrimüslim topluluğun elindedir. Bir başka deyişle Osmanlı ekonomisi, büyük ölçüde yabancı sermayenin ve bunun içerideki gayrimüslim ortaklarının ve temsilcilerinin elindedir: "Yabancı sermayenin etki alanının Osmanlı İmparatorluğu'ndan daha geniş olduğu bağımsız bir devlet herhalde yoktur" (Boratav, 2003: 19).

İttihatçılara göre modernleşmenin bir başka veçhesi de ulus olmaktır, ancak ulus olmak için ulusal bir ekonomiye ihtiyaç vardır. Ziya Gökalp'in dediği gibi ulus olmak, ulusal bir kültür yaratmak için öncelikle ulusal burjuvaziye ihtiyaç vardır (1913: 336-337). Bu sebeple İttihatçılar millî iktisat politikası çerçevesinde devlet eliyle ulusal bir Müslüman-Türk burjuvazisi yaratma projesine girişmişlerdir. Yusuf Akçura bu anlamda İttihat ve Terakki Fırkası'nı Müslüman-Türk burjuvazisinin partisi ilan etmektedir (1917: 176).

Boratav'a göre İttihatçılar "millî iktisat" politikası olarak adlandırılan iktisadi yaklaşım çerçevesinde millî burjuva yaratmaya çalışırken savaş koşulları ülkeler arası ticareti azaltarak ithalatı sınırlandırdığı için içeride üretimi zorunlu kılmıştır. İttihat ve Terakki önderleri de bunu yerelde sermaye birikimi için uygun ve biraz kuralsız, spekülatif kazançlara da açık bir dönem olarak millî burjuvazinin yetişmesi lehine kullanmaya gayret etmişlerdir (2003: 28).

Bu bağlamda millî iktisat politikası çerçevesinde bir milli burjuva yaratılmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır. Savaş nedeniyle ekonominin dışa kapanması yüzünde içerideki temel ihtiyaç malzemeleri tedarik edilememiştir (Korkmaz, 2020: 243-244). Bu sayede yerli üreticinin yer yer karaborsacılık ve stokçuluk yapmasına da göz yumularak fiyatları serbestçe belirlemesine müsamaha gösterilmiştir (Gözcü, 2016: 141-142). Bu sayede "savaş zengini" bir esnaf ve tüccar grubu oluşmuş ve bunların elinde biriken sermaye ile genellikle gayrimüslimlerin elinde bulunan mülklerin ve sektörlerin kontrolünün Müslüman-Türk tüccarın eline geçmesi hedeflenmiştir. Böylece Müslüman-Türk tüccarın rakiplerini tasfiye etme süreci desteklenmiştir Ayrıca İttihatçılar, savaş boyunca sınırlı bir ekonomik faaliyet olmasına karşın o yıllarda çok sayıda anonim şirket kurulmasına öncülük ederek ülkedeki sermaye sahipliğini ve sermaye sahibinin etnik, dinsel ve politik veçhelerini köklü biçimde dönüştürmeye çalışmıştır (Toprak, 1982: 57).

İttihatçılar sadece anonim şirket kurulmasını teşvik etmemekte bizzat şirket kurup kurulan birçok şirketin yönetim kurulunda ya da ortakları arasında yer almaktadır (Karpat, 2013: 117). Hatta Boratav'a göre İttihatçılar bir ilke imza atmış ve "savaşın finansmanı çabaları içinde Osmanlı hükümeti ilk kez dış borçlanmanın kolaycı yolundan ayrılarak 1918 yılında çok yoğun bir propaganda kampanyası açmış ve 19 milyon liralık devlet tahvili satabilmeyi başarmıştır." (2003: 31).

Ancak sadece iktisadi ve siyasi bağımsızlık yeterli değildir. Bunun yanında toplumsal açıdan modernleşmek de gereklidir. Bu açıdan Osmanlı seçkinleri, kesinlikle modernleşmeye sırt çevirmiş, onu kötücül, şeytani olmakla suçlamış, reddiyeci tezler üretmiş ve içe kapalı bir sistem hayal etmiş değildir. Tam tersine modernleşmeye uyum sağlamayı arzulamış, modernleşmeyi deyim yerindeyse bir amentü gibi benimsemiş ve modern dünyanın bir parçası olmaya çalışmıştır (Lewis, 2014: 655). Örneğin Paris (1856), Londra (1871) ve Berlin (1878)

antlaşmaları ile Osmanlı Devleti kendine tanınan hakların daha sonra tanınmamasını ve uluslararası hukukun kendisine uygulanmamasını eleştirirken Avrupa Devletler ailesinin ve hukukunun bir parçası olduğunu iddia etmiş ve diğer Avrupa devletlerine yapılan muameleye tabi tutulmayı talep etmiştir (Budak, 1999).

Daha da önemlisi savaşın getirdiği koşullar içerisinde Osmanlı toplum yapısı, değerleri ve yaşam tarzı değişmeye başlamıştır ve Osmanlı seçkinleri, bu değişimi modernleşmeye giden yola sevk etmek gayreti içerisinde gözükmektedir. Örneğin 7 Kasım 1917 tarihli Hukuk-ı Aile Kararnamesi, atılmış önemli bir adım olarak din farkı gözetmeksizin tüm Osmanlı tebaasını tek bir hukuk dairesi içine almayı amaçlamıştır (Aydın, 1985: 157). Keza 1 Mart 1917 itibariyle Miladi ve Rumi Takvim arasındaki 13 günlük fark kaldırılarak Batı ile bütünleşme yolunda bir adım daha atılmıştır. Ayrıca Latin alfabesine geçme talepleri ortaya atılmış, hatta Enver Paşa'nın bu konuda bir denemesi olmuş ancak başarısızlıkla sonuçlanınca bu meselenin halli savaş sonrasına bırakılmıştır (Akşin, 2014: 464). Kadınlar kamusal alana çıkmaya başlamış, savaş koşullarında zorunlu olarak iş hayatına katılmaya ve birçok meslek kolunda çalışıp, para kazanmak suretiyle iktisadi özgürlüğünü kazanma yolunda ilerlemeye başlamıştır.

I. Dünya Savaşı koşulları, Osmanlı toplumunda kadınların durumu açısından oldukça keskin dönüşümlere vesile olmuştur. Savaş koşullarında askere giden erkeklerden boşalan iş kollarında kadınların istihdamı ile kadının toplumsal yaşamı üzerinde köklü dönüşümün ilk ve belki en önemli adımı atılmıştır (Gözcü, 2016: 139). Kadınların çalışma hayatına katılması sadece sivil alanla sınırlı kalmamıştır. 9 Şubat 1918 itibariyle kadınların da askere alınması ve erkeklerle eşit şekilde eğitilmeleri ve ücretlendirilmeleri söz konusu olmuştur (Yalman, 1930: 236). Kadınların, askeri ve sivil alanda işçi olarak çalışmalarının yanı sıra yönetici, girişimci olabilmelerinin de önü açılmış, çeşitli seviyelerde eğitim alabilmeleri için üniversitelere kabul edilmeleri ve özel kurslara katılmaları mümkün hale getirilmiştir (Ahmad, 1988: 279). Enver Paşa ve eşinin başkanlığını yaptığı "Kadınların İstihdamı Cemiyeti İslamiyyesi" kurulmuştur. İttihat ve Terakki önderliğinde savaş yetimlerinin yetiştirilmeleri için tütün ve alkol üzerinden alınan vergilerle finanse edilen okullar kurulmuştur (Ahmad, 1988: 273-274).

Tüm bunların ötesinde modernleşme sürecinin nereye kadar gideceği konusunda bir belirsizlik söz konusudur. Ancak İttihatçıların I. Dünya Savaşı'na girme sebeplerinden birinin de padişahlık rejiminin kısmen veya tamamen ortadan kaldırılması olduğuna şüphe yoktur (Ahmad, 1986: 244-246). İttihatçıların Cumhuriyet kurmaya gidecek köklü bir devrime öncülük etmek gibi bir arzuya sahip oldukları ancak henüz yüksek sesle ifade etmedikleri iddia edilebilir. Bu bağlamda Talat Paşa'nın eşi Hayriye Hanım'ın anlattıklarına göre Talat Paşa II. Meşrutiyet'ten beri cumhuriyet rejiminin ihdasını hayal etmektedir (Kuyaş, 1998: 114). Bu iddia, İttihatçıların en azından bir kısmının kafasında Cumhuriyet kurma idealinin bulunduğunu ortaya koymaktadır.

3. SONUÇ

Bu çalışmada Osmanlı Devleti'nin neden I. Dünya Savaşı'na girdiği sorusuna yanıt aranmıştır. Buna göre Osmanlı Devleti'nin savaşa girmek zorunda olduğu ve siyasi, askeri ve

mali konular sebebiyle savaş dışı ya da tarafsız statüde kalmasının mümkün olmadığı ifade edilebilir. Savaşa sonradan girilmesi ya da savaşa giriş tarihinin ertelenmesi veya sıkı pazarlıklarla girilmesi mümkün gözükse de dönemin koşulları içerisinde bu gerçekleşmemiştir.

Savaşa İtilaf Devletlerinin yanında yani kazanan tarafta girmek arzusu vardır. Hatta aralıklarla çeşitli düzeylerde İngiltere, Fransa ve Rusya gibi İtilaf devletlerine ittifak hususunda çeşitli teklifler sunulmuştur. Ancak tüm bu teklifler çeşitli sebeplerle reddedilmiştir. Bu nedenle Almanya, Osmanlı Devleti için geriye tek seçenek olarak kalmıştır. Savaşa giriş sürecinde İttihat ve Terakki'nin önder kadrosunun rolü ve teşviki yadsınamaz. Hatta tek başına Enver Paşa'nın savaşa giriş sürecinde önemli bir faktör olduğuna şüphe yoktur. Ancak bu, kamuoyunun savaşa girmek konusunda tamamen isteksiz olduğu anlamına da gelmemektedir.

Savaşa isteksizce girilmemiştir. Aksine Osmanlı seçkinleri, matbuatı ve ile kamuoyunda ve özellikle Balkanlar'dan göçen topluluklarda çeşitli amaç ve düşüncelerle savaşa girmek konusunda ciddi bir heves göze çarpmaktadır. Savaşa Pan İslamist ve/veya Turancı hayaller yüzünden girilmiş de olabilir. Özellikle Enver Paşa'nın zihninde böylesi bir siyasi proje bulunmuş olabilir ancak Almanya'nın savaş öncesi ve esnasındaki tutumu böyle bir projenin başarı şansını en baştan sınırlandırmış gibi gözükmektedir.

Osmanlı Devleti'nin savaş girmesinde asıl belirleyici olan, varoluşsal bir nedendir ve tüm diğer sebeplerin yanında savaşa hayatta kalmak, hayatta kalabilmenin koşulu olarak eski rejimi kısmen veya tamamen tasfiye etmek, siyasi ve iktisadi bağımsızlığı kazanmak ve Batı'ya rağmen Batılılaşmak, modernleşmek ve çağdaşlaşmak için girilmiştir.

KAYNAKÇA

Ahmad, F. (1966). Great Britain's Relations with the Young Turks 1908-1914. Middle Eastern Studies. 2(4), 302-329.

Ahmad, F. (1986). İttihat ve Terakki (1908-1914). 3. Bsm., Çev. Nuran Yavuz, İstanbul: Kaynak Yayınları.

Ahmad, F. (1988). War and Society under the Young Turks 1908-1918. American Historical Review. 11(2), 265-286.

Ahmad, F. (2011). İttihatçılıktan Kemalizm'e. 6. Bsm., Çev. Fatmagül Berktay, İstanbul: Kaynak Yayınları.

Akçura, Y. (1917). İktisadî Siyaset Hakkında. Türk Yurdu. 12(12), 176-181.

Aksakal, M. (2004). Not By All Those Old Books of International Law, But Only by War: Ottoman Intellectuals on The Eve Of The Great War. Diplomacy and Statecraft. 15(3), 507-544.

Akşin, S. (2014). Jön Türkler ve İttihat ve Terakki. 7. Bsm., Ankara: İmge Yayınları.

Aydın, M.A. (1985). İslâm-Osmanlı Aile Hukuku. İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınları.

Bayramol, E. (2019). Rus Diplomatik Belgelerine göre Birinci Dünya Savaşı'nda Osmanlı Devleti'nin İttifak Devletleri'ne Katılışı. Türkbilig. 38(1), 99-105.

Berkes, N. (2014). Türkiye'de Çağdaşlaşma. 20. Bsm., Haz. Ahmet Kuyaş, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Black, J. (2009). Savaş ve Dünya: Askeri Güç ve Dünyanın Kaderi (1450-2000). Çev. Yeliz Özkan, Ankara: Dost Yayınları.

Boratav, K. (2003), Türkiye İktisat Tarihi (1908-1922). 7. Bsm., Ankara: İmge Yayınevi.

Budak, M. (1999). I. Dünya Savaşı sonrası Yeni Uluslararası Düzen kurma sürecinde Osmanlı Devleti'nin Tavrı. Divan. 2(1), 191-215.

Cunningham, A. (1993). The Wrong Horse? Anglo-Ottoman Relations Before the First World War. Eastern Questions in the Nineteenth Century: Collected Essays of Allan Cunningham. (Ed. Edward Ingram). Psychology Books, London, 226-250.

Çınar, B. (2014). Birinci Dünya Savaşı'nda Osmanlı Jeopolitiğinin Rolü. Akademik Bakış. 8(15), 39-56.

Findley, C.V. (2011). Modern Türkiye Tarihi (1789-2007). Çev. Güneş Ayas. İstanbul: Timaş Yayınları.

Gökalp, Z. (1913). Üç Cereyan, Türk Yurdu. 3(11), 331-337.

Gözcü, A. (2016). I. Dünya Savaşı ve Osmanlı Devleti'nin Gündelik Hayatından Kesitler. Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi. 16(32), 133-169

Kahraman, M.A. (2020). I. Dünya Savaşı Başlarken Osmanlı Basınında Taraf Olma Algısının İyi-Kötü Yakınlaşması Üzerinden Okunması. MSGSÜ Sosyal Bilimler Dergisi. 1 (21), 103-114.

Karpat, K.H. (2013). Türk Demokrasi Tarihi. 4. Bsm., İstanbul: Timaş Yayınları.

Karpat. K.H. (2012). Kısa Türkiye Tarihi (1800-1912). Çev. Güneş Ayas. İstanbul: Timaş Yayınları.

Korkmaz, E. (2020). Birinci Dünya Savaşı Yıllarında Osmanlı Devleti'nde Karaborsa. Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi. 66(1), 241-279.

Kuran, A. B. (2000). İnkılap Tarihimiz ve Jön Türkler. 2. Bsm., İstanbul: Kaynak Yayınları.

Kuyaş, A. (1998). Neden Cumhuriyet? Cogito. 15(1), 114-118.

Lewis, B. (2014). Modern Türkiye'nin Doğuşu. 7. Bsm., Çev. Boğaç Babür Turna, Ankara: Arkadaş Yayınları.

Oran, B. (2002). Türk Dış Politikası (1919-1980). Cilt 1, 4. Bsm., İstanbul: İletişim Yayınları.

Öksüz, M. (2010). Amerikan Belgelerine Göre I. Dünya Savaşı ve Mütareke Dönemlerinde Osmanlı Hükümetleri. Turkish Studies. 5(1), 1247-1270.

Sander, O. (2012). Siyasi Tarih: İlkçağlardan 1918'e. 24. Bsm., Ankara: İmge Yayınları.

Toprak, Z. (1982). Türkiye'de Millî İktisat (1908-1918). Ankara: Yurt Yayınları.

Yalman, A. E. (1930). Turkey In the World War. New Haven: Yale University Press.

Yılmaz, R. (2008). Birinci Dünya Savaşı Başlarında Osmanlı Devleti'nin Kafkasya Siyaseti. USAK. 3(6), 121-141.

Zürcher, E.J. (2011). Millî Mücadelede İttihatçılık. 7. Bsm., Çev. Nüzhet Salihoğlu, İstanbul: İletişim Yayınları.

ESKİ SOVYET ÜLKELERİNDEKİ ÖZERK BÖLGELER VE ANAYASAL TEMELLERİ

Ömer AKPINAR[1]

1. GİRİŞ

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) 1991 yılında tamamen dağıldığında içinden 15 (on beş) ayrı cumhuriyet çıkmıştır. Bu cumhuriyetlerin her biri tarihlerinden miras kalan gerilim ve çatışma alanlarını farklı şekilde çözme yoluna gitmiştir. Azerbaycan ve Ermenistan Karabağ'da savaşırken Gagavuzya'da Moldova ve Gagavuzlar otonomi konusunda anlaşmışlardır. SSCB ölçeğinde bir devletin dağılmasından sonra gerek iç sorunlar gerekse sınır ihtilafları sebebiyle çıkan çatışmalar bazı bölgelerde bugün de devam etmektedir. Bu günlerde şahit olduğumuz Ukrayna-Rusya savaşını SSCB sonrası çözülememiş sınır ve hukuki sorunların farklı bir çözüm yolu olarak okuyabiliriz. Halbuki Kırım'la başlayan tartışmaların bir sonuca ulaşmaması silahlı çatışmalara, oradan da savaşa sebep olmuştur. Oysa Kırım, Ukrayna Cumhuriyeti içinde otonom yapıdaydı. Yani Kırım, diğer donmuş çatışma bölgeleri[2] gibi SSCB sonrası potansiyel savaş alanıydı. Kendini gerçekleştiren bir kehanet gibi bir kez daha sıcak savaşın konusu oldu.

Bu çalışmada eski Sovyet ülkelerindeki çözüme ulaşmış özerk bölgeler veya yapılar incelenmiştir. Her bir özerk bölgenin kendine has özellikleri olsa da bu yapılar genel bir sınıflandırma içinde değerlendirilmiştir. Her bir özerk yapı, bağlı olduğu ülke anayasasındaki yerine göre incelenmiştir. Anayasal dayanağı ve varsa kuruluş yasaları ayrı ayrı ele alınmış ve nihayetinde bölgelerin hukuki durumu ortaya çıkarılmıştır. Eski Sovyet ülkesi olmasına rağmen Rusya Federasyonu'nda bulunan otonom bölgeler çalışmanın dışında bırakılmıştır. Çünkü Rusya bir federasyondur ve kendine has bir yapısı vardır. İsmi federal cumhuriyet, kıray, oblast veya otonom fark etmez, Rusya'da tüm idari birimler merkezin kontrolündedir. Halbuki diğer eski Sovyet ülkelerindeki özerk yapıların oluşmasında, Moskova (SSCB veya bugünkü Rusya Federasyonu) doğrudan veya dolaylı aktördür. Ancak bu konu farklı bir çalışmayı gerektirir.

Çalışmada eski Sovyet ülkeleri olarak isimlendirilen (Rusya hariç) ve bünyesinde özerk bir yapı barındıran tüm devletlerin anayasaları incelenmiştir. Ayrıca bir araştırmacı olarak Moldova'nın parçası olan Gagavuzya Otonomi Bölgesi'nde (Gagauz Yeri) bulunulmuş ve otonomi yakından araştırılmıştır. Bu çalışmada altı farklı özerk yapı incelenmiştir. Bu özerk bölgeler şunlardır: Azerbaycan Nahçıvan, Gürcistan Güney Acara, Moldova

---

[1] Dr., Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler, Millî Eğitim Bakanlığı, omerakpnr25@gmail.com, ORCID: 0000-0001-5007-7880.

[2] 1991 yılı sonrası literatürde belirli bir üne kavuşan 'donmuş çatışma (frozen conflict)' ve 'donmuş çatışma bölgesi (frozen conflict zone)' kavramları, askeri hareket sonrası (savaş veya çatışma) ülkeler veya gruplar arasında bir barış anlaşmasına varılmadan mevcut statükonun sürdürülmesini ifade etmek için kullanılmaktadır. Kıbrıs ve Transdinyester donmuş çatışma bölgesine güzel iki örnektir.

Gagavuzya, Özbekistan Karakalpakistan, Tacikistan Dağlık Bedahşan ve Estonya Kültürel Otonomisi.

Gerek siyaset bilimi ve uluslararası ilişkiler alanında gerekse hukuk alanında özerklik kavramı üzerine pek çok çalışma vardır. Özerk bölgelerin veya otonomilerin derinlemesine tanımı ve izahı bu çalışmanın amacının dışındadır. Fakat konunun daha iyi anlaşılması için özerkliğin genel tanımı ve en sade tasnifi yapılmaya muhtaçtır. Bu sebeple ilk olarak özerkliğin ne olduğu açıklanmıştır.

2. ÖZERKLİK

Özerkliği Türk Dil Kurumu (2023) "*bir topluluğun, bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendine yönetme hakkı, muhtariyet, otonomi, otonomluk*" olarak tanımlamaktadır. Siyasi tanımda ise karşımıza çıkan ilk kavram egemenliktir. Yani özerklik bir egemenlik paylaşım şeklidir.

Yunanca otonomi, Arapça muhtariyet kelimelerinin karşılığı olan özerklik, seçilmiş bir idari merkezi organ tarafından yönetilmekte olan bir topluluğun veya bir birimin kendi kararlarını kendi kendine ya da kendi belirlediği yasalarca alabilmesi şeklinde açıklanabilir. Bir bölgede yaşayan insanlar idari birim olarak kendi kararlarını alan yapılar kurabilirler. Ancak egemenlik açısından özerklik kavramı siyasi bir anlam taşır. Literatürde siyasi anlam taşıyan özerklik için genellikle otonomi (autonomy) kavramı kullanılır. Yani siyasi özerklik; idarenin işlerini kolaylaştırmak için, merkezi idarenin yetkilerini yerelde kullanmadan ziyade, belirli bir devlet sınırları içinde yaşayan etnik bir yapı ya da azınlığın kendilerini oluşturan her bireyinin etnik veya siyasi (ideolojik) özelliklerini korumak ve bulundukları bölgelerdeki yerel hizmetlerini karşılamak amacıyla bir siyasi özerk birim (il, bölge vs.) kurma hakkı anlamı taşımaktadır. Dolayısıyla özerklik kavramı günümüzde, bir devletin, ulusaltı bir topluluğa kendi organlarıyla kendi işlerini yönetme yetkisini tanımasıdır (Nalbant, 1997: 42).

Özerklik tanımında yedi farklı özerklik sayılmaktadır. Bunlar kültürel ve fonksiyonal özerklik, bölgesel özerklik, yerel özerklik, idari özerklik, personel/işgören özerklik, bireysel özerklik ve mali özerkliktir. Tüm bu özerklik tanımlamaları esasında iki ana tanım içinde değerlendirilebilir. Bunlar idari özerklik ve siyasi özerkliktir (Nalbant: 43). Eski Sovyet coğrafyasındaki özerk veya otonomi yapılar siyasi tartışmaların ürünüdür. Etnik veya kültürel temelleri olduğu yadsınamazsa da temelinde elitlerin çatışması yatar. Bu sebeple eski Sovyet coğrafyasındaki özerk yapılar siyasi özerk yapılardır. Estonya örneğinde olduğu gibi kültürel otonomi olarak tanımlanan uygulamalar da mevcuttur. Kültürel özerklik de siyasi yapıda olduğu için çalışmadaki tüm özerk yapılar siyasi özerklik içinde değerlendirilebilir. Bu sebeple eski Sovyet coğrafyasındaki özerk yapıları hukuki (*de jure*) ve fiili (*de facto*) olmak üzere iki gruba ayırmak gerçekçi olacaktır.

Eski Sovyet coğrafyasındaki hukuki ve fiili özerk yapılar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Moldova, Gürcistan ve Azerbaycan gibi bazı ülkeler hem hukuki hem de fiili özerk bölgelere sahiptir.

Tablo 1. Eski Sovyet coğrafyasındaki Özerk Bölge ve Ülkeler

Ülke	Hukuki Özerk Bölgeler	Fiili Özerk Bölgeler
Azerbaycan	Nahçıvan	Yukarı Karabağ
Estonya	Kültürel yapılar	
Ermenistan		Yukarı Karabağ
Gürcistan	Acara	Abhazya ve Güney Osetya
Moldova	Gagavuzya	Transdinyester
Özbekistan	Karakalpakistan	
Tacikistan	Dağlık Bedahşan	

Tabloda yer alan özerk bölgelerin tamamının ortak noktası eski Sovyet coğrafyasında olmalarıdır. Hukuki veya fiili fark etmez, tüm özerk bölgelerin bulundukları ülkelerden ayrılma sebepleri farklıdır. Örneğin Yukarı Karabağ ve Gagavuzya etnik sebeple özerk yapıdayken Transdinyester ve Acara tarihi, coğrafi ve otonomi elitlerinin etkisiyle özerk yapıya sahiptir. Otonomilerin siyasi sebepleri farklı bir çalışma konusudur. Tabloda verilen ve fiili özerk yapı olarak tanımlanan bölgelerin hukuki dayanakları olmadığından, bu çalışmada, hukuki özerk yapılar incelenmiştir.

3. HUKUKİ ÖZERK BÖLGELER

Hukuki özerklik veya otonomi, uluslararası hukuka göre, parçası olduğu devletle hukuki bir metin üzerinde anlaşmak suretiyle elde edilen özerklik olarak tanımlanmıştır. Hukuki özerk bölgeler ise hukuki özerkliğini elde etmiş bölgeler veya yapılardır.

Yukarıda yapılan tanıma uygun otonomiler; Moldova Gagavuzya, Estonya kültürel otonomi, Gürcistan Acara, Azerbaycan Nahcivan, Özbekistan Karakalpakistan ve Tacikistan Dağlık Bedahşan (Gorno-Badakistan) olarak sıralanabilir. Şimdi bu yapıların anayasal ve hukuki durumlarını inceleyelim.

3.1. Gagauz Yeri (Moldova)

Gagavuzya sadece Moldova, eski Sovyet ve hatta Avrupa için değil, Türk dünyası için de ilginç bir örnektir. Etnik olarak Türk olan Gagavuzlar Anadolu aksanı bir Türkçe konuşurlar ve konuştukları Türkçe, literatürde Batı Oğuz Türkçesi olarak tanımlanır (Dağlı, 2019: 3). Dinleri Ortodoks Hristiyanlıktır. Resmi dil Rusçadır ancak Moldova'nın resmi dili Rumence'dir. Gagavuz Otonomisi 23 Aralık 1994 yılında kuruldu. Nüfusu 2022 yılı nüfus sayımına göre yaklaşık 121.700 kişi ve yüzölçümü 1.848 km2'dir (Moldova İstatistik Bürosu, 2022).

Gagavuzya ile Moldova merkezi yönetim (başkent Kişinev'dir) arasında otonomi anlaşması 1994 yılında imzalandı. Gagavuz Otonomisinin resmi adı Gagavuzcada Gagauz Yeri'dir.[3]

Gagavuz Otonomisi Moldova Cumhuriyeti Anayasası (MCA) madde 111'e göre kurulmuştur. MCA madde 111 "*Gagavuzya Bölgesinin Otonomi Birimi (Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia)*" başlığı altında, 7 (yedi) fıkraya ayrılmıştır. (1) fıkraya göre Gagavuzya coğrafi bir birim olarak tanımlanmıştır. Gagavuz Otonomisi, Gagavuzya'da yaşayan insanların toplumsal, politik, ekonomik ve kültürel menfaatlerini ilgilendiren konularda

[3] Gagavuz Otonomisinin tarihi konusunda ayrıntılı bilgi için bakınız: Ömer Akpınar, Gagavuzya'da Otonominin Tarihi Süreci ve Hukuki Temelleri (Ekin Yayıncılık 2022) 209-222.

bağımsızdır. Aynı fıkrada anayasal sınırlılıkların olduğu hatırlatır. (2) fıkra, Gagavuz bölgesinde yaşayanların hak ve menfaatlerinin anayasal güvence altında olduğunu ifade eder. (3) fıkra ise Gagavuz Otonomisinin yasalara uygun biçimde, yasal ve idari birimlere sahip olduğunu söyler. Yani yargı yetkisi otonomiye verilmemiştir. (4) Gagavuzya'daki yer altı ve yer üstü zenginliklerin tüm Moldovanlara ait olduğunu belirtirken (5) fıkrası otonominin bütçesini açıklar. Buna göre, özel kanunla, bütçe paylaşımı yapılır. (6) fıkra Gagavuzya hükümetinin (Bakannık Komiteti) tüm eylemlerinin Moldova kanunlarına göre merkezi denetim altında olduğunu söyler. (7) fıkra ise Gagavuzya'yla ilgili, Moldova Meclisi'nde çıkan kanunların mecliste kabul edilebilmesi için, seçilmiş vekil sayısının 5'te 3'ünün onayını alması gerektiğini belirtir.

MCA madde 73'e göre Gagavuz Otonomisinin yasama birimi olan Halk Topluşu Moldova Meclisi'ne yasa değişikliği teklifinde bulunabilir. Madde 110'da Gagavuz Otonomisi idari birim olarak da sayılmıştır. Ayrıca Anayasa, Gagauz Yeri Başkanı'nın Moldova Hükümeti'nin doğal üyesi olduğunu belirtir.

Anayasaya uygun olarak 23.12.1994 tarih ve 344-XIII sayılı "*Gagavuzya'nın Özel Hukuki Durumuyla İlgili Kanun* (*privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri)*" çıkarılmıştır. Bu kanun 27 maddeden oluşmaktadır. Gagavuz Otonomisinin teşkilat yapısı, nasıl oluştuğu ve yasama-yürütmenin nasıl olduğu ayrıntılı şekilde açıklanmıştır. Tekrar etmek gerekirse yargı konusu otonomiye devredilmemiştir. Yani, yargı konusunda, Moldova Cumhuriyeti üniter karakterdedir ve Moldova'nın üniter yapısı Anayasa'nın birinci maddesinde belirtilmiştir.

3.2. Estonya Kültürel Otonomisi

Estonyalı şair Juhan Liiv (1864-1913) bir şiirinde "*Geçmişini unutan kişinin geleceği yoktur*" der. Estonya tarihi olarak kültüre çok önem veren bir ülkedir. Şubat 1925 yılında çıkarılan bir yasayla başlayan azınlıklara kültürel hakların verilmesi durumu bugün de sürdürülmektedir (Alenius, 2007: 445). Estonya'da kültürel otonominin anayasal dayanağı ve özel kanunu vardır.

Estonya Anayasası (EA) madde 50 şu şekildedir: "*Estonya'da yaşayan ulusal azınlıklar, kendi kültürleri yararına, Ulusal Azınlıklar Kültürel Özerkliği Yasasınca (UAKÖY) sağlanan prosedürlere ve koşullara uygun olarak, yerinden yönetim kurumları kurma hakkına sahiptirler*." Ayrıca UAKÖY'nin (EA md.104) ancak meclisin (Riigikogu) çoğunluk oyuyla değişebileceği veya kaldırılabileceği şartı vardır. Yani Gagavuz yasaları gibi normal kanunlardan farklı ve değiştirilmesi zor bir prosedüre sahiptir.

UAKÖY 30 maddeden oluşmaktadır (RG: RT I 1993, 71, 1001). İlgili kanunun 1'inci maddesi, hangi Estonya vatandaşlarının ulusal etnik azınlık olduğunun tespiti üzerinedir. Buna göre ulusal azınlık şunlardır: "*Estonya'da yerleşik; Estonya ile kuvvetli, sağlam ve kalıcı bağ kurmuş; etnik aitlik, kültürel yapı, din veya dil bakımından Estonyalılardan farklı olan; topluca kendi topluluk kimliklerinin temeli olarak gördükleri kültür ve geleneklerini, din veya dillerini yaşama arzusunda olan insanlardır*."

Kanunun 2'nci maddesinde, hangi etnik veya dini grupların ulusal azınlık olduğunu sıralamıştır. Buna göre Ruslar, İsveçliler, Almanlar ve Yahudiler ulusal azınlıktırlar. Bununla

birlikte sayıları 3.000 ve üzeri olan her tür etnik veya dini grup ulusal azınlık olarak tanınabilir.

Kanunun diğer maddeleri incelendiğinde ulusal azınlıklara çok geniş yetkiler verildiği görülür. Estonya Dil Yasası'na muhalif olmaması şartıyla, eğitim kurumlarında anadilin öğretilmesinden dinini yaymaya kadar her türlü aktivite serbest bırakılmıştır. Ancak bu yasa, yapılan aktivitelerin devlet gözetiminde olduğunu söyler. Bir birey, dilekçeyle ilgili makamlara başvurarak, bir azınlığın üyesi olabilir. Bir azınlık gurubuna üyelik için yaş sınırı 15'tir. Bu yaşın altındakiler velililerinin muvafakatiyle belirli bir ulusal azınlığın üyesi olabilir. Ayrıca ulusal azınlıklar bağış toplayabilir, eğitim faaliyetlerinde bulunabilir, okul açabilir ve devletten maddi destek talep edebilirler.

3.3. Acara Özerk Cumhuriyeti (Gürcistan)

Acara Özerk Cumhuriyeti (AÖC-resmi adı), Gürcistan Cumhuriyeti içinde yaşayan ve hukuki dayanağını Gürcistan Anayasası'ndan (GA) alan bir bölgedir. Gürcistan'ın güney batısında yer alır. 3.000 km2 yüzölçümü ve yaklaşık 400.000 nüfusu vardır. Resmi dil Gürcüce ve başkenti Batum'dur (Acara Hükümeti, 2023).

Gürcistan Anayasası madde 1, devletin birimlerini sayar ve devleti tanımlar. Bu tanımda, fiili özerkliğe sahip olan ve 2008 yılı Rusya-Gürcistan savaşına sebep olan Abhazya ve Güney Osetya'nın aksine Acara Otonomisi yer almaz. Ancak "Ülke Topraklarının Temeli" başlıklı madde 7, fıkra 2'de Acara Özerk Cumhuriyeti'nin, Abhazya Özerk Cumhuriyeti'yle birlikte, gücü Gürcistan yasları ve anayasasıyla tanımlanan özerk birim olduğu belirtilir.

GA madde 37, Gürcistan'da yasamanın yapısını açıklar. Tek kamaralı Gürcistan Meclisi'nde iki grup vardır. Bunlar Cumhuriyet Konsülü ve Senato'dur. Senato kısmı bölgelerden gelen temsilcilerden ve devlet başkanının doğrudan atadığı üyelerden oluşur. 150 üyenin 73'ü senatördür. Buna göre Senato üyelerinin arasında AÖC'ni temsil eden ve bu kimlikle seçilen üyeler mevcuttur.

Anayasa madde 45 AÖC meclisine (yüksek temsilciler organı) yasa değişikliği veya yeni bir yasa için Gürcistan Parlamentosu'na başvuru yapma hakkı vermiştir. Ayrıca madde 50'ye göre, başkanlık seçiminde, toplanan 300 kişilik seçmenler kurulunda AÖC'nin otonomi meclis üyeleri (Yüksek Konsül) (21 üye) de yer alır.

AÖC'nin yasal statüsünü açıklayan ikinci metin ise Acara Özerk Cumhuriyeti Anayasası Onayı hakkındaki kanundur (Acara Özerk Cumhuriyeti Kanunu, 2008). Bu kanun AÖC'nin bir anayasası olduğunu kabul eder. AÖC Anayasası 28 maddeden oluşur. AÖC Anayasası, Meclisin veya Yüksek Konsülün, özerk cumhuriyet başkanının ve hükümetin, diğer kamu yapılarının nasıl oluştuğunu açıklar. Bütçenin nasıl oluşacağı da anayasada mevcuttur ancak yargıyla alakalı bilgi verilmez. Başka bir ifadeyle yargı merkezi yapıya yani Gürcistan devletine aittir.

3.4. Nahcivan Özerk Cumhuriyeti (Azerbaycan)

Nahcivan Özerk Cumhuriyeti (NÖC) (Naxçivan Muxtar Respublikası) Azerbaycan Cumhuriyeti'ne bağlı bir otonom bölgedir. Yüzölçümü 5.502 km2 ve nüfusu 461.000 kişidir. Başkenti Nahcivan ve resmi dili Azerbaycan dilidir (Naxçivan Muxtar Republikası, 2023).

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası 134 ila 141 kanunları NÖC ile ilgilidir. VIII. Bölüm olarak ayrılan bu 8 maddenin başlığı Nahcivan Özerk Cumhuriyeti'dir. Anayasa madde 134, fıkra I şu tanımı yapar: "Nahcivan Özerk Cumhuriyeti Azerbaycan Cumhuriyeti'ne bağlı bir devlettir." Bu maddenin diğer fıkralarında Azerbaycan kanunlarının özerk cumhuriyette de geçerli olduğu belirtilir. Nahcivan'ın meclisi olan "Ali Meclis" kararlarının ve Nahcivan Hükümeti kararlarının, Azerbaycan Meclisi ve Hükümeti kararlarıyla çelişemeyeceği ifade edilir.

Diğer maddelerde NÖC'nün yasama, yürütme ve yargı konusundaki özerklikleri açıklanır. NÖC'yi ilgilendiren konularda kanun yapma hakkı olan 45 üyeli meclis, yürütmeden sorumlu özerk bölge hükümetini (Bakanlar Kurulu-Nazırlar Kabineti) ve bu hükümetin başvekilini seçer. Yani parlamenter sistem mevcuttur. Ali Meclis yerel yöneticileri veya valileri seçer ve seçtiği isimleri Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet Başkanı'na sunar. Atamayı devlet başkanı yapar. NCÖ'nin kendi yargı sistemi vardır ve bunun olması diğer özerk bölgelerden NÖC'yi ayırır. Ancak bu durum NÖC'nin varlığıyla çelişkili değildir. Çünkü NÖC, ana devlet olan Azerbaycan Cumhuriyeti egemenliğiyle sorunu yoktur. Coğrafi olarak Ermenistan ve İran ile çevrelendiği için Azerbaycan'la coğrafi olarak bağı yoktur. Bu sebeple özerk bölgenin veya muhtarlığın tüm kurumları mevcuttur. Kendi yargısı olmasına rağmen tüm kanunlar Azerbaycan Cumhuriyeti kanunlarıdır (Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, 1995).

Azerbaycan Devlet Başkanı NÖC üzerinde mutlak hakimiyete sahiptir. Anayasa madde 109'a göre tanımlanan Azerbaycan Cumhuriyeti başkanının görevleri arasında, NÖC hükümet ve meclis kararlarını lav etme yetkisi de vardır. Yine madde 148'de Azerbaycan Meclisi kararlarının, normlar hiyerarşisinde, NÖC meclisi kararlarından üstün olduğu belirtilir.

Nahcivan Özerk Cumhuriyeti'nin kendine has anayasası vardır. Bu anayasa 50 maddeden ibarettir. Anayasada NÖC'nin yasama, yürütme ve yargı organlarının nasıl oluştuğu; görev ve yetkileri açıklanmıştır. Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nda (ACA) NÖC ile ilgili ayrıntılı ve sınırlayıcı hükümler yer aldığı için NÖC Anayasası tarihi bir perspektif sunarak ACA'nı tekrar etmiş veya ACA'daki kanunları detaylandırmıştır (Naxçivan Muxtar Respublikasının Konstitusiyası, 1998).

3.5. Karakalpakistan Cumhuriyeti (Özbekistan)

Karakalpakistan Cumhuriyeti (KKC) Özbekistan Cumhuriyeti içinde yer alan özerk bir bölgedir. Coğrafi olarak Özbekistan'ın kuzey batısında yer alır. Yüzölçümü 166.600 km2 ve nüfusu 1.847.000 kişidir (KKC Devlet Hükümet Portalı, 2023).

Özbekistan Cumhuriyeti Anayasası'nın (ÖCA) 68'inci maddesi, Karakalpakistan Cumhuriyeti'ni, Özbekistan Cumhuriyetini oluşturan coğrafi ve idari bir birim olarak tanımlar. ÖCA XII. Bölüm "Karakalpakistan Cumhuriyeti" şeklindedir ve 70 ila 75 arası, 6 maddeden oluşur. Madde 70'te Karakalpakistan Cumhuriyeti'nin (KKC) Özbekistan Cumhuriyeti'nin bir parçası olduğunu ifade eder ve madde 71'de KKC'nin kendi anayasası olduğunu belirtir. 73'üncü maddede KKC'nin topraklarının kendi rızası olmadan değiştirilemeyeceği ve kendi coğrafyasında idari yapıdan bağımsız olduğunu söyler. ÖCA'nın

en ilginç maddesi belki de 74'üncü maddesidir. Bu maddeye göre, Karakalpakistan Cumhuriyeti, bir referandumla Özbekistan Cumhuriyeti'nden ayrılabilecektir. Bir sonraki maddede ise başkent Taşkent ve Karakalpakistan Başkenti Nukus arasındaki uzlaşma ve anlaşma sonucu KKC'nin kurulduğu belirtilir. Merkezi Özbekistan Hükümetiyle tüm tartışmaların iki meclis arasındaki uyuşma sonucu çözüleceği (tek taraflı karar alınamaz) belirtilmiştir (Özbekistan Cumhuriyeti Anayasası, 1992).

Özbekistan Cumhuriyeti Meclisi olan Yüce Meclis (Oliy Majlis), alt (temsilciler) ve üst (senatörler) olmak üzere iki kamaralıdır. 150 üyeli alt kanata karşılık 100 üyeli senato vardır. Temsilciler normal orantılı seçimle iş başına gelirken senato bölgesel ve devlet başkanına tanınan kontenjanla oluşur. Buna göre 6 senatör Karakalpakistan'dan seçilir (KKC Anayasası, 1993). Anayasanın diğer maddelerinde Karakalpakistan Cumhuriyeti'nin kendi meclisi Yüce Meclis'e kanun teklifinde bulunabileceği, Karakalpakistan Devlet Başkanı'nın Özbekistan Hükümeti'nin doğal üyesi olduğu belirtilir. ÖCA madde 107 Özbekistan yargısı hakkındadır. Buna göre Karakalpakistan'nın kendisine has yargısı vardır. Karakalpakistan'nın medeni ve ceza kanunları için yüksek mahkemesi; ayrıca ekonomi yüksek mahkemesi anayasada tanımlanmıştır. Yargı olarak tamamen bağımsız değildir zira en üst mahkeme olan Özbekistan Yüksek Mahkemesi (Anayasa Mahkemesi) bu mahkemelerin üstündedir. Karakalpakistan Özbekistan Anayasa Mahkemesinde üye bulundurmak zorundadır. Bu mahkeme KKC kanunlarının anayasal denetimini sağlar. Karakalpakça Özbekçeyle birlikte resmi dil olarak kabul edilir. Özbekistan Anayasası madde 119 KKC'nin bağımsız ve müstakil bir başsavcıya (bizdeki Yargıtay Başsavcısı) sahip olduğunu ancak bu savcının Özbekistan Başsavcısı fikri alınarak atanacağını belirtir. 122'nci madde ise KKC'nin kendine has bütçesi olduğunu söyler.

Karakalpakistan Cumhuriyeti Anayasası 120 maddeden oluşmaktadır. Anayasa özerk bölgenin yasama, yürütme ve yargı işlemlerinin nasıl yapılacağını açıklar. Kurumların ve kurumların görevlerinin ne olduğun belirtildiği anayasada bağımsız bir devletin anayasasında olan tüm maddeler mevcuttur. Diğer özerk bölgelerin anayasalarından farklı olarak daha bağımsız bir yapı anlatılmaktadır. Hatta KKC Anayasası madde 1'de, istenildiği zaman, referandum yapılmak suretiyle bağımsızlığın veya Özbekistan'dan ayrılmanın mümkün olduğu yazılıdır (KKC Anayasası, 1993).

3.6. Dağlık Bedahşan Özerk Bölgesi (Tacikistan)

Dağlık Bedahşan, Tacikistan Cumhuriyeti'nde bulunan bir özerk bölgedir. Özerk bölge olmasının altında etnik ve mezhepsel nedenler yatmaktadır. Genel olarak Sünni Hanefi mezhebine sahip olan Taciklere karşılık Dağlık Bedahşan'da Şii İsmaili mezhebi ve Pamir etnik yapısı baskındır. 1992-1997 yılları arasında süren Tacikistan İç Sasvaş'ta iktidara karşı (Duşanbe) durmuştur. Yüzölçümü 44.200 km2, nüfusu ise 206.000 kişidir. Tacikistan'ın toplam yüzölçümü 143.100 km2 ve nüfusu 9.800.000 kişidir (Gazel, 2022: 246).

Dağlık Bedahşan'ın resmi adı Dağlık Badahşan Otonomi Oblastı'dır. Oblast, Slav dillerinde (Rusça óбласть) eyalet anlamına gelmektedir ve coğrafi bir terimdir (Dictionary, 2023). Tacikistan Cumhuriyeti Anayasası (TCA) madde 7'ye göre Tacikistan'ı oluşturan idari yapılar içinde Dağlık Bedahşan Otonomi Oblastı (DBOO) sayılmaktadır. TCA'nın yedinci bölümü DBOO ile ilgilidir. Bu bölüm 81, 82 ve 83'üncü maddelerini içermektedir. TAC

madde 81'e göre otonomi Tacikistan'ın ayrılmaz bir parçasıdır ve otonomi meclisinin onayı olmadan statüsü veya coğrafyası değiştirilemez. 82'nci maddede DBOO meclisinin (Majlis) yasa değişikliği için Tacikistan Meclisi'ne (Yüce Meclis) başvuru yapma hakkının olduğu belirtilir. Madde 83'te ise otonomi meclisinin ekonomik, sosyal, kültürel ve diğer alanlarda düzenleme yapabileceği bilgisi verilir (Tacikistan Cumhuriyeti Anayasas 1994).

TAC iki kamaralı yapıdadır. Buna göre 33 sandalyeli üst meclis (Majlisi Milli) ve 63 sandalyeli alt meclis (Majlisi Namoynadagon) Tacikistan'ın Yüce Meclisi'ni (Meclisi Ali-*Маҷлиси Олии Ҷумҳурии Тоҷикистон*) oluşturmaktadır. DBOO meclisinin üyeleri üst meclisin doğal üyeleridir. Ayrıca Yüce Meclis'in bir sözcüsü otonominin meclis üyelerinden seçilir. Otonomi görece olarak zayıftır. Devlet Başkanı otonomiye vali atar. Otonomi mahkemeleri merkezi yapının (Duşanbe) elindedir. Otonomi mahkemeleri başkanı merkezden atanır. Ancak Tacikistan Anayasa Mahkemesi 7 üyeden oluşur ve bu üyelerden biri otonomiyi temsil eder (TCA, 1994).

4. SONUÇ

Dünya tarihinde görüşmüş en büyük siyasi yapılardan biri olan SSCB'nin 1991 yılında tamamen tarih sahnesinden silinmesi, günümüz dünyasını anlama açısından çok önemli bir olaydır. Böylesi bir olayın iç savaşlar, milli veya küresel savaşlar olmadan son bulması mümkün gözükmemektedir. Nihayetinde bugün devam eden Ukrayna-Rusya Savaşı SSCB'nin sonlanmasından sonra hesaplaşılmamış bölüşümün nesillere mirasıdır. Şüphesiz bu miras bazı bölgelerde savaşlara (Çeçenistan, Karabağ, Abhazya, Transdinyester gibi) sebep olurken, bu çalışmada anlatıldığı gibi, bazı bölgelerde de barış içinde çözülmüştür. Bugün barış içinde gözüken ve bu çalışmanın konusu olan siyasi yapıların tarihinde çatışmalar veya savaşların olduğu unutulmamalıdır. Bu çalışma, varlığını hukuki temellere dayandıran ve bir parçası olduğu devlette barış içinde yaşayan özerk bölgeler konu edinilmiştir.

Bu çalışmada konu edinilen özerk yapıların genel özelliği, tamamının anayasal dayanağının olmasıdır. Bu temel bilgi ışığında, çalışmada hukuki durumları incelenen özerk yapıların özellikleri aşağıda verilen tablodaki gibi özetlenebilir.

Tablo 2. Eski Sovyet'te Anayasal Özerk Bölgeler

Özerk Bölge	Ülke	Varlık Sebebi	Ayrışma Sebebi	Meclis	Başkan	Kendine Ait Yargısı
Gagauz Yeri	Moldova	Siyasi	Etnik ve Dini	Var	Seçim	Yok
Estonya	Estonya	Kültürel	Kültürel	Yok	Yok	Yok
Acara Özerk Cumhuriyeti	Gürcistan	Siyasi	Elitler	Var	Seçim	Yok
Nahcivan Özerk Cumhuriyeti	Azerbaycan	Siyasi	Coğrafi	Var	Atama	Yok
Karakalpakistan Cumhuriyeti	Özbekistan	Siyasi	Etnik	Var	Seçim	Var
Dağlık Bedahşan Özerk Bölgesi	Tacikistan	Siyasi	Etnik ve Mezhepsel	Var	Atama	Yok

Yukardaki tabloda verilen özellikler incelendiğinde Estonya'nın diğer özerk yapılardan ayrıştığını görürüz. Estonya ulusal sınırlar içinde herhangi bir coğrafyaya atıf yapmadan insanlara kültürel özerklik tanımıştır. Diğer yandan tarihi bağımsız veya özerk deneyimine ve kültürüne sahip olmasıyla birlikte Nahcivan Özerk Cumhuriyeti'nin merkezi idareyle (Bakü) siyasi bir tartışması yoktur. Bunun altında hem Azerbaycan'nın etnik ve dini konuda nüfusun büyük oranda aynı olması hem de Eski Cumhurbaşkanı Haydar Aliyev'in Nahcivan Yüksek Meclisi'nden olmasının etkisi büyüktür.

Gagavuzya, Acara, Dağlık Bedahşan ve Karakalpakistan özerk birimleri etnik, elitist veya dini çatışmaların sonucu oluşmuşlardır. Dağlık Bedahşan'da yaklaşık 4 yıl süren savaş meydana gelmiştir. Gagavuzya ve Karakalpakistan ise etnik ayrışmanın ürünüdürler. Bugün çatışmasız ortamda yaşayan bu özerk bölgeler varlıklarını yasalara dayandırarak barışı temin edebilmişlerdir.

KAYNAKÇA

Acara Hükümeti. (2023). About Acara. http://adjara.gov.ge/EngPage.aspx?pid=1427#.ZED4vXZBy3A, (Erişim Tarihi: 20.04.2023).

Acara Özerk Cumhuriyeti Kanunu. (2008). Kanun Numarası: 232 Kabul Tarihi: 15.07.2008 Kabul Tarihi: 26.07.2008. Kayıt Kodu: 010010010.04.001.016044. https://matsne.gov.ge/en/document/view/18940?publication=3.

Akpınar, Ö. (2022). Gagavuzya'da Otonominin Tarihi Süreci ve Hukuki Temelleri, Ekin Yayıncılık, 209-222. Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi Konularının Akademik Yansımaları — E-kitap — SüreliKitap (surelikitap.com).

Alenius, K. (2007). "The Birth of Cultural Autonomy in Estonia: How, Why, and for Whom?", (Volume 38) (4) Journal of Baltic Studies 445-462. DOI:10.1080/01629770701682723.

Anton, B. (2015). Frozen Conflicts in Europe, Barbara Budrich Publisher: Toronto.

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası. (1995). https://www.e-qanun.az/framework/897, Erişim Tarihi: 19.04.2023.

Dağlı, H. (2019). Güney Doğu ve Güney Batı (Oğuz) Grubu Türk Lehçelerinde Şartlı Bileşik Cümle Bakımından Karşılaştırılması, 3 (2) USOBED Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, 141-160. https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/899378.

Dictionary. (2023). Oblast. https://www.dictionary.com/browse/oblast. Erişim Tarihi: 21.04.2023.

Estonya Anayasası (Eesti Vabariigi põhiseadus), Kabul Tarihi: 28.06.1992. https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002.

Gazel, M. (2022). "Ülke Tanımı: Tacikistan" Asya Araştırmaları Dergisi (6) (2) s. 245-252. https://dergipark.org.tr/tr/pub/asyar/issue/74941/1225326.

Gürcistan Anayasası, Kanun Numarası: 786 Kabul Tariihi: 24.08.1995 Kayıt Kodu: 010.010.000.01.001.000.116. https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=36.

http://adjara.gov.ge/EngPage.aspx?pid=1427#.ZED4vXZBy3A, (Erişim Tarihi: 20.04.2023).

Kanun Numarası: RT I 1993, 71, 1001 Kabul Tarihi: 26.10.1993 Yürürlüğe Giriş Tarihi: 28.11.1993. https://www.riigiteataja.ee/en/eli/504042019005/consolide.

Kanunu Numarası: 244 Kabul Tarihi: 23.12.1994 RG: 14.01.1995/Nr. 3-4 art. 51. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=86681&lang=ro.

Karakalpaksitan Cumhuriyeti Anayasası. (1993). Kabul Tarihi: 09.04.1993. https://karakalpakstan.uz/kk/page/show/27, Erişim Tarihi: 01.06.2023.

KKC Devlet Hükümet Portalı. (2023). Karakalpakistan Cumhuriyeti Anayasası. Kabul Tarihi: 09.04.1993. https://karakalpakstan.uz/en/page/show/27.

Moldova Cumhuriyeti Anayasası, Kanun Numarası: 1 Kabul Tarihi: 29.07.1994 RG: 12.08.1994/1. https://old.parlament.md/legalfoundation/constitution/en.html.

Moldova İstatistik Bürosu, 2022, Erişim Tarihi: 19.04.2023, https://statistica.gov.md/en/statistic_indicator_details/25#data_bank.

Nalbant, Atilla, (1997), Üniter Devlet:Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye. 1. Basım. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Naxçivan Muxtar Respublikası. (2023). https://nakhchivan.preslib.az/az_a1.html, Erişim Tarihi: 20.04.2023.

Naxçivan Muxtar Respublikasının Konstitusiyası. (1998). Kanun Numarası: 603-IKQ Kabul Tarihi: 29.12.1998.

Naxçivan Muxtar Respublikasının Konstitusiyası. Kanun Numarası: 603-IKQ Kabul Tarihi: 29.12.1998. http://www.in.nakhchivan.az/images/pdf/2.pdf.

Özbekistan Cumhuriyeti Anayasası. (1992). Kanun Numarası: 1-art.4. Kabul Tarihi: 08.12.1992 Yürürlüğe Giriş Tarihi: 1993. https://constitution.uz/uploads/constitution_en.pdf.

Samsun, D. (2014). Teori ve Uygulama Örnekleri Işığı Altında Siyasal Özerklik Kavramı, YL Tez. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. https://acikerisim.sakarya.edu.tr/bitstream/handle/20.500.12619/90993/T06070.pdf?sequence=1.

Tacikistan Cumhuriyeti Anayasası. (1994). Kanun Numarası: FBIS-SOV-94-243 Kabul Tarihi: 06.10.1994 Yürürlük Tarihi: 30.11.1994. https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b50910.pdf.

Türk Dil Kurumu. (2023). Özerklik, https://sozluk.gov.tr/, 17.04.2023.

TÜRKİYE'DE ÜNİVERSİTELERİN STRATEJİK PLANLARINDA ÇEVRE HEDEFLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

Emre EKİNCİ[1]

1. GİRİŞ

Dünyadaki değişim ve dönüşüm süreci her geçen gün daha da hızlandığı için ülkelerin, kurumların ve kişilerin rekabet etmeden varlıklarını sürdürmeleri zorlaşmaktadır. Değişim, sürekli gelişmeyi beraberinde getirerek kurumların örgüt yapılarında, iş ilişkilerinde ve anlayışlarda farklılığa gidilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu anlamda stratejik yönetim, yeni kamu yönetimi anlayışının da etkisiyle hem özel hem de kamu yönetiminde fazlaca kullanılan kavramlardan biri haline gelmiş, kurumsal başarının bir kriteri haline gelerek popülerlik kazanmıştır. Bu kapsamda stratejik yönetim, bir şirketin veya kurumun uzun vadeli performansını belirleyen yönetsel kararlar ve eylemler dizisidir. Çevre taraması (hem dış hem de iç), stratejik planlamayı, strateji uygulaması ile değerlendirme ve denetim faaliyetini içermektedir. Bu sebeple stratejik yönetim, bir örgüt için yeni bir stratejik yön meydana getirmek ve uygulamak amacıyla, kurumun güçlü ve zayıf yönleri ışığında dış fırsatların ve tehditlerin izlenmesini ve değerlendirilmesini vurgulamaktadır (Hunger ve Wheelen, 2011). Klasik bürokrasi anlayışından farklı olarak; piyasaya göre hareket etmek, vatandaşı müşteri olarak görmek, müşteriye karşı sorumluluk, ekonomiklik, etkinlik, verimlilik, saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık üzerinde yoğunlaşmak, artık özel sektördeki gibi kamu sektörü için de yeni ve vazgeçilmez değerler haline gelmiştir. Bu nedenle stratejik yönetim, içerisinde stratejik planlamayı içerisinde barındırarak; örgütün tüm paydaşlarının görüşlerini dikkate alan, fırsatlarını ve tehditlerini değerlendirerek vizyonunu belirleyen, var olan durumunun analizini yapıp gelecek hedeflerini devletin kalkınma planlarındaki temel politikalara göre belirleyen ve bu doğrultuda verimli çalışan kurumlar hedeflemektedir. Bu noktada stratejik planlama, ayrılmaz bir şekilde tüm yönetim dokusuyla iç içe geçmiştir; yönetim sürecinden ayrı ve farklı bir şey değildir (Steiner, 1979: 3). Kamu hizmeti performansını iyileştirme girişimlerinde yinelenen bir tema ise kuruluşların stratejik planlamayı benimseme ihtiyacıdır. Açık hedeflerin, veri analizinin ve resmi planların performansı artırabileceği fikri, dünyanın dört bir yanındaki hükümetlerin ilgisini çektiği gibi (Boyne, 2010: 60), Türkiye de bu fikri kamu kurumlarında uygulamakta ve mevzuatında bu anlayışa yer vermektedir.

Türkiye'de kamu mali yönetim sisteminde kamu kurumlarının kaynaklarının verimli kullanılmasını sağlamak, bütçe hazırlık süreçlerini güçlendirmek, yönetim ve karar alma anlayışlarının planlı hale getirilmesini sağlamak üzere stratejik planlamaya 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer verilmiştir. Bu kanun ile diğer kamu kurumları gibi hizmet yerinden yönetim kuruluşları olan üniversiteler de stratejik yönetim anlayışı ile uzun vadeli stratejik planlar yapmakta ve bu planlar doğrultusunda hedeflerine ulaşmak için

[1] Dr. Öğr. Üyesi, Yozgat Bozok Üniversitesi, Yerköy Adalet Meslek Yüksekokulu, Hukuk Bölümü, emre.ekinci@yobu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-5101-6059.

faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu çalışma, Türkiye'de üniversitelerin stratejik planlarını inceleyerek, stratejik planlardaki çevre konusunun analizin yapmayı amaç edinmiştir. Bu kapsamda devlet ve vakıf üniversitelerinin tümünün güncel stratejik planları incelenmiş, çevreye yönelik hedefler kıyaslama yoluyla analiz edilmiştir.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

2.1. Strateji, Yönetim ve Stratejik Yönetim

Strateji kavramı, genel olarak askeri araçların politik amaçlar için kullanılması olarak tanımlanmaktadır (Heuser, 2010). Strateji kavramının antik Yunandan günümüze geçtiğine inanılmakta olup; Bracker (1980: 219), strateji kelimesinin, "kaynakların etkin kullanımı yoluyla kişinin düşmanlarını yok etmesini planlamak" anlamına gelen Yunanca "stratego" sözcüğünden türediği ifade edilmektedir. Bunun yanı sıra strateji kavramı farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Strateji bir plan, hile, model, konum ve perspektif olarak ayrı ayrı tanımlanabilir. Örneğin plan olarak strateji; olayların öncesinde yaratılan bilinçli olarak tasarlanmış bir eylem şeklidir. Bu, genel veya özel bir strateji olabilir. Spesifikse, bir hile de oluşturabilir (Mintzberg vd. 1998).

White'a (2004: 9) göre strateji, planlama ile ilgilidir; "Popüleritesindeki yükseliş ve düşüş, planlamaya yönelik tutumdaki değişiklikle bağlantılıdır. Yirminci yüzyılda resmi ve sistematik planlama teknikleri hem komünist hem de kapitalist ekonomilerde popüler hale gelmiştir. Kaynakların iki dünya savaşı için topyekun seferber edilmesinin, planlamanın nasıl işleyebileceğine dair bir model sağlaması uygundur".

Stratejiler, uzun vadeli hedeflere ulaşılacak araçlardır. İş stratejileri arasında coğrafi genişleme, çeşitlendirme, satın alma, ürün geliştirme, pazara girme, tasarruf, elden çıkarma, tasfiye ve ortak girişimler yer alabilir (David, 2011:17). Strateji, bir işletmenin hedeflerine nasıl ulaşacağını belirleyen ve rakiplerinin eylemlerini izleyen, nihai sonuca odaklanan, uzun vadeli bir perspektife dayalı dinamik bir karar alma topluluğu olarak tanımlanabilir.

Stratejik yönetim, bir organizasyonun hedeflerine ulaşmasını sağlayan işlevler arası kararları formüle etme, uygulama ve değerlendirme sanatı ve bilimi olarak tanımlanabilir (David, 2011:6). Stratejik yönetim Lynch'e (2018) göre; örgütün amacının ve bu amaca ulaşmak için plan ve eylemlerin tanımlanması olarak tanımlanmaktadır.

Stratejiyi formüle etmek ve uygulamak ise bir genel müdürün eylemler, bağlam ve performans arasındaki ilişkilerin bilişsel bir haritasına sahip olmasını gerektirir. Yönetici, mevcut performans kaynaklarını, firmanın içindeki ve dışındaki değişikliklerin sunduğu tehditleri ve fırsatları ve bunlara yanıt olarak rotayı nasıl değiştireceğini anlamalıdır. Firmanın bu haritayı geliştirmek ve sürdürmek, stratejiyi formüle etmek ve değiştirmek ve stratejiyi organizasyon içinde iletmek için gerekli bilgileri nasıl elde ettiği, strateji süreci olarak adlandırılır (Saloner vd. 2001).

2.2. Planlama ve Stratejik Planlama

Plan, geleceğe yönelik tahminleri içeren, amaca yönelik faaliyetlerin ortaya atıldığı bir düzeni ifade etmektedir. Planlama ise yönetimin temel fonksiyonların başında gelen en önemli

süreçtir. Örgütlerin amaçlarına ulaşabilmek için giriştikleri ilk faaliyet, planlama yapmaktır. Plan TDK'da farklı bilim alanlarına göre farklı tanımlanmaktadır. Örneğin İktisat Terimleri Sözlüğünde plan; "İktisadi karar birimlerinin belli bir dönemde belirledikleri hedeflere ulaşmak için izleyecekleri yol haritası" olarak tanımlanmıştır. Webster's Dictionary'de ise "plan" kelimesi, "bir amaca ulaşmak için geliştirilen yöntem" ya da "bir eylem programının ayrıntılı formülasyonu", "planlama" ise; "önceden düzenlemek" ya da daha özgül olarak "sosyal ya da ekonomik bir birim için hedef ve politikalar oluşturmak" biçiminde tanımlanmaktadır. Planlamanın birden fazla çeşidi bulunmakla birlikte hepsinin ortak yanı geleceğe yönelik tahminler içermesidir. Planlama; taktik, stratejik, spesifik, yönlendirici, uzun vadeli, kısa vadeli, orta vadeli, geçici, kalıcı gibi farklı türlerde yapılabilmektedir. Bu türlerden konumuzu ilgilendiren planlama türü ise uzun vadeli bir planlamayı anlatmak için kullanılan stratejik planlamadır.

Stratejik planlama teriminin üzerinde fikir birliğine tam varılamasa da (Genç, 2009), bu terim 1950'lerde ortaya çıkmış ve 1960'ların ortaları ile 1970'lerin ortaları arasında çok popüler olarak bilinmektedir (David, 2011:6). Özel sektörde ortaya çıkan stratejik planlama uygulamaları II. Dünya savaşı sonrasında büyüyen ekonomik örgütler için geleceği tahmin etme isteğini artırmıştır (Küçüktığlı ve Aydın, 2017: 484).

Poister ve Streib (2005: 46) ise stratejik planlamanın "Örgütün uzun vadeli performansını belirleyen, yönetsel karar ve faaliyetlerinin bütününü kapsayan geniş bir kavramdır"; "Örgütün tüm birimlerinde ileri, bütüncül bir stratejik düşünce, vizyon oluşturma aracıdır"; "Stratejik yönetimin köşe taşıdır" gibi farklı tanımlarından söz etmektedirler.

Olgun bir şirkette stratejik planlama süreci genellikle yıllık bir döngüde yürütülmekte ve genellikle yıllık ve belki de çok yıllı bir iş planının geliştirilmesini içermektedir. Birden fazla iş birimine sahip firmalarda, her birimden kendisi için bir plan geliştirmesi istenmekte ve bu planlar, plan organizasyonda "yukarı çıktıkça" daha üst düzey yöneticiler tarafından gözden geçirilir, yenilenir ve birleştirilir. Bir stratejik planın içeriği tipik olarak stratejik analiz ile bir işletim planı ve bütçenin bir kombinasyonu olarak tanımlanabilir (Saloner vd., :2001). Örneğin, stratejik planlama süreçleriyle tanınan bir şirket olan General Electric'teki (GE) bir iş birimi için bir stratejik plan, 1980'lerin başında aşağıdaki unsurları içerecek şekilde tanımlanmaktadır (Saloner vd., :2001):

- Stratejik öneme sahip çevresel varsayımların belirlenmesi ve formüle edilmesi,
- Muhtemel stratejileri hakkındaki varsayımlar da dahil olmak üzere rakiplerin tanımlanması ve derinlemesine analizi,
- Birimin öz kaynaklarının analizi,
- Strateji alternatiflerinin geliştirilmesi ve değerlendirilmesi,
- Önümüzdeki beş yıl için sermaye harcaması tahminleri de dahil olmak üzere birimin stratejik planının hazırlanması
- Birimin stratejik planının gelecek yılını detaylandıran işletme planının hazırlanması.

1980'lerin başlarındaki yukarıdaki bu önemli unsurlar ilerleyen yıllarda özüne çok fazla dokunulmaksızın geliştirilerek günümüz kurumlarına ve işletmelerine uyarlanmıştır.

2.3. Çevre, Ekoloji ve Sürdürülebilir Kalkınma Kavramları

"Çevre" terimi, geniş bir yelpazeye sahip ve farklı anlamlar içeren karmaşık bir kavramdır. Türk Dil Kurumu'nun Büyük Türkçe Sözlüğü (TDK, 2021) tarafından verilen dar tanıma göre, çevre; "bir şeyin yakını, dolayı, etraf, periferi" olarak belirtilirken, geniş anlamda ise; "kişinin içinde bulunduğu toplumu oluşturan ortam" olarak açıklanmaktadır. Keleş (2015:19) ise çevreyi daha geniş bir perspektifte ele alarak, "kişiyi etkileyen, özdeksel ve tinsel (maddi ve maddi olmayan) gelişmesini, biçimlenmesini ve yaşamını belirleyen, dirimbilimsel (biyolojik), iklimle ilgili ve toplumsal etkenlerin tümü" şeklinde tanımlamıştır. T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın bir internet yayınında ise çevre, "insanların ve diğer canlıların hayatları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde bulundukları fiziki, biyolojik, sosyal, ekonomik ve kültürel ortamdır. Başka bir ifadeyle yeryüzünde ilk canlı ile var olan çevre, bir organizmanın var olduğu ortam ya da şartlardır" şeklinde geniş anlamıyla tanımlanmaktadır.

Çevrenin farklı sözlüklerdeki tanımlarına göre ise; Ruhbilim Terimleri Sözlüğü'nde "bireye dıştan etki yapan bütün nesne, güç ve uyarımların toplamı" olarak ifade edilirken, Eğitim Terimleri Sözlüğü'nde "bireyi etkileyen canlı ve cansız varlıklar ile bütün güç ve koşulların toplamı. Organizmayı içten ya da dıştan uyaran şeylerin toplu adı. Varlığın, içinde oluştuğu ve yaşamını sürdürdüğü ortam" şeklinde tarif edilmiştir. Yöntembilim Terimleri Sözlüğü'nde çevre, "ayırıcı toplumsal özellikleri bulunan ve bireyleri kuşatarak biçimlenmelerinde köklü bir üstlencesi bulunan ekinsel ya da yersel alan" olarak tanımlanmıştır. Zooloji Terimleri Sözlüğü'ne göre çevre, "bir organizma ya da organizmanın bir parçası üzerine etki yapan dış etkenler topluluğu"dur. Felsefe Terimleri Sözlüğü ise çevreyi "yaşamın gelişmesinde etki yapan doğal, toplumsal, kültürel dış koşulların toplamı" olarak açıklamaktadır.

Çevre, aynı zamanda doğal ve yapay olmak üzere iki biçimde incelenir. Doğal çevre, insan müdahalesi olmadığı için doğal süreçlerle değişime uğramamış olan çevreyi ifade ederken, yapay çevre, insanların varoluşundan beri etkileşimde bulunarak oluşturduğu çevreyi ifade eder (Görmez, 2020:3).

Çevre ile çok yakından ilgili olan aynı zamanda çevre kavramı ile çok fazla karıştırılan kavramlardan birisi ise ekoloji kavramıdır. Ekoloji, TDK'ye göre; "canlıların ve cansız varlıkların birbirleriyle ve çevreleriyle olan ilişkilerini inceleyen bilim dalıdır." Ekoloji, canlıların yaşadığı ortamı ve bu canlıların birbirleriyle ve çevreleriyle olan etkileşimlerini araştıran ve anlamaya çalışan bir bilim dalıdır. Amerikan Ekoloji Derneği'ne (ESA) göre, ekoloji canlı organizmaların, diğer canlılar ve cansız çevreleri ile olan etkileşimlerini araştıran bilimsel bir disiplindir. Britannica'ya (2023) göre ekoloji, canlı organizmaların, diğer organizmalar ve çevreleri arasındaki ilişkileri inceleyen bir bilim dalıdır ve yaşam formları arasındaki etkileşimleri ve bu etkileşimlerin ekosistemler üzerindeki etkilerini araştırır. Genel olarak, ekoloji, canlı organizmaların birbirleriyle ve çevreleriyle olan etkileşimlerini inceleyen ve bu etkileşimlerin ekosistemlerde nasıl işlediğini anlamaya çalışan bir bilim dalıdır. Bu etkileşimler, doğal yaşamın sürdürülebilirliği ve ekosistemlerin işlevselliği açısından büyük önem taşımaktadır.

Sürdürülebilir kalkınma, Dünya Sürdürülebilir Kalkınma İş Konseyi (WBCSD) tarafından: "Bugünün ihtiyaçlarını, gelecek nesillerin ihtiyaçlarını karşılama yeteneğinden ödün vermeden karşılayan ilerleme biçimleri" olarak tanımlanmıştır. Sürdürülebilir kalkınma kavramı ilk olarak 1987 yılında BM genel kuruluna sunulan "Brundland Raporu" olarak bilinen "Ortak Geleceğimiz" adlı raporda kullanılmış ve siyaset alanına taşımıştır. Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu (WCED) tarafından hazırlanan bu rapor, mevcut ve gelecek nesillerin ihtiyaçlarını karşılamayı tehlikeye atmadan, doğal kaynakları koruyarak ve etkili bir şekilde kullanarak kalkınmayı hedefleyen sürdürülebilir bir yaklaşımı öne çıkarmaktadır (Greaker vd., 2013: 10). Brundtland Raporu'nun devamı niteliğindeki Gündem 21 (BM, 1992), 1992 yılında Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilmiştir. Bu belge, sürdürülebilir kalkınma göstergeleri kavramını tanıtmaktadır. Metinde, "Ulusal düzeyde ülkeler ve uluslararası düzeyde uluslararası hükümet ve sivil toplum kuruluşları, bu tür göstergeleri belirlemek için sürdürülebilir kalkınma göstergeleri kavramını geliştirmelidir" ifadesi yer almaktadır. Gündem 21, sürdürülebilir kalkınma konusunda ulusal ve uluslararası düzeydeki aktörlerin bir araya gelerek, politika yapım süreçlerinde ve uygulamalarda sürdürülebilir kalkınma göstergelerini kullanmalarını ve bu göstergeleri belirlemek için çaba sarf etmelerini teşvik eden önemli bir belgedir. Bu göstergeler, sürdürülebilir kalkınmanın ilerlemesini izlemeye, değerlendirmeye ve doğru stratejiler geliştirmeye yardımcı olmak amacıyla kullanılır. Sürdürülebilir kalkınma göstergeleri, sosyal, ekonomik ve çevresel boyutlarda ilerlemeyi ölçmek için kullanılan araçlardır ve politika yapıcılarına bilgi sağlayarak daha dengeli ve sürdürülebilir politikalar oluşturmayı amaçlamaktadır.

3. TÜRKİYE'DE ÜNİVERSİTELERİN STRATEJİK PLANLARINDA ÇEVRE HEDEFLERİ

Türkiye'de üniversitelerde stratejik planlamanın önemi, T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nca hazırlanan Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi'nde kısaca şu şekilde belirtilmiştir (SP, 2021):

> *"Toplumun ve ekonominin ihtiyaçlarına duyarlı; paydaşlarıyla etkileşim içerisinde olan, ürettiği bilgiyi ürüne, teknolojiye ve hizmete dönüştüren bilimsel açıdan özerk üniversite modeli çerçevesinde küresel ölçekte rekabetçi bir yükseköğretim sistemine ulaşılması için üniversitelerin faaliyetlerini planlı bir şekilde yerine getirmeleri önem arz etmektedir.*
>
> *Kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi reformları çerçevesinde üniversitelerde uygulanmakta olan stratejik yönetim süreci; üniversitelerin orta ve uzun vadede odaklanmak istediği önceliklerin belirlenmesi, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin kullanılıp kullanılmadığının izlenmesi ile bunun üzerine kurulu bir hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesine temel teşkil etmektedir."*

Bu kapsamda üniversiteler, hem kendi akranları arasında farklılaşma çabası ile rekabet edebilecek, hem de koyacakları somut hedeflere etkin ve verimli kaynaklar bulabileceklerdir. Anılan rehbere göre üniversiteler öncelikle stratejik planlamanın bir planlamasını yapması gerekmekte; bu plan doğrultusunda da sırasıyla, "durum analizi", "geleceğe bakış", "farklılaşma stratejisi", "strateji geliştirme", "performans programı" ile "izleme ve değerlendirme" konu başlıklarını doldurması gerekmektedir. Özellikle strateji geliştirme

başlığında üniversitelerin kendilerine özgü, konumlarının tercihine ağırlık veren amaç, hedef ve performans göstergeleri oluşturmaları gerekmektedir. Çalışmada bu doğrultuda Türkiye'deki üniversitelerin bu başlık içerisindeki hedef, amaç ve performans göstergeleri incelenmiş olup, Türkiye'de stratejik plan hazırlayan ve başkanlığın web sitesinde güncel olarak yüklü olan 127 devlet üniversitesi ile 75 vakıf üniversitesinin çevre odaklı hedefleri bazı anahtar kelimeler aranarak karşılaştırılmış, tablo halinde sunularak analiz edilmiştir.

Tablo 1. Stratejik Planlarındaki Çevre Hedefleri İncelenen Üniversitelerin Genel Sayısal Durumu

Devlet Üniversiteleri		Vakıf Üniversiteleri	
Stratejik Hedeflerinde Çevreyi Konu Edinmeyen Devlet Üniversitesi Sayısı	60	**Stratejik Hedeflerinde Çevreyi Konu Edinmeyen Vakıf Üniversitesi Sayısı**	14
Hedeflerinde Çevreyi Konu Edinmeyen Devlet Üniversitesi Sayısı	67	Hedeflerinde Çevreyi **Konu Edinmeyen** Vakıf Üniversitesi Sayısı	61
Stratejik Planları İncelenen Toplam Üniversite Sayısı	**127**	**Stratejik Planları İncelenen Toplam Üniversite Sayısı**	**75**

Tablo 1 incelendiğinde ve oransal olarak hesaplandığında, devlet üniversiteleri arasında stratejik planlarında çevreyi konu edinmeyenlerin oranı %52, vakıf üniversitelerinde ise bu oran yaklaşık %82 olarak görülmektedir., her ne kadar beklenen oranla olmasa da vakıf üniversitelerine kıyasla, devlet üniversitelerinin çevreyi daha fazla önemsedikleri sonucu çıkabilmektedir.

Tablo 2. Çevre ile İlgili Temel Alanlar ve Stratejik Hedeflerinde Yer Verilen Üniversite Sayıları

Çevre ile İlgili Temel Alanlar	Stratejik Hedeflerinde Bu Alanlara Yer Veren Üniversite Sayıları (Devlet ve Vakıf)
Yeşil Alan Yönetimi	**26**
Geri Dönüşüm ve Sıfır Atık	**21**
Güneş Enerjisi ve Enerji Verimliliği	**11**
Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma	7
İklim Değişikliği	2
Döngüsel Ekonomi	**1**
Toplumsal Cinsiyet Eşitliği	**1**
Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları	**1**

Araştırmada tüm üniversitelerin stratejik hedefleri tespit edilmiş ve çevre ile ilgili bazı temel anahtar konular belirlenmiştir. Bunlar arasında; Yeşil Alan, Güneş Enerjisi, Kültür Varlıklarını Koruma, Geri Dönüşüm ve Sıfır Atık, İklim değişikliği, Döngüsel ekonomi, Enerji Verimliliği, Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları anahtar kelimeleri kullanılmış ve bu anahtar kelimelerin kaç farklı üniversitenin stratejik hedeflerinde yer aldığı yukarıdaki tabloda belirtilmiştir (Tablo 2).

Tablo 2'de en fazla stratejik hedef konulan konu "Yeşil Alan Yönetimi" ile ilgilidir. Bu sonuç, üniversitelerin yeşil alanların yönetimine daha fazla önem verdiğinin bir göstergesidir. Bu hedefler incelendiğinde; kıt olan su kaynaklarının etkin yönetilmesi şartıyla yeşil alanların genişletilmesi planlanmaktadır. Yeşil alanların genişletilmesi hem üniversite paydaşlarının özellikle de öğrencilerin motivasyonu açısından önemli olduğunu, hem de yeşil alanların yaşanabilecek olumsuz hava koşullarının ve afetlerin etkisini azaltması yönünden oldukça etkili olduğunun bir sonucu olarak değerlendirilebilir.

Tablo 2 incelendiğinde, Sıfır Atık projesinin tüm kamu kurumlarında zorunlu olarak uygulanmasının da doğal bir sonucu olarak geri dönüşüm ve sıfır atık konusu en fazla hedef konulan konulardan bir diğeridir. Bunu güneş enerjisi ve enerji verimliliği konusu izlemektedir. Bu konuda günümüzde nüfusun ve teknolojik üretim-tüketimin artması, kömür ve petrol kaynaklı enerji üretiminin sera gazı salınımını arttırarak iklim değişikliğine sebebiyet vermesi gibi unsurlar etkili olmaktadır. Yine de güneş enerjisi ve enerji verimliliğinin stratejik planlarda daha fazla yer alması beklenmelidir. Oransal olarak bakıldığında stratejik planları incelenen üniversitelerin yaklaşık %9'u bu konuda stratejik hedefler belirlemiştir.

4. SONUÇ

Stratejik planlar, stratejik bir yönetim anlayışının bir sonucu olarak ortaya çıkan uzun vadeli ortaya konan geniş bir bakış açısının ve performans hedeflerinin bir analizidir. Bu konuda tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kanun gereği bu planları oluşturması beklenirken diğer yandan da bu planlara uyumun stratejik bir yönetim anlayışının kurumsallaşması açısından oldukça önemlidir. Kâr amacı taşımayan devlet kurumlarının hedef belirleyerek ona göre hareket etmesi günümüzde beklenen bir davranış biçimidir. Hedef koymayı ve o hedefe ulaşılabilecek kaynakları etkili ve verimli kullanmayı amaç edinen bir felsefe olan stratejik yönetim, beraberinde önemli politikaların belirlendiği stratejik planlar ortaya koymaktadır. Bu kapsamda bilimin, araştırma ve geliştirmenin, eğitim ve öğretimin bir arada bulunduğu başlıca kurumlar olan üniversitelerin kendilerine uzun vadede misyonları ve vizyonları doğrultusunda stratejik hedefler belirlemeleri beklenmektedir. Bu bağlamda Türkiye'de devlet ve vakıf üniversiteleri dört yıllık stratejik planlar yapmakta ve bunları yayınlamaktadır. Bu stratejik planlarda üniversiteler, bu plan doğrultusunda da sırasıyla, "durum analizi", "geleceğe bakış", "farklılaşma stratejisi", "strateji geliştirme", "performans programı" ile "izleme ve değerlendirme" gibi başlıklarda kendi politikalarını belirlemekte ve özellikle strateji geliştime noktasında kendilerine hedefler koymaktadır. Bu çalışma ise Türkiye'deki bu üniversitelerin stratejik planlarında çevreyi ne kadar konu edindiklerini araştırmayı amaçlamıştır. Bu kapsamda incelenen hedeflerde belirlenen; yeşil alan yönetimi, geri dönüşüm ve sıfır atık, güneş enerjisi ve enerji verimliliği, kültür ve tabiat varlıklarını koruma, iklim değişikliği, döngüsel ekonomi, toplumsal cinsiyet eşitliği ve sürdürülebilir kalkınma amaçları kelime grupları üniversitelerin stratejik hedefleri içerisinden aranmıştır. Aranan hedefler içerisinden kaç farklı üniversitenin bu konulara değindikleri tablo halinde gösterilerek analiz edilmiştir.

Araştırmanın sonucunda şu tespitler yapılmıştır:

1. Çevre konusuna Türkiye'deki devlet üniversiteleri vakıf üniversitelerinden daha fazla stratejik önem vermiştir.
2. Üniversitelerin stratejik olarak en fazla hedef belirlediği konu: Yeşil Alan Yönetimi ile ilgilidir.
3. Üniversitelerin çok azı Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları, Döngüsel Ekonomi ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği konusuna stratejik planlarında yer vermişlerdir.
4. Stratejik planlarında çevreyi stratejik hedef olarak belirlemeyen çok sayıda üniversite bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

BM. (1992). UN Documents: Gathering a Body of Global Agreements. http://www.un-documents.net/agenda21.htm adresinden alındı

Boyne, G. A. (2010). Strategic Planning. R. E. Ashword, G. A. Boyne , & T. Entwistle içinde, Public Service Improvement: Theories and Evidence (s. 60-77). Oxford: Oxford University Press.

Bracker, J. (1980). The historical development of the strategic management concept. Academy of Management Review, 5(2), 219-24.

Britannica. (2023, Temmuz 31). Britannica. https://www.britannica.com/search?query=ecology adresinden alındı

David, F. R. (2011). Strategic Management: Concepts and Cases. New Jersey: Pearson Education 13th ed.

ESA. (2023, Temmuz 31). The Ecological Society of America. ESA: https://www.esa.org/about/what-does-ecology-have-to-do-with-me/ adresinden alındı

Görmez, K. (2020). Çevre Sorunları. Ankara: Nobel Yayınevi 5. Basım.

Genç, F. N. (2009). Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi(23).

Greaker, M., Espen Stoknes, P., Alfsen, K. H., & Ericson, T. (2013). A Kantian Approach to Sustainable Development Indicators for Climate Change. Ecological Economics, 10-18.

Heuser, B. (2010). The Evolution of Strategy: Thinking Wat from Antiquity to the Present. Cambridge: Cambridge University Press.

Hunger, J. D., & Wheelen, T. L. (2011). Essentials of Strategic Management. New Jersey: Pearson.

Küçüktığlı, A. T., & Aydın, V. (2017). Yeni Kamu Yönetimi Bağlamında Stratejik Planlama Anlayışı. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 3(28), 473-492.

Keleş, R. (2015). 100 Soruda Çevre, Çevre Sorunları ve Çevre Politikası. İzmir: Yakın Kitabevi Genişletilmiş 2. Baskı.

Lynch, R. (2018). Strategic Management. Londra: Pearson.

Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (1998). The Strategy Process. London: Prentice Hall.

Poister, T., & Streib, G. H. (2005). Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades. Public Administration Rewiew, 65(1), 45-56.

Saloner, G., Shepard, A., & Podolny, J. (2001). Strategic Management. New York: John Wiley & Son.

SP. (2021). Kamuda Stratejik Yönetim. http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/jXL5k+Universiteler_Icin_Stratejik_Planlama_Rehberi_V1_1_.pdf adresinden alındı

Steiner, G. A. (1979). Strategic Planning: What Every Manager Must Know. New York: The Free Press.

TDK. (2021). TDK- Güncel Türkçe Sözlük. Eylül 2021 tarihinde Türk Dil Kurumu: https://sozluk.gov.tr/ adresinden alındı

WBCSD. (2023, Ağustos 03). World Business Council for Sustainable Development. https://www.wbcsd.org/ adresinden alındı

White, C. (2004). Strategic Management. New York: Bloomsbury 3PL.

TÜRKİYE'DE SİYASİ PARTİ SEÇİM İTTİFAKLARININ GÜNCEL ÇEVRE SORUNLARINA YAKLAŞIMLARI: MİLLET İTTİFAKI VE CUMHUR İTTİFAKI ÖRNEĞİ

Emre EKİNCİ[1]

1. GİRİŞ

Türkiye'de siyasal sistem, 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliği ile farklı bir boyut kazanmıştır. Bu farklı boyut beraberinde birden fazla farklı dinamiği de beraberinde getirmiştir. Bu dinamiklerden biri de seçim döneminde yeterli çoğunluğun sağlanması yönünde atılan seçim ittifaklarının oluşmasıdır. Türkiye'de anılan Anayasa değişikliği ile birlikte oluşan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, yürütme gücünün tek kişide toplandığı başkanlık sisteminin Türkiye için uyarlanmış şeklidir. Bu sistemde Cumhurbaşkanı, seçimleri kazanabilmesi için yüzde 50'nin üzerinde oy alması gerekmektedir. Hem seçimleri kazanabilmek için salt çoğunluğun sağlanması, hem de seçimi kazanan Cumhurbaşkanı'nın yürütme ve Devleti yönetme gücünün sürekliliği için yasaların meclisten geçebilmesi amacıyla meclisin desteğine ihtiyaç duyması, seçim ittifaklarının oluşmasında başlıca etkendir (İmiş ve Duran, 2018: 8). Bu noktada kamu politikalarını üretme ve yönetmeye aday olan siyasi partilerin seçim vaatleri oldukça önemlidir. Seçim öncesi toplumu ilgilendiren konularda beyanname hazırlayan siyasi partiler ve siyasi ittifakların uygulamaya talip oldukları politikaları ve sorun alanlarına yönelik yaklaşımları önemli bir hal almaktadır.

Bu çalışmanın amacı ise, Türkiye'de 2018 yılı genel seçimlerinde kurulan ve 2023 seçimlerine kadar farklı siyasi partilerin de eklemlenmesiyle yenilenen seçim ittifakları olan Cumhur İttifakı ve Millet İttifakı'nın 2023 genel seçim beyannamelerinde çevre sorunlarına yönelik yaklaşımlarının incelenmesidir. Bu kapsamda çalışmada çevre ile ilgili konulara yer ve önem verilmesi anlamında karşılaştırma yapılarak analiz edilmesi amaçlanmaktadır. Bununla birlikte Cumhur İttifakı'nı oluşturan; Ak Parti, Milliyetçi Hareket Partisi, Yeniden Refah Partisi ve Büyük Birlik Partilerinin internet üzerinden ulaşılabilir olan yayınlanmış 2023 genel seçim beyannameleri ile Cumhuriyet Halk Partisi, İyi Parti, Deva Partisi, Saadet Partisi, Demokrat Parti, Gelecek Partisinden oluşan Millet İttifakı'nın "Ortak Politikalar Mutabakat Metni" incelenmiştir. İncelenen beyannamelerde; çevre, çevre sorunları, iklim değişikliği, orman, su yönetimi gibi temel çevresel sorun alanlarındaki yaklaşımları karşılaştırılmış ve yorumlanmıştır. Çevre sorunlarının günümüzde tüm dünyayı ilgilendirmesi, son yıllarda yaşanan afetlerin çevresel etkileri de değerlendirdiğinde politika belirleyicilerin bu konular üzerindeki yaklaşım ve tutumları oldukça önem arz etmektedir. Çevre sorunlarının önemli bir kısmı artık küresel boyutta olduğundan konunun çözümü kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının iş birliği ile mümkün olmakta; uluslararası boyutta bütünleşik politikalar üretmeyi zorunlu kılmaktadır. Bu noktada Türkiye'nin çevre politikalarını oluşturmaya aday

[1] Dr. Öğr. Üyesi, Yozgat Bozok Üniversitesi, Yerköy Adalet Meslek Yüksekokulu, Hukuk Bölümü, emre.ekinci@yobu.edu.tr, 0000-0002-5101-6059.

olan siyasi partilerin çevre sorunlarına bakış açıları incelenmeye değerdir. Bu doğrultuda çalışmada önce siyasi parti, seçim ittifakları ve çevre ile ilgili temel kavramlar aktarılmış, ardından ittifakları oluşturan siyasi partilerin seçim beyannamelerinde adı geçen çevre sorunları konuları yorumlanmıştır. Türkiye'deki siyasi partilerin çevre sorunlarına yaklaşımlarının incelendiği bu çalışma, temel olarak literatür taraması araştırma yöntemini içermektedir. Araştırmanın evrenini Türkiye'de 2023 genel seçimlerine katılan tüm siyasi partiler oluşturmakta; örneklem ise yalnızca yukarıda belirtilen ittifakları oluşturan siyasi partilerden meydana gelmektedir. Araştırmanın sınırı ise anılan siyasi ittifakların internet üzerinden ulaşılabilen seçim beyannameleridir. Bu kapsamda araştırmada yalnızca ilgili beyannamelerde çevre sorunları ile ilgili konu başlıkları değerlendirilmiştir.

2. TÜRKİYE'DE SEÇİM İTTİFAKLARINA GENEL BİR BAKIŞ

Demokratik toplumlarda, siyasal katılımın temel araçları siyasi partiler ve seçimlerdir (Balcı, 2003: 143). Siyasi partiler, ülkede siyasal iktidarı kazanma amacı güden, bu hedef doğrultusunda çaba harcayan ve ülkenin nasıl yönetilmesi gerektiği konusunda ortak düşünce, ideoloji ve inançlara sahip olan bir grup organize insanı temsil ederler. Bu nedenle, siyasal parti olgusu demokrasinin en temel aktörleri olarak kabul edilmektedir (Çelebi ve Gezici, 2022: 17).

Siyasi partiler, seçimlerde karşılaştıkları çeşitli dezavantajları, özellikle seçim barajı veya kota gibi engelleri aşmak ve daha fazla temsilci çıkarmak amacıyla seçim ittifaklarını tercih etmektedirler. Seçim ittifakları, "siyasi tarafların rekabet etmeyi bırakarak karşılıklı anlaşmalar yapması ve belirlenmiş kararlar çerçevesinde temsilcilikleri paylaşması" şeklinde tanımlanabilir (Lefebvre ve Robin, 2009: 4). Seçim ittifaklarına ilişkin literatüre bakıldığında seçim ittifaklarının daha çok seçim sistemlerini inceleyen eserler içinde ele alındığı görülmektedir. Bununla beraber Türkiye'de bu konunun, daha çok 24 Haziran 2018 genel seçimleri özelinde ele alındığı görülmekte ve siyasi ittifakların siyasi partiler için sonuçlarının analiz edildiği görülmektedir (Miş ve Duran, 2018, Ünal, 2019).

Türkiye'de 1990'lı yıllardan günümüze çok sayıda seçim ittifakı oluşmuştur. Ancak bu ittifaklar daha çok Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş ile ilgi çekmeye başlamıştır (Demirkol ve Çoban Balcı, 2021: 352). Aslında Türk siyasal yaşamında, bu tür seçim ittifaklarına sıkça rastlanmıştır. Ancak, bugüne kadar bu ittifaklar genellikle yasal bir dayanaktan ziyade fiili olarak gerçekleşmiştir. Bununla birlikte 16 Mart 2018 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan "7102 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun," seçim ittifaklarına yasal bir nitelik kazandırmıştır. Bu kanun ile, ittifakta yer alan siyasi partiler, kendi isimleri ve listeleriyle seçimlere katılma olanağına sahip olmuşlar ve ittifakın barajı geçilirse, bu partiler seçim barajından muaf tutulmuşlardır. Bu gelişme sonucunda Türkiye'de seçim sistemine dair önemli bir değişiklik yaşanmış, ülke barajlı d'Hondt sistemi, ülke barajlı ve ittifaklı d'Hondt sistemi haline gelmiştir. Bu da milletvekili hesaplamalarını etkileyerek siyasi manzarada değişikliklere yol açmıştır.

Seçim ittifakları, siyasi partiler arasındaki iş birliğinin iki temel özelliğini barındıran önemli bir siyasi olgudur. İlk olarak, ittifakın ortağı konumundaki siyasi partiler, seçim

stratejilerini birlikte oluşturarak birbirlerine bağımlı hale gelmektedirler. Her iki parti, kendi seçmen tabanlarını ve politika önceliklerini göz önünde bulundurarak ortak bir seçim planı geliştirmekte ve bu iş birliği, seçim sonuçlarını etkileyebilmektedir. İkinci olarak, bu stratejiler ve ittifakın amacı, kamuoyuna açık bir şekilde iletilmektedir. Bu, seçmenlere ve diğer siyasi aktörlere ittifakın amaçlarını ve politik hedeflerini anlama fırsatı sunmakta ve böylece ittifakın işleyişi daha şeffaf ve demokratik bir şekilde gerçekleşmektedir. Bu iki ana özellik, seçim ittifaklarının demokratik süreçlerdeki rolünü ve önemini vurgulamaktadır (Golder, 2006: 195). Seçim ittifakları, siyasi partilerin farklı biçimlerde iş birliği yapabilecekleri esnek bir yapı sunmaktadır. Resmi bir protokol veya basın açıklaması yoluyla seçmenlere deklare edilen seçim ittifaklarında, siyasi partiler ayrı aday listeleriyle seçime katılabilirler, ancak bu partiler ortak bir blok adı altında seçimlere girebilmektedirler. Örneğin, 2018'deki "Cumhur" ve "Millet" ittifakları, siyasi partilerin ayrı aday listeleri hazırladığı fakat ortak bir ittifak adı altında seçime katıldığı örneklerden biridir. Bunun yanı sıra, ittifak ortakları, ortak bir aday veya ortak bir aday listesiyle de seçimlere katılabilirler. Örnek olarak, 2018 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti), Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) ve Büyük Birlik Partisi (BBP), ortak Cumhurbaşkanı adayı olarak AK Parti Genel Başkanı Recep Tayyip Erdoğan'ı göstermiştir.

Yukarıda da açıkça ifade edildiği üzere, seçim ittifakları, ülke genelinde nispi temsil sistemi ve seçim barajının uygulandığı siyasi bir süreçte, siyasi partilerin meclisteki temsil güçlerini artırmak amacıyla sıklıkla başvurdukları bir strateji olarak bilinmektedir. Türkiye'de de bu yöntem, tarihsel olarak kullanılmış olsa da, özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin kabul edilmesinin ardından yasal bir zemine oturtulmuştur (Beriş, 2023: 7). Aynı zamanda ittifak siyasetinin seçmenler için sunduğu avantajlardan biri, seçmenlere daha fazla seçenek ve esneklik sunmasıdır. Bu avantaj, özellikle seçmenlerin kendi parti veya siyasi bloklarındaki politika veya adaylardan memnun olmadıkları durumlarda önemli hale gelmektedir. Bununla birlikte Türkiye'de 14 Mayıs 2023 tarihindeki Cumhurbaşkanlığı ve 28. Dönem Milletvekili genel seçimine toplam 36 siyasi parti katılmakta, bu partilerin bir kısmı ittifaklar oluşturmaktadır. Cumhur ve Millet İttifakı'nın dışında Emek ve Özgürlük İttifakı, Ata İttifakı, Sosyalist Güç Birliği gibi ittifaklar seçimlere katılmıştır. Çalışmada yalnızca Millet ve Cumhur İttifaklarının çevre politikaları incelenmiş olup, diğer ittifakların seçim beyannamelerine bu çalışmada yer verilmemiştir.

3. SİYASET VE ÇEVRE SORUNLARI

Dünya çapında çevre sorunları, sürdürülebilir bir geleceğin anahtarı olarak giderek daha fazla önem kazanmaktadır. Bu sorunlar arasında en belirgin olanı, iklim değişikliği ile ilgili olarak artan sera gazı emisyonlarıdır. Ayrıca, ormanların tahrip edilmesi, su kaynaklarının azalması, hava kirliliği, plastik kirliliği, biyoçeşitlilik kaybı, zehirli kimyasallar ve atık yönetimi, deniz kirliliği, ozon tabakasının delinmesi, fosil yakıtların kullanımının artması, ormansızlaşma gibi konular da çevre açısından ciddi tehditler oluşturmaktadır. Bu sorunlar, küresel düzeyde ele alınmalı ve sürdürülebilirlik için çözümler üretilmelidir. Temiz enerji, doğal yaşam alanlarının korunması, geri dönüşüm, su yönetimi ve daha çevre dostu ürünlerin kullanımı gibi tedbirler, çevre sorunlarına karşı mücadelede kritik öneme sahiptir.

Günümüzde çevre sorunlarının çözümünde yerel, ulusal ve uluslararası birçok çaba bulunmaktadır. Çünkü çevreyi bozan etmenler yalnızca yaşanılan yerleşimi değil tüm dünyayı etkiler hale gelmektedir. Örneğin sanayi devrimi sonrasındaki kitlesel üretim devamında artan sera gazı salınımları, atmosferin doğal yapısını bozmakta, yerküreyi daha sıcak hale getirmekte ve iklim değişikliğine sebep olabilmektedir. Çevreye verilen zararın ekonomi ve kalkınma ile ilgili doğrudan ilişkisi ülkeler arasında dengesizliklere sebep olmanın yanı sıra oluşan politikaların adaletli bir şekilde uygulanmasının önünde büyük bir engel teşkil etmektedir. Bu bağlamda gelişmekte olan ve gelişmiş ülkeler arasında bir çatışma unsuru da bulunmaktadır. Bu gibi sebeplerle çevre politikalarının uzlaşı yoluyla çözümlenmesi, ülkelerin iç dinamiklerinin göz önünde bulundurulması, ekonomik kalkınmanın ve iş birliğinin optimum düzeyde sağlanabilmesi için siyasetin gündeminde sürekli yer alması gerekmektedir. Daha açık bir ifadeyle çevre sorunlarının çözümünde toplumun ortak çıkarlarını etkileyen karmaşık ve büyük ölçekli zorluklarla karşı karşıya kalındığında, siyasetin ne kadar kritik bir rol oynadığını bize göstermektedir. Çevre sorunlarının ele alınmasında siyasi iktidar, bir dizi kritik rol üstlenmektedir. Özellikle mevzuattaki düzenlemeler, politikaların oluşturulması ve uygulanması çevre koruma çabalarının temelini oluşturur. Ayrıca yukarıda da ifade edildiği üzere birçok çevre sorunu ulusal sınırları aşan bir nitelik taşımakta ve uluslararası iş birliği gerektirmektedir. Bu da siyasi liderlerin uluslararası anlaşmaların müzakeresi ve uygulanması konusunda önemli roller üstlenmelerini gerektirmektedir. Kaynakların tahsis edilmesi, halkın bilinçlendirilmesi, sivil toplum kuruluşlarının baskı yapabilmesi ve halk katılımı gibi unsurlar da siyasi süreçlerin merkezinde bulunmaktadır. Sonuç olarak, çevre sorunlarına karşı mücadelede siyaset, çevre koruma amaçlarına ulaşmak için kritik bir araç olarak görülmektedir ve siyasi liderlerin bu alandaki etkisi büyük öneme sahiptir.

4. MİLLET İTTİFAKI İLE CUMHUR İTTİFAKI'NIN 2023 YILI SEÇİM BEYANNAMELERİNDE ÇEVRE SORUNLARINA BAKIŞLARI

Türkiye'de 2023 genel seçimler için kurulan seçim ittifaklarından Millet İttifakı seçim beyannamelerini "Ortak Politikalar Mutabakat Metni" (OPMM) adında bir metinde toplamış, Cumhur İttifakı ise bu şekilde ortak bir metin hazırlamamıştır. Çevre sorunlarına yaklaşımlarının değerlendirildiği bu başlıkta Millet İttifakı için OPMM, Cumhur İttifakı için ise ayrı ayrı katılan siyasi partilerin seçim vaatleri analiz edilmiştir. Bu kapsamda bazı önemli konu başlıkları değerlendirilecek ardından anılan seçim beyannamesi metinlerinde çevre sorununa ne kadar yer verildiğine ilişkin söylemler analiz edilecektir.

4.1.Cumhur İttifakı ve Çevre Sorunları

AK Parti'nin seçim beyannamesi "Türkiye Yüzyılı İçin Doğru Adımlar" başlığını taşımaktadır. AK Parti'nin 2023 Seçim Beyannamesi, çevre ve enerji politikalarına odaklanmaktadır. Beyannamede, yerli ve yenilenebilir kaynakların önemi vurgulanmakta ve temiz kömür teknolojilerine hız verilerek yerli kömürün kullanımı teşvik edilmektedir. Ayrıca, yeşil dönüşüm, enerji verimliliği artırma, hidrojen üretimi, yenilenebilir enerji yatırımları ve elektrikli araç teşvikleri gibi konular ele alınmaktadır. Beyannamenin amacı, Türkiye'nin enerji sektöründe çevresel sürdürülebilirliği artırmak ve yerli kaynaklardan daha fazla faydalanmak yoluyla enerji bağımsızlığını sağlamaktır (AkParti, 2023).

Milliyetçi Hareket Partisi 2023 yılına özel bir seçim beyannamesi hazırlamasa da 2011 yılının seçim beyannamesi 2023 yılını hedef almıştır. Bu kapsamda özellikle çevre ile ilgili anayasa değişikliği vaadi bulunmaktadır. MHP, bu beyannamede "Sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı ile gelecek nesillerin sağlıklı bir çevrede yaşama haklarının teminat altına alınması" konusunun Anayasada yer alması gerektiği fikrindedir. Bunun yanı sıra temiz ve sağlıklı bir çevrede yaşama hakkının temel insan hakkı olmasını; çevre sorunlarını kalkınma- çevre koruma ikilemi yerine sürdürülebilir kalkınma modelinin temele alınması gerektiğini; doğal, tarihi ve kültürel değerlerin milli menfaatlerle çatışmayan bir bakış açısı ile korunması gerektiğini; çevreye duyarlılığın arttırılması gerektiğini; biyolojik çeşitliliğin korunmasını; su kaynaklarının etkin kullanılmasının sağlanması gerektiğini vurgulamaktadır.

Cumhur ittifakının bir paydaşı olan Büyük Birlik Partisinin seçim beyannamelerine ait bir metin bulunmadığından burada yer verilememiştir.

AK Parti'nin Seçim Beyannamesi, enerji politikalarına diğerlerine oranla daha çok odaklanmış ve "yerli ve yenilenebilir kaynaklardan" en üst düzeyde faydalanma vurgusu yapmıştır. Beyanname, yenilenebilir enerjiyi desteklerken aynı zamanda yerli kömürün kullanımına da vurgu yapmaktadır, ancak kömürden çıkış planı sunmamaktadır. Temiz kömür teknolojilerini geliştirerek yerli kömür kaynaklarını daha verimli bir şekilde kullanmayı hedeflemektedir. Ayrıca, yeşil dönüşümü teşvik eden ve çevresel etkileri azaltan politikalar geliştirmeyi amaçlamaktadır. Enerji verimliliğini artırmak ve nükleer teknolojiyi elektrik üretiminde kullanarak enerji kaynaklarını çeşitlendirmek de beyannamenin hedefleri arasındadır (AkParti, 2023).

AK Parti Seçim Beyannamesi, hidrokarbon (fosil yakıt) üretimi konusunda çalışmaların sürdürülmesi ve güçlü bir altyapının oluşturulması gerektiğine vurgu yapmaktadır. Ayrıca, kaynak ülkelerden gelecek doğalgazın hem fiziki teslimatının hem de finansal ticaretinin yapılması ve rekabetçi bir enerji ticaret merkezinin kurulması hedeflenmektedir. Bu, enerji kaynaklarının daha verimli kullanımı ve uluslararası enerji ticaretinin teşvik edilmesi amacını taşımaktadır (AkParti, 2023).

AK Parti, yenilenebilir enerji sektöründe yeşil işlere olanak sağlayacak politikalar geliştirmeyi ve yenilenebilir enerji yatırımlarını hızlandırmayı hedeflemektedir. Ayrıca, Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanı (YEKA) ihaleleri aracılığıyla yerli üretimi, teknoloji transferini ve AR-GE faaliyetlerini desteklemeyi savunmaktadır. Bu çerçevede, 2028 yılına kadar kurulu güç içindeki yenilenebilir enerji payının %60'a çıkarılması, rüzgar enerjisinin 16 GW'a ve güneş enerjisinin 27 GW'a çıkarılması hedeflenmektedir. Ayrıca, Yeniden Refah Partisi, yenilenebilir enerji santrallerinin izin süreçlerini basitleştirmeyi ve güneş enerjisi için her yıl 7 GW kurulum hedefini eklemiştir. Bu politikalar, Türkiye'nin yenilenebilir enerji sektöründe büyümesini ve çevre dostu iş fırsatlarını teşvik etmeyi amaçlamaktadır (AkParti, 2023).

Yeniden Refah Partisinin seçim beyannamesi incelendiğinde ise; bu metinde enerji politikaları ve kaynakların sürdürülebilir kullanımına yönelik stratejiler sunulmaktadır. Öne çıkan noktalar ise şunlardır:

- Enerji arz güvenliği önemli bir konu olarak kabul edilmekte ve idari yapı yeniden düzenlenmesi hedeflenmektedir.
- Yenilenebilir enerji kaynakları teşvik edileceği ve izin süreçlerinin sadeleştirilmesi sağlanacaktır.
- Elektrik fiyatlandırması gözden geçirilecek ve faturalardaki ek maliyetler azaltılacaktır.
- Yerli üretim ve yatırımlar teşvik edilecek, güneş ve rüzgar enerjisi üretimi desteklenecektir.
- Maden ve hammadde üretimi teşvik edilecek, enerji depolama teknolojileri desteklenecek ve yerli yazılım geliştirilecektir.
- Ekolojik ve teknolojik yaşam merkezleri inşa edilecektir. İhracata yönelik hizmetlere enerji destekleri sağlanacak ve yeni enerji üretim modelleri geliştirilecektir (YRP, 2023).

AK Parti'nin 2023 seçim beyannamesinde iklim politikalarına ilişkin bazı önemli noktalar da aşağıda sıralanmıştır:

Yeşil Büyüme: Parti, yeşil büyümeyi desteklemekte ve çevre dostu uygulamaların hayata geçirilmesine kararlılık göstermektedir. Bu, ekonomik büyüme ile çevre koruma arasında bir denge kurmayı amaçladıklarını göstermektedir.

Net Sıfır Emisyon Hedefi: Parti, 2053 yılında net sıfır emisyon hedefine ulaşmayı amaçlamaktadır. Bu, sera gazı emisyonlarını en aza indirmek ve iklim değişikliği ile mücadele etmek için önemli bir adım olarak kabul edilmektedir.

Koruma ve Kullanma Dengesi: Beyannamede çevre koruma ve kullanma dengesine vurgu yapılmaktadır. Bu, çevrenin korunması ve sürdürülebilir kaynak kullanımının sağlanmasını amaçlayan bir yaklaşımı yansıtmaktadır.

Uluslararası İklim Politikaları: Parti, uluslararası iklim politikalarına uyum sağlama konusundaki taahhüdünü dile getirmektedir. Bu, Türkiye'nin küresel düzeyde iklim değişikliği ile mücadeleye katkı sağlama amacını yansıtmaktadır.

Yeniden Refah Partisi'nin 2023 seçim beyannamesine göre, parti iklim politikalarında Paris Anlaşması'na ve emisyon azaltım hedeflerine atıfta bulunmamakta ancak iklim değişiminin tarımsal üretime etkileri üzerinde çalışmayı taahhüt etmektedir. Parti, yenilenebilir enerjiyi teşvik etmeyi, izin süreçlerini sadeleştirmeyi, AR-GE çalışmalarını desteklemeyi, batarya depolama için devlet desteğini artırmayı, güneş, rüzgar ve jeotermal enerji santrali kurulumlarını hızlandırmayı savunurken, aynı zamanda nükleer santralleri ve yeni doğalgaz ve petrol aramalarını desteklemektedir.

AK Parti'nin 2023 "Türkiye Yüzyılı İçin Doğru Adımlar" başlığını taşıyan 2023 yılı genel seçim beyannamesine göre çevre ile ilgili önemli konu başlıklarını aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

- Sürdürülebilir Kalkınma
- Net Sıfır Emisyon hedefi
- Döngüsel Ekonomi

- Sera gazı azaltım politikaları
- Sıfır atık eylem planı
- Endüstriyel simbiyoz ve alternatif hammadde uygulamalarının yaygınlaştırılması
- Stabilize arıtma çamurun kullanılması
- Toprak kirliliğinin önüne geçilmesi
- Atık su biyorafinerisi kurulması
- Mavi Plan 2053 ile ekosistem temelli olarak deniz alanlarının korunması
- Sahillerde mavi bayrak uygulamasının yaygınlaştırılması
- Deniz kirliliğini önlemek için 1. Ulusal ve Bölgesel Acil Müdahale Planının güncellenmesi
- Ulusal Bisiklet ve Yürüyüş Strateji Belgesinin hazırlanması
- Gürültü yönetim veri tabanının oluşturulması ve sessiz alanların korunması
- Net sıfır enerjili bina stoklarının oluşturulması
- Türkiye Gayrimenkul Değer Bilgi Bankasının kurulması
- Büyük ölçekli kamu binalarının Ulusal Yeşil Sertifika almasının sağlanması
- Millet bahçelerinin yaygınlaştırılması
- 2053 net sıfır emisyon hedefi
- Yeşil Dönüşüm
- Karbon fiyatlandırma araçları
- Emisyon Ticaret Sisteminin kurulması
- İklim Finansman Stratejisi ve Yeşil Taksonomi mevzuatının hazırlanması
- Yutak alanların korunması
- Yağmur suyu tutma ve biriktirme alanları, yağmur bahçeleri, yağmur hendekleri, yapay sulak alanlar ve yağmur hasadı sistemlerini, atık suyun arıtılarak yeninden kullanımını ve gri suyun kullanım alanlarını yaygınlaştırarak su kaynaklarının verimli kullanılması

Yeniden Refah Partisinin seçim beyannamesinde ise çevre konusunda aşağıdaki konular vurgulanmıştır:

- Yenilenebilir enerji kaynaklarının çoğaltılması
- Nükleer santraller gibi teknolojilerde kullanılan hammadde üretilmesini teşvik edilmesi
- Ekolojik ve teknolojik yaşam merkezlerinin inşa edilmesi
- Birleşik Barajlar Projesi, Komşu ülkeleri Boru Hatlarıyla Su satış projesi ile kompost tesislerinin yapımıyla temiz su ve gübre elde etme projesinin hayata geçirilmesi (Özel sektör- devlet ortak)
- Toryum yakıtlı, Tuz bazlı nükleer santral yapımı projesi ile Bor madeninin lazer kuvvetli plazma ile hidrojen proton ile füzyonu projesinin hayata geçirilmesi (Kamu kaynaklı)

4.2.Millet İttifakı ve Çevre Sorunları

Millet İttifakı'nın enerji politikaları, başta Ortak Politikalar Mutabakat Metni (OPMM) olmak üzere çeşitli kaynaklardan oluşmaktadır. OPMM, bu ittifakın enerji sektörüne yönelik

genel yaklaşımlarını şekillendiren önemli bir referans noktasıdır. Ancak, güncel politika belgeleri ve parti beyannameleri de enerji politikaları konusunda detaylı bilgilere ulaşmak için incelenmiş ve bu kısımda analiz edilmiştir.

Millet İttifakı, çevre, enerji ve iklim politikaları konusunda; çevre koruma, atık yönetimi ve temiz enerjiye geçiş gibi çevresel konularda politikalar geliştirmeyi amaçlamaktadır. Ayrıca, enerji verimliliğini artırma, yenilenebilir enerji kaynaklarına yatırım yapma ve enerji bağımsızlığını artırma hedeflerini benimsemektedir. İklim değişikliği ile mücadele bağlamında Paris İklim Anlaşması'na bağlılık ve sera gazı emisyonlarını azaltma konularında taahhütleri de yer almaktadır.

OPMM belgesine bakıldığında Cumhur ittifakında olduğu gibi Millet ittifakının da enerji verimliliğine büyük bir önem verilmekte olduğu görülmektedir. Özellikle konutlardaki enerji verimliliğinin artırılmasına vurgu yapılmış ve enerji verimliliğini desteklemek amacıyla yenilikçi finansman yöntemlerinin kullanılması hedeflenmiştir. Ayrıca OPMM belgesinde enerji sektöründeki yönetim yapılarının yeniden değerlendirilmesi vurgulanmaktadır. Bu kapsamda, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın görev ve sorumluluklarının gözden geçirilmesi ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun (EPDK) yetki alanının yenilenmesi, enerji sektöründe özel sektör ve kamu iş birliğinin daha etkin şekilde kullanılması, Enerji Piyasaları İşletme AŞ'nin (EPİAŞ) bağımsız bir piyasa işletmecisi olarak yeniden yapılandırılması ve fiyatların Bölgesel Enerji Borsası'nda referans alınmasını içeren politikalar bulunmaktadır.

OPMM belgesinde, nükleer enerjiye de büyük bir önem verilmektedir. Yeni nesil nükleer teknolojilere dayalı bir Nükleer Araştırma ve Eğitim Merkezi kurulması planlanmaktadır. Bu merkez aracılığıyla Türkiye'nin nükleer ekosistemi geliştirilerek yerli nükleer teknolojilerin hızlı ve güvenli bir şekilde inşa edilebilen yeni nesil Küçük Modüler Reaktörlerin kurulması hedeflenmektedir. Ayrıca, halihazırda inşaatı devam eden Akkuyu Nükleer Güç Santrali (NGS) için mevcut durum ve sözleşme detayları, verilen haklar ve yükümlülüklerin gözden geçirileceği de vurgulananlar arasındadır. Yine OPMM'de yeni teknolojilere yönelik olarak Türkiye için bir "Yeşil Hidrojen Enerjisi Yol Haritası" oluşturulacağı, elektrik depolama ve batarya teknolojileri geliştirilerek; plazma, hidrojen gibi gelişmeye açık enerji kaynaklarına destek sağlanacağı da belirtilmiştir. Diğer yandan, Millet İttifakı'nın bir parçası olan İYİ Parti'nin enerji politikaları, kömür üretiminin artırılmasına vurgu yaparak farklı bir yönde ilerlemediği söylenebilir. Ayrıca, fosil yakıtların devam eden yatırımlarını destekleyen İYİ Parti Seçim Beyannamesi'nde, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO) ve Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi (BOTAŞ)'ın varlık fonundan çıkarılacağı ve teknik ve mali kapasitelerinin güçlendirileceği belirtilmektedir. Ayrıca, doğal afet gibi kriz dönemlerinde bölgesel sorunlara karşı güvence sağlamak amacıyla "Bölgesel Akaryakıt Stok Sistemi"nin kurulması önerilmektedir.

OPMM'de iklim değişikliği, doğa hakları ve çevre başlığı altındaki önemli konu başlıklarını şu şekilde özetleyebiliriz:

- Adil dönüşüm ilkesi
- Ekosistem hakkı
- Doğa hakları

- İklim özel elçisi
- İklim kanunu
- 2050 yılı net sıfır karbon emisyonu hedefi
- Türkiye'nin BMİDÇS'ye göre Ek-1 ülkelerinden çıkması
- İklim Bankasının Kurulması
- Karbon fiyatlama sistemlerinin hayata geçirilmesi
- Sınırda Karbon Düzenleme Mekanizması
- Karbon Bankacılığı
- Yeşil Ekonomiye Geçiş Programı
- Yeşil Dönüşüm Fonu
- Termik santrallerin kapatılması planlanması
- Üniversitelerin "Çevre ve İklim Değişikliği Politikaları, Uygulama ve Araştırma Merkezlerinin" güçlendirilmesi
- Çevre suçlarının kapsamının genişletilmesi
- Sera gazı azaltımına yönelik sınırlayıcı düzenlemelerin hayata geçirilmesi
- Döngüsel ekonomi
- Bisiklet yollarının tüm şehirlere yayılması
- Tek kullanımlık plastiklerin yaşamdan çıkarılması
- Hava kalitesinin şehirlerde büyük ekranlarda yansıtmak
- Yeşil Organize Sanayi Bölgeleri

5. SONUÇ

Doğanın ve çevrenin korunması tüm canlılar için önemlidir. Çevrenin bozulması sınır tanımayacak şekilde tüm dünyayı etkileyebilir niteliktedir. İnsan doğa ilişkisi ve insanın doğaya bakış açısı çevrenin korunmasına yönelik üretilecek politikalar anlamında değişkenlik göstermektedir. Bu bağlamda antroposentrik çevre yaklaşımını benimseyen politikalar doğal olarak çevrenin korunması açısından değerlendirildiğinde beklenen düzeyde olmamaktadır. Bunun aksine doğayı ve canlıları merkeze alan yaklaşımları benimseyen politikalar doğayı ve canlıları korumaya yönelik etkin tedbirler içerebilmektedir. Bu kapsamda politika belirleyicilerin çevre ve doğaya bakış açıları önemli hale gelmektedir.

Bu çalışma, siyasi iktidar mücadelesinde yer alan devlet yönetimine talip olan siyasi partilerin Türkiye'nin çevre politikaları için oluşturdukları hedefleri ve genel seçim öncesindeki seçmene vaatlerini incelemiştir. Çalışmada Türkiye'de 2018 yılı genel seçimlerinde kurulan ve 2023 seçimlerine kadar farklı siyasi partilerin de eklemlenmesiyle yenilenen seçim ittifakları olan Cumhur İttifakı ve Millet İttifakı'nın 2023 genel seçim beyannamelerinde çevre sorunlarına yönelik yaklaşımları analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda seçim ittifaklarının internet üzerinden ulaşılabilir seçim vaatlerinde çevre konularının kapsamı incelenmiş ve tartışılmıştır. Tüm bunlar değerlendirildiğinde; seçim ittifaklarının çevre politikalarına geniş yer verdiği, Cumhur İttifakında siyasi iktidar olan AK Parti'nin seçim beyannamesinde uygulanan ve gelecekte uygulanması planlanan çevreye yönelik etkin ve yapılabilir projelerin yer aldığı, aynı ittifaktaki Yeniden Refah Partisi'nin ise proje odaklı somut hedeflere

beyannamesinde yer verdiği görülmektedir. Miller ittifakının Ortak Politikalar Mutabakat Metni incelendiğinde ise AK Parti'nin çevre için koyduğu hedeflerin ve hali hazırda uyguladığı projelerin ve politikaların bir kısmına benzerlik teşkil ettiği (Sıfır emisyon hedefi, yeşil ekonomi, bisiklet yollarının oluşturulması, tek kullanımlık plastiklerin yaşamdan çıkarılması, iklim kanunu… gibi) görülmekle birlikte; adil dönüşüm ilkesi, ekosistem hakkı , iklim özel elçisi, iklim bankasının kurulması, hava kalitesinin şehirlerde büyük ekranlarda yansıtmak, Yeşil Organize Sanayi Bölgelerinin kurulması gibi var olan ve hükümetin ortaya attığı proje ve hedeflerden farklılık da gösterdiği tespitler arasındadır. Sonuç olarak; Türkiye'de kurulan siyasi ittifaklar seçim beyannamelerinde, çevrenin korunmasına önem vererek buna yönelik aktif ve farklı projeler ve hedefler sunmuşlardır.

KAYNAKÇA

AkParti. (2023). Türkiye Yüzyılı İçin Doğru Adımlar. Ak Parti 2023 Seçim Beyannamesi: https://www.akparti.org.tr/media/dwyd05pu/tu-rkiye-yu-zy%C4%B1l%C4%B1-ic-in-dog-ru-ad%C4%B1mlar-2023-sec-im.pdf adresinden alındı

Balcı, Ş. (2003). Politik Kampanyalarda İmaj Yönetimi (Genç Parti Örneği). Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi(9), 143-162.

Beriş, H. E. (2023). 14 Mayıs Seçimlerine Doğru Cumhur İttifakı. İstanbul: Seta Yayınları.

Çelebi, M. B., & Gezici, H. S. (2022). Siyasi Parti Çeşitleri Üzerine Bir İnceleme. İktisadi ve İdari Yaklaşımlar Dergisi, 4(1), 17-34.

Demirkol, Ö., & Çoban Balcı, A. (2021). Türkiye'de Seçim İttifakları:1950-2018. Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 22(2), 350-377.

Görmez, K. (2020). Çevre Sorunları. Ankara: Nobel Yayınevi 5. Basım.

Golder, S. N. (2006). Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies. British Journal of Political Science, 36(2), 193-212.

İmiş, N., & Duran , H. (2018). Seçim İttifakları. İstanbul: Seta Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı.

Ünal, B. A. (2019). Türkiye'nin Yeni Sisteminde Seçim Öncesi İttifaklar. Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Elektronik Dergisi, 10(2), 321-328.

Lefebvre, B., & Robin, C. (2009). Pre-electoral Coalitions, Party System and Electoral Geography: A Decade of General Elections in India (1999-2009). South Asia Multidisciplinary Academic Journal(Özel Sayı: 3).

Yıldırım, A., & Şimşek, H. (2000). Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri. Ankara: Seçkin Yayınevi.

YRP. (2023). Türkiye'nin Değerleri. Yeniden Refah Partisi 2023 Genel Seçim Beyannamesi: https://yenidenrefahpartisi.org.tr/page/2023-genel-secimleri-beyannamemiz/2501 adresinden alındı

ADAM SMİTH'İN YÖNETİM FELSEFESİ ÜZERİNE

Recep FEDAİ[1]

1. GİRİŞ: ADAM SMİTH VE DÜŞÜNCESİNİN TEMELLERİ

Adam Smith'in Ulusların Zenginliğinin Doğası ve Nedenleri Üstüne Bir Araştırma adlı başyapıtı 1776'da Londra'da yayınlanmıştır. Toplumsal, siyasal ve ekonomik meselelerin anlaşılmasında iktisadın bir anlam ifade etmeyeceğini iddia eden Smith bu bağlamda politik ekonomiyi söz konusu meselelerin çözümünde kullanmıştır. John Locke, Jeremy Bentham ve James Mill'e gibi teorisyenlerin sorunların çözümüne yönelik geliştirdikleri iktisadi doktrinleri yetersiz gören Smith, belki de en büyük katkıyı bu anlamda sağlamıştır (Farmer, 1997: 252). Bu bağlamda Smith en önemli eseri olan Ulusların Zenginliği eserinde 'ekonomik olanın siyasal olan üzerindeki etkisini' göstermiştir. Smith, merkantalist görüşleri reddetmiş politik ekonomiye dair önemli fikirler sunmuştur. Smith kitabı ile Birleşik Krallığın, Londra hükümetinin iktisat politikası üzerinde anti-merkantalist etki yaratmayı amaçlamıştır (Anikin, 2008: 199). Ulusların zenginliğinin kaynağını fizyokrat (toprağa dayalı zenginleşme, tarım vb.) ya da merkantalist (altın, gümüş, değerli maden vb.) politikalar yerine sermaye ve çalışma hayatına dayandırmıştır. İş bölümü, uzmanlaşma gibi iş yapma tekniklerinin geliştirilmesi sonucu zenginliğin de toplumsal refahı artıracağına inanmıştır (Kesici, 2010: 89).

Modern liberal düşünceye negatif özgürlük kavramı ile katkı sunan Smith, devletin eylemlerinin sınırlandırılması konusunda önemli görüşler ortaya atmıştır (Harpham, 2000: 231). Örneğin Smith, özgürlük kavramı üzerinden devlet-piyasa ilişkilerini ele alarak devletin özgürlükleri sınırlandırıcı bir etkisinin olduğunu ve bu anlamda sınırlandırılması gereken şeyin devletin eylemleri olduğunu ifade etmiştir. Dolayısıyla Smith'in devlet ve yönetime dair fikirleri ona klasik iktisadın savunuculuğundan modern ulus devletin oluşumunda rol almaya varan önemli bir teorisyen unvanı da kazandırmıştır (Clark, 2010).

Bir önceki yüzyılın İngiliz ve Fransız iktisatçılarının birçok görüşünü tamamlayan ve genelleştiren Smith'in teorik sisteminin temel ilkeleri ilk iki kitapta açıklanır. Özü itibariyle ilk kitap, Smith'in somut kar ve toprak rantı çerçevesinde incelediği değer ve artı-değer analizini kapsar. İkinci kitap, "Doğa, Birikim ve Stokun Kullanılması Üzerine" başlığını taşımaktadır. Diğer üç kitap Smith'in teorisinin kısmen tarihe, ama özellikle siyasal iktisada uygulanmasıdır. Kısa olan üçüncü kitap, feodalizm ve kapitalizmin oluşum çağında Avrupa ekonomisinin gelişim çağında Avrupa ekonomisinin gelişimini ele almaktadır. Dördüncü ve diğerlerine oranla daha geniş sayılan kitap ise bir siyasal iktisat tarihi ve eleştirisidir; burada sekiz kısım merkantilizme ve bir kısım da fizyokratlara ayrılmıştır. En uzun olan beşincisi, devlet maliyesi, tahsilat ve harcamalarla ilgilidir. Smith'in temel ekonomik sorunlar üzerine en karakteristik bazı saptamaları bu kitaplarda örnekler verilerek somut malzemelerle

[1] Doç. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Lapseki Meslek Yüksekokulu, Finans Bankacılık ve Sigortacılık Bölümü, recepfedai@comu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-5547-0048.

sunulmuştur. Çalışmada, Smith'in kitabının ilk üç bölümü daha çok yönetim bilimlerini ilgilendirdiği için buralara ağırlık verilecektir.

Anikin, iktisatçıların düşüncelerinin büyük ölçüde ülkelerinin toplumsal ve ekonomik gelişme düzeyleri tarafından belirlendiğine işaret etmektedir. Bu nedenle Adam Smith'e dair bir çalışma yapmadan önce Smith'in yaşadığı coğrafyayı ve dönemin ekonomik ve sosyal koşullarına göz atmak faydalı olacaktır. Adam Smith, 1723 yılında İskoçya'da doğmuş (Edinburg yakınlarında küçük bir kent olan Kirkcaldy'de) İskoç aydınlanmasına katkı sunmuştur. Smith'in İskoç olmasından hareketle İngiltere ve sömürgelerine uyguladığı politikalar Smith'in teorilerini buralarda gözlemlemesi ve anlatması ile başlamıştır. İngiltere ve İskoçya arasında anlaşmaların yapılması İngiliz aristokrasisinin İskoçya üzerindeki hakimiyeti ticaret anlaşmaları ile etkinleşmiştir. İskoçya'nın ticari açıdan gelişmesi ve Amerika başta olmak üzere İngiltere'nin pazarının genişlemesi İskoçya'da dahil tarımla uğraşan kesimin kentlere ve sanayiye yığılmasına neden olmuştur. Özellikle Glasgow kenti ve limanıyla çevresindeki bütün sanayi bölgesi hızla gelişmiş; Smith'in yaşamı da doğduğu yer Kirkcaldy, Glasgow ve Edinburg üçgeninde geçmiştir (Anikin, 2008: 197-198).

Smith sadece İskoç kültürü ile yetişmemiş, Fransız düşünürleri ve kapitalizmin nüveleri; İngiliz eğitim ve kültürü, özellikle İngiliz felsefi ve iktisadi düşüncesi Smith'i etkilemiştir (Anikin, 2008: 199). 18. yüzyılda aynı dönem filozoflarından David Hume ve Frances Hutcheson gibi filozoflar entelektüel faaliyetlerde bulunmuş ve Smith bu çalışmalardan etkilenmiştir. Voltaire, Rousseau ve Montesquieu'ya saygı duyan Smith, Sir Isaac Newton'dan da etkilenmiş ve onu kendine sosyal model olarak almıştır. Smith'in sosyal felsefesi için bir figür olan Newton'un, Smith'in kapitalizm ile olan ilişkisinde etkili olduğu ifade edilmektedir. Şöyle ki kapitalist düzenin gelişiminin rasyonel bir temele oturması sürekli artan zenginlik hedefi sayesinde olmuştur. Smith'den önce merkantalizmle birlikte anılan kapitalizm, ulusların nasıl zengin olacağını söyleyen Smith ile farklı bir boyut kazanmıştır. Arazilerin verimli kullanımı, tekstil endüstrisinin ilerlemesi, icatlardaki değişiklik, tarımsal üretimin ve verimin artışı sanayi devrimini başlatmıştır. Devrimin kendi yüzyılından sonra da devam edeceğini öngören Smith uluslara bu anlamda yol gösterici olmuş, devlete ve toplumsal örgütlenmeye dair önemli fikirler ortaya atmıştır (Farmer, 1997: 246-248).

Smith'in gündelik ekonomik olguların öykülerine dair dikkat çekici bir duyarlılığı olmuştur. Onun kaleminde bütün alım, satım işlemleri, toprak emekçi kiralanması, vergi ödemeleri ve iskonto senetleri özel bir anlama bürünmüş ve ilgi çekmiştir. Bunları anlamayan birinin siyaset ve devlet yönetimi gibi önemli alanları analiz etmesi mümkün değildir.

2. ADAM SMİTH VE GELENEKTEN KOPUŞ

Adam Smith'in 18. yüzyılda yaşamasına rağmen 21. yüzyıla gelindiğinde halen anılması sosyalist bloğun çözülmesi ve bunun karşısında neoliberal politikaların hızla yayılması ile ilgilidir. Devlet müdahalesine gelen sınırlamalar, devletin rol ve işlevi ile ilgili politikalar eşliğinde yürütülmeye başlanmış özgürlük, bireycilik gibi kavramların ekonomi politikalarına serbestleştirme ve özelleştirme olarak yansıdığı görülmektedir (Tribe, 1999:

609-610).

Kapitalist ekonominin gerçek gelişiminin belirlediği siyasal iktisat, bir sistemin yaratılması, iktisat biliminin sistematize edilmesi ve genelleştirilmesi için ihtiyaç hissedilen aşamaya İngiltere'de ulaşmıştı. Siyasal iktisatta temel araştırma yöntemi mantıksal soyutlamadır. İktisatta bir dizi temel başlangıç kategorisini belirleyip bunları ilişkilendirmek yoluyla, giderek daha karmaşıklaşan somut toplumsal olguları analiz etmek mümkündür. Adam Smith bu bilimsel yöntemi geliştirmiş ve sistemini; iş bölümü, değişim, değişim değeri, ve temel sınıfların gelirlerinin oluşması gibi kategoriler üstüne oturtarak kurmaya çalışmıştır (Anikin, 2008: 216). Smith'in siyasal iktisatçı olarak nitelendirilmesi ise Ulusların Zenginliği esrinde de olduğu gibi sömürgelerden, üniversitelere, savaş, bankacılık, gümüş madenleri, kaçakçılık, vergiler, devlet gelir ve giderleri ve daha sayamadığımız birçok konu hakkında bilgi sahibi olması ve bunları gözlemlemesi ve iktisat teorileri ile yoğurması ile açıklanabilir.

Smith'e göre siyasal iktisat neredeyse her şeyi kapsayan bir toplum bilimiydi. Smith, bilim olarak siyasal iktisat konusuna ilişkin derinlikli ve önemini bugün de koruyan bir yaklaşıma sahipti. Bu anlamda siyasal iktisadın iki yönü vardır. İlk olarak siyasal iktisat, belirli bir toplumda üretim, değişim ve tüketimin nesnel, insan iradesinden bağımsız olarak var olan yasaları inceleyen bir bilimdir. Smith, Ulusların Zenginliği kitabının konusunu girişte açıklarken, aslında siyasal iktisat anlayışını ortaya koymaktadır. Toplumsal emeğin üretkenliğinin gelişmesinin nedenlerini, ürünün farklı sınıflar ve gruplar arasındaki doğal bölüşüm düzenini, sermayenin doğası ve tedrici birikim yollarını incelemeyi önerir (Anikin, 2008: 218).

Smith'in fizyokratlar ile ilişkisine bakılacak olursa Smith merkantilizme karşı olduğu bilindiği üzere Smith İngiliz geleneğini izleyerek, iktisat teorisini emek değer teorisinin üzerinde temellendirmiştir; oysa fizyokratların bir değer teorileri olmamıştı. Bu nokta Smith'in fizyokratlara göre daha ileri bir adım atmasını sağlamış ve yalnızca tarımsal emeği değil bütün üretken emek türlerinin bir değer yarattığını kanıtlamıştır (Anikin, 2008: 205).

3. SMİTH'İN ETİK VE EŞİTLİK ÜSTÜNE DÜŞÜNCELERİ

Adam Smith 1759 yılında ilk büyük bilimsel eseri olan Ahlaki Duygular Teorisi'ni (The Theory of Moral Sentiments) yayınlamıştır. Etik üstüne olan bu çalışma o dönem için Aydınlanma çağına ideallerine yaraşır, ilerici bir nitelik taşımakla birlikte bugün esas olarak Smith'in felsefe ve iktisadi görüşlerinin oluşumunda bir aşama olarak önem taşımaktadır. Diğer taraftan mülkiyetin nasıl ortaya çıktığını açıklamaya çalışan Smith ilk kitabı ile insanın toplumsallaşmasına yönelik görüşlerini dile getirmiştir (Smith, 2013: 285).

Smith, ahlaki yargının kökenini, doğuştan gelen bireysel içgörü kaynağında değil, toplumsal deneyimde arar. Bireyin ahlaki bilinci, onaylama ve onaylamama yargılarıyla birlikte toplumsal bilincin bir yansıması ya da türevidir; toplumdaki deneyim yoluyla gelişir ve hemcinslerinin bireyden taleplerini temsil eder. Dolayısıyla bu teori, bireyi sosyal deneyimden önce var olan mutlak ve indirgenemez bir varlık olarak değil, sosyal çevresinin bir ürünü olarak görür. Bireyde var olması gereken şükran ve kırgınlık, zevk ve acı gibi bazı mutlak unsurların olduğu doğrudur; ancak Smith'in kitabının amacı, bu orijinal tutkuların,

sosyal deneyimde sempatinin işleyişi yoluyla ahlaki bilince nasıl dönüştüğünü göstermektir (Morrow, 1927: 340).

Bu kitapta Smith, günah korkusunu ve cennette mutluluk taahhüdünü temel alan Hıristiyan ahlakına karşı gelir. Ahlak yaşamında önemli yeri, anti-feodal eşitlik fikri dolduruyordu. Bütün insanlar doğal olarak eşitti; öyleyse ahlaki ilkeler herkese eşit biçimde uygulanmalıydı. Smith'in söz konusu eşitliği piyasa dinamikleri açsından kullanması onu piyasada bir denge mekanizmasının varlığına inandırmıştır. Buchanan bu durumu şu şekilde ele almaktadır (2005: 57):

> "Bu yeniden yorumlama, Smith'in emeğin içsel uzmanlaşmasını piyasa bağının büyüklüğüyle ilişkilendiren ilkesinin dahil edilmesine kritik derecede dayanan, içsel olarak tutarlı bir modelin inşasına izin verir. Buna karşılık, eğer kişilerin birbirlerinden farklı olduğu varsayılırsa, dengeleme sürecindeki bir adım modelin dışında kalır ve iş bölümü veya uzmanlaşması dışsal ve dolayısıyla pazar büyüklüğünden bağımsız kalır."

Yönetim bilimleri açısından iş bölümü ve uzmanlaşma konusu yönetimin bilimsel temellere dayandırılması ve onun bir disiplin olarak gelişimi bağlamında önemlidir. Smith mutlak, "doğal" insan davranışı yasalarından ve muğlak bir biçimde, ahlakın temelde söz konusu toplumun sosyo-ekonomik düzen tarafından belirlendiği gibi bir noktadan hareket ediyordu. Dolayısıyla dinsel ahlakı ve "doğuştan ahlak duygusunu" reddettiğine göre; bunların yerine bir başka somut ilkeyi, "sempati ilkesi"'ni koyuyordu. İnsanın diğer kişilerle ilgili bütün duygu ve davranışlarını, "kişinin kendini başkasının yerine koyma, onun yerine hissetme" gibi yetenekleriyle açıklamayı denedi. Fakat Smith'in bu eseri bilimsel maddeci etiğin temeli olamadığı gibi 18. yüzyıl ötesine de gidemedi. Smith'in bu eseri Ulusların Zenginliği kitabının üne kavuşması ile unutulmaktan kurtuldu (Anikin, 2008: 202-203).

3.1.Doğal Eşitlik ve Doğal Düzen

Smith'in *homo economicus* yani ekonomik insan kavramı ile doğal eşitliği kavramlaştırdığı görülür. Smith, her insan doğum ve konumundan bağımsız olarak, kendi çıkarı doğrultusunda hareket etmek için eşit haklara sahip olmalıydı; toplumun bütünü bundan çıkar sağlayacaktı. Smith bu görüşleri geliştirdi ve siyasal iktisada uyguladı. İnsan doğası ve insan-toplum ilişkisi hakkındaki görüşleri "görünmeyen el" kavramını ortaya atanların Smith'den beslendiklerini gösteriyordu. Smith'in Ulusların Zenginliği adlı kitabında görünmeyen el ile ilgili akıl yürütmesi ise şöyledir: İnsanın iktisadi faaliyetlerinin arkasındaki güdü kendi çıkarıdır. Ama insan bu çıkarı, yalnız başkaları için hizmette bulunarak, emeğini ve emeğinin ürünlerini değişime sokarak takip edebilir. İş bölümü böyle gelişir. Her biri biri bencil olmak üzere ve sadece kendi çıkarına önem vermekle birlikte, insanlar birbirine yardımcı olabilirler ve bunu yaparak toplumun gelişmesine katkıda bulunurlar. Kendi maddi konumunu iyileştirmeye yönelik doğal insan çabası öyle kuvvetlidir ki, serbest bırakıldığı zaman topumu refaha taşımaya kadirdir. İlave olarak Rusların değdi gibi "doğayı kapıdan atsan camdan girer". Bu güdü "saçma sapan insan yasalarının, çalışmasına koyduğu ipoteklerle yüzlerce münasebetsiz engeli de aşacak" güçtedir. Smith, burada insanın "doğal özgürlüğünü", alım-satım, kiralama-kiraya verme, üretim-tüketim özgürlüklerini kısıtlayan merkantilizme saldırmaktadır. "Görünmez el" nesnel iktisat yasalarının kendiliğinden çalışmasıdır. Bu yasalar insan iradesinden bağımsız ve sık sık bu iradeye rağmen hareket ederler. Bilime iktisat yasaları kavramını bu biçimde sokan Smith, bir adım daha giderek

siyasal iktisadı bilimsel bir temel üstüne yerleştirmiştir. Kişisel çıkar ve iktisadi gelişmenin kendiliğinden yasalarının, içinde en etkin bir biçimde iş göreceği koşullara Smith, "doğal düzen" adını vermiştir (Ankin, 2008: 207-208).

Smith'in eşitliğin pratik hayata yansıması ise; emeğin ve mal mevcudunun türlü türlü çalıştırılışındaki üstünlüklerle sakıncaların hepsi işlerin ya da çalışanların belirli bir zaman sonra eşitliğe dönmesidir (Smith, 2012: 108). Fakat toplumun yabaniliği olarak geçen bu eşitlik evresi emeğin hünreli ve hünerli olmaması ile emeğin üretken verimli olup olmadığına göre eşitliği ortadan kaldıracaktır (Smith, 2012: 109). Bu durum çalıştırılışlarının doğal özelliğinden ileri gelen bir eşitsizliktir.

Avrupa'daki yönetim tutumu, araç gereçle çalışan bütün işçilerle zanaatçıların ve sanayicilerin emeğini, hüner isteyen emek; kırdaki emekçileri ise topunu birden sıradan emek sayar (Smith, 2012: 111). Fakat Smith, hüner isteyen emekçilerin verimliliği konusunda da ilginç bir yaklaşıma sahiptir. İlginçlik hüner isteyen emeğin ücretlendirmesinin diğerine göre daha fazla olması karşısında bu tip emeğin verimli olmamasıdır. Bir örnek durumu daha iyi anlatacaktır. Marifet isteyen heykeltıraşlık, güzel sanatlar, hukukçular, hekimlik ücretleri bol olmalıdır. Güven unsuruna bağlı olarak emeğin ücreti de değişir (Kuyumcu, Avukat, Doktor) (Smith, 2012: 115). Fakat bu meslekler kapitalizm için değer yaratamazlar. Bunlar hizmet sektöründe yer alırlar, kendi kendini yeniden üretemezler. Fakat bir sanayiden çalışan işçinin emeği değer taşır ve kendini yeniden üretir. Sanayi ve ticaret emeğin değerini verimli kılar. Smith sermaye karını etkileyen iki çeşit emek ücretinin varlığından söz eder. Bunlar; işin hoşa gidip gitmemesi ve işin riskli olmasıdır (Smith, 2012: 122).

3.2.Smith ve Laissez Faire

Smith'e göre *laissez faire* pratikta şu anlama geliyordu. İlki, emek hareketliliğini kısıtlayan bütün önlemlerin iptal edilmesiydi. Bu her şeyden önce zorunlu çıraklık ve iskan yasaları gibi feodal kalıntılara uygulandı. Bu talep ise kapitalistlerin eylem özgürlüğünü güvence altına almak ile ilgiliydi. İkincisi; Smith, toprakta eksiksiz serbest ticareti savunuyordu. Büyük çiftliklere karşıydı ve miras edinilen toprakların bölünmesini yasaklayan "büyük oğul hakkı" yasasının iptalini öneriyordu. Toprağın onu en iktisadi biçimde kullanacak veya dolaşıma koymaya ikna olabilecek sahiplerin elinde olmasını istiyordu. Bütün bunlar tarımda kapitalizmin gelişmesine yönelikti.

Üçüncüsü; Smith, sanayi ve iç ticaretin hükümet tarafından düzenlenmesi uygulamasından kalan her şeyin iptalini öneriyordu. İç piyasada belirli metaların satışına yalnızca bütçe geliri adına vergi konabilmeli, ekonomiyi etkileme hedefi olmamalıydı. İngiltere o zamandan beri, ülke içinde meta hareketlerine vergi uygulamıştır. Ancak Smith'in eleştirisi Fransa için daha geçerliydi. Dördüncüsü; Smith, İngiliz dış ticaret politikasının bütününü ayrıntılı bir eleştiriye tabi tuttu ve serbest dış ticaret programı oluşturdu. Bu en önemli talebiydi ve doğrudan doğruya merkantilizme karşıydı. Böylece 19.yüzyılda İngiliz sanayi burjuvazisinin bayrağı olan serbest ticaret hareketi doğdu (Anikin, 2008: 213).

18. yüzyılda Smith'in "görünmez el" (invisible hand) teorisi ile Fizyokratların kullandığı laissez faire anlayışının ortak paydada buluştuğunu söylemek yanlış olmaz. Smith hükümetin/müdahalelerin hangi durumlarda zorunlu/gerekli olduğu sorusuna yanıt vermiştir.

Smith kapitalizmdeki tehlikeli eğilimi fark etmiş ve eğer her şey doğal akışına terk edilecek olursa bu durumun nüfusun kayda değer bir biçimde bozulmasına neden olacağını ifade etmiştir. Smith bunu önlemek için devletten başka bir güç göremez (Anikin, 2008: 220). Smith, kapitalistlerin hükümeti özel çıkarlarına alet etme becerisiyle baş edebilecek bir hükümet istemekte bu anlamda hükümetin gerekliliğini kabul etmektedir. Smit'e göre ordu ise zorunluluktur. Şöyle ki Smith, devletlerin ticari gelişim aşamasının daimi bir orduyu arzu edilir kıldığını ifade etmiştir. Köprüler ve kanallar gibi kamu mallarının hükümet tarafından sağlanmasından yanadır. Yalnızca piyasa başarısızlığı durumlarında değil, aynı zamanda belirli politika amaçlar için de hükümet eylemini desteklemektedir. Temel eğitimin kamusal olarak sağlanmasında ve ordu subaylarının yetkin olmasının sağlanmasında hükümet müdahalelerinin gerekliliğini savunmuştur. Smith, yalnızca özel ticari çıkarlara değil, topluma karşı sorumlu olan devlet kurumları istemiştir (Farmer, 1997: 251).

"İktisadi insan" kavramıyla Smith, ortaya çok önemli teorik ve pratik soru ortaya atmıştır: İnsanın iktisadi faaliyetlerinin güdüleri ve uyarıcıları nedir? Smith'in yanıtı o dönem için verimli ve bir o kadar da derinliktedir. Ancak "doğal" insanın burjuva toplumunun gerçek insanını gizlemekte olduğu akılda tutulmalıdır (Anikin, 2008: 211).

Doğal özgürlük, doğrudan Smith'in insan ve toplum üstüne görüşlerinden ortaya çıkmıştır. Smith, "eğer bir kişinin iktisadi faaliyeti sonuç olarak toplumun iyiliğine götürüyor ise, bu faaliyetin herhangi bir biçimde engellenmemesi gerekir" demektedir.

Smith'in başarısı laissez faire ilkesini keşfetmesi değil, bu ilkeyi bilinçli ve sistematik olarak savunmasıydı. İlke Fransa'da doğmuştu fakat mantıksal sonucuna kadar geliştirilmesi ve iktisat teorisinin temeli haline gelmesi için bir Britanyalıya ihtiyaç duyulmaktaydı. Dünyanın en gelişmiş sanayi ülkesine dönmüş olan İngiltere'nin çıkarları, zaten nesnel olarak serbest ticaretteydi. Fransa'daki fizyokrasi modası, büyük ölçüde aydınlanmış ve liberal aristokratların bir hevesiydi o da uzun sürmedi. "Moda", Smith için, İngiltere'de burjuvazinin ve burjuvalaşmış soyluluğun inancına dönüştü. İngiliz hükümetinin sonraki yüzyıl boyunca ekonomi politikası Smith'in programı doğrultusunda olmuştur (Anikin, 2008: 211-212).

3.3.Smith ve İşbölümü

Adam Smith, işbölümünü toplumsal emek üretkenliğinin gelişmesinde başlıca faktör olarak tanımlar. Gerçek icatları ve aletlerin, makinelerin geliştirilmesini işbölümüne bağlar. Smith'in ünlü iğne fabrikası örneğinde işçilerin uzmanlaşması ve işlemlerin işçiler arasında bölünmesi sayesinde üretim defalarca artış göstermektedir.

Smith, toplumun "zenginliğini" yani ürünlerin üretim ve tüketim miktarının iki faktöre bağlı olduğunu söyler. Bunlardan ilki; üretken emeğe katılım oranı iken ikincisi, emek üretkenliğidir. Burada ikinci faktörün karşılaştırılamaz ölçüde önem taşıdığı anlaşılmaktadır. Smith, emek üretkenliğini neyin belirlediğini sormakta ve yanıt olarak işbölümünü ortaya atmaktadır. Makinelerin henüz ender ve el emeğinin baskın olduğu kapitalizmin manüfaktür aşamasında, üretkenliği arttırmak için başlıca faktörün işbölümü olduğu doğrudur.

İşbölümünün ikili bir doğası vardır. Bir fabrikada çalışan işçiler farklı işlemlerde uzmanlaşmakla birlikte bitmiş bir mal, örneğin bir iğne üretmektedirler. Bu türlerden biri olmakla birlikte diğeri hayli farklıdır. Toplumda tekil işletmeler ve sektörler arasında da bir

işbölümü olur. Sürü besleyicisi hayvanları besler ve kesimhaneye satar, kasap hayvanı keser ve derisini tabakhaneye satar, tabakçı deriyi işler ve ayakkabıcıya satar.

Smith, iki iş bölümünü karıştırmış ve aralarındaki temel farkı görememiştir. İlk durumda malı alan veya satan yoktur; ama ikinci durumda vardır. Smith, bütün toplumu dev bir fabrika, işbölümünü de "ulusların zenginliği"'ne hizmet eden, insanın iktisadi işbirliğinin evrensel biçimi olarak görmüştür. Bu yaklaşım burjuva topluma hitap ediyordu, Smith burjuva toplumunun tek olası, doğal ve ebedi sayıyordu. Smith'in gördüğü işbölümü özel olarak kapitalist işbölümüydü; temel özellikleri ve sonuçları itibariyle bu karakteri ihtiva ediyordu. İşbölümü yalnızca toplumun ilerlemesine katkıda bulunmuyor, emeğin sermayeye itaatini geliştiriyor ve güçlendiriyordu. Fakat birçok kişi gibi Smith de burada ikiyüzlü davranarak (Anikin, 2008: 219-220) kitabın başlangıcında kapitalizmi övmekte başka bir pasajda ise bu durumun işçi üzerindeki kötü etkilerini (Smith, 2012: 872-873) anlatmaktadır.

3.4.Smith ve Para

Smith için para, iktisadi süreçlerin akışını kolaylaştıran teknik bir alet olarak görülür ve para "dolaşımın büyük tekeri" diye adlandırılır. Smith, "kredi yalnızca sermayeyi hareketlendiren bir araçtır" der ve fazla önem göstermez (Anikin, 2008: 220-221). Para evrensel eş değer olarak ortaya çıkar demiştir. Smith, rantı; topraktan yararlanmak için ödenecek paha sayılan ve toprağın gerçek durumuna göre kiracının verebileceği bedelin en yükseği olarak açıklar (Smith, 2012: 160). Rant olarak mülk sahibine her zaman bir şeyler kalır. Çünkü toprak yetiştirilen ürün sebebiyle çalıştırılan emekten daha fazlasını ortaya çıkarır (Smith, 2012: 163).

Smith, tüketim ve değişim değeri kavramlarını, kendinden önceki herkesten daha kesin biçimde tanımlanmış ve sınırlarını belirlemiştir. Fizyokrat dogmasını reddedip tezini kendi işbölümü teorisine oturtan Smith, bütün üretken emek türlerinin, değer yaratma açısından eşdeğer olduğunu kabul eder. Böylece değişim değerinin, değerin özü üstünde Max'ın deyimiyle; bütün üretken insan etkinlikleri olarak emeğin üstünde temellendiğini kavramaktadır. Bu saptama Marx'ın emeğin soyut ve somut emek olarak ikili doğasını keşfetmesinin yolunu döşemiştir. Smith, karmaşık ve kalifiye emeğin, kalifiye olamayn ve basit emeğe, göre zaman birimi başına daha fazla değer ürettiğini, kalifiye ve karmaşık emeğin, belli çarpanlar yardımıyla diğerine indirgenebileceğini anlamıştır. Belirli bir ölçüde ifade ettiği diğer bir şey de, bir metanın değer büyüklüğünün bireysel üreticinin harcadığı cari emekle değil, toplumun belirli bir konumunda ortalama gerekli emek harcamasıyla belirlendiğidir.

Smith'in bir metanın doğal ve piyasa değeri arasında yaptığı ayrım da verimlidir. Doğal fiyattan temelde değişim değerinin parasal ifadesini anlamış ve uzun vadede piyasa fiyatlarının, bir dalganın merkezi gibi doğal fiyata yaklaşacağına inanmıştır. Serbest rekabet altında talep ve arz dengesinde, piyasa fiyatları doğal fiyatlarla çakışır. Smith uzun vadede fiyatların değerden sapmasına neden olan faktörlerin analizi için gerekli olan temeli atmış ve tekeli en önemli yere yerleştirmiştir (Anikin, 2008: 222-223).

Smith, emek değer teorisini kapitalist üretim tekniği için kullanmayı denedi. Bir örnekle açıklayacak olursak; çizme yapımcısı emeğinin karşılığı olarak bir değişim değeri

belirler. Bu aslında onun emeğinin karşılığıdır. Fakat çizme üreticisi bir kapitalist için çalışıyorsa, yaptığı çizmelerin değeri ile emek karşılığında aldığı "emeğinin değeri" bütünüyle farklıdır. Bu işçinin emeğini satın alan işverenin, bu emek için ödediğinden (aslında satın alınan, Marx'ın da kanıtladığı gibi emek gücü, çalışma yeteneğidir) daha fazla değer kazandığı anlamına gelir (Anikin, 2008: 224).

Smith, değeri gelirlerin, yani ücret kar ve rantın toplamı olarak alır. Aslında kar ve rant bu değerleri oluşturuyorsa, metanın tam değerinden çıkartılamazlar. Burada gelirin dağılımına ilişkin bütünüyle farklı bir bakış açısı bulunur; yani emek, sermaye ve toprak, bir metanın değerinin yaratılmasına katılmakta ve doğal olarak bir paya hak kazanmaktadır. Değeri gelirlerden oluşturan Smith, her bir gelirin nasıl oluştuğunu, yani tekil metanın ve bütün ürünün değerinin toplumun sınıfları arasında hangi yasaya göre bölüştürüldüğünü incelemiştir. Smith, üç geliri incelerken, bir ölçüde artı-değer teorisine geri döner. Ücret teorisi tatmin edici değildir çünkü Smith, işçinin emek gücünü kapitaliste satılmasında içerilen ilişkilerin doğasını anlayamamıştır. Emeğin meta olduğunu ve sonuç olarak doğal bir fiyatının olduğunu kabul etmiştir. Ama bu doğal fiyatı, tam da Marx'ın işgücünün değerini tanımladığı gibi, işçinin ve ailesinin geçimi için gereken araçların değeri olarak tanımlamıştır. Bunlara ilave olarak Smith, işgücünün değerinin/doğal ücretlerin geçim araçlarının yalnızca fiziki azami düzeyi tarafından belirlenmediğini, aynı zamanda mekana ve zamana bağlı olduğunu, yani bir tarihsel ve kültürel unsur içerdiğini anlamıştır. İkinci olarak, Smith düşük ücretlerin fiziki asgari düzeye yakınlığının temel nedenlerinden birinin, işçinin kapitaliste oranla pazarlık pozisyonun zayıf olması olduğunu da açık bir biçimde görmüştür. Bu noktada işçilerin örgütlenme ve dayanışmasının, direnmelerin, girişimcilerin açgözlülüğüne sınır getirebileceği kabul edilmelidir. Üçüncüsü ise, Smith ücret eğilimini ülke ekonomisinin durumuyla bağlantılandırmıştır. Ülke ekonomisi üç durumda olabilir: gelişen ekonomi, gerileyen ekonomi ve durgun ekonomi. Smith birinci durumda, genişleyen bir ekonomide emeğe talep çok olacağı için ücretlerin yükseleceğine inanıyordu. Kapitalist ekonominin sonraki gelişimi, gerçekten de gelişen bir ekonominin işçilerin yüksek ücret mücadelesine yardımcı olacağını göstermiştir (Anikin, 2008: 227).

Smith daha sonra karı, siyasal iktisatta özel bir ekonomik kategori haline getirir. Karını "denetim ve yönetim" gibi özel bir emek türü için ödenen ücretler olduğu görüşünü temelden reddetmiştir. Kar miktarının çalışmanın zorluk derecesiyle ilgisinin olmadığın düşünen Smith, bunun sermaye miktarınca belirlendiğini gösterdi. Smith, karı sömürücü bir gelir yani artı-değerin temel biçimi olarak yorumlar (Anikin, 2008: 228). Ayrıca Smith için tekel, iyi yönetimin baş düşmanıdır. Bu yönetim, kendini savunmak için herkesi başvurmak zorunda bırakan o serbest ve geniş rekabet sonunda ortalığı kaplayacak şekilde yerleşebilir (Smith, 2012: 164-165).

4. SONUÇ YERİNE

Bu çalışmada ünlü iktisatçı Adam Smith'in yönetim bilimlerine olan katkısı incelenmektedir. Yazarın başyapıtı olan Ulusların Zenginliği isimli eser siyaset-ekonomi dikotomisi bağlamında ele alınmaktadır. Smith geleneksel anlayıştan koparak işbölümü, değişim, değişim değeri ve sınıf konusuna yeni bir bakış açısı kazandırmıştır. Bu kavram ve

konular siyaset ve devlet yönetimine dair yeni tartışmalar kazandırmıştır. Smith, emeğin değişim değeri, emeğin üretken olup olmadığı, kullanılan emek sonucu üretilen malın fiyatının belirlenmesini açıklamaya çalışmış; ücret, para, rant, faiz, kar gibi birçok kavramı kullanarak iktisadi gelişmeyi belirli bir sistematiğe oturtmuştur. Siyasal iktisadın gelişmesine ön ayak olan Smith yöntem geliştirmenin yanında bu alanın toplum biliminden bağımsız olamayacağını göstermiştir.

Avrupa'nın Roma İmparatorluğunun dağılmasından sonra kent ve kır arasındaki ulaşım yollarının dağıtılması ve istilalara uğraması ile toprakların bölünmüş ve tarımın gerilemiştir. Bunun sonucunda köylü kente göç edip ticaretin ve sanayinin gelişmesine neden olmuştur. Adam Smith, bu coğrafyayı tarihi ile vererek anlatmıştır. Smith'in ekonomik sisteminin doğuşunu bu olaylara bağladığı anlaşılmaktadır. İlkel yerleşim sonrası toplayıcılık ve avcılık sonrası toprağın önem kazanması; iş bölümünün ortaya çıkarmış ve Smith, buna vurgu yaparak emeği değer teorileriyle örnekler vererek açıklamıştır. Takas ekonomisini ve paranın ortaya çıkışını yine örnekler üzerinden anlatan Smith, emeğin değişim değeri, emeğin üretken olup olmadığı, kullanılan emek sonucu üretilen malın fiyatının belirlenmesini açıklamaya çalışmış; ücret, para, rant, faiz, kar gibi bir çok kavramı kullanarak iktisadi gelişmeyi belirli bir sistematiğe oturtmuştur. Siyasal iktisadın gelişmesine ön ayak olan Smith yöntem geliştirmenin yanında bu alanın toplum biliminden bağımsız olamayacağını göstermiştir.

Smith, kullandığı kavramlar itibari ile belirli sınıflandırmalar yapsa ve alanın gelişmesine katkısı olsa da doğal eşitlik, özgürlük ve serbest piyasa gibi kavramları burjuva toplumuna hitap etmektedir. Emek konusunda basit zanaatçıların emekleri karşısında ürettiği ürünleri çalışanların emeğinin değeri olarak ifade eden Smith, kapitalistler için çalışan işçinin ürettiğinin karşılığında aldığı parayı onun ücretini/ emeğinin değeri olarak göstermiştir. Fakat Marx, onu haklı olarak artı değer konusunda eleştirmektedir. Smith, çalışanların kapitalist sistemdeki gelişmeye bağlı olarak çıkarlarının sarsılacağını -kapitalizmin ilerleyen aşamasında çalışanlara ters etki yapacağını- öngörse de çalışmasının çoğu kısmında burjuva için yazmıştır. Smith için piyasa; ürünlerin takas usulünden para ekonomisine geçmesi ile biraz daha belirginleşmiştir. Marx'a göre; Smith burjuva toplumunun içsel fizyolojisine nüfuz etmeyi denemiştir. Fikirleri itibari ile kapitalist sitemin nüvelerine dokunan ve Marx tarafından da bazı tespitlerinin yanlış olduğu yönünde eleştiri alan Smith, yine de siyasal iktisat açısından Marx tarafından hak ettiği övgüyü de almıştır.

KAYNAKÇA

Anikin, A. V. (2008). Bilimin Gençlik Çağı Marx Öncesi Siyasal İktisat, İstanbul: Yazılama Yayınevi.

Buchanan, J. M. (2005). Natural equality, increasing returns, and economic progress: a reinterpretation of Adam Smith's System. Division of Labour & Transaction Costs, 1(01), 57-66.

Clark, M. J. (2010). Adam Smith's Approach to Public Policy: Astounding Deviation or Artful Moderation?,1-86.

Farmer, D. J. (1997). Contemporary conceptual space: reading Adam Smith. Journal of Management History,3(3), 246-255.

Harpham, E. J. (2000). The problem of liberty in the thought of Adam Smith. Journal of the History of Economic Thought,22(2), 217-237.

Kesici, H. (2010). Adam Smith ve Ahlak Teorisi, In Journal of Social Policy Conferences, 89-97.

Morrow, G. R. (1927). Adam Smith: Moralist and Philosopher. Journal of Political Economy, 35(3), 321-342.

Smith, A (2012). Milletlerin Zenginliği (6. Baskı)(Çev. Haldun Derin), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Smith, V. L. (2013). Adam Smith: From Propriety and Sentimentsto Property and Wealth. Forum for Social Economics, 42(4), 283–297.

Tribe, K. (1999). Adam Smith: Critical Theorist? Journal of Economic Literature, 37(2), 609–632.

KAMU YÖNETİMİ DENETİMİ VE KAMU GÜVENLİĞİ ARASINDAKİ KARŞILIKLI İLİŞKİ: GÜVENLİK VE ETKİN YÖNETİM İHTİYACI

Gürkan KANAT[1]

Burak KARAOĞLAN[2]

1. GİRİŞ

Kamu yönetimi denetimi ve kamu güvenliği arasındaki ilişki, güvenliğin sağlanması için etkin bir kamu yönetimi sisteminin önemini ve denetim mekanizmalarının güvenliğin korunmasında ne denli kritik olduğunu vurgulamaktadır. Bu iki kavram, birbirini tamamlayan ve güçlendiren unsurlardır. Kamu yönetiminin etkin bir şekilde işleyebilmesi ve vatandaşların güvenliğini sağlaması, demokratik bir toplumun temel gereksinimlerindendir. Ancak, günümüzün karmaşık ve dönüşüm geçiren dünyasında artan güvenlik tehditleri ve zorluklar, kamu yönetiminin denetim mekanizmalarını ve güvenlik politikalarını yeniden gözden geçirmeyi zorunlu kılmaktadır.

Kamu yönetimi denetimi; kamu sektöründeki kurumlar, hizmetler ve faaliyetlerin yasalara, düzenlemelere, etik standartlara ve performans kriterlerine uygunluğunun denetlenmesi ve değerlendirilmesi sürecidir. Bu denetim süreci; kamu kurumlarının hesap verebilirliğini, şeffaflığını ve etkinliğini sağlamak amacıyla gerçekleştirilir. Kamu yönetimi denetimi birçok farklı düzeyde ve yöntemle uygulanabilir. Denetim mekanizmaları; hükümet içi denetim birimleri, bağımsız denetim kuruluşları, yargı organları ve diğer dış denetim kurumları tarafından yürütülebilir. Bu denetim süreçleri kamunun fonlarının ve kaynaklarının etkili ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamayı, yolsuzlukları ve hataları tespit etmeyi, hizmetlerin kalitesini artırmayı ve kamu görevlilerinin etik davranışlarını teşvik etmeyi amaçlar. Kamu yönetimi denetimi; kamu hizmetlerinin yasalara, düzenlemelere ve etik standartlara uygunluğunun sağlanmasında kritik bir rol oynar. Diğer yandan kamu güvenliği, devletin ve toplumun iç ve dış tehditlere karşı korunması için alınan önlemleri kapsar. Güvenlik odaklı etkin yönetim ise kamu yönetimi denetiminin güvenlik politikalarının başarıyla uygulanmasında ve hedeflenen sonuçların elde edilmesinde ne denli kritik olduğunun vurgusunu yapmaktadır.

Kamu güvenliği kavramı ise bir devletin ve toplumun iç ve dış tehditlere karşı korunması için alınan önlemleri ve tedbirleri ifade eder. Kamu güvenliği, halkın güvenliğini ve refahını sağlamak için devletin ve diğer güvenlik kurumlarının sorumluluğunda olan bir kavramdır. Kamu güvenliği; iç güvenlik, dış güvenlik ve halk sağlığı güvenliği gibi temel alanları içermektedir. İç güvenlik; bir ülkenin toprakları içindeki güvenlikle ilgili konulardır. Bu; suçla mücadele, terörle mücadele, sivil isyanların önlenmesi, organize suçlarla mücadele,

---

[1] Bilim Uzmanı/ Doktorant, Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, gurkankanat35@hotmail.com, ORCID: 0000-0001-8055-4182.

[2] Dr. Öğr. Üyesi, Ardahan Üniversitesi, Çıldır Meslek Yüksekokulu, Hukuk Bölümü, Adalet Programı, burakkaraoglan@ardahan.edu.tr, ORCID: 0000-0001-9975-9217.

sınır güvenliği ve iç düzenin korunması gibi konuları kapsar. Dış güvenlik; bir ülkenin sınırları dışındaki güvenlikle ilgili konulardır. Bu, diğer ülkelerle ilişkilerde istikrarın sağlanması, dış saldırılara karşı korunma, uluslararası anlaşmalara uyum ve milli çıkarların korunması gibi konuları içerir. Halk sağlığı güvenliği ise; halkın sağlık ve salgın hastalıklara karşı korunmasını içerir. Bu; hastalık salgınlarına müdahale, hastalıkların yayılmasını önlemek için alınan önlemler, sağlık hizmetlerine erişim ve halk sağlığını koruyucu politikaları içerir. Nitekim kamu güvenliği, her toplumun en temel ihtiyaçlarından biri olarak kabul edilir. Devlet ve güvenlik kurumları, halkın güvenliğini sağlamak ve korumak için yasaları uygular, güvenlik politikaları belirler ve çeşitli güvenlik güçlerini görevlendirir. Kamu güvenliğinin sağlanması, halkın yaşam kalitesini artırmak ve toplumun refahını desteklemek için önemli bir rol oynar.

Bu çalışmada ise; kamu yönetimi denetimi ve kamu güvenliği arasındaki karşılıklı ilişkinin önemi vurgulanmakta ve güvenlik odaklı etkin yönetimin toplumsal refah ve güvenliğin sağlanmasında hayati bir unsur olduğu ortaya koyulmaktadır. Kamu yönetimi denetiminin güvenliğe katkısı; kamu kurumlarının ve hizmetlerinin yasalara, düzenlemelere ve etik standartlara uygunluğunun sağlanmasını amaçlar. Bu denetim süreci, güvenlik politikalarının etkili bir şekilde uygulanmasında ve hedeflenen sonuçların elde edilmesinde kritik bir rol oynar. Kamu yönetiminin etkin bir şekilde denetlenmesi, güvenlik politikalarının başarılı bir şekilde hayata geçirilmesine ve uygulanmasına yardımcı olur. Aynı zamanda, denetim mekanizmaları, kamu hizmetlerinde yolsuzlukları ve hataları tespit ederek güvenliğin ve etkin yönetimin korunmasına katkı sağlar. Kamu güvenliğinin kamu yönetimi denetimine etkisi ise; toplumun iç ve dış tehditlere karşı korunması ve halkın güvenliğinin sağlanması için alınan önlemleri ifade eder. Etkin bir kamu güvenliği politikası, güvenlik tehditleriyle başa çıkma ve toplumun güvenliğini sağlama kabiliyetine sahip olmak için etkin bir yönetim sistemini gerektirir. Bu noktada kamu yönetimi denetimi, güvenlik politikalarının uygulanmasında ve etkin yönetimin gerçekleştirilmesinde hayati önem taşır. Güvenlik politikalarının başarıyla hayata geçirilmesi ve uygulanması, kamu yönetimi denetiminin etkinliğiyle güçlenir ve kamu hizmetlerinin güvenliğe uygun şekilde sunulmasını sağlar. Bu bağlamda değerlendirildiğinde güvenlik politikalarının başarısı için kamu yönetimi denetiminin güçlendirilmesi gerekliliğini vurgulanması, gelecekteki araştırmalara ve politika geliştirmelere katkıda bulunmayı gerekli kılmaktadır. Kamu yönetimi denetiminin, kamunun güvenini kazanmak ve toplumun güvenlik kaygılarına cevap verebilme kabiliyetini artırmak için önemli bir araç olduğunu gerekir. Denetim mekanizmaları, hükümet içi denetim birimleri, bağımsız denetim kuruluşları ve yargı organları aracılığıyla gerçekleştirilen etkin denetim süreçleri, kamu yönetiminin şeffaflığını ve hesap verebilirliğini güçlendirerek, halkın güvenini artırır. Aynı şekilde güvenlik odaklı etkin yönetim, kamu yönetimi denetimiyle birlikte, kamu güvenliğinin başarılı bir şekilde sağlanması için hayati önem taşır. Kamu güvenliği, iç ve dış tehditlere karşı etkin önlemler almayı ve halkın güvenliğini sağlamayı amaçlar. Etkin bir yönetim, güvenlik politikalarının başarıyla uygulanmasına, risklerin etkin bir şekilde yönetilmesine ve güvenlik tehditlerine karşı hızlı ve etkili müdahalelere imkân tanır. Bu bilgiler ışığında kamu yönetimi denetimi ve kamu güvenliği arasındaki karşılıklı ilişki, toplumun güvenini ve refahını güçlendiren bir denge oluşturur. Etkin denetim mekanizmalarının güçlendirilmesi, kamu güvenliğinin korunması ve etkin yönetimin sağlanması için önemlidir. Bu nedenle güvenlik odaklı etkin yönetim, toplumun güvenliğini ve refahını güçlendiren,

demokratik değerlere ve halkın beklentilerine uygun bir şekilde yönetilen bir kamu yönetimi sisteminin temelidir.

2. KAMU YÖNETİMİ VE GÜVENİK KAVRAMI

Kamu yönetimi ve denetimi, modern toplumların temel taşlarından biridir. Bir ülkenin veya bölgenin sağlam bir kamu yönetimi yapısına sahip olması, etkili bir hükümetin ve toplumun refahının anahtarıdır. Kamu güvenliği ve etkin yönetim, bu iki önemli alanın iç içe geçtiği ve birbirini tamamlayan unsurlarıdır. Kamu yönetimi, devletin işleyişini, kaynakların kullanımını ve hizmetlerin sunumunu düzenlemekle görevli olan bir disiplindir. Bu alandaki temel amaç, hükümetin vatandaşların beklentilerini ve ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde kaynakları etkili bir biçimde yönetmesini sağlamaktır. Kamu yönetimi, kamu politikalarının oluşturulması, uygulanması ve değerlendirilmesi gibi süreçleri içerir.

Diğer yandan kamu güvenliği, bir toplumun en temel ihtiyaçlarından biridir ve herkesin yaşam kalitesini etkileyen önemli bir unsurdur. Bu kavram devletlerin ve toplumların düzenini, istikrarını ve refahını sağlamak için oluşturduğu önemli bir yapı taşıdır. Kamu güvenliği birçok farklı boyutta ele alınabilir. İlk olarak fiziksel güvenlik, bireylerin günlük yaşamlarında fiziksel olarak zarar görmeme hakkını içerir. Bu; suçlarla mücadele, trafik kazalarının önlenmesi ve doğal afetlere karşı hazırlıklı olma gibi alanları kapsar. Ayrıca kamu güvenliği, toplumun genel refahını koruma amacını da taşır. Sağlık hizmetlerine erişim, eğitim olanakları, iş fırsatları ve temel insan hakları gibi faktörler, bir toplumun güvenliği ve refahıyla doğrudan ilişkilidir.

Kamu yönetimi, geniş bir yelpazede yerine getirilen çeşitli faaliyetler nedeniyle tek bir tanım ile sınırlandırılamaz. Ancak genel olarak kamu yönetimi; kamuya ait işlerin vatandaşların beklentileri doğrultusunda etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlayan faaliyetlerin bütünüdür. Bu faaliyetlerin gerçekleştirilmesinden sorumlu olan örgütler ve bireyler, kamu yönetiminin temel unsurlarını oluşturur. Kamu yönetimi, toplumun refahını artırmayı, kaynakları adil bir şekilde dağıtmayı ve demokratik değerleri korumayı amaçlayan bir süreç olarak görülür.

Kamu yönetimi, literatürde birçok farklı akademisyen tarafından çeşitli tanımlarla ele alınmış önemli bir kavramdır. Bu tanımların çeşitliliği kamu yönetiminin karmaşıklığına ve farklı yönlerine işaret etmektedir. Ancak kamu yönetimi disiplini, tarih boyunca tam anlamıyla açıklanamamış veya böyle bir ihtiyaç duyulmamış bir disiplindir. Bu nedenle tanımlar genellikle hukuki ve örgütsel açıklamalarla sınırlı kalmıştır (Akbulut, 2007: 1). Kamu yönetimi, temelde yönetim biliminin belirli sınırlar içinde incelenen bir alanı olarak kabul edilir. Daha özgün bir şekilde ifade edilirse kamu yönetimi; siyasal organların oluşturduğu kamu politikalarının nasıl uygulandığına odaklanır. Bu, devletin görevlerini yerine getirme süreçlerini, politika kararlarının pratiğe dökülmesini ve kamu hizmetlerinin nasıl sunulduğunu anlama amacını taşır (Özer, 2005: 27).

Kamu yönetimi, işlevsel ve örgütsel olmak üzere iki temel yönü içerir. İşlevsel yön, yasaların ve kamu politikasının uygulanma süreçlerini kapsar. Bu yön, hukuki ve politik düzenlemelerin pratik hayata nasıl yansıtıldığını açıklar. Kamu yönetiminin bu yönü, devletin yükümlülüklerini yerine getirme ve toplumun ihtiyaçlarına yanıt verme amacını taşır. Diğer

yandan örgütsel yön, yasaların ve politikaların uygulanması için kurulan kamu kurumları ve örgütleri ifade eder. Bu yön, bu örgütlerin yapısı, işleyişi, sorumlulukları ve görevleri gibi unsurları içerir. Kamu yönetiminin örgütsel yönü, yasa ve politikaların somut olarak nasıl uygulanacağını belirler ve bu sürecin etkin bir şekilde yürütülmesini sağlar (Polatoğlu, 2003:6). İşlevsel bir terim olarak kamu yönetimi, genel hukuksal kuralların ve kamu politikası kararlarının günlük hayatta nasıl hayata geçirildiğini açıklar. Bu nedenle kamu yönetiminin işlevsel yönü, toplumun düzenini ve kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulmasını desteklemeyi amaçlar (Günaydın, 2003:127).

Özetle kamu yönetimi, karmaşık bir disiplin olup çeşitli tanımlarla ele alınmıştır. Temelde, bu kavram, yönetim biliminin bir parçası olarak kabul edilir ve kamunun işleyişini, politika uygulamalarını ve hizmet sunumunu incelemekle ilgilenir. Bu nedenle kamu yönetimi, devletin temel işlevlerini anlamamız ve kamu politikalarının nasıl etkili bir şekilde yürütüldüğünü değerlendirmemiz için önemli bir alan olarak kabul edilir.

Kamu güvenliği bağlamında güvenlik kavramı ise, farklı yazarlar ve düşünürler tarafından tartışmalı bir konu olarak değerlendirilmiştir ve yapılan tartışmalarda farklı odak noktaları öne çıkmıştır. Özellikle, güvenliğin bireysel mi yoksa ulusal düzeyde mi odaklanması gerektiği konusu günümüzde dahi devam eden bir tartışma kaynağıdır. Ancak çoğu uzmanın üzerinde uzlaştığı bir nokta vardır ve bu nokta; güvenliğin temel olarak ulusal düzeyde ele alınması gerekliliğidir. Ulusal güvenliğin temeli, devletlerin kendi topraklarını ve vatandaşlarını dış tehditlere karşı koruma yeteneklerini geliştirmesi üzerine kuruludur. Bu, genellikle askeri tedbirlerle sağlanır ve ulusal savunma politikalarının merkezinde yer alır. Günümüzde güvenlik algısı, devletlerin bu tür yeteneklerini nasıl inşa ettikleri ve sürdürdükleri etrafında şekillenir. Bireylerin güvenliklerini sağlandıklarında, genellikle devlete olan bağlılıkları artar. Bu nedenle devletin görevi, vatandaşlarının güvenliklerini ve refahlarını korumak ve sağlamakla ilgilidir. Vatandaşların güvende hissetmeleri, devletle daha olumlu bir ilişki kurmalarına ve toplumsal istikrarın sağlanmasına katkıda bulunur.

Güvenlik kavramı, genellikle ulusal güvenlik ve kamu güvenliği gibi terimlerle literatürde karşımıza çıkar. Özellikle devletler açısından güvenlik, genellikle "ulusal güvenlik" veya "kamu güvenliği" terimleriyle ifade edilir. Bu iki terim sıklıkla birbirinin yerine kullanılsa da, aralarında küçük bir anlayış farkı bulunmaktadır. Eğer bir tehdit, devletin müdahalesini ve düzenli askeri birliklerin kullanılmasını gerektiriyorsa, genellikle "ulusal güvenlik" terimi kullanılır. Öte yandan, eğer tehditler sadece önleyici tedbirler alınarak ele alınabilecek bir düzeyde ise "kamu güvenliği" terimi tercih edilir. Bu nedenle bu metinde bahsedeceğimiz güvenlik kavramı, düzenli askeri birliklerin kullanılmasını gerektirmeyen ve "kamu güvenliği" anlamında ele alınacaktır. (Özdemir, 2016: 84).

Sonuç olarak güvenlik; bir toplumun düzeni, istikrarı ve refahı için vazgeçilmez bir unsur olarak kabul edilir. Devletler ve toplumlar, bu değerli kavramı korumak ve geliştirmek için çaba sarf ederler. Kamu güvenliği, her bireyin yaşam kalitesini artırmaya yönelik bir hedefi temsil eder ve toplumların sürdürülebilir bir şekilde gelişmesine katkıda bulunur.

3. KAMU GÜVENLİĞİNİN KAMU YÖNETİMİNE ETKİSİ

Kamu güvenliği ve kamu yönetimi; bir ülkenin halkını ve kaynaklarını koruma, hizmet sunma ve toplumun refahını artırma amacını taşıyan temel konseptlerdir. Bu iki alan birbirine sıkı bir şekilde bağlıdır ve bir ülkenin istikrarı, kalkınması ve vatandaşlarının yaşam kalitesi üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Kamu güvenliği ve kamu yönetimi, bir ülkenin istikrarını ve kalkınmasını desteklemek için bir araya gelir. İyi bir denge sağlandığında, vatandaşlar kendilerini daha güvende hissederler, hükümetleri daha güvenilir ve etkin olarak algılar. Bu bir yandan kamu güvenliği ve kamu yönetimi alanlarında çalışan profesyonelleri ve politika yapıcılarını, bu konuları geliştirmek ve sürdürmek için sürekli bir çaba sarf etmeye yönlendirirken diğer yandan da kamu politikası sürecinde bu paydaşların örgütlenmesini yani işbirlikçi yaklaşımı ve bütüncül bakışı zorunlu kılmaktadır.

Aslında kamu güvenliğinin kamu yönetimine etkisinin incelenmesi, kamu güvenliğinin aynı zamanda kamu yönetiminin bir parçası olması ile de ilgilidir. Kamu yönetimi, kamu güvenliğinin örgütlenmesi ve buna yönelik oluşturulan kamu politikaları ile hizmet sunumunu gerçekleştirmektedir. Kamu güvenliği, kamu yönetimi içerisinde yer alan kurumların, süreçlerin, mekanizmaların ve tüm bu unsurları gerçekleştirmek için kullanılan araçların daha sağlıklı, eşgüdümlü ve güvenilir bir şekilde kullanılmasını sağlar. Günümüzde kamu güvenliğinin sağlanması noktasında yaşanan çok boyutlu değişimler de göz önüne alındığında, devlet aygıtının kamu görevini yerine getirebilmesi için hukuk biliminin de en temel amaçlarından biri olan kamu düzeninin tesis edilmesiyle mümkün olacak; bu da doğal olarak kamu güvenliği unsurunun doğru yönlendirilebilmesi ve yönetilebilmesi ile paralellik gösterecektir.

"Kamu güvenliği" kavramı, Türk Dil Kurumu (TDK) sözlüğünde "Bir devlette zabıta hizmetleriyle halka sağlanan can ve mal güvenliği" şeklinde tanımlanmıştır (TDK, 2023). Ancak ülkemizde "kamu güvenliği" denildiğinde genellikle akla gelen ilk tanımlamalardan biri, devletin kamu görevlerini yerine getirirken kullanmış olduğu "kamu gücü"nü ifade eden "kolluk faaliyetleri" dir. Bu kavram, ülkemizde önce yerel ve bölgesel; ardından ulusal boyutta yoğunlaşan terör faaliyetleri neticesinde, sözde terör örgütlerine karşı genellikle "iç güvenlik" kavramıyla da anılmaktadır. Kavramın önemini özetleyecek en önemli olay, malum 2011 yılında meydana gelen ve "11 Eylül Saldırıları" olarak tarihe geçen Amerika Birleşik Devletleri (ABD) merkezli olaylardır. Olayda Radikal İslamcı bir grup olarak ülkelerin birçoğunda terör örgütü olarak ilan edilen ve tüm dünyada faaliyet gösteren El-Kaide terör örgütünün, Dünya Ticaret Merkezi ana binası başta olmak üzere Pentagon Binasının bir bölümüne yaptığı terör eylemleri, kamu yönetiminde bir bilincin olgunlaşmasını sağlamış ve "kamu güvenliği" kavramı, "ulusal güvenliğin bir unsuru olarak" görülmeye başlanmıştır. Bu saldırılar ile beraber sadece ABD değil, mevcut durumda terör örgütleri ile çatışan ve çatışma ihtimali bulunan hemen her ülke, "kamu güvenliği" konusuna kamu yönetimi içerisinde ağırlıklı olarak yer vermeye başlamıştır. Ülkemizde de özellikle 1980 İhtilali sonrasında "kamu güvenliği"ni sağlamak, öncelikli "kamu politikası" olarak benimsenmiştir.

Ancak "kamu" güvenliği kavramı ve anlayışının temeli, devletler için genellikle "milli güvenlik" meselesi olarak görüldüğünden dolayı "ulusal güvenlik" kavramı ile ilişkilendirilmiştir. Bu anlayış, doktrinin neredeyse tamamını etkisi altına alan "polis" veya

"askeri temelli" güvenlik anlayışını kapsamaktadır. Bu tip yaklaşımlar, yanlış ve eksik bir kavrayışın ürünüdür. Kavramın özensiz ve basit kullanımı onu suiistimal etmeye açık hale getirmiş ve kamu yönetimi konusunda bu denli önemli bir kavramın içinin boşalmasına ve "kamu güvenliği" kavramının, kamu yönetimi içinde rasyonel politika analizlerinde de değersiz bir hale dönüşmesine sebebiyet vermiştir (Baldwin, 2003: 27). Bu durum, "kamu güvenliğinin" özellikle "ulusal güvenlik" olarak algısal bir yanlış kavrayış noktasında, devletler tarafından siyasa yapıcıların politikalarını meşru hale getirmek için her zaman "itici bir güç/söylem" olarak sunulmuştur. Diğer yandan ülkemizde de "kamu güvenliği" kavramının objektif ve doğru bir şekilde kullanılmadığını gözler önüne seren ve kavramın adete sabote edilebilir bir kavram olduğu Anayasa Mahkemesinin çok önemli bir kararında yer almaktadır. Kararda kavram; "uygulayıcıların kişisel görüş ve anlayışlarına göre genişleyebilecek, öznel yorumlara elverişli, bu nedenle de keyfiliğe dek varabilecek çeşitli ve aşamalı uygulamalara yol açacak genel kavramlar" arasında yer almaktadır.

Böylesi bir durumda siyasa yapıcılar öncelikli olarak şu soruyu sordular: Kamu yönetiminde "kamu güvenliği" hangi esaslara göre sağlanacaktır? Hukukun üstün olduğu her ülkede olduğu gibi "kamu güvenliği" nin öncelikle olarak "Anayasal bir temeli" olmalıdır. Gücünü anayasadan almadan oluşturulması istenen bir kamu güvenliğinin hem ulusal hem de uluslararası açıdan sorunlar yaratacağı da açıktır. Ülkemiz açısından da kamu güvenliğinin sağlanmasından sorumlu idare, hiç şüphesiz İçişleri Bakanlığına aittir. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna göre bakanlık bu görevi, merkez teşkilatı, taşra teşkilatı ve bağlı kuruluşlar aracılığıyla yerine getirmektedir. Merkez teşkilatı, ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimlerden oluşur. Bağlı kuruluşlar ise; Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'dır. Kanun'un 2.Maddesi gereği İçişleri Bakanlığının en asli görevi; "Bakanlığa bağlı iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, Anayasada yazılı hak ve hürriyetleri korumak" olarak ifade edilmiştir.

Kavramın kamu yönetimine etkisi incelendiğinde ise çok farklı büyüklükte ve nitelikte birçok değişkenin dikkate alınması ve kavramın anlamının sürekli olarak yeniden yapılandırılmasının gerekliliği göz önüne alınmalıdır. İşte tam da bu nedenle kavram üzerinde genel bir tanımlama yapmak güçtür. Aynı zamanda kamu güvenliğinin kamu yönetimine etkisi incelenirken, onun günlük hayat ile olan bağını ve yoğun bir şekilde kullanıldığını da göz ardı etmemek gerekir. Yine kamu güvenliği kavramı, salt kamu yönetimi ve idaresi için değil akademik disiplinler açısından da fazlaca ilgi görmekte ve özellikle kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi ve hukuk gibi disiplinler için belirleyici ve yönlendirici olmaktadır. Kamu güvenliği kavramının kamu yönetiminden sosyolojiye kadar hatta sağlık ve psikoloji alanlarına da doğrudan ve dolaylı etkisi düşünüldüğünde bu kavram, karşımıza bir fenomen olarak çıkacaktır. Bu perspektif ile kamu güvenliği olgusu, kamu güvenliğin sınırlarının belirlenmesi ile de paralellik göstermektedir.

Kavram kamu yönetimi açısından kullanıldığında, siyasa yapıcılara çoğu zaman bilinçli veya bilinçsiz olarak hareket özgürlüğü sağlar. Çünkü kavram, çok geniş yelpazedeki birçok sorunun çözümünde en önde gelen silahlardan biridir. Kamu güvenliği olgusuna ilişkin kararların alınması ve uygulanması aşamasında bu durum bazen politikaya kolaylık sağlarken

bazen de belirsiz yani muğlak gerçeklerin arkasına saklanarak birçok uygulamayı beraberinde getirilebilir. Bu nedenle kamu yönetimi sürecinde ve de özellikle bürokratik sistemde kamu güvenliği için belirlenen önerilerin doğru analizi çok önemlidir.

Kamu güvenliğinin kamu yönetimi ile ilişkisinin bir diğer önemli noktası da onun birey unsuru ile ilintili bir halde olmasından kaynaklanmaktadır. İki kavram da nasıl ki siyaset, hukuk, uluslararası ilişkiler, sosyoloji, sağlık ve psikoloji gibi disiplinlerde ortaya çıkan bazı risklerin ve tehditlerin önlenmesinde etkili ise aynı zamanda insanlara ve onların mallarına yönelik risklerin ve tehditlerin ortaya çıkmasını da önlemek üzere akla gelen en önde araçların başındadır. Bu nedenle kamu güvenliği kavramı her dönemde tartışmalara maruz kalmıştır. Nitekim kamu yönetimi sürecinde yaşanabilecek herhangi bir idari eksiklikten kaynaklanan sorunların etkisi doğrudan topluma yansıyacak bu da bireylerin ihtiyaçlarının karşılanması ve onların kamu güvenliğine yönelik algılarına etki edecektir. İyi ve doğru bir şekilde yönlendirilen kamu güvenliği teşkilatı, bireylerin sorunlarının azalmasına da olanak sağlayacaktır. Bu açıdan kamu yönetimi sürecinde hem bireylerin hem genel toplumsal yapıda var olan tüm aktörlerin yaşamsal ihtiyaçlardan biri olan kamu güvenliği kavramının etkin ve etkili bir yönetimi elzem hale gelmektedir. Dolayısıyla kamu güvenliğinin, her zaman hazır ve nazır, bireysel ve toplumsal tüm aktörlerin mevcut durumda yaşadığı sorunlarına ve ileride yaşanabilecek sorunlarına esnek yani ihtiyaçlara göre değişebilen, hızlı ve etkili bir şekilde yanıt verebilen konumda olması gerekmektedir. Bu durum kamu güvenliği ve kamu yönetimi arasında bir tercih değil en temel gerçekliktir.

Diğer yandan kamu güvenliğinin kamu yönetimine adapte edilebilmesi ve ikisi arasındaki uyumun koordinasyonunda dünyadaki kamu güvenliği alanındaki gelişmelerin takip edilmesi de önem arz etmektedir. Eğer bir kamu yönetiminde kamu güvenliği olgusu genel değişimlere ve dünyadaki bu alandaki eğilimlere kapalı ise bu alanda gelişmeleri takip edemeyecek, güncel yaklaşımları doğru tespit edemeyecek ve var olan durumu da geliştiremeyecektir. Bu da ister istemez kamu yönetimi içinde idari veya yönetimsel sorunlara yol açabilecektir. Dünyada özellikle küreselleşme sonrasında ivme kazanan değişim ve dönüşüm hareketlerinin etkisi ile değişimi yönetemeyen sistemler ve bu değişimin gerisinde kalıp ona uyum sağlayamayanlar, kendisini sistemin dışında bulmuştur. Bu durumun yaşanmaması adına kamu güvenliğinin tüm toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak ve aynı zamanda siyasa yapıcılarının keyfiliğinden uzak olarak tüm kamunun yararını gözetecek bir model ile uygulanması gerekmektedir. Böylece, kamu güvenliği unsuru hem kurumların başarısında hem de bireylerin yaşantısında kendisinden korkulmayan bir araç olarak görülecektir.

Kamu güvenliğinin kamu yönetimine etkileri özetlendiğinde kavramın;

1. Devletin iç güvenliğinin sağlanmasında,
2. Devlet düzeninin korunmasında,
3. Olağanüstü hallerde kriz yönetimine ilişkin önemli görev ve tedbirlerin alınmasında,
4. Kamuya yönelik bireysel ihtiyaçların sağlıklı ve güvenli bir şekilde sunulmasında,
5. Siyasa yapıcıların keyfi uygulamalarının sınırlandırılmasında ve
6. Kamu yararının sağlanmasında,

önemli faaliyetlerinin olduğu görülmektedir.

4. ETKİN KAMU YÖNETİMİ VE KAMU GÜVENLİĞİ İÇİN YÖNLENDİRMELER

Kamu yönetimi ve kamu güvenliği, herhangi bir toplumun sürdürülebilirliği ve refahı için temel unsurlardır. Bu iki alan arasındaki karşılıklı ilişki, birçok açıdan önemlidir. Etkin kamu yönetimi, kamu hizmetlerinin sağlanması, kaynakların etkili bir şekilde kullanılması ve toplumun ihtiyaçlarının karşılanması için gereklidir. Kamu güvenliği ise toplumun bireylerinin ve varlıklarının korunması, doğal afetler, terör saldırıları ve krizler gibi acil durumlarla başa çıkılması için hayati öneme sahiptir.

Etkin kamu yönetimi ve kamu güvenliği arasındaki ilişkiye bu bağlam yapılacak yönlendirmeler; kamu yönetimi ve kamu güvenliğinin gelecekteki konumunun belirlenmesi bakımından büyük önem arz etmektedir. Bu bağlamda kamu yönetimi ve kamu güvenliği arasındaki ilişkiyi açıklarken şu altı alt başlıkta irdelemek bahse konu ilişkinin anlaşılmasını daha kolay hale getirecektir.

1. İşbirliği ve Koordinasyon: Kamu yönetimi organlarının ve güvenlik güçlerinin işbirliği ve koordinasyonu, kamu hizmetlerinin daha etkili bir şekilde sunulmasına ve güvenlik sorunlarının daha etkili bir şekilde ele alınmasına yardımcı olur. Farklı kurumlar arasındaki işbirliği, kaynakların daha iyi kullanılmasına ve toplumun güvenliğinin artmasına katkı sağlar.

2. Veri ve Bilgi Paylaşımı: Kamu güvenliği ile ilgili verilerin ve bilgilerin etkin bir şekilde toplanması, paylaşılması ve analiz edilmesi, tehditlerin daha iyi anlaşılmasına ve önlenmesine yardımcı olur. Kamu yönetimi, güvenlik kurumlarına gerekli bilgileri sağlamalı ve bu verilerin gizliliği ve güvenliği konularında önlemler almalıdır.

3. Kriz Yönetimi ve Hazırlık: Kamu yönetimi, kriz yönetimi planlarını geliştirmeli ve güncellemelidir. Kriz anlarında etkili bir şekilde hareket etmek için hazırlıklı olunmalıdır. Bu; doğal afetler, terör saldırıları, salgın hastalıklar ve diğer kriz durumları için geçerlidir. Hızlı tepki ve koordinasyon, krizlerin etkilerini en aza indirger (Pollitt ve Bouckaert, 2017:92).

4. Eğitim ve Bilinçlendirme: Kamu yönetimi, toplumu güvenlik konularında bilinçlendirmeli ve eğitim programları düzenlemelidir. Bilinçli bir toplum, güvenlikle ilgili tehditlere karşı daha iyi hazırlıklıdır ve bu tehditlerle başa çıkmak için daha iyi bir işbirliği sağlar.

5. Teknolojik İnovasyon: Kamu yönetimi, güvenlik teknolojilerine ve dijital çözümlere yatırım yapmalıdır. Bu, kamu hizmetlerinin daha etkili bir şekilde sunulmasına ve güvenlik tehditlerine karşı daha iyi bir savunma sağlar.

6. İnsan Hakları ve Hukukun Üstünlüğü: Kamu yönetimi, güvenlik önlemlerini alırken insan haklarına ve hukukun üstünlüğüne saygı göstermelidir. Bu, toplumun güvende hissetmesini ve güvenlik güçlerine güven duymasını sağlar (Wilson, 1989: 85).

Bu bağlamda değerlendirildiğinde etkin kamu yönetimi ve kamu güvenliği arasındaki karşılıklı ilişki, toplumların istikrarını ve refahını korumak için kritik öneme sahiptir. İşbirliği, veri paylaşımı, kriz yönetimi, eğitim, teknolojik inovasyon ve insan haklarına saygı gibi yönlendirmeler, bu iki alanın daha iyi bir şekilde birleştirilmesini ve toplumların daha güvenli ve sağlam temellere dayalı bir geleceğe yönlendirilmesini sağlar.

5. SONUÇ

Bu çalışma, kamu yönetimi denetimi ve kamu güvenliği arasındaki karşılıklı ilişkiyi derinlemesine incelemeyi amaçlamıştır. Araştırmanın temel bulguları bu iki önemli alan arasında karmaşık ve hayati bir ilişkinin bulunduğunu göstermektedir.

Birinci olarak, kamu yönetimi denetimi ve kamu güvenliği arasındaki bu ilişki güvenlik hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulmasını etkileyen temel bir faktördür. İyi bir yönetim pratiği, kaynakların doğru bir şekilde tahsis edilmesini, personelin eğitimini ve hizmetlerin iyileştirilmesini sağlar. Bu, kamu güvenliği kurumlarının daha etkili ve verimli bir şekilde çalışmasına katkıda bulunur. Özellikle, hızla değişen güvenlik tehditleriyle başa çıkmak için esneklik ve hızlı karar verme yeteneği gerektiren durumlarda, etkili bir yönetim yapısı hayati bir öneme sahiptir.

İkinci olarak kamu yönetimi denetimi, kamu güvenliği kurumlarının hesap verebilirliğini artırabilir. Denetim mekanizmaları, hizmetlerin ve kaynakların kullanımını izlemeye ve değerlendirmeye yardımcı olur. Bu da kamu güvenliği kurumlarının şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde hareket etmelerini teşvik eder. Kamuoyunun güvenini kazanmak ve yolsuzluk gibi sorunlarla mücadele etmek için bu çok önemlidir. Ancak, bu çalışma aynı zamanda bazı zorlukları da gözler önüne sermektedir. Kamu yönetimi denetimi aşırı bürokrasiye yol açabilir ve kaynakların doğru bir şekilde kullanılmasını engelleyebilir. Bu nedenle, denetim mekanizmalarının dengeli bir şekilde uygulanması gereklidir. Ayrıca, denetimin kurumsal kültür ve liderlikle uyumlu olması ve güvenlik operasyonlarına zarar vermemesi de dikkate alınması gereken önemli bir konudur.

Sonuç olarak, bu çalışma kamu yönetimi denetimi ve kamu güvenliği arasındaki ilişkiyi daha iyi anlamamıza yardımcı olmayı amaçlamıştır. Bu ilişkinin karmaşıklığı ve önemi, bu iki alanda daha fazla araştırma ve işbirliği gerektirdiğini göstermektedir. Gelecekteki araştırmalar, bu iki alan arasındaki etkileşimi daha da ayrıntılı bir şekilde inceleyerek, daha etkili politika önerileri geliştirmeyi hedeflemelidir. Kamu yönetimi denetimi ve kamu güvenliği, toplumun refahı ve güvenliği için entegre halde / el ele çalışmalardır ve bu çalışma bu işbirliğinin önemini vurgulamaktadır.

KAYNAKÇA

3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun, (Resmi Gazete, Tarih: 23/2/1985 Sayı: 18675), Kabul Tarihi: 14/2/1985.

Akbulut, Ö. (2007). Küreselleşme Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi. Ankara: TODAİE.

Akgüner, T. (1961). Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu. İÜSBF Yayınları: İstanbul.

Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 1973/41, K: 1974/13, 25.04.1974. RG: 14/9/1974/ 15006.

Baldwin, D.A. (2003). Güvenlik Kavramı. Avrasya Dosyası, C. 9, S. 2, Ankara.

Günaydın, O. (2003). "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", Türk İdare Dergisi, sayı 440, 2003, s.127-148.

Özdemir, A. (2016). "Kamu Düzeni ve Kamu Güvenliği Kavramlarına Analitik Bir Yaklaşım", Internatıonal Journal of Legal Progress, Vol: 2, Nu: 2, 2016, s. 78-115.

Özer, M. A. (2005). Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya. Ankara: Platin.

Polatoğlu, A. (2003). Kamu Yönetimi-Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması. 2.Baskı, Ankara: ODTÜ Yayıncılık.

Pollitt, C. ve Bouckaert, G. (2017). Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity. Oxford University Press.

Türk Dil Kurumu. (2023). "Kamu Güvenliği". https://sozluk.gov.tr/

Wilson, J. Q. (1989). Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It. Basic Books. Ankara: TODAİE.

FREEDOM, EQUALITY AND PRIVATE PROPERTY IN MODERN SOCIAL CONTRACT THEORIES: HOBBES, LOCKE AND ROUSSEAU[1]

Mehmet KANATLI[2]

1. INTRODUCTION

What the relation between freedom, equality and private property is and ought to be has been one of the most important subjects of modern Western Political Theory (Kanatlı, 2021: 1). Especially, the notions of freedom and equality have constantly paved the way for arguing their relation with private property not only in Ancient Greek Philosophy but also Modern Political Philosophy (Ryan, 1984: 21). By using the notions of human nature, state of nature, and abstract individual as their theoretical tools, modern contractarian philosophers –Thomas Hobbes, John Locke, and Jean-Jacques Rousseau in the 17th and 18th centuries- developed theoretical frameworks in which the relation between freedom, equality and private property has been formulated as result of contractarian way.

What makes 17th and 18th centuries of England in which Hobbes and Locke has lived and France in which Rousseau has lived important is the emergence of capitalist relations based on agrarian capitalism. The fact that the meaning of private property has changed during 17th and 18th centuries in Europe also has led to solving the question of 'how should private property be assessed?' It is the answer of this question that enabled modern social contractarian to base their theoretical arguments in making a morally justified relation between freedom, equality and private property. In other words, defining private property in the way each contractarian philosopher formulates means how the notion of private property ought to be assessed. The notions of human nature, state of nature and abstract individual that contractarian philosophers use as their theoretical tools enabled them to formulate what the relation between freedom, equality and private property is and ought to be. However, since the term private property is an 'essentially contested concept (ECC)[3]', it is inevitable to distort the real meaning of private property. By avoiding from a clear-cut distinction between 'property as personal belonging' and 'property as mean of production' all three modern social contractarian theoreticians in this sense justify the necessity of private property in realising individual freedoms and equalities in an ideal social order.

By defining individual as selfish beings and state of nature as state of war, Hobbes argues that one of the roles of Leviathan is to guarantee private property stemmed from natural

---

[1] This study is derived from my Phd thesis entitled "The Tension Between Freedom, Private Property and Order" submitted to the METU Graduate Schoold of Social Sciences on February in 2020 and published by Routledge Press in 2021.

[2] Assoc. Prof. Dr., Hitit University, Department of Political Science and Public Administration, e-mail: mehmet.kanatli@hotmail.com, ORCID: 0000-0003-2215-4038

[3] ECC: Essentially Contested Concept is defined by Gallie as follows: "inevitably involve endless disputes about their proper uses on the part of their users". See. Gallie, W. B. (1955). "Essentially Contested Concepts", *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56 (2): 167-169.

rights doctrine. Similarly, Locke argues that the notion of property should include individual freedom, the right to live and the right to possessing something on nature. Even though Rousseau claims that it is the emergence of private property that lead to inequalities among mankind, he justifies the necessity of private property in establishing a just ideal social order in the last instance.

In order to understand how modern social contractarian philosophers justify the necessity of private property in realising individual freedoms and equalities in their social theories, it is important to explain what private property means and how it should be assessed first. Then, it is also important to analyse how modern contractarian philosophers' base their theoretical arguments on the relation between freedom, equality and private property in contractarian way. To these two specific goals, the study consists of three parts. In the first part, conceptual framework of private property and its relation between freedom and equality is highlighted. In the second part, Hobbes' and Locke's theoretical arguments on the subject are reflectively discussed. In the last part, it is argued how Rousseau justifies the notion of private property in establishing a just social order, even though he does criticize Hobbesian and Lockean formulations on the relation between freedom, equality and private property.

2. CONCEPTUAL FRAMEWORK OF PRIVATE PROPERTY AND ITS RELATION WITH EQUALITY AND FREEDOM

2.1.Private Property

Etymologically, the term "property derives from the Latin 'proprius' meaning particular to, or appropriate to, an individual person" (Pipes, 1999: xv). Unlike clearness of the concept of property, there is a measureless literature on what the term private property means in political theory. "In many sources it can be said that the concept of private ownership is blurred and even it is claimed that since the term private property has different meanings throughout the history, it is difficult to make a common definition of private property" (Grey, 1980: 69). A remarkable point is the fact that the concept of private property is intentionally desired by liberal thinkers to be confused with the concept of property as 'personal belongings' (Kanatlı, 2021: 19). While property as personal belongings such as toothbrush, clothes and etc. which are stemmed from individual basic necessities do not directly lead to social and artificial inequalities, property as mean of production such as land and factory lead to social and artificial inequalities among individuals. By avoiding from such a classification between different types of private property many political philosophers regard toothbrush and factory as essentially same things. For instance, there is no difference between having a shoe and having a factory within the framework of individual possessiveness for Hayek, Nozick and even Hobbes (Kanatlı, 2020: 38) However, a clear-cut classification of property and property systems enables us to define what the term private property is. Also, such a classification will lead to analyse what the relation between private property, freedom and equality is.

2.2. Collective Property

The core decisive thing in collective ownership is the collective use of objects and means of production. Collective property, therefore, essentially includes collective ownership of any

means of production for the advantage of all its members (Kanatlı, 2021: 27) Contrary to the private property system, "in collective property system the question of 'how and by whom should material resources be used?' is specified to benefit and maximize the great interest of the community" (Ibid). In other words, the problem of allotment and the exercise of material resources are solved in a collective property system by a method which prioritizes individual welfare (Waldron, 1988: 85). As a result, "the productive resources including land, natural mines, forests, rivers, etc. are controlled and organized by an institution, generally by state, which is applicable mostly in socialist states" (Kanatlı, 2021: 33).

More significantly, contrary to a collective system, in a private property-based system that emerged years later than collective property system individuals can assert rights in exercising over the external things of the world which cause to barring of other parties of the public. On the other hand, in a collective property system, no individual has such right on "any object that he can make decisions about its use without reference to the interests of the collective" (Machperson, 1962: 5-6). Therefore, in a collective property system, as Kanatlı writes;

> "the use of personal items which are not means of production can be used individually but the means of production such as land, factory, etc. are used in collective way to benefit all members of the commune" (Kanatlı, 2021: 30).

2.3.Common Property

Common property mainly and purely means a resource or resources which is/are held jointly. From water, sun, and oxygen to forests, parks, and national reserves are some examples of common property in this regard. The term common property therefore has a broader meaning depending on how it is formulated in any given social order. For example, "if nature/earth is regarded as common property to all people, then, common property excludes an individual property in all types of natural resources including lands" (Proudhon, 1966: 64). Such kind of evaluation on common property has a broader significance in the sense that "the earth belongs to no one; that is why the fruits of earth should/must belong to all" (Ibid). In that way, in terms of a broader meaning of common property, the land is and should be regarded as common as the water, sun, oxygen; that is why the notions of mine and thine have no meaning in the common property system. Damodaran, despite not supporting the idea of common property, in this sense, sheds light on the basic features of the common property system as follows:

> "Physical access to space is regulated for all users of a common property land which more or less ensures equal availability of common resources i.e., biomass... In such situations the common resources are harvested by the community organisations and distributed equally to the members of the user groups" (Damodaran, 1991: 2213).

Given basic features of property systems and their differences from one another above, it can be said that the necessity of private property is justified by modern contractarian theoreticians based on three arguments. The first one is the argument of "Individual Possessiveness". According to the Individual Possessiveness argument, what enables individuals to establish their own area in which he or she can exercise freedom is having a thing on nature. Because possessing a thing on nature enables individuals to exclude others who may violate his/her natural rights. By using Methodological Individualism, Hobbes is one of the earliest theoretician of Individual Possessiveness argument, as we will see in the next part along

with Locke's argument. The second argument is based on the idea that private property leads to developing moral character and autonomous free agents. Such an argument is formulated by Locke who argues that labouring on nature not only justifies possessing property on nature but also develops moral character of an individual as autonomous free agents. The last argument that justifies the necessity of private property in social life is based on the idea that private property is an element that increases social welfare, individual equalities, justice and freedoms. It is Rousseau who regards the necessity of private property in this way, as we will see in third part of the study.

3. ON THE RELATION BETWEEN EQUALITY, FREEDOM AND ORDER: HOBBES AND LOCKE

Russell Hardin claims that "the roots of liberal thought are found in Hobbes' highly illiberal (non-liberal) views (Hardin, 1999: 17). Similarly, Machperson (1962: 45-46) argues that Hobbes is the founder of *homo economicus* in liberal tradition. What enable both thinkers to define Hobbes in this way is based on the claim that Hobbes does not only formulate the notion of 'rational and selfish abstract individual' but also justifies the notion of individual possessiveness in the sense that possessing property is natural and cannot be violated (Kanatlı, 2020: 44-45).

By witnessing 'English Civil-War (1642-1651)', Hobbes basically seeks an answer to the question of 'how can a secure order be established?' The answer to this question, for Hobbes, will at same time be an answer to the question of 'how can be the notions of individual equality and freedom better exercised? Hobbes theoretical arguments on this issue are derived from how he defines the notions of human nature and state of nature. Because using these theoretical tools also enables Hobbes to explain why individuals need a strong state.

Let's begin with analyzing Hobbessian formulation of state of nature. According to Hobbes, individuals in the state of nature have some sorts of primitive clothes, weapons, which are personal belongings. He portrays this hypothetical situation as follows:

> "In such condition there is no place for industry, because the fruit thereof is uncertain: and consequently no culture of the earth; no navigation, nor use of the commodities that may be imported by sea; no commodious building; no instruments of moving and removing such things as require much more; no knowledge of the face of the earth; no account of time; no arts; no letters; no society" (Hobbes, 1997: 78).

Hobbes derives his basic premises on human nature and the notions of equality and freedom from this hypothetical picture. That is; in Hobbessian state of nature people are born in equality and have infinite freedoms. Nonetheless, Hobbesian understanding of freedom and equality in state of nature is not positive. Rather, such states of equality and freedom are dangerous, because according to Hobbes human beings are selfish and warlike in state of nature. Having such basic impulses of passion and pleasure that lead to being selfish and warlike inevitably enable man to be man's wolf. (Hobbes, 1997: 86). In Hobbesian state of nature, as Tricaud (1990: 108) says, "people are not moral beings; freedom of people may lead to immoral acts in terms of infringing other people's basic natural rights". Therefore, it can be said that "the behaviours of individuals with unlimited freedom are so vulnerable that easily may lead to a state of war since selfish and warlike individuals are equal and free in order to obtain power

against each other in such a state of nature" (Kanatlı, 2021: 82). Sorell (2004: 185) argues that it is this reason that enables us to call Hobbessian formulation of freedom and equality in state of nature as "useless freedom and equality". In other words, Hobbes defines state of nature as chaotic and people as individuals who seek nothing but their interests to survive in such state of nature under formal but unequal physical conditions:

> "Nature hath made men so equal in the faculties of body and mind as that, though there be found one man sometimes manifestly stronger in body or of quicker mind than another, yet when all is reckoned together the difference between man and man is not so considerable as that one man can thereupon claim to himself any benefit to which another may not pretend as well as he. For as to the strength of body, the weakest has strength enough to kill the strongest, etiher by secret machination or by confederacy with other that are in the same danger with himself" (Hobbes, 1997: 76).

Following the same logic, Hobbes argues that being equal and free in state of nature in terms of possessing anything on nature gives rise to the enmity among individuals because of their selfish nature and scarce resources on nature. He writes; "if any two men desire the same thing, which nevertheless they cannot both enjoy, they become enemies; and in the way to their end (which is principally their own conservation, and sometimes their delectation only) endeavour to destroy or subdue one another" (Ibid).

Given the basic features of human nature and state of nature in Hobbes' social theory, the question that should be raised here is that 'why do individuals need a sovereign power'? The answer is so simple and not difficult: To end the anarchy. In this sense, Hobbes argues that if there is no sovereign power which fear individuals, the state of nature that involves war-like individuals will inevitably continue and becomes war of all against all (Ibid, 94). Therefore, the ontological necessity of sovereign power- that is Leviathan-in Hobbes theory is derived from basic features of human nature and state of nature. Here, the second question that should be underlined is that what is the role of private property in Hobbesian social theory in establishing an order in which individual equalities and freedoms can be exercised.

Hobbes claims that it is impossible to talk about the right to private property in state of nature, since everyone in state of nature has equal rights on everything: "All men have a right to everything, it is impossible to conceive of this political authority as protecting men's natural rights to property" (Schlatter, 1951: 140). Even though Hobbes does not regard the right to private property as one of natural rights, he strictly entitled Leviathan to guarantee individuals' private property. Therefore one of the role of Leviathan is to protect the institution of private property. He writes:

> "Seeing therefore the introduction of propriety is an effect of Commonwealth, which can do nothing but by the person that represents it, it is the act of only of the sovereign: and consisted in the laws, which none can make that have not the sovereign power" (Hobbes, 1997: 152).

Likewise, Hobbes wants to check and balance Leviathan from violating individuals' private property in the sense that he formulates private property as something stemmed from natural rights and can only be suspended for the sake of maintaining secured social order. In other words, in Hobbes social theory "except sustaining security if any property rights of individuals are violated by the sovereign that will mean that the will of individuals are ignored by Leviathan owing to the fact that Leviathan acts in contrast to the natural law and so natural reason" (Kanatlı, 2021: 75). Hobbes, in this sense, writes:

"For seeing the sovereign, that is to say, the commonwealth, (whose person he representeth), is understood to do nothing but in order to the common peace and security, this distribution of land is to be understood as done in order to the same: and consequently, whatsoever distribution he shall make in prejudice thereof is contrary to the will of every subject that committed his peace and safety to his direction and conscience, and therefore by the will of every one of them is to be reputed void" (Hobbes, 1997: 153).

Therefore, one of the essential conditions in the emerging process of sovereign power- that is state-Leviathan- is securing private property in social order. More importantly, according to Hobbes, it is private property that makes useless freedom real moral freedom, as Oakeshott writes:

"The law of property, comprehensively is the most important expression of the will of sovereign authorithy, because it is by this law that, each man coming to know what is his own and being protected in the enjoyment of it by the sovereign power, the most elementary form of the peace of civil society is established" (Oakeshott, 1946: xii).

As a result, it can be said that Hobbes does regard the notion of equality and freedom as formal equality and freedom in which inequalities stemmed from property as mean of production are not problematized. Rather, for Hobbes, possessing private property in terms of the individual possessiveness argument is a necessary step to realize and guarantee individual moral freedoms by excluding others especially those who are equal in owing to no property (Kanatlı, 2020: 42).

Waldron (1988: 64) claims that the ideas of liberal scholars about the private property are based on Lockean theory of private property. As a central liberal contractarian philosopher Locke makes a relation between private property, freedom and equality. Like Hobbes, Locke uses a contractarian approach to build a theoretical argument in which the institution of private property is justified and the notions of equality and freedom are formulated under the mask of formal equality and freedom (Kanatlı, 2021; Arun, 2022). That is, both Hobbes and Locke provide a theoretical framework in which the main task of sovereign power is "to regulate private property as a guarantee of individual freedoms and to protect property rights against the potential threat of propertyless people" (Ibid).

By following the same logic used by Hobbes, Locke derives the notions of equality and freedom from hypothetical descriptions of state of nature and human nature. According to Locke, "the world/nature has been bestowed to the people by God and each individual is equal and free to benefit from each other" (Locke, 2003: 97). In such an environment the individuals in state of nature share a place reflecting "a state of perfect freedom to order their action and dispose of their possessions and persons, as they think fit, within the bounds of the law of nature; without asking leave, or depending upon the will of any other man" (Ibid: 101). Locke, here, defines natural law as a law "which obliges everyone" (that is, every reasonable person) (Ibid: 103). In this sense, the contents of natural rights, for Locke, are the right to live, the right to freedom and the right to possession (Ibid: 17).Since there is no sovereign state in state of nature, Locke argues that people in the state of nature can be easily dragged into the position of judge (Ibid, 106). That is, individuals in the state of nature have the right to judge and penalise those who act against natural law. Despite this potential threat to peaceful environment in state of nature Locke does argue that individuals are generally altruistic and benevolent by their nature. These two features of human nature in Locke's theory, as Davis argues, are "stemmed

from the duties that individuals are obliged by nature" (Davis, 2013: 273). However Locke sees a potential threat to peaceful environment in state of nature in the sense that those who do not act according to natural law may violate natural rights. Locke defines it as follows:

> "In the state of nature everyone has the executive power of the law of nature, I doubt not but it will be objected, that it is unreasonable for men to be judges in their own cases, that self-love will make men partial to themselves and their friends: and on the other side, that ill nature, passion and revenge will carry them too far in punishing others; and hence nothing but confusion and disorder will follow" (Locke, 2003: 15).

For this reason, Locke claims that a state is needed to prevent any thread to peaceful atmosphere. In this respect, Locke argues that the main role of state is to maintain and protect natural rights including the right to property. Here, Locke defines the notion of property as follows: "By property I must be understood here, as in other places, to mean that property which men have in their persons as well as goods, that is, life, liberties, and estates" (Locke, in Laslett, 1960: 368). Therefore, according to Locke, private property is a natural right and should be protected by state, since it is first step to realize freedom and equality. Here, the question that should be raised is that which conditions do justify possession of private property? Locke answers this question by underlining three specific conditions. The first condition is based on the idea that any person who wants to possess something from nature should labour on nature. Locke explains this condition as follows:

> "From the things that nature provides and maintains in it, man pulls out what is associated with his essence, and, in this way makes this property his property" (Locke, 2003: 112).

So, labouring on nature is the first necessity to claim any property on nature. Besides, "not wasting thing on nature and leaving sufficient quantity and as qualified as same things to others on nature" (Locke, 2003: 45-46) are two other conditions that justify possessing something on nature. (Kanatlı, 2021: 95). Here, it should be mentioned that Locke makes a difference between common property and private property in the sense that no one is entitled to get consent of others in state of nature. He writes that;

> "We see in commons, which remain so by compact, that is the taking any part of what is common, and removing it out of the state nature leaves it in, which begins the private (property); without which the common is of no use. And the taking of this or that part, does not depend on the express consent of all commoners. Thus the grass my horse has bit: the turfs my servant has cut; and the ore I have digged in any place, where I have a right to them in common with others, become my property, without the assignation or consent of any body. The labour that was mine, removing them out of that common state they were in, hath fixed my property in them" (Locke, 2003: 112).

More importantly, Locke claims that once the institution of private property is justified in a given society, it will be more productive than common ownership (Ibid: 337). Here, we see that Locke makes a clear-cut distinction between property as personal belonging and property as mean of production. In this respect, it can be claimed that for Locke, like Hobbes, "the fact that people who do not have a means of production can sell their labor in the market in return for money is inevitably placed under the category of natural rights" (Kanatlı, 2021: 102).

As a consequence, Locke's theoretical argument on freedom and equality is directly based on the justification of private property. Like Hobbes, Locke claims that possessing property is the first condition in realising individual freedoms. In such a formulation equality, for Locke, is nothing but formal equality, whereas individual freedom can only be exercised

based on possessing property. Locke, in this sense explains the relation between individual freedom, equality and the necessity of state by highlighting two specific conditions:

1-) To possess a power for being an agent in terms of doing an action:

"So that the *Idea of Liberty*, is the *Idea* of a Power in any Agent to do or forbear any particular Action, according to the determination or thought of the mind, whereby either of them is preferr'd to the other" (Locke, 1975: 237).

Also;

"[S]o far as a Man has a power to think; to move, or not to move, according to the preference or direction of his own mind, so far is a *Man Free*" (Ibid).

2-) Legitimated sovereign power in which an individual can exercise his/her will without facing any obstacle:

"the end of law is not to abolish or restrain, but to preserve and enlarge freedom: for in all the state of created beings capable of laws, where there is no law, there is no freedom: for liberty is, to be free from restraint and violence from other; which cannot be, where there is no law: but freedom is not, as we are told, a liberty for every man to do what he lists: (for who could be free, when every other man's humour might domineer over him?) but a liberty to dispose and order as he lists, his persons, actions, possessions, and his whole property, which the allowance of those laws under which he is, and therein not to be subject to the arbitrary will of another, but freely follow his own" (Locke, 2003: 123-124).

4. PRIVATE PROPERTY AS THE ROOT OF INEQUALITY AND UNFREEDOM AMONG MEN: ROUSSEAU

As French philosopher, Rousseau is one of the most influential figure whose ideas on equality and freedom has a great impact on French Revolution. Compared to Locke and Hobbes, it can be claimed that Rousseau, as a contractarian philosopher, has provided a radical theoretical argument on the relation between freedom, equality and private property. However, his conflicting ideas on the notion of private property in which on the one hand he regards private property as the main reason of inequality among men and on other hand he sees it as an essential necessity for social welfare have paved the way for discussing whether Rousseau is supporter of private property or not.

Before everything else, even though Rousseau also uses the state of nature and human nature metaphors as methodological tools in his contractarian theory, he criticizes Locke and Hobbes in the sense that their methodological approach on state of nature and human nature does work to justify inequalities stemmed from private property under the mask of formal equality and freedoms. He writes that:

"The philosophers, who have inquired into the foundations of society, have all felt the necessity of going back to a state of nature; but not one of them has got there. Some of them have not hesitated to ascribe to man, in such a state, the idea of just and unjust, without troubling themselves to show that he must be possessed of such an idea, or that it could be of any use to him" (Rousseau, 2018: 19).

Roussseau's second critique on hypothetical aspect of state of nature is based on the idea that what Hobbes and Locke say about natural law is indeed nothing but justifying inequalities and unfreedom among individuals. He does recompense Hobbes's understanding of natural law. However he underlines the flaw of Hobbesian formulation of natural law:

"Hobbes had seen clearly the defects of all modern definition of natural right: but the consequences which he deduces from him show that he understands it in equally false sense" (Rousseau, 2018: 36). Therefore, for Rousseau modern contractarian theoreticians based their theoretical arguments on false assumptions in order to get the outcome that they desire. In this sense, he also criticizes Locke in the sense that Lockean justification of state based on natural law is derived from false assumption: "so that the goodness which was suitable in the pure state of nature was no longer proper in the new-born state of society" (Ibid: 50). Therefore, according to Rousseau, contractarian theoreticians formulate the notion of state of nature and natural law as ideological apparatuses for masking inequalities and unfreedoms. He, in this sense, writes:

> "Others have spoken of the natural right of every man to keep what belongs to him, without explaining what they meant by belongs. Others again, beginning by giving the strong authority over the weak, proceeded directly to the birth of government, without regard to the time that must have elapsed before the meaning of the words authority and government could have existed among men. Every one of them, in short, constantly dwelling on wants, avidity oppression, desires and pride, has transferred to the state of nature ideas which were acquired in society; so that, in speaking of the savage, they described the social man. It has not even entered into the heads of most of our writers to doubt whether the state of nature ever existed" (Ibid: 20).

As can be seen from the quotations above, Rousseau tries to give some anthropological evidences in portraying the notions of state of nature and human nature. Rousseau argues that human nature is not a fixed/static phenomenon. Rather, it has been shaped by natural and social conditions in the history. Given that, Rousseau claims that "in the state of nature human beings do not have a distinctive aspect compared to the animals before meeting the society" (Rousseau in Kanatlı, 2021: 119). Rousseau exemplifies his argument by giving some anthropological evidences on primitive man: "people who satisfy their hunger from the tree, their thirst from the nearest creek, their insomnia under the tree that feeds them do not know any moral judgements such as good or evil and live in nature according to forest laws" (Rousseau, 1994b: 92). In such a state of nature Rousseau defines human being "as an asocial, non-linguistic, socially isolated person and more importantly as free and equal being" (Ibid: 96). In terms of equality Rousseau argues that even though there are some natural differences among men in state of nature, every human being lives alone and nobody is unfree (Arnhart, 2016: 265). Similarly, human beings in state of nature are self-sufficient and do not talk each other, need friends and want to kill anyone: They "lived free, healthy, good and happy lives" (Rousseau, 1994b: 110-111) In such an atmosphere "the most important feature to distinguish primitive man from other animals and in a sense from 'modern man', according to Rousseau, is the feelings of self-love and compassion that primitive man obtained thanks to nature" (Kanatlı, 2021: 108). The question that should be raised here is that why did such a peaceful and freedom/equality based environment change in the history? Rousseau's answer is that: the emergence of private property.

Rousseau regards the emergence of private property in history as the most important step to the civilization which leads to the descent process of human nature. Here, he argues that the emergence of private property has led to moral inequalities and artificial inequalities. By making a distinction between natural inequalities and moral inequalities, Rousseau defines them as follows:

i-) "physical and biological inequalities such as age, health, strength arising from nature" (Rousseau, 2018: 31)

ii-) "inequalities that are the product of compromises based on the common consent of people, which are morally or objectively related to the political and economic fields and not natural" (Ibid).

By underlining negative aspect of the emergence of private property in terms of inequalities Rousseau expresses that private property is also the main reason of dependence among individuals:

> "The true founder of civil society was the first man who, having enclosed a piece of land, thought of saying, 'This is mine', and came across people simple enough to believe him. How many crimes, wars, murders, and how much misery and horror the human race might have been spared if someone had pulled up the stakes or filled in the ditch, and cried out to his fellows: Beware of listening to this charlatan. You are lost if you forget that the fruits of the earth belong to all and that the earth itself belongs to no one" (Rousseau, 1994a: 55).

More importantly, unlike Locke, Rousseau does not regard the possession of private property as natural, even if one possesses it by labouring on nature. Rather, Rousseau does reject any justification based on natural law. However, even though Rousseau's negative evaluation on private property in the sense that private property leads to dependence and inequality in any given social formation, Rousseau does not only legitimate the institutions of private property but also underlines its necessity for increasing social welfare in his social contract theory. He argues that a sovereign power that represents the General Will can lessen the negative outcomes of private property. By not making a distinction between property as personal belonging and property as mean of production, Rousseau formulates a fair taxation system that lessens strict inequalities between rich and poor. Pierson explains Rousseau formulation on the relation between equality, freedom and private property as follows:

> "In fact, the sovereign can and should use the laws to guard against the emergence of rich and poor. Once we have a propertied regime, if we are to avoid relations of master and slave and a society based upon appearance and conceit, it is important to ensure that all should have enough property and none should have too much. So the sovereign may legislate for progressive taxation and (provision) for the poor. All should work (because this is the only legitimate source of property" (Pierson, 2013: 421).

The most important reason that enables Rousseau to develop such an argument that is against any strict artificial inequalities in society stems from ethical concerns. Rousseau artificial inequalities are thread to being free and ethic agent. In this sense, he expresses that "as soon as ....equality disappeared ... slavery and misery ... germinated and grew" (Rousseau in Neuhouser, 2013: 196). In order to protect citizens from dependence and artificial inequalities Rousseau expresses the most important task of General Will (Sovereign Power; State) as "the fundamental contract substitutes moral and legal equality for whatever degree of physical inequality nature has put between men" (Rousseau, 1994b: 62). That is "the General Will, which in this respect will be both the organizer and the regainer of the dignity of equality and freedom that people have lost in the state of nature" (Kanatlı, 2021: 110) plays an important role in making citizens free. A good and ideal citizen is a person who obeys the laws of sovereign power, because it is this power that represent each citizens' free will: "human obedience to his own laws" (Rousseau, 1999: 58). In other words, the more one participate in decision making process the more he/she becomes citizen. By obeying the laws of General Will,

an ideal citizen can overcome the dilemma that Rousseau defines as 'Man is born free but everywhere is in chains' (Ibid: 23)

As a result, despite Rousseaus's all criticisms against Locke and Hobbes, Rousseau also develops a theoretical framework in which inequalities and dependence/obedience stemmed from private property as means of production are justified under the mask of being an ideal citizen. However, what makes him different from Hobbes and Locke is that Rousseau is not only favour of positive freedoms but also entitles state with establishing a taxed-based fair economic distribution. Because, for Rousseau, poor cannot be moral, equal and autonomous agents in exercising their individual freedoms, if sovereign power does not fulfil its main task which is to lessen strict inequalities between rich/property owners and poor/propertyless.

5. CONCLUSION

The fact that how the notion private property is and should be linked to the notions of freedom and equality is one of the main subjects that modern term social contract theories have problematized. The misrepresentation of the concept of private property has led to the distortion of the notions of freedom and equality. By not making a clear-cut distinction between property as personal belonging and property as mean of production, modern social contract theories aim at morally and theoretically legitimate inequalities and dependence stemmed from property as mean of production under the mask of formal equalities and freedoms.

Hobbes, Locke and Rousseau provide a theoretical framework in which the notions of hypotethical descriptions of state of nature and human nature are formulated as methodological tools in the way to get theoretical outcomes. Hobbes legitimates a sovereign power which obtains its authority from reason-based natural laws. In such a legitimated order one of the role main roles of Leviathan is to guarantee and protect the institution of private property which is linked to natural law. As a significant theoretician of the concept of private property, Locke also provides a social order in which the notions of freedom and equality are not only formulated as formal equality and freedom but also as just for the benefit of the property owners. Even though Rousseau criticizes both the idea of private property and methodological approaches used by Hobbes and Locke, he also provides a theoretical framework for constructing a social order in which artificial inequalities and dependence stemming from private property are legitimated under the mask of being an ideal citizen who do not problematize the institution of private property and is forced to obey laws that protect the institution of private property.

REFERENCES

Arnhart, L. (2016). *Political Questions: Political Philosophy from Plato to Rawls*, Illinois: Waveland Press.

Arun, M. O. (2022). "Back to the Theory: Re-Considering Social Policies as Egalitarian Pre-Conditions of the Liberal Meritocracy" *Çalışma ve Toplum*, 73 (2): 1017-1042.

Damodaran, A. (1991). "Tragedy of the Commons and Comedy of Common Property Resources" *Economic and Political Weekly*, 26 (38): 2213-2215.

Davis, M. (2013). "Locke (and Hobbes) on Property in the State of Nature", *Journal of International Philosophical Quarterly*, 53 (3): 271-287.

Grey, T. C. (1980). "The Disintegration of Property", (eds.) Pennock, J. Roland & John W., Chapman, *Nomos XXII: Property*, New York: New York University Press.

Hardin, R. (1999). *Liberalism, Constitutionalism, and Democracy*, New York: Oxford University Press.

Hobbes, T. (1997). *Leviathan or the Matter, Forme, & Power of a Commonwealth Ecclesticall and Civill*, (ed.) Oakeshott, Michael, London: Touchstone Press.

Kanatlı, M. (2020). "Hobbes On Private Property, Freedom and Order", *International Journal of Research in Business and Social Science*, 1 (6): 38-50.

Kanatlı, M. (2021). *Private Property, Freedom and Order: Social Contract Theories From Hobbes To Rawls*, London: Routledge.

Laslett, P. (1960). "Introduction", (ed.) Laslett, Peter, *Two Treaties of Government*, New York: New American Library Press.

Locke, J. (1975). *An Essay Concerning Human Understanding*, (ed.) Nidditch, Peter H., Oxford: Oxford University Press.

Locke, J. (2003). *Two Treaties of Government and a Letter Concerning Toleration*, (ed.) Shapiro, Ian, New Haven: Yale University Press.

Machperson, C. B. (1962). *The Political Theory of Possessive Individualism: Hobbes to Locke*, London: Oxford University Press.

Neuhouser, F. (2013). "Rousseau's Critique of Economic Inequality", *Philosophy and Public Affairs*, 41 (3): 193-225.

Oakeshott, M. (1946). "Introduction", (ed.) In *Hobbes, T., Leviathan*, Oxford: Basil Black, I-XXII.

Pierson, C. (2013). "Rousseau and the Paradoxes of Property", *European Journal of Political Theory*, 12 (4): 409-424.

Pipers, R. (1999). *Property and Freedom*, New York: Vintage Books.

Proudhon, P. J. (1966) *What is Property?*, New York: Dover Press.

Rousseau, J.J. (1994a). "Discourse on Political Economy", In *Discourse on Political Economy and the Social Contract*, Oxford: Oxford University Press.

Rousseau, J. J. (1994b). "The Social Contract", In *Discourse on Political Economy and the Social Contract*, Oxford: Oxford University Press.

Rousseau, J.J. (1999). *Discourse on Political Economy and the Social Contract*, (ed.) and trans. Betts, Christopher, Oxford: Oxford University Press.

Rousseau, J.J. (2018). *A Discourse on the Origin of Inequality*, trans. Cole, G. D. H., London: Digireads Publishing.

Ryan, A. (1984). *Property and Political Theory*, Oxford: Basil Blackwell.

Schlatter, R. (1951). *Private Property: The History of an Idea*, London: George Allen & Unwin Press.

Sorell, T. (2004). "The Burdensome Freedom of Sovereigns", (eds.) Sorell, Tom & Foisneau, Luc, *Leviathan after 350 Years*, New York: Oxford University Press.

Waldron, J. (1988). *The Right to Private Property*, Oxford: Clarendon Press.

TÜRKİYE'DE 2000 YILI SONRASI ÇEVRE POLİTİKALARI

Fatma ÖKDE[1]

Erol TAŞ[2]

1. GİRİŞ

Yaşadığımız dünya, her geçen gün çevresel tahribatlara daha çok maruz kalmaktadır. Doğal kaynakların tükeniyor olması, aşırı sıcaklıklar, buzulların erimesi, sel ve kuraklık, yangın felaketleri, deniz sularının kirlenmesi, plastik atıkların doğaya atılması, iklim değişikliği gibi bir takım çevre sorunundan bahsedebiliriz. Bu çevresel sorunların uzun bir geçmişi vardır. Sanayi Devrimi'nin başlamasıyla beraber başlayan yüksek düzeyde endüstriyelleşme ve insan hareketliliği, ekosistem üzerinde ki yıkımı hızlandırmıştır. Doğa, insan tahribatının dışında ortaya çıkan çevresel bozulmaları iyileştirebilmektedir. Ancak, insan eliyle yaratılan felaketler sonucunda ortaya çıkan tahribatlar karşısında doğa kendini yenileyememekte, küresel ısınma, iklim değişikliği, ozon tabakasının delinmesi gibi korkunç sonuçlarla yüz yüze kalabilmektedir. Doğanın dengesi üzerinde zarar verici bir hal almaya başlayan insan faaliyetleri, dünya ve yaşadığımız coğrafya açısından, çözüme odaklı politikaların üretilmesi konusunda harekete geçilmesine neden olmuştur. Dolayısıyla bu felaketleri önleyebilmek, iklim değişikliğini durdurabilmek hedefiyle farklı ülkelerde çevreyi korumak amacıyla farklı politikalar uygulanmıştır. Türkiye'de de çevre politikaları, dönemin koşullarına göre şekillenmiştir. Ve Türkiye'de bu politikalar, dünyadan özellikle de Avrupa Birliği'nden bağımsız bir şekilde ele alınmamıştır. Dolayısıyla 2000 sonrası Türkiye'sinde, çevre sorunlarına yönelik ne gibi politikaların izlendiğini ortaya koymak bu kapsamda önemlidir. Bu politikaları ortaya koyarken de çalışmamızda literatür araştırma tekniği kullanılmış ve 2000 sonrası Türkiye'de çevreye yönelik politikalar genel olarak irdelenmiştir.

Binlerce yıldır yeryüzünde yaşayan insan, doğayı, çevreyi kendi isteğine göre kullanmış ve doğaya şekil vermiştir. Bu istek, zamanla doğanın ve çevrenin zarar görmesine, tahrip olmasına neden olmuştur. 1760 ve 1830 yıllarında İngiltere'de Sanayi Devrimi'nin başlamasıyla birlikte fosil yakıtlarının gelişigüzel bir şekilde kullanılması, doğaya, çevreye ciddi zararlar vermeye başlamıştır. Bu zararlar sonucunda en çok etkilenenler yine insanlar olmuş ve ölümcül hastalıklarla boğuşmak zorunda kalmışlardır. Kendilerini korumak için, çevrenin zarar görmesini engellemek amacıyla çevre politikalarına yönelmişlerdir (Aydın ve Çamur, 2017: 22). Çevre politikaları, çevre sorunlarının neler olduğunu, bu sorunların ne gibi sebeplerden dolayı ortaya çıktığını belirlemek için ülkelerin ortaya koymuş oldukları stratejilerdir. Böylece çevre sorunlarını önlemek için tedbirler alınır (Bayram vd, 2011: 33).

Küresel düzeyde olumsuz sonuçlar ortaya çıkartan çevresel sorunlar, ülkelerin dışına taşan ve bundan kaynaklı evrensel düzeyde tedbirler alınmasını gerektiren bir durum olarak ele

[1] Dr. Öğr. Üyesi, Hakkari Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, fatmaokde@hakkari.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0761-8949.

[2] Yüksek Lisans Öğrencisi, Hakkari Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 221406007@hakkari.edu.tr.

alınmaktadır. Uluslarüstü yapıların çevre sorunlarını çözmek için geliştirmiş oldukları politikalar, öneriler ve stratejiler, ülkelerin kendi sınırları içerisinde, bunları mevzuatlarına uygun olarak kullanmalarına destek olabilmektedir (Çelikyay, 2021: 187). Çevre sorunlarının çözülebilmesi için uzun vadede kalıcı yöntemler kullanmak gerekmektedir. Bundan kaynaklı sürdürülebilir kalkınma önem kazanmaktadır. Sanayileşme ile çevreyi koruma birbirinin zıttı değildir. Ancak sanayileşme ile beraber ortaya çıkan çevresel bozulmalar, zamanında iyileştirilemezse uzun vadede doğa ve insan üzerinde yıkıcı sonuçlara sebep olabilmektedir (Hobikoğlu, 2021: 72).

Birleşmiş Milletler (BM), çevre koruma programını gündemine almış ve BM genel kurulunda görüşmüştür. BM genel bütçesinden, çevre sorunlarının çözümü için bütçe ayrılması gibi kararlar alınmıştır (Kayhan, 2013, s.61). Ayrıca Avrupalı devletler, çevre sorunlarının etkilerini yoğun olarak hissetmiş ve buna yönelik tedbir alınması gerektiği konusunda hem fikir olarak hareket etmişlerdir. Avrupa Birliği olarak, çevre politikaları daha kapsamlı bir şekilde ele alınmış ve üye devletlerin uygulamaları takip edilmiştir. Avrupa Birliği'nin, üye devletler ve potansiyel üye olacak devletlerle, temel anlaşma metinlerinde çevre sorunlarına genişçe yer verilmiştir. AB, geliştirmiş olduğu eylem planları ile de devletlerin somut adımlar atmasına yardımcı olmuştur. Avrupa Birliği'nin ilerleme raporlarında çevre konusuna genişçe yer verilmiş, aday ülkelerin uyum çalışmalarında buna dikkat etmesi istenmiştir (Kaya ve Yaylı, 2020: 665).

Çok geniş ve zengin bir coğrafyaya sahip olan Türkiye'de birbirinden farklı iklimler yaşanmaktadır. Bundan dolayı ülkede biyolojik çeşitlilik fazladır. Türkiye'nin, doğasını korumak amacıyla belirlemiş olduğu politikaların tarihi 1950'lere kadar gitmektedir (Babuş ve Yücel, 2005: 14). Türkiye Cumhuriyet'i, çevresel sorunları engellemek ve var olan sorunları çözebilmek için, hem ülkenin yasa ve mevzuatlarında hem de uluslararası arenada politikalar yürütmüştür (Bayram vd, 2011: 33). 1962'den sonra, beş yıllık kalkınma planları ile çevre sorunlarına yönelik politikalarını gündeme getirmiş ve bu planlarda çözüm önerilerini sunmuştur (Biyan ve Gök, 2014: 298). 2000'li tarihlerde Avrupa Birliği'ne üye olma sürecinin hızlanması ile beraber, ülkenin çevre koruma yasalarında ortaya çıkan değişim bu süreçten bağımsız değildir. Dolayısıyla Türkiye, AB'nin çevre politikaları konusundaki müktesebatına uygun hareket etmeye çalışmıştır (Ulukent, 2010: 1).

2. DÜNYADA ÇEVRE SORUNUNA YÖNELİK UYGULANAN POLİTİKALAR

Dünyada çevre sorunlarının çözümü için ortaya konulan politikaların tarihi çok eski değildir. Sanayi Devrimi ile beraber, kapitalist sistemin insan ve doğa arasındaki ilişkiyi önemli düzeyde bozması sonucunda, çevre sorununa yönelik politikaların devreye sokulması kaçınılmaz olmuştur. İnsanların, doğa üzerinde yaratılan yıkımın farkına varmasıyla bilinçlenmesi gerçekleşmiş ve 19. yüzyılın sonlarına doğru buna yönelik stratejiler oluşturulmuştur. Böylece çevre konusu ile ilgili 19. yüzyılın sonlarına doğru ABD'de bir takım gelişmeler yaşanmıştır. Bunların bir kısmı; ulusal parkların oluşturulması akımı, orta sınıf insanının boş zamanlarında peyzaj düzenlemeleri için uğraşmaları, yeşil ve açık alanların

korunmasını destekleyen Audoban Derneği'nin her geçen gün üye sayısının artmasıyla 1 milyonu bulması, tüm dünyada ilgiyle izlenen gelişmelerdir (Keleş, 2023: 24-25).

Çevre sorunları, salt olarak bir ülkeyi etkilemez. Örneğin; hava kirliliği başka bir ülkenin hava sahasını kirletebilir. Dolayısıyla çevre sorunu bir ülkenin ötesine geçer ve herkesin sorunu haline gelir. Böylece ülkelerin sınırları içinde uygulanan çevre politikaları yetersiz kalır, uluslararası boyutta işbirliğine ihtiyaç duyulur.

2.1. Birleşmiş Milletlerin Çevre Sorununa Yönelik Politikaları

Uluslararası düzeyde çevre politikalarının belirlenmesinde en önemli unsur devletlerdir. Ayrıca devletlerarası işbirliğine bağlı olarak oluşturulan evrensel örgütler bir diğer önemli unsurdur (Kılıç, 2001: 136). Birleşmiş Milletlerin Anayasası'nın 74. Maddesi'nde şöyle bir kural vardır, "devletler kendi aralarında bir uyuşmazlık yaşadıklarında bunu çözebilmek amacıyla işbirliğine gitmek zorundadırlar." Bu maddeye istinaden, çevre sorunlarını çözme konusunda devletler uluslararası işbirliğine gitmek zorunda kalmaktadırlar (Keleş, 2023: 24-25).

BM'nin çevre politikaları ile ilgili görevleri yerine getiren organı, 1973 yılında kurulan BM Çevre Programı'dır (UNEP). Ayrıca Gıda ve Tarım Örgütü (FAO), BM Eğitim, Bilim ve Kültür Teşkilatı (UNESCO), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), BM Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD), BM Kalkınma Programı (UNDP) gibi kurumlar çevre sorunlarına yönelik politikaların uygulanma aşamasında yardımcı organlar gibi çalışmaktadırlar (Yıkılmaz, 2003, ss.144-145). 1968 tarihinde gerçekleştirilen UNESCO Konferansı'nda, çevre sorunları eğitimle önlenebilir anlayışı hakimdir, Bundan dolayı farklı eğitim kademelerinde çevre sorununa yönelik müfredatın hazırlanması, küresel düzeyde farkındalıkların gelişmesi için eğitsel çalışmalara ağırlık verilmesi ve teknik eğitimlerin gösterilmesi çağrısında bulunulmuştur (Palmer, 2002: 5-6). Birleşmiş Milletlere üye 113 devlet temsilcisinin katıldığı, 5-16 Haziran 1972 tarihinde İsveç'in başkenti Stockholm'da yapılan Çevre ve İnsan Konferansı, şüphesiz çevre politikaları konusunda evrensel düzeyde yapılan ilk işbirliğidir. Bildirge toplamda 26 maddeden oluşmaktadır. Bildirgenin ilk bölümünde çevrenin korunmasının artık elzem bir durum haline geldiğinden bahsedilir (Sencer, 2007: 92). 1983 tarihinde BM bünyesinde çalışma yürüten Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, ilk olarak 1987 yılında yayınlanan diğer adı Braundtland Raporu olan Ortak Geleceğimiz adlı uluslararası raporda, 'sürdürülebilir kalkınma' kelimesinden ilk defa bahseder. Rapor, çevre koruma konusunda önemli adımlar atılmasını istemektedir. Bu raporda çevresel tahribatın uluslararası düzeyde ele alınması gerektiği, bunun sadece ülkelerin değil dünyanın sorunu olduğu ve buna yönelik de çözümün ancak işbirliği yapılarak bulunabileceğinden bahsedilir (Torunoğlu, 2018: 93-94).

Rio Konferansı, resmi adıyla Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı veya 1992 Dünya Zirvesi olarak da bilinir. Konferans, 3-14 Haziran 1992 tarihleri arasında Brezilya'nın Rio de Janeiro şehrinde düzenlenmiş, sürdürülebilir kalkınma konusunu ele almak ve küresel çevre politikalarını şekillendirmek amacıyla gerçekleştirilmiştir. Rio Konferansı'nın ana hedefleri arasında çevre koruma, sosyal adalet ve ekonomik kalkınma arasında bir denge kurulması yer almaktadır. Konferansın önemli özelliği, kabul eden devletlerin hem ekonomik hem de çevresel politikaların bir arada yürütülmesine olanak sağlayacak ilkelerin olmasıdır.

Ayrıca ilerleyen süreçlerde Rio+5 Zirvesi, Rio+10 Zirvesi ve Rio+20 Zirvesi gerçekleştirilmiştir. Bu zirvelerde, sürdürülebilir kalkınmada gelinen aşamaları tespit etmek, bu konuda başarı gösteren ülkeleri örnek göstermek ve kendinden önceki konferanslarda ortaya konulan hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediğini görebilmek amaçlanmıştır (Sencar, 2000: 88-103).

New York'ta BM Genel Merkezi'nde, 25-27 Eylül 2015 tarihlerinde Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi düzenlenmiştir. Rio+20'de ortaya çıkan 'İstediğimiz Gelecek' konusu ele alınmıştır. Bu bildirgede belirtilen hedefleri hayata geçirmek amacıyla 193 ülkenin imzasıyla 2030 Bin Yıl Kalkınma Hedefleri belirlenmiştir (Yaylı ve Gönültaş, 2018: 878). Kalkınma planında geçen hedefler şu şekildedir; yoksulluğun azaltılması, suya ve sağlıklı koşullara erişim, çocuk ölümlerinin azaltılması ve anne sağlığında ilerleme sağlanması bu konuların bir kısmıdır. İfade edilen konularda 2030 yılına kadar ilerleme kaydedilmesi hedeflenmektedir. Dolayısıyla bu hedefler ile ilgili programa 'Gündem 2030' adı verilmiştir (UNDP, 2018).

2.2. Avrupa Birliği'nin Çevre Sorununa Yönelik Politikaları

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin vatandaşlarında çevreyi koruma bilincinin gelişmiş olması ve doğaseverlerin yapmış oldukları faaliyetlerin niteliği, AB'nin çevre sorunlarını ciddiye almasında ve çevre politikaları konusunda öncülük etmesinde oldukça önemli bir rol oynamıştır (Duru, 2007: 1). Avrupa Birliği'ni kuran Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Enerji Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu antlaşmalarının hiçbirinde, çevreyi korumaya yönelik politikalardan bahsedilmez. Ancak Avrupa Tek Senedi imzalanana kadar, bu dönemlerde çevreyi korumaya yönelik çalışmalar Roma Antlaşması'nın ilgili maddelerine (100 ve 235 meddeler) göre belirlenmiştir. Sonraki süreçlerde Avrupa Birliği (AB), çevre sorunlarına yönelik politikalarıyla öncü bir rol oynamıştır. AB'nin çevre politikaları, çevresel sürdürülebilirliği koruma, doğal kaynakların etkili kullanımı, çevresel kalite standartlarının iyileştirilmesi ve iklim değişikliği gibi önemli konuların ele alınması üzerine odaklanmıştır (Akdur, 2005: 67). AB çevre sorunu ile ilgili politikalarını belirlerken bazı ilkeleri göz önüne almaktadır. Bu ilkeler; çevrenin korunması için özen gösterme, gelecek nesilleri düşünerek hareket etme yani sürdürülebilir kalkınma, çevre politikaları ile diğer politikaların bütüncül bir şekilde uygulanması, çevre sorunları daha ortaya çıkmadan müdahale etmek yani kaynaktan önlemek, çevreye zarar verenin bu zararı karşılaması yani kirleten öder anlayışı ve tüm paydaşların çevre sorunlarıyla ilgili sorumluluklarını bilip, bu sorumlulukları paylaşması şeklinde ifade edebiliriz (Onuk, 2007: 21-27).

AB'nin kurucu antlaşması olan Avrupa Tek Senedi (1986), çevrenin korunması, iyileştirilmesi ve çevre ile ilgili politika üretilmesi konusunda ilk önemli uzlaşmadır. AB müktesebatında, çevrenin korunmasına yönelik politikalarının yer aldığı çalışmaların çok detaylı ve fazla emek istemesi, üye devletler ile potansiyel üye olacak devletleri bir hayli zorlamaktadır (Çokgezen, 2007: 92). Avrupa Tek Senedi, AB'nin çevre politikalarını belirleyen ve uygulayan bir dizi yasal düzenlemeyi içermektedir. Bu düzenlemeler 130r, 130s ve 130t maddelerinde bulunan, AB'nin çevresel sürdürülebilirlik, doğal kaynakların korunması, kirliliğin azaltılması, iklim değişikliği, su kaynakların korunması, hava kalitesini iyileştiren düzenlemeler, atık üretiminin azaltılması, biyolojik çeşitlilik kaybının engellenmesi gibi konularda hedeflerine ulaşmasını amaçlamaktadır. Ayrıca AB Konseyi, çevre politikaları ile

ilgili karar alırken, 100A maddesinde belirtildiği gibi oy birliği yerine nitelikli çoğunlukla karar alınması gerektiğine değinmektedir (Duru, 2007: 3). Bunun yanında Maastricht Antlaşması, AB'nin çevre politikalarını, sürdürülebilir kalkınma ilkesine dayandırmıştır (Akdur, 2005: 69). Amsterdam Antlaşması, AB'nin politika alanlarını genişletirken, çevre politikaları konusunda yeni bir düzenleme getirmemiştir. Ancak bu antlaşma, AB'nin çevre politikalarını destekleyen ve güçlendiren hükümlere yer vermiştir (Duru, 2007: 4). Antlaşma, AB'nin sürdürülebilir kalkınma ilkesini benimsediğini vurgulamaktadır. Çevre politikalarının amacının, insan sağlığını ve çevre kalitesini korumak olduğunu belirtir. Bunu yaparken de bilimsel verilerin varlığının altı çizilir (Akdur, 2005: 72). Lizbon Antlaşması, Avrupa Birliğine üye ülkeler arasında 2007'de imzalanmıştır. Bu antlaşma ile beraber temel haklar dediğimiz, insani ve toplumsal başlıklarda Avrupa Birliği'nde değişikler yapılmıştır (Kaygısız, 2012: 94-106). Lizbon Antlaşması'nda son yüzyılın önemli konularının başında gelen çevre, enerji ve iklim değişikliği gibi alanlarda çalışmalara yer verilmiştir (Özler, 2009: 2). Lizbon Antlaşması ayrıca, AB'nin çevre politikalarını belirleyen diğer belgelerle de uyumlu bir şekilde hareket edileceğini belirtmektedir. Bu belgeler arasında, AB'nin çevre politikalarını belirleyen Stratejik Çevre Değerlendirme Direktifi, Çevre Eylem Planı, Avrupa Çevre Ajansı'nın raporları ve diğer çevre politikaları yer almaktadır (European Union, 2001).

3. 2000 SONRASI TÜRKİYE'DE ÇEVRE SORUNUNA YÖNELİK UYGULANAN POLİTİKALAR

Türkiye'de başlarda bölgesel olarak hissedilen çevre sorunları, sanayinin gelişmesiyle beraber artan düzeyde seyir göstermiş, müdahale edilmemesi sonucunda da genel bir sorun haline dönüşmüştür. Nüfus artışı sonucunda ortaya çıkan kalabalık kentleşmeler, hava, su, toprak, gürültü ve benzeri birçok çevresel sorunu beraberinde getirmiştir (Karakuzu, 2010: 106-107). 2000'li yıllardan sonra Türkiye'de çevre sorunlarıyla ilgili iletişim ve işbirliği, uluslararası düzeydeki paydaşlarla güçlendirilmiştir. Türkiye, çevre sorunlarının küresel boyutta ele alınması gerektiğinin farkındadır ve uluslararası toplumla çevre politikaları ve projeleri konusunda aktif bir iletişim yürütmek istemiştir (Cerit Mazlum, 2006: 308). Çevre sorunlarına yönelik politikalar 2000 öncesinde hem kurumsal hem de siyasal alanda bir arayış içindeyken, 2000'den sonra uluslararası mekanizmalarla ilişkilenme şekline dönüşmüştür. AB'ye uyum sürecinin getirdiği ödevler ile birlikte, hızlı ekonomik ve kurumsal büyümeye ayak uydurma temelinde çevre politikaları üretilmeye çalışılmıştır (Torunoğlu, 2018: 118).

Türkiye'nin çevre konusu ile ilgili belirlemiş olduğu politikalar, Anayasanın 56. Maddesi esas alınarak yürütülmektedir. Bu maddeye göre, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı her bireyin sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı vardır. Çevrenin kirlenmesini önlemek, çevreyi korumak ve geliştirmek, çevre sağlığını muhafaza etmek devletin ve vatandaşların asli görevleri olarak belirtilmiştir (T.C. Anayasası, 1982).

3.1. İklim Değişikliği Politikaları

Dünyayı son dönemde bir hayli meşgul eden küresel ısınma, insan eliyle oluşturulmuş bir gerçekliktir. Ve küresel çapta her varlık için ciddi anlamda risk teşkil etmektedir (Hertsgaard, 2001). Sanayileşme ile beraber doğaya salınan sera gazlarında ciddi anlamda bir

artış vardır. Özellikle fosil ve petrol yakımı sonucunda karbondioksit, azot, metan gibi gazlar etrafa saçılmaktadır ve sera gazı emisyonunu yükseltmektedir. Özellikle ormanların insan eliyle tahrip edilmesi, bu gazların dünya üzerinde daha belirgin yıkımlar göstermesine sebebiyet vermiştir (Demir, 2009: 37). Aslında geçmişten günümüze bakıldığında, iklim değişikliği üzerinde etkili olan faktörlerin eskiden doğal olarak geliştiği ancak özellikle 20. yüzyıldan sonra, insan faaliyetleri sonucunda küresel iklim değişikliklerinin oluştuğunu görmekteyiz (Duffy, 2008: 545). Son bin yılın en sıcak yılları 1990'larda yaşanmıştır. Ancak 20. yüzyıl da yapılan ölçümler sonucunda, bu dönem en sıcak yüzyıl olarak belirlenmiştir (Godrej, 2003: 22).

Türkiye'de iklim değişikliğinin ortaya çıkardığı sonuçları görebilmekteyiz. Son yıllarda yağmur miktarında ki değişiklikler, orman yangınlarının sayısında artış, sel baskınlarının yoğunlaşması, kışların çok soğuk geçmesi, bazı bölgelerde kuraklığın fazlalaşması örnek olarak verilebilir. Böylece çevresel ve ekonomik etkilerin gözlemlendiği ülkede, sürdürülebilir kalkınma seçeneğinin ne kadar acil ihtiyaç olduğu bir kez daha kabul edilmiştir (Kılıç, 2009: 25). Türkiye'de 21. yüzyılın başlarında sera gazı emisyon miktarını azaltmaya yönelik olası bir çalışma yapılmamıştır. Ancak sürdürülebilir kalkınma düşüncesinin gerçekleşebilmesi için enerji, imalat, sanayi, ulaştırma, turizm, tarım, hayvancılık, eğitim gibi alanlarda iklim değişikliğini engellemeye dönük çalışmalar yapılmalıdır (Çevre Bakanlığı, 2002: 11). Türkiye, iklim değişikliğini önlemek ve uluslararası düzeyde uygulanan programları kendi ülkesine uyarlayabilmek için özellikle BM bünyesine bulunan İklim Değişikliği Sözleşmesi ve Kyoto Protokolünü imzalamıştır. Kyoto Protokolü'nün temel amacı sera gaz emisyonunu tüm dünyada kontrol altında tutabilmektir. Bunu yapabilmek için de yüksek başarı gösteren teknolojik gelişmelere ihtiyaç vardır. Ayrıca Rio Konferanslarına da katılım sağlayan Türkiye, son yıllarda iklim değişikliği krizini önlemeye yönelik çalışmalara ağırlık verdiğini göstermektedir (Karakaya, 2008: 67).

Türkiye iklim değişikliğini önlemek amacıyla, ülke nüfusunun belli bir bölgeye yığılmasını engelleyecek çalışmalar yürütmelidir. Su kaynaklarını idareli kullanmalı, su kıtlığı olduğu bölgelerin nüfuslanması kontrol altında tutulmalıdır. Suların tarıma aktarılan kısmında tasarruf olması için projeler geliştirilmeli, teknikler uygulanmalıdır. Ağaçlandırmalarla ormanlık alan sayısı çoğaltılmalıdır. Enerji de ise yenilenebilir tekniklerle enerji üretimi yapılmalıdır. Uluslararası düzeyde, özellikle kuraklık ve kirliliği engellemeye dönük protokolleri onaylamalı ve bunun gereklerini yerine getirmelidir (Şen, 2013: 6). 2003 yılında Avrupa Birliği'nin aday sürecinde hazırlamış olduğu Ulusal Programda, Türkiye'nin küresel iklim krizinin önüne geçmek için imzalanacak tüm uluslararası belgelere taraf olacağını beyan etmesi, Türkiye'nin evrensel bir sorumluluk aldığının kanıtıdır (Deltur, 2007).

Ülkenin iklim değişikliği konusunda ortaya koyduğu politikalarının uygulanması konusundaki ciddiyetini, çevre politikalarını uygulamaya geçiren bakanlığın ismini değiştirmesiyle görebilmekteyiz. Daha önce Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak ifade edilen bakanlık, 29 Ekim 2021 tarihli ve 31643 sayılı resmi gazetede yayımlanan 85 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile adı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak değiştirilmiştir (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2021). Bakanlığın, sosyal medya platformu youtube üzerinden başlatmış olduğu 'Sıfır Atık Projesi' ile ilgili yayınlamış olduğu videolar, iklim değişikliği konusunda farkındalık yaratma noktasında atılan önemli adımlardandır (Yaşa, 2022: 224).

3.2. AB Sürecinde Çevre Sorununa Yönelik Politikalar

Türkiye'nin AB üyelik süreci, çevre politikaları açısından önemli bir etkiye sahiptir. AB'nin çevre alanında, sürdürülebilirlik ve çevre koruması konusunda kapsamlı standartlara sahip bir yapısı vardır. Dolayısıyla Türkiye'nin AB süreci, çevre politikalarının AB normlarına uyumlu hale getirilmesini gerektirmiştir. Bundan kaynaklı AB'nin çevre ve iklim konusunda aday ülkeler için hazırlamış olduğu raporlar önemlidir. Türkiye, AB'nin çevre ve iklim konusunda hazırlamış olduğu müktesebata uyumlu hareket etmek için, AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programı'nı hazırlamıştır. AB'nin çevre politikaları (27. Fasıl), çevre koruması, sürdürülebilirlik, iklim değişikliği, su yönetimi, endüstriyel kirlilik risk yönetimi, atık yönetimi, doğal kaynakların korunması, nükleer güvenlik, gürültü kirliliği ve çevresel etki değerlendirmesi gibi konuları kapsamaktadır (Kalkan, 2018: 125- 126). AB ve Türkiye arasında imzalanan Katılım Ortaklık Belgesi'nde, çevre sorunlarına yaklaşım kısa ve orta vadeli öncelikler şeklinde belirtilmiştir. Çevre sorunlarına yönelik uluslararası antlaşmalarda belirtilenlere uyum gösterme kısa vadeli öncelikken, sürdürülebilir kalkınma ilkelerini yerine getirme ise orta vadeli öncelik olarak gösterilmiştir (Ulukent, 2010: 91-92).

AB ile müzakere sürecinde dikkat edilmesi gereken bir başka konu da, Avrupa Komisyonu tarafından her sene yayınlanan İlerleme Raporlarıdır. İlerleme Raporlarının temel amacı aday ülkelerin uyguladığı politikaların, AB müktesebatına ne kadar uyum gösterdiğini saptamak ve aday ülkelerin çalışmalarını bu yöne kanalize etmektir (Kaya ve Yaylı, 2020: 675). Türkiye'nin AB adaylık sürecinde 2000-2022 yılları boyunca her sene Avrupa Komisyonu tarafından İlerleme Raporları yayınlanmıştır (AB Başkanlığı, 2022). Yayınlanan ilerleme raporlarında, Türkiye'nin kimyasal konu başlığı dışında, 2017 senesinden öncesine kıyasla çevre sorununun diğer alanlarında bir gelişme göstermediği ifade edilmiştir. Atık yönetimi ile sanayinin sebep olduğu kirlenmelerde, önleme çalışmalarında yetersizdir. Çevre ve iklim yönetimi için uygulayacağı politikalarda daha organize olmalıdır. Bu konularda Çevresel Etki Değerlendirme Direktifi, AB Müktesebatına uygun bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Çevre sorunları ile ilgili halkın katılımının karar almada önemsenmesi, ilerleme açısından önemlidir. Ayrıca iklim değişikliğine yönelik çalışmaları barındıran Paris Antlaşmasını da onaylaması gerekmektedir (AB Başkanlığı İlerleme Raporu, 2018: 90).

Çevre üzerinde ciddi anlamda sorun teşkil edecek projelerde, ÇED raporlarına binaen yargı kararlarının dikkate alınmaması, kararların siyasallaştırılması ve çevre ile ilgili bilgilere ulaşmada sorun oluşmasının endişe yarattığından bahsedilmektedir. Bu tarihlerde en önemli gelişmelerden bir tanesi de Basel Sözleşmesi'nde 2019 yapılan değişikliklerin kabul edilmesidir. Bu anlaşmaya göre sıfır atık anlayışı mevzuata uygun olarak devam ettirilmiştir. Atıklardan depozito alma uygulamasının 2023'te hayata geçirilmesi beklenmektedir. Sanayileşmenin yarattığı kirlilik ve buna yönelik risk yönetimi AB Müktesebatı ile uyum konusunda hala başlangıç seviyesindedir belirlemesinde bulunulmuştur (AB Başkanlığı İlerleme Raporu, 2022: 117-118). ÇED Yönetmeliği'nin, yatay mevzuata uygun olarak AB Müktesebatına uyumlu olduğu belirtilmektedir. Fakat sınır aşan etki değerlendirmesine, halkın karar almada pasif bırakılması gibi benzeri konularda daha hassas davranılması gerektiği tavsiye edilmektedir (Akdur, 2005, 150).

3.3. Anayasa'da Çevre Koruma Politikaları

Türkiye'de çevre sorunu ile ilgili ilk anayasal belge 1926 yılında kabul edilen Medeni Kanun'un 661. maddesidir. Bu maddeye göre, bireyin mülkiyet hakkını kullanırken çevresine zarar verecek davranışlardan uzak durması gerekmektedir. 20. yüzyılın ortalarından sonra çevre politikalarını belirleyen yasal düzenlemeler artmış, bu düzenlemeler anayasalarda yerini almıştır (Akdur, 2005: 129). 1961 Anayasası'nın 49. Maddesinde, devletin vatandaşlarının beden ve ruh sağlığını etkileyecek her türlü şeyden sorumlu olduğunu ve insanların tıbbi bakımlarının devlet tarafından yapılması gerektiği anlatılır (Karakuzu, 2010: 109). 1980'lerin başına kadar çevre politikalarına, sadece insanların sağlığını korumak için çevresel düzenlemeleri yapmak olarak bakılmaktadır. 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi ile beraber, ilk defa çevre konusu kendisine anayasada yer bulmuştur. Anayasanın 56. Maddesine göre, herkesin sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı vardır. Aynı zamanda bu maddeye göre, çevrenin kirletilmesinin, tahrip edilmesinin engellenmesi, çevreye sahip çıkılması devletle beraber herkesin temel görevidir (Ertan ve Keleş, 2002: 272-273). Türkiye'de esas olarak çevrenin korunmasına yönelik yasa 1983 yılında yürürlüğe girmiştir. 2872 sayılı Çevre Yasası'na bağlı olarak çevre politikaları ile ilgili yönetmelikler ve tüzükler oluşturulmuştur (Akdur, 2005: 132).

2 Nisan 2015 tarihinde resmi gazete yayınlanan Atık Yönetimi Yönetmeliği'nde, atık üreticilerinin (sanayi kuruluşları, belediyeler, hastaneler vb.) atık yönetimiyle ilgili sorumluluklarının neler olduğu belirtilmektedir. Atık üreticilerinin, atıklarını kaynağında ayrıştırmak, toplamak, taşımak, geçici depolamak ve bertaraf etmek gibi adımları takip etmekle yükümlü olduklarını söyler. Ayrıca atıkları, tehlikeli ve tehlikesiz atıklar olarak iki kategoriye ayırır (Atık Yönetimi Yönetmeliği, 2015). 31 Aralık 2014 tarihinde resmi gazetede yayınlanan Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği çevre koruma ile ilgili önemli belgelerden bir tanesidir. Yönetmenliğin temel amacı, Türkiye'de su kaynaklarının korunması, su kirliliğinin önlenmesi ve su kalitesinin iyileştirilmesidir (Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği, 2004). Türkiye'de yabani hayvanları korumak amacıyla 1 Temmuz 2003 tarihinde 3167 (sonradan 4915 sayılı kanun diye değiştirildi) sayılı Kara Avcılığı Kanunu kabul edilmiş, bu kanunla her türlü zararlı ve zararsız hayvanların avlanması hüküm altına alınmıştır (Babuş ve Yücel, 2005: 7). Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, çevresel etkileri olan projelerin ve faaliyetlerin çevresel etki değerlendirmesi süreçlerini düzenleyen bir mevzuat belgesidir. Bu yönetmelik, çevresel etkileri önceden değerlendirerek, önleyici ve koruyucu tedbirlerin alınmasını sağlamak amacıyla hazırlanmaktadır (Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliği, 2022).

3.4. AK Parti Döneminde Çevre Sorunlarına Yönelik Politikalar

Siyasi partiler, hükümet görevini üstlenmek için seçmenleri etkileme stratejileri geliştirirler. Bundan dolayı çevre ve çevreye yönelik sorunları dillendirirler. Aynı zamanda da çevre sorununu çözmeye yönelik vaatlerini parti seçim beyannamelerinde, parti programlarında ve tüzüklerinde gösterirler. Ancak çoğu zaman bu vaatlerini gerçekleştirmekte sorun yaşarlar (Uluçakar, 2018: 63). 2001 yılında kurulan AK Parti, bu tarihten itibaren toplamda dört farklı genel başkanla sekiz hükümet kurmuştur (Solak ve Sürmeli, 2015: 35). AK Parti, 2002 yılından itibaren Türkiye'de iktidarda ve dolayısıyla ülkede çevre politikalarının üretilmesi ve uygulanması konusunda AK Parti'nin seçim beyannamelerine göz atmakta fayda vardır.

AK Parti'nin 3 Kasım 2002 seçim beyannamesinde, çevrenin korunması şartı ile enerjide dışa bağımlılığı azaltmak için nükleer tesislerin kurulacağından bahsedilir. Madencilik faaliyetlerinde çevreye zarar vermemek en önemli koşul olarak ele alınmıştır. Turizmde, ulaştırmada, tarımda çevrenin zarar görmemesi için tedbirlere başvurulacağını ve tarımda GDO'lu ürünlerin sınırlandırılıp, bunu yaparken de çevreye zarar verilmemesi koşulu ile evrensel düzeyde bilimsel yöntem ve teknikler kullanmanın altı çizilmektedir (AK Parti Seçim Beyannamesi, 2002). Ayrıca AK Parti'nin 22 Temmuz 2007 seçim beyannamesinde, insanların sağlıklı tüketim hakkını korumak amacıyla GDO'lu ürünlerin üretimi ve tüketiminde Biyogüvenlik Kanunu'nun çıkartılacağı ifade edilmektedir. Kentsel dönüşüm yasalarının çıkartılacağı, ÇED sürecinde bürokratik etkilerin azaltılacağı ve daha yürürlüğe sokulmayan Çevre Kanunu'nun yasallaştırılacağı belirtilmektedir. Bütün illerde 24 saat hava kirliliğini gözlemleyecek mekanizmaların kurulacağı dile getirilmektedir (AK Parti Seçim Beyannamesi, 2007). 2011 seçim beyannamesinde ise temel hedef 2023 vizyonunu gerçekleştirmek olarak belirlenmiştir. Ülkedeki her şehrin bir dünya markası olması için çalışılacağı ifade edilmektedir. Kyoto Protokolü ile Meksika Cancun İklim Değişikliği Konferansı kararlarının uygulanması sağlanacaktır (AK Parti Seçim Beyannamesi, 2011).

2015 seçim beyannamesinde, küresel iklim değişikliği ve su kaynaklarının potansiyelleri göz önünde bulundurularak, su tasarrufunun sağlanacağı, suların kirlenmesinin önüne geçileceği, kuraklık ve erozyonla baş edilecek yöntemlerin geliştirilmesi için çaba sarf edileceğinden bahsedilmektedir Su kaynaklarının verimli kullanılmasını sağlayacak Melen Projesinin tamamlanması, Ankara'nın içme suyu ihtiyacını karşılayacak Gerede Projesinin hayata geçirilmesi gibi çalışmalara yer verilmiştir (AK Parti Seçim Beyannamesi, 2015). 2018 seçim beyannamesinde de, küresel iklim değişikliği karşısında, çevrenin gelecek nesillere bozulmadan aktarılabilmesi için acilen önlemler alınması gerektiği ifade edilir. Doğal yaşam alanlarının korunması, su kaynaklarının ölçülü ve ihtiyacı karşılayacak düzeyde harcanması, hava koşullarına bağlı olarak ortaya çıkacak felaketlere önceden hazırlıklı olunması gibi çalışmaların yapılması hedeflenmektedir (AK Parti Seçim Beyannamesi, 2018).

Ak Parti 2023 seçim beyannamesinde, Türkiye'nin yüzyılı olarak yaptığı değerlendirmede, sürdürülebilir bir çevre yaratmanın gelecek nesillere karşı temel sorumluluk olduğu ifade edilmektedir. Sıfır emisyon hedefi, sıfır atık hayali ve iklim değişikliğine neden olan kirlenmeyi önlemek amacıyla çalışma yürütülecektir. Denizlerde korunan alan miktarı (şuan 2.670.000) dört kat artırılacaktır. Marmara Denizi başta olmak üzere, denizlerin kirletilmesine yönelik yaptırımlar uygulanacak ve denizlerin temizlenmesi için çalışmalar yürütülecektir. Yeşil alanların çoğaltılması doğrultusunda millet bahçelerinin sayısı çoğaltılacaktır. Suların kirletilmesinin engellenmesi, yağmur sularının şehirlerde, binalarda muhafaza edecek toplama yöntemlerinin belirlenmesi, atık suların arıtmalardan geçirilerek tekrardan kullanıma açılması gibi iyileştirici çalışmaların yapılacağından bahsedilmektedir (AK Parti Seçim Beyannamesi, 2023).

3.5. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Çevre Koruma Politikaları

Türkiye Cumhuriyet'i, ekonomik büyüme, sosyal gelişme, çevre koruması, yenilikçilik ve rekabet gücü gibi alanlarda belirli hedeflere ulaşmayı amaçlamaktadır. Bundan dolayı 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı'nı kurmuştur. Daha sonra 1963 yılında beş yılda bir

çıkaracağı, Beş Yıllık Kalkınma Planlarının ilkini yürürlüğe koymuştur (Erdem ve Yenilmez, 2017: 103). Türkiye'de başlarda çevre sorunlarına yaklaşım, ülkenin kalkınmasına engel olmuyorsa ele alınabilir şeklindeydi. Daha önceleri devletin işleyişinde yer bulamayan çevre politikaları, Üçüncü Beş Yıllık Eylem Planı ile beraber ele alınmış ve her dönemin anlayışını yansıtmıştır (Orhan, 2013: 16).

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, çevresel sorunların çözümü için Ulusal Çevre Strateji ve Eylem Planı (UÇEP) hazırlanmıştır. Biyolojik çeşitliliğin zarar görmemesi için Ulusal Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi ve Eylem Planı devreye sokulacaktır. Çölleşme ve erozyonla baş edebilmek için ağaçlandırma, su kaynakların doğru kullanımı, tarımı, yerleşmeyi, kırsal yaşamı iyileştirmeyi sağlayacak Ulusal Çölleşme Eylem Planı hazırlanacaktır. Hava kirliliğini engellemek amacıyla emisyon teknikleri geliştirilecek ve kullanılacaktır. Küresel iklim krizine sebep olan faktörlerle savaşmak için, İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (İDÇS) sürecine katılma konusunda daha aktif olunacaktır. Biyogüvenlik Yasası çıkartılacak; Ulusal Biyogüvenlik Kurulu oluşturulacaktır (TCCSBB, 2000: 187-189).

9. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Türkiye'nin ekonomik büyümesini hızlandırmayı, rekabet gücünü artırmayı, sosyal refahı yükseltmeyi ve altyapıyı geliştirmeyi hedeflemektedir. Bu amaçla, sanayi, tarım, enerji, ulaştırma gibi sektörlerin geliştirilmesi ve verimlilik artışının sağlanması öngörülmüştür. Son yıllarda genetiği değiştirilmiş organizmaların (GDO), artan düzeyde piyasada dolaşımı artık kontrol altında tutulması gerekliliği yaklaşımı benimsenmiştir (TCCSBB, 2006).

10. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, İklim Değişikliği Strateji Belgesi, Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi ve Eylem Planı gibi önemli strateji belgeleri hazırlanmıştır. Çevre sorunlarıyla baş edebilmek için kurumların, yerel yönetimlerin görevleri netleştirilecektir. İlk defa STK'larla işbirliğine gidilip, rolünün genişletilmesinden bahsedilmiştir. Türkiye'nin, ileriki zaman dilimlerinde su sıkıntısı yaşayabilecek bir ülke konumuna gelme ihtimalinin yüksek olduğundan bahsedilir. Böyle bir sonucu yaşamamak için, ülkede bulunan 26 havzanın tamamında koruma eylem planları düzenlenmiş, Ergene Havzası Koruma Eylem Planı'na başlanmıştır (TCCSBB, 2013: 136-139).

11. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, sera gazına sebep olan her türlü alana yönelik emisyon kontrolünü sağlamak amacıyla, Niyet Edilmiş Ulusal Katkı rehberliğinde çalışmalar yapılacaktır. Küresel ısınmaya sebep olacak iklim değişikliğine karşı, Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS) çerçevesinde mücadele edilecektir. Ayrıca iklim değişikliğinin yaratacağı zararları en aza indirgemek için, başta yeşil bölgeler yani Karadeniz olmak üzere tüm bölgelerde Entegre Geliştirme Ortamı (IDE) Planı hazırlanacaktır (TCCSBB, 2019: 168-170).

3.6. Çevre Vergileri

Çevre vergileri konusunda, Türkiye ile Avrupa Birliği ve OECD ülkeleri kıyaslandığında, ülke çevre vergilerin uygulanması konusunda ciddi anlamda bir pratik sergileyecek alana sahip değildir (Karakuzu, 2010: 182). Türkiye'de, alkollü içecekler, otomobil ve diğer motorlu taşıtlar, tütün ve tütün ürünleri, lüks tüketim ürünleri, yakıt türleri, yağlama yağları gibi çevreye dolaylı ve doğrudan zararlı olan ürünlerden Özel Tüketim Vergisi

(ÖTV) alınmaktadır. Ayrıca otomobil ve motorlu diğer taşıtlardan alınan ÖTV'nin yanında bir de Motorlu Taşıtlar Vergisi (MTV) alınmaktadır (Canpolat, 2009: 135-136). Türkiye'de doğrudan çevre vergisi olarak işlev gören vergi, Çevre Temizlik Vergisidir. Ancak içerdiği özelikler bakımından çevrenin kirlenmesini engelleyememektedir (Reyhan, 2014: 116- 117).

Akaryakıt Tüketim Vergisi ve Taşıt Alım Vergisi, çevre vergisi adı altında alınan vergiler olarak değerlendirilmektedir. Vergilendirmelerden gelen ücretlere bakıldığında, ATV'den alınan senelik toplam paranın öteki çevre vergilerinden fazla olup, zamanla yükseldiğini söyleyebiliriz. Dolayısıyla çevre vergilerinden alınan hasılatın, GSYİH içindeki seviyesinin arttığını görüyoruz (Toprak, 2006: .158). Katma Değer Vergisi (KDV), bir malın veya hizmetin üretim, dağıtım ve satış sürecinde her aşamada ilave edilen değer üzerinden alınan bir vergi olarak ifade edilebilir. Bu vergi de, genel özellikleri itibari ile çevreyi korumaya yönelik olarak ortaya çıkarılmıştır. Çevre katkı payı, Türkiye'de çevresel etkilere yol açan faaliyetlerden kaynaklanan atıkların yönetimi, geri dönüşümü, bertarafı ve atık su arıtma hizmetlerini finanse etmek amacıyla uygulanan bir ödemeyi ifade etmektedir (Biyan ve Gök, 2014: 303).

3.7. Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) Uygulamaları

Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), çevreye olası etkileri olan projelerin planlama ve uygulama süreçlerinde çevresel etkilerinin değerlendirilmesi ve yönetilmesi amacıyla yapılan bir değerlendirme sürecidir (ÇED El Kitabı, s.11). Bu süreç, projenin çevresel etkilerini tespit etmek, potansiyel riskleri analiz etmek ve uygun koruyucu önlemler almak amacıyla yapılır. Çevresel politikaların ve sürdürülebilirlik ilkelerinin projelerin tasarım ve uygulama süreçlerine entegre edilmesini sağlar. Böylece çevre ve insan sağlığına olan olumsuz etkiler minimize edilebilir, çevresel iyileştirmeler yapılabilir ve sürdürülebilir bir kalkınma hedeflenebilir (Ulusoy Karakaş, 2019, s.58-59). Ülkede meydana gelen hızlı kalkınmayla beraber çevresel sorunlar da çoğalmıştır. Buna yönelik hazırlanan çevre mevzuatında farklı düzenlemeler görülmektedir. ÇED, 2872 sayılı Çevre Kanunu ile ülkenin mevzuatında yerini almıştır. Bu düzenlemelerden bir tanesi olan ÇED, başlarda Türkiye'de halk tarafından yeterince anlaşılmamış ya da halkın bu konuda farkındalığı artırılmamıştır. Bunda, Türkiye'nin ÇED'e olması gereken düzeyde önem vermemesinin de etkisi olmuştur. Çevresel Etki Değerlendirilmesi sürecinin ülkede ağır kalmasının bir başka sebebi de siyasi yaklaşımlardır. Bu sebepledir ki 6 defa yönetmeliği değiştirilmiştir. Türkiye AB'nin adaylık sürecinin de etkisiyle ÇED'i daha kapsamlı bir şekilde gündemine almıştır. (Yaş, 2018: 37).

Türkiye'de halk, kendilerini ilgilendiren projelerle ilgili sadece ÇED toplantılarına katılabilmektedirler. Proje ile ilgili kamuoyuyla önceden paylaşım veya araştırma yapılmamaktadır. Dolayısıyla Türkiye'deki halkın, ÇED süreçlerine katılımı konusunda sorunlar yaşandığı ifade edilmektedir. Hatta AB İlerleme Raporlarında bu belirtilmektedir (Özlü, 2021: 734-742). Türkiye'de ÇED'ler ile ilgili mevcuttaki duruma bakıldığında, mevzuat ile uygulamaların oldukça yetersiz olduğu görülmektedir. Bundan dolayı yasal düzenlemelerle ÇED sürecinin işleyişi detaylandırılıp daha sağlıklı hale getirilebilir (Demiral ve Evin, 2014: 47).

3.8. Çevreci Hareketler

Türkiye'de çevreci hareketler neredeyse batıyla aynı döneme denk gelmektedir. Bu bağlamda, Avrupa'da yükselen çevreci hareketlerin Türkiye'deki çevreci hareketlere etkisinin olduğunu söyleyebiliriz. 1970'lerde başlayan çevreci hareketler, kitlesel ve sonuç alıcı olmasa da çevrenin korunması açısından önemlidir (Duru, 1995: 56). İlk kitlesel tepkiler, 1990 yılında Fırtına Deresi'nde yapılmak istenen HES'e karşı olmuştur. Kendi yaşam alanları, kültürel, ekonomik, sosyolojik coğrafyaları zarar görecek diye başlarda refleks olarak gelişen tepkiler, zamanla farklı kesimlerin de destek vermesiyle bilinçli toplumsal mücadele hareketlerine dönüşmüştür. Zamanla örgütlenen kitleler 'Derelerin Kardeşliği Platformu' ve Türkiye Su Meselesi' gibi kamuoyu oluşturacak platformlar inşa etmişlerdir (Atvur, 2014: 289-291). HES'lere karşı bölgelerde yaşayan yöre halkı ile çevreci hareketler, Nisan 2011'de Büyük Anadolu Yürüyüşü'nü başlatmışlardır. Artvin'den yola çıkan çevreci hareket, yol boyunca Türkiye'nin yedi farklı bölgesinden katılımlarla beraber, yürüyüşünü 40 gün sonra Ankara'ya vararak tamamlamıştır. Bu eylem HES'lere ve suyun ticarileştirilmesine yönelik başlatılan en güçlü eylemlerden biri olmuştur. Yine bir diğer önemli tepki, 2015 yılında Bergama'da yapılması planlanan HES'e karşı gösterilen tepkidir (Bahçeci, 2018: 57-59). Ayrıca Çanakkale'nin Kaz Dağları ve çevresinde altın arama faaliyetlerine karşı protestolar geliştirilmiştir. Bu bölgede hayata geçirilmeye çalışılan projelere karşı çoğunlukla tepkiler, Kaz Dağı Doğal ve Kültürel Varlıkları Koruma Derneği ile Güney Marmara Doğal ve Kültürel Çevreyi Koruma Derneği ve STK temsilcilerinden gelmiştir (Zaim, 2016: 40-41). 8 Mart 2021 tarihinde inşa edilen Ekoloji Birliği Kadın Meclisi, 'Bergama'dan Cerattepe'ye, Akbelen'den İkizdere'ye, İkizköy'den Kızılcaköy'e, Kazdağları'ndan Madra'ya, Loç Vadisi'nden Kirazlıyayla'ya, Gerze'den Kamilet Vadisi'ne, Munzur'dan İnay'a, Peri Suyu'na kadar her alanda doğayı korumak ve çevre tahribatını engellemek amacıyla çalışmalar yürütmüştür (Aslan, 2022: 153-154).

Önceleri yerel halkın kendi yaşam alanını koruma içgüdüsüyle başlattığı protestolar, 2000'lerin başından itibaren profesyonel bir kimlik kazanmaya başlamıştır. Siyaset ve ekonomik etki altında kalan sivil örgütlenmeler, dernek, vakıf gibi oluşumlarla ideolojik gelişimlerini tamamlayıp bu etkiyi kırmaya çalışmışlardır. Başlarda her konuya aynı tepkileri gösteren çevreci kitleler, profesyonelleşerek mücadele alanlarını spesifik hale getirip, daha nitelikli tepkiler vermeye çalışmışlardır. Örneğin; TEMA Vakfı genel anlamda Türkiye'nin erozyon sorununa eğilirken, TÜÇEV ise çevreyi korumak, bunun için de mevzuatın uygulanmasını sağlamak için mücadele etmiştir (Öztürk, 2017: 452). Türkiye'de çevreciliğin önemli dezavantajlı özelliklerinden bir tanesi, Batı'da yaratılan yeşil muhalefetin ülkede yaratılmamış olmasıdır. Son yıllarda çevre konusunda farkındalık ve mücadele artmasına rağmen ne yazık ki güçlü bir yeşil toplumsal muhalefet ortaya çıkarılamamıştır (Bahçeci, 2018,: 60).

4. SONUÇ

Türkiye 21. yüzyılda, çevre sorunlarına yönelik politikalarını belirlerken birbirinden farklı dinamiklerden etkilenmiştir. Bu dinamiklerin en önemlilerinden bir tanesi Avrupa Birliği'ne üyelik sürecidir. Bu süreçte Türkiye çevre sorunları ile ilgili, ülkenin çevresel

sürdürülebilirliği ve AB normlarına uyumunu sağlamak için adımlarını atmıştır. Ülke, AB'ye uyum sağlamak için çevre alanında mevzuatını AB direktifleri ve düzenlemeleriyle uyumlu hale getirmiştir. Aynı zamanda AB'nin yanında, çevre sorunlarına yönelik politikalar üretme konusunda dünyadaki gelişmelerden de etkilenmiştir. Türkiye BM sürecinde, çevre sorunlarına yönelik politikalarında, uluslararası düzeyde çevresel sürdürülebilirliği desteklemek, iklim değişikliğiyle mücadele etmek ve doğal kaynakları korumak amacıyla çeşitli adımlar atmıştır. Türkiye, çevre sorunlarıyla mücadelede uluslararası işbirliğini desteklemektedir. BM çerçevesinde diğer ülkelerle deneyim ve bilgi paylaşımı yapmakta, teknik destek sağlamakta ve ortak projeler yürütmektedir. Ayrıca bölgesel çevre sorunlarına yönelik uluslararası platformlarda aktif bir rol oynamaktadır. Türkiye'nin BM sürecinde çevre sorunlarına yönelik politikaları, uluslararası taahhütlerini yerine getirmek, sürdürülebilir bir çevre sağlamak ve küresel çevre sorunlarıyla etkin şekilde mücadele etmek amacıyla bir dizi politika ve önlemi içermektedir.

2000'li yılların başından itibaren Türkiye, çevre konularının önemini fark etmiş ve ulusal düzeyde çevre politikaları üzerinde çalışmalar yürütmüştür. Türkiye'nin çevre politikaları, sadece yasal düzenlemeler ile sınırlı kalmamıştır. Aynı zamanda kurumsal yapıların güçlenmesi içinde çalışmalar yürütülmüştür. Türkiye, AB ve BM gibi uluslararası oluşumların çevre politikaları ile ilgili belirlemiş olduğu standartları yakalamak amacıyla ulusal düzeyde çalışmalar planlamıştır. Bunu yaparken de Beş Yıllık Kalkınma Planlarını kullanmıştır. Bu planlarda çevre sorununa büyük önem vermiş, çevresel sürdürülebilirliği sağlamak, doğal kaynakları korumak, iklim değişikliğiyle mücadele etmek ve çevresel etkileri en aza indirmek için çeşitli politikalar ve hedefler belirlemiştir. 2000'den sonra AK Parti hükümetlerinin seçim beyannamelerinde bu kalkınma planları ışığında çevre sorunlarına yer verdiğini görmekteyiz. AK Parti hükümetleri, çevre sorunlarıyla ilgili mevzuatı güncellemiş ve AB standartlarına uyum sağlamak için önemli adımlar atmıştır. Çevre mevzuatı, AB direktifleri ve uluslararası sözleşmelerle uyumlu hale getirilmiş ve çevresel koruma standartları yükseltilmiştir. Aynı zamanda iklim değişikliğiyle mücadeleyi önemseyen politikalar izlenmiştir. Yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının teşvik edilmesi, enerji verimliliğinin artırılması, karbon salınımının azaltılması ve yeşil ekonomiye geçiş gibi konularda çalışmalar yapılmıştır. Ayrıca çevre vergileri getirilmiş, çevresel etkileri olan faaliyetlerden kaynaklanan çevresel maliyetlerin yansıtılması amacıyla uygulaması yapılmıştır. Çevre vergisi uygulamalarıyla bu dönemde çevre sorunlarının çözümüne yönelik finansman kaynakları oluşturulmuş ve çevre dostu faaliyetlerin teşvik edilmesi hedeflenmiştir. Ancak çevre vergilerine yapılan en güçlü eleştirilerden bir tanesi, çevre sorunlarını çözmeden çok mali kazanç elde etme çabasıdır. Bir başka eleştiri de, çevre vergilerinin sektörlere eşit olarak dağıtılmadığı ve bazı sektörlerin daha fazla vergi yükü altına girdiği yönündedir. Çevre izin ve denetim süreçlerinin yetersiz olması, insanlar tarafından eleştirilen konulardan bir diğeridir.

Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), Türkiye'de çevresel etkileri olan projelerin, politikaların veya planların etkilerinin önceden değerlendirilmesini ve çevresel etkilerin en aza indirilmesini sağlayan bir süreçtir. ÇED raporunun hazırlanması ile kamuoyunun projenin çevresel etkileri ve değerlendirme süreci hakkında bilgilendirilmesi sağlanır. Projelerin halkın görüş ve önerilerine açık hale getirilir. Ancak Türkiye'de bu sürecin sağlıklı işlemediği, yargıya yapılan çevre ihlali konusundaki şikâyetlerin, bunun en önemli göstergesi olduğu ifade

edilmektedir. ÇED raporlarının objektif ve güvenilir olması, projelerin çevresel etkilerinin doğru bir şekilde değerlendirilmesi için önemlidir. Lakin bazı eleştirilere göre, ÇED raporları bazen projeyi desteklemek amacıyla hazırlanabilmekte ve çevresel etkileri hafifletecek önlemler yetersiz olabilmektedir. Devlet çeşitli kanun ve mevzuatlarla çevre sorununu çözmeye çalışırken, uygulama aşamasında yerel dinamiklerin desteği az hissedilmektedir. Neredeyse çevre sorunlarını ilgilendiren her konuyla alakalı yönetmelikler çıkarılmıştır. Bu kanun ve yönetmeliklerin işleyiş şekilleri, uluslararası işbirliğinden bağımsız olarak belirlenmemiştir. Son olarak devlet ve hükümetler çevre sorunlarıyla ilgili politikalar belirleyip uygularken, sivil toplumunda bazı uygulamalara karşı ses yükselttiğini görmekteyiz. Özellikle ÇED süreçlerinde halkın mevzuata uygun olarak karar süreçlerine dahil edilmemesi, halk tarafından en çok şikayet edilen durumlardan biri olmuştur. Son dönemlerde alternatif enerji üretmek amacıyla kurulan HES'ler, yöre ve bölge halklarının tepkisiyle karşılaşmıştır. İlk önce yerel düzeyde başlayan protestolar, sonraları uluslararası çevreci güçlerin destek vermesiyle ulusal ve uluslararası bir boyut kazanmıştır. Çevreci hareketlerin siyasi bir kimlik kazanmasıyla daha başarılı olduğunu görmekteyiz.

Sonuç olarak, Türkiye'de 2000 sonrasında çevre sorunlarına daha fazla önem verildiğini ifade edebiliriz. Ancak uluslararası süreçlerin etkisiyle oluşturulan, yeterli denebilecek bir seviyede olan çevre koruma mevzuatının tam olarak uygulanmadığını görmekteyiz. Bunda son süreçte Türkiye'nin hızlı ekonomik büyüme ve sanayileşme süreçleri, nüfusun gittikçe çoğalması, çevre sorunları ile ilgili farkındalıkların oluşmaması, çevre koruma ve iyileştirme projeleri için yeterli finansman, teknoloji ve uzmanlık kaynaklarının sağlanamaması, etkili bir idari kapasite ve kurumsal koordinasyonun yokluğu, siyasi hareketlerin bilgisiz yaklaşımlarını gösterebiliriz. Ancak Türkiye'de çevresel sorunların çözümü süreklilik isteyen bir süreçtir. Ve bu sürecin de olabildiğince iyi yönetilebilmesi için herkes tarafından çaba harcanması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

AB Başkanlığı İlerleme Raporu, (2018). *Avrupa Komisyonu Tarafından Hazırlanan Türkiye Raporları.* https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf. (Erişim Tarihi: 01.05.2023).

AB Başkanlığı İlerleme Raporu, (2022). *Avrupa Komisyonu Tarafından Hazırlanan Türkiye Raporları.*https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2022_turkiye_report_tr_27.11.2022_22.05.pdf. (Erişim Tarihi: 01.06.2023).

AK Parti, (2015). 2002 Seçim Beyannamesi. Tanıtım ve Medya Başkanlığı, Ankara. https://www.akparti.org.tr/media/318780/3-kasim-2002-genel-secimleri-secim-beyannamesi-sayfalar.pdf. (Erişim Tarihi: 03.06.2023).

AK Parti, (2015). *2007 Seçim Beyannamesi.* Tanıtım ve Medya Başkanlığı, Ankara. https://www.akparti.org.tr/media/o0omydr3/22-temmuz-2007-genel-secimleri-secim-beyannamesi-sayfalar.pdf. (Erişim Tarihi: 03.06.2023).

AK Parti, (2015). *2011 Seçim Beyannamesi.* Tanıtım ve Medya Başkanlığı, Ankara. https://www.akparti.org.tr/media/iesaeuoj/12-haziran-2011-genel-secimleri-secim-beyannamesi.pdf. (Erişim Tarihi: 03.06.2023).

AK Parti, (2015). 2015 Seçim Beyannamesi. Tanıtım ve Medya Başkanlığı, Ankara, ss.277-315. https://www.akparti.org.tr/media/fmypruoa/7-haziran-2015-edited.pdf. (Erişim Tarihi: 03.06.2023).

AK Parti, (2018). *2018 Seçim Beyannamesi.* Tanıtım ve Medya Başkanlığı, Ankara, ss.242-283. https://www.akparti.org.tr/media/271931/secim-beyannamesi-2018.pdf. (Erişim Tarihi: 03.06.2023).

AK Parti, (2023). 2023 Seçim Beyannamesi. Tanıtım ve Medya Başkanlığı, Ankara, ss.314-325.https://www.akparti.org.tr/media/dwyd05pu/tu-rkiye-yuzy%C4%B1l% C4%B1-ic-in-dog-ru-ad%C4%B1mlar-2023-sec-im.pdf. (Erişim Tarihi: 03.06.2023).

Akdur, R. (2005). *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Çevre Koruma Politikaları 'Türkiye'nin Avrupa Birliğine Uyumu.* Ankara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi, Araştırma Dizisi:23, 31-150.

Aslan, Ö. (2022). *Türkiye'de Ekoloji Hareketi Ve Cinsiyet Eşitliği.* Kültür ve Siyasette Feminist Yaklaşımlar Sayı-43, 153-154, (2022), Telif ©2022 ISSN 1307-0932.

Atık Yönetimi Yönetmeliği (AYY), Resmi Gazete, R.G. Tarihi: 02.04.2015 ve R.G. Sayısı: 29314. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/04/ 20150402-2.htm. (Erişim Tarihi: 08.06.2023).

Atvur, S. (2014). *Baraj Politikalarına Karşı Toplumsal Tepkiler: Hindistan ve Türkiye'deki Toplumsal Hareketlerin Karşılaştırılması.* Yönetim Ve Ekonomi Dergisi, Yıl:2014, Cilt:21, Sayı:1, 281-298. DOI:10.18657/yecbu.37714

Aydın, N. ve Göze Kaya, D. (2022). *Çevre Sorunları Ve Çözüm Arayışları.* Sosyal Ve Beşeri Bilimler Dergisi, Cilt:14 No:2, 197-215, Yıl:2022, ISSN:1309-8012 (Online).

Babuş, D. ve Yücel M. (2005). *Doğa Korumanın Tarihçesi ve Türkiye'deki Gelişmeler.* Doğu Akdeniz Ormancılık Araştırma Müdürlüğü Doa Dergisi, Yayın No:251, DOA Yayın No:35, 1-28. ISSN 1300-8544.

Bahçeci, H. I. (2018). *Türkiye'de Çevre Politikaları, Sürdürülebilir Kalkınma İçin Eksik Halkayı Tamamlamak.* Türkiye'de Çevreciliğin Tarihi, Ankara 1. Basım, Ekim 2018, 44-99.

Bayram, T. T., Altıkat, A. ve Torun, F. E. (2011). *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Çevre Politikaları.* Iğdır Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi, 1:1, 33-38.

Biyan, Ö. ve Gök, M. (2014). *Çevre Politikaları Kapsamında Avrupa Birliği ve Türkiye'de Çevre Vergilerinin Uygulanışı: Karşılaştırmalı Bir Analiz.* Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:7, Sayı:2, 281- 307.

Canpolat, S. (2009). *Çevre Vergileri ve Türkiye Uygulaması.* Yüksek Lisans Tezi, AnkaraÜniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Cerit Mazlum, S. (2006). *Dış Politika Sorunu Olarak Çevre: Rio'dan Johannesburg'a Türkiye'de Çevre Dış Politikası ve STK'lar.* Sivil Toplum ve Dış Politika: Yeni Sorunlar, Yeni Aktörler, Eds. S. Cerit Mazlum, E. Doğan, İstanbul: Bağlam Yayınları, 291-324.

ÇED El Kitabı, (2009). *Çevresel Etki Değerlendirmesi.* https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile .php/36491/mod_resource/content/ 1/1.%20HAFTA.pdf. (Erişim Tarihi: 08.06.2023).

Çelikyay Hamza, H. (2021). *Türkiye'de Çevre Politikaları: Kalkınma Planları Üzerinden Bir İnceleme.* İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi, Yıl: 2021, 6(15): 185-205.

Çevre Bakanlığı (2002). *Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Türkiye Ulusal Raporu (Taslak),* Ankara.

Çokgezen, J. (2007). *Avrupa Birliği Çevre Politikası ve Türkiye.* Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:23, Sayı:2, 91-115.

Deltur (2007). (www.deltur.cec.eu.int/...) (11.06.2023).

Demir, A. (2009). *Küresel İklim Değişikliğinin Biyolojik Çeşitlilik ve Ekosistem Kaynakları Üzerine Etkisi.* Ankara Üniversitesi Çevrebilimleri Dergisi, 1(2), 37-54. DOI: 10.1501/Csaum_0000000013.

Demiral, B., ve Evin, H. (2014). *Türkiye'de Çevre Politikalarının Gelişiminin Çevresel Etki Değerlemesi Yönetmeliği Üzerinden Değerlendirilmesi.* II. Uluslararası Çevre ve Ahlak Sempozyumu, Adıyaman, Türkiye, 37-48.

Duffy, P. B. (2008). *Internal Climate Variability. Encyclopedia of Global Warming and Climate Change içinde,* 1-3, (545-546), California: Sage Publications.

Duru, B. (1995). *Çevre Bilincinin Gelişim Sürecinde Türkiye'de Gönüllü Çevre Kuruluşları.* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1-185.

Duru, B. (2007). *Avrupa Birliği Çevre Politikası.* Ankara Üniversitesi Akademik Arşiv Sistemi: http://hdl.handle.net/20.500.12575/71563. 1-17.

Erdem, M. S. ve Yenilmez, F. (2017). *Türkiye'nin Avrupa Birliği Çevre Politikalarına Uyum Sürecinin Değerlendirilmesi.* Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi, 2017, 4(2), 91-119.

Ertan, B. ve Keleş, E. (2002). *Çevre Hukukuna Giriş.* İmge Kitabevi, Ankara, 272-273.

European Union, (2001). *7th Environment Action Programme.* Retrieved From https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013D1386. (Erişim Tarihi: 20.05.2023).

Godrej, D.(2003). *Küresel İklim Değişimi.* Çev. Ohannes Kılıçdağı, 1.Baskı, Metis Yayınları, İstanbul.

Hertsgaard, J. M. (2001). *Yeryüzü Gezgini, Çevresel Geleceğimizin Peşinde Dünya Turu.* Tema Yayın No:34, İstanbul.

Hobikoğlu, E. H. (2007). *Türkiye'de Çevre Politikaları ve Sürdürülebilir Kalkınma İlişkisi.* Sosyal Bilimler Dergisi, (2), 71-91.

İnternet Kaynak

Kalkan, E. (2018). *Türkiye'de Çevre Politikaları, Sürdürülebilir Kalkınma İçin Eksik Halkayı Tamamlamak.* Türkiye'de Çevreciliğin Tarihi, Ankara 1. Basım, Ekim 2018, 125-138

Karakaya, E. (2008). *Küresel Isınma ve Kyoto Protokolü: İklim Değişikliğinin Bilimsel, Ekonomik ve Politik Analizi.* Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 367.

Karakuzu, S. (2010). *Türkiye'de Çevre Politikalarının Gelişimi ve Çevre Vergilerinin Uygulanabilirliği.* Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne-2010

Kaya, H. ve Yaylı, H. (2020). *İlerleme Raporları Çerçevesinde Türkiye'nin AB Çevre Politikalarına Uyumu.* Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 22/3, (2020), 664-684. EISSN 2667-405X.

Kayhan, A. K. (2013). *Birleşmiş Milletler Çevre Programı Üzerine Bir İnceleme.* Kamu ve Özel Uluslararası Hukuk İncelemesi, MHB, Cilt:33, Sayı:1, 2013, 61-90.

Keleş, R. (2023). *Dünyada ve Türkiye'de Çevre Politikaları ve Sürdürülebilir Kalkınma.* Çevre, Şehir ve İklim Dergisi. Yıl:1, Sayı:3, 24-30.

Kılıç, C. (2009). *Küresel İklim Değişikliği Çerçevesinde Sürdürülebilir Kalkınma Çabaları Ve Türkiye.* C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 10, Sayı 2, 2009.

Kılıç, S. (2001). *Uluslararası Çevre Hukukunun Gelişimi Üzerine Bir İnceleme.* Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi, 2(2), 131- 149.

Onuk, N. B. (2007). *Avrupa Birliği'nde Çevre Hukukunun Gelişimi.* Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara-2007, 1-43.

Orhan, G. (2013). *Türkiye'de Çevre Politikaları: Değişen Söylemler, Değişmeyen Öncelikle*. Memleket Siyaset Yönetim, 8(19-20), 1-24. https://dergipark.org.tr/en/pub/msydergi/issue/75933/1254295.

Özler, Z. (2009). *Lizbon Antlaşması.* İktisadi Kalkınma Vakfı Değerlendirme Notu. http://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/lizbon_antlasmasi.pdf 7.03.2016.

Özlü, R. M. (2021). *Türkiye'de Uygulanan Çevresel Etki Değerlendirme Sürecine Halkın Katılımının Fransa'daki Uygulamayla Karşılaştırılması.* Alanya Akademik Bakış Dergisi, Yıl:2021, C:5, S:2, 727-747.

Öztürk, Ö. (2017). *Çevrecilik Söylemleri ve Türkiye'deki Çevre Hareketlerinin Seyri*. Journal of History Culture and Art Research, 6(2), 441-456.

Palmer, J. (2002*). Environmental Education in the 21st Century*. In Routledge London and New York, Routledge. https://doi.org/ 10.4324/9780203012659.

Reyhan, S. A. (2014). *Çevre Ekonomisinde Çevre Vergileri Uygulamaları.* Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 7(1), 110-120.

Sencar, P. (2007). *Türkiye'de Çevre Koruma ve Ekonomik Büyüme İlişkisi.* Edirne Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Şubat 2007, 108.

Solak Güleç, S. ve Sürmeli, İ. (2015). *Hükümet Programları ve Kalkınma Planları Ekseninde Çevre Politikası Analizi.* Yasama Dergisi, (30), 22-43. Retrieved from.

Su Kirliliği Yönetimi Yönetmeliği (SKYY), Resmi Gazete, R.G. Tarihi: 31.12.2004 ve R.G. Sayısı: 25687.https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=7221&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5. (Erişim Tarihi: 08.06.2023).

Şen, Ö. L. (2013). *Türkiye'de İklim Değişikliğinin Bütünsel Resmi.* 3. Türkiye İklim Değişikliği Kongresi, Tikdek 2013 3-5 Haziran 2013, İstanbul.

T.C. Anayasası, (9 Kasım 1982). *Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı, Madde-56.* https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/turkiye-cumhuriyetianayasasi. (Erişim Tarihi: 02.06.2023).

Toprak, D. (2006). *Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Çevre Politikaları ve Mali Araçlar.* Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl/Volume:2, Sayı/Issue 4, s.Güz 2006

Torunoğlu, E. (2018). *Çevre Sorunları ve Politikaları.* Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Kitabı, Eskişehir, Ağustos-2018, 92-155. E-ISBN 978-975-06- 2824-5.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (TCCSBB) (2019). *On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2009-2023).* ss.168-170, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On_Birinci_ Kalkinma Plani-2019-2023.pdf. (Erişim Tarihi: 06.06.2023).

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (TCCSBB) (2013). *Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018).* ss.136-139, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Onuncu_Kalkinma Plani-2014-2018.pdf. (Erişim Tarihi: 06.06.2023).

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (TCCSBB) (2006). *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013).* Ankara. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Dokuzuncu_ Kalkinma Plani-2007-2013.pdf. (Erişim Tarihi: 06.06.2023)

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (TCCSBB) (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2000).* ss.187-189, https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/. (Erişim Tarihi: 06.06.2023).

Türkiye Cumhuriyeti Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (2021). *https://csb.gov.tr/tarihcemiz-i-7012*

Uluçakar, M. (2018). *Türkiye'de Çevre Politikaları, Sürdürülebilir Kalkınma İçin Eksik Halkayı Tamamlamak.* Türkiye'de Çevreciliğin Tarihi, Ankara 1. Basım, Ekim 2018, 63-84.

Ulukent, A. N. (2010). *Avrupa Birliği Çevre Politikaları ve Türkiye.* Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne 2010.

Ulusoy Karakaş, C. (2019). *Çevresel Etki Değerlendirme Sürecinde Çevre– Ekonomi İkilemi.* Kent ve Çevre Araştırmaları Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, 58-59, Aralık 2019.

UNDP (2018), *Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri*. http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/sustainable-developmentgoals.html, Erişim Tarihi: 01.07.2018

Yaş, H. (2018). *Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Stratejik Çevresel Değerlendirme Uygulamasının Genel Bir Değerlendirmesi.* Kent Kültürü ve Yönetimi Hakemli Elektronik Dergi, Cilt:11, Sayı:1, 37, Bahar 2018.

Yaşa. H. (2022). *Çevre(cilik) Hareketi Olarak Sosyal Medyada Sıfır Atık Hareketi.* Selçuk Ün. Sos. Bil. Ens. Der. 2022; (49): 212-230 - İletişim Çalışmaları/Araştırma.

Yaylı, H. ve Gönültaş Y.C. (2018). *Habitat Konferanslarına Tarihsel Bir Bakış.* H. Yaylı (Ed.) KAYSEM 12 e-bildiriler Kitabı içinde, Kırıkkale: Kırıkkale Üniversitesi, s.870-893.

Yıkılmaz, N. (2003). *Yeni Dünya Düzeni ve Çevre.* Ankara, Sosyal Araştırmalar Vakfı Yayını, ss.144-145.

Zaim, E. (2016). *Doğal Alanlara Mekansal Müdahalelerde Yerel Halkla Yaşanan İhtilafların Çevre Etiği Perspektifinden Yorumlanması: Kaz Dağları Örneği.* İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, ss.40-41.

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YENİ AKTÖRLER: CUMHURBAŞKANLIĞI OFİSLERİ

Rengül EKİZCELEROĞLU[1]

1. GİRİŞ

Türkiye'de 24 Haziran 2018 tarihindeki genel seçim ve cumhurbaşkanlığı seçimi sonrasında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi fiilen uygulanmaya başlamıştır. Yeni hükümet sisteminde yasama, yürütme ve yargı organlarının yapısında olduğu kadar işlevlerinde de değişiklikler getiren bazı düzenlemeler yapılmıştır. Ancak yeni hükümet sisteminin asıl ayırt edici özelliği yürütme organı ile ilgili yapılan değişiklikler olmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ilk kararnamesi olan 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile aralarında Cumhurbaşkanlığı ofisleri ve politika kurullarının da bulunduğu yeni aktörler Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde olacak şekilde sisteme eklenmiştir. Yeni hükümet sisteminin kurulması sırasında örnek alındığı üzere ofis tipi yönetim sistemi de başkanlık sistemi uygulamalarından örnek alınmıştır.

Türkiye'de daha önceki parlamenter sistemde yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı ve Başbakan başkanlığındaki Bakanlar Kurulu arasında paylaşılırken, yeni sistem yürütme görev ve yetkisini sadece Cumhurbaşkanına ait olacak şekilde düzenlemiştir. Politika kurulları ile Cumhurbaşkanlığı ofisleri de Cumhurbaşkanı yürütme görevini yerine getirirken onun emir ve talimatları doğrultusunda hareket edecek kurumlar olarak idari teşkilat içinde yerlerini almıştır. Politika kurulları, yeni politikaları üretecek veya geliştirecek kurullar iken, ofisler ise bu politikalara ilişkin ön araştırma ve hazırlık safhasından mesul olacak şekilde öngörülmüştür. Yeni sistemde bakanlıklara ise bu politikaları uygulama görevi verilmiştir.

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre Cumhurbaşkanlığı ofislerinin kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları gibi idari ve mali özerkliğe de sahip oldukları görülmektedir. Öte yandan Cumhurbaşkanı'nın emir ve talimatlarına göre hareket edecekleri de hükümler arasında yer almaktadır. Bu nedenle de Cumhurbaşkanı ile aralarında bir hiyerarşik ilişki söz konusu olmaktadır. Cumhurbaşkanlığı ofisleri üzerinde bir yandan idari vesayet söz konusu iken, bir yandan da Cumhurbaşkanı'nın hiyerarşik yetkisi altında sayılmaları idare hukuku prensiplerine uymadığı gibi Türkiye'nin idari teşkilat yapısı açısından da çeşitli eleştirilere neden olmaktadır. Bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı ofislerinin görevleri ile idari teşkilat içinde çelişki yarattığı durumların ortaya konması amaçlanmıştır. Bu nedenle çalışmada Cumhurbaşkanlığı ofislerinin kurulma amaçları ve bu kararın alınmasına giden süreç ile ofislerin görevleri ve yapısı incelenmekte, sorunlu görülen alanların düzeltilmesine yönelik öneriler geliştirilmektedir.

[1] Dr. Öğr. Üyesi, Trakya Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Edirne, rengulekizceleroglu@trakya.edu.tr, ORCİD: 0000-0001-6958-5607

2. CUMHURBAŞKANLIĞI OFİSLERİNİN KURULUŞUNA GİDEN SÜREÇ

Türkiye'de daha demokratik bir yönetim anlayışının bir parçası olarak görülen parlamenter sistem 1921 Anayasası döneminde meclis hükümeti sistemi, 1924 Anayasası döneminde bir karma sistem, 1961 Anayasası döneminde saf parlamenter sistem gibi farklı biçimlerde olsa da ve ara sıra kesintiye uğrasa da yaklaşık bir asır boyunca sürdürülmüştür. 1971 ve 1973 yıllarında Anayasa'da yapılan değişiklikler ile parlamenter sistem saf olmaktan çıkmış, keza 1982 Anayasası döneminde durum benzer seyretmiştir (Gözler, 2021). 1970li yıllardan itibaren genellikle sağ cenahta siyaset yapan Türk siyasetçileri tarafından (Necmettin Erbakan, Alpaslan Türkeş, Turgut Özal ve Süleyman Demirel) Türkiye gündemine başkanlık sistemi tartışmaları girmiştir (Turan, 2018: 44; Avaner ve Kayhan, 2020: 469). Ancak o dönemlerde yeterli destek bulamayan bu yöndeki öneriler uygulamaya geçmemiştir.

Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AK Parti) iktidarının hüküm sürdüğü 2000li yıllara gelindiğinde hükümet sistemi tartışmaları yeniden gündeme gelmiştir. Başta Parti lideri Recep Tayyip Erdoğan olmak üzere, çoğunluğu iktidar partisi mensubu olan bazı siyasetçiler yaşanan istikrarsızlıkların uygulanmakta olan sistemden kaynaklandığı, bu nedenle hükümet sistemin değiştirilmesi gerektiği yolunda görüşler dile getirmeye başlamıştır. Muhalefet partilerinin liderleri ve bu partilere mensup bazı siyasetçiler ise parlamenter sistemin ülkenin yönetim anlayışına daha uygun olduğu, başka türlü bir sistemin benimsenmesinin tek adam yönetimine yol açabileceği yönündeki eleştirileri ile sistem değişikliği önerilerine karşı çıkmışlardır. İktidar ve muhalefet arasında bu hususta bir görüş birliği sağlanamazken, yaşanan istikrarsızlıklar gerekçe gösterilerek AK Parti öncülüğünde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesine ilişkin Anayasa değişiklikleri gündeme gelmiştir.

2016 yılının sonlarında AK Parti ile Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) Anayasa değişikliği konusunda anlaşmış ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) 18 maddelik Anayasa değişikliği kabul edilmiştir. 2017 yılında yapılan referandum ile parlamenter hükümet sisteminden cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesine karar verilmiş, 24 Haziran 2018 tarihindeki genel seçim ve cumhurbaşkanlığı seçimi sonrasında sistem fiilen hayata geçmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin benimsenmesindeki amaç, siyasi olarak istikrarsızlığın önüne geçme, vesayet odaklarının güçlenmesini önleme ve daha etkin bir kamu yönetimi oluşturmak olarak sunulmuştur (Özdemir, 2021: 285; Örselli vd., 2018: 303).

Yapılan değişiklikler Türkiye'nin idari teşkilat yapısı bakımından oldukça köklü olmuştur. Yeni sistem ile birlikte Başbakanlık makamı ile Bakanlar Kurulu'nun yürütme yetkilerinin doğrudan Cumhurbaşkanına devredilmesi pek çok tartışmayı beraberinde getirmiştir. TBMM'nin oluşturduğu ve TBMM'ye karşı sorumlulukları olan Bakanlar Kurulu'nun kaldırılarak, tüm yürütme yetkisinin halk tarafından seçilen ve önceki sistemdeki gibi partiler-üstü ve tarafsız olmak yerine partili olan Cumhurbaşkanına verilmiş olması, kuvvetler ayrılığını zedeleme potansiyeline sahip olması nedeniyle eleştirilmektedir. Nitekim Kaboğlu (2016: 42) bu durumun "kişisel iktidar hakimiyeti"ne neden olabileceğine dikkat çekmektedir.

Yeni sistemde yer verilen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Cumhurbaşkanına çok geniş bir alanda düzenleyici işlem yapma yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi

ile bakanlıkların kurulması ya da kaldırılması, bunların görev ve yetkilerinin belirlenmesi, merkez ve taşra teşkilatları kurulması mümkün hale gelmiştir. Nitekim 10/07/2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazete (RG)'de yayımlanan 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle cumhurbaşkanlığı teşkilatı yeniden düzenlenmiştir.

2017 yılında 6771 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişik ile Cumhurbaşkanı Yardımcılığı ihdas edildiği gibi, Bakanların TBMM dışından Cumhurbaşkanınca atanacağı düzenlenmiş ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kaldırılmıştır. 1 Sayılı CBK ile bakanlıklar Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içine alınarak sayıları 16'ya düşürülmüş, bazı bakanlıkların ismi değiştirilmiş, politika kurulları ve ofisler oluşturulmuş, bağlı kurum ve kuruluşlar yeniden belirlenmiştir (Turan, 2018: 59-60). Yapılan bu değişiklikler yürütme organı bakımından son derece köklü olmuştur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle gelen yeni aktörler olarak politika kurulları, yeni politikaları üretecek veya geliştirecek iken, ofisler de bu politikalara ilişkin ön araştırma ve hazırlık safhasından mesul olacak birimler olarak düzenlenmiştir. Bakanlıklar ise bu politikaları uygulamakla mükellef kabul edilmiştir. Yeni sistemde bakanlar bir nevi bürokrat kimliği kazanmışlardır (E. Akman, 2019: 40-42; Ç. Akman, 2019: 663). Bakanların her biri sadece Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur ve Bakanlar Kurulu'nun da bulunmadığı bu yeni sistemde bakanların başka bir makam veya merciye karşı kolektif sorumluluğu bulunmamaktadır.

2.1. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nun kaldırılması, yürütme yetkilerinin doğrudan Cumhurbaşkanı'na devredilmesi, Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisini çok geniş şekilde arttırmıştır. Bu gelişmelere istinaden yeni hükümet sisteminde kamu politikaları, kamu hizmetleri ve toplumun ihtiyaçlarının giderilmesi gibi sorumluluklar Cumhurbaşkanının sorumluluğundaki görevler olmuştur. Bu geniş sorumluluklar, günün koşullarına uygun olarak idari teşkilatlanmanın yeniden yapılandırılması gereğini beraberinde getirmiş ve bunun sonucu olarak yeni kurumların oluşturulması gündeme gelmiştir. Cumhurbaşkanlığı ofislerinin kuruluşu da bu geniş kapsamda Cumhurbaşkanına danışmanlık hizmeti vererek yardımcı olması hususu üzerinedir. Bu ofislerin çalışma biçimi, amaç, strateji ve politikalarını da bizatihi Cumhurbaşkanı kendisi belirleyecektir. Dolayısıyla söz konusu ofisler Cumhurbaşkanı ile yakın bir çalışma mesaisi içerisinde olacaktır (Nacak, 2021: 1025, 1037; Erol, 2020: 120).

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde politika kurulları kamu tüzel kişisi olarak düzenlenmemiş, bunlara idari özerklik tanınmamıştır. Oysa Cumhurbaşkanlığı ofislerinin kamu tüzel kişiliği olduğu gibi, idari ve mali özerklikleri de bulunmaktadır (1 Sayılı CBK, md. 525). Kararnamede Cumhurbaşkanlığı ofislerinin merkezi Ankara olarak belirtilmiştir. Bunun yanında ofisler gereklilik halinde yurtiçinde ve yurtdışında çalışma bürosu açabilecektir.

2.1.1. Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Yapısı ve Görevleri

Başkanlık sistemini benimseyen ülkelerde yaygın olarak var olan ofisler, bu ülkelerde doğrudan başkana bağlı, kendi uzmanlık alanlarına giren konulardaki kamu politikalarının oluşturulması için ihtiyaç duyulan veri ve bilgileri elde ederek bu verilere göre çeşitli politika önerileri geliştiren en önemli yapılardan biridir. Ofisler başkanın kamu politikası oluşturma ve uygulama konusundaki en önemli yardımcılarıdır (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018: 2-3). Türkiye'de başkanlık sistemi uygulayan ülkelerdeki örneklere benzer şekilde Cumhurbaşkanlığı ofisleri kurmay-yardımcı birim olarak tasarlanarak kurulmuşlardır. Ofislerin kamu politikalarının üretilip hayata geçirilmesi ve uygulanmasının yanında; kamu politikalarına yönelik araştırma, veri toplama, uygulamaların takibini yapma, proje geliştirme, proje üretme, çalışmaları yürütme, kurumlar arasında koordinasyon sağlama ve iş birliği gerçekleştirme gibi konularda da görev ve yetkileri bulunmaktadır. Bilindiği gibi bu gibi görev ve yetkiler parlamenter sistemde Bakanlar Kurulunun yürütme erkine dahil olan görev ve yetkiler olmuştur. Bu sebeple Cumhurbaşkanlığı ofislerinin bakanlıklar ve diğer kurumlar arasındaki koordinasyonu sağlama görevi, yürütmede istikrarsız olduğu düşünülen yapının önüne geçilmesi bakımından önemli bir görev ve sorumluluk olarak görülmektedir (Erol, 2020: 119).

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre (md. 528) Dijital Dönüşüm, Yatırım, Finans ve İnsan Kaynakları olmak üzere dört adet ofis kurulmuştur. Ofisler başkanlık şeklinde düzenlenmiş, Cumhurbaşkanı'na bağlı kuruluşlardır. Ofislerin başkanları bizzat Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Başkanlar ofisin en üst amiri olarak ofisin genel yönetimi ve temsilinden sorumludur. Ofisin bütçe teklifini hazırlamak, belirlenen amaç, politika, strateji ve performans hedef ve ölçütleri doğrultusunda uygulamayı yürütmek, izlemek ve raporlamak başkanın görevidir. Ofisler, ana hizmet biriminin yanı sıra danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Ofislerin faaliyetleri alanına giren konularda diğer kamu kurumlarından gerekli belgeleri isteme yetkisi bulunmaktadır.

Politika kurulları da 1 Sayılı CBK ile getirilen yeni kurumlardır. 9 adet olarak belirlenen politika kurulları kamu politikalarının belirlenmesinde ve takibinde gerekli araştırmaları ve değerlendirmeleri yaparak Cumhurbaşkanına geri bildirim sağlamaktadır. Politika kurulları en az üçer üyeden oluşmakta ve bu üyelerin hepsi Cumhurbaşkanı tarafından re'sen atanmaktadır (1 Sayılı CBK, md. 20-22). Cumhurbaşkanlığı ofisleri ve politika kurulları yapısal olarak farklı olmalarına rağmen her iki tür kurumun da kamu politikalarının üretilmesinde Cumhurbaşkanına yardımcı olmak üzere tasarlandığı görülmektedir.

Ofislerin kamu politikası geliştirilmesi görevi haricinde kamu kurum ve kuruluşlarına önerilerde bulunmak ve rehberlik etmek; ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşların yanında üniversiteler, sivil toplum kuruluşları ve özel teşebbüs aktörleriyle uzmanlık alanlarına ilişkin konular hakkında toplantılar yapmak, uzmanlık alanıyla ilgili konularda raporlar hazırlamak ve Cumhurbaşkanına sunmak gibi görevleri bulunmaktadır (Özdemir, 2021: 293). Ofislerin analiz, raporlama, proje üretme ve geliştirme, koordinasyon sağlama, iş birliği, öncülük etme ve öneriler geliştirme gibi görevlerinin her biri büyük önem taşımaktadır. Özellikle kamu

politikaları açısından Türkiye'deki önemli eksikliklerden biri olan politika analizi hususunda ofislerin önemli bir kazanım getireceği umulmaktadır (E. Akman, 2019: 48).

Cumhurbaşkanlığı ofislerinin kuruluşunun fayda sağlayacağı umulan bir diğer alan bürokrasinin hantallığı ve kırtasiyeciliğin azaltılması noktasındadır. Cumhurbaşkanlığı ofislerinde devlet memuru olmayan özel sektör yöneticilerinin görev alması da mümkündür. Nitekim bakanlıklar için de durum aynıdır. Bazı bakanlıklara CEO tarzı yönetim biçimini yansıtır şekilde özel sektörde yöneticilik yapmış kimselerin atanması kamu yönetiminde işletmecilik anlayışının geldiği noktayı göstermesi bakımından önemlidir. Yeni sistemde bakanlıkların ara hizmet birimleri karar alma sürecini hızlandırmak için kaldırılmıştır (Avaner ve Fedai, 2019: 155).

1 Sayılı CBK'nin 525. maddesine göre ofisler "Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerliğe sahip" kuruluşlardır. 1 Sayılı CBK'nin 534. maddesinde ofis başkanına tanınan kendi yetki ve sorumluluk alanına ilişkin hususlarda idari düzenleme yapma yetkisi ofislerin idari özerkliğinin bir göstergesidir. Keza, CBK'nin 528. maddesine göre ofisler, görev alanlarına giren konularda araştırma, etüt yapma, proje geliştirme ve uluslararası toplantılar düzenleme; bunlarla ilgili her türlü sözleşme ve pazarlık yapma, mal ve hizmet satın alma gibi yetkilere sahiptir. Mal ve hizmet satın alma yetkisi yanında, 528. maddenin 9. fıkrasında düzenlenen projelerle ilgili yapılacak harcamaların Başkanlık bütçesinde karşılanacağı düzenlemesi de ofislerin mali özerkliğinin göstergeleridir.

Cumhurbaşkanlığı ofisleri birer kamu kurumudur. Keza kararnamede de kamu tüzelkişiliğine sahip oldukları belirtilmektedir. Cumhurbaşkanlığı ofislerinin merkezi yönetimin başkent teşkilatı içinde düzenlenmiş olmalarına rağmen, merkezi yönetimin tüzel kişiliği dışında ayrı birer tüzel kişiliğinin olması idare hukuku ilkelerine uygun olmadığı için tartışma yaratmaktadır (Nacak, 2021: 1034). Asıl görevleri araştırma, veri toplama, proje geliştirme, raporlama, izleme ve analiz olan ofislere ayrı bir kamu tüzelkişiliği tanınması gerekmediği gibi, neden olduğu çelişkiler nedeniyle pek isabetli de olmamıştır. Tüzel kişiliğin bulunmayışı halinde ofislerin Cumhurbaşkanıyla olan ilişkisinin hiyerarşi ilişkisi olarak düzenlenmesi mümkündür. Ancak, ofislere tanınan idari ve mali özerklik ve ayrı tüzel kişilik idari vesayet ilişkisinin kabulünü gerektirmektedir (Üstün, 2019: 33).

Diğer yandan, Cumhurbaşkanlığına bağlı olmaları ve ofiste görev yapan her kademedeki yöneticinin Cumhurbaşkanı tarafından verilecek emir ve direktiflere uygun hareket etmekle yükümlü olması kamu tüzel kişiliğine haiz bu kurumlar üzerinde Cumhurbaşkanına idari vesayet yetkisini aşan bir hiyerarşik denetim yetkisi sağlamaktadır (Üstün, 2019: 33; Ocak, 2019: 189). Bu durum eleştirilere konu olmakla birlikte Türkiye'de başka örnekleri de olan bir durumdur. Yüksek Öğretim Kurumu ve üniversiteler arasındaki ilişki ile büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler de benzer niteliktedir (Üstün, 2019: 34; Nacak, 2021: 1030).

Ayrı birer kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları nedeniyle Cumhurbaşkanlığı ofisleri tüzel kişilik üzerinden yapılacak sınıflandırma bakımından merkezi yönetim içinde değil, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları (kamu kurumları) sayılmalıdır (Dinç ve Atmaca, 2023: 144; Nacak, 2021: 1036). Bu bakımdan Cumhurbaşkanı ile ilişkileri idari

vesayet ilişkisidir. Ofislerin idari ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliği olan ve özel bütçesi olan yapılarından dolayı hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olması, ancak Cumhurbaşkanının denetimi altında çalışan bir kurum olması yukarıda bahsi geçen hukuki tartışmayı yaratmaktadır (Ocak, 2019: 182; Zengin, 2019: 15). Ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olunması ile hiyerarşi ilişkisi bir arada bulunamayacağına göre ya ofislerin kamu tüzel kişiliğinin korunup hiyerarşi ilişkisi kaldırılması ya da hiyerarşi ilişkisinin korunup ofislerin kamu tüzel kişiliğinin kaldırılması önerilmektedir (Gözler, 2018'den aktaran: Ocak, 2019, 175). Nacak (2021: 1037) bizim de katıldığımız görüşünde, Cumhurbaşkanı ile ofisler arasındaki ilişkinin sınırlı olan idari vesayet ilişkisi yerine idare hukuku öğretisine uygun olarak hiyerarşi ilişkisi şeklinde düzenlenmesini önermektedir. Bu nedenle ofislerin tüzel kişilikleri ile mali ve idari özerkliklerinin kaldırılması daha doğru gözükmektedir. Zira, Cumhurbaşkanına bağlı ve sadece ona karşı sorumlu olarak faaliyet gösteren ofisler ile Cumhurbaşkanı arasındaki ilişkinin hiyerarşik nitelikte olması kaçınılmazdır.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulan ofisler, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi olmak üzere dört tanedir. Bunların kuruluş amacı, vizyonu, yapısı ve görevleri aşağıda kısaca incelenmektedir.

2.1.1.1. Dijital Dönüşüm Ofisi

Serbest piyasa ekonomisinde dengeyi bozan nedenlerden biri bilgi asimetrisidir. Kurumdan kuruma farklılık gösteren bilgiler ve bunların maliyetleri sektöre olumsuz sirayet etmektedir. E-devlet uygulaması ile verilerin tek bir örgüt tarafından yani devlet tarafından koordineli bir şekilde toplanması (merkezileşmesi), tüm kurumların tek bir kanaldan söz konusu verileri çekebilmesi önemli bir gelişme olmuştur. E-devlet ile başlayan bu girişimler teknolojinin kullanımının artışıyla akıllı devlet uygulamalarının geliştirilmesini beraberinde getirmiştir. Devlet içinde resmi kanallardan kurumlar arası bilgi akışının sağlanması noktasında da daha kolay erişimin mümkün olduğu yapılanmalara ve projelere ihtiyaç bulunmaktadır. Zaman ve kaynak kullanımı bakımından verimsizliğe yol açan, özellikle de gereksiz iş yüküne neden olan uygulamaların dijitalleşmeyle çözüleceği varsayılmaktadır. Bu bağlamda, dijital teknoloji alanına yapılacak teknik ve insani yatırımlar ile devlet ve özel sektör arasında işbirliğinin geliştirilmesi ve bu işbirliğinin dijital dönüşüm ofisleri üzerinden hayata geçirilmesi amaçlanmıştır (Avaner ve Fedai, 2019: 157-158).

Dijital Dönüşüm Ofisi (DDO), uzunca bir süredir Türk kamu yönetiminin sorun alanlarından olan kırtasiyecilik ve bürokrasideki hantallıkla mücadele misyonunu üstlenen bir ofistir. DDO, bakanlıklar arasında koordinasyonu sağlamak ve bakanlıklarla ilgili yaptığı çalışmaları doğrudan Cumhurbaşkanına bildirmekle sorumlu tutulmuştur. DDO bir anlamda kamu ve özel sektörü birleştirici bir kurum olarak tasarlanmıştır. DDO, e-devletten a-devlete geçiş bağlamında dijitalleşme uygulamalarını koordine eden ve bu anlamda kurumsallaşan bir örgüt olarak ön plana çıkmaktadır (Avaner ve Fedai, 2019: 156).

DDO'nun görevleri özetle: Kamunun dijital dönüşümünü koordine etmek, milli teknolojinin geliştirilmesine yönelik projeler üretmek, büyük veri analizleri yapmak, yapay zekâ uygulamalarına öncülük etmek, siber güvenlik ve bilgi güvenliğini arttırıcı projeler geliştirmek olarak belirlenmiştir (1 Sayılı CBK, md. 527/1). DDO'nun da Cumhurbaşkanlığı politika kurulları gibi görev alanına giren konularda politika ve strateji önerilerinde

bulunmasına imkân verilmiştir. Dijital dönüşüm konusunda uzmanlığı çok yüksek olan bu ofise strateji ve politika önerme yetkisinin verilmiş olması dijital alandaki yeniliklerin ve gelişmelerin sağlanması açısından önemli bir gelişme olarak değerlendirilmektedir (Kırışık ve Öztürk, 2020: 187). DDO'nun yukarıda kısaca ele alınan görev ve yetkileri, bu ofisin ülkenin ekonomik alanda olduğu kadar toplumsal alanda da geri kalmasının önüne geçmek için önemli sorumluluklar addedilen bir kurum olarak oluşturulduğunu göstermektedir.

2.1.1.2. Finans Ofisi

Finans Ofisi ulusal ve uluslararası bankacılık ile finans sektöründeki durumları değerlendirmek ve uluslararası fonların ülkeye gelişini sağlamak gibi önemli görevler üstlenmiş bir kurum olarak tasarlanmıştır. 1 Sayılı CBK'nin 527/3. maddesine göre Finans Ofisi'nin görevleri: Ulusal ve uluslararası bankacılık ve finans sektörünü izlemek, analizler yapmak ve raporlamak, Türkiye'nin finans piyasalarındaki konumunu raporlamak, finans kaynaklarının çeşitlendirilmesi ile uluslararası fonların Türkiye'ye gelişini sağlamak yönünde çalışmalar yapmak, İstanbul Finans Merkezi projesini yürütmektir. Finans Ofisi'nin yerine getireceği görevler globalleşen ekonomik rekabet koşularında Türkiye'nin piyasada etkili bir aktör olması açısından son derece önemlidir.

2.1.1.3. İnsan Kaynakları Ofisi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin hayata geçtiği 2018 yılı itibariyle yaşanan dönüşümlerden birisi de kamu personel rejimi alanında olmuştur. 1960'lardan beri var olan TODAİE ve Devlet Personel Dairesi Başkanlığı kapatılmış, Devlet Personel Dairesinin görevleri Çalışma Genel Müdürlüğüne aktarılmış, Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Yönetim Ofisi kurulmuştur (Acar, 2021: 1039). İnsan Kaynakları Ofisi (İKO), diğer üç ofis gibi sorunların bürokratik engellere takılmadan çözülebilmesi ve merkezi devlete yakın teşkilatlanmanın getirilerinden faydalanma amacıyla kurulan kurumlardan biridir. Devlet Personel Dairesi'nin kaldırılması sonrası, yeni hükümet sisteminde istihdamın yönetilmesi için daha farklı bir idari teşkilatlanma çerçevesinde Cumhurbaşkanlığına bağlı bir yapı olarak tesis edilmiştir.

İnsan Kaynakları Ofisi, Türkiye'de tüm istihdamın tek elden koordinasyonunu sağlamak gibi çok önemli bir görev üstlenmiştir (Demirel Değirmenci, 2021: 138). 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre İKO'nun görevleri: Ülke genelinde insan kaynaklarının envanterini çıkartmak, insan kaynaklarının ülke vizyonu ve hedefleri doğrultusunda geliştirilmesine yönelik projeler üretmek, ihtiyaç duyulan alanlarda kamu kurumlarına yönderlik yapmak, kamuda kariyer yönetimi, performans yönetimi ve diğer modern insan kaynağının tespitini yapmak, kamuda liyakat ve yetkinliği artırmak için projeler geliştirmek, özel yeteneklerin keşfini ve yönetimini sağlamaya yönelik projeleri yürütmek, verimliliğin artırılması için projeler üretmek olarak sayılmıştır (1 Sayılı CBK, md. 527/3).

Türkiye gibi genç nüfusa sahip bir ülkede devlet eliyle istihdamın bireylerin yetkinlikleri doğrultusunda sağlanması, özel yeteneklerin keşfedilmesi, kamuda liyakatin sağlanması gibi hususlar şüphesiz büyük önem arz etmektedir. Bu bağlamda, İKO'ya büyük sorumluluklar düştüğü görülmektedir.

2.1.1.4. Yatırım Ofisi

Yatırım Ofisi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin özgün kuruluşlarından biri olsa da esasen 2006 yılında Başbakanlığa bağlı olarak faaliyet gösteren Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı'nın halefi olarak gösterilmektedir. Nitekim 09.07.2018 tarihli Resmî Gazetede yayınlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile söz konusu Ajans kapatılmış, Ajans'ın personel ve kaynakları Yatırım Ofisi'ne devredilmiştir. Ancak benzer faaliyet alanları olmasına rağmen Ofis ile Ajans'ın görev, yetki, sorumluluk, personel nitelikleri ile atanma usulleri ve örgütlenmeleri bakımından ayrıştıkları görülmektedir (Küçük ve Dik, 2021: 458).

Yatırım Ofisinin görevleri: Ekonomik kalkınma amacına uygun şekilde Türkiye'de yatırımları teşvik etmeye dayalı çalışmalar yapmak, kamu kurum ve kuruluşları ve özel sektör kuruluşları tarafından yürütülen uluslararası yatırım ortamı tanıtım faaliyetleri kapsamında kurumlar arası koordinasyon sağlamak, yatırımcıların karşılaşabilecekleri sorunları tespit ederek çözümleri konusunda girişimlerde bulunmak, Türkiye'de yatırımların arttırılmasına yönelik her türlü bilgi ve veriyi oluşturmak veya ilgili kurum ve kuruluşlardan toplamak, güncellemek ve dağıtmak, yatırım ortamını iyileştirmeye dönük öneriler geliştirmek, Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmaktır (1 Sayılı CBK, md. 527/4).

Yatırım Ofisi'nin de Finans Ofisi gibi ülkenin iktisadi kalkınması ve büyümesi ile ilgili önemli görev ve sorumlulukları olduğu görülmektedir. Yatırım Ofisi'nin yatırımcılar ile devlet arasında bir köprü görevi göreceği anlaşılmaktadır (Küçük ve Dik, 2021: 470). Ofis yatırımcılar için caydırıcı olabilen bürokratik zorluluklar dahil diğer sorunlu alanlarda da yatırımcılara ihtiyaç duydukları desteği sağlamak yoluyla Türkiye'de yatırımı teşvik etmekle görevlidir. Yatırım Ofisi ve Finans Ofisi Türkiye'nin küresel rekabette önemli bir aktör haline gelmesi bakımından önemli birer aktör olarak öne çıkmaktadır.

3. SONUÇ

Türkiye'de Osmanlı'nın son döneminden itibaren inişli çıkışlı da olsa yaklaşık bir asırdır uygulanmakta olan parlamenter sistem 2018 yılında yapılan genel seçimler ile Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonrasında terkedilmiş ve Cumhurbaşkanının yürütme yetkisine tek başına sahip olduğu bir sistem olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine fiilen geçilmiştir. Bu yeni sistemde Cumhurbaşkanının artan yetki ve sorumluluklarına paralel olarak yeni kurumların oluşturulması ihtiyacı doğmuş ve bu doğrultuda Türkiye'nin idari teşkilat yapısında daha önce var olmayan yeni kurumlar ortaya çıkmıştır. 2018 yılında 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan Cumhurbaşkanlığı ofisleri de bu yeni kurumlardan biri olup, uzmanlık alanlarına giren konularla ilgili kamu politikalarının oluşturulmasında Cumhurbaşkanına yardımcı olmak amacıyla kurulmuşlardır.

Yeni hükümet sisteminin Türkiye'nin daha istikrarlı bir yapıya kavuşması için öngördüğü ofis-yönetim modeli de hükümet sisteminde olduğu gibi başkanlık sistemindeki uygulamalardan örnek alınmıştır. Ancak bu kadar köklü sistem değişiklikleri yapılırken başka ülke uygulamalarını bire bir model almak nasıl ki sakıncalar barındırıyorsa, hukuk zeminine oturtmadan eksiklik veya ihmal doğuracak şekilde model almak da belirli sakıncaları

beraberinde getirmektedir. Nitekim Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı ofislerinin yapısına ilişkin sorunlar bu ikinci durumdan kaynaklanmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı ofislerinin her biri ayrı bir uzmanlık alanında faaliyet göstermek üzere kurulmuşlardır. Finans Ofisi ile Yatırım Ofisi'nin finans piyasalarını takip etmek ve uluslararası fonların Türkiye'ye gelişini sağlamak üzere olarak yatırımcıları teşvik edici çalışmalar yaparak ülkenin iktisadi gelişimini ve kalkınmasını sağlamaya yönelik görevleri bulunmaktadır. İnsan Kaynakları Ofisi'nin tüm istihdamın tek elden yönetilmesini sağlamak, Dijital Dönüşüm Ofisi'nin dijital dönüşümü koordine etmek gibi son derece önemli görev ve yetkileri olduğu görülmektedir. Bu görevleri yerine getirirken de Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olarak ondan aldıkları emir ve direktiflere göre hareket edecekleri düzenlenen ofisler, bu nedenle Cumhurbaşkanının hiyerarşik denetimine tabi olmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı ofislerinin yapısına ilişkin tartışmaların bir nedeni de söz konusu hiyerarşik denetimle ilgilidir. Cumhurbaşkanına ofisler ile ilgili verilen yetkilerin idari vesayet ile hiyerarşi ilişkisi arasında karma bir ilişki tesis etmesi hukuka aykırılık tartışmasını gündeme getirmektedir. Cumhurbaşkanlığı ofisleri esasen kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerklikleri olan kurumlardır. Merkezi idarenin tüzel kişiliği dışında ayrı birer tüzel kişiliği bulunan ofislerin Cumhurbaşkanı'ndan doğrudan emir ve talimat alması idare hukuku ilkelerine ters düşmektedir. Ofisler ile Cumhurbaşkanı arasındaki ilişkiye dair belirsizlikler ve söz konusu çelişkinin varlığı bu konudaki en önemli sorun olarak görülmektedir. Bu bağlamda akademik yazında, ya ofisler üzerindeki vesayet yetkisi bulunan Cumhurbaşkanının bu yetkisinin kaldırılması ya da ofislerin kamu tüzel kişiliğinin kaldırılması gibi öneriler dile getirilmektedir.

Cumhurbaşkanına karşı sorumlu ve ona bağlı olarak faaliyet gösteren ofislerin Cumhurbaşkanının hiyerarşik denetimi altında bulunmaları idare hukuku mantığına uygundur. Kaldı ki böyle yakın bir çalışma mesaisi içerisinde bulunan ofisler ile Cumhurbaşkanı arasında uygulamada zaten var olan astlık-üstlük ilişkisi gereği hiyerarşik denetimin ortaya çıkması kaçınılmazdır. Cumhurbaşkanı ile ofisler arasındaki ilişkiye dair düzenlemelerdeki çelişkili durumlar idare hukuku ilkelerine uygun şekilde düzeltilmedikçe tartışmalar sürecek gibi görünmektedir. Bu nedenle, kanaatimizce ofislerin tüzel kişiliği ile idari ve mali özerkliklerinin kaldırılması, Cumhurbaşkanının ofisler üzerindeki sınırlı vesayet denetimi yerine hiyerarşik bir denetim ilişkisinin tesis edilmesi tartışmaları sona erdirmek bakımından önemli olacaktır.

KAYNAKÇA

Acar, O. K., (2021). Devlet Personel Başkanlığı'ndan Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi'ne: Kamu personel yönetiminde örgütsel değişim. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 20(78), 1026-1046.

Akman Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu üzerinden bir değerlendirme. Route Educational and Social Science Journal, 6(3), 659-676.

Akman, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası aktörleri. Paradoks Ekonomi Sosyoloji ve Politika Dergisi, 1 (15), 35-54.

Avaner, T., & Kayhan, M. (2020). Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı ofisleri: Dijital Dönüşüm Ofisi üzerine bir inceleme, Uluslararası Genç Bilim ve Sanat İnsanları Sempozyumu Tam Metin Bildiri Kitabı içinde (Eds. F. Zaif & A. Altunöz & İ. Akkutay & A. S. Söylemez & A. Polat & B. K. Güldal & K. Özdemir & Y. E. Karasu & Z. Akgüngör) Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Yayınları, 466-478.

Avaner, T., & Fedai, R. (2019). Türk kamu yönetiminde ofis sistemi: E-Devlet uygulamalarından Dijital Dönüşüm Ofisine. Amme İdaresi Dergisi, 52 (2), 149-172.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kararname Numarası: 1, 10/7/2018 tarih ve 30474 Sayılı Resmî Gazete., https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf (10.06.2023).

Erol, Ö. F. (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanlığı politika kurulları. Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 26(1), 107-130.

Demirel Değirmenci, S. (2021). İstihdam yönetiminin yeni şekli; Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi. Eurasian Conference on Language & Social Sciences Tam Metin Bildiriler Kitabı içinde, Haziran 18-19, (Eds. V. Kuzmin & A. Korkut & N. Açan & H. Karacan), Ural Federal University Yayını, 131-141.

Dinç, Y. D., & Atmaca, Y. (2023). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası sürecinin yeni aktörleri: Politika kurulları ve ofisler, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 76, 126-148.

Gözler, K. (2021). Anayasa hukukuna giriş, genel esaslar ve Türk Anayasa hukuku, Güncellenmiş 30. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi.

Kaboğlu, İ. (2016). Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında değişiklik yapılmasına dair kanun teklifi (10 Aralık 2016), Ankara Barosu Dergisi, 4, 37-44.

Kırışık, F., & Öztürk, K. (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle kamu yönetiminin geliştirilmesi. Adalet Dergisi, 65, 167-200.

Küçük, Ü., & Dik, E. (2021). Yatırım sürecinde bürokrasinin minimize edilmesi arayışı çerçevesinde yeni bir kurumsal yapılanma: Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 26(4), 457-473.

Nacak, O. (2021). Cumhurbaşkanlığı ofislerinin yapısına ilişkin değerlendirme. Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 23(3), 1023-1041.

Ocak, K. (2019). Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile idari vesayet yetkisi düzenlenmesinin bir örneği olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri. Anayasa Yargısı, 36(1), 163-193.

Örselli, E., & Babahanoğlu, V., & Bilici, Z. (2018). Kamu politikalarında yeni aktörler: Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve ofisleri. Turkish Studies, 13(30), 303-318.

Özdemir, A. (2021). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatına getirdiği yenilikler. Journal of Academic Value Studies, 3(7), 284-297.

Sobacı, M.Z., & Miş, N., & Köseoğlu, Ö. (2018). Türkiye'nin yeni yönetim modeli ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, Seta Perspektif, 206, 1-6.

Turan, M. (2018). Türkiye'nin yeni yönetim düzeni: Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi. Social Sciences Research Journal, 7(3), 42-91.

Üstün, G. (2019). Cumhurbaşkanlığı ofislerinin idari teşkilattaki yeri. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı içinde, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınevi, 29-34.

Zengin, O. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve idari yapıya etkisi. Emek Araştırma Dergisi, 10(15), 1-24.

HUKUK DEVLETİ AÇISINDAN KANUN-İ ESASİ'NİN YASAMA VE YÜRÜTME ERKLERİ ÜZERİNDEN İNCELENMESİ

Burak KOÇAK[1]

Erol ÇALIŞIR[2]

1. GİRİŞ

Anayasacılık, bireyin temel hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla iktidarın sınırlandırılmasına yönelik siyasal ve hukuki yöntemler bütünüdür. Bu bağlamda, kuvvetler ayrılığı ve hukuk devleti ilkeleri klasik anayasacılığın vazgeçilmez unsurlarıdır. Hukuk devletinden söz edebilmek için iktidarın hukukla sınırlandırılması, hukuk kurallarının belli nitelikler taşıması ve belli yöntemlerle yetkili kişilerce yapılması gerekir. Hukuk devleti ilkesinin en önemli göstergesi anayasanın varlığı ve hukukun üstünlüğü ilkesinin kabul edilmiş olmasıdır. Osmanlı Devleti de Kanuni Esasi ile ilk anayasasını oluşturmuş ve hukuk devleti olma yolunda önemli bir adım atmıştır.

Hukuk devletinin kendine özgü birtakım özellikleri bulunmaktadır. Bu nedenle de hukuk devletlerinde yasama ve yürütme alanlarındaki faaliyetler ve işlemler de belirli kurallar dâhilinde yürütülmektedir. Bununla birlikte hukuk devletinde devletin tüm kademeleri hukuk kurallarına riayet etmekte ve faaliyetlerini bu şekilde sürdürmektedir. Anayasanın varlığı hukuk devletinin önemli bir koşuludur ancak tek başına yeterli değildir. Osmanlı Devleti de Kanuni Esasi'yi kabul ederek hukuk devleti açısından önemli bir adım atmıştır. Ancak getirilen yeni hükümlerin yasama ve yürütme alanında hukuk devleti açısından yeterli olup olmadığını belirlemek için konuyu daha yakından incelemek gerekmektedir. Bu çalışmada hukuk devleti olarak nitelendirilen bir devletin hangi özellikler taşıması gerektiği, hukuk devletine bakış açıları ve Kanuni Esasi'yle birlikte yasama ve yürütme alanındaki değişimlerin hukuk devleti açısından değerlendirilmeleri ele alınmıştır.

2. HUKUK DEVLETİ

Devlet diye adlandırılan hukuki varlığın olmazsa olmazları arasında mutlak ölçüde emredici, zorlayıcı ve maddi anlamda bir kuvvete sahip olması gibi özellikler yer alır. Bu kuvvet sayesinde devletler kendi içlerinde toplumları idare etmekte ve dışarıda da diğer devletlerle eşit ve bağımsız bir şekilde kendi varlığını sürdürmektedir. Nitekim toplumları idare etmekte birtakım kurallar belirleyerek bunları uygulamak için otorite veya iktidara ihtiyaç duyulmaktadır (Kaplan, 1994: 267).

---

[1] Dr. Ögr. Üyesi, Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, burak.kocak@erdogan.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0430-4397.

[2] Yüksek Lisans öğrencisi, Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı.

Birey – devlet ilişkisinde önceliğin hangisinde olduğu sorunsalına Aristo'nun cevabı devlet olmuştur. Onun benimsemiş olduğu düşünceye göre devlet bireyden önce gelmekte ve bireyden önce doğmaktadır (Aristotales, 2006: 7). Ancak burada Aristo'nun vurgulamak istediği nokta insanların birey anlamında tanınmasının devletin oluşumunun ardından gündeme gelmesi ve insanlara hukuki bir statünün verilmesidir. Nitekim devlet olgusu da var oluşundan itibaren çeşitli süreçlerden geçmiştir (Yıldız, 2014: 211-212).

Uygarlık tarihinde incelenmekte olan toplumlara bakıldığı zaman bu toplumların varlıklarını bütünsel anlamda koruyabilmeleri için bir devlet düzeni şeklinde örgütlendiklerini ve bu devletlerin de bazı işlevleri yerine getirdikleri görülmektedir (Özcan, 2006: 119). Devletin geleneksel anlamdaki işlevleri ülkeyi savunma, adaleti sağlama, ülkeyi yönetme, kamu düzenini sağlayıp sürekli hale getirme, diğer devletlerle ilişkiler kurma, sosyal ve ekonomik düzeni sağlama, haberleşme, kültür ve eğitimin örgütlenmesini sağlama, ekonomik gelişim politikaları oluşturup güvenceye alma gibi unsurlardır. Ancak devletin temel işlevi ise egemenliğini kullandığı organlar vasıtasıyla kamu yararını sağlamaktır (Atay, 2014: 1).

Hukuk devleti kavramsallaştırmasına kelime olarak Kant'ın görüşlerinde rastlanmasa da temel olarak modern anlamda hukuk devleti fikirleri Kant tarafından geliştirilmiştir (Huber ve Ansay, 1970: 29). Ancak buna rağmen eski çağ ve orta çağlarda kurulmuş olan devletlerden iyi olarak nitelendirilenler dahil olmak üzere tam anlamıyla bir hukuk devletinden söz edilememektedir. Yine teorik anlamda hukuk devleti anlayışı ve görüşlerine sadece hâkimiyet tarzı ve kanun üstünlüğü anlamında Yunan filozofu Eflatun'un "Kanunlara Dair" isimli eserlerinde yer verilmektedir. Eflatun bir idarede keyfilik varsa orada kanunların zayıf ve çöküşün yakın olduğunu vurgulamaktadır (Günal, 1964: 108). Kişilerin özgürlük içerisinde yasayabilmeleri için devletin ve organlarının hukuka uygun olarak düzenlenmesi ve yine hukuka uygun bir şekilde hareket etmesi gerekmektedir. Hukuk devleti teorileri 19. yüzyıl boyunca önemli ölçüde gelişmiş ve farklı kuramcılar tarafından ilerletilmiştir (Huber ve Ansay, 1970: 29-30).

Modern devlet anlayışında demokrasi ve hukuk devleti kavramlarının özel bir önemi ve yeri bulunmaktadır ve bu terimler devletin vazgeçilmez niteliklerini oluşturur ve devletler bu niteliklerle tanımlanıp ele alınırlar. İnsanların temel haklarını tanıyıp güvenceye alma demokratik devletlerin ayırt edici özellikleri arasındadır. İdarenin de kuruluş ve işleyişinde yasalara dayanma ve hukukilik-yerindelik gibi denetimlere tabi bulunması da yine hukuk devletinin gereklerindendir (Atay, 2014: 3). Hukuk devletinde toplumun temel uzlaşısını sağlayan ve devleti oluşturan temel faktör anayasa olmaktadır (Kaplan, 1994: 268). Anayasa içerisinde bireylerin temel hakları, hürriyetleri, devleti oluşturan temel organlar, sosyal-ekonomik haklar ve ödevler, toplumda hakim olan hukuki, iktisadi ve siyasi rejime ait esasları belirten ana ilkeler, kurumlar ve kurallar bulunmaktadır (Nohutçu, 2019A: 3). Hukukun üstünlüğünün var olması ve hukuk devleti ilkelerinin gerçekleşebilmesi sadece anayasanın ve yasaların varlığıyla değil, aynı zamanda toplum bilincinde de bu faktörlerin yer alıp benimsenmesi halinde mümkün olmaktadır (İkincioğulları, 1997: 30).

Demokratik hukuk devletleri çoğulculuk anlayışı içinde uzlaşma ve diyalog sağlayan, otoriter düzen ve özgürlükler arasındaki hassas dengeyi kurup koruyan bir rejim biçimidir (Kaplan, 1994: 268). Nitekim tarihsel sürece bakıldığında toplumsal örgütlenme biçiminin

mülk devleti ve polis devleti gibi aşamaları geçtikten sonra ulaşmış olduğu en ileri ve en çağdaş düzeyi hukuk devletinde görülmektedir (Yıldız, 2014: 223). Ancak bunun için demokrasi diye tabir edilen bir yönetimde hukuk devletini gerçekleştirebilmek amacıyla hükümetin sahip olduğu tüm gücün özenli bir şekilde sınırlandırılıp siyasi sorumluluğun da önemli ölçüde tesis edilmesi gerekmektedir (Günal, 1964: 109).

2.1.Hukuk Devletinin Tanımları

Hukuk, genel itibariyle kişilerin devlet ile veya kişilerin diğer kişilerle aralarındaki ilişkileri düzenlemekte olan, uyma mecburiyeti bulunan ve uyulmadığı zaman devletin çeşitli yaptırımları olan kural ve kaidelerin tümünü ifade etmektedir (Kaplan, 1994: 268). Tanımdan da anlaşılacağı üzere hukuk kişilerin ve toplumların aralarındaki çeşitli ilişkileri düzenlemektedir. Bunu yapmasındaki amaç ise insanların can güvenliğini sağlama, kamu düzenini tesis etme, toplumsal güvenliği sağlayıp birey ve toplum mallarının korunmasını sağlamaktır (Sözer, 2014: 1093).

Hukuka ilişkin olarak yaygın olan iki farklı görüş bulunmaktadır. İlki hukukun yetkili organlar tarafından çıkarılan kurallar bütünü şeklinde tanımlanmasıdır. Bir diğer görüşe göre ise hukuk adaletli olan ve bu adalet neticesinde de itaat edilmekte olan kurallar olarak nitelendirilmektedir (Uygur, 2004: 31-32). Hukuk ve devlet kavramları arasında da önemli bir ilişki bulunmaktadır. Nitekim toplumlar siyasal bir birliktelik kurmak gayesiyle bir araya geldiklerinde devlet ortaya çıkmakta, devlet faaliyetleri yürütülürken de hukuk kurallarına bağlı kalındığında hukuk devleti meydana gelmektedir. Nitekim hukuk devletinde yönetilenler kadar yönetenler de siyasal toplumca belirlenmiş kurallara uymalıdır (Yıldız, 2014: 224). Devlet iktidarının bu şekilde kurallarla kendini sınırlandırması ve bu doğrultuda siyasal alanda keyfiyetin önüne geçme çabası tarihsel açıdan modern bir düşünce biçimidir (Nohutçu, 2019A: 3). Bu yönüyle de Kelsen gibi kuramcılar normlar hiyerarşilerinin oluşturulmasıyla ortaya çıkan hukuk devletini aslında devletin kendi kendini bir çeşit oto sınırlama sistemiyle denetim altına alması şekli olarak görmektedir. Hukuk devleti bir ilke olmanın yanı sıra bir olgu olarak da pek çok doktrinel çalışmaya konu olmakta, bu nedenle de bu kavrama dair pek çok yorum ve tanımlama uğraşı içine girilmektedir. Bu nedenle de literatürde pek çok tanım bulunmaktadır (Yıldız, 2014: 223).

Hukuk devletini, devletin yürütmekte olduğu faaliyetlerin keyfi kaidelere göre değil, hukuki kaidelere göre yürütülmesi şeklinde tarif etmek mümkündür. Nasıl ki toplumda yaşamakta olan bireyler sergilemiş oldukları hareketlerinde hukuk kurallarını gözetmek durumundaysa devlet de tasarrufta bulunduğu zaman hukuki kaidelerin üstünlüğünü kabul etmeli ve bu şekilde varlığını sürdürmelidir (Günal, 1964: 107). Zira bu şekilde hukukun üstünlüğünün kabul edilmesi hem hukuk devletinin kendisinin geleceği için önemli bir ilke olmakta hem de otoritenin siyasal meşruluğunun kıstası hukuk ölçütü olmaktadır (Özcan, 2006: 126).

Hukuk devleti özelliğine sahip bir devlette o devletin tüm organları hukuk kurallarını kendilerinden daha üst bir konumda görmekte ve bu kaidelere bağlı olarak işlevlerini sürdürmektedirler. Nitekim bu bağlılık durumu da birtakım hukuki müesseseler aracılığıyla müeyyide altına alınmaktadır (Günal, 1964: 107). Ancak hukuk devletinin tamamıyla ne pahasına olursa olsun her şekliyle bir kanuna uygunluk durumu olduğunu söylemek pek doğru

olmamaktadır. Böyle bir yapıda kanunilik kılıfıyla otoriteler istedikleri her şeyi yapabilme gücünü elde edebilmektedir. Dolayısıyla hukuk devleti sadece şekli anlamda bir kanunilikten ibaret değil maddi hakkaniyet ruhunu da taşımalıdır (Huber ve Ansay, 1970: 31).

Hukuk devleti en kısa ve öz tabiriyle, yürütülmekte olan faaliyetlerde hukuk kurallarının geçerli olduğu, üzerinde yaşamakta olan vatandaşlara hukuki anlamda güvenlik sağlayan ve bu yönde gerekli kuralları benimsemiş olan hukuka uygun bir kurumsal yapı oluşturmuş olan devletlerdir (Atay, 2014: 3).

Hukuk devleti yalnızca bireylerin haklarını aramalarına ilişkin bir kavram olmayıp yasama organının faaliyetlerinin de hukuka uygun olmasını gerektirmektedir (Özcan, 2006: 128). Yasama süreci içerisinde üretilmekte olan her türlü normun içeriği, yapım süreci ve yöntemi hukuk kurallarına uygun olmalıdır (Sözer, 2014: 1096). Genel anlamda hukuk devleti idare edilmekte olan vatandaşlara hukuki güvenceler sağlayan, adalet çerçevesinde bir hukuk sistemi bulunan devlet düzenini ifade etmek için kullanılan bir kavram olmaktadır (Kaplan, 1994: 269).

2.2.Hukuk Devletinin İlkeleri ve Gereklilikleri

Kendisinden önceki polis devleti, mülk devleti gibi çeşitli biçimlerde olan devlet türlerinden farklı olabilmesi için hukuk devletinde birtakım şartların olması gerekmektedir. Hukuk devletinin var olabilmesi için gerekli olan şartlar temelde genel gereklilikler ve özel gereklilikler şeklinde ikiye ayrılabilmektedir. Üç temel gereklilik yasamanın, yargının ve yürütmenin hukuka bağlı olmasıdır (Gözler, 2013: 80). Bu nedenle kendisini hukuk devleti olarak nitelendiren bir devlette yargı, yasama, yürütme gibi erklerin hukuktan bağımsız bir şekilde hareket etmesi söz konusu olmamaktadır (Somuncu, 2019: 11). Ayrıca bir hukuk devletinde devletin üç temel erki olan yasama erki, yargı erki ve yürütme erkinin birbirinden ayrılmış olduğu kuvvetler ayrılığı kuralı hakim olmaktadır (Huber ve Ansay, 1970: 30).

Hukuk devletinin özel gereklilikleri ise daha çok idarenin hukuka bağlılığıyla ilişkilidir. Bunlar idarenin yargısal anlamda denetimi, hukuki güvenlik, idari faaliyetlerin öngörülebilirliği, idarenin mali sorumluluğu, hâkimlik teminatı ve bağımsızlığı gibi ilkelerdir (Gözler, 2013: 80). Ancak bir hukuk devletinin olmazsa olmazlarını sadece bu şekilde sınırlamak yeterli olmaz. Örneğin hukuk devletinin önemli bir kuralı yargısal koruma kuralıdır. Buna göre hukuka aykırı olarak gerçekleştirilen her türlü idari müdahaleye karşı bağımsız mahkemelere başvurularak dava açma olanağı bulunmaktadır (Huber ve Ansay, 1970: 30). Yine bireylerin ve toplumların ihtiyaçlarını sağlıklı bir biçimde karşılayıp hayatlarını devam ettirebilmeleri için hukuk devleti önemli fonksiyonlar üstlenmektedir (Sözer, 2014: 1095).

Hukuk devleti denilince genellikle akla ilk olarak ilkeler bütünü gelmektedir. Bu ilkelerden birisi kanunilik ilkesidir. Zira insan davranışları kamusal kurallarla düzenlenecekse eğer kanunilik ilkesinin gereklerine uygun olan kurallar düzenlenmelidir. Başka bir deyişle kurallar bilinebilir olmalı, genel olmalı, anlamları açık olmalı ve getirilecek kurallar bazı vatandaşlara zarar vermeyecek şekilde olmalıdır (Uygur, 2004: 33). Buna paralel olarak yürütme alanındaki bir ilke de idarenin kanuniliği esasıdır. Buna göre bir idare herhangi bir

kanuni temeli olmayan herhangi bir faaliyette bulunamamakta, bulunduğu halde ise bu hukuksuz müdahalesi bertaraf edilmektedir (Huber ve Ansay, 1970: 30-31).

Hukuk devletinde insanlara hukuki güvence ve adalet sağlanmaya çalışılmaktadır. Özellikle yönetilenlerin temel haklarını ve özgürlüklerini düzenleyerek devletin bunları ihlal etmesi veya bunlara saldırmasına karşı güvenceler getirilmektedir (Nohutçu, 2019A: 3). Bu güvence anayasa yoluyla sağlanmaktadır. Maddi açıdan diğer kanunlarda daha üstün olan anayasalar devletlerin tüm organlarını kuran ve işleyişlerini sağlayan metinlerdir. Ayrıca hukuk devletinde devlet organlarının pek çok yetkisi anayasalar tarafından sağlandığı için anayasaların bu organlardan üstün olmaları gerekmektedir (Günal, 1964: 113).

Adalet kriteri hukuk devletinde oldukça hassas bir konu olmaktadır. Kimi hukuk devleti anlayışlarında bu kavrama oldukça önem verilirken kimilerinde ise pek değinilmemektedir. Ancak bazı araştırmacılara göre adalet kavramına yer vermeyen hukuk devleti uygulamaları çeşitli sıkıntılar içermektedir (Uygur, 2004: 34). Bununla beraber hukukun zaten kendisinin önemli bir işlevi adaleti sağlamaktır. Zira devletler üzerinde yaşamakta olan vatandaşlar, mensup oldukları devletten kendilerine adil davranmasını ve toplumsal hayatta da adaleti sağlamasını beklemektedirler (Sözer, 2014: 1095).

Şekli adalet ilkesi de hukuk devletinde olması gereken bir gerekliliktir. Bu açıdan hukuk insanların farkında olup yaşamlarını ona göre planlayabilmeleri açısından her şeyden evvel bütün herkesin bilebileceği bir biçimde aleni (açık) ve kamusal olmalıdır (Uygur, 2004: 33). Bu ilkeden hareketle de hukuk devleti faaliyetlerini sürdürürken üzerinde yaşayan vatandaşlara eşit ve tarafsız bir şekilde yaklaşmaktadır (Yıldız, 2014: 225). Dolayısıyla hukuk devletinde benzer durumlarda benzer kuralları uygulayarak tarafsız bir şekilde davranmak gerekmektedir. Bu şekilde olası anlaşmazlık durumlarında insanlar rahatça sorunlarını mahkemeye taşıyıp hukuk nezdinde çözebilmektedir (Uygur, 2004: 33). Zaten hukuk devletinin bir kuralı da yargı alanına ilişkindir. Hâkimlerin vermiş oldukları kararlarda ve yapacakları hareketlerde dışarıdan veya yukarıdan herhangi bir müdahalenin olmadığı mahkemelerin bağımsız olması gerekmektedir. Bu da insanların yargılama sistemine olan güvenlerini artırmaktadır (Huber ve Ansay, 1970: 30).

Hukuk devletinde yargı organının bağımsız oluşu kadar yürütme organının yani idarenin de denetim altına alınması demokrasinin sağlıklı bir şekilde uygulama alanı bulup güçlendirilmesi açısından oldukça önemli olmaktadır (Atay, 2014: 1). Türk anayasasında bu duruma yönelik idarenin yapmış olduğu her türlü işlemler ve eylemlere karşı yargı yoluna gidilebileceği belirtilmektedir (Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası, madde 125). Buna göre hukuk devletinde yargı yetkisi adı altında idari yargı makamları idarenin yönetsel işlemlerini ve eylemlerini anayasaya, kanunlara ve hukuk mevzuatına uygunluk açısından denetleyebilmektedir (Nohutçu, 2019B: 158).

Önemli olan bir diğer unsur ise hukuk devletinde hak arama özgürlüğünün var olmasıdır. Çünkü toplum içerisinde yaşamanın önemli bir sonucu olarak insanlar birtakım haklara sahip olmaktadır. Ancak çeşitli olumsuzluklardan dolayı bireylerin hakları ihlal edilebilmekte veya ortadan kalkabilmektedir. Bu nedenle de bireylerin haklarını özgürce arayabilmeleri gerekmektedir (Atay, 2014: 7). Nitekim hukuk devleti üzerinde yaşamakta olan vatandaşların hakları ve özgürlüklerinin korunup güvenceye alınması açısından bu

durum bir gereklilik olmaktadır (Yıldız, 2014: 226). Toplumda yaşamakta olan kişiler her zaman aynı ve eşit güçlere sahip olmayabilir. Bu nedenle de hak arama sürecinde de hukukun sosyal anlamda güçsüz ve zayıf olanlara yönelik koruyucu olması ve ek tedbirler alması beklenmektedir. Çocukların, işçilerin, tüketicilerin korunması ile ilgili birtakım hukuki kurallar buna örnek gösterilebilir (Sözer, 2014: 1095). Çünkü hak arama özgürlüğünün tek kıstası mahkemeye başvurabilme olanağının bulunması değil, olası ihlal ve olumsuz etkilerin daha önceden kestirilerek bunların önüne geçilmesi de önemli bir husustur (Atay, 2014: 7).

Devletler bireylerin birlikte uyum içinde yaşayabilecekleri bir ortam sağlamayı amaçlamaktadır. Bu amacı gerçekleştirmek ve toplumun sağlıklı bir şekilde işleyişini sağlamak için sürekli bir arayış ve düzenlemeler yapma çabası içerisindedir (Karakoç, 2008: 5). Hukuk kuralları olmadan bunu sağlamak mümkün değildir. Bu açıdan hukuk devleti de önemli misyon üstlenmektedir.

3. KANUNİ ESASİ

Osmanlı Devleti siyasi tarihinde 1876 yılında Kanuni Esasi'nin ilan edilmesi ile başlayan ve 1878 yılında Meclis-i Umumi'nin çalışmalarının askıya alınmasına kadar geçen süreç I. Meşrutiyet dönemi olarak isimlendirilmektedir. Bu dönemde Osmanlı Devleti'nde meclisli ve anayasalı bir sisteme geçiş denemesi yapılmıştır (Nohutçu, 2019A: 25).

30 Mayıs 1876'da Sultan Abdülaziz Han çeşitli darbe faaliyetleri sonucunda tahttan indirilmiş ve yerine Şehzade Murat, Beşinci Murat unvanıyla tahta geçirilmiştir. Ancak bir müddet sonra akli dengesinin yerinde olmadığı gibi gerekçelerle saltanatı sona erdirilmiştir. Bunun üzerine veliaht konumunda olan Abdülhamit, Mithat Paşa ile görüşmeler yapmış ve Kanuni Esasi'yi ilan edeceğinin sözünü vererek kendisinin tahta geçirilmesini istemiştir (Gözler, 2013: 17).

Şehzade Abdülhamit, Mithat Paşa ile yapmış olduğu siyasi pazarlıktan sonra 31 Ağustos 1876 tarihinde II. Abdülhamit unvanıyla tahta çıkmıştır. Böyle bir durumda Kanuni Esasi'nin hazırlık sürecinin oldukça hızlı olması beklense de süreç bu şekilde işlememiştir. Nitekim çalkantılı bir hazırlık sürecinin ardından Heyet-i Vükela'dan geçen ve Osmanlı'nın ilk anayasası olacak olan Kanuni Esasi 23 Aralık 1876 tarihinde II. Abdülhamit tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir (Tanör, 2016: 132). Kanuni Esasi'nin ilan edilmesinde o dönem yapılacak olan İstanbul Konferansı'ndan da olumlu sonuçlar alma düşüncesinin etkili olduğu söylenmektedir (Tekin ve Okumuş, 2018: 819). Kanuni Esasi'nin oluşturulmasında halkı temsil etmekte olan bir meclis faaliyet göstermemiştir ve kabulüne yönelik de halk nezdinde bir referandum yapılmamıştır (Gözler, 2013: 18). Cemiyet-i Mahsusa isimli bir komisyonda 1831 tarihli Belçika Anayasası ve 1850 tarihli Prusya Anayasası baz alınarak yeni bir anayasa oluşturma gayretiyle ortaya çıkarılmıştır (Çalen, 2012: 130). Hukuki anlamda Kanuni Esasi padişahın tek taraflı bir işleminden doğmakta olup biçim olarak ferman anayasa niteliğindedir (Dönmez, 2008: 25).

Kanuni Esasi ana hatlarıyla 12 temel fasıldan ve 119 tane de maddeden oluşmaktadır. Bu maddeler içerisinde padişah ile ilgili genel hükümler 3-7. maddelerde yer alırken diğer maddeler özel hükümlere dair olup başlıklar altında düzenlenmektedir. Ayrıca Heyeti Vükela

(Bakanlar Kurulu), Şeyhülislam, Sadrazam ve diğer bakanlıklarla alakalı maddeler de Vükelayı Devlet başlığı altında madde 27'den itibaren üçüncü fasıl içerisinde yer almaktadır (Karakoç, 2006: 129).

3.1.Kanun-i Esasi'de Yasamaya İlişkin Hükümler

Kanun-i Esasi'de yasama organına ilişkin maddelere bakıldığı zaman yasamanın çift başlı bir yapıda olduğu görülmektedir (Yıldız, 2015: 167). Meclis-i Umumi (Genel Meclis) adı altında Heyet-i Ayan (atanmışlar meclisi) ve Heyet-i Mebusan (seçilmişler meclisi) isimli meclisler Osmanlı Devleti'ndeki ilk yasama organını oluşturmaktadır. Batı'daki senato veya lordlar kamarasına benzeyen Heyet-i Ayan'ın üyelerini devletteki 40 yaş üzeri başarılı ve üst düzey kadrolar arasından padişah atamakta olup bunların görev süreleri ömür boyu olmaktadır. Üye sayısı Heyet-i Mebusan'ın 3'te birini geçmemektedir (Nohutçu, 2019A: 26).

Heyet-i Mebusan ise Osmanlı halkı içerisinden her 50.000 erkeğe bir temsilci düşecek şekilde 4 yıllığına seçilmekte olan mebuslardan oluşmaktadır. Oy kullanma yöntemi olarak seçimlerde gizli oy kullanma yöntemi benimsenmiştir. Seçim sistemi olarak ise iki dereceli seçim sistemi benimsenmiştir (Gözler, 2013: 20). İlk meclis seçimleri henüz bir seçim kanunu olmadığı için 28 Ekim 1879'da çıkarılan Talimat-ı Muvakkate isimli seçim talimatına göre yapılmıştır. Bu talimat 7 maddeden oluşmakta ve seçimlerde aday olabilme, müslim-gayrimüslim aday oranı, seçim usulü gibi konuları ele almaktadır. Aday olabilme kriterleri arasında emlak sahibi olma şartının bulunması dikkat çekmektedir (Kızıltan, 2006: 262-263).

Kanuni Esasi'de yasama yetkisine bakıldığı zaman bu yetkinin kısmen günümüz parlamenter sistemlerine benzer şekilde padişah ve Meclis-i Umumi arasında paylaştırıldığı görülmektedir (Yıldız, 2015: 167). İlk mebus seçimleri ardından seçilen meclis içerisinde henüz siyasi partiler yer almamaktadır. Osmanlı'nın ilk Mebusan Meclisi'ne seçilmiş olan mebusların genel olarak vilayetlerdeki İdare Meclislerinin üyeleri içinden seçildikleri için bunlar memleketin eşraf kısmını temsil etmişlerdir. Bu yönüyle de bu kişiler devletin genel problemleri ve mahalli problemler hakkında yeterli düzeyde bilgiye sahip kişiler olarak bilinmekteydiler (Toprak, 2013: 176).

Yasama alanına ilişkin önemli bir konu meclislerin yasa yapma konusudur. Nitekim 53. maddeye göre her meclis sadece kendi görev alanına giren konular hakkında yasa teklifi yapabilmektedir. Ancak Heyet-i Vükela ise her konuda yasa teklifi önerebilmektedir. Yasa teklifi verilmeden önce padişah izni alınması gerekmektedir (Nohutçu, 2019A: 26). Padişah eğer yasa teklifini uygun görürse teklifi Şura-ı Devlet'e göndermektedir. Şura-ı Devlet ise bir kanun tasarısı hazırlamakta ve bu tasarı önce Ayanlar Meclisi'nde ardından da Mebusan Meclisi'nde görüşülmektedir. Eğer ilgili tasarı her iki mecliste de görüşülüp kabul edilirse onay için padişaha gönderilmektedir. Padişah eğer bu tasarıyı onaylarsa artık kanun yürürlüğe girebilir (Gözler, 2013: 20). Ancak önemli bir nokta olarak padişahın burada mutlak veto yetkisi bulunmaktadır. Yani padişah uygun görmediği veya kabul etmediği teklifleri reddederek yasalaşmalarını engelleyebilmektedir (Nohutçu, 2019a: 26). Bu durumun hukuk devleti açısından uygunluğu oldukça tartışmalıdır.

Yasama alanıyla ilgili Kanuni Esasi'deki önemli bir konu ise kanun-ı muvakkatler olmaktadır. Nitekim bu noktada Meclis-i Umumi'nin toplanmış halde olmadığı veya derhal

toplanmasının pek mümkün olmadığı durumlarda genel güvenlik veya devleti tehlikeye sokmakta olan bir halin varlığı durumunda Heyet-i Vükela tarafından çıkarılacak olan kararların Meclis-i Umumi'nin bu konuda karar vermesine kadar kanunlar hükmünde sayılması kararlaştırılmıştır (Yıldız, 2015: 167).

Kanuni Esasi'de 1909 yılında yapılmış olan değişiklikler de yasama alanına ilişkin önemli konuları içermektedir. Nitekim artık kanun teklifi verebilmek için gerekli olan padişah izni, padişaha ait mutlak veto yetkisi yasa tasarılarının ilk önce Şura-ı Devlet'e gönderilmesi gibi hususlar değiştirilmiştir. Bunların sonucunda da Meclis'i Mebusan artık sadece kendi çalışma alanında veya mali konularda değil bunların dışındaki diğer konularda da istediği alanda teklif verebilmektedir. Ayrıca padişah tarafından ilkinde geri gönderilen bir tasarı eğer meclisin üçte iki çoğunluğuyla tekrardan kabul edilirse padişah artık bu kanunu onaylamak durumunda kalmaktadır (Yıldız, 2015: 167).

Normlar hiyerarşisi çerçevesinden bakıldığı zaman Kanuni Esasi'de yasa ve anayasa ayrımı sadece şeklen olsa da yapılmaktadır. Nitekim Kanuni Esasi'nin kendi içerisindeki hükümleri uygulamaya geçirme konusunda ve özgürlükler konusunda ölçü olarak kanunu baz alması hukuk devleti ögelerinden yasallığın vurgulanması açısından önemlidir. Her ne kadar anayasanın üstünlüğü tam anlamıyla gerçekleşmese de biçimsel açıdan yasa-altı düzenlemeler, yasa, anayasa gibi basamaklanma yapısının yavaş yavaş ortaya çıktığı söylenebilir (Dönmez, 2008: 26).

3.2.Kanun-i Esasi'nin Yürütmeye İlişkin Hükümleri

Kanuni Esasi Osmanlı Devleti'nde yürütme erkinin modern bir şekilde oluşturulması sürecinin anlaşılması konusunda önemli bir mihenk taşı işlevi görmektedir (Karakoç, 2006: 128). Kanuni Esasi'ye göre yürütme açısından Osmanlı Devleti padişahtan ve Heyet-i Vükela'dan oluşmaktadır. Dolayısıyla yürütmede de iki başlılıktan söz edilmektedir. Padişah devlet başkanı sıfatında, Heyet-i Vükela ise Bakanlar Kurulu yani hükümet sıfatındadır (Nohutçu, 2019A: 27).

Kanuni Esasi'ye göre Osmanlı hanedanından en büyük olan evlat hilafet ve saltanat makamının da sahibi olmaktadır. Devletin ve monarşinin başı halife-sultan yani padişah, yürütme erkinin başı olmakta ve teorik anlamda da yürütmenin kendisini oluşturmaktadır (Cin ve Akyılmaz, 2003: 470). Padişah atamaları takdiren yaparken sadrazamın da görüşlerine başvurmaktadır. Sadrazamdan teklifler alabilmekte ve vükelanın görüşlerini öğrenip bunları dikkate almaktadır. Atanmış olan sadrazam ve vekillerin ise hem atamaları hem de mevcut konumlarını korumaları temelde padişahın güvenini sağlamalarına bağlı olmaktadır (Karakoç, 2006: 129). Padişahın ise herhangi bir sorumluluğu bulunmamakta ve padişah kutsal sayılmaktadır (Nohutçu, 2019A: 27). Padişah hiçbir siyasi nedenle görevinden alınamamakta ve padişah hakkında ceza veya hukuk davası açılamamaktadır. Nitekim yürütmenin başı olan padişahın görevinden uzaklaştırılması için hiçbir istisnai kaide de bulunmamaktadır (Gözler, 2013: 21).

Padişahın görev ve yetki alanları oldukça geniş ve hukuk devletiyle bağdaşmayacak ölçüde keyfiliğe kaçabilmektedir. Örneğin padişah Meclis-i Umumi'nin toplanıp tatil edilmesi, gereken durumlarda feshedilmesine karar verebilmektedir. Benzer şekilde polis

soruşturmaları aracılığıyla güvenliğinin ihlal edildiği konularda tespit ettiği kişileri de yine sürgüne gönderebilmektedir. Ayrıca cezaları hafifletebilmekte, yeri geldiğinde affedebilmekte ve devletin silahlı kuvvetlerine de komutanlık edebilmektedir (Nohutçu, 2019A: 27).

Egemenlik erki tüm yansımalarıyla padişaha ait olup bu hakları kullanmada halkın hiçbir katkısı veya söz hakkı bulunmamaktadır. Her ne kadar halk belirli dönemlerde Meclis-i Mebusan için vekil seçse de bu durum aslında gerçek manada halkın bir yönetime katılması anlamı taşımamaktadır. Zira Meclis-i Umumi'nin sadece bir bölümünü temsil eden Meclis-i Mebusan'ın seçiminde bile iki dereceli bir seçim sistemi kullanılmakta ve dolayısıyla bu meclis halkın gerçek manada temsilcisi statüsünde olamamaktadır. Zaten rolü itibariyle bu meclisin etkinliği de sınırlı kalmaktadır (Arsel, 1980: 25).

Heyet-i Vükela içerisinde ise Sadrazam, Şeyhülislam ve ayrıca diğer vekiller bulunmakta olup bu organın başkanı Sadrazam olmaktadır. Burada yer alan bakanlar ve tüm kişiler doğrudan doğruya padişaha bağlı olmakta ve padişah tarafından atanıp görevlerinden azledilebilmektedirler. Dolayısıyla Heyet-i Vükela'nın Meclis-i Mebusan'a değil padişahın şahsına karşı bir sorumluluğu bulunmaktadır. Bu da demektir ki Meclis-i Mebusan güvensizlik oyu ile bakanlar kurulunu düşürememektedir. Bu yüzden de Kanuni Esasi'yle birlikte kurulan hükümet sistemini bir parlamenter sistem şeklinde nitelendirmek pek doğru bir yaklaşım olmamaktadır (Gözler, 2013: 21).

Kabine kararlarının uygulanabilmesi yine padişahın onayını gerektirmektedir. Sadrazam ise önemli olan bütün dış ve iç meselelerin yetkili mercii konumundadır. Bakanların her birisi kanunla vazife alanına girmekte olan işlerde yetki sahibidirler. Bakanların sorumlu oldukları alanlardan Meclis-i Mebusan'ın görev alanına giren bir konuda şikayet olduğunda ve meclisin üçte iki çoğunluğuyla ve sadrazamın da onay vermesi durumunda padişah onayı alınarak Divan'ı Ali'ye sevklerine karar verilebilmektedir (Yamaç, 2014: 61).

4. SONUÇ

Devlet tarihsel süreç içerisinde birtakım aşamalardan geçmektedir. Nitekim tarihte mülk devleti ve polis devleti gibi oluşumlardan sonra hukuk devleti kavramı ortaya çıkmıştır. Hukuk devletinde vatandaşların hukuki güvenliğinin sağlanması için öncelikle devletin organlarının yani yasama yürütme ve yargı erklerinin hukuka bağlı bir şekilde faaliyetlerini yürütmesi gerekmekte, böylece bireylerin hak ve hürriyetleri güvence altına alınmakta ve toplumda adaletin tesis edilmesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Nitekim bunları sağlamanın en önemli koşulu ise devlette bir anayasanın var olmasıdır. Ancak anayasanın var olması tek başına yeterli olmamakta ve hukuk devleti ilkelerin ruhunun da devletler ve toplumlar tarafından içselleştirilmesi gerekmektedir.

1876 yılında Osmanlı Devleti'nin ilk anayasası olan Kanuni Esasi ilan edilmiştir. Kanuni Esasi 12 ana fasıl, 119 maddeden oluşmaktadır. Bir toplumda anayasanın var olması hukuk devleti olma yolunda atılan oldukça önemli bir adımdır. Ancak bu anayasanın oluşturulmasında halkı temsil eden bir meclisin faaliyet göstermemiş olması ve kabulünde ise halk nezdinde bir referandumun yapılmamış olması hukuk devleti açısından önemli bir

eksiklik olarak görülmektedir. Kanuni Esasi Belçika ve Prusya anayasaları baz alınarak Cemiyet-i Mahsusa isimli bir komisyon tarafından hazırlanarak padişahın tek taraflı bir işleminden doğan ferman anayasa niteliğindedir.

Kanuni Esasi'de yasama organı heyet-i ayan ve meclis-i mebusan olarak ikili meclisten oluşur. Heyet-i ayan olarak isimlendirilen meclisin üyelerini doğrudan padişah atamaktayken, Meclis-i Mebusan'ın üyelerini ise belli kıstaslara göre Osmanlı halkı seçmektedir. Her ne kadar yasama erkinde meclislerin bulunması hukuk devleti açısından önemli bir kriter olsa da Kanuni Esasi açısından bakıldığında aslında bu durumun pek de öyle olmadığı görülmektedir. Nitekim halkı temsil ediyor gibi görünen Meclis-i Mebusan seçimlerinde aslında iki aşamalı bir seçim sistemiyle vekiller belirlemekte ve yapılan seçimlerde ise sadece erkekler oy kullanmaktadır. Seçimlerde kadınların oy kullanamaması eşitlik ilkesine aykırı olduğu için hukuk devleti ihlali olarak yorumlanabilir. Ayrıca yine Meclis-i Mebusan ile ilgili olmak üzere bu meclise aday olacakların belli şartları taşıması gerekmektedir. Bu şartlar arasında emlak sahibi olmak, 25 yaşından büyük olmak gibi bazı kriterler bulunmaktadır. Dolayısıyla bu kriterler de hukuk devleti açısından bakıldığında seçilme hürriyet ile bağdaşmamaktadır.

Yine meclisin yasa yapma sistemine bakıldığı zaman meclisin istediği her konuda yasa teklifi veremediği görülmektedir. Ayrıca belli alanlarda verilen yasa teklifleri ise kanunlaşmadan önce uzunca bir süreçten geçerek en sonunda padişah onayına sunulmaktadır. Padişahın ise mutlak veto yetkisi bulunmakta olup padişah istemediği kanunları yasalaştırmamaktadır. Her ne kadar bu durum 1909 anayasa değişiklikleri ile aşılmaya çalışılsa da hukuk devleti açısından bakıldığında Meclis-i Mebusan'ın sağlıklı bir biçimde yasama alanında faaliyet gösterdiği söylenemez. Padişahın istediği zaman meclisin faaliyetlerini askıya alıp meclisi kapatabilmesi, polis soruşturmaları yaparak istediği devlet görevlilerini sürgüne yollaması ve Kanuni Esasi'de bulunan 113. maddeye bakıldığında bunların hukuk devleti ile bağdaştırılamayacağı düşünülmektedir. Zaten padişah kendisine bu üstün gücün verilmesine neden olan 113. maddeyi kendisi özellikle anayasaya koydurmaktadır. Nitekim tüm bu durumlar da hukuk devleti açısından bir eksiklik olarak değerlendirmektedir.

1876 Anayasası'na göre yürütme organı padişah ve heyet-i vükela denilen bakanlar kuruludan oluşmaktaydı. Padişahın buradaki etkileri oldukça fazladır ve padişah idari anlamda monarşinin ve halifeliğin başı konumundadır. Ayrıca padişahın bu gücü anayasayla da garanti altına alınarak bir anlamda gücü daha da artmaktadır. Padişah tarafından bakanlar kurulunun üyeleri atanabilmekte, azledilebilmekte ve görev yeri değişiklikleri yapılabilmektedir. Yine para basılması, tayin işlemleri, deniz kuvvetleri ve kara kuvvetlerinin komutanlığını yapma, savaşa veya barışa karar verme gibi önemli yetkiler Kanuni Esasi maddelerine göre padişaha verilmiştir. Padişah istediği zaman cezaları hafifletebilmekte veya affedebilmektedir. Ancak bununla birlikte halkın yürütme üzerinde herhangi bir söz hakkı bulunmamaktadır. Bu durum yine hukuk devleti açısından büyük bir eksiklik olarak görülmektedir. Hukuk devletinde idarenin yapmış olduğu tüm faaliyetlere karşı yargı yoluna gidilebilir. Ayrıca yine hukuk devletinde idarenin yapacak olduğu işlemlerin bir öngörülebilirliği bulunmakta ve vatandaşın zararına herhangi bir işlem yapıldığı takdirde vatandaş tarafından tazminat davası açılabilmektedir. Ancak Kanuni Esasiye bakıldığı zaman böyle bir durum görülmemektedir.

Heyet-i Vükela'da sadrazam, şeyhülislam ve diğer bakanlar bulunmaktadır. Burada görevli olan tüm kişiler sadrazam da dâhil olmak üzere padişah tarafından atanmakta olup padişaha bağlı bulunmaktadırlar. Dolayısıyla Heyet-i Vükela'nın padişaha karşı bir sorumluluğu bulunmakta, Meclis-i Mebusan'a karşı bulunmamaktadır. Zaten bu nedenle de yasama erki güvensizlik oyu ile bakanlar kurulunu düşürmektedir. Bu açıdan bakıldığında Kanuni Esasi ile kurulan hükümet sisteminde bir parlamenter sistemin varlığından söz etmek pek doğru bir yaklaşım olmamaktadır. Bakanlar kurulunun almış olduğu kararların da yine uygulanması için padişahın onayı gerekmektedir. Bakanlar çok nadiren, oldukça da zorlaştırılmış bir sürecin sonunda Meclis-i Mebusan tarafından Divanı Ali'ye sevk edilebilmektedir. Ancak yine son kertede karar verici olan padişahtır. Yürütme açısından bakıldığında Kanuni Esasi modern bir yürütmenin oluşturulması açısından önemli bir başlangıçtır. Ancak yine de hukuk devleti açısından bakıldığında Kanuni Esasi'nin getirmiş olduğu yürütme sisteminin çok önemli eksiklikleri olduğu söylenebilir.

KAYNAKÇA

Aristotales. (2006). *Politika* (9. Baskı). İstanbul: Remzi Kitabevi.

Arsel, İ. (1980). *Türk anayasa hukukunun umumi esasları.* Ankara: Mars Matbaası.

Atay, E. E. (2014). Hukuk devleti ilkesi ışığında idarenin denetimi ve kamu denetçiliği kurumu. *Ombudsman Akademik,* (1), 1-30.

Cin, H. ve Akyılmaz, G. (2003). *Türk hukuk tarihi* (4. Baskı). Konya: Sayram Yayınları.

Çalen, M. K. (2012). 1909 Kanun-i Esasi tadilatı. *Trakya Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi, 2*(4), 129-140.

Dönmez, G. (2008). *Türk hukukunda yasama kısıntıları.* (Yüksek Lisans Tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Gözler, K. (2013). *Türk anayasa hukukuna giriş* (8. Baskı). Bursa: Ekin Yayın Dağıtım.

Günal, H. Y. (1964). Hukuk devleti kavramı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 19*(3), 103-124.

Huber, E. R. ve Ansay, T. (1970). Modern endüstri toplumunda hukuk devleti ve sosyal devlet. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 27*(3), 27-51.

İkincioğulları, F. (1997). Hukuk devleti. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1*(1), 29-31.

Kaplan, İ. (1994). Demokrasi-hukuk-otorite. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 49*(1), 267-271.

Karakoç, İ. (2006). 1876 tarihli Kanun-i Esasi'de yürütme organı. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 8*(2), 115-149.

Karakoç, Y. (2008). Hukukun anlamı. *Açılış Dergisi, 10*(2), 1-12.

Kızıltan, Y. (2006). I. Meşrutiyetin ilanı ve ilk Osmanlı Meclis-i Mebusanı. *Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi, 26*(1), 251-272.

Nohutçu, A. (2019A). *Kanunname anayasa hukuku* (15. Baskı). Ankara: Savaş Yayınevi.

Nohutçu, A. (2019B). *Kamu yönetimi* (13. Baskı). Ankara: Savaş Kitabevi.

Özcan, M. T. (2006). Hukuk devleti: Modern toplumların hukuk devleti aracılığıyla siyasal meşruiyeti. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 64*(2), 119-144.

Somuncu, K. (2019). *Türkiye'de hukuk devleti ve yargı bağımsızlığı.* (Yüksek Lisans Tezi). Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.

Sözer, A. N. (2014). Bilim ve hukuk. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 20*(1), 1081-1118.

Tanör, B. (2016). *Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri (1789-1980)* (26. Baskı). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Tekin, Z. ve Okumuş, G. (2018). Osmanlı Devleti'nin düzen arayışı: Anayasal düşünce gelişiminin dinamikleri. *Journal of History Culture and Art Research, 7*(5), 803-825.

Toprak, S. V. (2013). İlk Osmanlı seçimleri ve parlamentosu. *İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Dergisi, 3*(26), 171-192.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982). *T.C. Resmi Gazete*, 2709, 18 Ekim 1982.

Uygur, G. (2004). Adalet ve hukuk devleti. *Ankara Üniversitesi Hukuk FakültesiDergisi, 53*(3), 29-38.

Yamaç, M. (2014). İlk anayasa (1876 Kanuni Esasisi). *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi, 3*(5), 54-68.

Yıldız, A. (2015). Osmanlı'da yasama yetkisinin dönüşümü. *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 10*(1), 163-170.

Yıldız, H. (2014). Hukuk devleti'nin gelişim sürecinde mülk devleti ve polis devletinin yeri. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 15*(2), 211-230.

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER PERSONELİNİN BİR ASIRLIK GEÇMİŞİ: MEVZUAT, MESELELER, MAHCUBİYETLER VE MAHRUMİYETLER

Hüseyin ÖZGÜR[1]

Hakan Gökhan GÜNDOĞDU[2]

1. GİRİŞ

Türkiye'deki yerel yönetim personel sistemine ilişkin düzenlemeler, merkeziyetçi yönetim yaklaşımının etkisi ile ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Personel reformuna ilişkin politikalar ise esas olarak uluslararası gelişmelerin etkisi ile değişim ve dönüşüm süreci içerisine girmiştir. Özellikle, 1980'lerden itibaren daha katılımcı ve esnek istihdam anlayışına dayalı bir yönetime geçilmesine yönelik girişimler olmuştur. Ayrıca, bu yıllardan itibaren kamusal mal ve hizmetlerin alımında belediye şirketleri ya da taşeron yoluyla ihale süreçlerinin gerçekleşmesi ile yerel yönetimlerde personel sistemi değişim yaşamıştır. Buna ek olarak, performans ve sonuç odaklı yaklaşımın gelişimi neticesinde kamu görevlilerinin iş ve görev tanımı da farklılaşmaktadır.

Çalışma kapsamında Türkiye'deki yerel yönetim personel reformları incelemekte, reformların arka planına etki eden unsurlar açıklanmaktadır. Bu kapsamda ilk olarak, erken cumhuriyet ve sonraki dönemlerde uygulanan temel idari reformlar kısaca gözden geçirilmektedir. Daha sonra, bazı reform savunucuları ve sonuçları ile onları etkileyen aktörler değerlendirilmektedir. Ardından, mevcut reformları etkileyen ulusal, uluslararası aktörler ve bunların göreceli etkileri tartışılmaktadır. Dolayısıyla bu çalışma, yerel yönetim personelinin görev, yetki ve sorumluluk alanlardaki dönüşümleri, ortaya çıkan sorunları, mahcubiyetleri ve mahrumiyetleri değerlendirmektedir. Çalışma kapsamında yerel yönetim yapısında yaşanan değişim ve dönüşümlerin temelinde işlevsel ve örgütsel değişimler ile personel yapısına ve bileşenlerine ilişkin farklılıkların olduğu ortaya konulmaktadır. Yerel yönetim personeline ilişkin sorun alanları ve bu sorunların çözümüne dair güncel önerilerde bulunulmaktadır. Bu bilgiler ışığında çalışmanın temel amacı, Türkiye'deki yerel yönetim personel sisteminin Cumhuriyetten günümüze uzanan yüz yıllık dönüşümünü araştırmaktır. Bu minvalde, personel sisteminin değişim ve dönüşüm süreçleri üç temel evrede (1923-1980; 1980-2004/2005; 2005-2023) incelenmektedir. Personel sisteminde yaşanan bu değişim süreci ve ortaya konulan yasal düzenlemeler, beraberinde yerel yönetimlerin istihdam türlerinde farklılıklar meydana getirmiştir. Dolayısıyla bu çalışma, yerel yönetim personelinin görev, yetki ve sorumluluk alanlardaki dönüşümleri de değerlendirmektedir.

---

[1] Prof. Dr., Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, huseyinozgur@anadolu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1219-1273.

[2] Dr. Öğr. Üyesi, Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, hakangokhangundogdu@anadolu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-0656-4152.

Yerel yönetimlerde personel çalışmaları, Türkiye'nin modernleşme süreciyle birlikte başlamıştır. Türk personel rejiminin tarihsel arka planında Osmanlı yönetim geleneğinin etkisi bulunmaktadır. Özellikle, Tanzimat döneminde personel rejimi kökten değişikliğe uğramıştır. Osmanlı idari yapısının Tanzimat'la birlikte değişen merkeziyetçi, gelenekçi ve kuralcı özellikleri Cumhuriyet dönemini de etkilemiştir (Eryılmaz, 2015). Cumhuriyet yönetimi, Cumhuriyetin ilanıyla birlikte Osmanlı Devleti'nin kamu personel sistemini doğrudan miras almıştır (Akgüner, 2001). Bununla birlikte, devam eden süreçte personel rejiminde önemli değişimler ve dönüşümler meydana gelmiştir.

Kamu personeli adli, idari, sağlık, eğitim, öğretim, iletişim ve güvenlik gibi kamu yükümlülüklerini yerine getirmeden sorumludur. Bu yükümlülükleri kamu adına yerine getiren kamu çalışanları için geçerli olan temel ilke, yöntem ve usuller "kamu personel rejimi" olarak ifade edilmektedir. Dolayısıyla, kamu personeli ve onun tabi olduğu "personel rejimi" kamu yönetimi sistemi içerisinde önemli bir rolü yerine getirmektedir (Canman, 1995; Aslan, 2005; Kayar, 2022). Bununla birlikte, yerel yönetim personeli de devletin yönetim sisteminin vazgeçilmez bir unsurudur. Özellikle, yerel yönetimler yüklendikleri geniş çaptaki görev ve sorumlulukları yerine getirebilmek için yetişmiş ve yeterli düzeyde personel kadrosuna ihtiyaç duymaktadır. Diğer bir ifadeyle, yerel hizmetlerin yürütülmesinde nitelikli uzman personele gereksinim bulunmaktadır. Öte yandan, 1980'li yıllardan sonra kamu yönetiminde yeni liberal politikaların etkisiyle devletin küçülmesi, özelleştirme, kamu hizmetinin taşeron yoluyla yürütülmesi, esnek istihdam çeşitliğinin ortaya çıkması gibi yerel yönetim personel sisteminin niteliğini doğrudan etkileyen gelişmeler yaşanmaktadır. Bu kapsamda, kamu personel sisteminde esnek ve parçalı istihdam modeli ağırlık kazanmakta, tekelci istihdam stratejisine yönelik personel rejimi uygulamaları önemli ölçüde değişikliğe uğramaktadır. Bu gelişmeler, personel sistemi üzerinden önemli değişiklikleri de beraberinde getirmektedir (Karahanoğulları, 1998; Aslan, 2005).

Bu çalışma, yerel yönetim personel sisteminin dönüşümlerini, ana ve alt kırılımlarını, ulusal ve uluslararası etkileyen faktörleri ele alarak özgün bir değer ortaya koymaktadır. Çalışmada yerel yönetimler personelinin geçmişi, yaşanan değişimler ve günümüzdeki durum incelenmektedir. Ayrıca, yerel yönetim personel sistemiyle ilgili mevcut sorunlara çözüm önerileri sunularak gelecekteki yönelim ve beklentiler vurgulanmaktadır. Dolayısıyla bu çalışma, tarihsel silsilede belediye personeline verilen önem düzeyini, belediye personel sisteminde ve çalışanlarda profesyonelleşme eğilimlerine yönelik gelişmeleri açıklamaktadır. Çalışma kapsamında ilk olarak Osmanlı döneminde yerel yönetim personel teşkilatıyla ilgili gelişmelerden söz edilmekte, daha sonra Cumhuriyet dönemdeki Memurin ve Barem Kanunu gibi yasal düzenlemeler ele alınmaktadır. Devam eden süreçte, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) yerel yönetim personel sistemine ve personeline olan etkileri açıklanmakta, 1980'den sonra personel rejimine etki eden yasal süreç hakkında bilgi verilerek, son dönemdeki gelişmeler ışığında konuyla ilgili ortaya çıkan eksikliklerden bahsedilmektedir.

2. OSMANLI DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİM PERSONEL SİSTEMİ

Türkiye'de yerel yönetimler personelinin tarihsel kökenleri Osmanlı dönemine kadar uzanmaktadır. Osmanlı döneminde taşra birimlerinde kadıların yetki ve denetimle ilgili belirgin

sorumlulukları bulunmaktaydı. Kadıların maiyetinde bulunan muhtesipler (ihtisap ağaları) ise yerel esnafın denetlenmesi ve vergilendirilmesinde icra ve infaz memuru olarak önemli rol oynamaktaydı (Dönmez, 1996). Bu görevliler, genel olarak günümüzdeki "zabıta"nın yaptığı işlerle meşgul olmuşlardır (Şimşek, 1993). Bununla birlikte kadılık kurumu ise yerel yönetimlerde şeri hukukun uygulanmasında, yönetim işlerinin görülmesinde ve düzenin tesis edilmesinde yetki sahibi olmuş, esnafın "resmi" başvuru yeri olarak hizmet vermiştir. Dolayısıyla, Tanzimat öncesi dönemde Osmanlı Devleti'nin yerel yönetimi hem hukuki hem de idari bakımdan kadılık kurumu tarafından yönetilmektedir. Ayrıca bu dönemde, vakıflar ve loncalar da Osmanlı taşra yönetiminde etkili olmuş (Ortaylı, 2008), mimarbaşı ve şehremini de yereldeki bina işleri ile yetkilendirilmiştir (Tortop, 1971). 1826'da yapılan düzenleme ile ihtisap işleri genişletilerek, "İhtisap Nazırlığı"na devredilmiş, 1854'te gerçekleştirilen düzenlemeyle bu Nazırlık yerini Osmanlı topraklarında ilk defa İstanbul'da yeni kurulan Şehremanetine ve onun başındaki Şehreminine bırakmıştır. Taşrada kadıların ve diğer memurların üstlendiği sorumluluk, sırasıyla bu yeni kurulan diğer birimlere aktarılmıştır (Tortop, 1971; Pakalın, 1983). İstanbul Şehremanetinin kurulmasıyla Osmanlı idaresindeki ilk belediye teşkilatının uygulaması da 1855 yılında gerçekleştirilmiştir (Dönmez, 1996; Pirler vd., 1999).

İstanbul Şehreminliği teşkilat yapısında merkezi yönetim tarafından atanan[3] şehremini başkanlığında iki yardımcı, halkın ve esnafın ileri gelenlerinden oluşan toplam on iki üyeli şehir meclisi yer almaktaydı (Dönmez, 1996). Dolayısıyla, belediye başkanının seçimle işbaşına gelmemesi, Şehreminliği kurumunun bir nevi danışma meclisi göreviyle sınırlı kalmasına yol açmıştır (Şimşek, 1993; Es, 2008). Bununla birlikte, İstanbul'da Şehremaneti beklenen verimli ve etkin yönetimi ortaya koyamayınca, 1858 yılında yerel yönetim hizmetlerinin tertiplenmesi amacıyla İstanbul'un lokal bölgelerinden (Beyoğlu ve Galata) sorumlu "Altıncı Daire-i Belediye" kurumu oluşturulmuştur (Dönmez, 1996; Akgündüz, 2005; Es, 2008). Bu kurum, Fransa örneği esas alınarak Batı tarzı belediye teşkilatlanmasının Osmanlı'daki ilk uygulamalarından birisidir. 1864'te Vilayet Nizamnamesinin yürürlüğe girmesiyle birlikte taşra kentlerinde yerel yönetim teşkilatlarının (belediyeler, il özel idareleri ve köyler) kurulmasına zemin hazırlanmıştır (Ortaylı, 1985; Pirler vd., 1999). 1867'de hazırlanan "Daire-i Belediye Meclislerinin Vezaif-i Umumiye Hakkında Talimatname" ile Beyoğlu'ndaki yerel yönetim uygulaması genişletilerek tüm İstanbul'u kapsayacak şekilde yaygınlaştırılmıştır. 1869 tarihli "Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi" ile de İstanbul Belediyesi kurulmuştur (Şimşek, 1993; Dönmez, 1996). 1871'deki İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile il, liva (sancak), kaza idare meclisleri ve il umumi meclisleri yerel temsilcilerin yönetimde yer almasına imkân veren kuruluşlar olarak oluşturulmuşlardır (Ortaylı, 1985). 1876 tarihli Kanun-i Esasi'de illerin yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve görev ayrımı (tefrik-i vezaif) ilkelerine uygun olarak yönetileceği belirtilmiştir. Yetki genişliği ilkesi ile merkezi yönetim birimleri, merkez adına bazı kararları almak ve uygulama yetkisine sahip olmuştur. Görev ayrımı ilkesi ise merkezi ve yerel yönetimlerin birbirlerinden ayrı görev alanlarında işlerini yürüteceklerine vurgu yapmaktadır (Şimşek, 1993). 1877'de İstanbul için Dersaadet Belediye Kanunu ve İstanbul dışı için de Vilayat Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte her il ve kasabada belediye teşkilatının kurulması kararlaştırılmıştır (Sencer, 1984; Pirler vd., 1999).

[3] Şehremini, merkezi idare tarafından (hükümetin/Bab-ı Ali'nin seçimi ve padişahın onayıyla) atama yolu ile göreve getirilmektedir (Şimşek, 1993; Es, 2008).

Dolayısıyla bu iki Kanun, yerel yönetim teşkilatının hukuki temelinin atıldığı ve İstanbul (Dersaadet) için sistemin güçlendirilmek istenmesi yolunda yasal dayanak olarak görülmüştür (Ortaylı, 1985). 1910 yılında Dersaadet Belediye Kanunu'nda değişiklik yapılmış ve İstanbul dokuz bölgeye ayrılarak her bölgenin başına bir şube müdürü tayin edilmiştir (Pirler vd., 1999); şehremininin atama yoluyla göreve gelme esası korunmuştur. Bir diğer yerel yönetim birimi olan İl Özel İdareleri, 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu'yla kurulmuştur (Tortop, 1988; Dönmez, 1996).

Tanzimat Dönemindeki yerel yönetim örgütlenmesine ilişkin somut uygulamalardan birisi de Trabzon'da gerçekleşmiştir. 1864'teki Vilayet Nizamnamesi 'nin sağladığı yasal dayanakla 1869'da Trabzon'da ilk yerel yönetim teşkilatlanması kurulmuştur. Bu teşkilatlanmanın personel yapısı içerisinde ilk olarak belediye başkanı, belediye meclis üyeleri, kâtip, doktor, karantina müdürü, karantina tabibi ve kâtibi yer almıştır. Devam eden süreçte belediye personel teşkilatı genişleyerek teftiş memuru (müfettiş), su memuru, hükümet tercümanı, veznedar, kontrato kâtibi, beytülmal memuru (muhasebeci), tulumbacı başı (itfaiye amiri), tulumbacı eri, baytar, belediye çavuşu, gazhane kâtibi, çöpçüler, aşı memuru gibi pek çok meslek erbabını içinde barındırmıştır (Şimşek, 1993).

3. CUMHURİYET DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİM PERSONEL SİSTEMİ

Yerel yönetimlerde personel istihdamı, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşuyla birlikte daha da önem kazanmıştır. Cumhuriyet dönemindeki modernleşme hareketi, yerel yönetimlerin etkinliğini artırmış ve buna bağlı olarak personel ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerin gelişimi bakımından önemli değişikler gerçekleşmiştir. 1920 yılında Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'yla yerelde yürütme yetkisi il, ilçe ve bucaklardan oluşan bir teşkilatlanma modelini ortaya çıkarmış, illere ve bucaklara tüzel kişilik kazandırılmıştır. Bu Anayasa ile illere bulundukları alanlardaki eğitim, sağlık ve iskân gibi pek çok işlerden sorumlu olma yetkisi verilmiştir. 1924 Anayasası ise yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerinin uygulanmasına imkân vermiştir (Şimşek, 1993).

Cumhuriyet dönemindeki kamu personel rejimi personel mevzuatına dayalı olarak iki alt bölümde incelenebilmektedir. İlk olarak, 1926'dan 1965'e kadar süren Memurin Kanunu dönemi, 1965 yılından sonra ise Devlet Memurları Kanunu dönemi olarak ayrım yapılabilir (Aslan, 2012). 1924 Anayasası ve 1926'da çıkan 788 sayılı Memurin Kanunu[4], Cumhuriyet memurunu tanımlamaya katkı sunacak birtakım özellikler ve ilkeler ortaya koymuştur (Tural vd., 2012). 1924 Anayasası'nın 23. maddesi, devlet memuru olmakla milletvekili olmanın bağdaşmayacağını ortaya koymuş, 93. maddesinde belirtilen esasa göre, bütün memurların özellikleri, hakları, yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri, atanmaları ve görevden alınmaları ile terfilerinin düzenlenmesi için 788 sayılı Memurin Kanunu çıkarılmıştır. Memurin Kanunu'nda mali haklar dışında kamu personeliyle ilgili tüm konular ele alınmıştır (Tutum, 1979). 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yürürlüğe girene kadar bu kanun yürürlükte kalmıştır. Bununla

[4] 788 sayılı Memurin Kanunu, kamu işçileri dışında memur ve müstahkem olmak üzere iki temel istihdam türünden bahsetmektedir. Ayrıca, bu Kanunun gerekleri askerî personel dışındaki tüm devlet memurlarını kapsamaktadır. Yine Kanun, müstahdemlerin memur statüsünde olmadığının altını çizmiştir. Müstahdemlere emeklilik hakkı verilmesi ise 1949 yılındaki yasal düzenlemeyle gerçekleştirilmiştir (Altan, 2016).

birlikte, yapılan düzenlemeler ile "kadrosu olan, genel veya özel bütçeden maaş alan kişi" olarak memur tanımlanmıştır (Aslan, 2012). Dolayısıyla Cumhuriyet döneminde memur sınıfının statüsü korunmuştur. Bu Kanun aynı zamanda, memurların görev yerlerinin değiştirilmesi ve nakilleri konularında idarenin tek taraflı yetkisini sınırlandırmayı hedeflemiştir (Akgüner, 2001). Öte yandan, Memurin Kanunu ile "memur" ve "hizmetli" diye iki sınıf oluşturulmuş, memurlar "asıl personel", hizmetliler ise "yardımcı personel" olarak kabul edilmiştir (Gülmez, 2002; Koç, 2010). Bununla birlikte, Osmanlı Devleti'nden beri sınav, kadro alımlarını belirleyen en önemli kriter olsa da 1929 tarihli Barem Yasası, zorunlu sınav uygulamasıyla cumhuriyet idealinin hayata geçirilmesine katkı sunmuştur. Diploma ise kadro alımlarında diğer önemli ilke olmuştur. 1939 tarihli yasa, devlet memurluğuna girişi mezuniyet derecesine göre düzenlemiş, memurlar 15 derece üzerinden sınıflandırılmış ve memurların diploması hem mesleğe girişte hem de terfilerde göz önünde bulundurulmuştur (Tural vd., 2012). Öte yandan, kadro alımlarının bakanlıklara bırakılması, standart bir memuriyet rejiminin oluşmasını geciktirmiştir. 1960 yılında ise Devlet Personel Başkanlığı'nın kurulmasıyla söz konusu parçalı işleyiş ortadan kaldırmıştır.

4. CUMHURİYET DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİM PERSONEL SİSTEMİNE YÖNELİK MEVZUAT, MESELELER VE KIRILIMLAR

1930'larda ve 1940'larda yoğun şekilde uygulanan millileştirme hamlesi yoluyla şirketlerin elindeki işler, yetkiler ve personel zorunlu olarak yerel yönetimlere geçmiştir. 1938 yılında yürürlüğe giren "İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun" ile serbest ücret rejimi uygulamaya konmuştur. Bu dönemde diğer kamu görevlileri ile karşılaştırıldığında İktisadi Devlet Teşekküllerindeki personelin maaşları daha iyi düzeydedir (Acar, 2019).

4.1. Birinci Kırılım (1931)

1931 yılındaki "Devlet Dairelerinden Tasfiye Edilen Memurların Belediye Vazifelerinde İstihdamları Hakkındaki Şurayı Devlet Kararı" sonucunda, "aciz ve kabiliyetsiz kişilerin belediyelerde çalıştırılabileceği hükmü" ile merkezi yönetimdeki devlet memuriyetine ve memurlarına daha fazla önem verilmesine bağlı olarak yerel yönetim personeline yönelik ikincil bir bakış açısının ortaya çıktığı anlaşılmaktadır (Güler ve Öktem, 1989; Güler vd., 1999). Bu düzenlemeyle yerel yönetimler "ikinci derece hizmet alanı" olarak görülmüşlerdir (Göymen, 1983). 1936 yılında yürürlüğe giren 3008 sayılı İş Kanunu'nda hizmet vermede görevli personel işçi kabul edilmiş; dolayısıyla kamu sektöründe işçi ve memur ayrımına yönelik bir sınıflandırmanın önü açılmıştır (Özer ve Akçakaya, 2010).

4.1.1. Birinci Alt Kırılım (1939)

1939 yılında yürürlüğe giren "3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun" sayesinde katsayı sistemi sona ermiş, derece yükseltilmesi için ele alınan sürelerde değişiklik yapılarak yüksek okul mezunları için üç yıl, diğerleri için ise dört yıl şartı getirilmiş, mahalli idarelerdeki memurlar ise diğer merkezi idare personeliyle aynı statüye sahip olmuşlardır. Ayrıca bu Kanun'la, odacı ve bekçi gibi hizmet vermede görevli personel müstahdem sınıfında yer almış, ilmi özellik gerektiren personel ise ilgili Kanun'da yer

alan memur hükümlerinden yararlandırılmıştır (Özer ve Akçakaya, 2010). Genel itibariyle Cumhuriyetin ilerleyen yıllarında kamu personel rejimine yönelik iyileştirici reformlarla kamu çalışanlarının toplumsal ve refah düzeylerinde artış meydana gelmiştir. Bu kapsamda, kamu görevlilerinin 1929 yılından II. Dünya Savaşının başlangıcı olan 1939 yılına kadarki dönem içerisinde ağırlıklı biçimde artış göstermiştir (Demir, 1991). Bu dönemde aşağıdaki Tablo 1'de görüldüğü gibi, belediyelerin istihdam ettiği personel sayısı zamanla artmıştır.

Tablo 1. Belediye Personel Sayısı

Yıllar	Personel Sayıları
1932	5.180
1938	10.589
1946	22.703
1950	17.870
1955	30.203
1960	42.993
1963	39.846
1964	45.131

Kaynak: (Yavuz, 1966; Soysal, 1967).

Görüldüğü üzere, 1932'de 5.000 civarında olan belediye memur sayısı II. Dünya Savaşı öncesine kadar iki katına, Savaş sonunda yaklaşık dört katına (22.000), 1960'da ise 8 katına yükselmiş ve 1963 yılı rakamları 40.000'e yaklaşmıştır. Bu sayılar, hızlı kentleşme, belediye sayısının artması, çok partili siyasal sisteme geçiş gibi nedenlerle belediye idarelerinin gelişme içerisinde olduğunu göstermektedir (Yavuz, 1966). Ayrıca 1961 Anayasasının yerel yönetimlere özgü maddesinin yol göstericiliği gibi başka unsurlar da bu gelişmelerde etkilidir denebilir. Belediye personel sayılarındaki bu artışın bir kısmı, özellikle 1950 yılından itibaren Türkiye'deki kentleşme sürecinin hızlanmasına bağlı olarak da açıklanabilir. 1945'te %24,9 olan kent nüfusunun toplam nüfusa oranı, 1965'te %34,43'e yükselmiştir. 1960'lı yıllarda Türkiye'deki yerel yönetimlerde çalışan personel sayısı tüm kamu kuruluşlarında çalışan personel sayısının yaklaşık 1/10'u kadardır (Yavuz, 1966; Soysal, 1967; Tortop, 1971).

1960'lı ve 1970'li yıllarda yerel yönetimlerde istihdam edilen personelin dağılımı belediyeler arasında değişiklik göstermekte, büyük belediyelerin teknik ve uzman çalışanlar sayısı (nitelikli eleman sayısı) diğer belediyelere göre çok ciddi ölçüde daha fazla sayıda idi. Hatta İstanbul ve Ankara il merkezindeki belediyelerde çalışanların sayısı tüm belediyelerde çalışanların yarısından daha fazla oranda idi. Yerel yönetim personel durumu açısından değerlendirildiğinde, söz konusu dönemde teknik ve uzman eleman sıkıntısı yaygın bir sorundu. Teknik ve uzman elemanlar arasında sınırlı sayıda mühendis, mimar, tekniker ve fen memuru yer almaktadır. Var olan teknik ve uzman personelin çoğu İstanbul, Ankara ve İzmir belediyelerinde istihdam edilmekteydi (Tortop, 1971).

Bir diğer personel sorunu da yerel yönetimlerde görevli sağlık personelinin yeterli miktarda olmamasıdır. Yerel yönetimlerdeki sağlık personeli; mütehassıs hekim, pratisyen hekim, eczacı, kimyager, dişçi, sağlık memuru, hemşire ve ebe olarak sınıflandırılmaktaydı. Bu personel grubu teknik ve uzman elemanda olduğu ve beklendiği üzere ağırlıklı olarak İstanbul, Ankara ve İzmir'de istihdam edilmekteydi (Tortop, 1971).

1964 Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) verilerine göre belediye personelinin öğrenim düzeyi aşağıda Tablo 2'de sunulmaktadır:

Tablo 2. Belediye Personelinin Öğrenim Düzeyi (DİE 1964 Yılı İstatistiği)

Öğrenim Düzeyi	Belediye Personel Yüzdesi
Üniversite ve Yüksek Okul Mezunu	%3,7
Lise, Meslek Lisesi veya Öğretmen Lisesi Mezunu	%9,3
Ortaokul Mezunu	%11,1
İlkokul Mezunu	%47,4
Herhangi bir mezuniyeti olmayan fakat okuryazar olan	%17,1
Okuryazar olmayan	%11,3
Bilinmeyenler	%0,1

Kaynak: DİE, 1964.

Yasal olarak, merkezi yönetimde kullanılan kıdem ve tazminat yönergelerinin tümü, belediye çalışanları içinde geçerlidir. Belediyelerin kamu işletmeleri ile diğer iktisadi ve ticari işletmelerinde istihdam edilen personelin durumu, özellikle ücret tarifeleri açısından kamu iktisadi teşebbüslerindeki personelin durumuyla benzerlik göstermektedir.

4.1.2. 1960 ve 1970'li Yıllarda Yerel Yönetim Personelinin Durumu

Plânlı dönem olarak isimlendirilen 1960 sonrası dönemde kamu personeli bakımından birtakım değişiklikler meydana gelmiştir. Bu dönemin en önemli gelişmelerinden birisi, bir önceki anayasadan farklı olarak 1961 Anayasası'nda yeni bir "memur" tanımının yapılmasıdır. 1961 Anayasası'nın 117. maddesinde; "Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür" denilerek memurlukla ilgili genel kaideler oluşturulmuştur. Böylece, devletin asli ve devam eden işlerini yerine getirenlere memur denilmiştir. Ayrıca, genel bütçeli kuruluşlar, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından istihdam edilen kadrolu çalışanlar da memur sayılmıştır (Özer ve Akçakaya, 2010).

1960'lı ve 1970'li yıllarda yerel yönetimler, kamu hizmetlerini yerine getirmek için çalıştırmak durumunda olduğu personeli göreve başlatmak (atamak) ve özlük işlerini yürütmek gibi konularda bağımsız hareket etme yetkisine sahip değildir. Dolayısıyla, yerel yönetimler personelle ilgili tasarruflarında bazı prosedürlere uymakla mükelleftir. Özellikle 1580 sayılı Kanun gereğince memur kadrolarının ihdası konusunda merkezi idarenin onayı aranmaktaydı. Hatta 1939 yılında yürürlüğe giren 3656 sayılı Kanun "Belediye memurlarına ait kadroların Bakanlar Kurulunca onaylanacağı" hüküm altına almaktaydı. Söz konusu 3656 sayılı Kanun, belediye memuru ile memur statüsünde olmayan personelin atama ve özlük işlerinde ikircikli bir durum ortaya koyduğu için personel sistemi bakımından olumsuzluklar getirmiştir. Ayrıca, 788 sayılı Memurin Kanunu'yla ortaya konulan kamu personel rejimi, 1965 yılına kadar devam etmiştir. 1965 yılında ise kapsamlı bir memur güvencesi düzeni oluşturan ve ancak 1970 yılında yürürlüğe girebilen 657 sayılı "Devlet Memurları Kanunu" çıkarılmıştır. Bu Kanun tüm belediye personelinin atanmasında "Bakanlar Kurulunun" onayını zorunlu kılarak merkezi idarenin yetkilerini (kadro talepleri İçişleri Bakanlığı aracılığıyla Devlet Personel Dairesine, bu Dairenin olumlu kararı ve Bakanlar Kurulunun onayıyla) genişletmiştir (İç-Düzen Proje Müdürlüğü, 1972a). 1580 sayılı Kanun gereğince, 1580 sayılı Kanun'un yürürlükte kaldığı son yıl olan 2004 yılı öncesinde, belediye kadrolarına vesayet düzenine bağlı atamalarla ilgili açıklamalar Tablo 3'te belirtilmektedir:

Tablo 3. Belediye Personelinin Atanmasında Etkili Olan Bakanlıklar

Personel Türü	Atamayı Yapan İlgili Bakanlık
Sağlık personeli	Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı
Tarım personeli	Tarım Bakanlığı
Fen ve imar personeli	İmar ve İskân Bakanlığı
Ölçü-ayar personeli	Ticaret Bakanlığı
İstanbul ve Ankara belediyelerindeki belediye reis muavinleri	İçişleri Bakanlığı
İstanbul ve Ankara belediyelerindeki bazı memur personel	Belediye reisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı vekilinin onayı
Belediye başkanlığının onayladığı belediye memur personeli	İl merkezindeki belediyelerde valilerin, il merkezi olmayan belediyelerde kaymakamların onayı

Kaynak: (İç-Düzen Proje Müdürlüğü, 1972a).

Yukarıdaki Tablodan da anlaşılacağı üzere, yerel yönetim personel teşkilat yapısının belirlenmesinde merkezi idarenin vesayet yetkisi belirgin olduğu görülmektedir. Örneğin, yerel yönetim personel sistemindeki doktor ve mühendis gibi meslek personeli durumunda kullanılan atama yöntemidir. Söz konusu uzman personelin atanmasında onay ihtiyacı belediyelerin alışılagelmiş özerkliğiyle bağdaşmayan bir durumdu. Öyle ki belediyelerin sağlık müdürleri, dönemin Sağlık Bakanlığı (Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı), mühendisleri ise dönemin İskân Bakanlığı (Bayındırlık Bakanlığı) tarafından atanma yoluyla işe başlamaktaydı. Bu çalışanlar atandıktan sonra maaşlarını kendi bakanlıklarından değil, kendilerini istihdam eden yerel yönetimlerden almaktaydı. Belediyelere bakanlıklara yapılan bu atamaların, dönemin şartlarına uygun olarak merkezi hükümetin belediye işlerine kasıtlı olarak müdahale etme çabasının bir sonucu olmadığı onun yerine "geri kalmış" belediyelere teknik bilgi ve yetkin personel sağlama ihtiyacını karşılama sebebiyle gerçekleştiği (Soysal, 1967) ifade edilmektedir. Öte yandan, bu yıllarda il özel idarelerinin personel yapısında da bazı belirsizlikler bulunmaktaydı; bu türdeki yerel yönetim birimlerinin personel istihdamında farklı kuruluşlar etkiliydi. Örneğin sağlık, veteriner ve imar hizmetlerinde görevli personelin kadro, atama, yer değiştirme, sicil ve soruşturma gibi özlük işlemleri ilgili Bakanlıklarca yerine getirilmekteydi. Bu personel grubu sadece maaşları il özel idaresinden almakta, diğer işlemlerinde ilgili kuruluşlar önemli rol oynamaktaydı. Dolayısıyla, il özel idaresi ihtiyacı olduğu personeli kendi seçememekte, çalışanların örgütlenmesinde çarpık bir düzen ortaya çıkmaktaydı (İç-Düzen Proje Müdürlüğü, 1972b).

1960'lı yıllarda yerel yönetim personel sistemiyle ilgili bir diğer sorun alanı da personelin kamu hizmetine giriş şekilleriyle ilgilidir. Sınav veya yarışma yöntemi, kamu hizmetlerindeki pozisyonlar için yetkin ve kalifiye adaylar bulmanın en etkili yolu olarak kabul edilmektedir. Bu yıllarda istihdam edilen personelin ilk işe başlamasında hangi usulün ağırlıklı biçimde kullanıldığı Tablo 4'te belirtilmektedir (DİE, 1964):

Tablo 4. Belediye Personelinin Hizmete İlk Giriş Şekilleri (DİE 1964 Yılı İstatistiği)

Personelin İstihdam Edilme Şekli	Personel Sayısı
Sınavsız	26.859
Yarışma sınavı ile	12.808
Ehliyet sınavı ile	4.068
Mecburi hizmet ile	1.231
Bilinmeyen	165
Toplam	45.131

Kaynak: (DİE, 1964; Tortop, 1971).

Bu Tablodaki verilere göre, yerel yönetimlerde istihdam edilen personelin yarısından fazlası "sınavsız" olarak hizmete başlangıç yapmıştır. Ortaya çıkan sonuç, yerel yönetimlerde kamu hizmetine girişte liyakat ilkesine uyulmadığını göstermektedir. Merkezi idarenin yerel yönetim personel yapısına müdahil olmasının arka planında belediyelerin personel ile ilgili ortaya koyduğu olumsuz deneyim öncü rol oynamaktadır. Belediyeler tarafından ortaya konulan olumsuzluklar; personel alımında tarafsız davranmamak, Devlet Memurları Kanunu gereğince yapılan personel alımı sınavlarına özen göstermemek, kendi siyasi eğilimlerine uygun personeli işe almak, ihtiyaç olmadığı halde sürekli kadro isteğinde bulunmak, aşırı istihdama neden olarak hizmet ve yatırım açısından olumsuzluklar yaşamak, uzman personel istihdamını önemsememek, personelin hizmet içi eğitim almasına dikkat etmemek, atama ve yükseltmelerde ehliyet ve liyakata önem vermemek olarak sıralanabilir. Öte yandan belediyeler ise demokratikleşme ve üstlendikleri görevi daha etkin ve verimli biçimde yerine getirmek için kendi personelini seçme hakkına sahip olmak isteğindedir. Bu kapsamda, yerel yönetim personel yapısı içinde yerel yönetim birimlerinin birlikte çalışacakları personeli özgürce ve serbestçe seçmesi, atamalarda merkezi idarenin vesayet yetkisinin kaldırılması gerektiği buna bağlı olarak uzman kadroların istihdam edilmesinin güçlüğüne, belediyelerin mali yönden özerkliğinin sağlanmamasına, yerel personel gereksiniminin en iyi mahalli idareler tarafından bilinebilmesine ve merkezi yönetim tarafından verilmeyen kadroların kamu hizmetini sekteye uğrattığına yönelik eleştiriler (Pirler vd., 1999) sıralanmaktadır. Bununla birlikte, yerel yönetimlerde demokrasinin gelişmesinde idari vesayet uygulamalarının ciddi oranda azaltılmasının, ana karar organlarının seçimle işbaşına gelmesinin, bağımsız karar alma ve uygulamaların bulunmasının ve gerçek bir mali özerkliğe sahip yerel yönetim yapısının ve teşkilatlanmasının tesis edilmesinin önemi büyüktür.

Belediye personel yapısıyla ilgili bir diğer husus ta, memur kadrolarında standart bir düzenin tesis edilememesi sebebiyle çok sayıda farklı kadro unvanlarının ortaya çıkmasıdır (Eken ve Şen, 2005; Yüceyılmaz, 2016). Bununla birlikte, görev tanımındaki belirsizliğe bağlı olarak hangi personelin hangi işi yürüteceği konusunda bir açıklık getirilememiştir. Dolayısıyla, mevcut durum yetki karmaşası ve ücret dengesizliğine yol açmaktadır (Pirler vd., 1999).

Yerel yönetimlerin önemli bir birimi olan il özel idareleri esas itibariyle 1913 yılındaki "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu" yla kurulmuştur (Tortop, 1988; Dönmez, 1996). Devam eden süreçte 1987 yılında yasalaşan 3360 sayılı Kanun'la bu idarelerin mahalli müşterek görev alanları, gelirleri, giderleri ve organları kısmen yeniden düzenlenmiş ve Kanun'un eskiyen dili sadeleştirilip hiç ilgisi kalmayan hükümlere yenilenen Kanun'da yer verilmemiştir. İl özel idareleri 1982 Anayasası'nda da mahalli idare birimi olarak yer almaya devam etmiş ve anayasal bir kurum statüsü korumuştur (Tortop, 1988). Ancak 2012 yılında yasalaşıp tam olarak yürürlüğü Mart 2014 yerel seçimleri sonrasına kalan 6360 sayılı kapsamlı torba Kanun'un devreye girmesiyle birlikte büyükşehir belediyesi statüsüne sahip olan 30 ilde ve bundan sonra kurulacak olası yeni büyükşehir belediyelerinde il özel idarelerinin varlığı ortadan kaldırılmış, personeli büyükşehir ilçe belediyesi, dolaylı olarak valilik ve il yönetimi, büyükşehir belediyesi ile su ve kanalizasyon idarelerine her ilde kurulan komisyonlar eliyle dağıtılmıştır. Bu dağıtımdan memnun olmayan personelin, birimlerin ve yerel yönetimler ile su ve kanalizasyon idarelerinin sayılarının çokluğundan bahsetmek mümkündür.

İl özel idarelerinin başında vali bulunmakta sırasıyla il özel idare müdürü, il özel idare müdürü yardımcısı, muhasebe, personel, encümen, gelir ve ayniyat personeli yer almaktaydı (Dönmez, 1996). Bu yapı 1987 yılındaki düzenlemede korunsa da 2004 yılındaki veto edilen Kanun'da ve sonraki ilgili norm kadro yönetmelikleri ve ilgili ek tablolarında esaslı kabul edilebilecek değişikliklere uğratılmıştır. 1987 yılındaki 3360 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu" yoluyla il özel idarelerinin yapı, işleyiş, görev ve yetkileri ve personeline dair çoğu çok önemli olmayan bir dizi değişiklikler yapılmıştır. İl özel idaresinin genel teşkilat yapısı bu Kanun'la kısmen yeniden düzenlenmiştir; ancak daha büyük düzenleme 2004 yılındaki yeni 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve onun önemli bazı maddelerinin dönemi Cumhurbaşkanı tarafından ciddi ölçüde veto edilmesiyle 2005 yılında yasalaşan 5302 sayılı yürürlükteki İl Özel İdaresi Kanunu'dur.

4.2. İkinci Kırılım (1974)

1965 tarihli Devlet Memurları Kanunu'nun ilk halinde "devlet memurluğu" tanımı içerisinde yerel yönetim personelinden söz edilmemiştir. Ancak, 1974 yılına gelindiğinde 12 sayılı KHK ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndaki memur tanımı üzerinden yerel yönetimleri de kapsayacak şekilde ayrı bir tanım yapılmıştır. 657 sayılı Kanun gereğince kadro ihdaslarında ise Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşü esas olmak üzere Bakanlar Kurulu kararı gerekmekteydi (Karahanoğulları, 1998). Yerel yönetimlerdeki kadro ihdası, değişikliği ve kullanılmasına ilişkin konularda ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndan sonra ilk olarak 190 sayılı KHK hükümlerinden yararlanılmıştır (Pirler vd., 1999). Bu doğrultuda belediyelerdeki kadro talepleri ilk olarak İçişleri Bakanlığına gönderilmekteydi. İçişleri Bakanlığı; Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Devlet Personel Dairesinin (DPD) görüşlerini almaktaydı. İçişleri Bakanlığınca hazırlanan kadro teklifleri ve bahis konusu görüşler eklenerek Başbakanlığa sunulmaktaydı ve uygun görülen kadrolar Bakanlar Kurulu kararıyla ihdas edilmekteydi.

4.2.1. İkinci Alt Kırılım, Devre Bir (1975)

Önceki yıllardaki "memur" tanımında değişiklikler yapılmış, 1975 yılındaki 1897 sayılı Kanun ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu[5]'nda memur yeniden tanımlanmış ve yerel yönetimlerdeki memurlar da memur kapsamına alınmıştır. Yine söz konusu Kanun'da, vesayet makamının denetim yetkisi devam ettirilmiş, vesayet yetkisinin ciddi ölçüde hafifletilmesi için 2000'li yılların ortalarının beklenmesi gerekmişti. Bu kapsamda, özel idare ve belediyelerde çalıştırılacak memurlar için ilgili kuruluşların önerilerinin İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesinin olumlu görüşleri ile Bakanlar Kurulunun onayı sonrasında istihdam edileceği hükme bağlanmıştı (Tortop, 1988). Bununla birlikte, söz konusu Kanunun ilgili maddesi (Madde 50) gereğince belediyelerde ilk defa göreve atanacak aday memurların "yeterlik ve yarışma" sınavına tabi tutulmaları gerekmekteydi (Dönmez, 1996). Belediyelerde sözleşmeli personel ataması ise özel bir meslek ve ihtisasına ihtiyaç duyulan avukat, doktor ve mühendis gibi bazı işler ve mesleklerde kadrolu personel bulunamaması durumunda belediyenin teklifi, Devlet Personel Başkanlığı'nın ve Maliye Bakanlığı'nın olumlu görüşü sonrasında İçişleri Bakanının

[5] 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre mahalli idarelerin personel yapısında, "memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler" bulunmaktadır (Madde 4). Bununla birlikte, işçiler ve geçici işler İş Kanunu hükümlerine tabi olup özlük işlemlerinde ayrı kurallara sahiptirler.

onayıyla istihdam edilebilmekteydi. Özellikle 657 sayılı Kanun, belediye memurlarının atama, atanma, yükselme, izin, yer değiştirme, disiplin, emeklilik gibi tüm özlük işlerinde uyulması gereken düzenlemeleri ortaya koymuştur.

4.2.2. İkinci Alt Kırılım, Devre İki (1983)

1980'lerde küresel düzeyde ağırlık kazanan yeni liberal politikalar ve devletin küçülmesi tartışmaları Türkiye'nin kamu personel sistemini de etkilemiştir. Bu dönem içerisinde yerel yönetim personeli giderek, yerel hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesinde daha fazla rol oynamaya başlamış, altyapı projelerinden sosyal hizmetlere kadar geniş bir yelpazede çalışmalar yürütülmüştür. Ayrıca, tekçi istihdam stratejisine yönelik personel rejimi uygulamaları önemli ölçüde değişikliğe uğramış, kamu personel sisteminde esnek ve parçalı istihdam anlayışı ağırlık kazanmıştır. Böylece kamu kurum ve kuruluşlarında memuriyet sistemi esnetilmiş, benzer işler farklı istihdam türlerine sahip memurlar yoluyla görülmeye başlanmıştır (Aslan, 2005). Özellikle yeni liberal politikaların etkisiyle yerel yönetimlerde taşeronlaşma; özel sektör eliyle kamu mal ve hizmet sunumunun gerçeklemesine yönelik gelişmeler yaşanmıştır (Karahanoğulları, 1998). Dolayısıyla 1980'li yıllar, yönetimin yeniden düzenlenmesine ilişkin araştırmaların yapıldığı ve personel rejiminin bu çerçevede değiştirilmesi gereğinin ortaya konduğu bir dönemdi. Küresel düzeydeki gelişmelerin Türk kamu yönetimine yansıması sonucunda aşağıdaki yasal düzenlemeler yürürlüğe girmiştir.

1982 yılında, idarenin yeniden yapılandırılması amacıyla Bakanlar Kurulu bünyesinde bir kurul oluşturulmuştur. Bu Kurul'da Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) yetkisi altında Kamu Yönetimi Komisyonu, Devlet Plânlama Teşkilatı yetkisi altında Genel İstihdam Komisyonu ve Devlet Personel Dairesi Başkanlığı yetkisi altında ise Personel Rejimi Komisyonu kurulmuştur. Bu Komisyonlar arasında en etkili olan ise TODAİE başkanlığındaki Kamu Yönetimi Komisyonu olmuştur. Bu Komisyon, sadece rapor düzenlemekle değil aynı zamanda KHK çıkarmaktan da sorumlu olmuştur. Bu dönemin hükümetleri Kamu Yönetimi Komisyonu'nun ortaya koyduğu kararnamelerin çoğunu yürürlüğe koymuştur (Özer ve Akçakaya, 2010).

Bu KHK'lardan biri de 1983 yılındaki 190 sayılı "Genel Kadro ve Usulü" hakkındaki KHK'dır. Söz konusu yasal düzenleme ile yerel yönetimdeki memurların diğer kamu kurumlarındaki memurlar ile aynı personel rejiminde yer aldıkları görülmektedir (Özhan, 1994). Dolayısıyla, mahalli idare memurluğu ile devlet memurluğu ayrımı ortadan kaldırılarak onun yerine "memurluk" statüsü getirilmiş ve kamu personel sistemi tek çatı altında birleştirilmiştir (Güler ve Öktem, 1989). 190 sayılı KHK[6] uyarınca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamına giren memur kadrolarına yapılacak atamalarda mahalli idareler kadro taleplerini İçişleri Bakanlığına, Bakanlığın uygun görüşüne ek olarak Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesinin olurları alınır. Akabinde bu görüşler eklenerek kadro teklifleri Başbakanlığa sunulmakta, kabul edilen kadro ihdas ve değişiklikleri Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulmaktadır (Dönmez, 1996). Yine 190 sayılı KHK ile sürekli işçi kadrolarına atamalar da belirli usullere göre gerçekleştirilmektedir. Buna göre, sürekli işçi kadro ihdas tekliflerinde belirli alanlarda kadro istenmesi ve gerekçeli belediye meclis kararının

[6] 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

alınması gerekmekteydi. Akabinde Devlet Personel Dairesinin görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayıyla kadro ihdas işlemleri yapılmaktaydı. Türkiye'de yerel yönetimlerin personel yapısıyla ilgili bir diğer önemli gelişme de Bayındırlık ve İskân, Tarım ve Köyişleri, Sağlık Bakanlıklarının teşkilat kanunlarında yapılan değişiklikler ve bunların yerel yönetimlere izdüşümleridir. Daha önce söz konusu Bakanlıklar belediyelere sağlık, tarım ve teknik personel ataması yapma yetkisine sahipti. Yapılan değişikliklerle bu yetki zamanla belediyelere tahsis edilmiş (Tortop, 1988) atamalardaki vesayet yetkisi sona erdirilmiştir.

4.2.3. İkinci Alt Kırılım, Devre Üç (1984)

1984 yılında ihale yöntemi kullanılarak yerel yönetimlere ilişkin mal ve hizmet alımında belediyeler (bilhassa İstanbul ve Adana'daki) özelleştirmelerden yararlanmaya başlamışlardır. Dolayısıyla bu tarihten itibaren yerel yönetimlerde "özelleştirme" ve "taşeronlaşma" uygulamaları kendini göstermiştir. Özellikle, yerel yönetim organları çoğunlukla "geçici işçi" çalıştırarak, yerel hizmetlerin yürütülmesinde ortaya çıkan ihtiyacı karşılama yoluna gitmişlerdir (Özhan, 1994).

1984 yılından itibaren yerel yönetimler, özellikle de yeni kurulan büyükşehir belediyeleri, ihale yönteminden özelleştirme aracı olarak, yoğun şekilde yararlanmaya başlamışlardır. Nitekim İstanbul Büyükşehir Belediyesi hizmet binalarının temizliğini 1980'lerin ortalarından başlamak üzere uzun yıllar ihale yöntemiyle özel girişimcilere yaptırmıştır. Yine ihale yöntemiyle İstanbul'da yedi tane ulaşım ve raylı sistem çalışmaları yapılmıştır. Adana Büyükşehir Belediyesi de 1984'de toplu taşıma araçlarını, emanet eşya ve depo işletmesini özel sektöre kiraya vermişti (Zengin, 1999).

4.2.4. İkinci Alt Kırılım, Devre Dört (2001)

1984 yılından sonra yerel yönetimlerde ihale yönteminin kullanılması[7] ile mal, hizmet ve yapım işlerinin özel sektör eliyle gerçekleştirilmesi yerel yönetim personel sistemini etkilemiştir. Kamuda ihale yönteminin günümüz standartlarına uygun hale getirilmesi için 2001 yılında "Kamu İhale Kanunu" yürürlüğe girmiştir. İhale yönteminin kullanılmasının yaygınlaştırılması neticesinde yerel yönetimler, özel sektöre yaptırılması daha uygun gözüken bazı işleri veya destek hizmetlerini kendi personeliyle yürütmek yerine, özel şirketlere yaptırmaya başlamışlardır. Dolayısıyla, yerel yönetimler hizmetin finansmanını sağlarken, üretim işi özel sektör tarafından yerine getirilmektedir. İhale yönteminin hizmet satın alımlarında da yaygınlaşması neticesinde yerel yönetim personelinin durumu değişikliğe uğramıştır. Bu olumsuzlukların en önde geleni yerel yönetimlerin öz personeli yerine taşeronlaşmanın ortaya çıkmasıyla düşük işçi ücretleriyle nitelikli olmayan işçilerin çalışmasıdır. Sonuç olarak, ihale yönteminin kullanılması beraberinde idarede bulunan bazı

[7] Kamu kurumlarında ve özellikle yerel yönetimlerde ihale yönteminin 1984 yılından sonra yaygınlaşmasının nedeni, Yeni Sağ ideolojisinin etkisidir. Ayrıca, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) ve Yeni Kamu Hizmeti (YKH) yaklaşımlarının etkileri devam eden yıllarda daha fazla hissedilmektedir. Bu kapsamda, devletin küçültülmesi ile kamusal hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanması hedeflenmiştir. İhale yöntemi kullanılarak piyasadaki rekabet ortamından yararlanılması, dolayısıyla maliyet ve kalite bakımından yarışmacı bir sistem kurulması, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli biçimde görülmesi amaçlanmıştır.

personelin işini kaybetmesine ve/veya alanında yükseköğrenim görmüş nitelikli mezunların ilgili alanlarda yerel yönetimler kadrolu personeli olarak işe girememesine yol açabilmektedir.

4.3. Üçüncü Kırılım (2003)

Yerel yönetimlerde personel çalışmaları zaman içinde önemli gelişmeler ve değişimler yaşamıştır. İnsan kaynakları yönetimi anlayışının yaygınlaşmasıyla birlikte, personel seçimi, eğitimi ve performans değerlendirmesi gibi alanlarda daha profesyonel yaklaşımlar benimsenmiştir. Türkiye'de 2000 sonrası yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasında, 2003 yılındaki Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın önemli etkileri bulunmaktadır. Söz konusu Tasarı'da, yerel yönetimlerin demokratikleşmesine, katılımcılığına, şeffaflığına ve hesap verebilirliğine değinilmektedir. Ayrıca, Tasarı oluşturulurken kamu yönetiminde güncel eğilimler (Yeni Kamu Yönetimi, Kamu İşletmeciliği ve İyi Yönetişim İlkeleri gibi) referans noktası alınmıştır (Gündoğdu, 2020).

Kasım 2002'de genel seçimlerde AK Partinin tek başına iktidarı ve Mart 2004 yerel seçimlerinde AK Partinin başarısı sonrasında Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısına yönelik kanunlar dönemin Cumhurbaşkanı'nın Tasarıyı veto etmesi sebebi ile bir bütün olarak değil de parça parça yürürlüğe konulmuştur (Özgür ve Cansever, 2022).

4.3.1. Üçüncü Alt Kırılım, Devre Bir (2003)

AK Parti iktidarı, 2003 yılı sonunda dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından seçimlere az bir süre kalması nedeniyle veto edilen üç Kanun tasarısı (5019, 5025 ve 5026 sayılı) (detaylı tartışmalar için bakınız: Özgür vd., 2007) yerine yerel yönetimleri de ilgilendiren Kanunları sırasıyla yürürlüğe koymuştur.

2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kamu maliyesinin temel ilkelerini belirlemiş ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetimsel sistem ve süreçleri oluşturmuştur. Kanun, kamu personelinin hesap verebilmesini sağlayacak şekilde uygulanması gerektiğini de vurgulamıştır. Ayrıca, Kanunun malî kontrol kapsamında kamu kaynaklarının belirlenmiş amaçlar doğrultusunda, ilgili mevzuatla belirlenen kurallara uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan kontrol sistemi ile kurumsal yapı, yöntem ve süreçleri belirlediği ifade edilmektedir (Kanca, 2017). Bu nedenle, yerel yönetim personeli de dahil olmak üzere tüm kamu personelinin Kanunun belirlediği ilkeler ve süreçlere uygun hareket etmesi gerekmektedir.

4.3.2. Üçüncü Alt Kırılım, Devre İki (2004)

Kadro rejimini düzenleyen 1983 tarihli 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kararname'ye göre memur kadroları eğer dolu ise o kadroda ancak derece değişikliği yapılabilirdi. Başka bir ifadeyle dolu memur kadrolarında sınıf ya da unvan değişikliği yapılamamakta değişikliğin yapılabilmesi için kanun gerekmekteydi. Dolayısıyla 190 sayılı KHK'nın amacı, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadroların ihdası, iptali ve kullanılmasına dair esas ve usullerin düzenlenmesiydi. 2004 yılında 5272 sayılı Belediye Kanunu ile memur kadro ihdasının norm kadro yönetmelikleri ve usulüne uygun olarak yapılması gerekli hale getirilmiş, 2005 yılındaki Belediye Kanunu'nda norm kadro yükümlülüğünü devam ettirmiştir.

2005 yılındaki 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 1. maddesine göre bu Kanun'un "amacı belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usûl ve esaslarını düzenlemektir". Aynı Kanun'un 67. maddesinde ise "belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işlerin, ihale yoluyla üçüncü şahıslara" gördürülebileceği ifade edilmiştir. Dolayısıyla hem 2004 ve hem de 2005 yılında yürürlüğe giren belediye kanunlarının etkisi ile yerel yönetimlerde norm kadro sistemi temelinde kadro sayısı düzenlenmektedir.

4.3.3. Üçüncü Alt Kırılım, Devre Üç (2008)

2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı torba Kanun'la büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilmiştir. Bu Kanun'la birlikte, bazı ilçeler büyükşehir belediyelerine dahil edilmiş ve yeni ilçeler kurulmuştur. Daha sonra ilk kademe belediyelerinin yani ilçe merkezi olmayan belde belediyelerinin (nüfusu 2000"in altındaki belediyeler) tümü 2008 yılında yasalaşan 5747 sayılı kapsamlı torba Kanun'un Mart 2009 yerel seçimlerinde uygulanmasıyla tüzel kişilikleri kaldırılmıştır (Kılınç, 2010; Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la (Kanun no: 6360) ortaya çıkan 2014 yılı sonrasındaki yeni düzen 2008 yılı sonundan itibaren 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'la başlayan önemli değişikliklerin devamı niteliğinde idi. Büyükşehir belediyelerinin görev alanlarının ve yetkilerinin il özel idareleriyle çoğunlukla çakışması, alt kademe belediyelerini sınırlayıp ölçeği büyültme ihtiyacı, yüksek mahkemelerin verdiği kararlar, bazı belediyelerin kapatılması, Avrupa Birliğine uyum ve çevre sorunları gibi hususlar büyükşehir belediyesi sisteminde yeni sorun alanlarına, değişimlere, dönüşümlere ve düşüncelere yol açtı (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016).

4.3.4. Üçüncü Alt Kırılım, Devre Dört (2012)

6360 sayılı Kanun idari, siyasi, yerel, mali yapı, temsil, katılım, personel sistemi ve planlama düzenlemeleri üzerinde önemli etkiler ortaya koymuştur (Adıgüzel, 2012). Bu Kanun getirdiği hükümlerle birlikte, Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasına yönelik önemli bir adım olmuştur. Kanun'la birlikte büyükşehir belediyelerinin sayısı 30'a yükselmiş ve 30 büyükşehir belediyesinde il sınırları büyükşehir sınırları haline getirilmiştir. Ayrıca, büyükşehirlerde il özel idareleri ve köyler kaldırılmıştır. 6360 sayılı bu kapsamlı torba Kanun beraberinde yerel yönetimler, su ve kanalizasyon idareleri ile en büyük üç ile özgü ve özgün genel müdürlük statüsündeki özerk belediye kamu tüzel kişilikleri olan EGO, ESHOT ve ASKİ'de çalışan kamu personelinin nakil, devir ve atanma süreçlerini de değiştirmiştir (Gündoğdu, 2015).

Gerek yürürlükteki 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu gerekse 5216 ve diğer yerel yönetimlerle ilgili kanunlarda önemli değişiklikler yapan 6360 sayılı kapsamlı torba Kanun yoluyla büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki görev, yetki ve sorumluluk paylaşımı, kentsel ve kırsal alan yönetimi, imar ve planlama, personel sistemi, belediyelerin ticari şirket ve iştirakleri konusunda yeniden düzenlemeler yapılmıştır. İl özel idareleri ve köylerin kaldırılması sonucu bu kurumlarda çalışan personel, büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri ve ilgili kurumlara devredilmiştir. Devredilen personel sayısı ve devir alanının büyüklüğü ve çeşitliliği gibi faktörler hem devir alan kuruluşlar hem de devredilen personel açısından bazı sorunları ve sıkıntıları (iş tanımına uygun olmayan personelin atanması gibi) beraberinde getirmiştir (Gündoğdu, 2015; Uzun, 2020).

4.3.5. Üçüncü Alt Kırılım, Devre Beş (2017)

2017 yılında yürürlüğe giren 696 sayılı KHK ile kamudaki taşeron işçilerin kadroya alınması sağlanmıştır. Diğer bir ifadeyle, taşeron firmaya bağlı hizmet veren personel, çalıştığı kamu kurumunun sürekli işçi statüsünde kamu personeli olmuştur. Yasal düzenleme öncesinde 400 bin kişi civarında olan kamuda çalışan işçi sayısı, ilgili KHK'nın uygulanması sonucunda belediye şirketlerinde çalışan personel de dahil olmak üzere 1 milyon personeli geçmiştir (Çoşkun vd., 2023). Öte yandan, bu mevzuatın yürürlüğe girmesiyle birlikte yerel yönetimler personeline dair bazı önemli sorunlar ortaya çıkmıştır ve çıkmaktadır. Özellikle, taşeron işçilerin istihdam süreleri hiçbir şekilde sosyal güvenlik kurumlarından emeklilik, yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazandıkları tarihi geçemez şeklinde bir düzenleme yapılmıştır. Bu nedenle, kadroya geçirilen işçilerin emeklilik hakları konusunda sorunlar yaşanmaktadır (Çakır, 2023). Diğer taraftan, hizmet alımı süreci sonucunda kamuda taşeron uygulamasının sona ermesi ile taşeron firmanın çalıştırdığı personel açısından birçok temel sorunda (iş güvenliği, vb.) ortadan kalkmıştır. Bu durum olumlu bir gelişme olmakla birlikte, kamu kurum ve kuruluşlarında daimi işçi kadrosuna atanan personelin özlük haklarının ve çalışma koşullarının iyileştirilmesine yönelik yeni yasal düzenlemelere ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır (Özer, 2022; Çoşkun vd., 2023).

Genel bir değerlendirme yapıldığında, 2000 sonrası dönemde Türkiye'nin yerel yönetim personel sisteminde önemli değişikliklerin yaşandığı ve yerel yönetimlerin kurumsallaşmasına yönelik yeni kanunların çıkarıldığı görülmektedir.

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Günümüzde yerel yönetim personelinin statüsü, yerel yönetimlerin önemi ve çeşitliliği göz önünde bulundurularak yükselmiştir. Personel, kapsamlı eğitimlerle donatılmakta ve profesyonel gelişimi desteklenmektedir. Bu sayede, yerel yönetimlerin halka daha iyi hizmet sunması hedeflenmektedir. Özellikle günümüzde insan kaynakları alanında yaşanan iş verimliliği ve hizmet kalitesi ile iş memnuniyeti ve motivasyon üzerindeki yakın ilişki hem özel sektörde hem de kamu sektöründe personel sisteminin değişim ve dönüşüm taleplerini arttırmıştır.

Bu çalışma, yerel yönetim personel sistemine yönelik meseleleri, mahcubiyetleri ve mahrumiyetleri açıklama amacındadır. Bu kapsamda yerel yönetim personel yapısının 1930'lu

yıllarda ikincil kalması, aciz personelin çalışması, taşeron sorunun ortaya çıkması, meslek içi eğitimin ciddi düzeyde sağlanamaması ve hizmet öncesi eğitim alanlarında (alanla ilgili Yerel Yönetimler önlisans, lisans ve de Kamu Yönetimi; Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi lisans gibi) istihdamın önünün yeterince açık olmaması, yerel yönetimlere özgü uzmanlık mesleği olmaması ve çalışma şartlarının zorluğuna rağmen buna yönelik bir düzenleme ve anlayış olmaması (özellikle gece-gündüz sahada çalışanlar) gibi hususlar belirtilmiştir.

Yerel yönetimlerin insan kaynakları yönetimi ve personel sistemi, merkeziyetçi yönetim geleneğinin etkisi ile bürokrasinin veya kırtasiyeciliğin etkisi altındadır (Güler ve Öktem, 1989; Şen ve Eken, 2007). Personel işe alımlarında belediyelerin istihdam kapısı olarak görülmeleri (Özhan, 1994), yerel yönetim istihdamında artan nepotizm, işe uygun personelin istihdam edilmemesi ve liyakat ilkesinin uygulanamaması gibi nedenlere bağlı olarak yerel yönetimlerde personel sisteminde sorunlar ortaya çıkmıştır. Çözüm olarak merkezi yönetim, yerel yönetim personel sistemine etki etme yetkisine sahip olmuştur. Yerel yönetim personeline sorun alanlarına yönelik tespitler aşağıda vurgulanmaktadır:

- Yerel yönetim personel sisteminin sorunları arasında hem merkezi yönetime bağlılık sorunu hem de nitelikli ve uzman personel eksikliğine dayalı sorunlar yer almaktadır. İdari ve mali özerklik/yerelleşme, sorunun çözümüne ilişkin tam katkı sunamamaktadır. Belediye Kanunu'yla getirilen istihdam, kadro ve ücret konusundaki farklılaşmalar, personel sistemini olumsuz etkilemektedir. Yerel yönetimlerdeki bütçelerin kısıtlı imkanlara sahip olması da istihdam konusunda taşeronlaşmaya sebep olmaktaydı; taşeron sisteminin kaldırılmasıyla bu konuda ilerleme ve iyileştirme sağlanmıştır.

- Yerel yönetimlerdeki memur ve işçi kadrolarındaki personelin görev ve unvan dağılımında çeşitli ve karmaşık bir düzen bulunmaktadır. Mevcut durum personelin görev, yetki ve sorumluluk alanlarını olumsuz yönde etkilemektedir. Yerelde kamu hizmetlerinin yürütülmesini sekteye uğratmaktadır.

- 2004 ve 2005 yılında yürürlüğe giren belediye yasalarının etkisi ile yerel yönetimlerde norm kadro sistemi temelinde kadro sayısı belirlenmektedir. Norm kadrolarda merkezi yönetim organlarının etkisi devam etmektedir. Özellikle, norm kadro uygulamasında iş tanımları, örgüt ve iş analizlerinin yeterince hesaba katılamaması personel sistemini olumsuz yönde etkilemektedir.

Söz konusu sorunlara yönelik çözüm önerileri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Öncelikle, yerel yönetimlerin örgütsel anlamda ayrı bir personel rejimine tabi tutulması ve çağın gereklerine göre yeniden yapılandırılmasının da desteğiyle sistematik, etkin ve verimli, bütçe ve kadro uyumunun gözetildiği bir yerel yönetimler personel sistemi tesis edilebilir.

- Kadro sınıflandırmasına ve üst sayılarına esas teşkil eden norm kadro uygulaması göz önünde bulundurulurken personelin çalışma koşulları, görevi ve ücreti gibi kıstasların da dikkat alınmasında fayda vardır. Ayrıca, personel istihdamında coğrafi, sosyo-kültürel ve ekonomik ve diğer ilgili etmenlere bağlı olarak yerel yönetim hizmetlerinin tanımlanması ve işe uygun personelin çalıştırılması önerilir. Ayrıca, işe alımlarda açık

ve şeffaf süreçlerin yaygınlaştırılması, liyakat ilkesinin tam olarak uygulanması ve kayırmacılığın tamamen sona erdirilmesi gerekmektedir.

- Ulusal ve yerel kalkınma hedeflerinin gerçekleşmesi ve yereldeki kaynakların daha etkin ve verimli biçimde kullanılabilmesi için nitelikli ve uzman personel kadrosunun yerel yönetimlerde istihdam edilmesi önemlidir. Yerel yönetimlerde uzmanlaşma, verimlilik ve istikrarın sağlanabilmesi için personelin özellikle mesleki, idari ve teknik yönden belirli özelliklere sahip olması ve bu kapsamda eğitilmesinin/eğitimin önemli rolü bulunmaktadır. "mahalli idare uzmanı" gibi kariyer mesleklerinin personel rejimine kazandırılması/eklenmesi ve özendirilmesi yoluyla hem daha nitelikli ve uzman personel temini sağlanabilir hem de alanında yükseköğrenim görenlerin eğitim-öğretim alanlarıyla ilgili işe girme şansları ve işteki tatminleri artabilir.

Sonuç olarak, yerel yönetimlerde personel alanında bazı sorunlar halen devam etmektedir. Özellikle, nitelikli personel eksikliği, adaletsiz maaş ve kariyer fırsatları gibi konular önemli bir yer tutmaktadır. Bu sorunların çözümü için daha kapsamlı eğitim programları, motivasyon politikaları ve kariyer planlaması gibi önlemler alınabilir. Gelecekte yerel yönetimlerde personel alanında daha fazla uzmanlaşma ve profesyonelleşme beklenmektedir. Çağın gerektirdiği yenilikçi ve sürdürülebilir çözümleri sunabilecek personel, yerel hizmetlerde kalitenin artmasına katkı sağlayacaktır. Ayrıca, teknolojik gelişmeler ve dijital dönüşüm, personelin yetkinliklerini geliştirmeleri için yeni fırsatlar sunacaktır.

KAYNAKÇA

Acar, O. K. (2019). Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine: Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Yönetim Tarihçesi. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 24(1), 119-146.

Adıgüzel, Ş. (2012). 6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin yerel yönetim dizgesi üzerine etkileri: Eleştirel bir değerlendirme. Toplum ve Demokrasi Dergisi, 6(13), 153-176.

Akgündüz, A. (2005). Osmanlı Devleti'nde Belediye Teşkilatı ve Belediye Kanunları. İstanbul: Osmanlı Araştırmaları Vakfı.

Akgüner, T. (2001). Kamu Personel Yönetimi (3. Baskı). İstanbul: Der Yayınları.

Altan, Y. (2016). Türk Kamu Personel Rejiminde Reform İhtiyacı: Reformu Gerektiren Dış Etkenler Ekseninde Bir Değerlendirme. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 8(15), 381-398.

Aslan, O. E. (2005). Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe. Ankara: TODAİE.

Aslan, O. E. (2012). Kamu Personel Hukuku. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayın No: 2701, Açıköğretim Fakültesi Yayın No: 1667 Açık Öğretim Yayınları.

Canman, A. D. (1995). Çağdaş Personel Yönetimi. Ankara: TODAİE.

Çakır, M. (2023). "2017'de Çıkan 696 Sayılı KHK'nin Taşeronla İlgili Detayları Emekçiyi Vurmaya Başladı". https://tezkoopis.org/2017de-cikan-696-sayili-khknin-taseronla ilgili-detaylari-emekciyi-vurmaya-basladi/ (01.10.2023).

Coşkun, B., Pank Yıldırım, Ç., & Şen, E. (2023). 696 Sayılı KHK ve 7079 Sayılı Kanun'un Türkiye'de Kamu Sektörü İstihdamına Etkisi. Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 11(2), 15-37.

Demir, S. (1991). Türkiye'de Kamu Görevlileri Dernekleri (1971-1980). Amme İdaresi Dergisi, 24(1), 55-97.

DİE (1964). Devlet Personel Sayımı (2): Özel İdareler ve Belediyeler. Ankara: DİE Yayını No 503.

Dönmez, M. (1996). Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri. Ankara: Mahalli İdareler Derneği.

Eken, M. & Şen, M. L. (2005). Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler. Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -1: Reform. (Ed. H. Özgür ve M. Kösecik), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 109-129.

Eryılmaz, B. (2015). Kamu Yönetimi: Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Es, M. (2008). Osmanlı Devleti'nde Mahalli İdareler. Yerel Siyaset Dergisi, 27(Mart), 29-38.

Göymen, K. (Der.) (1983). Bir Yerel Yönetim Öyküsü: 1977-80 Ankara Belediyesi Deneyimi. Ankara: Özgün Matbaacılık.

Güler, B. & Öktem, M. K. (1989). Belediyelerimizde personel sistemi. Amme İdaresi Dergisi, 22(2), 25-39.

Güler, B. A., Aslan, O. E., Can M., Canman D., Çınar, T., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Sabuktay, A., Sezen, S. & Şen, S. (1999). Belediye Personel Yönetimi. Ankara: TODAİE-YYAEM.

Gülmez, M. (2002). Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku. Ankara: TODAİE.

Gündoğdu, H. G. (2015). 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası ve Kamu Personelinin Durumu. Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 17(2), 127-138.

Gündoğdu, H. G. (2020). Türkiye'de Kamu Yönetiminde Koordinasyon. Ankara: Nobel Bilimsel Eserler.

İç-Düzen Proje Müdürlüğü (1972a). Belediyeler. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı İç-Düzen Yayınları adına Gürsoy Matbaacılık.

İç-Düzen Proje Müdürlüğü (1972b). İl Özel İdareleri. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı İç-Düzen Yayınları adına Gürsoy Matbaacılık.

Kanca, O. C. (2017). 5018 sayılı Kanun üzerine bir değerlendirme. Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 5(2), 493-505.

Karahanoğulları, O. (1998). Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 47(1-4), 279-319.

Kayar, N. (2022). Kamu Personel Yönetimi, 12. Baskı. Bursa: Ekin Yayınları.

Kılınç, G. (2010). Çeyrek Asırlık Bir Tecrübe: Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Yapılanması ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi Örneği. Çağdaş Yerel Yönetimler, 19(1), 67-89.

Koç, Y. (2010). Türkiye İşçi Sınıfı Tarihi: Osmanlı'dan 2010'a. Ankara: Epos Yayınları.

Ortaylı, İ. (1985). Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde Yerel Yönetimler. Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, -I, ss. 231-244.

Ortaylı, İ. (2008). Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi. Ankara: Cedit Neşriyat.

Özer, M. A. & Akçakaya, M., (2010). Türk Kamu Personel Rejiminde İşçi Memur Ayrımının Düşündürdükleri TCDD'de Bir Alan Araştırması Örneğinde. Ankara: TCDD Yayınları.

Özer, K. (2022). Taşeron İşçilerin Kadroya Geçirilmesinin Etkileri: Üniversite Hastanesi Örneği. Ankara Sağlık Bilimleri Dergisi, 11(2), 213-227.

Özgür, H., Savaş Yavuzçehre, P. & Ciğeroğlu, M. (2007). Türkiye'de orta ölçekli ve metropoliten kentsel alanların yönetimi, (Ed. B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen), Kamu Yönetimi Yazıları, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 475-514.

Özgür, H. & Savaş Yavuzçehre, P. (2016). Türkiye'nin büyükşehir belediyesi sistemi: 1982 2015. Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7(1), 903-926.

Özgür, H. & Cansever, N. (2022). Türkiye'de 1991-2002 Döneminde Yerel Yönetim Reformu Çabalarına Dair Söylemler, Denemeler ve Gelişmeler. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 22(1), 209-234.

Özhan, H. (1994). Belediyelerde Personel İstihdamı: Sayısal Dağılımı, Sorunları ve Çözüm Önerileri. Türk İdare Dergisi, 403, 17-45.

Pakalın, M. Z. (1983). Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü I, II, III. İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.

Pirler, O., Gürsoy, E. Z. & Başsoy, A. (1999). Belediyelerde Teşkilatlanma, Kadro İhdası Personel İstihdamı ve Eğitimi. Ankara: TBD- KAV Ortak Yayını.

Sencer, M. (1984). Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetsel Gelişmeler. Amme İdaresi Dergisi, 17(3), 46-71.

Soysal, M. (1967). Local Government in Turkey. Ankara: A Publication of the Institute of Public Administration for Turkey and the Middle East. Ankara Üniversitesi Basımevi.

Şen, M. L. & Eken, M. (2007). "Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi". içinde (Ed. B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen), Kamu Yönetimi Yazıları, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Şimşek, R. (1993). Trabzon Belediye Tarihi -I: Osmanlı Dönemi. Trabzon: Özener Matbaacılık.

Tortop, N. (1971). Belediye Personelinin Eğitimi. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği adına Şenyuva Matbaası.

Tortop, N. (1988). Mahalli İdareler (Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı). Ankara: İLK-SAN Matbaası.

Tural, E., Kılıç, Ş., Kılıç, A., Reyhan, C., & Uyanık, E. (2012). Türk İdare Tarihi. Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2699.

Tutum, C. (1979). Personel Yönetimi. Ankara: TODAİE.

Uzun, A. (2020). 6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu'nun Uygulanması Kapsamında Personel Devrinde Yaşanan Sorunlar: Trabzon İli Örneği. Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 3(2), 415-426.

Yavuz, F. (1966). Türk Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma. Ankara: TODAİE ve DPT Ortak Yayını.

Yüceyılmaz, H. (2016). Yerel Yönetimlerde Personel Temini ve Norm Kadro Uygulaması: Aydın İli Örneği. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.

Zengin, E. (1999). Yerel Yönetimler ve Özelleştirme. Konya: Mimoza Yayınları.

21. YÜZYILIN GÜVENLİK PARADİGMALARI İLE UYGULAMALARININ ÖRTÜLÜ PARADOKSLARI VE ÇIKIŞ ÖNERİLERİ

Menderes ALPKUTLU[1]

1. GİRİŞ

Güvenlik kavramını, çok farklı noktalardan ele alan yaklaşımlara ve araştırmacılara ulaşmak mümkündür. Bunlardan biri de "insan" odaklı tanımlamalardır. Bu eksende güvenliği anlama ve ona şekil verme arayışı, aslında insanı anlama çabasından çok da ayrı değildir. Bu doğrultuda güvenlik olgusunun teorik ve pratiğine daha yakıdan göz gezdirildiğinde öznesi de nesnesi de insan olan kapsamlı bir maziye ulaşılır. Bu çerçevede tarihin ağırlıklı bir kesiti hem kendi türdeşine hem de diğer canlılara zarar-ziyan kaynağı olmuş insanın eğitilme çabasıyla geçmiştir (Twain, 2022). Asırlarca süren, "insan nedir?" sorusuna yönelik arayışlara neden olan merakın çıkış noktasında da bir türlü yeterince anlaşılamayan bu gerçek yer almıştır. Nitekim 21'inci yüzyılda da bilimin temel başlıklarından biri [beşeri/insani bilimler] olacak şekilde, insanı anlama arayışının olması bu ihtiyacının artarak devam ettiğinin göstergesidir.

Bu diyalektikle tarihe yansıyan güvenlik olayları değerlendirildiğinde, geleneksel deneyimlerin daha benzeşik olduğu fark edilir. Modern güvenlik başlığına konu olaylarda ise öznenin insan, ancak nesnenin evrendeki tüm varlıklar olmaya başladığı bir sürecin önünün açıldığı görülür. Bu akışta neredeyse her insanın kendine istisna zihin ve davranış kalıpları oluşunca güvenliğin resmi de iyice genişleyerek bulanıklaşmaya başlamıştır. Çünkü bu yaşam tarzında dar bir küme insanın kendisi (ben) için inşa etmeye başladığı zırhlı yaşam arayışı ve araçları, diğerleri için (öteki) zarara uğrama tehlikesinin (risk) büyümesine neden olmuştur (https://sozluk.gov.tr, 2023). Bu durum, insanı, önce devlete, sonra liberal devlete ve son evrede ise devlet üstü örgütlere ihtiyaç duyar hale getirmiştir. Özellikle Locke ve Kant gibi düşünürlerin katkısıyla devlet güvenliğinden birey güvenliği ve özgürlüğüne kayan bu arayış, 17'nci yüzyılla birlikte adım adım doktrine edilerek geliştirilmeye çalışılmıştır. Nitekim bu zaman akışında pek çok düşünür ve devlet; insan hakları, özgürlük ve güvenlik dengesiyle ulaşmaya çalıştıkları "toplumsal sözleşmeler" üzerinden birey ve devlet ilişkisini idealize etmeye devam etmiştir (Rousseau, 2021; Coşkun ve Sayın, 2019: 1330-1331).

Bu dolayımda 21'inci yüzyıla da sıra dışı bir dinamizmle eklemlenen güvenlik ihtiyacı, ortalama 8 milyar insan ve 200 ülkenin (2022 yılı) hayatını etkileyen temel değişkenlerden biri olmaya devam etmektedir (www.tuik.gov.tr, 2023 ve www.mfa.gv.tr, 2023). Bu metinde de devletler için kullanılan gelişmişlik düzeyiyle paralellik arz eden üç kategorili bir özgürlük-güvenlik okuması üzerinden bu tecrübenin çelişkilerine parmak basılmaya çalışılmaktadır. Bu çerçevede hizmete içkin yapılan sıralamada ilk olarak, gelenekselin zayıf uygulamalarıyla benzerlik taşıyan yüzeysel güvenlik-özgürlük uygulamaları ortaya çıkmaktadır. İkinci olarak,

[1] Dr. Öğr. Üyesi, Adıyaman Üniversitesi, SBMYO, Mülkiyet Koruma ve Güvenlik Bölümü, malpkutlu@adiyaman.edu.tr, ORCID: 0000-0003-4292-9136.

geleneksel-modern birleşimi karışık kişi ve ülke yaklaşımları fark edilmektedir. Üçüncü olarak ise, Antik Yunan modeli imtiyazlı bir özgürlük-güvenlik yaklaşımıyla bir tür örtülü "köleliği var eden…eleutherira (egemenliğe dair bir özgürlük tanımı)" tarzı paradigma kendini ele vermektedir (Kalır, 2023: 455-456/473). Bu çalışmada ise bir bakıma gönüllü kölelik görüntüsüyle kendisine sunulan güvenlik sarmalında bocalayan geniş bir küme kişi ve ülkeye ağırlık verilmektedir. Bir diğer taraftan da çağın küresel güvenlik olayları karşısında alternatif sistem kurmada ve isabetli fikirler geliştirmede güçlük yaşayan bu ülkelerin durumuna ilişkin çıkış yolları da önerilmektedir. Bu çizgide ilerleyen metinde yer yer Türkiye üzerinden de örneklemelere baş vurularak aşağıdaki hipotezler test edilmeye çalışılmaktadır. Bunlar:

H1: Dünyanın sınırlı genişlikte insan ve devlet kümesi, küresel güvenlik gerçeğini ve teoriğini yeterince okuyabilmekte ve bu yönde proaktif hamleler yapabilmektedir.

H2: Dünya ülkelerinin ve insan kütlesinin ciddi bir kesiti, içinde yaşadığı anın güvenlik olgusu ile eğitim-çocuk ilişkisini görme güçlüğü yaşamaktadır.

H3: Dünya ülkeleri ve insan sayısının çoğunluğu ise çağın dinamik asayiş olaylarının hem etkeni hem de etkileneni olmaktan kendini koruyamamaktadır. Hatta bu durumdaki toplumlar, dijital/sanal araçlar başta olmak üzere, farklı unsurlar üzerinden başlarına sardıkları "tehlikeli gelişmelere" (tehdit) karşı ise genellikle klasik tedbirlerle karşı koyabileceklerini zannederek kısır döngüye düşmektedir (https://sozluk.gov.tr, 2023).

Ulaşılan bulgular açısından konuya mercek tutulduğunda, çağın mevcut devlet ve insan kümülatifinin en üst basamağındakiler, genellikle küresel düzenin yapıcısı görünen ülkelerdir. Bu grup, güvenliğin hem teorik hem de pratiğine yön veren gerçek özneler oluşlarıyla kapsamlı güvenlik şemsiyesini de evvela kendilerine sunmaktadır. Piramidin ortasında yer alan ikinci grup devlet ve kişiler ise gelişmiş ülke ve zengin bireyler sınıfına girmeyi öykünen gelişmekteki ülkeleri oluşturmaktadır. Bunlar ise genellikle küresel güvenlik paradigması geliştiremedikleri gibi, çoğunlukla uluslararası aktörlerin dizayn ettiği yeni güvenlik uygulamalarının dışında kalarak özgürlük-güvenlik denkleminde patinaja veya tuzaklara düşen ülkelerden oluşmaktadır. Piramidin altında yer alan grup ise, sayısal çoğunluğa rağmen, dünya gelirinin veya imkanlarının sınırlı bir kısmından yararlanarak içine düştükleri yaşam mücadelesini de doğal ve mitolojik efsaneler ile epistemolojik ve teolojik kabullerle karşılamaya çalışan istikrarsız ülkeleri göstermektedir.

Çağın paradoksal bu resmine bir kez daha kuş bakışıyla bakıldığında, ekosistemi güven(lik)siz kılan gelişmelerin çoğunluğunun insan ve devlet eseri olduğu açıktır. Bu bağlamda 21'inci yüzyılın yaşam akışında da genellikle nitelikli bir eğitimle vicdani hassasiyet edin(diril)ememiş kişiler; ülkelerin veya küresel sistemin akışında söz sahibi olduklarında gelecek kaygısını daha da büyütmektedirler (Alpkutlu, 2022). Dolayısıyla, çağın güvenlik paradokslarının da ana öznesi olan bu küme, kademeli olarak nitelikli insan grubuyla dengelenmeden kaygı ve korku odaklı sıkıntıların giderilmesinde mesafe katetmek bir hayli zordur. Nitekim bu faktörün ezici etkisiyle 2020'li yıllarda da dünya nüfusunun sınırlı bir kesimi ancak "güvenlikli" gözükürken, neredeyse tamamı güvensiz ve huzur bir hayata mecbur bırakıldığı tartışılmaktadır.

Teorik ve şekil açısından ise bu çalışmada, 21'inci yüzyılın güvenlik paradoksuna eleştirel bir tutumla yaklaşılmaktadır. Bu doğrultuda ilk olarak, insanın devlet, özgürlük ve güvenlik mazisine ışık tutulmaya çalışılmaktadır. Metnin temel varsayımı olarak ise "Uygar bir ülkenin veya insanın gelişmişlik kriterlerinden biri de teneffüs edilen zaman diliminin güvenlik algısı, düzeyi ve paradigmasında saklıdır" cümlesiyle paylaşılmaktadır. Çalışmanın misyonuyla ise gelişmiş ülkelerin sermaye kaynağı, gelişmekte olan ülkelerin ise ontolojik kaygılarını giderme aracı gördüğü güvenliğin göz ardı edilen yanlarına ayna tutulmaktadır. Böylece, gelişmiş ülkelerin aktörü olduğu, gelişmekte olanların ise yeterince farkına varamadığı güvenlik resmine ışık tutulmaktadır. Bu dolayımda tez olarak ise güvenlik ihtiyacını ve yönetim hiyerarşisini zamanın ruhuna göre güncelleyen ülkelerin ancak güvenlik çelişkilerini azaltabileceği ileri sürülmektedir. Bu tez eşliğinde tümevarım metoduyla şekillenen metnin referansları da ağırlıklı olarak güncel gözlem verileri ile güvenlik literatüründen oluşmaktadır. Ulaşılan özet bulgu olarak ise bir ülke veya yerküre; insanlığın yararına işler yapan bireyler eğitmedikçe etkisinde bunaldığı güvenlik paradoksundan kurtulamaz.

Kısaca, yeryüzünün güncel yaşam manzarası, geniş bir insan kümesinin, güven(lik)li yarınlar adına; devlet ve devlet üstü örgütlerden umudunu kaybettiğini göstermektedir. Gelecek adına da dünya/ülke vatandaşlarında ümit sönümlenmesini de tetikleyen bu gidişat, kast vari ayrımcılıktan ziyade "eşit güvenlikle yeteri güven sağlayacak huzur" felsefesiyle yenilenerek bir çözüm yoluna koyulabilir. Nitekim 21'inci yüzyılın ilk çeyreğinde de gelecek mücadelelerinde güvenliğe yönelik fonksiyonel önlemlerini almış toplumlar daha istikrarlı görünmektedir. Bu mücadeleyi önde götürenlerin öne çıkan temel özelliklerinden bir diğeri ise güvenliğin teoriğini beyin ve eğitim üzerinden tanımlayarak pratiği de kademeli teknoloji ve nitelikli personel gücüyle desteklemeleridir. Küresel güvenlik mücadelesinde ikinci sırada olanlar ise sanal ve reel güvenlik kavrayışına rağmen, pratikte buna cevap üretecek eğitim sistemi ile güvenlik yöneticilerinden yoksun ülkeleri ifade etmektedir. Son kademedeki gelişmemiş ülkeler ise savaş ve ateşli-kesici silahlar klasiğiyle ancak güvenlik hizmeti sağlamaya çabalayan ülkeleri oluşturmaktadır. Bu gerçeği, modern tarih akışının neredeyse tamamı üzerinden örneklendirmek mümkün olsa da son yarım yüzyılın resminde bütüncül olarak görmek mümkündür.

2. GÜVENLİK OLGUSU VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Binlerce yıllık düşünsel ve teknolojik çabaya rağmen, nitelikte "nesnellik ve evrensellikten" uzak kalmaya devam eden güvenliğin (Heywood'tan akt. Özdoğan, 2019: 2), her doğan insan veya büyüyen kuşakla, yükü katlanmaya devam etmektedir. Dinamik ve bir kadar da yaşamsal ihtiyaç olmaya devam eden güvenlik, "korkusuzluk, selamet ve emniyet" (www.tureng.com, 2023) gibi terimlerle insanın veya toplumların ontolojik ve mülkiyet odaklı imtiyazlarına dönük endişe duymama halidir. Toplumsal açıdan ise güvenlik, içinde güven hissedilen "düzenin bozulmaması" (https://sozluk.gov.tr, 2023 ve Laing ve Giddens'ten akt. Rumelili ve Adısönmez, 2020: 24) beklentisiyle öne çıkarılabilir. Çalışmayı etkilediği kadarıyla paradoks kavramı ise "karşıtlık, aykırı düşünce ve çelişki" olarak açıklanabilir (https://sozluk.gov.tr/, 2023).

Bu çerçevede, literatüre göz atıldığında, güvenlik ve ilişkili terimleri, nüans farkıyla ele alan çok sayıda çalışmaya rastlamak mümkündür. Bakışları ve düzeyleri farklı olan bu çalışmalar, genellikle birey-devlet, insan-çevre, insan-insan, ulusal-uluslararası, geleneksel-modern, can-mal, yumuşak-sert ve sosyal-siyasal gibi ayrımlarla güvenliği ele almaktadır. Hatta bu tasnifler de kendi altında ve farklı alt temalarda güvenliği detaylandıracak şekilde açıklayabilmektedir (Karabulut, 2011 ve Fukuyama, 2005). Genelde dikotomik yaklaşımla şekillenen bu açıklamalar, teorik zemine ise realist, idealist, neorealist, neoidealist, liberalist, konstrüktivist, feminist, postmodern ve yapılandırmacı gibi çok sayıda kavram üzerinden yansıtılmaktadır. Bir kısmı yeniden üretilen metinlerin yoğunlaştığı dönem ise güvenlik teoriğinin yer yer ve zaman zaman pratiğin gerisinden geldiği Sanayi Devrimi sonrası süreçtir. Çünkü bu kavşaktan sonra, güvenlik sadece savaş teriminde değil, insan hayatını ilgilendiren pek çok parametrede anılır olmuştur. Elbette modern yaşam tarzının aktörleri, bu süreci, her geçen gün bir parça daha dallandırıp budaklandırarak pratik ve teorikte takip edilmesi güç bir yapı inşa etmişlerdir. Geleneksel evrede lider odaklı siyasal ve ekonomik bir refleksle bir anda değiş(tiril)ebilen bu durum, modern akışta veya Batı medeniyeti tasarımıyla daha sistematik ve kesintisiz bir yapıya dönüşmüştür. Çünkü modern güvenlik, klasik güvenlikten öte bir anlam ve teknolojik bagajla olası rakiplerini de eğitim-teknoloji odaklı bağımlılıkla sürecin bir parçası kılmıştır.

Nitekim son iki asrın dünya düzeninde güvenlik ve savunma başlıklarında yön verenler, bu gücü, içinde eğitim, sanayi ve ekonominin senkronize işletildiği insan gücüyle tasarlamışlardır. Mevcut çağın da güvenlik paradoksunu azımsanmayacak çapta şekillendiren bu tutumu, dünya ülkelerinin bir hayli geniş bir kümesi okuyamayarak başlarına gelebilecek sakıncalı durumları (tehlike) kendileri de büyütmektedirler (https://sozluk.gov.tr, 2023). Bu dolayımda yaşanan güncel rekabetlerle de bir devletin üst model bir silahı, karşıdakinin korku ve paniğini artırarak güvenlik ikilemini daha da derinleştirmektedir. Bu dolayımda yerküre, adeta "silahlar ne kadar artırılırsa mükemmel güvenliğe o kadar sınırlı ulaşılır (the more the weapons are perfected the less security is obtained)" savıyla daha güvensiz bir alana dönüşmektedir (https://worldacademy.org, 2023). Bu çizgide her geçen gün sektörel tarafı daha da genişleyen güvenliğin bir yanında ona yön verenler, diğer tarafta ise onu anlamaya çalışan geniş bir küme birikmektedir.

Kısaca, güvenlik paradoksları, güven(lik)sizlik halini besleyen bir durumdur. Bunu aşmak adına öne çıkan bazı tespitler sıralanabilir. İlk olarak, küresel güvenliği iyi okuyarak bu parametredeki zayıflıkları ülke iç güvenliğinde görerek eğitim ayağında çözüm adımları atılabilir. İkinci olarak, iç güvenlikte etkili olmanın yolu, ülkenin eğitim sisteminin, adalet mekanizmasını güçlendirecek nitelikte işletilmesiyle mümkündür. Üçüncü olarak ise ülkenin eğitim çıktıları arasında yer alan en zeki ve ahlaklı kümeyi oluşturanlardan güvenlik yönetim hiyerarşisine insan gücü takviye etmekle mümkün olabilir. Açıkçası, bu üç noktada ülke vizyonuna ve gelecek misyonuna çekidüzen veren gelişmekteki bir ülke, sadece içinde olduğu güvenlik paradoksu ya da ikilemini kontrol etmeyip, orta vadede, olası yeni dünya düzeninin de ciddi alternatiflerinden biri olma fırsatını yakalayabilir.

2.1. Geleneksel Güvenlik

Zamana meydan okuyarak geçerliliğini koruyan ürün ve hizmetlerin kökleşik yanına vurgu yapan klasik/geleneksel sıfatı (www.tdk, 2023), güvenlik kavramına eklenince, fiziki güç ağırlıklı güvenlik dönemlerini tanımlamaktadır. Bir diğer deyişle, geleneksel güvenlik, bilek gücü endeksli kesici, delici ve barutlu silahların araçsallaştırılmasıyla uygulanan bir yaklaşımı karşılar. 21'inci yüzyıla göre gelenekselleşmiş erken modern dönemde ise beden gücünden beyin ve teknoloji gücüne kayan daha "anarşik" dünya koşulları ve tezleri öne çıkmaya başlamıştır (Ağır, 2015: 101-102). Sonraki dönemlere de taşan bu süreç; bir taraftan realizm, bir taraftan idealizm ve diğer taraftan ise neorealizm üçlüsü arasında ve tez-antitez ilişkili bakışlar eşliğinde yeni güvenlik uygulamalarına kapı aralamıştır. Sistemin kurucuları adına, bir çeşit şifreli güvenlik yapılandırması da denilebilecek bu süreci takip edemeyerek klasik ve modern güvenlik araçları arasında bocalayan toplumların ise olgunun edilgeni durumuna düşmesi kaçınılmaz olmuştur.

Özetle, insan; biyolojik, sosyolojik ve psikolojik açılardan hastalıklarla yüz yüze kabilen bir canlıdır. Geleneksel dünyanın fikir ve bilgi üreticileri bu gerçeği genellikle eğitim, ahlak ve ruh gibi kavramların üzerinden değerlendirerek dengede tutmaya çalışmışlardır. Bu dolayımda Boéthius'un "şimdi biliyorum hastalığınızın ana nedenini, siz gerçek doğanızı unuttunuz" cümlesi de kadim bu hassasiyetin dışa aktarımı niteliğindedir (Boéthius, 2021). Ancak geleneksel çizginin zorluklar, modern evrenin ise teknoloji sarmalında aralıksız temel bir ihtiyaç olmaya devam eden huzur ve güven iklimi, üzerinden oldukça fazla çaba sarfedilen bir başlık olmuştur. Nitekim beden gücünden, araç gücüne, ondan teknolojik hamlelere, oradan da sanal ve insansız hava, kara ve deniz araçlarına bırakılan güvenlik-savunma tedbirleri, bu çizgideki dönüşümünü sürdürmektedir. Özellikle modern yaşam tarzıyla fonksiyonları daha ağır basan beyin gücü, sadece güvenlik olgusuna yön vermemiş, aslında dünyanın düzenine de etki eden en etkili güç olmuştur.

2.2. Modern Güvenlik

Kabilevi hayattan komünal hayata, oradan da devlet tarzı yaşama şahitlik eden dünya tarihinde adım adım "toplumsal düzen kutsal bir hak" görülmeye başlanarak sözleşmelere konu olmuştur (Rousseau, 2021:16-17). Böylece daha kontrollü ve kurallı hayatın yolları aralanarak Yeni Çağ'ın önü açılmaya başlamıştır. Modern bilim ve teknolojisiyle daha güven(lik)li ve emniyetli yaşam arayışının da eşlik ettiği bu tutuma özgürlük de eklenerek yeni bir bakış kazandırılmıştır. Özellikle 17. Yüzyıl ortalarında Dekart'ın "Barışın Doğuşu/The Birth of Peace" beklentisiyle fitili ateşlenip, otuz yıl savaşlarının son bulmasıyla imzalanan Westfalya (Westphalia) Antlaşması, özgürlük-güvenlik ilişkisinde adeta bir milat etkisi yapmıştır (Rothschild, 1995: 53). Böylece, bilhassa Avrupa namına, güvenliğin, kendi aralarında savaşarak değil, barış koşullarında ekonomide yarışarak ulaşılan refahın koru(n)ma gücü olduğu kabul edilmiştir. Bu güzergahta adım adım iç güvenlikte olumlu yönde yol alan Batı, savaşçı eğilimini ise genellikle ekonomik arayışlar üzerinden Doğu coğrafyasına kaydırmıştır.

Bir diğer açıdan, modern güvenlik; doğa ve insan dışındaki öznelerden kaynaklı risk, tehdit ve tehlikelerin genellikle kontrol edildiği bir zamanı resmeder. Bu zamanlarda gezegendeki güvenlik sorunları ve önlemleri ağırlıklı olarak insan odaklı şekillenir. Bu geçişte yararlanılan tek(noloj)ik olanaklar değerlendirildiğinde ise daha huzurlu ve emniyetli bir

dünyanın tesis edilmesi gerekirdi. Ancak modern akımın tasarımcıları, dar bir grup adına da olsa, "sınırsız ihtiyaçları olan" bir insan ve onu doyuracak devasa finansal birikim tanımı yapınca, sonraki zaman akışı için pek de iç açıcı olmayan olayların önü açılmıştır. Bu akışta iki genel bir Soğuk Savaş başta olmak üzere ciddi sayıda güvenlik-savunma düellosuna sahne olan olaylar setini müteakiben ulus güvenliğinden birey güvenliğine kayan bir dönüşüm yaşanmıştır. Elbette, çok geçmeden, gezegendeki tüm insanları ve devletleri güvenlikli kılmadığı/kılamadığı anlaşılacak olan bu tutum, "Krizler Çağı" olarak da okunacak stresli bir sürece şahitlik etmiştir. Hatta bu gidişat, 21'inci yüzyıla da güven-şüphe, güvenlik-güvensizlik ekseninde yansıyan ikilemleriyle huzursuzlukları daha da derinleştirmiştir (Booth ve Wheeler'den akt. Çelikpala, 2019: 1-3). Bilhassa son iki asırda ulusal ve uluslararası ilişkilerin de artışına yol açtığı güvenlik paradoksu, ilk zamanlar Buzan'ın değerlendirmesiyle "az gelişmiş" bir kavram (1980'ler) görülürken, takip eden zaman dilimlerinde yenilikçi ve eleştirel yaklaşımlar eşliğinde daha fazla genişleyip derinleşmiştir (Rumelili ve Adısönmez, 2020: 24). Hızla eriştiği bu dinamizmle güvenlik, neredeyse yarım asrı dahi bulmadan üzerinde çok farklı açılardan kuramların test edildiği ve analizlerin yapıldığı bir disipline dönüşmüştür. Son elli yılda da üzerinde en fazla yoğunlaşılan başlıklardan biri olan güvenlik; "iklim değişikliği, bozulan ekosistem, çevre ve su güvenliği" kavramlarıyla anılan yeni güvenlik paradigmalarına zemin hazırlamıştır (Yıldız, 2015: 97-99). Bu yönde ortaya atılan güncel vaatler, halihazırda da "insan güvenliği ve nükleer silahlar" ekseninde yeni açılımların yapılmasına öncülük etmiştir (Granof, 2022).

Son olarak, 2000'li yılların yaşam akışında da bir küme insan ve devlet, evrensel moral değerleri ve etik ilkeleri sarsacak düzeyde ben merkezli bir yaşam modeli sürdürmektedir. Makro düzeyde yansısı olan bu gerekçelerden belki de en dikkat çekici olanı ise küresel düzene yön verenlerin insan ve dünyaya dönük mekanik bakış açılarından kaynaklanmaktadır. Doyumsuz tüketim alışkanlığı ve çılgınlığı da denilen bu tarzın uygulayıcıları, neredeyse yararlandığı her ürüne ve hizmete, "ben" merkezli yaklaşarak güvenlik başlıklarına her geçen gün bir yenisini eklemeye devam etmektedirler. Aynı kişi ve devletler, yol açtıkları risk, tehdit ve tehlikeleri "çözmek adına" geliştirdikleri "güvenlik ticareti veya alışverişiyle" ise (Loader, Goold ve Thumala, 2014) adeta güvenliği de bir tür kâr çılgınlığına dönüştürerek paradoksu daha da büyütmektedirler. Bu durum, geniş bir küme edilgen insan ve devletin ise gerçek güvenlik ihtiyaçlarını perdeleyerek iç ve dış güvenlik açığını iyice büyütmektedir. Diğer taraftan, bu durumun yol açtığı küresel sistemde, steril kümeye tahsis edilmiş olan ultra güvenlikli mekân ve zamanlarında da dramatik güvenlik olayların eksik olmayışı, paradoksu adeta trajikomik bir manzaraya dönüştürmektedir.

2.3. 21. Yüzyılda Güvenlik

Modern tarih, konfor sağlayıcı icatlarla tanışmış insan kümesinin, sürecin büyüsüyle kenara sürüklediği ahlaki kodların derinleştirdiği ahlaki bunalımlara da şahitlik etmiştir. Küçükten büyüğe artarak türlü ve örtülü kötülükler besleyen bu alışkanlıkların belki de en sorunlu yanı ise ahlak ve irade zafiyeti yaşayan etkili sınıfların aileye, örgütlere, kurumlara, devletlere ve hatta küresel sisteme yön verir pozisyonlara gelişidir (Platon, 2022: 303-334/309). Mevcut çağa da damga vuran bu durumun yol açtığı kaotik akışta tonu her geçen gün artan çıkar çatışmaları, hayatın kompozisyonunu adeta altüst ederek bunaltıcı yaşam akışına katkı sağlamaktadır.

Bu bağlamda 21'inci yüzyılın yaşam koşullarında en konforlu imkanlar ile gizemli risklerin bir arada görüldüğü ahenkli yaşam tarzıyla hayatın stresi iyice artmaktadır. Hatta modern imkanlarla donatılmış bir rezidansta, uçakta, gemide ve otomobilde en süt seviye güvenlik risk ve önlemleri eşliğinde işlenen akıl almaz suçlar artık şaşkınlık yaratmamaktadır. Yine aynı yaşam tarzının bir grup insanı, en steril yöntemlerle imal edilmiş bir besinden, içtiği sudan ve okuduğu veya izlediği materyalden hedef alınabilmektedir. Bu dolayımda, uluslararası ilişkilerde yaptırım gücü olan bir devlet, rakip bir devlet veya ona taşeronluk yapan bir terör örgütü tarafından nükleer güç unsurlarıyla imha edilme endişesiyle karşı karşıya kalabilmektedir (Kibaroğlu, 2005 ve Sancak, 2013). Benzer çizgide, ortalama bir politikacı, sanal araçlar üzerinden geliştirilen risk, tehdit ve tehlikelerle bir anda yeryüzünü en lanetli öznesine dönüştürülebilmektedir. Hatta, geleneksel tarihte birkaç asırlık dünya deneyimiyle örtüşen tüm güvenlik hadiselerinden daha kapsamlısı, mevcut dünyanın bir günlük haber ajanslarıyla sergilenebilmektedir. Çağın şüphe, öfke ve kaygı yüklü bu yüzü, steril yaşam sahiplerince tasarlanıp pazarlanan empatik ve sempatik programlarla örtülmeye çalışılıyorsa dünyanın güven(lik)siz bu yüzü yeterince perdelenememektedir. Bol stresli bu yaşam akışını daha sorunlu kılan ise insanlığın sınırlarını zorlayan bir insan mantalitesiyle teknolojik imkanlar ile eğitim hizmeti arasında da pozitif ilişkinin bir şekilde devam ettirilmesidir. Haliyle dünyanın adalete ve huzura olabildiğince ihtiyaç duyduğu sanal ve gerçek zorbalıklar çağında güvenlik paradoksunun büyüyerek devam etmesi kaçınılmazdır.

Özetle, Dünya gezegenin yapısalını bozarak insanlığın geleceğini kollektif tehlikelerle karşı karşıya bırakanlarla, benzer insan formu ve güvenlik paradigmalarıyla karşı koymak pek mümkün değildir. Bu nedenle, küresel ve yerel ölçekte öne çıkan güvenlik paradigmalarının pek çoğu, kalıcı çözüm üretmekten çok, yeni tehditlerin önünü açmaktadır. Yarınlar adına da çağın bu güvenlik çıkmazının içinden çıkmanın zorlukları olsa da çıkışı tamamen olanaksız değildir. Bunun yöntemi ise yapaylıkların doğala baskın geldiği stresli hayat koşullarını çocuk, eğitim ve ahlak üçgeninde detaylı analize tabi tutarak erdemli insan modelini yetiştirmede mesafe katetmekten geçmektedir.

2.3.1. Sıradan-Vitrindeki Güvenlik

20'nci yüzyıl, bir hayli stresli yaşam şekline ve ürettiği güvenlik olayına sahne olmuştur. Bu durum, doğrudan veya dolaylı olarak ilgisi olan pek çok araştırmacının da dikkatlerini üzerine çekmiştir. Bunlardan ikisi de Arnold Wolfers ve Barry Buzan'dır. Nitekim güvenlik, Wolfers tarafından uluslararası disiplin başlığıyla sınırlandırılarak, mevcut değerlere yönelik herhangi bir tehdidin olmaması hali olarak tanımlanmıştır. Buzan ise bu kavramı biraz daha açarak askeri, politik, ekonomik, sosyal ve çevre parametrelerinde ele almıştır (Yıldız, 2015: 102). Bu döngüde gelişen 11 Eylül Olayının etkisiyle yayılımını 21'inci yüzyıla aktaran güvenliği yeniden tanımlama çalışmaları iyice derinleştirilmiştir. Bu süreçte güvenliği, geçersiz okumalar ve önlemler üzerinden karşılayıp, tehdit ve tehlikelerini kendileri üreten kişi ve devletler, güvenlik piramidinin altında yer alır. Bu düzey, genellikle yaşam akışındaki doğal güvenlik olaylarını ve bunlara maruz kalanları tanımları. Bu durumdaki kişi ve devletler, ağırlıklı olarak vitrindeki güvenliği gördüklerinden, önlemlerini de genellikle gördükleriyle sınırlı alırlar. Bu dolayımda güvenliğin ateşli, delici ve kesici silahlarla sağlanacağı zannedilerek dijital veya sanal tehditlere yönelik ise, onları önlemek bir yana, tedbirsiz kalınarak olası olaylara kapı aralanır. Haliyle bu düzeydeki kişi ve devletler, çağın ekran

arkasındaki komplike tehlikeleri genellikle önlemekte aciz kalır, kapıldıkları iç ve dış güvenlik sarmalında gelecek kaygısını da kabartırlar (Alpkutlu, 2022: 129).

Son olarak, yerkürenin "düzen" tasarımcılarının servis ettiği güvenlik rüzgarına karşı kendini koruyamayanların asayişe ve savunmaya ayırdığı kaynaklar huzurlu ve emniyetli toplum olmaya kâfi gelmemektedir. Bu dolayımda 2020'li yıllarda da güvenlik vitrinindeki görselinin arkasındaki realiteyi görebilecek güvenlik felsefesi ve personeli, kritik önem arz etmektedir. Bu birikimin yoksunluğunda, günü kurtarma telaşındaki güvenlik yaklaşımı ile yönetim hiyerarşisinin kar topu gibi büyüyen güvenlik riskleriyle baş edecek tavrı sergilemek bir hayli zordur.

2.3.2. Vitrin Ardındaki Güvenlik

Bu güvenlik düzeyi, pek çok dönem, ona ulaşabilen dar bir grup ülkeyi içermektedir. Bu ülkeler için güvenlik; ekonomik ve politik amaçlara da ulaşmanın etkili bir aracı görülmüştür. Öyle görünüyor ki bu ülkeler, son iki asırda da Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nde (BMGK) dünyanın gidişatına yön veren veto imtiyazlı beş ülke ile onların şemsiyesi altındaki gelecek arayan bir dizi devlet olmuştur. Dolayısıyla bu ülkelerin, yine kendi inisiyatifleriyle, veto imtiyazlarını kaldırmadan, perde arkasındaki güvenlik tasarılarının diğer ülkelerce yeterince anlaşılması mümkün görünmemektedir. (https://trguvenlikportali.com, 2023).

Şekil 1. Birey-Devletlerin, Güvenliği Anlama ve Sağlama Düzeyleri

Kaynak: Bu piramit, yazarın kendi tasarımıdır.

Bu bağlamda, 21'inci yüzyılda da her bakanın göremediği güvenliğin bu yüzü, ağırlıklı olarak yerel ve küresel çapta çıkarı olan kişi ve grupların hedefleri ile ürettikleri konuları içerir. Nitekim mazide olduğu gibi yakın zaman dilimlerinde de güçlü ülke, lider ve kişiler, vitrinlerindeki görsele aldanmadan uyuşturucu, terör ve organize suçlar gibi pek çok olayın kaynağını eğitim ve çocuk ilişkisinde çözen ülkelerdir (Alpkutlu, 2022). Aynı şekilde bu ülkeler, bir yandan da hedef ve rakip ülkeleri, ürettikleri yapay tehditlerle meşgul ederek gerçek güvenlik resminden uzak tutarlar. Son yıllarda, dünyanın farklı kıtalarında, güçlü devletlerin

güçsüzleri yönetmek için dizayn ettiği bu güvenlik algoritmasını zaman zaman okuma çabası gösteren lider ve devletler ise klasik veya antidemokratik araçlarla engellenebilirler. Bu tür hamlelere de meydan okuyabilen ülkeler ancak gerçek güvenlik sıkıntılarını da çözme yetisine ulaşabilirler. Nitekim "medeniyetler çatışması ve tarihin sonu" gibi tezler ile yeni dünya düzeni söylemlerinin birlikte anıldığı 2000'li yıllarda da bu çizgide tetiklenen düellolar devam etmektedir. Bu dolayımda deneyimlenen güvenlik mücadelesinin güncel araçları olarak ise eğitim ve ekonomi önemli bir araç olarak öne çıkmaktadır (Huntington, 2011).

Farklı bir açıdan denilebilir ki modern güvenlik başlığı, genellikle Batı endeksli zihinsel ve ekonomik güç odaklı şekillenmiştir. 20'nci yüzyılın sonralarına kadar genel savaşlar, uluslararası hukuk manzumeleri ve bunun koruyuculuğunu üstlenen güvenlik örgütlenmeleri de sürecin dinamosu olmuştur. Bu düzende rakiplerin sindirilmesi ise küresel ve ulusal vitrindeki asayiş görsellerini ajite edilen hamleler üzerinden hayata geçirilmiştir (Zedner, 2009: 1-2). Son yarım yüzyılda ise bu resim, olgunun nesnesi toplumlar tarafından bir miktar da olsa çözümlenmeye başlanınca, o ülkeler, sanal dünya kaynaklı yeni risk, tehdit ve tehlikelerle tanıştırılmıştır. Bu hamleler, çoğunlukla doğal, rasyonel ve mantıklı aparatla üzerinden gerçekleştirilerek hedefteki pek çok devlet ve vatandaşı kendiliğinden resme inanır hale gelmiştir. Nitekim 2020'li yıllarda da ulusal ve uluslararası güvenliği doğrudan ve dolaylı tehdit eden sosyal medyadaki hukuki boşluklarına rağmen -ki bunlar bilinçli de bırakılmış olabilir- bazı devletlerin merkezi ve yerel yönetimi, abartılı bir şekilde resmî iletişimini dahi bu mecralara kaydırabilmektedir. O halde, yetişkinleri ve yöneticileri kendini zararlarından koruyamamış bir toplumun çocuk ve genç kümesinin bu tehdit karşısında güvende olması mümkün müdür?

Kısaca; teknoloji, dijital, sanal ve iletişim çağ/ı olarak da nitelenen mevcut zaman diliminde vitrin arkasındaki güvenlik risklerini anlamak, önemli düzeyde dünyayı okumak demektir. Ne var ki 2020'lerin uluslararası ve ulusal insan arenasındaki yaşam ve insan görselleri ise bu okumanın oldukça sınırlı kişi ve ülke tarafından yapıldığını göstermektedir. Süreci okuma eğiliminde olan ülkeler ise mevcudu daha tam kavramadan kendilerini daha üst seviye denilebilecek daha karmaşık olaylar setiyle karşı karşıya bulmaktadır. Yarınlar adına da bu gerçeğin iyi görülmesi ise istikrarlı ve nitelikli eğitim sistemi, devlet aklı ve yönetici kümesi gerektirmektedir. Elbette, mevcut düzenin kurucuları, bu parametrede olabilecek refleksleri de öngörerek rezerv tedbirler alabilmektedir. Dolayısıyla böyle meydan okumalara girişen ülkeler, reçetelerini çok dikkatli uygulayamadıklarında, siyasal ve askeri darbeler dahil, sıra dışı bir tazyikle karşı karşıya kalabilmektedirler.

2.3.3. Gerçek Güvenlik

Tarih boyunca varlık göstermiş her insan ve devlet; evreni, kendini ve yaşadığı zamanın ruhunu farklı düzeyde anlayarak nevi şahsına münhasır bir güvenlik hikayesi deneyimlemiştir. Geleneksel sonrası yaşam şeklinde ise insan ve devletlerin güvenlik ilişkisi daha da muğlak ve dinamik bir vaziyet alamaya başlamıştır. Modern evrenin bilhassa son iki asrında güvenlik-insan ilişkisinde yaşanan keskin sapmalar küresel düzeni de etkiler sonuçlara yol açmıştır. Soğuk Savaş sonrası zaman akışı da bu tür dönemlerden biri görülmüştür. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra birbirine tezat iki farklı dünya vadeden ABD-Rusya çekişmesinin ABD lehine sona ermesiyle "Cesur Yeni Dünya'nın" önünün açıldığı tezleri ileri sürülmüştür

(Atwood'tan akt. Huxley, 2021, 8). Bu durum, küresel güvenlik yaklaşımını etkilediği gibi, pek çok ülke ve coğrafya için ise yeni bir dönemin işaret fişeği olarak okunmuştur (Fukuyama, 2008 ve Huntington, 2011).

Bu dolayımda küresel ve yerel güvenlik çalışmalarında dikey-yatay yönlerde yaşanan genişleme veya daralmalar, kimi ülkelerin güvenlik pratiğinde avantajlara yol açtığı gibi, kimisinde ise çelişkili akislere sebep olmuştur (Aksu, Turhan, 2012: 70-71). Bu gibi açılımların yol açtığı yaklaşım bulanıklığıyla dünyanın bir ülkesinde herhangi bir hayvanın yaşamı veya doğanın korunması, farklı bir coğrafyanın insanından daha önemli görülebilmiştir. Diğer yandan, bir diğer ülke veya coğrafyada ise tüm bileşenleriyle mevcut ekosistem gözden çıkarılabilmiştir. İçinde paradokslar barındıran bu zihniyet farkı, gelişmiş ülkelerde daha dengeli görünürken, gelişmekteki toplumlarda ise güvenlik-insan-devlet ilişkisi; paran ve itibarın kadar güvenlikte olabilirsin tutumuyla ikilemleri daha da büyütmüştür.

Farklı bir cepheden yaklaşmak gerekirse, dün olduğu gibi son yarım yüzyılda da empoze edilen değil, gerçekten ihtiyaç duyulan güvenlik, adil bir hizmet yaklaşımıyla sunulduğunda güven hissini artırır. Fakat, teorik düşünüşte ve hukuki metinlerdeki anlaşılırlığı bulanık yorum, yöntem ve kuram yoğunluğu ile pratikleri ise güvenliği, her hizmet sağlayıcı ile alıcının kendine göre yorumladığı bir kontrol veya imtiyaz aracına dönüştürmektedir. Haliyle gittikçe öne çıkan yaygın güvenlik, genel olarak klasik güvenlik dışında gelişen sanal-gerçek karışımı konuların güvenlik havuzuna eklemlenmesiyle oluşmuş karmaşık bir hizmeti resmetmektedir. Bu resimde ise modern hayat akışının teknolojik, dijital ve sanal yaşam öğeleri üzerinden üretilen risk, tehdit ve tehlikeler; yer-zaman, sebep-sonuç değişkenliğiyle hayatı iyice kuşatabilmektedir. Özellikle 9/11 Olayının milat görüldüğü bu sarmalda güvenliği ekonomik imkân ve askeri araçlarla maksimize etmek için geliştirilen "önleyici ve ileriye dönük hamleler" (Zedner, 2009: 1-2) ise küresel çapta huzur ve güvenlik ortamı için yeterli gelmemektedir. Aksine, geleneksel dünyada, zorluk anından sığınılacak bir liman görülen, daha korunaklı ve emniyetli yerleri dahi, hızla korku ve kaygı mekanlarına dönüştürülmektedir. Dolayısıyla insan güvenliğinin neredeyse tüm parametrelerde tehdit altında olduğu endişesi, son yıllarda "dünya güvenliği" temalı çalışmaların da daha fazla teorik alana yansımasına yol açmıştır (Booth, 2012).

Haliyle, bu sarmaldan çıkışın tedavisi için teşhisin doğru konulması önem arz etmektedir. Bunun da kaynağında insanın ruh, zihin ve gönül üçgeninden yeterli ve nitelikli eğitim ihtiyacı vardır. Elbette dünya nüfusunun veya bir ülke nüfusunun tamamını firesiz bir şekilde güven ve huzur veren bir insan formuna dahil etmek, ütopik bir beklentiye karşılık gelebilir. Diğer yandan, güvenlikte en az kusur üreten kuşaklar yetiştirmek büyük bir eğitim devrimiyle mümkündür ki bunun da kısa vadede gerçekleşme ihtimali bir hayli düşüktür. Nitekim tarih şeridi de ortaya koymaktadır ki semavi dinlerin ilk yayılım dönemlerinde dahi, firesiz denilebilecek düzeyde ideal insan topluluğuna ulaşılamamıştır. Bu kabulle, bu metinde de yaşanılabilir dünya formunun veya toplum modelinin tamamen ortadan kalkmaması adına verilmesi gereken mücadeleye ilişkin bazı ipuçları paylaşılmaktadır.

Son tahlilde denilebilir ki Birleşmiş Milletler, gelişmiş ülkeler, çeşitli sivil toplum örgütleri başta olmak üzere çok sayıda devlet, resmi veya sivil örgüt, insan-dünya güvenliğine vurgu yapmakta ve bu yönde bazı çalışmalar ortaya koymaktadır (https://worldacademy.org, 2022). Ancak, bu hamlelerin çoğu, sıkıntının temeline in(e)memekte veya sorunun asıl

yapıcılarına iliş(e)memektedir. Dolayısıyla ekonomi ve eğitim parametrelerinde kaynağında sınırlı bir insan ve devlet öbeğinin olduğu, ancak "çözümün" ise tüm dünyaya empoze edildiği hukuki metinlerle kapsamlı bir güvenlik hizmetine erişmek mümkün olamamaktadır. Nitekim son çeyrek yüzyılda da küresel güvenlik diye politize edilen veya pazarlanan pek çok proje, dar bir küme insana ve devlete, türdeşinden dahil, izole yaşam imkânı sunarken, geniş bir ülke ve insan kümesi için ise gerçek güvenlik sorunlarının bile gölgelenmesine yol açmaktadır.

3. SONUÇ

Uluslararası düzeni ve dahi insan kitlelerini kontrol etmede genellikle üç araç öne çıkarılır. Bunlar, ağırlıklı olarak eğitim, ekonomi ve güvenlik başlıkları şeklinde sıralanır. Bu çerçevede güvenlik, A. Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisinde de doğrudan öne çıkarılan temel kavramlardan biridir. Bu bağlamda dünden bugüne teşkil edilmiş olan yerel ve küresel iktidarların da başat görevlerinden biri güvenlik-savunma ihtiyacı olmuştur. Daha kapsamlı bir ifadeyle, toplumsal yaşam akışında vazgeçilmez ihtiyaç olan eğitim; uzun vadeli huzur ve medeniyetin, ekonomi; güç ve iktidarın ve güvenlik ise korku ve itaatin aracı kılınabilmiştir. Bu üç unsuru, imtiyazsız ve senkronize bir yaklaşımla toplumların ve dünyanın huzur aracı kılındığı dönem veya çaba ise oldukça sınırlı kalmıştır. Bu çalışmada da bu üç unsurdan biri olan güvenlik üzerinden 21'inci yüzyılın soyut resimlerinden biri çizilmeye çalışılmıştır. Metnin varsayımları ile tezini önemli oranda doğrulayan bu durum, modernitenin pompaladığı konfor ve yaşattığı yücelme hazzıyla da birleşince modern akımın süregelen güvenlik paradoksu daha da ilerlemiştir. Nitekim bu bölümde de 21'inci yüzyılın güvenlik paradigmaları ve uygulamaları üzerinden çağdaş toplumların güvenlik çıkmazları yeni bir piramide yansıtılmaya çalışılmıştır. Bu şekilde, mevcut küresel düzenin bir yandan ürettiği, diğer yandan beklentisine göre çözümüne kafa yorduğu risk, tehdit ve tehlikeler üzerinden gelişen ikilemlere de açıklık getirilmeye çalışılmıştır. Ardından ise çağın kangrenleşmiş güvenlik sıkıntılarını temelden anlama çabasının -eğitim özelinde- güvenlik problemlerine kalıcı çözüm üretmede kilit rol oynayacağı önermesi paylaşılmıştır. Yine bu paralelde, doğal yapısı ile temel insani değerlerine yeterince döndürülmeyen insanın, yeterince huzurlu ve yaşanabilir bir dünyayı inşa edemeyeceğinin gerekçeleri sıralanmıştır. Bu noktada, yukarıda sıralanan her üç kategorideki insan ve devletin, içinde olduğu güvenlik paradoksuna göre, güven(lik)li dünya için ne tür katkılar yapabileceklerine ilişkin de bazı görüşler ileri sürülmüştür.

Bu doğrulta atılacak adımlar ise yukarıda sıralanan güvenlik, insan ve devlet ilişki piramidindeki basamaklara göre değişiklik gösterebilecektir. Bu bağlamda piramidin alt basamağında olan kişi ve devletlerin, yapabilecekleri en isabetli adım, eğitim ayağında nitelikli hamleler yapmaktır. İkinci kategoride olan ülkeler ise eğitim ayağında ve yönetim hiyerarşisinde kalite endeksli sistem ve yönetim hamleleriyle sürece katkı yapabilir. Piramidin zirvesindeki azınlığın yapacakları ise her insanın ve devletin yaşamaya ve dünyanın imkanlarından yararlanmaya hakkının olduğunun, sadece hukuk metinlerinde değil, uygulamada da kabul ederek başlatılabilir.

Özetle, modern dönemin güvenlik paradokslarının özünde aşırı bireyci zihin, objeleşmiş ruh ve göz ardı edilen ahlak vardır. İnsan ve devlet ilişkilerini iyice maddi zemine çeken bu yaşam felsefesi, küresel ve bölgesel güvenliği de derinden etkilemektedir. Dolayısıyla mevcut

tehdit ve tehlikelerin, yine ağırlıklı olarak risk üreticisi ülke, örgüt ve kişilerce önlenmeye çalışılması, süreci bir kısır döngüye dönüşmekten kurtaramamaktadır. Bu durum, yetersiz ve yanlış yöntemlerle hastasını yıllarca hatalı yönlendirerek daha da trajik duruma sokan doktorun tavrıyla da açıklanabilir. Bu metafordan esinlenerek 21'inci yüzyılın güvenlik paradokslarına kalıcı çözüm üretmenin farklı cephelerden de bazı basamakları sıralanabilir. Bu eğilimde ilk basamak, sebepleriyle birlikte içinden çıkılmaz bir karmaşaya dönüşen kavramın teorik ve pratiğini sadeleştirmekle aşılabilir. Akabinde, çocukluk ve gençlik evresi başta olmak üzere, insanın zihin, ruh ve ahlak yapısını şekillendiren eğitim sistemlerinin, küresel çapta huzur ve güven hedefleyecek şekilde güncellenmesi hamlesi yapılabilir. Bu bağlamda Türkiye'nin de tezlerinden biri olarak Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin (BMGK), beş ülkesinin veto imtiyazının kaldırmasıyla küresel güvenlik paradoksunun aşılmasında ilk adım atılabilir. Ardından ise Dünya gezegeninde yaşam süren her insanın ve ülkenin elini taşın altına koymasıyla süreçte ümit verici mesafeler alınabilir. Aksi halde, reel güvenlik ihtiyacı; gıda, sağlık, ulaşım, eğitim, iletişim, ekonomi ve bilgi gibi sayısız ayrıntıda anlaşılmaz kılınarak gözden kaçırılmaya devam edilecektir. Bu gidişatta ise güvenlik, insanlığın büyük çoğunluğunun ağlama duvarı olmaktan uzaklaşamayacaktır.

KAYNAKÇA

Ağır, B. S. (2015). Güvenlik kavramını yeniden düşünmek: küreselleşme, kimlik ve değişen güvenlik anlayışı. Güvenlik Stratejileri Dergisi, 11(22), 97-130.

Aksu, Muharrem & Turhan, Faruk. (2012). Yeni tehditler, güvenliğin genişleme boyutları ve insani güvenlik. Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, 4 (2), 69-80. Retrieved from https://dergipark.org.tr/en/pub/uaifd/issue/21594/231871.

Al Zaabi, K. A. J. A. J., & Tomić, D. (2018). New security paradigm–the use of social networks as a form of threat to the national security state. Annals of Disaster Risk Sciences: ADRS, 1(1.), 27-33.

Alpkutlu, M. (2022). Gelecek kaygısı bağlamında çocuk eğitimi ve güvenliği ya da cahilliğe yergi, Ankara: Gazi Kitabevi.

Bayram, C. ve Sayın, B. (2019). Uluslararası ve ulusal hukuk açısından yaşama ve güvenlik hakkı. 13. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu (KAYSEM 13), Gaziantep Üniversitesi/Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ss. 1329-1346.

Boéthius, (2021). Şimdi biliyorum hastalığınızın ana nedenini, siz gerçek doğanızı unuttunuz, (Editör), (Y. Haz.) Devrim Yalkut ve Ahmet Taha Alper, İstanbul: Destek Yayınları.

Booth, K. (2012), Dünya güvenliği kuramı, (Ter.) Çağdaş Üngör, İstanbul: Küre Yayınları.

Çelikpala, M. (2019). "Güvenlik ikilemi", Güvenlik Yazıları Serisi, No.48, Kasım 2019. https://trguvenlikportali.com/wpcontent/uploads/2019/12/GuvenlikIkilemi_MitatCelikpala_v.1.pdf DOI: 10.13140/RG.2.2.13715.63523.

Fukuyama, F. (2005). Güven, 3.Baskı, İş Bankası Yay. İstanbul.

Fukuyama, F. (2008). Devlet inşası: 21. yüzyılda dünya inşası ve yönetişim, (Çev.) Devrim Çetinkasap, 4. Baskı, İstanbul: Remzi Kitabevi.

Granof, J. (2022). Nuclear weapons vs. human security, (YT: 16 Mart 2022) https://youtu.be/QiFRG1kp1j4), ET: 25.9.2023).

https://data.tuik.gov.tr, (2023). Dünya nüfus günü, 2023", https://data.tuik.gov.tr/Bulten /Index?p=Dunya-Nufus-Gunu-2023-49688, (ET: 29.09.2023).

https://sozluk.gov.tr, (2023). Klasik ve kökleşik, Güncel Türkçe Sözlük, (ET: 23.9.2023), https://sozluk.gov.tr/.

https://sozluk.gov.tr, (2023). Genel Türkçe sözlük: Güvenlik, https://sozluk.gov.tr/, (ET: 20.09.2023).

https://trguvenlikportali.com, (2023). Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, https://trguvenlik portali.com/ders-6-bmgk/ (ET: 29.09.2023).

https://tureng.com, (2023). Common english words by tureng: Security, https://tureng.com/tr/turkce-ingilizce/security, (ET: 20.09.2023).

https://worldacademy.org, (2022). Human security for all, https://worldacademy.org/human-security/?gclid=CjwKCAjw38SoBhB6EiwA8EQVLvwXCeCn0vGNaiRI0FLM0BxhyV6QsFBohyy03Q5MJzFCJ6ot3mDHURoCLE4QAvD_BwE, (ET.: 25.09.2023).

https://www.mfa.gov.tr, (2023). "Birleşmiş Milletler ve Türkiye" https://www.mfa.gov.tr/ birlesmis-milletler-teskilati-ve-turkiye. tr.mfa#:~:text=%C3%9Cye%20%C3%9Clkeler%3A,in%20193%20%C3%BCye%20%C3%BClkesi%20bulunmaktad%C4%B1r. (ET: 29.09.2023).

Huntington, S. P. (2011). Medeniyetler çatışması ve dünya düzeninin yeniden kurulması, (çev.) Mehmet Turhan ve Y. Z. Cem Soydemir, İstanbul: Okuyan Us Yayınları.

Huxley, A. (2021). Cesur yeni dünya, (Çev.) Ümit Tosun, İstanbul: İttaki Yayınları.

Kalır, H. (2023). Köleliği var eden bir özgürlük tanımı olarak Eleutheria, Marmara Üniversitesi, 11(2), 454-480, DOI:10.14782/marmaraasbd.1162171.

Karabulut, B. (2011). Güvenlik: Küreselleşme sürecinde güvenliği yeniden düşünmek, Ankara: Barış Kitap Yayınları.

Kibaroğlu, M (2005). Enerji mi? silah mı? nükleerin iki yüzü", Avrasya Dosyası Nükleer Özel Sayı, ss. 1-12.

Loader, I., at all (2014). The moral economy of security. Theoretical Criminology, 18(4), 469–488. https://doi.org/10.1177/1362480614531613

Özdoğan, M. (2019). Realizm ve neorelizm bağlamında soğuk savaş sonrası güvenlik anlayışının değerlendirilmesi, Güvenlik Bilimleri Dergisi, 8(1), 1-24. DOI: 10.28956/gbd/562934.

Platon, (2022), Devlet (Politeia). (Çev.) Sabahattin Alioğlu ve M. Ali Cimboz, (Hasan Ali Yücel Klasikleri Dizisi: XXIV), XLVIII. Basım, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Rothschild, E. (1995). What is security? *Daedalus*, *124*(3), 53–98. http://www.jstor.org/stable /20027310

Rousseau, J. J., (2021), Toplum sözleşmesi, (Ed.), Ayşe Fitnat Ece, (Çev.) Işık Ergüden, İstanbul: Koridor Yayınları.

Rumelili, B. ve Adısönmez, U. C. (2020). uluslararası ilişkilerde kimlik-güvenlik ilişkisine dair yeni bir paradigma: Ontolojik güvenlik teorisi. Uluslararası İlişkiler Dergisi, 17 (66), 23-39. DOI: 10.33458/uidergisi.720630

Twain, M. (2022), İnsan nedir?, (Ed.) Pınar Tan, (Türkçesi) Uğur Gülsün, İstanbul: Flamingo Yayınları.

Yıldız, D. (2015). New international security paradigm related to water and environmental security, World Scientific News, WSN 19, 97-111.

Zedner, L. (2009). Security (Key ideas in criminology series), Routledge Taylor &Francis Group, London and New York.

KAMU YÖNETİMİ VE POLİTİKALARINDA DIŞ DANIŞMANLIK İŞLEVİ

Hasret ÖZTÜRK[1]

1. GİRİŞ

Dünyada küresel ölçekte yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasi değişimler ile yerel ölçekte beklentilerde ve taleplerde yaşanan değişimler, kamu yönetimi ve politikalarına yansımakta ve kamu yönetimi ile politikalarını değişime zorlamaktadır. Bu nedenle kamu yönetimleri, idari yapılanmalarında değişiklere gitmekte, kamu politika oluşturma aktörlerini ve süreçlerini yeniden tasarlayarak farklı yaklaşımlar benimsemektedirler (Tahtalıoğlu, 2018: 19). İşte bu noktada ortaya çıkan yeni kamu yaklaşımı, küresel etkilerle ve özel sektör yönetim ilkeleri ile şekillenerek, kamu yönetiminde çok merkezli örgüt yapılanmasına ve çok aktörlü politika oluşturma sürecine girmiştir (Coşkun Tuna ve Aksoy, 2023). Yaşanan bu gelişmeler kamu yönetim süreçlerinin karmaşıklığını daha da artırmıştır. Kamu yönetiminde artan karmaşıklık, özel sektör yönetim ilkelerin kamu yöneticileri ve politikacıları tarafından yeteri kadar bilinmemesi kamu yöneticilerinin ve politikacılarının dış danışmanlık işlevine ihtiyaçlarını artmıştır. Bu durum kamu yönetiminde politika oluşturma ve uygulama süreçlerinde, dış danışmanlık işlevi olarak adlandırılan aktörün önemli bir konuma gelmesine neden olmuştur (Marciano, 2022; Küçük, 2020: 749-750). Son dönemlerde özellikle yabancı kamu yönetimi literatüründe dış danışmanlık işlevi konusu çok tartışılan bir konu haline gelmiştir (Sturdy, Kirkpatrick, Reguera, Blanco-Oliver ve Veronesi; 2022). Yabancı literatürde kamu yönetimi ve politikalarında dış danışmanlık işlevi ile ilgili çok sayıda bilimsel yayına rastlanmaktadır (Althaus, Carson ve Smith, 2021; Kirkpatrick, , Sturdy, Reguera Alvarado ve Veronesi, 2023; Seabrooke ve Sending, 2022). Fakat yerli literatürde sınırlı sayıda bilimsel çalışma bulunmaktadır (Küçük, 2020). Bu kapsamda bu çalışmanın amacı, kamu yönetimi ve politikalarında önemli bir aktör haline gelen dış danışmanlık işlevinin genel çerçevesini ortaya koyarak yerli literatüre katkı sağlamaktır.

Bu doğrultuda çalışmanın birinci bölümünde, kamu yönetimi ve politikalarında değişim, dış danışmanlık işlevinin genel tanımı, örgütlerin neden dış danışmanlık işlevine ihtiyaç duydukları anlatılarak kavramsal çerçeve oluşturulacaktır. İkinci bölümünde kamu yönetiminde dış danışmanlık işlevinin tanımı ve amacı, kamu idarelerinde dış danışmanlık işlevinin yeniden ortaya çıkışı ve gelişimi ile dış danışmanlık işlevine neden ihtiyaç duyulduğu, nasıl geliştiği, olumlu ve olumsuz yanları anlatılacaktır. Son bölümünde ise genel değerlendirme yapılarak çalışma sonlandırılacaktır.

[1] Dr. Öğr. Üyesi, Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Büro hizmetleri ve Sekreterlik Bölümü, hozturk@mehmetakif.edu.tr, ORCID: 0000-0001-9111-4844.

2. KAMU YÖNETİMİ VE POLİTİKALARINDA DEĞİŞİM

Kamu yönetimi, devlet kurumunun hizmet sunumunu gerçekleştirmek için bina, araç ve insan kaynağı gibi unsurların uyumlu bir şekilde bir araya getirilmesini ve yönetilmesini ifade etmektedir (Berkün, 2017: 640). Kamu politikası ise devlet kurumunun kamu yönetimi aygıtı aracılığıyla hizmet sunumunda, karar aşamasından uygulamaya aşamasına kadar izlenecek plan ve programları ifade etmektedir (Usta, 2013: 79). Zamanla kamu yönetimi ve kamu politikaları hem küresel değişimlerin hem de toplumsal taleplerin etkisiyle ve ayrıca toplumsal sürdürülebilirliğe katkı sağlamak amacıyla değişime uğramışlardır (Kaypak ve Bimay, 2019: 21). Kamu yönetimi ve politikalarında değişim genel hatlarıyla itibariyle klasik kamu yönetimi yaklaşımdan, yeni kamu yönetimi yaklaşımına doğru gerçekleşmiştir (Arslan, 2010: 21). Eşki (2009: 493), klasik kamu yönetimi yaklaşımdan, yeni kamu yönetimi yaklaşımına doğru değişimin nedenlerini ana hatlarıyla şöyle sıralamaktadır.

- Küreselleşme ve küreselleşme süreciyle birlikte ulus-üstü örgütlerin kamu yönetim sistemlerine tesir etmeye başlaması,
- Küreselleşme kaynaklı yeni yönetim ilkelerinin kamu yönetiminde benimsenmeye ve yerleşmeye başlaması,
- Klasik kamu yönetimi yaklaşımının, yönetim ve politika uygulamalarında işlevsizliği ve verimsizliği,
- Sanayi toplumundan, bilginin en önemli güç haline geldiği bilgi toplumuna sıçrayıştır.

Tabi ki kamu yönetimi yaklaşımında yaşanan değişim, kamu yönetiminin örgütlenme şeklini, hiyerarşik düzenini, personel yönetim politikasını etkilerken, kamu politikalarında da oluşturma, karar verme ve uygulama süreçlerini de etkilemiştir (Özer, 2005; Eşki, 2009: 496). Artık kamu yönetimi ve politikalarında, küreleşmenin ortaya çıkardığı ilkeler ile özel sektör yönetim mantığı, politika ve uygulamaları yer almaya başlamıştır (Gözel, 2003: 199-200). Bu doğrultuda küreleşmenin ve özel sektör politika ve uygulamaların kamu yönetimi ve politikalarına yansımasını sıralayacak olursak:

- Her şeyden önce yerelleşme ilkesinin kamu yönetimine hâkim olması ile birlikte tek merkezden yönetim ve tek merkezden hizmet sunumu terk edilerek, çok merkezden yönetim ve çok merkezden hizmet sunumuna geçilmiştir (Marciano, 2022; Mutlu ve Demirkaya, 2018).
- Yönetişim ilkesinin gereği, yönetimde karar almada, politika oluşturmada ve uygulamada toplumsal kesimler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları yönetim sürecine dâhil edilerek çok aktörlü yönetim sürecine geçilmiştir. Bu durum beraberinde aktörler arası istişareyi zorunlu kılmıştır (Marciano, 2022; Gündoğdu, 2017).
- Kamu sektörü ile özel sektör arasındaki iş birliği artmış kamu-özel ortaklığı diye adlandırılan yeni yönetim tarzı benimsenmiştir (Küçük, 2020).
- Özel sektör politika ve uygulamalarının kamu yönetimine aktarılması, özel sektör politika ve uygulamaları konusunda deneyimsiz kamu yöneticilerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Galwa ve Vogel, 2023).

- Kamu yönetiminde, özel sektör kaynaklı yönetim araçlarından performans yönetimi, kalite yönetimi ve proje yönetimi uygulamalarına geçilmiştir (Eşki, 2009: 495-498).

2.1.Dış Yönetim Danışmanlığı İşlevi

Dış yönetim danışmanlığı, örgütlerin hedeflerine ulaşması için örgüt içi ve örgüt dışı sorunların tespit edilmesi ve bu sorunların çözümüne ilişkin, örgüt dışından uzman kişilerden veya örgüt dışı kurumlardan görüş, düşünce ve teklif alma veya sunma işlevi olarak tanımlanmaktadır. Dış yönetim danışmanlığının hizmet çerçevesini, genel yönetim, mal ve hizmet üretimi ile dağıtımı, insan kaynakları yönetimi, mali yönetim, bilgi ve teknoloji yönetimi gibi unsurlar oluşturmaktadır (Can ve Özdemirci, 2023: 40; Erdost, 2004: 143). Can ve Özdemirci, (2023: 38); Erdost, (2004: 143) örgütlerin, dış yönetim danışmanlık işlevine neden ihtiyaç duyduklarını şöyle sıralamaktadır.

- Örgüt içi yaşanan karmaşalar,
- Örgütün amaç ve hedeflerinde yaşanan belirsizlikler,
- Örgütün rekabet edebilirliğini artırmak ve sürdürülebilirliğini sağlamak için örgüt içi ve örgüt dışı dinamiklerin tetkik ve analizlerin yapılarak bilgi sağlanması gerekliliği,
- Örgüt kaynaklarının verimli ve etkili kullanılmasını sağlayarak, kaynakları artırma gereksinimi,
- Örgütün ilişki içinde olduğu paydaşlarla ortak süreç yönetme ve ortak değer ortaya koyma ihtiyacıdır.

Can ve Özdemirci (2023: 39) ile Sturdy (2018) dış kaynaklı danışmanlığının işlevlerini aşağıdaki şekilde sıralamaktadır.

- Örgütlere örgüt içi ve örgüt dışı bilgi temin etmek,
- Örgütsel sorunları belirlemek, tanımlamak ve adlandırmak,
- Örgütsel sorunların çözümüne ilişkin görüş, düşünce ve tekliflerin uygulamaya konulmasına katkı sağlamak,
- Örgütsel sorunların çözümüne ilişkin oluşturulan politika ve uygulamalarda tüm paydaşların görüşlerini alarak, onların da benimseyeceği politika ve uygulamalar oluşturmak,
- Örgütsel sorunları çözmek,
- Örgütlerin veya örgüt yöneticilerin örgütsel sorunları belirleme, tanımlama ve çözüm önerileri bulma konusunda öğrenmelerine katkı bulunmak,
- Örgütsel etkinliği ve verimliliği sürdürülebilir kılmaktır.

3. KAMU YÖNETİM VE POLİTİKALARINDA DIŞ DANIŞMANLIK İŞLEVİ

Kamu yönetiminde dış danışmanlık işlevi denildiğinde, kamu örgütleri içerisinde üretilemeyen bilginin, becerinin ve uzmanlığın özel sektör kişi ve kurumlarından temin edilmesi olarak tanımlanabilir (Ylönen ve Kuusela, 2019). Dış danışmanlık işlevinin amacı ise özel sektör yönetim araçlarını kullanarak kamu kurumlarında etkinlik ve verimliği sağlamaktır (Galwa ve Vogel, 2023). Kamu yönetiminde danışmanlık işlevinin kullanması devlet kurumum ortaya çıkması ile aynı döneme rastlamaktadır. Özellikle eski Mısır, Hint ve Yunan imparatorluklarında, kralların ve imparatorların karar verme süreçlerinde danışmanlardan yararlandıkları görülmektedir. Bu döneminin danışmanlarını, genelde kral ve imparatorların yakın akraba ve arkadaşları, din adamları ve idari görevleri bulunan kişiler oluşturmaktadır. Bu nedenle eski çağlarda danışmalık işlevinin izleri görülse de tam olarak bir dış danışmanlık işlevinden söz etmek mümkün değildir (Babaoğlu ve Yıldız, 2015). Seabrooke ve Sending (2022), 1930 ve 1950 yıllarında Amerika Birleşik Devletleri'nde kamu sektörlerinin, bilgi amaçlı dış danışmanlık işlevine talep duyduklarını ifade etmektedirler. Nedenini ise kamu sektörünün, özel piyasalarda oligopole karşı korunma ihtiyacından kaynaklandığını belirtmektedirler. 1970'li yılların başında ise Amerika Birleşik Devletleri dışında, özellikle Avrupa'da kamu idarelerinde dış danışmanlık işlevine olan talebin daha da arttığı ifade edilerek, bu yönde piyasa oluştuğuna vurgu yapılmaktadır (Seabrooke ve Sending, 2022). 1990'lı yıllardan günümüze kadar da kamu yönetiminde bu talebin gün geçtikçe sürekli arttığı gözlenmektedir (Sturdy, Kirkpatrick, Reguera, Blanco-Oliver ve Veronesi, 2022). Kamu yönetiminde dış danışmanlık işlevi talep artışına yönelik verilere baktığımızda, Avustralya'da 1988 ve 2016 yılları baz alındığında, 1988 yılına göre 2016 yılında dış yönetim danışmanlık talebinin 2,68 kat artığı görülmektedir. İsveç'te 2003 ve 2011 yılları baz alınarak yapılan karşılaştırmada 3,5 kat artığı görülmektedir. Bunun yanında Yeni Zelanda'da bir kamu idaresinde 2009 yılı baz alındığı her 100 kişi için 7 danışman düştüğü ifade edilirken, 2019 yılı baz alındığında her 100 kişi için 50 danışman düştüğü ifade edilmektedir (Seabrooke ve Sending, 2022). Ayrıca 2015 yılı baz alındığında dış danışmanlık hizmetlerine, İngiltere'deki kamu sektörlerinin 5.475 milyon Euro, Almanya'nın 3.538 milyon Euro ve Fransa'nın ise 832 milyon Euro harcadıkları belirtilmektedir (Pemer, Börjeson ve Werr, 2020).

Kamu yönetimi ve politikalarında dış danışmanlık işlevinin daha önemli ve etkin hale gelmesi, yeni kamu yönetimi yaklaşımının benimsenmesi ile birlikte piyasa veya özel sektör mekanizmalarının kamu örgütlerinde ve bürokraside etkili olmasıyla başlamıştır. Özellikle yeni kamu yönetimini yaklaşımını erken dönemde benimseyen Anglofon, Benelüks ve İskandinav ülkelerinin kamu yönetimlerinde dış danışmanlık işlevini belirgin bir şekilde kullandıkları göze çarpmaktadır (Marciano, 2022; Seabrooke ve Sending, 2022; Serrano-Velarde ve Krucken, 2012).

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde, kamu yönetiminde dış danışmanlık işlevi kullanımının artmasının detaylarını sıralayacak olursak,

- Yeni kamu yönetimi yaklaşımının kamu yönetiminde kökten değişikler yaratması ile birlikte kamu yöneticilerinin yönetim süreçlerinde uzman tavsiye ve görüşlerine ihtiyaç duyması (Galwa ve Vogel, 2023),

- Çok merkezden yönetim ve çok merkezden hizmet sunumuna geçilmesiyle birlikte kamu yönetiminin karmaşıklığının artması ve yönetme sürecinde bilgi ve görüşlerinden yararlanılabilecek uzman desteğine ihtiyaç duyulması (Pemer, Börjeson ve Werr, 2020; Marciano, 2022),
- Yönetim süreçleri ile karar almada çok aktörlü yapının ortaya çıkışı ve bu aktörlerin görüşlerin alınması, görüşlerin tetkik ve analizlerin yapılması ve aktörler arasında eşgüdümün sağlanması yönünde uzman desteğine ihtiyaç duyulması (Marciano, 2022; Pemer, Börjeson and Werr, 2020),
- Performans yönetimi, kalite yönetimi ve proje yönetimin, kamu yönetiminde uygulanmaya başlaması ve bu yönetim araçlarını yönetecek uzman personel desteğine ihtiyaç duyulması (Galwa ve Vogel, 2023; Eşki, 2009: 495-498),
- Kamu yönetiminin rekabetçi ruha bürünmesi birlikte diğer kurumlarla ve işletmelerle rekabet edebilmesi için piyasa ve diğer iç ile dış dinamiklerin analizlerinin yapılması yönünde uzman desteğine ihtiyaç duyulması (Eren, 2003; Galwa ve Vogel, 2023),
- Kamu örgütleri içinde bilgi üretmenin maliyetli olduğu ve dış danışmanlık işlevi ile daha az maliyetli olacağı düşüncesi (Seabrooke ve Sending, 2022), şeklinde sıralanmaktadır.

Kısaca, yeni kamu yönetiminin neden olduğu idari yapılamadaki karmaşıklık, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde çoklu aktörlerin öneri ile görüşlerinin tetkik ve analizlerinin yapılması gerekliliği, personellerin performans kriterlerinin belirlenmesi, ölçülmesi ve sınıflandırılması ile kalite politikalarının belirlenmesi, uygulanması ve değerlendirmesi gibi özel sektörden ikame edilen yönetim politika ve uygulamaların kamu yönetiminde uygulanmaya başlaması özel sektör deneyimi olmayan kamu yönetim ve politikacılarına karar almada ve politika oluşturmada zorluklar yaşatmaya başlamıştır. Çözüm olarak, özel sektör politika ve uygulamalarını bilen kişi ve kurumlardan dış danışmanlık hizmeti almaya başlamışlardır. Böylece kamu yönetiminde ve politikalarında dış danışmanlık işlevi daha etkin ve belirgin hale gelmiştir (Galwa ve Vogel, 2023; Marciano, 2022; Seabrooke ve Sending, 2022; Eşki, 2009: 495-498; Küçük, 749-750; Vogelpohl, 2018; Fattore, Iacovone, ve Steccolini, 2018).

Marciano (2022), kamu yönetiminde dış danışmanlık işlevinin, temel politika belirleme rolü ve bağlantı rolü şeklinde iki temel rolüne vurgu yapmaktadır. Temel politika belirleme rolünde, somut ve seçenekli politikalar belirlenir, analizleri yapılır ve belirlenen politikalar hakkında kamu yöneticilerine görüş, düşünce ve tavsiyelerde bulunulur. Bağlantı rolünde ise kamu yöneticileri ve diğer aktörler arasında ilişki kurularak, karşılıklı görüş, düşünce, bilgi ve tercihlerinin paylaşılmasına katkı sunularak ortak değerler yaratılmaya çalışılır.

Kamu yönetimi ve politikalarında dış danışmanlık işlevi sağlık, eğitim, istihdam, bilgi teknolojileri, çevre ve güvenlik gibi kritik ve önemli alanlarda temel sorunların çözülmesine ve reform yapılmasına katkı sunmaktadır (Seabrooke ve Sending, 2022; Skouteris, Kirkpatrick, Currie, Braithwaite ve Teede, 2019).

Kamu yönetiminde dış danışman kullanımı işlevinin önemli ölçüde artması beraberinde hararetli tartışmaları getirmiştir. Tartışmaların çıkış noktasını da dış danışmanlık işlevi kullanımının kamu yönetiminde politika kapasitesi, şeffaflık ve hesap verebilirlik üzerinde olumsuz etkilere yol açtığı yönündeki tezler oluşturmaktadır (Althaus, Carson ve Smith, 2021). Yaşanan tartışmalar neticesinde, bazı kesimler dış danışmanlık işlevi kullanımının kamu yönetimi süreci için sakınca oluşturmadığı aksine olumlu etkileri olduğunu ifade ederken, bazı kesimlerde ise olumsuz birçok etkisinin bulunduğunu ifade etmektedirler (Kirkpatrick, Sturdy, Reguera Alvarado ve Veronesi, 2023). Bu noktada, kamu yönetiminde dış danışmanlık kullanımının olumlu etkileri şu şekilde sıralanmaktadır.

- Dış danışmanlık işlevi, kamu yöneticilerine bireysel ve kolektif politikalar oluşturma ve bunları hayata geçirme imkânı tanıyabilir (Kirkpatrick, Sturdy, Reguera Alvarado ve Veronesi, 2023).
- Dış danışmanlık işlevi, kamu yöneticilerinin iş ve işleyiş süreçlerinde kontrollerinin gelişmesine olanak tanıyabilir (Kirkpatrick,Sturdy, Reguera Alvarado ve Veronesi, 2023).
- Dış danışmanlık işlevi, kamu yöneticilerinin umutlarını besleyebilir, statülerinin gelişmesine de katkı sunabilir (Kirkpatrick, Sturdy, Reguera Alvarado ve Veronesi, 2023).
- Dış danışmanlık işlevi, kamu yöneticilerinin tartışmalı karar alma süreçlerinde veya kararlarında, neden bu yönde karar alınması gerektiği veya neden bu yönde karar alındığı hususunda yöneticilere dayanak ve meşruiyet sağlayabilir (Sturdy, 2018; Galwa ve Vogel, 2023; Kirkpatrick, Sturdy, Reguera Alvarado ve Veronesi, 2023).

Kamu yönetiminde dış danışmanlık kullanımının sakıncaları da aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır.

- Dış danışmanlık işlevi, kamusal bilgiyi tekelleştirerek veya özelleştirerek bağımlılıklar ortaya çıkabilir. Dış danışmanlık hizmeti veren kişi ve kurumlar kamuya ait bilgisayar programları, algoritmalar ve bazı verilere vakıf olmaktadırlar. Dış danışmanlar tarafından vakıf olunan bu kamusal bilgiler bir varlık veya meta olarak sahiplenilebilir. Bu durum kamu kurumlarını ve yöneticilerini danışmanlık hizmeti verenlere bağımlı kılabilir. Bağımlılık beraberinde hesap verebilirliğin azalması ve örtülü bilginin aşınmasına neden olabilir (Ylönen ve Kuusela, 2019; Althaus, Carson ve Smith, 2021; Sturdy, Reguera Alvarado ve Veronesi, 2023).
- Dış danışmanlık işlevinin yaygın kullanımı, iç yönetim yetenek ve kabiliyetlerin azalmasına yol açabilir (Kirkpatrick, Sturdy, Reguera Alvarado ve Veronesi, 2023).
- Dış danışmanlık işlevine yapılan harcamalar kamu kurumlarına aşırı mali yük getirerek, yönetim fonksiyonlarının aksamasına neden olabilir (Skouteris, Kirkpatrick, Currie, Braithwaite ve Teede, 2019; Kirkpatrick, Sturdy, Reguera Alvarado ve Veronesi, 2023).
- Dış danışmanlık işlevi, öneri ve tavsiyeleriyle kamu yöneticilerini etkileyerek belirli grup ve kesimlerin çıkarlarına hizmet edebilirler (Seabrooke ve Sending, 2022).
- Dış danışmanlık işlevinin aşırı kullanımı, politika kapasitesini ve demokratik yöntem ile uygulamaları azaltabilir (Althaus, Carson ve Smith, 2021).

- Kurumsal hafızasının kaybına ve kamu hizmetlerinin içinin boşaltılmasına neden olabilir (Althaus, Carson ve Smith, 202).

Alanyazında dış danışmanlık işlevi hakkında teorik çerçevede tartışmalar devam etse de dış danışmanlık işlevinin kamu örgütlerinin etkilerine ve çıktılarına ilişkin çok sınırlı ve yetersiz sayıda çalışma veya kanıt bulunmaktadır. Sınırlı sayıda bulunan çalışmalarla veya kanıtlarla da dış danışmanlık işlevinin kamu yönetimi üzerindeki etkilerini olumlu ya da olumsuz değerlendirerek hüküm vermek zor görünmektedir. Fakat alan yazında ulaşılabilen kaynaklarda dış danışmanlık işlevinin ağırlıklı olarak kamu yönetiminde performans ve verimlilik üzerinde herhangi bir olumlu etkisi olmadığı belirtilmektedir (Kirkpatrick, Sturdy, Alvarado, Blanco-Oliver ve Veronesi, 2019; Skouteris, Kirkpatrick, Currie, Braithwaite ve Teede, 2019; Braithwaite, Westbrook, Hindle, Iedema ve Black, 2006).

4. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Kamu yönetiminde dış danışmanlık işlevine yönelik talebin olması, bu yönde arz oluşması ve kamu yönetiminde görünür hale gelmesi 1930-1970 yılları arasındaki zaman dilimini kapsamaktadır. Fakat dış danışmanlık işlevine, kamu yönetiminde ivme kazandıran, yükselişe geçiren ve kamu yönetimi ve politikalarında önemli bir aktör haline gelmesini sağlayan en önemli etken ise 1990'lı yıllara damgasını vuran yeni kamu yönetimi yaklaşımının benimsenmesi ile birlikte yönetim süreçlerinde özel sektör yönetim ilke ve araçlarının kullanılmaya başlanılmasıdır (Seabrooke ve Sending, 2022; Galwa ve Vogel, 2023; Marciano, 2022; Seabrooke ve Sending, 2022; Eşki, 2009: 495-498; Küçük, 749-750; Vogelpohl, 2018; Fattore, Iacovone, ve Steccolini, 2018). Kamu yönetiminde dış danışmanlık işlevinin yaygın kullanımı ve dış danışmanlık işlevine ödenen ücretler dış danışmanlık işlevini tartışmanın odağına taşımıştır. Bazı kesimler dış danışmalık işlevinin örgütsel performans ve verimlilik üzerinde olumlu etkilerinin olduğunu savunurken, bazı kesimler ise bağımlılık yarattığı, hesap verebilirlik ve demokratik değerler sergilemedikleri, yönetim ve politika oluşturma kapasitesine olumsuz etkide bulunduklarını savunmuşlardır. Alan yazında da dış danışmanlık işlevinin kamu örgütleri üzerindeki etkilerine araştıran ve tartışmaları sonlandıracak yeterli sayıda çalışmaya rastlanamamıştır (Kirkpatrick, Sturdy, Alvarado, Blanco-Oliver ve Veronesi, 2019; Skouteris, Kirkpatrick, Currie, Braithwaite ve Teede, 2019; Braithwaite, Westbrook, Hindle, Iedema ve Black, 2006).

Sonuç olarak, günümüzde de kamu yönetiminde dış danışmalık işlevinin kullanımı önemli ölçüde devam etmektedir ve örgütsel etkileri de hala netlik kazanmamıştır. Ama dış danışmanlık işlevinin kamu örgütlerinde kullanımında şeffaflığın, hesap verebilirliğin, demokratikliğin ve denetlenebilirliğin sağlanması ile kamu yararı ve kamu değerinin öncelenmesi düşüncesindeyim.

KAYNAKÇA

Althaus, C., Carson, L. ve Smith, K. (2021). Rethinking the commissioning of consultants for enhancing government policy capacity. Policy Sciences, 54(4), 867-889.

Arslan, N. T. (2010). Klasik-neo klasik dönüşüm süreci: yeni kamu yönetimi. CÜ iktisadi ve idari Bilimler Dergisi, 11(2), 21-38.

Babaoğlu, C. ve Yıldız, M. (2015). Kamu politikası bakış açısından Selçuklu ve Osmanlı Devletlerinde hükümdar-danışman ilişkisi üzerine. Yasama Dergisi, (29), 84-108.

Berkün, S. (2017). Kamu Açısından Yönetim. Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, 6(16), 638-664.

Bimay, M. ve Kaypak, Ş. (2019). Küreselleşme Sürecinde Kamu Politikalarında Yaşanan Değişimler. ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi, 6(15), 24-40.

Braithwaite, J., Westbrook, M. T., Hindle, D., Iedema, R. A. and Black, D. A. (2006). Does restructuring hospitals result in greater efficiency-an empirical test using diachronic data. Health Services Management Research, 19(1), 1-12.

Can, İ. ve Özdemirci, A. (2023). Yönetim Danışmanı Nasıl Kazandırır? International Journal of Management and Administration, 7(13), 36-54.

Coşkun Tuna, P. ve Aksoy, A. (2023). Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Kamu Özel İş birliği: Dünya ve Türkiye Uygulamaları. İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi, 8 (21), 460-475.

Erdost, H. E. (2004). Tarihsel Perspektifte Yönetim Danışmanlığı Hizmeti. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 59(01).

Eren, V. (2003). Kamu Yönetiminde Rekabet, Rekabetin Kurumlaştırılması ve Rekabet Mekanizmaları. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 58(04), 83-105.

Eşki, H. (2009). Kamu yönetiminde değişim ve yeni yönetim modelleri. Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 9(17), 491-500.

Fattore, G., Iacovone, D. and Steccolini, I. (2018). 'Managing successful change in the public sector': a view from the consultants' world. Public Management Review, 20(4), 587-606.

Galwa, J ve Vogel, R (2023) Insearch of legitimacy: conflictinglogicsandidentities of managementconsultants in publicadministration, Public Management Review, 25: 2, 404-428,

Gözel, K. A. (2003). Yeni Kamu Yönetimi Nedir. Türk İdare Dergisi, 75(438), 195-208.

Gündoğdu, H. G. (2017). Meşruiyet sorununun çözümünde çok düzeyli yönetişim ve müzakereci demokrasi. Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, KAYFOR, 14, 694-704.

Kirkpatrick, I., Sturdy, A. J., Alvarado, N. R., Blanco-Oliver, A. and Veronesi, G. (2019). The impact of management consultants on public service efficiency. Policy and Politics, 47(1), 77-95.

Kirkpatrick, I., Sturdy, A. J., Reguera Alvarado, N. and Veronesi, G. (2023). Beyond hollowing out: Public sector managers and the use of external management consultants. Public Administration Review, 83(3), 537-551.

Küçük A (2020). Kamu Politikasının Görünmeyen Bir Ajanı Olarak Uluslararası Danışmanlık Firmaları: Sağlık Sektörü Örneği. Mülkiye Dergisi, 44 (4), 747-774.

Marciano, R. (2022). Beyond consultocracyandservants of power: Explainingthe role of consultants in policy formulation. Governance, 1–20.

Mutlu, S. ve Demirkaya, Y. (2018). Avrupa yönetişimi ve ulusaltı yönetimlerin ulusötesi ağ faaliyetleri. Strategic Public Management Journal, 4(7), 59-82.

Özer, M. A. (2005). Günümüzün yükselen değeri: Yeni kamu yönetimi. Sayıştay Dergisi, (59), 3-46.

Pemer, F., Börjeson, L. and Werr, A. (2020). The role of chief executive tenure for public organizations' hiring of management consultants. Governance, 33(2), 269-285.

Seabrooke, L. And Sending, O. J. (2022). Consultancies in publicadministration. Public Administration, 100(3), 457–471.

Serrano-Velarde, K. and Krücken, G. (2012). Private Sector Consultants and Public Universities: the challenges of cross-sectoral knowledge transfers. European Journal of Education, 47(2), 277-289.

Skouteris, H., Kirkpatrick, I., Currie, G., Braithwaite, J. and Teede, H. (2019). Are external management consultancies effective in healthcare improvement, do they reflect value for money and what are the alternative models? Internal Medicine Journal, 49(11), 1451-1455.

Sturdy, A. (2018). Promoting solutions and co-constructing problems–Management consultancy and instrument constituencies. Policy and Society, 37(1), 74-89.

Sturdy, Kirkpatrick, Reguera, Blanco-Oliver and Veronesi (2022). The management consultancy effect: Demand inflation and its consequences in the sourcing of external knowledge. Public Admin. 100: 488–506.

Tahtalıoğlu, H. (2018). Postmodernizmin Türk kamu bürokratik sistemine yansıması. Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1, 19-28.

Usta, A. (2013). Kamu politikaları analizine kuramsal bir bakış. Yasama Dergisi, (24), 78-102.

Vogelpohl, A. (2018). Consulting as a threat to local democracy? Flexible management consultants, pacified citizens, and political tactics of strategic development in German cities. Urban Geography, 39(9), 1345-1365.

Ylönen, M, Kuusela, H. (2019). Consultocracy and its discontents: A critical typology and a callfor a research agenda. Governance. 32: 241–258. https://doi.org/10.1111/gove.12369.

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Alanındaki Gelişmelere Akademik Çözümlemeler

Editör: Doç. Dr. Şahin KARABULUT

yaz yayınları

YAZ Yayınları
M.İhtisas OSB Mah. 4A Cad. No:3/3
İscehisar / AFYONKARAHİSAR
Tel : (0 531) 880 92 99
yazyayinlari@gmail.com • www.yazyayinlari.com

ISBN: 978-625-6524-41-5

9 786256 524415