

Publicus

Kamu Yönetimi Araştırmaları Dergisi

Journal of Public Administration Research

Sayı 2 - Aralık 2024

Issue 2 - December 2024

Geçiş Sürecinde Kamu Yönetimi: Macaristan
Örneği

Sonay BAYRAMOĞLU ÖZUĞURLU

Türk Kamu Personel Sistemine Bütünsel Bir Bakış
Ali GÜNEYİ

Modern Bürokrasinin İnşasına Weberyen/Avrupa-
Merkezci Yaklaşım ve Yöntemsel Sınırlılıklar

Meryem ÇAKIR KANTARCIOĞLU

İmren Pınar DÜLGAR

Tarım ve Orman Bakanlığına Bağlı Kadın
Kooperatiflerinin Sürdürülebilirliğinin Dış ve İç
Paydaşlar Açısından Değerlendirilmesi: Adana
Örneği

Müge KANTAR DAVRAN

Afet Yönetimi Bağlamında Sayıştay'ın Afet ve Acil
Durum Yönetimi Başkanlığı'nı Denetimi

Eda MERT

Bulut DOĞAN

Göçebe ve Dış Dünya

Tuna ÇELİK

Felaketlerin Eşiğinde Kriz Müdahalesi ve
Toplumsal Yeniden Üretim: Devlet, Halk ve
Ötekiler

Pınar SARIGÖL

Yapay Zekâ ve Kamu Hizmetleri Çalıştay-
(23.11.2024)

Songül DEMİREL DEĞİRMENCI

Publicus – Kamu Yönetimi Araştırmaları Dergisi
Publicus – Journal of Public Administration Research

Yayın Türü: Yaygın Süreli Yayın | **Publication Type:** Periodical

E-ISSN: 3023-8463

Yayın Tarihi / Publication Date: 30.12.2024

Yıl: 2024 / Sayı: 2 – Year: 2024 / Issue: 2

Yazışma Adresi / Correspondence Address:

Balgat Mah. Ceyhun Atıf Kansu Cad. No. 36/6 Çankaya/Ankara

İletişim / Contact: publicus@kamuyonetimi.org.tr

İnternet sitesi / Website: publicus.kamuyonetimi.org.tr

Sosyal medya hesapları / Social media accounts:

X/Twitter: @Publicus_2024 | LinkedIn: Publicus Journal

Publicus, bir kamu yönetimi dergisidir. Publicus, Kamu Yönetimi Derneği'nin resmi yayın organıdır. Her yıl Haziran ve Aralık aylarında olmak üzere yılda iki defa çevrimiçi yayımlanan açık erişimli ulusal bilimsel hakemli bir dergidir. Türkçe ve İngilizce dillerinde yayın yapar.

Publicus is a journal of public administration. Publicus is the official publication of the Public Administration Association. Published online, openly accessible and semi-annually, in June and December, it is a national scholarly peer-reviewed scientific journal. It publishes Turkish and English articles.

Dergide yayımlanan yazılardan ve aktarılan görüşlerden yazarlar sorumludur.

Authors bear responsibility for the content of their published articles.

Publicus'ta yayımlanan çalışmalar CC BY-NC-ND 4.0 ile lisanslanmaktadır.

Papers published by Publicus are licensed under CC BY-NC-ND 4.0.



Publicus

**Kamu Yönetimi Derneği Adına İmtiyaz Sahibi / Owner on behalf of the Public
Administration Association**

Nuray Ertürk Keskin (Ondokuz Mayıs Üniversitesi)

*

Editör / Editor

Fatma Eda Çelik (EPHE - Université PSL)

Editör Yardımcıları / Associate Editors

Recep Aydın (Hitit Üniversitesi)

Şeyma Eşki Çaylak (Muş Alparslan Üniversitesi)

*

Yazı İşleri Müdürü / Managing Editor

Kubilay Tuğlu (Ankara Üniversitesi, Polis Akademisi)

*

Yayın Kurulu / Editorial Board

Ashı Yılmaz Uçar (Leiden University)

Ezgi Seçkiner Bingöl (Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi)

Fulya Akyıldız (Uşak Üniversitesi)

Hilal Kara (Queen's University)

Levent Demirelli (Beykent Üniversitesi)

Turgay Gülpınar (Dokuz Eylül Üniversitesi)

*

Türkçe Dil Editörü / Turkish Language Editor

Şeyma Eşki Çaylak (Muş Alparslan Üniversitesi)

Turgay Gülpınar (Dokuz Eylül Üniversitesi)

İngilizce Dil Editörü / English Language Editor

Hilal Kara (Queen's University)

*

Sayfa Düzeni ve Tasarım / Layout and Design

Berkay Yalçinkaya (Ondokuz Mayıs Üniversitesi)

Web Uygulamaları / Web Applications:

Kubilay Tuğlu (Ankara Üniversitesi, Polis Akademisi)

Danışma Kurulu / Advisory Board

(Alfabetik Sıra)

- Prof. Dr. Ahmet Alpay Dikmen (Dünya Barış Üniversitesi/Ufuk Üniversitesi)
Doç. Dr. Ahmet Barbak (İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi)
Prof. Dr. Alasdair Roberts (University of Maassachusetts Amhersts)
Doç. Dr. Aslı Yönten Balaban (Ondokuz Mayıs Üniversitesi)
Doç. Dr. Barış Gençer Baykan (Yeditepe Üniversitesi)
Prof. Dr. Barış Övgün (Ankara Üniversitesi)
Doç. Dr. Beste İşleyen (University of Amsterdam)
Prof. Dr. Can Umut Çiner (Ankara Üniversitesi)
Dr. Cemil Yıldızcan (Galatasaray Üniversitesi)
Doç. Dr. Cengiz Ekiz (Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi)
Prof. Dr. Çağatay Edgücan Şahin (Ordu Üniversitesi)
Doç. Dr. Diğdem Soyaltın Colella (University of Aberdeen)
Doç. Dr. Esmeray Alacadağlı (Bayburt Üniversitesi)
Prof. Dr. Gökhan Orhan (Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi)
Prof. Dr. B. Guy Peters (University of Pittsburgh)
Prof. Dr. Hacer Tuğba Eroğlu (Selçuk Üniversitesi)
Dr. Hakan Akın (Yüksek İhtisas Üniversitesi)
Prof. Dr. Koray Karasu (Ankara Üniversitesi)
Dr. Leonidas Karakatsanis (University of Macedonia)
Dr. Lutfi Yalçın (Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi)
Prof. Dr. Meral Sağır Öztoprak (Yeditepe Üniversitesi)
Prof. Dr. Mete Yıldız (Hacettepe Üniversitesi)
Prof. Dr. Mustafa Kemal Bayırbağ (Ortadoğu Teknik Üniversitesi)
Prof. Dr. Mustafa Koç (Toronto Metropolitan University)
Prof. Dr. Naci Karkin (Pamukkale Üniversitesi/United Nations University)
Dr. Nikos Moudouros (University of Cyprus)
Doç. Dr. Nilay Yavuz (Orta Doğu Teknik Üniversitesi)
Doç. Dr. Nur Şat (Hitit Üniversitesi)
Doç. Dr. Ozan Zengin (Ankara Üniversitesi)
Prof. Dr. Patricia Shields (Texas State University)
Dr. Pınar Sarıgöl Gürkan (Orta Doğu Teknik Üniversitesi)
Prof. Dr. Rıdvan Akın (Galatasaray Üniversitesi)
Doç. Dr. Sevinç Soyocak (Hitit Üniversitesi)
Doç. Dr. Sonay Bayramoğlu Özügürlü (Ankara Üniversitesi/E)
Doç. Dr. Stella Ladi (Panteion University/Queen Mary University of London)
Prof. Dr. Uğur Ömürgönülşen (Hacettepe Üniversitesi)
Prof. Dr. Uğur Sadioğlu (Hacettepe Üniversitesi)
Doç. Dr. Yasemin Mamur Işıkcı (Giresun Üniversitesi)
Prof. Dr. Yılmaz Üstüner (Orta Doğu Teknik Üniversitesi)

İçindekiler / Table of Contents

Amaç ve Kapsam	vi
Purpose and Scope	ix
Editörden	xii
Editorial.....	xviii

Görüş Makalesi/Comment Article

Geçiş Sürecinde Kamu Yönetimi: Macaristan Örneği

Public Administration in Transition: Hungary Case

Sonay BAYRAMOĞLU ÖZUĞURLU 1

Araştırma Makalesi / Research Article

Türk Kamu Personel Sistemine Bütünsel Bir Bakış

A Holistic Overview of the Turkish Public Personnel System

Ali GÜNEYİ..... 32

Araştırma Makalesi / Research Article

Modern Bürokrasinin İnşasına Weberyen/Avrupa-Merkezci Yaklaşım ve Yöntemsel Sınırlılıklar

The Weberian/Eurocentric Approach to the Construction of Modern Bureaucracy and Its Methodological Limitations

Meryem ÇAKIR KANTARCIOĞLU

İmren Pınar DÜLGAR 83

Araştırma Makalesi / Research Article

Tarım ve Orman Bakanlığına Bağlı Kadın Kooperatiflerinin Sürdürülebilirliğinin Dış ve İç Paydaşlar Açısından Değerlendirilmesi: Adana Örneği

An Evaluation of the Sustainability of Rural Women's Cooperatives: The Case of Adana

Müge KANTAR DAVRAN 125

Araştırma Makalesi / Research Article

Afet Yönetimi Bağlamında Sayıştay'ın Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nı Denetimi

Audit of Disaster and Emergency Administration Presidency by Turkish Court of Accounts in the Context of Disaster Administration

Eda MERT

Bulut DOĞAN..... 174

Kitap İncelemesi / Book Review

Göçebe ve Dış Dünya

Nomads and The Outside World

Tuna ÇELİK.....226

Kitap İncelemesi / Book Review

Felaketlerin Eşiğinde Kriz Müdahalesi ve Toplumsal Yeniden Üretim: Devlet, Halk ve Ötekiler

Crisis Response and Social Reproduction on the Brink of Disaster: State, Society, and the Others

Pınar SARIGÖL..... 239

Etkinlik Raporu / Event Report

Yapay Zekâ ve Kamu Hizmetleri Çalıştayı-(23.11.2024)

Artificial Intelligence and Public Services Workshop-(23.11.2024)

Songül DEMİREL DEĞİRMENCİ 251

Başvuru, Değerlendirme, Yayın İlke ve Süreçleri..... 272

Manuscript Submission Guideline.....283

Amaç ve Kapsam

Publicus – Kamu Yönetimi Araştırmaları Dergisi / Publicus – Journal of Public Administration Research, Kamu Yönetimi Derneği'nin yayın organıdır. Kamu yönetimi alanına dair özgün araştırma sorularını ele alan bir kamu yönetimi dergisidir. Türkçe ve İngilizce dillerinde yayın yapan, ulusal hakemli bilimsel bir dergidir. Açık erişim ilkelerini esas alarak çevrim-içi olarak Haziran-Aralık periyodunda yılda iki kez yayımlanır.

Publicus sözcüğü Antik Roma'da, kendi rızalarıyla bir araya gelmiş Roma halkının, yani *populus*'un, yurttaşlık bağıyla kurduğu yasal, siyasal ve yönetsel birliği ve bu birliğe ait olmayı ifade eder. Cicero, kendi kendini yöneten bu topluma *res publica* adını vermiştir. *Res publica* sözcüğü hem devleti hem de cumhuriyeti ifade etmek için kullanıla gelmiştir. Fransızca ve İngilizce dillerine *public* sözcüğüyle giren kavram, bu dillerde kamu yönetimi alan yazınının adını, *public administration*'ı oluşturacaktır.

Türkçe alanyazın adlandırmasında öne çıkan *kamu* ve *âmme* sözcükleri de aynı şekilde, biri Türkçe, diğeri Arapça olmak üzere, devletleşme sürecinde belirli kurallar çerçevesinde bir araya gelmiş bütün toplumu ifade eder. Kamu'nun kökeni olan *kamug* topluluğun bütünü anlamındadır; *âmme* sözcüğü de *umum*'dan gelmektedir.

Publicus sözcüğü, bize, etimolojik ve tarihsel olarak yönetimin halka ait, topluma ait, umuma ait bir edim ve örgütlenme olduğunu hatırlatır. İktidarın genelleşip gayrişahsileştiği demokrasi ve cumhuriyetler çağında, antik dünyadan alınıp genel kamu hukukunun ve idaresinin adı haline gelmesi de bunu gösterir. Yönetim, kamu'nun yönetimidir. Kamu'suz bir yönetim düşünülemez.

Dergimiz, kendisine *Publicus* ismini seçerken, yönetsel alanda inceleme konularının merkezine insanın ve toplumun alınması gerektiği düşüncesiyle hareket etti. Amacımız, odağına insanı ve toplumu alan bir kamu yönetimini görünür kılmaktır.

Kamu yönetiminin, içsel unsurlarını oluşturan örgütsel yapısı, işleyişi ve uygulayıcıları da toplumsal olanla birlikte oluşur ve onunla birlikte düşünülmelidir. Kurumsallaşma, toprak üzerinde örgütlenme, merkezileşme, personel sistemi gibi olguların her biri, ele alındıkları toplumların birer ürünüdür; o toplumlara için oluşumlar olarak incelenmelidir. Örneğin, kamu etiğinin içerik ve sınırlarını belirleyen, sadece bir meslek etiği çerçevesinde yönetim alanında uyulması gereken kurallar değil; aynı zamanda toplumsal değerlerdir. Kamu etiği alanındaki bir araştırmanın bu bütünlükte olması beklenir.

Buna paralel olarak, kamu yönetiminin sürekli bir değişim ve dönüşüm içinde olduğu göz önünde bulundurulmalı; yönetim süreçleri ve yönetsel değişim görüş alanında olmalıdır. *Publicus*, bu bağlamda, yönetim tarihini ele alan çalışmalar ile güncel kamu yönetimini tarihsel perspektif veya değişim süreci içinde inceleyen araştırmaları eşit oranda önemser.

Kamu yönetimi, toplumsal ilişkilere içkin olmakla kalmaz; ilke ve süreçleriyle toplumun bütün kesimlerinin bireysel ve kolektif yaşamı üzerinde etki yaratır. Hızla değişmekte olan dünyamızda toplumsal ihtiyaçlar artmakta ve çeşitlenmektedir. Bu ihtiyaçlara nasıl bir bakış açısıyla yaklaşılacağı, nasıl düzenleme ve örgütlenmelerle cevap üretileceği ve bunların, nasıl öngörülebilir ve öngörülemeyen uygulama ve sonuçlar doğuracağı kamu yönetiminin konusudur. *Publicus*, araştırmacıları, kamu yönetiminin karşı karşıya olduğu güncel değişim, sorun ve olanakları görüş alanı içine almaya davet eder. Kamu hizmeti kavramının, yönetiminin ve finansmanının yeniden düşünülmesini önemser. Bu kapsamda, hizmet alanı yönetimleri, kamu işletmelerinin yönetimi, kapasite geliştirme gibi konular başta olmak üzere, kamu politikalarının incelenmesi ve geliştirilmesine olanak verecek yayınlara öncelik verir. Uygulayıcıların deneyim ve görüşlerine sayılarında yer açar.

Hızlı değişime paralel olarak, kamu yönetiminin geleceği de araştırma sorularına temel oluşturmaktadır. Bu noktada, *Publicus*, iki konuya eşit önem atfeder: Teknolojik gelişmelerin önümüze çıkardığı dijitalleşme, yapay zekâ, uzaktan çalışma gibi konuların kamu yönetimi alanındaki izdüşümünü inceleyen çalışmalara sayfalarını açtığı oranda, gelecek kuşakların yaşamlarında bugünden yarına kamu yönetiminin nasıl etkide bulunduğunu ve bulunabileceğini görünür kılacak araştırmalara da yer vermeyi önemser. Göç hareketleri ve demografik değişim, insani krizler, çocukların korunması, yaşlanma, güvenilir gıdaya erişim gibi çalışma alanları bu bağlamda önceliklidir.

Publicus, kamu yönetimi alanyazınının toplumsal eşitsizlikleri incelemesine de duyarlıdır. Kamu yönetiminin bu eşitsizliklerin ortaya çıkmasında rolü olabileceği gibi, kamu yönetimi, sorun alanlarının tespiti ve çözümlerin üretilmesiyle yaşam kalitesinin yükseltilmesinde de önemli bir rol oynayabilir. Sosyal politika ve kamu hizmetleri çalışma alanları bu bağlamda öne çıkar. Toplumsal cinsiyet ve kamu yönetiminin yeni ortaya çıkan bağlamlarını keşfetmek için de hızla büyüyen bir çalışma alanı oluşmaktadır. *Publicus*, örnekleri verilen bu gibi alanlardaki çalışmaları sayfalarına taşımayı önemser.

Doğa ve sosyal bilimler alanında öne çıkan akımlar, insanı biyoçeşitliliğin oluşturduğu bir doğanın parçası olarak kabul etmekte; insanın yeniden üretiminin doğanın yeniden üretimi ile koşut olduğunu savunmaktadır. Kamu yönetimi,

yönetim süreçleri ve alınan kararlarla hem bu yeniden üretim sürecini hem de bu sürecin biçimlendiği kamusalılığı belirlemektedir. *Publicus*, kamu yönetimi ve doğanın ilişkisini sorunsallaştıran, doğayla uyumu gözetken bir kamu yönetiminin olanaklarını arayan, doğanın parçası olan diğer bütün canlıları yönetimin konusu haline getiren çalışmaları önemser.

Kamu yönetimi alanında, dünyada ve ülkemizde hem bilimsel ve akademik hem de pratiğe dayalı bir bilgi birikimi mevcuttur. *Publicus*'un amacı, bu birikimi yeni araştırma yöntem, konu ve sorularıyla derinleştirmek ve genişletmektir. Dergimiz, farklı soyutlama düzeylerindeki kuramsal katkılara ve yeni tartışmalara, bu araştırmalar aracılığıyla ulaşabileceğini düşünmektedir.

Kamu yönetimi zaman bağımlı bir oluşum ve değişim içindedir. *Publicus*, bu nedenle, kamu yönetiminin hem tarihteki hem günümüzdeki örneklerinin incelenmesinde tarihsel yaklaşımı önemser. Kamu yönetimini, dün-bugün-yarın bütünlüğünde görmeye özel önem verir.

Kamu yönetimi uygulama ve araştırma evreni, yerel, bölgesel, ulusal, uluslararası ve küresel boyutlarıyla çok ölçeklidir. Bu çok ölçeklilik içinde hem çeşitlilikler hem de genellenebilir eğilimler mevcuttur. Bu bakımdan, *Publicus*, tekil örneklerin daha derinlikli bir biçimde incelenmesi, farklılaşan örneklerin görünür kılınması, uluslararası örgütlenmelerin araştırma konusu yapılması, tekil örnekler ile bölgesel ve küresel ölçekteki eğilimlerin birlikte ele alınması amacıyla karşılaştırmalı incelemeleri teşvik eder. Türkiye, öncelikli çalışma alanı olmakla birlikte, diğer ülke deneyimleri, yönetimin küresel ölçekte örgütlenmesi ve uluslararası örgütler de görüş alanı içindedir. *Publicus*, tekil ve çoğul incelemelerin her birinde karşılaştırmalı yöntemi önemser.

İnceleme konularının çok boyutluluğu, günümüzde araştırmacıları, doğa ve sosyal bilimler alanındaki yöntemsel ve kuramsal birikimden eş zamanlı faydalanmaya yöneltmektedir. *Publicus* da bu ihtiyacı görerek, temel sorunsalı kamu yönetimi olan interdisipliner ve transdisipliner bütün çalışmalara dergi sayfalarında yer verir. Güncel ve çeşitli kaynak kullanımını teşvik eder.

Publicus, kuramsal, tarihsel ve karşılaştırmalı bir perspektifle yürütülecek araştırmalara sayfalarında yer vermeyi hedefler. Bu nedenle hem disiplin hem de uygulama alanında yeni ve derinlikli bakış açısı, çalışma, karar ve uygulamaların ortaya çıkmasına katkı sağlayacak bilimsel yayınları ilgilileriyle buluşturmaya çalışır.

Purpose and Scope

Publicus – Journal of Public Administration Research is a publication by the Public Administration Association. *Publicus* is a journal dedicated to addressing original research questions in the field of public administration. It is a scholarly peer-reviewed scientific journal that publishes Turkish and English articles online and openly accessible semi-annually, in June and December.

The word *publicus* in Ancient Rome referred to the legal, political, and administrative unity formed by the Roman people, or *populus*, who came together voluntarily and were bound by citizenship. Cicero named this self-governing community *res publica*. The term *res publica* has been used to denote both the state and the republic in Ancient Rome. The concept entered French and English as *public*, then forming the term *public administration*.

In the Turkish literature, the prominent terms *kamu* and *âmme* (the former is Turkish, the latter is Arabic) similarly refer to the whole society that has come together to pursue certain rules in the process of state formation. The root of *kamu* is *kamug*, meaning the whole community; the term *âmme* also derives from *umum* (the general).

The word *publicus* reminds us, etymologically and historically, that governance is an act and an organization belonging to the people, society, and the public. *Publicus* signifies historical connections between ancient forms of self-governance and impersonalized, and generalized form of power in contemporary democracies. Since the term administration briefly refers to the governance of the public, we cannot imagine governance without the public.

In choosing the name *Publicus*, our journal was inspired by the idea of understanding, explaining, and analyzing administrative phenomena within social relations.

The organizational structure, administrative activities, and practitioners which are integral to public administration develop in conjunction with societal factors, making them inseparable. Each phenomenon, such as institutionalization, territorial organization, centralization, and personnel systems, is a product of the societies in which they are examined and should be studied as inherent formations of those societies. For instance, the content and boundaries of public ethics are the products of societal values and rules to be followed in the administrative field within the framework of professional ethics, calling public ethics scholars to adopt a holistic perspective.

Similarly, it should be recognized that public administration as well as administrative processes are in a continuous state of change. *Publicus* prioritizes studies that address the history of public administration and those that examine contemporary public administration from a historical perspective.

Public administration not only is embedded in social relations but also impacts the individual and collective beings. In a rapidly changing world, our societal needs are diversifying. How to approach these needs, the content and the scale of regulations and organizations that emerged in turn, and how they will lead to (un)foreseeable implementations and products are primary concerns of public administration. *Publicus* invites researchers to develop a collective understanding of contemporary changes, issues, and opportunities faced by public administration. The journal gives priority to publications that have examined public policies, including but not limited to, the administration of public services, and capacity building. The journal also aims to include publications focusing on lived experiences and perspectives of public practitioners.

With respect to the dramatic changes in contemporary times, how the future of public administration will look like would be led to new questions. *Publicus* places equal importance on two topics: studies examining the implications of technological advancements such as digitalization, artificial intelligence, and remote work in the field of public administration, and featuring research that makes visible how public administration might impact the lives of future generations from today to tomorrow. Areas of study prioritized in this context include human mobility and demographic changes, humanitarian crises, environment and global warming, child protection, aging, and food security.

Publicus is sensitive to the examination of societal inequalities in the field of public administration. While public administration may play a critical role in the emergence of these inequalities, it has a significant role in identifying problem areas and producing solutions to alleviate such inequalities. Social policy and public services as well as contextualizing gender in public administration are growing research areas, which *Publicus* would be interested in.

Emerging research trends in natural and social sciences recognize humans from a holistic perspective, perceiving humans as products of its natural, ecological and physical conditions that enable them to socially reproduce. Public administration determines how social reproduction is possible, and public and private spheres are constituted. *Publicus* seeks papers that problematize the relationship between public administration and its environment. We seek papers focusing on public administration from ecological perspectives.

Publicus seeks papers engaged theoretical, historical, and comparative perspectives.

The field of public administration blends theoretical knowledge with practice-based knowledge that are produced at both global and local scales. *Publicus* aims to deepen and expand this blended knowledge through exploring new research methods, topics, and questions.

Public administration is a time-dependent formation and subject to change. *Publicus* values a historical approach in examining public administration. It places special emphasis on viewing public administration within the continuum of past-present-future.

The field public administration practice and research is multi-scaled, encompassing local, regional, national, international, and global dimensions. Within this multi-scaled context, there exist both diversified and generalizable trends. Hence, *Publicus* encourages comparative studies and methods examining case studies, international organizations, and addressing regional and global trends. Even though Türkiye is a primary area of study, we would like to include papers focusing on other countries, and international organizations in the field of public administration.

The multidimensionality of study areas today directs researchers – either in social sciences or natural sciences – to engage methodological and theoretical knowledge. *Publicus* seeks interdisciplinary and transdisciplinary papers that will contribute to the emergence of new and in-depth perspectives, studies, decisions, and implementations in both the discipline and the field of practice of public administration. *Publicus* intends to diversify the types of academic texts such as research and review articles, book critics, comments, interviews, reports, round tables, letters to the editor, and etc., in order to expand the formats for providing a broader discussion environment.

Editörden

Publicus, birinci sayısında olduğu gibi, ikinci sayısında da kamu yönetimi alanında çalışmalarıyla öne çıkmış ve alanın gelişimine katkı sunmuş hocalarımızın kaleme aldığı görüş makalesi bölümüyle başlıyor. İki sayı üst üste güzel yazılara yer vererek, bu bölümünün ilerleyen sayılarda da ufuk açıcı katkı, eleştiri ve önerilerle devam etmesi yönünde bir niyet ve çağrısı olduğunu ortaya koymuş oluyor.

Bu sayıda görüş makalesi bölümünde Sonay Bayramoğlu Özuğurlu'nun "Geçiş Sürecinde Kamu Yönetimi: Macaristan Örneği" makalesi yer alıyor. Bir ülke incelemesi olan makale Macaristan özelinde sosyalizm sonrası geçiş sürecinde siyasal rejim değişikliğinin kamu yönetimi ve özel olarak da bürokrasi üzerinde nasıl etkiler bıraktığını görünür kılıyor. Önce siyasal parti ve siyasal rejim alanında yaşanan değişimlerin, sivil toplum, piyasa ekonomisi ve özel mülkiyet alanında ortaya çıkan gelişmelerle birlikte nasıl ilerlediğini ele alıyor. Sonra bu bileşenlerle birlikte geçiş sürecinin kamu yönetimi ve bürokrasi üzerinde nasıl etkiler bıraktığını ve bugüne devrettiğini örneklerle ortaya koyuyor. Bu noktada iktidardaki siyasal partiler başta olmak üzere, bürokrasinin siyasal rejim değişikliğinin istenilen güzergâhta ilerlemesinin önünde bir engel olarak görüldüğünü ve bu nedenle sürekli değişime tabi kılındığını iddia ediyor. Bu iddianın farklı ülke incelemeleriyle birlikte ele alınıp analitik olarak derinleştirilmesi için de bir tartışma başlatmış oluyor. Geçiş süreçlerinde hızlı bir değişime tabi tutulan kamu yönetiminde bürokrasinin bir engel olmasının veya siyasallaşmasının kaçınılmaz olup olmayacağını soruyor.

Publicus'un omurgasını oluşturan araştırma makaleleri bölümü ise, bu sayıda farklı konudaki dört makaleden oluşuyor. Konuların farklı alanlara nüfuz etmesine rağmen, tesadüfen yöntemsel olarak ortak bir yönelime sahip oldukları görünüyor. Makaleler ele aldıkları konularda

kamu yönetimi alanını değer-yüklü bir bakış açısıyla idealize etmek yerine, olanı ortaya koymayı ve olan üzerinden konuyu tartışmayı öneriyorlar.

Bu bölümün ilk araştırma makalesi Ali Güneyi'nin "Türk Kamu Personel Sistemine Bütünsel Bir Bakış" makalesi. Güneyi, makalesine hem kamu politikalarının hem de kamu hizmetlerinin en iyi şekilde yerine getirilmesi için bu politika ve hizmetlere uygun şekilde işleyecek bir kamu personel sistemine ihtiyaç duyulacağını dile getirerek başlıyor. Ancak bu ihtiyacın kâğıt üzerinde nasıl görüldüğünün ötesinde gerçekte nasıl ve ne oranda karşılandığının önemli olduğunu vurguluyor. "Türk kamu personel yönetiminde mevcut durum nedir?" ve "Kamu personel yönetiminde neden başarı sağlanamamaktadır?" gibi iki önemli soru soruyor. Alanyazındaki çalışmalar, raporlar ve mevzuat eşliğinde bu sorulara betimleyici ve açıklayıcı cevaplar vermeye çalışıyor. Cevaplar sırasında, cevapların iki eksenine olduğu ortaya çıkıyor. Bunlardan birinin, Türkiye'nin yaşadığı dönüşümün diğer ülkelerle paylaştığı dünya ölçeğindeki paradigma değişimleri olduğu görülüyor. İkincisinin ise, Türkiye'ye özgü olduğu anlaşılıyor. Güneyi, problemleriyle birlikte mevcut durumun anlaşılması için bu iki eksenin de birlikte, yani birinin diğerine tercih edilmeden veya her ikisini de eşit derecede önemli olduğunun görülerek ele alınması gerektiğini ortaya koyuyor.

İkinci araştırma makalesi, Meryem Çakır Kantarcıoğlu ve İmren Pınar Dülger'in "Modern Bürokrasinin İnşasına Weberyen/Avrupa-Merkezci Yaklaşım ve Yöntemsel Sınırlılıklar" makalesi. Osmanlı-Türkiye bürokrasi olgusunun analizine hâkim olan Weberyen/Avrupa-Merkezci yaklaşımı odağa alan makale, "idealleştirme"nin kuramsal ve tarihsel sınırlılıklarına ışık tutuyor. Weberyen modern bürokrasi ideal-tipinin nasıl Batı'nın idealleştirilmesi ve Batı-dışı toplumların bu ideal-dışında görülmesi üzerine inşa edildiğini anlatıyor ve bu inşanın Türkiye'deki kurucu figürlerini ve çalışmalarını mercek altına alıyor.

Özgün bir katkı olarak, bu inşa sürecinin dikotomi kurma, şablonlaştırma ve normatifleştirme olarak ifade edilebilecek üç yöntemsel tutuma dayandığını iddia ediyor.

Araştırma makalelerinin üçüncüsünü Müge Kantar Davran'ın "Tarım ve Orman Bakanlığına Bağlı Kadın Kooperatiflerinin Sürdürülebilirliğinin Dış ve İç Paydaşlar Açısından Değerlendirilmesi: Adana Örneği" makalesi oluşturuyor. Bu makale de bu sayımızda yer alan diğer araştırma makaleleri gibi gerçekçi bir bakış açısıyla kamu yönetimi alanına bakmayı öneriyor. Ancak bu makalenin *Publicus* açısından bir başka önemi daha bulunuyor. Çıkış sayısında yer alan "Amaç ve Kapsam" yazısında *Publicus*, hem interdisipliner hem de transdisipliner çalışmaları önemseydiğini, dergi sayfalarında kamu yönetimini merkeze alacak farklı disiplinlerden gelecek çalışmalara da yer vermeyi istediğini dile getirmişti. Ziraat Fakültesi çatısı altında kaleme alınan bu makale, *Publicus*'la birlikte kamu yönetimi alanının farklı disiplinlerdeki araştırma ve incelemelerle besleneceği kanalların açık tutulmaya devam edileceğini göstermesi açısından özel bir önem taşıyor. Kantar Davran, Adana ilini merkezde tutarak kadın kooperatifleri konusunda düzenlenen ulusal ve uluslararası çalıştay ve bilimsel toplantılardaki gözlem ve deneyimlerini kamu yönetimiyle bağ kurarak bir araştırma makalesiyle *Publicus*'un sayfalarına taşıyor. Kadın kooperatifleri alanında yeterince görünür kılınmamış ve incelenmemiş kırsal kadın kooperatiflerine yoğunlaşıyor, bu kooperatiflerin oluşum ve çalışmalarını belirleyen iç ve dış paydaşlara odaklanıyor. Kooperatif kurucu ortakları ile üyelerinin iç paydaşları oluştururken; bakanlık, başkanlık, belediye, valilik, ulusal ve uluslararası STK'lar ile üniversite gibi kamu kurumlarının dış paydaşları oluşturduğunu gösteriyor. İç ve dış paydaşları ayrıntılarıyla ele aldığı makalesinde, kırsal kadın kooperatiflerinin kentsel kadın kooperatiflerine kıyasla kamu kurumlarının daha fazla belirleniminde olduklarını ortaya koyuyor.

Araştırma makalesi bölümünün son makalesini ise Eda Mert ve Bulut Doğan'ın "Afet Yönetimi Bağlamında Sayıştay'ın Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nı Denetimi" adlı makaleleri oluşturuyor. Makale deprem başta olmak üzere sel, heyelan, kaya düşmesi gibi doğal afetlerden en çok etkilenen ülkelerden biri olan Türkiye'de afetlere hazırlık, risk azaltımı, müdahale ve iyileştirme faaliyetlerinin koordinatör kurumu olarak kurulan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nı (AFAD) konu alıyor. AFAD'ın faaliyet alanı içinde büyük miktarda kamu kaynağı kullandığını, bu nedenle kurumun hesap verebilirliği açısından Sayıştay denetiminin çok önemli olduğunu vurguluyor ve bu doğrultuda AFAD'ı konu alan Sayıştay düzenlilik ve performans bilgisi raporlarına odaklanıyor. Yazarlar, 2012-2023 yılları arasındaki 12 denetim raporunu inceleyerek, afet yönetimi açısından denetimin süreç yönetimine katkısını değerlendiriyor ve daha iyi bir yönetim için sunduğu imkanları tartışıyor.

Publicus, görüş ve araştırma makalelerinin yanında, ilk sayısından itibaren kitap incelemelerini de çok önemseyeceğini ve dergi sayfalarında bu makalelere de yer vereceğini söylemişti. Alanyazına ulusal ve uluslararası ölçekte yapılan çalışmaların düzenli şekilde takip edilmesi ve görünür kılınması, bu çalışmaların alana katkısının eleştirel çerçevede değerlendirilmesi ve alana katkı koymak isteyenlere örnek teşkil edecek şekilde paylaşılması açısından kitap incelemelerinin çok önemli olacağını dile getirmişti.

Bu sayıda, *Publicus*, iki kitap incelemesine yer veriyor. Bunlardan ilki, Tuna Çelik'in Anatoly Michailovich Khazanov'un *Göçebe ve Dış Dünya* kitabını konu alan "Göçebe ve Dış Dünya" makalesi. Antropoloji çalışmaları ekseninde erken dönem sınıflı toplum ve devlet oluşumunu konu alan Khazanov, bu iki olguyu göçebe toplumlar ve onların yerleşik toplumlarla kurdukları ilişkiler üzerinden ele alıyor. Olguları ağırlıklı olarak sosyo-ekonomik bağlam içinde değerlendirerek, göçebe toplumların nasıl yönetsel yapılar geliştirdiklerini inceliyor. Çelik, bu

özellikleri itibarıyla kitabı önemli bulduğunu, kamu yönetimi alanında özellikle köken araştırmaları açısından kitabın okunmasının ve incelenmesinin önemli olduğunu dile getiriyor.

Pınar Sarıgöl'ün "Felaketlerin Eşiğinde Kriz Müdahalesi ve Toplumsal Yeniden Üretim: Devlet, Halk ve Ötekiler" başlıklı makalesi ise, kitap incelemesi bölümünün ikinci makalesi. Sarıgöl, incelemesini henüz Türkçeye kazandırılmamış 2020 tarihinde yayımlanan Peter Illner'in *Disasters and Social Reproduction* (Felaketler ve Toplumsal Yeniden Üretim) kitabına dayandırıyor. ABD'de yüzyıl içinde ortaya çıkan dört önemli felaket olayını vaka olarak ele alan kitap, temel tezlerini bu vaka incelemeleri üzerinden çıkarmaktadır. Illner, devlet müdahalesinin yerini giderek kolektif dayanışmaya bıraktığı yüzyıl içinde devletin değişen rolünü görünür kılmakta ve bir tartışma eksenini sunmaktadır. Sarıgöl, Illner'in devletin felaketler karşısında toplumu ve özellikle de toplumun en dezavantajlı kesimlerini kendi dayanışma pratiklerini geliştirmek üzere yalnız bırakmasını yeni bir felaket yönetimi tarzı olarak tanımlamasını önemli bulmakta ve hem yöntemi hem de vaka detaylarıyla kitabı ele alıyor.

Publicus, son olarak bir etkinlik değerlendirmesine yer vererek Aralık sayısını kapıyor. Kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen veya alanla dolaylı bağlantısı olan etkinliklere, alanın uzmanları eliyle sayfalarında yer vermeye çalışan *Publicus*, bu sayıda, 23 Kasım 2024 tarihinde Kamu Yönetimi Derneği tarafından çevrimiçi bir etkinlik olarak gerçekleştirilen "Yapay Zekâ ve Kamu Hizmetleri Çalıştayı"na yer veriyor. Songül Demirel Değirmenci'nin kaleme aldığı çalıştay değerlendirmesi, yapay zekâ gibi son yılların yükselen ve yaygın olarak ele alınmaya başlanan konularından birini, alanın uzmanlarının yer aldığı kapsamlı bir programla gündeme taşıyan ve tartışmaya açan Çalıştay'ın tüm detaylarına vakıf olmamızı sağlıyor. Sunum sunum ele alınan değerlendirme, Çalıştay'dan yola çıkarak, bizlere alanın

uzmanlarına ve çalışmalarına ulaşılabilecek bir yol haritası sunmuş oluyor.

Derginin yayıma hazırlanmasında görev alan Yayın Kurulu, editörler ve dizgi grubundan oluşan bütün yayın ekibi özenli değerlendirme ve çalışmalarıyla farklı türlerdeki makalelerden oluşan ve konularını çeşitlendiren *Publicus*'un ikinci sayısını okuyucuyla buluşturuyor. Önümüzdeki sayılarda alanın nitelikli ve yaratıcı çalışmalarla buluşması için adım adım istikrarlı, üretken ve sorumlu bir yayıncılığın altyapısını kuruyor. Yayın politikası ve kapsamıyla daha da görünür kıldığımız *Publicus* için önümüzdeki sayılarda farklı tür ve konularda makalelerinizi bekliyoruz.

Editör

Fatma Eda Çelik

EPHE / Université PSL, Fransa-Paris

Editorial

Publicus continues the tradition established in its inaugural issue by opening its second edition with a comment article section authored by esteemed scholars renowned for their contributions to the field of public administration and its evolution. By featuring high-quality commentaries in consecutive issues, the journal emphasizes its commitment to fostering the field and extends an invitation for future contributions, enriched with innovative insights, critiques, and recommendations.

This issue's comment article section features Sonay Bayramoğlu Özüğurlu's insightful analysis, "Public Administration in Transition: The Case of Hungary." This country-specific study explores the profound impact of political regime changes during Hungary's post-socialist transition on public administration and bureaucracy. Bayramoğlu Özüğurlu begins by examining the interconnected transformations in political parties, regimes, civil society, market economies, and private property. The article illustrates how these dynamics shaped the trajectory of public administration and bureaucracy during the transition, with effects that persist into the present. Bayramoğlu Özüğurlu argues that bureaucracy, particularly in the eyes of ruling political parties, was often viewed as an impediment to the desired course of political regime change, leading to continual restructuring. This analysis broadens the discussion to encompass comparative case studies, probing whether bureaucracy inevitably becomes an obstacle or excessively politicized during transitional periods in public administration.

The research article section, the cornerstone of *Publicus*, presents four studies on a diverse array of topics in this issue. Despite their thematic variety, the articles share a common methodological approach, emphasizing realistic portrayals over idealized perspectives. Going

beyond the limits of value-laden analyses, each explores critical issues in public administration, offering nuanced and grounded insights.

The first research article, “A Holistic Overview of the Turkish Public Personnel System” by Ali Güneyi, underscores the critical need for a well-functioning public personnel system to support effective public policies and services. Güneyi advocates for evaluating how this need is addressed in practice rather than relying solely on theoretical frameworks. The article centers on two fundamental questions: “What is the current state of public personnel management in Turkey?” and “Why has success remained elusive in this area?” Through an analysis grounded in literature, reports, and legislation, Güneyi provides descriptive and explanatory insights. Güneyi identifies two pivotal factors shaping the current system: global paradigm shifts affecting many nations and dynamics unique to Turkey. Güneyi argues that addressing the challenges of public personnel management requires a comprehensive understanding of both axes in equal measure.

The second article, “The Weberian/Eurocentric Approach to the Construction of Modern Bureaucracy and Methodological Constraints,” by Meryem Çakır Kantarcıoğlu and İmren Pınar Dülger, critiques the dominant Weberian/Eurocentric framework used to analyze Ottoman-Turkish bureaucracy. The authors explore the theoretical and historical limitations of this approach, which idealizes the Weberian model of modern bureaucracy as a Western construct, marginalizing non-Western societies as outside this ideal. Within this context, the study examines the works of Turkey’s founding figures and introduces an original argument that the construction of this framework is rooted in three methodological attitudes: dichotomy, templating, and normativization. Through this analysis, the article challenges conventional narratives and offers a fresh perspective on the methodological constraints shaping bureaucratic discourse.

The third research article, “An Evaluation of the Sustainability of Rural Women’s Cooperatives: The Case of Adana,” by Müge Kantar Davran, professor at the Faculty of Agriculture, adopts a realistic approach to public administration, offering a unique interdisciplinary perspective that bridges women’s cooperatives research with public administration. Drawing on insights from national and international workshops, the study examines rural women’s cooperatives in Adana, emphasizing the critical roles played by both internal and external stakeholders in their establishment and operations. Kantar Davran underscores that rural cooperatives are significantly more influenced by public institutions than their urban counterparts, shedding light on the distinctive dynamics of rural cooperative sustainability within the broader public administration framework.

The final article in the research section, “Audit of Disaster and Emergency Administration Presidency by Turkish Court of Accounts in the Context of Disaster Administration,” by Eda Mert and Bulut Doğan, examines the role of audits in enhancing accountability within Turkey's disaster administration framework. Focusing on the Disaster and Emergency Administration Presidency (AFAD)—the central coordinating body for disaster preparedness, risk reduction, response, and recovery—the article highlights the extensive use of public resources in AFAD’s operations and the critical importance of oversight by the Court of Accounts. The study analyzes 12 audit reports issued by the Court of Accounts between 2012 and 2023, evaluating their impact on process administration in disaster response. The authors explore how these audits contribute to institutional accountability and discuss the opportunities they present for improving government and disaster administration practices in one of the world's most disaster-prone regions.

In addition to its comment and research articles, *Publicus* continues to prioritize book reviews, highlighting their value in critically evaluating

national and international scholarly works and presenting them as exemplary resources for advancing the discipline.

This issue features two book reviews, the first being Tuna Çelik's "Nomads and the Outside World." Çelik examines Anatoly Michailovich Khazanov's seminal work, which investigates early class-based societies and state formation through an anthropological lens. Khazanov focuses on the interactions between nomadic and settled communities, analyzing these dynamics within a socio-economic framework and exploring the administrative structures developed by nomadic societies. Çelik highlights the book's relevance for foundational research in public administration, emphasizing its importance in deepening comprehension and analysis within the field.

The second book review, Pınar Sarıgöl's "Crisis Response and Social Reproduction on the Brink of Disasters: State, Society, and the Others," offers an in-depth analysis of Peter Illner's 2020 work, *Disasters and Social Reproduction*, which has yet to be translated into Turkish. Illner's book examines four major U.S. disaster events over the past century, using them as case studies to articulate his central arguments. Illner traces the evolving role of the state in disaster management, highlighting a gradual shift from state intervention to reliance on collective solidarity, positioning this transition as a critical axis of discussion. Sarıgöl highlights the significance of Illner's argument that the state has increasingly abandoned society—particularly its most vulnerable populations—forcing them to develop their own solidarity practices as a de facto model of disaster response. Sarıgöl critically evaluates the book's methodology and case studies, emphasizing its relevance for understanding contemporary disaster management paradigms.

Publicus concludes its December issue with an event review, continuing its tradition of spotlighting events related to public administration or intersecting fields, presented by experts. This issue features a review of

the “Artificial Intelligence and Public Services Workshop” organized online by the Public Administration Association on November 23, 2024. Authored by Songül Demirel Değirmenci, the review provides an in-depth account of the workshop, which explored one of the most prominent and debated topics of recent years—artificial intelligence (AI). Featuring a comprehensive program with leading field experts, the workshop addressed AI's implications for public services. Demirel Değirmenci not only details the discussions but also offers a roadmap for engaging with the work and insights of specialists, making it a valuable resource for readers seeking to navigate this rapidly evolving domain.

The Editorial Board, editors, and publishing team, whose dedicated efforts were instrumental in preparing this journal for publication, proudly present the second issue of *Publicus* to its readers. This issue, shaped by their careful evaluations and contributions, features a wide array of articles across diverse genres and topics. Looking ahead, we are establishing a foundation for a steady, productive, and responsible publishing approach, aimed at showcasing the field's distinguished and innovative works. With an evolving publishing policy and expanded scope, *Publicus* is poised for greater visibility. We eagerly anticipate receiving your submissions in a variety of genres and topics for future issues.

Editor

Fatma Eda Çelik

EPHE / Université PSL, France-Paris

Geçiş Sürecinde Kamu Yönetimi: Macaristan Örneği

Public Administration in Transition: Hungary Case

Sonay BAYRAMOĞLU ÖZÜĞURLU*

Özet

Bu çalışma siyasal rejim değişikliğinin kamu yönetimi üzerindeki etkilerini Macaristan örneğinde incelemeyi amaçlıyor. Çalışmada öncelikle geçiş sürecinin karakteristikleri üzerinde durulacak, ardından sözü edilen süreçteki kamu yönetimi ve Avrupa Birliği (AB) uyum sürecindeki kamu yönetimi reformu ele alınacaktır. Kamu yönetimi reformları, asıl olarak geçiş dönemiyle sınırlı olarak ele alınacaksa da AB döneminin reformlarına da kısaca değinilecektir. Üçüncü ve son alt başlık ise doğrudan doğruya bürokrasi çözümlemesine ait olacaktır.

Geçiş süreci, Yuvarlak Masa görüşmeleri, ekonomi ve toplum ile son olarak mülkiyet değişimine odaklanarak ele alınacaktır. Macaristan'da geçiş sürecinde başlayan idari reformlar 1990'lı yılların başından günümüze kadar oldukça tartışmalı ve sıkıntılı geçmiştir. Macaristan'da başlangıçta en iyi performans gösteren ve eğilim belirleyici olan bir ülkenin gerilemesinin ipuçları takip edilmektedir.

Macaristan örneğinin bize gösterdiği gibi, bürokrasi, bir ülkede işler yolunda gitmediğinde, iktidar partisinin en çok şikâyet ettiği kurumdur. Bürokrasi olmazsa tüm işler yolunda gidecek diye düşünenler, kendi gibi düşünenlerden oluşan bir ekibi, orta ve üst düzey yönetici olarak bürokraside kritik konumlara atarlar. Ancak bu hiçbir zaman yeterli görülmez. Bürokrasi her zaman ayak bağı bir organ olarak kalmaya devam eder. Hele rejim değişikliğinde bürokrasi neredeyse tüm

* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi (E.), Ankara, Türkiye, sonaybayramoglu@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1599-1110>.

Geliş/Submitted: 09.09.2024 | **Kabul/Accepted:** 24.12.2024

Atıf/Cite: Bayramoğlu Özüğurlu, S. (2024). Geçiş Sürecinde Macaristan Kamu Yönetiminin Dönüşümü. *Publicus*, (2). 1-31.

kötülüklerin anası olarak görülür; o artık eski rejimi temsil eden bir organdır. Defalarca yeni atamalar yapılır ama yakınmalar bitmez.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Macaristan, Geçiş Ülkeleri, Kamu yönetimi, Siyasal Rejim

Abstract

This study aims to explore the impact of political regime change on public administration in Hungary. It begins by examining the key characteristics of the transition process and then delves into the role of public administration during this period, as well as its reforms in the context of European Union (EU) harmonization. The final section focuses on a detailed analysis of bureaucracy.

The transition process will be addressed by focusing on Roundtable Discussions, the shifts in the economic and social structures and in the property relations. The administrative reforms initiated during Hungary's transition process have been contentious and challenging from the early 1990s to the present. The study will trace Hungary's trajectory, from its position as a top-performing country to its subsequent decline.

While the study will primarily focus on public administration during the transition period, it will also briefly address the reforms undertaken during Hungary's EU accession period. Bureaucracy often becomes the primary target of criticism by the ruling party during periods of national decline. Leaders who believe that the absence of bureaucracy would lead to smoother governing tend to appoint like-minded individuals from their inner circles to key middle and senior management positions within the bureaucracy. However, these measures are never deemed sufficient, as bureaucracy continues to be perceived as an obstacle. Particularly during regime changes, bureaucracy is often labeled the root of nearly all problems, viewed as a symbol of the old order. Despite repeated appointments of new officials, the complaints persist.

Keywords: Countries in Transition, Hungary, Bureaucracy, Political Regime, Public Administration

Giriş

“Gerçekten hasta olmadıysanız, aç değilseniz, korkmadıysanız veya bir hapisanede ya da tatil kampında mahsur kalmadıysanız, bahar hâlâ bahardır. Fabrikalarda atom bombaları birikiyor, polis şehirlerde dolaşiyor, hoparlörlerden yalanlar yayılıyor, ama dünya hâlâ güneşin etrafında dönüyor.”

George Orwell

Bu çalışma siyasi rejim değişikliğinin kamu yönetimi üzerindeki etkilerini Macaristan örneğinde incelemeyi amaçlıyor. Bilindiği gibi sosyalist rejimler 1989’dan başlayarak birbiri ardına çökmüştür. Sosyalist rejimlerin çöküş süreci ile dünya kapitalist sistemine açık siyasi rejimlerin inşa sürecine “geçiş süreci”, bu ülke ekonomilerine ise “geçiş ekonomileri” denir. Genel olarak geçiş süreçleri, toplumsal altüst oluşlar, devrimler, karşı devrimler sırasında yitmekte olan devletin yerine yenisinin kurulduğu anlardır. Özel olarak bu dönemde ise, geçiş süreci ülkelerinde yolsuzluk oranının yüksek, devlet kurumlarına güvenin düşük ve seçim sürecine katılımın zayıf olması gibi faktörler, geçiş sürecini daha karmaşık hale getirmiştir (Ahmed ve Aref, 2019, s. 122).

Bu incelemenin odağındaki Macaristan, Avrupa Birliği (AB) raporlarında “demokratik gerileme” ya da “özgür olmayan gerileme” terimleri ile tanımlanır; bununla birlikte Macaristan geçiş sürecinin barışçıl yaşandığı sayılı ülkelerden biridir. Yine de yıkıcı bir iç savaş yaşamamış olsa da geçiş süreci oldukça sorunludur. Macaristan’ın geçiş sürecine ilişkin çalışmalarda sıklıkla “otoriter popülizm”, “hukuk devleti erozyonu” ve “ahbap-çavuş kapitalizmi” gibi

tanımlamalara rastlanılır. Medya ve sivil topluma yönelik saldırılar, buna ek olarak yaygın yolsuzluklar, Macaristan'daki geçiş süreci örüntüsünün asli göstergelerindedir (Hajnal ve Boda, 2021, s. 76).

Bu çalışmada öncelikle geçiş sürecinin karakteristikleri üzerinde durulacak, ardından sözü edilen süreçteki kamu yönetimi ve AB uyum sürecindeki kamu yönetimi reformu ele alınacaktır. Üçüncü ve son alt başlık ise doğrudan doğruya bürokrasi çözümlemesine ait olacaktır.

Geçiş Süreci (1989-1994)

Macaristan'da geçiş sürecinde başlayan idari reformlar 1990'lı yılların başından günümüze kadar oldukça tartışmalı ve sorunlu geçmiştir. Agh (2014), Macaristan'daki bu süreci -ki başlangıçta en iyi performans gösteren ve eğilim belirleyici olan bir ülke iken şu anda Doğu ve Orta Avrupa'da geride kalan ve en kötü performans gösteren ülke haline geldiği süreçtir- "Dönme Dolap" yolculuğu olarak değerlendirir.

Geçiş sürecine damgasını vuran siyasal aktörler, 1987'de oluşmaya başladı; Macar Demokratik Forumu (Magyar Demokrata Fórum, MDF) bunlardan biridir. 1987 ve 1988'de meydana gelen kitlesel protestolardan sonra Mart 1988'de Genç Demokratlar Birliği (Fiatal Demokraták Szövetsége, FIDESZ) kuruldu. 1956 yılında, Sovyetler Birliği'nin doğrudan müdahalesi ile iktidar koltuğuna oturan Janos Kádár 1988'de devrildi. Aynı yıl gizlilik koşullarında kurulan demokratik muhalefet hareketi Özgür Demokratlar Birliği'ne (Szabad Demokraták Szövetsége, SZDSZ) dönüştü. Sovyet idaresi tarafından "karşı-devrim" girişimi olarak değerlendirilen ve doğrudan askeri müdahale ile bastırılan 1956 Devriminin temel düşünceleri yeniden gözden geçirildi ve yönetimdeki parti tarafından çok partili sistem kavramı 1989'da kabul edildi (Bozoki, 1993, s. 277).

1989 Mart'ından Kasım'a kadar uzanan dönem, bir tür uzlaşımış devrim dönemi idi ve muhalif güçler siyasal partiler gibi işlev görmeye başlamıştı; Komünist Parti (Magyar Szocialista Munkáspárt, MSZMP)

bu güçlerle müzakereye girmekten kaçınamıyordu. 15 Mart 1989 tarihinde yapılan kitlesel gösterilerde “özgürlük”, “serbest seçimler”, “istifa” sloganları atılıyordu (Hofer, 1992). Aynı zamanda Mart 1989, Yuvarlak Masa’nın da kuruluş tarihiydi. Nihayet 13 Haziran 1989’da üçlü görüşmeler başladı. 18 Eylül 1989’da üçlü görüşmelerin ana gövdesi sonuca bağlandı. Kasım 1989’da Komünist Parti Sosyalist Parti’ye (Magyar Szocialista Párt, MSZP) dönüştü. Temel yasalar ve Cumhuriyet’in ilanı 21 ve 23 Kasım 1989’da Parlamentodan geçti.

Geçiş süreci edilgen halk kesimlerine rağmen yukarıdan gerçekleştirilmiş reformcu adımların eseri değildir. Tersine Macar halkı, aktif siyasi katılımı savunuyordu. Nitekim, müşterek ihtiyaçların karşılanması şeklindeki varlık işlevini yerine getiremeyen ve adeta kaybolan devletin yerini, yavaş yavaş toplumda en çok bilinen Macar Demokratik Forumu (MDF) ve Özgür Demokratlar Birliği (SZDSZ) alıyordu (Bozoki, 1993, s. 279).

Fiili idare işlevini de üstlenen MDF ve SZDSZ gibi hükümet dışı örgütler, iktidarın halk egemenliğine dayandığı ve bu egemenliğin siyasal güçler tarafından tekelleştirilemeyeceği düşüncesini dile getirdiler (Bozoki, 1993, s. 290; Bozoki, 2001). Bu görüşün hükümet sistemi bakımından çağrışımı, çok partili, serbest seçimli parlamenter sistem demektir. Çok partili serbest seçimler konusunda, komünistler dahil, taraflar arasında görüş ayrılığı yoktu. Tartışma hem seçimlerin zamanlaması hem de hükümet sisteminin parlamenter mi, başkanlık/yarı-başkanlık mı olacağı hususunda yaşanmaktaydı. Bununla birlikte, taraflar uzmanlık konularındaki çalışmalarını sürdürdüler: Ekonomik kriz yönetimi (enflasyon, borç yükü); sosyal politikalar; mülkiyet reformu; toprak sorunu ve kolektif çiftlikler; devlet bütçe reformu; krizin sosyo-ekonomik sonuçları, rekabet ve anti-tekel yasası çalışmaları, henüz geçiş süreci konusundaki ihtilafların giderilmediği ve yeni idarenin resmi olarak belirlenmediği koşullarda gerçekleştirildi (Bozoki, 2001, s. 256). Ayrıca oluşturulan alt

komitelerde; anayasal konular (cumhurbaşkanı, anayasa mahkemesi vb.); parti ve finanstan siyasal partilere kadar yasama, seçim hukuku, ceza hukukunun modifikasyon ilkeleri; bilgi politikaları ve şiddet içermeyen geçiş konusundaki güvenceler gibi başlıklar çalışılmaktaydı.

Yuvarlak Masa, serbest seçimler ve parlamento oluşumu öncesinde anayasanın yeniden yazılması konusundaki bir tartışmayı reddediyordu. Adını Sosyalist Parti olarak değiştiren komünistlerin partisi MSZMP ise serbest seçimlerden çekindiği için, yeni rejim mimarisini seçimlerden önce belirlemek eğilimindeydi. Görüşmeler, bu gibi başlıklarda çıkmaza giriyor ve müzakere sürecini akamete uğratiyordu. Bir başka tartışmalı konu, devlet başkanlığı idi. MSZMP, devletin sürekliliği için güçlü bir başkanlık olmasını öneriyordu. Bunun karşısında muhalifler serbest seçimlerle belirlenen bir parlamentonun buna karar vermesi gerektiğini savunuyordu. MSZMP'nin cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi gerektiğini ileri sürmesinin nedeni, Komünist Parti adayının muhalefetin tanınmayan adaylarının karşısında avantajlı olmasıydı. Muhalefet ise başkanlık sistemi yerine parlamenter demokrasiden yana idi (Bozoki, 1993).

MSZMP, başkanlık seçimlerinin en kısa zamanda, parlamento seçimlerinden önce yapılacağını duyurdu. Yuvarlak Masa aksi görüşteydi; başkanlık seçimlerini takip edecek genel seçimlerin partilerin parlamentodaki sandalye sayısını etkilemesinden çekiniyordu (Bozoki, 1993, s. 294).

Başkanlık seçimi tartışması, 1989 yılı Temmuz ayında muhalif gruplar arasında farklı görüşlerin öne çıkmasına yol açtı. Bir grup önce parlamento seçiminin yapılmasından yanaydı. Bu görüşe karşı FIDESZ ve SZDSZ direnç gösteriyordu. MDF'nin pozisyonuna bağlıydı. Bazı çekincelerden sonra MDF tutumunu değiştirdi. Başkanın parlamento tarafından seçilmesi ilkesini savunmasına rağmen, ilk başkanlık seçimi için bir istisna yapmayı kabul etti (Bozoki, 1993, s. 295).

Bir başka tartışmalı konu ise İşçi Milisleri idi; Macar Sosyalist Partisi (MSZP), İşçi Milislerinin ulusal savunma alanına kaydırılmasını öneriyordu. Yuvarlak Masa ise İşçi Milislerinin parti-devlet diktatörlüğünün bir sembolü olduğunu ve demokratik hukuk devletinde yeri olamayacağını savunuyordu. Yuvarlak Masa hukuk düzeni için Macar Ordusunun yeterli olduğunu ileri sürüyordu (Bozoki,1993, s. 304).

Yuvarlak Masanın Dağılması

Eylül 1989'da Yuvarlak Masa ve üçlü müzakereler arasındaki tansiyon arttı. Ağustos ayından itibaren Yuvarlak Masa'da bölünme tehlikesi baş göstermişti. Yuvarlak Masa'nın beş üyesi (Bajcsy-Zsilinzky'nin Arkadaşları Topluluğu, Bağımsız Küçük İşletmeler Partisi, Hıristiyan Demokratik Parti, MDF ve Macar Halk Partisi) o zamana kadar elde edilen sonuçları riske atmaktan imtina ediyor; serbest seçimlerin zamanlaması ve cumhurbaşkanının seçimle mi parlamento eliyle mi seçileceği konularındaki anlaşmazlıkları sonuçlandırmadan Komünist Parti ile anlaşma imzalamak istiyorlardı. Yuvarlak Masa'nın geriye kalan dört üyesi (FIDESZ, Sosyal Demokratlar, SZDSZ, Sendikalar Birliği Ligi) demokratik bir devlette; 1) İşçi Milislerine 2) başkanlık seçimlerini takip eden parlamento seçimlerine 3) MSZMP'nin delegeler üzerinde devam eden kontrol gücüne 4) eski devlet partisi ve tüm ofislerinin mevcudiyetine yer olamayacağını; bu unsurlar ortadan kalkmadan hukuk devletinden söz edilemeyeceğini savunuyorlardı. Üstelik bu görüş sahiplerinden ikisi, SZDSZ ve FIDESZ, çözülemeyen bu konular için referandum yapılmasını öneriyorlardı.

Yuvarlak Masa, resmi olarak seçimlere kadar devam etse de Eylül ayında siyasal geçiş süreci bakımından rolünü tamamlamıştı. 7 Kasım'da eski MSZMP'nin yerini MSZP (Macar Sosyalist Partisi) almıştı. Yuvarlak Masa içindeki ayrılıklar yavaş yavaş MDF ve SZDSZ arasında derin bir bölünmeye yol açarak devam etti. Anlaşma sağlanan temel konularla ilgili yasalar Kasım 1989'da yürürlüğe girdi. 26 Kasım

1989'da bir plebisit yapıldı ve seğıimlere giden yoldaki pürüzler giderildi. Referandum; başkanlık sistemi ve parlamenter demokrasiyi oyladı. Az oy farkla parlamenter sistem kazandı.

Macaristan'da geçiş süreci yavaş ancak katılımcı ve müzakereci bir karaktere sahipti. Geçiş sürecinin yavaş olması, eski Macar elitlerinin güçlerini paniğe kapılmadan devretmelerine de olanak sağlamıştı. Öte yandan Yuvarlak Masa görüşmeleri 14 Mart'taki protestodan sonra kitleleri demobilize etmiş, yeni elitlerin kontrol ettiği yeni partilerle yeni siyasal faaliyet kanalları açılmasını sağlamıştı. Bu süreçte muhalefet kadar komünist partinin iç "tasfiye memurları" da önemli roller oynamıştı (Bozoki, 1993, s. 308).

Sivil Toplum ve Gelişimi

Macaristan'da sivil toplumun gelişimi 1980'lerde başlar. 1980'lerin başında Macaristan'da ortaya çıkan en ilginç özerk girişimlerden biri, Batı barış hareketinden ve özellikle İngiltere merkezli Avrupa Nükleer Silahsızlanma hareketinden esinlenen 'Dialogus' adlı bağımsız bir gençlik barış hareketiydi (Lomax, 1997). Ancak bu tarz hareketler gelişip güçlü bir sivil topluma dönüşmedi. Macaristan'da toplumun kendi kendini örgütlemesinden çok güçlü liderlikler yaratıldı (Frentzel-Zagorska,1990:751).

Sistem dönüşümünde öncü konumda yer alan Macaristan, 1988'de dernek yasasını kabul etti ve 1987 ve 88'de sivil girişimlerin kurulmasına izin verdi. Bu girişimlerden bazıları 1989'dan sonra siyasi partilere dönüştü ve dönüşüm sırasında yuvarlak masa tartışmalarında yer aldı. Ayrıca, 1990'daki revize anayasa, katılım ve derneklerin kurulması için gerekli tüm hakları garanti altına aldı (Hien, 2023).

Başlarda da belirtildiği gibi Yuvarlak Masa sürecinde, yönetimdeki eski Komünist Parti üyeleri ile muhalefet barışçıl bir geçiş için anlaşmıştı. Ancak farklı hiziplerin seğıimlere ayrı partiler olarak katılmasıyla birlikte, uzlaşmacı yaklaşım hızla dağıldı. 1990'ların sonlarına

gelindiğinde, Macar siyaseti sol (liberaller dahil) ve sağ arasında derin bir şekilde kutuplaştı. Geçiş süreci hükümetleri geçiş sürecinden olumsuz etkilenen geniş kesimlerin temsilcilerine değil iktidar partisinin iradesine öncelik verir hale geldi (Vanyolos ve Hajnal, 2013, s. 283).

Sonuç itibarıyla, toplum örgütlü değildi. Yirmi birinci yüzyıla girerken Macaristan'ın yüzde 75'i herhangi bir sivil toplum örgütüne üye değildi ve yüzde 86'sı gönüllü bir işte çalışmıyordu. Macaristan örgütlü olmayan bir toplum olarak geçiş sürecinin tüm çalkantılarıyla baş etmek zorundaydı (Fazekas, 2010). Post-sosyalist dönemde sivil toplumun güçsüz olması, hükümetlerin daha partizanca davranmasını kolaylaştırdı ve bu durum kutuplaşmayı daha da arttırdı. Bu nedenle, kamu istihdamında partizanlık geçiş döneminin özelliklerinden biri oldu.

Ekonomi ve Toplum

Orta ve Doğu Avrupa'daki geçiş süreçlerinde, mevcut yönetimlerin siyasi ve ekonomik düzenlerinin sona erdirilmesi esas alınmıştır. Bu çerçevede dönüşüm üç ana ekseninde gerçekleştirilmiştir: özel mülkiyet rejimine geçiş, hukuk devleti normlarının yerleştirilmesi ile bireysel hak ve özgürlüklerin kabulü.

Macaristan'daki merkezi planlama, bütçe payları, üretimde devlet sahipliği, kronik kesintiler ve yüksek borçluluk, sosyalist ekonomilerin temel karakteristiği idi (Tökes, 1996, s. 87). Geçiş sürecinin esası ise, bu üçlü dönüşüme paralel olarak ekonomide kapitalist piyasalara entegrasyonu ve piyasa ekonomisine geçiş özel mülkiyet sahipliği üzerinden ilerliyordu. Diğer Doğu Avrupa ülkeleri gibi Macaristan da IMF'nin sıkı para politikasını benimsedi. Bu politika seti geçiş ülkelerinde iki farklı biçimde uygulanıyordu: Kademeli ve çok uygulama biçiminde. Macaristan'ın tercihi kademeli geçiş yönünde oldu (Adam, 1995, s. 989).

Macaristan'da serbest piyasaya geçiş süreci aslında daha eskiye dayanır; Stalin sonrası SSCB'de uygulanan ve Yeni Ekonomik Düzen adı verilen programın bir benzeri 1968'deki Yeni Ekonomik Mekanizmalar adı ile uygulamaya konmuştu; 1980'lerde bu iktisat politikası yenilenmiştir (Hare, 1991, s. 195). 1970'lerin ortasında başlayan tarımda özelleştirme süreciyle 1980'de kamu sektörünün payı yüzde 90'a çekilmişti; ancak dış sermaye girişı ise henüz gerçekleşmemişti. Takip eden 14 yılda tarımsal üretimdeki mülkiyet yapısı dramatik bir biçimde değiştii. 1993 yılında kamu payı yüzde 42, özel sektör yüzde 45 ve yabancı sermaye yüzde 13'e yükselmiştir. Ekonomik yeniden yapılanmanın belli başlı sonuçları pek parlak değildi; üretim geriledi (1989 ile 1994 arasında GSMH yüzde 20 küçüldü), gelirler azaldı (1990 ile 1994 arasında yüzde 8 ile 10 arasında geriledi) ve 1990'ların başlarına gelindiğinde istihdamın hem sektörel hem de mülkiyet yapısı değiştii; hizmet işkolunda çalışan sayısı hızla artarken, istihdamda özel sektörün payı yüzde 50,2'ye yükseldi (Tökes, 1996, s. 87).

Macaristan'ın post-komünist ekonomik geçiş sürecinde ekonomik olarak kazanan ve kaybedenler şeklinde bir muhasebe yapılacak olursa, aktif işgücünün yaklaşık yüzde 20'sine tekabül eden 1 milyon kişinin "kazanan" ve geriye kalan 4 milyon çalışanın ise gelirlerindeki hızlı düşüş ve yaşam standartlarındaki büyük gerileme ile "kaybeden"ler listesinde yer aldığı tahmin edilmektedir (Tökes, 1996, s. 89).

Siyasi ve ekonomik ortamdaki değişim kaçınılmaz olarak geçişin faydalarını "kaçıran" bir insan havuzu yarattı. Halk arasında hayal kırıklığı artıyor ve politikacılar, serbest piyasa ekonomisinin ve parlamenter demokrasinin faydalarını en savunmasız olanları da kapsayacak şekilde genişletmenin bir yolunu arıyordu. Zira, ülkede kronik ve derin yoksulluk içinde yaşayanlar, hiçbir beceriye ve iş fırsatına sahip olmayanlar ile kurumsal ve bireysel ayrımcılığa maruz

kalanlardan oluşan azımsanmayacak bir halk kitlesi mevcuttu (Vanyolos ve Hajnal, 2013).

Yolsuzluklar

Partizanca politikaların kamu istihdamında belirleyici hale gelmesi, bu anlamda idarenin siyasallaşması, idarenin işlemlerinden dolayı hesap verebilmesini perdeleyen bir etkiye de sahiptir ki, yolsuzluklar Macaristan geçiş sürecinin alameti farikalarından biri olmuştur (Fazekas, 2010, s. 7).

Macaristan'da geçiş süreci boyunca ortaya dökülen ve dava konusu olmuş büyük yolsuzlukların listesi şöyledir (Vanyolos ve Hajnal, 2013, s. 288):

- Konutlarda kullanılan kalorifer yakıtının benzin olarak kullanılması (*olajszökítés*),
- Postabank davası (banka varlıklarının soğurulması ve iflası),
- Tocsik davası (hükümet fonlarındaki büyük dolandırıcılık),
- Kulcsár davası (devlet yardımlarının uygunsuz kullanımı),
- Zuschlag davası (devlet yardımlarının uygunsuz kullanımı).

Bu yolsuzluklardan ikisine yakından bakabiliriz. 1990'lı yıllarda Postabank Macaristan'ın ikinci büyük bankasıydı. Hükümetle iyi bağlantılara sahip banka, siyasi arenanın her kesiminden politikacılara ve tanınmış kişilere, bankanın aleyhine olacak şekilde avantajlar sağladı. 1997 yılına gelindiğinde banka neredeyse iflas etmişti ve hükümetin müdahale etmesi ve bankayı kurtarması gerekmişti (Vanyolos ve Hajnal, 2013, 288).

1990'larda bir başka yolsuzluk davası, devlet mülkiyetinin özelleştirilmesi ile ilgilidir. Sosyalist devlet çöktükten sonra hükümet devlet mülkiyetindeki şirketleri özel ellere transfer sürecini başlatmıştı. Özelleştirme kanununa göre, topraklar yerel yönetimlere transfer edilmeliydi. Sonuç olarak birçok yerel yönetim devlet mülkiyetindeki payları üzerinde hak iddia etti. Bu görüşmeler Marta Tocsik adındaki

bir avukat tarafından yürütüldü. Tocsik'in bu müzakereleri kolaylaştırdığı için çok cömert bir tazminat (800 milyon HUF) aldığı ve paranın bir kısmının o dönemde iktidardaki iki hükümet partisinin (SZDSZ ve MSZP) kasasına aktarıldığı iddia edildi (Vanyolos ve Hajnal, s. 288).

Mülkiyet Değişimi

Kádár rejiminin büyük bir bölümünde 'devlet teşebbüsleri' olarak bilinen üretim birimleri yalnızca devlet mülkiyetinde değildi; fiilen partinin, devlet bürokrasisinin ve kamu teşebbüsünü sevk ve idare edenlerin ortak mülkiyetindeydi. Ayrıca, mülkiyet haklarının iç bölünmesi nedeniyle açık ve net olmayan bu mülkiyet ilişkisi, bitmek bilmeyen mücadelelere de yol açıyordu. Her tür "sahip" için amaç, sürekli olarak "daha az sorumluluk daha fazla pay" sistematüğini hayata geçirmekle ilgili idi (Szalai, 2005, s. 57).

Rejim değişikliği zamanındaki mülkiyet yapısı üzerinde, üç ayrı grubun girişimleri dikkat çekiyordu. Bunlar, büyük iktisadi devlet teşekküllerinin yöneticileri, daha küçük devlet girişimlerinin yöneticileri ve işçi önderleri idi. 1989'daki Geçiş Kanunu devlete ait şirketlerin dönüşümündeki belirsizlikleri ortadan kaldırdı. Bu yasada işçilerin mülkiyeti olasılığı, sınırlandırılmış bir şekilde yer alıyordu. Mülkiyetin el değiştirmesinde, büyük işletme yöneticilerinin konumu, ilgili yasa ile daha da güçlendirilmiş oldu (Szalai, 2005, s. 59).

Mart 1990'daki parlamento seçimlerinden sonra, siyasal iktidar mücadelesi bir ölçüde azalacak, ancak mülkiyet mücadelesi yoğunlaşacaktı. Bu mücadelenin özneleri ilk bakışta kalabalıktı. 'Nomenklatura burjuvazisi' -ki bu grup iktidar yapıları içinde konumlanan büyük işletme yöneticilerini içerir-; işçi, köylü ve entelektüel girişimciler; yurtdışından gelen girişimciler; karma işletmelerde çalışan yetenekli entelektüeller; işçi mülkiyeti talep eden ve işçi konseyleri örgütleyen işçiler; yerel yönetimler ve mal

varlıklarına millileştirme ve kolektifleştirme sırasında el konulan eski mülk sahipleri arasında bir mücadele başlamıştı (Szalai, 2005, s. 66). Ne var ki en güçlü mülk sahibi, devlet bürokrasisiydi ve ellerinde Devlet Mülkiyet Ajansı gibi bir kuruluş da vardı. Rejim değişikliği devlet bürokrasisinin gücünü büyütmesini meşrulaştırmıştı. 1990 yazında hükümet büyük iktisadi teşekküllerinin özelleştirilmesi politikasını yayınlamıştı. Üç yol belirlendi. Bunlardan birincisi ve en fazla önem verileni, Devlet Mülkiyet Ajansı'nın özelleştirilecek işletmelerin kapsamını ve özelleştirme yöntemini belirlemesi idi; ikincisi, işletmelerin kendi inisiyatifleriyle başlatılacak özelleştirmeler, üçüncüsü ise yabancı bir kişi veya grubun inisiyatifiyle yapılacak özelleştirmelerdi (Szalai, 2005, s. 66).

Devlet Mülkiyet Ajansı'nın faaliyeti, özelleştirme yasasının yürürlüğe girdiği Ağustos 1992'de dönüm noktasına ulaştı. Bu yasaya göre, Devlet Mülkiyet Ajansı, devlet adına mülkiyet hakkını kullanacak; diğer şeylerin yanı sıra, şirket haline getirilen işletmelerin üst düzey yöneticilerini, yönetim kurulu üyelerini ve denetim komitesini de atayacaktı. İşletme yöneticileri artık öncelikle Devlet Mülkiyet Ajansı'na ve onun içinde de personel ofisine bağımlıydı (Szalai, 2005, s. 69). 1993'te Küçük Yatırımcıların Mülkiyet Payı Programı başlatıldı. Bu programın başlangıçtaki amacı, Macar vatandaşlarının büyük bir bölümüne mülk edinme fırsatı tanımaktı; ancak, teklif edilen mülk miktarı göz önüne alındığında, nüfusun yalnızca küçük bir bölümüne (taksitli ödemeler çerçevesinde) mülkiyet tahsis edilecekti (Szalai, 2005, s. 73).

Özelleştirme sürecinin yavaş ilerlemesi, daha büyük devlet işletmelerini satın almak için henüz yeterli sermaye biriktirmemiş grupların da çıkarına uygundu. İktidar partisi, devlet bürokrasisi ve "girişimci sınıf" arasındaki çatışma ve rekabet karşısında olası çözüm, mevcut siyasi düzeni desteklemeye ve devlet bürokrasisiyle iyi ilişkiler

sürdürmeye kendini adanmış bir müşteri burjuvazisinin yaratılması olabilir.

Geçiş sürecinin ilk aşamasında en önemli siyasal ve ekonomik kurumlar yeniden kuruldu; çok partili sisteme dayanan parlamenter demokrasi, özel mülkiyet, serbest piyasa ve döviz değişim piyasaları gelişti. Bazı hayati ekonomik kurumlar –bankacılık sistemi, Batı tipi vergilendirme sistemi (katma değer vergisi, kişisel gelir vergisi)-1987’de başlamıştı. Birçok firma ve banka 1990’ların ortalarında özelleştirildi, bunları özellikle yabancı yatırımcılar aldı. Ticari bankacılık ortaya çıktı; sigortacılık sektörü gelişti; danışma ve broker firmaları kuruldu (Havas, 2002). Burada kısmen sıralanan iktisadi ve siyasi reformlar AB üyelik sürecinin bir gereği olarak da gerçekleşmekteydi. Nitekim Macaristan, Merkez ve Doğu Avrupa’nın dokuz üyesi ile birlikte 1 Mayıs 2004 tarihinde AB’ye tam üye statüsünde alındı.

Geçiş Sürecinde Kamu Yönetimi

1990’ların başlarında Macaristan, kamu yönetimi reformlarında öncüydü. Orta ve Doğu Avrupa’da “kamu hizmeti reformu”na ilk girişen ülkeydi. Macaristan ilk bakışta sürece iyi başlamış görünüyordu, çünkü 1980’lerde kamu yönetiminde, daha fazla profesyonelleşmeyi, daha az siyasallaşmayı amaçlayan bazı pozitif değişimler yaşanmıştı (Agh, 2014, s. 663; Meyer-Sahling, 2006, s. 275-77). Geçiş sürecinde kamu yönetimindeki kısmi de olsa sağlıklı reformcu adımlar Antall-Boross (1990-1994) ve Horn (1994-1998) hükümetleri döneminde kesintiye uğradı; bu yıllar hem sağda hem solda siyasallaşmanın yüksek olduğu, buna karşın profesyonelleşmenin zayıf olduğu yıllardı. Birinci Orban Hükümeti (1998-2002) döneminde ise Macaristan negatif anlamda “yağma” sistemine dönüş yaptı. Çeşitli patronaj biçimleri Medgyessy (2002-2004), Gyurcsány (2004-2006, 2006-2009) ve Bajnai (2009-2010)

hükümetlerinde de devam etti. Ama en kötüsü İkinci Orban Hükümeti (2010) ile yaşanmaya başlandı.

Macaristan kamu yönetimi bugün mükemmel bir “kapalı” patronaj sistemi olarak nitelendirilmektedir. Bu sistemin alt yapısının 1990’lardaki reformlara dayandığı görülmektedir. 1992’de devleti yeniden kuran yasalar Weberyen bir anlayışla yapılmıştı. Bu anlamda kamu yönetiminde siyasi ve idari pozisyonlar bakımından net bir ayrıma gidilmiş ve hayat boyu kariyer sistemi ile istikrarlı bir yönetim yapısının getirilmesi amaçlanmıştı. 2001, 2006 ve 2007’deki eklemelerle ilgili kanunlar daha da güçlendirildi (Agh, 2014, s. 667).

Macaristan’da kurumsal geçiş süreci, 1994 yılında post-komünist hükümetin ikinci tur seçimiyle tamamlandı. Ama ülkenin sosyoekonomik dönüşümü hala devam etmekteydi. Hiç kuşku yok ki gerek kurumsal gerekse de iktisadi geçiş süreci üzerinde uzun yıllar Macaristan’ın kaderine hükmeden Kádár yönetiminin ve Kádarcı sosyoekonomik ve kurumsal mirasın etkisi büyük idi. Kádarcı miras; elitler aracılığıyla değişim, post-komünist sosyoekonomik eğilimler kurumsal performans ve kamu algısı gibi başlıklarda etkisi kolay silinmeyen uygulamaları içermekteydi (Tökes, 1996, s. 86).

1980’lerde eski rejimin temel meşruiyet sorunu siyasal ya da ideolojik olmaktan çok sosyoekonomikti. Yeni ve yenilenmiş siyasal kurumlar bir kalem darbesi ile yaratıldı. Tökes’e (1996, s. 86) göre geçiş kuralları ne durgun ekonomiye ne de hasta toplumun patolojisine şifa olabilmişti. Yeni yaratılan siyasal “üstyapı” Kádárist sosyoekonomik temel üzerine eklemenecekti.

Merkez Doğu Avrupa ülkelerinde kamu yönetimi reformları şöyle sınıflandırılır (Randma- Livv ve Drechlesler, 2019, s. 1).

1. Post-komünist geçiş (1989-1996): Geniş kapsamlı siyasal, ekonomik ve idari reformlar ve yasal uyarlamaları ile kurumsal

- idari çerçeveyi içerir, kamu yönetimi paradigması yeni kamu işletmeciliği'dir (YKİ).
2. AB'ne giriş periyodu (1997-2004/2007): AB kriterlerinin ve koşullarının yerine getirilmesi ile biçimlenir. Buradaki paradigma post-YKİ ve hatta yer yer Weberyen yeniden inşa süreci paradigmasıdır.
 3. AB sonrası dönem (2004/2007 ve sonrası): Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri bu evrede kamu sektörüne "ince ayar" yapılmasına odaklanmıştır. Yeni Weberyen devlet modeli ve yeni kamu yönetimi ile ortaklaşa yönetim (*joined-up*) gibi paradigmlar devreye girmiştir.
 4. Günümüz (2020'li yıllar): Bu yıllarda kamu sektöründe inovasyon, gelişmiş ülkelerdeki e-yönetişim ve akıllı kent gibi kavramlar geçiş ülkelerinde de devrededir.

Bu dönemlendirme *Politics of Bureaucracy* kitabıyla kurumsalcı bir bakış açısına sahip Guy Peters'a aittir (akt. Randma-Liiv ve Drechsler, 2009, s. 2). Peters'ın analizinde dikkat çekici olan husus, kamu yönetimini, tıpkı parlamento ve siyasal partiler gibi politik bir kurum olarak kavramlaştırmış olmasıdır.

1990'ların başında, köklü idari geleneklere ve idari kültürlere sahip ülkelerle karşılaştırıldığında, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri daha zayıf bir profile sahiptir. Nitekim geçiş sürecinde temel sorun, iyi, nitelikli, motivasyonu yüksek memur eksikliği olarak formüle edilmiştir (Randma-Liiv ve Drechsler, 2019, s. 1).

Geçiş Sürecinde Bürokrasi

Geçiş sürecinde Macaristan'da idari sistem, liyakat yerine sadakat üzerine kurulu bir sistem olarak tanımlanır (Hajnal ve Boda, 2021). Birlikte futbol oynamış, birlikte okula gitmiş olmak, kamu istihdamı için geçerli referanslar olagelmıştır. Kadrolar kişisel sadakatın önemini ortaya çıkarmıştır. "X yöneticisi bir yere yerleştirilir, sonra o yöneticiye

bağlı olan insanlar alt pozisyonlara yerleştirilir. X yönetici başka yere atandığında, alttaki kadro da aynı yere gider” (Hajnal ve Boda, 2021, s. 90).

Kişisel sadakat bürokraside hâkim ilişki örüntüsü olsa da, bunu koşullandıran üst sadakat motifi siyasi sadakattir. Geçiş sürecinde Macaristan’da siyasi sadakat, devlet idaresinin başlangıç noktası olarak görülmektedir. Çok teknik uzmanlıklar haricindeki atamalarda, mesleki yeterlilik ve yetkinlik belirleyici değildir (Hajnal ve Boda, 2021). Üstelik Hajnal ve Boda’nın (2021, s. 90) yaptıkları araştırmaya göre, politikacıların “uzmanlığa ve kurumlara karşı duygusal bir düşmanlık” gösterdikleri ortaya konmuştur. Macaristan’da barışçıl ve aşamalı geçiş sürecine rağmen, bürokrasiye yönelik bu olumsuz tutumun nedeni geçiş süreci olabilir mi?

Geçiş süreci ülkeden ülkeye kimi değişiklikler göstermiştir; her bir ülkedeki rejim değişiklikleri üzerinde ülkelerin; siyasal tarihleri, ekonomik kurumsal tarihleri, kültürel mirasları ve sosyal değerleri önemli roller oynamıştır. Buna ek olarak bürokrasinin konumu da geçiş sürecinin belirleyici faktörlerinden biridir. Bürokratik elit ve üst düzey yöneticilerin politik inanç ve değerleri, geçiş süreci hükümetleri ile ilişkilerini etkilemiştir. Bu etki bürokratların çıkarları ve değerlerinin yeni rejimle örtüşüp örtüşmediğine bağlı olarak değişmiştir. Geçiş sürecini sevk ve idare eden ve yeni rejimin inşasında yer alan siyasi figürlerle bürokratlar arasında çıkar ve amaç birliği gerçekleştikçe bürokratların olumlu anlamda geçiş sürecine daha fazla katılım sağladıkları ve politika yapma sürecine daha fazla dahil oldukları görülmüştür (Ahmed ve Aref, 2019, s. 122-124).

1989’da sosyalist rejim çökmüştür, öte yandan Macaristan devlet aygıtı, rejim değişikliğinden itibaren işlev değiştirerek varlığını sürdürmüştür. Devlet mekanizmasının üstlendiği işlevler arasında; devlet yönetiminin etkinliğini artırmak, yürütme organından daha operasyonel bir merkez yaratmak, merkezi idare ve toprak varlıkları

üzerindeki idari yapıya yeni rejime uygun bir düzen getirmek sıralanabilir. Reform süreci olarak da adlandırılan bu süreçte, kamu yönetiminin ademi merkezileşmesi ve sivil toplumun inşası gibi yapısal geçiş önceliklerinin yanında bilgisayar yolu ile bürokrasinin modernize edilerek idari fonksiyonlarının geliştirilmesi gibi işleyişle ilgili düzenlemeler de devlet yönetimi reformlarının amaçlarındandı. Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde görüldüğü üzere, rejim değişikliğinden sonra gerçekleşen reformlar; gelgitlerle yaşanan, kimi zaman başarısızlıkla sonuçlanan engebeli bir süreç olarak yaşanmıştır (Agh, 2014, s. 673).

Geçiş döneminde, yeni rejim büyük ölçüde bürokrasiye dayanmıştır; çünkü yeni rejimin siyasi öznelerinin idari deneyimleri henüz çok sınırlıdır. (Ahmed ve Aref, 2019, s. 128) Bürokrasinin geçiş sürecindeki rolü iki şekildedir: Birincisi, yeni rejimin hedeflerini ve politikalarını formüle edebilmekle ilgilidir. İkincisi, karar vericilere yeni, rejimin politikalarını oluşturmak için gerekli bilgi ve verileri sunmakla ilgilidir. (Ahmed ve Aref, 2019, s. 131-132). Bu çerçevede bürokrasi, uluslararası anlaşma ve sözleşmeler, devlet birimlerinin çalışma metotları, yapı ve sistem işleyişi, devlet birimleri arası iletişim ve iş ağı işlevlerine göre birimlerin açılması gibi öncelikli alanlara sahiptir (Ahmed ve Aref, s. 132).

Bürokrasinin geçiş sürecindeki işlevi, ister istemez bazı soruları da gündeme getirmiştir. Bürokrasinin nasıl tanımlandığı ile ilgilidir. Bürokrasi sıklıkla varsayıldığı gibi siyasetçilerin idari uzuvlarının bir uzantısı mıdır? Yoksa belli bir özerkliğe sahip bir meslek grubu mudur? Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı çoğunlukla ilk değerlendirmeyi temel alır. Bürokrasiyi özerk bir grup, adeta farklı bir sınıf gibi gören anlayışa göre, bürokratları siyasetin hizmetkarları değil, her ne kadar resmi çatışma durumunda son söz bakana ait olsa da, fiili yetkileri belirleyici olan profesyonel iş arkadaşlarıdır (Byrkjeflot ve Engelstad, 2018, s. 5).

Bürokrasinin siyasallaşması

Bürokrasinin siyasallaşması, komünist rejim altında, üst düzey yetkililerin nomenklatura listesine ait olmasını anlatır (Meyer-Sahling, 2008, s. 3). Komünist yönetimin sona ermesi ve çok partili hayata geçişle birlikte Komünist siyasallaşma biçiminin sonu gelmiş olsa da yeni biçim henüz belirsizdi.

Komünizm sonrası Macaristan’da siyasallaşma biçimlerinin analizi, üst düzey kamu hizmetinin en üst iki kademesi üzerinde yoğunlaşır. 1990-2006 yılları arasında bunlar müsteşar ve bakan yardımcılardır. 2006’dan sonra bu iki pozisyon “kıdemli devlet sekreterleri” ve “uzman devlet sekreterleri” olarak adlandırılmıştır. Almanya’daki *politische Beamte* ve Fransa’daki *directeurs d’administration* benzeri, Macaristan’da da devlet sekreterlerinin atama ve görevden alınması o günün hükümetinin takdirine tabiidir. Hükümetler, devlet sekreterlerini herhangi bir zamanda görevden alabilir; bakanlık kariyerindeki memurları da devlet sekreteri rütbelerine yükseltebilir; bu pozisyona dışarıdan da atama yapabilirler ki, bu yolla parti yetkililerini zirveye çıkarmak mümkün olabilmiştir (Meyer-Sahling, 2008, s. 10).

Macaristan’da 1990, 1994 ve 1998’deki üç hükümet değişikliği, dışışleri üst düzey personelinin neredeyse tamamen değişmesine neden oldu. Antall Hükümeti, Nemeth Hükümetinin son günlerinde aşağı yukarı benzer üst düzey pozisyonlara atanan 74 yetkiliden yalnızca altısını elinde tutarak en büyük personel değişimini başlatmıştı. (Meyer-Sahling, 2008, s. 10)

Horn Hükümeti, göreve başladıktan sonraki üç ay içinde Dışışleri bürokratlarının neredeyse yüzde 50’sini değiştirdi. 1998 baharında, devralınan Dışışlerinde bürokratlarının yüzde 75’inden fazlası görevlerinden alınmıştı (Meyer-Sahling, 2008, s. 13). Orban Hükümeti 1998’de iktidara gelince, müsteşarların yüzde 70’ini görevden almıştı.

1990 ile 1994 yılları arasında üst düzey bürokrasinin çehresi neredeyse tamamen değişmişti; 1994 seçimlerinin arifesinde, tüm devlet bürokratlarının üçte ikisi 1990'dan önce bakanlıklarda çalışmayan kişilerdi (Meyer-Sahling, 2008, s. 21).

Bürokratik Örgütlenme

Glasnost öncesi Sovyet siyasi sistemine ilişkin ana akım batılı analizlerde iki yaklaşımdan söz edilebilir. Bunlardan ilki “yönlendirilmiş toplum modeli”, ikincisi de “çoğulcu çıkar grubu” yaklaşımıdır. Totaliter devlet modelini yumuşatma çabalarıyla şekillenen “yönlendirilmiş toplum modeli”nin kavram sepetinde “totaliter” nitelmesine yer verilmemiş, diktatör yerine de “oligarşi” terimi kullanılmıştır. Soğuk Savaş konjonktürünün sert etiketlerine yer verilmemiş olmakla birlikte sosyalist toplumlar hala son derece hiyerarşik ve despotik toplumlar olarak resmediliyordu. Çoğulcu çıkar grubu yaklaşımı ise analiz odağına komünist partileri ve devlet bürokrasisini yerleştirmişti; yönlendirilmiş toplum yaklaşımında homojen ve yekpare kavranan komünist partiler ve devlet yönetimini, kendi içinde farklı politika seçeneklerine sahip, çatışan yapılar olarak görmekteydi (Gabrielian, 1999, s. 47).

Yönlendirilmiş toplum modelinde bürokrasi, Komünist Parti tarafından kontrol edilen bir araç olarak tasvir ediliyordu. Çoğulcu ekol, bürokrasinin, uzmanlığı ve işlevsel gerekliliği nedeniyle, Komünist partinin etkisini sınırlayabildiğini ve “keyfi” karar alma alanını daraltabildiğini savundu (Gabrielian, 1999, s. 48).

Batılı siyaset biliminin ana akım yaklaşımları dışında, örneğin, klasik Marksist analizi kullananlar da Sovyetler Birliği'nde iktidarı gasp eden ve önceki egemen sınıflarla aynı sona mahkûm yeni bir bürokratik sınıftan söz etmişti. Bürokratik sınıfın ana omurgası, nomenklatura, bu omurganın topluma uzanan kollarında yer alanlar ise *aparatchiki* olarak adlandırılmaktaydı (akt. Gabrielian, 1999, s. 48).

Bu genel çerçevede ışığında yeniden Macaristan'a dönülecek olursa, barışçıl geçiş ülkesi olarak tanımlanan Macaristan'da nomenklatura ve aparatçiki'lerin idari, siyasi ve toplumsal etkileri zaten büyük ölçüde gerilemişti; komünizmin çöküşünden sonra birbirini izleyen hükümetlerle büyük çaplı personel değişimlerinin yaşandığı daha önce de vurgulanmıştı. Macaristan geçiş sürecinin bürokrasi analizi bakımından önemi, kamu personel reformunun öncelikle yürürlüğe konduğu ülke olmasıyla ilgilidir. Kamu personeli reformu iş tanımları ve performans ölçümü gibi bilindik unsurları taşımaktaydı. Her türlü kamu sektörü mesleği için iş tanımlarını içeren ayrı düzenlemeler yapıldı. Macar memurlarının performans değerlendirmesi ise üç farklı zamanda ele alındı. İlk olarak, 1992 yılında çıkarılan Kamu Görevlileri Kanunu (1992, XXIII), yöneticilerin en az dört yılda bir veya birden fazla terfi gerçekleştiğinde performans değerlendirilmesine tabi tutulmalarını öngörmüştü. 2002 yılında hükümet her yönetici için yıllık bireysel performans değerlendirmesi uygulamasına gitti. Yeni performans değerlendirme sisteminin amacı kamu yönetimi sisteminin verimliliğini artırmaktı. Yeni performans değerlendirmesi aynı zamanda daha yüksek ücretlendirmeye de bağlantılıydı. Bu değerlendirme sistemi uygulamaya konduğunda, Macar kamu yöneticilerinin yaklaşımı son derece olumlu idi. Ancak bütçe ödeneklerinde, performansa dayalı ücrete ayrılan ödeneğin bulunmadığı ortaya çıktı. Kamu yöneticileri için orijinal mevzuat, geleneksel bir Weberci bürokrasi modeli (yani kıdeme dayalı terfi, iş istikrarı vb.) öngörüyordu. Ancak 2000'li yılların ortalarından bu yana, piyasa temelli insan kaynakları yönetimi yaklaşımlarına artan bir vurgu yapılmıştır (Vanyolos ve Hajnal, 2013, s. 284).

Himayecilik ya da patronaj politikası

O'Dwyer'a (2004, s. 549) göre Macaristan'da 1989'dan sonra halk, idari yetkilileri nomenklatura sisteminin kalıntıları olarak görme eğilimindeydi. Öte yandan parti sistemi en erken istikrara kavuşan

ülke olarak bilinen Macaristan, benzer ülkelere kıyasla bürokrasi kadrosunu fiilen azaltan ender devletlerden biri idi. Bu bakımdan Meyer-Sahling (2006, s. 274), O'Dwyer'in önermesini sorunlu bulur. Komünizm sonrası Macaristan'da siyasi partiler ile devlet arasındaki ilişkiye bakan Meyer-Sahling, bakanlık bürokrasisi açısından patronaj ilişki örüntüsünün düzeyini, gerçekleşme kanallarını ve önemini incelemiştir. Patronaj, kamu dairelerinde -bakanlık bürokrasisi örneğinde- siyasi ölçütlere göre personel alım kriteri olarak tanımlanmıştır. Bu, kamu hizmeti personelinin işe alımında, işte tutulmasında, terfisinde, ödüllendirilmesinde ve disiplininde liyakat yerine siyasi ölçütlerin kullanılması anlamına gelmektedir. Bu nedenle Meyer-Sahling'in "patronaj" ve "siyasallaşma" terimlerini birbirinin yerine kullandığı rahatlıkla ileri sürülebilir (Meyer-Sahling, 2006, s. 275).

Meyer-Sahling'in (2006) komünizm sonrası Macaristan'da parti patronajı ve bakanlık bürokrasisinin siyasallaşması araştırmasındaki ilk saptaması, kamu hizmeti mevzuatının bakanlık bürokrasisinin siyasallaşmasına karşı etkili bir kısıtlama sağlamadığı yönündedir. Buna göre rejim değişikliğini takiben hızla yürürlüğe konan kamu hizmeti mevzuatının varlığı, komünizm sonrası devletin siyasallaşmadığı sonucunu çıkarmak için yeterli değildir; ilgili yasanın varlığı, devletin siyasallaşması önünde fiili bir bariyerin varlığı anlamına gelmemiştir. Ayrıca Meyer-Sahling'in araştırması, Macaristan'da bakanlık bürokrasisinin siyasallaşmasının zamanla yoğunlaştığını da ortaya koymuştur. Bakanlık bürokrasisinin, merkezi yönetim dışı kamu hizmetini de kapsayacak şekilde siyasallaşmasının giderek daha geniş boyutlara eriştiği görülmüştür. Üçüncü bulgu siyasallaşmanın gerekçelerine aittir: Macaristan'da bakanlık bürokrasisinin siyasallaşması, parti örgütlerini inşa etme ve sürdürme mantığından çok, iktidar partilerinin yönetim sorunlarını eski

komünistler ve anti-komünistler arasındaki kutuplaşmış siyasi rekabet koşullarında ele almalarıyla yakından ilgilidir.

Bu koşullar altında, yeni iktidar partileri, bakanlık bürokrasisinde personel değişimini başlatmış, kamu politikası değişiklikleri yapmış ve belirli malların dağıtımını makul bir şekilde yönetmek adına siyasi sadakat ile uzmanlığı birleştiren yetkilileri, genel olarak da parti destekçilerini işe almışlardır. Soldaki ve sağdaki partilerin benzer şekilde davranması devletin siyasallaşmasını kolaylaştırmış, komünizm sonrası Macaristan'da partizan devletin yükselişini teşvik etmiştir. Meyer-Sahling (2006, s. 275-276) siyasal partilerin zayıflığı ve eleştirel bir muhalefetin yokluğundan ziyade, siyasi rekabet ve parti gücü arasındaki kutuplaşmanın, komünizm sonrası devletin siyasallaşmasına neden olduğu sonucuna varmıştır.

Ancak, siyasallaşma derecesini kamu hizmeti mevzuatının kabulüyle ilişkilendirmek sorunludur; çünkü resmi-yasal çerçeve, bakanların personel politikasını siyasallaştırmak için kullanabileceği bir dizi takdir yetkisi içermektedir. Müsteşarların atanmaları sırasında belirli kriterleri karşılamaları gerekse de, hükümet üyeleri onları her zaman seçme ve görevden alma yetkisine sahiptir. Macaristan'da, bu personel kararları resmi olarak bakanlık organizasyonunun profesyonel başları olan idari müsteşarlar tarafından alınır. İdari müsteşarların atanması, iktidar partileri tarafından siyasallaştırılabileceği için, görevdeki bakanlar idari müsteşar aracılığıyla da dolaylı siyasi takdir yetkisi kullanabilirler. Sonuç olarak, Macaristan'daki kamu hizmeti mevzuatı, hükümetlerin bakanlık bürokrasisinin hem kıdemli hem de yönetici olmayan kademelerindeki personel alımını etkilemesi için yeterli siyasi takdir yetkisini sağlamaktadır, bu da kamu hizmeti mevzuatının varlığının genellikle devletin siyasallaşmasını önlemek için yeterli olmadığını göstermektedir (Meyer-Sahling, 2006, s. 277).

Macaristan'da, bakanlık bürokrasisinin siyasallaşması genellikle üst düzey kadroları etkilemiştir, ancak bu etkinin alt kademelere

yayıldığına dair işaretler de bulunmaktadır. Patronajın belirlenmesi ve ölçülmesi genellikle zordur. Eschenburg'a göre (akt. Meyer-Sahling, 2006, s. 278), patronaj; atamaların ardındaki niyet veya amaçta yatar; kişiler liyakat yerine siyasi veya özel çıkar kriterlerine dayalı olarak göreve getirilirler. Bakanlık bürokrasisinde patronajın tam ölçüsünü belirlemek için her bir personel kararının ardındaki niyeti tespit etmek gerekir. Ancak, bu tür araştırmalar, mülakat yapılanların gerçek niyetlerini gizleme eğiliminde olmaları gibi sorunlarla karşı karşıyadır, bu da patronajın gizli politika alanına ait olduğunu gösterir.

Son dönem patronaj araştırmalarının esas aldıkları ölçütler arasında, kamu sektörü istihdamının büyüklüğü, belirli bir kategoriye ait kamu sektörü istihdamının zaman içindeki büyümesi ve maaş bordrolarındaki artışlar öne çıkmaktadır. Doğu Avrupa'ya ilişkin bu tür çalışmalarda, Macaristan'ın diğer ülkelere kıyasla görünümü pozitifdir. Kamu istihdamında aşırı büyüme yaşıyan diğer ülkelerin aksine, özellikle 1990'ların bir bölümünde Macaristan'da kamu yönetimi personel sayısının azalmış olması, sözü edilen pozitif görünümün de gerekçesini teşkil etmektedir (Meyer-Sahling, 2006, s. 278). Ancak, idari personel istihdamındaki büyüme hızı patronaj ölçümünde problemlili bir göstergedir. İlk olarak, zaman içinde idari personel sayısındaki büyüme ya da azalma, parti patronajının bir sonucu olabileceği gibi, kamu yönetiminin reform ve yeniden yapılanmasının sonucu da olabilir. Örneğin, Macaristan'da devletin idari personel sayısındaki en büyük azalma, Bokros tasarruf programı sonucunda 1995 ve 1997 yılları arasında gerçekleşmiştir. Bu program, idari kurumların personelini %15 oranında azaltarak hükümetin maaş faturasını düşürmeyi hedeflemekteydi. Buna karşılık, merkezi devlet idari personelindeki en büyük artış 1999 yılında gerçekleşti; zira, özerk sosyal güvenlik organları merkezi idareye bağlanarak kamu kurumu statüsüne transfer edilmişti. Görüldüğü gibi her iki durumda da

personel sayısındaki dalgalanmalar parti patronajının varlığı veya yokluğuyla ilişkili değildir (Meyer-Sahling, 2006, s. 278).

Kamu istihdamında patronaj ilişkileri üzerine yapılan çalışmalar genellikle iktidar partilerinin kamu sektöründeki pozisyonları destekçilerine yönelik bir ödül ve teşvik makamları olarak gördüklerini ve bu yönde kullandıklarını ortaya koymuştur (Meyer-Sahling, 2006, s. 278). Macaristan deneyimi, daha önce de belirtildiği gibi, 1990'ların son çeyreğine kadar bu genel değerlendirmeye istisna teşkil etmiştir. Macaristan kamu istihdamı verileri, 1993-2003 zaman aralığındaki dalgalanmada, genel kamu hizmeti büyüklüğünün ve özellikle de bakanlık bürokrasisinin 1998'e kadar gerçekten küçüldüğünü, 1990'ların sonlarından itibaren ise artış eğiliminin gözlemlendiğini ve üstelik 2002'li yıllarla birlikte 1993 seviyesinin üzerine çıktığını ortaya koymaktadır (Meyer-Sahling, 2006, s. 279).

Siyasi rekabet olgusu, Orta ve Doğu Avrupa'daki devlet örgütlenmesinin siyasallaşmasını açıklamada merkezi bir öneme sahip midir? Marcheva (2013) komünizm sonrası Avrupa'da bakanlık bürokrasisinin siyasallaşması yönünde baskı yaratan unsurun özellikle eski komünist partiler ve onların siyasi müttefikleri ile anti-komünist partiler arasındaki siyasi rekabet ve bu rekabetin yol açtığı siyasi kutuplaşma olduğunu savunur. Siyasi kutuplaşma koşullarında, hükümet değişiklikleri genellikle hükümet politikasında büyük ideolojik yeniden yönlendirmeler anlamına da gelir. İlk dönemde idari kapasite daha çok piyasa ekonomisine geçiş sürecine ve yollarına odaklanmıştır. Kamu yönetimi, sosyalist sisteme bağlı olduğu düşünülen üst düzey bürokratları ve uzmanları tasfiye edilmesi gereken bir sorun olarak ele almıştır. Bu dönemde üst düzey bürokratların tasfiyesine de ağırlık verilmiştir. Bu amaçla, ilk olarak, eski rejimin idare üzerindeki hakimiyetini ortadan kaldıracak bir düzenleme yapılmıştır.

Macaristan'ın anlaşmalı geçişiyle ilgili Yuvarlak Masa görüşmeleri, Antall hükümetine bakanlık bürokrasisiyle ilgili güven sorunlarını hafifletme fırsatı sağlamıştır. Ayrıca Antall hükümetinin bakanlık bürokrasisindeki pozisyonları dolduracak hükümet uzmanlığına sahip alternatif personel havuzu da yoktu. Hükümet ve rejim değişikliği sırasında eski demokratik muhalefetle ilişkili yeterince geniş bir uzman havuzunun bulunmaması, yeni iktidardaki partilerin bakanlık bürokrasisinde geniş çaplı bir tasfiye başlatma olanağından fiilen yoksun olacakları anlamına geliyordu (Meyer-Sahling, 2006).

İktidardaki üç parti de bakanlıklar dışında politika geliştirilmesine uzman desteği sağlayabilecek altyapıdan yoksundu. Her ne kadar bazı akademisyenler bakanlık bürokrasisine alınsa da bakanlar politika oluşturma sürecinde neredeyse tamamen bakanlık personeline bağlıydı. Bu koşullar altında Başbakan Antall, rejim değişikliğinden sonra bakanlık bürokrasisinin tümüyle değiştirilmesinin imkânsız olduğunu kabul etti (Meyer-Sahling, 2006, s. 289).

Personel politikasının siyasallaşması

Antall'ın iktidardaki konumu koalisyon içinde büyük ölçüde tartışmasız olduğu için, istihdamın siyasallaşması yönündeki baskıları kontrol altına alabiliyordu. Siyasi ve ekonomik kriz bağlamı, iktidar partilerinin giderek dağılması ve Antall'ın kötüleşen sağlık durumu, anti-komünist kanadın hem toplumsal etkisini hem de iktidar koalisyonu içindeki konumunu güçlendirmişti. Bu koşullar altında hükümet bakanlık bürokrasisi üzerindeki siyasi kontrol düzeyini kademeli olarak artırmış ve 1994 baharındaki ikinci parlamento seçimleri yaklaştığında, ilk nesil devlet bakanlarının çoğunun yerini siyasi olarak atanan, merkez sağ partilere sempati duyan kişiler almıştı (Meyer-Sahling, 2006, s. 290). MSZP ve SZDSZ ile anti-komünist merkez sağ partiler arasındaki kutuplaşma, yeni hükümetin personel değişikliklerini başlatması için uygun bir ortam da yaratmıştı.

Nitekim Meyer-Sahling (2006, s. 294), bakanlık bürokrasisinin siyasallaşmasının öncelikle eski komünist MSZP ile onun siyasi rakibi SZDSZ'si arasındaki rekabetten kaynaklandığını savunmaktadır. Bu koşullar altında yeni iktidara gelen partiler, bakanlık bürokratlarını rakip siyasi partinin politika ve çıkarlarıyla ilişkili değerlendirdikleri için kendilerine karşı büyük bir siyasi güven sorunu yaşıyorlardı. Bu nedenle, iktidardaki partilerin bakanlık bürokratlarını kendi güvendikleri kişilerle değiştirme eğilimi son derece güçlü idi, ancak bunu ne ölçüde yapabilecekleri, siyasi sadakat ile hükümet uzmanlığını birleştiren yetkilileri işe alma kapasitelerine bağlıdır. Hem sol hem de sağ partiler bu kapasiteyi yavaş yavaş geliştirirken, Macaristan'daki gidişat, bakanlık bürokrasisinin partizan siyasallaşmasının, en azından eski komünistler ile anti-komünistler arasındaki siyasi rekabet hâkim olduğu sürece istikrarlı kalacağını gösteriyordu (Meyer-Sahling, 2006, s. 294).

Macaristan'da devlet yeniden inşa edilirken, kamu yönetiminin rolü ve etkisine dair güçlü bir tartışma yürütülmemiştir. Daha çok piyasa ekonomisine geçişe odaklanılmıştır. Kamu yönetimi, tasfiye edilmesi gereken bir sorun olarak ele alınmıştır (Marcheva 2013: 969).

Sonuç Yerine

Siyasal rejim değişikliği, bürokrasi üzerinde radikal etkilerde bulunur. Devamlı bir biçimde her iktidara gelen parti bürokrasi önemli değişikliklere gider. Macaristan'da da böyle olmuştur. Devam eden değişikliklere rağmen iktidardaki partiler bürokrasiye güvenmezler.

Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri, yarım yüzyılda birçok kez rejim değişikliğine uğramıştır. Bu nedenle onların idari gelenekleri bir tür istikrarsızlık ile tanımlanabilir (Meyer-Sahling ve Yeşilkağıt, 2011, s. 316). Rejim değişikliklerinden sonra kamu yönetiminde düzenli personel değişimi nedeniyle idari geleneğin devam edebilmesi için çok az alan kalır. İdari geleneklerle reform değişkeni arasındaki etkileşim

üç boyutta incelenebilir: İlki merkezi yürütmenin koordinasyon kapasitesi ve parti sistemi ile etkileşimidir; ikincisi ekonomik kriz koşullarındaki reformlarla etkileşimidir ve nihayet sonuncusu idari reformların sonuçları ile etkileşimidir.

Batı ile kıyaslandığında Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri dışsal etkilere daha fazla maruz kalmışlardır. Emperyal dönemde periferi, Komünist dönemde Sovyet Bloğu üyesi, sonra da AB üyesi olmuştur (Sahling ve Yeşilkağıt, 2011, s. 319). Merkezi yönetim düzeyinde Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde siyaset-idare ilişkisi “istikrarsızlık” ve “siyasallaşma” ile karakterize edilir. Örneğin post-komünist ülkeler için temel bulgu şudur: “[Post-komünist] devletlerde hâkim olan ilişki kalıbı hala kamu hizmetinin en üst kademelerinin her hükümet değişikliği ile birlikte değişmesidir” (Meyer-Sahling, 2008, s. 2).

Bürokrasi, bir ülkede işler yolunda gitmediğinde, iktidar partisinin en çok şikâyet ettiği kurumdur. Bürokrasi olmazsa tüm işler yolunda gidecek diye düşünenler, kendi gibi düşünenlerden oluşan bir ekibi, orta ve üst düzey yönetici olarak bürokraside kritik konumlara atarlar. Ancak bu hiçbir zaman yeterli görülmez. Bürokrasi her zaman ayak bağı bir organ olarak kalmaya devam eder. Hele rejim değişikliğinde bürokrasi neredeyse tüm kötülüklerin anası olarak görülür; o artık eski rejimi temsil eden bir organdır. Defalarca yeni atamalar yapılır ama yakınmalar bitmez.

Karşılaştırmalı perspektiften Macaristan vakasına yakından bakıldığında çalışan değişiminin (*turnover*) çok yüksek olduğu, zira hükümetlerin mevcut bürokrasi dışından işgücü istihdam etme eğiliminde oldukları görülmüştür.

Kaynakça

- Adam, J. (1995). The Transition to a Market Economy. *Europe-Asia Studies*, 47(6). 989-1006.
- Agh, A. (2014). The Roller-coaster Ride of the Hungarian Administrative Elite: Politico-administrative Relations in East-Central Europe. *Revue française d'administration publique* 2014/3 (151-152). 663-679.
- Ahmed, N. M. ve Aref, A.A.H. (2019). In Transitional Periods How does Bureaucracy Work Steadily? *Review of Economics and Political Science*, 4(2). 120-137.
- Bozoki, A. (2001). The Roundtable Talks of 1989: Participants, Political Visions, and Historical References. *Hungarian Studies*, 14 (2). 242-256
- Bozoki, A. (1993). Hungary's Road to Systemic Change: The Opposition Roundtable. *Politics and Societies*, 7(2). 276-308.
- Byrkjeflot, H. ve Engelstad, F. (2018). Introduction: Bureaucracy and in Transition. *Comparative Social Research*, 33. 1-11.
- Fazekas, M. A. (2010). Diagnosis of Corruption in Hungary. European Research Center for Anti-Corruption and State-Building. *Working paper*, No.7.
- Frentzel-Zagorska J. (1990). Civil Society in Poland and Hungary. *Soviet Studies*, 42(1). 759-777.
- Gabrielian, V. (1999). Post-communist Bureaucracies: Organizational Modes of Transition. *International Journal of Public Administration*, 22(1). 39-68. DOI: 10.1080/01900699908525375.
- Hare, P. G. (1991). Hungary: In Transition to a Market Economy. *Journal of Economic Perspectives*. 5. 195-201.
- Hajnal, G. ve Z. Boda (2021) Illiberal Transformation of Government Bureaucracy in a Fragile Democracy: The Case of Hungary. İçinde M.W. Bauer, B. G. Peters, J. Pierre, K. Yeşilkağıt, S. Becker (Ed.). *Democratic backsliding and public administration*. Cambridge U. P.
- Havas, A. (2002). Does Innovation Policy Matter in Transition Countries: The Case of Hungary, *JIRD*, 5(4). 380-402.
- Hien, M (2023). Civil Society in Hungary at a Turning Point? *Observatorium* 68, 14.08.2023.

- Hofer, T. (1991). The Demonstration of March 15, 1989, in Budapest: A Struggle for Public Memory. Program on Central and Eastern Europe. *Working Paper Series*, No. 16.
- Jenei, G., ve Witte J. F. (2000). The Role of the Bureaucracy in the Transition to Democracy. *Journal of European Public Policy*, 18(2). 311-322.
- Lomax, B. (1997). The Strange Death of 'Civil Society' in Post-Communist Hungary. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 13(1). 41-63.
- Meyer-Sahling, J. H. (2006). The Rise of the Partisan State? Parties, Patronage and Ministerial Bureaucracy. *Hungary. Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 22(3). 274-297.
- Meyer-Sahling, J. H ve Yeşilkağıt, K. (2011). Differential Legacy Effects: Three Proposition on the Impact of Administrative Traditions on Public Administration Reform in Europe East and West. *Journal of European Public Policy*, 18(2). 311-322.
- Meyer Sahling, J. H. (2008). The Changing Colours of the Post-communist State: The Politicisation of the Senior Civil Service in Hungary. *European Journal of Political Research*, 47(1). 1-33
- O'Dwyer, C. (2004). Runaway state-building: Patronage Politics and Democratic Development Shape States in Postcommunist Eastern Europe. *World Politics*, 56(04). 520 – 553.
- Randma-Liiv, T. and Drechsler, W. (2009). The Politics of Bureaucracy: The Central and Eastern European Perspective. *The British Journal of Politics and International Relations*, 21(3). 1-9.
- Sándor, P. ve Vass, L. (2001). Public Administration under Coalition Government: Some lessons of the Hungarian case. *Working paper*, presented at NISPAcee 9th Annual Meeting, Workshop on Politico-Administrative Relations, Riga, Latvia.
- Schröter, E ve Röber, M. (1997). Regime Change and Administrative Culture. *American Review of Public Administration*, 27(2). 107-132.
- Szalai, E. (2005). Political and Social Conflicts Arising from the Transformation of Property Relations in Hungary. İçinde Tery Cox ve Andy Furlong (Ed.), *Hungary: The Politics of Transition* (ss. 57-80). Frank Cass.
- Ványolós, I. ve Hajnal G., H. (2013). Hungarian Public Administration: From Transition to Consolidation. İçinde S. Liebert, S. E. Condrey, D. Goncharov
-

(Ed.), *Public Administration in Post-Communist Countries. Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*. Routledge. 1-14.

YAZAR BEYANI

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

Yazar Katkıları

Sonay BAYRAMOĞLU ÖZUĞURLU (%100)

Çıkar Çatışması

Yazar açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Türk Kamu Personel Sistemine Bütünsel Bir Bakış

A Holistic Overview of the Turkish Public Personnel System

Ali GÜNEYİ*

Özet

Kamu yönetiminde başarı sağlanması büyük ölçüde kamu personelinin yetkinliği ve kamu insan gücünün etkin ve verimli kullanılması ile ilgilidir. Başka bir ifadeyle kamu yönetiminde istenilen hedeflere ulaşılması için iyi bir kamu personel sisteminin tesis edilmesi ve işletilmesi gerekir. Geçmişten günümüze süregelen sorunlar göz önüne alındığında Türk kamu yönetiminin bu konuda başarılı bir sınav verdiği söylenemez. Hem betimleyici hem de açıklayıcı nitelikteki bu çalışmada Türk kamu personel sisteminin genel bir değerlendirmesi yapılarak kamu personel yönetiminde istenilen seviyeye ulaşamamasının nedeni sorgulanmıştır. Bu kapsamda konuyla ilgili alanyazın, raporlar ve mevzuatın incelenmesi suretiyle “Türk kamu personel yönetiminde mevcut durum nedir?” ve “kamu personel yönetiminde neden başarı sağlanamamaktadır?” sorularına cevap aranmıştır.

Çalışmada öncelikle dünyada kamu personel yönetimi konusundaki değişim ve dönüşüm kısaca değerlendirilmiş, sonrasında Türk kamu personel sistemine yönelik konular kamu personelinin sayısal görünümü, kamu istihdamının görünümü, kamu personel sisteminin temel ilkeleri ve diğer hususlar başlıkları altında tartışılmıştır. Devlet Memurları Kanunu’nda Türk kamu personel sisteminin temel ilkeleri “sınıflandırma”, “kariyer” ve “liyakat” olarak ifade edilmiş olmakla birlikte bu çalışmada kamu personel sistemi “eşitlik” ilkesi kapsamında da değerlendirilmiştir. Çalışmada çözüm önerilerine yönelik ayrıntılı bir tartışmaya girilmemekle birlikte öncelikli olduğu değerlendirilen bazı konularda öneriler sunulmuştur.

* Dr., Herhangi bir kuruma bağlı değildir, <https://orcid.org/0000-0001-9984-8420>.

Geliş/Submitted: 10.09.2024 | **Kabul/Accepted:** 17.12.2024

Atıf/Cite: Güneyi, A. (2024). Türk Kamu Personel Sistemine Bütünsel Bir Bakış. *Publicus*, (2). 32-82.

Kamu personelinin sayısal görünümüyle ilgili ön plana çıkan tespit kamu personeline yönelik nitelikli veri eksikliğidir. Bu durum sistemin problemlerinin analiz edilebilmesi açısından önemli bir sorundur. Bu yönüyle “veri belirsizliği” sistemin sorunlarından biri olmanın yanında kamu personel yönetiminde neden başarılı olunamadığı sorusunun cevaplarından da biridir.

Kamu istihdamıyla ilgili dikkat çekilen problemlerden biri mevcut durum itibariyle kamuda istihdam şekillerine yönelik bir karmaşanın hüküm sürüyor olmasıdır. Sonradan yapılan statü değişiklikleri sistemi daha da karışık hâle getirmektedir. Bu durumda kamuda aynı veya benzer görevleri yerine getiren kamu personelinin farklı güvence ve özlük haklarına sahip olması eşitlik ilkesi açısından önemli bir problemdir. Bu bağlamda kamu istihdamındaki mevcut karmaşanın giderilmesi öncelikle çözüm üretilmesi gereken sorunlardan biridir. Bu çalışmada, kamuda istihdam şekillerine yönelik bir sadeleşme ve standartlaşmaya gidilmesinin yanında hâlihazırda sürekli işçi statüsünde istihdam edilen personelin memurlarla aynı mevzuata tabi olacak şekilde mevcut memur sınıflandırma sistemi içerisine dâhil edilmesi önerilmiştir.

Türk kamu personel sisteminin kariyer ilkesi açısından dönüşümü, kamuda istihdam şekillerinin çeşitlenerek esnek istihdamın yaygınlaşması ve üst kademe kamu yöneticiliği kadro ve pozisyonlarına yapılan atamalarda kariyer sisteminden uzaklaşılması neticesinde söz konusu ilkedeki kopuş şeklinde özetlenebilir. Kamuda liyakate dayalı bir yönetimin tesis edilmesi konusunda da başarılı olunamamış, bunun yanında mevzuatta liyakat sistemiyle uyumlu olmayan değişiklikler yapılmıştır.

Çalışma sonucunda elde edilen bulgulara göre kamu personel yönetiminde yeterli seviyede başarı sağlanamamasının en önemli nedeni siyaset kurumunun bu konuda gerekli adımları atmamasıdır. Siyasetten kaynaklanan sorunlar sadece kamu personel yönetimi ile sınırlı değildir. Bu nedenle Türk kamu yönetiminin siyasetle ilgili sorunlarının ayrıntılı olarak ayrıca incelenmesi gerekir. Bunun dışında, kamu personel sisteminin problemlerinin çözülebilmesi için öncelikle sistemi sahiplenecek ve konuyla ilgili faaliyetleri bilimsel esaslar ışığında süreklilik arz edecek şekilde yerine getirecek güçlü bir merkezi personel kurumu teşkil edilmelidir. Araştırmacıların da kamu personel sistemi ve kamu yönetiminin diğer alanlarındaki problemlere yönelik daha fazla sorumluluk alması gerektiği değerlendirilmektedir. Bunun yanında akademisyenler ile uygulayıcılar arasında iş birliği geliştirilerek ortak çalışmalar yapılması, teori ve uygulamanın birlikte değerlendirilmesi suretiyle etkin çözümler üretilmesine katkı sağlayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Kamu Personel Yönetimi, Kamu Personel Sistemi, Kamu Personeli, Kamu İstihdamı

Abstract

Success in public administration is largely related to the competence of public personnel and the effective and efficient use of that workforce. In other words, the establishment and operation of a good public personnel system is crucial for achieving the desired goals in public administration. However, it cannot be said that the Turkish public administration has been successful in this respect. This study, which is both descriptive and explanatory, provides a general assessment of the Turkish public personnel system and examines the reasons behind the failure to achieve the desired level of public personnel management. In this context, by analyzing the relevant literature, reports and legislation, the study investigates the questions “What is the current situation of public personnel management in Türkiye?” and “Why is success not being achieved in public personnel management?”.

The study begins with a brief assessment of the transformation of public personnel management in the world and then discusses the issues related to the Turkish public personnel system, focusing on a numerical and structural overview of public employment and the basic principles of the public personnel system. Although the basic principles of the Turkish public personnel system are identified in the Civil Servants Law as “classification”, “career” and “merit”, the study also examines the public personnel system in the context of the principle of “equality”.

The most striking observation regarding the numerical view of public employment is the lack of adequate data on public servants. This is a critical challenge for analyzing the problems of the Turkish public personnel system. In this respect, “data uncertainty” is not only one of the problems of the system, but also one of the answers to the question of why public personnel management is not successful.

One of the problems identified in relation to public employment is the confusion over the forms of employment in the public sector. Subsequent legislative changes to the status of public employees further complicate the system. The study proposes that, in addition to simplifying and standardizing the forms of employment in the public sector, those currently employed as permanent workers should be included in the existing civil servant classification system and be subject to the same legislation as civil servants.

The transformation of the Turkish public personnel system in terms of the career principle can be summarized as a break with this principle. This is due to the

diversification of forms of employment in the public sector and the widespread use of flexible employment, as well as the departure from the career system for appointments to senior public official posts and positions. The establishment of a merit-based administration in the public sector has also been unsuccessful, and legislation has been amended in ways that are incompatible with the merit system.

According to the findings of the study, the main reason for the lack of success in the public personnel system is the failure of the political institution to make the necessary regulations in order to solve the problems. Apart from this, a strong central personnel institution should be considered as a solution to take responsibility for the system and carry out the related activities in a continuous manner in the light of scientific principles. Besides, the scholars should take more responsibility for the problems in the public personnel system and other areas of public administration. In addition, the integration of theory and practice by developing links between scholars and practitioners and conducting joint studies will contribute to solving the problems.

Keywords: Public Administration, Public Personnel Management, Public Personnel System, Public Personnel, Public Employment

Giriş

Publicus'un ilk sayısının "Amaç ve Kapsam" bölümünde (2024, s. v) kamu yönetiminin sürekli bir değişim ve dönüşüm içinde olduğuna dikkat çekilerek, güncel kamu yönetimini değerlendiren çalışmaların tarihsel perspektif ve değişim süreci göz önüne alınarak yapılmasının gerekliliği vurgulanmıştır. Kamu yönetiminin önemli unsurlarından biri olan kamu personel sistemi de kamu yönetimi doktrinindeki dönüşüm, toplumsal ve siyasal yapıdaki değişiklikler, teknolojik gelişmeler gibi farklı etkenlere bağlı olarak değişen dinamik bir yapıdadır. Bu süreç içerisinde değişmeyen hususlardan biri, hem kamu politikalarına yön verecek hem de kamu hizmetlerini en uygun şekilde yerine getirecek ehil kamu personeline duyulan ihtiyaçtır.

Kamu yönetiminin ayrı bir bilim dalı olarak ortaya çıkmasına öncülük eden çalışmalardan biri olan ve siyaset yönetim ayrılığını öngören Woodrow Wilson'un (1887) "Yönetimin İncelenmesi" isimli makalesinde kamu idaresinin siyasetten farklı bir faaliyet alanı olduğuna işaret edilmiştir. Wilson'a (1887, ss. 199-200) göre sayıca çoğalan ve gittikçe daha zor ve karmaşık hâle gelen devlet görevlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesi için kamu yönetimiyle ilgili konular üzerinde çalışmalar yapılması gerekmektedir. Bu durum hem kamu yönetiminin ayrı bir bilim dalı olarak ele alınmasını gerekli kılmakta hem de devlet yönetiminde uzmanlığı ve devamlılığı temsil eden kamu personelinin önemine işaret etmektedir. 2024 yılına gelindiğinde Wilson tarafından ifade edilen bu hususların hâlen geçerliliğini koruduğu, hatta işinin ehli kamu personeline duyulan ihtiyacın daha da arttığı görülmektedir. Nitekim alanında uzman ve nitelikli bir bürokrasinin devlet yönetimi açısından önemi 2024 yılında Francis Fukuyama'nın (2024) "Neden Kamu Yönetimi?" başlıklı yazısında bu sefer siyasetten kaynaklanan problemleri de vurgulayacak şekilde tekrar ifade edilmiştir. Fukuyama bahse konu yazıda bir taraftan Wilson'un değerlendirmelerine paralel bir şekilde bürokrasinin

modern devletin ihtiyaçlarının karşılanmasındaki önemini vurgulamış diğer taraftan profesyonel bürokrasileri, seçilerek yönetime gelen ancak beceriksiz, yozlaşmış veya dış etkilere açık siyasetçiler karşısında bir denetim unsuru olarak nitelendirmiştir.

Kamuda nitelikli personel istihdam edilmesinin yanında iyi işleyen bir kamu personel sisteminin tesis edilmesi gerek yönetimde etkinlik ve verimlilik sağlanması gerekse kamu hizmetlerinin en iyi şekilde yerine getirilmesi için önem arz eden konulardan biridir. Kamu personel sisteminin geçmişten günümüze süregelen problemleri dikkate alındığında Türk kamu yönetiminin bu konuda başarılı olduğu söylenemez. Dahası tarihsel süreçteki dönüşüm mevcut problemlerin çözülmesinden ziyade var olan sorunların daha da derinleşmesi yönünde olmuştur.

Bu çalışmada Türk kamu personel sisteminin mevcut durumu zaman içerisinde yaşanan değişim de dikkate alınarak bütünsel olarak değerlendirilmiş, mevcut sorunların nedenleri de tartışılarak niçin kamu personel yönetiminde ilerleme kaydedilemediği sorusuna cevap aranmıştır. Bu kapsamda çalışmanın iki temel sorusu “Türk kamu personel yönetiminde mevcut durum nedir?” ve “kamu personel yönetiminde neden başarı sağlanamamaktadır?” olarak belirlenmiştir. Çalışmanın veri kaynakları konuyla ilgili alanyazın, raporlar ve mevzuattır.

Türk kamu personel sisteminde bazı konularda yaşanan dönüşüm diğer ülkelerde de etkili olan, kamu yönetimindeki paradigma değişimlerine paralel olarak şekillenmiştir. Diğer taraftan, bürokrasi siyaset ilişkileri, güvenceli güvencesiz istihdamın artışı ve eksileri, sınav sistemlerine yönelik problemler gibi bazı hususlar sadece Türkiye’ye özgü olmayıp uluslararası alanyazında da üzerinde tartışılan konulardır. Bunun yanında Türk kamu yönetiminin kendine özgü problemleri olduğu da görülmektedir. Bu bağlamda çalışmada öncelikle dünyada kamu personel yönetimi konusundaki değişim ve

dönüşüm genel olarak değerlendirilmiş, sonrasında Türk kamu personel sistemine yönelik konular kamu personelinin sayısal görünümü, kamu istihdamının görünümü, kamu personel sisteminin temel ilkeleri ve diğer hususlar başlıkları altında tartışılmıştır. Çalışmanın son bölümünde ise mevcut problemlerin nedenleri üzerine genel bir değerlendirme yapılmıştır.

Çalışmada bazı öneriler sunulmakla birlikte çözüm önerilerine yönelik ayrıntılı bir tartışmaya girilmemiştir. Bunun nedeni Türk kamu personel sisteminin bir makalede ayrıntılı olarak tartışılmayacak nicelik ve nitelikte probleminin olmasıdır. Bu problemlerin çözülmesi için öncelikle konuyu sahiplenecek, bilimsel esaslar doğrultusunda ve süreklilik arz edecek şekilde ilgili konularda çalışmalar yapacak, kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edecek, uygulamayı denetleyecek, gelinen noktayı değerlendirecek ve düzeltici tedbirler alacak bir kurumun tesis edilmesi gerekir. Ancak bu şekilde kamu personel sisteminin problemlerinin çözümüne yönelik ilerleme sağlanabilecektir. Kamu personel sisteminin dinamik oluşu ve günün şartlarına göre uyarlanması ihtiyacı da bu özelliklere sahip bir kurumun teşkilini gerekli kılmaktadır.

Dünyada Kamu Personel Yönetimi Konusunda Değişim ve Dönüşüm

Genelde kamu yönetimi, özelde kamu personel yönetiminin tarihsel yolculuğu incelendiğinde bu yolculuğun odağında kamuda etkinlik ve verimliliğin sağlanması olduğu görülmektedir. Max Weber'in kavramlaştırdığı bürokrasi modeline göre şekillenen geleneksel kamu yönetimi anlayışında kamuda etkinlik ve verimliliğin sağlanması için devletin ve kamu yararının korunması gibi ulvi değerlere sahip kamu personelinin siyaseten tarafsız ve alanında uzmanlaşmış kişiler olması öngörülmüştür. Gerekli eğitim, bilgi ve becerilerle donanan liyakatli kamu personelinin kariyer ilkesi kapsamında üst kademe görevlere yükselmesi, kamu görevliliğinin ömür boyu süren bir meslek olması

ilke olarak kabul edilmiştir (Gerth ve Mills, 1946, ss. 196-203; Hughes, 2003, ss. 20-24; Sager ve Rosser, 2009, s. 1137). Ancak bu öngörü tam olarak gerçekleşmemiş; geleneksel kamu yönetimi anlayışının öngördüğü hiyerarşi tabanlı, bürokratik ve merkezîyetçi yönetim anlayışının eleştirilmesi neticesinde değişik teoriler ve yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Diğer taraftan kamu tercihi teorisyenleri, bürokratların da siyasetçiler ve diğer vatandaşlar gibi kamu çıkarı değil kendi kişisel çıkarlarını önceliklendiren bireyler olduğunu iddia etmişlerdir (Hughes, 2003, s. 11).

1970'lerin sonlarından itibaren kamu yönetimi teori ve pratiğinde ortaya çıkan birtakım yeni yaklaşımlar neticesinde Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) (*New Public Management*) olarak adlandırılan yeni bir döneme girilmiştir. Her ne kadar YKİ'nin ne olduğu ve nasıl ortaya çıktığına dair farklı görüşler olsa da ve ülke uygulamaları farklılık arz etse de YKİ yaklaşımlarının ortak paydası geleneksel kamu yönetimine meydan okumalarıdır (Pollitt vd., 2007, ss. 1-12). YKİ anlayışının öncülerinden Osborne ve Gaebler'in (1992, s. 25) meşhur "kürek çeken değil, dümen tutan" devlet ifadesi kapsamında kamu yönetimi ile kamu hizmetlerinin verilmesi konuları birbirinden ayrılmalı, kamu hizmetlerinin sağlanmasında piyasa mekanizmalarından daha çok faydalanılmalıdır. YKİ teorisyenleri girişimci ve rekabetçi olacak devletin verimlilik ve etkinliği artıracak şekilde yeniden yapılanmasını, bu kapsamda devletin küçülmesinin yanında özel sektörde kullanılan yönetim tekniklerinin kamuda da uygulanmasını önermişlerdir.

YKİ anlayışının kamu personel yönetimi açısından geleneksel kamu yönetiminden temel farkının kariyer ilkesinden uzaklaşılması ve performansın ön plana çıkarılması olduğu söylenebilir. Geleneksel kamu yönetimine göre kamu yönetiminin ana aktörleri memurlar iken YKİ anlayışına göre kamu hizmetleri memurlarla birlikte farklı statüdeki kamu personeli veya piyasa aktörleri tarafından da yerine getirilebilir. Osborne ve Gaebler'e (1992, s. 129) göre hizmete alım ve

işten çıkarma süreçlerine yönelik birtakım güvenceler gerekli olmakla birlikte kamu personel sistemi 21'inci yüzyılın ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde yeniden şekillenmelidir. Bu yeni sistemde maaş, terfi ve görevin sona ermesi kıdem yerine performans dayalı olmalı, kamu yöneticileri de en uygun personeli kamu hizmetine alacak şekilde yetkilendirilmelidir.

Hâlen birçok hükümet geleneksel kamu yönetimi pratiklerini uygulamakta ve ülke uygulamaları farklılık göstermekle birlikte (Lægreid ve Wise, 2015), Türkiye de dâhil olmak üzere birçok ülkede YKİ reformları kamu personel yönetiminde önemli değişikliklere yol açmıştır (Boyne vd., 1999; Lægreid ve Wise, 2015; OECD, 2005). Sözleşmeli statüde istihdamın ve kamu istihdamında çeşitliliğin artması ve kamu görevlilerine sağlanan güvencelerin erozyona uğraması ön plana çıkan etkiler olmuştur. Diğer taraftan YKİ kamu yönetimi yolculuğunun son noktası olmamış, YKİ de birtakım eleştirilere maruz kalmış ve yeni yaklaşımlar ortaya çıkmıştır (Denhardt ve Denhardt, 2000; Dunleavy vd., 2006; Hood, 1991; Hughes, 2003, ss. 256-282; Özer, 2018).

Dünyada kamu personel yönetimindeki dönüşüm neoliberalizm üzerinden de tartışılabilir. YKİ gibi neoliberalizm de kamu mal ve hizmetlerinin özelleştirilmesini önermekte, bunun da ötesinde devletin serbest piyasanın oluşması konusunda sorumluluk alması gerektiğini savunmaktadır. Neoliberallere göre devlet özel mülkiyeti korumak ve piyasanın uygun şekilde işlemlerini sağlamanın yanında eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi hizmetler de dâhil olmak üzere tüm sektörlerin piyasalaştırılmasını, gerektiğinde kendisi gerçekleştirmelidir (Harvey, 2005, s. 2). Bu kapsamda neoliberalizm ile YKİ'nin benzer kamu politikalarını önerdiği, dolayısıyla neoliberal politikaların kamu personel sistemine yansımalarının da geleneksel kamu yönetiminden uzaklaşmak yönünde olduğu söylenebilir.

Görünen o ki kamu yönetimi ile birlikte kamu personel yönetiminin değişim ve dönüşümü önümüzdeki dönemde de devam edecektir. Diğer taraftan bazı konularda hangi uygulamanın kamu personel yönetimi açısından daha uygun olduğu konusunda alanyazında tam bir mutabakat sağlanamadığı görülmektedir. Örneğin güvenceli istihdamın mı yoksa sözleşmeye dayalı esnek istihdamın mı (*at-will employment*) kamuda etkinlik ve verimliliğin sağlanması açısından daha iyi olduğu başta Amerika Birleşik Devletleri (ABD) olmak üzere uluslararası alanyazında tartışılmakta (bkz. Bowman ve West, 2007; Condrey ve Battaglio, 2007; Goodman ve French, 2011; Hamilton, 2010; Hur, 2022; Hur ve Perry, 2016; 2020; Oliveira vd., 2024; Riphahn, 2004), bazı yazarlar (bkz. Sherk, 2021) esnek istihdamın liyakate dayalı bir kamu yönetimi için daha uygun olduğunu iddia etmektedirler.

Uluslararası kamu yönetimi alanyazını meşgul eden önemli konulardan biri de kamu görevlilerinin tarafsızlığı olup, siyaseten tamamen tarafsız bir bürokrasinin mi (*neutral competence*) yoksa siyasete daha bağımlı bir bürokrasinin mi (*responsive competence*) kamu yönetimi açısından daha uygun olduğuna yönelik tartışmalar devam etmektedir (Aberbach ve Rockman, 1994; Dickinson ve Rudalevige, 2004; Ebinger vd., 2019; Hustedt ve Salomonsen, 2018; Krause vd., 2006; Moe, 1985; West, 2005). Bunun yanında bu iki yaklaşımın sentezi sonucu oluşturulan “şarta bağlı yeterlilik (*contingent competence*)” gibi yeni teoriler de ortaya konulmaktadır (Yu ve Jennings, 2021).

YKİ teorisyenleri kamuda etkinlik ve verimliliğin performansa dayalı ücret sistemleri (*performance-related/pay-for-performance pay systems*) uygulanarak sağlanacağını iddia etse de bu öngörülerini tam olarak desteklemeyen ampirik çalışmalar bulunmaktadır (bkz. Belardinelli vd., 2023; Choi ve Whitford, 2017; George ve Van der Wal, 2023; Kellough ve Nigro, 2002; Perry vd., 2009).

Türkiye’de merkezi sınav uygulaması liyakate dayalı kamu yönetiminin tesisi için kritik öneme sahip olmakla birlikte uluslararası

alanyazında geleneksel kamu yönetiminin bir unsuru olarak kabul edilen merkezi sınava dayalı hizmete alma sistemi katılık ve esnek olmayışı nedeniyle eleştirilere maruz kalabilmektedir. Örneğin Sundell (2012) yüzden fazla ülkeden alınan verileri kullanarak yaptığı bir araştırmada, merkezi olarak uygulanan resmî sınavlara dayalı geleneksel kamu hizmetine alma yöntemini, hızlı ve esnek olarak nitelendirdiği özel sektör tarzı istihdam yöntemi ile karşılaştırmıştır. Araştırma neticesinde, kayırmacılık riskinin az olduğu durumlarda özel sektör tarzı hizmete alma yönteminin, kayırmacılık riskinin yüksek olduğu durumlarda ise geleneksel kamu hizmetine alma yönteminin uygulanmasının daha uygun olabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

Örneklerden anlaşılacağı üzere, kamu personel yönetimi ile ilgili birçok alanda tartışmaya ve araştırmaya açık konular bulunmaktadır. Diğer taraftan Sundell (2012) tarafından da vurgulandığı üzere ne kamu görevlisi olma aşamasında ne de kamu yönetiminin diğer alanlarına yönelik olarak her duruma uyan standart çözümler vardır. Bu durumda her bir konunun ülkelerin kendilerine özgü şartları dikkate alınarak çalışılması gerekmektedir. Türk kamu yönetimi alanyazını incelendiğinde ise ne bu konularla ilgili uluslararası alanyazına yeterli katkıda bulunduğu ne de problemlerin Türkiye özelinde yeterince tartışıldığı iddia edilebilir.

Türkiye’de Kamu Personelinin Sayısal Görünümü

Türkiye’deki kamu personel sayısı ile ilgili değerlendirme yapılırken birbiriyle uyuşmayan iki farklı yönde görüş öne sürülmektedir. Genellikle kamuoyunda ifade edilen eleştirel görüşe göre (“Rahmi Koç”, 2023) kamuda gereğinden fazla personel istihdam edilmektedir. Her ne kadar bu görüşü destekleyen bilimsel bir çalışmaya dayalı veri olmasa da günlük yaşamda karşılaştığımız örnekler ve işe gitmediği hâlde maaş alan “bankamatik memurları” olduğu yönünde basına da

yansıyan haberler¹ bu görüş ve algıyı desteklemektedir. Kamu personel yönetimi alanyazınındaki hâkim görüş (bkz. Tutum, 1990, s. 33; Güler, 2013, ss. 105-106) ise Türkiye'deki kamu çalışanı sayısının diğer ülkelere kıyasla makul seviyede olduğu yönündedir. Bu görüşü öne sürenler diğer ülkelerdeki kamu personel sayıları üzerinden yaptıkları karşılaştırma neticesinde bu sonuca ulaşmaktadırlar. Ancak her ülkenin kendine özgü bir yönetim yapısı olması ve kamu personelinin nasıl tanımlandığının farklılık göstermesi bu tür karşılaştırmaları problemlî hâle getirmektedir. Bunun yanında, Türkiye'de kamuda istihdam edilen personel sayısına yönelik açıklanan veriler de tartışmalıdır.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurumsal internet sayfasında yayımlanan "kamu sektörü istihdam sayıları" çizelgesine göre 2024 yılı haziran ayı itibariyle kamu çalışanı sayısı 5.263.073 kişidir. Ancak bu sayının gerçek durumu tam olarak yansıttığı söylenemez. Kadrolu kamu personeli ile aynı işi yapmalarına rağmen taşeron personel bu sayıya dâhil değildir. Bu noktada taşeron personelin göz ardı edilemeyecek sayıda olduğunu ifade etmek gerekir. 2017 yılında 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 375 sayılı KHK'ye eklenen Geçici 23 ve Geçici 24 maddeleri kapsamında, kamuda taşeron olarak çalıştırılan personel Geçici 23'üncü madde kapsamındaki idare, kurum ve kuruluşlarda sürekli işçi kadrolarına; yerel yönetimlerde ise mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmişlerdir. Düzenleme kapsamına alınan taşeron personel sayısı yaklaşık 850.000 kişi olup bu sayı 2017 yılı sonu itibariyle kamuda görev yapan personelin % 27'sine tekabül etmektedir. Aynı düzenleme kapsamında taşeron personel istihdamının kapsamı daraltılarak, "mahallî idareler de dâhil olmak

¹ Bu konu basında sıkça yer almıştır (bkz. "Kim bu bankamatik memurlar?", 2024; "Bankamatik memurları' hiç işe gelmemişler", 2024; "Kim bu bankamatik memurları?", 2015).

üzere KHK'de belirtilen kamu idarelerinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı hüküm altına alınmış" (Güneyi, 2023, s. 1200) ancak uygulama tam olarak sonlandırılmamıştır (Güneyi, 2022, ss. 179-188; 356-370; 458-462).

Kamu sektörü istihdam sayıları çizelgesi dipnotlarına göre, Strateji ve Bütçe Başkanlığınca açıklanan kamu çalışanı sayısına kamu sermayeli bankalarda çalışanlar ile üniversitelerde sağlık, kültür ve spor hizmet alanları için giderleri özgelirden karşılanmak üzere istihdam edilen geçici işçiler de dâhil değildir. 47.227 olarak açıklanan toplam geçici işçi sayısına diğer kurumlarda kimlerin dâhil edildiği net değildir. Açıkta vekâleten kamu kurumlarında görev yapanlar ile ücretli öğretmen gibi belli bir ücret karşılığı geçici olarak kamu görevi yerine getirenlerin bu sayıya dâhil edilip edilmediği de bilinmemektedir. Kamu istihdam verilerine yönelik detayların paylaşılmamış olması bu konularda çıkarım yapılmasını zorlaştırmaktadır.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı "kamu sektörü istihdam sayıları" çizelgesi Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığından alınan verilerle oluşturulmaktadır. Bu durum kamu personel sisteminin merkezi yönetimindeki zafiyetin ötesinde, toplam kamu personeli sayısının ne olduğunu tek başına bilen bir kurumun dahi olmadığını göstermektedir. Kamu personeline yönelik veri eksikliği kamu personel sisteminin sorunlarının doğru bir şekilde analiz edilerek çözüm üretilebilmesi açısından önemli bir eksiklik. Bu bağlamda kamu personel yönetiminde başarı sağlanamamasının nedenlerinden birinin veri belirsizliği olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Her ne kadar içeriğiyle ilgili bilgi sahibi olunmasa da kalkınma planlarında ve mevzuatta atıf yapılan "personel bilgi sistemi"nin veri belirsizliği probleminin çözülmesi açısından önemli bir girişim olduğu

söylenbilir. Ancak bu konuda oldukça geç kalındığını ifade etmek gerekir. 2014-2018 yıllarını kapsayan 10'uncu Kalkınma Planı'nda 2011 yılında kaldırılan sicil sisteminin yerine personel bilgi sisteminin getirileceği ifade edilmiş, 2024-2028 yıllarını kapsayan 12'nci Kalkınma Planı'nın "kamuda insan kaynakları" bölümünde de "merkezi kamu personeli bilgi sistemi kurulacaktır." ifadesi yer almıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) ve diğer mevzuatta da bahse konu sisteme ve bu sistemi işleten kuruma atıf yapılmakta ancak bunun hangi kurum olduğu belirtilmemektedir. Nitekim 2018 yılında 703 sayılı KHK² ile yapılan düzenlemeler kapsamında Devlet Personel Başkanlığı'nın (DPB) 2019 yılı temmuz ayı itibariyle kapatılması sonrası kamu personel sisteminin merkezi yönetimi açısından parçalı bir yapı ortaya çıkmış olup DPB'nin yerini hangi kurumun aldığı konusu net değildir (Güneyi, 2021).

Kamu personel sayıları değerlendirilirken konunun kamu maliyesi açısından da incelenmesi gerekir. Türkiye'de kamu bütçesinin yaklaşık %25'i personel giderlerine harcanmakta olup sosyal güvenlik sistemine kamu görevlileri dolayısıyla yapılan devlet katkısı da dâhil edildiğinde toplam personel giderlerinin bütçeye oranı %30 civarındadır (Memur-Sen, 2022, s. 755). Bu durum hem kamuda istihdam edilecek personel sayısı ve statüsünün belirlenmesine etki etmekte hem de Hazine ve Maliye Bakanlığını kamu personel sisteminin önemli bir aktörü hâline getirmektedir.

Geçmiş dönemlerde kamu istihdamı işsizliğin azaltılmasının yanında siyasi amaçlarla da kullanılmıştır. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda (2001, s. 78) geçici işçi istihdamının yandaşları işe alma amacıyla da kullanıldığı

² 703 sayılı "Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" (RG: 09.07.2018, Sayı: 30473, 3. mükerrer).

açıkça ifade edilmiştir. Mahalli idareler genel seçimleri sonrasında el değiştiren belediyelerde yaşanan işten çıkarma haberleri bu durumun hâlen geçerliliğini koruduğunu göstermektedir. Diğer taraftan kamuda geçici statüde çalışan personelin daha güvenceli statüye alınması gibi kamu personel mevcudunu artırıcı düzenlemeler de genellikle seçim öncesi dönemlerde yapılan popülist uygulamalardır (Sayan, 2016, s. 682).

Kamu istihdamının işsizliğin azaltılması veya siyasi hesaplarla kullanılmasının gerek ülke ekonomisine gerekse etkin ve verimli bir kamu yönetiminin tesisine verilecek en büyük zararlardan biri olduğu değerlendirilmektedir. Kamu personel sayılarındaki gereksiz artış hem eğitim, sağlık, ulaşım altyapısı gibi alanlara bütçeden ayrılan payı azaltarak ülkenin kaynaklarının verimsiz kullanılmasına neden olacak hem de çalışan ve çalışmayan, liyakatli ve liyakatsiz personelin aynı kurumda görev yapması iş barışını olumsuz etkileyecektir. Bu durumun kamu personel yönetiminin diğer unsurlarına da olumsuz etki yapması kaçınılmazdır.

Kamu İstihdamının Görünümü

Türk kamu yönetimine yönelik mevzuatta memurlar kamu yönetiminin asli unsuru olarak kabul edilmiş olup gerek 1876 yılında yürürlüğe girmiş olan Kanun-i Esasi ve sonraki anayasalarda, gerek 1926 tarihli 788 sayılı Memurin Kanunu'nda, gerekse 1965 yılında yürürlüğe giren 657 sayılı DMK'de bu durum geçerlidir. Ancak tarihsel süreçte yeni istihdam statüleri ortaya çıkmış, farklı mevzuata tabi değişik sözleşmelilik türleri oluşturulmuş, sözleşmeli personelin sürekli görevlerde istihdamı mümkün kılınmış, kamu hizmetlerinin geçici ve taşeron personel tarafından yerine getirilmesi yaygınlaşmıştır. Bu değişiklikler neticesinde Anayasa'daki aykırı hükme rağmen asli ve sürekli kamu hizmetleri memurlarla birlikte her statüdeki kamu personeli tarafından da yapılır hâle gelmiştir (Güneyi, 2023). Diğer

tarafından bu değişiklikler mevzuata tam olarak yansıtılmadığı için kamu personel sisteminin bütünlük ve tutarlılığı bozulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş kapsamında çıkarılan 703 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK'ye eklenen “İş mevzuatına tabi veya sözleşmeyle uzman istihdamı”, “Müfettiş, denetmen, denetçi, kontrolör, aktüer istihdamı”, “Yerli veya yabancı sözleşmeli personel istihdamı” (özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde, tam zamanlı, kısmi zamanlı veya projelerle sınırlı yerli veya yabancı sözleşmeli personel istihdamı), “Sözleşmeli personel istihdamı” (DMK ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlere bağlı olmaksızın idari hizmet sözleşmesiyle istihdam), “İş mevzuatına tabi personel istihdamı” ve “Vekalet ve istisna sözleşmesi ile istihdam” başlıklı ek maddelerle hem yeni istihdam şekilleri ihdas edilmiş hem de statü hukukundan uzaklaşma ve esnek istihdamın yaygınlaşması daha ileri taşınmıştır. Devam eden bölümlerde tartışılacağı üzere 375 sayılı KHK'ye eklenen bu maddeler Anayasa Mahkemesi (AYM) tarafından iptal edilmiştir.

Türkiye’de kamu istihdamına yönelik değişimin neoliberalizm ve YKİ anlayışı kapsamında dünyada yaşanan dönüşümle paralellik gösterdiği iddia edilebilir. Bu dönüşüm alanyazında kapitalizm ile ilişkilendirilerek de açıklanabilmektedir (bkz. Aslan, 2012). Ancak Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından açıklanan sayısal veriler ve kamu personeline yönelik yapılan yasal düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde Türkiye’de yaşanan dönüşümün sadece kapitalizm, neoliberalizm ve YKİ ile açıklanamayacağı, bu dönüşüm betimlenirken Türk kamu yönetimine özgü hususların göz ardı edilmemesi gerektiği anlaşılmaktadır (Güneyi, 2022, s. 189-194; Güneyi, 2023).

Gereksiz olarak sürekli statüde kamu personeli istihdam ederek kamu istihdamının artırılmaması ve devlet bütçesine fazla yük getirilmemesi açısından bazı kamu hizmetlerinin geçici kamu personeli tarafından yerine getirilmesi faydalı bir uygulamadır. Ancak bu politika pratikte

hayata geçirilememektedir. Uygulamada, geçici de olsa herhangi bir statüde kamuda işe giren kişilerin birçoğu sonrasında daha güvenceli bir statüye geçebilmiştir. Başka bir ifade ile Türk kamu personel sistemindeki genel değişim güvencesiz ve esnek istihdamın yaygınlaşması yönünde olmakla beraber bu genel eğilimin aksine yapılan yasal düzenlemelerle birçok kez geçici, sözleşmeli, açıktan vekâleten, taşeron olarak görev yapan kamu çalışanları daha güvenceli statüye alınmıştır. 2023 yılında 7433 ve 7447 sayılı Kanunlarla yapılan düzenlemelerle “sözleşmeli personel ve geçici işçiler açısından bu durum sürekli bir uygulama hâline dönüştürülmüştür” (Güneyi, 2023, s. 1204). Bu dönüşümün arkasında kamuda nispeten güvencesiz statüde çalışanların ve sendikal örgütler başta olmak üzere baskı ve çıkar gruplarının baskısı olmakla birlikte gerek iktidar gerekse muhalefet partilerinin siyasi çıkar sağlama düşüncesi kapsamındaki eylem ve söylemlerinin de bu tür popülist uygulamalara yol açtığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Gelinen nokta itibariyle gerek farklı statülerde istihdam şekillerinin yaygınlaşması gerekse sonradan yapılan statü değişiklikleri neticesinde kamu istihdamında tam bir karmaşa söz konusudur. Devam eden bölümlerde daha ayrıntılı inceleneceği üzere bu karmaşa aynı veya benzer görevleri yerine getiren kamu personelinin farklı güvence ve özlük haklarına sahip olması nedeniyle eşitlik ilkesi açısından problemleri bir durum ortaya çıkarmaktadır.

Türk Kamu Personel Sisteminin Temel İlkelerindeki Durum

657 sayılı DMK’de Türk kamu personel sisteminin temel ilkeleri “sınıflandırma”, “kariyer” ve “liyakat” olarak ifade edilmiştir. Ancak gerek kamu görevlerine alım esnasında adaylara gerekse görevdeki kamu personeline kamu personel sisteminin tüm aşamalarında eşit davranılması gerektiği göz önüne alındığında, sistemin “eşitlik” ilkesi kapsamında da incelenmesi gerekir. Devam eden bölümde bu dört ilkenin mevcut durumu değerlendirilecektir.

Sınıflandırma İlkesi

Sınıflandırma kamu personel sisteminin diğer unsurlarını da doğrudan etkilemek suretiyle sistemin nasıl şekilleneceğine öncülük eden önemli bir düzenlemedir. Kamu personelinin sınıflandırılmasına yönelik uygulanan iki ana modelden biri kariyer sınıflandırma sistemi (rütbe sınıflandırması, personel sınıflandırması, kapalı personel sistemi, şahsi mertebe sistemi, kişiye yönelik kariyer sistemi olarak da adlandırılabilir) iken diğeri kadro sınıflandırma (pozisyon sınıflandırması, iş sınıflama sistemi, açık personel sistemi, işe yönelik kariyer sistemi olarak da adlandırılabilir) sistemidir (Adal, 1968, ss. 149-175; Akgüner, 2014, s. 37; Canman, 1995, ss. 24-30; Eryılmaz, 2016, ss. 320-322; Güler, 2013, ss. 190-241; Öztekin, 2008, ss. 21-24; Soysal, 1956; Şen, 2020, s. 72).

Kariyer sınıflandırma sistemi genel itibariyle Weber'in bürokrasi anlayışı doğrultusunda şekillenen geleneksel kamu yönetimine uygun bir model olup bu sınıflandırma sisteminde kamu görevliliği kariyer ilkesi kapsamında ömür boyu süren bir meslek olarak kabul edilmekte, üst kadrolara atamalar kamu görevlileri arasından yapılmakta, sınıflandırma da hizmet/görev alanları temelinde şekillenmektedir. Kadro sınıflandırma sisteminde ise tüm kademelerdeki işlerin tek tek tanımlanması suretiyle çok sayıda sınıf oluşturulmakta, kamu hizmetine giriş herhangi bir kademedен olabilmektedir. Bu modelde kamu personeli bir üst kadroya geçebilmek için her defasında kamuda çalışmayan kişiler de dâhil olmak üzere bahse konu kadroya atanmak isteyen rakiplerini elemek zorundadır. Dolayısıyla kadro sınıflandırma sisteminde kendiliğinden terfi söz konusu olmayıp kariyer ilkesi de geçerli değildir. Kamu personeli atandığı ilk görevden emekli olabilmektedir.

Türk kamu personel sistemi genel olarak kariyer sınıflandırma sistemine göre şekillenmiş olmakla birlikte tarihsel süreçte bu modelin özelliklerini taşımayan bir sistemin tesisine yönelik tartışma ve

girişimler de olmuştur (Güneyi, 2022, ss. 135-140; 265-267; 299). 1965 yılında yürürlüğe giren 657 sayılı DMK'de kamu personel sisteminin ayrıntılı bir sınıflandırma sistemi üzerine inşa edilmesi öngörülmüş ancak bu çalışmalar tamamlanamamış, 1970 yılında 1327 sayılı Kanun'la devlet memurlarını sekiz sınıfa ayıran yeni sınıflandırma sistemi yürürlüğe girmiştir (Güler, 2013, ss. 220-221). Daha sonraki yıllarda yapılan düzenlemelerle sınıf sayısı on iki'ye çıkarılmıştır.

Türk kamu yönetimiyle ilgili bazı resmî raporlarda mevcut sınıflandırma sisteminin yetersiz olduğu ifade edilmiş (Güneyi, 2022, ss. 551-552), kamu personel yönetimi alanyazınında da bu konuda bazı öneriler sunulmuştur (bkz. Bilgin, 2023, s. 990; Canman, 1988, ss. 153-154). Ancak bahse konu rapor ve çalışmalarda dile getirilen hususlar mevcut sınıflandırma sisteminin neden, nasıl ve ne yönde değiştirilmesi gerektiğine kaynaklık yapabilecek derinlikte değildir. Güncel alanyazında sadece sınıflandırma sistemini ayrıntılı ve bütüncül olarak ele alarak öneriler sunan çalışma bulunmamaktadır. Bunun uzmanlık gerektiren bir alan olduğunu da ifade etmek gerekir. Diğer taraftan bu alanda yapılacak gelişigüzel düzenlemelerin kamu personel sistemini daha da karışık bir hâle getirebileceği değerlendirilmektedir.

Kamu görevlileri sendikal örgütleri tarafından da Kamu Personeli Danışma Kurulu (KPDK) toplantılarında hizmet sınıflarında yer alan kadroların gözden geçirilmesi ve yardımcı hizmetler sınıfındaki personelin genel idare hizmetleri sınıfına geçirilmesi konusu gündeme getirilmektedir. Bahse konu teklif üyelerinin haklarını korumak ve geliştirmek isteyen sendikal örgütler açısından makul bir öneri olmakla birlikte, kamu personel sisteminin bütünü düşünüldüğünde tartışmaya açıktır. Bu konuda eşitlik ilkesinin tartışılacağı bölümde açıklanacak nedenlerden dolayı, yardımcı hizmetler sınıfının muhafaza edilmesi hatta bu sınıfa dâhil edilecek kamu personelinin genişletilmesi önerilmiştir.

Kariyer İlkesi

Adal (1968, s. 132), kamu yönetimi açısından “kariyer” kavramını “kamu personelinin, kamu idareleri örgütlerinde, haklarını, garantilerini, yükümlerini, güvenliklerini ve tüm hizmet şartlarını objektif kurallar halinde belirten statüler içinde ve sınıflandırılmış ihtisas gruplarında sürekli çalışarak ve yetişerek, idari hiyerarşide yükselerek kamu hizmetlerini yürütmesi hali” olarak tanımlamıştır. 657 sayılı DMK’de ise kariyer ilkesi “devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanını sağlamak” olarak açıklanmıştır. Bu tanımlardan yola çıkıldığında kariyer ilkesinin geleneksel kamu yönetimi anlayışıyla uyumlu olduğu, bu ilke kapsamında kamu görevliliğinin emekli olana kadar yapılacak bir meslek olarak kabul edildiği, kamu personeline bu kapsamda birtakım güvenceler sağlanması gerektiği anlaşılmaktadır. Bu bakış açısıyla bir değerlendirme yapıldığında Türk kamu personel sisteminin kariyer ilkesi ile ilişkisinin, bu ilkeden uzaklaşmanın ötesinde ilkeden kopuş şeklinde tezahür ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bu dönüşüm temel olarak iki alanda yaşanmıştır. Bunlardan birincisi kamuda istihdam şekillerinin çeşitlenerek esnek istihdamın yaygınlaşması neticesinde kamu hizmetlerinin geçici olarak istihdam edilenler ve taşeron personel de dâhil olmak üzere her statüdeki kamu çalışanı tarafından yerine getirilmesi suretiyle gerçekleşmiştir. İkinci dönüşüm ise üst kademe kamu yöneticiliği kadro ve pozisyonlarına yapılan atamalarda kariyer ilkesinden uzaklaşarak bu görevlerin özel sektör çalışanlarına da açılması şeklinde vuku bulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş kapsamında yapılan düzenlemeler sonrası kariyer ilkesinden uzaklaşma daha da

derinleşmiştir. Yapılan düzenlemelerle “kariyer uzman”³ olarak anılan kamu personelinin dahi idari hizmet sözleşmesiyle, iş mevzuatına tabi olarak, vekâlet veya istisna sözleşmesi ile tam zamanlı, kısmi zamanlı veya projelerle sınırlı olarak istihdamı mümkün kılınmıştır. Oysa mesleğe giriş ve kariyer basamaklarında yükselmenin özel şartlara bağlanmış olduğu söz konusu istihdam şeklini kariyer ve liyakat ilkeleri kapsamında örnek bir düzenleme olarak nitelendirmek mümkündür (Güneyi, 2022, s. 229). Nitekim Söyler (2019, s. 55) tarafından da kariyer uzmanlıkla ilgili davalarda kariyer, liyakat ve eşitlik ilkeleri üzerinden çözümleme yapıldığı ifade edilmektedir. Geline durum itibariyle gerek normal memurlar tarafından yerine getirilebilecek görevlerde uzman statüsünde personel istihdam edilmesi gerekse uzman personelin esnek statüde istihdamına yönelik düzenlemeler sonrası kariyer uzmanlık olarak adlandırılan statünün “kariyer” olma özelliği sorgulanır hâle gelmiştir (Güneyi, 2023, s. 1206).

Türk kamu yönetimi alanyazınında kariyer ilkesi kapsamında tartışılan konulardan biri 1’inci, 2’nci, 3’üncü ve 4’üncü derecelerdeki kadrolara, derece yükselmesindeki süre kaydı aranmaksızın atama yapılmasına imkân tanıyan düzenleme olmuştur. Söz konusu düzenleme ilk olarak 1970 yılında 1327 sayılı Kanun (RG: 14.08.1970, Sayı: 13579) ile DMK’de yapılan değişikliklerle birlikte mevzuata (DMK, madde 68) dâhil edilmiş, sonraki yıllarda birçok kez ilgili maddede değişiklik yapılmıştır (Güneyi, 2022, ss. 80-87). Düzenlemeyle yetenekli kamu personelinin genç yaşlarda üst kademe kadrolara getirerek bahse konu personelin dinamizminden ve yeteneklerinden yararlanılması hedeflenmiştir (Güran, 1980, s. 252). Bu kapsamda yapılan mevzuat değişikliğinin hem

³ Esas itibariyle “kariyer uzman” adıyla ayrı bir personel statüsü olmayıp kamu personel kadro ve pozisyonlarında “uzman” veya “uzman yardımcısı” olarak istihdam edilen personel alanyazında genel olarak “kariyer uzman” olarak anılmaktadır. Konuyla ilgili daha ayrıntılı değerlendirmeler için (bkz. Albayrak, 2016; Güneyi, 2022, ss. 221-229; Söyler, 2019).

kariyer hem de liyakat ilkesine hizmet ettiği söylenebilir. Ancak uygulama hem alanyazında hem de bazı resmi raporlarda siyaseten istismar edilmesi, ücret dengesini, örgüt düzeni ve hiyerarşisini bozarak kariyer ilkesine zarar vermesi nedeniyle eleştirilere maruz kalmıştır (Güneyi, 2023, s. 1210).

Kariyer ilkesi kapsamında özellikle vurgulanması gereken diğer bir konu üst kademe kamu yöneticiliği görevlerinin daha önceden kamuda çalışmamış kişilere açılması yönündeki dönüşümdür. 1984 yılında 199 sayılı KHK (RG: 21.05.1984, Sayı: 18407) ile ilk dört derecedeki kadrolara derece yükselmesindeki süre şartı aranmaksızın atanmak için gereken hizmet süresinin hesaplanmasına özel sektörde veya serbest olarak çalışılan sürelerin altı yılı geçmemek üzere dörtte üçünün dâhil edilmesiyle başlayan bu süreç 2011 yılında 6111 sayılı Kanun'la (RG: 25.02.2011, Sayı: 27857, mükerrer) bir kademe ileri taşınmıştır. Bahse konu düzenlemeyle "başbakanlık ve bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarının müsteşar ve müsteşar yardımcıları ile en üst yönetici konumundaki genel müdür ve başkan kadrolarına" yapılacak atamalarda özel kurumlarda veya serbest olarak çalışılan sürenin tamamının dikkate alınacağı yönünde mevzuat değişikliği yapılmıştır. Böylelikle kamu kurumlarında hiç çalışmamış kişilerin devlet memuru olarak atanmayı müteakip üst kademe kamu yöneticiliği görevlerine atanabilmesinin yolu açılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş kapsamında yapılan düzenlemeler sonrasında özel sektör çalışanlarının üst kademe kamu yöneticiliği görevlerine atanmasına yönelik engeller tümüyle kaldırılmıştır. Yeni düzenlemeye göre "dört yıllık yükseköğrenim mezunu olup kamuda, sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlarda, özel sektörde veya serbest olarak beş yıl süreyle çalışmış herkes cumhurbaşkanı kararıyla üst kademe kamu yöneticisi olarak" atanabilecektir (Güneyi, 2023, s. 1219). 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 5'inci maddesi ve 375 sayılı

KHK'ye eklenen ek madde 35 ile üst kademe kamu yöneticilerinin sözleşmeli olarak çalıştırılabilmesi de mümkün kılınmıştır.

Yeni sisteme yönelik bu değişikliklerin büyük çoğunluğu 2018 yılında 7142 sayılı Yetki Kanunu⁴ kapsamında çıkarılan 703 sayılı KHK ile yapılmıştır. Bahse konu KHK'nin Türk yönetim tarihindeki en önemli düzenlemelerden biri olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Her ne kadar KHK'nin amacı 2017 yılında Anayasa'da yapılan değişikliklere uyum sağlamak olarak ifade edilmiş olsa da anayasa değişikliği ile ilgisi olmayan birçok konuda da çok önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bahse konu KHK ile devlet teşkilatı yeniden dizayn edilmiş, DPB ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi (TODAİE) de dâhil olmak üzere bazı kurumlar kapatılmış, birçok kanun ve KHK yürürlükten kaldırılmış, birçoğunda da önemli değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişikliklerle kamu personel sisteminde kariyer ilkesinden uzaklaşma da bir adım ileriye taşınmıştır.

Kamu görevlerinin her kademesinde sözleşmeli ve geçici istihdamın mümkün olduğu, bu hizmetlerin taşeron personel tarafından da yerine getirilebildiği, üst kademe kamu yöneticiliği görevlerinin kamuda hiç çalışmamış kişilere açıldığı bir sistemde adaylık sistemi, görevde ilerleme ve yükselmeler, değerlendirme sistemi, kamu personelinin eğitimi gibi konuların önemi azalmaktadır. Bu durumda kariyer ilkesinden uzaklaşma kamu personel sisteminin diğer alanlarına da etki etmektedir.

Yapılan düzenlemelerin hukuka uygunluğu da tartışmalıdır. Nitekim AYM, 07.12.2023 tarihli ve E.: 2018/117, K.: 2023/212 sayılı Karar'ı ile 703 sayılı KHK ile yapılan değişikliklerin birçoğunu iptal etmiştir.

⁴ 7142 sayılı "6771 Sayılı Kanunla Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Konusunda Yetki Kanunu" (RG: 10.05.2018, Sayı: 30425).

AYM'nin bahse konu Karar'ı ile iptal edilen düzenlemeler Türk kamu personel sistemi ile ilgili olarak bu çalışmada eleştirilen konuları da kapsamaktadır.⁵ Örneğin üst kademe kamu yöneticisi olarak atanacakların hizmet süresinin hesabında özel sektörde ve serbest olarak çalışılan sürenin de dikkate alınacağını, bu personelin sözleşmeli olarak da çalıştırılabileceğini, süreli atanan üst kademe kamu yöneticilerinin kurumsal hedeflere ulaşamama nedeniyle de görevlerinden alınabileceğini belirten 375 sayılı KHK'nın ek 35'inci maddesi iptal edilmiştir. Aynı KHK'nin, merkez teşkilatındaki üst kademe kamu yöneticileri ile taşra teşkilatındaki il ve bölge

⁵ AYM'nin 703 sayılı KHK ile ilgili aldığı Karar birçok kanun ve KHK ile ilgili olup ayrı bir makalede incelenecek niteliktedir. Bu makalede değinilen konular kapsamında iptal edilen maddelerden bazıları şunlardır:

-657 sayılı DMK'nin; bakan müşavirlerinin atanma ve görevden alınmasına yönelik hususları düzenleyen 61/A maddesi, kariyer mesleklerle ilgi ek madde 40'ın ikinci fıkrası, uzman istihdamı ile ilgili ek madde 41'in bazı fıkraları, "taşra teşkilatında uzman istihdamı" başlıklı ek madde 44 ve aynı konuyla ilgili geçici madde 45'in ilk fıkrası.

- 375 sayılı KHK; "İş mevzuatına tabi veya sözleşmeyle uzman istihdamı" başlıklı ek madde 23, "Müfettiş, denetmen, denetçi, kontrolör, aktüer istihdamı" başlıklı ek madde 24, "Kurumlar arası geçici görevlendirme" başlıklı ek madde 25, "Yerli veya yabancı sözleşmeli personel istihdamı" başlıklı ek madde 26, idari hizmet sözleşmesiyle sözleşmeli personel istihdamını düzenleyen ek madde 27, iş mevzuatı hükümlerine göre personel istihdamını düzenleyen ek madde 28, kamu personeline huzur hakkı ödenmesi ile ilgili 29'uncu madde, vekâlet ve istisna sözleşmesi ile danışman ve uzman istihdamını düzenleyen ek madde 31, kadro ve pozisyonları kaldırılan personele uygulanacak esasları belirleyen ek madde 33, bazı üst kademe kamu yöneticilerinin özlük haklarıyla ilgili ek madde 34'ün bazı fıkraları, üst kademe kamu yöneticilerin atanma ve görevden alınmasına yönelik esasları düzenleyen ek madde 35 ve 36. İptal edilen bu maddelerle ilgili geçici maddeler.

- 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un "Personele ilişkin hükümler" başlıklı 4'üncü maddesinin bazı fıkraları.

- 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 13'ncü maddesinin rektörlerin atanması ile ilgili paragrafı.

müdürü kadro/pozisyon ve görevler ile bunların dengi ve daha üstü kadro/pozisyon ve görevlere atanabilmek için öğrenim durumu şartı dışında başka özel şart aranmayacağını belirten ek 36'ncı maddesi de iptal edilmiştir. İş mevzuatına tabi, idari hizmet sözleşmesiyle, vekâlet ve istisna sözleşmesiyle uzman, danışman ve diğer personelin istihdamına yönelik düzenlemeler de iptal edilen maddeler arasındadır.

AYM'nin iptal kararları Resmî Gazete'de yayımlandığı tarihten on iki ay sonra yürürlüğe girecektir. Bu noktada AYM'nin 703 sayılı KHK'nin tamamı ve bazı maddelerinin iptaline yönelik başvuruyu beş yıl sonrasında karara bağladığını, alınan kararın da altı ay sonra Resmî Gazete'de (RG: 04.06.2024, Sayı: 32566) yayımlandığını vurgulamak gerekir. AYM'nin iptal edilen maddelerle ilgili gerekçesi, yapılan düzenlemelerin Anayasa'da yapılan değişikliklere uyum sağlamakla ilgili olmaması nedeniyle 7142 sayılı Yetki Kanunu'nun kapsamına girmemesi veya yapılan değişikliklerin Anayasa'nın ilgili maddeleri kapsamında münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular arasında olmaları olarak ifade edilmiştir. Başka bir ifade ile AYM'ye göre de 703 sayılı KHK ile Anayasa'nın mülga 91'inci maddesinin (KHK çıkarma yetkisi verme) dışına çıkmıştır.

Türk kamu personel sistemi açısından değerlendirildiğinde asıl sorun düzenlemelerin KHK ile yapılması değil, kariyer ilkesinden uzaklaşmanın bilinçli bir tercih olmasıdır. Yürürlükteki Anayasa'da üst kademe kamu yöneticilerin atanmasına yönelik usul ve esasların düzenlenmesi yetkisi de dâhil olmak üzere cumhurbaşkanına geniş yetkiler tanınmıştır. Yeni sistemde KHK'lerin yerini de cumhurbaşkanlığı kararnameleri almıştır (Keskinsoy vd., 2020). Bu durumda gelecek dönemde Anayasa'nın 104'üncü maddesinde cumhurbaşkanına verilen yetkiler kapsamında cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yapılacak düzenlemelerin Anayasa'ya aykırı olduğu

iddia edilemeyecektir.⁶ Meclis aritmetiği göz önüne alındığında, kanunla yapılacak düzenlemelerin de mevcut siyasi iktidarın istekleri dışında şekillenmesi mümkün görülmemektedir. Dolayısıyla yakın zamanda AYM tarafından iptal edilen konularla ilgili olarak mevcut uygulamayı değiştirecek düzenlemeler yapılmasını beklemek gerçekçi olmayacaktır.

Liyakat İlkesi

Kamuda liyakat ilkesinin uygulanmasına yönelik iki temel sorundan biri "belirsizlik", diğeri ise "ölçsüzlük"tür (Albayrak, 2020, s. 104; Güneyi, 2021, s. 1056; Meriç, 1974, s. 78). Belirsizlik problemi liyakatin nasıl ölçüleceği ile ilgilidir. Bunun yollarından biri sınav iken, diğeri belli bir eğitim şartını sağlama, belirli sertifikalara sahip olma, bazı görevlerde belirli süre çalışmış olmak gibi nesnel ölçütler belirlemek ve yapılacak atamalarda bu şartları aramaktır. Ölçsüzlük problemi ise siyaset bürokrasi ilişkileri ile ilgili olup başta üst kademe kamu yöneticileri olmak üzere kamu görevlilerinin atanmasına yönelik siyasi otoriteye tanınan yetkiyle ilgilidir. Çalışmanın önceki bölümlerinde tartışıldığı üzere bu konuda alanyazında tam bir mutabakat olmamakla birlikte, genel kabul bu yetkinin sınırlandırılması gerektiği yönündedir. Nitekim ülke uygulamaları incelendiğinde bu konuda bazı tedbirler alındığı ve fren, denge mekanizmaları tesis edildiği görülmektedir. Devlet başkanı tarafından yapılan atamaların Meclis

⁶ Bu noktada AYM'nin ilgili Kararı'nda 703 sayılı KHK ile kamu personel sistemine yönelik yapılan düzenlemelerin tamamının iptal edilmediğini, söz konusu KHK ile yapılan değişikliklerin bir kısmının Anayasa'ya uygun bulunduğunu vurgulamak gerekir. Nitekim AYM daha önceki kararlarında da kamu personel sistemine yönelik yapılan bazı düzenlemeleri idarenin yürütme yetkisi kapsamında değerlendirmiştir. Örneğin AYM E.:1990/12, K.:1991/7 sayılı Kararı'nda Kamu İktisadi Teşebbüsleri personel rejimiyle ilgili düzenlemelerinin yetki kanunu kapsamında çıkarılan KHK ile yapılmasını; E.:2021/50, K.:2021/89 sayılı Kararı'nda ise Meteoroloji Genel Müdürlüğü teşkilatına cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kadro eklenmesini Anayasa'ya aykırı görmemiştir.

onayına tabi olması, Fransız Ulusal Kamu Hizmeti Enstitüsü (INSP-*Institut national du service public*)⁷ gibi kamu yönetimi ile ilgili bir kurumun kamu personelinin seçilme ve atanma sürecine dâhil edilmesi, ABD Liyakat Sistemini Koruma Kurulu (MSPB-*The Merit Systems Protection Board*) gibi liyakat sistemine sahip çıkacak bir kurumun teşkili bu konuda örnek olabilecek uygulamalardır.

Türk kamu personel sisteminde liyakat ilkesi açısından dönüşüm gerek belirsizlik gerekse ölçsüzlük problemlerinin artması yönünde olmuştur. Bunun en önemli nedeninin liyakat ilkesinin gerekleri ile siyaset kurumunun işleyişi arasındaki uyumsuzluk olduğu değerlendirilmektedir. Bu durumda liyakate dayalı bir kamu yönetiminin tesisi için gereken adımlar atılmamaktadır. Bu tespiti somutlaştırmak adına bazı örnekler vermek gerekirse Sayıştay denetim raporlarında en çok yer alan bulgulardan biri özel kalem müdürlüğü kadrolarının memuriyete sınavsız olarak giriş maksadıyla kullanılması iken (Güneyi, 2022, ss. 334-340) bu suistimali engelleyecek bir düzenleme yapılmamıştır. Siyasi parti ayrımı yapılmaksızın siyasetçilerin kendi çocuklarının veya yakınlarının özel kalem müdürlüğü kadrolarına veya TBMM'deki kadro ve pozisyonlar gibi sınava tabi olmayan diğer görevlere atandığına yönelik basında yer alan haberler neden bu konuda bir adım atılmadığı hakkında fikir vermektedir.

Sayıştay raporlarında liyakatle ilgili önemli tespitlerden bir diğeri bazı üst kademe kamu yöneticiliği görevlerinin sınava tabi yöneticilik kadrolarına geçiş maksadıyla kullanılması iken (Güneyi, 2022, ss. 330-334) bu konuda da bir düzenleme yapılmamıştır.

⁷ 31 Aralık 2021 tarihine kadar faaliyetlerini sürdüren Fransız Ulusal Yönetim Okulu'nun (ENA-*École Nationale d'Administration*) yerini 01 Ocak 2022 tarihi itibarıyla Fransız Ulusal Kamu Hizmeti Enstitüsü almıştır.

Sınavsız olarak kamuda işe girebilmenin bir diğer yolu taşeron personel olarak işe başlamaktır. Her yıl binlerce vatandaş kamu personeli olabilmek için Kamu Personeli Seçme Sınavı'nda (KPSS) ter dökmekte iken alt işverenlik uygulaması kapsamında istihdam edilen taşeron personel ilgili firma tarafından belirlenmektedir. Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından çalıştırılmak suretiyle kamu hizmeti görmeye başlayan taşeron personel daha sonrasında kadroya geçirilebilmektedir. Peki yüklenici firma bu kadrolarda çalışacak kişileri neye göre seçmektedir? Başvurularda birisinin tanıdığı olma, bir partiye üye olma gibi hususların etkisi var mıdır? Siyasi partiler ile alt yüklenici firma arasında simbiyotik bir ilişki söz konusu mudur?

Kamu personel sayıları ile ilgili bölümde de ifade edildiği üzere kamu istihdamı parti yandaşlarını ödüllendirmek veya parti üye sayısını artırmak gibi amaçlarla da kullanılabilir. Kamuoyunda da sıkça tartışıldığı üzere bu noktada en çok kullanılan yöntem sözlü sınav ve mülakatlardır. Bu durumda her ne kadar kişinin göreve uygunluğunu seçme noktasında yetersizlikleri olsa da merkezi sınav uygulaması eşitlik ve adaletin sağlanması kapsamında önemli bir fonksiyonu yerine getirmektedir. Ancak mevzuatta yapılan değişiklikler hem merkezi sınav sonucuna göre yerleşilen kadroların azaltılması hem de kamu hizmetine alınacak kişinin belirlenmesinde kurumlar tarafından yapılan sınavların belirleyiciliğinin artırılması yönünde olmuştur. Bu konuda en dikkat çeken düzenlemelerden biri olumsuz yargı kararlarına rağmen Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik'te yapılan değişikliklerle mahalli idareler ile bazı diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadroların sadece merkezi sınav sonuçlarına göre atanılan kadrolardan çıkarılması olmuştur (Güneyi, 2022, ss. 412-415). Bu düzenlemeyi kayırmacılık uygulamaları için alan açmak olarak okumak mümkündür. Üst kademe kamu yöneticiliği görevlerine

atanmayla ilgili olarak kamuda hizmet şartının kaldırılmasının da aynı amaca hizmet ettiği iddia edilebilir.

Sözlü sınav ve mülakatların kayırmacılık amacıyla kullanılması sadece kamu hizmetine giriş aşamasına özgü bir problem olmayıp görevde yükselmelerde de bahse konu sınavların kayırmacılık amacıyla kullanıldığından şikâyet edilmektedir. Görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavlarında mülakat sisteminin uygulanmasının haksızlıklara neden olduğu KPDK toplantılarında da gündeme gelmiş fakat bu konuda da bir düzenleme yapılmamıştır.

Kayırmacılığın önlenmesine yönelik önerilerden biri sözlü sınav ve mülakatların kayıt altına alınması olup bazı yargı organları tarafından da bu doğrultuda kararlar verilmiştir. Bu karar ve önerilerin tam aksine, 2010 yılında 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun yerine yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 17'nci maddesinde, Sayıştay denetçilerinin mesleğe alınmaları esnasında uygulanacak mülakatta herhangi bir kayıt sistemi kullanılmayacağı özellikle belirtilmiştir. Yapılan bu düzenleme AYM'ye intikal etmiş, Yüksek Mahkeme düzenlemeyi Anayasa'ya aykırı bulmamıştır (Güneyi, 2021, s. 1073). Diğer taraftan uygulama Sayıştay denetçileri ile sınırlı olmayıp diğer bazı kanun ve KHK'lerde de sözlü sınav ve mülakatlarda kayıt sisteminin kullanılmayacağına yönelik hükümler yer almaktadır (Sayan, 2016, ss. 676-678).

Görüldüğü üzere siyaset kurumu liyakat ilkesinin gereklerini yapmak konusunda isteksizdir. Her ne kadar açık olarak dillendirilmese de siyasetçiler hem kendi siyasi görüşüne göre şekillenen bir bürokrasi istemekte hem de kamu personelinin hizmete alınması ve atanmasına yönelik güçlerini tahkim etmek istemektedir. Bu durumda siyaset kurumunun güçlenmesi ile liyakat ilkesi arasında ters bir ilişki olacaktır. Nitekim Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sonrası oluşan tablo bu öngörüğü doğrulamaktadır.

Yeni hükümet sistemine geçişle birlikte üst kademe kamu yöneticiliği kadro/pozisyonlarına ve yönetim kurulu üyeliği gibi görevlere atanmak için daha önceden belirlenmiş nesnel ölçütlerin birçoğu yürürlükten kaldırılmış, üst kademe kamu yöneticilerin atanması, görevden alınması ve bu konularda düzenleme yapılmasına yönelik tüm yetki cumhurbaşkanına verilmiştir. Her kadar 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (III) sayılı cetvelinde belirtilen görevler için ayrı bir düzenleme yapılarak bu görevler için belirli bir süre tahsis edilmişse de Merkez Bankası başkanlarının görevden alınması örneklerinde görüldüğü üzere bu yöneticiler de "kurumsal hedeflere ulaşamama" gerekçesiyle görevden alınabilmektedir.⁸

Bu noktada liyakat ilkesi açısından önemli bir konu cumhurbaşkanının aynı zamanda parti başkanı olmasıdır. Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin kesilmemiş olması yapılan atamaların siyaseten tarafsızlığına gölge düşürmektedir (Gözler, 2017, s. 19). Siyasi atamaların ön plana çıkması neticesinde ortaya çıkacak durumlardan biri kamu

⁸ 2017 yılında halkoylaması ile kabul edilen 6771 sayılı Kanun'la Anayasa'da (madde 104) yapılan değişiklikle cumhurbaşkanına üst kademe kamu yöneticilerini atama, görevlerine son verme ve bu personelin atanmalarına ilişkin usul ve esasları cumhurbaşkanı kararnameleriyle düzenleme yetkisi verilmiştir. 3 sayılı "Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"nde üst kademe kamu yöneticileri üç ayrı kategoride tasnif edilmiştir. Kararname'nin (I) sayılı Cetveli'ndeki personelin cumhurbaşkanı kararıyla, (II) sayılı Cetveli'ndeki personelin ise cumhurbaşkanı onayıyla atanması usulü benimsenmiştir. (III) sayılı Cetvel'de belirtilen görevler ise süreli görevler olarak belirlenmiştir. 31.08.2024 tarihli ve 32648 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 162 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde yapılan değişiklikle, (II) sayılı Cetvel'de belirtilen personelin de cumhurbaşkanı kararıyla atanması yönünde değişiklik yapılmıştır. 2018 yılında 703 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK'ye eklenen Ek Madde 35'e göre süreli görevlere atanan üst kademe kamu yöneticileri, ilgili kanunlarda öngörülen görevden alma gerekçeleri yanında, kurumsal hedeflere ulaşamaması nedeniyle de süreleri tamamlanmadan görevlerinden alınabilecektir. Daha önceden de ifade edildiği üzere bu madde AYM tarafından iptal edilmiştir.

personelinin çıkar sağlamak maksadıyla iktidar partisiyle ilişki kurmaya yönelmesidir. İktidarın kontrol alanını genişletme isteğiyle iktidar tarafgirlerinin belli mevkilere gelme arzusu birleştiğinde ise bürokratik kadroların şekillenmesinde temel etken sadakat olmaktadır (Altunok, 2016, s. 169). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine getirilen eleştirilerden biri de yeni sistemde liyakatin değil sadakatın önceliklendiriliyor olmasıdır (bkz. Ağırlioğlu, 2020, 24:18).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş kapsamında yapılan diğer bir önemli değişiklik 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (I) sayılı Cetveli'nde belirtilen üst kademe kamu yöneticilerinin görev süresinin cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlandırılmasıdır. ABD'de bir dönem uygulanan kayırmacılık sistemini (*spoils system*) çağrıştıran bu düzenleme ile siyasi iktidar ile birlikte kamu personelinin de değiştirilmesi uygulaması Türk kamu yönetimi açısından ilk kez yasal zemin bulmuştur. Henüz yeni sistemde cumhurbaşkanı değişmediği için bu düzenlemenin sonuçları test edilmemiştir.

Gelinen durum itibariyle, her ne kadar Türk kamu yönetiminde resmî olarak liyakat sistemi kabul edilmiş olsa da siyasi kayırmacılık da dâhil olmak üzere kayırmacı uygulamalar yaygın olarak görülmektedir. Güran (1980, s. 315), 1980 yılı itibariyle bu durumu kayırmacılığın liyakat sistemi kuralları içerisinde sürdürülmesi olarak betimlemiştir. Güran'a (1980, ss. 315-316) göre Türkiye'de kayırmacılık "ganimet kazananındır" anlayışıyla tam bir partizanlıkla sürdürülmekle birlikte kayırmacılık adıyla ve açıkça uygulanmamaktadır. Çünkü Anayasa ve yasalarda liyakat sistemi kabul edilmiştir. Bu durumda mevzuatta kayırmacılık uygulamalarına alan açan düzenlemeler de "yönetmelik", "yönetim esneklik, dinamizm ve atılım getirmek", "yeteneği ödüllendirmek" gibi gerekçelerle sunulmaktadır.

Bu çalışmada açıklanan örnekler ve mevzuat değişiklikleri, Güran'ın 1980 yılında yaptığı tespitin günümüzde de geçerliliğini koruduğunu,

mevzuatta sonraki yıllarda yapılan bazı değişikliklerin de liyakat sistemi ile uyumlu olmadığını göstermektedir. İşin daha da kötü tarafı kayırmacılığın normal bir uygulama olarak kabul edilebiliyor olmasıdır. 03 Ocak 2024 tarihinde Yargıtay binasında düzenlenen Adalet Akademisi programına katılan Adalet Bakanı Yardımcısının cep telefonuna görevde yükselme sınavlarına giren personelle ilgili gelen mesajlar ve bu mesajların ilgilenilmesi için özel kalem müdürüne gönderilmesine yönelik görüntüler bir televizyon kanalı tarafından haber yapılmıştır (Tepeli, 2024). Konuyla ilgili olarak Adalet Bakanı tarafından yapılan açıklamada:

“Milletvekillerimize, bakan yardımcılarımıza, bakanlarımıza, toplumun değişik kesimlerinden talepler gelir. İktidardan da gelir bu talepler, muhalefet milletvekillerinde de gelir. Dolayısıyla bunların değerlendirilmesini yapacak olan elbette ki komisyonlardır. Bu komisyonların, özellikle adalet bakanlığımızda liyakatı esas alırız biz. Bizim hedefimiz budur. Yani tek derdimiz o işi en düzgün yapacak kişilerdir. Referansları olabilir, başka talepler olabilir ama bu talepler değerlendirilirken ilgili komisyonlar özellikle kişinin liyakatına bakar.” ifadeleri kullanılmıştır (Kırmızı Çizgi, 2024, 2:45).

Aynı konuyla ilgili olarak Adalet ve Kalkınma Partisi sözcüsü ise bahse konu bakan yardımcısına haksızlık edildiğini ifade ederek:

“Biz siyasetçiyiz. Biz bir toplantıya gittiğimizde emin olun bize 100’e yakın not veriliyor. Biz de sorumluluğumuz gereği bunu özel kalemlerimizde bir kişiyi görevlendirmişizdir sırf bunla, bunları bakın, uygun bulduklarınızı iletin. Zaten ilgili yer de uygun bulduğu, liyakatli olduğu takdirde bunu değerlendiriyor.” şeklinde beyanatta bulunmuştur (Çelik, 2024, 1:03:25).

Mevcut uygulamayı makul göstermeye yönelik bu açıklamalarda kullanılan “liyakat” kelimesinin “eğri” durduğu değerlendirilmektedir. Gerek kamu görevlerine atanma gerekse görevde yükselmelerde siyasi referansların da dikkate alınması

açık bir şekilde kayırmacılıktır. Bu nedenle aynı cümlede hem (siyasi) referans hem de liyakat kelimesinin birlikte kullanılması tezat teşkil etmektedir. Bunun yanında bazı siyasetçilerin kamu istihdamında siyasi referansların dikkate alındığına yönelik daha net açıklamalar yaptığı da görülmektedir.⁹

Eşitlik İlkesi

Anayasa'nın 10'uncu maddesine göre tüm vatandaşlar kanun önünde eşittirler ve devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar. Anayasa'nın 70'inci maddesinde ise kamu hizmetine alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilmeyeceği hüküm altına alınmıştır. Anayasa'daki bu hükümler kapsamında gerek kamu hizmetine alım esnasında adaylara gerekse kamu personel sisteminin diğer aşamalarında kamu çalışanlarına eşit davranılması gerekir. Bu bağlamda bir önceki bölümde tartışılan konular liyakatle birlikte eşitlik ilkesi açısından da önemli sorunlardır. Bu hususlara ilave olarak eşitlikle ilgili ön plana çıkan problem aynı veya benzer kamu hizmetlerini yerine getiren kamu personelinin farklı güvencelere ve özlük haklarına sahip olmasıdır.

Kalkınma planları, kalkınma planlarına yönelik hazırlanan özel ihtisas komisyonu raporları ve kamu yönetimine yönelik hazırlanan resmî raporlar incelendiğinde (Güneyi, 2022, ss. 536-589), kamu personelinin özlük haklarına yönelik eşitsizliklerin geçmişten günümüze devam ettiği, bu problemin birçok plan ve raporda tartışıldığı ancak çözüm

⁹ Örneğin, Adalet ve Kalkınma Partisi Elazığ İl Başkanı ("AK Parti Elazığ İl Başkanı", 2024; Zeki Akbiyık İle Gündem, 2024, 1:10:20) yerel bir televizyon kanalında katıldığı programda şehir hastanesine personel alımında siyasi referans olarak liste hazırlandığını söylemiş, yerelde kamu kurumlarına yapılan personel alımlarında siyasi referansların belirleyici olmasını olağan bir uygulama olarak nitelemiş, ilçe seviyesinde herhangi bir kurumda alım olduğu zaman kendisinin bu konuda ilçe başkanlarına inisiyatif tanıdığını ifade etmiştir.

üretilemediği anlaşılmaktadır. Bir dönem eşitlik problemi işçi-memur ayrımı üzerinden tartışılmış, işçi statüsündeki personelin memurlardan daha iyi özlük haklarına sahip olması eleştiri konusu olmuştur. Kamu istihdamı ile ilgili bölümde tartışıldığı üzere sonraki yıllarda istihdam şekilleri daha da çeşitlenmiş, aynı veya benzer işleri yapan fakat farklı mevzuata tabi olup farklı güvencelere ve özlük haklarına sahip olan yeni statüler ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla eşitlik problemi daha da derinleşmiştir.

İstihdam şekillerinden kaynaklanan özlük hakları eşitsizliğinin giderilmesi için öncelikle kamuda istihdam esaslarının yeniden belirlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Bu kapsamda öncelikle hangi işlerin sürekli kamu personeli, hangi işlerin geçici kamu personeli tarafından yerine getirileceğinin belirlenmesi, aynı işin farklı statülerde istihdam edilen personel tarafından yapılmasının önüne geçilmesi, geçici personelin sonradan statüsünün değiştirilmesi uygulamalarından vazgeçilmesi, bunun da mevzuatta net olarak belirtilmesi gerekir. Sonrasında sürekli kamu personelinin mevcut sınıflandırma sistemi içine yerleştirilmesi neticesinde kamu istihdamında bir standartlık sağlanabilecektir. Bu noktada hâlihazırda İş Kanunu kapsamında istihdam edilen sürekli işçilerin memurlarla aynı kanuna tabi olacak şekilde mevcut on iki sınıf altında istihdam edilmesi durumunda geçici işçiler dışında kamuda işçi statüsünde çalışan kalmayacak, böylelikle memur ile işçi ayrımından kaynaklanan eşitsizlik sona erecektir. İşçi sınıfı personelin daha ziyade kol gücüne dayalı kamu hizmetlerini yerine getirmesi gerektiği göz önüne alındığında bu statüdeki personel için en uygun sınıf yardımcı hizmetler sınıfı olacaktır. Ancak mevcut durumda memurlarla aynı işi yapan işçi statüsündeki personelin yardımcı hizmetler sınıfına değil görev alanına uygun ilgili sınıfa geçirilmesi gerekir.

Resmî rapor ve planlarda yer alan diğer bir husus genelde “eşit işe eşit ücret” adı altında tartışılan, özlük haklarında “birlik ve denklik”

(Güler, 2013, s. 315) sağlama problemidir. Bu problemin kaynaklarından biri ek gösterge ve tazminatlara göre belirlenen bir maaş sisteminin uygulanıyor olmasıdır. Bu husus birçok plan ve raporda eleştirilerek daha sade, bütüncül ve adil yeni bir maaş sisteminin kurulması ihtiyacı dile getirilmiştir. Ancak bu konuda ilerleme sağlanamamasının yanında mevcut durumda aynı mesleği icra edenler arasında dahi önemli maaş farklılığı mevcuttur. Örneğin öğretmenlerin alacağı maaş kadrolu veya sözleşmeli olmasına veya ücret karşılığı derse girmesine göre farklılık göstermektedir. Bu durumda öğretmen maaşının ne olduğu sorusunun cevabı belli değildir.

Özellikle Sağlık Bakanlığında yaygın olan, performansa göre ödeme uygulanması da maaş sistemini daha karmaşık hâle getirmiştir. Bir sağlık çalışanın alacağı maaş, hastanede, aile sağlığı merkezinde veya idari bir kadroda görev yapmasına göre farklılık göstermektedir. Çalıştığı hastaneye göre sağlık çalışanın alacağı döner sermaye ödemesi değişmektedir. Bunun da ötesinde aynı aile sağlığı merkezinde görev yapan aile hekimlerinin alacağı ücret bile performans ölçütlerine göre farklılaşmaktadır. Dolayısıyla doktor ne kadar maaş alıyor? sorusunun cevabı da net değildir.

Maaş sistemine yönelik diğer bir sorun dönem dönem yapılan iyileştirmelerin kamu personel sisteminin bir bütün olarak değerlendirilmeden yapılmasıdır. Bu kapsamda ilgili bakanın çabasına bağlı olarak bir dönem sağlık çalışanlarına, bir dönem öğretmenlere, bir dönem emniyet mensuplarına zam yapılabilmekte, zam yapılmayan kesim açısından yeni eşitsizlikler ortaya çıkmaktadır. Bazı kamu personelinin ek göstergelerinin 3600'e yükseltilmesi sonrası bu kapsama girmeyen çalışanlar açısından bir eşitsizlik ortaya çıktığı da tartışılmaktadır.

Genel olarak maaş sistemine yönelik bu sorunların yanında kurumlar arasındaki farklılıklar da eşitlik ilkesinin ihlaline neden olabilmektedir.

Örneğin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda, performans tazminatı ödemesinin, ek ikramiye ödemesi hâline dönüştüğü ifade edilmiştir. Aynı kuruma ait 2018, 2019 ve 2020 yılı raporlarında ise Banka personeli ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin tedavi ve ilaç giderlerinin dış kaynak temini ile özel sağlık sigortası alınarak bütçeden ödenmesi bulgu konusu olmuştur. Aynı tespit 2012-2020 yıllarına ait Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna ait Sayıştay denetim raporlarında da yer almıştır. Başka kamu kurum ve kuruluşlarında da benzer uygulamaların olması muhtemeldir.

Maaş sistemi ile ilgili diğer bir tartışmalı konu üst kademe kamu yöneticilerinin yönetim, denetim kurulu üyeliği gibi ilave görevlerle birden fazla ücret almalarıdır. Bunun yanında kamudan ilişigi kesilen bir kişiye ödeme yapılmaya devam edilmesinin hangi gerekçeye dayandığı meçhuldür. Eski Merkez Bankası Başkanına görevden ayrılmasına rağmen ödeme yapılmaya devam edilmesi kamuoyunda eleştirilen konulardan biri olmuştur. Bu uygulama sadece Merkez Bankasına özgü de değildir. 47 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre, bir kamu kurumunda çalışmayanlardan Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurul üyesi olarak atanıp görevi sona erenlere başka bir görev veya işe başlayıncaya kadar, almakta oldukları her türlü ödeme kurum tarafından yapılmaya devam edecektir. Bahse konu Kararname'de sonradan yapılan değişiklikle söz konusu ödemelerin süresi üç aydan iki yıla çıkarılmıştır. AYM tarafından iptal edilen 375 sayılı KHK'nin ek 35'inci maddesinde de görevden alınan veya görevi sona eren üst kademe kamu yöneticilerine görevdeyken almış oldukları ödemelerin yapılabileceğine yönelik birtakım hükümler yer almaktadır. Bu konudaki genel esasın ne olduğunun mevzuatta açık ve anlaşılır bir şekilde ifade edilmediğini de ifade etmek gerekir.

Eşitlik ilkesi kapsamında emeklilerin durumuna da kısaca değinmek gerekir. Genel olarak emekli personelin alacağı maaş kamu görevine

başlama tarihine bağlı olarak tabi olduğu kanuna göre farklılık göstermekte bu da emekliler arasında eşitsizliğe neden olabilmektedir. Bunun yanında 2023 yılı temmuz ayında seçim vaatleri kapsamında kamu personeline verilen 8.000 TL'lik maaş zammı (katsayıya bağlı olarak artmaktadır) emeklilere verilmemiş, bunun gerekçesi de bütçe dengesine bağlanmıştır. Oysa eşitlik ilkesinin gözetilmesi durumunda mevcut kaynağın çalışan ve emekliler arasında dengeli bir şekilde dağıtılması, çalışan kamu görevlilerine yapılan ödemelerin en azından belli bir bölümünün emeklilere de yansıtılması gerekirdi. Bu düzenleme sonrası herhangi bir düzeltici tedbir alınmamasına rağmen 2024 yılının "emekliler yılı" olarak ilan edilmesi, emeklilerin enflasyona ezdirilmediğinin ve haklarının korunduğunun sıkça deklare edilmesinin ne anlama geldiğinin yorumlanması kamuoyunun değerlendirmelerine maruzdur. Bu düzenleme ile birçok kamu personelinin emekli olduğunda alacağı maaş çalışırken aldığı maaşın yarısının altına düşmüştür. Bu durum kaçınılmaz olarak bireylerin emeklilik kararı almasını engellemekte olup bunun yaratacağı sorunlar da ayrıca incelenecek niteliktedir. Netice olarak siyasi motivasyonlarla yapılan bu düzenleme sonrası kamu personel sisteminin emeklilikte yaşa takılanlar, 3600 ek gösterge alamayanlar gibi güncel problemlerine bir yenisi eklenmiştir.

Diğer Hususlar

Türk kamu personel sisteminin problemlerine yönelik kalkınma planları, özel ihtisas komisyonu raporları ve diğer resmî raporlar üzerinden tarihsel bir okuma yapıldığında (Güneyi, 2022, ss. 246-307), birçok problemin plan ve raporlarda yer aldığı fakat çözülemediği görülmektedir. Örneğin 657 sayılı DMK'nin yetersizliği 1973-1977 yıllarını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan beri tartışılmaktadır. Bahse konu Plan'da DMK'nin kendisinden beklenen iyileşmeyi sağlayamadığı ifade edilmiş, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise yapılan değişiklikler sonrasında Kanun'un büsbütün

sistemsiz hâle geldiği belirtilmiştir. Yedi, sekiz ve dokuzuncu kalkınma planlarında yeni bir kamu personel kanunu hazırlanacağına yönelik ifadelere yer verilmiştir. Böyle bir kanun hazırlanmamış olmasına rağmen sonraki planlarda DMK'den bahsedilmemiştir. Kamuda ücret adaletinin sağlanması ihtiyacı, etkin bir değerlendirme sisteminin tesisi konuları da birçok plan ve raporda dile getirilip sonuç alınamayan hususlar arasındadır.

Kalkınma planları ile ilgili diğer bir husus söz konusu planlara yönelik teşkil edilen özel ihtisas komisyonlarında kamu personel sistemine yönelik tartışılan birçok önemli konunun planlarda yer almamış olmasıdır. Bu noktada kalkınma planları arasındaki farklılıktan da bahsetmek gerekir. Örneğin Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu personel sisteminin problemleri üzerinde önemle durulmuş ve plan döneminde yapılması planlanan düzenlemeler somut olarak belirlenmiştir. Sonraki planlarda kamu personel sistemi ile ilgili konuların ağırlığı gittikçe azalmıştır. Strateji ve Bütçe Başkanlığı resmî internet sitesinde yayımlanan On İkinci Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonları ve Çalışma Grupları El Kitabı incelendiğinde bu Plan'ın hazırlanması aşamasında kamu personel sistemine yönelik bir komisyon veya çalışma grubu dahi teşkil edilmediği anlaşılmaktadır. Oysa Türk kamu personel sisteminin çözüm bekleyen oldukça önemli problemleri vardır. Bu noktada öne çıkan öncelikli konular genel olarak şu şekilde özetlenebilir:

- Kamu personel sisteminin merkezi olarak yönetimine yönelik etkin bir teşkilatlanma teşkil edilememiştir. Geçmişte DPB bu konuda kendine düşen görevi istenilen seviyede yerine getirememiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sonrası bahse konu Başkanlık kapatılmış, sistemin merkezi yönetimine yönelik dağınık bir yapı oluşmuştur.
- Başta 657 sayılı DMK olmak üzere kamu personel sistemine yönelik mevzuat bütünlük ve tutarlılığını kaybetmiş olup

sistemin ihtiyaçlarını karşılayabilecek nitelikte değildir. Diğer taraftan önceki dönemde DPB tarafından yerine getirilen görevlerin bir kısmı mevzuatta güncellenmemiştir.

- Anayasa’da, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklı olmak üzere, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmişken, kamu personeline yönelik hususların birçoğu Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmeden önce KHK’lerle, yeni sistemde ise cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmiştir.¹⁰ Hâlen bazı KHK’ler temel mevzuat niteliğindedir. Örneğin kamu personelinin özlük hakları ile ilgili ana mevzuat 375 sayılı KHK, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) ve KİT personeli ile ilgili temel mevzuat 233 ve 399 sayılı KHK’lerdir. Anayasa’da yer alan “diğer kamu görevlileri” ifadesi de farklı yorumlanabilmektedir.
- Kamu istihdamında bir karmaşa vardır ve bu durum aynı veya benzer işleri yerine getiren kamu personelinin farklı güvenceler ve özlük haklarına sahip olmasına neden olmaktadır. Kamu istihdamında kariyer ilkesinden uzaklaşmış olması adaylık sistemi, görevde ilerleme ve yükselmeler, değerlendirme sistemi gibi kamu personel sisteminin diğer unsurlarının önemini ve etkinliğini azaltmaktadır.

¹⁰ Toplu sözleşmelerle ilgili hüküm 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halkoylaması ile kabul edilen 5982 sayılı Kanun ile Anayasa’nın 128’inci maddesine eklenmiştir. Aynı düzenleme kapsamında kamu görevlileri sendikacılığında bağlayıcılığı olmayan “toplu görüşme” uygulamasından, bağlayıcı nitelikteki “toplu sözleşme” sürecine geçilmiş, kamu personelinin mali ve sosyal haklarının toplu sözleşmelerle belirlenmesine başlanmıştır. Uygulamada, kanunla düzenlenmesi gereken alanlara yönelik olarak da toplu sözleşmelerde kararlar alınmıyor olması, toplu sözleşmelerin hukuk sistemindeki yeri ayrı bir tartışma konusudur.

- Kamu personelinin göreve alınmasında, atama ve görevde yükselmelerde liyakat ilkesiyle bağdaşmayan uygulamalar mevcuttur. Merkezi sınav sistemine dayalı olarak kamu görevine giriş uygulamasından uzaklaşma, atamalara yönelik nesnel ölçütlerin kaldırılması gibi düzenlemeler kayırmacılık uygulamalarına alan açmaktadır. Sözlü sınav ve mülakatların gerek kamu görevine giriş gerekse görevde yükselme ve unvan değişikliği aşamasında kayırmacılık amacıyla kullanıldığına yönelik şikâyet ve eleştiriler devam etmektedir.
- Üst kademe kamu yöneticilerin atanması, görevden alınması konusunda nesnel ölçütlerden uzaklaşarak tüm yetkinin tek bir kişide toplanması tarafsızlık ve liyakat ilkeleri kapsamında eleştirilere maruz kalmaktadır. Bahse konu personelin belirlenmesine yönelik Türk kamu yönetimine uygun bir düzenleme yapılması ihtiyacı devam etmektedir.
- Kamuda adaletli bir ücret sistemi tesis edilememiştir. Bunun yanında bazı üst kademe kamu yöneticilerinin birden fazla görevden ücret alması, kamudan ilişiği kesilen kimi personele ödeme yapılmaya devam edilmesi eşitlik ilkesine uygun değildir.
- Etkin bir değerlendirme sistemi tesis edilememiştir. Kamu personelinin yeterliliğinin tespitinde dayanak olma vasfını yitiren, inandırıcılık ve güvenilirliği kaybolmuş ve bürokratik bir formaliteye dönüşmüş olan sicil sistemi 2011 yılında yürürlükten kaldırılmış, tüm kamu personelinin kapsayan yeni bir değerlendirme sistemi uygulamaya konulamamıştır.
- Kamu personelinin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimine yönelik eksiklikler mevcuttur. Bu konuda geçmişte önemli bir vazifeyi yerine getirmiş olan TODAİE'nin görevlerinin yeni sistemde hangi kurum tarafından yapılacağı belirlenmemiştir. Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi tarafından bu alanda bazı çalışmalar sürdürülmektedir.

- Kamu personeline sağlanan güvenceler ile yetersiz kamu personeline uygulanacak yaptırımlar arasında bir denge kurulması ihtiyacı devam etmektedir.
- İstisnai memurluk uygulaması gereksiz olarak genişletilmiş, başlangıçta öngörülen amaçtan uzaklaşarak istismar kadroları hâline dönüşmüştür. İstisnai memurluk kadrolarından biri olan özel kalem müdürlüğü sınava tabi olmadan kamu görevlisi olabilme yolu olarak kullanılmaktadır. Bunun yanında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sonrası yapılan düzenlemelerle üst kademe kamu yöneticiliği kadro ve pozisyonları da bir çeşit istisnai memurluk kadrosu hâline dönüşmüştür.
- Daha detaylı bir analiz yapıldığında Türk kamu personel sisteminin problemlerinin farklı bakış açılarıyla daha da geniş tartışılması mümkündür (Bkz. Acar, 2019; Bilgin, 2023; Sayan, 2016; Şen, 2020). Konuyla ilgili genel bir çerçeve çizilmesinin amaçlandığı bu çalışmada bu tespitlerle yetinilmiştir.

Sonuç

“Yapılacak çok iş var. Ama bunları kim yapacak?”

Bu çalışmada tartışılan hususlar birlikte değerlendirildiğinde Türk kamu personel sisteminin birçok alanda önemli problemleri olduğu, bu problemlerin giderilmesine yönelik yeterli çabanın da gösterilmediği görülmektedir. Bu sorunların üstesinden gelebilmek için öncelikle kamu personel sistemine yönelik tüm faaliyetlerden sorumlu olacak, sistemi yönetecek ve denetleyecek, eksiklikleri tespit edecek ve düzeltici tedbirler alacak güçlü bir merkezi kurum tesis edilmelidir (Güneyi, 2022, ss. 506-507). Ancak bu noktada siyaset kurumunun kamu personel sisteminin işleyişine olumsuz etkisi gündeme gelmektedir. Bu çalışmanın Türk kamu personel sisteminin mevcut problemleri ile ilgili temel çıkarımı, bahse konu problemlerin birçoğunun siyasetle ilgili olduğu ve etkin ve verimli bir personel

sistemi tesis edilmesi ile siyasi hesaplar arasında farklılık olduğudur. Başka bir ifade ile sistemin boşlukları siyaseten istismar edilmektedir. Bu durumda yapılan düzenlemeler de kamu personel sisteminin problemlerini tamamen çözecek nitelikte olmamaktadır. Mevcut durum itibariyle, siyasetle ilgili olmayan problemler ise yeteri kadar sahiplenilmemekte, herhangi bir mecburiyet veya kamuoyu baskısı olmadıkça gündemde yer alamamaktadır.

Siyasetçiler kendi siyasi düşüncelerine uygun ve tamamen kendi kontrollerinde bir bürokrasi arzulamakta, bunun yanında eşitlik ve liyakat ilkelerine uygun olmasa bile kamu personelinin seçilmesi ve atanması ile ilgili güçlerini muhafaza etmek istemektedir. DPB'nin kapatılma nedenlerinden birinin siyasi iradenin kendi müdahale alanını daraltacak güçlü bir merkezi yapı karşısındaki isteksizliği olduğu yönünde değerlendirmeler de yapılmaktadır (Bkz. Oral, 2019, s. 410). Bu çalışmada, Türkiye'de kamu personel yönetiminde ilerleme sağlanabilmesi için güçlü bir merkezi personel kurumunun teşkil edilmesi önerilmiş olmakla birlikte böyle bir kurumun tesis edilmesiyle siyasetten kaynaklanan problemlerin çözüleceği iddia edilmemektedir. Merkezi personel kurumunun siyasi otoritenin yönetim yetkisini kısıtlayan bir fonksiyona sahip olması da beklenemez. Türk kamu personel sistemine sahip çıkacak güçlü bir merkezi personel kurumunun teşkil edilmesi, sistemin problemlerinin çözülmesine yönelik öncelikle atılması gereken bir adımdır. Siyasetten kaynaklanan problemlerin ise ayrıca incelenmesi, değerlendirilmesi ve çözüm önerilerinin tartışılması gerekir. Bu husus kamu personel sistemiyle de sınırlı olmayıp Türk kamu yönetiminin siyasetle ilgili problemlerinin ayrı bir makalede ayrıntılı olarak tartışılacak nitelikte olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu personel yönetiminde ilerleme kaydedilebilmesi için sistemin yönetiminin bilimsel esaslara uygun olarak yapılması da önem arz etmektedir. Ancak geçmişte bu konuda çalışmalar yapmış olan

TODAİE de kapatılmıştır. Gerek TODAİE gerekse DPB geçmiş dönemde kendilerine verilen görevleri tam olarak yerine getiremedikleri yönünde eleştirilere maruz kalmışlardır. Ancak bu durumun bahse konu kurumların kapatılması için gerekçe olamayacağı değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, kapatılan TODAİE'nin "Kamu Yönetimi Akademisi" olarak yeniden açılması, merkezi personel örgütü ile Akademi arasında sürekli bir iş birliği tesis edilerek ortak çalışmalar yapılması, mevcut durumun düzenli aralıklarla değerlendirilerek bilimi esas alan çözümler üretilmesi önerilmektedir (Güneyi, 2022, s. 507).

Başta kamu yönetimi alanında çalışanlar olmak üzere akademisyenlerin de kamu personel sistemi ve kamu yönetiminin diğer alanlarına yönelik daha fazla sorumluluk almaları gerektiği değerlendirilmektedir. Mevcut çalışmaların kamu yönetiminin güncel problemlerine ne ölçüde katkı sağlayabildiği tartışmalıdır. Diğer taraftan bireysel çabaların istenilen etkiyi göstermesi mümkün görülmemektedir. Türk kamu yönetimine yeterli akademik katkının sağlanabilmesi için bilimsel çalışmaların, doktora ve yüksek lisans tezlerinin belirli alanlara yönlendirilmesi, ilgili alanda çalışan akademisyenlerin bir araya getirilerek disiplinler arası ortak çalışmalar yapılması, problemlere yönelik yapılacak teorik ve ampirik çalışmaların eşgüdümünün sağlanması, çalışma sonuçlarının bütünsel olarak değerlendirilmesi ve tartışılması, kamu kurumları ve ilgili diğer aktörlerle işbirliği geliştirilmesi gerekir.

Kamu yönetiminin mevcut problemlerine çözüm üretilebilmesi için teori ve uygulamanın birlikte değerlendirilmesi bu kapsamda akademisyenler ile uygulayıcılar arasındaki iş birliğinin de geliştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda akademisyenler ile uygulayıcıların bir araya gelerek mevcut problemler üzerinde görüş beyan edebildiği ortamlar oluşturulması,

bunun da ötesinde bilimsel çalışmaların birlikte hazırlanması faydalı olacaktır.

Kaynakça

- Aberbach, J. D., ve Rockman, B. A. (1994). Civil Servants and Policymakers: Neutral or Responsive Competence?. *Governance*, 7(4). 461-469. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1994.tb00192.x>
- 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.
- Adal, H. Ş. (1968). *Kamu Personel İdaresi*. Ahmet Sait Matbaası.
- Ağırlioğlu, Y. (Konuk). (2020, 07 Ağustos). İYİ Parti Başkan Yardımcısı Yavuz Ağırlioğlu ile özel röportaj. *Habertürk TV*. <https://www.facebook.com/HaberturkTV/videos/canli-%C3%B6zelr%C3%B6portaj-1227640287590654/>, (24:18), Erişim: 21.10 2024.
- Akgüner, T. (2014). *Kamu Personel Yönetimi*. DER Yayınları.
- AK Parti Elazığ İl Başkanı Yıldırım canlı yayında söyledi: 'Bir kurumda alım olduğunda inisiyatifini ilçe başkanuma bırakırım'. (2024, 15 Kasım). *Karar*. https://www.karar.com/guncel-haberler/ak-parti-elazig-il-baskani-yildirim-canli-yayinda-soyledi-bir-kurumda-1909403#google_vignette, Erişim: 19.11 2024.
- Albayrak, S. O. (2016). *Kariyer Uzmanlık Sistemi*. TODAİE.
- Albayrak, S. O. (2020). Türkiye'de Üst Kademe Kamu Yöneticiliğine Atanma. *Memleket Siyaset Yönetim*, 15(33). 101-140.
- Altunok, H. (2016). Atama Yetkisi ve Bürokrasi Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(14). 166-180.
- Aslan, O. E. (2012). *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*. İmge Kitabevi.
- 'Bankamatik memurları' hiç işe gelmemişler. (2024, 27 Mayıs). *Malatya Net Haber*. <https://www.malatyanethaber.com.tr/bankamatik-memurlari-hic-ise-gelmemisler/68201/>, Erişim: 24.11 2024.
- Belardinelli, P., Belle, N., Cantarelli, P., ve Battaglio, P. (2023). Performance-Related Pay, Fairness Perceptions, and Effort in Public Management Tasks: A Parallel Encouragement Design. *International Review of Administrative Sciences*, 89(4). 1062-1078. <https://doi.org/10.1177/00208523221105374>

- Bilgin, K. U. (2023). Türk İdare Sisteminde Güncel Sorun ve Çözüm Önerileri Açısından Kamu Personeli. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 6(4). 986-1001. <https://doi.org/10.33712/mana.1355732>
- Bowman, J. S., ve West, J. P. (2007). *American Public Service: Radical Reform and the Merit System*. Boca Raton, Florida: CRC Press.
- Boyne, G. A., Poole, M., ve Jenkins, G. (1999). Human Resource Management in the Public and Private Sectors: An Empirical Comparison. *Public Administration*, 77(2). 407-420. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00160>
- Canman, D. (1988). Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde İyileştirme Çalışmaları ve Son Gelişmeler. *Türk İdare Dergisi*, (378). 137-155.
- Canman, D. (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi*. TODAİE Yayınları.
- Choi, S., ve Whitford, A. B. (2017). Employee Satisfaction in Agencies with Merit-Based Pay: Differential Effects for Three Measures. *International Public Management Journal*, 20(3). 442-466. <https://doi.org/10.1080/10967494.2016.1269860>
- Condrey, S. E., ve Battaglio, R. P. (2007). A Return to Spoils? Revisiting Radical Civil Service Reform in the United States. *Public Administration Review*, 67(3). 425-436. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00726_2.x
- Çelik, Ö. (Konuk). (2024, 4 Ocak). AK Parti Sözcüsü Ömer Çelik Habertürk'te. Nedir Ne Değildir? (Program). *Habertürk TV*. <https://www.youtube.com/watch?v=oNjwBDX7Pp8>, (1:03:25), Erişim: 03.09 2024.
- Denhardt, R. B., ve Denhardt J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6). 549-559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2001). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT: 2538-ÖİK: 554.
- Dickinson, M. J., ve Rudalevige, A. (2004). Presidents, Responsiveness, and Competence: Revisiting the "Golden Age" at the Bureau of the Budget. *Political Science Quarterly*, 119(4). 633-654. <https://doi.org/10.1002/j.1538-165X.2004.tb00533.x>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., ve Tinkler, J. (2006). New Public Management is Lead-long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3). 467-494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
-

- Ebinger, F., Veit, S., ve Fromm, N. (2019). The Partisan–Professional Dichotomy Revisited: Politicization and Decision-Making Of Senior Civil Servants. *Public Administration*, 97(4). 861-876. <https://doi.org/10.1111/padm.12613>
- Eryılmaz, B. (2016). *Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*. Umuttepe Yayınları.
- Fukuyama, F. (2024). Why Public Administration? <https://www.americanpurpose.com/blog/fukuyama/why-public-administration/> Erişim: 06.09.2024.
- George, B., ve Van der Wal, Z. (2023). Does Performance-Related-Pay Work? Recommendations For Practice Based On A Meta-Analysis. *Policy Design and Practice*, 6(3). 299-312. <https://doi.org/10.1080/25741292.2023.2205756>
- Gerth, H. H., ve Mills, C. W. (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Goodman, D., ve French, P. E. (2011). Assessing The Temporary Use Of At-Will Employment For Reorganization And Workforce Reduction In Mississippi State Government. *Review of Public Personnel Administration*, 31(3). 270–290. <https://doi.org/10.1177/0734371X11408704>
- Gözler, K. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sistemi Mi, Başkanlık Sistemi Mi, Yoksa Neverland Sistemi Mi? 16 Nisan'da Neyi Oylayacağız? <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf> Erişim: 21.10.2024.
- Güler, B. A. (2013). *Kamu Personeli, Sistem ve Yönetim*. İmge Kitabevi.
- Güneyi, A. (2021). Türk Kamu Personel Sisteminin Liyakatle İlgili Problem Sahaları Üzerine Değerlendirme (1). *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(3). 1054-1089. <https://doi.org/10.26745/ahbvuibfd.926942>
- Güneyi, A. (2022). Türk Kamu Personel Sisteminde Liyakat: Resmi Raporlar Üzerinden Bir Analiz. [Yayınlanmamış Doktora Tezi]. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi.
- Güneyi, A. (2023). Türk Kamu Personel Sisteminin Liyakatle İlgili Problem Sahaları Üzerine Değerlendirme (2): Kamuda İstihdam Şekilleri ve Liyakat. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25(3). 1191-1226. <https://doi.org/10.26745/ahbvuibfd.1314445>
- Güran, S. (1980). *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*. İstanbul Üniversitesi Fakülteler Matbaası.
-

- Hamilton, D. K. (2010). Patronage in Illinois: The Political Subjugation of Public Administration. *Review of Public Personnel Administration*, 30(2). 137–165. <https://doi.org/10.1177/0734371X09360851>
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalizm*. New York: Oxford University Press.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration*, 69(1). 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hughes, O. E. (2003) *Public Management and Administration: An Introduction*. Palgrave Macmillan.
- Hur, H. (2022). Job Security Matters: A Systematic Review and Meta-Analysis Of The Relationship Between Job Security and Work Attitudes. *Journal of Management & Organization*, 28(5). 925–955. <https://doi.org/10.1017/jmo.2019.3>
- Hur, H., ve Perry, J. L. (2016). Evidence-Based Change In Public Job Security Policy: A Research Synthesis and Its Practical Implications. *Public Personnel Management*, 45(3). 264–283. <https://doi.org/10.1177/0091026016663234>
- Hur, H., ve Perry, J. L. (2020). Job Security Rule Changes and Employee Organizational Commitment. *Review Of Public Personnel Administration*, 40(4). 641–668. <https://doi.org/10.1177/0734371X19842622>
- Hustedt, T., ve Salomonsen, H. H. (2018). From Neutral Competence To Competent Neutrality? Revisiting Neutral Competence As The Core Normative Foundation Of Western Bureaucracy. İçinde H. Byrkjeflot, ve F. Engelstad (Eds.), *Bureaucracy and Society in Transition* (ss. 69-88). Emerald Publishing.
- Kellough, J. E., ve Nigro, L. G. (2002). Pay For Performance In Georgia State Government: Employee Perspectives on GeorgiaGain After 5 years. *Review of Public Personnel Administration*, 22(2). 146-166. <https://doi.org/10.1177/0734371X0202200206>
- Keskinsoy, Ö., Kaya, S. B. ve Meri, T. (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 75(4). 1383-1416. <https://doi.org/10.33630/ausbf.693306>
- Kırmızı Çizgi (Program). (2024, 4 Ocak). Gündemi sarsan 'torpil' iddiasına Adalet Bakanı Yılmaz Tunç'tan ilk açıklama! *Halktv*. <https://www.yandex.com.tr/video/preview/11228505464641935816>, (2:45), Erişim: 03.09 2024.

- Kim bu bankamatik memurlar? (2024, 15 Mayıs). *Bartın Halk Gazetesi*. <https://www.bartinhalkgazetesi.com.tr/kim-bu-bankamatik-memurlar/29065/>, Erişim: 24.11 2024.
- Kim bu bankamatik memurları? (2015, 16 Aralık). *Bursa Hakimiyet*. <https://www.bursahakimiyet.com.tr/bursa/kim-bu-bankamatik-memurlari-123908>, Erişim: 24.11 2024.
- Krause, G. A., Lewis, D. E., ve Douglas, J. W. (2006). Political Appointments, Civil Service Systems, And Bureaucratic Competence: Organizational Balancing And Executive Branch Revenue Forecasts In The American States. *American Journal of Political Science*, 50(3). 770–787. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00215.x>
- Lægread, P., ve Wise, L.R. (2015). Transitions In Civil Service Systems: Robustness And Flexibility In Human Resource Management. İçinde F. M. van der Meer, J.C.N. Raadschelders, ve T.A.J. Toonen (Eds.), *Comparative Civil Service Systems In The 21st Century* (ss. 203-222). Palgrave Macmillan.
- Memur-Sen. (2022). *Türkiye’de Kamu Personel Sistemi (Mevzuat-Analiz-Yorum)*. Semih Ofset Matbaacılık.
- Meriç, O. (1974). Siyasal İktidar ve Yüksek Yöneticiler Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(3). 73-78.
- Moe, T. M. (1985). The Politicized Presidency. İçinde J.E. Chubb, ve P.E. Peterson (Eds.), *The New Direction In American Politics* (ss. 235–271). Brookings Institution.
- OECD (2005). *Trends In Human Resource Management Policies In OECD Countries: An Analysis Of The Results Of The OECD Survey On Strategic Management Recourses Management*. [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/HRM\(2004\)3/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/HRM(2004)3/FINAL/en/pdf)
- Oliveira, E., Abner, G., Lee, S., Suzuki, K., Hur, H., ve Perry, J. L. (2024). What Does The Evidence Tell Us About Merit Principles And Government Performance? *Public Administration*, 102(2). 668-690. <https://doi.org/10.1111/padm.12945>
- Oral, İ. (2019). Merkezi Personel Yönetimi Örgütlenmesi: ABD Ve Japonya Örnekleri Ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi. [Yayınlanmamış Doktora Tezi]. Hacettepe Üniversitesi.
- Osborne, D., ve Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*. Addison-Wesley.
-

- Özer, M. A. (2018). Yeni Kamu Yönetimi “Nereye?” Türkiye İçin Öngörüler. *Türk İdare Dergisi*, (486). 259-294.
- Öztekin, A. (2008). Türk Kamu Personel Yönetiminde Liyakat Ve Kariyerden Kaynaklanan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri. *Türk İdare Dergisi*, 459. 13-36.
- Perry, J. L., Engbers, T. A., ve Jun, S. Y. (2009). Back To The Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, And The Perils Of Persistence. *Public Administration Review*, 69(1). 39-51. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.01939_2.x
- Pollitt, C., van Thiel, S., ve Homburg V. (2007). *New Public Management In Europe: Adaptation And Alternatives*. Palgrave Macmillan.
- Publicus-Kamu Yönetimi Araştırmaları Dergisi* (2024). 1(1).
- Riphahn, R. T. (2004). Employment Protection and Effort Among German Employees. *Economics Letters*, 85(3). 353–357. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2004.03.035>
- Rahmi Koç: 200 vekil ve 2 milyon memur Türkiye'ye yeter. (2023, 21 Kasım). *Karar*, <https://www.karar.com/guncel-haberler/rahmi-koc-200-vekil-ve-2-milyon-memur-turkiyeye-yeter-1809803>, Erişim: 12.10 2024.
- Sager, F., ve Rosser, C. (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy. *Public Administration Review*, 69(2). 1136-1147.
- Sayan, İ. Ö. (2016). Türkiye’de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları Ve Çözüm Önerileri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 71(3). 669-691. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002408
- Sherk, J. (2021). *Increasing Accountability In The Civil Service*. Center for American Freedom.
- Soysal, M. (1956). Devlet Memurlarının Sınıflandırılması. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 11(3). 423-437.
- Söyler, Y. (2019). Kariyer Uzmanlık Statüsü Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Düzenlenebilir Mi?. *Yasama Dergisi*, (39). 51-104.
- Sundell, A. (2012). *What Is The Best Way To Recruit Public Servants?*. QoG working paper series 2012: 7. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute.
- Şen, M. L. (2020). Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Sistemsel Sorunları. *Strategic Public Management Journal*, 6(12). 70-85. <https://doi.org/10.25069/spmj.826314>

- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı. *Kalkınma Planları (1-12'nci Kalkınma Planları)*. <http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>
- Tepeli, S. (Sunucu) (2024, 3 Ocak). Torpil yaparken suçüstü yakalandı. FOX. <https://www.yandex.com.tr/video/preview/10263705904285052916>, Erişim: 03.09.2024.
- Tutum, C. (1990). Kamu Personeli Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(3). 31-45.
- West, W. F. (2005). Neutral Competence and Political Responsiveness: An Uneasy Relationship. *Policy Studies Journal*, 33(2). 147-160.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2). 197-222.
- Yu, J., ve Jennings, E. T. (2021). Politics, Competence, And Performance: Evidence From The US State Budget Agencies. *Public Administration Review*, 81(3). 500–518. <https://doi.org/10.1111/puar.13277>
- Zeki Akbıyık İle Gündem (Program). (2024, 09 Kasım). *Kanal Fırat*. <https://www.google.com/search?q=zeki+akb%C4%B1y%C4%B1k+ile+g%C3%BCndem+elaz%C4%B1%C4%9F+il+ba%C5%9Fkan%C4%B1+e+olacak+o+kadar&oq=zeki+akb%C4%B1y%C4%B1k+ile+g%C3%BCndem&aqs=chrome.1.69i59l3j0i512i546l3j0i546i649.8978j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8#fpstate=ive&vld=cid:56625e09,vid:cwcci2KTD9M,st:0> (1:10:20), Erişim: 19.11 2024.

YAZAR BEYANI

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

Yazar Katkıları

Ali Güneyi: Katkı oranı (%100)

Çıkar Çatışması

Yazar açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Modern Bürokrasinin İnşasına Weberyen/Avrupa-Merkezci Yaklaşım ve Yöntemsel Sınırlılıklar¹

The Weberian/Eurocentric Approach to the Construction of Modern Bureaucracy and Its Methodological Limitations

Meryem ÇAKIR KANTARCIOĞLU*

İmren Pınar DÜLGAR**

Özet

Tarihselliği moderniteyle imlenen bürokrasi olgusunun inşası ve gelişmesi, tarihe özgü koşulların biçimlendirici çerçevesi içerisinde gerçekleşmiştir. Olgunun inşası sorunsalı, ülkelerin tarihsel ve toplumsal özelliklerinin karşılaştırmalı incelemeleriyle, farklılık ya da benzerlik gösteren nitelikleriyle açıklanabilir. Weberyen/Avrupa-merkezci yaklaşım ise incelemeyi Batı'yı idealleştirerek yapmakta ve Batı-dışı toplumlara bu idealden bakarak görüş alanını sınırlandırmaktadır. Batı'da gerçekleşen toplumsal dönüşümün siyasal ve kültürel zemini halihazırda üstünlüklerle donanmış, değişim ve gelişimi kucaklayıcı, "yasal-ussal" bir örgüt

¹ Bu çalışma, Siyasi İlimler Türk Derneği tarafından düzenlenen III. Ulusal Siyaset Bilimi Kongresi'nde sözlü olarak sunulan bildiri özetinin genişletilmiş ve yeniden düzenlenmiş halidir.

* Dr. Arş. Gör., Dicle Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Diyarbakır- Türkiye, meryem.cakir@dicle.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-9833-0280>.

** Dr. Öğr. Üyesi, Gümüşhane Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Gümüşhane- Türkiye, pinardulgar@gumushane.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0001-7274-0567>.

Geliş/Submitted: 15.10.2024 | **Kabul/Accepted:** 19.12.2024

Atıf/Cite: Çakır Kantarcıoğlu, M. ve Dülger, İ.P. (2024). Modern Bürokrasinin İnşasına Weberyen/Avrupa-Merkezci Yaklaşım ve Yöntemsel Sınırlılıklar. Publicus, (2). 83-124.

yapısını ortaya çıkaran bir ideal temsildir. Bu örgüt yapısının Doğu'da olmayışının nedeni, öncülü olan "var"lardan yoksunluğudur. Yaklaşım, temel varsayımlarını ve sorularını, Batı'ya demirlenen yöntemsel tutumuyla beslemektedir. Dikotomi kurma, şablonlaştırma ve normatifleştirme olarak saptanan bu tutum, Batı-dışı toplumlarda yokluklar varsayımından hareketle başka bir yokluk sonucuna ulaşır: modern bürokrasinin olmayışı.

Batı ve Batı-dışı ayırımından başlayarak örülen ikilikler, Batı'nın izlenmesi gereken tarihsel gelişme kalıplarıyla tasvir edildiğinde soru, Doğu'da neden modern bir bürokratik örgütlenmenin inşa edilemediği üzerine sorulur. Üç yöntemsel tutumdan beslenen yokluk yanıtları, Batı feodalizminde saklı uzlaşmacı, sivil toplumcu, kurumsallaşma ve rasyonelleşmeye yatkın kültürel öğelerin eksikliği çerçevesi içerisinde kalırlar. Weberyen/Avrupa-merkezci yaklaşımın bürokrasiyi bu ele alış biçimi, çalışmada eleştirel bir gözle analiz edilmektedir. Bu yaklaşımın Osmanlı-Türkiye bürokrasisine uyarlanması ise bilgi düzlemindeki yanlısamları yeniden üretmektedir. Bir yandan Weber'in içinden çıktığı, dünyayı ikili bir ayırım çerçevesinde anlamlandıran Avrupa-merkezci yaklaşımın diğer yandan onun takipçileri eliyle üretilmiş ve derinleştirilmiş bilginin yerli takipçiler tarafından yeniden üretilmesi, Türkiye özelinde, Osmanlı-Türkiye bürokrasisi olgusunun analizi üzerinden gerçekleştirilmiştir.

Bu çalışmanın amacı, Weberyen analizlerin bürokrasi yaklaşımını Osmanlı-Türkiye örneğine aktaran veya uyarlayan çalışmaları, izledikleri yöntemsel tutum açısından kısa bir sorgulamaya tâbi tutmaktır. Türkiye'de sosyal bilimler içerisinde adeta bir paradigma haline gelmiş olan Şerif Mardin ve Metin Heper'in çalışmaları, sorgulamanın odağına alınmış; sorgulama, birbiri ile iç içe geçmiş üç yöntemsel tutum üzerinden denemiştir: dikotomi kurma, şablonlaştırma ve normatifleştirme. Çalışmada, bu üç yöntemsel tutumun kökeninin Weberyen bürokrasi yaklaşımına da yerleşmiş Avrupa-merkezci tarzdan beslendiği, aktarım ve uyarlamaya başvuran Osmanlı-Türkiye bürokrasisi analizlerindeki bu üç yöntemsel tutumun da bu ana kaynakla ilişkili olduğu savlanmıştır. Weber'in, Batı'da ortaya çıkan modern bürokrasiye bakarak oluşturduğu bileşik, karma ve ideal bir yasal-ussal bürokrasi tipinin Osmanlı ve Türkiye örneğinde, patrimonyal ve geleneksel niteliklerinden dolayı görülemediği ise karşı savdır. Karşı savda, örneğe içkin birtakım yoklukların ve eksikliklerin bürokrasi de dahil olmak üzere siyasal, toplumsal, kültürel ve iktisadî yapıları şekillendirdiği iddia edilmiş, olgu, olması gerekenler çerçevesinde incelenmiştir. Söz edilen açıklama biçimlerinde bürokratların öznel-iradî tutum ve davranışları, düşünceleri, yakınlıkları, düşmanlıkları ya da kişisel çıkarları ön plana

çıkarılmış; bürokrasinin niteliksel özellikleri ve bürokratik yapı çözümlemesi geri plana atılmıştır. Bu çalışmada, söz konusu yaklaşımın ve yöntemin Batılı olmayan toplumlarda; yokluklar algısına, tarih-dışı/evrenselci varsayımlarla tarihsel/yerel gerçeklik bilgisinin örtülmesine ve bu toplumların kendi gerçekliğine özgü, özgün bilgi üretmek yerine sürekli "takip edicilik ve izleyicilik" konumuna itilmesine yol açtığı öne sürülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Weberyen Bürokrasi, Güçlü Devlet Geleneği, Avrupa-merkezcilik, Osmanlı-Türkiye Bürokrasisi, Merkez-Çevre

Abstract

The construction and development of the concept of bureaucracy, which is deeply intertwined with modernity, has shaped by its own historical conditions. The analysis of this phenomenon can be done through comparative perspectives that focus on the historical and social traits of multiple countries, highlighting their similarities and differences. However, the Weberian/Eurocentric perspective tends to idealize and prioritize the Western experience and apply this lens to non-Western societies. This perspective views the political and cultural foundations of social transformation in the West as an ideal model, which is often perceived as "legal-rational" organizational structure inherently inclined towards change and progress. In contrast, it attributes the lack of such a structure in the East to the absence of a foundational precursor. This approach draws its core assumptions and inquiries from a Eurocentric methodological stance. It relies on three key attitudes—dichotomy, templating, and normativization—which lead to the conclusion that non-Western societies are lack of modern bureaucracy.

By framing the West and non-West duality in terms of historical developmental models that sees the West the most developed model, the question arises as to why modern bureaucratic systems failed to take root in the Eastern contexts. The explanations for this absence, rooted in the Eurocentric methodological perspectives, often integrate cultural traits unique to Western feudalism, such as a tendency towards compromise, non-governmental organization, and an affinity for institutionalization and rationalization. The study argues that when Weberian/Eurocentric interpretation of bureaucracy applied to the Ottoman-Turkish bureaucracy, this perspective perpetuates false assumptions. On one hand, Weber's Eurocentric framework is based on binary distinctions; on the other, his followers—both Western and local—continue to reproduce these ideas, particularly in their analysis of the Ottoman-Turkish bureaucracy in Turkey.

This study aims to critically assess the transfer or adaptation of Weberian bureaucratic analyses to the Ottoman-Turkish context, with a focus on the underlying methodological approaches. The study focuses on the body of literature drawing on the works of Şerif Mardin and Metin Heper, who are influential figures within the field of social sciences in Turkey, and scrutinizes their approaches through three interconnected methodological attitudes: dichotomy, templating, and normativization. The study contends that these attitudes originate from the Eurocentric orientation of the Weberian bureaucracy approach and that their presence in the Ottoman-Turkish context can be traced back to this primary influence. The counter-argument is that Weber's model of a composite legal-rational and ideal bureaucracy, which is based on the modern bureaucratic systems that developed in the West, cannot be fully applied to the Ottoman and Turkish contexts due to their patrimonial and traditional features. In addition, these distinctive characteristics result in certain inherent gaps and deficiencies, which in turn shape the political, social, cultural, and economic structures, including the functioning of the bureaucracy. This perspective often analyzes the phenomenon in terms of how it deviates from or fails to meet the criteria of the ideal type.

By adopting a normative form of explanation, the focus shifts towards the subjective and voluntary behaviors, attitudes, thoughts, loyalties, hostilities, or personal interests of bureaucrats, sidelining a more systemic analysis of the bureaucratic structure itself. The study suggests that such a perspective, with its methodological limitations, leads to a perception of deficiency in non-Western societies, overshadows local/historical realities with universalist and ahistorical assumptions, and perpetuates the idea that these societies must always "follow" rather than generate knowledge based on their own unique contexts and experiences.

Keywords: Weberian Bureaucracy, Strong State Tradition, Eurocentrism, Ottoman-Turkish Bureaucracy, Center-Periphery

Giriş

“Bilimsel gerçek” yaratma işi, genellikle ve hatta sistematik biçimde kendi karşıtına, yani “biz” “bilim insanları” ve “entelektüellerin” iğrendiği bir durum olan mit yaratıp bilimin dışındaki gerçeklere “bizim” suç ortaklığı etmemize dönüşmektedir (...) Nasıl olur da sosyal bilimler, şimdiye kadar mitleri yaymaya çalışanlara bu kadar az tepki gösterilmesine ve hatta kendimize rağmen onların ekmeğine yağ sürülmesine izin vermiştir?” (*Perlin, 1994’ten akt: Frank, 2010, s. 47*).

Modern bir örgütsel yapı olarak bürokrasinin Osmanlı-Türkiye’deki inşa serüveni, Osmanlı Devleti’nin tarih sahnesindeki rolünden çekilmekte olduğu 19. yüzyıldan başlayarak süregelmiştir. Sürecin belirli uğrakları, siyasi ve ekonomik kırılmaların, esaslı dönüşümlerin zirveye ulaştığı anlarla kesişmiş ve bürokrasinin düzenlenmesine ilişkin temel yasal düzenlemeler, bu anlara eşlik etmiştir. Bürokrasinin “yasal-ussal” görünümünün inşası süreci, kapitalizmin coğrafi genişlemesiyle birlikte, modernleşmekte olan devletin toplumsal koşullara verdiği kurumsallaşma ve hukukileşme yanıtlarıyla biçimlenmiştir.

İçinde bulunduğumuz coğrafyada, bürokrasinin kuruluş ve gelişim sürecinin bir tarihsel kesit olarak modernleşme olgusuyla ilişkisine duyulan ilgi, az sayılmaz. Duyulan ilginin fazlalığı dışında, konunun ele alınışında yadsınmayacak bir özellik, yapılan çalışmaların büyük kısmının ağırlık merkezinde, Weberyen açıklama biçimlerinin yer almasıdır. Frank Perlin’in (1994’ten akt: Frank, 2010, s. 47) genel olarak sosyal bilimcilerin ürettiği bilginin mitsel anlatılara dönüşerek

manipüle edilmesine yönelik eleştirisi, Türkiye siyasetinin son otuz yıllık dönemine damgasını vurmuş siyasî ve akademik bir meşrulaştırma mitiyle birlikte düşünülebilir. Türk modernleşmesi ve devletin kurumsallaşması sürecini inceleyen hem yerli hem yabancı kaynaklı Weberyen çalışmaların hegemonik konumu, sosyal bilimler ve akademik dünyanın sınırlarını çoktan aşarak her kapıyı açan bir maymuncuk anahtarı görünümüne büründürülmüştür. Osmanlı'dan günümüz Türkiye'sine değin geçirilen tarihsel süreçleri belli bir çerçeve ve kavram setiyle analiz eden Weberyen yaklaşımlar, Osmanlı-Türkiye bürokrasisinin gelişimine ilişkin ürettikleri ve sundukları analizlerle, yeni gündelik siyasal söylem mitlerinin yaratılmasında da etkili, dikkat çekici ve ikna edici olmuşlardır.¹

Sözü edilen çalışmalarda, 18. yüzyıl sonunda başlayıp 19. yüzyıl boyunca devam eden tarihsel kesit, sürecin dışsal baskı dinamikleriyle biçimlendiğini vurgulayan anlatıyla, Batılılaşma hedefinin ve siyasal modernleşmenin önemli bir parçası ve bileşeni kabul edilir. Özellikle anılan kesit, dış baskıların yoğunlaşması ve Osmanlı yönetici elitinin birdenbire uyanan Batılılaşma iradesi ve istenci çerçevesinde, dışsal ya da öznel-iradî yönelimlerle, modern bürokrasinin ortaya çıkışına koşut olarak açıklanır. Öyle ki dış koşulların belirleyiciliği, bireysel değişim yönündeki girişimci heveslerle bütünleştirildiğinde, bir ilişki biçimi olarak devletin kurumsal, ilişkisel ve toplumsal gerçekliği gözden uzaklaştırılıp ötelere sürülmektedir.

¹ Osmanlı-Türkiye olgusuna Weberyen yaklaşımlar, özellikle de sosyal bilimler içerisinde tarih ve sosyoloji alanlarından yükselen akademik çalışmalar, günümüz Türkiye'sinin siyasal-yönetimsel arenasının şekillenmesinde önemli birer işlevsel dayanak olmuştur (Sümer, 2010; Geyikçi ve Esen, 2023, s. 446-447). Bu tartışmayı "tarihsel kurucu özneler" olarak Barkan ve İnalçık üzerinden yapan bir çalışma için bkz: Sönmez (2010); Metin Heper ve özellikle Şerif Mardin üzerinden yapan bir çalışma için bkz: Sümer (2010).

Weberyen/Avrupa-merkezci yaklaşımların harmanlanmasıyla ortaya çıkan ve birtakım eklektik özellikler barındıran kuramsal yaklaşımlara göre, Osmanlı bürokrasisinin inşa süreci, köklerini tarihinin derinliklerinden alan belirli kültürel ve geleneksel özelliklere göre şekillenmiştir. Bu doğrultuda Osmanlı bürokrasisi, özündeki patrimonyal, sultanik ve dışlayıcı öğeleri bünyesinde barındırmaya devam ederek modernleşme sürecine girmiştir. Süreç içinde Weber tarafından ortaya konulan yasal-ussal bürokrasi tipinin bazı biçimsel özellikleri, 19. yüzyılla birlikte görülmeye başlansa da Osmanlı, modern bürokratik bir örgütlenmeye hiçbir zaman sahip olmamıştır. Cumhuriyet Dönemi de önemli kırılmalar ve değişimler görülmele birlikte özsel tarihi mirası devralarak patrimonyal özellikleri ve dışlayıcı refleksleri bünyesinde taşımaya devam etmiştir.

Modern bürokrasinin inşa sürecine ilişkin Weberyen/Avrupa-merkezci yaklaşımların mercek altına alındığı bu çalışmada, bu kabilden açıklama tiplerinin, yöntemsel tutumlarından kaynaklanan bazı sorunlar barındırdığı savlanmaktadır. Weberyen/Avrupa-merkezci yaklaşımların yöntemsel tutumları arasında yer alan *dikotomi kurma*, *şablonlaştırma* ve *normatifleştirme*nin eleştirel analizini yapan bu çalışma, bunları Osmanlı-Türkiye bürokrasisine ilişkin toplumsal olgu ve koşulların gerçekliğini göz önünde bulundurarak tartışmaya açmaktadır. Bu kapsamda Şerif Mardin ve Metin Heper'in çalışmaları, tartışmanın merceğine alınmıştır.² Çalışmada birbiriyle iç içe geçen ve

² Osmanlı-Türkiye bürokrasisinin analizinde Weberyen/Avrupa-merkezci bir açıklama çerçevesini kullanan kamu yönetimi kaynakları, büyük ölçüde tarih, sosyoloji ve siyaset bilimi içerisinde üretilen bilgiden beslenir. Alanın kendi içerisinde bu kaynakların yöntemsel tutumlarını ve gerçekle olan bağıni sorgulayan pek az inceleme dışarıda tutulursa, özellikle Mardin ve Heper'in çerçevesinin kamu yönetimi alanındaki bürokrasi çalışmalarını domine ettiği görülür. Elbette aynı olguyu, aynı çerçeve içerisinde inceleyen pek çok başka yazardan da bahsetmek mümkündür. Fakat Heper'in çalışmaları arasında epeyce yer tutan Osmanlı-Türkiye

birbirini besleyen bu üç yönetsel tutumun, sonuçları bakımından yol açtığı kritik sorunlar gösterilmeye çalışılacaktır.

Bunlardan ilki, zıtlıklar üzerine inşa edilen dikotomilerin toplumsal ve iktisadî ilişkiselliğin göz ardı edilmesine neden olmasıdır. Dikotomi kurma ya da birbiriyle ayrı ikilikler üzerinden devlet-toplum ilişkilerini analiz etme olarak adlandırdığımız yönetsel tutum, Weberyen bürokrasi analizlerinin Osmanlı-Türkiye olgusuna uyarlanması, önemli bir belirleyen konumundadır. Devlet ve toplumun birbirinden ayrıştırılarak birbirine karşıt konumlandırılması, devleti yapısallaşmış bir varlık olarak ortaya çıkaran ve ona rengini veren toplumsal koşulların, gerçekliğin ve tarihsel zorunlulukların analitik bir incelemesine girişilmeden speküle edilmesi, bu analizlerin tipik bir özelliğidir. Sınıfsal ve toplumsal konumlanışların, mücadele dinamiklerinin, bu dinamikler sonucunda ortaya çıkan girift uzlaşma, ittifak ve çatışma ilişkilerinin göz ardı edilmesini önceleyen bu yönetsel tutum, devleti ve toplumu ayrı ayrı ve birbirine karşıt biçimde konumlanmış birer ontolojik varlık olarak tanımaya meyillidir. Devlet ve toplum, merkez ve çevre, merkez ve kenar, bürokratlar ve halk vs. gibi gerçekte birbiriyle bütünüyle ilişkili kavramların birbirine dışsal olarak ele alınışı, özellikle Weber'in bürokrasi kuramının Osmanlı-Türkiye örneğine aktarılmasında hayli sık başvurulan, kullanışlı bir araç olmuştur.

bürokrasisine yönelik incelemeleri, çizdiğimiz üç yönetsel sorun çerçevesinin somutluğunu gösteren oldukça verimli kaynaklardır. Mardin'in çalışmaları ise bu yaklaşımın kuramsal/yönetsel savlarını analiz etmek ve ortaya çıkan sorunları değerlendirmek için hayli berrak, kristalize ve sistematik bir zemin sunar. Bu gerekçelerle yazıda, diğer yazarların arasından seçilerek onların bürokrasiye ilişkin çözümlerine odaklanılmıştır. Ayrıca konu bakımından Heper ve Mardin'in çerçeveleri içerisindeki tüm analizler değil; çalışmanın temel amacı kapsamında bürokrasiye ilişkin üretilen bilgi, incelemenin merkezine alınmıştır.

İkincisi, Batı'dan alınan şablonlar ölçeğinde karşılaştırma yaparak şablona uymayanı yok sayma (ya da şablonda olanın yokluğuna yönelik değerlendirme) yoluyla Osmanlı olgusunun kendi gerçekliğini göz ardı etme sorunudur. Şablonlaştırma, Avrupa-merkezci yaklaşımın modern kapitalist devletin, onun bürokratik aygıtının ve "sivil toplumu"nun eylem kalıplarının diğer ülkeler için ulaşılması gereken birer hedef olarak sunulması şeklinde ifade edilebilir. Osmanlı-Türk olgusuna yaklaşımları bakımından Weberyen çerçeveden ilerleyen yazının, Weber'in ideal tipler olarak kavramsallaştırdığı; fakat hiçbir yerde bütün yönleriyle mükemmel biçimde var olmayan niteliklerinin dahi, gerçeklik olarak kabul edilmesiyle (Sönmez, 2010, s. 49) ilerleyen yönetsel tutum olarak da tanımlanabilir.

Sonuncusunun ise ikinciyle bağlantılı olarak olgunun kendisinden değil, olması gerekenden hareketle analiz etmeyi, böylece, toplumsal gerçekliğe ilişkin tarihsel ve geçerli veriye ulaşmayı engellediği ortaya konulmaktadır. Çalışmada normatifleştirme olarak anılacak bu tutum da olan ile olması gereken olarak koyutlananların verili ve çizgisel-amaçsal bir tarih okumasıyla, gerçekliğin varlık-yokluk kategorileri içerisine hapsedilmesini imler. Bu durum bürokratların ve yöneticilerin öznel-iradî tutumlarıyla rengini alır. İşte, Osmanlı bürokrasisi olgusuna yaklaşımda kendini gösteren bu üç yönetsel tutumun neden olduğu sorunları örnekleriyle ortaya koyup sorgulamak, bu çalışmanın amacını oluşturmaktadır.

Bürokrasiye Weberyen/Avrupa-Merkezci Yaklaşım

Siyaset bilimi ve sosyoloji başta olmak üzere sosyal bilimler içerisinden gelişen ve bürokrasiyi tanımlamaya yönelik pek çok önemli girişim, bürokrasinin tarihsel gelişimini kronolojik bir sıralamayla, devlet örgütlenmesi öncesi ve sonrası şeklinde ayırarak onu iki basamaklı bir incelemeye tabi tutar. Sosyoloji alanı, daha çok modern

dönem öncesi ve sonrasında bürokrasinin toplumsal gruplarla, toplumsal gelişimle, tabakalaşma ve davranış kalıplarını içeren boyutlarıyla ilgilenir. Buna karşılık siyaset bilimi ve kamu yönetimi literatürü, odağını inceleme nesnesine, devlete ve devlet örgütlenmesine çevirir (Mouzelis, 2003, s. 1; Aydın, 2024, s. 5). Bu alanın iki basamaklı incelemesinde de modern öncesi döneme ilişkin olanları, daha çok Mısır, Roma, İran, Çin, Rusya, Osmanlı ve kısmen Germenlerin etkin olduğu Orta Çağ Avrupa devletleridir.³ Modern bürokrasi de daha çok günümüzün Batı devletlerini simgelemektedir. Kronolojik olarak belirlenmiş, coğrafi olarak koyutlanmış ayrımın bürokrasi tartışmalarındaki yansımaları, döneminin büyük Avrupalı bilim insanlarından ve bilimsel sosyolojinin kurucularından sayılan Alman Max Weber'in çalışmalarında buluruz (Blaut, 2000, s. 19). Fakat Weber'in bürokrasiyi kuramsallaştırmasının ve onu belirli "tip"ler

³ Ayrımın kökenini ve içeriğinin doldurulmasını Weber'den çok öncesine götürmek mümkündür elbette. 15. yüzyıldan itibaren Avrupalı seyahatçilerin kimi zaman gördüklerini kimi zaman da duyduklarını aktardıkları ve büyük ölçüde birbirinin kopyası olan metinler, egzotik bir Doğu imgesinin yaratımına önemli ölçüde katkıda bulunmuştur. Tavernier'in Osmanlıca bilmeden Osmanlı topraklarında gerçekleştirdiği seyahati, daha sonraları yine hiç görmediği halde Doğuyla ilgili yazan Montesquieu'nun görüşlerine kaynaklık ederken, bu seyahat notlarında ve özellikle elçilik raporlarında vurgu, yönetim ve askerî örgütlenme üzerinde toplanmıştır. Askerî örgütlenme ve yönetsel görevlilerin özellikle üzerinde durulması ve çoğu zaman abartıya kaçan betimlemelerin yoğunluğu, Avrupalıların pek çok kez Osmanlı'nın askerî yönüyle karşılaşmalarıyla ve onu alt edebilmenin ancak askerî örgütlenmesindeki üstün yönlerini bilebilmekle mümkün olduğu yönündeki görüşlerle ilişkilidir. Askerî örgütlenmenin mükemmelliğinin kimi zaman abartıya dönüşecek şekilde kaleme alınışı, daha sonraları Doğu aleyhine kullanılacak pratik ama güvenilmez materyalleri yaratmıştır. Bu konuda önemli bir tartışma için (bkz. Faroqhi, 2024, s. 227-277). Ayrımı dinsel farklılık ve dinsel geleneklerle meşrulaştıran bir başka örnek için (bkz. Hintze, 1975, s. 166, 315, 342). Ayrıca Weber'in Montesquieu'nun oryantalist fikirlerinden etkilendiğini, Montesquieu tarafından geliştirilen "doğu despotizmi" teorisinin Weber'in fikirlerine kaynaklık ettiğini belirten bir yazı için (bkz. Yılmaz, 2014).

üzerinden açıklamaya girişerek Batı bürokrasisinin özgünlüklerini Batı-dışı bürokrasiler üzerinden billurlaştırmaya dönük çalışmasının getirdiği ikilik (Sönmez, 2010, s. 55), Avrupa-merkezci bilgi ve anlayış birikiminin bir sonucu olarak kendini gösterir (Frank, 2010, s. 41-42; Göçek, 2023, s. 38).

Buna göre modern öncesi dönemin bürokrasileri, bürokratik örgütlenme açısından nüanslar gösterse de birbiriyle geleneksel olmaları bakımından benzeşirler. Bürokratik örgütlenmenin geleneksel yapıyla şekillendiği devletlerden kökleri en eskiye dayananları, bürokrasinin doğuşuna şahitlik etmiş;⁴ fakat bürokrasi, her ne kadar bu coğrafyaların çocuğu olsa da, doğası itibariyle patrimonyal bir özle bezenmiştir (Weber, 2012, s. 348; Weber, 2013, s. 57). Weber'e göre patrimonyal bürokrasinin kaynağında bulunan patrimonyal otorite "otoritenin temelde geleneksel olduğu, ancak güç sahibinin şahsi özerkliği yoluyla otorite uyguladığı duruma denir" (Weber, 2013, s. 62). Sultanın keyfî uygulamaları eğer bir gelenek hukuku ile sınırlandırılmamışsa diğer bir deyişle, sultanı sınırlamaya yönelik kurumsallaşmış bir ket vurucu yoksa, bu da "saltanat"/"sultanizm" ya da "Doğu sultanlığı" olarak adlandırılır (Weber, 2012, s. 63). Osmanlı Devleti'nin de içerisinde bulunduğu bu kategoride bürokrasi, sultanın kölelerinden oluşan ve "askerî" adı verilen yönetici sınıfı imler. Ontolojik olarak hareketsiz ve itaatkâr olan reaya ise yöneten sınıfın buyruklarına boyun eğen, Batı'dakilerden farklı olarak özgürlüklerden yoksun kolektif bir vergi kaynağıdır (Yılmaz, 2014, s. 51). Bu yönetici

⁴ Farazmand (2009, s. 2-3), bu doğuşun M.Ö. 10.000 yıl öncesinde, eski İran'daki insan uygarlıklarının en eski yerleşimlerinden biri olan antik Susa'ya kadar uzandığını belirtir. Ona göre bürokrasi, ilk olarak eski İran ve onun insanlık tarihine en eski iki prototip yazı alfabesinden biri olan Elam alfabesini kazandıran Elam imparatorluğunun bir parçası olarak, kitlesel ölçekte bir kamu yönetimi organizasyonu gibi hizmet etmiştir.

sınıfın mensupları, sultana sadakat bağıyla bağlı oldukları gibi, eğer makam satışına dayalı bir patrimonyal sistemde yer almıyorlarsa, sadakatlerini korudukları müddetçe, gelirlerini de tımar ya da arpalık yoluyla ve çoğu zaman hayat boyu temin edebilmiştir.

Modern öncesi dönemde Doğuda ortaya çıkıp kalıplaşan ve Orta Çağ Avrupa'sında da kısıtlı ölçüde görülebilen patrimonyal bürokrasi ise Weber tarafından bazı yokluklarla karakterize olarak tanımlanmıştır. Buna göre patrimonyal bürokraside idarî kadronun kendisinde olmayan şu özellikleri ön plana çıkar: rasyonel biçimde oluşturulmuş bir hiyerarşi, önceden kurallarla belirlenmiş bir işin gerektirdiği yetenekler, sözleşmeye dayalı ve belirli bir atama ve terfi sistemi, alanla ilgili eğitim, nakdi olarak ödenen düzenli maaş sistemi (Weber, 2012, s. 348). Bu nitelik ve özelliklerin yokluğu hem modern öncesi dönemde ortaya çıkan Doğu bürokrasisinin nasıl tanımlandığına ilişkin görüşü hem de modern, diğer bir deyişle, Batıyla özdeş bürokrasinin neleri kapsadığını somut bir biçimde ortaya koyar.

Weber'in Doğu bürokrasisine ilişkin görüşleri belli bir tarihsel dönemin ürünüdür. 19. yüzyılda çizilen Batı ve Doğu toplumlarının ekonomik ve kültürel/dinî zihin dünyası arasındaki derin ontolojik farklılığa ilişkin üretilen bilgi haritası, Weber'i de etkilemiştir (Said, 2013, s. 271). Doğulu bürokrasiye ilişkin Weberyen bakış açısının köklerinde, Orta Çağ'dan itibaren gelişen ve 19. yüzyılda birdenbire tersine çevrilen bir Doğu imgesi yatmaktadır. Örneğin Doğuya ticaret, misyonerlik, seyyahlık ve diplomasi için yolları düşenlerin yazıları, özellikle Osmanlı Devleti'nin gücü ve iktidarıyla ilgilenen elçilerin 15. ve 16. yüzyıl raporları, bugünkü anlatıların tersine, Osmanlı askerî ve bürokratik örgütlenmesi hakkında farklı bir resim çizerler. Bu dönemdeki tarihsel koşullar, Doğu'nun askerî üstünlüğü ile damgalıdır ve Doğu, özellikle de Osmanlı bürokrasisi, örnek alınacak yönler barındırmaktadır. Dönemin elçilik raporları, Osmanlı

bürokrasisi ve askerî örgütlenmesini merkezine alır. Bu tercih, Batı açısından güçlü bir askerî tehdit oluşturan devletin işleyişini ve iç yapısını ortaya koymayı, Batı'nın askerî ve bürokratik açıdan hangi konularda eksik olduğunu göstermeyi amaçlamanın bir sonucudur (Wallerstein, 2007, s. 33; Çırakman, 2001, s. 52; Yılmaz, 2014, s. 53-55). Örneğin Çırakman'ın (2001, s. 52) Kanuni döneminde Avusturya Büyükelçiliği yapmış Ogier Ghislain Busbecq'in elçilik raporundan aktardığına göre, Osmanlılar devlet görevlerinde soyluluğu değil; liyakati göz önüne alırlar. Raporda Osmanlı bürokratik yapısının ve liyakatin Batıdakilerden farkı şöyle vurgulanır:

İtibar, onurlar, makamlar vb. erdem ve liyakatın ödülleri; öte yandan, ahlaksızlık, tembellik ve hareketsizlik, dünyanın en aşağılık şeyleri arasında yer alır. Bu sayede onlar gelişir, güç kazanır ve imparatorluklarının sınırlarını her geçen gün daha da genişletirler. Ama biz Hristiyanlar, utanç verici olsa da söylemek gerekirse, bambaşka bir şekilde yaşıyoruz (...) (Busbecq'ten akt: Çırakman, 2001, s. 52)

Adına daha sonra patrimonyalizm ya da daha ileri hali olan sultanizm adı verilecek olan örgütlenme yapısına ilişkin anlatılar, giderek teorik bir hale getirilmeye başladığında Doğulu bürokrasinin ayırt edici özellikleri de pejoratif biçimde yeniden formüle edilerek belirginleştirilmeye başlanır. Buna göre, askerî ve bürokratik örgütlenme yapısının gelişkin olduğu Osmanlı gibi Doğu'nun patrimonyal devletleri, güçlerini devşirme ya da köleliğe dayalı ve sadakatini yalnız sultana gösteren ordularından alır. Tıpkı patrimonyal orduda olduğu gibi Doğu devletlerinde kabaca sultanların ve kralların hizmetlerini gören görevliler, hizmetçiler, maaş yerine tımar ya da arpalık gibi ödemeler ya da aynî karşılıklarla iş gören modern öncesi bürokrasi, bir kral ya da sultanın sadık hizmetçilerinden oluşan bir yapıyı imler. Doğu hakkındaki elçilik raporları ve diğer gezginlerin kişisel gözlem ve anlatılarına dayanan bu imgeler, daha sonraki dönemlerde modern öncesi bürokrasiyi modern bürokrasiden ayıran

özellikler olarak sıralanacaktır. Bu özellikler, güçlü ve kadir-i mutlak bir yöneticinin hükümranlığını idame ettiren patrimonyalizm ya da sultanizme dayalı bürokrasinin, modern bürokrasiden farklılaştığı/ona erişemediği noktalar olarak tanımlanacaktır. Özellikle Montesquieu'nun, bu seyahat ve elçilik raporlarını olgusal gerçekler olarak kabul edip Osmanlı ve İran örneklerini Doğu ve Batı arasındaki aşilamaz farklılıkları göstermek üzere yeniden yorumlaması bu sürecin uğraklarından biridir. Onun, Osmanlı örneğini yalnızca hukuk devleti ilkesinin değil, rasyonel bir devlet örgütlenmesi için gerekli olan toplumsal ve iklimsel koşulların da yokluğu ile açıklaması, Osmanlı ve diğer Doğu devletlerini Batının karşısında konumlandırmanın dayanak noktası olur. Doğu'nun modern öncesi, irrasyonel, baskıcı, durgun, yozlaşmış, değişime ve yeniliğe kapalı, çürümüş devleti ve onun bürokratik yapısı ile umursamaz, itaatkâr, köleleşmiş toplum formu karşısında, rasyonellik ve hukuk devleti ile karakterize olan Batı bürokrasisi ve gelişkin sivil toplum modeli ön plana çıkmaya başlar (Çırakman, 2002, s. 117-118). Batı-Doğu ikiliği sabitse de ikiliğin taraflarının nasıl tanımlandığı, zamanla değişir. Bürokrasiye ilişkin Avrupa-merkezci ikiliğin billurlaştırılması ve kuramsal-bilimsel bir sav olarak sunulması ise Max Weber'i bekleyecektir.

Modern devletlerin bürokratik örgütlenmelerini temsil eden Batı bürokrasisi ise ayırımın ve ikiliğin diğer basamağını oluşturur. Batı Avrupa'nın henüz Orta Çağ'da gelişen bazı dinamikleri, devletlerin ve egemenlik biçimlerinin değişip dönüşmesine sahne olur. Savaşları finanse etmek, dış tehditleri bertaraf etmek ve yeni sömürge toprakları ele geçirmek amacıyla vergi gelirlerini artırmak ve askerî örgütlenmeleri genişletmek temel bir hedef haline gelir. Bu iki itkiyle birlikte 18. yüzyıldan itibaren hızlanan siyasî ve idarî merkezileşme, ulusal bir piyasanın inşası için vazgeçilmez bir koşul olarak öne çıkar ve bu durum, Batı bürokrasisinin kaderini köklü bir dönüşüme uğratar.

Askerî hesaplama teknikleri, hiyerarşik yapı, sıkı disiplin, koordineli birliktelik gibi rasyonel öncüllerin görüldüğü modern orduların gelişimi, Batı'da sivil bürokrasinin de gelişimine öncülük etmiştir. Askerî örgütlenmelerin ve hazine gelirlerinin artırılmasına yönelik yönetsel girişimler, iç içe geçerek gelişmiştir. Weber'in bürokrasi kuramında da öne çıkan bu askerî ve yönetsel örgütlenmeyi bağdaştıran, köklerini birbirine bağlayan açıklama, sonraları da pek çok kez kaleme alınarak desteklenmiştir (Tilly, 2001, s. 116-117; Landa, 2006, s. 109; Ertman, 1997; Miewald, 1970, s. 130; Brockling, 2008, s. 30-31). Çünkü modern öncesinin Doğu bürokrasisi ile modern dönemin Batı bürokrasisini ortaya çıkaran gelişmelere öncülük eden askerî örgütlenmelerin yapısal farklılıkları, her iki bürokrasinin de farklı mecralarında şekillenmesine katkıda bulunmuştur. Buna göre Doğu'nun yozlaşmış ve teknik gelişmelerden bihaber askerî örgütlenmeleri, tıpkı sivil bürokrasileri gibi, çağı yakalayamayıp geride kalmıştır. Gelgelim rasyonelliğe dayalı modern tekniklerle bezenmiş Batı'nın modern askerî örgütlenmeleri ya da modern orduları, deyim yerindeyse, yeni bürokratik örgütlenme tipinin akıl hocası, devindiricisi işlevini görmüştür.

Sözü edilen gelişmeler, modern öncesi bürokrasi ile modern bürokrasi arasındaki farklara yeni kertikler atılmasını sağlamıştır. Bir yandan askerî ve teknik alanındaki gelişmeler diğer yandan Doğu ile Batı arasındaki ayırt edici unsur sayılan belli başlı özellikler, ayrımı pekiştirmek üzere, çoğu zaman *ahistorik* bir yöntemi takip etmek pahasına işaretlenmiştir. Gelişkin bir sivil toplum, kralın karşısında dengeleyici ve adem-i merkeziyetçi bir unsur olarak aristokrasi ve burjuvazi, sözleşme, demokrasi ve uzlaşma geleneği, ticari ağlarla örülü gelişkin kentler, hukuksal sınırlarla korunup kuşatılmış özel mülkiyet hakları, otonom yerel yönetimler, rasyonel düşünce ve dinden bağımsızlaşma, devrimler vs., tıpkı yasal-ussal bürokrasi gibi, Batı'ya

özgülenmiştir. Elbette Batıda olmayanlar da bunların yokluğu ile tanımlanır: “kayıp orta sınıf, kayıp şehir, siyasî hakların noksanlığı, devrimlerin yokluğu. Ortadoğu toplumunun bu eksik özellikleri, İslam medeniyetinin neden kapitalizmi üretmediğini, modern kişilikler yaratamadığını ya da kendisini seküler, radikal bir kültüre dönüştüremediğini açıklamaya hizmet etmektedir” (Turner, 2014, s. 81). Yalnızca seküler bir kültür yaratımı değil, demokrasi karşısında despotluk, otonom yerel yönetimlerin, yeniliklere açık toprak sahiplerinin, girişimci burjuvazinin, ticaretin külliye görülmezliği vs. de bu yokluklar kategorisine dahil edilebilir.

Batıya özgü modern bürokrasinin ortaya çıkışının ve olgunun kavramsallaştırılmasının tarihi ise yenidir. Ulus-devlet örgütlenmelerinin ortaya çıktığı dönemde, Batı’da bürokrasi kavramı önem kazanmaya başlamıştır. Büroların egemenliği anlamına gelen kelime, Fransız fizyokrat Vincent de Gournay tarafından 1765 yılında ilk kez kullanılmış ve daha sonra Max Weber, bürokrasiyi kavramsallaştırarak sistematik hale getirmiştir. Kavram, komuta birliği, yapılandırılmış bir hiyerarşi, disiplin, iş bölümü, uzmanlaşma, kayıt tutma gibi unsurları içerir. Ayrıca, işe alım ve terfide liyakat esasını, üretim araçlarının sahipliğinden ayrılmayı ve yasal-rasyonel bir düzeni simgeler (Weber, 2013, s. 56-64). Weber’in ideal tiplerinden biri olan bu yasal-ussal bürokrasi tanımı, sosyal bilimlerde içerisinded bürokrasinin klasik tanımı olarak da kabul edilir (Farazmand, 2009, s. 5). Bürokrasinin genel tanımı ise modernleşme ile koşut olarak açıklanır. Öyle ki Turner’e (1992, s. vii) göre Weber’i anlamak, modernleşmeyi anlamak demektir.⁵

⁵ “Weber, modernleşmenin temel bileşenlerini, toplumun çeşitli alanlarının giderek artan bir şekilde rasyonelleşmesi, gerçekliğin büyüsünün bozulmasına neden olan artan bir sekülerleşme, bürokratikleşmenin geri döndürülemez bir şekilde gelişmesi ve değerlerin ve inançların giderek çoğullaşması olarak tanımlamıştır (...) Özerk

Modern bürokrasinin filizlendiği Batı'nın -her ne kadar tarihsel süreçler farklı olsa da (Dreyfus, 2007, s. 22-23)- ortaklaştıkları belli başlı özellikler, bürokrasiye yukarıda sayılan niteliklerini bahsetmiştir. Fransa'da *ancient regime*'in mutlakiyetçi uygulamaları ve Fransız Devriminin anayasal sonuçları, İngiltere'de kral ile aristokrasi arasındaki çekişmelere rağmen atama yetkisinin kralın elinde olması, Amerika'nın çok daha geç bir zaman diliminde, yağma sisteminin (*spoil system*) ağır sonuçlarıyla yüzleşmesi, gücün ve iktidarın merkezileşme süreçlerini pekiştirerek bürokrasinin bugünkü halini almasına ön ayak olmuştur (Dreyfus, 2007). Bu özgün tarihsel koşulların yanında, Weberyen yazın içerisinde, modern Batı bürokrasisinin gelişmesi, Batı'nın genelleştirilmiş bazı ortak özelliklerine atfedilir. Rasyonel kapitalizmin bileşenleri olarak anılan bu özellikler arasında "batının 'biricikliği/eşsizliğini'ni imleyen özgür kentler, otonom bir tüccar sınıfı, dünya hakimiyetini amaçlayan bir etik anlayışı yer alır" (Turner, 1992, s. 75). Bu özgünlükler, yukarıda da değinildiği gibi, Batı bürokrasisinin içine doğduğu özgün koşulların biricikliğini simgelerken aynı zamanda Doğu'nun payına düşen yokluklarıdır.

Bürokrasiye ilişkin bu ikili yaklaşım, Weber'den sonra da derinleştirilerek sürdürülür. Modern Batı bürokrasisinin özellikleri, Weber'in genelleştirmeleri ve yasal-ussal otoritenin bir tezahürü olarak rasyonel bürokrasinin bileşenlerini ve ideal tipini oluşturur. Bir yanda patrimonyal bürokrasinin izlerini taşıyan ve tarihin gelişim aşamaları içerisindeki "en yükseği" temsil eden modernleşme sürecine geçememiş toplumlar, diğer yanda rasyonel bürokratik örgütlenmesi, demokratikleşmiş ve modernleşmiş kurumlarıyla birlikte Batı

liberal bireyin devlet düzenlemesinin demir kafesi içinde kayboluşu, bilimin irrasyonel dini arayıştan doğuşu, idarî makinenin yayılmasıyla karizmatik otoritenin düşüşü, büyük ölçekli idarî yapılar karşısında mahrem olanın aşınması, Tanrı'nın ölümü ve yaşam dünyasının çoğullaşması (...)" (Turner, 1992, s. vii).

biricikliği karşı karşıya getirilir. Bu karşı karşıya getiriliş, kamu yönetimi alanında, özellikle karşılaştırmalı çalışmaların ortaya çıkışına öncülük etmiştir. Bu çalışmaların başlangıcını Weber'e kadar götürmek mümkün olduğu gibi, takipçileri Weber'in bürokrasiye ilişkin analizlerini Doğu-Batı, patrimonyal-yasal ussal, irrasyonel-rasyonel, statik-dinamik, baskıcı-demokratik şeklindeki ikilikler yoluyla açıklamaya devam etmişlerdir.⁶ Bu nitelikteki çalışmalardan özellikle sosyoloji alanından beslenenler, aşağıda değinileceği üzere, Weberyen bürokrasi şemasının Türkiye'ye "çarpık" bir aktarımını da (Sönmez, 2010, s. 49-57) aynı kanallar üzerinden sağlamıştır. Edward Shils'in merkez-çevre, S. N. Eisenstadt'ın tarihi bürokratik imparatorluklar yaklaşımlarından hareketle, başı Şerif Mardin ve Metin Heper gibi sosyal bilimcilerin çektiği Osmanlı-Türkiye bürokrasisini inceleme konusu edinen yazarlar, Weberyen bürokrasiye ilişkin açıklama biçimini Osmanlı-Türkiye olgusuna uyarlamışlardır. Weberci patrimonyal ya da sultanizm geleneği açıklamalarına bağlı kalarak Osmanlı'da iktidarın bürokratik örgütlenmesini ele alan bu yazarlar, Avrupa-merkezci bakış açısını yeniden üretmeye, uyarlamalarıyla devam etmişlerdir.

Bu uyarlamalar, Avrupa-merkezci bir çerçeve içerisinde birbiri içerisine geçmiş üç önemli yöntemsel sorun doğurur. Bunlardan birini ikilikler üzerinden bürokrasi kuramlarını ele almak oluştururken (dikotomi kurma); ikincisi rasyonel, liyakate ve hukuksal kurallara dayalı modern Batı bürokrasisinin geri kalanlar için bir örnek şablon

⁶ Karşılaştırmalı kamu yönetimi içerisinde Batıdaki ve Batı-dışı devletlerin bürokrasilerini karşılaştırmalı ve Weberyen bir çerçevede inceleyen bazı kaynaklar şunlardır: Burger (1957); Merton vd. (1952); Riggs (1964). Bu çalışmalar hakkında kısa bir değerlendirme için (bkz. Rathod, 2007, s. 1-22). Bu çalışmaların Türk kamu yönetimindeki önemli bir örneğini Metin Heper'in (1973) *Modernleşme ve Bürokrasi: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş* isimli kitabı teşkil eder.

teşkil etmesidir. Çünkü “içerisi yenilenir, dışarısı taklit eder” (Blaut, 2015, s. 11). Kalkınma ve gelişmeyi amaçlayan devletlerin, modern bürokrasiye ilişkin bu şablonun izini sürerek çizgisel bir tarih hattını takip etmesi, onları ilerletecek yegâne yol olarak sunulmuştur. Böylelikle üçüncü sorun belirir: Olan ve olması gereken arasına çekilmiş kalın bir çizgi ile Batı bürokrasisi, erişilmesi gereken hedef olarak Batılı olmayanların önüne konulmuştur, zira “sorunlar karşısında tek çıkış yolu, Batı modelini taklit etmekten geçer” (Amin, 2014, s. 14). Aşağıdaki bölümde, Osmanlı-Türkiye bürokrasisi olgusunu Weberyen yaklaşımı izleyerek inceleyen Mardin ve Heper’in genel görüşleri ve uyarlama yolları tartışılacaktır.

Weberyen Bürokrasi Anlayışının Osmanlı-Türkiye Olgusuna Uyarlanması

Weberyen bürokrasi yaklaşımını, ürünü olduğu toprakların dışında bir tarihsel düzleme yerleştirerek olguyu analiz eden görüşler, oluşturulan şablondaki ikiliği belirleyen ve belirlenen karşıtlığı içerisinde ele alır. Weber’den E. Shils’e uzanan merkez-çevre yaklaşımı ve Eisenstadt’ın geleneksel otorite ve merkezî imparatorluk analizi, Mardin’in ve Heper’in fikirlerinin ana kaynaklarıdır. Weber-Eisenstadt çizgisinin Mardin’in görüş alanına giren uğrakları, toplum ve devletlerin örgütlenme ve yapı biçimleri, otoritenin almış olduğu çeşitli biçimler, devletlerin merkezileşme aşama ve süreçleri, bürokratik yapılanışların ortaya çıkışı ve toplumları birbirinden ayıran çeşitliliklerdir. Mardin, Shils’in geliştirdiği merkez-çevre yaklaşımını Weber ve Eisenstadt’ın analizleriyle yoğurarak Osmanlı-Cumhuriyet tarihini analiz eder (Karakoç, 2019, s. 35-36, 49). Metin Heper ise fikirlerini Mardin’in uyarlayarak temelini attığı kültürel odaklı merkez-çevre yaklaşımının üzerine kurumsal yapıyı bina ederek geliştirmiştir.

Belirlenen ve belirleyen karşıtlığı üzerine yerleştirilen ve merkez-çevre ikiliği üzerine geliştirilen literatürün ortak noktası, toplumun ve siyaset

mekanizmasının alt birimlerinin bütün olanın (merkez) parça olanı (çevreyi) dönüştürme potansiyelidir. Değerler, kurumlar ya da devletle somutlaşan merkezin toplumsal ilişkileri yeniden üretme biçimi söz konusu edilmektedir (Açıkel, 2006, s. 31). Dolayısıyla bu tip açıklamalarda toplumsal ilişkilerin kurulması ve yeniden üretilmesinde başrol devlete veya kurumlara verilmiş; bürokratik aygıtlar değerler sisteminin oluşmasında başat aktör olarak görülmüştür (Yılmaz, 2012, s. 124). Bu şablonda Mardin, Osmanlı'yı uzun ömürlü bir merkez ile karmaşık ve incelmış bir kurumlar şebekesi tarifine yerleştirir (Mardin, 1990, s. 30). Batı'yla Osmanlı arasında yaptığı karşılaştırmayla modernleşme sürecinde ve merkez-çevre ilişkisinde Osmanlı'da nelerin olmadığını saptar. Batı'nın feodal temelleri, merkezin çevreyle uzlaşma içerisinde bütünleşmesine olanak sağlamıştır. Çevresel toplum güçleri görece özerk biçimde kurumsallaşabilmiş ve yasal tanınmaları gerçekleşmiştir. Mardin'e göre Osmanlı'da ise merkez-çevre ilişkisi, tek boyutluluk, kopukluk, gerilim ve çatışmayla karşılık bulur (Mardin, 1990, s. 27-32).

Yaklaşımın ana omurgası, merkez konumunda bulunan resmi görevliler ya da bürokratlar (yaklaşım, bu ikisi arasındaki tarihsel farklılığın ne anlama geldiği hakkında sessiz kalır) ile çevre kategorisinde yer alan yönetilenler karşıtlığı üzerine kuruludur. Karşıtlık, tarihsel ve toplumsal koşullar değil; siyasî ve kültürel (özellikle de din) gibi üst-yapısal özellikler dikkate alınarak oluşturulmuştur. Buna göre, sultanın köleleri olarak gayrimüslim unsurların resmi görevliler haline gelmesi, çevre kategorisinde yer alan kesimlerde hoşnutsuzluklar doğurmuş ve sultan bu görevliler eliyle bölüşüm ve adalet mekanizmasını kurmanın yollarını bulmuştur (Mardin, 1990, s. 34). Mardin'in yaklaşımında resmi görevliler, bütünüyle sultana sadık ve hanedanın amaçlarının gerçekleştirilmesi için tüm benliklerini ortaya koymuş kişilerdir. Hem köle hem de seçkin

kesim olarak anılan bu görevliler, vergilerden muafiyet gibi çeşitli ayrıcalıklara sahiptirler. Öyle ki Osmanlı'da ticaretle uğraşan kesimlerden daha zengin olabilmişlerdir. Ülkenin önde gelen "yurttaşlarının" tüccarlar değil de resmi görevliler olması, merkez-çevre arasındaki ayrımı perçinler ve bu ayrımın önemli göstergelerinden biri olarak sunulur (Mardin, 1991, s. 34-35).

Mardin'in merkez-çevre yaklaşımını siyasal ve kurumsal bir düzeye taşıyan Heper, karşıtlığı, genel çıkarı önceleyerek modernleşmeyi savunan bürokratik elitler ile taşranın değerlerini koruma misyonu üstlenen milli iradeyi temsil eden siyasal elitler arasında yeniden üretir (Kaliber, 2007, s. 116). Devleti güçlü olmakla nitelerken Heper, siyasal seçkinleri denetim altında tutma çabasında olan, aşkın nitelemesiyle ise daha çok özel çıkarın yaşam alanını daraltacak şekilde genel çıkarı amaçlayan bir devlet olgusu resmi çizer (Heper, 2018, s. 8-9). Devleti toplumdan özerk ve egemen bir özne olarak kabul eder ve siyasal hayatı devlet nosyonu, geleneği ve olgusu gibi devlet merkezli analizlerden üretilen kavramlarla inceler.

Heper'in bürokrasiye ilişkin açıklaması, bu devlet-merkezcilik yaklaşımı ile billurlaşır. *Modernleşme ve Bürokrasi: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş* kitabındaki "karşılaştırma", bir yönüyle pozitivist bir yöntemi imlerken diğer yönüyle "devletlilik dereceleri", siyasî tarih ve gelenekler üzerinden çoklu bir analiz yapılmasına olanak tanır (Heper, 2018, s. 39-41) Heper, Osmanlı-Türkiye tarihine Fransa ve İngiltere'yle karşılaştırmalı olarak baktığında, Batı'daki dengeleyici güçler tarafından denetlenen bir merkezin olduğu feodalizmi, Osmanlı'da görmez. Osmanlı'daki yapıyı, merkezin çevreyi tamamıyla etkisiz kıldığı patrimonyalizmle tarifler. Heper'de merkezle çevre/kenar arasındaki ilişki gerilim, çatışma-bütünleşme ve meşruiyet krizi kavramlarıyla ifade edilir. Mardin'e atıf verilerek bürokratik merkezin çevreye kuşkucu yaklaşımı ile çevrenin başına buyrukluğu arasındaki

gerilimin, merkezin çevreye gelişigüzel davranmasına sebep olduğu belirtilir. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e aktarılan bakiye çatışmalı devlet-toplum mirası, aşkın devlet ve zayıf toplumdur

Heper'e göre, her dönemde baskın rolde olmasıyla Osmanlı-Türkiye bürokrasisi süreklilik ve statiklik özelliği gösterir; bu nedenle *tarihi bürokratik imparatorluklar* kategorisinde yer alır. Bürokrasinin aşırı özerklik kazanması ve siyasete müdahil olması, onun bu kategoride değerlendirilmesinin nedenidir (Heper, 1974, s. 1-32). Osmanlı ve Türkiye'de bürokrasi, siyasal sistem içerisinde öyle bir derecede özerklik elde etmiştir ki siyasal sistem üzerinde egemenlik kurarken, toplumdaki diğer gruplarla ilgisi kesilmiştir. Bu kopukluk alabildiğine genişir, işte tam da bu yüzden Heper, merkez-çevre ikiliğini ve zıtlaşmasını daha da güçlendirerek bu ilişkiye "merkez-kenar ilişkisi" adını verir.⁷ Devlet ekonomik ve malî düzenlemeleri, toplumsal kesimlerin bir talebi ya da nesnel koşulların dayatması olarak değil; bürokratik elitlerin öznel tercihi doğrultusunda ve sonucunda yapmıştır (Heper, 1973, s. 32). Burada bürokratik elitlere, modernleşme sürecinin temel aktörleri olarak sistem içinde birincil ve merkezî konum verilmiştir. Bu kişi veya grupların söylem ve eylemleri, siyasetle ilişkileri belirleyici rodedir. Heper'in değerlendirmesinde kamusal hayatın inşası ve yeniden üretilmesinde toplumsal ve ekonomik boyutların ötelenmiş; kurumsal bir özne olarak devlet ve toplumsallığından sıyrılan bürokratların davranış ve tutumlarına öncelik verilmiştir (Kaliber, 2007, s. 114).

Weberyen bürokrasi yaklaşımının Osmanlı-Türkiye olgusuna çeşitli kanallarla aktarımı ve uyarlanması, Weberyen bürokrasi tanımının

⁷ "Merkez- çevre kavramlaştırmasında karşılıklı bir etkileşimin bulunduğu varsayımı saklıdır. Kenar sözcüğü ise böyle zorunlu bir etkileşim varsayımını beraberinde getirmemektedir" (Heper, 1980, s. 3).

kendisine yöneltilmiş pek çok eleştiriyi de beraberinde getirmiştir. Bürokrasinin ve devletin farklı toplumlardaki ortaya çıkışını, gelişimini ve tarihsel özelliklerini kültürel bir temelde ele alan bu yaklaşımın Avrupa-merkezci niteliği ve bununla ilişkili yöntemsel sorunları, bugüne değin pek çok araştırmanın konusu olmuştur.⁸ Gelgelelim, Osmanlı-Türkiye bürokrasisinin Weberyen kavranışı üzerine tarih, sosyoloji ve siyaset bilimi alanlarından yararlanan kamu yönetimi disiplini, henüz yeterli bir eleştirel yazın birikimi oluşturamamıştır.⁹

⁸ Yalnızca bürokrasiye odaklanmamakla birlikte Avrupa-merkezci yaklaşımları eleştiriye tâbi tutan kaynaklar arasında öne çıkanlar şunlardır: Said (1991; 2013); Amin (2014); Blaut (2000); Wallerstein (2007); Frank (2010). Patrimonyalizm ve “güçlü devlet geleneği” tezinin eleştirileri için bkz. Dinler (2003); Güngen ve Erten (2005); Aydın (2006); Açıklık (2006); Sönmez (2010); Sümer (2010); Varel (2020); Doğan (2011); Göçek (2023, s. 38-46).

⁹ Kamu yönetimi disiplininin bürokrasinin gelişimine ilişkin başvurduğu kaynaklar, özellikle tarih alanı içerisindedir. Örneğin Carter V. Findley’in Türkçeye çevrilen *Kalemiye’den Mülkiye’ye* (1996) ve *Osmanlı İmparatorluğu’nda Bürokratik Reform* (2014) adlı eserleri, kamu yönetimi alanındaki bürokrasi çalışmalarında önemli bir yer tutar. Bu eserlerde, Osmanlı Devleti’nin kuruluşundan itibaren hâkim olan patrimonyal devlet anlayışının, modernleşme sürecinde geniş ölçüde etkisini sürdürdüğü savunulmaktadır. Findley’e göre, modernleşmeye yönelik hamleler, patrimonyal toplumsal ilişkilerle iç içe geçerek ilerlemiştir. Ona göre himayecilik, kayırma ve haneye dayalı patrimonyal devlet anlayışının ortadan kaldırılmaması, modern bürokrasinin tüm veçheleri ile ortaya çıkışına ve yaygınlaşmasına ket vurmuştur. Karen Barkey *Eşkıyalar ve Devlet* (1999) adlı kitabında, Osmanlı devlet-toplum ilişkilerinde keskin kırılmalar, rekabet ve karşı karşıya gelişlerin yaşanmadığını gösterir. Barkey, bu durumu Osmanlı Devleti’nin “patrimonyal tabiatı, devlet-toplum ilişkilerinin karşılıklı koruma ve sadakate dayalı yapısı” ve pazarlık usulünün yaygınlığıyla ilişkilendirir. Aynı şekilde, Halil İnalcık’ın *Osmanlı’da Devlet, Hukuk, Adâlet* (2000) adlı kitabı da Osmanlı Devleti’ni patrimonyal kavramıyla açıklamaktadır. Bu eserler, kamu yönetiminin bürokrasi açısından beslendiği tarihsel kaynaklara dair örneklerdir.

Weberyen Bürokrasi Uyarlamalarının Yöntemsel Tutumları Üzerine Saptamalar

Son dönemlerde yapılan birkaç önemli çalışma dışarıda bırakılırsa,¹⁰ Türk kamu yönetimi disiplini içerisinde bürokrasi çalışmalarının önemli ölçüde Weberyen açıklamaların etkisi altında olduğu ifade edilebilir. Fakat bu açıklama biçimleri, kökeninde taşıdığı Avrupa-merkezci yaklaşımlara içkin bazı yöntemsel sorunları da aktarım yoluyla alana taşımaktadır.

Tıpkı Doğu-Batı, geleneksel-modern, patrimonyal-yasal ussal, irrasyonel-rasyonel bürokrasi ikiliklerinde olduğu gibi Osmanlı-Türkiye bürokrasisi merkez-çevre, merkez-kenar, bürokrasi-toplum, bürokrasi-siyaset gibi ikilikler yoluyla ele alınmaktadır. Öte yandan Weber'in çizdiği çerçevede rasyonel, yasal-ussal bürokrasi tipi olarak idealleştirilen Batıya özgü biçimi, olması gereken şeklinde imlerken Osmanlı-Türkiye'nin bürokrasi olgusu, belirlenen ideallerin yokluğu ile karakterizedir. Olan ve olması gereken arasında belli başlı farklılıklar, kendini göstermiştir. Yokluklar, verili kabul edilen modern bürokrasi şablonundan sapma olarak görülmekte; bugünkü siyasal, yönetsel açmazların gerekçesi olarak sunulmaktadır. Bu doğrultuda, Osmanlı-Türkiye'nin bürokrasi olgusuna Weberyen tarzda yaklaşan açıklama biçimleri, yöntemsel açıdan dikotomi kurma, normatifleştirme ve şablonlaştırma olarak tanımladığımız üç yöntemsel tutumu, sorunlarıyla birlikte yeniden üretmektedirler.

Mardin, ona şöhretini kazandıran ünlü makalesine Shils'in yaklaşımının ana teziyle başlamış, "toplumun bir merkezi olduğunu" tekrarlamıştır (Mardin, 1990, s. 30). Bu sav, mantıksal olarak her toplumun bir merkezi var ise her toplumun aynı zamanda merkezi

¹⁰ Örneğin Ertürk Keskin (2009, s. 29-52); Çelik (2022); Aydın (2024).

olmayan ve merkeze tabii olmak durumundaki başka bir kategoriye de zorunlu olarak yanına çağırılmaktadır: merkez olmayan ya da çevre. Yukarıda değinildiği gibi, Mardin açısından merkez ve çevre devlet ve toplum ikiliğini, ayrımını ifade eder. İkilik ve ayrımın temeli ise yine onun tarafından Osmanlı'nın kuruluş dönemine kadar götürülür. Buna göre Osmanlı'nın kuruluş döneminde çevre kategorisi içerisinde yerleşik kentlileri rahatsız eden göçebeler, taşralı nüfuzlular, cemaatler, farklı dinlere mensup gayrimüslimler ve sapkın dini gruplar bulunmaktayken tam karşısında, bu gruplarla ilişki kurmada ve nüfuz etmede yetersiz kalan ontolojik bir bütün halindeki merkez bulunmaktadır. Devlet ve toplum ya da merkez ve çevre arasındaki ayrımın keskinliği, gevşek bağları beraberinde getirirken, bu bağların karşıtlığını pekiştiren bir unsur, bürokrasi örüntüsü içinde, sultanın köleleri olarak ona hizmet eden görevlilerin, gayrimüslimler arasından seçilmiş olmasıdır (Mardin, 1990, s. 30). Bu görevliler alabildiğine bütünleşmiş bir yapı sergilerler, sultana hizmette kusur etmeyip iktisadî olarak da bütün çevre unsurlarından, hatta tüccarlardan bile daha zenginlerdir, toprağı ve ekonomik faaliyetleri ustaca denetim altında tutmayı bilirler. Topraklar ise sultanın mülküdür ve miras bırakılmasına izin verilmez (Mardin, 1990, s. 33-34). Yine de Mardin tarafından sık sık vurgulanan "köle bürokratlar"ın (Mardin, 1991, s. 37) aynı zamanda tüccarlardan ve diğer toplumsal gruplardan daha zengin olması durumu ilginçtir.

Mardin'in çizdiği çerçevede, toprağın sahibi olan sultan ile sahip olduğu zenginliği ve merkezle çevre arasındaki uçurumun açılmasını pekiştiren devşirme devlet görevlileri arasında, bir çatışma emaresi yoktur ya da siliktir. Çevre ise bölük pörçük olduğundan merkez karşısında dirençli değildir. Mardin'in anlatısında sultana sadık olma ve liyakatle göreve gelmeyle karakterize olan bürokratlar, mülk konusu olan toprağın sahibi olmadıkları halde, zenginlikte

rakipsizdirler. Fakat merkezden keskin biçimde ayrılmış olan ve çevre kategorisinde yer alanlar ise hem taşralı eşrafı hem göçebelere hem de dinsel grupları, gayrimüslim unsurları ve cemaatleri içermektedir. Bu birbirinden farklı toplulukların ortak özelliği ise merkezde yer almamaktan öteye geçmez. Pek çok özelliği birbirine benzemeyen bu büyük kitleleri bir arada tutanın ne olduğu sorusuna gelindiğinde Mardin'in yanıtı, hem merkeze hem de birbirine gevşek bağlı otonom toplulukların varlığı ile ilişkilidir. Buna karşın, Shils'in çerçevesinde merkez ve çevre arasındaki bütünleştirici unsurlar, değerler ve inançlarla ilişkilidir. Bu unsurlar, merkezî değerler sistemini oluşturur. Merkezî değerler sisteminin yayıcısı ise merkezde yer alan kurumlar ağı içerisindeki görevliler ve onların rolleridir (Shils, 1982, s. 93-94; Açıklık, 2006, s. 37). Osmanlı toplumunu merkez-çevre paradigması ekseninde ele alan Mardin'in anlatısında ise bürokratlar ile toplum arasında derin kopukluklar vardır. Bu durum değer yayıcısı (değer, *din u devlettir*) konumunda bulunan bürokratlar ile alıcı konumundaki toplumun ne şekilde bir etkileşim kurduğu, konusu din olan ve merkezden yayılan değerlerin bu derin kopukluk içerisinde nasıl yayıldığı hakkında soru işaretleri oluşturmaktadır.

Öte yandan devletin "patrimonyal" niteliği ve "patrimonyal bürokratlar"ın etkinlikleri sayesinde bu toplulukları denetleme, gözetleme ve haklarında bilgi toplayıp rol biçmek için envanter tutma etkinlikleri sürdürülür, sultanın mutlak gücü, bu denetimi zorunlu kıldığı gibi patrimonyal bürokrasiyi de genişletir (Mardin, 1990, s. 179). Fakat bir yanda gevşek bağlarla bir arada duran topluluklar diğer yanda denetim ve gözetimin merkezleşmiş bir düzeyde ulaşım ve iletişim araçlarını gerektiren yapısına rağmen bu koşulların yokluğu çelişkisi, apaçık ortada durmaktadır. Çelişki, gevşek bağlı bu toplulukların, dönemin en gelişkin teknolojisiyle bile ne derecede merkezin denetimi ve gözetimi altına alınabildiği sorusunu

beraberinde getirmektedir. Hem Mardin'in hem Heper'in çerçeveleri, merkezin mülkiyetin kontrolü, sultanın iktidarının mutlaklığı ve tekilliği, toprağı ve köylüleri nefes aldırılmayıp sınımsız denetim ve gözetim aktiviteleri ile açıklarlar. Fakat Aydın'ın (2006, s. 86) ifade ettiği gibi, dönemin en gelişmiş ulaşım teknolojisiyle, 19. yüzyılın sonlarında dahi yalnızca Anadolu toprakları içerisinde merkezden taşranın herhangi bir noktasına varabilmek için günlerce yolculuk etmek gerekmiştir. Kaldı ki 16. ve 19. yüzyıllar arasında Anadolu'dan geçmiş olan pek çok gezgin, yolların yokluğundan, bataklıklardan, coğrafyanın engebesinden, yollardaki asayişsizlikten, iklim koşullarından şikâyet etmektedir. Evliya Çelebi'nin Osmanlı yolları için kullandığı "cehennemden bir parça" benzetmesi, bu durumu gözler önüne sermektedir (Ekin, 2017, s. 389). Merkez-çevre ya da merkez kenar ikiliği ise merkeze atfettiği güç ve konumlanış ile bu nesnel koşulları dışarıda bırakmaktadır. Taşrada cereyan eden isyan hareketlerine karşı dahi merkezin müdahale etmesi çoğu zaman yıllar sürebilmiş ve mücadele yine pek çok zaman uzlaşma yollarının aranması süreci ile nihayete erebilmiştir.

Mardin ve Heper'in kurduğu ikilik çerçevesinde ise Batı Osmanlı'dan ayırt eden en önemli ayrıçlardan biri, merkez ve çevrenin karşı karşıya gelişlerinin uzlaşma ile sonuçlanmadığıdır. Hatırlanacağı üzere Weber, patrimonial Doğu ile Batı arasında toplum içerisindeki farklı grupların yokluğu ve varlığı hakkında bir ayrıma gitmişti. Yaklaşımın Osmanlı-Türkiye olgusuna uyarlanmasında da aynı açıklama sezilir. Batı'nın çevresi, Osmanlı veya Doğu'nun çevresinden farklı olarak gelişkin bir sivil toplum, tüccarlar, otonom bir aristokrasi ve kentlerle karakterize iken ve bu unsurlar merkez ile bir araya gelip uzlaşabilmişken Osmanlı'da çevre, çoğullaşmış bir uzlaşma ve çatışma diyalektiğinin tarafı değildir. Gelenek, tekilleşmiş ve sürekli haldeki bir devlet-toplum çatışması üzerine kuruludur, burada uzlaşma ve

ittifaklara yer yoktur (Aydın, 2006, s. 77). Fakat bu keskin ikilikten doğan analiz biçiminde ortaya çıkan bir diğer soru, güçlü, muktedir bürokratları kendisine olabildiğince sadık, liyakatin¹¹ esas alındığı bir yapıya hükmeden ve alabildiğine güçlü merkezin, bu sürekli çatışma zeminini niçin bir türlü ekarte edemeyip süregelen bir tehditle baş başa kaldığıdır. Batı'nın Orta Çağ devletlerinin yöneticileri, büyük çaplı ayaklanmalar ile karşı karşıya kalıp uzlaşma zemini yarattıkları halde (Mardin, 1990, s. 20), Osmanlı köylü ve elitleri bu denli büyük ayaklanmalara kalkışmamış, devlet otoritesini sarsmak isteyen bir toplumsal hareket yaratmamıştır (Barkey, 1999, s. vi, 2). Barkey'e (1999, s. vi) göre isyankâr olanlar eşkıyalığa sapanlardı ve bunlar da zaten, kendileriyle ittifak yapacak bir köylü ya da elit kitlesi bulamamışlardı. Kitlese köylü ve elit ayaklanmaları örgütleyemeyen Osmanlı çevresi, bazen küçük çaplı eşkıyalık isyanları çıkarsa da, bu isyanların bastırılması için bile onlara makamlar verilmesi gerekiyordu. Barkey (1999), Osmanlı ile Avrupa merkezileşme süreçlerini birbirinden ayıran en önemli özelliklerden birinin, bu durum olduğunu iddia eder. Mardin, Barkey'in bu keskin yorumunun daha yumuşak bir versiyonunu sunarken aynı savı şöyle formüle eder: İsyan eden köylüler değil, yine devlet görevlilerinden oluşan küçük toprak sahipleri ya da eşkıyalardır (Mardin, 1990, s. 84-85). Osmanlı'da köylü isyanlarının olmadığını öne süren bu iddialar, "güçlü devlet geleneği" ya da "aşkın devlet" tezlerinin de gerektirdiği gibi, pek çok açıdan izaha muhtaçtır.

Karen Barkey'in (1999) de üzerinde durduğu gibi kimi zaman eşkıyaların kimi zaman da köklü aristokratik ailelerin isyanları ya da

¹¹ Modern bürokrasiye ve ulus devlete özgü anlamı belirli bir dönemin ürünü olan kavramın, modern öncesi dönemler için kullanılması da başka bir yöntemsel sorun olarak görülmelidir (Akbulut, 2005, s. 250).

hiç isyan etmeseler bile oluşturdukları tehdit karşısında, tarihsel süreç içerisinde, merkezin önlem olarak zenginleşmiş eşkıya reislerine ve yereldeki güçlü ailelerin beylerine önemli makamlar tahsis ettiği görülmektedir (Aydın, 2006, s. 82-83).¹² Bu durum akla dört soru getirmektedir: a. kadir-i mutlak, despotik ve her şeye gücü yeten Osmanlı Devleti, askerî-bürokratik yapısıyla nasıl olur da kendine imparatorluğun başlangıcından bitişine değin rakip ve tehlike olan bu taşralı aristokrasiyi bütünüyle ortadan kaldıramamıştır? b. Eğer devlet merkezî gücünü ve egemenliğini yaygınlaştırmak üzere askerî ve bürokratik tüm imkanlarını seferber edebilecek bir kapasiteye sahip ise çatışmalı doğasına rağmen, taşrada yerel nüfuzlu ailelere dağıtılan makam ve payelere niçin gerek duyulmuştur? c. Bu güçlü ailelerin reislerinin iktidar ve makamlarını babadan oğula geçer biçimde sürdürüp Osmanlı Devleti'nin taşrada bürokratik ve askerî uzantıları olmaları, devletin bu hanedanlarla bir uzlaşma arayışından uzak düşünülebilir mi? Bu ailelerin bir kısmının varlıklarını sürdürebilmeleri ve Cumhuriyet döneminde dahi milletvekili, bürokrat, yerel siyasetçi vs. gibi makamlarını koruyabilmeleri bu uzlaşının sonucu değil midir?¹³

¹² Bu durumla ilgili pek çok örneğe rastlamak mümkündür. Anadolu'da ekvat beyleri adıyla anılan ve kendi yöresinin "mir"i olarak çeşitli makamlara getirilen Kürt Beyleri, konfederasyon tarzında örgütlenmiş bir yönetsel tarzda, bir kısmı tamamen özerk biçimde kendine tabi olanları idare etmişlerdir (bkz. Bruinessen, 2013, s. 239-245). Yine Khoury (2007) Osmanlı Suriye'sinde Celili ailesinin kendi yörelerinin egemen ailesi olarak makam sahibi olduklarını ve bu durumun uzun yıllar devam ettiğini anlatır. Nagata (1997), Batı Anadolu'da Karaosmanoğlu ailesi hakkında benzer bir portre çizer. Barkan (1980, s. 736), Osmanlıların zayıfladıkları anlarda, her ne kadar güçleri kırılmış, alt edilmiş olarak görünseler de yerel beyliklerin "muhit müsait olduğunda mantar gibi yerden türeyebildikleri"ni belirtmiştir.

¹³ Osmanlı döneminden itibaren nüfuzunu güçlendiren pek çok yerel egemen, Cumhuriyet sonrası dönemde merkezle kurulan ittifak içerisinde yer alarak üst

İkiliğin özünde barındırdığı sorunların yanında, Avrupa-merkezci yaklaşımla ilişkili olarak şablonculuk ve normatifleştirme tutumları da Weberyen bürokrasi analizlerinin Osmanlı-Türkiye olgusuna uyarlanmasında belirginleşmektedir. Örneğin Şerif Mardin'in bürokrasiyle ilişkili bazı çözümlerinde, Weber'in bürokrasi yaklaşımını Osmanlı-Türkiye örneğine uyarlama girişimleri, şablonculuk çerçevesi içerisine alınabilir. Mardin'in *Türkiye'de Toplum ve Siyaset* adlı kitabında (1990, s. 216), Weber'in bir ideal tip olarak sunduğu yasal-ussal bürokrasinin özellikleri sıralanır. Bunlar arasında gayrı-şahsilik, disiplin, liyakat, terfi, maaş, aslî ve tek işin memuriyet olması, hiyerarşi, yeterlilik ve uzmanlık sayılır. Mardin, Abdülhamid döneminde Weber'in modern bürokrasiye atfettiği bu özelliklerin bir kısmının yerleştirilmeye çalışıldığını söyler ve ekler:

Fakat Abdülhamid devri bir diğer bakımdan çok kesif bir şahsın hükmetme, kayırma ve tercih rejimi olduğundan "Sultanî" bir idare tarzı Tanzimat'ın başından beri Türkiye'ye getirilen birçok müessesenin "Weberien" diyebileceğimiz gerekleriyle uyumsuzluk halindeydi. Abdülhamid devrinin 1885'ten sonraki özelliği bu iki ayrı yönelimin birbiriyle çatışma haline gelmiş olmasıdır (Mardin, 1990, s. 217).

112

Sultanî idare tarzı, bürokrasinin Batı tipinde bir içerikle ortaya çıkışını ve gelişimini engellemiş, aynı zamanda, Weberyen bürokrasiye göre kurulan okullarda yetiştirilmiş bürokratlar ile eski tip bürokratlar arasındaki çatışmayı doğurmuştur. Bu çatışma, Mardin'e göre Abdülhamid devrinden sonraki dönemlerde de Türkiye bürokrasisinin tipik bir özelliği olarak miras kalacaktır. Fakat bu durumda ortaya çıkan sorulardan biri şudur: Acaba Weberyen bürokrasi Batı'da ortaya çıkarken bir anda, hiçbir muhalif tepkiyle karşılaşmadan, kralların eski

düzyer siyasî kadrolarda görevler almaya devam edebilmiştir. Konuyla ilgili bir çalışma için (bkz. Çakır Kantarcıoğlu, 2022, s. 440-442).

tip görevlileriyle hiç çatışmadan, tüm özellikleri verili olarak bir arada gelen bir gerçekliğe mi sahiptir? Bu soruyu cevaplayabilmek için öncelikle Batı kategorisinin neyi ifade ettiğinin belirginleştirilmesi gereklidir. Mardin ve Heper'in yaklaşımlarında şablonu oluşturan Batı'nın tarihsel gelişimi, belirli bir Avrupa ülkesinin deneyiminden türememiş olsa da Batı akademisinde derinlemesine yerleşik bir kapitalist gelişim paradigmasının yansıması olan bileşik (*composite*) bir model olarak ele alınır (Güngen ve Erten, 2005, s. 2). Aynı durum, bürokrasi için de geçerlidir. Batı bürokrasisi biçiminde formüle edilen şablonun hangi ülkeden türediği, bu ülkeyi özgün kılan koşulların neler olduğu soruları yerine, bütünlüklü bir Batı bürokrasisi imgesi, ideal olan karma model olarak karşımıza çıkar. Oysa yukarıda değinildiği gibi, Françoise Dreyfus'un "Bürokrasinin İcadı" kitabında bu özgünlükleri açıklıkla bulmak mümkündür. Dreyfus, Alexis Tocqueville'nin *Eski Rejim ve Devrim* kitabına atıf yaparak Fransa'da bu sürecin eski yapının üzerine konulduğunu, yeni olanın eski ile iç içe, beraber var olduğunu söyler. Öyle ki Mooers'in (1997, s. 97-98) aktardığı bilgiye göre, Fransa'da eski rejim zamanında göreve alınmış ve devrimden sonra da göreve devam eden bürokratların toplam içerisindeki oranı, %40'tı. Hatta "Direktuar döneminde idarî görevlerde bulunanların yarısından fazlası, 1789 öncesinden beri çalışıyorlardı." İngiltere'de ise bürokrasinin gelişimi, Fransa'dan farklılaşır. Bu durumda, modern bürokrasinin her ülkede, o ülkenin toplumsal ilişkileri ve koşullarının bir özgünlüğü olarak doğup geliştiği ve buna göre biçimlendiği gerçeği göz ardı edilmektedir. Dolayısıyla Mardin'in II. Abdülhamid döneminde başlayıp devam eden çekişme olarak sunduğu ve Osmanlı-Türkiye bürokrasisinin ayırt

edici unsuru olarak işaretlediği bu gibi savların ne derecede ayırt edici bir özellik olarak kabul edilebileceği tartışmalıdır.¹⁴

Heper'in karşılaştırmalı yöntemle kaleme aldığı çalışmalarında da benzer bir duruma rastlamak mümkündür. Karşılaştırmının bir tarafında varlıkların mebdesi olarak Batı bürokrasisi yer alırken diğer tarafında, daha çok yokluklarla karakterize bir Osmanlı-Türkiye bürokrasisi yer almaktadır. Heper'in Eisenstadt'tan alıntıyla aktardığı Batının özelliklere göre:

(...) Batı'daki eski toprak aristokrasisi, gücünü bir ölçüde kaybettiği dönemlerde bile (1) bürokrasideki stratejik açıdan önemli mevkileri tekeline alma girişimlerinde bulunmuştu; (2) üst düzey bürokratları aristokratik değerler ve yaşam biçimini benimsemeleri için teşvik etmişti; (3) kralın ülkedeki diğer grupların yararına olacak politikalarına muhalif güçlü hareketleri başlatmış ve örgütlemişti, (4) yönetenlerin sağladıkları iktisadî imkân ve fırsatlardan kendi iktisadî çıkarlarını genişletmek için faydalanarak gücünü saygınlığını ve servetini arttırmaya çalışmıştı. Osmanlı'da yerel eşraf ilk üç strateji çerçevesinde hareket etmemiştir. Çevrede, önünde sonunda merkezi ele geçirebilecek yeni toplumsal oluşumlar ortaya çıkmamıştır (Heper, 2018, s. 66-67).

Heper, Batı'daki aristokrasinin devletle ilişkilerini bu şekilde özetlerken Osmanlı'da, bu üç özelliğin yokluğundan dem vurur. Fakat Batı aristokrasisi gibi aşırı genelleştirici bir yaklaşımın gerçeklikle bağı kopuktur. İngiliz aristokrasisinin Fransız aristokrasisinden, Alman aristokratlarından ayrılan pek çok yönü vardır. Kaldı ki bu "Batı" aristokrasileri birbirinden farklılaştıran en önemli unsurlardan biri, kapitalistleşme sürecinde devletle kurdukları ilişkilerdir ve her birinin devletle kurduğu ilişki biçimi birbirinden farklıdır. Batı bürokrasisi,

¹⁴ Tartışmalıdır, çünkü Fransız bürokrasisi de devrimden sonra, eski ile yeninin çatışmasının bir arenası haline gelmiştir (bkz. Mooers, 1997, s. 98).

Batı aristokrasisi gibi aşırı genelleştirilmiş kavramların özellikleri olarak sunulan idealleştirilmiş şablonların Osmanlı'da olmadığı yönündeki genel açıklamalar, derinlikli bir analiz niteliğinde olmayıp izaha muhtaçtır.

İkilik ve şablonculukla ilişkili bir diğer yöntemsel sorun, normatif tutumdan kaynaklanmaktadır. Heper, devleti ve bürokrasiyi ele alırken yönteminin normatif¹⁵ olduğunu şöyle belirtmektedir:

Devlet olgusu, deterministik veya normatif bir çerçevede ele alınmaktadır. Ne Marksist yazında olduğu gibi, devletin muhakkak hâkim sosyal sınıfın bir aracı durumuna düşeceği düşüncesinde hareket edilmekte, ne de Hegelci bir yaklaşımla devletin her zaman en üst düzeyde rasyonalizmi temsil edeceği düşünülmektedir. Kitapta devlet, ampirik bir olgu olarak ele alınmaktadır; değişik mekân ve zamanlarda bir devlet olgusunu, yani devlet seçkinlerini, ortaya çıkabileceği, değişik biçim ve oranlarda siyasal seçkinleri denetimleri altında tutabilecekleri ve böylece siyasal hayatı büyük ölçüde damgalarını vurabilecekleri varsayılmakta ve bu durumun sonuçlarını Türkiye'nin siyasi hayatı için neler olabileceği irdelenmektedir (Heper, 2018, s. 8).

Sosyal bilimlerde normatif yaklaşım, Anglo-Amerikan geleneksel yaklaşımının bir özelliği olarak, olması gerekeni imler ve bu yüzden değer yüklüdür (Akbulut, 2005, s. 12). Weberyen bürokrasiyi Osmanlı-Türkiye olgusuna uyarlayan yazarların normatif yaklaşımı ise olması gerekeni Batının bürokratik örgütlenmesi ve onu doğuran kültürel yapı olarak gösterir. Olan ve olması gereken arasındaki dikotomik ilişki, olması gerekenle özdeşleştirdiğini şablon olarak gerçekleştirilmesi ya da yapılması gerekenler şeklinde gösterip, normatif-değer yüklü

¹⁵ "Normatif etik, ahlak felsefesinin ya da etiğin, ahlaki açıdan neyin doğru neyin yanlış olduğuna dair ölçütlerle ilgilenen dalıdır. İnsan eylemlerinin, kurumlarının ve yaşam biçimlerinin nasıl olması gerektiği konusunda doğrudan etkileri olan ahlaki kuralların formülasyonunu içerir" (Britannica Dictionary, Normative Ethics).

varsayımlar üzerinden ilerlemektedir.¹⁶ Bu çerçeve bir varlıklar-yokluklar döngüsü üzerinden ele alınmakta, yok olanların bürokrat davranış ve tutumlarıyla açıklanmasını beraberinde getirmektedir.¹⁷ İradî tutum ve davranış kalıplarının bürokratik yapıyı şekillendirdiği yönündeki çıkarımlar karşısında, olması gereken bir yapıdır, Batı bürokrasisidir. Normatifleştirmeyi kurum, sınıf ve örgütlenme gibi yapıların iradî bir özne olarak davranış sergilemesi; ayrıca, olan ile olması gereken ayrımını gözeterek tarihin düz çizgisel bir yönelimle hareket ettiği ve olanların zamanla olması gerekenlere dönüşeceği beklentisini içeren teleolojik bir yaklaşım olarak tanımlayabiliriz. Şablonlaştırma ve dikotomi kurma ile benzer bir kaynaktan beslenen bu sorun, idealleştirilmiş Batı bürokrasisini olması gereken, geriye kalanları da bu yolda ilerlemesi gerekenler olarak görür. Fakat onların tarihsel ilerleme çizgisi pek çok başka noktaya “yokluklar” nedeniyle sapmıştır. Bu ikilik içerisinde olması gerekenler: sivil toplum, rasyonel bürokrasi, girişimci burjuvazi, uzlaşa ve sözleşmelerdir. Fakat Osmanlı-Türkiye örneği, bunların yokluğu ile karakterizedir. Olması gereken ile olgu arasındaki farklılık bu örneği, Batı’da gelişen demokrasilerden geride bırakmıştır. Öte yandan yokluklar, bir yönüyle öznel-iradî kararların ürünüdür. Örneğin Mardin (1990, s. 47), bürokrat ve askerlerin öznel tutum ve davranışlarını bürokratik yapı olarak şöyle sunmaktadır:

¹⁶ Bu durum, Türk kamu yönetimi disiplininin de aşına olduğu bir sorundur. Örsan Ö. Akbulut’un (2006) *ideametric* olarak kavramsallaştırdığı gerçeklikle benzer özellikler taşımaktadır.

¹⁷ Heper, Osmanlı-Türkiye bürokrasisinin Weberci anlamda bir liyakat bürokrasisi olamamasını, bürokratların tutum ve davranışlarıyla açıklar. Bürokrasinin ve devletin gelişimi sürecinde, yapısal-işlevsel kurumsallaşmayla paralel olarak yayılması *gereken* kültürel normların, yani hukuksal-rasyonel bir kültürel yaklaşımın, bürokratların tutum ve davranışlarına sirayet edememesini gerekçe gösterir (Sümer, 2010, s. 101).

Ondokuzuncu yüzyılın sonunda Sultana etkin bir biçimde karşı çıkan genç bürokratlar ve askerler, en yüksek yönetim ve hükümet görevlerine, yetenekli olmaktan çok Sultana bağlı olmakla tanınan kimselerin getirildiğine inanıyorlardı. Askerler ise, Sultanın modernleştirici reformlarının, Başkent yakınında manevra yapan büyük askerî birliklerin hakiki mermi kullanmasını yasaklamasıyla uyuşmadığını düşünüyorlardı. Bu çelişkileri ortadan kaldırmaya çalışan ve sistemin "son bulacağını" uman bu tutum, daha önceki Osmanlı "devlet nedeni" ideolojisine karşıt olarak, "ulusal" bürokratlık diye adlandırılabilir.

Her iki yazar da Batı dünyasına bakarak eldeki şablonu Batı-Osmanlı ikiliği karşısında incelemeye koyulurlar. Batının tarihsel süreç içerisinde geçirdiği değişim ve dönüşümler, çizginin merhaleleridir ve çizgiyi oluşturan varlıklar dünyası, olması gerekenlere işaret eder. Hem devrimler ve devrimlerin sonuçları hem de tabaka ya da sınıflar bir bütün halinde örnek modeli teşkil ederler. Oysa Avrupa ülkelerinin her birinde kapitalizme geçiş süreci farklı biçimlerde gerçekleşmiştir. Tarımsal kapitalizmin beşiği olan İngiltere'nin kapitalizme geçiş süreci ile devletin merkezileşerek burjuvazinin önünü açtığı Fransa örneği bile birbirinden farklı özgünlüklere sahipken kerameti kendinden menkul bir genelleştirmenin izlediği yol, olması gereken olarak sunulur. Bürokrasinin gelişimi bakımından da süreç, bu şekilde ilerlemiştir.

Sonuç

Osmanlı-Türk modern bürokrasisinin inşası, yüzyılın tarihsel koşulları içerisinde biçimlenen iradî/belirlenimci nedenlere indirgenemeyecek bir süreç olarak gelişmiştir. Bürokrasi, toplumsal olgunun niteliği gereği, geliştiği toplumun ilişki bütününden tarihsel ve yerel özelliklerinden ayrı bir yapı değildir. Ancak onu ele almada başka bir toplumun örnekliği, ölçme aracı olarak kullanıldığında bu yapının ölçüye uymayan tarafları okunamaz hale gelmektedir.

Söz edilen ele alma biçimi, çalışmada Weberyen/Avrupa-merkezci yaklaşımın temel varsayımlarında saptanan yönetsel tutumların özelliğini tariflemektedir. Osmanlı-Türkiye bürokrasisini açıklamada baskın konumunu korumakta olan yaklaşım, modernliğe özgü bürokrasiyi, Batı-dışı toplumlar için “Batı gibi olamama” düşüncesiyle temellendirir. Yaklaşımında bir ideal tip olarak tanımlanan yasal-ussal bürokrasi, olgusal düzlemde var olmayan bir kurgu olmasına rağmen, kendisinden bir ölçme aracı işlevi görerek gerçekliği ölçmesi beklenmektedir.

Araç, farklı toplumlara göre şekil alabilir özellikte olmadığından Batı için çıkardığı kalıpları Doğu’da bulamaz. Batı feodalizminin uzlaşısı, sivil toplum, yasal ve rasyonel temeller, Doğu’da yoktur. İdeal tip özelliklerini taşıyan bir bürokrasi Batı’ya özgülenir. Dinamik ve kronolojik saati ileride görülen Batı, durağan toplumlarda olmayan bir dizi üstünlüğüyle ölçülür.

Çalışmanın tariflediği bürokrasiyi ele alma biçimi, yaklaşım, onun varsayımlarında saptanan üç yönetsel tutum (dikotomi kurma, şablonlaştırma ve normatifleştirme) ve bunun bilgi düzleminde doğurduğu yansımalar ortaya konulmuştur. Weberyen/Avrupa-merkezci yaklaşımın Osmanlı-Türkiye bürokrasisine uyarlanmasıyla konuyu ele alırken barındırdığı sorunların yeniden üretildiği gözlemlenmiştir. Bürokrasiyi ikiliklerin bir tarafı olarak ele alma, içinden çıktığı toplumsal ilişkilerin payını görünmez kılarken gelişme sürecinin nedenlerini de iradî/belirlenimci açıklamalara yöneltmektedir.

Çalışma, Perlin’in sosyal bilimler tarafından yaratılan bilimsel gerçekliklerin zamanla tam karşıtına, mitlere evrilmesi ve sosyal bilimcilerin bu mitlerin gerçeklik olarak yayılmasında payı olduğu yönündeki haklı eleştirisinin bürokrasiye ilişkin Weberyen tarzda üretilen akademik yaklaşımda bir yansıması olduğunu ortaya

koymuştur. Osmanlı- Türkiye'nin bürokrasi olgusunun ele alınış biçimine tutulan ayna, yansımadaki yanılısamaları göstermiştir. Fakat tüm bu karamsar çerçevenin aşılması ve mitlerin dağıtılması, yine sosyal bilimcilerin elini taşın altına koymasıyla mümkündür. Toplumsal olgunun ele alınışında, bu tür yanılısamayı işaret eden yapışökümcü eleştirel analizler, mitleşmiş doksaları ortaya koyması bakımından öncelikli bir önem taşır. Bu nedenle, Osmanlı-Türkiye bürokrasisinin tarihsel seyrinin ve bugünkü konumunun şabloncu, normatif ve ikilikler üzerine inşa edilmiş Avrupa-merkezci analizlerden azade olarak eleştirel, bütüncül ve tarihsel bir perspektifle gözden geçirilmesi, mitlerin etkisini kırmak ve gerçekliği daha açık bir şekilde kavramak için öncül bir adım olacaktır.

Kaynakça

- Açıkel F. (2006). Entegratif Toplum ve Muarızları: 'Merkez-Çevre' Paradigması Üzerine Eleştirel Notlar. *Toplum ve Bilim*, (105). 30-69.
- Akbulut, Ö. Ö. (2005). *Siyaset ve Yönetim İlişkisi*. TODAİE Yayını.
- Akbulut, Ö. Ö. (2006). Türkiye'de Kamu Yönetimi İncelemesini Tanımlayıcı Bir Kavram Önerisi: Ölçücülük-İdeametric. *Amme İdaresi Dergisi*, 39(4). 159-193.
- Amin, S. (2014). *Avrupa- Merkezçilik*. (M. Sert, Çev.). Yordam Kitap.
- Aydın, R. (2024). *Bürokrasi Kuramları*. Palme Yayıncılık.
- Aydın, S. (2006). Paradigmada Tarihsel Yorumun Sınırları: Merkez- Çevre Temellendirmeleri Üzerine Düşünceler. *Toplum ve Bilim*, (105). 70-95.
- Barkan, Ö. L. (1980). *Türkiye'de Toprak Meseleleri*. Gözlem Yayınları.
- Barkey K. (1999). *Eşkiyalar ve Devlet*. (Z. Altok, Çev.). Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Blaut, J. M. (2000). *Eight Eurocentric Historians*. The Guilford Press.
- Blaut, J. M. (2015). *Sömürgeciliğin Dünya Modeli*. (S. Behçet, Çev.). Dergah Yayınları.
- Britannica Dictionary, Normative Ethics, <https://www.britannica.com/topic/normative-ethics>, Erişim: 14.10.2024.
- Brockling, U. (2008). *Disiplin*. (V. Atayman, Çev.). Ayrıntı Yayınları.
- Bruinessen, M. V. (2013). *Ağa Şeyh Devlet*. (B. Yalkut, Çev.). İletişim Yayınları.
- Burger, M. (1957). *Bureaucracy and Society in Modern Egypt*. Princeton University Press.
- Çakır Kantarcıoğlu, M. (2022). Cumhuriyet'in kuruluş döneminde Köy Kanunu ve devlet-köy ilişkisi [Basılmamış Doktora Tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Çelik, F. E. (2022). *Kişisel İktidardan Millet Meclisine - Saltanattan Cumhuriyete*. İmge Kitabevi Yayınları.
- Çırakman, A. (2001). From Tyranny to Despotism: The Enlightenment's Unenlightened Image of the Turks. *International Journal of Middle East Studies*, 33(1). 49-68.
- Çırakman, A. (2002). *From the "Terror of the World" to the "Sick Man of Europe" European Images of Ottoman Empire and Society from the Sixteenth Century to the Nineteenth Century*. Peter Lang.

- Dinler, D. (2003). Türkiye’de Güçlü Devlet Geleneği Tezinin Eleştirisi. *Praksis*, (9). 17-54.
- Doğan, N. (2011). Patrimonyalizm Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım. *Liberal Düşünce*, 16(61). 161-184.
- Dreyfus, F. (2007). *Bürokrasinin İcadı*. (I. Ergüden, Çev.). İletişim Yayınları.
- Ekin, Ü. (2017). Klasik Dönemde Osmanlı İmparatorluğu’nda Karayolu Ulaşımını ve Nakliyatı Etkileyen Faktörler (1500-1800). *Belleten*, 81(291). 387-418.
- Ertman, T. (1997). *Birth of the Leviathan*. Cambridge University Press.
- Ertürk Keskin, N. (2009). *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*. Tan Kitabevi Yayınları.
- Farazmand, A. (2009). Bureaucracy, Administration, and Politics: An Introduction. In A. Farazmand (Ed.), *Bureaucracy and Administration* (ss. 1-15). CRC Press.
- Faroqhi, S. (2024). *Osmanlı Tarihi Nasıl İncelenir?* (Z. Altok, Çev.). Kronik Kitap.
- Findley, C. V. (1996). *Kalemiyeden Mülkiyeye: Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi*. (G. Ç. Güven, Çev.). Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Findley, C. V. (2014). *Osmanlı İmparatorluğunda Bürokratik Reform*. (E. Ertürk, Çev.). Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Frank, A. G. (2010). *Yeniden Doğu*. (K. Kurtul, Çev.). İmge Kitabevi Yayınları.
- Geyikçi, Ş. Y. ve Esen, B. (2022). Siyasi Partiler Çalışmaları Kapsamında Post-Kemalizmi Yeniden Düşünmek. İçinde İ. Aytürk ve B. Esen (Ed.) *Post-Post-Kemalizm: Türkiye Çalışmalarında Yeni Arayışlar* (ss. 441-482). İletişim Yayınları.
- Göçek, F. M. (2023). *Osmanlı’da Burjuvazinin Yükselişi*. (İ. Yıldız, Çev.). Fol Yayınları.
- Güngen, A. R. ve Erten, Ş. (2005). Approaches of Şerif Mardin and Metin Heper On State and Civil Society in Turkey. *Journal of Historical Studies*, (3). 1-14.
- Heper, M. (1973). *Modernleşme ve Bürokrasi*. Sosyal Bilimler Derneği Yayınları.
- Heper, M. (1974). *Bürokratik Yönetim Geleneği*. ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayını.
- Heper, M. (1980). Osmanlı Siyasal Hayatında Merkez- Kenar İlişkisi. *Toplum ve Bilim*, (9-10). 3-35.
- Heper, M. (2018). *Türkiye’de Devlet Geleneği*. Doğu-Batı Yayınları.

- Hintze, O. (1975). *The Historical Essays of Otto Hintze*. (F. Gilbert, Ed.). Oxford University Press.
- İnalçık, H. (2000). *Osmanlı'da Devlet, Hukuk, Adâlet*. Eren Yayıncılık.
- Kaliber, A. (2007). Türk Modernleşmesini Sorunsallaştıran Üç Paradigma Üzerine. İçinde T. Bora ve M. Gültekingil (Ed.) *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce C. 3* (ss. 107-124). İletişim Yayınları.
- Karakoç, Ş. (2019). Türkiye'de siyasetin dönüşümü: dikotomik kavramsal modellerin bir analizi [Yayımlanmamış Doktora Tezi]. İstanbul Üniversitesi.
- Khoury, D. R. (2007). *Osmanlı İmparatorluğunda Devlet ve Taşra Toplumu*. (Ü. Tansel, Çev.). İş Bankası Kültür Yayınları.
- Landa, M. D. (2006). *Çizgisel Olmayan Tarih*. (E. Kılıç, Çev.). Metis Yayınları.
- Mardin, Ş. (1990). *Türkiye'de Toplum ve Siyaset*. İletişim Yayınları.
- Mardin, Ş. (1991). *Türk Modernleşmesi*. İletişim Yayınları.
- Merton, R. K., Gray, A. P., Hockey, B., & Selvin, H. C. (1952). *Readings in Bureaucracy*. Free Press.
- Miewald, R. D. (1970). Weberian Bureaucracy and the Military Model. *Public Administration Review*, 30(2). 129-133.
- Mooers, C. (1997). *Burjuva Avrupa'nın Kuruluşu*. (B. S. Şener, Çev.). Dost Kitabevi Yayınları.
- Mouzelis, N. P. (2003). *Örgüt ve Bürokrasi*. (H. B. Akın, Çev.). Çizgi Kitabevi.
- Nagata, Y. (1997). *Tarihte Ayanlar: Karaosmanoğulları Üzerine Bir İnceleme*. Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Rathod, P. B. (2007). *Comparative Public Administration*. ABD Publishers.
- Riggs, F. (1964). *Administration in Developing Countries: the Theory of Prismatic Society*. Houghton Mifflin.
- Said, E. [W.] (1991). *Oryantalizm: Sömürgeciliğin Keşif Kolu*. (N. Uzel, Çev.). Pınar Yayınları.
- Said, E. W. (2013). *Şarkiyatçılık*. (B. Ülner, Çev.). Metis Yayınları.
- Shils, E. (1982). *The Constitution of Society*. The University of Chicago.

- Sönmez, E. (2010). Klasik Dönem Osmanlı Tarihi Çalışmalarında Max Weber Etkisi. *Praksis*, (23). 39-62.
- Sümer, Ç. (2010). Liberal-Muhafazakâr Sentezin Eleştirisine Giriş: İttifakın Düşünsel Kaynakları. İçinde Ç. Sümer ve F. Yaşlı (Ed.) *AKP ve Liberal Muhafazakâr İttifak* (ss. 61-108). Tan Kitabevi Yayınları.
- Tilly, C. (2001). *Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu*. İmge Kitabevi.
- Turner, B. S. (1992). *Max Weber: From History to Modernity*. Routledge.
- Turner, B. S. (2014). *Marx and the End of Orientalism*. Routledge.
- Varel, A. (2020). Güçlü Devlet Geleneği Tezinin Eleştirisine Katkı: Özne-Merkezcilik Sorunu. *Mülkiye*, 44(4). 609-642.
- Wallerstein, I. (2007). *Avrupa Evrenselciliği*. (S. Ünal, Çev.). Aram Yayıncılık.
- Weber, M. (2012). *Ekonomi ve Toplum C.1*. (L. Boyacı, Çev.). Yarın Yayınları.
- Weber, M. (2013). *Bürokrasi ve Otorite*. (H. B. Akın, Çev.). Adres Yayınları.
- Yılmaz, İ. (2012). Osmanlı Türk Tarih yazımında Temel Eğilimler ve Eleştiriler Çerçevesinde Bürokrasiye Yaklaşım Biçimleri. *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, 11(21). 119-147.
- Yılmaz, G. (2014). The Orientalist Construction of the Ottoman Governance. *Studies of Ottoman Domain*, 4(7). 50-81.

YAZAR BEYANI

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

Etik Kurul Onayı

Bu araştırma Etik Kurul Onayı gerektirmemektedir.

Yazar Katkıları

Yazar Adı Soyadı: Meryem ÇAKIR KANTARCIOĞLU (Katkı Payı: %50)

Yazar Adı Soyadı: İmren Pınar DÜLGAR (Katkı Payı: %50)

Yazarlar çalışmaya eşit oranda katkıda bulunmuştur.

Çıkar Çatışması

Yazarlar açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Tarım ve Orman Bakanlığına Bağlı Kadın Kooperatiflerinin Sürdürülebilirliğinin Dış ve İç Paydaşlar Açısından Değerlendirilmesi: Adana Örneği

*An Evaluation of the Sustainability of Rural Women's Cooperatives: The
Case of Adana*

Müge KANTAR DAVRAN*

Özet

Kadınlar sosyo-ekonomik olarak toplumda geri kalmış veya bırakılmış dezavantajlı gruplar içerisinde yer almaktadır. Kadınların, öncelikle ekonomik olarak güçlendirilmesini içeren faaliyetlerin başında ise kadın kooperatifleri gelmektedir. Bu kapsamda özellikle kamu kurumlarının verdiği destek ile artış gösteren ve görünür hale gelen kadın kooperatifleri, temelde iki farklı kamu kurumuna bağlı olarak kurulabilmekte ve faaliyetlerini sürdürülebilmektedir. Genel olarak kentteki kadınlar tarafından Ticaret Bakanlığına bağlı olarak kurulan Kadın Girişimi Üretim ve İşletme Kooperatifleri ile kırsaldaki kadınlar tarafından Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı olarak kurulan Tarımsal Kalkınma Kooperatifleri arasında, bağlı olunan yönetmelik, eğitim, sosyo-ekonomik fırsatlara erişim, ekonomik yeterlilik, pazarlama imkanları vb. birçok konuda farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar ise ağırlıklı olarak kırsalda yer alan kadın kooperatiflerinin aleyhine gerçekleşmektedir. Bu durum, iç paydaşların (kooperatif kurucu ortakları ve üyeleri) ve dış paydaşların (Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Belediyeler, Valilikler, ulusal ve uluslararası Sivil Toplum Kurumları (STK),

125

* Prof. Dr., Çukurova Üniversitesi, Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü, Sarıçam, Adana, Türkiye, muggedavran69@gmail.com; mkantar@cu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-4780-1043>.

Geliş/Submitted: 16.04.2024 | **Kabul/Accepted:** 26.12.2024

Atıf/Cite: Kantar Davran, M. (2024). Tarım ve Orman Bakanlığına Bağlı Kadın Kooperatiflerinin Sürdürülebilirliğinin Dış ve İç Paydaşlar Açısından Değerlendirilmesi: Adana Örneği. *Publicus*, (2). 125-173.

üniversiteler vb.) konuyla ilgili yaklaşımlarından kaynaklanmaktadır. Özellikle dış paydaşlar açısından, fazla sayıda kurum ve kişi olması, aralarında organik bir iş birliğinin olmaması, iç ve dış paydaşların üst örgütlenme şeklinde formel bir yapılanma ile bir araya getirilmemesi konuyla ilgili yapılan tüm iyi niyetli çabaların amacına ulaşmamasına neden olmakta; çözümleri neredeyse imkânsız kılmaktadır. İç ve dış paydaşlar arasında oluşturulan bilgi ağı güvenli ve samimi olup; her konuda/toplantıda birlikte çalışılmakla beraber, çoğunlukla bu çalışmalar fikir alışverişi şeklinde sonuçlanmakta, kurum ve kişiler sadece kendi faaliyet alanı ve bakış açısıyla konuyu değerlendirmektedir. En önemli konu ise kadın kooperatiflerinin farklı kadın gruplarından oluştuğu gerçeğinin göz ardı edilerek, kırsal alanların ve kırsal kadının kentli kadınlardan daha fazla dezavantajlı olduğu unutulmaması, her iki kadın kooperatifinin birlikte ele alınmasıdır.

Bu sorunlardan hareketle çalışmada Adana ilinde Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı kurulan ve Tarımsal Kalkınma Kooperatifleri olarak faaliyet gösteren kırsal kadın kooperatiflerinin sürdürülebilirliği iç ve dış paydaşlar açısından değerlendirilecektir. Çalışmada kullanılan yöntem, kooperatif başkanları ve ortakları ile yapılan bireysel görüşmeler ile yazarın katıldığı kadın kooperatifleri ile ilgili Adana'da düzenlenen ulusal ve/veya uluslararası çalıştay ve bilimsel toplantılardaki deneyimlerden ve gözlemlerden oluşmaktadır.

Çalışmanın önemli sayılabilecek sonuçları ve yapılabilecek öneriler ise kısaca şu şekilde özetlenebilir: Öncelikle kırsal kadın kooperatifleri Ticaret Bakanlığına bağlı olarak kurulan kadın kooperatifleri ile karşılaştırıldığında, özellikle teknik, ekonomik ve kadının sosyo-kültürel konumu açısından, daha dezavantajlı durumdadır. Bunun en önemli göstergesi de kırsal kadın kooperatiflerinin tabandan değil kamu kurumları tarafından gelen yönlendirmeyle kurulmasıdır. Kamu kurumları tarafından yapılan yönlendirmeler, teknik ve ekonomik destekler önemli olmakla birlikte, kırsal kadın kooperatifçiliği olgusunun uzun vadeli düşünülmemesi nedeniyle, kadın girişimciliği açısından beklenen sonucu verememektedir. Kırsal kalkınma açısından önemli olan, kurulan kooperatiflerin/girişimlerin kadına sürdürülebilir bir sosyo-ekonomik yaşam sağlamasıdır. Bu ise kooperatiflerin sadece kurulması ile değil, kooperatiflerin kendi kendine ayakta kalabilecek duruma gelinceye kadar kadınların düzenli eğitimlerle birlikte uzun vadeli danışmanlık hizmeti almalarıyla sağlanabilir. Bu bağlamda Tarım ve Orman Bakanlığı kırsal kadın kooperatiflerine pozitif ayrımcılık yapmalı ve Bakanlık kendini kırsal kadın kooperatiflerinin sadece teknik destekçisi olarak değil, özellikle başarısından sorumlu kurum olarak görmelidir.

Anahtar kelimeler: Kadın Kooperatifleri, Tarımsal Kalkınma Kooperatifleri, Kadın Girişimi Üretim ve İşletme Kooperatifleri, Sürdürülebilirlik, Adana.

Abstract

Women are among the socio-economically disadvantaged groups often marginalized in society. Women's cooperatives play a crucial role in fostering economic empowerment and social inclusion. Supported by public institutions, these cooperatives have become more prominent and operate under two distinct frameworks: Women's Enterprise Production and Enterprise Cooperatives, established by urban women under the Ministry of Trade, and Agricultural Development Cooperatives, formed by rural women under the Ministry of Agriculture and Forestry. These two models differ significantly in terms of regulations, training, access to socio-economic opportunities, economic competence, and marketing prospects—often to the disadvantage of rural cooperatives. These disparities stem largely from the fragmented approaches of internal stakeholders (founding partners and members of cooperatives) and external stakeholders, including the Ministry of Trade, the Ministry of Agriculture and Forestry, the Ministry of Family and Social Policies, municipalities, governorships, national and international NGOs, and universities. Despite the involvement of numerous institutions and individuals, the absence of organic collaboration or a unified umbrella organization hampers the effectiveness of well-intentioned efforts. Most initiatives fail to produce tangible outcomes, often reduced to mere exchanges of ideas, as stakeholders tend to view the issues through the narrow lens of their respective domains. In this context. This study seeks to evaluate the sustainability of rural women's cooperatives in Adana, specifically those operating as Agricultural Development Cooperatives under the Ministry of Agriculture and Forestry. Drawing on the interview with cooperative presidents and partners and observations from national and international workshops and scientific meetings on women's cooperatives held in Adana, the study investigates the roles and dynamics of both internal and external stakeholders.

The significant results and possible recommendations of the study can be summarized as follows: Firstly, when compared to other women's cooperatives established under the Ministry of Trade, rural women's cooperatives hold a more disadvantageous position, especially in terms of women's technical, economic, and socio-cultural support they receive. The most important indicator of this is that rural women's cooperatives are backed by the guidance of the public institutions rather than supported at the grassroots level. While the technical and economic support provided by the public institutions is important, the lack of long-term perspective

attentive to rural women's cooperatives hinders the empowerment of rural women entrepreneurship. What is important here in terms of rural development is that the cooperatives/initiatives provide women with a sustainable socio-economic life. This can only be achieved not only by establishing the cooperatives but also by ensuring that women receive regular training and long-term consultancy services until the cooperatives reach a point where they can sustain themselves. In this context, the Ministry of Agriculture and Forestry can adopt an positive discrimination targeting at rural women's cooperatives and can view itself not only as the technical support mechanism but also as the primary institution enabling them to achieve success.

Keywords: Women's Cooperatives, Agricultural Development Cooperatives, Women's Enterprise Production and Business Cooperatives, Sustainability, Adana.

Giriş

Dünyada “19. yüzyılın ilk yarısında ortaya çıkan kırsal kalkınma politikaları/yaklaşımları zaman içinde farklılaşmış; 1960’lı yıllarda modernleşme, 1970’li yıllarda hükümet müdahaleleri, 1980’li yıllarda rekabetçi piyasa ve 1990’li yıllarda katılım ile nitelendirilmiştir” (Ellis vd., 2001 akt. Kutay, 2022, s. 126). Kutay’a göre kırsal kalkınma alanında birinci paradigma kayması küçük çiftçiliğin ekonomik büyüme ve kalkınmanın motoru olarak görülmeye başlanmasıyla 1960’ların ortalarında meydana gelmiş; ikinci paradigma değişimi ise dış teknolojiler ve ulusal politikalarla karakterize edilen “tabandan tavana” ve “süreç” yaklaşımları ile gerçekleşmiştir. İkinci paradigma değişikliği ile yoksulların sorunlarının çözümüne katkıda bulunabilecekleri düşünülmüş; müdahaleci devlete duyulan güvenin geri çekilmesiyle kooperatifler ve STK’lar kırsal kalkınmada önemli aktörler haline gelmeye başlamıştır. Bu süreçte kadınların erkeklerden daha farklı deneyimler yaşadıkları da görünür olmaya başlamış ve kırsal kalkınmada toplumsal cinsiyet anlayışı öne çıkmıştır.

Türkiye’de ise 1960’lı yıllarda başlayan planlı kalkınma süreci ve buna bağlı yaşanan modernleşme çabaları kırsal alanlarda ve burada yaşayan nüfus üzerinde eğitim, istihdam, tarımsal mekanizasyon vb. birçok konuda önemli toplumsal değişmelere neden olmuştur (Merter, 1990, s. 74; Türkdoğan, 2006, s. 68; Kantar-Davran vd., 2017, s. 300). Ancak ironik bir şekilde, planlı kalkınma süreci, plansız yapılan çalışmalar nedeniyle hedeflenen amaca ulaşmaktan uzak kalmıştır. Bunun en önemli nedenleri ise yukarıdan aşağıya uygulanan ve kırsal nüfusu dikkate almayan kırsal kalkınma çalışmaları, üretim desenini ve ihtiyacını dikkate almayan yanlış tarım politikaları ve buna bağlı verilen tarımsal destekler, kırsal kalkınma plan ve projelerinde cinsiyet körü yaklaşımlar, kırdan kente göçü engelleyecek önlemlerin ve yerinde kalkınma politikalarının dikkate alınmaması şeklinde özetlenebilir. Ayrıca yapılan çalışmaların çoğunlukla ülkenin kendi

ihtiyaç ve isteğiyle değil, dünyadaki gelişmelere uyum sağlama amacıyla yapılması da önemli bir diğer etkidir. Bunun sonucunda geldiğimiz nokta, kırsal alanların ve tarımsal üretimin ötekileştirilmesi olup; bunun en önemli örnekleri ise özellikle gençlerin tarımı terk etme eğilimlerinin yüksekliği, tarım topraklarının amaç dışı kullanımı ve buna bağlı olarak azalan tarım toprakları sonucunda kente yapılan göçler, kentte kadınların üretici konumdan tüketici konuma geçmeleri, köyde tarım dışı mesleklerin yok olması, köyde kalan nüfusun geçim imkanlarının azalması, dağınık-karışık ve oldukça yetersiz gelişen tarımsal örgütlenme şeklinde verilebilir. Şüphesiz sosyo-ekonomik gelişmeyle birlikte tarım dışı sektörlerin gelişmesi ve kırsal nüfusun azalması beklenebilir. Yine kırsal alanların 50-60 yıl öncesinin sosyo-ekonomik fonksiyonlarını, gelenek ve kültürel kodlarını sürdürmemesi de istenebilir. Ancak Türkiye, hemen her tarımsal ürünün yetiştiği nadir ülkelerden biri olarak ve ekonomisinin ağırlıkla tarıma dayalı sanayiden oluştuğu gerçeğinden hareketle, kırsal nüfusu yok sayıp tarımsal üretimi ötekileştirmemelidir.

Keleş'in de (2019, s. 11) vurguladığı gibi köylerden oluşan kırsal alanlar, özellikle 2000'li yıllarda gerçekleştirilen yapay yasal düzenlemelerle kentlere dönüştürülmüşse de, bir toplumbilimsel gerçeklik olarak köy, köylülük, kırsal alan, tarım kesiminin ekonomideki önemi varlığını korumaktadır ve bu nedenle, köy ve kent ayrımının artık tarihe karışmış olduğu savını kuşkuyla karşılamak gerekir.

Diğer yandan son 5 yıla damgasını vuran Covid-19 pandemisi ve depremler kırsal alanların, insan ve hayvan beslenmesinin ve tarımın ne kadar önemli olduğunu fazlasıyla ortaya koymuştur. Bu nedenle kırsal alanlar, kırsal nüfus ve tarımla ilgili politikaların planlı, sistemli ve cinsiyet dengeli olarak yapılması gereklidir. Ne yazık ki Türkiye'de, sadece kırsal kalkınma çalışmaları değil, kırsal kalkınma içerisinde kırsal kadınlarla ilgili olarak yapılan çalışmalar da plansızdır. Bu

çalışmalar genellikle dünyada meydana gelen gelişmeler ve Avrupa Birliği uyum süreci ile bağlantılı olarak yapılmaktadır. Gökdemir ve Ergün'ün de (2012, s. 79) ifade ettiği gibi kırsal kalkınmada beklenen sonucun alınamamasında, hedef kitle olarak kadının seçilmemiş olması belirleyici olmuştur.

Dünyada kadınların kalkınma çalışmalarına dâhil edilmeleri 1970'li yıllarda başlamıştır. İlk olarak "kalkınmada kadın", daha sonra "kadın ve kalkınma" ve sonrasında "toplumsal cinsiyet" yaklaşımları yaygınlık kazanmıştır (bkz. Ertürk, 1991; Ertürk, 1996; Fazlıoğlu, 2003; Toksöz, 2011). İlk olarak kadınlarda farkındalık kazandırma ve bilinçlendirme ile yaygınlık kazanan toplumsal cinsiyet çalışmaları, kadının özellikle sosyo-ekonomik olarak güçlendirilmesi anlamında girişimciliklerini artırma ve istihdama katılımlarının sağlanması yönünde gelişmiştir. Ertürk (2015, s. 55) bu yaklaşımlardan kadın ve kalkınma yaklaşımının kadınları üretken sektörlerde marjinalleştirdiğini ve kalkınma müdahalelerinde dikey eşitsizliğe yol açtığını vurgulamış; buna bağlı olarak çözüm üretmek amacıyla Birleşmiş Milletler Kadının Statüsü Komisyonunun kadının kalkınmaya entegrasyonuna odaklandığını belirtmiştir.

Türkiye'de de bu çalışmalar dünyadaki gelişmelere paralel olarak gerçekleşmiştir. Özellikle girişimcilik ve istihdam bağlamında kadın kooperatifleri oldukça önemli bir konuma gelmiştir.

Söz konusu yaklaşımlardan ilki olan Kalkınmada Kadın Perspektifi, kadınların kalkınma süreçlerine entegre edilmesini mevcut eşitsizliklerin ortadan kaldırılması açısından önemli bir adım olarak öne sürmektedir. Ancak, bu yaklaşımın ardından gelen Kadın ve Kalkınma Perspektifi, kadınların zaten üretim süreçlerinde aktif olduklarını ve esas sorunun üretim ilişkilerindeki sömürü olduğunu vurgulamaktadır. Kadınların yalnızca üretim emeklerine odaklanan bu iki yaklaşımın tersine, Toplumsal Cinsiyet ve Kalkınma Perspektifi, kadınların yeniden üretim emeklerini de kapsayacak şekilde bakış

açısını genişleten ve tüm üretim süreçlerinde kadınların güçlenmesini merkeze alan kapsamlı bir değerlendirme sunmaktadır (KEİG, 2015, s. 5).

Nitekim son 10 yıllık süreçte bu konuda yapılan en önemli çalışmalar kadınların kooperatifler yoluyla güçlendirilmesi konusunda yapılan projelerdir. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı ve Ticaret Bakanlığının birlikte yürüttüğü projeler sonucunda Türkiye’de kadın kooperatiflerinin sayısında önemli gelişmeler meydana gelmiştir. Bu kapsamda genel olarak kırsal ve kentsel alanlarda yaşayan kadınlar için kooperatif örgütlenmesi ile istihdam sağlamak ve kadınları üretim hayatına dahil etmek amaçlanmaktadır. Kırsal ve kentsel kesimde yaşayan kadınlarla ilgili yapılacak kalkınma çalışmalarının, birbirinden farklı bakanlıklara bağlı olarak yürütülmesi nedeniyle, kadınların kuracakları kooperatifler için de birbirinden farklı kooperatif yönetmelikleri bulunmakta; buna göre de avantaj ve dezavantajlar yaşanmaktadır. Diğer yandan bütün bu iyi niyetli çabalara rağmen, kadınların kooperatif örgütlenmeleri yoluyla ekonomik hayata katılımları sürecinde, ister kırsal isterse kentsel kesimde yaşıyor olsunlar kurumsal, beşerî sermaye ve teknik anlamda birbirlerinden farklı sorunları da bulunmaktadır.

Türkiye’de kadın kooperatifleri ilk kez 1999 yılında faaliyete geçmiştir. Bu kooperatifler, kadınlar tarafından kadınlar için oluşturulan yapılar olarak ortaya çıkmıştır. Günümüzde kadın kooperatifleri sektörü hala küçük bir ölçekle faaliyet gösteriyor olsa da ülke genelinde hem ortaklarına hem de topluma çeşitli mal ve hizmetler sunmaktadır. Kadın kooperatiflerinin incelenmesi ve bu konuda farkındalık oluşturulması, kadınların güçlenmesine, kaynaklara ve fırsatlara erişimlerinin artmasına, toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin azaltılmasına ya da ortadan kaldırılmasına önemli katkılar sağlamaktadır. Ayrıca, kadın kooperatiflerinin kadın yoksulluğunu azaltmadaki etkisini

inceleyen çalışmaların literatürde sınırlı olması, konunun önemini daha da artırmaktadır (Demirci-Aksoy ve Günay, 2018, s. 79).

Bu çalışmada kırsal alanda yaşayan kadınların kooperatif örgütlenmesi ile sosyo-ekonomik hayata katılımlarının ve bu katılımın sürdürülebilirliğinin önündeki engellerin konuyla ilgili aktörler (kırsal kadınlar, kırsal erkekler -eş, baba vb.-, kentli kadınlar) ve kurumsal yapı (bakanlık, yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri) üzerinden değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Türkiye’de Kadın Örgütlenmesi/Kooperatifleşmesi Üzerine Yapılmış Çalışmalar

Türkiye’de kadın kooperatifleri üzerine yapılmış çalışmalar Duguid vd.’nin de (2015, s. 16) vurguladığı gibi oldukça sınırlıdır. Son yıllarda çalışmaların sayısı artmakla birlikte, kadın örgütlenmesi ile ilgili olarak yapılmış çalışmalar (Aldırmaz-Akkaya, 2018; Demirci-Aksoy ve Günay, 2018; Yıldırım alp vd., 2021; Şahankaya-Adar vd., 2023; Değirmenci, 2023) ağırlıkla Ticaret Bakanlığına bağlı olan Kadın Girişimi Üretim ve İşletme Kooperatifleri üzerine olup; ayrıca bu çalışmalarda kadın kooperatifleri arasındaki farklılık çok net bir şekilde belirtilmeden doğrudan “kadın kooperatifleri” kavramı kullanılmaktadır. Bunda temel etken ise hem sayılarının fazla olması hem de kırsalın aksine daha ulaşılabilir olmalarıdır.

Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı kadın kooperatifleri üzerine yapılmış çalışmalar ise genellikle kooperatifçiliğin rolü, önemi ve mevcut durum değerlendirmesi (bkz. Duguid vd, 2015; Yıldırım alp vd., 2021; Özdemir ve Yılmaz, 2023; Şahankaya-Adar vd., 2023; Katkat-Özçelik, 2024), girişimcilik (bkz. Sönmez, 2011; TBMM Komisyon Raporu, 2018; Durna, 2018), pazarlama (bkz. Kantar-Davran ve Sevinç, 2021), katılımçılık (bkz. Köseoğulları, 2010), kalkınma (bkz. Gülçubuk, 2007; Avşar, 2017; Furat, 2013; Özdemir, 2013; Kutay, 2022; Demircan-

Yıldırım, 2020) ve güçlendirme (bkz. İKA,2017; Gümüšođlu, 2012) ile ilgili makale, tez ve raporlardan oluşmaktadır.

Her iki bakanlığa bağlı kadın kooperatifleri üzerine yapılan çalışmaların ortak noktası ise, Değirmenci (2023, s. 227) ve Kurtege-Sefer'in de (2023, s. 187) vurguladığı gibi, ekonomik odaklı olup; kadınların girişimciliğe yönlendirilerek yoksulluklarının azaltılması ve aynı zamanda sosyal olarak da güçlenmelerinin sağlanması üzerinedir.

Bu çalışmaların dışında 2008 yılında Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının başlattığı ve TEDGEM (Teşkilatlanma ve Destekleme Genel Müdürlüğu) organizasyonunca gerçekleştirilen Ulusal Kırsal Alanda Kadın Çalıştayını ilk olarak Ankara'da yapılmış; 2009-2011 yıllarını kapsayacak şekilde 9 Bölgesel Çalıştay ile devam etmiştir (GTHB, 2011, s. 8). Söz konusu çalıştaylarda temel başlıklardan biri "Kırsal Kadın ve Örgütlenme" konusuna ayrılmıştır. Ancak bu çalıştaylarda ele alınan konular, genel anlamda kadın ve kalkınma odaklı olarak ele alınmış olup; günümüzdeki anlamda kırsal kadın kooperatiflerine vurgu yapılmamıştır.

Bakanlık tarafından biri ulusal, dokuzu bölgesel düzeyde yapılmış Kırsal Alanda Kadın Çalıştaylarından yararlanılarak, kamu kurum ve kuruluşları ile üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarının katkılarıyla Kırsal Alanda Kadının Güçlendirilmesi Ulusal Eylem Planı (2012-2016) hazırlanmış (Fidan vd., 2017, s. 10); bu plan ile kırsal alanda kadınların, örgütlenme dahil olmak üzere, birçok konuda güçlendirilmesi hedeflenmiştir.

Bu çalışma, mevcut literatürde incelenen konulardan farklı olarak, kırsal kadın örgütlenmesinin/kooperatifleşmesinin genel kalkınma bağlamındaki önemine değil; kırsal kadın örgütlenmesi içinde yer alan iç ve dış paydaşların/aktörlerin değerlendirilmesine odaklanmakta ve bu kapsamda özgülük taşımaktadır.

Materyal ve Yöntem

Bu çalışmada kooperatif başkanları ve ortakları ile yapılan bireysel görüşmelerin yanı sıra, yazarın katıldığı kadın kooperatifleri ile ilgili Adana’da düzenlenen ulusal ve/veya uluslararası çalıştay ve bilimsel toplantılardaki deneyim ve gözlemlerden yararlanılmıştır. Bu toplantılar şunlardır: 2021 yılında “Kadınların Kooperatifler Yoluyla Güçlendirilmesi Projesi” kapsamında düzenlenen Adana Yerel Paydaş Toplantısı (AİTOM, 2022, 27 Mayıs); Adana Büyükşehir Belediyesi Kadın ve Aile Daire Başkanlığı tarafından 2021 yılında düzenlenen “Kadın Kooperatifleri ile Yarını Planlamak ve İşbirliği Alanları Arama Toplantıları-3”; Adana İli Seyhan İlçe Belediyesi Kent Konseyi üyesi olarak (2023 yılı) katılım sağlanan “Kırsal Kalkınma Komisyonu” toplantıları; Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Adana İl Müdürlüğü tarafından 2022 yılında düzenlenen “Adana İli Kadın Kooperatiflerinin Güçlendirilmesi Yol Haritası ve Faaliyet Planının Geliştirilmesi” toplantısı; Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Adana İl Müdürlüğü tarafından 2023 yılında düzenlenen “Kadın Kooperatifleri Pazar Ağı Geliştirme Toplantısı”; Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Adana İl Müdürlüğü tarafından 2023 yılında düzenlenen “Kooperatif Ağları, Birlikleri ve Savunuculuk Faaliyetleri Teknik Çalışma Grubu” Toplantısı. Bu toplantılara Ticaret Bakanlığı ile Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı olarak faaliyetlerini sürdüren tüm kadın kooperatifleri katılım sağlamıştır.

Bu çalışmada yapılan değerlendirmeler, 2019 ile 2023 yılı itibariyle Tarım ve Orman Bakanlığı Adana İl Müdürlüğüne bağlı olarak kurulan Tarımsal Kalkınma Kooperatifi niteliğindeki altı Kırsal Kadın Kooperatifini içermektedir. Dolayısı ile çalışmada yapılan değerlendirmeler Adana ili ile sınırlıdır.

Çalışmada öncelikle kooperatifçiliğin tarihçesi ve kadın kooperatiflerinin arka planı sunulmuş; ardından kadın kooperatifleri üzerine yapılan çalışmalar ve Tarım ve Orman Bakanlığının Kadın

Kooperatifleri ile ilgili faaliyetleri verilmiştir. Bu genel çerçeveden sonra kırsal kadınların kooperatif yoluyla örgütlenmesinin sürdürülebilirliği iç ve dış paydaşlar bağlamında ve Adana özelinde tartışılmıştır.

Kooperatifçiliğin Tarihçesi

Kooperatifçiliğin dünyada ekonomik bir yapı olarak ortaya çıkışı, 19. yüzyılın ortalarına kadar uzanır. Sanayi devriminin getirdiği hızlı değişim ve dönüşümler, işsizlik, göç, kentleşme ve gelir dağılımındaki dengesizlik gibi ekonomik ve sosyal sorunlar, kooperatifçiliğin gelişimine önemli katkılarda bulunmuştur. Kooperatifçilik, sanayi devriminin merkezinde İngiltere'de işçiler tarafından başlatılan tüketim kooperatifçiliği hareketiyle kendini göstermiştir. Bunu, Fransa'da üretim kooperatifçiliği ve Almanya'da esnaf ve tarım kredi kooperatifçiliği hareketleri izlemiştir (GTBKGM, 2012, s. 3).

Uluslararası Kooperatif Birliğinin (ICA, 2024) verilerine göre dünyadaki insanların en az %12'si dünyadaki 3 milyon kooperatiften birinin ortağıdır. Yine aynı verilere göre kooperatifler, çalışan nüfusun %10'una iş veya çalışma fırsatı sağlamakta; en büyük üç yüz kooperatif veya ortak, toplumun ihtiyaç duyduğu hizmetleri ve altyapıyı sağlarken 2.409,41 milyar ABD doları ciro elde etmektedir.

Kooperatifçilik, serbest piyasa ekonomilerinde, çeşitli aktörlerin denge sağlanmasına yardımcı olarak zayıflıkları azaltır ve bu nedenle, pek çok gelişmiş ülkede, kooperatiflerin gelişimini teşvik eden ve çalışma koşullarını düzenleyen yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Bu bağlamda kooperatifler, diğer benzer kuruluşlarla birlikte, gelişmiş ülkelerde "üçüncü sektör" olarak kabul edilmektedir (GTBKGM, 2012, s. 4).

Türk toplumlarında, imece, lonca ve ahilik gibi yapılar altında yüzyıllar boyunca başarıyla yürütülen dayanışma faaliyetleri, ortak çalışma ve birlikte iş yapma biçiminde kendini göstermiştir. Türk

kültüründeki yardımlaşma ve dayanışma, 150 yılı aşkın süredir etkin bir şekilde uygulanan kooperatifçilikle birçok yönüyle benzerlik taşımaktadır. Türk kooperatifçilik hareketi, Midhat Paşa'nın kurduğu "Menâfi-i Umumiye" veya "Memleket Sandıkları" ile başlamıştır. Bu bağlamda, 1863 yılında Şehirköyü (Pilot) kasabasında kurulan "Memleket Sandıkları", Türk kooperatifçiliğinin ilk örneği olmuştur. Bu uygulamanın olumlu sonuçlar vermesi üzerine, 1867 yılında "Memleket Sandıklarının Suret-i Tertibi ve Sermayesinin İdaresi ve Menafi ve Temettüatının¹ Sarfı Hakkında Layiha" (Memleket Sandıkları Nizamnamesi) adı altında ilk yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir. Memleket Sandıkları daha sonra Menafi Sandıkları adını almış ve sonunda Ziraat Bankası'nın kuruluşuna entegre edilmiştir. Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı sonrası, halkın ekonomik zorluklarla karşılaştığı dönemlerde, Mustafa Kemal Atatürk tarafından Cumhuriyet ilan edilmeden önce "Kooperatif Şirketler Kanun Layihası" hazırlanmıştır. Bu tasarı yasalaşmamış olsa da, Atatürk kooperatifçiliğinin yaygınlaşması için çeşitli girişimlerde bulunmuş ve kooperatiflere hukuki bir zemin sağlamak amacıyla yasal düzenlemeler yapılmıştır. Sonraki yıllarda kooperatifçilik, kalkınma planları ve yıllık programlarda yer bulmaya başlamış ve çeşitli alanlarda kurulan kooperatifler aracılığıyla ülke refahına katkıda bulunmaya devam etmiştir (TBESKGM, 2023, s. 19).

Ülke çapında kooperatifçiliğinin şansı, Mustafa Kemal Atatürk'ün kooperatifçiliğinin potansiyelini ve katkısını fark etmesidir. 1920 yılından vefatına kadar sürekli olarak Türkiye'deki kooperatif hareketinin bir destekçisi olan Atatürk, ziyaret ettiği yerlerde kooperatifçiliği teşvik ederek halkın bilinçlenmesine katkıda bulunmuştur. Nitekim ülkemizde 1920-1938 yılları arasında yapılan hukuki düzenlemeler

¹ Yararlanılan kaynakta layiha adında yanlışlıkla "temerttüat" yazılmıştır. Temettü/temettüat (çoğul) için (bkz. Kubbealtı Lügatı, 2024)

Atatürk'ün liderliğinde gerçekleştirilmiş; ancak Atatürk sonrasında 1938-1960 yılları arasında, kooperatifçilik faaliyetleri durgun bir dönem geçirmiştir. 1960 sonrası planlı kalkınma döneminin en önemli gelişmelerinden biri ise kooperatifçiliğin Anayasa'ya dahil edilmesi olmuştur. Buna göre 1961 Anayasası'nın 51. maddesinde "Devlet, kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak önlemleri alır." hükmü yer almış ve devlet kooperatifçiliğin gelişimi için daha aktif ve sorumlu bir hale gelmiştir. 60'lı yıllardaki toplumsal ve ekonomik faktörler nedeniyle kooperatifçilik olgusu ilk olarak tarımsal alanda ortaya çıkmış ve uzun süre bu alanda yoğunlaşmıştır (GTBKGM, 2012, s. 7-8).

Günümüzde kooperatifçilikle ilgili faaliyetler, 1982 Anayasası'nın 171. maddesi çerçevesinde yürütülmektedir. Bu maddeye göre, devlet, milli ekonominin çıkarlarını gözeterek, üretimi arttırmayı ve tüketiciyi korumayı hedefleyen kooperatifçiliğin gelişimini destekleyecek önlemler alır. Bu bağlamda, 24/04/1969 tarihli 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu, 18/04/1972 tarihli 1581 sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu ve 01/06/2000 tarihli 4572 sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun hükümleri doğrultusunda faaliyet gösterilmektedir (GTBKGM, 2012, s. 19).

Günümüzde kooperatifler, Türkiye ve dünya genelinde kriz dönemlerinin tanınan "kalkınma" mottosu olan "yoksullukla mücadele" bağlamında yeniden öne çıkmış ve ilgi görmeye başlamıştır (Değirmenci, 2023, s. 212).

Kadın Kooperatifçiliğinin Arka Planı ve Gelişimi

Kadın kooperatifçiliğinin arka planı ve gelişimini ortaya koyabilmek için ilk olarak "kadın kooperatifi" kavramının veya tanımının ortaya konması gerekmektedir. Bu nedenle çalışmanın bu kısmında ilk olarak kadın kooperatifi tanımı ele alınmış; daha sonra sırasıyla Türkiye'de kadın kooperatifçiliğinin tarihsel gelişimi, kurulma nedenleri ve güncel

durumu, politika belgelerindeki durumu, konuya ilişkin yasal ve kurumsal düzenlemeler ile kadın kooperatifi çeşitleri incelenmiştir.

Kadın kooperatifleri

Türkiye’de mevcut kooperatifler mevzuatına göre kadın kooperatifleri bir işletme olarak ele alınmakta ve bu bağlamda kadınlar birer “girişimci” olmaya yöneltilmektedir (Değirmenci, 2023, s. 217). Kadın kooperatiflerine özgü ayrı bir tanım ne Ticaret Bakanlığı ne de Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı olarak kurulan kadın kooperatiflerinin ana sözleşmelerinde bulunmaktadır. Bu sözleşmelerde kuruluş, amaç, ortaklık vb. konularla ilgili açıklamalar yer almaktadır. Demircan-Yıldırım (2020, s. 162) da konuyla ilgili belirli bir tanımın olmamasından bahsederek kadın kooperatiflerini "kadınlar tarafından kurulan ve üyelerinin kadınlardan oluştuğu bir tür" olarak ele almış; Simurg Kadın Kooperatifleri Birliği (Simurg) ise "yerel kadın grupları tarafından ihtiyaçları ve öncelikleri doğrultusunda hizmet geliştirmek için oluşturulan yapılar" olarak tanımlamıştır (Simurg, 2015; Aktaran: Duguid vd., 2015, s. 38).

Kadın Emegi ve İstihdamı Girişimi Platformu (KEİG, 2018) tarafından ise kadın kooperatiflerinin özellikleri aşağıdaki gibi açıklamıştır:

- Yasal statü ve yükümlülükler bakımından diğer kooperatiflerle benzerlik taşımasına rağmen, sosyal ve ekonomik hedeflerin bir araya getirildiği ve geleneksel kadın rollerine dayalı olarak değerlendirildiği için özel bir kategori olarak ortaya çıkmıştır.
- Diğer kooperatiflerden ayıran özellikleri vardır; bu nedenle her zaman yerel, öz örgütlenme esasına dayalı ve bir grup kadının kendi kararlarıyla kurduğu yapılar olmayabilir. Bazı kooperatifler, kalkınma projeleri ve yerel yönetimlerin ya da kadın kuruluşlarının desteğiyle de kurulabilir. Dolayısıyla, kadın kooperatiflerini farklı kılan unsurlar, bu yapıların beklentilerine ve anlayışlarına göre şekillenir. Türkiye'deki

kadın kooperatiflerinin en belirgin özelliği, genellikle belirli ve sınırlı üretim alanlarında (örneğin, el sanatları, evde üretim, sosyal hizmetler gibi geleneksel kadın rollerine ilişkin alanlarda) faaliyet göstermeleridir.

- Mevcut durumları itibarıyla "kadın odaklı kalkınma vizyonu" olarak değerlendirilebilir.
- Çeşitli alanlarda faaliyet gösterdikleri için sıkça "çok amaçlı kadın kooperatifleri" olarak adlandırılırlar.

Bu açıklamalara bakılınca genelde kadınlar tarafında kurulması beklenen, kadınlara ait ve kadın odaklı bir kooperatif açıklaması/tanımı ortaya çıkmaktadır. Buradan hareketle bir kadın kooperatifi tanımlaması "*Dezavantajlı gruplardan biri olan kadınların kırsal ve kentsel kesimde faaliyet göstermek üzere, tabandan veya tavandan gelen eğilimler doğrultusunda, sosyo-ekonomik ve kültürel yönden güçlenmelerini sağlamak amacıyla kurulan; yönetim ve ortakların kadın ağırlıklı üyelerden oluştuğu sosyo-ekonomik örgütlenmeler*" şeklinde yapılabilir.

Kadınların güçlenmesi meselesi, feminist kalkınma teorilerinin genel kalkınma teorilerine yönelik eleştirilerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmış ve eleştirel, politik bir kavramsal çerçeveye dönüşmüştür. Bu nedenle feminist kalkınma teorileri, özellikle kuzey ve güney ülkeleri arasındaki eşitsizlik ve farklılıkların toplumsal cinsiyet boyutunu da kapsayan bir bakış açısıyla ele alınmasını, bu konunun politik gündeme taşınmasını ve az gelişmişlik ile ataerkil yapılar için çözüm önerilerini içermektedir (Furat, 2013, s. 527).

Dünya genelindeki kadın kooperatiflerinin neredeyse tamamı, gelişmekte olan ülkelerdeki kadınlar tarafından kurulmuştur. Bu kooperatiflerin kurulmasına yardımcı olan gruplar, genellikle "bir şeyler yapmak daha iyidir" ve "bir yerden başlamak gerekir" gibi düşüncelerle hareket etmektedir. Ancak başlangıçta bazı küçük başarılar elde edilse de, çoğu zaman bu kooperatifler küçük ölçekli kalmakta ve büyüyüp gelişemeyerek uzun vadede sürdürülebilir

faaliyet gösterememektedir (Ekmen, 2020). Dünya’da çalışan kadınların bir araya gelerek oluşturdukları ilk örgüt, İngiltere’de 19. yüzyılın sonunda Alice Acland tarafından kurulan loncadır. Sonraları özellikle kooperatifçilik olgusunun ve felsefesinin yaygınlaşmasıyla kadınlar, kendilerine kooperatiflerde daha fazla yer bulmuştur (GTBKGM, 2017, s. 22). Dünyadaki başarılı kadın örgütlenmelerine önemli bir örnek olarak Hindistan’da kurulan SEWA (*Self Employed Women Association/Serbest Çalışan Kadınlar Birliği*) verilebilir. SEWA, temelleri 1920’lere kadar giden ve resmi olarak 1971 yılında; sosyal sınıflar arasında keskin farklar bulunan, yoksulluk ve eşitsizlikle başa çıkmaya çalışan kadınlar tarafından kurulan bir kooperatif örgütlenmesidir (Kara, 2019). Bir diğer örnek ise tam bir kooperatif örgütlenmesi olmasa da, informel örgütlenme modeli olarak tanımlanabilecek, en az beş kadını bir araya getiren Bangladeş'teki Grameen Bankası Projesidir. Bangladeş’in Jobra köyünde 1976 yılında uygulama projesi olarak başlayan proje, 1983 yılında kırsaldaki yoksulluğu azaltmak ve yoksulları güçlendirmeyi hedefleyerek bir mikro kredi banka uygulamasına dönüşmüş ve şu anda mikro kredi kullanan müşterilerinin %98’ini kadınların oluşturduğu bir proje haline gelmiştir (GB, t.y.). Kredi almak isteyen girişimciler bankaya bir projeye başvurmakta ve başvuru bireysel değil grup olarak yapılmaktadır. Gruplar aynı aileden olmayan 5 kişiden oluşmakta ve doğabilecek sorunlar karşısında sorumluluğu grup olarak paylaşmakla yükümlü tutulmaktadırlar (Akbulaev vd., 2017)

Kadın kooperatifçiliği hareketi ülkemizde 2000’li yıllarda başlamıştır (GTBKGM, 2012, s. 11). Bu kooperatiflerde temel amaç, kadın işgücünün ekonomiye kazandırılması, kadınların sosyo-kültürel faaliyetlerinin desteklenmesi ve sağlıklı bir çevrede yaşamalarının sağlanması olup; kadın girişimcilerin talepleri doğrultusunda ortaya çıkmıştır. Ortaklarının %80’den fazlası veya tamamı ise kadınlardan oluşmaktadır. Bu anlamda bu kooperatifler, kadınlar tarafından

kadınlar için oluşturulmuş yapılar olarak ortaya çıkmıştır (Demirci-Aksoy ve Günay, 2018, s. 79). 2015 yılında Türkiye’de kurulmuş 101 kadın kooperatifinden elde edilen verilere göre (Duguid vd., 2015, s. 45) bu kooperatiflerin kurulma nedenlerini şu şekilde özetlenmiştir: Kadınlara yönelik olarak,

- İstihdam yaratmak
- Sosyal açıdan güçlendirmek
- Ortak sorunlarına çözüm bulmak
- Çocuk bakım hizmetleri sağlamak (kreş)
- Ortak örgütlenmesini ve güçlenmesini desteklemek
- Topluma hizmet ve ürün sağlamak.

Türkiye’de Tarım ve Orman Bakanlığı’na bağlı ilk kadın kooperatifi, 2004 yılında İzmir iline bağlı Kiraz ilçesinin Yağlar köyünde kurulmuş olup, Bakanlık tarafından pozitif ayrımcılık yapılarak süt sığırcılığı konusunda destek sağlanmıştır (Ekmen, 2020).

Kadın kooperatifleri konusunda yeterli farkındalık olmadığından dolayı kadınlar aktif bir şekilde bu kooperatiflere katılamamaktadır. Ancak kadın kooperatifleri, kalkınma açısından önemli bir çözüm olarak sunulmakta; ayrıca kadınların karşılaştığı sosyo-ekonomik zorlukların üstesinden gelebilmeleri için bir mücadele aracı olarak görülmektedir (Demircan-Yıldırım, 2020, s. 161). Dolayısıyla, Özdemir-Ok ve Demir’in de (2022, s. 7) ifade ettiği gibi, kadınların sosyo-ekonomik olarak güçlenmesini hedefleyen kooperatif örgütlenmeleri kamu tarafından da desteklenmekte ve özendirilmektedir.

2012’de yayımlanan Türkiye Kooperatifçilik Stratejisi ve Eylem Planının (2012-2016), 3. Numaralı Stratejik Hedef ve Faaliyetler kapsamında “Kadınlarımızın girişimcilik kabiliyetlerinin artırılması ve ekonomide bir aktör olarak yer almalarının sağlanması için kooperatifler çatısı altında örgütlenmeleri yönünde çalışmalarda bulunulacaktır.” şeklinde bir ifadeye yer vermiştir (GTBKGM, 2012, s.

43). Bu doğrultuda sorumlu kuruluşlar olarak Gümrük ve Ticaret Bakanlığı; Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı belirlenmiş; Millî Eğitim Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, AB Başkanlığı, KOSGEB, İŞKUR ve Kadın Emeğini Değerlendirme Vakfı (KEDV) gibi kurumlar ise iş birliği yapılacak kuruluşlar arasında sayılmıştır. Dolayısıyla, istihdam imkânı olmayan kadınların kooperatifler aracılığı ile bir araya gelmesini destekleyerek, pazarlama olanaklarının artırılması ve sosyo-kültürel ihtiyaçların karşılanması amacıyla faaliyetler yapılması öngörülmüştür.

Duguid vd.'ne göre (2015, s. 32) söz konusu Eylem Planı, Türkiye'deki kooperatiflerin karşılaştığı zorluklara eleştirel bir bakış açısı da sunmaktadır. Buna göre Plan, kooperatif sektöründe genel olarak 22 zayıf nokta belirlemiş ve bunların yedi stratejik müdahale alanında yeniden düzenlendiğini ortaya koymuştur. Bu zayıf noktaların çoğu da kadın kooperatiflerinin yaşadığı zorluklar ve güçlüklerle örtüşmektedir.

Türkiye'nin kooperatifçilik alanındaki ilk eylem planı olan Türkiye Kooperatifçilik Stratejisi ve Eylem Planı 2012-2016 yıllarını kapsamış olup; bu süreç sona ermiştir. Ancak ülkemizde kooperatifçilik hakkında farkındalığı artırmak, kooperatifçiliğe uygun ortam yaratmak, kooperatiflerin etkinliğini, verimliliğini ve sürdürülebilir kalkınmadaki rollerini artırmak amacıyla 2025-2029 yıllarını kapsayacak şekilde Kooperatifçilik Stratejisi hazırlanmıştır. Bu kapsamda 21 Aralık 2023 tarihinde Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı nezdinde bir toplantı gerçekleştirilmiştir. Diğer taraftan, 01.11.2023 tarihli ve 32356 sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren On İkinci Kalkınma Planı'nın (2024-2028) farklı bölümlerinde, kooperatifçiliğin geliştirilmesine yönelik önemli politika ve tedbirlere yer verilmiştir (TB, 2023, 25 Aralık). Kooperatifçilik ile ilgili faaliyetlerin bu kadar önemsenmesinin ve 2029 yılına kadar tekrar plan

yapılmasının temelinde, Birleşmiş Milletler tarafından, kooperatifçilikle ilgili yapılan farkındalık çalışmalarının da önemli etkisi bulunmaktadır. Nitekim Birleşmiş Milletler, 2012 yılından sonra 2025 yılını da ikinci bir Uluslararası Kooperatifler Yılı (ICA, 2023) olarak ilan etmiştir.

Kadının ekonomik katılımının sınırlı olduğu bölgelerde, kooperatifler, kadınların aile içindeki rollerini sürdürmelerine ve ekonomiye daha esnek bir şekilde dahil olmalarını sağlayan önemli araçlar olarak görülmektedir. Ayrıca, özel sektördeki iş imkânlarının sınırlı olması ve kadınların erişim sağlayabileceği işler dikkate alındığında, kooperatifler, özellikle belirli yaş grubundaki ve aile içinde bakım sorumluluğu olan kadınlar için uygun bir seçenek olarak kabul edilmektedir. Ancak bu durum, bir yandan kadınlar için düşük ücret ve uzun çalışma saatleri gibi sorunları derinleştirip dezavantaj yaratırken, diğer yandan kadınların ekonomik bağımsızlıklarını kazanmalarına ve kamusal hayata daha fazla katılmalarına destek olarak bir avantaj oluşturmaktadır (Özdemir-Ok ve Demir, 2022, s. 7).

Kadın kooperatifleri, diğer kooperatif türleriyle aynı yasal statü ve yükümlülüklerle sahip olsalar da, bu örgütlenmelerde ekonomik hedeflerle birlikte sosyal hedeflerin de önemli olması, ayrı bir kategori olarak değerlendirilmesini gerektirmektedir. Bu nedenle, Türkiye'de 2012 yılında 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu'nun 88. maddesi çerçevesinde Kadın Girişimi Üretim ve İşletme Kooperatifi Ana Sözleşmesi yayımlanmıştır (KEİG, 2018, s. 5)

Türkiye'deki kadın kooperatifleri iki bakanlık çatısı altında örgütlenmektedir. Çoğunlukla kentsel kesimde yer alan ve Kadın Girişimi Üretim ve İşletme şeklinde örgütlenen kooperatifler Ticaret Bakanlığına bağlı iken; kırsal alanda yer alan ve Tarımsal Kalkınma Kooperatifi şeklinde örgütlenen kadın kooperatifleri Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. Buna göre:

Kadın Girişimi Üretim ve İşletme Kooperatifleri: Bu kooperatiflerin tüm ortakları veya büyük bir kısmı kadınlardan oluşmakta; ayrıca, ilgili konularla ilgili olarak belediyeler gibi tüzel kişiler de bu kooperatiflere ortak olabilmektedir. Kuruluş amaçları, ortakların ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik faaliyetler çerçevesinde mal ve hizmet üretimi ve pazarlamasını sağlamak, girişimleri desteklemek, üretim becerilerini geliştirmek ve böylece ortaklarının ekonomik menfaatlerini koruyarak sağlıklı ve gelişmiş bir yaşam alanında yaşamalarını temin etmek olarak belirlenmiştir. (TBESKGM, 2023, s. 31).

Tarımsal Kalkınma Kooperatifleri: Bu kooperatifler ortaklarının;

- Bitkisel, hayvansal ve ormancılık alanlarında üretimi geliştirmek,
- Gerekli malzemeleri sağlamak ve temin etmek; ortaklarının ekonomik ve sosyal olarak ilerlemelerine yardımcı olmak,
- İstihdam sağlamak,
- Ortakların ekonomik gücünü artırmak için doğal kaynaklardan yararlanmak,
- El sanatları ve tarımsal endüstrinin ilerlemesine yönelik önlemler almak gibi gereksinimleri karşılamak amacıyla faaliyet gösterir. Tarımsal kalkınma kooperatifleri, ortaklarının ihtiyaç duyduğu gübre, tohum, yem, ilaç gibi girdilerin temin edilmesini sağlamanın yanı sıra, üretim aşamasında bu girdilerin nasıl kullanılacağı konusunda da ortaklarına rehberlik eder. Bu şekilde, çiftçilerin yanlış düşmesini engelleyerek üretim kalitesinin artmasına katkıda bulunur (TBESKGM, 2023, s. 28).

Kırsal Kadınlarla İlgili Tarım ve Orman Bakanlığının Faaliyetlerinin ve Bakanlığa Bağlı Kadın Kooperatiflerinin Sürdürülebilirliğinin Değerlendirilmesi

Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından kırsal alanda kadın ve aileye yönelik yürütülen çalışmalar "Fırsat Eşitliğinin Sağlanması, Girişimciliğin ve İstihdamın Artırılması" esasına dayanmaktadır. Kırsalda Kadın ve Aile Çalışma Grubu olarak kırsal alanda yaşayan kadınlara yönelik;

- Tarımsal ve sosyal konularda eğitim ve yayım hizmetleri,
- Kooperatif kurmalarının desteklenmesine yönelik çalışmalar,
- Tarıma dayalı iş alanlarında kadın girişimciliği özendirilmekte ve desteklenmekte, gelir getirici, faaliyet çeşitliliğini artırıcı ve sosyo-ekonomik yönden güçlendirici projeler,
- Aile çiftçiliğini korumak ve sürdürülebilirliğini sağlamak için kadınlar öncelikli olmak üzere çocuk ve gençlere yönelik eğitim, program ve projeler,
- Sorunlarının çözümüne yönelik strateji çalışmaları", organize edilmektedir (TOB, t.y.).

Bakanlık tarafından desteklenen Ortaklar Mülkiyetinde Tarımsal Kalkınma Kooperatifleri, yerel kadın çiftçilere, genel kooperatifçilik ve kooperatiflerin faaliyet alanları hakkında (hayvan hastalıkları, bakımı, beslenmesi, sağım teknikleri ve hijyeni, hijyenik süt üretimi, sütün farklı şekillerde işlenmesi, ahır bakımı ve temizliği, koyun yetiştiriciliği, arıcılık, seracılık vb.) eğitimler vermektedir. 2004 yılından bu yana Bakanlık tarafından ülke genelinde 11.000'den fazla çiftçi toplantısı düzenlenmiş, 74.000'den fazla kadın çiftçi kooperatifçilik konusunda eğitim almıştır. 2019 yılında eğitim alan kadın çiftçi sayısı ise 1.133 kişidir (TOB, t.y.).

30 Ekim 2018 tarihinde konuyla ilgili bakanlıkların iş birliği ile (Tarım ve Orman Bakanlığı; Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Ticaret Bakanlığı) kadın kooperatiflerini güçlendirme, sürdürülebilirliklerini sağlama, kurumsal kapasitelerini ve görünürlüklerini artırma ve kadınların kooperatif vasıtasıyla sosyo-ekonomik yaşama etkin katılımını teşvik etmek üzere Kadın

Kooperatiflerinin Güçlendirilmesi İş birliği Protokolü imzalanmıştır. Bu protokol kapsamında, 15 Kasım 2018'de Kadın Kooperatiflerinin Güçlendirilmesi Çalıştayı gerçekleştirilmiş; söz konusu taraflar Türkiye'deki kadın kooperatifleri bağlamında, mevcut durumu, karşılaştıkları sorunlar, çözüm önerileri ve gelecekleri üzerine bir değerlendirme yapmışlardır (TOB, t.y.).

Özet olarak Bakanlığın kırsal kadınlarla ilgili faaliyetleri, ağırlıklı olarak kadının ekonomik yönden güçlenmesini sağlamak amacıyla, girişimcilik ve istihdam üzerine yoğunlaşmakta; bu kapsamda da en önemli araç kooperatifler olmaktadır. Kırsal kadınlarla ilgili Tarım ve Orman Bakanlığı faaliyetleri ile ilgili olan ve Adana'yı kapsayan Kantar-Davran ve Sevinç (2021) tarafından yapılmış detaylı bir çalışma da bu kapsamda incelenebilir.

Kaleli (2013, s. 3) tarafından 2013 yılında yapılan bir çalışmada, ülkemizde tarımsal üretimde kadın emeğinin %50'lere yaklaştığı ancak kadınların pazarlama ve girişimcilik açısından çok zayıf olduğu; kredi kullanabilen kadınların oranının ise %1'i bile bulmadığı belirtilmiştir. 2023 yılı itibarıyla ise Türkiye'de tüm kadınların %18,9'u tarımda istihdam edilirken; tarımdaki toplam istihdamın %41,3'ünü kadınlar oluşturmaktadır (TÜİK, 2023). Diğer taraftan kredi kullanan girişimci kadınlar içerisinde tarımsal amaçlı kredi kullanan kadınların oranı ise, Türkiye Bankalar Birliği kayıtlarına göre (TBB, 2023, s. 1) %4,1 olarak açıklanmıştır. Dolayısıyla yaklaşık 10 yıllık süreçte tarımda istihdam edilen kadın oranı azalmış; kredi kullanan kadın sayısı ise çok fazla artmamıştır.

Bu nedenle kırsal kesimde kurulan kooperatifler kırsal alanda kadınları daha etkili ve aktif hale getirirken, kadın üye sayısını da arttırabilir, kadınların kaynaklara erişimini kolaylaştırabilir, pazarlama süreçlerine katılımını güçlendirebilir, yerel yönetimlerin desteğini alabilir, kadınlara farkındalık ve özgüven edindirebilir, sosyal güvenlik uygulamalarına dâhil olmalarına olanak verebilir (Kaleli, 2013).

Kadınların Türkiye’deki kooperatiflerdeki durumu ile ilgili ulaşılabilir bilgiler kısıtlı olup bu durum farklı yazarlar (Duguid vd., 2015, s. 16; Şahankaya-Adar vd., 2023, s. 1172) tarafından da ifade edilmiştir. Duguid vd.’ne göre (2015, s. 34) cinsiyet bazında kooperatif ortaklarına ilişkin resmi veri de bulunmamaktadır. Yine aynı çalışmaya göre (Duguid vd., 2015, s. 34) mevcut kooperatiflerin kadın ortakları üzerindeki etkisine ilişkin bilgi de çok kısıtlıdır. Ayrıca 2012-2106 yıllarını kapsayan Eylem Planı’nda “girişimcilik becerilerini ve ekonomiye bir aktör olarak katılımlarını geliştirecek” bir araç olarak en az 20 kadın kooperatifinin kurulması faaliyeti planlanmıştır ve bu faaliyet, Eylem Planı’nda genel olarak kadınlara değinilen tek bölümdür (Duguid vd., 2015, s. 34).

Şahankaya-Adar vd. (2023, s. 1174 ve 1183) Türkiye’de kadın kooperatiflerinin genel bir değerlendirmesini yaptıkları çalışmalarında kadın kooperatiflerinin daha çok ‘kadın işi’ olarak bilinen alanlarda faaliyet gösterdiğini; kooperatif ortağı kadınların çoğunlukla ekonomik kaynaklara erişimlerinin zayıf olduğunu; bu durumun, Türkiye’de kadın kooperatiflerinin istihdam ve güçlenme yaratma potansiyelini tartışmalı hale getirdiğini vurgulamış ve Türkiye’de kadın kooperatiflerinin Marmara, İç Anadolu, Karadeniz ve Akdeniz bölgelerinde yoğunlaşırken; en düşük yoğunlaşmanın ise Güneydoğu Anadolu bölgesinde olduğunu ifade etmişlerdir (Şahankaya-Adar vd., 2023, s. 1174 ve 1183).

Türkiye’de Ticaret Bakanlığına bağlı kadın kooperatifleri ile ilgili resmi rakamlara ulaşılabilecek tek kaynak ise Koop-Bis (Kooperatif Bilgi Sistemi) olup; sayfada kooperatif ile ilgili istatistiksel bilgiler bulunmamaktadır. Bunun nedeni ise kooperatifler tarafından yapılması gereken veri giriş ve aktarım sürecinin (sicil kaydı, finansal tablolar, ortak sayısı, faaliyet raporu vb.) Ticaret Bakanlığı tarafından sürekli uzatılmasıdır. Bu durum ise istatistik bilgilere ulaşamamasına; farklı kurumlar tarafından yapılan çalışmaların ise dağınık ve

birbirinden farklı olmasına neden olmaktadır. Veri giriş ve aktarım süreci en son (31.05.2024 tarihli ve 97304545 sayılı Onay ile) 26.04.2024 tarihinden itibaren bir yıl daha uzatılmıştır (Koopbis). Şahankaya-Adar vd. de (2023, s. 1183) veri bulmanın güçlüğünden bahsetmiş; kadın kooperatifleri ile ilgili değişik kurumların verilerinden yararlanarak Türkiye’de toplam kadın kooperatifi sayısını, dördü pasif olmak üzere, 944 adet olarak saptamışlardır.

Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı kadın kooperatiflerinin sayısı ise Bakanlığın 2023 yılı Faaliyet Raporu kayıtlarında yer almaktadır. Buna göre Bakanlık bünyesinde ortaklarının çoğu kadınlardan oluşan 162 adet Tarımsal Kalkınma Kooperatifi bulunmaktadır (TOB, 2024, s. 141). Söz konusu Faaliyet Raporu’nda ayrıca “Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı ve Ticaret Bakanlığı arasında kadın kooperatiflerinin güçlendirilmesi, sürdürülebilirliklerinin sağlanması, kurumsal ve ekonomik kapasitelerinin geliştirilerek nitelikli girişimciler hâline getirilmeleri, kadınların kooperatifler yoluyla ekonomik ve sosyal hayata etkin katılımı konularında iş birliği yapılması”nın amaçlandığı belirtilmiş; bu bağlamda söz konusu üç bakanlık arasında imzalanmış olan Kadın Kooperatiflerinin Güçlendirilmesi İş Birliği Protokolü 6 Eylül 2023 tarihinden itibaren beş yıl süreyle yeniden imzalanarak uzatılmıştır (TOB, 2024, s. 141) .

Adana’da Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı olarak kurulan kadın kooperatiflerinin ilki, Kantar-Davran ve Sevinç tarafından yapılan çalışmaya (2021, s. 183) göre 2019 yılında kurulmuştur ve bu kapsamda oldukça yeni bir oluşum olarak değerlendirilebilir. Yine aynı çalışmada bu kooperatiflerin, kırsal alandaki kadınların kendi ürettikleri ürünlerle ilgili olduğu; söz konusu Bakanlığına bağlı yürütülen kalkınma projesinin akabinde sürdürülebilirliği sağlamak veya Bakanlığın desteği ve teşviki ile kadınların kendi arasında oluşturdukları dayanışma sonucu kuruldukları ifade edilmiştir.

Adana'da 2021 yılı itibariyle Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı olarak kurulan, ikisi pasif olmak üzere, beş adet kadın kooperatifi bulunmaktadır (Kantar-Davran ve Sevinç, 2021, s. 183). 2024 yılı içerisinde ise bu sayı altıya çıkmıştır.

2000'li yıllardan bu yana sürekli gündemde olan, gerek kamu gerekse özel kurumlar tarafından maddi ve manevi olarak desteklenen kadın kooperatiflerinin sürdürülebilirliğinin değerlendirilebilmesi için kooperatiflerin önündeki engellerin ve fırsatların ortaya konması gereklidir. Bunu ortaya koyabilmek için de iç ve dış paydaşlara, bir diğer ifadeyle kooperatiflerin ilişkide olduğu kurum ve kişilere bakmak gerekmektedir. Her iki bakanlığa bağlı olarak kurulan kadın kooperatiflerinin dış paydaşları veya kooperatifleri destekleyen kurumlar ağırlıklı olarak kamu kurumlarından ve STK'lardan oluşmaktadır.

Dış paydaşlar, "kooperatifin ilişkide olduğu ve kooperatifin başarısı ve başarısızlığı üzerine etkisi bulunan kurumsal paydaşlardır" (Duguid vd. 2015, s. 70). Dış paydaşların başında kadın kooperatifleri ile ilgili kamu kurumları olan Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı ve Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı gelirken;² diğer önemli paydaşlar ise belediyelerdir. İl bazında ise bu kurumların il ve ilçe müdürlükleri sorumludur. Kadın kooperatiflerinin iç paydaşları ise, "kurucular, ortaklar, çalışanlar ve yönetim kurulunu kapsamaktadır" (Duguid vd.,2015, s. 67)

Dış Paydaşların Değerlendirilmesi

Dış paydaşların kadın kooperatifleri açısından özellikle eğitim, teknik ve ekonomik destek anlamında önemli katkıları bulunmaktadır.

² Ticaret ve tarımla ilgili bakanlıkların ismi son 20 yıllık süreçte sürekli değişmiş olup; Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ismi Ticaret Bakanlığı olmuş; Gıda, Tarım ve Hayvancılık bakanlığı ise Tarım ve Orman Bakanlığı olarak değiştirilmiştir.

Kurumların bu destekleri, kadın kooperatiflerinin gelişmesinde ve sürdürülebilirliğinde oldukça önemli olmakla birlikte; kurumlar arası iş birliğinin düşük ya da yetersiz olması ile kurumların kadın kooperatifi konusunda farklı uygulamalara sahip olması önemli sorunlar olarak ortaya çıkmaktadır.

Ticaret Bakanlığı

Kantar-Davran ve Sevinç (2021, s. 184) tarafından yapılan çalışmaya göre, Adana'da, Ticaret Bakanlığına bağlı olarak ilk kez 2008 yılında kadın kooperatifi açılmıştır ve 2021 yılı itibarıyla 30 olan kadın kooperatifi sayısı 2023 yılı itibariye 40'a (ABB, t.y.b) yükselmiştir. Bu kooperatiflerin faaliyet alanlarının önemli bir kısmı da tarımsal içerikli ürünlerden oluşmaktadır. Yine aynı çalışmaya göre bu kooperatiflerin yaklaşık yarısı âtil durumdadır. Sürekli yeni kooperatiflerin açılması ve bazılarının kapanması nedeniyle kadın kooperatifi sayısında düzenli ve net rakamlar vermek söz konusu değildir. İstatistiklerin sürekli değişmesi, resmî kurumların rakamları güncellemelerini de olumsuz etkilemektedir.

Araştırma alanını oluşturan Adana ili içinde, Ticaret Bakanlığı İl Müdürlüğü kurumsal açıdan her iki kadın kooperatifi için de çok önemli bir dış paydaş ve aktördür. Ağırlıklı olarak Kadın Girişimi ve Üretimi Kooperatiflerinden sorumlu olsalar da Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı kooperatifler için de mümkün olan desteği (teknik, eğitim vb.) sağlamaktadırlar. Bu kurumsal yaklaşım, kırsal kadın kooperatifleri için oldukça önemli bir avantaj yaratmaktadır.

Diğer taraftan, kırsal alandaki kadın kooperatifleri doğrudan Tarım ve Orman Bakanlığının sorumluluğunda olduğundan, Ticaret Bakanlığı talep olduğu zaman kırsal kadınlara destek olmaktadır. Bu durum ise kadın kooperatifleri arasında ayırım yapıyor görünümü verebilmekte; kırsal kadın kooperatifleri için dezavantaj yaratabilmektedir.

Kurumsal açıdan en önemli konu ise Adana Ticaret İl Müdürlüğündeki mevcut kurumsal yetkililerin kadın ve kooperatifleşme konusunu fazlasıyla önemsemeleridir. Bu kapsamda en önemli engel veya dezavantaj, mevcut kurum yönetimin değişmesi durumunda, aynı desteğin kadın kooperatifleri için sürüp sürmeyeceği konusudur. Bir diğer ifadeyle, kurum yöneticilerinin vizyonunun, kadın kooperatifleri üzerinde oldukça önemli etkisinin olmasıdır.

Tarım ve Orman Bakanlığı

Tarım ve Orman Bakanlığının kırsal kadınlarla ilgili faaliyetleri ağırlıklı olarak kırsal kalkınma ve ekonomik içerikteki faaliyetlerden oluşmaktadır. Bu kapsamda girişimcilik ve istihdam odaklı eğitimler, projeler vb. çalışmalar yapılmakta; özellikle kooperatifler çok önemli bir araç haline gelmektedir. Adana ili içerisinde mevcut olan kırsal kalkınma içerikli kadın kooperatifi sayısı, 2024 yılı itibarıyla, altı adet olup Ticaret Bakanlığına bağlı kooperatiflerle kıyaslanınca sayının oldukça az olduğu söylenebilir. İlgili Bakanlığın kadın kooperatifleşmesinin sürdürülebilirliği açısından önemli avantaj ve dezavantajları ise aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

Avantajlar:

- Bakanlığın coğrafi olarak geniş bir faaliyet alanına sahip olması ve kurulan kooperatifleri bölge birliği olarak da örgütleyebilecek durumda olması.
 - Faaliyet alanındaki köylerin mevcut sosyo-ekonomik yapılanmasını bilmesi ve yönlendirebilecek kapasiteye sahip olması.
 - Uluslararası iş birliği (proje, eğitim vb.) imkanlarının olması.
 - Kamu temsilcisi olarak kırsal nüfusu organize edebilme avantajına sahip olması.
-

- Konuyla ilgili ulusal eylem planlarının olması ve birim bazında bunları uygulayabilecek kırsal kalkınma daire başkanlıklarının ve personelinin bulunması.

Dezavantajlar:

- En önemli sorun kırsal kadınların toplumsal cinsiyet rolleri içerisinde ele alınmasıdır. Buna bağlı olarak kırsal kadınların kuracakları kooperatiflerin faaliyet konusu, tarımsal ve/veya tarım dışı olsa bile, kadınlık rolleri içerisinde düşünülmektedir. Nitekim reçel, turşu, tarhana, kuru meyve vb. yöresel ürünler, sabun, mum, tıbbi ve aromatik yağlar, el sanatları vb. ürünler kooperatiflerin temel faaliyet konularıdır.
 - Bakanlığın mevcut kalkınma yaklaşımı yukarıdan aşağıya uygulanan kırsal kalkınma yaklaşımıdır. Her ne kadar tabandan gelen talepler dikkate alınıyor gibi görünse de Bakanlığın önemli gördüğü ürünlerde ve kendi seçtiği köylerde çalışmalar yoğunlaşmaktadır. Dolayısıyla kooperatifçiliğin temelini oluşturan “tabandan gelen hareket” gerçekte oluşmamaktadır.
 - Kadınların gönüllü katılımları tercih edilmekle birlikte, kırsal alanda kadınların eşlerinin onayı olmadan resmi veya gayri resmi uygulamalara katılmaları söz konusu olmadığından, seçilen aileler ve erkekler üzerinden çalışmalar yürütülmektedir. Bu erkekler veya aileler genelde muhtar, tanınan çiftçiler vb. kişilerden oluşmaktadır. Dolayısı ile yukarıdan aşağıya kalkınma yaklaşımı uygulanmakta ve yine temel ilke olan gönüllü katılım söz konusu olmamaktadır.
 - Bakanlığın faaliyet alanlarının çok geniş bir coğrafyada yer alması, kadınlara verilecek eğitimlerin ve hizmetlerin düzenli ve sistemli uygulanmasını engellemektedir. Özellikle dağ köyünde kurulan kooperatifler için söz konusu olan bu durum, ilçe müdürlükleri de il müdürlüğüne bağlı olarak hareket ettiği için, sorun yaratabilmektedir.
-

- Yine dağ köylerinde yer alan kadın kooperatiflerin ürünlerinin pazarlamasında ulaşım ve konaklama önemli bir sorun olup; kadınlar Bakanlığın konukevinde kalamadığı için birçok toplantıya, sergiye vb. etkinliğe katılamamaktadır.
- Kooperatiflerin kurulduktan sonra kendi kaderine terkedilmesi ve Bakanlık tarafından kadınlara danışmanlık hizmetlerinin verilmemesi, kadın kooperatiflerinin âtil kalmasındaki temel sorunlardan biridir. Kadınlar eğitim düzeylerinin düşük olması, ataerkil yapılanma, toplumsal cinsiyet rolleri vb. etkilerle kooperatif ile ilgili yasal iş ve işlemleri yerine getirememektedir.
- Bakanlığın kırsal alanda kurulan tarımsal kooperatiflerden doğrudan sorumlu olması nedeniyle, etkin bir kurumsal yönetime de sahip olması gerekmektedir. Nitekim kooperatifçilik Eğitimi El Kitabı'nda da (GTBKGM, 2012) kooperatiflerde etkin bir kurumsal yönetimin sağlanması için, kooperatif yönetim kurulunun kooperatifçilik ilke ve değerleri konusunda bilinçlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bunu sağlayacak temel birim ise Tarım ve Orman Bakanlığı olmalıdır.
- Bakanlığın bütüncül kalkınma yaklaşımı benimsememesi mevcut kooperatiflerin âtil kalmasındaki bir diğer nedendir. Sadece yasal olarak yapılması gereken faaliyetleri ve verilen görevleri yapması, örneğin kooperatifi kurması ancak pazarlama hizmetlerini (ulaşım, taşıma, işleme, dağıtım, e-pazarlama vb.) düşünmemesi, bu ataletin önemli bir nedenidir.
- Bakanlık girişimcilik bağlamına çok önem vermekle birlikte, gerçek anlamda yeni bir şey ortaya koyacak ürün ve hizmet önerisinden yoksundur. Mevcut kooperatiflerin faaliyet konularının birbirinin aynı veya çok benzeri olması bu savı doğrulamaktadır.

Belediyeler

Belediyeler (gerek büyükşehir gerekse ilçe belediyeleri) hem il ve ilçe bazında hem de kırsal ve kentsel alanlarla ilgili olarak önemli imkanlara sahip kurumlardır. Bünyesinde yer alan birimler, özellikle konseyler, daire başkanlıkları ve müdürlükler ile önemli eğitimler, arama toplantıları, projeler vb. faaliyetleri ulusal ve/veya uluslararası iş birlikleri ile yürütmektedirler. Durutürk (2022, s. 22) Adana Büyükşehir Belediyesi için, “Kent Konseyi ve başta kadın ve gençlik meclisleri olmak üzere birçok dezavantajlı grubun temsil edildiği meclislerde oldukça geniş bir sivil toplum ağının temsil potansiyeli” taşıdığını ifade etmiştir. Dolayısı ile kadınlarla ilgili sosyo-ekonomik içerikli faaliyetler ve özellikle kooperatifleşme, araştırma alanındaki belediyeler tarafından üzerinde durulan önemli konuların başında gelmektedir.

Diğer taraftan kırsal alanlarla ilgili olarak Belediye yapılanması içinde yer alan Kırsal Hizmetler Şube Müdürlüğü Görev, Yetki ve Sorumlulukları kapsamında “Kooperatifçiliği yaygınlaştırmak, sürdürülebilirlik bağlamında kooperatifleri desteklemek, üreticilerin maliyetlerini düşürmek, alet ve ekipman ihtiyaçlarını karşılamak ve pazar sorunlarını çözmek için her türlü yardımı sunmak.” şeklinde görev tanımlaması yapılmıştır (ABB, t.y.a).

Belediyelerin bu konudaki en önemli avantajı uluslararası iş birliği (proje, eğitim vb.) yapabilecek teknik ve personel imkânlarının olmasıdır. Nitekim araştırma alanında da bu şekilde iş birliği ile kurulan; göçmen kadınların da dahil olduğu kadın üretim ve işletme kooperatifi bulunmaktadır.³ Ancak burada da temel sorun, Ticaret

³ S.S. Meryem Kadın Girişimi Üretim ve İşletme Kooperatifi (LinkedIn); Türkiyeli, Suriyeli, İranlı, Afganistanlı kadınların Dayanışma, Eşitlik ve Üretim ilkeleri temel alınarak 20.07.2020’de Adana’da 37 ortakla kurulmuştur. Kooperatif ve yürütülen projeler, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ile Adana Büyükşehir Belediyesi

Bakanlığının faaliyetlerinde olduğu gibi, kadınların tek bir kategori olarak ele alınması ve düşünülmesidir. Aynı zamanda her iki bakanlığa bağlı kadınların benzer konularda faaliyet yapması da kırsal kadınların ayrıca ele alınmasının gerekliliğini ortadan kaldırmaktadır.

Diğer taraftan belediyelerin her iki bakanlığa bağlı kadın kooperatiflerine sağladığı önemli bir avantaj ise, belediyeye ait alanlarda (Park, AVM vb.) kadınlara ücretsiz stant açma izni vererek, kadınlara satış anlamında destek olmasıdır. Ancak şehir merkezinden uzak köylerde kurulan kırsal kadın kooperatifi temsilcilerinin bu imkânlardan faydalanması, ulaşım ve konaklama yetersizliği nedeniyle, çoğunlukla söz konusu olamamaktadır. Kooperatif temsilcisi kadınların ve üretilen ürünlerin düzenli olarak (haftada bir) bu alanlara getirilmesi; birkaç gün süren etkinliklerde (toplantı, eğitim, ulusal ve/veya bölgesel karnaval ve festivallerde) konaklama imkanının olmaması kadınları en çok zorlayan konuların başında gelmektedir.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı kadını ve aileyi odağına alan önemli bir kamu kurumu olarak çalışmaktadır. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Adana il Müdürlüğü tarafından 2022 ve 2023 yıllarında kadınların kooperatifler yoluyla güçlendirilmesi amacıyla düzenlenen toplantılar (Adana İli Kadın Kooperatiflerinin Güçlendirilmesi Yol Haritası ve Faaliyet Planının Geliştirilmesi Toplantısı; Kadın Kooperatifleri Pazar Ağı Geliştirme Toplantısı; Kooperatif Ağları, Birlikleri ve Savunuculuk Faaliyetleri Teknik Çalışma Grubu Toplantısı) yapılmıştır. Bu toplantılarda kamu, STK, üniversite vb. tüm

tarafından desteklenmektedir. S.S. Meryem Kadın Girişimi Üretim ve İşletme Kooperatifi, Geçim Kaynaklarına Erişim projesini yürütmektedir. Proje kapsamında; Açık alan tarımı, seracılık, maske dikimi, siperlik üretimi, kültür mantarı yetiştiriciliği, meyve sebze kurutma işi gibi faaliyet alanları mevcuttur.

paydaşların katılımı ile konu ele alınarak tartışılmaktadır. Ancak bu toplantılarda, yine kadın kooperatifleri bir bütün olarak görüldüğü ve her iki bakanlığa bağlı kadın kooperatifleri birlikte ele alındığı için, sorunlar ve çözüm önerileri gerektiği kadar özelleştirilememektedir. Özellikle kırsal kadın kooperatifleri, sayıca da az oldukları için, toplantılarda yoğunluk ve çözüm önerileri Ticaret Bakanlığına bağlı kooperatiflere kaymaktadır.

Valilik

En yüksek mülki amir birimi olan valilik, konuyla ilgili her türlü desteği vermekle birlikte, burada da temel sorun kır ve kent bazında ayırım yapılmadan kadınların bütün olarak ele alınmasıdır. Valilik çalışmaları daha çok kadın kooperatifleşmesi ile ilgili çalışmaların toplantılarına üst yönetim olarak katılmak⁴ ve sorun çözüme

⁴ "Ticaret İl Müdürlüğü tarafından Adana genelinde gerçekleştirilen kooperatifçilik faaliyetleri Vali Mahmut Demirtaş'ın başkanlığında gerçekleştirilen toplantıda tüm detaylarıyla görüşüldü. Valilik toplantı salonunda gerçekleştirilen toplantıya; Vali Yardımcısı Huriye Küpeli Kan, Seyhan Kaymakam Vekili Mustafa Yavuz, Çukurova Kaymakamı Osman Sarı, Ticaret İl Müdürü Adnan Ekiz, kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri ile kadın kooperatiflerinin temsilcileri katıldı..." (Adana Valiliği, t.y.) Adana Valiliği web sitesinden kooperatifçilik ile ilgili basına yansıyan toplantı haberi ve Valiliğin yaklaşımı ile ilgili detaylı bilgi alınabilir. Atıftaki kalın vurgulu kısımlar yazara aittir.

"Kadın kooperatiflerini geliştirmek ve kadınlara teşvik edici ortam sağlamak amacıyla, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığımızın AB ile yürüttüğü 'Kadınların Kooperatifler Yoluyla Güçlendirilmesi Projesi' kapsamında düzenlenen Adana Yerel Paydaş Toplantısı, Vali Dr. Süleyman Elban'ın katılımıyla gerçekleştirildi. Vali Yardımcısı Huriye Küpeli Kan, Ticaret İl Müdürü Adnan Ekiz, Tarım İl Müdürü Muhammet Ali Tekin ile Aile ve Sosyal Hizmetler İl Müdürü Nevzat Özer'in de katıldığı toplantı, proje eylem planı sunumları ve yol haritasına dair değerlendirmelerin yapılmasıyla devam etti." (Adana Valiliği, 2022, 26 Mayıs) Adana Valiliği web sitesinden kooperatifçilik ile ilgili basına yansıyan toplantı haberi ve Valiliğin yaklaşımı ile ilgili detaylı bilgi alınabilir. Vurgular yazara aittir.

aşamasında gereken maddi vb. desteği sağlama şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Duguid vd. (2015, s. 70) tarafından yapılan çalışmada da kadın kooperatifleri ile ilgili dış paydaşların başında gelen kamu kurumları olarak Gümrük ve Ticaret Bakanlığı (GTB), Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (GTHB 'günümüzdeki adı ile Tarım ve Orman Bakanlığı') ve Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (ASPB) belirtilmiş; diğer önemli ve etkili bir paydaş olarak da Belediyeler vurgulanmıştır.

Üniversiteler

Üniversitelerde kadın çalışması yapan akademisyenlerin sayısı sürekli artmakla birlikte kırsal kadın çalışan akademisyen sayısının az olması bu konudaki en önemli sorun olarak belirtilebilir. Nitekim araştırma alanında da katılım sağlanan toplantılarda, kırsal kadın kooperatifleri ile ilgili sorunların belirtilmesi ve akademik bakış açısıyla çözüm önerilerinin getirilmesi, bir öğretim üyesi tarafından dile getirilmektedir.⁵ Bunun dışında araştırma alanındaki mevcut iki üniversitenin (Çukurova Üniversitesi ve Adana Alparslan Türkeş Bilim ve Teknoloji Üniversitesi) farklı fakültelerinde işletme, pazarlama, iletişim vb. ile ilgili olarak kadın çalışmaları yapan akademisyenler de bulunmakla birlikte, doğrudan kırsal kadın odaklı olmamaları ve yine kadınları bütün olarak ele almaları önemli bir sorun olarak belirtilebilir.

İç Paydaşların Değerlendirilmesi

Kadın kooperatiflerinin iç paydaşları, kurucular, ortaklar/üyeler, çalışanlar ve yönetim kurulu üyelerini içermektedir. Kadın

"Kadın kooperatifçiliğinin geliştirilmesine yönelik yapılması gereken çalışmaların değerlendirildiği çalıştay, Vali Dr. Süleyman Elban'ın başkanlığında gerçekleştirildi" (ATB, 2022, 1 Aralık).

⁵ Bu konuda yapılmış bir çalışma için Bkz. Kantar-Davran ve Sevinç, 2021.

kooperatifleri, diğer kooperatif türleriyle benzer şekilde çeşitli rol ve sorumluluklar üstlenerek faaliyet gösterirler. Bu roller arasında yönetim kurulu, çalışanlar, ortaklar ve yararlanıcıların görevleri yer alır; bu pozisyonlardaki bireyler genellikle birden fazla sorumluluk taşır. Bu durum, tüm kooperatifler için yaygındır (Duguid vd., 2015, s. 67).

Bu çerçevede, kurumsal desteğin, etkili yönetim uygulamalarının, toplumsal katılımın, eğitimin ve piyasa erişiminin artırılmasının iyi e-ticaret uygulamaları geliştirmedeki önemi vurgulanmalı; ayrıca iş, altyapı ve sosyo-kültürel engellerin olumsuz etkileri titizlikle gözden geçirilmelidir (Gürsoy, 2022, s. 268).

Başarılı kooperatif deneyimlerinin yanı sıra kooperatifçiliğin temel ilkelerini dikkate almadan kurulan ve hali hazırda aktif olmayan pasif kooperatiflerin varlığı, kadın kooperatiflerinin kuruluşundaki/sayısındaki hızlı artış (Özdemir-Ok ve Demir, 2022, s. 7) gerek Türkiye gerekse Adana özelinde genel sorun olarak değerlendirilebilir. Adana iline bağlı kırsal alanlarda kurulan kadın kooperatiflerinin gerçekte tabandan gelen bir hareket olmaması ve kurumsal yönetimin/danışmanlık hizmetlerinin yetersizliği kırsaldaki kadın kooperatiflerinin ve kadınların sürdürülebilirlik açısından en önemli sorunları olarak özetlenebilir. Diğer taraftan kırsal kadınların kooperatifler hakkında yeterli teknik ve teorik bilgiye sahip olmaması da kooperatif ilke ve amaçları ile çelişmektedir.

Adana'da kırsal kadınların kooperatif örgütlenmesi açısından yaşadıkları engeller dışsal faktörlerde kamu kuruluşları ve STK'ların çoğunlukla kırsal kadın konusuna ilgisizliği ve yetersiz danışmanlık hizmetleri olarak özetlenebilir. İçsel faktörlerde ise Kantar-Davran ve Sevinç'e (2021, s. 173) göre kadının eğitimsizliği, özgüven eksikliği, ataerkil yapı, toplumsal cinsiyet yapılanması ve kırsal kesimdeki enformel örgütlenmelerin yaygınlığı sayılabilir. İçsel faktörlerle ilgili

olarak Furat (2013, s. 544) kırsal kadınların kooperatifleşme sürecinde karşılarına çıkan engelleri ve en temel sorunları şu şekilde özetlemiştir:

- Türkiye tarımında tarımsal desteklerin azalması, geleneksel geçim kaynaklarını daha da daraltmaktadır.
- Kırsal kadınlar mevcut durumda (kooperatif kurulmadan önce de) ağır iş yükü altındadır.
- Ataerkil normlar, kırsal kadınların ekonomik faaliyetlerde parasal ekonomiye ve ürün pazarlamaya katılmalarını zorlaştırmaktadır.
- Kırsal kadınların, paraya dönüştürülebilecek varlıklar veya mülkler gibi ekonomik kaynakları mevcut değildir.
- Ürettikleri ürünlerin pazarlanması ve satışı konusunda kooperatif öncesinde yeterli bilgi ve deneyime sahip değillerdir.

Furat (2013, s. 544) tarafından belirtilen bu sorunlar, Adana'da kurulan kırsal kadın kooperatifleri için de geçerlidir. Buna bağlı olarak Adana'da kırsal kadınların kooperatif ortağı olması ve bunu sürdürülebilir kılması sadece kendisine ait bir olgu olmaktan da çıkmaktadır. Özellikle imza ve mali katkı gerektiren süreçlere katılması erkeklerin iznine bağlı olmakta ve çoğunlukla engellenmektedir. Bu bağlamda kadınlar "ortak" olma yerine daha çok kooperatifle iş birliği yapan, ürünü oldukça satıp para kazanmaya çalışan geçici işçilere dönüşmekte; esnek üretim modeli ile çalışmaktadırlar. Bu yapılanma kırsal kadının hedeflenen şekilde güçlenmesini engellediği gibi, kooperatif kurucu ve ortaklarını da ürün ve kooperatifin sürdürülebilirliği açısından engellemektedir.

Adana'da kooperatif ortağı ve kurucusu olan kadınlar ve yönetim kurulu üyeleri açısından ise yine temel sorunlar eğitimsizlik, toplumsal cinsiyet yapılanması, ataerkil yaşam kalıpları, kadın kooperatiflerinin birlikte ele alınması ve faaliyet alanlarının kent merkezinden uzakta olması şeklinde özetlenebilir. Bunun dışında özellikle ürünlerin tarımsal içerikli olması ve buna bağlı olarak dayanıksızlığı, kooperatif

ortağı olan ve olmayan kadınların kurumsal iş tecrübelerinin olmaması ve kooperatifi de “fırsat buldukça çalışılacak bir yer” olarak görmeleri, yaptıkları işi eve katkı olarak değerlendirmeleri sürdürülebilirliğin önündeki temel engellerdir.

Adana’da kooperatif yöneticisi ve ortağı kadınların, kooperatif için üretilen ürünlerin işlenmesi, depolanması ve pazarlanmasında ciddi desteğe ihtiyaçları bulunmaktadır. Bu ürünlerin pazarlanması çoğunlukla belediyelerin sağlamış olduğu ücretsiz stantlarda ve e-ticaret üzerinden gerçekleşmektedir. Ancak söz konusu kooperatif ürünlerinin kurumsal marketlerde ve isim yapmış kurumsal e-ticaret sitelerinde satılabilmesi için, bu kurumların kadın girişimciler için özel destekleri olmasına rağmen, ürünlerin belirli nitelikleri (paketlenme, hijyen vb.) taşımaması nedeniyle pazara girmeleri söz konusu olmamaktadır. Diğer taraftan e-ticaret, finansal okuryazarlık ve sosyal medya kullanımı konusunda da yeterli bilgiye sahip olmadıkları için ürün pazarlamasında sorun yaşamaktadırlar. Yine kooperatif ortağı olmayan kadınların sürekli üretim yapamamaları (ev işi, çocuk bakımı, tarla işi, izin alamama vb.) nedeniyle de kooperatifler her talebe cevap verememektedirler.

Diğer taraftan Adana’daki kamu kurumları tarafından kadın kooperatiflerine alışveriş merkezlerinde (AVM) verilen ücretsiz satış standı imkânlarından da kadınlar çoğunlukla yararlanamamaktadırlar. Ürünlerin ve kadınların düzenli olarak Adana kent merkezine gelmesi, ulaşım, konaklama ve maddiyat yetersizliği nedeniyle her zaman mümkün olamamaktadır. Kooperatif temsilcisi kadınların ve üretilen ürünlerin düzenli olarak (haftada bir) bu alanlara getirilmesi; birkaç gün süren etkinliklerde (toplantı, eğitim, ulusal ve/veya bölgesel karnaval ve festivallerde) konaklama imkânının olmaması kadınları en çok zorlayan konuların başında gelmektedir. Bu konuda kadınlar Adana Tarım ve Orman Bakanlığı İl Müdürlüğüne bağlı misafirhanelerde veya diğer kamu kurumlarının misafirhanelerinde

kalmaya çalışmakta, bu kurumlarda çoğunlukla yer olmadığı için de Adana'ya gelememektedirler. Kırsal toplumun ataerkil ve toplumsal cinsiyet rollerine bağlı yapılanması açısından, kadınların otelde konaklaması ise çok olası değildir.

Adana'da kadınların ürettiği ürünler, her iki bakanlığa bağlı kadın kooperatifleri için, hemen hemen birbirinin benzeri olup (paketleme, gramaj, çeşit vb.) kooperatif bazında pazarlama avantajını da ortadan kaldırmaktadır.

Diğer taraftan Adana'da kırsal alanların birbirinden çok farklı coğrafik ve sosyo-ekonomik özelliklerinin olması ve birbirinden coğrafi mesafe olarak çok uzak olması, kırsal kadının kentte yer alan diğer kooperatif üyesi kadınlara göre kendilerini eğitim vb. açılardan yetersiz görmesi de özgüven eksikliği yaratmaktadır. Bu coğrafi uzaklık aynı zamanda kadınların teknik anlamda kent merkezinde yer alan kamu kurumlarından düzenli destek alabilmelerini de engellemektedir. Adana'da Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı olarak kurulan kırsal kadın kooperatiflerinin, merkez ilçelerde kurulan kadın kooperatifleri ile ilçe köylerinde kurulanlar arasında teknik ve ekonomik açıdan da önemli farklılık bulunmaktadır.

Sonuç ve Öneriler

Gerek Türkiye'de gerekse Adana özelinde, kadın kooperatiflerinin son yıllardaki gelişimi oldukça önemli olmakla birlikte, kamu ve STK'lar tarafından yapılan tüm iyi niyetli, gönüllü ve teknik çabaların, yetersiz olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Kurtege-Sefer'in (2023, s. 187) de vurguladığı gibi "kooperatif güzellemesi" yapmak, konunun eksik kalan yönlerini görmeyi ve kadın kooperatiflerini eleştirel gözle incelemeyi engellemektedir.

Adana'da 2023 yılında 40'a yakın kadın kooperatifinin bulunması ancak bunların yarısının âtil durumda olması, kadın kooperatiflerinin önemli bir kısmının "tabela kooperatif" statüsünde olduğunu

göstermektedir. Bu kooperatiflerin “tabela kooperatifi” olmaktan kurtarılması kırsal kalkınma ve kırsal kadın açısından gerekli olup, etkinleştirilmeleri oldukça önemlidir. Bu bağlamda kadın kooperatiflerine hem ekonomik destek hem de teknik, pazarlama, finansal yönetim vb. konularda danışmanlık desteği sürdürülebilirlik anlamında mutlaka verilmelidir.

Diğer yandan kırsal alanlar gerek Türkiye’de gerekse Adana’da, altyapı yetersizliklerinin yoğun olduğu ve kadının eğitim seviyesinin düşük olduğu bölgelerdir. Bu bölgelerde açılacak kadın kooperatiflerin yapılanması duruma uygun olarak kentsel alandan farklı olmalıdır. Kırsal alanda kadınlar önce kooperatifçilik ilke ve felsefesi konusunda eğitilmeli, ardından kooperatif çatısı altında örgütlenmelidir. Bu durum kooperatiflerin sürdürülebilir olmasını sağlayarak tabela kooperatif statüsünü ortadan kaldıracaktır. Özellikle Türkiye gibi kırsal yoksulluğun derin olduğu ülkelerde kırsalda faaliyet gösteren kadın kooperatifleri etkin çalışırlarsa önemli bir kalkınma aracı olacaklardır.

Araştırma alanındaki kırsal kadın kooperatifleri, Türkiye’de olduğu gibi, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından desteklenerek kurulan kooperatiflerdir. Kırsal alanların ve kırsal kadınların mevcut sosyo-ekonomik yapısı dikkate alındığında bu oldukça önemli bir destek olarak görülmeli ve tabandan gelen istekle kurulmaması eleştiri konusu olmamalıdır. Aksine, kooperatif kendi kendine ayakta kalıncaya kadar teknik, eğitimsel ve maddi desteğin sağlanması gereklidir. Bu konuda Bakanlığın kurumsal yönetim felsefesi içinde konuya yaklaşması ve sadece kooperatifin kurulmasını teşvik edip bırakmaması gerekmektedir. Adana’da kurulan kırsal kadın kooperatiflerinin gerçekte tabandan gelen bir hareket olmaması ve kurumsal yönetimin/danışmanlık hizmetlerinin yetersizliği kırsaldaki kadın kooperatiflerinin en önemli sorunlarından biridir ve kadın kooperatiflerinin mevcut durumunun sorgulanmasını

gerektirmektedir. Bu bağlamda, Adana'daki kırsal kadın açısından, özellikle kent merkezindeki köylerde yer almayan mevcut kooperatiflerin, kadınlara gerçek anlamda ekonomik ve psikolojik güçlenme sağladığı tartışmaya açıktır. Bu anlamda, özellikle belediyeler tarafından, kırsaldaki kadın kooperatifi yönetici ve ortakları için haftalık ulaşım hizmeti sağlanması; Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından da konaklama hizmeti verilmesi kadın kooperatiflerine çok büyük katkı sağlayacaktır. Her iki kurumun da bunu yapabilecek teknik ve ekonomik altyapısı vardır.

Tarım ve Orman Bakanlığın temel amacı, Türkiye bazında, doğrusal kalkınma modeli ve yukarıdan aşağıya uygulama ile kooperatif kurulmasını teşvik edip kadınlara devretmek ve kadınların sosyo-ekonomik olarak güçlendirilmesini sağlamak olmakla birlikte, kırsal kadın kooperatiflerinin kendi kendini idame etmesini sağlayıncaya kadar desteklemesi ve danışmanlık hizmeti vermesi gerekmektedir. Bu durum Adana ili için de geçerli olup, özellikle Türkiye'de kooperatifçilik mevzuatının oldukça karışık olduğu da dikkate alınırsa, bu konu daha da önem arz etmektedir. Bir diğer ifadeyle, gerek Adana gerekse diğer kırsal alanlarda kurulan ve Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı olan kadın kooperatiflerinin, Ticaret Bakanlığına bağlı kurulan kadın kooperatiflerinden farklı olarak ele alınması ve doğrudan kadın girişimi kooperatifi şeklinde kurulmaması/düşünülmemesi gereklidir. Çünkü kadın kooperatiflerindeki temel mantık, kadınların düşük eğitim seviyesine, yoksulluğuna ve kaynaklara erişememesine vurgu yapmakta; kadını toplumsal cinsiyet rolleri çerçevesinde ele alarak kadına özgü el emeği ağırlıklı ürünlerle kooperatif kurulmasını teşvik etmekte; kadını bu olumsuz yapılanmadan kurtarmak için girişimci olarak ele almaktadır. Benzer eleştiriler Değirmenci (2023, s. 212 ve 217) tarafından da vurgulanmıştır.

Adana'da Ticaret Bakanlığına bağlı olarak kurulan kadın kooperatiflerinin sayısının kırsal alandaki kadın kooperatiflerine göre

oldukça yüksek olması ve daha başarılı olmasının arkasında yatan temel neden, söz konusu kooperatifteki kurucu ve ortak kadınların eğitilmiş, özgüvenli ve teknik anlamda daha fazla kurumsal destek almaları şeklinde özetlenebilir. Bu açıdan Tarım ve Orman Bakanlığı İl Müdürlüklerinin de kırsal kadın kooperatiflerine, görev tanımları içerisinde uygulamaları gereken herhangi bir kalkınma programı çıktısı olarak değil; özel bir kalkınma programı şeklinde bakması ve kurumsal yönetim anlayışı ile destek vermesi gerekmektedir.

Diğer taraftan Türkiye’de genel olarak gözlenen sorun, konuyla ilgili fazla sayıda kurum ve kişi olması ancak aralarında organik bir iş birliğinin olmaması şeklinde değerlendirilebilir. Bu durumun teknik, ekonomik ve politik nedenleri olsa da sonuçta tabandaki faydalanıcılar olumsuz etkilenmektedir. Bu durum Adana ili özelinde de geçerli olup; kamu kurumları (Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Belediyeler, Valilikler), STK’lar (ulusal ve uluslararası), üniversiteler vb. gibi konuyla ilgili çalışan birçok kurum ve kişi olmasına rağmen üst örgütlenme şeklinde bir yapılanmanın olmaması konuyla ilgili çözümleri neredeyse imkânsız kılmaktadır. Bu sayılan kurumlar paydaş olarak her konuda/toplantıda birlikte çalışmakla beraber, çoğunlukla bu çalışmalar fikir alışverişi şeklinde sonuçlanmakta, kurum ve kişiler sadece kendi faaliyet alanı ve bakış açısıyla konuyu değerlendirmektedir. Bu bağlamda Adana’da kurumlar üstü bir yapılanma gerekli olup; kadın kooperatifleri çatısı altında iki bakanlığa bağlı kadın kooperatifleri özel olarak ve ayrı ayrı ele alınmalıdır.

Kaynakça

- Adana Büyükşehir Belediyesi. [ABB]. (t.y.a). Kırsal Hizmetler Şube Müdürlüğü. <https://www.adana.bel.tr/tr/birim-detay/148>, Erişim: 13.04.2024
- Adana Büyükşehir Belediyesi. [ABB]. (t.y.b). Toprağın Kadınları Projesi toplantısı Adana’da Yapıldı. <https://www.adana.bel.tr/tr/haber/topragin-kadinlari-projesi-toplantisi-adana-da-yapildi>, Erişim: 14.04.2024.
- Adana Ticaret Borsası [ATC]. (2022, 1 Aralık). Başkanımız Kadın Kooperatifçiliğinin Geliştirilmesine Yönelik Çalışmaya Katıldı. <https://www.adanaborsasi.org.tr/haberler/toplant/baskanimiz-kadin-kooperatifciliginin-gelistirilmesine-yonelik-calistaya-katildi/>, Erişim: 25.12.2024.
- Adana Valiliği. (2022, 26 Mayıs). ‘Kadınların Kooperatifler Yoluyla Güçlendirilmesi Projesi’ Kapsamında Toplantı Düzenlendi. <http://adana.gov.tr/mu243>, Erişim: 25.12.2024.
- Adana Valiliği. (t.y). Kadın Kooperatiflerinin Faaliyetleri Vali Demirtaş’ın Başkanlığında Değerlendirildi. <http://adana.gov.tr/ms-32145002>, Erişim: 25.12.2024.
- Akbulaev, N., Ahmedov, T., Aliyev, Y. (2017). Yoksulların Bankası: Grameen Bank. *Uluslararası Türk Kültür Coğrafyasında Sosyal Bilimler Dergisi (TURKSOSBİLDER)*, 2(1). 56-70. <https://dergipark.org.tr/en/download/issue-file/6936>, Erişim: 25.12.2024.
- Aldırmaz-Akkaya, F. (2018). Türkiye’de Kadın Kooperatiflerinin Sürdürülebilir Kırsal Turizmdeki Önemi ve Finansal Performanslarının Analizi. [Basılmamış Doktora Tezi]. İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü. 285 s.
- Avşar, G. (2017). Kırsal Kalkınmada Kadın Kooperatiflerinin Önemi: Eskişehir İlçe ve Mahallelerinde Kadın Kooperatifi Potansiyeli [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi] Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı.
- Değirmenci, S. (2023). Örgütlenme Modeli Olarak Kadın Kooperatifleri: Patriyarkal Kapitalizmde Başarı Kriterlerinin Eleştirisi. *Fe Dergi*, 8(1). 210-230. <http://federgi.ankara.edu.tr>.
- Demircan-Yıldırım, P. (2020). Kırsal Kalkınmada Kadın Kooperatiflerinin Rolü: Ahlatlı Kadın Kooperatifi Örneği, *ETÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (ETÜSBED)*, (11). 159-170. <http://dx.doi.org/10.29157/etusbe.2020.58>

- Demirci-Aksoy, A. ve Günay, G. (2018). Türkiye’de Kadın Kooperatifçiliği. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 2018, 53(1). 77-90, <http://dx.doi.org/10.15659/3.sektor-sosyal-ekonomi.18.02.865>
- Duguid, F., Durutaş, G., ve Wodzicki, M. (2015). *Türkiye’de Kadın Kooperatiflerinin Mevcut Durumu*. USA: The World Bank. <https://documents.worldbank.org/curated/en/683371485321510204/pdf/112242-WP-PUBLIC-Rapor-ENG.pdf>, Erişim: 05.02.2024.
- Durna, D. (2018). Kırsal Alanda Kadın Girişimciliğinin Desteklenmesinin Yerel Ekonomik Kalkınmaya Etkileri: Balıkesir İli Umay Çiftliği Örneği [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası Ekonomi ve Finans Anabilim Dalı.
- Durutürk, B. (2022). *Adana Büyükşehir Belediyesi Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Katılımcılık 2015-2021 İzleme Raporu*. https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/bitstream/handle/1/2195/EK-05_2015-2021_ABB_Politika_Izleme_Raporu.pdf?sequence=1&isAllowed=y, Erişim:14.04.2024.
- Ekmen, E. (2020). Kadınların Zor Günlerden Çıkış Yolu: Kooperatifler, Dünyada Kooperatifçilik, <http://www.turktarim.gov.tr/Haber/412/Kadinlari-Zor-Gunlerden-Cikis-Yolu-Kooperatifler>, Erişim 12.04.2024.
- Ertürk, Y. (1991). Türkiye’de Uygulanan Kırsal Kalkınma Projelerinde Kadın Boyutu, TKV-ILO Kırsal Kadının Statüsü, Sorunları ve Çözüm Önerileri, Ortak Danışma Toplantısı Raporları, Ankara.
- Ertürk, Y. (1996). Alternatif Kalkınma Stratejileri: Toplumsal Cinsiyet, Kadın ve Eşitlik, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 23(3). 341-56.
- Ertürk, Y. (2015). *Sınır Tanımayan Şiddet: Paradigma, Politika ve Pratikteki Yönleriyle Kadına Şiddet Olgusu*, Metis Yayınları.
- Fazlıoğlu, A. (2003). “Kırsal Kalkınma Projelerinde Cinsiyet Dengeli Kalkınma Yaklaşımları”, Erozyonla Mücadele ve Kırsal Kalkınma Projelerinde Sosyal Boyut Semineri, Erzurum.
- Fidan, F., Yeşil, Y., ve Karasu, F. (2017). Kadın Çiftçilerin Sosyo-Ekonomik Güçlenmesinde Eğitimin Rolü, *Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi/UUSBBD*, 10(3). 409-434

- Furat, M. (2013). Kırsal Kadınların Tarımsal Kalkınma Kooperatifleri Yoluyla Güçlenmesi, *The Journal of Academic Social Science Studies (International Journal of Social Science)* 6(6). 525-547. <http://dx.doi.org/10.9761/JASSS1542>.
- Gökdemir, L., Ergün, S., (2012). Kırsal Kalkınmada Kadının Rolü, *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(1). 67-80. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/458579>, Erişim: 05.06.2024
- Grameen Bank [GB]. (t.y.) "About Grameen Bank". <https://grameenbank.org.bd/about/introduction>, Erişim 21.06.2024.
- GTHB (2011). *Bölgesel Kırsal Alanda Kadın Çalıştayı Sonu Raporu*, 12-14 Ekim Gaziantep, ISBN:978-605-4672-25-7.
- Gülçubuk, B., (2007). Kalkınma Stratejileri Açısından Tarımda Tabana Dayalı Kooperatif Örgütlenmesinin Sosyo-Ekonomik ve Kültürel Temelleri. 2007-Ulusal Kooperatifçilik Sempozyumu, Gazi Üniversitesi Koop- Mer, 25-26 Mayıs 2007, Ankara, s:129-139.
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü (2012). *Kooperatifçilik Stratejisi ve Eylem Planı (2012-2016)*. https://www.trakyaka.org.tr/upload/Node/33141/xfiles/Kooperatifcilik_Stratejisi_ve_Eylem_Plani_2012-2016_.pdf, Erişim: 25.12.2024
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü [GTBKGM]. (2017). *Türkiye Kooperatifçilik Raporu 2016*, [e-kitap]. T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü Yayınları. <https://ticaret.gov.tr/data/5d41e45e13b87639ac9e02dc/15fb10a7fe0bba07482ac9da277b5d35.pdf>, Erişim: 04.11.2021.
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü. (2012). *Kooperatifçilik ve Kadın Kooperatifleri* [e-kitap]. T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü Yayınları. <https://ticaret.gov.tr/data/5d4c0eed13b876180c773fbb/Kooperatif%C3%A7ilik%20ve%20Kad%C4%B1n%20Kooperatifleri%20Kitap%C3%A7%C4%B1k%2018.12.2012.pdf>, Erişim: 24.12.2024.
- Gümüsoğlu, F. (2012). Kadınların Toplumsal Alanda Güçlenmesine Bir Örnek: "Yağlar Köyü Tarımsal Kalkınma Kooperatifi", *Kadın Araştırmaları Dergisi*, 1(10). 39-60, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/7206>, Erişim: 13.04.2024
-

- Gürsoy, Ö.B. (2022). Türkiye’de E-Ticaret Platformlarında Satış Yapan Kırsal Kadın Kooperatiflerinin İncelemesi. *Beykoz Akademi Dergisi*; 10(1). 265-279, Erişim: 12.04.2024. DOI: 10.14514/BYK.m.26515393.2022.10/1.265-279 265.
- ICA (2023). UN Resolution Calls For a Second International Year of Cooperatives in 2025. <https://ica.coop/en/newsroom/news/resolution-calls-second-international-year-cooperatives-2025>, Erişim: 22.06.2024
- ICA (2024). Facts and Figures. <https://ica.coop/en/cooperatives/facts-and-figures#toc-cooperatives-are-not-a-marginal-phenomenon>, Erişim 22.06.2024.
- İKA (2017). *Kırsal Alanda Yaşayan Adıyamanlı Kadınların Güçlendirilmesi Araştırma Raporu* (İpekyolu Kalkınma Ajansı Kınalı Eller Bakıra Can Verdi Projesi), Adıyaman. <https://www.ika.org.tr/dokumanflipbook/kırsal-alanda-yasayan-adiyamanli-kadınların-guclendirilmesi-projesi-arastirma-raporu/587>, Erişim: 15.04.2024.
- Kaleli, N. (2013). Kırsal Kesimde Kadın Kooperatifleri, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Eğitim Yayın ve Yayınlar Dairesi Başkanlığı Kırsalda Kadın Hizmetleri Koordinatörü, https://www.amasyadsyb.org/public/docs/Semp02_02_Kırsal_Kesimde_Kadın_Kooperatifleri.pdf, Erişim: 08.11.2021.
- Kantar-Davran, M. ve Sevinç, M.R. (2021). *Tarımsal Üretim ve Pazarlamada Kadın Kooperatifleri: Adana Örneği, Tarım Ürünleri Üretimi ve Tarımsal Pazarlama*. Dr. Öğr. Üyesi Nuran Tapkı (Ed.), [e-kitap]. İKSAD Yayınları.
- Kantar-Davran, M., Özalp, B., Yurt, B., Yıldız F., Fırat H. (2017). Antep Fıstığı Üreten İşletmelerde Tarımsal ve Toplumsal Değişme. *Tarım Ekonomisi Dergisi*, 23(2). 299-309, DOI 10.24181/tarekoder.369484
- Kara, Y. (2019). Kooperatif Yapısı İçinde Güçlenen Kadınlar: SEWA Sosyal Ekonomi Bloğu (Uygulama Bölümü). <https://Sosyalekonomi.Org/Kooperatif-Yapisi-İçinde-Guclenen-Kadınlar-Sewa/>, Erişim: 21.06.2024.
- Katkat-Özçelik, M. (2024). Kırsal kalkınmada Kadın Kooperatiflerinin Rolünün Yusufeli Özelinde Değerlendirilmesi: S.S. Kılıçkaya Kadın Girişimi Üretim ve İşletme Kooperatifi Örneği, 16-17-18 Ekim 2023 Yusufeli Artvin Sempozyum Bildirileri, Geleceğin İnşası adına III. Yusufeli Sempozyumu, F. Sözbilir ve F Nalbant (Ed), (ss-227-246).

- KEİG (2015). *Türkiye’de Kadın Kooperatifleşmesi: Eğilimler ve İdeal Tipler*, KEİG Yayınları Dizisi: Araştırma Raporu, <https://www.keig.org/wp-content/uploads/2016/03/koopweb.pdf>, Erişim: 25.06.2024
- KEİG (2018). *Kadın Kooperatifleri Kılavuzu*, Kadın Emeği ve İstihdamı Girişimi Yayınları. https://www.keig.org/wp-content/uploads/2018/11/kooperatif_kilavuz_keigWeb.pdf, Erişim:25.06.2024
- Keleş, R. (2019). Kırsal Kalkınma ve Kooperatifçilik. İçinde A. Mengi ve D. İşçioğlu (Ed.) *Kırsal Kalkınma ve Kooperatifçilik*. Ankara Üniversitesi Yayınları, No: 658. A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No: 621. A.Ü. Ernst Reuter İskân Ve Şehircilik Uygulama ve Araştırma Merkezi Yayınları, No: 24.
- Kooperatif Bilgi Sistemi. [Koopbis]. <https://koopbis.ticaret.gov.tr/app/admin/hostDashboard>, Veri aktarım Süreci, Erişim: 21.06.2024
- Köseoğulları, G. (2010). Kırsal Kadın ve Katılımcılık; Tekirdağ İli Karacaklıluz Beldesi Küçük Sanat Kooperatifi Örneği. [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Namık Kemal Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Kubbealtı Lügatı. “Temettü/Temettu”. <https://www.lugatim.com/s/TEMETTÜ-TEMETTU>
- Kurtege-Sefer, B. (2023). Gıda Üretiminde Kadın Kooperatifleri: Deneyimler ve İmkânlar. İçinde. *Gıdanın Politik Ekolojisi*. Fikret Adaman ve Sena Akkoç (Ed.), ss. 179-188). Metis Yayınları,
- Kutay, T. (2022). Kırsal Kalkınmada Kadın Kooperatiflerinin Önemi: Türkiye Özelinde Bir Değerlendirme. *Politik Ekonomik Kuram*, 6(1). 119-150. DOI: 10.30586/pek.1020843.
- Merter, F. (1990). *Köy Ailesinde Meydana Gelen Değişmeler: Malatya Örneği*. T.C. Başbakanlık AAK Yayınları. Bilim Serisi: 2.
- Meryem Kadın Kooperatifi. LinkedIn. <https://www.linkedin.com/in/meryem-kad%C4%B1n-kooperatifi-186331208/?originalSubdomain=tr>, Erişim: 15.04.2024.
- Özdemir-Ok, M. ve Demir, Z. (2022). *Bölgesel Düzeyde Kadın Kooperatifleri Çalıştay Raporu*, DTSO Yayınları.
- Özdemir, G., (2013). Women’s Cooperatives in Turkey”. *Procedia- Social and Behavioral Sciences*, 81. 300-305.
-

- Özdemir, G., ve Yılmaz, E. (2023). Kırsal Kalkınmada Kadının Kooperatiflerle Örgütlenmesi. İçinde *Kırsal ve Tarımsal Yaşamda Kadın*, M. K. Davran (Ed.). (ss. 23-37). IKSAD Publishing House.
- Sönmez, N.İ. (2011). Kırsal Alanda Kadın Girişimciliğinin Desteklenmesinde Kooperatifçiliğin Rolü (Amasya-Çorum İlleri Örneği). [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Gaziosmanpaşa Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Tarım Ekonomisi Anabilim Dalı.
- Şahankaya-Adar, A., Dedeoğlu, S., ve Kurtuluş, G. (2023). Türkiye’de Kadın Kooperatifleri: Mevcut Durum Analizi, Kadının Güçlenmesi ve İstihdam Yaratma Potansiyeli. *Çalışma ve Toplum*, 2(77). 1171-1208.
- Tarım ve Orman Bakanlığı [TOB] (2024). *T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı 2023 Yılı İdare Faaliyet Raporu*, https://www.tarimorman.gov.tr/SGB/Belgeler/Bakanlik_Faaliyet_Raporlari/TARIM%20VE%20ORMAN%20BAKANLIGI%202023%20YILI%20IDARE%20FAALIYET%20RAPORU.pdf, Erişim: 25.12.2024.
- Tarım ve Orman Bakanlığı Adana İl Tarım ve Orman Müdürlüğü [AİTOM]. (2022, 27 Mayıs). Kadınlar Kooperatiflerle Güçlenecek. <https://adana.tarimorman.gov.tr/Haber/882/Kadinlar-Kooperatiflerle-Guclenecek>, Erişim 11.04.2024.
- Tarım ve Orman Bakanlığı. [TOB]. (t.y.). Kırsalda Kadın ve Aile Faaliyetleri. <https://www.tarimorman.gov.tr/Konular/Egitim-Ve-Yayim/k%C4%B1rsalda-kad%C4%B1n-ve-aile-hizmetleri>, Erişim 11.04.2024.
- TBB (2023). *Kadın Girişimcilere Verilen Krediler Haziran 2023*, Rapor Kodu: DT25/Eylül 2023, https://www.tbb.org.tr/Content/Upload/istatistikiraporlar/ekler/4186/Kadin_Girisimcilere_Verilen_Krediler_Haziran_2023.pdf, Erişim 23.06.2024.
- TBMM Komisyon Raporu (2018). *Kırsal Alanda Kadının Güçlendirilmesi ve Kırsalda Kadın Girişimciliğinin Desteklenmesi Konulu Komisyon Raporu*, TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu. TBMM Yayınları 2018, Yayın No: 21. https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1625, Erişim: 11.04.2024.
- Ticaret Bakanlığı Esnaf, Sanatkârlar ve Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü. [TBESKGM] (2023). *Kooperatifçilik Eğitim Kitabı* [e-kitap]. Ticaret Bakanlığı Esnaf, Sanatkârlar ve Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara. <https://esnafkoop.ticaret.gov.tr/data/640edeac13b8761b449cca71/KOOPERAT>
-

%C4%B0F%C3%87%C4%B0L%C4%B0K%20E%C4%9E%C4%B0T%C4%B0M
%20K%C4%B0TABİ.pdf, Erişim: 04.04. 2024.

Ticaret Bakanlığı. [TB] (2023, 25 Aralık). Türkiye Kooperatifçilik Taslağı (2025-2029) Hazırlık Çalışmaları Toplantısı Yapıldı. <https://esnafkoop.ticaret.gov.tr/haberler/turkiye-kooperatifcilik-stratejisi-taslagi-2025-2029-hazirlik-calismalari-toplantisi-yapildi>, Erişim: 21.06.2024.

Toksöz, G. (2011). Kalkınmada Kadın Emegi. Varlık Yayınları.

TÜİK (2023). İşgücü İstatistikleri, I. Çeyrek: Ocak-Mart, 2023. Sayı: 49380. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Isgucu-Istatistikleri-I.-Ceyrek:-Ocak-Mart,-2023-49380>, Erişim 23.06.2024.

Türkdoğan, O. (2006). *Türkiye'de Köy Sosyolojisi*. IQ Kültür Sanat Yayıncılık.

Yıldırımalp, S., İslamoğlu, E., ve Ateş-Torun, M. (2021). Kadın Kooperatiflerinin Ekonomik ve Sosyal Yaşamdaki Rolü ve Önemi: Antalya İli Örneği. *Uluslararası Sosyal Bilimlerde Yenilikçi Yaklaşımlar Dergisi/International Journal of Innovative Approaches in Social Sciences*, 5(3). 111-133.

YAZAR BEYANI

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

Yazar Katkıları

Müge Kantar Davran: Katkı oranı (%100)

Çıkar Çatışması

Yazar açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Ek -1

NO	STRATEJİK HEDEFLER ve FAALİYETLER	SORUMLU/İŞBİRLİĞİ YAPILACAK KURULUŞLAR	SÜRE	PERFORMANS GÖSTERGESİ	AÇIKLAMA
3.4	Çok amaçlı ve büyük ölçekli kooperatifçiliğin ve kooperatifler arası birleşmelerin özendirilmesine yönelik çalışmalar yapılacaktır.	GTB (S) GTHB, ÇŞB, Maliye Bak. Rekabet Kurumu, TMKB, Kooperatif Üst Kuruluşları	2012-2016	- Kooperatiflerin ortalama ortak sayılarında her yıl yüzde 5'lik bir artış sağlanması - Toplam 100 kooperatifin birleşmesi -Kooperatiflerin faaliyet gösterdikleri sektörlerdeki Pazar paylarında ortalama yüzde 5'lik bir artış sağlanması	Kooperatifler arası birleşmeler özendirilecek, kolaylaştırılacak, bu yöndeki bilinçlendirme ve yönlendirme faaliyetleri arttırılacak ve kooperatiflerin çok amaçlı ve çok ortaklı olarak kurulmaları yönünde gerekli düzenleme çalışmaları tamamlanacaktır.
3.5	Üretim, tüketim ve hizmet kooperatifleri arasında işbirliği arttırılacaktır.	TMKB (S) Kooperatif Üst Kuruluşları, GTB, GTHB, ÇŞB, OSİB	2012-2016	Her yıl en az 10 farklı tür kooperatif arasında işbirliği yapılabilmesi konusunda çalışma yürütülmesi	Üretim, tüketim ve hizmet kooperatifleri arasında işbirliğini arttırmak amacıyla; kooperatif üst kuruluşları ile birlikte, eğitim, bilinçlendirme ve yönlendirme çalışmaları yürütülecek, bu amaçla hazırlanan projelerin desteklenmesi konusunda çalışmalar yapılacaktır.
3.6	Türkiye'deki kooperatiflerin, dünyadaki başarılı kooperatifler ile işbirliğinin geliştirilmesi sağlanacaktır.	TMKB (S) Kooperatif Üst Kuruluşları, GTB, GTHB, ÇŞB	2012-2016	Dünyanın değişik bölgelerindeki kooperatif ve üst kuruluşları ile her yıl en az 3 farklı çalışma yapılması	Kooperatiflerimizin uluslararası kooperatifler ile işbirliğini arttırmak, onların tecrübelerinden faydalanmalarını sağlamak ve ortak girişimler kurmak amaçlarıyla; kooperatif üst kuruluşları ile birlikte, eğitim, bilinçlendirme ve destek çalışmaları yürütülecek ve uluslararası girişimlerde bulunulacaktır.
3.7	Kadınlarımızın girişimcilik kabiliyetlerinin artırılması ve ekonomide bir aktör olarak yer almalarının sağlanması için kooperatifler çatısı altında örgütlenmeleri yönünde çalışmalarda bulunulacaktır.	GTB (S) GTHB, OSİB, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, MEB, Kalkınma Bakanlığı, AB Bakanlığı, KOSGEB, İSKUR, İlgili STK'lar	2012-2016	Kadın girişimciler tarafından en az 20 adet kooperatif kurulması	İlgili diğer kuruluşlar ile de işbirliği yapılarak kadınlarımızın daha fazla kooperatifler çatısı altında örgütlenmelerini ve bu şekilde ekonomik refah seviyelerinin yükselmesi için çalışmalarda bulunulacaktır.

Afet Yönetimi Bağlamında Sayıştay'ın Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nı Denetimi

*Audit of Disaster and Emergency Administration Presidency by Turkish
Court of Accounts in the Context of Disaster Administration*

Eda MERT*

Bulut DOĞAN**

Özet

Afetler günümüzün en önemli kamu politikası sorunlarından biri olarak ön plana çıkmaktadır. Türkiye, afetlerden en çok etkilenen ülkelerden biridir. Deprem bu afetlerin en başında gelirken, sel, heyelan, kaya düşmesi vb. afetlere de sıklıkla rastlanmaktadır. Bu afetler sonucunda büyük can ve mal kayıpları yaşanmakta, toplumun olağan hayatı ve faaliyetlerini etkilemektedir. Türkiye'de 1999 yılında meydana gelen Marmara depremlerinin anısı halen tazeyken, 2023 yılı Şubat ayında Kahramanmaraş ili merkezli olarak meydana gelen ve 11 ili etkileyen depremler, afetlerin etkilerini bir kez daha gün yüzüne çıkarmış, afet yönetimi kapsamında yapılacak çalışmaların önemini hatırlatmıştır. Türkiye'nin kamu yönetimi yapılanmasında Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) afetlere hazırlık, risk azaltımı, müdahale ve iyileştirme süreçlerinin yönetiminde koordinatör bir kurum olarak kurulmuştur ve faaliyetlerine devam etmektedir. AFAD, afet

174

* Öğr. Gör. Dr., Artvin Çoruh Üniversitesi, Artvin Meslek Yüksek Okulu, Büro Hizmetleri ve Sekreterlik Bölümü, edamert@artvin.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0001-9079-7786>.

** Arş. Gör. Dr., Artvin Çoruh Üniversitesi, Hopa İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, bulutdogan@artvin.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-1533-1641>.

Geliş/Submitted: 14.10.2024 | **Kabul/Accepted:** 27.12.2024

Atıf/Cite: Mert, E. ve Doğan, B. (2024). Afet Yönetimi Bağlamında Sayıştay'ın Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nı Denetimi. Publicus, (2). 174-225.

yönetimine yönelik geniş yetkilerini kullanırken aynı zamanda önemli miktarda kamu kaynağını da kullanmaktadır. Tüm kamu kurum ve kuruluşları gibi afet yönetimi kapsamında yetkili olan AFAD'ın ne kadar etkin, verimli ve hesap verebilir bir kurum olduğunun görülebilmesi ve eksiklerinin giderilebilmesi için denetlenmesine ihtiyaç vardır. Bu ihtiyacı karşılayan kurum ise, kamu yönetiminin köklü kurumlarından biri olan Sayıştay'dır. Sayıştay, kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini denetleyen bir kurum olarak öne çıkmaktadır. Bu görevleri bağlamında AFAD'ı da denetlemekte ve düzenli olarak raporlar yayımlamaktadır. Bu çalışmanın amacı, Sayıştay'ın Türkiye'de afet yönetiminin merkezi ve koordinatör kurumu olan AFAD'ı hem düzenlilik hem de performans bilgisi raporlarını ele alarak değerlendirmektir. Çalışmada AFAD'ın faaliyetlerinin etkinliği açısından 2012 ve 2023 yılları arasında Sayıştay denetimleri sonucu ortaya çıkan bulgular incelenmektedir. Türkiye'nin afetlerden sıklıkla etkilenen bir ülke olması sebebiyle, afet yönetiminin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi zorunlu görünmektedir. Bu çerçevede, Sayıştay'ın AFAD üzerindeki denetimi, kurumun performansını geliştirmesi, kaynaklarını etkin kullanması ve topluma güvenilir bir afet yönetim sistemi sunması açısından önemli bir yere sahiptir. Bu araştırma, AFAD'ın afet yönetim sürecindeki rolünü daha yakından anlamayı, Sayıştay denetimleri sonucu tespit edilen eksiklikleri ve eksiklikler kapsamında yapılabilecek iyileştirmeleri vurgulamayı hedeflemektedir. Araştırma, denetimler sonucu ortaya çıkan bulgulardan yola çıkarak, Türkiye'de afet yönetimi süreçlerinin iyileştirilmesini hedeflemesi bakımından önem arz etmektedir. Çalışmanın, Sayıştay denetimlerinin incelenmesi yoluyla afet yönetimi politikalarının geliştirilmesine de katkı sağlaması beklenmektedir. Araştırmada nitel araştırma yöntemlerinden içerik analizi tekniği benimsenmiştir. Çalışma kapsamında, Sayıştay Başkanlığına 2012 yılından son denetlemenin gerçekleştirildiği 2023 yılına kadar elde edilen 12 adet denetim raporu incelenmiştir. Ancak performans bilgisi denetimleri 2013-2018 yılları arasında düzenli olarak yapılırken bu tarihten sonra performans bilgisi denetimlerine yer verilmediğinden; bu yıllar arasında yayınlanan performans bilgisi denetimleri, Sayıştay performans denetimi rehberinde belirtilen denetim kriterleri esas alınarak, kriterlere uyum açısından değerlendirilmiş ve uyum sonuçları yıl bazlı tablolar halinde sunulmuştur. Araştırma Sayıştay internet sitesinde yayımlanan raporlar ve ilgili literatürle sınırlı tutulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Afet, Afet Yönetimi, Sayıştay, AFAD, Denetim

Abstract

Disasters have emerged as one of the most significant public policy issues in contemporary times. Turkey is among the countries most affected by disasters. Earthquakes are at the forefront of these disasters, but floods, landslides, rockfalls, and similar events are also frequently encountered. These disasters often result in substantial loss of life and property, profoundly disrupting daily life and activities. While the memory of the Marmara earthquakes of 1999 remains vivid, the February 2023 earthquakes centered in Kahramanmaraş, which affected 11 provinces, once again highlighted the devastating impact of disasters and emphasized the importance of disaster administration efforts. In Turkey's public administration system, the Disaster and Emergency Administration Authority (AFAD) was established as a coordinating institution tasked with managing the processes of disaster preparedness, risk reduction, response, and recovery. AFAD continues its activities today, utilizing its extensive powers and significant public resources for disaster administration. However, like all public institutions with responsibilities in disaster administration, it is essential to ensure that AFAD operates effectively, efficiently, and accountably. To achieve this, AFAD must be subject to auditing. In Turkey, this responsibility is undertaken by the Court of Accounts (Sayıştay), a longstanding institution of public administration. The Turkish Court of Accounts plays a vital role as the institution that audits the financial activities, decisions, and operations of public institutions. Within this framework, the Court of Accounts also audits AFAD and regularly publishes reports on its findings. This study aims to evaluate the Court of Accounts' audits of AFAD, by examining both regularity audit and performance audit reports. The research focuses on the findings of Court of Accounts audits conducted between 2012 and 2023, assessing the effectiveness of AFAD's disaster administration activities. Given Turkey's frequent exposure to disasters such as earthquakes, floods, and wildfires, effective disaster administration is an absolute necessity. In this context, the Court of Accounts' audit of AFAD plays a critical role in improving the institution's performance, ensuring the efficient use of resources, and providing the public with a reliable disaster administration system. This study seeks to offer a deeper understanding of AFAD's role in disaster administration, highlight the deficiencies identified in Court of Accounts audits, and propose potential areas of improvements. The research underscores the importance of addressing the issues revealed by the audits to enhance disaster administration processes and policies in Turkey. The research has adopted qualitative research method, specifically content analysis. The data was collected from, 12 audit reports published by the Court of Accounts between 2012 and 2023. However, since performance audits were conducted regularly only between 2013 and 2018 and

discontinued thereafter, the performance audits from this period were evaluated based on the criterias outlined in the Court of Accounts' performance audit guidelines. The findings of this evaluation were presented in year-specific tables, reflecting compliance with the criteria. The research is limited to publicly available audit reports issued by the Court of Accounts and related literature.

Keywords: Disaster, Disaster Administration, Turkish Court of Accounts, AFAD, Audit

Giriş

Afetler, meydana geldiği bölgede toplumun tüm kesimlerini etkileyen ve yönetilmesi gereken karmaşık olaylardır. Afet yönetimi ise doğal veya insan kaynaklı afetlere karşı tüm süreçleri kapsayan ve afetin etkilerini ivedilikle ortadan kaldırmayı amaçlayan bir çalışma alanıdır. Türkiye, bulunduğu coğrafya itibarıyla pek çok büyük afetle karşı karşıya kalmaktadır. Bu sebeple, Türkiye’de afet yönetiminin güçlü bir kurumsal yapıya sahip olması kritik bir gerekliliktir. Bu bağlamda, 2009 yılında kurulan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD), afet yönetiminin temel koordinatörü olarak afet öncesi, sırası ve sonrasında gerekli müdahaleleri organize etmekle görevlendirilmiştir. Ancak, afet yönetimi büyük miktarda maddi ve fiziki kaynak gerektiren bir süreç olduğundan, bu kaynakların doğru ve etkin bir şekilde kullanılması büyük önem taşır. Kaynakların etkinliğini ve verimliliğini artırmak adına süreçlerin denetlenmesi, afet yönetiminin daha etkin olması ve şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması adına önem arz etmektedir. Bu noktada Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay Başkanlığı (Sayıştay), kamu kurumlarının faaliyetlerinin etkinliğini denetleyen bağımsız bir denetim organı olarak, AFAD’ın afet yönetim süreçlerindeki performansını incelemekte ve denetim sonuçlarını raporlamaktadır. Öz olarak Sayıştay’ın bu denetimleri, AFAD’ın etkinliğinin afet yönetimindeki başarısının değerlendirilmesi açısından önemli bir referans noktası oluşturmaktadır.

Bu çalışmanın temel amacı, AFAD’ın performansını Sayıştay raporları üzerinden analiz etmektedir. Daha açık ifadesiyle Sayıştay’ın afet yönetim süreçlerine yönelik gerçekleştirdiği denetimlerin bulgularına dikkat çekerek, AFAD’ın performansına dair denetim raporları üzerinden bir analiz yapmaktır. Son yıllarda birçok afetle mücadele eden Türkiye’de, afet yönetiminde kamu kaynaklarının daha etkili ve verimli bir şekilde kullanılmasına dikkat çekmek, bu çalışmanın temel motivasyonunu oluşturmaktadır. Sayıştay raporlarındaki bulgulara

odaklanılarak, AFAD'ın faaliyetlerinde tespit edilen eksikliklerin belirlenmesi ve bu eksikliklerin giderilmesine yönelik öneriler geliştirilmesi de amaçlanmaktadır. Ayrıca, bu çalışma aracılığıyla denetimlerin afet yönetimi üzerindeki doğrudan ve dolaylı etkileri incelenmekte ve daha etkili bir yol haritası oluşturulmasına katkı sağlanmaya çalışılmaktadır.

Araştırma, Türkiye'deki afet yönetimi süreçlerini denetleyen Sayıştay ve denetlenen AFAD'ı kapsamaktadır. Örneklem olarak ise Sayıştay tarafından AFAD'a yönelik hazırlanmış yıllık denetim raporları seçilmiştir ve bu raporlardan elde edilen bulgular derlenmiştir. Çalışma kapsamında AFAD'ın 2012-2023 yılları Sayıştay denetim raporları nitel araştırma yöntemlerinden içerik analizi tekniği ile incelenmiştir¹. Raporlar, düzenlilik denetimi ve performans bilgisi denetimi olarak iki bölüm halinde ayrı ayrı değerlendirilmiş ve bulgular gruplandırılmıştır. Ayrıca AFAD'ın mali yapısına kısaca değinilmiş ve 2013-2018 yılları performans bilgisi denetimleri Sayıştay performans denetimi rehberinde belirtilen denetim kriterlerine uyum açısından değerlendirilmiş ve uyum sonuçları yıl bazlı tablolar halinde sunulmuştur. Çalışmada 2012-2023 yıllarında yapılan denetim raporları esas alınmıştır. Sayıştay'ın 2013-2018 yılları arasında düzenli olarak performans bilgisi denetimine yer verdiği görülürken, bu tarihten sonra performans bilgisi denetimine yer verilmediğinden performans bilgisi bulguları 2013-2018 yılları ile sınırlı kalmıştır.

¹ Nitel içerik analizini temel tanımlayıcı unsuru, yöntemin kategori odaklı olmasıdır. Nitel içerik analizi tümevarımsaldır ve verileri bağlamı içerisinde değerlendirme ilkesini esas alır. Kategorileştirme yoruma dayalıdır ve böylece metnin gizli anlamları ortaya çıkartılabilir. Analiz süreci sistematiktir. Güvenilirlik ve geçerlilik koşulları sağlanmalıdır. Metin/analiz malzemesi soyut ve bağımsız değil daima belirli bir iletişim sonucunda oluşan unsurlar yani süreç olarak görülür. Gerektiğinde metin dışı unsurlar da analize dahil edilir (Gökçe, 2019: 48-51'den derlenmiştir.)

Literatürde afet yönetimine ve Sayıştay denetimlerine yönelik ulusal ve uluslararası düzeyde birçok çalışma yapıldığı gözlemlenmekte ve bunlara metin içerisinde yer verilmektedir. Bununla birlikte doğrudan AFAD'ın denetimini odağına alan bir çalışmaya rastlanmamıştır. Bu çalışma ile afetlerle mücadelede çok kritik bir role sahip olan AFAD özelinde Sayıştay denetimlerinin önemine ve denetimler sonucu tespit edilen bulgulara dikkat çekmeye çalışılmaktadır. Elde edilen bulgular, kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılması açısından eksikliklerin hızlıca giderilmesine ışık tutmayı amaçlamaktadır. Aynı zamanda, Sayıştay'ın bundan sonraki denetim süreçlerinin etkinliğinin artırılmasına yönelik öneriler sunulmaktadır.

Çalışma iki bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde afet ve ilişkili kavramlara yer verilmiş, afet yönetiminin küresel gündemde ve Türkiye'deki gelişimine değinilmiştir. Afet yönetimi bağlamında AFAD'ın, Sayıştay tarafından denetiminin önemine de vurgu yapılmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde ise AFAD'a yönelik olarak Sayıştay tarafından hazırlanan raporlar incelenmektedir. Bu kapsamda belirlenen aralıkta hem düzenlilik hem de performans bilgisinin denetimi raporları değerlendirilmekte ve analiz edilmektedir. Çalışmada ayrıca kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılması amacıyla yapılan bu denetimlerde öne çıkan hususlara kamu idaresinin gereken özeni göstermesi ve Sayıştay'ın bundan sonra yapacağı denetimlerin etkinliğinin artırılması konularına da dikkat çekilmektedir.

Afet, Afet Yönetimi ve Sayıştay Denetimi

Afetler ve Afet Yönetimi

Afetler, günümüzde tüm dünyada giderek artan ve daha fazla can ve mal kaybına neden olan olaylar olarak ortaya çıkmaktadır. Bir doğal ya da insan kaynaklı olayın ne zaman afet olarak değerlendirileceği sorulması gereken ilk soru olarak öne çıkmaktadır. En genel anlamıyla

afetleri bir coğrafyada belirli bir sürede meydana gelen ve hayatın olağan akışını birçok alanda ciddi düzeyde etkileyen olaylar olarak tanımlayabilmek mümkündür. Bu alanlar fiziksel, ekonomik ve sosyal alanlar vb. olarak görülmektedir. Afetler aynı zamanda toplulukların kendi kaynaklarını kullanarak baş etme kapasitelerini aşan durumlar olarak ön plana çıkmaktadır. Afetler hem doğal kaynaklı hem de teknolojik ve insan kaynaklı olabilmektedir (AAYTS, 2023; Erkal ve Değerliyurt, 2009, s. 149; IFRC, 2024; Karancı, 2005, s. 93; Şahin ve Sipahioğlu, 2009, s. 5, Wisner vd., 2004). Kaynağı ne olursa olsun insan unsuru afetler bağlamında her zaman ön plana çıkmaktadır. Bu durumu açıklamak için şöyle bir örnek verilebilir: Bir dere taşkını ya da depremde eğer bu doğa olayının olduğu yerde bir topluluk faaliyet göstermiyorsa ve bu olaylardan etkilemiyorsa, bu durumu afet olarak nitelendirmek mümkün değildir.

Yerleşim özellikleri incelendiğinde, toplulukların genellikle verimli arazilere, su kaynaklarına yakın bölgelere veya ulaşım kolaylıkları sunan alanlara yerleştiği görülmektedir. Ancak bu tercihler, kimi zaman riskli alanlarda yaşamayı da beraberinde getirmektedir. Akarsu kenarları, aktif fay hatları ya da volkanik dağların etekleri gibi alanlarda yoğunlaşan yerleşimler, iyi bir afet yönetim sistemine sahip olunmadığı durumlarda ciddi riskler yaratmaktadır. Bununla birlikte, özellikle son yüzyılda kentleşmenin hız kazanması ve büyük nüfusların şehirlerde toplanması, kentlere özgü yeni afet risklerini de ortaya çıkarmıştır. Büyük kentlerde meydana gelen afetler, genellikle dramatik düzeyde kayıplara neden olmakta ve bu durum, afet yönetiminin önemini bir kez daha gözler önüne sermektedir (Genç, 2021, s. 5-10).

Sayılan sebepler ve örnekler aracılığıyla görülebileceği üzere doğal birer tehlike olarak nitelendirilebilecek depremlerin, heyelan ve taşkınların, sellerin vd. en başta büyük kentler olmak üzere insan topluluklarının bir arada bulunduğu alanlardaki tehlike unsurları ile

bir araya gelmesi, afet riskini ön plana çıkartmaktadır. Buna ek olarak kentlerin de bu duruma karşı kapasitelerinin ya da hazırlıklarının yeterli olmaması durumunda ortaya çıkabilecek hasarları artırmaktadır. Bahsedilen tehlikelerin, risklerin, hasar görebilirlik etmenlerinin bir araya gelmesi, doğal veya insan kaynaklı bir afetin meydana gelmesini kaçınılmaz hale getirmekte ve bu durumun bir krize dönüşmesine neden olmaktadır (Doğan, 2023).

Bahsedilen bu koşulların ve ortaya çıkabilecek afetlerin etkilerinin azaltılabilmesi için iyi bir afet yönetim sistemine sahip olunması gerekmektedir. Bunu sağlayabilmek içinse afetler meydana gelmeden risklerin belirlenmesiyle alınacak önlemler, afet sırasında yapılacak müdahaleler ve afet sonrasında ortaya çıkan durumun iyileştirilmesi adımları ön plana çıkmaktadır. Buna ek olarak bu sürecin denetlenmesi, afet yönetim sisteminin başarısı için azami önem arz etmektedir.

Günümüzde afetlerin nasıl yönetileceği karmaşık bir kamu politikası sorunu olarak varlığını sürdürmekte ve gittikçe daha fazla gündemde yer almaktadır. Bunun nedeni afetlerin yönetilmesine olan ihtiyaçtan ve bunun nasıl yapılacağına yönelik çözüm arayışlarından kaynaklanmaktadır. Afetlerin etkileri hem dünya genelinde hem de Türkiye’de giderek artmaktadır. Örnek olarak, 2023 yılında Türkiye’de yaşanan ve ağır insani ve fiziki hasarlara yol açan Kahramanmaraş depremleri gösterilebilir. Bu tür afetlerin özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelere açtığı yaralar büyük olmaktadır. Bu yaraların en aza indirgenmesi ve bir daha bu çapta hasarların oluşmaması için afetlere ilişkin tedbirlerin alınması, tehlikelerin ve risklerin analiz edilmesi, müdahale ve iyileştirme süreçlerine ise hazır olunması gerekmektedir. Bu aşamaların aslında afet yönetiminin aşamaları olduğunu söylemek mümkündür. Dolayısıyla afet yönetiminin afetlere hazırlıklı olma ve riskleri azaltma, afetlere müdahale etme ve iyileştirme adımlarının bir fonksiyonu olduğu söylenebilir. Tüm bu

adımlara yönelik olarak ise toplumun tüm kesimlerinin katılımının sağlanması, yasal mevzuatın oluşturulması, tüm kurum, kuruluş ve Sivil Toplum Kuruluşlarının (STK) kaynaklarının koordine edilmesi, yönlendirilmesi ve yönetilmesi süreçlerinin bütünü afet yönetimini tanımlamaktadır. Afet yönetiminin hem afet öncesi riskleri bertaraf etmeyi, hem de afet sonrası oluşması beklenen kriz halini yöneterek, ortaya çıkabilecek problemleri ivedilikle çözmeyi hedeflediğini ifade etmek mümkündür (AAYTS, 2023; Doğan, 2023).

Küresel Gündemde ve Türkiye’de Afet Yönetiminin Gelişimi

Afetlerin küresel gündemde gittikçe daha önemli bir yer aldığı görülmektedir. Son 40-50 yıllık dönemde, özellikle 1990’lı yıllardan itibaren ulusüstü ve uluslararası kuruluşların öncülüğünde, afet yönetimi anlayışında önemli bir dönüşüm yaşanmıştır. Türkiye’nin de üyesi olduğu Birleşmiş Milletler (BM), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), HABITAT gibi kuruluşlar, bu dönüşüme yön veren aktörler arasında yer almaktadır. Bu süreçte başlangıçta yalnızca afet sonrasında yara sarma olarak nitelenebilecek reaktif politikaların hâkim olduğu görülürken, günümüze gelen süreçte afet öncesinde alınacak tedbirlerin de dikkate alındığı bütüncül bir yaklaşımın benimsenmeye başladığı dikkat çekmektedir.

Öz olarak kriz yönetiminden, risk yönetimine doğru bir anlayışa geçildiğini söyleyebilmek mümkündür. Bu değişim, uluslararası politika belgelerinde açıkça görülebilmektedir. Birleşmiş Milletler (BM) öncülüğünde, Doğal Afet Riskini Azaltma Onyılı (1990-2000) ile başlayan süreç, Hyogo Çerçeve Eylem Planı (HFA, 2005) ve Sendai Afet Risk Azaltımı Çerçevesi (SFDR, 2015) ile devam etmiştir. Afet yönetiminin uluslararası çerçevesi, yalnızca doğal tehlikelerle başa çıkmayı değil; aynı zamanda iklim değişikliğinden kaynaklanan riskleri de dikkate almayı içermektedir. Özellikle Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, 2022) raporu, iklim değişikliğinin afetlerin sıklığını ve şiddetini artırdığını vurgulamaktadır. Bu durum,

afet yönetimi politikalarının sürdürülebilirlik, uyum ve risk azaltımı ilkeleriyle bütünleştirilmesini gerektirmektedir (Kelman, 2020). Bunlara ek olarak afet yönetiminin denetlenmesi bağlamında Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI) tarafından oluşturulan “ISSAI 5500-5599 Afet Yardımları Denetimi Rehberleri” gibi standartlar uluslararası çerçevenin önemli unsurları arasında yer almaktadır (ISSAI, 2024).

Dünyada genelindeki yaşanan bu dönüşümlere paralel olarak Türkiye de afet yönetimi konusunda önemli adımlar atmıştır. Türkiye'nin hem söz konusu uluslararası kurum ve kuruluşlara üye olması hem de bu kuruluşların politika belgelerine taraf olması, afet yönetimi anlatışının dönüşümünde önemli bir rol oynamıştır. Bunun yanı sıra ülkenin kendi iç dinamikleri ve yaşanan yıkıcı afetler de afet yönetiminin dönüşümünü tetikleyen unsurlar olmuştur.

Türkiye'nin üzerinde yerleşik olduğu coğrafya tarihsel süreçte başta depremler olmak üzere birçok afetten etkilenmiş ve etkilenmeye de devam etmektedir. Türkiye'nin bir afet ülkesi olduğunu söyleyebilmek mümkündür. Fakat eşanlı olarak Türkiye'nin tüm girişimlere rağmen başarılı bir afet yönetimi ülkesi olduğunu söyleyebilmek ise zordur. Uzun bir tarihselliği olan Türkiye'nin afet yönetiminde önemli kırılmalar yaşanmıştır. Bu kırılmalara dair bazı dönemselleştirmelere gidilebilmektedir (Doğan, 2016).

Türkiye'nin afet yönetimindeki ilk dönemini daha Osmanlı döneminde ortaya çıkan ve 1509'a tarihlenen büyük İstanbul depreminden Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunun ardından, 1944 yılına kadar geçen uzun süreçte ele almak mümkündür. Bu dönem, afet sonrası müdahale ve yeniden inşa olarak görülebilecek sınırlı iyileştirme politikaları ile özetlenebilir. İyileştirici devlet anlayışının etkin olduğu bu dönemde afetlere ilişkin bütüncül bir kanunlaştırma sürecinden ziyade her bir afete yönelik ayrı bir kanun çıkartıp o afetin gereksinimleri doğrultusunda önlem alma anlayışının hâkim olduğu söylenebilir.

Örneğin Erzincan depreminin ardından 1940 tarihli ve 3773 sayılı “Erzincanda ve Erzincan Yer Sarsıntısından Müteessir Olan Mıntıkada Zarar Görenlere Yapılacak Yardım Hakkında Kanun” (RG: 25.01.1940/4416) bunun bir göstergesidir.

1944 yılı ise Türkiye’nin afet yönetiminde önemli bir kırılma noktasıdır. Bu yıl, 4623 sayılı “Yer Sarsıntılarından Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun”un (RG: 18.07.1944/5763) ihdasıyla afet yönetimi alanında temel bir kanun ortaya çıkmıştır. Bu dönemde müdahale ve iyileştirme adımlarının önemi halen devam etmekle “afetlerden evvel” ifadesiyle risk azaltma yaklaşımının sınırlı da olsa dikkate alınmaya başladığı görülmektedir.

1958 yılı ve sonrasında ise kamu yönetiminde afetlerle ilgili önemli kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı örgütlenmesi, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü’nün kurulması, 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun (RG: 25.05.1959/10213) bu dönemin öne çıkan gelişmeleridir.

Türkiye’nin afet yönetimindeki en büyük dönüşüm 1999 Marmara depremiyle olmuştur. Yaklaşık 18 bin kişinin hayatını kaybettiği, 48 bin kişinin yaralandığı ve 113 bin yapının yıkıldığı bu afet, yalnızca afet sırası ve sonrasına odaklanmak yerine afet öncesini de içerisine alacak şekilde bütüncül bir anlayışın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu dönüşümün bir ürünü olarak, 2009 yılında kurulan AFAD Türkiye’de afet yönetimi birimlerini birleştiren ve koordinasyonu sağlayan temel bir kurum olarak kamu yönetiminin bir parçası haline gelmiştir (afad.gov.tr).

Tüm bu gelişmelere rağmen, 2023 yılında Kahramanmaraş merkezli depremler, afet yönetiminde hâlâ alınacak çok yol olduğunu göstermektedir. Elli binden fazla kişinin hayatını kaybettiği bu felaket, afet yönetimi sisteminin etkinliğinin ve kurumsal yapısının yeniden

sorgulanmasına neden olmuştur (World Bank, 2023). Bu bağlamda, Türkiye'nin afet yönetimi süreçlerinin daha sürdürülebilir ve etkin bir şekilde yeniden yapılandırılması, eksikliklerin belirlenmesi ve kurumlar arası koordinasyonun güçlendirilmesi gerekliliği bir kez daha gündeme gelmiştir.

AFAD'ın Kamu Yönetimi Örgütlenmesindeki Rolü

Afet ve Acil Durum Başkanlığı (AFAD), Türkiye'nin kamu yönetimi sisteminde afet yönetimi alanındaki önemli yapısal sorunlara yanıt olarak kurulmuş ve koordinatör bir kurum olarak konumlandırılmıştır. Bu sürecin ortaya çıkmasında 1999 Marmara Depremleri etkili olmuştur. Bu afetler, Türkiye'nin afet yönetimi kapasitesindeki ciddi eksiklikleri gözler önüne sermiştir. Dönem incelendiğinde afet yönetimi yetki ve sorumlulukları, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Kızılay, çeşitli bakanlıklar ve yerel yönetimler gibi farklı kurumlar arasında bölünmüş durumdadır. Sonuç olarak, afet müdahalesi süreçlerinde koordinasyon problemleri ortaya çıkmış ve merkez ile yerel yönetimler arasındaki uyumsuzluklar, özellikle afet sonrası acil ihtiyaçların karşılanmasında ciddi aksaklıklara yol açmıştır (Özerdem, 1999). Risk azaltma odaklı bir afet yönetimi yaklaşımının eksikliği, uzun vadeli ve sürdürülebilir çözümlerin uygulanmasını engellemiş; bu durum, uluslararası raporlarda Türkiye'nin uluslararası standartlardan uzak olduğu ve müdahale odaklı bir yaklaşım benimsediği yönünde eleştirilmiştir (Örn: UNDP, 2000; IFRC, 2000).

Tüm bu sorun alanlarına yönelik olarak AFAD, 2009 yılında çıkarılan 5902 sayılı "Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" ile kurulmuş ve afet yönetimi süreçlerinde yetki ve sorumlulukların netleştirilmesine katkıda bulunmuştur (RG: 29.05.2009/27261). Ayrıca, Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP, 2021) aracılığıyla afet yönetimi süreçleri sistematik hale getirilmeye çalışılmış ve kamu kurumları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları (STK) arasındaki koordinasyonun artırılması amaçlanmıştır. AFAD, yalnızca

merkezi bir otorite olarak değil, aynı zamanda uluslararası afet yönetimi normlarını Türkiye'nin kamu yönetimi yapısına entegre eden bir kurum olarak da dikkat çekmektedir. Bu bağlamda örneğin Birleşmiş Milletler tarafından benimsenen Sendai Çerçevesi'ne uyum sağlama yönündeki çalışmalar önemli bir adım olmuştur. Risk yönetimine odaklanmayı teşvik eden Sendai Çerçevesi, afet risklerinin azaltılması, önleme stratejilerinin geliştirilmesi ve toplumun dayanıklılığının artırılması gibi temel ilkeler sunmaktadır (SFDR, 2015). Türkiye'de ise AFAD, bu çerçevede "Afete Hazır Türkiye" gibi projeler aracılığıyla toplumsal farkındalığı artırma ve sivil toplumu afet yönetimine entegre etme gibi önemli görevler üstlenmiştir. Bu kapsamda ayrıca AFAD'ın son dönemde arama kurtarma derneği olarak örgütlenen STK'ları akreditasyon sürecine sokması ve eğitmesi önem arz etmektedir.

AFAD'ın çalışmaları, afet yönetimi süreçlerindeki kurumsal karmaşıklığı azaltarak, yetki ve sorumlulukları tek çatı altında toplamayı başarmıştır. Bu durum, uluslararası literatürde merkezîyetçi afet yönetimi sistemlerinin etkili bir koordinasyon sağlayabileceğine dair görüşlerle paralellik göstermektedir (Tierney, 2012; Alexander, 2015). Ayrıca AFAD, afet yönetişimi anlayışını benimseyerek, karar alma süreçlerine farklı sektörlerin, yerel toplulukların ve uluslararası aktörlerin katılımını teşvik eden kapsayıcı bir yaklaşımı hayata geçirmiştir (SFDR, 2015; Twigg, 2009: 4). Bu bağlamda, yerel yönetimlerle daha güçlü iş birliği mekanizmalarının geliştirilmesi ve risk azaltma politikalarına daha fazla kaynak ayrılması, Türkiye'nin afet yönetimi kapasitesini daha da artırabilir. Toplumun dayanıklılığını artırmaya yönelik projelerin kapsamının genişletilmesi ve ulusal afet yönetimi sistemlerinin yerel ihtiyaçlara daha duyarlı hale getirilmesi, AFAD'ın kamu yönetimindeki rolünü güçlendirir niteliktedir. Tüm bu alanlarda AFAD'ın etkinliğinin denetlenmesi etkinliğinin artırılması

için kilit konumdadır. Bu nedenle Sayıştay denetimleri önemli hale gelmektedir.

Afet Yönetiminde Sayıştay'ın Rolü ve AFAD

Afet yönetiminin bir ülkede etkili bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için afet öncesi ve sonrasında alınan tedbirler kadar faaliyetlerin şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi temel ilkeler çerçevesinde denetlenmesi de önem arz etmektedir. Denetim mekanizması kamu yönetimi örgütlenmesinde en önemli adımlardan biri olmakta ve icra edilen kamu politikalarının ölçülmesinde kilit bir noktada durmaktadır. Türkiye'de kamu idarelerinin denetim türlerinden en önemlilerinden biri Sayıştay denetimleridir. Sayıştay, 6085 sayılı "Sayıştay Kanunu"nun (RG: 19.10.2010/27790) verdiği yetkiyle, kamu yönetiminde denetim, yargılama ve rehberlik görevlerini üstlenen; kamu mali yönetimi ve hesap verme sorumluluğunu sağlamak üzere çalışan en üst denetim organıdır ve uzunca tarihselliği olan bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Sayıştay'ın afetlerin yönetimine yönelik değerlendirmelerine hem Türkçe hem de İngilizce yayımlanan raporlar aracılığı ile ulaşmak mümkündür. Örneğin 1999 Marmara depreminin ardından hazırlanan İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor Denetim Raporu (2002), Activities of the Ministry of Public Works and Settlement in the Aftermath of Marmara and Duzce Earthquakes (2002) [Marmara ve Düzce Depremleri Sonrasında Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın Faaliyetleri], Parallel Audit Report on Disaster Rehabilitation and Reconstruction Phase (2013) [Afet Rehabilitasyonu ve Yeniden Yapılandırma Aşamasına İlişkin Paralel Denetim Raporu], Audit of Disaster Risk Reduction Joint Report INTOSAI Working Group on Accountability for and the Audit of Disaster-Related Aid (2015) [Afet Risk Azaltma Denetimi Ortak Raporu-Afetle İlgili Yardımların Hesap Verebilirliği ve Denetimi Üzerine INTOSAI Çalışma Grubu] gibi raporlar, afet yönetimi konulu performans denetimi raporları olarak öne çıkmaktadır (sayıştay.gov.tr).

Sayıştay hem düzenlilik hem de performans bakımından kurumları denetlemektedir (sayıştay.gov.tr).² Afet Yönetimi çerçevesinde Türkiye'deki en yetkili kurum olan, doğal ve teknolojik afetlerin yanı sıra tüm insani krizlerin yönetilmesinde önemli bir rol üstlenen AFAD, Sayıştay denetimleri bağlamında öne çıkmaktadır (afad.gov.tr). Afet yönetimi bağlamında AFAD'ın Sayıştay tarafından denetlenmesiyle, afetlerde risk ve zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme süreçlerinin tümünde eksiklikler tespit edilebilir, etkinlik ve verimlilik arttırılabilir.

Afet yönetimi büyük miktarda kaynak gerektirmektedir. Bu bağlamda, kamusal kaynaklardan önemli bir payın afet yönetimi çerçevesinde AFAD tarafından kullanıldığı söylenebilir (Tablo.1). Bu kaynaklar hem afet öncesi risklerin azaltılmasına yönelik projelerde hem de afetlere müdahale, yeniden inşa ve insani yardımlar gibi alanlarda kullanılmaktadırlar. Sayıştay tarafından gerçekleştirilen mali denetimler sayesinde bu kaynakların hangi amaçla ve nasıl kullanıldığı tespit edilebilmekte ve hedeflere uygun harcanıp harcanmadığı sorgulanmaktadır. Bu denetimler sayesinde kamu kaynaklarında oluşabilecek zararların önüne geçilebilmektedir. Böylece mali denetimlerin önemi daha da belirgin hale gelmektedir. Afet yönetimine ilişkin bütçenin doğru planlanması ve kaynakların en acil ihtiyaçlara yönlendirilmesi de mali denetimler sayesinde mümkün olmaktadır.

Tüm kamu kurumlarının kamuoyuna karşı hesap verebilir olması, kamu yönetiminin en önemli ilkelerindendir. Özellikle afet yönetimi gibi, iyi yönetilmezse toplumun tamamını acı bir şekilde etkileyen, can

² Burada performans denetimi kavramını dikkatli kullanmak gereği ortaya çıkmaktadır. Mevcut kanunlarda performans denetiminin kapsamı sınırlı ve yalnızca kurumların performans bilgisinin denetimini içermektedir. Bu nedenle kavram, Şener'in de (2017) ifade ettiği şekilde performans bilgisinin denetimi olarak değerlendirilmekte ve bu şekilde kullanılmaktadır.

ve mal kayıplarına yol açan bir alanda, hesap verebilirlik ve şeffaflık çok daha kritik bir öneme sahiptir. Bu saikle, AFAD'ın kamuoyuna karşı hesap verebilir olması büyük önem taşımaktadır. Afet öncesi, sırası ve sonrasında yürütülecek operasyonel faaliyetler ve bunlara yönelik harcamalar ne kadar şeffaf olursa kamuoyunun desteği ve onayının o kadar artacağı ve güvenilirliğin yükseleceği söylenebilir. Aynı şekilde Sayıştay raporlarının da şeffaf bir şekilde kamuoyuna sunulması afet yönetiminde kaynakların uygun kullanılmasını teşvik edeceği gibi, kamu politikası uygulayıcı aktörlere de ilgili önlemlerin alınması konusunda fırsat sağlayacaktır.

Afet yönetimi yalnızca afet anı ve sonrasını içermediği yukarıdaki başlıklarda belirtilmişti. Dolayısıyla afet öncesi risk ve zarar azaltma çalışmaları da özellikle son yıllarda önemli bir başlık olarak ortaya çıkmaktadır ve AFAD'ın da buna ilişkin önemli görevleri olduğu görülmektedir. Sayıştay denetimi vasıtasıyla risk azaltma ve hazırlık süreçlerinde meydana gelen tüm plan, proje ve uygulama süreçlerindeki eksiklikler ve yanlış yönetim uygulamaları ortaya çıkarılabilmektedir. Bu şekilde de afetler meydana geldikten sonra meydana gelecek büyük can ve mal kayıplarının önlenmesi adına Sayıştay önemli bir görev ifa etmektedir.

Tüm önlemlere rağmen, afetler sıklıkla meydana gelmektedir. Afetlerin meydana geldiği süreçler kamu yönetiminin tüm organları için zorlu bir dönemi ifade etmektedir. Özellikle AFAD'ın afet dönemlerinde önemi daha fazla ortaya çıkmaktadır. Afetlerin meydana geldiği dönemlerde ortaya çıkan acil durumlar, kamu harcamalarında ölçsüz artışlara yol açabilmektedir. Bununla beraber Sayıştay'ın afetler meydana geldiği olağanüstü süreçlerde dahi mali disiplin ve yönetimin sağlanmasında önemli görevleri bulunmaktadır. Sayıştay denetimleri vasıtasıyla hukuka uygun, şeffaf bir mali yönetimin sağlanması gerekmektedir. Ayrıca bu denetimler, afet anında ve sonrasında ortaya çıkabilecek yanlış uygulamalar ve yolsuzluklar gibi olumsuz durumlar

nedeniyle afetzedelerin mağduriyet yaşamalarının önüne geçebilecektir. Sayıştay'ın afet yönetimini ve AFAD'ı denetlemesi, afetler için ayrılan kaynakların kötüye kullanılmasını engellemede ve afetzedelere hızlı ve adil yardım ulaştırılmasını sağlamada önemli bir rol üstlenmektedir.

Afetler her ne kadar birer felaket olarak ortaya çıksalar da dünya halklarının birbirleri ile dayanışma göstermesinin örneklerini sunması bakımından olumlu bir etki de yaratmaktadır. Tarihte bu durumun sayısız örneği olmakla beraber son örneğini 2023 Kahramanmaraş depremlerindeki uluslararası dayanışmada görmek mümkündür. Uluslararası yardımlar mali olabileceği gibi malzeme, ekipman ve teknik destek şeklinde de sağlanabilmektedir. Bu yardımların toplanması ve dağıtılmasında koordinatör kurum olan AFAD'a önemli roller düşmektedir. Sayıştay'ın ise bu yardımların toplanması ve ilgili yerlere dağıtılmasının denetlenmesi bağlamında önemli sorumlulukları bulunmaktadır. Sayıştay denetimleri sayesinde uluslararası alanda da yardımların nasıl yönetildiği şeffaf bir şekilde raporlarla ortaya konmaktadır.

Sayıştay denetimleri yalnızca mali denetimlerden ibaret değildir. Bunun yanı sıra performans bilgisinin denetiminin de yapıldığı görülmektedir. Afet yönetimi çerçevesinde AFAD'ın kurumsal performansının değerlendirilmesi önemlidir. Bu sayede AFAD'ın afet yönetimi döngüsünde yer alan hazırlık, risk azaltımı, müdahale ve iyileştirme adımlarındaki kapasitesinin ne derece başarılı olduğu görülebilmektedir. Ayrıca, kurumun yönetsel yapısının ve işleyişinin ne kadar aktif çalıştığı ve verimli olduğu da bu denetimler sayesinde ortaya çıkabilmektedir. Böylece iyileştirme yapılması gereken alanlar tespit edilebilmektedir. Dahası Sayıştay raporlarıyla mevcut durumun analizinin yanında ileriki dönemlerde afet yönetiminin geliştirilmesine yönelik olarak stratejik önerilerin yer alması afet yönetimi kapasitesinin artırılmasına katkı sağlayabilir.

Sayıştay'ın afet yönetimi alanına yönelik olarak denetimlerine bakıldığında ise 2012 yılı milat olarak değerlendirilebilmektedir. Bunun nedeni Dünya ölçeğinde Sayıştayların ortak örgütlenmesi olan Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı'nın (INTOSAI) afetlerin dünya gündemindeki yerine ve uluslararası politikadaki değişimine yönelik denetimlere dikkat çekmesidir. INTOSAI'nin amacı Sayıştay Başkanlığı'nın internet sitesinde yer aldığı haliyle "yüksek denetim kurumlarında bilgi gelişimini ve transferini teşvik etmek, dünya çapında kamu sektörü denetimini geliştirmek ve çalışanların mesleki kapasitelerini artırmak üzere kurumsallaşmış bir çerçeve sağlamaktır" ve Sayıştay Başkanlığı 1965 yılından beri bu teşkilatın bir üyesidir. INTOSAI bünyesinde kurulan "Afet Yardımlarının Denetimi ve Hesap Verme Sorumluluğu" çalışma grubu vasıtasıyla ise afetlere yönelik denetimlere özel bir önem verilmiştir (Sayıştay, 2024a). Bu bağlamda Türk Sayıştayı önemli bir görev üstlenmiş ve afet hazırlıklarının nasıl denetleneceği konusunda ISSAI 5510 olarak ifade edilen rehberi 2012 yılında yayımlamıştır (Coşkun ve Karabeyli, 2012, s. 99).

Öz olarak uzun erimli bir süreç olarak nitelendirilebilecek afet yönetiminde, Sayıştay'ın hem planlama sürecinde hem de denetim sürecinde uzun dönemli olarak denetimlerini gerçekleştirmesi ve bunu belirli bir strateji içerisinde yapılandırması önem arz etmektedir. Afet yönetiminin koordinatör kurumu olan AFAD'ın etkinliğinin artması, eksiklerinin görülmesi ve kamu politikalarının oluşumu ve denetlenmesi bu bakımdan değerlendirilmelidir. Afet yönetiminde kamu kaynaklarının kullanımı, hesap verebilirlik ve saydamlık, afet öncesi süreçlerin etkinliği, afet meydana geldiği andan itibaren mali disiplinin sağlanması, uluslararası yardımların denetlenmesi gibi adımların yanı sıra kurumun performans bilgisinin değerlendirilmesi, Sayıştay raporlarını kilit bir noktaya taşımaktadır. Bu sayede afetlerden sıklıkla etkilenen Türkiye'nin afet yönetim sisteminin iyileştirilmesi ve

yönetim süreçlerinin sürdürülebilirliği sağlanabilecektir. Ayrıca tüm bu unsurların bir araya gelmesiyle afetlere karşı dirençli bir ülke haline gelmek mümkün olabilecektir. Tüm bu anlatılanlar ışığında devam eden başlıklarda Sayıştay'ın 2012 yılından başlayarak günümüze değin AFAD'a ilişkin raporlarının analizine yer verilmektedir.

Sayıştay'ın Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nı (AFAD) Denetimi

Çalışmanın bu bölümünde kamuda denetim, yargılama ve rehberlik görevlerini üstlenen Sayıştay Türk kamu yönetimi örgütlenmesinde afet yönetiminin koordinatör kurumu olan AFAD denetimi incelenmektedir. Bu bağlamda Sayıştay'ın düzenlilik denetimi ve performans bilgisi denetimlerine yer verilmektedir.

Raporlarda AFAD'ın Mali Yapısı

Afet yönetimi, büyük miktarda maddi kaynak gerektirmektedir. Bu bağlamda, afet yönetiminin koordinatör kurumu olan AFAD'ın mali yapısının güçlü olması afet yönetiminin etkinliğini de önemli ölçüde etkiler niteliktedir. 2013-2023 Sayıştay denetim raporlarında, düzenlilik denetimi kapsamında yıllar itibari ile AFAD'ın toplam bütçesine ve giderler toplamına yer vermiştir. Bu bağlamda çalışmada AFAD'ın yıllar itibari ile toplam ödenekleri ve giderlerini gösteren bir tablo (Tablo 1) ile bütçede meydana gelen değişimlere dikkat çekilmek istenmiştir.

	Toplam ödenek	Ödenek kalanı	Gider toplamı
2013	2.141.217.959,00 TL	1.918.787.754,38 TL	1.918.787.754,38 TL
2014	1.015.406.000,00-TL	60.095.684,51 TL	896.876.899,19 TL
2015	3.266.824.577,88 TL		3.141.020.254,7 TL
2016	1.052.242.000 TL		3.443.904.222,13 TL
2017	3.333.599.451,00, TL		3.185.727.726,00 TL
2018	3.646.302.462,12 TL		3.574.354.560,63 TL
2019	1.986.201.946,75 TL		1.890.206.420,88 TL
2020	5.722.313.424,00 TL		5.722.313.424,00 TL
2021	10.897.391.758,04 TL		10.862.205.184,53 TL
2022	16.164.960.458,95 TL		16.128.482.235,32 TL
2023	854.195.189.088,80 TL		854.110.854.017,59 TL

Tablo 1. AFAD 2013-2023 Yılları Mali Yapı

Kaynak: (Sayıştay, 2013-2023)

Mali yapı değerlendirildiğinde, AFAD için ayrılan bütçenin yıllar itibarıyla ihtiyaçlar doğrultusunda artırıldığı söylenebilir. Tablo 1'den AFAD'ın her yıl kendisine ayrılan toplam ödeneğin %99'unu harcadığı ve ödenek üstü harcama yapılmadığı anlaşılmaktadır. 2013 ve 2014 yıllarında ise bütçenin tamamının kullanılmadığı, ödenek kalanı olduğu görülmektedir (Tablo 1).

AFAD'da 2012 yılında gerçekleştirilen ilk denetim için dikkat çeken en temel bulgu mali tablolara ilişkin verilerle ilgilidir. Hesap dönemi sonunda Sayıştay'a gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgeler ibraz edilmemiştir (Sayıştay, 2013, s. 3). Kamu idaresi yönetimi tarafından bu belgeler sağlanamadığı için Sayıştay tarafından 2012 yılına ilişkin mali rapor ve tabloları hakkında görüş bildirilemediği ifade edilmiştir (Sayıştay, 2013, s. 6). 2013 yılı Sayıştay raporunda, bu durum devam etmiş ve düzenlenmesi gereken defter, belge ve mali raporların

Sayıştay'a gönderilmesinin 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere üç yıl ertelendiği belirtilmiştir (Sayıştay, 2014a, s. 4).

Denetim Raporlarının Sayıştay Performans Bilgisi Denetim Kriterleri Açısından Değerlendirmesi

Sayıştay Performans Değerlendirme Rehberi incelendiğinde, Sayıştay performans bilgisi denetiminin planlama, uygulama, raporlama ve izleme olmak üzere dört temel aşamadan oluştuğu görülmektedir. Denetimin uygulama aşaması ise; stratejik planın değerlendirilmesi, performans programının değerlendirilmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi ve faaliyet raporunun değerlendirilmesi şeklinde dört temel süreçten oluşmaktadır (Sayıştay, 2014b, s. 17-45). Bu çerçevede Sayıştay performans bilgisi denetimi; stratejik plan, idari faaliyet raporu ve veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla yürütülmüştür (Sayıştay, 2014b, s. 12). 2013-2017 dönemini kapsayan stratejik plan 2013 yılında yapılan Sayıştay denetimlerinde detaylı bir şekilde değerlendirildiğinden, çalışmada 2013 yılı performans bilgisi değerlendirmesine ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir. Tüm bu değerlendirmelerde kullanılan kriterler Tablo 2'de özetlenmiştir.

1.Raporlama Gerekliliklerine Uygunluk Kriterleri		
Mevcudiyet	AFAD'ın plan, program ve raporlarını yayınlayıp yayınlamadığı.	
Zamanlılık	AFAD'ın plan, program ve raporlarını süresi içinde yayınlayıp yayınlamadığı.	
Sunum	AFAD'ın plan, program ve raporlarının mevzuatta belirlenen usullerle uyumlu olup olmadığı.	
2. Performans Bilgisinin İçeriğine Yönelik Kriterler		
Stratejik Plan ve Performans Programı	İlgililik	Hedefler, göstergeler ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantı olması.
	Ölçülebilirlik	Performans programlarındaki hedeflerin ve göstergelerin ölçülebilir olması
	İyi Tanımlanma	İyi tanımlanma Hedefin açık ve net bir tanımının olması.
Faaliyet Raporu	Tutarlılık	Hedeflerin, denetlenen idarenin planlama ve raporlama dokümanlarında (göstergeler ve alt hedefler dâhil) tutarlı olarak kullanılması.
	Doğrulanabilirlik	Raporlanan değerlerin, temel veri kayıt sistemlerinin çıktısıyla tutarlı olması
	İkna Edicilik-Geçerlilik	Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınması ve sapmayı açıklayan nedenlerin geçerli/inandırıcı olması.

3. Veri Kayıt Sistemlerinin Güvenilirliğine Yönelik Kriterler	
Doğruluk	Üretilen performans bilgisinin gerçekleştirmeleri doğru yansıtması ve göstergenin tanımına dayalı olarak gerçekleştirmelerle ilgili olmayan hususları içermemesi.
Tamlık	Üretilen performans bilgisinin gerçekleştirmeleri tam olarak yansıtması ve göstergenin tanımına dayalı olarak dâhil edilmesi gereken herhangi bir hususu dışarıda bırakmaması.

Tablo 2. Sayıştay Performans Bilgisi Değerlendirme Kriterleri

Kaynak: (Sayıştay, 2014a, s. 12-14)

Tablo 2’de görüldüğü üzere, Sayıştay tarafından raporlama gerekliliklerine uygunluk kriterleri olarak; mevcudiyet, zamanlılık ve sunum kriteri belirlenmiştir. Performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterler iki ayrı başlık halinde belirtilmiş olup; stratejik plan ve performans programı için ilgililik, ölçülebilirlik, iyi tanımlanma, faaliyet raporu için ise tutarlılık, doğrulanabilirlik ve ikna edicilik/geçerlilik kriterleri esas alınmıştır. (Tablo 2).

Seçilen Hedef	Göstergeler
Hedef 2.5. 2017 Yılı Sonuna Kadar Türkiye ve Bölgesindeki- Depremlerin Merkez Üssünü 1 km Hata Payı İçerisinde %99'luk Doğruluk Oranı ile Vermek	Yer hareketi gözlem ağı istasyon sayısı. Deprem gözlem istasyonu sayısı. Deprem sonrası ön-raporlama süresi. Merkez üssün tespitinde km olarak hata payı. İşbirliği yapılan Araştırma Merkezi sayısı.

Tablo 3. Veri Kayıt Sistemlerinin Güvenilirliğine Yönelik Kriterler

Kaynak: (Sayıştay, 2014a, s. 12-14)

Raporda, veri kayıt sistemlerinin güvenilirliğine yönelik kriterler ise doğruluk ve tamlık olarak belirtilmiştir. Ayrıca AFAD'ın bütün veri kayıt sistemleri değil, sadece seçilen tek bir hedef ve göstergeler üzerinden veri kayıt sistemleri değerlendirilmiştir (Sayıştay, 2014a, s. 13-14:). Veri kayıt sistemlerinin güvenilirliğini değerlendirmek amacıyla seçilen hedef ve göstergeler Tablo 3'de gösterilmiştir.

2013 Sayıştay Raporunun Sayıştay Performans Bilgisi Denetim Kriterleri Açısından Değerlendirmesi

2013-2017 dönemini kapsayan stratejik plan 2013 yılında yapılan Sayıştay denetimi sırasında incelenmiş ve raporlama gerekliliklerine uygunluk açısından stratejik plan, performans programı ve faaliyet programı diğer yılların aksine ayrı ayrı detaylı bir şekilde değerlendirilmiştir. Bu detayı sunabilmek adına çalışmada 2013 yılı performans bilgisi değerlendirmesine ayrıntılı bir şekilde yer verilerek, ayrı bir tablo halinde Tablo 4 'de denetim sonuçları gösterilmiştir.

Stratejik Plan Açısından Raporlama Gerekliliklerine Uyum

AFAD'ın Stratejik Planı seçilen kriterler ışığında değerlendirildiğinde; raporlama gereklilikleri kısmen uyumlu, mevcudiyet ve zamanlılık kriterlerine göre ise uyumlu olduğu görülmüştür (Tablo 4).

Stratejik planda maliyetlendirme bölümü Stratejik Planlama Kılavuzu'nda yer alan esaslar gözetilerek hazırlanmadığından 2013-2017 yılı Stratejik Planı, "sunum" kriteri ile "kısmen uyumlu" olarak değerlendirilmiştir (Sayıştay, 2014a, s. 15).

Stratejik Plan Açısından Raporlama Gerekliliklerine Uyum	Raporlama Gereklilikleri	KU
	Mevcudiyet	U
	Zamanlılık	U
	Sunum	KU
Performans Programı Açısından Raporlama Gerekliliklerine Uyum	Raporlama Gereklilikleri	UD
	Mevcudiyet	UD
	Zamanlılık	UD
	Sunum	UD
Faaliyet Raporu Açısından Raporlama Gerekliliklerine Uyum	Raporlama Gereklilikleri	KU
	Mevcudiyet	U
	Zamanlılık	GB
	Sunum	GB
Performans Bilgisinin İçeriğine Yönelik Kriterler		
Stratejik Plan ve Performans Programı	İlgililik	U
	Ölçülebilirlik	UD
	İyi Tanımlanma	U
Faaliyet Raporu	Tutarlılık	-
	Doğrulanabilirlik	-
	İkna Edicilik- Geçerlilik	-
Veri Kayıt Sistemlerinin Güvenilirliğine Yönelik Kriterler		
	Doğruluk	U
	Tamlık	U
U: Uyumlu; KU: Kısmen Uyumlu UD: Uyumlu Değil GB: Görüş Bildirilmemiş		

Tablo 4. Sayıştay 2013 Yılı Performans Bilgisi Denetim Raporu Genel Değerlendirme

Kaynak: (Sayıştay, 2014a)

Performans Programı Açısından Raporlama Gerekliliklerine Uyum

“Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı’na ait 2013 yılı Performans Programı tanzim edilmediği” için mevcudiyet ve zamanlılık kriteri ile uyumlu olmadığı, ayrıca performans programında yer verilmesi

gereken tablolar da hazırlanmadığından sunum kriterinin de uyumlu olmadığı tespit edilmiştir (Sayıştay, 2014a, s. 16).

2013 yılı Performans Programı açısından belirlenen kriterlere göre bir değerlendirme yapıldığında raporlama gerekliliklerine uyulmadığı görülmüştür (Sayıştay, 2014a, s. 16).

Faaliyet Raporu Açısından Raporlama Gerekliliklerine Uyum

2013 yılı idare faaliyet raporu Sayıştay'a 2014 yılında e posta yoluyla ulaştırılmış olup; belirlenen kriterler çerçevesinde değerlendirildiğinde, mevcudiyet ve zaman kriteri ile uyumlu, sunum kriterinde ise yeterli derecede inceleme yapılamadığından görüş belirtilemeyeceği sonucuna varılmıştır. 2013 yılı faaliyet raporunun hazırlanmış olması mevcudiyet kriteri ile uyumlu olarak değerlendirilirken, 2013 yılı performans programının hazırlanmadığı dikkate alındığında zamanlılık ve sunum kriterleri açısından görüş bildirilememiştir (Sayıştay, 2014a, s. 17).

Performans Bilgisinin İçeriği

Stratejik Plan'da Yer Alan Performans Bilgisinin İçeriği

AFAD stratejik planında yer alan hedeflerin "ilgililik" kriteri açısından uyumlu olduğu görülmüştür (Tablo 4). Bunun yanı sıra hedefler "iyi tanımlanma" kriteri açısından değerlendirildiğinde de uyumlu olduğu söylenebilir (Sayıştay, 2014a, s. 17).

Performans Programında Yer Alan Performans Bilgisinin İçeriği

2013 yılı performans programı hazır olmadığından bu konuda değerlendirme yapılamamıştır.

İdare Faaliyet Raporunda Yer Alan Performans Bilgisinin İçeriği

2013 yılı Sayıştay Denetim raporu, raporlama gerekliliklerine uyum açısından mevcudiyet ve zamanlılık kriterlerine uygun, sunum kriteri

açısından ise yeterli inceleme yapılamadığı için görüş bildirilememiştir (Sayıştay, 2014a, s. 20).

Veri Kayıt Sistemleri

Başkanlığın performans bilgisini ölçmek üzere belli bir sistemin kullanıldığı ve hedefleri ölçmek için bir yöntem geliştirildiği, ilgili kişilerin görevlendirildiği Sayıştay raporundan anlaşılmaktadır (Sayıştay, 2014a, s. 20).

2014-2018 Yılları Performans Bilgisi Değerlendirme Kriterleri Açısından Genel Değerlendirme

Çalışmamız 2012-2023 yıllarını kapsamına rağmen, raporlar analiz edildiğinde 2013-2018 yılları arasında performans bilgisi denetimlerinin her yıl düzenli olarak yapıldığı görülürken; 2019 yılından itibaren performans bilgisi denetimlerinin raporlarda yer almadığı tespit edilmiştir. Bu sebeple performans değerlendirme kriterleri açısından raporlar değerlendirilirken 2013-2018 yılları esas alınmıştır.

Kriterler		2014	2015	2016	2017	2018
Raporlama Gerekliklerine Uygunluk Kriterleri	Mevcudiyet	U	U	U	U	U
	Zamanlılık	U	U	U	U	U
	Sunum	U	U	U	U	U
Performans Bilgisinin İçeriğine Yönelik Kriterler	Stratejik Plan ve Performans Programı	İlgililik	U	U	U	U
		Ölçülebilirlik	U	U	U	U
		İyi Tanımlanma	U	U	U	U
	Faaliyet Raporu	Tutarlılık	U	U	U	U
		Doğrulanabilirlik	U	U	U	U
		İkna Edicilik-Geçerlilik	U	U	U	U
Veri Kayıt Sistemlerinin Güvenilirliğine Yönelik Kriterler	Doğruluk	KU	U	U	U	U
	Tamlık	KU	U	U	U	U
U: Uyumlu; KU: Kısmen Uyumlu						

Tablo 5. 2014-2018 Yılları Performans Bilgisi Değerlendirme Kriterleri Açısından Genel Değerlendirme

Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 5 incelendiğinde, AFAD'ın 2014 Performans Programı mevcut bulunduğu ve zamanında hazırlandığı için zamanlılık ve mevcudiyet kriterleri açısından uyumlu olarak değerlendirilmiştir. Program sunum kriterini büyük oranda sağlamasına rağmen, Sayıştay tarafından eksik bulunan kısımlar denetim bulguları kısmında belirtilmiştir. Ayrıca, performans programında 2014 yılı için belirlenmiş olan hedef ve performans göstergelerinin, Sayıştay tarafından ilgili, ölçülü ve iyi tanımlanmış kriterler açısından uyumlu bulunduğu ifade edilmiştir (Sayıştay, 2015, s. 10).

AFAD'ın 2014 Faaliyet Raporu değerlendirildiğinde mevcut olduğu ve zamanında yayımlandığı görülmüştür (Tablo 5) Faaliyet raporunun, sunum kriterine dair koşulları da sağladığı, raporun tutarlı ve doğrulanabilir olduğu, eksikliklerin bulgular bölümünde belirtildiği ve kamu idaresinin eksikliklere yönelik ikna edici açıklamalarda bulunduğu 2014 yılı Sayıştay denetim raporunda ifade edilmiştir. Veri kayıt sistemlerine yönelik hedeflerin ve ölçümlerin büyük oranda doğrulandığı; fakat kullanılan veri kayıt sistemlerinin kurumun performansı hakkında mutlak bir güvence sağlamayacağı da Sayıştay'ın altını çizdiği noktalardan birisidir (Sayıştay, 2015, s. 10).

AFAD'ın 2015, 2016, 2017 ve 2018 yılları Performans Programları, mevcut olduğu ve zamanında hazırlandığı için zamanlılık ve mevcudiyet kriterleri açısından uyumlu olarak değerlendirilmiştir (Tablo 5). 2015 Programı sunum kriterini büyük oranda sağlamasına rağmen, Sayıştay tarafından eksik bulunan kısımlar denetim bulguları kısmında belirtilmiştir. 2016, 2017 ve 2018 yıllarına ait performans programları ise, sunum kriterini büyük oranda karşılamaktadır (Tablo 5). Ayrıca performans programında 2015,2016, 2017 ve 2018 yılları için belirlenmiş olan hedef ve performans göstergeleri Sayıştay tarafından ilgili, ölçülebilir ve iyi tanımlanma kriterleri açısından uyumlu bulunmuştur (Sayıştay, 2016, 2017, 2018, 2019).

AFAD'ın 2015, 2016, 2017 ve 2018 Faaliyet Raporları değerlendirildiğinde, 2015 ve 2018 yıllarına ait raporların mevcut olduğu, zamanında yayımlandığı ve değerlendirme kriterleri ile uyumlu olduğu görülmüştür (Sayıştay, 2016, 2017, 2018, 2019). Ancak, 2016 ve 2017 yılları faaliyet raporlarının mevcut olduğu fakat zamanında yayımlanmadığı tespit edilmiştir (Sayıştay, 2017, 2018). 2015 yılına ait Faaliyet raporunun, tutarlılık kriterini büyük oranda sağladığı ancak bazı eksiklerin bulunduğu ve bu eksikliklerin bulgular bölümünde açıklandığı görülmektedir (Sayıştay, 2016, s. 30). 2016-2017 ve 2018 yıllarında Performans programında olduğu gibi hedef ve

göstergelerin tutarlı olduğu ifade edilmiştir. Sayıştay'ın 2015, 2016, 2017 ve 2018 yıllarına ait veri kayıt sistemlerine yönelik yaptığı inceleme sonucunda sistemin amacına uygun olduğu ve sunulan verilerin güvenilir olduğu sonucuna varılmıştır (Sayıştay, 2017, 2018, 2019).

2018 yılı AFAD için stratejik plan hazırlama dönemi olduğundan, Sayıştay denetiminde AFAD'ın 2018-2022 dönemine ait Stratejik Planı incelenmiştir. Yapılan inceleme sonucunda stratejik planın hazır olduğu ve sunum kriterine uygun bulunduğu tespit edilmiştir (Tablo 5). Stratejik planda amaçlar, hedefler ve bunlara ait performans göstergeleri belirlenmiştir. Hedef ve performans göstergelerinin iyi tanımlanmış ve ölçülebilir olduğu ifade edilmiştir (Sayıştay, 2017, s. 24).

Sayıştay Denetimi Bulgu Türleri

Sayıştay denetim raporlarının içeriğine bakıldığında, denetlenen kamu idaresi hakkında bilgi verilmesi, kamu idaresinin sorumluluğu, Sayıştay'ın sorumluluğu, denetimin dayanağı, amacı, kapsamı, eğer varsa "denetim görüşü dayanakları", denetim görüşü, eğer varsa "denetim görüşünü etkileyen tespit ve değerlendirmeler", performans bilgisi denetim raporu ve eklerden oluştuğu görülmektedir (Demirbaş, 2022, s. 260).

Sayıştay denetimlerinde, denetçiler düzenlilik denetimini etkileyen hata ve eksiklere göre bir görüş bildirmektedir. Bu tür bulgular, Sayıştay denetim raporlarında "Denetim Görüşünün Dayanakları" kısmında sunulmaktadır. Sayıştay'ın denetim görüşlerini etkilemediği durumlarda tespit edilen bulgular ise, düzenlilik denetimini etkilemeyen bulgular olarak değerlendirilir ve "Diğer Bulgular" veya "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" başlıkları altında toplanır (Genç vd., 2023, s. 33). Sayıştay raporlarındaki bu bölümler esas alınarak çalışmadaki bulgular;

denetim görüşünü etkileyen tespit ve değerlendirmeler ve denetim görüşünü etkilemeyen tespit ve değerlendirmeler olarak gruplandırılmıştır. Çalışmada kullanılan üçüncü bulgu türü ise, Sayıştay'ın performans bilgisi denetim raporları sonucunda tespit edilen ve çalışmada performans bilgisi denetimi bulguları başlığı altında toplanan bulgulardır. Sayıştay denetimi sonucunda üç başlık altında toplanan bu bulgulara ait 2012-2023 yılları arasındaki dağılım Tablo 6'da ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)
2012	1	2	-	3	-
2013	-	-	3	3	-
2014	-	-	5	5	-
2015	1	-	3	4	-
2016	-	13	3	16	-
2017	3	17	1	21	17
2018	-	-	-	0	-
2019	3	-	-	3	3
2020	4	-	-	4	
2021	4	-	-	4	3
2022	1	2	-	3	-
2023	2	2	-	4	
Genel Toplam	19	36	15	70	23
Yüzde (%)	27,14	51,42	21,42	100	32,85
I: Denetim Görüşünü Etkileyen Tespit ve Değerlendirmeler II: Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler III: Performans Bilgisi Denetimi Bulguları IV: Toplam Bulgu Sayısı V: Düzeltilen Bulgu Sayısı					

Tablo 6. 2012-2023 Yılları Sayıştay Denetimi Bulgu Türleri ve Yıllara Göre Dağılımı

Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 6 incelendiğinde 2012-2023 yılları arasında denetim görüşünü etkileyen 19, denetim görüşünü etkilemeyen 36 ve performans bilgisi denetimi başlığı altında 15 bulgu olduğu görülmektedir. Bu bulgulardan %51,42 ile denetim görüşünü etkilemeyen bulguların çoğunluğu oluşturduğu anlaşılmaktadır. Bulgulardan %27,14'ü denetim görüşünü etkileyen bulguları gösterirken; %21,42'si performans bilgisi denetimi bulgularından oluşmaktadır. Denetim raporları incelendiğinde, tespit edilen 70 bulgudan 23 bulgunun yani %32,85'inin düzeltildiği anlaşılmaktadır (Tablo 7).

Düzenlilik Denetimi Bulguları

Denetim Görüşünü Etkileyen Tespit ve Değerlendirmeler

2012-2023 AFAD Sayıştay denetim raporları incelenerek denetim görüşünü etkileyen bulgular yıllar itibariyle şu şekilde sıralanmıştır:

- Kurumların taşınmazlarının fiili kayıtlarının yapılması zorunluluğu 19.06.2014 tarih ve 29035 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan "Kamu İdarelerine Ait Tanınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile düzenlenmiştir. 2015 yılı Sayıştay düzenlilik denetiminde AFAD yönetiminde ve kullanımında olan taşınmazların fiili envanterinin yapılmadığı ve taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir (Sayıştay, 2016, s. 7).
- 2017 yılı Sayıştay Düzenlilik denetiminde, "Uluslararası Kuruluşlardan Aktarılan Kaynakların Kullanılmasının "Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik" hükümlerine göre yapılmadığı görülmüştür (Sayıştay, 2018, s. 5).

- “Özel hesap ödenekleriyle, bağış yoluyla edinilen taşınurlar ile bunlara ilişkin işlemlerin taşınır kayıtlarının yapılmadığı” tespit edilmiştir (Sayıştay, 2018, s. 7).
- “Yazılım Alımına İlişkin Tutarın 260 Haklar Hesabına Kaydedilmediği” tespit edilmiştir (Sayıştay, 2018, s. 10).
- AFAD bünyesinde 253.03 ayrıntı hesap kodunda yazılıp takip edilmesi gereken araç takip sistemine uyumlu araç takip cihazlarının (808 adet) taşınır kaydının yapılmadığı tespit edilmiştir (Sayıştay, 2020, s. 9).
- Ankara ve Kars gibi illerde İŞKUR ile bedelli olarak toplum yararına programlar yapılması için sözleşmeler imzalanmış fakat bu işlemler muhasebeleştirilmemiştir (Sayıştay, 2020, s. 10).
- AFAD’a ait elektrik, su, doğalgaz abonelikleri için ödenen güvence bedelleri 226 verilen depozito ve teminatlar hesabı yerine 126 verilen depozito ve teminatlar hesabında kullanılarak hatalı bir takip gerçekleştirildiği tespit edilmiştir (Sayıştay, 2020, s. 11).
- 2020 yılı Sayıştay denetiminde, AFAD’a bağış ve yardım olarak sağlanan taşınurların, taşınır mal yönetim hesabı içerisinde izlenmediği tespit edilmiştir (Sayıştay, 2021, s. 10).
- AFAD çeşitli birimleri tarafından taşınır giriş kaydı yapıp kullanılan tüketim malzemelerinin çıkış kayıtlarının yapılmadığı Sayıştay denetimi sonrası tespit edilmiştir (Sayıştay, 2021, s. 12).
- Posta pulu ve doğalgaz alımları ile HGS (Hızlı Geçiş Sistemi) hesabına yatırılan paralar gibi hemen tüketilmeyen varlıkların hemen giderleştirilmiş olduğu görülmüştür (Sayıştay, 2021, s. 14).
- AFAD 2020 denetimlerinde tespit edilen son bulgu verilen depozito ve teminatlar hesaplarının hatalı kullanılması olmuştur (Sayıştay, 2021, s. 16).

- Doğalgaz abonelikleri *“için verilen güvence bedellerinin 226 verilen depozito ve teminatlar hesabı yerine 126 verilen depozito ve teminatlar hesabında”* gösterildiği tespit edilmiştir. (Sayıştay, 2022, s. 11).
- Bazı illerde kullanılan tüketim malzemelerinin giriş kaydı yapılmış olmasına rağmen, yapılan denetimde malzemelerin dönemsel çıkış kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür (Sayıştay, 2022, s. 12).
- Hemen tüketilmeyen varlıkların hemen giderleştirilmiş olduğu görülmüştür. Bu işlem tahakkuk esaslı muhasebe ilkelerine uygun değildir (Sayıştay, 2022, s. 14).
- 2021 yılı Sayıştay denetiminde tespit edilen son bulgu *“Taşınmazların kayıt ve kontrol işlemlerinin tamamlanmaması ve kurum bilançosunda taşınmaz mal hesaplarının tam ve doğru olarak gösterilmemesidir.”* (Sayıştay, 2022, s. 16).
- 2022 yılı Sayıştay denetimine göre, kurumun taşınmazlarına ilişkin kayıt ve kontrol işlemlerinin tamamlanmadığı görülmüştür (Sayıştay, 2023, s. 12).
- 2023 yılı Sayıştay raporunda taşınmazların envanter çalışmalarının tamamlanmadığı tespit edilmiştir (Sayıştay, 2024b, s. 12)
- *“Yapım işleri için başka kurumlara aktarılan tutarlardan bazılarının yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenmemesi ve söz konusu hesapta izlenen tutarlardan geçici kabulü yapılanların ilgili varlık hesabına aktarılmaması”* (Sayıştay, 2024b, s. 14).

2012-2023 yılları arasında yapılan Sayıştay denetimleri analiz edildiğinde düzenlilik denetimini etkileyen bulgulardan *“taşınır ve taşınmaz kayıtlarının yapılmaması”* tespitinin yıllar itibari ile tekrarlayan bir bulgu olduğu görülmektedir. 2015, 2017, 2019, 2021, 2022 ve 2023 yıllarında aynı bulgu tekrar etmesine rağmen kamu idaresi tarafından taşınır ve taşınmaz kayıtlarının tamamlanmadığı sonucuna varılmaktadır.

Düzenlilik denetimini etkileyen bulgularda dikkat çeken bir diğer konu muhasebe kayıtları yapılırken kodların hatalı kullanılmasıdır. Elektrik, su, doğalgaz abonelikleri için ödenen güvence bedelleri 226 verilen depozito ve teminatlar hesabı yerine 126 verilen depozito ve teminatlar hesabında kullanılarak hatalı bir takip gerçekleştirilmesi, başka kurumlara aktarılan tutarların 258 yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenmemesi gibi bulgular örnek olarak gösterilebilir. Bu tür kayıtlar, mali tabloların ve muhasebeleştirme işlemlerinin mevzuata aykırı hazırlanmasına ve hatalı tespitlerin yapılmasına sebep olmaktadır. Bu hataların sıklıkla tekrarlanmaması adına, bu birimde görev alan kamu personellerine konu ile ilgili gerekli eğitimlerin verilmesi sağlanmalıdır.

Düzenlilik denetimini etkileyen ve tekrarlayan bir diğer bulgu, hemen tüketilmeyen varlıkların hemen giderleştirilmesidir. Bu işlem tahakkuk esaslı muhasebe ilkelerine uygun olmadığından takip edilmesi ve düzeltilmesi gerekmektedir.

Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

2012-2023 AFAD Sayıştay denetim raporları incelenerek denetim görüşünü etkilemeyen bulgular yıllar itibariyle şu şekilde sıralanmıştır:

- 2012 yılı Sayıştay raporu, afet sonrasında vatandaşa konut ve işyeri inşası ve onarımı için yapılan yardımlar kapsamında verilen kredilerin vadesi geldiği halde tahsil edilemediğini göstermiştir (Sayıştay, 2013, s. 6).
 - 2012 yılı Sayıştay denetiminde, insani yardım, faaliyet ve harcamalarının herhangi bir usul ve esas takip edilmeksizin yapıldığı tespit edilmiştir (Sayıştay, 2013, s. 7).
 - Merkezî Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 175 'nci maddesine göre, kamu hizmetinde bulunan binalar ve bunlardan tahsise konu edilenler için binalar hesabının kullanılması gerekmektedir. Sayıştay 2016 düzenlilik denetimi sonuçlarına
-

göre ise; binaların iyileştirilmesi veya veriminin arttırılmasına katkı sağlayan harcamalarda binalar hesabı kullanılmamıştır (Sayıştay, 2017, s. 7).

- *“Kurumun mülkiyetinde olmayan, tahsis edilmiş olan taşınmazlar için mali tablolarda mülkiyet kaydının yapılması”* (Sayıştay, 2017, s. 8).
- Bir diğer bulgu AFAD’ın yazılım alımına ilişkin tutarın 260 Haklar Hesabı’na kaydedilmemesidir. Kurum bu durumu düzeltereğini bildirmiş fakat 2016 yılı raporunda herhangi bir düzeltme gerçekleştirilmemiştir (Sayıştay, 2017, s. 9).
- 2016 yılı Sayıştay düzenlilik denetiminde gayrimenkul mal bakım ve onarım giderlerinin 03.8.1.01 ekonomik alt kodunda düzenlenmediği bulgusuna yer verilmiş, kamu idaresi durumun düzeltileceğini bildirmişse de ilgili raporda düzenleme yapılmamıştır (Sayıştay, 2017, s. 11).
- *“Büyükşehir Belediyeleri ile İl Özel İdareleri Tarafından Afet ve Acil Durumlar İle Sivil Savunmaya İlişkin Yatırımlar İçin Ayrılan Bütçeden Yapılacak Olan Harcamaların Gerçekleşmesinin Esas ve Usullere Uygunluğunun Takibinin Yapılmasına İlişkin Kontrol Sisteminin Kurulmaması”* (Sayıştay, 2017, s. 12).
- *“Hizmet alımı ihalelerinde isteklilerin sunmuş olduğu iş deneyim belgelerinin ihale komisyonu tarafından güncellenmesi ve güncellenmiş tutar üzerinden değerlendirmeye alınması”* gerektiği halde kamu idaresinin iş deneyim belgesi güncellemelerini yapmadığı tespit edilmiştir (Sayıştay, 2017, s. 16).
- Sayıştay denetimine göre; AFAD tarafından “Başkanlık Acil Yardım Özel Hesabından” il müdürlüklerine gönderilen yardım tutarlarının miktarı, kurumlara hangi oranlarda aktarıldığı ve hangi oranların geri iade edildiğine dair bir takip sistemi kurulmuş ve bunların takibi sağlanamamıştır (Sayıştay, 2017, s. 18).
- Mali konularda düzenlenecek olan yönetmelikler ve bu kapsamdaki diğer düzenleyici işlemler için Sayıştay’ın

görüşünün alınması gerekirken, yapılan denetimde Sayıştay'ın görüşü alınmadan mali nitelikte yönetmelikler çıkarıldığı görülmüştür (Sayıştay, 2017, s. 20).

- AFAD tarafından başlatılan ulusal ve uluslararası yardım kampanyaları ile toplanan nakdi bağışların toplanması, sınıflandırılması, raporlanmasını sağlayan bir muhasebeleştirme sistemi kurulmamıştır (Sayıştay, 2017, s. 21).
- *“Denetim sonucu Afet ve Acil Durum Mevzuatının, Kuruluş Kanunu Olan 5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun İle Uyumlu Olacak Şekilde Güncellenmediği”* tespit edilmiştir (Sayıştay, 2017, s. 22).
- Yapılan denetimde tabii afetlere maruz kalan belediye ve il özel idarelerine verilen ödeneklerin kullanımına ilişkin detaylı kontrol sağlayacak bir sistemin kurulmadığı görülmüştür (Sayıştay, 2017, s. 27).
- Sayıştay raporuna göre, AFAD'ın uluslararası acil yardım özel hesaplarından yapılan yardımların takibinin yapılabilmesi amacıyla herhangi bir muhasebe sistemi kurmadığı belirlenmiştir (Sayıştay, 2017, s. 28).
- Banka hesapları arasındaki para aktarımlarında diğer hazır değerler hesabının kullanılması gerekirken, buna uyulmadığı için mali tablolarda yanlış ve eksik bilgi üretildiği tespit edilmiştir (Sayıştay, 2017, s. 31).
- 2017 yılı Sayıştay Düzenlilik denetiminde geçici barınma merkezi depolarına gelen yardım malzemelerinin düzenli bir şekilde kayıt altına alınmadığı ve yardımların dağıtımının sistematik olmadığı görülmüştür (Sayıştay, 2018, s. 11).
- AFAD geçici barınma merkezlerinde muhasebe işlemlerinin yürütülememesi ve sarf evraklarının saklanmasına ilişkin belirlenmiş standart uygulamanın olmaması denetimlerde göze çarpan bir diğer bulgu olmuştur (Sayıştay, 2018, s. 14).

- *“Büro bakım onarım giderlerinin 03.08 büro bakım ve onarımı giderleri bölümüne kaydedilmesi gerekirken, 03.07 makine teçhizat bakım ve onarım giderlerine kaydedildiği görülmüştür.”* (Sayıştay, 2018, s. 16).
- *“Afet ve acil yardım özel hesabından gerçekleştirilen iş ve işlemlerin “kamu idarelerine ait özel hesaplara ilişkin işlemlerin muhasebeleştirilmesine dair yönetmelik” hükmüne göre muhasebeleştirilmediği”* ifade edilmiştir (Sayıştay, 2018, s. 17).
- *Uluslararası acil yardım özel hesabından gerçekleştirilen iş ve işlemlerin “kamu idarelerine ait özel hesaplara ilişkin işlemlerin muhasebeleştirilmesine dair yönetmelik” hükmüne göre muhasebeleştirilmediği görülmüştür* (Sayıştay, 2018, s. 22).
- *“İnsani yardım hesabından gerçekleştirilen iş ve işlemlerin “kamu idarelerine ait özel hesaplara ilişkin işlemlerin muhasebeleştirilmesine dair yönetmelik” hükmüne göre muhasebeleştirilmediği”* ifade edilmiştir (Sayıştay, 2018, s. 28).
- *“Büyükşehir belediyeleri ile il özel idareleri tarafından afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin yatırımlar için ayrılan bütçeden yapılacak olan harcamaların gerçekleşmesinin esas ve usullere uygunluğunun takibinin yapılmaması”* bir diğer bulgudur (Sayıştay, 2018, s. 32).
- Başkanlığın avans ödemelerine ilişkin mahsup ve iade işlemlerinin zamanında yapılmadığı görülmüştür (Sayıştay, 2018, s. 37).
- *“Yapılan denetimde afet ve acil durumlar hakkında kamu ve özel kurumlara verilen eğitimler için görevlendirilen personele ek ders ödemesinin 2/3 oranında yapılması gerekirken tam olarak ödendiği”* tespit edilmiştir (Sayıştay, 2018, s. 38).
- Başkanlıkta memura verilen yemek ücretlerinin memurlara verilen yemek bedeli ile karşılanması gerekirken, tüm masrafların bütçeden karşılandığı görülmüştür (Sayıştay, 2018, s. 39).

- AFAD tarafından kamu kurumları ile mahalli idarelere afet ve acil yardım ödeneğinden aktarılan tutarların harcanması ve harcandıktan sonra kalan kısmın iadesinin takibinin yapılabilmesi için bir sistem kurulamadığı tespit edilmiştir (Sayıştay, 2018, s. 44).
- *“Afet ve Acil Durum Mevzuatının, Kuruluş Kanunu Olan 5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile uyumlu olacak şekilde güncellenmemesinin”* uygulamalarda aksaklıklara neden olduğu belirtilmiştir (Sayıştay, 2018, s. 44).
- *“10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Beşinci Kısımında “iç kontrol sistemi” düzenlenmiştir. Bu kapsamda yapılan denetimde İç Kontrol Sistemi Değerlendirmesinin Yapılmadığı”* görülmüştür (Sayıştay, 2018, s. 47).
- Yapılan denetimde, başkanlığın belirlemiş olduğu amaç ve hedeflerin gerçekleşebilmesinin önüne geçebilecek risk iç ve dış riskleri önleyebilecek tedbirlerin alınmasını içeren Risk Eylem Planlarının hazırlanmadığı ifade edilmiştir (Sayıştay, 2018, s. 48).
- Başkanlığı iç kontrol standartları ile uyumlu hale getirebilecek çalışmaları içeren iç kontrol eylem planının hazırlanmaması göze çarpan bir diğer bulgudur (Sayıştay, 2018, s. 50).
- Başkanlıktan tabii afet nedeniyle belediye ve il özel idarelerine alt yapı hasarı için aktarılan ödeneklerin amacına uygun olarak kullanılmasına ilişkin bir denetim mekanizmasının kurulmadığı görülmüştür (Sayıştay, 2018, s. 51).
- *“Hizmet alımlarına ilişkin fiyat farkı ödemelerinden ek kesin teminatın alınmadığı”* tespit edilmiştir (Sayıştay, 2018, s. 54)
- *“Verilen depozito ve teminatlar hesaplarının hatalı kullanıldığı”* tespit edilmiştir. (Sayıştay, 2023, s. 14).

- *“Hemen tüketilmeyen varlıkların hemen giderleştirilmiş olduğu görülmüştür.”* (Sayıştay, 2023, s. 17).
- *“Taşınmazlara yapılan değer artırıcı harcamaların ilgili taşınmazın maliyetine eklenmemesi”* (Sayıştay, 2024b, s. 17).
- Gelecek dönemlere ilişkin giderlerin doğrudan giderleştirildiği gözlenmiştir (Sayıştay, 2024b, s. 19).

Düzenlilik denetimini etkilemeyen bulgularda, yıllar itibariyle dikkat çeken en temel eksiklik gelirler, giderler ve yardımların takip edilebilmesini sağlayacak bir kontrol veya muhasebe sisteminin kurulmamış olmasıdır. Örneğin belediyelere ve il özel idarelerine aktarılan ödeneklerin amacına uygun harcanıp harcanmadığını denetleyen bir sistem bulunmamaktadır. Aynı şekilde il müdürlüklerine yapılan yardımların hangi oranda yapıldığı ya da hangi kalemlerde kullanıldığını gösteren bir kontrol mekanizması yer almamaktadır. Bunun yanı sıra AFAD tarafından başlatılan ulusal ve uluslararası yardım kampanyalarının takibini sağlayan bir muhasebe sistemine ihtiyaç duyulmaktadır.

Başkanlığın kullandığı mevzuatın kuruluş kanunu ile uyumlu olmamasının hukuki açıdan sıkıntılara sebep olabileceği söylenebilir. Ayrıca mali konularda çıkarılacak olan yönetmelikler için Sayıştay'ın görüşünün alınmaması AFAD tarafından dikkat edilmesi gereken diğer bir hukuki mevzudur. Diğer yandan, çeşitli konularda muhasebeleştirme işlemlerinin mevcut yönetmeliklere uygun olarak yapılmaması, kamu idaresinin bu konularda daha dikkatli davranması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Sayıştay raporlarında, düzenlilik denetimini etkileyen ve düzenlilik denetimini etkilemeyen bazı bulguların ortak olduğu içerik analizi sonucu ortaya konulmuştur. Bu duruma örnek olarak, hemen tüketilmeyen varlıkların giderleştirilmesi gösterilebilir. Bir diğer örnek muhasebe kayıt kodlarının hatalı kullanılmasıdır. Büro bakım giderlerinin 03.08 büro bakım ve onarımı giderleri bölümüne

kaydedilmesi gerekirken, 03.07 makine teçhizat bakım ve onarım bölümüne kaydedilmemesi, yazılım alımına ilişkin tutarın 260 Haklar Hesabı'na kaydedilmemesi ortak bulgulara örnek olarak verilebilir. Kısacası muhasebe kayıtları yapılırken kodların hatalı kullanılması birçok defa tekrar eden bir hata olmasına rağmen düzeltilmeyen tespitlerdendir.

Performans Bilgisi Denetimi Bulguları

Sayıştay'ın 2012-2023 yılları arası performans bilgisi denetimi sonuçları incelendiğinde aşağıdaki bulgulara yer verildiği görülmüştür.

- 2013 yılı performans bilgisi denetiminde Stratejik Plan'da "Maliyetlendirme Bölümü'ne yer verilmemiş olduğu" tespit edilmiştir (Sayıştay, 2014a, s. 15).
- AFAD'ın belirlediği "İç Kontrol Standartlarına Uygunluk Oranı" hedefinin ölçülebilir olmadığı tespit edilmiştir (Sayıştay, 2014a, s. 17).
- 2014 yılı Sayıştay performans bilgisi denetiminde, AFAD Performans programında bazı performans göstergelerinin bir önceki yıl gerçekleşme verilerine yer verilmediği tespit edilmiştir (Sayıştay, 2015, s. 12).
- " Genel Bilgiler" başlığı altında iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere yer verilmediği tespit edilmiştir (Sayıştay, 2015, s. 14).
- " Mali Bilgiler" başlığı altında iç ve dış mali denetim sonuçları hakkında özet bilgilere yer verilmediği görülmüştür (Sayıştay, 2015, s. 15).
- AFAD 2014 yılı Faaliyet Raporunda öneri ve tedbirler bölümünün yer almadığı tespit edilen bir diğer bulgu olmuştur (Sayıştay, 2015, s. 16).
- AFAD Faaliyet Raporunda 2014 yılı içinde yürütülen faaliyet ve projelerin gerçekleşme durumlarına ilişkin bilgilere yer verilmediği tespit edilmiştir (Sayıştay, 2015, s. 17).

- AFAD 2015 Faaliyet raporunda, belirtilen bazı performans göstergelerindeki sapmalara ilişkin herhangi bir açıklamanın yapılmadığı, bunun yanı sıra bazı sapmalara ilişkin yapılan açıklamaların ise ikna edici olmadığı kanaatine varılmıştır (Sayıştay, 2016, s. 32).
- 2015 yılı Sayıştay denetim raporu, performans programındaki bazı göstergelere faaliyet raporunda yer verilmediğini göstermiştir (Sayıştay, 2016, s. 37).
- 2016 Faaliyet raporunda, belirtilen bazı performans göstergelerindeki sapmalara ilişkin herhangi bir açıklamanın yapılmadığı, bunun yanı sıra bazı sapmalara ilişkin yapılan açıklamaların ise ikna edici olmadığı kanaatine varılmıştır (Sayıştay, 2017, s. 45-46).
- Başkanlığın 2016 faaliyet raporu incelendiğinde, bazı performans göstergelerinde sapmalar olduğu fakat bu sapmaların neden kaynaklandığı hakkında herhangi bir bilgiye yer verilmediği ve bu bulguların ne derece düzeltilmişinin izlenmesi gerektiği belirtilmiştir (Sayıştay, 2017, s. 18).
- 2016 ve 2017 yılı denetimlerinde iki yıl üst üste Şubat ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanması ve Sayıştay'a gönderilmesi gereken idari faaliyet raporunun zamanında hazırlanmadığı görülmüştür (Sayıştay, 2017, 2018).

Sayıştay'ın performans bilgisi denetimi bulgularında; stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporuna ilişkin eksik ve hatalara yer verdiği görülmektedir. Bu belgeler hazırlanırken bazı bölümlerin eksik olduğu, performans programındaki bazı göstergelere faaliyet raporunda yer verilmediği, performans göstergelerinde meydana gelen sapmalara ilişkin herhangi bir açıklama yapılmadığı, kamu idaresinin yürüttüğü faaliyet ve projelerin gerçekleştirme durumlarına dair bilgi verilmediği ve faaliyet raporlarının belirtilen tarihlerde

hazırlanmaması performans bilgisi denetimi analizinin temel konu başlıklarını oluşturmaktadır.

Sonuç

Türkiye, çok sayıda afetin yaşandığı bir coğrafyada yer almaktadır. Bu özelliği afet yönetimi süreçlerinin etkinliğini ve sürdürülebilirliğini hayati bir zorunluluk haline getirmektedir. Bu bağlamda, afet yönetiminin merkezinde yer alan AFAD, kamu kaynaklarını etkin ve verimli kullanılması, koordinasyonun sağlanması ve dirençliliğin artırılmasında önemli bir noktada durmaktadır. Fakat tüm bu süreçlerin şeffaf, hesap verebilir ve sürekli gelişime açık bir şekilde yürütülebilmesi için denetlenmesi gerekmektedir ve bu bakımdan Sayıştay denetimleri büyük önem taşımaktadır.

Çalışmada afet yönetiminin Türkiye'deki merkezi ve koordinatör kurumu olan AFAD'ın 2012-2023 yılları arasında yapılan Sayıştay denetimleri sonucu elde edilen bulgulara odaklanarak, tekrarlanan ve düzeltilmeyen hata veya eksikliklerin göz vurgulanmasını hedeflemiştir. Bu çerçevede, afet yönetiminin etkinliğini gözlemleyerek, etkinliğinin artırılması adına bir projeksiyon sunmaktadır. Sonuç olarak Sayıştay'ın AFAD'ı denetimleri üzerinden şu tespitleri yapabilmek mümkündür:

Çalışma kapsamında 12 adet (2012-2023) Sayıştay denetim raporu, düzenlilik denetimi ve performans bilgisi denetimi olarak iki bölümde analiz edilmiştir. Analiz sonucunda, finansal raporlama çerçevesinde mali rapor ve tablolar için, belirtilen bulgular haricinde diğer tüm yönleriyle olumlu görüş bildirildiği tespit edilmiştir.

Rapor döneminin başladığı 2012 yılına dair malî tablo, defter ve belgeler Sayıştay'a sunulmadığı için bu konuda görüş bildirilememiştir. Aynı durum 2013 yılında da devam etmiş ve kamu idaresi bu durumun 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere ertelendiğini bildirmiştir. Bu aksaklığın sebepleri noktasında herhangi

bir açıklama yapılmaması ve durumun üç yıl ötelenmesi, kamu idaresinin şeffaflık, etkinlik ve verimlilik açısından dikkat etmesi gereken bir durumdur.

Raporların analizi sonucu çıkarabileceğimiz bir diğer sonuç, Sayıştay'ın 2013-2018 yılları arasında düzenli olarak performans bilgisi denetimi yaptığı fakat 2018 yılı sonrasında performans bilgisi denetimlerine yer vermediği olmuştur. Performans bilgisi denetimleri performans yönetim süreçlerinin iyileştirilmesine katkıda bulunurken, idarenin objektif bir bakış açısıyla değerlendirilmesi açısından önem taşımaktadır. Kurumun dönem sonundaki performansının başlangıçtaki hedefleri ile ne derece tutarlı olduğunu ortaya koyan performans denetiminin önemine binaen, 2013-2018 yılı raporları Sayıştay'ın performans denetim rehberinde belirttiği kriterler esas alınarak değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Kriterlere uygunluk durumları Tablo 4 ve 5'de ayrıntılı olarak gösterilmiştir. Kriterlere uygunluk noktasında dikkat çeken bulgu, 2016 ve 2017 yılları faaliyet raporlarının zamanında yayınlanmamasıdır. Bu durumda AFAD'ın belgelerin hazırlanmasında aksaklıklara neyin sebep olduğunu tespit etmesi ve bu durumun tekrarlanmaması için gerekli tedbirleri alması gerektiği söylenebilir.

Performans bilgisi denetiminin, analizinden elde edilen bulgular; performans programındaki bazı göstergelere faaliyet raporunda yer verilmemesi, performans göstergelerinde meydana gelen sapmalara ilişkin herhangi bir açıklama yapılmaması, kamu idaresinin yürüttüğü faaliyet ve projelerin gerçekleşme durumlarına dair bilgi verilmemesi ve faaliyet raporlarının belirtilen tarihlerde hazırlanmaması başlıkları altında toplanabilir. Buradan hareketle, performans hedeflerinin iyi belirlenmesi, faaliyet raporlarının zamanında hazırlanması, performans göstergesindeki sapmaların sebeplerinin belirlenmesi noktasında AFAD'ın ivedilikle önlemler alması gerektiği çıkarılabilir.

Düzenlilik denetimi kapsamında yaptığımız ayrımda düzenlilik denetimini etkileyen bulguların, taşınır ve taşınmaz kayıtlarının yapılmaması, muhasebe kayıtlarının hatalı yapılması ve hemen tüketilmeyen varlıkların hemen giderleştirilmesi başlıkları altında toplandığını görmek mümkündür. Düzenlilik denetimini etkilemeyen bulgular ise, gelirler, giderler ve yardımların takip edilebilmesini sağlayacak bir kontrol sisteminin veya muhasebe sisteminin kurulmamış olması, mevzuatın kuruluş kanunu ile uyumlu olmaması, çeşitli konularda muhasebeleştirme işlemlerinin mevcut yönetmeliklere uygun olarak yapılmaması ve mali konularda çıkarılacak olan yönetmelikler için Sayıştay'ın görüşünün alınmaması temel konuları oluşturmaktadır. Düzenlilik denetimi kapsamında ortaya çıkan bulguların (Genç vd., 2023; Demirbaş, 2022) üniversiteler kapsamında yapılan başka çalışmalarla benzerlik gösterdiği görülmüştür. Düzenlilik denetimlerinde görülen eksiklik ve hataların giderilebilmesi adına kamu idaresinin muhasebe sistemlerini kontrol etmesi ve bu birimlerde çalışan personellere çeşitli eğitimler verilmesi gerektiği açıktır. Ayrıca AFAD'ın hukuki mevzuata uygun hareket etmek konusunda daha titiz davranması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Halkın güven duyduğu bir kamu idaresi olmak ve şeffaflığı sağlamak noktasında birtakım problemlerin oluşmasının önüne geçilebilmesi için ulusal ve uluslararası yardımların muhasebeleştirilmesi konusuna büyük önem verilmesi ve bu konuda tespit edilen hataların bir an evvel düzeltilmesi yoluna gidilmesi büyük önem arz etmektedir.

Analizlerden dikkat çeken bir diğer husus, Sayıştay'ın 2018 yılından itibaren önceki yıllara ilişkin eksiklikleri izleme tablosu hazırlamasıdır. İzleme tabloları, eksikliklerin yerine getirilip getirilmediğini izleme noktasında çok faydalı olacağı gibi, denetimin etkisini güçlendirecek ve kurumun planlamasına katkı sağlayacaktır.

Analizlerden elde edilen bulgular, kamu idaresinde insan kaynakları yönetimine dair aksaklıklar olduğu kanaatini güçlendirmektedir. Bu

doğrultuda AFAD'ın insan kaynakları yapısının incelenmesi ve eksikliklerin belirlenmesi başka bir çalışmanın konusu olabilir. Çalışmanın kısıtlarından biri olan ve Sayıştay denetimlerine kaynaklık eden INTOSAI denetim standartları açısından bir incelemenin yapılmamış olması, gelecek çalışmalarda dikkate alınması gereken bir konudur.

Sonuç olarak, afet yönetiminin etkinliği, yalnızca teknik altyapı ve operasyonel çalışmalarla değil, aynı zamanda süreçlerin denetlenebilirliğine de bağlıdır. AFAD ve Sayıştay arasındaki etkileşim, afet yönetim sisteminin nasıl iyileştirilebileceği açısından değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda, afetlerin toplumsal ve ekonomik etkilerini en aza indirmek, kaynakların daha etkin kullanılmasını sağlamak adına Sayıştay denetimlerinin rolü daha da kritik hale gelmektedir. Bu çalışma, yalnızca mevcut denetim süreçlerine ışık tutmakla kalmamakta, aynı zamanda etkin bir afet yönetim sistemi inşa etmek için katkı sunmaya çalışmaktadır.

Kaynakça

- AAYS (2023). *Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü*, <https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlugu>.
- AFAD, Hakkımızda <https://www.afad.gov.tr/afadhakkinda>, Erişim: 01.10. 2024
- Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, No: 5902, RG: 29.05.2009, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5902.pdf>
- Alexander, D. (2015). Disaster and Emergency Planning for Preparedness, Response, and Recovery. *Oxford Research Encyclopedia of Natural Hazard Science*, 1(1). 1–32.
- Coşkun, A., ve Karabeyli, L. (2012). Afet Risklerini Azaltmak-Sayıştayların Rolü. *Sayıştay Dergisi*, (87). 97-119.
- Demirbaş, M. (2022). T.C. Sayıştay Denetim Bulguları Doğrultusunda Denetim (Düzenlilik) Raporlarının İçerik Açısından İncelenmesi: 2013–2018 Devlet Üniversiteleri. *Yükseköğretim Dergisi*, 12(2). 257-269.
- Doğan, B. (2016). Afet riski nedeniyle kentsel dönüşüm: İzmir örneği, yüksek lisans tezi, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Doğan, B. (2023). Afet Yönetiminde STK'ların Rolü: HOPAK Örneği, İçinde İ. Akbal ve T. Kurşuncu (Ed.), *Sivil Toplum Üzerine Araştırmalar* (ss. 109-126), Nobel.
- Erkal, T. ve Değerliyurt, M. (2009). Türkiye’de Afet Yönetimi, *Doğu Coğrafya Dergisi*, (14)22. 147-164
- Erzincanda ve Erzincan Yer Sarsıntısından Müteessir Olan Mıntıkada Zarar Görenlere Yapılacak Yardım Hakkında Kanun, No: 3773, RG: 25.01.1940/4416, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc021/kanuntbmmc021/kanuntbmmc02103773.pdf
- Genç, F. N. (2021). *Afet yönetimi*. Nobel.
- Genç, M., Yanık, A., ve Özen, M. (2023). Üniversitelerin Denetim Raporlarında Yer Alan Bulguların Analizi: Karadeniz Bölgesi Örneği. *Journal of University Research*, 6(1), 23-36.
- Gökçe, O. (2019). *Klasik ve Nitel İçerik Analizi; Felsefe, Yöntem, Uygulama*. Çizgi Kitabevi.
- HFA (2005). *Hyogo Çerçeve Eylem Planı (Hyogo Framework for Action)*
-

- IFRC (2000). *World Disasters Report*, Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu.
- IFRC (2024). *What is a Disaster*, Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu. <https://www.ifrc.org/our-work/disasters-climate-and-crises/what-disaster> Erişim, 24.12.2024
- IPCC. (2022). *Sixth Assessment Report: Climate Change and Risk*, Intergovernmental Panel on Climate Change.
- ISSAI (2024) Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları. link1: <https://www.issai.org/professional-pronouncements/?n=0-1000000000>, Erişim: 01.10.2024; link2: https://www.sayistay.gov.tr/files/1017_ISSAI2017_3.pdf, Erişim: 01.10.2024.
- Karancı, A. N. (2005). Afetlerde Psikolojisi ve Hazırlıklı Olma/ Zarar Azaltma Davranışları, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri. İçinde M. Kadioğlu ve E. Özdamar (Ed.), *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri* (ss. 93-99). JICA Tür.
- Kelman, I. (2020). *Disaster by Choice: How Our Actions Turn Natural Hazards into Catastrophes*. Oxford University Press.
- Özerdem, A. (1999). Tiles, Taps And Earthquake-Proofing: Lessons For Disaster Management in Turkey. *Environment and Urbanization*, 15(2), 11:2., 177-180.
- Sayıştay (2024a). Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI)., <https://www.sayistay.gov.tr/pages/213-uluslararası-yukse-denetim-kurumlari-tes>, Erişim: 23.09.2024.
- Sayıştay Kanunu No: 6085, RG: 19.10.2010/27790, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf>
- Sayıştay, Misyon, Vizyon, Temel Değerler. <https://www.sayistay.gov.tr/pages/1-misyon-ve-vizyon>, Erişim 02.10.2024
- Sayıştay. (2013). Raporlar. Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. <https://www.sayistay.gov.tr/reports/yeaYw2WQX1-afet-ve-acil-durum-yonetimi-baskanligi>, Erişim 01.10.2024
- Sayıştay. (2014a). Raporlar. Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. <https://www.sayistay.gov.tr/reports/nNrQIWZgyJ-afet-ve-acil-durum-yonetimi-baskanligi>, Erişim 01.10.2024
-

- Sayıştay. (2014b). Mevzuat. Denetim Rehberleri. Performans Denetimi Rehberi.
<https://www.sayistay.gov.tr/pages/142-denetim-rehberleri>, Erişim 01.10.2024
- Sayıştay. (2015). Raporlar. Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı.
<https://www.sayistay.gov.tr/reports/nqZoxdbo5P-afet-ve-acil-durum-yonetimi-baskanligi>, Erişim 01.10.2024
- Sayıştay. (2016). Raporlar. Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı.
<https://www.sayistay.gov.tr/reports/nqZox3bY5P-afet-ve-acil-durum-yonetimi-baskanligi>, Erişim 01.10.2024
- Sayıştay. (2017). Raporlar. Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. <https://www.sayistay.gov.tr/reports/K47o83JYy6-afet-ve-acil-durum-yonetimi-baskanligi>, Erişim 01.10.2024
- Sayıştay. (2018). Raporlar. Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı.
<https://www.sayistay.gov.tr/reports/Zbmg0w8o0O-afet-ve-acil-durum-yonetimi-baskanligi>, Erişim 01.10.2024
- Sayıştay. (2019). Raporlar. Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı.
<https://www.sayistay.gov.tr/reports/lJzgPmVQAp-afet-ve-acil-durum-yonetimi-baskanligi>, Erişim 01.10.2024
- Sayıştay. (2020). Raporlar. Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı.
<https://www.sayistay.gov.tr/reports/Xl3g4JPYKO-afet-ve-acil-durum-yonetimi-baskanligi>, Erişim 01.10.2024
- Sayıştay. (2021). Raporlar. Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı.
<https://www.sayistay.gov.tr/reports/1aYB5eAQew-afet-ve-acil-durum-yonetimi-baskanligi>, Erişim 01.10.2024
- Sayıştay. (2022). Raporlar. Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı.
<https://www.sayistay.gov.tr/reports/G0YE3pVgj3-afet-ve-acil-durum-yonetimi-baskanligi>, Erişim 01.10.2024

- Sayıştay. (2023). Raporlar. Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. <https://www.sayistay.gov.tr/reports/18QJzmNQWz-afet-ve-acil-durum-yonetimi-baskanligi>, Erişim 01.10.2024
- Sayıştay. (2024b). Raporlar. Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. <https://www.sayistay.gov.tr/reports/zlgXGd3oAZ-afet-ve-acil-durum-yonetimi-baskanligi>, Erişim 01.10.2024
- SFDR (2015) *Sendai Afet Risk Azaltımı Çerçevesi Raporu 2015-2030*.
- Şahin, C. ve Sipahioğlu, Ş. (2009) *Doğal Afetler ve Türkiye*. (4. Baskı) Gündüz Eğitim ve Yayıncılık.
- Şener, H. E. (2017). Performans Bilgisinin Denetimi Olarak Türk Sayıştay'ının Performans Denetimi. *Memleket Siyaset Yönetim*, 12(28). 1-27.
- TAMP (2021). Türkiye Afet Müdahale Planı.
- Tierney, K. (2012). Disaster Governance: Social, Political, and Economic Dimensions. *Annual Review of Environment and Resources*, 37(1), 341–363.
- Twigg, J. (2009). *Characteristics of a Disaster-Resilient Community: A Guidance Note*. DFID Disaster Risk Reduction Interagency Coordination Group.
- Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, No: 7269, RG: 25.05.1959/10213, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=7269&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3>
- UNDP. (2000). *Disaster Management in Turkey: Challenges and Opportunities*.
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., & Davis, I. (2004). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. Routledge.
- World Bank. (2023). Global Rapid Post-Disaster Damage Estimation (GRADE) Report: February 6, 2023 Kahramanmaraş Earthquakes - Türkiye Report <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099022723021250141/p1788430aeb62f08009b2302bd4074030fb>, Erişim, 17.12.2024
- Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun No: 4623, RG: 18.07.1944/5763, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/5763.pdf>
-

YAZAR BEYANI

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

Yazar Katkıları

Yazarlar çalışmaya eşit oranda katkıda bulunmuştur.

Yazar Adı Soyadı: Eda MERT (Katkı Oranı: %50)

Yazar Adı Soyadı: Bulut DOĞAN (Katkı Oranı: %50)

Çıkar Çatışması

Yazarlar açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Göçebe ve Dış Dünya

Nomads and The Outside World

Tuna ÇELİK*

Kitap Künyesi: Anatoly Michailovich Khazanov. (2015). Göçebe ve Dış Dünya. (Çev. Ömer Suveren). Doğu Kütüphanesi Yayınlar. 511 sayfa.

*

Devlet, kamu yönetimi alanının temel çalışma nesnesidir. Her ne kadar küreselleşme ve neoliberal politikalar ile konuya olan akademik ilgi azalsa ve literatür işletme terimleri ile dolup taşsa da devlet konusu, kamu yönetimi içerisinde ayrıcalıklı yerini korumaktadır. Üstelik çalışma nesnesi olarak devleti merkeze alan ve konu hakkında ayrıntılı bilgiye sahip olan en önemli bilim alanı, yine kamu yönetimidir. Hukuk, siyaset bilimi ve siyasal antropoloji gibi bilim dalları da devleti farklı unsurları ile çalışmakta ve kendi yöntemleri ile incelemektedir (Ayman Güler, 2023, s. 36-67).

Literatürde, devlet kavramı araştırıldığında sıklıkla karşımıza modern devlet tanımlamaları gelmektedir. Yukarıda anılan bilim dalları da çalışmalarını yerleşik tarım toplumları veya yerleşik devlet diye

226

* Öğrenci, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yönetim Bilimleri (DR), Ankara-Türkiye, celiktunahacettepe@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-7889-7327>.

Geliş/Submitted: 06.04.2024 | **Kabul/Accepted:** 09.12.2024

Atıf/Cite: Çelik, T. (2024). Göçebe ve Dış Dünya Kitap İncelemesi. *Publicus*, (2). 226-238.

anılabilecek devlet tipi içinde yürütmektedir. Yine kamu yönetimi alanında geliştirilen farklı teori ve kuramlar, modern devlet tanımının kabulünden hareketle oluşturulmuştur. Modern devlet söz konusu olduğunda da ilgili teorilerin birçoğunun yerleşik devleti temel alması, tesadüf değil bilinçli bir tercihtir. Bu durum, göçebeliği görmezden gelmeye ve adeta göçebe toplumları devletsiz olarak nitelendirmeye neden olmaktadır (Krader, 1993, s. 152). İncelemeye konu eserin önemi ise devleti, Avrupa kökenli yerleşiklik üzerinden tanımlayan ana akım yaklaşım dışında bir alternatif ile açıklamaya girişmesidir.

Türk devlet çalışmalarında konunun yeterince ilgi görmemesi, göçebe geleneği ve bu geleneğin günümüz kamu yönetimine etkisinin görmezden gelinmesine neden olmaktadır. İşte tam bu noktada, yönetim bilimcilere düşen görevlerden biri göçebelik geleneğini araştırmak ve konu hakkında bilgi sahibi olmaktır. Bu amaçtan hareketle kitap incelememizin göçebelik hakkında merak uyandırması ve konu hakkında yürütülen tartışmalara katkı sağlaması beklenmektedir.

*

Anatoly M. Khazanov, 1937 yılında Moskova'da doğmuştur. Antropoloji alanında yapmış olduğu çalışmalarıyla da bilinen tarihçi, 1966 yılında Rusya Bilimler Akademisi'nde doktorasını tamamlamıştır. Khazanov; Sovyetler Birliği, İsrail ve Amerika Birleşik Devletleri'nde bulunan çeşitli üniversitelerde öğretim üyeliği yapmıştır. Tarihi antropoloji, pastoral göçebelik, küreselleşme, dünya dinlerinin antropolojisi, kültür gibi farklı konularla ilgilenmiş ve Avrasya'nın tarih öncesi göçebeleri konusunda uzmanlaşmıştır (University of Wisconsin, 2024). Avrasya ile birlikte çeşitli coğrafyalardaki göçebe toplulukları karşılaştırmalı olarak inceleyen Khazanov, ilgili alanda dünyanın otorite isimlerinden biri olarak anılmaktadır.

Khazanov, kültürel ve etnik çeşitliliği sosyo-ekonomik bağlamda ele almıştır. Toplumsal süreçleri, tarihsel materyalizm ile bağlantılı olarak kültürel ve ekonomik temeller üzerinden değerlendirmiştir. Göçebe toplumların yönetsel yapısı ile ilgili önemli çalışmalara imza atan yazar, göçebelerin yerleşik toplumlar ile ilişkisini ve bu ilişkinin göçebeler üzerindeki etkisini anlamaya yönelik farklı teoriler geliştirmiştir. Khazanov'un eserlerinde öne çıkan sav, göçebe toplumların otarşik bir yapıya sahip olmaması ve göçebelerin yerleşikler ile ortak çıkarlar üzerinden bir bağ kurmasıdır. Khazanov, göçebeliği bütün iç ve dış sistemleri, yapıları, işlevleri ve ilişkileriyle incelemenin önemli olduğunu belirtmiş ve göçebeliğin insanlık tarihinin ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilmesi gerektiğini vurgulamıştır.

Göçebe ve Dış Dünya isimli kitap, 1984 yılında *Nomads and The Outside World* ismiyle yayımlanmıştır. Orijinal metnin ikinci baskısı internette erişime açıktır. Ömer Suveren, kitabın birinci baskısının çevirisini yapmıştır. Kitapta dipnot ve atıflara sıkça başvurulmuş, metin içerisinde çeşitli disiplinlerden teknik içerikli birçok terim kullanılmış ve aynı sözcükler, kitap içerisinde farklı anlamları ile birlikte kullanılmıştır. Suveren'in çevirisinde, yazım ve dil bilgisi yanlışları mevcuttur ve bazı dipnotlar ile dipnotlarda yer alan isim bilgilerinde hata yapılmıştır. Bu yüzden eserin orijinal İngilizce metni ile karşılaştırmalı okunmasında yarar vardır. İlgili hataları görmezden gelmemekle birlikte, göçebe toplumları merkeze alan bir eserin çevirisi; Türk kamu yönetimi disiplini açısından önemli bir hizmet ve kritik bir adımdır.

Kitap, Doğu Kütüphanesi Yayınları tarafından yayımlanmıştır. Yayınevinden satışa sunulan güncel diğer eserler de incelendiğinde (*Altay Panteonu, Azerbaycan'da Romantik Türkçülük, Bozkır'ın Asenaları, Çin Kaynaklarında Asya Hunları, Göktürk, Uygur ve Oğuz Kültürü vb.*) *Göçebe ve Dış Dünya* kitap baskısının tesadüfi değil politik bir tercihe

dayandığı görülmektedir. Yayınevinin kurumsal internet adresinde yer alan aşağıdaki ifade de görüşümüzü destekler niteliktedir:

Doğu'nun yeniden tanımlanma ve anlamlandırmasında "Doğuculuğun" bir dünya görüşü olarak yansıtılmasını içeren çabalar, tabî olarak misyoner bir yayınevinin methali niteliğinde olmakla, 2005'te "Doğu Kütüphanesi" alâmeti farikasıyla kültür ve irfan dünyasına katıldı. (Doğu Kütüphanesi, 2024).

Yayınevi tarafından hazırlanan kitap kapak fotoğrafında, her ne kadar tam olarak tespit edilemese de bizon veya sığıra benzeyen bir hayvanın bulunduğu aşıkardır. Khazanov'un pastoral göçebeliği hayvan cinsi ve sayısı ile ilişkilendirmesi ve göçebe kültürün doğa ve hayvan ile yakından ilişkisi birlikte düşünüldüğünde, kitap içeriği ile kapak arasında simgesel bir bağ kurulduğu ve kapak seçiminin isabetli olduğu söylenebilir.

*

Kitabın önsözü, Ernest Gellner tarafından kaleme alınmıştır. Önsöz, kendi başına ayrı bir incelemenin konusu olacak şekilde Khazanov'un çalışmaları ile ilgili geniş bir perspektif sunmaktadır. Gellner'e göre *Göçebe ve Dış Dünya*, günümüzün en seçkin akademik çalışmalarından biridir ve daha önce hiç denenmemiş bir içerikte yazılmıştır (Khazanov, 2015, s. 1). Önsözün ardından gelen *İkinci Baskıya Giriş* bölümünde ise Khazanov, kitap basım sürecinde yaşamış olduğu zorluklardan bahsetmektedir. Yazar, Sovyet bürokrasisi ile telif hakkı tartışması yaşamış ve devlet karşıtı faaliyetle suçlanmıştır. Öyle ki bir dönem kitaba çıkış yasağı dahi konulmuştur (Khazanov, 2015, s. 20-21). Önsöz ve giriş, okuyucuda metnin içeriği hakkında derin bir merak uyandırmaktadır.

Göçebe ve Dış Dünya, giriş ile birlikte toplam 5 bölümden oluşmaktadır. *Göçebelik Olgusu, Mitler ve Problemler* başlığını taşıyan giriş bölümünün teması; uzmanlaşmaya dayalı pastoral ekonominin ulaştığı nihai bir

sonuç olarak göçebeliğin, yalnızca iktisadi bir uyum örneğinden ibaret olmadığıdır. Göçebeliğin sosyal ve tarihi açıdan da kendine mahsus özellikleri vardır ve bu sebeple göçebelik, evrensel bir karaktere sahiptir. Khazanov, göçebe toplulukların var olabilme şartını yerleşiklerin kendileriyle ilişki kurmasına izin vermelerinde görmektedir. Bu ilişki iktisadi, içtimai, siyasi, kültürel açıdan çok yönlü bir etkileşim içermektedir. Göçebelerin göçebe olarak kalabilmesi de bu etkileşimin sürekliliği sayesinde mümkündür (Khazanov, 2015, s. 77-78). Yazarın göçebeliğe evrensel bir karakter atfetmesi ve göçebeliği hem kendi içerisindeki ilişkiler hem de yerleşiklerle etkileşim açısından değerlendirmesi dikkate değer bir husustur. Ancak bölüm okunduğunda “dış dünya”dan kastın yerleşikler olduğu görülmekte ve göçebe bir toplumun diğer başka bir göçebe toplumla karşılaşması durumunda nasıl bir durumun meydana geldiği anlaşılmamaktadır. İlerleyen bölümlerde, farklı coğrafyalarda göçebelerin birbirleriyle ilişkileri hakkında bilgi verilmiş ancak ilgili konuya, kitap içerisinde geniş bir yer ayrılmamıştır.

Besin Üretim Ekonomisinin Farklı Bir Şekli Olarak Göçebelik başlıklı kitabın birinci bölümünde, pastoral göçebeliğin iktisadi esasları belirlenmiştir. Bu özellikler; iktisadi faaliyetlerin türü (hayvancılığın temel geçim kaynağı olup olmaması, tarımsal üretimin bulunması vb.), göçlerin düzeni ve karakteri ile üretim hedefi gibi farklı ölçütlerden hareketle oluşturulmuştur. Böylece Khazanov, pastoralizmde dört temel tür belirlemiştir; sığırtmaç hayvancılığı, yarı yerleşik pastoralizm, yarı göçebe pastoralizmi ve tam pastoral göçebelik (Khazanov, 2015, s. 97-102). Bu türlerin temel özellikleri ve görülmüş olduğu coğrafyalar, metinde ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Ayrıca pastoralizm türlerinin hiçbir şekilde durağan bir karakterde olmadığı ve iktisadi dengelerin değişmesiyle türlerin de birbirlerine dönüşebildiği bilgisi verilmektedir (Khazanov, 2015, s. 106). Göçebeliğe evrensel bir bakış açısı sunma gayesinde olan yazarın böyle bir sınıflandırmaya gitmesi

ve geniş bir coğrafyayı içine alarak analizde bulunması, amaç ile yöntem arasında güçlü bir bağ kurmaktadır.

Pastoral göçebeliğin kökenlerinin tartışıldığı ikinci bölümde Khazanov, göçebeliğin ilk ortaya çıkışının sosyal çevreden ziyade doğal çevreye uyum sağlama şeklinde gerçekleştiğini iddia etmektedir. Yazara göre öncelikle belli bir coğrafyada göçebelğe geçişler görülür, sonra göçebelik yayılmaya başlar. Son olarak zincirleme bir reaksiyon halinde bölgeye yayılır ve pastoral göçebeler bu yeni ekolojik alana uyum sağlamaya başlar (Khazanov, 2015, s. 184-188). Khazanov; toplumun göç sonrası bölgedeki yaşamın sosyo-ekonomik yöndeki değişikliklere aşamalı bir şekilde uyum sağlaması halinde, yani kültürel uyumun önem taşıması durumunda göçebeliğin çok daha erken dönemlerde ortaya çıkacağını ve her türlü engeli aşacağını dile getirir. Ancak metinde, doğal çevreye uyum ile kültürel çevreye uyumun eş zamanlı gerçekleşebileceği ihtimali üzerinde durulmamış ve söz konusu uyumun nasıl gözlemlenebileceği anlaşılamamıştır. Ancak pastoral göçebeliği tanımlama, sınıflandırma ve ardından köken ile birlikte pastoral göçebelik sürecinin işlenmesi; konu ile ilgili net bir çerçeve çizmiştir.

Göçebeler ve Dış Dünya Arasındaki İlişkiler başlıklı üçüncü bölümde, folk model kullanılarak göçebelerin kendileri ile ilgili bilinçleri ortaya koyulmaktadır. Khazanov, göçebe toplulukların iktisadi münasebetlerini iki esas üzerine kurar. Bunlar, hayvanlar üzerindeki özel mülkiyet ile otlak ve meralar üzerindeki ortak mülkiyettir. İlgili bölümde, göçebe toplumların tüm tipleri ile ilgili genel bir değerlendirme yapılmıştır. Khazanov; birkaç küçük istisna dışında, bütün göçebe topluluklarda hayvanların şahıslara veya ailelere ait olduğunu belirtir. Göçebe topluluklarda otlak ve meraların mülkiyeti konusunun ise karmaşık olduğunu ifade eder. Otlak alanların özel mülkiyeti, farklı sınırlamalara tabidir ve bu mülkiyet, yerleşik toplumlara nazaran çok daha gevşektir (Khazanov, 2015, s.

229-232). Bölümde göze çarpan en önemli iddia, göçebe toplulukların iç dinamiklerinin kalıcı bir sosyal farklılaşmaya izin vermemesi düşüncesidir. Khazanov (2015, s. 274), kendi iç dinamikleriyle devlete evrilebilen bir göçebe topluluk örneğine rastlamadığını belirtir. Yerleşik topluluklardan edinilen artık değer ve yerleşiklerin desteği gibi dış faktörler sayesinde göçebe toplulukta sosyal farklılaşma artar. Üçüncü bölümde, yazarın göçebe topluluklara bakış açısı netleşmektedir. Buna ek olarak, Khazanov'un "geçici merkezileşme" terimini kullanması ve Weber'in tarif etmiş olduğu otorite tiplerinin göçebe topluma tam olarak uymadığını belirtmesi, okuyucuya farklı bir bakış açısı kazandırmaktadır.

Dördüncü bölümde Khazanov, göçebelerin dış dünyaya uyum yöntemlerini açıklamaktadır. Bu yöntemler; yerleşikleşme, ticaret ve ticarete aracılık etme, tebaiyet, göçebelerin yerleşik toplumlara bağımlılıklarının diğer şekilleri ve boyun eğme olarak sıralanmıştır (Khazanov, 2015, s. 315). Bu yöntemlerden yalnızca yerleşikleşme durumunda göçebelik karakteri kaybedilmektedir. Yöntemlerin her biri, ayrıntılarıyla özel olarak incelenmiştir. Uyum yöntemleri ile ilişkili olarak süreçler, net bir çizgi ile ayrılmış gibidir. Burada, ticarete aracılık eden göçebe toplumun sonradan yerleşikleşmesinin veya boyun eğmesinin birbirini takip eden ilişkili evreler olabileceği akla gelmekte ve süreçlerin kesin bir çizgi ile ayrılmasının riski ortaya çıkmaktadır.

Son kertede Khazanov, üç tip göçebe devlet tanımlamaktadır. Her ne kadar yazar, iç dinamikleriyle devlete evrilebilen bir göçebe topluluk örneğine rastlamadığını belirtse de kitabın orijinal metninde "*nomadic statehood, main types of nomadic statehood*" kavramlarını kullanmıştır. Bu yüzden konu, çeviride de göçebe devlet diye anılmıştır. Birinci tipteki devletlerde, göçebe devlet ile fethedilen ve boyun eğdirilen yerleşik topluluklar arasında vassal - haraç ilişkisi vardır. İkinci tipe dahil olan devletler; genelde göçebelerin yerleşik devleti fethettikten sonra, yeni topraklara yerleşip tarımcılarla aynı ekolojik alanları paylaştıkları

devletlerdir. Üçüncü tip devletlerde ise hâkimiyet altına alınan yerleşik toplumlarla ortak bir yapı ortaya çıkmıştır ve iş bölümü vardır (Khazanov, 2015, s. 353 - 355). Khazanov, metin içerisinde ayrıntılı olarak bu devletlerin toplumsal ilişkilerini, görüldüğü coğrafyaları ve ortadan kalkma biçimlerini tartışmaktadır. Yalnızca üçüncü tip ile ilgili örnek bir devlet vermemiştir. Yazarın devlet sınıflandırması, göçebeliliğin farklı türlerinin anlamlandırılması açısından yol göstericidir.

*

Göçebe ve Dış Dünya kitabında değinilmesi gereken en önemli hususlardan biri de şüphesiz Khazanov'un eserini kaleme alırken ve iddialarını ortaya koyarken kullanmış olduğu kaynaklardır. Yazarın ilgili literatüre ve farklı göçebe toplumların sosyal terminolojilerine hâkimiyeti açıktır. Metin içerisinde satırlar dolusu referanslar ve dipnotlar bulunmaktadır. Khazanov; kitap içerisinde farklı yazarların yapmış olduğu tanımlamaları, kategorileri, tipolojileri ve sınıflandırmaları araştırmanın hedefi değil araştırmanın metodolojisini yansıtan analitik araçlar olarak sunmaktadır. Yerleşik devlet okumaları ile karşılaştırıldığında kitabın çok daha titiz bir çalışmanın ürünü olduğu görülmektedir. Khazanov; dile getirmiş olduğu savlarına, vakanüvislerin kayıtlarından seyyahların yazılarına, deyim ve ata sözlerinden şiirlere kadar geniş bir yelpazede kanıtlar sunmaktadır. Kitap, ekolojik bilgiler ve antropolojik bulgular ile doludur. Yine kitap içerisinde farklı coğrafyadaki araştırmalar (İran, Sovyet, Kazak vb.) ilgili coğrafyanın yazarına ait eserler ile anlatılmıştır. Eseri okurken Kaşgarlı Mahmud, Oğuzlar, İskitler, Türk Yörükler ve Kur'an gibi kaynakların karşımıza çıkması, Türk yönetim geleneği ile ilgili bilgi vermesi açısından önemlidir.

*

Khazanov'un *Göçebe ve Dış Dünya* eserinden hareketle yazarın devlete bakış açısını değerlendirmek mümkündür. Khazanov'un eserinde devlet ile ilgili tartışmalar yürüttüğü bölümlerde arkeoloji, tarih, coğrafya, biyoloji gibi çok farklı disiplinlerden yararlandığını ve karşılaştırmalı bir yöntem tercih ettiğini görüyoruz. Yazar, göçebeliliğin kendine has etnik kültürel alışkanlıkları ve gelenekleri olduğunu belirtmektedir. Kitabının çıkış noktası, göçebelikte belirli bir ekonomik alanda uzmanlaşmanın yerleşik toplumlara kıyasla daha fazla bağımlılığı ve tebaa olmayı getirdiği düşüncesidir. Yazar, gezgin pastoralist toplumların uzmanlaştıkça yerleşiklere olan bağımlılıklarının arttığını savunur. Bu sebeple, yöntem olarak da kültürel bağımlılıklara değil iktisadi bağımlılıklara odaklanması yerinde bir tutumdur.

Çalışmada göçebe toplulukların ulaştıkları en ileri gelişme seviyesi, devletin ortaya çıkışından önceki aşama olarak belirlenmiş ve bu aşama '*tabakalaşmış toplum*' veya '*reislik*' olarak adlandırılmıştır. Khazanov'a göre göçebe bir toplum, farklılaşmalar ortaya çıktığında bile ancak '*erken dönem sınıflı toplum*' olarak tanımlanabilir. Ayrıca, göçebe toplulukların ortaya çıkışı çoğunlukla yerleşik tarım topluluklarının istilâsı sonucu gerçekleşmiş, yerleşiklerden miras aldıkları toplumsal temeller üzerine kurulmuş ve kısa ömürlü olmuştur. Yazarın görüşü ile fetih teorisi birbirine paralellik göstermektedir. Göçebe toplulukların oluşturduğu reislik denebilecek yapılar, yerleşiklerin fethedilmesi ile ortaya çıkmıştır ve kendi toplumlarının iç dinamikleri tek başına bu yapıları uzun süre devam ettirmeye yetmemektedir. Göçebeler var olabilmek için yerleşik bir hayata uyum sağlamak zorundadır. Bu uyumu gösteren toplumlar da zaten göçebelik karakterini yitirmektedir. Tüm bu hususlar doğrultusunda, yazarın göçebe toplulukları erken dönem sınıflı toplum olarak değerlendirdiği ve *erken devlet* statüsünde gördüğü anlaşılmaktadır. Henri Claessen ve Peter Skalnik tarafından geliştirilen "*erken devlet*" kavramı, henüz tam

manasıyla olgunlaşmamış ve tüm organları ile oluşma sürecinde olan toplumları tanımlamak için kullanılır. Erken devletler, yeterince merkezi değildir ve yönetsel yapıları az gelişmiştir (Claessen ve Skalnik, 1993). Kavramın tanımı ve Khazanov'un göçebe topluluklarla ilgili değerlendirmesi ile paralel olarak Ümit Hassan, Khazanov'un devlete bakış açısını şöyle özetlemiştir:

Yazara (Khazanov'a) nazaran, modern devletlerle karşılaştırıldığında, her sanayi - öncesi devleti «ilk/erken» sayılmak gerektir. Khazanov, kendi açısından, terimin daha iyi tanımlanmış ve kesinlik gösteren / kullanımına taraftar olduğunu kaydediyor. Bu anlamda, «ilk devlet», Khazanov'a göre, doğru olarak ifâde edilirse, «en 'erken'» ve «gerçekten eski (eski zamanlara ait)» olan devlet tipidir («the early and truly pristine type of State»). Bu devlet, çözülen ilkel toplumun hemen sonrasında belirir. Bu açıdan, ilk devletler yalnızca modern devletlerden değil ve fakat kadîm devletlerden (meselâ antik dönemin Greko - Romen devletlerinden) farklı olur. (Hassan, 1984, s. 90).

*

Kitap; incelememizin girişinde anıldığı üzere kamu yönetimi alanının temel çalışma nesnesi olan devleti, ayrıntılı olarak düşünmeye ve Batı merkezli yerleşik devlet algısı üzerinde kafa yormaya sevk etmektedir. Geniş ve kapsamlı bir çalışma sonucunda ortaya çıktığı her halinden belli olan eser, ufuk açıcı ve benzer çalışmalar için yol göstericidir.

Göçebe ve Dış Dünya kitabına en önemli olumsuz eleştirisi, Brian Spooner tarafından getirilmiştir. Spooner, Khazanov'un kitabında sunmuş olduğu örneklem seçimini sistematik bulmamakta ve örneklerin argümanları desteklemediğini dile getirmektedir. Spooner'a göre kitap, oryantalist bir özellik göstermektedir ve antropoloji veya tarih kitabı olarak nitelendirilemez (Spooner, 1986, s. 183). Eleştiriyi Khazanov, kitabın ikinci baskısına giriş kısmında cevap vermiştir. Spooner ile kendisinin tarihsel antropolojiden anladıklarının farklı

olduğunu ve daha iyi bir çalışmanın ortaya konması için uzun yıllar boyu Spooner'ı beklediğini dile getirmektedir (Khazanov, 1994, s. 1-15).

Göçebelik konusu ile ilgili çalışmaların başında gelen Barfield'in (2001) *Shadow Empires*, Beckwith'in (1993) *Empires of The Silk Road* ve Honeychurch'in (2015) *Inner Asia and The Spatial Politics of Empire: Archeology, Mobility and Culture Contact* isimli kitaplarında, Khazanov'un fikirlerinin tartışıldığı bölümler bulunmaktadır. Golden ise *Türk Halkları Tarihine Giriş* kitabının önsözünde, göçebe yerleşik etkileşimi konusundaki en önemli eserin *Göçebe ve Dış Dünya* kitabı olduğunu belirtmektedir (Golden, 1992).

Kitaba en önemli eleştiriyi getiren Spooner'ın dahi yazısının giriş kısmında *Göçebe ve Dış Dünya* kitabının pastoralizm açısından dikkate değer bir eser olduğunu belirtmesi, göçebelik geleneği hakkında çalışan önemli araştırmacıların Khazanov'un fikrini tartışmaları ve eserlerinde yer vermeleri, Golden'ın eseri göçebe yerleşik etkileşimi konusundaki en önemli kitap olarak nitelendirmesi, kitabın farklı coğrafyalardaki göçebelik tiplerini karşılaştırmalı bir şekilde ele alması, göçebe devlet ve pastoralizmin türleri ile ilgili sınıflandırmalar yapması, metinde yararlanılan kaynakların zenginliği ve ilgili alana getirilen özgün fikirler değerlendirildiğinde, *Göçebe ve Dış Dünya* kitabının literatürde bir başyapıt olarak konumlandığı görülmektedir.

Kaynakça

- Ayman Güler, B. (2023). Devlet Bilimi: Göçebe ve Yerleşik Devlet. İmge Kitabevi.
- Barfield, T. J. (2001). The Shadow Empires: Imperial State Formation Along Chinese-Nomad Frontier. İçinde C. Sinopoli, T. D'Altroy, K. Morrison, and S. E. Alcock (Ed.), *Empires: perspectives from archaeology and history* (ss. 11-41). Cambridge University Press.
- Beckwith, C. (1993). *The Tibetan Empire in Central Asia: A History of the Struggle for Great Power Among Tibetans, Turks, Arabs, and Chinese During the Early the Middle Ages*. Princeton University Press.
- Claessen, H. Ve Skalnik, P. (1993). *Erken Devlet*. (Çev. Şenel, A.). İmge Kitabevi.
- Doğu Kütüphanesi Yayınları, Hakkımızda. <https://www.dogukutuphanesi.com/>, Erişim: 30.03.2024.
- Golden, P. (1992). Türk Halkları Tarihine Giriş: Ortaçağ ve Erken Yeniçağ'da Avrasya ve Ortadoğu'da Etnik Yapı ve Devlet Oluşumu. (Çev. Karatay, O.). Ötüken.
- Hassan, Ü. (1984). "İlk Devlet" Neye Yarar. *Yapıt Toplumsal Araştırmalar Dergisi*, C.4, S. 49.
- Honeychurch, W. (2015). *Inner Asia and The Spatial Politics Of Empire: Archaeology, Mobility, And Culture Contact*. New York.
- Khazanov, A. (1994). *Nomads and the Outside World* (e-kitap). The University of Wisconsin Press. https://www.academia.edu/44316382/Nomads_and_the_Outside_World_2nd_ed_book_
- Khazanov, A. (2015). *Göçebe ve Dış Dünya*. (Çev. Suveren, Ö.). Doğu Kütüphanesi Yayınları.
- Krader, L. (1993). Devletin Asya Göçebelere Arasındaki Kökeni. İçinde H.J.M. Claessen ve P. Skalnik (Ed.), *Erken Devlet* (ss. 135-154). (Çev. Şenel, A.). İmge Kitabevi.
- Spooner, B. (1986). Review of Nomads and the Outside World. *American Ethnologist*. 13(1). 183-184.
- University of Wisconsin (2024). Anatoly Khazanov Page. <https://www.anthropology.wisc.edu/staff/khazanov-anatoly/>. Erişim tarihi: 22.11.2024.
-

YAZAR BEYANI

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

Etik Kurul Onayı

Bu araştırma için herhangi bir etik kurul onayı alınmamıştır.

Yazar Katkıları

Çalışmayı sunan yazar dışında başka bir yazarın katkısı bulunmamaktadır.

Çıkar Çatışması

Yazarlar açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Destek Beyanı

Bu çalışma herhangi bir kurum tarafından desteklenmemiştir.

Felaketlerin Eşiğinde Kriz Müdahalesi ve Toplumsal Yeniden Üretim: Devlet, Halk ve Ötekiler

Crisis Response and Social Reproduction on the Brink of Disaster: State, Society, and the Others

Pınar SARIGÖL*

Kitap Künyesi: Peter Illner. (2020). Disasters and Social Reproduction: Crisis Response between the State and Community. Pluto Press.

*

Giriş

Peter Illner'in *Felaketler ve Toplumsal Yeniden Üretim* (2020) adlı, yüz altmış sayfalık kitabında kriz anında yapılan müdahalelerin nasıl planlandığını ve bu süreçte değersizleştirilen yaşamların kırılganlıklarını ele aldığı analiz, kapitalizmin "felaket kârı" ve "felaket yardımı" kavramları etrafında şekillenir. Illner, analizinde dört vaka incelemesi ve devletin aşama aşama kriz müdahalelerinden çekilmesini göstererek, marksist-feministlerin kadının toplumsal yeniden üretimdeki görünmeyen emeği ile felaketlerin yol açtığı kırılganlıklar karşısında güçlenen kolektif dayanışmanın ödenmeyen ve gönüllü emeğine odaklanır. Kitap, kriz dönemlerinde sınıfsal konumların nasıl normalleştirildiğine ve kimin "direnebildiği" ya da "diremediği" üzerine eleştirel bir inceleme sunmakta ve bu yönüyle literatürde

239

* Dr., Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara-Türkiye, pinar.sarigoel@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-5420-8892/>

Geliş/Submitted: 21.10.2024 | **Kabul/Accepted:** 14.12.2024

Atıf/Cite: Sarıgöl, P. (2024). Felaketlerin Eşiğinde Kriz Müdahalesi ve Toplumsal Yeniden Üretim: Devlet, Halk ve Ötekiler. *Publicus*, (2). 239-250.

önemli bir kaynak olarak öne çıkmaktadır. Illner, çalışmalarında genel olarak kapitalizm ile felaket arasındaki ilişkiyi, gündelik yaşamın akışındaki insan ve kurum ilişkilerine etkisi bağlamında incelemektedir. Özellikle ister kasırğa ister salgın gibi bir felaket olsun, her bir durum incelemesinde özgün toplumsal hareketleri, kurumsal ilişkileri ve bu ilişkilerdeki gerilimlerin dönüştürücü gücünü ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır.

Bu süreçte, kapitalizmin kendini yeniden üretirken toplumsal yeniden üretimin mümkün sınırlarını, aktörlerini, olaylarını ve tarihsel kırılma noktalarını da gözler önüne sermektedir. Bu kitabında Illner, felaket kapitalizmi ve felaket yardımı kavramları üzerinden sermayeleşmenin nasıl güçlendiğini değil, bunun aksine, gündelik yaşamda karşılıklı yardımlaşma ve felakete karşı gönüllü emeğin, devletin kapitalist çıkarlarına hangi açılardan hizmet ettiğini ele almaktadır. Özellikle, felakete karşı kırılğan ve dezavantajlı grupların, refah devletinin ve sermayenin geri çekilmesiyle nasıl yalnız bırakıldığını, ağlar, olaylar ve aktörler üzerinden detaylı bir şekilde incelemektedir. Konuya yönelik özgün analizi de burada ortaya çıkmaktadır; zira Illner, Naomi Klein'in (2007) "felaket kapitalizmi" kavramıyla analiz ettiği, sermayeleşme ve piyasanın felaket çaresizliğini bir zenginleşme unsuru haline getirme sürecinden farklı bir perspektif sunmaktadır. Illner, felaket kapitalizminde, halihazırda kapitalizmin yoksul ve kırılğan bıraktığı kesimlerin felaketler sırasında örgütlenerek toplumsal hareketlere dönüşmesini ve yardımlaşma bilincinin yükselmesiyle birlikte devletin tamamen nasıl unutulduğunu ele almaktadır. Bu analiz, bu nedenle, gündelik yaşamın alt ve yoksul gruplarının kriz yönetimi pratiklerine odaklanarak, "direnebilmek" olarak yüceltilen durumun kapitalizmin yeni kelime oyunu olduğunu göstermektedir.

Illner, dört vaka incelemesi yapmaktadır. İlk vaka, yirminci yüzyılın başlarında Florida'daki kasırğa felaketlerine karşı devlet merkezli toplumsal üretimin önemine vurgu yapmaktadır. Felaketin yol açtığı

ekonomik çöküş ortamında istihdam yaratmanın ve altyapıyı yeniden inşa etmenin, erken Keynesyen devletin sivil toplumla iş birliği içinde çeşitli iyileştirici fırsatlar yarattığını göstermektedir. 1920'lerden 1960'lara kadar takip eden ikinci vaka incelemesi ile, Illner yeniden toplumsal dönüşümde, marjinalleştirilmiş grupların refah profilinin devlet tarafından hususi olarak düzeltilmeye çalışılmasını bir dönüm noktası olarak ele almaktadır. Özellikle siyahlara yönelik ayrımcılıkların yasal olarak sona ermesiyle birlikte federal devlet, Büyük Toplum programları adı altında pratikte de siyahları ve diğer marjinal grupları refah devleti içkinliğine katmayı düzenleyen planlamalar yapmıştır. Ancak tabii ki devletin istihdam ve refah faaliyetleri planlanan şekilde başarıya ulaşmamış ve bu faaliyetler kentlerde militan örgütlenmeleri yükseltmiştir. Özellikle dönem içinde öne çıkan Kara Panter Öz Savunma Partisi federal devletin vaat ettiği yeniden toplumsal üretimdeki başarısızlığa karşı kendileri inisiyatif almış ve kendi liderlikleriyle yeni toplumsal modeller ve uygulamalar sunmuşlardır. Illner, burada döneme kırılma niteliği kazandıran toplumsal yeniden üretimin, değişimi zorlayan unsurlarını ve devlet-toplum arasında açılan mesafede şiddetin yaygınlaşmasını toplumsal bir olgu olarak analiz etmektedir. Illner'e göre, siyahların kent örgütlenmesi, yapısal şiddet sarmalına karşı bir savunma ve yaşam direnişi olarak görülmeli, felaket anlarında ise devletin geri çekilip bireylerin kendi başlarına kalmasının yarattığı kırılma olarak yorumlanmalıdır. Bu nedenle, toplumsal yeniden üretim sürecinde, Kara Panter Öz Savunma Partisi'nin komünite örgütlenmesi, felakete karşı bir adaptasyon ve güçlenme stratejisi olarak teşvik edilmektedir. Böyle bir toplumsal yeniden üretim modelinde, işçi hareketinin yerini, geniş marjinal grupların görünür olduğu sivil toplum hareketlerinin alması, tarihsel bir dönüşümü temsil eder (Illner, 2020, ss. 8-9). Nitekim, Illner'in bu tespitine paralel olarak dönemin toplumsal yeniden üretimini tetikleyen ve dönüştürmeye çalışan feminist ve ırkçılık karşıtı hareketlerin yükselişini bu bağlamda görmek önemlidir.

Üçüncü vaka çalışmasında, Illner 1995 Chicago Sıcak Hava Dalgası'nı ele alarak 1990'lardaki devletin neoliberal politikalarının toplumsal yeniden üretimi göz ardı ederek kemer sıkma politikalarına yöneldiğine dikkat çekmektedir. Kemer sıkma, toplumsal yeniden üretimin ihmal edildiği bir ortamda felaketlere karşı yalnızca basit bir önlem olarak görülmektedir. Illner, kemer sıkma politikalarının, sıcak hava dalgası sırasında yaşlılar üzerindeki etkisini daha da ağırlaştırdığını ve ölüm oranlarını artırdığını savunmaktadır. Ayrıca, Illner'e göre kemer sıkma politikaları ve diğer neoliberal uygulamalar, toplumsal yeniden üretimi umursamayan bir denetim anlayışıyla suç artışına yol açmıştır. Devletin toplumsal yeniden üretimi bırakmasıyla oluşan boşluklar, suç oranlarının yükselmesine ve şiddet sarmalının yaygınlaşmasına neden olmuştur. Sıcak hava dalgası döneminde neoliberal devlet politikaları nedeniyle yaşanan yaşlı ölümleri ve gençlerin suça karışma eğilimleri, felaketin toplumsal yeniden üretimde göz ardı edilen boşlukları dolduracak sivil örgütlenmelerinin bile sağlayamadığını gösteren iki önemli örnektir.

Dördüncü vaka çalışması, 2012 yılında Atlantik üzerinden Amerika'nın doğu kesimini yıkıcı bir şekilde vuran Süper Fırtına Sandy felaketidir. Bu felaketle birlikte, Illner, kolektif birlikteliğin ve yardımlaşmanın yalnızca toplumsal dayanıklılığı artırmakla kalmayıp, aynı zamanda toplumsal yeniden üretimi de güçlendirdiğini gözlemlemiştir. Felaketin yıkıntılarında ve zararlarından kurtulma sürecinde, vatandaşların çok yönlü olarak çalışmalara katılmasının, devletin geri çekildiği bir ortamda şiddet sarmalına kapılmadan yeni bir toplumsallaşmanın inşa edilmesine imkân sunduğunu savunmaktadır. Ayrıca, felaketlere karşı yerel bilgi ve vatandaşların kendi ihtiyaçlarını doğrudan kolektif yardımlaşma ile gidermesi, 2010'larda yeni bir devlet ve sivil toplum modelinin geliştiğini göstermektedir. Occupy Wall Street hareketinden doğan ve Fırtına Sandy'ye karşı kendiliğinden örgütlenen Occupy Sandy hareketinin,

Kızıl Haç ve FEMA'nın felaket yönetimindeki örgütlenme biçimlerini aşarak yeni bir dayanışma ağı kurmuş olması bu bağlamda önemlidir.

Yöntem: Felaketlerde Görünmez Emek ve Toplumsal Yeniden Üretim

Illner, her felakette toplumsal yeniden üretimde emeği takip ettiğini vurgulayarak analizini geliştirdi. Toplumsal yeniden üretim, Marksist feministler tarafından 1960'larda öncelikle Marxist sosyalist devrimin cinsiyet körü olarak hesaba katmadığı kadının görünmez emeğinin teorisidir (Nicholson, 1997). Emek sadece satın alınan ve üretimi doğrudan test edilen değil, aynı zamanda toplumsal yeniden üretimde aile ve özel alan ilişkilerinde toplumsalı üreten çabadır. Kadının hane içindeki ev ve çocuklara bakım ve ilgisi toplumsal yeniden üretimin maaşa tabi olmayan, gönüllü, sorumluluğa dayanan emeğidir (Hartmann, 1997). Bu emek, duygusaldır ve erkek iktidar ile denetime tabidir. Dolayısıyla, ödenmeyen ve emekliliği de olmayan karşılıksız, domestik yaşamda patriarkal ve bir o kadar kapitalist iktidar ilişkilerinde sömürüye tabidir. Illner (2020), "aşkın emeği"nden doğan bu sonsuz, karşılıksız ve sosyal işlevi büyük emeğin soyut ve somut tarifiyle felaketi anlamlandırarak toplumsal yeniden üretimin hayati yönünü tekrar farklı bir bağlamda keşfetmiştir (s. 24). Şöyle ki, Illner'in (2020) kısa tarih analizinde devletin afet programlarında maaşlı çalışanlar nezdinde gerçekleşen felaket yardımı; 90'lara ve 2000'lere geldiğimizde aile, komşular, komünite toplulukları tarafından ücretsiz, gönüllü, sorumluluk bilinciyle gerçekleşir olmuştur (s. 28). Afet müdahalelerinin aktörleri, büyük ölçekli uluslararası kurumlardan daha mahalli, bölge mağdurlarının ve bireylerin katıldığı bir toplumsal yeniden üretim alanına geçmiştir. Kadının patriarkal ezilmeye ve ikincil pozisyonuna yönelik bilinçlenmesi ve emeğinin dönüştürücü etkisinin farkına varması ne kadar önemliyse, kolektif bilincin felaketin toplumsal yeniden inşasında kendi dönüştürücü ve kapsayıcı etkisinin farkına varması da hayatidir. Nihayetinde, sivil toplum temel

paradigmalar etrafında kendi toplumsal üretimini ırk, cinsiyet ve sınıf eksenlerinde biteviye üretmektedir. Bu tekrarın dönüşümü için, kadının ve kırılğan olanın emeğini tanınması ve yabancılaşmadan kurtulması gerekmektedir. Bu nedenle, felaketlerde toplumsal yeniden dönüşümde kırılğan ve mağdur olanın, felakete karşı kendi karşı eylemini oluşturması, dönüşümün eşitlik yolunda başat koşuldur. Böylesi bir kolektif bilinç, felaketlerden zarar görerek çıkmayı da engelleyecek ve kendi topraklarına, kaynaklarına, şartlarına uygun yönetimi kolektif sorumlulukla inşa edebilecektir (Illner, 2020, ss. 95-97).

Kadının kendi gerçekliğinin bilincine varması gibi, kendi kendine organize olan kominitelerin kendi uzmanlık ve yerel bilgilerini kullanabilmeleri de kapitalist ve kâr amacı güden inisiyatiflerin zararlarından kurtuluşun yoludur. Zira, devlet ve sermaye, ormanları ve doğayı hunharca yıkarken, yerelin kaygısı olabileceklerin risk bilgisidir. Bu nedenle, felaketler doğal olduğu kadar, sermayenin doğaya müdahalesi ve aynı zamanda felaketlere karşı sadece kendilerini koruma güdüleri ile ilgilidir. Devletin ve sermayenin teknokratik yaklaşımı yereli belli bir otorite altında tutarak onları olabileceklere karşı kırılğanlaştırdığı gibi, sınıfsal bağlamda ellerinden kaynaklarını da almaktadır. Yerel halk aslında risk olabilecek felaketlerle başedebilme bilgisi ve yeteneğine sahipken, sermaye kendi otoritesinde yereli etkisiz ve kırılğan hale getirmiştir (Illner, 2020, s. 97). Dolayısıyla, kolektif bilinç sorumluluk ve yardım istenciyle felaketin yıkımından sadece sevdiklerinin çabasını değil güçlü bir sınıf mücadelesini de körükleyebilir. Bu nedenle, Illner'e göre felaketler sadece doğal değil aynı zamanda yapısal, bir başka deyişle sermayenin kârını artıracığı sosyal ve politik sarsıntılardır. O zaman, bir tarafta kolektifin yaşamı savunan hümanizmi diğer tarafta devletin öldürücü yıkıcılığı büyük resimde karşımıza çıkar, ancak Illner (2020) hümanist, yaşamı savunan pratiklerin devletin öldürücü politikalarını tersyüz

edecek karşı-siyasa yaratabileceğini söyler (s. 97). Zaten kırılğan olanın hem iktisadi hem de siyasi terk edilmesine karşı, toplumsal yeniden üretimde kendi emeğine ihtiyaç duyan bir iyileşme ve düzeltme alanı söz konusudur.

Analiz: Felaketin Direnebileni ve Kırılğanın Dayanışma Zorunluluğu

Illner'in felaket kapitalizmi literatürüne yaptığı katkı, özellikle analitik ve teorik düzeyde belirgindir. Naomi Klein'in *Felaket Kapitalizmi* (2007) kavramı, bu bağlamda önemli bir referans noktası olarak alınabilir. Klein, felaketlerin ekonomik fırsatlar haline dönüşmesi sürecinde devlet, piyasa ve özel şirketlerin kâr odaklı yaklaşımlarına eleştirel bir perspektif sunmaktadır. Felaketlerin yalnızca doğal afetler olarak değerlendirilmemesi gerektiğini savunan Klein, bu olayların kapitalist sistemin işleyişiyle şekillendiğini ve piyasa mekanizmalarının krizleri fırsata dönüştürdüğünü vurgular. Illner de felaketleri benzer bir çerçevede ele alırken, analizine farklı bir boyut ekleyerek gündelik yaşamda felaketlere karşı çaresiz ve hazırlıksız bırakılan grupların krizlere nasıl tepki verdiğini inceler. Ayrıca, bu kolektif tepkilerden devletin ekonomik ve toplumsal çıkar sağlama yollarını anlamamıza yardımcı olur. Böylece, felaketlerin yalnızca büyük şirketler ve devletler tarafından fırsata dönüştürülmediğini, aynı zamanda bu süreçlerin alt sınıflar üzerindeki etkilerinin de göz önünde bulundurulması gerektiğini ortaya koyar. Bu analiz, literatürde genellikle göz ardı edilen toplumsal dinamiklere ışık tutmaktadır.

Klein (2007), felaketlerin yalnızca doğrudan ortaya çıkan sonuçlarıyla değil, aynı zamanda bu sonuçları fırsata dönüştüren piyasa manipülatörlerinin etkisiyle şekillendiğini belirtir. Appadurai (2013) de bu görüşü destekleyerek, felaket kapitalizminin piyasa stratejilerinin toplumsal etkisini derinleştirdiğini vurgular. Bununla birlikte, Illner (2020), ticari işletmelerin bu tür operasyonları genellikle kârlı bulmamasının nedenine dikkat çeker; zira yoksul topluluklar, yaşam

güvenlikleri için ödeme yapma kapasitesine sahip değildir. Bu nedenle, yoksul kesimler felaketlere karşı kendi kendilerine çare bulmak zorunda kalır.

Felaketlerin bireyler ve toplum üzerindeki psikolojik ve toplumsal etkileri de önemli bir boyuttur. Toplumlarda güven duygusunun burjuvadan halka doğru geçişi, neoliberalizmin etkisiyle şekillenmiştir. Bu dönüşüm, bireysel korkularının -özellikle sahip olduklarını kaybetme ve zarar görme korkusunun- yoğunlaşmasına neden olmuştur (Görmez, 2022). Bu bağlamda, bireysel çarelerden dayanışma temelli çözümlere geçişin önemine değinmek gerekir. Neoliberalizmin etkisiyle, toplumsal sözleşmelerin güvenlik sağladığına dair liberal anlayış, yerini risklere karşı yeni bir özne inşasına bırakmıştır (Görmez, 2022, s. 51). Ulrich Beck (1992), risk toplumunun doğuşunu ve bu toplumda bireylerin hayatlarını sürdürme ve organize etme süreçlerinde nasıl kararlar aldığını açıklamaktadır. Toplumun zenginlik üretimi ile birlikte risk üretiminin de sistematik olarak artması, bireylerin karşılaştığı belirsizliklerin çeşitlenmesine neden olmuştur. Beck'e göre, risk toplumu riskin yeniden üretimiyle gelişir; bireyler bu risklerle yaşamayı öğrenir ve stratejilerini risklerin üstesinden gelme veya riskleri yönetebilme doğrultusunda şekillendirir.

Felaketler ani ve beklenmedik yıkımlar olarak tarif edildiğinde, acil müdahaleler tarihin akışından koparılarak değerlendirilir. Ancak Illner'e göre (2020), felaket çalışmaları tarihin materyalist bir bakış açısıyla, olayların ve sınıfsal ilişkilerin sürekliliği içinde yeniden analiz edilmelidir (s. 11). Illner'in afetlere yönelik eleştirel yaklaşımla ele aldığı "aciliyet" kavramsallaştırması, aniden gelişen müdahalelerin bütünü değildir. Tam tersine, afet hazırlığının hükümet ve askeriye ile doğrudan ve yakın bir ilişki içinde olması gereklidir, çünkü felaketlerde son derece disiplinli ve bilinçli bir şekilde eğitilmiş görevlilerin hizmet vermesi beklenir (Illner, 2020, s. 13). Illner, felaket

yardımlarını bu disipline dayalı yaklaşımdan yola çıkarak tarihin akışında gözlemlediğinde, vatandaşların gönüllü ve dolayısıyla disiplinsiz bir şekilde felaket yardımına katıldığını savunmaktadır. Bu, neoliberalizmin, devletin sermaye biriktirme amacına hizmet eden felaket kârı stratejisidir. Vatandaşın gönüllü hizmetine dayanır. Gönüllü hizmet, devletin felaket sonrası iyileşme sürecinden kendini geri çekerek dönüştürdüğü yapısal bir idealdir ve bu ideale de ulaşılmıştır. Bu bağlamda, Illner'in gönüllülüğe dayalı yardımı, kırılgan grupların zorunlu dayanışması olarak yorumladığı söylenebilir. Felaketten kendini koruyabilen ve direnebilen kesim zaten her durumda memnunken, devletin felaket yardımındaki rolünü azaltması, felaketi yıkıcı şekilde yaşayan kırılgan grupları yalnız mücadele etmek zorunda bırakmıştır.

Bu bağlamda, felaketlerin ve toplumsal yeniden üretimin kendi içinde dinamikleştiği ve toplumsal bir akıl inşa ettiği tespiti önemlidir (Illner, 2020, s. 14). Bu akıl, felaketin doğa ve sosyal çevre koşullarına uygun şekilde gelişir. Bu uygunluk veya adaptasyon, felaketi tekrarlanabilir bir olaya dönüştürdüğü gibi, kırılgan olanın konumunu da değiştirmez. Bu nedenle, "toplumsal sorumluluk", sistemin tekrara düşürdüğü felaketlere karşı geliştirilen zorunlu bir dışavurumdur. Çünkü kurumsal olarak felaketin zararlarını azaltacak, hatta önleyecek altyapı ve yapı mevcut değildir. Felaketler, neoliberalizmin doğaya zarar veren yıkıcı taleplerinden kaynaklanarak politik bir alana taşınmıştır. Bu nedenle felaketler, doğal olaylar olmanın ötesine geçerek politik-ekonomik bir analizi gerektirir. Nitekim, Illner'e göre (2020), felaketin yıkıcılığını en ağır şekilde yaşayan grupların (sınıf, ırk, cinsiyet gibi) varlığı, meselede iktidar ilişkilerinin olduğunu açıkça gösterir (s. 14). Teknolojik gelişmelerle sadece sağlam altyapı sağlanmakla kalmıyor, gelecekte olabilecek felaketler de tahmin edilerek risk analizi yapılabiliyor. Buna rağmen, afetlerin gerçekleşeceği bilinmesine karşın, afetlere maruz kalma, toplumun

eşitsiz servet dağılımıyla ilgilidir. Hal böyle olunca, toplumun kırılgan grupları kendi koşullarını iyileştirme sorumluluğunu yüklenir ve yapı da bunu teşvik eder. Nitekim neoliberalizm, sorumluluk almayı girişimcilik ve yaratıcılık bağlamına yerleştirerek, felaketlerle başa çıkmayı başarı ve rasyonellik ölçütleriyle değerlendirir (Illner, 2020, s. 16-18; Foucault, 2008).

Bireyin kendisi de bu risk toplumunda hem risk üreten hem de toplumsalın yeniden üretiminde rol oynayan bir aktör haline gelir. Toplumsal gerçeklik, bireyin karar alma süreçlerini, yaşamını düzenleme biçimini ve ilişkilerini belirler. Makro düzeydeki kapitalist yapı, bireylerin risklerle başa çıkma biçimlerini etkiler (Appadurai, 2013). Gündelik yaşamın “dayanıklılıkları” ve “kurbanları”, iyi veya kötü yaşam seçimleriyle yüzleşen özneler olarak karşımıza çıkar (Appadurai, 2013, ss. 222-223). Illner, afetler ve sermaye birikimini sorunsallaştırarak toplumsal yeniden üretimin imkânlarını düşünmeye zorlayan eleştirel bir kitap yazmıştır. Bunu yaparken, özellikle “toplumsal yeniden üretimin krizi olarak felaketler” kavramsallaştırmasıyla afetlerin zarara uğrattıkları üzerine dikkatleri çekmiştir (Illner, 2020, s. 21). Bir anlamda, felaketlerin kâr artırıcı bir araç haline gelmesini ve felaket yardımı politikalarının 1920’lerden 2000’lere kadar devletin pozisyonunu nasıl değiştirdiğini takip ederek, neoliberalizmin yıkıcı etkilerini ve kırılgan bıraktıklarının uğradığı zararları güçlü bir analizle ortaya koymuştur. Zarara uğrayan ve kaybeden kesimler, her felakette toplumsal yeniden üretimin parçası olarak, toplumsal ve politik bileşenler içinde iktidar sahipleri tarafından korunmuştur. Bununla birlikte, felaketler sırasında devlet ve sivil toplumun birlikte hareket etmesi güçlü bir çıkar birliği oluşturmasına rağmen, günümüz neoliberalizmi bağlamında, devletin felaket dayanışmasında üstlendiği rol, daha çok yaşanan felaketin doğal ve kontrol edilemez olduğuna dair bir algı yaratmaya yönelmiştir. Bu durum, felaketlerin aşılması gereken ilahi bir sınav gibi

görülmesiyle, yalnızca sosyal sorumluluğu teşvik eden bir yaklaşıma dönüşmüştür. Seküler ya da dindar olmak, etnik ya da ırksal farklılıklara sahip olmak bu noktada önemli değildir; felaketlere karşı herkesin birlik olması gerektiği fikri içselleştirilmiş bir motivasyonla ele alınmaktadır. Aynı şekilde, devletler de kontrol edilemez afetlere karşı temenni ederek duygusal emek arayışındadırlar.

Kitabın nihayetinde, COVID-19 pandemisi, toplumsal yeniden üretim ve devletin rolü açısından önemli bir dönüm noktasıdır. Devlet, pandemi kurallarını halkın yardımlaşma kültürü içine yerleştirirken, kurallara uymayanların halk tarafından denetlenmesi gibi yeni bir toplumsal kontrol mekanizması oluşturmuştur. Illner, pandemi sürecinde hijyen, kamusal kontrol ve yaşam üçgeninde siyahların kırılğan yaşamlarının daha da baskı altına alındığını vurgular. George Floyd'un ölümü, toplumsal ve ekonomik krizlerin birleşimiyle siyasi bir patlamaya dönüşürken, ırk ve sınıf dinamiklerinin gelecekteki felaketlerde de belirleyici olacağına işaret eder. Illner (2020), felaketlere yönelik kolektif organizasyonların, duygusal motivasyondan öteye geçerek devlet ve sermayenin felaket yardımında neyi arkada bıraktığı üzerine yoğunlaşmanın felaket analizine farklı boyutlar getireceğini ve farklı çerçeveler sunacağını vurgulamıştır (s. 117). Her boyut ve çerçeve felaket yardımının ve karşılıklı desteğin politize edilmesi gerektiğini ve normalleştirilmemesi gerektiğini açığa çıkarmaktadır. Bu nedenle toplumsal yeniden üretim ırkçılık, cinsiyetçilik ve yoksulluğun tekrar ve tekrar üretildiği, kırılğanların neden kırılğan bırakıldıklarının sorunsallaştırıldığı sınıf mücadelesi alanlarıdır; bu nedenle, Illner'e göre (2020) felaketler umut veren başlangıç noktalarıdır (s. 117).

Kaynakça

- Appadurai, A. (2013). *The Future as Cultural Fact: Essays on the Global Condition*. Verso
- Beck, I. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage Publications
- Foucault, M. (2008). *The Birth of Biopolitics. Lectures at the Collège de France, 1978-1979*, M. Senellart, F. Ewald ve A. Fontana (Ed.), Palgrave Macmillan.
- Hartmann, H. (1997). Feminism and Marx: The Unhappy Marriage of Marxism and Feminism. İçinde L. Nicholson (Ed.), *The Second Wave: A Reader in Feminist theory* (ss. 123-130). Routledge.
- Illner, P. (2020). *Disasters and Social Reproduction: Crisis Response between the State and Community*. Pluto Press.
- Klein, N. (2007). *The Shock Doctrine: The rise of disaster capitalism*. Metropolitan Books/Henry Holt and Company.
- Nicholson, L. (1997). Marxism and Marx: Integrating with the Economic. İçinde L. Nicholson (Ed.), *The Second Wave: A Reader in Feminist theory* (ss. 123-130). Routledge.

YAZAR BEYANI

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

Etik Kurul Onayı

Bu çalışma Etik Kurulu Onayı'na tabi değildir.

Yazar Katkıları

Pınar Sarigöl: Katkı oranı %100

Çıkar Çatışması

Yazar açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Destek Beyanı

Bu çalışma herhangi bir proje kapsamında yazılmamış ve desteklenmemiştir.

Yapay Zekâ ve Kamu Hizmetleri alıştayı-23.11.2024-evrimii*

Artificial Intelligence and Public Services Workshop-23.11.2024-Online

Songül DEMİREL DEğİRMENCİ**

Sunuş

alıştay Kamu Yönetimi Derneği Başkanı Nuray Ertürk Keskin'in konuşması ile başladı. *Yapay Zekâ ve Kamu Hizmetleri alıştayı*'nın Türkiye'den ve yurtdışından ilgililerin bir araya geldiği geniş katılımla gerçekleştirilmesinden dolayı dernek adına çok memnun olduğunu belirtti. alıştay'ın görüşümüzü genişleterek, bize yeni sorular sordurabilecek ve hepimizi zenginleştirecek bir etkinlik olmasını diledi.

Ardından alıştayın koordinatörlüğünü üstlenen Erol Uğraş Öçal söz alarak düzenleme kurulu üyeleriyle birlikte konuyu, çerçevesini ve katılımcıları nasıl belirlediklerini detaylı şekilde anlattı. Her biri kendi alanında uzman ve ilgiyle bu konuyu çalışan araştırmacıların bir araya gelmesinden dolayı çok memnun olduklarını belirtti.

251

* alıştay Raporu yayımlanmış olup rapora şu bağlantıdan erişilebilir: <https://kamuyonetimi.org.tr/yapay-zeka-ve-kamu-hizmetleri-calistayi-sonuc-raporu-2024/>.

** Doç. Dr., Hitit Üniversitesi, Sungurlu MYO / Yönetim ve Organizasyon Bölümü, Çorum-Türkiye, songuldemirel66@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-0982-0796>.

Geliş/Submitted: 08.12.2024 | **Kabul/Accepted:** 29.12.2024

Atıf/Cite: Değirmenci, S. D. (2024). Yapay Zekâ ve Kamu Hizmetleri alıştayı-23.11.2024. Publicus, (2). 251-271.

Yönetim ve Etik Boyutlarıyla Yapay Zekâyı Anlamak

Birinci Oturum Başkanı: Sonay Bayramoğlu Özuğurlu

Ümit Murat Akkaya. Yapay Zekâ ve Derin Öğrenmenin Temelleri

Ümit Murat Akkaya, yapay zekânın matematiksel arka planına ışık tutarak, derin öğrenme modellerini anlattı. Her biri eğitilmiş bir model olan bu modellerin başarısının öğrenme aşamasıyla ilgili olduğuna parmak bastı. Modelin öğrenme aşamasında yalnızca ona sunulan verileri kullandığını ve verilerin nasıl seçildiğinin belirleyici olduğunu belirtti. Koala'yı tanımak için oluşturulan bir modelde sunulan tüm Koala'lar gri ise, uygulama aşamasında yapay zekâ beyaz Koala'yı sınıflandırıp tanımayabilir. Verilen girdi ve çıktılar ile sonucun belirlendiğini, hata yapma ihtimalinin düşünülerek ağırlıklı modelden güncelleme yapıldığını anlattı.

Öğrenme aşamasının, bu özellikleri nedeniyle mühendisler açısından dahi bir kara kutu (*black box*) olduğunu, anlaşılması için asıl üzerinde durulması gereken aşamanın burası olduğunu söyledi. Yapay zekânın nasıl eğitileceğinin temel sorun olduğunu, nasıl ki bir görüntüye baktığımızda önce kenarını, köşesini, ayrıntılarını görüyor, sonra görüntünün tümünü algılayıp yüzdür, ayaktır diyebiliyorsak, biz mühendislerin de ürettiği modellerde ara katmanlarla sonuçların üretilmesini bekliyoruz, diye açıkladı. Her katmanda sinyal öğreten bir veriden bahsedebiliriz; yapay zekâ her katmanda bir bilgi öğrenebilmektedir, dedi. Onun için yıllar içinde önce sorunun parçalara bölerek ara katmanların arttırılması, sonra da çok katmanlılığın matematiksel hesaplarla hata payının minimize edilmesi olduğunu açıkladı. Tüm bu hızlı gelişmelere rağmen model üretim evresinde modelin bir şey öğrenememesi veya öğrenme yerine çok fazla veri alarak ezberleme riski vardır, ki bu durumda ezberledikleri dışındakileri tanımayabilir. Sosyolojik açıdan ise internetteki verilerin kullanılması durumunda, bu kez çok olan veriyi önceleme ve onu tek

doğru olarak kabul etme riski vardır. İnsan dediğimizde, internette en çok olan veriden ilerleyerek kırk yaş beyaz erkekleri tanımlayıcı olarak alabilir. Akkaya, bu açıklamalardan yola çıkarak yapay zekâ ile ilgili yakın zamanda herkesin kendi modelini kullanır hale geleceğini ve ilgisi olanların buna katkı sunacağını ifade etti.

Yılmaz Üstüner. Yapay Zekânın Etiği: İnsana Dair Olanların Makinaya Göçerimi

Üstüner, bugün bir yapay zekâ akımının mevcut olduğunu; ancak konuşulunan yapay zekâ ve yapay zekânın etiği olduğundan şüphe duyduğunu söyleyerek sözlerine başladı. Yapay zekâdan söz edebilmemiz için iradesi, bilinci, akıl yürütme kapasitesiyle insan beynine benzer otonom bir yapının olması gerektiğini söyledi. Bu şekilde bir otonominin sağlanmasının bir devrim olabileceğini, bugün yaşananın ise ancak bir evrim olarak adlandırılabilirliğini belirtti. Yaşadığımız sürecin yıllar boyunca gelişme gösteren elektrik teknolojisi, onun kontrolü ve yönlendirilmesiyle ilgili bir süreç olduğunu söyledi. İnsan beyninin elektrik enerjisiyle çalıştığını; bilgisayar teknolojisinden itibaren amacın bu çalışmayı kopyalamak olduğunu; ancak bunun henüz yapılamadığını dile getirdi. Eğer bugün bir devrim var ise, bunun bilgi teknolojisi alanında değil; sensör teknolojisi alanında olduğunu ekledi. Ancak makinaların tüm hızına, kapasitesine, verimliliğine ve detaycılığına karşı, hala asıl olarak insanın kontrolündeki bir yapıdan bahsettiğimizi belirtti. Yapay zekânın kendi kendine refleks vererek öz kontrol oluşturma şeklinde tanımlanabileceğini söyledi. Milyon tane elma resmine bakarak, sonunda bir resme bakıp elmaya elma diyorsa buna otonom diyemeyiz, dedi. Üstüner'e göre, zaman içerisinde makinelerin boyutu küçültülerek hızı, kapasitesi, kaynak verimliliği ve detaycılığı artırılmıştır. Makinelerin insandan üstün yanları vardır; yorulmaz veya uykuya ihtiyaç duymazlar. Yapay zekâyı bir elmayı anlattığımız gibi, elmanın düşme prensiplerini de anlatabilirsiniz. Ancak o kendi

kendine nedensellik bağı kurup Newton gibi yerçekimi yasası keşfedemez.

Üstüner, bugüne ilişkin tespitlerinin ardından, 1968 yılında Arthur C. Clarke'ın, Sentinel öyküsünden uyarlanan ve Stanley Kubrick'in yönetmenliğini yaptığı *2001: Bir Uzay Destanı* filmine ve filmde geminin kontrolünü ele geçiren süper bilgisayar Hal 9000 gibi yapay zekânın günün birinde komutayı ele alarak iktidar mücadelesine başladığında sorunların başlayabileceğini vurguladı. Yapay zekâda irade ve bilincin olması gerektiği, şu anda birçok araştırmannın bunu araştırdığını ekledi. Henüz böyle bir noktada olmadığımızdan yapay zekâ etiğini değil, yapay zekâ kullanıcısının etiğini konuşmaktayız diyen Üstüner, ahlaktan bahsetmek yerine felsefenin parçası olan kullanıcılara içsel bir düşünme ve davranış bütünü olan etikten bahsetmemiz gerektiğini ekledi. Ulus Baker'in "Ahlakiliği mümkün kılan şey özgürlüktür" sözünü andı. Kuralı kendin koymuyorsan buna uymazsın, dedi. Oysa Sokratik etikte olduğu gibi, etik insanın kendini geliştirdiği bir şeydir ve kendi toprağında büyür, zamanla yaşadıklarınızla düşündüklerinizle gelişir. Diyalogdur, dolayısıyla toplumsaldır, etik bireysel değildir. Böyle düşünülüyor olsaydı etik toplumda suçu önleyen mükemmel bir mekanizma olurdu. Meşhur üç robot yasası ortaya çıkardı, birincisi, bir robot, bir insana zarar veremez ya da zarar görmesine seyirci kalamaz. İkincisi, bir robot, birinci kuralla çalışmadığı sürece bir insanın emirlerine uymak zorundadır. Üçüncüsü, bir robot, birinci ve ikinci kuralla çalışmadığı sürece kendi varlığını korumak zorundadır. Bu yapay zekâ etiği olabilir. Bugün için ise, temel sorun analog düşünen bir varlık olan insanın dijitalleşmesiyle birlikte makinalaşmasıdır, dedi. Yapay zekânın gelecekte otonom hale geleceğini öngörerek, yaratıcı Tanrısı insanın bugünden o geleceği, o geleceğin kurallarını, dinlerini, iktidar mücadelelerini ama en önemlisi etiğini düşünmesi gerektiğini söyledi.

Murat Okçu. Yapay Zekâ Algoritmalarının Zihni: İnsan Zekâsının Aynası Mı Gölgesi Mi?

Okçu, 1950’de Alan Turing’in *Mind Dergisi*’nde “Makineler düşünebilir mi?” sorusunu sordüğünü, 1956’da ilk defa yapay zekâ kavramının kullanıldığını, 1990’larda duyularla beyin fonksiyonlarının nasıl sağlandığını, 2024’te *Independent*’ta robotlar insan dokunuşunu hissetmeyi öğrendi haberinin yer aldığını söyledi. 2007’de yapay genel zekânın (AGI) konuşulmaya, sonra da bizden daha zeki bir yapay zekânın ne zaman mümkün olacağını ve bunun bizim sonumuz olup olmayacağını tartışılmaya başlandığını aktardı. Bu soruya 2025-2072 yılları arasında şeklinde cevapların verildiğini belirtti. Mart 2023’te, Future of Life Enstitüsü’nde, yapay zekâ çalışmalarının durdurulması çağrısının yapıldığını ve Kasım 2023’te Bletchley Park, İngiltere’de Yapay Zekâ Güvenliği Zirvesi’nin yapıldığını anlattı. Yapay zekânın istenmeyen hedefler peşinden gidebileceğini, *black box* sorununu, algoritmaların kontrolden çıkabileceğini, spesifik olarak tüm etiği tanımlamanın kolay olmadığını ifade etti. Ne getireceğini bilmediğimiz yapay zekâyı hayatımıza alma nedeninin mitler ve efsaneler olduğunu söyledi. Antik Yunan mitolojisinde İkarus’un hikayesini ve Yahudi efsaneleri arasında ise Golem Efsanesi’n örnek verdi.

AGI’nin arkasında 2023’te Emile Torres ve Timnit Gebru tarafından kısaltılan haliyle TESCREAL fikirler demetinin olduğunu aktardı. TESCREAL transhümanizm (*transhumanism*), dışsalcılık (*ekstropianism*), tekilcilik (*singularitonism*), kozmizm (*cosmism*), rasyonalizm (*rasyonalism*), etkili özgecilik, uzun vadecilik kavramlarını içermektedir. Okçu TESCREAL’ı şöyle özetledi: Yapay zekâ Anglo Amerikan öjenik harekâtin seçici üreme yoluyla insan ırkının ıslahı, soy arıtımı ile çok ilgilidir. Darwin’in kuzeni Francis Galton -1869’da, eğer bizler birkaç nesil kontrollü evlilikler yaparsak yüksek yetenekli erkek ırkını üretebiliriz, diyordu. İlk dalgada pozitif öjenikler eğer iyi özelliklerin üremesini sağlarsak birkaç nesil sonra pozitif bir biçimde

üremeyi sağlayacaklarını, negatif öjenikler ise negatif özelliklerin kısırlaştırma, zorunlu göç, melezleştirme gibi yöntemlerle önlenmesini savunuyordu. İkinci dalga öjenikler ise, yapay zekâ ile genleri değiştirme potansiyeline sahip olunacağını öngörüyor ve savunuyor. Bu düşüncenin izindeki TESCREAL iki temel tehdit içermektedir: Birincisi, yeni bir bilimsel ırkçılık ve öjenidir. İkincisi, gelecek takıntısı için acil sorunları ve zorlukları gözden kaçırmak.

Okçu, konuşmasını bitirirken süreçte emek sömürsünden bahsedilmediğini, oysa sömürgeciliğin tarihinin yenilendiğini ve yeni bir dünya düzeninin ortaya çıkarıldığına dikkati çekti. Bu anlamda, *MIT Technology Review* serisinde belirtildiği üzere yapay zekânın ülkeler arasındaki farkları derinleştirebileceğini aktardı.

Seriye Sezen. Yeni Uluslararası Düzen Arayışları, Teknolojik Rekabet ve Çin

Seriye Sezen konuşmasında Çin'in güçlenebilmesi için bilgiye yatırım yapma kararı aldığını, 20. yüzyılda kontrollü kapitalizme yöneldiğini ve 21. yüzyılda Amerika ve Avrupa'nın karşısında Çin ve Güney ülkelerinin çıktığını söyledi. Asya Altyapı ve Yatırım Bankası ve Yeni Kalkınma Bankası'nın ülkelere Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB) dışında farklı alternatifler sunan bir seçenek haline gelmekte olduğunu ekledi. Sezen, Amerika'nın Çin'i tehdit algılamasının nedenlerini şöyle sıraladı: Birincisi, üretim ve iş gücü taşeronluğundan çıkmaya, nitelikli iş ve işgücünü üretmeye doğru yönelmesidir. İkincisi, Çin ve Çin'le beraber hareket eden ülkelerin Bretton Woods sistemini zayıflatmaya çalışması, dolardan uzaklaşması ve sistemin dayandığı sütunları zayıflatma girişimlerinin bulunmasıdır.

Sezen, Çin'in nasıl bir karşıt güç haline dönüştüğünü de şöyle özetledi: Birincisi, 1978'den itibaren Çin bilim ve teknoloji politikalarını güncellemiştir. İkincisi, Ar-Ge harcamalarında muazzam bir artış

yapmış; 1995'te AR-Ge harcamalarının GSMH'ye oranı %0,6 iken, bugün bu oran %2,5'u aşmış durumdadır. Üçüncüsü, eğitim için yurtdışına çok fazla öğrenci (1978-2009 aralığında yaklaşık 7 milyon) gönderilmiş ve geri gelmeleri için çeşitli teşvikler verilmektedir. Dördüncüsü, plan ve programa dayalı ilerleme merkezi, sosyalist planlamayı bırakmıştır. Ancak ülkede bir planlama geleneği vardır ve bu sürdürülmektedir. Planlar somut hedefler içermekte ve uygulamaya yön vermektedir. Çin Halk Cumhuriyeti'nin 2049'daki kuruluş yıldönümüne kadar küresel üretim güçleri arasında lider olmak, Çin mallarının küresel algısını değiştirmek istediğini, 2030'a kadar yapay zekâ konusunda öncü olmayı hedeflediğini ifade etti. 2023 yılında 4000 yapay zekâ şirketi bulunduğunun raporlandığını söyledi.

Çin'in ABD ile hali hazırda arayı kapatamamış olduğunu, bunun sebebinin ekonomik sorunlar ve nüfusun azalarak yaşlanması olduğunu belirtti. İç tüketimi artırmaya çalıştıkları ancak yeterli olmadığını ekledi. Çin'in kendi vatandaşları da dahil yabancı araştırmacıları çekemediğini dile getirdi. Çince öğrenilmesinin zor olması ve ülkede yaşamın araştırmacılara cazip gelmemesinin başlıca nedenlerden olduğunu söyledi. Çin uluslararası alandaki düzenlemelerde etkin rol oynama isteğini gerçekleştirememektedir dedi. Çin, G7'lerin dışındadır. Demokratik değil otokratik rejimle yönetilmesi ve liberal politikalar uygulamaması tercih edilmemesinde etkin olmaktadır. Yine de her şeye rağmen Çin'deki gelişmeler göz önünde bulundurulduğunda Amerika'yı en çok zorlayacak güçtür, dedi.

Ahmet Alpay Dikmen. Yönetmel Akıl ve Yapay Zekâ

Ahmet Alpay Dikmen, yapay zekâda bir devrimle karşı karşıya olduğumuzu, burada kastedilenin insanı aşma meselesi olduğunu söyledi. Teknolojideki ilerlemenin her koşulda bir iyi oluşa gittiğinin anlatıldığını; oysa insan üzerindeki etkisi düşünülünce kolayca böyle çıkarımın yapılamayacağını dile getirdi.

Teknolojinin insanı kendi kontrolü altında olmayan, teknoloji peşinde koşan bir varlık haline getirdiğini ekledi. Etik üzerinden ilerleme tartışmalarının, patent hakkı üzerinden yürümekte olduğunu, bunun ise mülkiyetin kutsanmasına doğru gittiğinin altını çizdi. Oysa bilginin insanlığın ortak malı olduğunu ve insanlığa hizmet etmesi gerektiği düşüncesinde olduğunu söyledi.

Yaşanan sürecin adının tekno-feodalizm olduğunu dile getirdi. Yapay zekânın düşünme sisteminin modern yönetimin veri setiyle istatistiğın kullanılmasına dayandığını açıkladı. Yapay zekâ veri setlerini alır, hızlıca okumasını yapar, olasılık hesaplamasıyla standart sapmayı ayıklar ve en yüksek olasılıktaki bilgiyi verir. Eğer 1.000.000 kişi aynı anda dünya düzdür derse yapay zekâ istatistiksel olarak dünya düzdür de. Bunları düşündüğümüz zaman, Foucault'nun "Governmentality" makalesini istatistik ve nüfus sayımları üzerinden başlatmasının boşuna olmadığını anladığımızı dile getirdi. Foucault Panoptikon'la izlemenin, normal ve ve sapmaları tespit etmenin önemine vurgu yapmıştı, dedi. Taylorist emeğin standardizasyonu ve otomasyonu aynı zamanda bir normalleştirme sürecidir.

Dikmen, yapay zekânın hedeflediği standartlaştırma çabasında mavi yakalılardan ziyade, beyaz yakalıları hedeflediğini ortaya koydu. Yapay zekâ beyaz yakalının zihinsel emeğinin standartlaştırılması ve otomasyona sokulmasıdır. Sermayenin konsantrasyonunun son halkasının görülebileceğini, teknolojinin konsolidasyonunun güçleneceğini, söyleyerek dinleyiciyi uyardı.

Kamu Yönetimi ve Kamu Politikalarında Yapay Zekâ Kullanımı

Oturum Başkanı: Ezgi Seçkiner Bingöl

Mete Yıldız. Kamu Politikaları ve Yapay Zekâ

Yıldız, konuşmasında kamu politikası analizinde farklı yöntemlerin, kuramların ve modellerin bulunduğunu, bu basamaklı analizin yapay zekâ alanına uygulanması durumunda ortaya çıkabilecek sonuçları ele

alacağını belirtti. Teknolojinin kamu yönetimi alanına entegre olduğunu ve bunun ekonomi, siyaset, askeriye ve toplumsal işler gibi farklı alanlarda da etkisini göstereceğini ifade etti. Yıldız, ülkenin rekabet gücünü artırabilmesi için strateji ve eylem planlarının oluşturulmasının gerekliliğini vurguladı. Yapay zekânın vatandaşlar tarafından anlamlandırılmaya çalışıldığını, istihdam üzerinde anlamlı etkiler yaratacağını ve özellikle bazı meslekleri dönüştürebileceğini dile getirdi. Korku mu yoksa umut mu hissetmeliyiz? Hangi konularda ve işyerlerinde yapay zekânın kullanılması uygun olur? gibi sorunların tartışılması gerektiğini ifade etti. Yapay zekânın işe alımlarda, örneğin yüz tanıma teknolojisinin kullanılabilirliğine dair tartışmalara dikkat çekti. Özellikle eğitim alanında heyecan verici olduğunu belirterek, öğrencilerini ihtiyaçlarına göre özelleştirilmiş eğitim süreçlerinin uygulanabileceğini ifade etti. Ayrıca yapay zekânın varoluşsal bir tehdit olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği; bilinç ve duygu gerektiren işlerde yapay zekânın insan davranışlarını taklit etmesinin zor olduğunu; ancak şoförlük gibi alanlarda kullanımının hataları azaltma potansiyeli taşıdığını da konuşmasına ekledi.

Yıldız, algoritmik önyargıları aşmanın yolları üzerinde durdu. . Genel kaniya göre, ülkemiz ekonomik olarak geri kalmış durumdadır ve bu durum bir sıçrama tahtası olarak kullanılabilir. Yapay zekânın uyumu, sürdürülebilirliği ve olası olumsuz yönleri hakkında sorular sıraladı. Bu sorunların ülkeden ülkeye, bölgeden bölgeye değişebileceğini ifade etti. Veri güvenliğinin uygulanamaması veya diğer sorunlar olabileceğini ekledi. Nitekim, pek çok sorunun ortaya çıkabileceğini ve bu sorunların zaman içinde yaşayarak görüleceğini söyleyerek sözlerini sonlandırdı.

Barış Övgün. Akıllı Kamu Yönetimi

Övgün, yapay zekâ kavramıyla ilgili olarak teknolojiyi sadece ithal eden, izleyen ve tüketen değil; ülke olarak üreten bir konumda olmamız gerektiğini vurgulayarak konuşmasına başladı. Yapay zekâ

kavramının, akıllı kamu yönetimi veya akıllı devlet olarak da kullanıldığını ifade etti. Akıllı kamu yönetiminin, devlet işlerinde ve örgütlerinde, bilgi akışının sorunsuz kullanılması, teknoloji aracılığıyla hizmetlerin iyileştirilmesi, kamu yönetiminde verimlilik ve etkinliğin sağlanması olduğunu ifade etti. Türkiye’de teknoloji ve yapay zekâ ile ilgili en büyük gelişmelerin COVID-19 pandemisi sırasında, 2019-2022 yılları arasında yaşandığını, özellikle 2020 yılından kitap bölümü, makale, sempozyum gibi birçok etkinlikte patlama yaşandığını belirtti.

Akıllı devletin, makina öğrenmesi ve nesnelerin interneti gibi birçok alandan beslendiği ve bu teknolojilerin birleşimiyle insan davranışlarının yapay sinir ağları aracılığıyla, taklit edebildiği ifade edildi. Yapay zekânın, sadece istatistiksel bir araç olmadığı; konuşma, öğrenme, algılama yeteneklerine sahip olduğu ve insan davranışlarını taklit edebildiği ifade edildi. Bu sistemin en tehlikeli yönünün 24 saat çalışması olduğu, insan beyninin ise bunu yapamadığı belirtildi. Bu yönlerinin, diğer teknolojik gelişmelerden ayrıldığını, bu durumun bir yönüyle tehlikeli diğer yönüyle avantajlı olduğunu söyledi. Hukuk alanında, yapay zekâ teknolojilerinin, bir avukatın 51 dakikada çözebileceği davayı sadece 21 saniyede değerlendirebildiği ve en başarılı avukatların %96 oranında başarı gösterirken, yapay zekânın %97 başarı sağladığı belirtildi. Finans, sağlık, bankacılık, akıllı kentler, akıllı trafik sistemleri, belediye hizmetleri, kriz yönetimi ve güvenlik gibi birçok alanda yapay zekânın etkili olacağı ifade edildi. Ayrıca, gizlilik ve mahremiyet ihlallerinin potansiyel tehlikeleri üzerinde durulmuş ve akıllı telefonların izlenmesi ile internete yüklenen fotoğrafların toplanmasının endişe verici olduğu vurgulandı. Dijitalleşmenin 1990’larda ülkemize Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (WB) anlaşmaları ile başladığı ve bu süreçlerin takip edildiği belirtildi. Son olarak, çalıştay sunumları için kullanılan zoom

programının bir şirket uygulaması olduğu ve bu platformda toplanan verilerin kaydedilip kaydedilmediğinin bilinmediği, ifade edildi.

Nur Şat. Kamu Yöneticileri İçin Yapay Zekâ ile Profil Oluşturma ve Davranış Tahmini: Fırsatlar ve Sorumluluklar

Şat, kamu yöneticileri için yapay zekâ ile profil oluşturmanın yaygınlaştığını ve bunun giderek artacağını belirtti. Henüz yapay zekânın şafağında olduğumuzu, öğrenme hatalarının bulunması, öğrenilmesi ve düzeltilmesiyle uğraşıldığını ifade etti. Asıl istenen öğrenmenin, insana özgü öğrenme olduğunu, makinalara özgülünen derin öğrenmenin insanı taklit etmeye çalıştığını ekledi. İnsan davranışlarının değiştirilebilmesi için tutumların değiştirilmesi gerektiğini, bu nedenle de insanın en çok hangi soruların cevabını bulmak isteyeceğini düşünerek yol aldığını söyledi. Birincisi, kamu politikalarının etkinliği için yapay zekâ algoritmaları nasıl tahmin yapıyor? sorusu önem taşımaktadır. Zengin bir hazine kutumuz var ve istediğimizi alabiliyoruz, dedi. Kamu yönetimi kimler için veri tahmini yapıyor? Profilleme ya da profil oluşturma, davranışların özelliklerini ve eğilimlerini belirleme anlamında kullanılır. Bunun sonunda da bu sistemler bilinçli bir karar almaya çalışmaktadır. Verilerin nasıl oluşturulduğu ve kullanıldığı noktasında, etik ve hukuk sorunlarının akılda tutulması gerektiği vurgulandı. Özellikle algoritmaların belirlenmesi sürecinin tehlikeli olabileceği vurgulandı. Genel olarak, verilerin, ortalama dağılımı sağlama çabasının, yetersiz veriler nedeniyle toptancılığımızı sorgulamamıza neden olacağını belirtti. Ülkemizde, özellikle hukuki düzenlemelerin yetersizliğinin sorunlara yol açabileceği ifade edildi. Bir kamu yöneticisinin, şeffaflığı ve hesap verebilirliği nasıl sağlanacağına dair düşüncelerini ifade etti ve bunun için algoritmaların çekinmeden kullanılması gerektiğini belirtti. Profil oluşturma ve davranış tahmininin sosyal eşitliğinin nasıl etkileyebileceği üzerinde durdu ve algoritmaların bazı gruplara ayrıcalık tanıyıp tanımayacağını değerlendirdi. Dezavantajlı grupların seçilip

seçilemeyeceğine ve veri işlerken kontrolün ve düzeltmelerin önemine dikkat çekti. Kamu yöneticilerinin teknolojiyi kullanırken sorumluluk almaları ve etik standartların korunması gerektiği vurgulandı. Geliştirilecek stratejilerin, kurumlar arası iş birliği ve özellikle kamu personeline yönelik işgücü eğitimi ve etik kılavuzlar oluşturulmasının önemi üzerinde durdu.

İtir Akdoğan. Yapay Zekâ ve Demokratik Kamu Yönetimi Etkileşimi

Akdoğan, yapay zekâ ve demokratik kamu yönetimi arasındaki etkileşimi ele alacağını belirtti. Teknoloji ve toplum ilişkisinde “teknoloji mi toplumu, yoksa toplum mu teknolojiyi belirler?” sorusuna verdiği yanıtta, e-demokrasi tartışmalarında yapıcılığın, esnekliğin ve yaratıcılığın önemli rol oynadığını vurguladı. Kamu yönetiminde teknolojinin bir araç olarak kullanılması gerektiğini ve planlamaların demokratik bir şekilde yapılabilmesi için etkileşimin olması gerektiğini ifade etti. Birleşmiş Milletlerin e-devlet gelişmişlik endeksinde en gelişmiş ülkeler listesine baktığımızda, dünyadaki 193 ülke arasında 27. sırada yer aldığımızı ve 2012’den bu yana ciddi bir ivme kazanıldığını aktardı. Türkiye’nin, çevrim içi kamu hizmetleri endeksinde en yüksek puanı alırken, insan sermayesi ve teknik alt yapıda en az puanı aldığını belirtti. Türkiye, kamu hizmetlerinin dijitalleşmesine emek harcamış ve bunun sonucunu da toplamaktadır; 66.556.839 kişi e-devlet kullanıcısıdır ve burada 1.075 kurum tarafından sunulan 8.388 hizmet bulunmaktadır. Dünya Bankası’nın Yönetişim Endeksi’nde 2010’dan 2023’e kadar süregelen bir düşüş görülmektedir. Öte yandan 2000-2010 yılları arasında dijital hizmetler ve e-demokrasi alanında iyileşme görülmüştür. Ancak 2010 sonrasında yönetimle ilgili tüm kriterlerde bir gerileme yaşanmıştır. Dijital alandaki bu iyileşmeler, ne yazık ki yönetişimin kalitesine yansımamıştır. Akdoğan, Uluslararası Bütçe Ortaklığı’nın, 2 yılda bir yayınlanan Şeffaf Bütçe Endeksi’nin son üç tanesine bakıldığında; şeffaflık ve bütçe denetiminde iyileşme görüldüğünü, halkın katılımında bir değişme

olmadığını ifade etti. TÜİK'in internet kullanımı verilerine göre, kadınların %85'i ve erkeklerin %92'si internet kullanmaktadır. Avrupa Birliği'nin istatistik kurumu olan Eurostat, temel ve ileri düzey dijital becerilerde %33 oranında bir artış rapor etti. Ayrıca, erkeklerin çevrim içi hizmetleri daha fazla kullandığını belirtti. Hollanda'nın %83 ile AB içinde en yüksek dijital becerileresahip ülkeler arasında yer aldığını ifade etti. Birleşmiş Milletler Bilgi Teknolojileri Ofisi, zarar vermeme, orantılılık, şeffaflık, emniyet, adalet, gizlilik ve veri koruması gibi temel kriterler belirlemiştir. Veri yönetiminin iyileştirilmesi ve kapsayıcı veri toplama, analiz ve paylaşım sistemlerinin, kamu yöneticileri tarafından anlaşılması durumunda demokratikleşmeye önemli katkılar sağlayacağı vurgulandı. Donanım satın almanın kurumları doğrudan demokratik yapmayacağını, ancak katılımcı karar verme süreçlerinin demokrasiye katkıda bulunabileceğini belirtti.

Ecem Buse Sevinç Çubuk. Kamu Sektöründe Yapay Zekâ Kabiliyeti ve Kamu Değeri Üretimi

Çubuk, kamu yönetiminde yapay zekâ uygulamalarının çalışma mekanizması olarak bir girdi-çıkıtı modeli ve arada bir "kara kutu" olduğunu ifade etti. Bu teknolojileri kullanan kamu görevlilerinin, bu mekanizmayı göz ardı etmemeleri gerektiğini vurguladı Oxford Insights tarafından yayımlanan, *The Government AI Readiness Index 2023* dünya sıralamasında Türkiye, 47. sıradadır. Bu endekste yer alan üç sütun; hükümet boyutu, teknoloji sektörü boyutu, veri seti ve alt yapı boyutudur. Ülkenin teknoloji sektörü ve bu teknolojiyi kullanma kapasitesi, değerlendirilen ikinci ölçütte en düşük puanı almıştır. Bu durum, yalnızca teknolojik entegrasyonun ötesinde bir kültür ve zihniyet değişimini gerektirir.

Çubuk, iyi amaçlarla ortaya çıkan ancak olumsuz etkileri olan iki uygulamayı ele aldı: Birincisi, Hollanda'da 2004-2021 yılları arasında çocuk bakımı için geliştirilen yapay zekâ destekli sosyal yardım uygulaması, 20 bin ebeveynin dolandırıcılıkla suçlanmasına neden

olmuştur. 2020 yılında, Lahey İnsan Hakları Mahkemesi, bu uygulamanın Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin sekizinci maddesi olan özel hayatın gizliliğini koruma ilkesini ihlali ettiğine ve mağdurlara tazminat ödenmesine karar vermiştir. İkinci örnek ise, Birleşik Krallık'ta 2020 yılında sosyal hizmetlerde kullanılmak üzere bir yapay zekâ algoritmasıyla, savunmasız çocukların durumlarını tespit etmek amacıyla yapılan pilot bir uygulamadır. Uygulamanın beş çocuktan dördünü gözden kaçırdığı farkedilmiştir. Bu durum, uygulamanın temkinli kullanılmasını, dikkatli olunmasını ve üretilecek algortimanın uzun sürede ve güvenli bir şekilde üretilmesi gerektiğine işaret etmektedir. İyi örneklerin, OECD'nin *Observatory of Public Sector* adlı web sitesinde bulunabileceğini belirtti. Kamuda entegre edilmeye çalışılan önerilerin geliştirilmesi için yetenekli iş gücüne yatırım yapılması, iş gücünün yeni bir çerçeveye oturtulması ve rol ile sorumlulukların belirlenmesi gerektiği vurgulandı. Amerika'da kamuda istihdam edilecek yeteneklere yönelik bir çerçeve yasası yayınlanmıştır. Burada, 46 genel ve 14 teknik yetenekten oluşan bir çerçeve sıralanmıştır. Sonuç olarak, kurumlar ve bireyler bazı becerilere sahip olmalıdır. Ülkemizde bu becerilerin son eylem planına dahil edildiği ve mesleki yeterlilikler üzerine çalışmaların başlatıldığı bilgisi paylaşıldı.

Üçüncü Oturum: Yapay Zekâ Teknolojileriyle Kamu Hizmetlerinin Şekillenmesi

Oturum Başkanı: Hakan Akın

Halil Yasin Tamer. Kamu Hizmetlerinin İlkesel Dönüşümü: Chatbotlar Örneği

Tamer, yapay zekâ kaynaklı *chatbot*ların kamu hizmetinin dönüşümünü nasıl etkilediğini inceleyeceğini belirtti. Kamu yönetiminin, yönetim sürecinin farklı boyut ve ilkelerinin yeniden değerlendirildiğini, web sitelerinin gözden geçirildiğini ve indekslerin

incelendiğini ifade etti. İndeksler incelenirken eleştirel bakılarak yorumlanması gerektiği, alanın yeni olması nedeniyle Avrupa merkezci bir bakışın eleştirilmesi gerektiğini söyledi.

Tamer, kamu hizmetlerinin evrimini dört temel aşamada ele aldı. Tamer'e göre, ilk aşama, Weberyen Kamu Hizmeti, yasal ve ussal bürokrasi anlayışını temel almaktadır. İkinci aşama, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ), etkinlik, verimlilik ve müşteri odaklı yaklaşımlar üzerine kuruludur. Üçüncü aşama, Yeni Kamu Hizmeti (YKH), kamu yararını ve vatandaş odaklı hizmet anlayışını ön plana çıkarmaktadır. Günümüzde ise Yapay Kamu Hizmeti (YKH 2.0) olarak adlandırılan model, veri odaklı, anlık ve kişiselleştirilmiş hizmetlere dayanmaktadır. Bu aşamada hukuki bağlamda süreklilik, yasallık, bedelsizlik ve eşitlik gibi ilkeler yeniden yorumlanırken yönetsel bağlamda kamu yararı, örgüt yapısı, personel rolleri ve kamu gücü kavramları yeniden tanımlanmaktadır.

Tamer, kamusalılığı yeniden düşünmek gerektiğini, günümüzde birçok özel sektörün devletin hizmet sunma biçimine katkı sağladığına dikkat çekti. Örneğin bir kamu kuruluşu olan Hacettepe Üniversitesi e-posta sisteminde özel bir kuruluş olan Microsoft'un, "bulut" altyapısının kullanıldığını belirtti.

Devlet teknoloji alanında dış kaynak kullanımını ileriye taşımıştır; kamu hizmetlerinde yapay zekâ tabanlı algoritmalar olan *chatbot*ları artık daha çok kullanılmaktadır. Estonya, Japonya, Singapur ve Güney Kore gibi ülkelerdeki uygulamaları inceleyen Tamer, *chatbot*ların vatandaşlarla doğrudan etkileşim kurarak kişiselleştirilmiş hizmet sunumu, sorun çözme ve bilgi sağlama işlevlerini yerine getirdiğini vurguladı. Bu alandaki öncelikli sorunların veri egemenliği, güvenliği, hesap verebilirlik ve vatandaş mahremiyeti ile ilgili olabileceğini belirtti. Siber merkezileşmenin olması durumunda taşra birimlerinin işlevselliğinin azalacağını ifade ederek, kamu hizmetlerinin sadece merkezi otoritelerce sunulmasının ihtimal dahilinde olduğunu ekledi.

Bu araçların kullanımının, kamu yönetimi üzerindeki etkilerini derinlemesine incelemek gerektiğini, yapay zekâ süreçlerinin kamu yönetimine etkisinin özel örgütlerle kamu örgütleri arasındaki ayrımı bulanıklaştırdığını ifade etti.

Nur Sinem Partigöç. Afetlerde Yapay Zekâ Kullanımı ve Önemi

Partigöç, zaman içerisinde afetlerin, sayı ve sıklığında artışlar görüldüğü bilgisini verdi. AFAD'ın desteklediği endekslerden biri olan Küresel Risk Endeksi'ne göre önümüzdeki otuz yılda ülkemiz nüfusu 90.000.000 olacağını belirten Partigöç, 191 ülke arasında ülkemizin afetlere maruz kalma risk düzeyinin çok yüksek, ancak mücadele etme kapasitesinin düşük olduğunu ifade etti. Afetler en çok kentleri etkilediğinden, risk analizinin de kentlerde yapılması gerektiğini belirtti. Partigöç'e göre nitel ve nicel çalışmalar ele alındığında üç konu öne çıkmakta: (1) can ve mal kayıplı afetler, (2) afetler öncesi başarılı bir süreç planlamasının yapılması gerekliliği ve (3) yenilikçi teknolojinin sağladığı imkanlardan yararlanma gerekliliği.

Partigöç'e göre akıllı ve dirençli kent dendiğinde farklı disiplinlerin bir araya gelebileceği ve ortak zeminde uzlaşabilecekleri dört ana başlık dikkat çekmekte: teknik alt yapı, toplumsal alt yapı, enformasyon ve sürdürülebilirlik. Sunuşta afet yönetimini başarılı hale getiren ve doğru teknolojik örnekleri kullanan kentlerin bulunduğunu belirten Partigöç, Birleşmiş Milletlerin Kentsel Dayanıklılık Merkezi'nin 2000 yılında başlattığı Dirençli Kentler Projesi'nde, bu doğru örneklerin ön plana çıkarılmaya çalışıldığını ifade etti.

Afetlerle ilgili hazırlıkta ilk aşama, afet öncesi zararı azaltma ve hazırlık evresidir. İkincisi afet sonrası müdahale ve iyileştirme ki bu anlamda erken uyarı sistemleri, blok zincir tabanlı izleme, 5G teknolojisinin bugün buralarda kullanılabilir. Yapay zekâ araçlarının temel işlevleri kentsel dirençliliğin artırılmasında kullanılabilir. Partigöç, afet yönetiminde yapay zekâyı başvurulmasının, farklı dönemlere ait afet

olaylarının niteliksel ve niceliksel bilginin toplanması, elde edilen bilgilerin analiz edilmesi, sonuçların değerlendirilmesi, senteze ulaşılması, karar destek mekanizmalarının geliştirilmesi, politikaların geliştirilmesi ve sonuçta kentsel dirençliliğin sağlanması süreçlerinde başarıyı getireceğini vurguladı. Yapılan istatistikler, afet yönetiminde bilgi teknolojilerine ve yapay zekâya beklenen düzeyde başvurulmadığını göstermektedir. Dünya genelinde ortalama kullanım %7, afet temelli uygulamaların web sitesi üzerinden kullanımı %20, akıllı telefonlar üzerinden kullanımı ise %7'dir. Ulusal ölçekte Türkiye Afet Bilgi Bankası'nın önemli bir adım olduğunu belirten Partigöç, bu adımların afterlerde hızlı ve etkin müdahalelere imkan tanıyacağını ifade etti. Günümüzde, geleneksel yöntemlere ek olarak yeni teknolojilerden yararlanarak mücadelede hızlı ve etkin olunabileceğini; yapay zekâ araçlarının, afet risk yönetimi ile kent yönetim süreçlerinde de etkin ve etkili olduğunun altını çizdi.

Mehmet Metin Özgüven. Yapay Zekânın Tarımsal Üretime Sağladığı Katkıları ve Gelecek Beklentileri

Özgüven, sözlerine, nüfusun arttığını, iklimin değiştiğini ve teknoloji kullanımının artırılması gerektiğini söyleyerek başladı. Tarımda yapay zekâ uygulamalarının öncelikle makineleşme ile başladığını, sonrasında otomasyon uygulamalarının geliştiğini, günümüzde ise hassas tarım uygulamaları ile devam etmekte olduğunu belirtti. 2000'li yıllarda GPRS uygulamaları açılınca konumsal veri toplama imkanının doğduğunu, bunun, tarlanın her yerini analiz ederek ihtiyaç duyulan ilaç veya gübrenin sağlanmasında işe yaradığını aktardı. Arazi temas sisteminin toprakla ilgili bilgileri toplayarak hasat miktarını anlık olarak bildirdiğini, sadece yabancı otun olduğu yeri ilaçlayan makinelerin bulunduğunu belirtti. Ülkemizde 14.000 otonom düzenleme olduğunu, süt sağma robotları, ilaçlama robotları, tarımda drone kullanımı, hayvanın hangi memesinde hastalık olduğunun tespit edilebildiğini, hassas hayvansal üretimde izleme ve kayıt

makinelerinin kullanıldığını ifade etti. Konulara göre yapay zekâ destek çalışmalarının yapıldığını, derin öğrenme yönteminin kullanıldığını, hastalık, verim tahmini ve sağlık durumlarının izlenebildiğini belirtti. Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından Dijital Tarım Pazarı uygulamasının yapıldığını ancak henüz sonuçlarının paylaşılmadığını ifade eden Özgüven, halihazırda dünyada ciddi bir otonom araç pazarı bulunduğunu ve bu otonom araç pazarının her geçen gün geliştiğini ekledi.

Ömer Uysal. Yerel Yönetimlerde Coğrafi Bilgi Sistemleri ve Coğrafi Yapay Zekâ Uygulamaları

Uysal, coğrafya bilgi sistemleri/coğrafi yapay zekâ uygulamaları, temel olarak bizim bildiğimiz mekânsal/coğrafi veriyi toplayıp, işleyip, analiz edip ve paylaşmaya yarayan bir sistem ya da yöntem olduğunu açıkladı. Bu yöntemin ilk kez 1850'lerde Londra'da kolera salgınında hastaların konumu ile çeşmelerin yeri arasında ilginin tespiti için kullanıldığını, yine benzer biçimde Covid 19 pandemisinde katmanlaştırma yönteminin kullanılarak sonuca ulaşıldığını ifade etti. Uysal, dünyada 1960'lı yıllarda ticarileşen yazılımlar aracılığıyla ülkemizde 1980 sonrası Harita Genel Komutanlığı ve bazı bakanlıkların veri topladıklarını, bunları masaüstü ürünler şeklinde kullandıklarını, mobil araç olarak da örneğin yerel yönetim uygulamaları ve *chatbotlar* gibi coğrafi bilgi sistemleri kullanılmaya başlandığı bilgisini verdi. Ağ örgütlenmesi, bir yerden bir başka yere olan mesafeyi ölçmektedir. Belirlenen bir yerdeki insan, çocuk veya yaşlı sayısını tespit ederek örneğin ne kadar insanın kısa bir mesafe yürüyerek yeşil alana ulaşabildiğini hesaplayabilmektedir. Uysal, bu teknolojinin, yol ağını ve yeşil alanı ilişkilendirerek yeni bir yol yapıldığında ulaşımın nasıl değişeceğini tespit edilebildiğini belirtti. Reaksiyonlarda coğrafi esaslı parametrelerin nasıl değiştiğini anlayabildiklerini, örneğin, göç ile sosyo-ekonomik gelişme, yaşlılar ile sıcaklık arasında, suç ile hırsızlıkla ve gasp arasında, uyuşturucu

verisiyle yeşil alan arasında, trafik kazasıyla kırılmış sokak lambası arasında ilişki olup olmadığının analiz edilebildiğini ilettili. Tahminleme sınıflandırma ile yakın zamanda kamuoyuyla da paylaşılan verilerin birbirleriyle ilişkilerine bakılabileceğini, google sokak fotoğraflarının görüntü sınıflamada kullanabildiği bilgisini verdi. Çeşitli web sitelerine ait veriler çekilerek aralarındaki ilişkilere de bakılabildiğini ekledi.

Melike Akkaya. Akıllı Kent Hizmetlerinde Yapay Zekâ: İyi Uygulama Örnekleri

Akkaya, konuşmasına “akıllı kent”i tanımlayarak başladı; “akıllı kent, kenti ve kentliyi anlayan, onun sorunlarını öngören ve tespit ederek müdahale eden, sorunları anlayan ve çözüm bulan bir şehirdir” tanımını yaptı. Yerel yönetimlerde bu konunun artık daha çok işlenmeye başladığını, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının bu konuda tüm belediyeleri kapsayan bir eylem planı (2024-2030) hazırladığını belirtti. Akkaya’ya göre akıllı şehircilikte yönetim mekanizmalarının kullanılması önerildiğinden akıllı şehir uzmanlarının yetiştirilmesi gerekmektedir. Eylem planında yapay zekâ altyapısının kurulması, yapay zekâ tekniklerinden yararlanılması, planlarının geliştirilmesi, makina öğrenmesi gibi birçok eylem maddesini görebileceğimizi belirten Akkaya yapay zekânın yerel yönetimlerde pek çok alanda kullanılabileceğini ifade etti. Örneğin trafiğin optimizasyonu için; otomatik ayarlama, güzergâh önerileri, zaman çizelgelerinin optimize edilmesi, yolcu yoğunluğunun tahminiyle çözülebilir görüldüğünü ifade etti. Şehrin belli noktalarına yapay zekâ araçları yerleştirilerek kirlilik, gürültü, su kaynaklarının ve barajların su miktarının tespitinde kullanılabilir. Yapay zekânın vatandaş ile belediye arasında aracı olabileceğini ancak; her hizmetin yapay zekâyâ teslim edilmeyeceğini ekledi. Yapay zekânın, güvenlik alanında görüntü işleme yoluyla yaya yolunda şüpheli duranları tespit edilebileceğini, afet konusunda hasar gören yıkılan binalara yönelik

araç ve personelin etkin kullanımını sağlayabileceğini belirten Akkaya, gelişmelerin çok hızlı olduğunu ancak; bu süreçte özellikle veri güvenliğine dikkat edilmesinin gereğini işaret etti. Etik tartışmaların vatandaş katılımı, halka açıklık ve şeffaflık hususlarının bu tartışmalarda dikkate alınması gerektiğini ifade etti.

Ceray Aldemir. Yapay Zekâ Çağında Yüksek Öğrenim Öğretim ve Değerlendirme Yaklaşımlarının Dönüşümü

Aldemir, sözlerine yürütmekte oldukları *DialogEduShift* isimli proje hakkında bilgi vererek, yapay zekânın yüksek öğrenimde nasıl kullanılacağına değinerek söze başladı. 2022’de kabul alan ve fonlanmaya başlayan projelerinin Varşova’daki Kardinal Stefan Üniversitesi, Avrupa Birliği’ne üye ülkelerden beş üniversite ile Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi arasında imzalandığını, projede Prof. Dr. Pınar Uçum Uysal Hoca ile kendisinin görev aldığı bilgisini verdi. Bu iki yılda hem hocaların hem üniversite öğrencilerinin yapay zekâyâ bakışlarının hızla değiştiğini sözlerine ekledi. Önce yapay zekânın bir arama motoru olarak düşünüldüğünü pek çok akademisyenin de yapay zekâyı böyle kullandığını ancak son iki yılda ciddi bir değişiklik yaşandığı ifade etti. Aldemir, ilgili proje kapsamında odaklarının, bu teknolojilerin eğitim süreçlerine entegrasyonu, eğitimin kalitesinin artırılması ve etik yaklaşımların geliştirilmesi amacıyla incelenmesi olduğunu vurguladı. Amaçlarının öğrencileri, yapay zekânın öğrenci üzerinde etkisini ölçmek, yapay zekâ araçlarını etkin kullanma, dijital hazırlık ve dayanıklılığı teşvik etmek, yapay zekâ etik düşüncesini değerlendirmek için çerçeve geliştirmek ve uygulayabilmek olduğunu söyledi. Kişiyeye özel öğrenme ve öğretmede, dijital öğrenme ve öğretme ihtiyacının karşılanması, eğitim kurumlarında dijital hareketlilik ve dayanıklılık da projenin kapsamındadır. El kitabı geliştirilmesi ve iş yerindeki yapay zekâ sohbet araçlarının düzenlenmesi, dil modellerinin kullanımına dair akademisyenlerin hizmetine sunulacak bir model oluşturulmasının da planlandığını ekledi. Aldemir, birçok

akademisyenin yapay zekâyı sadece bir arama motoru olarak gördüklerini, bu tür teknolojilere karşı etik çekincelerinin bulunduğunu, yapay zekânın işini kaybetmesine neden olacağını ve akademik süreçleri tehdit ettiği endişeleri bulunduğunu tespit ettiklerini aktardı. Proje kapsamında bu yanlış algıları düzeltmek ve yapay zekânın potansiyel faydalarının olabileceğinin anlatılmasının da olduğunu söyledi. Ders içeriklerinin yeniden şekillendirilmesi, öğrenme hedeflerinin ölçülmesi ve öğrenci değerlendirme süreçlerinin optimize edilmesi gibi alanlarda yapay zekânın sunduğu fırsatlar, eğitim sistemlerinin yenilikçi ve etkileşimli bir yapıya kavuşması sağlanabilecektir.

YAZAR BEYANI

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

Etik Kurul Onayı

Bu çalışma Etik Kurulu Onayı'na tabi değildir.

Yazar Katkıları

Songül Demirel Değirmenci: Katkı oranı %100

Çıkar Çatışması

Yazar açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Destek Beyanı

Bu çalışma herhangi bir proje kapsamında yazılmamış ve desteklenmemiştir.

Publicus – KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMALARI DERGİSİ

Publicus – JOURNAL of PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH

BAŞVURU, DEĞERLENDİRME, YAYIN İLKE ve SÜREÇLERİ

Publicus – Kamu Yönetimi Araştırmaları Dergisi / Publicus – Journal of Public Administration Research (kısaca Publicus) Haziran ve Eylül aylarında olmak üzere yılda iki defa çevrimiçi yayımlanan hakemli bilimsel bir dergidir. Kamu Yönetimi Derneği'nin yayınıdır. Türkçe ve İngilizce dillerinde yayın yapar.

Yayımlanmak üzere gönderilen yazıların başvuru, değerlendirme ve yayın aşamalarında bilimsellik, bağımsızlık, açık erişim, şeffaflık ve tarafsızlık esastır. Bu ilkelerin sağlanmasında, COPE (*Committee on Publishing Ethics*) tarafından belirlenen etik standartlara uyulması hedeflenir. Derginin sorumlu kişi ve kurulları ile dergiye yazı gönderecek yazarlar, başvuru, değerlendirme ve yayın süreçlerinin her birinde bu standartlara bağlı hareket ederler.

Dergiye gönderilecek yazıların daha önce başka bir süreli veya süresiz yayında yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere kabul edilmemiş olması gerekir. Yayımlanan tüm yazıların sorumluluğu yazar(lar)ına aittir. Yazıların değerlendirme ve yayımlanma aşamasında ücret alınmaz. Dergide yayımlanan yazılara telif ücreti ödenmez. Yayımlanan yazıların telif hakları dergiye aittir. Bununla birlikte, dergi, bilimsel içeriğe evrensel açık erişimin desteklenmesini ve geliştirilmesini gözetir. Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0) Lisansına uygun olarak, bilimsel kaynak gösterme ve atıf yapma kurallarına uygun olmak şartıyla, dergide yayımlanan yazıların, ticari amaç haricinde kopyalanmasına, düzenlenmesine, dağıtılmasına ve

yeniden kullanılmasına izin verir. Yazılar, yayımlanmadıkları durumda yazar(lar)ına iade edilmez.

Tarafsızlık ve şeffaflık ilkeleri doğrultusunda, her sayı öncesinde açık çağrıya çıkılır. Derginin ve sayının bilgileri ve takvimi, yazı göndermeyi düşünen yazarlarla paylaşılır.

Dergiye yazı gönderecek olanlar <https://publicus-journal.kamuyonetimi.org.tr/> adresinden kaydolarak yazılarını, sayfada yer alan şablon üzerinden gönderebilirler. Gönderilecek yazıların dergide yayımlanacak yazı türlerinden birine uygun olması ve yazı gönderim sürecinde yazının türünün belirtilmesi gerekir.

Başvuru aşamasında makale yüklenirken, intihal raporu ve olması halinde etik kurul raporu da eklenir. İntihal raporu iThenticate ve Turnitin sistemlerinden alınmış olmalı; atıflar/referanslar hariç %20 benzerlik oranını geçmemelidir.

Bağımsızlık ve tarafsızlık ilkeleri gereği, başvuru, değerlendirme ve yayın süreçlerinde yayından sorumlu tüm kişi ve kurullar ile yazar ve hakemlerden, metin ve dosya paylaşımında aşağıda belirtilen hususlara dikkat etmeleri beklenir.

1. Yazarlar, dipnotlar dahil metin içinde ad ve kurum bilgilerinin geçmediğinden emin olmalı; geçtiği yerleri silmelidirler.
2. Yazıların yayın ve değerlendirme süreçlerinde sorumlu kişi (editör, hakem vb.) ve kurullar da, metin ve dosya üzerinde kişisel bilgilerinin görünür olmadığından emin olmalıdırlar.
3. Kaynakçada yazar(lar)ın kendi çalışmasına/çalışmalarına referans verdiği/verildiği durumlarda, yazar(lar)ın adı yerine yalnızca "Yazar" ibaresi yazılmalı ve yıl belirtilmelidir. Yazar(lar)ın çalışmalarına dair başka hiçbir bilgi yer almamalıdır.
4. Microsoft Word belgelerinde, dosya bilgileri içinde kişisel bilgilerin görünür olmadığından emin olunmalıdır. Bu nedenle,

kişisel bilgiler, belge özelliklerinden bulunup silinmelidir. Adobe Acrobat, JPEG vb. farklı dosya tipleri kullanıldığı durumda da, belge özelliklerinden kişisel bilgilerin silindiğinden emin olunmalıdır.

Dergiye gönderilen yazıların tümü Yayın Kurulu tarafından ön değerlendirmeye alınır; yayına uygun olup olmadıklarına karar verilir. Ön değerlendirmede amaç ve kapsam ve/veya yazım kuralları nedeniyle uygun bulunmayan yazılar “Yayın Kurulu kararıyla” değişiklik talebiyle yazarlarına iade edilebilir veya doğrudan reddedilebilir.

“Araştırma” ve “Derleme” makale türündeki yazılar, özgün nitelikli makale kategorisindedir. Bu iki türdeki makale Yayın Kurulu ön değerlendirmesinin ardından, “kör hakemlik” ilkeleri doğrultusunda en az iki hakemin değerlendirmesinden geçmek üzere hakem değerlendirmesine gönderilir. Hakemler, sadece bu iki makale türü için hazırlanmış bir hakem değerlendirme formu üzerinden değerlendirmelerini yaparlar. “Kitap İncelemesi” türündeki yazılar da hakem değerlendirmesine tabidir. Ancak, bu yazılar kitap incelemesine özgü ayrı bir hakem değerlendirme formu üzerinden ve iki hakem tarafından değerlendirilir.

Görüş makalesi, söyleşi, rapor, yuvarlak masa, editöre mektup, cevap, düzeltme, vefât türündeki yazılar Yayın Kurulu ön değerlendirmesi ve kararıyla yayımlanır.

YAZIM VE KAYNAKÇA KURALLARI

Değerlendirilmek üzere, dergiye gönderilecek yazılar, bir sayfalık bir kapak sayfasıyla başlar. Kapak sayfasında yazının başlığı, yazar(lar)ın adları, unvan ve kurum bilgileri ile ORCID numaraları yer alır. İletişim için elektronik posta adresleri ve telefon numaralarına yer verilir. Basımda yazar bilgi notu olarak yazar(lar)ın adları, unvan ve kurum bilgileri ile ORCID numaraları kullanılır. İsteyen yazarlar elektronik

posta adreslerini de paylaşabilir. Paylaşmak isteyen yazarların yazıyı teslim ederken bu bilgiyi iletmeleri gerekir.

Araştırma ve Derlememakaleleri 400-500 kelimelik birer Türkçe ve İngilizce özet ile 5'er tane anahtar kelime ile başlar. Özetler Palatino Linotype 10 punto yazılır. Satırlar arası tek ve paragraflar arasında 6nk boşluk olmalıdır. Türkçe ve İngilizce özetler kapağı takip eden iki sayfada ayrı ayrı yer alır. Bu yazı türleri dışında Türkçe ve İngilizce özet zorunlu değildir.

Makaleler, kapak ve özetlerden sonra ayrı bir sayfada başlar.

Araştırma ve Derleme makaleleri dipnot ve kaynakça dahil 6000-9000 kelimedenden oluşur. Kitap incelemeleri 1500-3000 kelime aralığında olur. Editoryal yazı ile cevap, düzeltme-değişiklik ve vefât yazıları hariç diğer yazılar (görüş makalesi, rapor, yuvarlak masa, söyleşi, editöre mektup) 3000-6000 kelime aralığında olmalıdır. Gerektiği durumda tüm yazı türleri için Yayın Kurulu kararıyla makale kelime sayılarının üst limitinde değişiklik yapılabilir.

Yazıların başlığı ortada ve koyu olur. Dört seviyede alt başlık kullanılabilir. Alt başlıklar 12 punto olmak üzere şu şekilde belirtilir.

- Birinci Seviye alt başlık: **Aaaa Bbbb Cccc** (sola yaslı + her kelimenin ilk harfi büyük ve koyu)
- İkinci Seviye alt başlık: ***Aaaa Bbbb Cccc*** (sola yaslı + her kelimenin ilk harfi büyük ve koyu italik)
- Üçüncü Seviye alt başlık: *Aaaa bbbb cccc* (ilk kelimenin ilk harfi büyük, diğerleri küçük ve italik)
- Dördüncü Seviye alt başlık: *i) Aaaa bbbb cccc* (sıralama işareti (i, ii, iii, vb.) + ilk kelimenin ilk harfi büyük, diğerleri küçük ve italik)

Satırlar arası 1,15nk ve paragraflar arasında 12nk (önce 6nk, sonra 6nk) boşluk olmalıdır. Paragraf başı için özel olarak içeriden özelliği kullanılarak, içeriye doğru giriş yapılmaz.

Grafik, şekil, tablo, resim ve fotoğraflar metin içinde, yazının akışı itibariyle ilgili yerde numaralandırılarak gösterilir. Her birine Tablo 1, Şekil 2 şeklinde numaralar verilir. Yazıda eklerin yer alması halinde, ekler, yine numaralandırılarak Kaynakça'dan sonra yazıya eklenir. Ek 1, Ek 2 şeklinde gösterilir.

Kaynakça, yazının sonunda, yeni sayfadan başlayacak şekilde ve Ek'lerden önce yer alır. Kaynakça asılı paragraf biçiminde (1 cm. asılı paragraf değeri ile) ve ilk yazarın soyadına göre alfabetik sıralamayla düzenlenmelidir. Kaynakça Palatino Linotype 10 punto, satır aralığı 1,15 kat ve paragraflar arasında 12nk (önce 6nk, sonra 6nk) boşluk bırakılarak yazılmalıdır.

ATIF VE KAYNAK GÖSTERME KURALLARI

Yazarlar, metni hazırlarken aşağıda yer alan atıf ve kaynak gösterme kurallarına uymalıdır. Uygun olmayan atıf ve kaynakçalar için yazılar reddedilebilir; yazarlardan değişiklik talep edilebilir veya Dergi esaslarına göre Yayın Kurulu tarafından redaksiyon amaçlı düzenleme yapılabilir. Yayın Kurulu bu hususta genel yetkilidir.

Genel Kurallar

Aşağıda farklı yayın türleri için atıf ve kaynak gösterme usulleri örneklendirilmiştir. Yazarlar, burada belirtilmeyen durumlarda APA 7 ilkelerini esas alırlar. İhtiyaç duymaları durumunda Yayın Kurulu'ndan *Publication Manual of the American Psychological Association – The Official Guide to APA Style (7th Ed.)* adlı kılavuzu talep edebilirler.

Ayrıca,

- 3'ten fazla yazara sahip kaynaklara atıf yaparken ilk yazarın soyadından sonra vd. kısaltması kullanılmalıdır (örneğin, Yazar vd., 2023: s. 27). Kaynakçada ise tüm yazarların soyadı yer almalıdır.
-

- Atıf yapılan eserin tarihi belli değilse, tarih kısmına (t.y.), herhangi bir kurum yayını değil ve yazarı belli değilse (y.y.) yayınevi belli değilse (yayınevi y.) ifadeleri eklenmelidir.
- Kaynak gösterirken, doğrudan ilgili kaynaktaki görüşe gönderme yapılmıyor; alanyazındaki yeri veya karşılaştırma amacıyla bu kaynağa gönderme yapılıyorsa, (bkz.) ve (krş.) ibareleri kullanılır.
- Metinde açıklama amaçlı dipnot kullanılırken atıf yapılacaksa yine burada gösterilen usule göre atıf yapılmalıdır.
- Metin içinde blok alıntılar (üç satırı geçen alıntılar), sağa yaslı, soldan 1 cm içeride, tırnak işareti kullanılmadan ve Palatino Linotype 11 punto olacak şekilde düzenlenmelidir.
- Metin içinde bir yazarın farklı yıllara ait yayınlarına tek bir atıf yapılacaksa, yayın yılları sırası gözetilerek (Soyad, yıl, yıl, yıl) şeklinde gösterilmelidir.
- Metin Türkçe ise Türkçe, İngilizce ise İngilizce atıf yapma ve kaynak gösterme kurallarına uyulmalıdır. Örneğin Türkçe bir metinde sayfa sayısı “s.”, İngilizce bir metinde “p.”; atıf yapılan derleme bir kitaptaki makale Türkçe ise makalenin derlendiği kitap kaynakçada “İçinde”, İngilizce ise “In”; metin Türkçe ise atıf yaparken ve kaynak gösterirken “ve” bağlacı, İngilizce ise “&” işareti kullanılmalıdır.
- Metin hazırlanırken herhangi bir atıf programı kullanıldıysa atıf yapma ve kaynak gösterme kurallarıyla uyumlu olmayan kısımların düzenlenmesi gerekmektedir.
- Metin atıf programı kullanılarak hazırlandıysa, biçimlendirmesiz metnin (*plain text*) yüklenmesi önemlidir.
- Çalışmada mevzuat, arşiv belgesi, süreli yayın vb. birincil kaynak kullanıyorsa, bunlar kaynakçada ikincil kaynaklardan önce ayrı bir başlık altında toplanmalıdır. Kitap, makale ve diğer kaynak türleri için buna gerek yoktur.

- Atıf yapılmayan herhangi bir kaynak, kaynakçada gösterilmemelidir.
- Kaynakçada yer alan çeviri metinlerde çevirenlerin ismi yer almalıdır.
- Kaynakçada yer alan metinlerin birden fazla baskısı yapılmış ise, kullanılan kaynağın kaçınıcı baskı olduğu belirtilmelidir.
- DOI numarası olan veya e-kaynaklar da dahil sabit URL'si olan kaynaklarda, bu bilgiler kaynakçada özellikle belirtilmelidir.
- Yazarlar internetten eriştikleri kaynakların son erişim tarihini aşağıdaki örneklere uygun olacak biçimde eklemelidir.

Kitaba atıf yaparken

Atıf (Hobsbawm, 2011, s. 27)

Kaynakça Hobsbawm, E. (2011). *Kısa 20. Yüzyıl 1914-1991: Aşırılıklar Çağı* (Y. Alogan, Çev.). Dost.

Atıf (Miller ve Fox, 2007, s. 27)

Kaynakça Miller, H. T., ve Fox, C. J. (2007). *Postmodern Public Administration*. ME Sharpe.

e-Kitaba atıf yaparken

Atıf (Updike, 1996, s. 3)

Kaynakça Updike, J. (1996). *Memories of the Ford Administration* [e-kitap]. Penguin Random House. <https://www.penguinrandomhouse.com/books/181904/memories-of-the-ford-administration-by-john-updike/>

Derleme kitaba atıf yaparken

Atıf (Erder vd., 2003, s. 27)

Kaynakça Erder, N., Çilingiroğlu, A., Sönmez, A., ve Torun, O. N. (2003). *Planlı Kalkınma Serüveni: 1960'larda Türkiye'de Planlı Kalkınma Serüveni*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Derleme kitaptaki bir bölüme atıf yaparken

Atıf (Kuruç, 2017, s. 27)

Kaynakça Kuruç, B. (2017). Türkiye'de Plancılığın İlk On Yılı: Altmışlı Yıllarda Devlet Planlama Teşkilatı. İçinde M. K. Kaynar (Ed.), *Türkiye'nin 1960'lı Yılları* (ss. 895-909). İletişim.

Makaleye atıf yaparken

Atıf (Gülmez, 1975, s. 72)

Kaynakça Gülmez, M. (1975). Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı. *Amme İdaresi Dergisi*, 8(1). 47-73.

Teze atıf yaparken

Atıf (Üstüner, 1992, s. 72)

Kaynakça Üstüner, Y. (1992). In search of an identity: Considerations on the theory and the discipline of public administration [Kimlik arayışı: Bir disiplin olarak kamu yönetimi ve kuramı] [Yayımlanmamış doktora tezi]. Orta Doğu Teknik Üniversitesi.

Ansiklopedi/Sözlük maddesine atıf yaparken

Atıf (Sosyoloji Sözlüğü, Fordizm, s. 245)

Kaynakça Marshall, G. (1999). Fordizm. *Sosyoloji Sözlüğü*, ss. 245-246.

İnternet sayfasına atıf yaparken

İnternet içerikleri zaman içinde değişmek üzere tasarlanmışsa ve sayfanın sürümü arşivlenmiyorsa "erişim tarihi" eklenmelidir. Zamanla değişebilen ancak arşivlenmiş sürümleri olan eserler için sayfanın arşivlenmiş sürümü sabit olduğundan ve geri çağrılabilirdiğinden bu kaynaklara ilişkin referansların çoğu erişim tarihini içermez.

Atıf (afad.gov.tr)

Kaynakça AFAD, Hakkımızda. <https://www.afad.gov.tr/afad-hakkında>, Erişim: 19.05.2023

280

Atıf (YSK, 2007)

Kaynakça YSK. (2007). Anayasa Değişikliği Halkoylaması Sonuç Tutanağı.
<http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2007Referandum/Sonuc/sonuc.pdf>

Gazete haberlerine atıf yaparken

Atıf (Cumhuriyet Gazetesi, 18 Kasım 2021, s. 7)

Kaynakça Cumhuriyet Gazetesi. (2021, 18 Kasım). *Resmi Gazete'de yayımlandı: Erdoğan'dan yeni atamalar*, s. 13

Atıf (cumhuriyet.com.tr, 18 Kasım 2021)

Kaynakça Cumhuriyet Gazetesi. (2021, 18 Kasım). *Resmi Gazete'de yayımlandı: Erdoğan'dan yeni atamalar.*
<https://www.cumhuriyet.com.tr/turkiye/resmi-gazetede-yayimlandi-erdogandan-yeni-atamalar-1893628>, Erişim: 19.05.2023

Köşe yazılarına atıf yaparken

Atıf (Kuruç, 2022)

Kaynakça Kuruç, B. (2022, 24 Ocak). 24 Ocak has kapitalizmdir. *Cumhuriyet.*
<https://www.cumhuriyet.com.tr/yazarlar/bilsay-kuruc/24-ocak-has-kapitalizmdir-1902329>, Erişim: 19.05.2023

Görsel-işitsel iletişim araçlarına atıf yaparken

Atıf (Raadschelders, 2024)

Kaynakça Raadschelders, J. (2024). Yönetimin Geleceği ve Kamu Yönetimi Çalışmaları: Demokrasi için Hesap Verebilirlik [Webinar]. Kamu Yönetimi Derneği.
<https://www.youtube.com/watch?v=HVMwzMb0mnE>, Erişim: 23.01.2024.

Mevzuata atıf yaparken

Atıf Metin içinde ilgili düzenleme anıldıktan sonra parantez içinde Resmi Gazete künyesi verilmelidir.

... 5442 sayılı İl İdaresi Yasası'na (RG: 10.06.1949/7236) göre...

Kaynakça İl İdaresi Yasası, No: 5442, RG: 10.06.1949/7236,
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.5442.pdf>

Tutanak Dergisi'ne / Zabıt Ceridesi'ne atıf yaparken

Atıf (TBMM TD, D: 9, C: 1, B: 2 , O: 1: s. 17)

Kaynakça TBMM Tutanak Dergisi, D: 9, C: 1, B:2 , O: 1, 26.05.1950

Atıf (TBMM ZC, C: 15, İ: 133, ss. 12-16)

Kaynakça TBMM Zabıt Ceridesi, C: 15, İ: 133, 24.12.1921

Arşiv belgesine atıf yaparken

Arşiv belgelerine atıf yapılırken, Hicri, Rumi ve Miladi takvimler arasındaki farklar nedeniyle ay adları açık yazılmalı; Hicri veya Rumi takvimden önce Miladi takvim mutlaka belirtilmelidir.

Atıf (TV: 283, 13 Mart 1845 / 3 Rebiü'l-ahir 1261, s. 1)

Kaynakça Takvîm-i Vekayi (TV), 283, 13 Mart 1845 / 3 Rebiü'l-ahir 1261

Atıf (BOA, HH.d., 24406, ss. 17-18)

Kaynakça T.C. Devlet Osmanlı Arşivi (BOA), Hatt-ı Hümayûn (HH.d.), 24406, 23 Muharrem 1292 / 01 Mart 1875.

Publicus - JOURNAL of PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH

MANUSCRIPT SUBMISSION GUIDELINE

Publicus - Journal of Public Administration Research (Publicus) is a scholarly peer-reviewed scientific journal published online and openly accessible semi-annually, in June and September, by the Public Administration Association. The journal is published in both Turkish and English.

The principles of scientificity, independence, open access, transparency, and impartiality are paramount in the application, evaluation, and publication stages of manuscripts submitted for consideration. To uphold these principles, the journal adheres to the ethical standards established by the *Committee on Publishing Ethics* (COPE). The individuals and committees responsible for the journal, as well as the authors submitting articles, are expected to adhere to these standards throughout each stage of the process. Manuscripts submitted to the journal must be original and not have been previously published or accepted for publication elsewhere, whether in a periodical or non-periodical publication. The author(s) are solely responsible for the content of their published articles. There are no fees charged for the evaluation and publication of manuscripts, and no royalties are paid for published articles. The journal retains the copyright to all published articles; however, it is committed to supporting and promoting universal open access to scholarly content. In line with the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0) License, the journal permits the copying, editing, distribution, and reuse of articles for non-commercial purposes, provided that proper scientific referencing and citation rules

are followed. Manuscripts that are not published will not be returned to the author(s). Consistent with the principles of impartiality and transparency, the journal issues an open call prior to each issue. This call includes detailed information and a schedule regarding the submission process and publication timeline, which is shared with all potential authors interested in contributing articles to the journal.

Prospective authors intending to submit articles to the journal are required to register on the journal's website at <https://publicus-journal.kamuyonetimi.org.tr>. Submissions should adhere to the template provided on the website. Submitted articles must correspond to one of the designated article types accepted for publication in the journal, and the specific article type should be indicated during the submission process.

During the submission process, authors are required to upload their articles along with a plagiarism report and, if compulsory due to the subject, an ethics committee report. The plagiarism report must be generated from either the iThenticate or Turnitin systems and should indicate a similarity rate of no more than 20%, excluding citations and references. In line with the principles of independence and impartiality, all individuals and committees involved in the publication process, including those responsible for application, evaluation, and publication, as well as authors and referees, are expected to adhere to the following guidelines when sharing texts and files.

1. Authors are required to ensure that their names and organizational affiliations are not included in the text, including footnotes. Any passages containing such information should be removed.
 2. Individuals (such as editors, referees, etc.) and committees involved in the publication and evaluation processes of manuscripts should also ensure that their personal information is not visible in the text or file.
-

3. When referencing their own work(s) in the bibliography, authors should use only the term "Author" instead of their names, followed by the publication year. No additional information about the work should be provided.

4. In Microsoft Word documents, authors must ensure that personal information is not visible in the file properties. Any personal information found in the document properties should be deleted. For other file formats, such as Adobe Acrobat or JPEG, authors should ensure that personal information is removed from the document properties as well.

All manuscripts submitted to the journal undergo a pre-evaluation process by the Editorial Board to determine their suitability for publication. Manuscripts that are deemed unsuitable due to issues such as alignment with the journal's scope or adherence to formatting guidelines may be returned to the authors for revisions or rejected outright, based on the decision of the Editorial Board.

"Research" and "Review" articles are classified as original articles and undergo further evaluation following the Editorial Board's initial assessment. These articles are subjected to blind peer review by at least two referees, in accordance with established guidelines. Referees provide their evaluations using a specific referee evaluation form designed for these types of articles. Similarly, manuscripts classified as "Book Reviews" are also peer-reviewed, with two referees evaluating them using a dedicated referee evaluation form for book reviews.

Comment articles, interviews, reports, roundtable discussions, letters to the editor, replies, corrections, and obituaries are considered for publication following the preliminary evaluation and decision of the Editorial Board.

WRITING AND REFERENCE RULES

Manuscripts submitted to the Journal are required to include a cover page at the beginning. This cover page should feature the title of the paper, the full name(s) of the author(s), their academic title(s), affiliation(s), and, where applicable, their ORCIDs. Additionally, authors should provide their email addresses and phone numbers for communication purposes. In the publication, author information should include the names, academic titles, institutional affiliations, and ORCID numbers of the author(s). Authors may also opt to share their email addresses. Authors who choose to include such contact details are required to submit this information at the time of manuscript submission.

For research and review articles, authors are expected to include both Turkish and English abstracts, each consisting of 400-500 words and 5 keywords. The abstracts should be formatted in Palatino Linotype, 10-point font size, with no spacing between lines and a 6-point space between paragraphs. Turkish and English abstracts should be presented on separate pages following the cover page. It is important to note that Turkish and English abstracts are not obligatory for other types of articles.

The main body of the paper should commence on a separate page following the cover page and abstracts.

For research and review articles, the length should fall within the range of 6000 to 9000 words, inclusive of footnotes and references. Book reviews should be between 1500 and 3000 words. With the exception of editorial pieces, replies, corrigenda and addenda, and obituaries, other article types (such as comment articles, reports, roundtable discussions, interviews, and letters to the editor) should range from 3000 to 6000 words. The Editorial Board retains the right to adjust these word limits for any type of paper, as deemed necessary.

The main title of the paper should be bold and centered. Subheadings can be utilized at up to four levels, indicated in 12-point font.

- Level 1 subheading: **Aaaa Bbbb Cccc** (left justified + initial letter of each word is bold and capitalized)
- Level 2 subheading: *Aaaa Bbbb Cccc* (left justified + initial letter of each word is capital, bold, and italics)
- Level 3 subheading: *Aaaa bbbb cccc* (initial letter of the first word is capitalized, the others are lowercase and italicized)
- Level 4 subheading: i) *Aaaa bbbb cccc* (numbering (i, ii, iii, etc.) + initial letter of the first word is capitalized, while the others are lowercase and italics)

There should be 1.15 pt space between lines and 12 pt (6 pt before and 6 pt after) space between paragraphs. New paragraphs should not begin with a “first line indentation.”

Graphs, figures, tables, pictures, and photographs in the paper must be numbered and placed appropriately within the text. Each should have a title and a number, as shown in Table 1, Figure 2. Appendices, if included, should be numbered and inserted after the References section. Appendices should be titled as Annex 1, Annex 2, and so forth.

The reference list should be placed at the end of the paper, starting on a new page before the Appendices. The references should be formatted with a hanging paragraph style, with a hanging paragraph value of 1 cm. They should be arranged alphabetically by the surname of the corresponding author. References should be written in Palatino Linotype, 10-point font size, with a line spacing of 1.15, and a 12 pt space between paragraphs (6 pt before and 6 pt after).

CITATION AND REFERENCING RULES

Authors are required to adhere to the citation and referencing guidelines outlined below when preparing their manuscripts. Failure to comply with these rules may result in rejection of the manuscript.

Alternatively, authors may be asked to revise their manuscripts, or the Editorial Board may make revisions according to the journal's guidelines. The Editorial Board has final authority in this regard.

General Rules

Below are examples illustrating the rules of citation and referencing for various types of publications. Authors should adhere to APA 7 guideline for cases not covered here. *The Publication Manual of the American Psychological Association – The Official Guide to APA Style* (7th Ed.) is available upon request from the Editorial Board.

- When citing sources with more than 3 authors, put et al., after the first author's last name. It is appropriate to use abbreviations (for example, Author et al., 2023: p. 27). The last names of all authors should be listed in the references.
- The following phrases should be included in the related section: if the date of the cited work is unknown (n.d.), if the institution or the author is unknown (n.a), and if the publishing house is unknown (publishing house n.).
- When citing sources to indicate their contribution to the literature or to draw comparisons, but not to cite a main argument of the source, the expressions "see" and "cf." are used instead of direct citation.
- When using footnotes for explanatory purposes in the text, citations should be made according to the following procedure.
- Block quotations within the text (quotations exceeding three lines) should be formatted as justified to the right, indented 1 cm from the left margin, without quotation marks, and in Palatino Linotype, 11-point font size.
- When citing multiple works by the same author from different years within the text, the citation should be formatted in chronological order as (Last name, year, year, year).

- When preparing manuscripts, authors should adhere to the specific citation and referencing rules for the language of the manuscript. For instance, in Turkish manuscripts, the abbreviation for "page" is "s.", while in English manuscripts, it is "p.". Similarly, when citing an article from a compiled book, the Turkish term "İçinde" should be used in the references for Turkish texts, whereas the English term "In" should be used for English texts. Additionally, in Turkish texts, the conjunction "ve" should be used for citing sources, while in English texts, the "&" sign should be used.
- If any citation software is used while preparing the manuscript, parts that do not comply with the rules of citation and referencing need to be revised.
- If the text was prepared using citation software, it is important to upload plain text.
- Original sources such as legislation, archival documents, and periodicals should be grouped under a separate heading in the references, preceding secondary sources. This rule does not apply to books, articles, or other types of sources.
- Any source that is not cited should not be included in the references.
- The names of the translators must be included in the translated texts in the references.
- If the texts in the references have multiple editions, the edited version of the cited source used should be stated.
- In resources with a DOI number or a fixed URL, including e-resources, this information should be specifically stated in the references.
- Authors should include the last access date of the sources they access from the internet in accordance with the examples below.

Referencing a book:

Citation (Hobsbawm, 2011, p. 27)

Reference Hobsbawm, E. (2011). *Kısa 20. Yüzyıl 1914-1991: Aşırılıklar Çağı* (Y. Alogan, Trans.). Dost.

Citation (Miller and Fox, 2007, p. 27)

Reference Miller, H. T., and Fox, C. J. (2007). *Postmodern Public Administration*. ME Sharpe.

Referencing an e-book:

Citation (Updike, 1996, p.3)

Reference Updike, J. (1996). *Memories of the Ford Administration* [e-book]. Penguin Random House. <https://www.penguinrandomhouse.com/books/181904/memories-of-the-ford-administration-by-john-updike/>

Referencing an editorial book:

Citation (Erder et al., 2003, p. 27)

Reference Erder, N., Çilingiroğlu, A., Sönmez, A., and Torun, O. N. (2003). *Planlı Kalkınma Serüveni: 1960'larda Türkiye'de Planlı Kalkınma Serüveni*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Referencing a chapter in an editorial book:

Citation (Valero- Garcés, 2023, p. 18)

Reference Valero- Garcés, C. (2023). General Issues About Public Service Interpreting: Institutions, Codes, Norms, and Professionalisation. In L. Gavioli and C. Wadensjö (Ed.), *The Routledge Handbook of Public Service Interpreting* (pp. 17-31). Routledge.

Referencing an article:

Citation (Gülmez, 1975, p. 72)

Reference Gülmez, M. (1975). Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı. *Amme İdaresi Dergisi*, 8(1). 47-73.

Referencing to a thesis:

Citation (Üstüner, 1992, p. 72)

Reference Üstüner, Y. (1992). In search of an identity: Considerations on the theory and the discipline of public administration [Kimlik arayışı: Bir disiplin olarak kamu yönetimi ve kuramı] [Unpublished PhD Dissertation]. Orta Doğu Teknik Üniversitesi.

Referencing to an encyclopedia/dictionary entry:

Citation (Sosyoloji Sözlüğü, Fordizm, p. 245)

Reference Marshall, G. (1999). Fordizm. *Sosyoloji Sözlüğü*, pp. 245-246.

Referencing to Internet webpage:

When citing internet content that is designed to change over time and does not have an archived version of the page, it is necessary to include the 'access date' in the citation. However, for works that can change over time but have archived versions available, the majority of references to these sources do not require an 'access date', as the archived version of the page remains fixed and retrievable.

Citation (afad.gov.tr)

Reference AFAD, Hakkımızda. <https://www.afad.gov.tr/afad-hakkinda>, Access: 19.05.2023

Citation (YSK, 2007)

Reference YSK. (2007). Anayasa Değişikliği Halkoylaması Sonuç Tutanağı.
<http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2007Referandum/Sonuc/sonuc.pdf>

Referencing a newspaper article:

Citation (Cumhuriyet Gazetesi, 18 November 2021, p. 7)

Reference Cumhuriyet Gazetesi. (2021, November 18). *Resmi Gazete'de yayımlandı: Erdoğan'dan yeni atamalar*, p. 13

Citation (cumhuriyet.com.tr, 18 November 2021)

Reference Cumhuriyet Gazetesi. (2021, November 18). *Resmi Gazete'de yayımlandı: Erdoğan'dan yeni atamalar*.
<https://www.cumhuriyet.com.tr/turkiye/resmi-gazetede-yayimlandi-erdogandan-yeni-atamalar-1893628>, Access: 19.05.2023

Referencing a newspaper column:

Citation (Kuruç, 2022)

Reference Kuruç, B. (2022, January 24). 24 Ocak has kapitalizmdir. *Cumhuriyet*.
<https://www.cumhuriyet.com.tr/yazarlar/bilsay-kuruc/24-ocak-has-kapitalizmdir-1902329>, Access: 19.05.2023

Referencing audio-visual communication sources:

Citation (Raadschelders, 2024)

Reference Raadschelders, J. (2024). Yönetimin Geleceği ve Kamu Yönetimi Çalışmaları: Demokrasi için Hesap Verebilirlik [Webinar]. Kamu Yönetimi Derneği.
<https://www.youtube.com/watch?v=HVMwzMb0mnE>, Access: 23.01.2024.

293

Referencing a legislation:

Citation The Official Gazette imprint should be given in parentheses where the relevant regulation is mentioned in the texts.

.... According to Law No. 5442 on Provincial Administration (OG: 10.06.1949/7236)

Reference Provincial Administration Law, No: 5442, OG: 10.06.1949/7236,
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.5442.pdf>

Referencing to Minutes Journal:

To maintain consistency with the original titles of official publications, the original Turkish names should be retained.

Citation (TBMM TD, D: 9, C: 1, B: 2 , O: 1: s. 17)

Reference TBMM Tutanak Dergisi, D: 9, C: 1, B:2 , O: 1, 26.05.1950

Citation (TBMM ZC, C: 15, İ: 133, ss. 12-16)

Reference TBMM Zabıt Ceridesi, C: 15, İ: 133, 24.12.1921

Referencing an archival document:

When referring to archival documents, month names should be written clearly due to the differences between the Hijri, Rumi, and Gregorian calendars; the Gregorian calendar must be specified before the Hijri or Rumi calendar.

To maintain consistency with the original titles of official publications, the original Turkish names should be retained.

Citation (TV: 283, 13 Mart 1845 / 3 Rebiü'l-ahir 1261, s. 1)

Reference Takvîm-i Vekayi (TV), 283, 13 Mart 1845 / 3 Rebiü'l-ahir 1261

Citation (BOA, HH.d., 24406, ss. 17-18)

Reference T.C. Devlet Osmanlı Arşivi (BOA), Hatt-ı Hümâyûn (HH.d.), 24406, 23 Muharrem 1292 / 01 Mart 1875



Publicus

Kamu Yönetimi Araştırmaları Dergisi

Journal of Public Administration Research